



Vlaams
Parlement

stuk **37-F** (2011-2012) – Nr. 1
ingediend op 7 augustus 2012 (2011-2012)

Verslag

van het Rekenhof

over het Europees plattelandsontwikkelingsbeleid.
Gebiedsgerichte werking in de Vlaamse provincies



Rekenhof



Europees plattelandsontwikkelingsbeleid

Gebiedsgerichte werking in de Vlaamse provincies



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement en de provincieraden
Brussel, juli 2012



Europees plattelandsontwikkelingsbeleid

Gebiedsgerichte werking in de Vlaamse provincies



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 17 juli 2012
Vlaams Parlement, Stuk 37-F (2011-2012) – Nr. 1

Inhoud

Lijst met afkortingen en begrippen	6
Voorwoord	7
Deel 1	
Europees plattelandsontwikkelingsbeleid	9
Samenvatting	11
Hoofdstuk 1	
Inleiding	15
1.1 Onderzoeksdomein	16
1.2 Onderzoeksvragen	18
1.3 Methodiek	18
1.4 Structuur van het verslag	19
Hoofdstuk 2	
Gebiedsgerichte maatregelen	21
2.1 Algemene aspecten	22
2.2 As 3	23
2.3 As 4	24
2.4 Conclusie	27
Hoofdstuk 3	
Selectie van projecten	29
3.1 As 3	30
3.2 As 4	35
3.3 Conclusie	38
Hoofdstuk 4	
Controle en evaluatie van projecten	39
4.1 Naleving van de Europese regels	40
4.2 Vaststellingen bij uitgevoerde controles	41
4.3 Evaluatie van individuele projecten	43
4.4 Conclusie	44
Hoofdstuk 5	
Evaluatie van het programma	47
5.1 Inleiding	48
5.2 Evaluaties	48
5.3 Jaarverslagen	51
5.4 Evaluatie door de VLM	51
5.5 Conclusie	51

Hoofdstuk 6

Lissabonstrategie 53

- 6.1 Werkgelegenheid en economische groei 55
- 6.2 Kenniseconomie 56
- 6.3 Klimaat 57
- 6.4 Conclusie 58

Hoofdstuk 7

Algemene conclusie 59

Hoofdstuk 8

Aanbevelingen 61

Bijlage 1

Beheersstructuur Assen 3 en 4 64

Bijlage 2

Antwoord van de Vlaamse minister van plattelandsbeleid 66

Bijlage 3

Antwoord van de Vlaamse Landmaatschappij 67

Bijlage 4

Antwoord van de provincie Limburg 72

Bijlage 5

Antwoord van de provincie Antwerpen 74

Bijlage 6

Antwoord van de provincie West-vlaanderen 77

Deel 2

Ontwikkelingen op vlak van financieel management in de EU sedert september 2010 79

- Nationale beheersverklaringen 81
- Jaarlijkse overzichten van controles 82
- Transparantie 83
- Beheers- en controlesystemen van de EU-lidstaten voor de structuurfondsen 84

As	Vertaling van het Engelse Axis, waarmee een hoofddoelstelling of een coherente groep van maatregelen binnen het Europese programma wordt bedoeld. Het Europese plattelandsontwikkelingsbeleid heeft 4 hoofddoelstellingen (assen): • As 1: maatregelen ter verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouw door steunverlening voor herstructurering, ontwikkeling en innovatie. • As 2: maatregelen ter verbetering van het milieu en het platteland door steunverlening voor landbeheer. • As 3: maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het bestaan op het platteland en bevordering van diversificatie van de economische bedrijvigheid. • As 4: methodologische as (Leader-aanpak) ter verwezenlijking van de doelstellingen van de andere assen.
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling; Europees begrotingsfonds voor de subsidiëring van de plattelandsontwikkeling, opvolger van een deel van het vroegere Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL)
ERK	Europese Rekenkamer
ETI	Europees transparantie-initiatief
EU	Europese Unie
GTEK	Gemeenschappelijk Toezicht- en Evaluatiekader: evaluatierichtlijnen van de Europese Unie
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale: methodiek van plattelandsontwikkeling, destijds gestart in de LEADER en LEADER+ programma's, voortgezet in As 4 van het huidige PDPO II
LNE	Leefmilieu, Natuur en Energie (Vlaamse overheid)
LOS	Lokale ontwikkelingsstrategie: beleidsprioriteiten van een plaatselijke groep
PDPO	Programmadocument voor Plattelandsontwikkeling: strikt genomen is dit het door de Commissie goedgekeurde document met het programma voor plattelands-ontwikkeling van Vlaanderen, maar in de praktijk wordt hiermee dikwijls het Vlaams plattelandsontwikkelingsprogramma mee aangeduid. PDPO I betrof de periode 2000-2006, PDPO II is het actuele programma (2007-2013).
PG	Plaatselijke groep (in As 4-gebied)
PKK	Provinciale kwaliteitskamer
PMC	Provinciaal managementcomité (in As 3 gebied)
PPOP	Provinciaal plattelandsontwikkelingsplan
TW	Technische werkgroep: groep deskundigen die het Provinciaal Managementcomité adviseert bij de selectie van projecten
VLM	Vlaamse Landmaatschappij

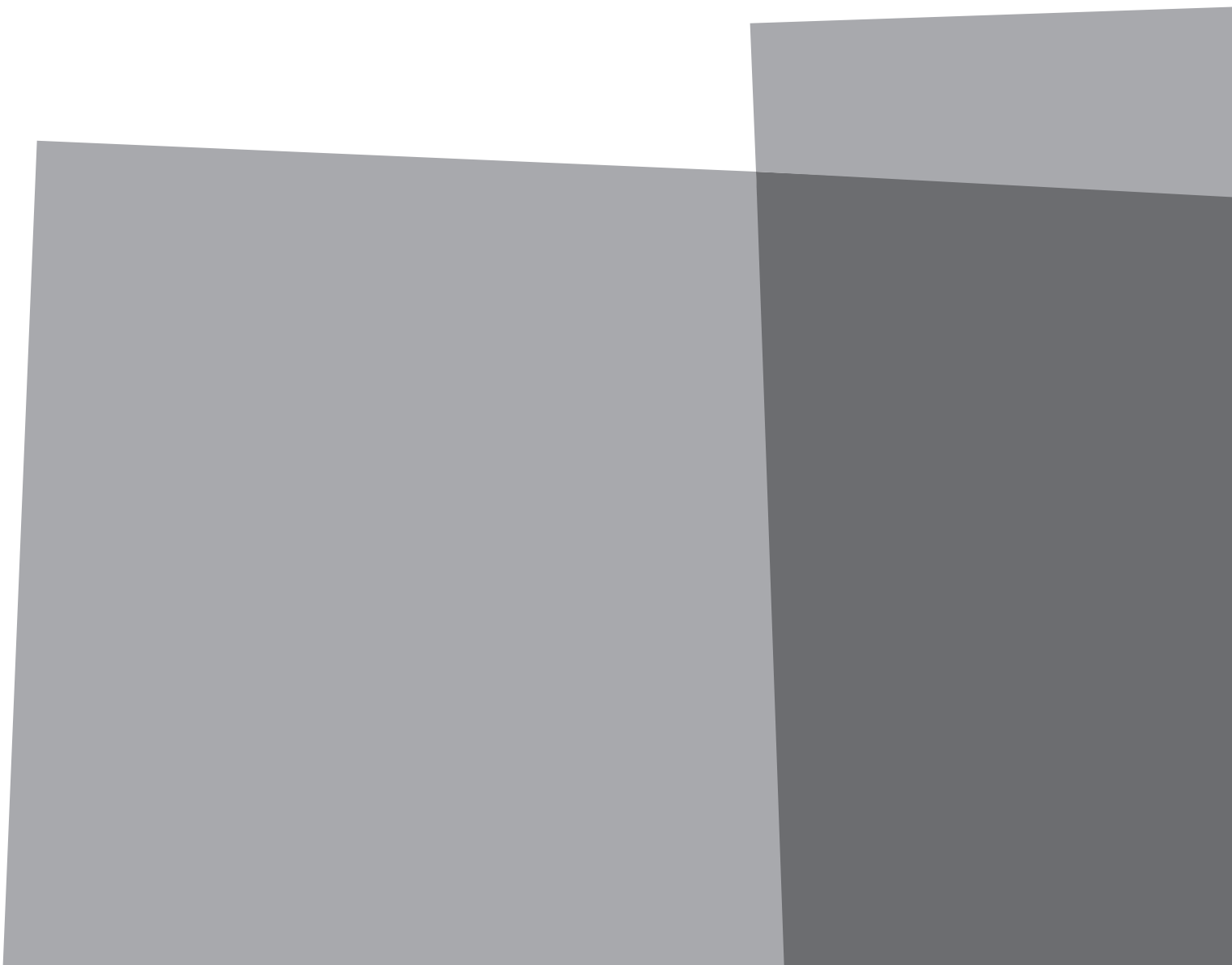
Voorwoord

Het voorliggende rapport bestaat uit twee delen.

Deel 1 is het eindrapport van de audit van het Rekenhof over de uitvoering van het Europees plattelandsontwikkelingsbeleid in de Vlaamse provincies.

Naar aanleiding van een audit over Europese middelen geeft het Rekenhof altijd een overzicht van de nieuwe ontwikkelingen op het vlak van financieel management in de Europese Unie. Dat overzicht is opgenomen in deel 2 van dit rapport.

Deel 1
Europees
plattelandsontwikkelingsbeleid



Samenvatting

Het plattelandontwikkelingsbeleid wordt als een onderdeel van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid gedeeltelijk gefinancierd door de EU en gedeeltelijk door de lidstaten gelet op de bevoegdheidsverdeling in België door de gewesten. In Vlaanderen zijn de provincies eveneens een belangrijke partner in de uitvoering en financiering van dat beleid. Het Rekenhof onderzocht de maatregelen voor gebiedsgerichte werking in het Vlaamse plan voor plattelandontwikkeling 2007-2013, meer bepaald de maatregelen in de zogenaamde assen 3 en 4, die mee door de provincies worden beheerd en gefinancierd. Het Rekenhof onderzocht of de beheersstructuren behoorlijk werken, en of er bij de uitvoering van het plattelandsprogramma voldoende aandacht was voor de realisatie van de Lissabonstrategie (nu Europa 2020 strategie), die zowel door de EU als door Vlaanderen als een wezenlijk element van de plattelandontwikkeling wordt beschouwd.

Gebiedsgerichte werking

De gebiedsgerichte werking streeft naar een verbetering van de leefkwaliteit van het platteland en naar de diversificatie van de economische bedrijvigheid. As 4 wil daar methodologisch in het bijzonder toe bijdragen door lokale ontwikkeling en innovatie te stimuleren. Vlaanderen koos ervoor het platteland in te delen in een As 3-gebied en een As 4-gebied, die elkaar geografisch uitsluiten. Die exclusieve verdeling leidde soms tot ondoelmatige gebiedsafbakeningen.

De provincies stelden een eigen plan op voor hun As 3-gebied. Binnen iedere provincie worden de projecten toegewezen door het provinciaal managementcomité (PMC) met vertegenwoordigers van de lokale, provinciale en Vlaamse overheid. As 4, die bestaat uit twee zogenaamde Leader-gebieden per provincie, wordt gepland en uitgevoerd door de plaatselijke groepen (PG's), die daartoe een lokale ontwikkelingsstrategie opstellen. De EU schrijft voor dat de PG's op het niveau van de besluitvorming minstens voor de helft uit vertegenwoordigers van het middenveld bestaan. Toch heeft de lokale en vooral de provinciale overheid in een aantal PG's de facto een grote invloed, zo niet het overwicht. Noch de provincies, noch de PG's hebben de kans gegrepen om in hun plannen eigen uitgesproken keuzes te maken, o.a. vanwege de wederzijdse geografische uitsluiting van de As 3- en As 4-gebieden.

Selectie van projecten

In As 3 verloopt de procedure identiek in alle provincies. De ingediende projectvoorstellen worden geadviseerd door een technische werkgroep (TW) van experts. Behalve op de kwaliteit, kijkt de TW toe op de conformiteit van de voorstellen, waardoor betwistingen over ingediende kosten worden vermeden. Eenzelfde vertegenwoordiger van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) zetelt in alle TW's en PMC's, wat ook bijdraagt tot uniforme beslissingen. Het aantal en de aard van de ingediende projecten verschillen sterk van provincie tot provincie. In sommige provincies worden weinig projecten ingediend, wat mogelijk samenhangt met een beperkte verspreiding van de projectoproep of een zekere preselectie door de provincie.

In As 4 bepalen de PG's zelf hoe zij oproep, advisering en besluitvorming organiseren. De meeste werken met een verplicht voortraject voor de projectvoorstellen. In de regel is er geen TW – de VLM speelt in ieder geval geen rol in de procedure – en is de bewaking van de conformiteit en kwaliteit minder stringent dan in As 3. Er worden maar weinig voorstellen ingediend en dan nog vaak door de leden van de PG of eraan gelieerde organisaties. Het is niet altijd duidelijk of zij in die situatie niet deelnemen aan advisering of besluitvorming. De projecten in As 4 verschillen doorgaans niet veel van die in As 3 en onderscheiden zich niet bijzonder door specifieke Leader-kenmerken zoals innovatie of samenwerking. In sommige PG's wordt ook de bottom-up-benadering gehypothekeerd door het gewicht dat de provincie in de schaal legt.

Controle en evaluatie van projecten

Vlaanderen voldoet ruimschoots aan de Europese verplichtingen inzake controle, maar dat betekent niet noodzakelijk dat de controle op het niveau van het individuele project optimaal verloopt. In As 3 worden de declaratiedossiers zowel door de provinciale coördinatoren als door de VLM exhaustief gecontroleerd. In As 4 is die administratieve controle gedelegeerd aan de PG-coördinatoren, die dat vaak moeilijk verenigbaar vinden met hun taak de promotoren te activeren en te begeleiden. Controles ter plaatse worden uitgevoerd in overeenstemming met de Europese regels, maar de selectie is voor verbetering vatbaar. De door Europa voorgeschreven indicatoren om de resultaten en effecten van het programma in zijn geheel te evalueren, zijn nauwelijks bruikbaar om een individueel project te evalueren. Voor de uitbetaling van de subsidie is het overigens zonder belang of het resultaat werd behaald.

Evaluatie van het programma

De EU schrijft een aantal evaluaties en rapporteringen voor: naast de jaarverslagen is een ex-ante-, een midterm- en een ex-post-evaluatie verplicht. Die evaluaties en rapporteringen moeten in het bijzonder gebruik maken van de indicatoren van het Gemeenschappelijk Toezicht- en Evaluatiekader (GTEK). Vlaanderen voldoet opnieuw ruimschoots aan de verplichtingen, maar de GTEK-indicatoren zijn soms weinig relevant en worden verschillend geïnterpreteerd en ingevuld door de promotoren. Daardoor volstaan ze geenszins om een goed beeld te krijgen van de resultaten en effecten van de gebiedsgerichte werking.

Lissabonstrategie

Zowel uit de communautaire strategische richtsnoeren als uit een recente evaluatie door de Europese Commissie van de plattelandsontwikkeling blijkt dat de EU de Lissabonstrategie meer bepaald de doelstellingen rond groei en werkgelegenheid, kennis-economie en klimaat als een wezenlijk element van het plattelandsontwikkelingsbeleid ziet. Vlaanderen sloot zich daarbij aan. Uit de midterm-evaluatie blijkt dat werkgelegenheid op het terrein geen prioriteit was en dat het tewerkstellingseffect van de assen 3 en 4 eerder beperkt was. Inzake kennis-economie bevat het GTEK wel een aantal indicatoren, maar die zijn voor Vlaanderen niet allemaal even relevant en door de invulling ervan is het gerapporteerde resultaat soms weinig zeggend. Over de impact op de economische groei en het klimaat wordt niet gerapporteerd en het GTEK schrijft voor die doelstellingen voor de assen 3 en 4 ook geen indicatoren voor.

Inleiding

Hoofdstuk

1

1.1 Onderzoeksdomein

Het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid bestaat uit twee pijlers: de maatregelen voor marktondersteuning en het plattelandsbeleid, bedoeld om het landbouwstructuurbeleid te integreren in de ruimere economische en sociale context van de plattelandsgebieden.

De Europese basis voor het plattelandsontwikkelingsbeleid is voor de periode 2007-2013 terug te vinden in verordening 1698/2005:

- enerzijds stelt zij gemeenschappelijke doelstellingen voorop, geconcretiseerd in drie thematische assen, die ieder overeenstemmen met een centrale doelstelling van het beleid, en een vierde methodologische As (Leader),
- anderzijds laat zij de lidstaten¹ een grote keuzevrijheid bij de invulling van het beleid, dat gedeeltelijk wordt gefinancierd door de EU en gedeeltelijk door de lidstaten zelf.

De Europese Commissie heeft aangegeven dat zij de plattelandsontwikkeling beschouwde als een wezenlijk element van de Lissabonstrategie: het plattelandsontwikkelingsbeleid moet bijdragen tot een hogere toegevoegde waarde, meer flexibiliteit, diversificatie en innovatie in de plattelandseconomie. In maart 2010 werd de Lissabonstrategie aangepast en kreeg ze een nieuwe naam: Europa 2020. In dit verslag zal verder naar de Lissabonstrategie worden verwezen omdat zij van kracht was ten tijde van de opstelling van het programma.

Ter uitvoering van de verordening heeft Vlaanderen op 8 december 2006 het Vlaams Programmadocument voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013 (PDPO II²) ingediend bij de Europese Commissie, die het goedkeurde op 13 november 2007. Het programma formuleert strategische doelstellingen en steunt op de voormelde 4 assen. De Assen 1 en 2 maken in Vlaanderen 84% uit van de totale overheidssteun³. Voor de Assen 3 en 4 heeft Vlaanderen ervoor geopteerd slechts het minimum in te zetten⁴. Vlaanderen heeft expliciet aangegeven dat zijn programma voor plattelandsontwikkeling coherent is met de doelstellingen van de Lissabonstrategie.

Voor de uitvoering van de Assen 3 en 4 opteerde Vlaanderen voor een partnerschap met de provincies, die bij de beleidsvorming, de uitvoering en de financiering van het programma een belangrijke rol kregen toebedeeld. Voor de uitvoering van As 3 werd binnen iedere provincie een provinciaal managementcomité (PMC) opgericht met zowel vertegenwoordigers van de Vlaamse, provinciale en lokale overheid als van het middenveld. Voor As 4 werd een beroep gedaan op de plaatselijke actoren van de meest rurale gebieden, die zich verenigden in en erkenning kregen als *plaatselijke groep* (PG's).

Het Rekenhof heeft de maatregelen onderzocht waarvoor zowel Europese, Vlaamse als provinciale middelen worden ingezet, met name de gebiedsgerichte werking van de Assen 3 en 4⁵. Op het Vlaamse niveau is de Coördinerende Cel Europees Plattelandsbeleid van het Departement Landbouw en Visserij aangewezen als beheersautoriteit voor het programma voor plattelandsontwikkeling. Zij staat in voor het algemeen beheer en de algemene communicatie.

¹ Aangezien in België de gewesten voor deze materie bevoegd zijn, moet *de lidstaat* hier worden gelezen als *het Vlaams Gewest* en, gelet op de in Vlaanderen afgesproken organisatie, soms ook als *de Vlaamse provincies* of beide samen.

² Het programma is een vervolg op PDPO I, dat liep van 2000 tot 2006. Lopende maatregelen werden automatisch mee overgenomen, maar zijn intussen uitgedoofd.

³ De Assen 1 en 2 omvatten maatregelen respectievelijk ter verbetering van het concurrentievermogen en ter verbetering van het landbeheer en het milieu. In 2007 onderzocht het Rekenhof de landbouwinvesteringssteun in het kader van het Europese plattelandsbeleid 2000-2006 (Stuk 37-C (2007-2008) – Nr. 1, 2 januari 2008). Die investerings- en vestigingssteun is in het huidige programma 2006-2007 vooral vervat in As 1.

⁴ Volgens de Europese regels moet minimum 10% worden voorbehouden voor As 3 en minimum 5% voor As 4.

⁵ Met uitzondering van het gedeelte beheerd door het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) en het Agentschap Natuur en Bos, dat 3,3 miljoen euro vertegenwoordigt van het totale bedrag van 75,6 miljoen euro voor de gebiedsgerichte maatregelen van de Assen 3 en 4.

Voor de onderzochte maatregelen van de Assen 3 en 4⁶ treedt de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) op als beheersdienst: zij staat in voor het algemeen beheer van de contacten met de andere actoren, controleert de declaratie- en betaaldossiers en zorgt voor de communicatie met het betaalorgaan, dat de betalingen uitvoert⁷. Het betaalorgaan situeert zich in het Agentschap voor Landbouw en Visserij. Ingevolge een protocol tussen het betaalorgaan en de VLM voert deze laatste ook de voornaamste controles uit⁸. Voor deze materie ressorteert de VLM onder de minister van Plattelandsbeleid.

Voor de periode 2007-2013 wordt de cofinanciering voor de Assen 3 en 4 op 72,3 miljoen euro begroot, als volgt te verdelen:

Tabel 1: Subsidiebedragen in euro

		EU	Vlaanderen	Provincie	Totaal
West-Vl.	As 3	1.623.116,66	1.843.193,23	1.944.078,98	5.410.388,87
	As 4	3.514.882,13	3.890.403,72	4.310.987,91	11.716.273,76
	Totaal	5.137.998,79	5.733.596,95	6.255.066,89	17.126.662,63
Oost-Vl.	As 3	2.142.730,60	2.418.321,48	2.581.383,26	7.142.435,34
	As 4	2.538.099,47	2.809.263,95	3.112.968,16	8.460.331,58
	Totaal	4.680.830,08	5.227.585,43	5.694.351,42	15.602.766,93
Vl.-Brabant	As 3	1.737.937,72	1.970.281,49	2.084.906,52	5.793.125,73
	As 4	1.952.360,15	2.160.945,64	2.394.561,38	6.507.867,17
	Totaal	3.690.297,87	4.131.227,13	4.479.467,90	12.300.992,90
Antwerpen	As 3	1.971.472,07	2.228.766,10	2.371.335,41	6.571.573,58
	As 4	2.290.286,68	2.534.975,43	2.809.026,83	7.634.288,94
	Totaal	4.261.758,76	4.763.741,53	5.180.362,24	14.205.862,53
Limburg	As 3	1.831.351,46	2.073.675,34	2.199.478,07	6.104.504,87
	As 4	2.087.530,76	2.310.557,55	2.560.347,56	6.958.435,87
	Totaal	3.918.882,22	4.384.232,89	4.759.825,63	13.062.940,74
Totaal	As 3	9.306.608,51	10.534.237,64	11.181.182,24	31.022.028,39
	As 4	12.383.159,19	13.706.146,29	15.187.891,84	41.277.197,32
	Totaal	21.689.767,71	24.240.383,92	26.369.074,08	72.299.225,71

Voor As 3 werd het vastgestelde budget van 2007 tot 2012 telkens volledig toegekend aan projecten (tot nu toe 27, 7 miljoen euro). Wat uitbetaling betreft, zijn alleen de jaren 2007 en 2008 volledig afgesloten⁹. Daaruit blijkt een benuttingsgraad van ongeveer 95%. Van het in 2009 vastgelegde bedrag, was medio 2012 85% uitbetaald¹⁰, van 2010 65% en van 2011 20%¹¹. De resterende bedragen van 2007, 2008 en 2009 zullen bij het beschikbare budget voor 2013 worden gevoegd. Het is de bedoeling dat voor het laatste jaar van het programma in iedere provincie één of meerdere projecten worden geselecteerd om de restbedragen te absorberen, zodat het

⁶ In het verdere verslag zal As 3, tenzij anders aangegeven, staan voor de gebiedsgerichte maatregelen van As 3 exclusief het gedeelte beheerd door het departement LNE en Natuur en Bos.

⁷ Europese, Vlaamse en provinciale steun wordt altijd samen en in dezelfde verhouding uitbetaald: 30% Europese middelen, 33,2% Vlaamse en 36,8% provinciale.

⁸ Op de wijze waarop de VLM haar controletaken uitvoert, wordt toegezien door de interne auditdienst van het betaalorgaan (zie 4.2).

⁹ Voor projecten van het jaar N kunnen kosten tot 30 juni van het jaar N+2 aangerekend worden. Zie 4.1, in het bijzonder voetnoot 95.

¹⁰ In beginsel is 2009 een afgesloten jaar maar 2 grote projecten hebben een jaar verlenging gekregen, zodat kosten tot midden 2012 in rekening kunnen worden gebracht. De benuttingsgraad voor dat jaar zal bijgevolg nog stijgen.

¹¹ Voor ieder project kunnen 5 declaraties worden ingediend; voor 2010 wordt de laatste – in het bijzonder voor grotere projecten vaak de hoogste – ingediend medio 2012. Voor 2011 kunnen er nog 3 declaraties worden ingediend.

budget nagenoeg volledig wordt aangewend¹².

Voor As 4 is de situatie iets complexer, o.a. door de verschillende periodiciteit van de oproepen, de variabele kosten voor de werking van de PG en de samenwerkingsprojecten, en vooral ook omdat projecten soms worden toegerekend op verschillende jaartranches. Over alle PG's heen werd al 86,6% van het totale budget voor de volledige programmaperiode vastgelegd. Drie van de tien PG's hebben zelfs al meer dan 90% van hun budget voor de volledige programmaperiode vastgelegd¹³. De Limburgse PG's hebben een kleiner deel van hun budget vastgelegd, beide ongeveer 75%. De jaartranches 2009 en 2010 werden door alle PG's (nagenoeg) volledig toegewezen; behalve voor de Limburgse PG's, is dat ook voor 2011 het geval¹⁴. Wat de uitbetaling betreft, zijn de jaren 2008 en 2009 volledig afgesloten. In totaal werd van het op 2008 vastgelegde bedrag 94% uitbetaald, van het op 2009 vastgelegde 87%. Voor alle Leader-gebieden samen werd al 42,8% van het totale budget voor de volledige programmaperiode (dus inclusief het nog niet vastgelegde gedeelte) uitbetaald¹⁵. Ook hier is het de bedoeling de resterende bedragen bij het beschikbare budget 2013 te voegen, en projecten te selecteren om de restbedragen te absorberen en zo tot een (nagenoeg) volledige aanwending van het budget te komen.

1.2 Onderzoeksvragen

Vlaanderen heeft de provincies – en onrechtstreeks de plaatselijke besturen en het middenveld – een belangrijke taak toebedeeld in de realisatie van de doelstellingen van de Assen 3 en 4 voor de periode 2007-2013. Daardoor moeten zowel in As 3 als in As 4 diverse actoren binnen nieuwe structuren samenwerken. Het Rekenhof wilde nagaan of die beheersstructuren behoorlijk werken. Het onderzoek had vooral betrekking op de structuren op bovenlokaal niveau (de PG's) en op provinciaal niveau (de PMC's), alsook op de beheersdienst (de VLM)¹⁶.

Aangezien zowel de EU als Vlaanderen zelf het plattelandsontwikkelingsbeleid linken aan de Lissabondoelstellingen, heeft het Rekenhof onderzocht of de (beleids)doelstellingen doorheen de hele structuur op gepaste wijze en met aandacht voor de doelstellingen van de Lissabonstrategie zijn doorvertaald en of de diverse actoren bij de toewijzing van projecten en bij de controle en de evaluatie achteraf voldoende oog hebben voor de kwaliteitsvolle, zuinige en efficiënte realisatie van die doelstellingen.

1.3 Methodiek

Het onderzoek werd op 23 februari 2011 aangekondigd bij de betrokken administraties en ministers, bij de deputaties van de vijf provincies en bij de voorzitter van het Vlaams Parlement. Het ontwerp van verslag werd op 2 mei 2012 voor commentaar bezorgd aan de Vlaams minister voor Plattelandsbeleid, de gedelegeerd bestuurder van de VLM, en de deputaties van de vijf Vlaamse provincies. De VLM bezorgde haar antwoord op 31 mei. De provincies Limburg, West-Vlaanderen en Antwerpen respectievelijk op 1, 6 en 8 juni. De provincies Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant reageerden alleen bij mail. De minister sloot zich met brief van 13 juni aan bij de reactie van de VLM. De antwoorden werden verwerkt in het verslag en als bijlage

¹² Althans dit is het advies van de VLM die als beheersdienst streeft naar maximale benutting van de middelen.

¹³ Veel PG's hebben al projecten (gedeeltelijk) aan de jaartranche 2013 toegewezen.

¹⁴ Door de toewijzing van projecten aan de resterende middelen van de jaartranche 2011 die in juni 2012 nog verder diende te worden afgerond, wordt de jaartranche 2011 ook door de beide Limburgse PG's nagenoeg volledig toegewezen en wordt ook daar meer dan 80% van het volledige budget vastgelegd.

¹⁵ Voor de meeste Leader-gebieden rond 40%; hogere percentages worden gehaald door Westhoek (48%), Tielts Plateau (46%) en Pajottenland (57%).

¹⁶ Andere actoren - die overigens veelal een bredere bevoegdheid hebben dan de Assen 3 en 4 - komen maar in beperkte mate aan bod. Voor een goed begrip wordt de hele beheersstructuur van het PDPO weergegeven in de bijlage.

opgenomen¹⁷. Het verslag wordt zowel aan het Vlaams Parlement als aan de provincieraden bezorgd.

Het Rekenhof heeft bij zijn onderzoek rekening gehouden met de audits van de Interne Audit van het Agentschap voor Landbouw en Visserij, dat als onafhankelijke interneauditdienst van het betaalorgaan in de voorbije jaren audits heeft uitgevoerd naar de belangrijkste maatregelen van As 3. Het heeft ook gebruik gemaakt van de midterm-evaluatie van het PDPO II, dat zowel de uitvoering van de maatregelen (en van het programma als geheel) onderzocht als de evaluatie van de impact. Ook de jaarverslagen geven veel informatie over de uitvoering van het programma¹⁸. Nadat het Rekenhof zijn eigenlijke onderzoekswerk had uitgevoerd, publiceerde de VLM op haar website een uitvoerige en grondige tussentijdse evaluatie specifiek over de gebiedsgerichte werking¹⁹. Gegevens over het plattelandsontwikkelingsprogramma van andere lidstaten, komen vooral uit de hoorzitting over *LEADER as a tool for local development*, die op 20 juni 2011 werd georganiseerd door het Europees Economisch en Sociaal Comité.

Het Rekenhof heeft de PG-coördinatoren van As 4 een vragenlijst bezorgd, vooral over de selectie van projecten. De antwoorden werden met hen besproken. Met de provinciale plattelandscoördinatoren van As 3 werden dezelfde onderwerpen besproken, zowel individueel als ter gelegenheid van een maandelijks overleg van de plattelandscoördinatoren.

1.4 Structuur van het verslag

Eerst worden de gebiedsgerichte maatregelen kort voorgesteld en wordt bekeken hoe Vlaanderen daaraan invulling heeft gegeven. Vervolgens heeft het Rekenhof bijzondere aandacht besteed aan de selectie van de projecten, aangezien de hierboven aangehaalde audits en de door de EU opgelegde evaluaties en rapporteringen²⁰ daar niet op ingaan. In een volgend hoofdstuk wordt de controle en evaluatie van de individuele projecten onder de loep genomen. Hoofdstuk 5 handelt over de evaluatie van het programma, vooral uit het oogpunt van de rapporteringverplichtingen aan de EU. Ten slotte wordt de uitvoering van het programma getoetst aan de doelstellingen van de Lissabonstrategie. Het verslag sluit af met conclusies en aanbevelingen, niet alleen over de werking van de Vlaamse administratie, maar ook over de manier waarop de andere actoren (provincies en PG's) zijn omgegaan met de hen toebedeelde taken en bevoegdheden.

¹⁷ De nummers van de pagina's en voetnoten waar de antwoorden naar verwijzen, zijn die van het ontwerpverslag, en stemmen dus niet overeen met die van dit verslag.

¹⁸ Zowel de jaarverslagen als de midterm-evaluatie bevatten informatie over de uitvoering: aantal projecten, aard van de projecten, kostprijs, initiatiefnemers etc. De Assen 3 en 4 vormen echter maar een relatief klein onderdeel in het geheel van de rapportering.

¹⁹ Voor een optimale gebiedsgerichte plattelandswerking in PDPO III, Tussentijdse evaluatie gebiedsgerichte werking in PDPO II (2007-2013), december 2011, www.vlm.be. De evaluatie bevat meer en actueler cijfermateriaal dan de jaarverslagen en de midterm-evaluatie. Het bevat een evaluatie van de werking, een analyse en evaluatie van de projecten, een situering van PDPO II in het plattelandsbeleid en conclusies en aanbevelingen.

²⁰ Alleen de evaluatie van de VLM gaat in op enkele aspecten van de projectselectie, maar vooral met het oog op een analyse van de projecten. Ze gaat minder in op de procedure als dusdanig.

Gebiedsgerichte maatregelen

Hoofdstuk

2

2.1 Algemene aspecten

Om in te spelen op specifieke lokale behoeften en mogelijkheden, worden vanuit het plattelandsbeleid gebiedsgerichte acties ondersteund langs de zogenaamde Assen 3 en 4 van het PDPO II. De doelstelling van de gebiedsgerichte werking is de leefkwaliteit op het platteland verbeteren en de diversificatie van de economische bedrijvigheid bevorderen. Vlaanderen heeft die doelstelling²¹ ingevuld met vijf maatregelen²² waarvoor overheidssteun mogelijk is:

- Bevordering van toeristische activiteiten
- Basisvoorzieningen voor de economie en plattelandsbevolking
- Dorpskernvernieuwing en -ontwikkeling
- Instandhouding en opwaardering van het landelijke erfgoed
- Intermediaire dienstverlening

Vlaanderen heeft ervoor gekozen de provincies een belangrijke rol te laten spelen in zowel de beleidsbepaling als de uitvoering van de Assen 3 en 4: de provincies hebben mee de vijf bovenstaande maatregelen uitgewerkt. As 3 wordt op provinciaal niveau gepland en uitgevoerd (uiteraard binnen de contouren van het Vlaamse plan). Voor de uitvoering van As 4 werden per provincie twee Leader-gebieden geselecteerd. Vanwege de bottom-up-benadering in As 4 wordt de uitwerking van het plan en de uitvoering ervan in die Leader-gebieden toevertrouwd aan bovenlokale verenigingen (PG's), die werden geselecteerd op basis van hun lokale ontwikkelingsstrategie (LOS).

Het PDPO II bepaalt dat middelen van As 3 kunnen worden ingezet voor projecten op het platteland (het buitengebied²³), met uitzondering van de afgebakende Leader-gebieden die uitsluitend een beroep kunnen doen op de middelen van As 4²⁴. Die keuze voor exclusiviteit²⁵ - ieder deel van het platteland ligt ofwel in As 3-gebied ofwel in Leader-gebied - had grote gevolgen voor de implementatie van het programma²⁶. Samenhangend met die keuze heeft Vlaanderen ook beslist de middelen van As 4 niet voor te behouden voor As 1- of As 2-doelstellingen, maar voor de realisatie van As 3-doelstellingen²⁷.

In samenspraak met de provincies werden de middelen voor de Assen 3 en 4 samen verdeeld over de verschillende provincies op basis van een aantal verdeelsleutels. Over de verdeling van de middelen tussen de twee Leader-gebieden besliste iedere provincie zelf. Westhoek, het grootste Leader-gebied, kreeg een hoger subsidiebudget (8,7 miljoen euro) dan alle andere Leader-gebieden en de As 3-gebieden, Pajottenland het kleinste (2 miljoen euro). Zowel binnen As 3 als binnen As 4 worden de projecten gesubsidieerd tot maximum 65% van de subsidieerbare kost, waarvan 30% Europese middelen die afkomstig zijn van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), 33,2% Vlaamse middelen en 36,8% provinciale middelen.

²¹ As 3 bevat ook 1 (niet-gebiedsgerichte) maatregel waarin de provincies geen rol spelen en die hier niet aan bod komt.

²² Bij de tweede en de vijfde maatregel werd ook nog een submaatregel geformuleerd, respectievelijk ontwikkeling van de paardenhouderij als nieuwe economische drager op het platteland en verhoging van de omgevingskwaliteit via sensibiliserende en informatieve acties.

²³ Het buitengebied omvat het Vlaamse grondgebied met uitzondering van de stedelijke gebieden Antwerpen en Gent, Aalst, Brugge, Hasselt-Genk, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout. De grote open ruimtes gehelen van die stedelijke gebieden worden echter wel als buitengebied beschouwd.

²⁴ De middelen van As 3 kunnen eveneens worden aangewend voor provinciedekkende projecten, maar behalve in Limburg zijn dergelijke projecten beperkt in aantal.

²⁵ De meeste lidstaten hebben een andere keuze gemaakt: plattelandsgebied (As 3) en Leader-gebied (As 4) sluiten elkaar niet uit, maar de aard van de projecten is verschillend.

²⁶ Zie 2.3 Leader-gebieden.

²⁷ PDPO II, 7/14. Die keuze werd door de EU aanbevolen. De meeste lidstaten hebben de middelen van As 4 trouwens voorbehouden voor As 3-doelstellingen of spenderen in ieder geval het overgrote deel van de As 4-middelen aan As 3-doelstellingen.

2.2 As 3

De provincies stelden ter uitvoering van het Vlaamse plan een eigen provinciaal plattelandsontwikkelingsplan (PPOP) voor As 3 vast, waarin ze eigen accenten en prioriteiten konden vastleggen²⁸. West- en Oost-Vlaanderen beschikten al eerder over een eigen plattelandsbeleidsplan en stelden in het kader van het PDPO II een uitvoeringsplan op. De andere provincies stelden voor het eerst een plan op, met alle aspecten van het platteland. Antwerpen en Limburg deden daarvoor een beroep op een extern bureau.

De provinciale plannen zijn niet uniform qua inhoud en structuur. Ze zijn in het geheel genomen van behoorlijke kwaliteit qua omgevingsanalyse, prioriteiten, doelstellingen en acties, maar maken weinig eigen keuzes. Alle provinciale plannen nemen de vijf Vlaamse maatregelen over en formuleren in de regel een aantal eigen doelstellingen. Soms is er een duidelijk (hiërarchisch) verband tussen Vlaamse maatregelen en provinciale doelstellingen (doelstellingen passen m.a.w. binnen een bepaalde maatregel), of rechtstreeks tussen acties - soorten projecten die in aanmerking komen - en maatregelen. Soms worden de doelstellingen los van de maatregelen geformuleerd en wordt tekstueel of via kruistabellen aangegeven hoe die passen binnen de vijf Vlaamse maatregelen. Zeker als doelstellingen los van de maatregelen worden geformuleerd, is de verhouding tussen beide niet altijd duidelijk.

Bij de twee voormelde provincies die al over een plattelandsbeleidsplan beschikten en een uitvoeringsplan opstelden²⁹, zijn de plannen relatief eenvoudig en helder, en zijn de doelstellingen en hun verhouding tot de Vlaamse maatregelen vrij duidelijk. De plannen van de provincies Limburg en Antwerpen daarentegen bieden - ondanks of wegens hun op het eerste gezicht ambitieuzere opzet - op dit punt minder houvast: de relatie tussen de Vlaamse maatregelen en de provinciale doelstellingen is minder duidelijk.

Hoewel de provinciale plannen geen eigen keuzes maken binnen de Vlaamse maatregelen, leggen zij soms wel in beperkte mate eigen accenten, bv. door de mogelijke acties vrij restrictief te omschrijven of bijkomende voorwaarden op te leggen, expliciet aan te geven aan welke eigenschappen projecten bij voorkeur voldoen, enz.³⁰. Ook inzake financiering maken sommige provincies eigen keuzes: zo wordt soms - al dan niet afhankelijk van de aard van het project - het aandeel van de overheidssteun beperkt of worden maximumbedragen aan subsidie vastgelegd. Soms worden die percentages of maximumbedragen ook afhankelijk gemaakt van de aard van de promotor of de financiële draagkracht van de gemeente.

Structureel wordt het partnerschap tussen de Vlaamse Gemeenschap en de provincies (en gemeenten) voor As 3 verankerd in de plaatselijke managementcomités (PMC's), met vertegenwoordigers van de lokale, provinciale en Vlaamse overheid, alsook adviserende leden die vooral uit het middenveld komen. Iedere Vlaamse minister heeft een vertegenwoordiger in elk PMC en bij de adviserende leden neemt de VLM een belangrijke plaats in. De VLM heeft twee adviserende leden: het afdelingshoofd van de provinciale afdeling van de VLM en een vertegenwoordiger van de Afdeling Platteland (VLM Brussel). Het middenveld heeft vijf adviserende leden. De voornaamste taak van het PMC is de selectie van de ingediende projecten. Het stemmengewicht is evenredig verdeeld tussen de Vlaamse overheid, de provincie en de plaatselijke besturen. In laatste instantie worden de projecten bij ministerieel besluit goedgekeurd. Afspraken rond verantwoordelijkheden en taken werden in samenwerkingsovereenkomsten tussen de Vlaamse overheid en de VLM enerzijds en de provincies anderzijds vastgelegd.

²⁸ De provinciale plannen werden gescreend door de VLM en goedgekeurd door de minister.

²⁹ West-Vlaanderen had al veel ervaring met gebiedsgerichte werking en dat blijkt ook uit zijn provinciaal (uitvoerings) plan (en uit de lokale ontwikkelingsstrategieën voor de Leader-gebieden waarin de provincie ook een belangrijke hand had).

³⁰ Hoewel alle provinciale plannen alle Vlaamse maatregelen overnemen, verschilt de mate waarin die maatregelen in de verschillende provincies aan bod (kunnen) komen, soms aanzienlijk. Zo moet in Limburg een project dorpskernvernieuwing aan strenge restrictieve vereisten voldoen, zodat die maatregel daar nauwelijks aan bod komt, terwijl West-Vlaanderen in de praktijk juist sterk inzet op die maatregel.

In iedere provincie wordt het PMC bijgestaan door een technische werkgroep (TW), die vooral advies verleent over de ingediende voorstellen. Ook in die TW is de Vlaamse overheid vertegenwoordigd. Vooral de inbreng van de VLM is hier belangrijk: eenzelfde personeelslid van de VLM woont alle vergaderingen van de TW's en PMC's bij, leest en adviseert alle ingediende projectvoorstellen.

De informatieverstrekking aan en begeleiding van de promotoren, de administratieve ondersteuning van het PMC, de opvolging van de projecten, de controle van de ingediende declaratiedossiers, enz. zijn in handen van de plattelandscoördinatoren van de provincies. Zij zorgen ook voor de communicatie met de beheersdienst op het Vlaamse niveau, de VLM. De VLM zetelt als beheersdienst in de TW's en de PMC's, behandelt de declaratiedossiers, en zorgt voor de communicatie met het betaalorgaan.

2.3 As 4

Algemeen

In de methodologische As 4 binnen de Leader-gebieden kan nog meer gebiedsspecifiek worden gewerkt dan in As 3. Volgens de EU moet As 4 vooral bijdragen aan de lokale ontwikkeling, de bestuurlijke capaciteit van de lokale gemeenschappen versterken en innovatie aanmoedigen. In Vlaanderen worden de middelen van As 4 exclusief voorbehouden voor de realisatie van As 3-doelstellingen. Vanwege de bottom-up-benadering werd de uitvoering toevertrouwd aan plaatselijke actoren, die zich verenigden in een plaatselijke groep (PG), een lokale ontwikkelingsstrategie (LOS) uitwerkten en op basis daarvan erkend werden als Leader-gebied.

Binnen de EU hebben de PG's in Vlaanderen de ruimste bevoegdheden en taken gekregen: zij staan in voor de uitvoering van hun LOS, bepalen autonoom hun regels en procedure, en selecteren de projecten en volgen ze op, inclusief bv. de (eerstelijns)controle van de declaraties. In de EU zorgt zowat de helft van de PG's alleen voor de selectie van de projecten. De andere helft heeft ook bepaalde taken en bevoegdheden inzake opvolging en controle.

Voor de administratieve ondersteuning en de contacten met de projectpromotoren stelt de PG een coördinator aan, van wie de taken inzake begeleiding en controle vergelijkbaar zijn met die van de plattelandscoördinator voor As 3.

Omdat de PG's de kans moesten krijgen zich te vormen en een LOS op te stellen, konden de eerste projecten van As 4 maar in de loop van 2008 worden goedgekeurd.

Plaatselijke groepen (PG's)

Op Europees niveau werden een aantal voorwaarden gesteld voor de samenstelling van PG's: de plaatselijke sociaaleconomische actoren dienen evenwichtig en representatief te zijn vertegenwoordigd. Zij moeten op het niveau van de besluitvorming minstens 50% van het plaatselijke partnerschap uitmaken. De andere partners zijn de plaatselijke overheden.

De samenstelling en werking van de 10 Vlaamse PG's zijn onderling sterk verschillend. PG's tellen van 16 tot 50 leden. Soms hebben alle leden beslissingsbevoegdheid, soms hebben enkele alleen een adviserende stem, soms wordt gewerkt met adviesorganen³¹. Zeven PG's hebben een dagelijks bestuur, bevoegd voor minder belangrijke beslissingen die op korte termijn moeten worden genomen of voor adviesverlening aan de PG.

³¹ In de West-Vlaamse PG's zijn die samengesteld uit leden die geen deel uitmaken van de PG. Ze worden daar ook technische werkgroep genoemd.

Aanvankelijk heerste er grote onduidelijkheid over de mogelijke juridische structuur van de PG's. Uiteindelijk kozen alle PG's voor een juridische structuur zonder rechtspersoonlijkheid met een andere rechtspersoon als eerstverantwoordelijke. Vier PG's kozen voor een interlokale vereniging en de zes andere voor een feitelijke vereniging. Behalve de Vlaams-Brabantse³² kozen alle PG's ervoor de provincie of een aan de provincie gelieerde instantie aan te wijzen als eerstverantwoordelijke.

De PG's zijn op het niveau van de besluitvorming formeel, zoals vereist, voor minstens de helft samengesteld uit vertegenwoordigers van het middenveld, de plaatselijke sociaaleconomische actoren, en voor het overige uit vertegenwoordigers van de openbare sector, vooral de provincie³³ en de gemeenten³⁴. In nagenoeg alle PG's zetelen echter vzw's of organisaties met een min of meer sterke band met de overheid die als middenveld worden beschouwd, bv. provinciale of gemeentelijke vzw's, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, Regionale Landschappen. Soms hebben zij alleen een adviserende stem of worden zij vertegenwoordigd door hun coördinatoren. Soms is er echter gevaar op een de facto overwicht van de (provinciale en lokale) overheid³⁵. In de in 2011 herziene Europese handleiding voor Leader wordt de regel geïntroduceerd dat bij beslissingen een meerderheid uit de private sector aanwezig moet zijn. Die regel zal het probleem maar gedeeltelijk verhelpen, aangezien het knelpunt eerder ligt bij hoe de private sector wordt omschreven. Bovendien komt het voor dat vertegenwoordigers van het middenveld ook een plaatselijk politiek mandaat uitoefenen, of omgekeerd: dat vertegenwoordigers van de openbare sector ook een functie hebben bij een organisatie die in de PG zetelt. Daardoor vervaagt het onderscheid tussen publieke en private sector op het niveau van de fysieke personen die deel uitmaken van de PG en ontstaat een risico op belangenverstrengeling, ook al omdat de organisaties en overheden die deel uitmaken van de PG, zelf heel wat projectvoorstellen indienen (zie 3.2). De PG's zelf ervaren die toestand niet echt als een probleem. Zij vinden het normaal dat vooral personen die maatschappelijk actief zijn, worden gevraagd en interesse tonen om in een PG te zetelen. Die personen zijn vaak op meer dan één vlak actief (in de politiek, in de sociaaleconomische sector, in het verenigingsleven, enz.) en door hun aanwezigheid in de PG, zo stellen zij, is het mogelijk een hechte groep te vormen die banden heeft met alle sectoren.

Leader-gebieden

De EU heeft een aantal criteria voor Leader-gebieden vastgesteld. De lidstaten konden daar gemotiveerd van afwijken en kregen de mogelijkheid aanvullende criteria vast te stellen. Vlaanderen heeft een aantal criteria vooropgesteld, o.a. voor bebouwde oppervlakte, bevolkingdichtheid en bevolkingsaantal. Ook moeten Leader-gebieden uit fysisch, geografisch, economisch en sociaal oogpunt een homogeen geheel vormen.

In Vlaanderen werd beslist de Leader-gebieden meteen voor de hele periode 2007-2013 te erkennen en maximum tien Leader-gebieden (twee per provincie) te aanvaarden. In de vijf provincies waren er telkens twee kandidaturen, zodat de selectie van de Leader-gebieden weinig problemen stelde³⁶, maar er ook geen concurrentie was. In sommige gevallen heeft de provincie blijkbaar de facto beslist welk gebied in aanmerking kwam voor Leader.

³² Daar werd geopteerd voor een vzw opgericht door de partners in de PG.

³³ In de regel heeft de provincie één effectieve stem, maar in de West-Vlaamse PG's heeft de provincie de helft van de stemmen van de openbare sector en dus één vierde van het totale aantal stemmen. In vijf PG's is de vertegenwoordiger van de provincie ook de voorzitter van de PG. In vier PG's is een burgemeester of schepen van een van de deelnemende gemeenten voorzitter. Alleen in de PG Westhoek is een vertegenwoordiger van het middenveld voorzitter.

³⁴ Vlaanderen is in beginsel in geen enkele PG vertegenwoordigd op het niveau van de besluitvorming. De VLM zetelt in de PG Meetjesland-Leie-Schelde wel als effectief lid. In de andere PG's zetelt de provinciale afdeling van de VLM als adviserend lid, behalve in de PG van de provincie Antwerpen, waar de VLM niet vertegenwoordigd is.

³⁵ Als die semipublieke private organisaties worden vertegenwoordigd door iemand met een uitvoerend politiek mandaat, wordt die persoon bij de berekening van de stemmen wel tot de openbare sector gerekend.

³⁶ De volgende 10 Leader-gebieden werden geselecteerd: Pajottenland, Hageland, Haspengouw, Kempen en Maasland, Vlaamse Ardennen, Meetjesland-Leie-Schelde, MarkAnte Kempen, Midden-Kempen Beweegt!, Tielts Plateau, Westhoek.

Bij de vorming van de Leader-gebieden blijken bepaalde elementen een versturende en enigszins tegengestelde invloed te hebben gehad. Enerzijds diende aan de vastgestelde criteria te worden voldaan, anderzijds was het de bedoeling – gezien de vooraf bepaalde en exclusieve verdeling van de middelen tussen de Assen 3 en 4 – de Leader-gebieden zo groot mogelijk af te bakenen om de middelen zo evenwichtig mogelijk te spreiden over het hele platteland. Beide elementen hebben soms geleid tot onlogische en complexe gebiedsafbakeringen. De PG's halen vooral de Leader-criteria aan als determinerend voor hun geografische afbakening. Een aantal gebieden hebben geopteerd voor een vrij logische en coherente afbakening³⁷. De meeste hebben echter behoorlijk wat gepuzzeld om hun gebied samen te stellen. Meestal was er bij de start sprake van een vrij natuurlijk omschreven gebied, maar om aan de criteria te voldoen werden dichterbevolkte en –bebouwde gedeelten van de aangesloten gemeenten niet in het Leader-gebied opgenomen. Dat werd gecompenseerd door andere landelijke (deel) gemeenten wel in het Leader-gebied op te nemen. Een enkele keer werd zelfs een deel van een deelgemeente opgenomen in het Leader-gebied. Daardoor werd duidelijk afbreuk gedaan aan de coherentie en de homogeniteit van het gebied³⁸.

De vrij kunstmatige geografische afbakening van de Leader-gebieden wordt door de betrokken PG's achteraf unaniem als negatief ervaren. Projecten voor een gemeente die slechts gedeeltelijk in een Leader-gebied ligt, moeten immers zowel door het PMC (As 3) als door de PG (As 4) worden goedgekeurd, met alle gevolgen van dien voor opvolging, toerekening van kosten, enz. Bovendien is er minder samenhang, komt regionale werking moeilijker van de grond, voelen de inwoners zich minder betrokken en voelen gemeenten waarvan slechts een (dunbevolkte) deelgemeente werd opgenomen in het gebied, zich vaak minder aangesproken door de Leader-werking. De artificiële afbakening van sommige Leader-gebieden kan ook een optimale netwerkvorming (wezenlijk element van de plaatselijke capaciteitsopbouw) eerder in de weg staan.

Lokale ontwikkelingsstrategie (LOS)

De PG's moeten voor As 4 een LOS uitwerken. De LOS moet gebiedsgericht zijn, geïntegreerd, alsook gericht op innovatie, op een sectoroverschrijdende aanpak en capaciteitsopbouw. De strategie moet aangeven hoe de middelen innovatief en duurzaam zullen worden ingezet. Zij dient te worden gedragen door het lokaal partnerschap dat zich in de PG heeft verenigd. De doelstellingen en acties moeten passen binnen de doelstellingen van As 3 en van het PPOP. Projecten moeten passen binnen de LOS³⁹. Volgens de Europese Commissie⁴⁰ is dat overigens het enige determinerend criterium bij de selectie van projecten.

De ontstaansgeschiedenis van de lokale ontwikkelingsstrategieën is erg divers en niet te scheiden van de totstandkoming van de Leader-gebieden en de samenstelling van de PG. De gebieden die in de vorige periode tot Leader+ behoorden, zijn vooral vertrokken van hun vroegere programma. In de beide Limburgse Leader-gebieden heeft de provincie het initiatief genomen de LOS te schrijven en daar actoren rond samen te brengen. Soms hebben andere actoren (mee) het voortouw genomen. Wel werd ervoor gezorgd dat alle besturen en organisaties die deel uitmaken van de PG, zich achter de LOS hebben geschaard.

De lokale ontwikkelingsstrategieën hebben gelijkaardige kwaliteiten en gebreken als de PPOP. Ze vertrekken vanuit een vrij degelijke omgevingsanalyse. De provinciale keuzes worden er

³⁷ Bv. Westhoek en Pajottenland, twee gebieden die in een vorige periode ook Leader-steun ontvingen.

³⁸ Gavere ligt bv. deels in het Leader-gebied Vlaamse Ardennen, deels in het Leader-gebied Meetjesland- Leie- Schelde en deels in het As 3-buitengebied.

³⁹ Daarnaast kunnen samenwerkingsverbanden met andere plattelandsgebieden worden gesubsidieerd en de werkingskosten van de PG's.

⁴⁰ Europese Rekenkamer, speciaal verslag nr 5/2010, 16 november 2010 – Toepassing van de Leader-aanpak op plattelandsontwikkeling, antwoorden van de Commissie.

meestal in overgenomen⁴¹ en soms verder aangescherpt, maar de meeste PG's hebben nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid in hun LOS eigen keuzes te maken⁴². Ook wat betreft innovatie, multisectorale aanpak en plaatselijke capaciteitsopbouw, zijn weinig eigen accenten opgenomen, wat nochtans de bedoeling is van een LOS en de meerwaarde van Leader zou moeten vormen. De lokale ontwikkelingsstrategieën onderscheiden zich op dat vlak niet direct van de provinciale plannen. Slechts in enkele ontwikkelingsstrategieën worden daarover bijkomende elementen teruggevonden. Aanzetten tot eigen keuzes en aandacht voor de specifieke focus komen het meest aan bod in de ontwikkelingsstrategieën van gebieden die reeds vroeger Leader-steun ontvingen.

Tijdsdruk en vooral de wederzijdse geografische uitsluiting van de Assen 3 en 4 worden door de betrokken PG's aangehaald als de reden waarom ze in de LOS weinig uitgesproken keuzes hebben gemaakt. Ze gaven er de voorkeur aan zo goed als alle mogelijkheden open te houden. Goede projecten die door de gemaakte keuzes niet zouden passen in de LOS, kunnen immers niet via As 3 worden gesubsidieerd⁴³.

2.4 Conclusie

Vlaanderen heeft beslist As 4-middelen uitsluitend in te zetten voor As 3-doelstellingen. Hoewel As 4 zich dus niet inhoudelijk, maar wel methodologisch onderscheidt van As 3, heeft Vlaanderen vervolgens toch gekozen voor een strikte geografische scheiding tussen As 3- en As 4-gebieden. Die keuze, en de aanvullende criteria om de gebieden af te bakenen, heeft geleid tot een onlogische afbakening van de Leader-gebieden, wat de regionale werking niet ten goede kwam.

De provinciale plannen voor As 3 en de lokale ontwikkelingsstrategieën die de PG's opstelden voor As 4 zijn van behoorlijke kwaliteit, maar bevatten nauwelijks eigen uitgesproken keuzes, o.a. als gevolg van de wederzijdse geografische uitsluiting van de As 3- en As 4-gebieden. In sommige PG's is de kans op een de facto overwicht van de openbare sector niet denkbeeldig.

⁴¹ Bij vier PG's (waaronder de twee Limburgse) komt dorpskernvernieuwing niet in aanmerking voor subsidiëring.

⁴² In enkele gevallen werden de LOS in beperkte mate bijgestuurd na opmerkingen van de TW's en PMC's. Het ging daarbij niet om belangrijke inhoudelijke wijzigingen, maar eerder om tekstuele aanpassingen en verduidelijkingen, vooral op basis van opmerkingen van de VLM die als lid van de TW's alle LOS nalas en aan het PDPO II toetste.

⁴³ Midterm-evaluatie, p. 62.

Selectie van projecten

Hoofdstuk

3

Het Rekenhof heeft in As 3 de oproep 2010 (projecten 2011) en voor As 4 de projecten uitvoerbaar vanaf 2011 onderzocht⁴⁴.

3.1 As 3

Oproep en indiening van voorstellen

Binnen As 3 verloopt de selectie van projecten in grote lijnen uniform in de vijf provincies. In principe lanceert het PMC jaarlijks een oproep om projecten in te dienen die passen in het PPOP. Bij iedere projectoproep worden de kandidaat-promotoren gewezen op de voorwaarden en de te volgen procedure. De projectfiche, de handleiding om de projectfiche in te vullen en de beoordelingscriteria worden hen ter beschikking gesteld.

De provincies bepalen zelf wanneer en via welke kanalen (lokale media, website, mailing naar gemeentebesturen, mogelijke promotoren, actoren die in het buitengebied werken, enz.) zij de oproep organiseren. Daarbij zijn er verschillen tussen de provincies: van beperkte publicatie tot individueel aanschrijven van alle actoren in het adressenbestand. De VLM beschouwt het als een goede praktijk de oproep te lanceren in mei, voor indiening in het najaar en selectie door het PMC tegen het einde van het jaar. Meestal respecteren de provincies die timing.

De gehanteerde timing heeft het voordeel dat kandidaat-promotoren zich voor de indiening van hun voorstel kunnen laten bijstaan door de plattelandscoördinatoren. Ook is het mogelijk aanvragen bij te werken tussen het moment van indiening en selectie (ontbrekende stukken opvragen, verduidelijkingen vragen, kleinere aanpassingen, enz.). De begeleiding van potentiële promotoren door de plattelandscoördinatoren is moeilijk te beoordelen⁴⁵. Duidelijk is wel dat er in de meeste dossiers contacten hebben plaatsgevonden.

De projectfiche bevat – indien goed ingevuld – alle gegevens om het project te beoordelen en later op te volgen en te evalueren. De indiener moet ook aangeven hoe het project past in de Vlaamse maatregelen en in het PPOP, hij moet de doelstellingen en de verwachte resultaten van het project formuleren, met indicatoren (verplichte⁴⁶ en facultatieve eigen indicatoren), en aangeven waarom de steun noodzakelijk is⁴⁷. Samenwerkingsovereenkomsten met eventuele copromotoren en eventuele garantieverklaringen van partners moeten worden toegevoegd.

De handleiding geeft duidelijk de ontvankelijkheids-, financierings-, en subsidievoorwaarden aan, alsook de selectiecriteria, zodat promotoren precies weten hoe ze hun aanvraag moeten indienen, welke financiële inspanning zij zelf – eventueel samen met copromotoren en partners – moeten dragen, welke kosten in aanmerking komen voor subsidiëring en hoe hun aanvraag zal worden behandeld en beoordeeld.

⁴⁴ Dat waren op het ogenblik van het onderzoek de meest recente oproepen. Pajottenland heeft in 2010 geen oproep gelanceerd; daar werd de meest recente oproep onderzocht. Samenwerkingsprojecten tussen PG's, zowel tussen Vlaamse als andere PG's, werden niet onderzocht. Voor die projecten gelden andere regels en criteria. Zij worden door de minister van Plattelandsbeleid op advies van de VLM goedgekeurd. Hun aantal was beperkt en ten tijde van het onderzoek bevonden de meeste zich nog in de opstartfase.

⁴⁵ Alle provincies verwachten dat kandidaat-promotoren hun project en aanvraag vooraf aankondigen en bespreken met de plattelandscoördinator (die eventueel advies kan vragen aan de inhoudelijke diensten van de provincie). Uit de besprekingen kan blijken dat de promotor zijn project moet bijsturen of zelfs dat zijn project geen kans maakt. Coördinatoren melden dat het nog nauwelijks voorkomt dat een project wordt ingediend zonder dat daarover op voorhand overleg is geweest. Zij zetten promotoren ertoe aan hun dossier voldoende uit te werken vóór de indiening, waardoor zij de indiening van hun dossier soms uitstellen tot een volgende ronde.

⁴⁶ Het gaat vooral om de indicatoren die zijn opgenomen in het Europese Gemeenschappelijk Toezicht- en Evaluatiekader (GTEK). Bij de maatregel bevordering van toeristische activiteiten gaat het bv. om aantal acties, kostprijs, aantal bijkomende toeristen, aantal bijkomende overnachtingen, aantal jobs en aantal jobs VTE.

⁴⁷ De promotor moet aantonen waarom het project niet kan worden uitgevoerd met reguliere middelen en dat het niet tot zijn reguliere werking behoort.

Beoordeling van voorstellen en beslissingen

Projectvoorstellen worden ingediend bij de provinciale plattelandscoördinator, die ze ook bezorgt aan de beheersdienst, de VLM. De voorstellen worden geadviseerd door de TW, die voornamelijk is samengesteld uit experts⁴⁸. Zij zorgen voor een screening⁴⁹ en beoordeling van de voorstellen op basis van de selectiecriteria. Leden die op een of andere manier een belang hebben bij een voorstel, mogen dat niet mee beoordelen. De VLM leest alle voorstellen en onderzoekt vooral of ze voldoen aan de Europese en Vlaamse vereisten en regels. In Limburg wordt ook nog het advies ingewonnen van de provinciale diensten.

De beoordelingscriteria zijn in principe in alle provincies gelijklopend. De checklist met criteria⁵⁰ die de VLM heeft opgesteld, wordt niet door alle TW's in extenso gebruikt, maar alle TW's baseren hun beoordeling en advies er wel op. Voor de beoordeling steunt de TW vooral op de gegevens van het dossier. Daarbij is het niet altijd mogelijk bv. de vooropgestelde resultaten⁵¹ of de reden waarom het project niet zonder de subsidie kan worden uitgevoerd⁵², aan een kritisch onderzoek te onderwerpen.

Ondanks de duidelijke handleiding en de begeleiding door de plattelandscoördinator blijken voorstellen toch regelmatig fouten en onduidelijkheden te bevatten. Vooral de financiële gegevens worden vaak verkeerd ingevuld. Bij veel projecten heeft de TW nog vragen of opmerkingen, die er kunnen toe leiden dat de TW een voorwaardelijk advies uitbrengt. Het gaat meestal om voorwaarden die nog voor de bespreking in het PMC moeten worden vervuld (bv. bepaalde gegevens of documenten bezorgen), maar het kan ook gaan om voorwaarden bij de uitvoering van het project (bv. de opgedane expertise moet worden gedeeld). In het laatste geval adviseert de TW aan de PMC die voorwaarden mee op te nemen in de beslissing⁵³.

Omdat de plattelandscoördinatoren en de VLM de projecten opvolgen, inclusief de controle van de ingediende declaraties, hebben zij belang bij een duidelijke omschrijving van het project en de vooropgestelde resultaten, alsook bij een goede detaillering van de kosten. In de uitvoeringsfase wordt daar immers naar teruggegrepen om te kijken of het project verloopt zoals vooropgesteld en of de ingediende kosten kunnen worden aanvaard. Vooral over hoge personeelskosten⁵⁴ of kosten voor prestaties van derden vraagt de TW regelmatig verduidelijking of geeft ze soms aan dat haar positief advies afhankelijk is van een beperking of een goede verantwoording van die kosten.

Hoewel de meningen van de leden af en toe sterk kunnen verschillen, komt de TW na overleg bijna altijd tot een eensgezind advies⁵⁵. Zo goed als altijd blijkt uit de notulen voldoende waarop dat advies steunt. Het advies van de TW wordt voor infrastructuurprojecten aange-

⁴⁸ Tien experts van de provinciale diensten, drie van de Vlaamse administraties, twee van de gemeenten, vijf van middenveldorganisaties en twee van de VLM.

⁴⁹ Die screening houdt onder meer in dat men toetst aan allerlei regels (concurrentievervalsing, voedselveiligheid, ruimtelijke ordening,)

⁵⁰ Die ook een oordeel bevat over elementen als plattelandskarakter, duurzaamheid, geschiktheid van de promotor, gedragenheid van het project, enz.

⁵¹ Waarom zowel de (verplichte) indicatoren als de meer tekstueel geformuleerde doelstellingen en resultaten daar niet altijd geschikt voor zijn, komt aan bod in 4.3 en hoofdstuk 5.

⁵² Vaak geeft de promotor aan dat het project niet op dezelfde manier of even snel zou kunnen worden uitgevoerd zonder de steun.

⁵³ In sommige provincies worden dit soort voorwaarden niet vaak opgelegd, alleen al omdat het niet altijd mogelijk is op te volgen of aan de voorwaarden wordt tegemoetgekomen. In de regel moet dat blijken uit de voortgangsrapportering bij de declaratie.

⁵⁴ O.a. om te voorkomen dat vaste kosten (personeels- en werkingskosten) van een promotor worden gesubsidieerd.

⁵⁵ Waar dat niet lukte, had dat vaak te maken met de beoordeling van bepaalde aanvullingen, wijzigingen, verklaringen, etc. op vraag van de TW.

vuld met het advies van de provinciale kwaliteitskamer (PKK)⁵⁶. Het advies van de TW wordt vóór de bespreking in het PMC ter goedkeuring voorgelegd aan de deputatie⁵⁷, die voor de onderzochte oproepen altijd instemde.

Nagenoeg altijd volgt het PMC het advies van de TW. Dat betekent concreet dat het PMC de als zeer goed beschouwde projecten goedkeurt, de slechte projecten afkeurt en debatteert over de middengroep. Afhankelijk van het budget moeten daarin immers meestal keuzes worden gemaakt. Als de TW binnen de projecten een soort rangschikking heeft aangegeven, wordt daarmee rekening gehouden. Soms beslist het PMC tot een of andere vorm van herkansing voor bepaalde projecten: de promotor wordt gevraagd het project op bepaalde punten aan te passen of uit te werken. In de regel neemt het PMC ook de voorwaarden over die de TW voorstelt⁵⁸. Uitzonderlijk voegt het PMC zelf nog bijkomende voorwaarden toe.

Bij de onderzochte oproepen week het PMC maar in twee gevallen af van het advies van de TW⁵⁹. Eén voorstel dat volgens de TW in een andere maatregel thuishoorde en in die zin moest worden herwerkt, besloot het PMC onmiddellijk in die andere maatregel goed te keuren. Een ander project werd, ondanks zwaarwichtige bezwaren van de VLM en negatief advies van de TW, zonder deugdelijke motivering goedgekeurd door het PMC. De minister van Plattelandsbeleid heeft uiteindelijk het project niet goedgekeurd.

Na de beslissing van het PMC vraagt de VLM advies aan de Inspectie van Financiën. Uiteindelijk wordt per provincie één ministerieel besluit opgemaakt met twee vastleggingen: één met goedgekeurde projecten waarvan de hoofdpromotor een overheidsinstantie is en één met goedgekeurde projecten waarvan de hoofdpromotor een vzw is. De minister volgde altijd de beslissingen van de PMC's, behalve in het ene voormelde geval. Projecten kunnen in principe starten vanaf 1 januari, maar het ministerieel besluit is dan vaak nog niet getroffen. Promotoren worden in de regel vooraf ingelicht, zodat zij het project kunnen opstarten. Na het tekenen van het ministerieel besluit worden zij formeel op de hoogte gebracht door de plattelandscoördinator.

Aantal en aard van projecten

Het aantal ingediende voorstellen verschilt sterk per provincie. In West-Vlaanderen werden er bij de oproep 2010 (projecten 2011) maar 3 projecten ingediend, in Limburg 9, in Vlaams-Brabant 13, in Antwerpen 18 en in Oost-Vlaanderen 25. Ook de aard van de voorstellen verschilt sterk. De drie provincies met de meeste voorstellen, hebben ook de grootste diversiteit in projecten. Aantal en aard van de projecten heeft te maken met de prioriteiten die iedere provincie stelt, met de omvang van de Leader-gebieden (en de verdeling van de middelen tussen de Assen 3 en 4 binnen de provincie)⁶⁰, alsook met andere factoren zoals de verspreiding van de oproep of de voorafgaande besprekingen met de plattelandscoördinatoren⁶¹. De verschillen tussen de provincies kunnen niet worden verklaard door een belangrijke verplichte

⁵⁶ Dat is een keuze van de betrokken provincies. Alleen Limburg had eind 2011 nog geen kwaliteitskamer. In principe moet het advies van de PKK vóór de bespreking in de TW worden gegeven, zodat de TW er rekening kan mee houden in haar advies.

⁵⁷ In Antwerpen komt de deputatie tussen na de beslissing van het PMC.

⁵⁸ Uit het verslag van de bespreking blijkt dat er soms voorwaarden ter discussie staan in het PMC. Van die voorwaarden is het duidelijk of ze al dan niet worden behouden door het PMC. Van alle andere wordt dat in de regel niet uitdrukkelijk vermeld, maar daarvan mag worden aangenomen dat het PMC er zich stilzwijgend bij aansluit. De plattelandscoördinatoren bevestigen dat het PMC, indien niet anders vermeld, zowel voorwaarden als motivering van de TW overneemt.

⁵⁹ Beide in het PMC Limburg.

⁶⁰ Dat geldt vooral voor West-Vlaanderen, dat vrij grote Leader-gebieden heeft die veel middelen krijgen (vooral Westhoek).

⁶¹ De VLM wijst in haar evaluatie (zie 5.4) op verschillende oorzaken: de wijze van indiening en beoordeling van de projecten (in het bijzonder voor As4), de mate van begeleiding van de coördinator en de communicatie van de oproep.

eigen inbreng en prefinanciering bij de uitvoering van het project of door de administratieve verplichtingen en lasten of andere regels (bv. naleving van de regelgeving overheidsopdrachten), aangezien die in alle provincies in dezelfde mate drempelverhogend werken – zeker voor kleinere organisaties.

Het was voor het Rekenhof niet mogelijk voldoende zicht te krijgen op het voortraject van de aanvragen om te beoordelen in hoeverre dat meebepalend is voor het aantal en de aard van de ingediende voorstellen. Hoewel de provincie in de eigenlijke selectie geen doorslaggevende stem heeft, kan zij wel invloed uitoefenen op het selectieproces door de verspreidingswijze van de oproep en de voorbehandeling van potentiële voorstellen. Bij provincies die blijken geven van bepaalde voorkeuren en prioriteiten, worden voornamelijk tot bijna uitsluitend projecten ingediend die daarbij aansluiten. Zo wordt het programma in de verschillende provincies op het terrein erg verschillend ingevuld, veel meer dan op basis van het PPOP te verwachten was.

- In West-Vlaanderen bv. werden in 2010 alleen voorstellen voor dorpskernvernieuwing⁶² ingediend. Dat heeft volgens de provincie te maken met het feit dat de provincie ook al vóór PDPO II begeleidend en subsidiërend optrad in het voortraject (studie en ontwerp) voor dorpskernvernieuwing en dat zij nu via haar gebiedsgerichte werking (voornamelijk) gemeentebesturen stimuleert voor de financiering van de realisatie van die projecten beroep te doen op de middelen van PDPO II. Daardoor is volgens de plattelandscoördinator de perceptie ontstaan dat andere projecten bij voorbaat uitgesloten zijn, wat niet het geval is. Toch blijkt dat in West-Vlaanderen opmerkelijk weinig andere projecten worden ingediend.
- Limburg verklaart dat het de voorstellen niet uitsluitend toetst aan het PPOP, maar ook aan de provinciale doelstellingen in het algemeen, en dat dit al gebeurt in de fase voorafgaand aan de indiening. Het provinciebestuur geeft aan een uitgesproken voorkeur te hebben voor grotere projecten die aansluiten bij het provinciale beleid en na afloop van de projectperiode blijven doorlopen (eventueel met andere subsidiekanalen) of zichtbaar blijven. Daarbij gaat het meer dan in andere provincies om projecten met de provincie als promotor.

In West-Vlaanderen werden alle ingediende projecten goedgekeurd. In Limburg keurde het PMC 6 van de 9 projectvoorstellen goed, in Vlaams-Brabant 8 van de 13⁶³, in Antwerpen 9 van de 18 en in Oost-Vlaanderen 14 van de 25. Dat betekent dat in sommige provincies relatief weinig voorstellen worden ingediend (in verhouding tot het budget)⁶⁴ en de concurrentie dus vrij beperkt is. Meer concurrentie zou het PMC de mogelijkheid geven selectiever te zijn.

In alle provincies is de kwaliteit van het ingediende project het belangrijkste criterium bij de beoordeling van de projecten, maar ook het beschikbare budget⁶⁵ speelt een rol⁶⁶. Daarnaast kunnen andere overwegingen, zoals eerdere of andere gesubsidieerde projecten van dezelfde aanvrager⁶⁷ of de aard van het project (de maatregel waarbinnen het past) een rol spelen, maar ze zijn in de regel niet doorslaggevend.

⁶² In het verleden zijn ook nog andere projecten goedgekeurd, voornamelijk rond streekproducten.

⁶³ Waarvan 2 na een herkansingsronde waarin 4 promotoren de kans kregen hun voorstel beter uit te werken, rekening houdend met de opmerkingen van de TW en het PMC.

⁶⁴ De evaluatie van de VLM voor de periode 2007-2011 geeft min of meer hetzelfde beeld als voor 2011: in West-Vlaanderen werden er bv. in heel de periode van de 25 ingediende voorstellen 20 goedgekeurd. Daarmee is West-Vlaanderen verreweg de provincie met het minste aantal voorstellen en de hoogste acceptatiegraad. In Vlaams-Brabant werden 56 van de 125 voorstellen goedgekeurd. Daarmee is dat de provincie met het grootste aantal voorstellen en de laagste acceptatiegraad. Gemiddeld over alle provincies heen werd ongeveer de helft van de voorstellen goedgekeurd.

⁶⁵ Het budget van het jaar zelf, in sommige provincies nog aangevuld met een restbudget van vorig(e) ja(a)r(en), eventueel verminderd met voorafnames van vorige jaren (als projecten al gedeeltelijk op de volgende jaren werden aangerekend) en eventueel vermeerderd met voorafnames op de volgende jaren. Bovendien werden in sommige provincies projecten in reserve geplaatst.

⁶⁶ Er wordt geprobeerd het vooropgestelde budget volledig te bestemmen, vandaar bv. herkansingsronden.

⁶⁷ Bv. de voortgang van lopende projecten van dezelfde promotor of de (eind)evaluatie van eerdere projecten van de promotor.

In de evaluatie die de VLM eind 2011 heeft gepubliceerd over de gebiedsgerichte werking, is een gedetailleerde analyse van alle projecten vanaf 2007 tot 2011 terug te vinden (aantal, projectgrootte, thematische verdeling, geografische verdeling, enz.). De evaluatie bevat ook gegevens over het statuut van de promotoren. Daaruit blijkt dat vooral in de provincies Limburg en Antwerpen, en in minder mate Oost-Vlaanderen, het provinciebestuur zelf (of een aan het provinciebestuur gelieerde vzw) relatief vaak optreedt als promotor⁶⁸. In Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen is dat veel minder het geval⁶⁹. In West-Vlaanderen treden de gemeentebesturen in 87% van de projecten op als promotor⁷⁰, tegenover 13% in Limburg. Ook andere besturen en organisaties die in het PMC zijn vertegenwoordigd, dienen projectvoorstellen in⁷¹. In principe kunnen zij niet deelnemen aan advisering of beslissing over hun eigen projecten. Uit de notulen blijkt echter slechts uitzonderlijk dat die leden van de TW of het PMC niet aan de advisering, bespreking of beslissing hebben deelgenomen omdat er mogelijk belangenvermenging zou zijn. De VLM probeert wel mee toe te zien op die regel, maar zeker in het PMC is dat in de eerste plaats de taak van de voorzitter. De regels zijn volgens de plattelandscoördinatoren en de VLM ook moeilijk sluitend te maken, maar toch zou er meer aandacht aan moeten worden besteed⁷².

Iedere promotor moet zelf aangeven binnen welke (Vlaamse) maatregel zijn voorstel past, en afhankelijk daarvan de doelstellingen tekstueel en op basis van indicatoren⁷³ aangeven. In het bijzonder de VLM bekijkt of het voorstel inderdaad binnen die maatregel past. In een beperkt aantal gevallen is men (vooral VLM) van oordeel dat het voorstel niet binnen de aangegeven maatregel past maar wel (of beter) binnen een andere⁷⁴, een enkele keer dat het binnen geen enkele maatregel past en dus niet kan worden aanvaard. Ook moet de promotor aangeven hoe zijn project in het PPOP past. Voor de projecten 2010/2011 is een toetsing aan de provinciale doelstellingen in de TW of in het PMC echter geen onderwerp van gesprek geweest⁷⁵ en geen reden om het voorstel af te wijzen⁷⁶. De VLM toetst ook niet aan het PPOP.

Evaluatie van selectieproces

De manier waarop de selectie binnen As 3 verloopt, houdt enkele garanties in voor deugdelijkheid, objectiviteit en uniformiteit. De plattelandscoördinator screent in de eerste lijn alle aanvragen op hun ontvankelijkheid en in de TW zetelen experts in uiteenlopende materies die zorgen voor een multisectorale beoordeling. De VLM leest en beoordeelt alle voorstellen en

⁶⁸ Respectievelijk in 31%, 30% en 18% van de goedgekeurde projecten.

⁶⁹ Respectievelijk in 2% en 4% van de goedgekeurde projecten.

⁷⁰ Wat te verwachten is, gelet op de aard van de projecten (dorskernvernieuwing).

⁷¹ Volgens de midterm-evaluatie wordt 15% van de goedgekeurde projecten in As 3 ingediend door promotoren die vertegenwoordigd zijn in het PMC. Die cijfers moeten met de nodige omzichtigheid worden gehanteerd, want ze steunen op een beperkt aantal projecten. Bovendien gaat het uitsluitend om promotoren die rechtstreeks zijn vertegenwoordigd in het PMC. Andere banden (met organisaties vertegenwoordigd in het PMC of met de fysieke personen die zitting hebben in PMC) werden buiten beschouwing gelaten.

⁷² De VLM heeft na het afsluiten van het feitenonderzoek van het Rekenhof een leidraad opgesteld in verband met de toepassing van de deontologische code binnen de PMC's, PG's, TW's, lezersgroepen enz. Aan de plattelands- en PG-coördinatoren wordt gevraagd die leidraad strikt te hanteren en iedere afwijking te motiveren in het verslag van de vergadering. Of de leidraad voor alle potentieel problematische situaties een oplossing zal bieden, is nog niet duidelijk.

⁷³ Vooral door het Europese GTEK opgelegde indicatoren (zie punt 4.3 en hoofdstuk 5).

⁷⁴ Meestal heeft dat geen gevolgen voor de promotor, maar het is niet uitgesloten dat hij niet in aanmerking komt als promotor binnen die maatregel, waardoor het voorstel niet kan worden aanvaard. Een project wordt aan één bepaalde maatregel toegewezen, ook al heeft het elementen in zich van verschillende maatregelen.

⁷⁵ Enkele plattelandscoördinatoren geven aan dat dit wel aan bod komt in de voorbesprekingen met potentiële promotoren en dat op basis daarvan de promotor al van in den beginne zijn voorstel bijstelt of anders afziet van de indiening ervan. Limburg bv. geeft aan dat projecten die niet aansluiten bij het provinciale beleid (enigszins ruimer te zien dan het PPOP) normaal geen kans maken en dat dit de promotoren van bij de aanvang duidelijk wordt gemaakt.

⁷⁶ Limburg doet dat formeel wel, maar alle voorstellen werden in 2010 onder één strategische doelstelling goedgekeurd (het verhogen en uitdragen van de belevingswaarde van het platteland). Een toetsing aan zo'n ruim gestelde strategische doelstelling heeft weinig toegevoegde waarde.

vraagt eventueel bijkomende gegevens aan of via de plattelandscoördinator, die het enige aanspreekpunt is voor de promotor. Dat draagt in belangrijke mate bij tot de kwaliteitsbewaking van de projecten, van de adviezen van de TW en van de beslissingen van het PMC. Ook het advies van de PKK wordt als positief ervaren. Het PMC volgt het advies van de TW, dat tot stand komt op basis van overleg en gemotiveerd is. Bovendien werd afgesproken dat de politiek bevoegde instanties (deputatie en minister van Plattelandsbeleid) in beginsel de adviezen en beslissingen volgen en dat ze uiteindelijk tot eenzelfde beslissing komen. De beoordeling van projectvoorstellen waarbij leden van de TW en PMC betrokken zijn, blijft een aandachtspunt.

Hoewel de selectieprocedure goed verloopt en ertoe leidt dat prima facie de beste projecten worden goedgekeurd, worden in sommige provincies weinig voorstellen ingediend, waardoor ze weinig veeleisend kunnen zijn bij de selectie. Het beperkte aantal voorstellen kan gedeeltelijk worden verklaard door de beperkte verspreiding van de oproep of het optreden van de provincies in de preselectie.

3.2 As 4

Oproep en indiening van voorstellen

In As 4 organiseren de PG's de oproepen. De frequentie ervan varieert. PG's stellen hun eigen projectfiche op. In de praktijk verschilt die meestal niet veel van de projectfiche in As 3. Voorstellen worden bezorgd aan de PG-coördinator, die indieners kan begeleiden bij hun aanvraag. De meeste PG's hebben overigens een verplicht voortraject: promotoren moeten hun concept vooraf indienen⁷⁷. Bij sommige PG's kan de promotor op basis van een dergelijk concept definitief worden afgewezen⁷⁸, maar bij de meeste is dat niet het geval. Het concept laat toe het project verder uit te werken in samenspraak met de PG en in het bijzonder met de PG-coördinator, die mogelijke partners kan aanbrengen of bijsturingen kan suggereren. Coördinatoren verklaren daarin veel tijd te investeren, vooral met het oog op een innoverende en multisectoriële aanpak, wat de bedoeling is van Leader.

Beoordeling van voorstellen en beslissingen

PG's bepalen zelf hoe zij de advisering en beslissing organiseren. De Vlaamse overheid, meer in het bijzonder de VLM, speelt daarin geen enkele rol⁷⁹. Ook in de beoordelingscriteria hebben de PG's enige vrijheid, maar meestal zijn ze geïnspireerd op de As 3-criteria, aangevuld met Leader-specifieke criteria zoals innovatie en samenwerking. Andere specifieke Leader-criteria, namelijk sectoroverschrijdende samenwerking en gebiedsgerichtheid, worden minder gehanteerd. De selectiecriteria die de PG hanteert, dienen objectief te zijn en gericht op de uitvoering van de LOS⁸⁰.

De advisering verloopt sterk verschillend van PG tot PG, maar vaak is er naast een beslissend orgaan ook een adviserend orgaan. In de West-Vlaamse PG's worden de voorstellen geadviseerd door een TW, samengesteld uit externe experts. In de Antwerpse PG's formuleert het dagelijks bestuur een voorstel. Bij de Limburgse PG's speelt de provincie een centrale rol: zij toetst het voorstel aan het provinciale beleidskader en bezorgt die toetsing aan de PG-leden. In de andere PG's wordt het advies geformuleerd door lezersgroepen, samengesteld uit de leden van de PG. Enkele PG's vragen promotoren zelf hun project voor te stellen. Alle infrastructuurprojecten worden voor niet-bindend advies voorgelegd aan de PKK (waar die bestaat).

⁷⁷ Bij andere PG's is dat facultatief. Uitzonderlijk is er helemaal geen voortraject.

⁷⁸ Bij de beide Limburgse PG's.

⁷⁹ Dit o.m. om de bottom-up-werking alle kansen te geven.

⁸⁰ Europese Rekenkamer, speciaal verslag nr 5/2010 – Toepassing van de Leader-aanpak op plattelandsontwikkeling, antwoorden van de Commissie, 117, 16 november 2010.

De besluitvorming is, net als de advisering, verschillend georganiseerd bij de verschillende PG's. Eén PG werkt bv. met een puntensysteem, een andere met zwarte, witte en grijze stemmen. In de Limburgse PG's verloopt de procedure grotendeels schriftelijk: de toetsing aan het provinciale beleidskader wordt voorgelegd aan de PG-leden. De meeste proberen in de bespreking tot een consensus te komen, wat soms moeizaam verloopt. Soms worden projecten onder precieze voorwaarden of met aandachtspunten goedgekeurd. Uitzonderlijk vraagt de VLM achteraf uitleg over een beslissing, meer bepaald over het plattelandskarakter van een project. Beslissingen van een PG hoeven niet meer te worden goedgekeurd door de deputatie of door de Vlaamse overheid/de minister. Ze kunnen dus snel worden meegedeeld aan de promotor.

Aantal en aard van projecten

Het aantal ingediende projecten verschilt sterk tussen de PG's onderling. Bij sommige PG's werd een beperkt aantal voorstellen ingediend. Net zoals in As 3, is dat ook hier vooral in Limburg en in mindere mate in West-Vlaanderen het geval. Wellicht spelen voor een stuk dezelfde factoren als in As 3, maar het heeft zeker ook te maken met de eigen werkwijze van iedere PG. Sommige PG's schrijven weleens een tweede oproep in één jaar en/of een specifieke oproep uit, terwijl de PG Pajottenland bv. niet ieder jaar een oproep lanceerde. Nog belangrijker is het – meestal verplichte – voortraject. Het was voor het Rekenhof niet mogelijk daar een volledig zicht op te krijgen, maar de mate waarin en de manier waarop de selectie in dat voorstadium verloopt, verschilt van PG tot PG.

Projecten moeten passen in de uitvoering van de LOS. Bij de selectie wordt daar in de meeste PG's weinig expliciete aandacht aan besteed. Aangezien de meeste lokale ontwikkelingsstrategieën niet echt specifieke doelstellingen bevatten, stelt dat doorgaans geen problemen. Bovendien wordt Leader beschouwd als één maatregel. De projecten moeten bijgevolg niet noodzakelijk passen in de maatregelen van As 3, maar wel in de doelstellingen ervan. Een paar coördinatoren geven aan dat hun PG de facto wel prioriteiten hanteert, zonder dat die uitdrukkelijk in de LOS zijn opgenomen. Sommige hanteren die prioriteiten al van bij aanvang, andere in de loop van de uitvoering of op basis van een tussentijdse evaluatie. Een zekere voorkeur voor bepaalde soorten projecten blijkt af en toe uit de bespreking in de PG. De prioriteiten blijken niet noodzakelijk uit de projectselectie omdat bijna alle PG's met een voortraject werken waarin projecten die daar minder in passen, door de promotor niet verder worden uitgewerkt en ingediend.

De aard van de projecten bij de PG's is vrij uiteenlopend.

- In West-Vlaanderen subsidiëren de PG's minder projecten voor dorpskernvernieuwing dan de provincie in As 3, maar nog altijd meer dan de meeste andere PG's.
- De Oost-Vlaamse PG's geven blijk van enige voorkeur voor projecten die een band hebben met landbouw.
- Pajottenland hanteerde bij de selectie duidelijke eigen prioriteiten (samenwerking en duurzaamheid) en komt tot een beperkt aantal grotere projecten die daarin passen.
- Hageland streeft naar kleine en enkele grotere projecten.
- In Limburg speelt de provincie een belangrijke rol in de selectie: zij toetst de projecten aan de provinciale beleidsdoelstellingen.

Van projecten binnen Leader wordt verwacht dat zij innoverend zijn, kiezen voor een geïntegreerde aanpak en bijdragen tot de plaatselijke capaciteitsopbouw, zowel bij private als openbare actoren. Ze moeten vooral bijdragen tot de uitvoering van de plaatselijke ontwikkelingsstrategie⁸¹. Aangezien de lokale ontwikkelingsstrategieën aan die elementen weinig

⁸¹ Volgens de Commissie is het enige determinerende criterium voor de projectselectie binnen Leader dat ze bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de LOS.

aandacht besteden, zijn ze bij de selectie van individuele projecten zelden doorslaggevend⁸². In het algemeen is de aard van de projecten die binnen beide assen worden goedgekeurd, niet zo verschillend⁸³. De exclusiviteit van de Assen 3 en 4 is daarin zeker een verklarende factor: of projecten bij de PG of bij het PMC moeten worden ingediend, is niet afhankelijk van de aard van het project, maar uitsluitend van de lokalisatie. Bovendien heeft in sommige PG's het provinciebestuur zijn invloed aangewend om vooral de provinciale doelstellingen mee te realiseren.

Waar een beperkt aantal voorstellen werd ingediend, werd voor de onderzochte oproep vaak een overgroot deel van de ingediende voorstellen (tot nagenoeg alle) aanvaard. In de evaluatie over 2007-2011 heeft de VLM dat beeld grotendeels bevestigd:

- Beide Limburgse PG's hebben het minst aantal voorstellen en de hoogste acceptatiegraad: Haspengouw kreeg 18 voorstellen waarvan er 16 werden aanvaard, Kempen en Maasland 21 voorstellen waarvan er 20 werden aanvaard.
- In West-Vlaanderen heeft Tielt Plateau 15 van de 22 voorstellen aanvaard, Westhoek 61 van de 88 voorstellen.

Alle PG's hebben een acceptatiegraad van 63% of hoger⁸⁴.

In de evaluatie van de VLM is een gedetailleerde analyse van alle Leader-projecten vanaf 2008 tot 2011 opgenomen. De evaluatie bevat ook gegevens over het statuut van de promotoren. Daaruit blijkt dat alle provinciebesturen (of een aan het provinciebestuur gelieerde vzw) wel eens optreden als promotor voor een Leader-project. Alleen in Vlaams-Brabant is dat beperkt (1 project in Hageland). Relatief gebeurt dit het vaakst in Limburg⁸⁵. Ook wat de andere promotoren betreft, volgen PG's de trend die in As 3 zichtbaar is: gemeenten treden vooral als promotor op in beide West-Vlaamse PG's⁸⁶, in de Limburgse PG's veel minder⁸⁷.

Opvallend is dat in alle PG's voorstellen worden ingediend door leden van de PG of eraan gelieerde organisaties⁸⁸. In sommige PG's gaat het om de meerderheid van de projecten of zelfs (bijna) alle projecten⁸⁹. Dat houdt gevaren in voor de objectieve beoordeling van de voorstellen⁹⁰ en het wijst er ook op dat de PG's er onvoldoende in slagen andere lokale actoren te bereiken. Bovendien werden bij een aantal PG's weinig voorstellen ingediend, waardoor ook niet al te kritisch moest/kon worden opgetreden bij de selectie. Ten slotte zijn er aanwijzingen dat binnen enkele PG's afspraken zijn gemaakt over de verdeling van een deel van de projecten of dat minstens wordt toegekeken op een evenwichtige territoriale spreiding van de projecten,

⁸² Uit de notulen van de PG's blijkt regelmatig dat sommige van de goedgekeurde projecten voor die aspecten niet hoog scoren. Soms doet de verantwoording van bv. het innoverende karakter van een project wat geforceerd aan. Uit een enquête die de VLM heeft georganiseerd bij PG-leden, bleek dat slechts een derde van de PG-leden Leader-projecten innovatiever of meer geïntegreerd vindt dan andere projecten. 60% is er wel van overtuigd dat Leader-projecten meer bottom-up zijn.

⁸³ Sommige geselecteerde projecten voldoen zeker aan de criteria, maar dat geldt net zo goed voor een aantal projecten van As 3.

⁸⁴ Op Pajottenland na, maar die PG heeft verschillende voorstellen gegroepeerd in een beperkt aantal projecten.

⁸⁵ Ter vergelijking: het provinciebestuur of een aan het provinciebestuur gelieerde VZW trad in Oost-Vlaanderen in 12 van de 95 goedgekeurde projecten op als promotor, in Antwerpen in 6 van de 78 projecten, in West-Vlaanderen in 10 van de 76 projecten, in Vlaams-Brabant in 1 van de 68 projecten en in Limburg in 8 van de 36 projecten.

⁸⁶ Zij het minder dan in As 3: in Tielt Plateau in 58% van de gevallen, in Westhoek in 71% van de gevallen.

⁸⁷ In 8% van de projecten bij Haspengouw en in 22% van de projecten in Kempen en Maasland.

⁸⁸ Dat is niet onlogisch aangezien juist de actoren die zich willen inzetten voor de ontwikkeling van het gebied (lokale besturen en plattelandsactoren) zich in de PG hebben verenigd.

⁸⁹ In As 4 worden volgens de mid-term-evaluatie 46% van de goedgekeurde projecten ingediend door promotoren die vertegenwoordigd zijn in de PG. Die cijfers hebben betrekking op een beperkt aantal projecten en het gaat uitsluitend om promotoren die deel uitmaken van de PG. Promotoren die banden hebben met andere organisaties vertegenwoordigd in de PG of met de fysieke personen die zitting hebben in de PG, werden niet meegerekend.

⁹⁰ Begin 2012 heeft VLM een leidraad opgesteld over hoe de advies- en beslissingsorganen van de PG moeten omgaan met mogelijke belangenverstrengeling en -conflicten. Zie voetnoot 72.

wat een objectieve, onafhankelijke beoordeling van die projecten hypothekeert. Ook hier wijzen de coördinatoren erop dat de regels voor deelname aan de besluitvorming en projectselectie moeilijk sluitend te maken zijn. Als verscheidene leden van de PG bij een project belangen hebben, zou dat zelfs nagenoeg onmogelijk zijn.

Evaluatie van selectieproces

De selectie verloopt in de PG's op verschillende manieren. Voor de advisering is er in de regel geen reguliere TW met externe experts⁹¹, en ook waar dat wel het geval is, is de VLM er niet in vertegenwoordigd. Dat betekent dat de voorstellen minder doorgedreven worden gescreend, er doorgaans minder sprake is van een onderbouwd advies voor de beslissende vergadering en dat de bewaking van de technische conformiteit (bv. opmaak financieel plan) minder stringent is dan in As 3. In het bijzonder kan de VLM hier de rol niet spelen die zij in As 3 speelt van bewaker van uniformiteit en (technische) conformiteit.

Een belangrijk deel van de selectie vindt plaats in het informele voortraject, dat meestal weinig sporen nalaat. Naast de verschillende organisatie van advisering en beslissing, is het hele proces bij de meeste PG's daardoor minder gestructureerd en transparant dan in As 3. De ingediende voorstellen zijn vaak ook minder volledig uitgewerkt dan die van As 3⁹². Daardoor is het moeilijker te beoordelen of altijd de beste projecten worden geselecteerd. Bij sommige PG's worden trouwens weinig voorstellen ingediend en bij de meeste PG's vooral door de eigen leden.

Duidelijk is dat projecten in As 4 in de regel niet sterk verschillen van die in As 3 en zich dus niet bijzonder onderscheiden door innovatie, sectoroverschrijdende samenwerking, netwerkvorming, capaciteitsopbouw, enz. Ook de bottom-up-benadering die As 4 zou moeten kenmerken, wordt niet overal gerealiseerd. In sommige PG's heeft het provinciebestuur een grote invloed. Zeker in Limburg is dat het geval: projecten worden getoetst aan de provinciale doelstellingen, de selectieprocedure verloopt grotendeels schriftelijk, beslissingen over de selectie worden voorgelegd aan de deputatie, enz. Hoewel de provincie die aanpak verdedigt door te wijzen op de voordelen van een coherente aanpak, bestaat het gevaar dat twee essentiële kenmerken van As 4 worden gehypothekeerd: de bottom-up-benadering en de positie van het middenveld. Ook binnen sommige andere Leader-gebieden slaagt de provincie erin een vrij groot gewicht in de schaal te leggen, binnen andere is dat dan weer veel minder het geval.

3.3 Conclusie

In As 3 verloopt de selectie overal volgens dezelfde procedure. Het advies van de TW en de aanwezigheid van de VLM bieden een grote meerwaarde voor de bewaking van de kwaliteit, conformiteit en uniformiteit. In As 4 zijn er grote verschillen tussen de verschillende Leader-gebieden inzake oproepen, advisering en besluitvorming. Omdat een belangrijk deel van de selectie plaatsvindt in het voortraject en de advisering in de regel minder gestructureerd verloopt dan in As 3, is het selectieproces minder transparant.

Bij sommige PMC's en PG's worden relatief weinig voorstellen ingediend. Vooral bij de PG's zijn veel voorstellen afkomstig van de leden zelf, wat een risico inhoudt op belangenvermenging.

De Leader-projecten onderscheiden zich op het vlak van innovatie, samenwerking en capaciteitsopbouw niet bijzonder van As 3-projecten. In sommige PG's wordt ook de bottom-up-benadering in het gedrang gebracht door de grote invloed van de provincie.

⁹¹ Alleen in West-Vlaanderen werken de PG's met een TW samengesteld uit externe experts.

⁹² Soms worden op de vergadering van de PG nog projectvoorstellen aangepast of samengevoegd of worden voorwaarden of aandachtspunten geformuleerd die neerkomen op een bijsturing van het project.

Controle en evaluatie van projecten

Hoofdstuk

4

4.1 Naleving van de Europese regels

De EU heeft de algemene regels voor de controle van de aanwending van Europese middelen inzake plattelandontwikkeling vastgelegd in de Verordening (EG) Nr. 1975/2006 van de Commissie van 7 december 2006, ook de controleverordening genoemd⁹³. De aanwending van subsidies in het kader van PDPO II moeten (minimaal) volgens die voorschriften worden gecontroleerd. De verordening onderscheidt administratieve controles (artikel 26, 1), controles ter plaatse (artikel 28, 2) en controles achteraf (artikel 30,1). De VLM stelde ten behoeve van alle betrokkenen een document op waarin de controlemaatregelen worden uitgelegd.

Controles kunnen aanleiding geven tot inhouding (of terugvordering) van de subsidie. Als de begunstigde opzettelijk een valse verklaring heeft afgelegd, wordt hij uitgesloten van steun en worden alle betaalde bedragen teruggevorderd⁹⁴.

Administratieve controles

De administratieve controles betreffen voornamelijk de declaratiedossiers die ook gelden als betalingsaanvraag van de subsidie. Tweemaal per jaar kunnen promotoren kosten declareren⁹⁵. Het declaratiedossier bevat een voortgangs- (of eind-)rapport, waarin vooral moet worden aangegeven wat de stand van zaken is van het project, de gemaakte kosten, het behalen van de doelstellingen (o.a. uit het oogpunt van de verplichte en eigen indicatoren) en de gevoerde communicatie. Afhankelijk van het soort project kunnen er nog andere en meer uitgebreide rapporteringverplichtingen zijn. Daarnaast moeten alle facturen of bewijsstukken van de kosten en de betalingsbewijzen worden bezorgd. Concreet moet worden gecontroleerd of de ingediende kosten subsidieerbaar zijn en of de nationale en communautaire voorschriften inzake overheidsopdrachten en staatssteun zijn gerespecteerd, alsook de normen van het programma voor plattelandontwikkeling.

In Vlaanderen worden in As 3 de administratieve controles uitgevoerd door de provinciale plattelandscöördinatoren, alsook exhaustief door de centrale diensten van de VLM. Aangezien de provincies mee subsidiëren, is het normaal dat zij ook controle (kunnen) uitvoeren. Voor As 4 heeft Vlaanderen ervoor gekozen de controles te delegeren aan de PG-coördinatoren. Zij sturen wel van elke declaratie de verzamelopgave van de ingediende kosten naar de VLM, die een steekproef neemt⁹⁶ en daarvan de verantwoordingsstukken opvraagt en opnieuw controleert. Voor investeringsacties houdt de administratieve controle in de Assen 3 en 4 minstens één bezoek in aan de locatie van de investering⁹⁷. Die controle wordt voor As 3-projecten uitgevoerd door de provinciale afdeling van de VLM, zo mogelijk vergezeld van de plattelandscöördinator, voor Leader-projecten wordt deze controle uitgevoerd door de PG-coördinator.

Controles ter plaatse

De controles ter plaatse moeten verifiëren of de boekhoudkundige en andere stukken de concrete acties ondersteunen en of het project wordt uitgevoerd zoals aangekondigd. Minstens

⁹³ Met ingang van 1 januari 2011 werd de controleverordening vervangen door de Verordening (EU) Nr. 65/2011 van de Commissie van 27 januari 2011 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandontwikkeling. Aangezien de gecontroleerde dossiers dateren van vóór de inwerkingtreding van de nieuwe verordening en zij voor de Assen 3 en 4 geen echte wijzigingen inhoudt, wordt hier niet verder op ingegaan.

⁹⁴ Artikel 31, 2 van de verordening 1975/2006.

⁹⁵ Voor 15 februari (15 januari voor As 4) en voor 15 juli kunnen de kosten uit de voorbije periode worden gedeclareerd met het oog op de uitbetaling van de subsidie. Kosten van projecten toegewezen aan jaar N moeten op 30 juni van het jaar N+2 gerealiseerd zijn. Normaal kan een promotor dus maximaal 5 declaraties indienen voor een project.

⁹⁶ Aanvankelijk 50%, nu variërend van 15% tot 100% volgens het ingeschatte risico.

⁹⁷ Voor een volledige opsomming van de vereiste controles: zie artikel 26 van de controleverordening.

5% van de begunstigden moet jaarlijks ter plaatse worden gecontroleerd⁹⁸. Bovendien moet jaarlijks minstens 4% van de uitgaven en over de volledige programmeringsperiode minstens 5% van de uitgaven het voorwerp uitmaken van een controle ter plaatse⁹⁹. De centrale diensten van de VLM selecteren volgens de voorgeschreven risicoanalyse de projecten die ter plaatse worden gecontroleerd. Diezelfde diensten bereiden de controle voor. De provinciale afdelingen van de VLM voeren ze uit en bezorgen hun verslag aan de centrale diensten, die eventueel het nodige gevolg geven aan de vaststellingen (bv. bepaalde kosten verwerpen).

Controles achteraf

De controles achteraf gaan na of de investeringsactie gedurende 5 jaar na het financieringsbesluit geen belangrijke wijziging heeft ondergaan en nog altijd voor hetzelfde doel wordt gebruikt¹⁰⁰. De controles achteraf betreffen elk jaar ten minste 1% van de subsidieerbare uitgaven. Ze moeten steunen op een risicoanalyse en rekening houden met de financiële impact¹⁰¹. Ook deze controles worden door de provinciale afdelingen van de VLM uitgevoerd. Daarbij let de VLM erop dat de controleurs die de controle uitvoeren, niet bij een vorige fase van het project betrokken waren, bv. omdat zij in de technische werkgroep zetelden of de controle ter plaatse uitvoerden.

Conformiteit met de Europese regelgeving

Volgens de onderzochte documenten controleert de VLM effectief zoals in de Europese verordeningen is voorgeschreven. De voorgeschreven risicoanalyse werd opgesteld en gehanteerd¹⁰². Voor de terreincontroles¹⁰³ werden checklisten opgesteld. Voor de controles ter plaatse selecteert de VLM altijd enkele reservedossiers om bv. te voorkomen dat de 5%-norm niet wordt gehaald door de niet-uitvoering van een gedeelte van het project. De door de EU opgelegde normen worden de facto ruim gehaald.

4.2 Vaststellingen bij uitgevoerde controles

Administratieve controles

Voor As 3 verlopen de administratieve controles op de declaraties door de provinciale plattelandscoördinator en de centrale diensten van de VLM tamelijk vlot. Onduidelijkheden en meningsverschillen over wat subsidiebaar is, zijn in de eerste jaren van het programma grotendeels uitgeklaard. De opvolging van de projecten aan de hand van de (inhoudelijke) voortgangsrapportering gebeurt ook door de VLM, maar is toch in de eerste plaats de taak van de plattelandscoördinator. Sommige coördinatoren rekenen voor de financiële controle vooral op de VLM omdat zij het nut van de dubbele controle in vraag stellen¹⁰⁴. Andere coördinatoren vinden de controle nuttig om het project in zijn geheel op te volgen. De controles van de coördinator en de VLM kunnen aanleiding geven tot verwerping van de ingebrachte kosten¹⁰⁵: omdat ze niet subsidiebaar zijn (bv. afbraakwerken), omdat de uitgaven geen (of onvoldoende) verband houden met het project of omdat ze niet werden begroot bij de indiening

⁹⁸ Artikel 12, 1, van de controleverordening.

⁹⁹ Artikel 27, 2, van de controleverordening.

¹⁰⁰ Artikel 72,1, van de controleverordening.

¹⁰¹ Artikel 30 van de controleverordening.

¹⁰² Zij is gebaseerd op een studie die werd uitgevoerd tijdens het PDPO I (2000-2006).

¹⁰³ De administratieve controles op investeringen, de controles ter plaatse en de controles achteraf.

¹⁰⁴ Als coördinatoren de financiële controle in mindere mate uitvoeren, is dat in de huidige organisatie geen probleem, aangezien de controle door de VLM geen aanleiding geeft tot opmerkingen.

¹⁰⁵ De controle van de declaraties en de controles ter plaatse door de VLM resulteerde in 2010 in de inhouding of terugvordering van in totaal 90.000 euro subsidies.

van het project¹⁰⁶. Omdat er bij aanvang soms onduidelijkheid was over de aanvaardbaarheid van bepaalde kosten, geldt nu als bijkomende richtlijn dat de ingediende kosten moeten worden vergeleken met de begrote kosten in het goedgekeurde voorstel: kosten die niet werden begroot, kunnen niet worden gesubsidieerd. Daarom schenkt in het bijzonder de VLM veel aandacht aan de conformiteit (zijn alle voorziene kosten subsidieerbaar?) en aan de duiding en motivering van de ingediende begroting.

De PG-coördinatoren die voor As 4 de administratieve controles uitvoeren, vinden de controletaak vaak moeilijk verenigbaar met hun taak de plaatselijke actoren te activeren, te informeren en te begeleiden. Bovendien wordt een belangrijk aandeel van de projecten uitgevoerd door actoren die ook vertegenwoordigd zijn in hun PG, wat een effectieve controle hypothekeert. De VLM controleert de declaraties en de ingediende kosten bij wijze van steekproef. Met haar personeelsbezetting kan de VLM niet alle declaraties van As 4-projecten volledig controleren. Bovendien is de VLM in As 4 niet betrokken bij de selectie en goedkeuring van de projecten en kan zij dus niet waken over de conformiteit of verantwoording van de begrote kosten. Bij de controle staat de VLM daardoor in veel gevallen min of meer voor voldongen feiten. Niet-subsidieerbare kosten zal zij wel verwerpen, maar voor andere kosten is dat minder vanzelfsprekend. Terwijl de VLM in As 3 in iedere fase waakt over conformiteit en zorgt voor uniformiteit, kan zij dat in As 4 niet¹⁰⁷.

Controles ter plaatse

De risicoanalyse waarmee projecten worden geselecteerd voor een controle ter plaatse, is deugdelijk, maar houdt geen rekening met de stand van uitvoering van een project. Ook projecten in de beginfase kunnen dus ter plaatse worden gecontroleerd, wat meestal weinig zinvol is. Bovendien wordt de controle ter plaatse afhankelijk gemaakt van het al dan niet indienen van een declaratie. Projecten waarvoor geen declaratie werd ingediend in het bewuste semester, worden geschrapt en vervangen door een ander project. Ze worden niet meer op een later moment gecontroleerd, tenzij ze op basis van de risicoanalyse opnieuw in de selectie zitten¹⁰⁸. De risicoanalyse houdt rekening met eerder vastgestelde problemen of onregelmatigheden in de declaraties of bij een controle ter plaatse: die verhogen in principe de kans op controle. Toch is de invloed ervan op het niveau van het individuele project eerder gering. Vrij uitzonderlijk gebeurt het dat de VLM een controle ter plaatse organiseert voor projecten waarbij zich moeilijkheden voordoen. Het kan daarbij zowel gaan om moeilijkheden met de voortgang van het project¹⁰⁹ als met de ingediende kosten. Bij de controle ter plaatse is er aandacht voor de naleving van de wetgeving overheidsopdrachten, het bekomen van de nodige vergunningen, de (co)financiering van het project, de voortgang van het project, de realisatie van de doelstellingen, de subsidieerbaarheid van de ingediende kosten, enz. De centrale diensten bezorgen het verslag aan de promotor en communiceren over de gevolgen van de vaststellingen. Het komt voor dat een deel van de subsidie niet wordt uitbetaald - of wordt teruggevorderd - omdat ingebrachte kosten niet worden aanvaard. Het niet uitvoeren van een deel van het project of het niet behalen van de doelstellingen heeft op zich geen gevolgen voor de subsidie.

¹⁰⁶ Promotoren kunnen in de loop van het project een aanpassing vragen van hun kosten. Voor As 3 worden aanvragen tot kostenverschuiving ingediend bij de VLM en het secretariaat van het PMC. Gewone kostenverschuivingen worden behandeld door de VLM en komen niet op het PMC. Een kostenverschuiving die gepaard gaat met inhoudelijke aanpassingen, wordt door het PMC behandeld. Voor As 4 moet een kostenverschuiving door de PG worden goedgekeurd.

¹⁰⁷ De VLM wijst er op dat zij met de huidige personeelsinzet voor PDPO II de projecten binnen As 4 niet kan adviseren, noch een volledige controle kan uitvoeren van de declaratiedossiers van Leader-projecten.

¹⁰⁸ De VLM heeft ondertussen zijn risicoanalyse bijgestuurd. Er wordt voortaan rekening gehouden met de stand van uitvoering van het project: projecten die nog maar pas werden goedgekeurd, worden niet meer opgenomen in de selectie. Projecten die niet worden gecontroleerd omdat er in het semester geen declaratie wordt ingediend, kunnen het volgend jaar opnieuw worden geselecteerd. Indien het een investeringsproject betreft, wordt het project in het laatste jaar gecontroleerd.

¹⁰⁹ In de regel waken ook de coördinatoren over de voortgang van een project: als projecten niet van start geraken of blijven aanslepen, nemen zij ook contact op om te bekijken wat de problemen zijn en hoe het project kan worden voortgezet.

Controles achteraf

Bij de controles achteraf controleren de provinciale afdelingen van de VLM de handhavingverplichting en peilen ze naar de vastgestelde effecten van het project. Er kan ook een algemene appreciatie worden gegeven. Mogelijke sanctie voor de niet-naleving van de handhavingverplichting is de terugbetaling van de subsidie. Tot nu toe was er geen aanleiding om die sanctie toe te passen. Eén keer heeft de VLM vastgesteld dat een investering gedeeltelijk voor andere doeleinden werd gebruikt. De promotor werd formeel en expliciet op zijn verplichting gewezen en aangemaand zich daar in de toekomst aan te houden.

Interne audit

Op de controles van de VLM als beheersdienst wordt toegezien door de interneauditdienst van Landbouw en Visserij, gesitueerd in het Agentschap voor Landbouw en Visserij (ALV), die immers dient te verifiëren dat de communautaire voorschriften worden nageleefd. Daartoe controleert de interneauditdienst volgens de Europese regels de uitgaven met Europese cofinanciering in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid. Voor gebiedsgerichte werking heeft de dienst in de periode 2008-2010 ieder jaar een audit uitgevoerd, waarbij drie maatregelen uit As 3 aan bod kwamen: dorpskernvernieuwing, toeristische activiteiten en landelijk erfgoed. Voor 2011 was in een controle van As 4 voorzien, maar die kon nog niet worden afgerond.

De interneauditdienst onderzoekt alleen de berekening en uitbetaling van de subsidie. Over de selectie van de projecten bv. doet de dienst geen uitspraak. Om de juistheid van de uitbetaalde subsidie te controleren, werd de controle van een beperkt aantal ingediende dossiers uiterst grondig overgedaan. Daarbij stelde de dienst nagenoeg geen onregelmatigheden vast, behalve een systematisch btw-probleem: btw is alleen subsidieerbaar bij privaatrechtelijke organisaties die niet btw-plichtig zijn. Btw-plichtigen en publiekrechtelijke rechtspersonen daarentegen kunnen geen btw laten subsidiëren¹¹⁰. De problemen rezen vooral bij openbare besturen, waar in enkele gevallen ten onrechte de btw als subsidieerbaar werd opgenomen. De lopende dossiers werden op aangeven van de VLM gecorrigeerd door provincies en promotoren en de VLM paste de instructies aan.

4.3 Evaluatie van individuele projecten

Bij de evaluatie van de projecten speelt de promotor een sleutelrol. Bij de indiening van zijn projectvoorstel moet hij een verwacht resultaat aangeven voor de indicatoren die zijn opgenomen in het Europese Gemeenschappelijk Toezicht- en Evaluatiekader (GTEK) voor de evaluatie van het programma. Bovendien wordt hem gevraagd eigen indicatoren en verwachte resultaten op te geven. Daarnaast wordt een tekstuele omschrijving van de doelstellingen gevraagd, alsook van de verwachte effecten en resultaten van het project.

Per maatregel van het programma schrijft het GTEK indicatoren voor. Die zijn beperkt in aantal (maximum 6 per maatregel) en soms voor velerlei invulling vatbaar. De aangegeven resultaten kunnen wel een waarde hebben voor de rapportering aan de EU (zie hoofdstuk 5), maar op het niveau van het individuele project zijn de indicatoren weinig geschikt. Bij de maatregel *Basisvoorzieningen voor de economie en plattelandsbevolking* wordt bv. gepeild naar het aantal inwoners die voordeel halen uit de verbeterde dienstverlening en het aantal mensen die voordeel halen uit de bijkomende internetaansluitingen. Beide indicatoren zijn voor promotoren moeilijk in te schatten¹¹¹. Promotoren nemen voor de eerste indicator vaak

¹¹⁰ Artikel 71, 3, a) van de verordening 1698/2005.

¹¹¹ De tweede is uiteraard alleen maar van toepassing als er bijkomende internetaansluitingen gerealiseerd worden. De relevantie van de indicatoren rond internetaansluitingen lijkt in Vlaanderen sowieso beperkt.

het aantal inwoners van de betrokken deelgemeente en nemen bij de eindrapportering dat getal over als gerealiseerd. Daaruit blijkt dat de indicator totaal ongeschikt is om te oordelen of het project inderdaad zijn doelstellingen heeft gerealiseerd. In veel projecten binnen die maatregel (en binnen de maatregelen *Dorpskernvernieuwing* en *Landelijk Erfgoed* met een gelijkaardige indicator) kan de promotor vaak niet anders dan voor zowel de doelstelling als het verkregen resultaat een eigen inschatting maken. Indicatoren voor bijkomende tewerkstelling lijken op het eerste gezicht preciezer, maar omdat daar ook de onrechtstreekse tewerkstelling in rekening mag worden gebracht, is het in de eindrapportering niet altijd duidelijk hoeveel bijkomende tewerkstelling rechtstreeks (dus in principe controleerbaar) is toe te schrijven aan het project en hoeveel onrechtstreeks (vaak eerder een schatting). Bovendien is niet altijd duidelijk of het om duurzame tewerkstelling gaat.

Sommige PMC's en PG's sporen promotoren er uitdrukkelijk toe aan eigen indicatoren te formuleren, wat die ook regelmatig doen. Vaak lijden die eigen indicatoren echter aan dezelfde kwaal als de door de EU opgelegde indicatoren en zijn ze niet voldoende specifiek of meetbaar. Bovendien wordt over de realisaties in termen van de eigen indicatoren soms niet of niet volledig gerapporteerd.

De tekstuele omschrijving van doelstellingen en verwachte resultaten is zeker nuttig en in de regel wordt er voldoende aandacht aan besteed. Ze heeft het nadeel dat ze zelden meetbare elementen bevat en onder meer daardoor is het vaak moeilijk te beoordelen of de doelstellingen en resultaten werden behaald.

Voor de uitbetaling van de subsidie heeft het al dan niet behalen van de doelstellingen geen belang: promotoren wordt geen sanctie opgelegd als (onderdelen van) projecten hun doelstelling of het vooropgestelde resultaat niet bereiken. Dat is in overeenstemming met de Europese regels, maar kan promotoren ertoe aanzetten de doelstellingen en verwachte resultaten zo ambitieus mogelijk, maar daarom niet altijd realistisch te formuleren. Uit de eindrapporteringen en de steekproef aan controles achteraf bleek overigens dat in de meeste gevallen de vooropgezette resultaten werden behaald¹¹² of dat het verschil tussen wat werd vooropgesteld en bereikt, aanvaardbaar is. In enkele gevallen is het verschil zo groot¹¹³ dat het niet logisch lijkt dat daaraan geen enkel gevolg is verbonden, bv. de proportionele vermindering van de subsidie¹¹⁴.

4.4 Conclusie

Vlaanderen voldoet ruimschoots aan de Europese verplichtingen inzake controle van de projecten. Uit de door de interneauditdienst uitgevoerde audits in As 3 bleek dat de VLM in As 3 de gedeclareerde kosten naar behoren controleert.

Voor As 4 werd de controle gedelegeerd aan de PG-coördinatoren, die de opdracht moeilijk verenigbaar vinden met hun taak als begeleider van de lokale actoren. Dat veel projecten worden uitgevoerd door leden van de PG, hypothekeert ook een effectieve controle.

Om de resultaten van de individuele projecten te evalueren, wordt voornamelijk gebruik gemaakt van de indicatoren die het GTEK voorschrijft voor de evaluatie van het programma. Die zijn daarvoor echter weinig geschikt en worden bovendien door verschillende promotoren anders geïnterpreteerd en ingevuld.

¹¹² Waarbij de kanttekeningen die hierboven en in het volgende hoofdstuk bij de geformuleerde doelstellingen/resultaten en de rapportering daarover niet uit het oog mogen worden verloren.

¹¹³ De VLM beschouwt in zijn evaluatie (zie 5.4) van de As 3-projecten van 2007 2 van de 77 projecten als niet-geslaagd. Die projecten konden geen - of duidelijk veel minder dan initieel vooropgesteld - resultaat voorleggen.

¹¹⁴ De VLM is van oordeel dat het verbinden van consequenties aan het niet behalen van de vooropgestelde resultaten nefast zou zijn voor de bottom-up-benadering en de innovatie van het plattelandsbeleid. Heel wat projectpromotoren zouden daardoor worden afgeschrikt waardoor de toegankelijkheid van het programma in het gedrang zou komen.

Zowel de administratieve controles als de terreincontroles kunnen aanleiding geven tot een vermindering van de subsidie. Als de vooropgestelde doelstellingen en resultaten niet werden behaald, is daar evenwel geen sanctie aan verbonden.

Evaluatie van het programma

Hoofdstuk

5

5.1 Inleiding

De EU schrijft op drie belangrijke momenten een evaluatie van het programma voor plattelandsontwikkeling voor. Een eerste evaluatie moet plaatsvinden vooraleer het programma bij de Europese Commissie wordt ingediend (ex ante). Een tweede evaluatie is vereist halverwege de looptijd (midterm). Een derde evaluatie moet volgen na de afwerking van het programma (ex post)¹¹⁵. Alle evaluaties moeten door onafhankelijke beoordelaars worden verricht¹¹⁶. De ex-ante-evaluatie wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de lidstaat, de midterm- en de ex-post-evaluatie worden georganiseerd op initiatief van de beheersautoriteit (in Vlaanderen: de Coördinerende Cel Europees Plattelandsbeleid) in samenwerking met de Europese Commissie. De Commissie en de lidstaten stelden gezamenlijk het GTEK op¹¹⁷, dat voor de Assen 3 en 4 per maatregel de indicatoren bevat die verplicht moeten worden gemeten. Ze vormen ook de verplichte indicatoren die iedere promotor bij de indiening van zijn voorstel en in het eindverslag moet opnemen.

De lidstaten zijn verplicht per programma een toezichtscomité op te richten¹¹⁸. Dat comité, opgericht bij besluit van de Vlaamse Regering¹¹⁹, moet zich ervan vergewissen dat het Vlaams programma doeltreffend wordt uitgevoerd¹²⁰. In het comité zetelen kabinetsmedewerkers van de verschillende ministers van de Vlaamse Regering en een aantal adviserende leden. Uit de notulen blijkt dat het comité twee tot drie keer per jaar samenkomt en vooral het budgettaire verloop bespreekt.

Naast de evaluaties moet de beheersautoriteit jaarlijks een verslag over de uitvoering van het programma indienen bij de Europese Commissie¹²¹.

5.2 Evaluaties

Ex-ante-evaluatie

De vereisten waaraan de ex-ante-evaluatie moet voldoen, worden gedefinieerd in artikel 85 van verordening 1698/2005. De evaluatie moet onder meer de bestaande situatie analyseren, het verwachte effect van de actieprioriteiten beoordelen, de doelstellingen zo mogelijk kwantificeren en de tenuitvoerleggingregelingen onderzoeken.

Voor Vlaanderen heeft een consortium van de vakgroep Landbouweconomie van de Universiteit Gent, Belconsulting en IDEA Consult de ex-ante-evaluatie opgesteld. De definitieve versie werd afgewerkt in september 2006. Over de budgetten voor de Assen 3 en 4 stelt artikel 17 van de verordening 1698/2005 dat minstens 10% van de bijdrage van de EU aan As 3 moet worden besteed en minstens 5% aan As 4. De ex-ante-evaluatie aanvaardde dat de Assen 3 en 4 slechts

¹¹⁵ Artikel 84, 85 en 86 van de verordening 1698/2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

¹¹⁶ Artikel 84, vierde lid, van de verordening 1698/2005.

¹¹⁷ Artikel 80 van de verordening 1698/2005.

¹¹⁸ Artikel 77 van de verordening 1698/2005.

¹¹⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 27 april 2007 tot oprichting en samenstelling van het toezichtcomité ter implementatie van het Vlaamse Programma voor Plattelandsbeleid.

¹²⁰ Artikel 1, §2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 april 2007; artikel 78, eerste alinea van de verordening 1698/2005.

¹²¹ Artikel 82, eerste lid, van verordening 1698/2005.

het minimale budget kregen¹²² omdat de sociale problemen op het platteland in Vlaanderen van een andere orde zijn dan in sommige andere lidstaten of regio's waar bv. sprake is van een ontvolking van het platteland¹²³. Wel constateerde de evaluatie dat de aspecten open ruimte en natuur nagenoeg afwezig waren in het voorgestelde pakket maatregelen¹²⁴. Op grond van de ex-ante-evaluatie werd het ontwerpprogramma plattelandsontwikkeling ook voor de Assen 3 en 4 bijgestuurd: er werd rekening gehouden met het onderscheid en de complementariteit van de maatregel hoevetoeisme en de maatregelen inzake recreatieve infrastructuur die gebiedsgericht worden aangepakt.

De ex-ante-evaluatie werd, zoals voorgeschreven, als bijlage bij het ontwerpprogramma voor plattelandsontwikkeling gevoegd¹²⁵. De evaluatie voldoet aan de Europese voorschriften. In zijn PDPO II vermeldde Vlaanderen, zoals voorgeschreven, outputindicatoren (aantal projecten), resultaatindicatoren (resultaat van de projecten) en impactindicatoren (effecten) voor de verschillende maatregelen¹²⁶. Toch waren, in het bijzonder voor de Assen 3 en 4, de doelstellingen of verwachte resultaten (bv. aantal projecten, budgetten per maatregel, resultaten uit het oogpunt van de GTEK-indicatoren, impact) bijzonder moeilijk te kwantificeren. Ook zijn de Europese resultaatindicatoren voor Vlaanderen niet altijd relevant: zo moet bv. het aantal bijkomende internetaansluitingen worden aangegeven. Bij de midterm-evaluatie bleek dan ook dat veel doelstellingen moesten worden bijgesteld omdat ze (ruimschoots) onderschat waren, hoewel ook daarbij een kanttekening moet worden gemaakt.

Midterm-evaluatie

De midterm-evaluatie geeft de stand van uitvoering van het programma¹²⁷ weer en stelt maatregelen voor om de kwaliteit en de tenuitvoerlegging van de programma's te verbeteren¹²⁸. In Vlaanderen werd de midterm-evaluatie uitgevoerd door een consortium van IDEA Consult, Universiteit Gent, Soresma en de VUB. De evaluatie werd afgesloten op 30 november 2010. Ze behandelt gegevens over de jaren 2007 tot en met 2009 (in bepaalde gevallen tot medio 2010)¹²⁹. Voor de Assen 3 en 4 bevat ze vooral cijfergegevens over de uitvoering van het programma: per maatregel vermeldt zij het aantal goedgekeurde projecten, de kostprijs van de projecten, de aard van de promotor, enz. Voor As 3 en vooral voor As 4 geeft zij een onvolledig beeld. Aangezien de eerste Leader-projecten pas in 2008 werden goedgekeurd, was daar een grote achterstand in het aantal projecten en nog meer in de uitbetaling van de subsidie. Die achterstand was er ook, zij het in mindere mate, voor As 3. De realisatiegraad van As 3 bedroeg volgens de midterm-evaluatie 29% en die van As 4 bedroeg 5%.

¹²² In de oorspronkelijke versie van het PDPO II van 23 oktober 2007 kreeg As 3 slechts 8%. Volgens het financieel plan bedroegen de Europese middelen voor As 3 immers 17.960.357 euro op een totaal van 224.520.709 euro (= 8%). Omdat Vlaanderen ervoor koos in As 4 uitsluitend projecten op te nemen die vallen onder de As 3-doelstellingen, mogen die kredieten worden meegenomen om de 10% van As 3 te bepalen. Bij de aanpassing in 2010 werden de middelen krachtens artikel 69, vijfde lid bis, verhoogd. As 3 krijgt nu 25.804.534 euro op een totaal van 254.028.139 euro (=10,16%). De bijkomende middelen gingen echter uitsluitend naar de diversificatie van landbouwactiviteiten, terwijl de middelen voor de hier behandelde gebiedsgerichte werking werden verminderd.

¹²³ Ex-ante-evaluatie punt 11.5.1, blz 126.

¹²⁴ Ex-ante-evaluatie punt 11.6.1.3, blz. 128.

¹²⁵ Artikel 5, tweede lid, van de 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 plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

¹²⁶ De EU vraagt geen resultaatindicatoren voor As 4, maar Vlaanderen heeft die toch verzameld en ingedeeld volgens de maatregelen van As 3.

¹²⁷ De midterm-evaluatie poogt ook een beeld te geven van de effecten en de impact van het programma, maar dat is maar in geringe mate het geval voor de Assen 3 en 4, en dan nog op basis van een beperkt aantal gegevens.

¹²⁸ Artikel 86, vierde lid, van de verordening 1698/2005.

¹²⁹ Zie punt 1.1.2 van de midterm-evaluatie.

Bij de midterm-evaluatie werd vastgesteld dat de doelstellingen waren onderschat. Er werd een bijstelling aangekondigd van het aantal projecten, de kostprijs van de projecten, de verwachte resultaten (o.a. in termen van GTEK-indicatoren)¹³⁰. Voor de Assen 3 en 4 bevat de evaluatie echter maar een beperkt aantal maatregelen om de uitvoering van het programma bij te sturen. De aandachtspunten en aanbevelingen lijken eerder bedoeld voor een eventuele volgende programmaperiode. Zo gaat de midterm-evaluatie ervan uit dat Europa meer aandacht zal vragen voor een gebiedsgerichte benadering. Vanuit dat perspectief beveelt zij aan te overwegen maatregelen uit de Assen 1 en 2 op te nemen in de gebiedsgerichte programma's¹³¹. Voor de toekomst wordt aanbevolen af te stappen van de wederzijdse territoriale uitsluiting van de Assen 3 en 4.

De evaluatie bevat ook een overzicht van de resultaten aan de hand van de GTEK-indicatoren. De indicatorresultaten zijn de som van de resultaten van de individuele projecten, zoals opgenomen in de eindverslagen van de promotoren. De twee belangrijkste problemen bij de gerapporteerde resultaatindicatoren zijn de precieze definitie van de indicator en de meting van de indicatorgegevens, die al te dikwijls een loutere schatting van de promotor is¹³². Het volgende voorbeeld illustreert dat:

Het tussentijdse resultaat (eind 2010) voor de maatregel georganiseerde opleidingen (70.332 opleidingen) lag liefst duizend maal hoger dan het verwachte resultaat voor de hele programmaperiode 2007-2013. Dat aantal wordt vooral verklaard door het geschatte aantal kijkers¹³³ van een kookprogramma met streekproducten, dat werd meegeteld als deelnemers aan een opleiding. Gelet op de doelstellingen verbonden aan de maatregel en de evaluatievragen in het GTEK kan dat niet de bedoeling zijn geweest. Dat betekent ook dat het beperkte aantal deelnemers aan een echte opleiding in het niets verdwijnt in dit resultaat.

Ook bij een aantal andere indicatoren zijn dergelijke merkwaardige resultaten te zien, wat voor een deel de zogenaamde onderschatting van de doelstellingen verklaart.

De VLM stelde in haar evaluatie ook problemen vast met de gerapporteerde gegevens: *Dat hangt grotendeels samen met de wijze waarop de indicatoren geformuleerd en verzameld zijn. Projectpromotoren die de monitoring voor het eigen project doen, verzamelen gegevens op de eigen manier en interpreteren de indicatoren niet altijd op dezelfde wijze.* Doordat de GTEK-indicatoren weinig eenduidig en relevant zijn, volstaan ze niet om een goed beeld te krijgen van de resultaten en effecten van de individuele projecten en van het programma in zijn geheel op het Vlaams of provinciaal niveau. Daarom pleit de VLM voor een Vlaams monitoring- en evaluatiekader met meetbare indicatoren en heldere en gebruiksvriendelijke richtlijnen.

Voor de Assen 3 en 4 zijn de voornaamste conclusies van de midterm-evaluatie dat zowel de maatregelen *basisvoorzieningen voor economie en bevolking* als *dorpskernvernieuwing* onmiskenbaar bijdragen tot een verhoogd voorzieningenniveau op het platteland, maar dat het tewerkstellingseffect binnen de Assen 3 en 4 beperkt is, ook al laat de actuele monitoring een volledige meting van het effect vooralsnog niet toe¹³⁴. Uit de bevraging van de coördinatoren bleek ook dat er bij de selectie van de projecten weinig aandacht is voor het aspect tewerkstelling.

¹³⁰ Die aanpassingen zijn verwerkt in het jaarverslag over 2010.

¹³¹ Zie hoofddocument midterm-evaluatie, hoofdstuk 8 algemene conclusie, topic gebiedsgerichte benadering, vooral de laatste paragraaf, blz. 80.

¹³² Of zoals hiervoor al aangehaald: het aantal ligt al bij voorbaat vast, omdat er bv. wordt van uitgegaan dat alle inwoners van de (deel)gemeente van de verwezenlijkingen van het project zullen genieten.

¹³³ Ook het aantal deelnemers volgens geslacht, leeftijd en beroepsgroep van de deelnemers is uiteraard een geschat aantal.

¹³⁴ Zie hoofddocument midterm-evaluatie, hoofdstuk 8 algemene conclusie, topic effecten m.b.t. sociale cohesie en leefbaarheid, blz. 79.

De midterm-evaluatie besteedde ook bijzondere aandacht aan de effecten van Leader, o.m. door een vergelijking met Leader+ en As 3 en door een bevraging van een aantal betrokkenen, in het bijzonder de PG-coördinatoren. De evaluatie steunt uiteraard maar in beperkte mate op de realisaties van As 4. De realisatiegraad bedroeg op het moment van de midterm-evaluatie immers maar 5%.

5.3 Jaarverslagen

De afdeling Monitoring en Studie van het Departement Landbouw en Visserij maakt het jaarverslag op voor de Europese Commissie. Het toezichtsc comité onderzoekt het jaarverslag en keurt het goed, voordat het aan de Commissie wordt bezorgd¹³⁵. De jaarverslagen moeten onder meer melding maken van elke verandering met rechtstreekse invloed op de uitvoering van het programma en van elke wijziging van het communautaire en nationale beleid met gevolgen voor de coherentie tussen de Europese steun en de andere financieringsinstrumenten. Verder vermeldt het jaarverslag aan de hand van output- en resultaatindicatoren de vorderingen van het programma in het licht van de doelstellingen¹³⁶. De geconsulteerde verslagen¹³⁷ zijn vrij gedetailleerd en bevatten veel cijfertabellen. De cijfergegevens zijn grotendeels dezelfde als die in de midterm-evaluatie.

5.4 Evaluatie door de VLM

De VLM heeft als beheersdienst op eigen initiatief een uitgebreide en degelijke tussentijdse evaluatie van de gebiedsgerichte werking in PDPO II gemaakt en in december 2011 op haar website gepubliceerd¹³⁸. De VLM wil met het verslag niet alleen het huidige programma evalueren, maar ook de volgende programmaperiode voorbereiden. De evaluatie bevat een korte analyse van de provinciale plannen en de lokale ontwikkelingsstrategieën, de resultaten van een enquête bij de PG's en van een bevraging van een aantal stakeholders. Vooral interessant in de evaluatie is dat de VLM van alle tot september 2011 goedgekeurde projecten een analyse (thema, budget, promotor, enz.) heeft gemaakt, met speciale aandacht voor de verschillen tussen beide assen en de verschillen tussen de vijf provincies en de tien Leader-gebieden. Voor alle projecten die midden 2011 waren afgelopen, werden de resultaten nader onderzocht. Ten slotte werden alle afgelopen projecten van budgetjaar 2007 van As 3 uitgebreid inhoudelijk geanalyseerd.

5.5 Conclusie

Voor de Assen 3 en 4 voldoet Vlaanderen ruimschoots aan de Europese regelgeving inzake evaluatie van en rapportering over het plattelandsprogramma. De gegevens die voor het GTEK werden verzameld en gerapporteerd, geven echter een ontoereikend beeld van de realisaties en effecten van het programma omdat de indicatoren niet altijd aanwezig of geschikt zijn en omdat ze verschillend worden ingevuld.

¹³⁵ Artikel 78, d), van verordening 1698/2005.

¹³⁶ Artikel 82, tweede lid, a) en b), van verordening 1698/2005.

¹³⁷ Het betreft de jaarverslagen 2009 en 2010.

¹³⁸ Zie http://www.vlm.be/SiteCollectionDocuments/Publicaties/Platteland/evaluatie_ggw_PDPOII.pdf.

Lissabonstrategie

Hoofdstuk

6

De Lissabonstrategie¹³⁹ werd op de Europese Raad van 23 en 24 maart 2000 afgekondigd en wil van Europa de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld maken die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. De Lissabonstrategie wil eveneens milieuvriendelijke technologieën bevorderen¹⁴⁰. In 2005 werd nogmaals bevestigd dat groei en werkgelegenheid de voornaamste doelstellingen van de Lissabonstrategie zijn¹⁴¹.

Dat de Europese instanties veel belang hechten aan de realisatie van de doelstellingen van de Lissabonstrategie in de plattelandsontwikkeling, blijkt uit een evaluatieverslag van de Commissie over de plattelandsontwikkeling¹⁴². Voor de evaluatie van As 3 ging de Commissie immers drie indicatoren na:

- de creatie van banen,
- het aantal bewoners van plattlandsgebieden dat profiteert van verbeterde voorzieningen,
- het aantal bijkomende huishoudens in plattlandsgebieden dat toegang heeft tot het internet.

Twee van de drie indicatoren vloeien rechtstreeks voort uit de Lissabonstrategie. De realisatie van de Lissabonstrategie is voor de EU dus een belangrijke graadmeter om de projecten uit de plattelandsontwikkeling te beoordelen.

In de communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandsontwikkeling (programmeringsperiode 2007-2013)¹⁴³ wordt expliciet naar drie aspecten van de Lissabonstrategie verwezen: groei en werkgelegenheid, kenniseconomie en klimaat.

Ook Vlaanderen heeft in zijn *Strategie voor een Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013* aangegeven dat zijn programma voor plattelandsontwikkeling coherent moet zijn met de Lissabondoelstellingen¹⁴⁴. In het daaruit voortgevloeide PDPO II wordt trouwens uitdrukkelijk naar de kernthema's van de Lissabonstrategie verwezen: groei en tewerkstelling, klimaat.

Het Rekenhof ging na in welke mate het plattelandsontwikkelingsbeleid heeft bijgedragen tot de verwezenlijking van de Lissabonstrategie, zoals de communautaire strategische richtsnoeren en de Vlaamse strategie voor plattelandsontwikkeling voorschrijven. Het steunde daarbij op de evaluaties van het PDPO II, en vooral op het meest recente en uitgebreide document, namelijk de midterm-evaluatie¹⁴⁵.

¹³⁹ In maart 2010 werd de Lissabonstrategie aangepast en kreeg ze een nieuwe naam: Europa 2020, maar de belangrijkste doelstellingen werden behouden.

¹⁴⁰ Zie Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad van Lissabon, 23 en 24 maart 2000.

¹⁴¹ Zie mededeling aan de Europese voorjaarsraad, Samen werken aan werkgelegenheid en groei, een nieuwe start voor de Lissabonstrategie, document COM(2005) 24, vooral Hoofdstuk 1: Groei en werkgelegenheid als hoofddoel.

¹⁴² Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tenuitvoerlegging van de nationale strategische plannen en de communautaire richtsnoeren voor plattelandsontwikkeling (2007-2013), stuk COM(2011) 450 van 20.7.2011.

¹⁴³ Besluit van de Raad 2006/144/EG van 20 februari 2006, Pb nr. L 55 van 25.2.2006, gewijzigd bij Besluit van de Raad van 2009/61/EG van 19 januari 2009.

¹⁴⁴ Uit het document *Strategie voor België, PARTIE C - Strategie voor een Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013, IV Samenhang in de programmering en complementariteit met andere instrumenten en strategieën*, blz. 145: *Het Vlaams programma voor plattelandsontwikkeling is coherent met de Europese doelstellingen zoals geformuleerd binnen de doelstellingen van het Lissabon proces. In de eerste plaats zal voortdurende kennisuitwisseling bijdragen tot de uitbouw van een stabiele en toekomstgerichte kenniseconomie. Die kenniseconomie zal op haar beurt bijdragen tot een hogere graad van tewerkstelling en een intern en extern verbeterde concurrentiepositie van de Vlaamse landbouw en van het Vlaamse platteland. De aanmoediging en correcte ondersteuning van jonge landbouwers sluit perfect aan bij de richtsnoeren voor werkgelegenheid 2005-2008. Zowel het regelgevende klimaat in Vlaanderen als het vlotte beheer van het PDPO dragen bij tot het concurrentievermogen en de dynamiek van de complete productiekolom. Het aspect 'economische hervorming' van de Lissabon doelstellingen wordt gerealiseerd door een economische diversificatie van het Vlaamse platteland. De aandacht die wordt besteed aan Leader-projecten draagt inherent bij tot een verhoging van de sociale samenhang en sociale vernieuwing tussen ondernemers, enerzijds, en tussen ondernemers en consumenten, anderzijds.*

¹⁴⁵ Zie 5.2.

6.1 Werkgelegenheid en economische groei

Algemeen

De lidstaten moeten hun plattelandsprogramma opstellen conform de communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandsontwikkeling. Al in de eerste alinea en verder in punt 2.4 verwijzen de richtsnoeren naar de bijgewerkte Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid. Meer bepaald voor As 3¹⁴⁶ zijn volgens punt 3.3 van de richtsnoeren groei en werkgelegenheid belangrijk. Verder vermelden de richtsnoeren dat de middelen voor As 4 (Leader) ten dienste staan van de prioriteiten van de Assen 1, 2 en 3. Aangezien Vlaanderen ervoor koos Leader te beperken tot As 3, is de communautaire strategische richtsnoer voor As 3 van toepassing op As 4.

Het PDPO II stelt dat de doelstelling van As 3 de link legt met de Europese prioriteit voor die as, namelijk het scheppen van werkgelegenheid en groeivoorwaarden¹⁴⁷. Ook over As 4 wordt vermeld dat zij zal bijdragen tot de realisatie van de Europese prioriteit voor die as, namelijk de ontwikkeling van de plaatselijke capaciteit voor werkgelegenheid en diversificatie¹⁴⁸.

Werkgelegenheid

Volgens de midterm-evaluatie van het PDPO II was voor de plattelandscoördinatoren van As 3 en de PG-coördinatoren van As 4 de creatie van tewerkstelling geen prioriteit binnen de gebiedsgerichte werking. De coördinatoren zien de bevordering van de tewerkstelling eerder als een doelstelling voor de projecten die worden gesubsidieerd door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)¹⁴⁹, waarbij het over veel grotere budgetten gaat. Volgens de midterm-evaluatie verklaren de coördinatoren dat bij de selectie geen voorkeur uitgaat naar projecten die tewerkstelling creëren of behouden¹⁵⁰. Ook de complexe regelgeving (bv. inzake sociale economie) maakt het niet eenvoudig bijkomende tewerkstelling te realiseren.

Toch is tewerkstelling een belangrijke doelstelling van de gebiedsgerichte plattelandsontwikkeling. Dat blijkt uit:

- De communautaire strategische richtsnoeren die werkgelegenheid en groeivoorwaarden scheppen als de allereerste overkoepelende prioriteit zien voor As 3, en dus ook voor Leader dat As 3 volgens een eigen methodiek verder uitvoert.
- De impactindicatoren uit het Handboek voor een GTEK¹⁵¹: de toelichting bij de eerste drie impactindicatoren economische groei, tewerkstelling en arbeidsproductiviteit verwijst uitdrukkelijk naar de Lissabonstrategie. De impact ervan wordt respectievelijk gemeten aan de netto toegevoegde koopkrachtpariteit, de netto toegevoegde voltijds equivalent

¹⁴⁶ In dit document wordt de term zwaartepunt gebruikt in plaats van as.

¹⁴⁷ Zie PDPO II, versie 2010, Punt 2.4 as 3 verbeteren van de leefkwaliteit op het platteland en aanmoedigen van diversificatie van de plattelandseconomie, derde alinea, blz. 65.

¹⁴⁸ Zie PDPO II, versie 2010, Punt 2.5 as 4: Leader.

¹⁴⁹ Zie midterm-evaluatie, blz. 75, punt 7.10, laatste alinea. Eerder kwam al aan bod dat de TW bij de selectie juist kritisch omgaat met personeelskosten omdat projecten met hoge personeelskosten te duur zijn of omdat het om reguliere tewerkstelling gaat. Het is immers niet de bedoeling dat voor de projectuitvoering veel personeel wordt ingezet, maar wel dat de projecten duurzame banen opleveren.

¹⁵⁰ Er werden trouwens relatief weinig projecten ingediend die specifiek gericht zijn op tewerkstelling of waarin tewerkstelling een belangrijk element was.

¹⁵¹ De midterm-evaluatie moet voldoen aan de richtsnoeren van het Handboek voor een GTEK van het Directoraat-generaal Landbouw en plattelandsontwikkeling van de Europese Commissie. Met het oog op de evaluatie schrijft het GTEK het onderzoek van een aantal indicatoren voor. Die indicatoren worden verder toegelicht in de bijlage 3 bij het handboek GTEK waarbij in de context van de Lissabonstrategie vooral de impactindicatoren van belang zijn die in oriënteringsnota J aan bod komen, de zogeheten sheet met impactindicatoren.

arbeidsplaatsen en de toename van de bruto toegevoegde waarde per voltijds equivalent arbeidsplaats.

In de meetfiches wordt aangegeven welke indicatoren relevant zijn per maatregel. Voor de maatregelen *bevordering van toeristische activiteiten, basisvoorzieningen voor de economie en plattelandsbevolking, dorpskernvernieuwing en -ontwikkeling, instandhouding en opwaardering van het landelijke erfgoed* worden economische groei en tewerkstelling als een relevante impactindicator opgegeven.

- Het werkdocument van het Europees evaluatienetwerk voor plattelandsontwikkeling¹⁵². Dat legt sterk de nadruk op het scheppen van arbeidsplaatsen als impactindicator, ook voor de Assen 3 en 4.

Volgens de midterm-evaluatie blijkt uit de monitoring van As 3 dat binnen de maatregel *bevordering van toeristische activiteiten* 75 banen werden gecreëerd in de 13 afgelopen projecten (goedgekeurd in 2007). Uit de workshop met de plattelandscoördinatoren bleek dat ook in de andere projecten tewerkstelling is gecreëerd, maar niet werd opgemeten. Binnen Leader daarentegen werd alle gecreëerde tewerkstelling opgemeten en werden 29,1 extra banen over de 81 afgelopen projecten genoteerd¹⁵³. Die gerapporteerde resultaten moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Zo kunnen promotoren niet alleen de rechtstreeks gecreëerde tewerkstelling inschrijven als resultaat, maar ook de onrechtstreekse, wat vaak een raming/eigen inschatting zal zijn. Dat belet niet dat er wel degelijk succesvolle tewerkstellingsprojecten waren. Als een projectvoorstel bijkomende tewerkstelling vooropstelt, werd bij de selectie doorgaans wel gelet op de duurzaamheid ervan: in Limburg bv. is duurzaamheid in dat geval een voorwaarde.

Samenvattend werden relatief weinig projecten ingediend waarin duurzame tewerkstelling een belangrijk element vormde. Tewerkstelling was geen echte prioriteit bij de projectselectie. Het tewerkstellingseffect van de projecten in de Assen 3 en 4 situeert zich vooral bij de toeristische initiatieven, maar bleef eerder beperkt.

Economische groei

De impact op de economische groei werd in de midterm-evaluatie voor de gebiedsgerichte maatregelen van de Assen 3 en 4¹⁵⁴ niet onderzocht. Ook bij de projectselectie was economische groei niet echt een criterium. In het GTEK zijn overigens voor de Assen 3 en 4 geen resultaatindicatoren opgenomen die geschikt zijn om resultaten of impact inzake economische groei te meten.

6.2 Kenniseconomie

De Lissabonstrategie streeft ook naar een kenniseconomie waarin opleiding en innovatie een belangrijke rol spelen. De communautaire strategische richtsnoeren vermelden dat de maatregelen in As 3 vooral de bevordering van vakkundigheid tot doel moeten hebben¹⁵⁵. De impact van de Assen 3 en 4 op het element kenniseconomie is ook eerder beperkt. Volgens de midterm-evaluatie gaven de plattelandscoördinatoren aan dat de verhoging van het menselijk potentieel en de managementcapaciteiten als verwacht en gewenst resultaat van As 3-projec-

¹⁵² Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors, European Evaluation Network for Rural Development, maart 2010, vooral blz. 18. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=6999FF39-0307-D7F3-EE33-16D47E2C2144.

¹⁵³ Midterm-evaluatie, punt 7.10 resultaatsgebied 10, diversificatie van de plattelandseconomie eerste en tweede alinea.

¹⁵⁴ Midterm-evaluatie evaluatie, achtergronddocument Deel 4: berekening impactindicatoren, 1. Economische groei blz. 233-234.

¹⁵⁵ Punt 3.3 van de richtsnoeren.

ten een relatief lage prioriteit krijgt¹⁵⁶. De Leader-werking, die netwerking, samenwerking en innovatie en een verhoging van het menselijk potentieel dient te stimuleren, doet dat volgens de coördinatoren wel degelijk¹⁵⁷. Hoewel dat voor sommige Leader-projecten inderdaad het geval is, verschillen de meeste Leader-projecten op dat vlak echter weinig van As 3-projecten.

De Lissabonstrategie streeft er ook naar de digitale maatschappij te bevorderen. Daarvoor moeten meer bedrijven en gezinnen via snelle verbindingen op het internet worden aangesloten¹⁵⁸. De communautaire strategische richtsnoeren beklemtonen specifiek voor As 3 de bevordering van het gebruik en de verspreiding van ICT¹⁵⁹. Via de maatregel *basisvoorzieningen voor de economie en plattelandsbevolking* wordt een (verbeterde) toegang tot het internet gerealiseerd¹⁶⁰. Oorspronkelijk was een doelstelling van 2.000 personen naar voren geschoven, maar bij de midterm-evaluatie bleek dat die doelstelling al ruimschoots was overschreden (8.576 personen)¹⁶¹. De doelstelling werd daarom opgetrokken tot 10.400 personen, van wie er in 2010 al 9.015 waren bereikt¹⁶². Het gaat daarbij niet om nieuwe internetverbindingen, maar om mensen die gebruik hebben gemaakt of zouden kunnen maken van internetaansluitingen die werden gecreëerd bij de projectuitvoering. Volgens de midterm-evaluatie zorgden de Leader-projecten niet voor een toename van het internetgebruik.

6.3 Klimaat

In 2001, een jaar na de afkondiging van de Lissabonstrategie, werd besloten het milieu, en de klimaatproblematiek in het bijzonder, op te nemen in de Lissabonstrategie¹⁶³.

Over de plattelandsontwikkeling vermelden de communautaire strategische richtsnoeren het streven naar intensiever gebruik van hernieuwbare energiebronnen, de noodzaak om een EU-strategie op middellange en lange termijn uit te stippelen ter bestrijding van klimaatverandering en de noodzaak om op de vermoedelijke gevolgen voor land- en bosbouw te anticiperen¹⁶⁴. Bij de aanpassing van richtsnoeren in 2009 werd nog meer de nadruk gelegd op de rol die plattelandsgebieden kunnen spelen op het vlak van klimaatverandering en hernieuwbare energie¹⁶⁵.

De gezondheidscontrole¹⁶⁶ van het Europese landbouwbeleid (waarvan plattelandsontwikkeling een onderdeel is) in 2008 beklemtoonde de noodzaak rekening te houden met de uitdaging van de klimaatverandering. In een mededeling vroeg de Europese Commissie de versterking van de initiatieven om de klimaatverandering te milderen en de aanpassing aan de gevolgen ervan te bevorderen¹⁶⁷.

¹⁵⁶ Midterm-evaluatie, blz. 69, punt 7.4, gebiedsgerichte werking, derde alinea.

¹⁵⁷ Idem, vierde alinea.

¹⁵⁸ Conclusies van de Europese Raad van 23 en 24 maart 2000, Een informatiemaatschappij voor iedereen, punt 10.

¹⁵⁹ Communautaire richtsnoeren, punt 3.3, vi).

¹⁶⁰ Midterm-evaluatie blz. 74, punt 7.9 onder basisvoorzieningen.

¹⁶¹ Midterm-evaluatie Achtergronddocument blz. 129.

¹⁶² Jaarverslag 2010 Programma voor Plattelandsontwikkeling Vlaanderen 2007-2013, blz. 83.

¹⁶³ Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad van Göteborg, 15 en 16 juni 2001, vooral punt 20 en punt 28.

¹⁶⁴ Communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandsontwikkeling voor de programmeringsperiode 2007-2013, punt 3.5.

¹⁶⁵ Zie toegevoegd punt 3.4 bis. Besluit van de Raad van 19 januari 2009 tot wijziging van Besluit 2006/144/EG inzake de communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandsontwikkeling (programmeringsperiode 2007-2013); Publicatieblad van de Europese Unie. Nr. L 30 van 31 oktober 2009, blz.112-115.

¹⁶⁶ Zo werden de hervormingen genoemd uit 2008, soms ook aangeduid met de Engelse benaming Health Check.

¹⁶⁷ Zie mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Voorbereiding van de gezondheidscontrole van de GLB-hervorming, document COM(2007) 722 van 20/11/2007, punt 4.2. GLB staat voor Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Het aangepaste PDPO II vermeldt dat de middelen van de gezondheidscontrole die worden gebruikt in As 3, zullen worden besteed aan de prioriteiten klimaat en hernieuwbare energie. In algemene termen benadrukt het Vlaams plattelandsontwikkelingsprogramma de complementariteit met Vlaamse en Europese milieuprioriteiten, meer in het bijzonder de problematiek inzake klimaatverandering¹⁶⁸.

Er is in een impactindicator voorzien om na te gaan in hoeverre werd bijgedragen tot de strijd tegen de klimaatverandering. Volgens de GTEK-instructies moet de klimaatimpact voor de Assen 3 en 4 echter niet worden nagegaan en dat is dan ook niet gebeurd.

6.4 Conclusie

Volgens de EU moet het plattelandsontwikkelingsbeleid de doelstellingen van de Lissabonstrategie helpen realiseren. Vlaanderen stelt dat het PDPO II coherent is met die doelstellingen. Op het terrein, o.a. door de plattelandscoördinatoren, wordt daar echter weinig aandacht aan besteed. De plattelandscoördinatoren voeren aan dat met het beperkte budget van de plattelandsontwikkeling geen bijdrage van betekenis kan worden geleverd aan het bereiken van de doelstellingen van de Lissabonstrategie. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de Europese en Vlaamse instanties wel uitdrukkelijk naar de Lissabondoelstellingen verwijzen, maar dat die bij de concrete uitwerking van de Assen 3 en 4 en de vaststelling van de subsidieerbare maatregelen weinig aan bod komen.

De VLM wijst er in zijn reactie op het ontwerpverslag op dat de maatregelen van de Assen 3 en 4 wel degelijk invulling geven aan de Lissabonstrategie, zij het gezien het beperkt budget slechts in beperkte mate. Sommige provincies stellen het tegenovergestelde: de doelstellingen en maatregelen zijn niet primair op de doelstellingen van de Lissabonstrategie gericht. Volgens het Rekenhof is het in ieder geval duidelijk dat er zowel bij het uitwerken van het programma, als bij de invulling ervan, weinig aandacht was voor de Lissabonstrategie. Bij de selectie van de projecten was het geen aandachtspunt en ook bij het meten van en rapporteren over de resultaten van het programma was er weinig aandacht voor, ook door het ontbreken van geschikte indicatoren.

¹⁶⁸ Zie Hoofdstuk complementariteit, blz. 419-427.

Algemene conclusie

Hoofdstuk



Vlaanderen heeft ervoor geopteerd geen inhoudelijk onderscheid te maken tussen de Assen 3 en 4 van het Europese plattelandsontwikkelingsbeleid. Toch voerde het een geografische uitsluiting in tussen beide assen, met ondoelmatige gebiedsafbakeningen tot gevolg. Bovendien heeft die wederzijdse uitsluiting er mee voor gezorgd dat in de plannen voor beide assen geen uitgesproken keuzes werden gemaakt en dat de Leader-projecten in de methodologische As 4 zich weinig onderscheiden van As 3-projecten.

Bij sommige PMC's (As 3) en PG's (As 4) worden er weinig projectvoorstellen ingediend en vooral de PG's ontvangen veelal voorstellen van de eigen leden. De verschillen in aard en aantal van de ingediende voorstellen zijn onder meer toe te schrijven aan de verspreidingswijze van de oproep en de preselectie van de voorstellen door de provincies of de PG's.

De PMC's, die in As 3 vooral instaan voor de projectselectie, werken goed. Hun procedure biedt garanties voor conformiteit, objectiviteit en uniformiteit, in het bijzonder door de advisering door experts en de vertegenwoordiging van de VLM in alle advies- en beslissingorganen. Sommige provincies blijken wel een voorkeur te hebben voor bepaalde soorten projecten, veel meer dan uit hun plannen naar voren komt. Zij realiseren die voorkeuren ook gedeeltelijk door hun optreden in de fase voorafgaand aan de eigenlijke indiening van de voorstellen.

In As 4 zorgen de PG's voor de selectie van Leader-projecten. De selectie is minder onderbouwd dan in As 3, vooral omdat er doorgaans geen adviesorgaan met externen aanwezig is - en soms zelfs helemaal geen apart adviesorgaan - en iedere PG haar eigen werkwijze vaststelt. De VLM, noch een andere vertegenwoordiger van de Vlaamse overheid is betrokken bij de selectie. Omdat ook leden van de PG voorstellen indienen, is het risico op belangenverstrengeling niet denkbeeldig.

Voor zowel de controle van de projecten als de evaluatie van het programma en de rapportering daarover, legt de EU een minimumkader op. Vlaanderen voldoet ruimschoots aan de verplichtingen. Het minimumkader volstaat echter niet voor een efficiënte controle en relevante evaluatie:

- Vaak is het moeilijk uit te maken wat de werkelijke resultaten zijn van een project omdat de indicatoren niet voldoen. Het niet behalen van de vooropgestelde resultaten heeft overigens geen gevolgen voor de subsidiëring. De wijze waarop de VLM de controles ter plaatse selecteert, was niet optimaal maar werd inmiddels aangepast. De administratieve controle van As 3-projecten gebeurt door de provincie én de VLM, elk vanuit hun eigen invalshoek. In As 4 wordt die controle toevertrouwd aan de PG-coördinatoren, die dat moeilijk verenigbaar vinden met hun taak als begeleider van de promotoren. Aangezien veel projecten zijn ingediend door de leden van de PG, hypothekeert die werkwijze ook een effectieve controle.
- Vlaanderen evalueert het programma aan de hand van de Europese indicatoren. Sommige ervan zijn echter niet eenduidig gedefinieerd of weinig relevant voor Vlaanderen. Bovendien zijn de gegevens afkomstig van de projectpromotoren, die ze niet altijd op dezelfde wijze interpreteren.

Zowel de EU als Vlaanderen verwijzen bij het plattelandsontwikkelingsbeleid nadrukkelijk naar de Lissabonstrategie, meer in het bijzonder naar de doelstellingen werkgelegenheid en economische groei. Toch spelen die doelstellingen op het terrein, bv. bij de selectie van de projecten, maar een beperkte rol. Het Europese evaluatiekader bevat ook niet de meest geschikte indicatoren om de realisatie van die doelstellingen te meten.

Aanbevelingen

Hoofdstuk

8

- De territoriale wederzijdse exclusiviteit tussen de Assen 3 en 4 en de afbakeningscriteria voor Leader worden best heroverwogen, zodat zowel As 3 als Leader hun eigen methodiek kunnen ontwikkelen en de provincies en de PG's in hun plannen eigen keuzes kunnen maken.
- Zowel voor As 3 als voor As 4 moet worden onderzocht hoe meer potentiële promotoren kunnen worden bereikt en hoe een eventueel voortraject bij voorkeur wordt georganiseerd om het aantal en de kwaliteit van de voorstellen te verhogen.
- Omdat de projectselectie en de administratieve controle bezwaarlijk kunnen worden toevertrouwd aan de PG's als vooral hun leden voorstellen indienen, is het wenselijk bepaalde aspecten van de organisatie van Leader te herbekijken. Om de beoordeling te objectiveren en de correctheid van de dossiers te bewaken, kan worden overwogen de beheersdienst een adviserende stem te geven in de projectselectie en de controle van de declaraties aan de beheersdienst, of – zoals in As 3 – aan beheersdienst en provincie, toe te vertrouwen. Om belangenverstrengeling bij de selectie te vermijden, zijn controleerbare regels nodig met betrekking tot de deelname aan advisering en besluitvorming binnen de PG.
- Er is nood aan een beter monitoring- en evaluatiekader, met meetbare en relevante indicatoren, om het doelbereik van de individuele projecten en van de gebiedsgerichte werking in haar geheel te meten. Op het niveau van het individuele project moeten doelstellingen en verwachte resultaten meer specifiek en meetbaar worden geformuleerd. Het niet bereiken van die vooropgestelde doelstellingen zonder aanvaardbare reden, zou financiële consequenties moeten hebben.
- Er moet meer aandacht zijn voor de doelstellingen van de Lissabonstrategie, zowel bij de uitwerking van het programma als bij de projectselectie. Aangezien het Europees monitoring- en evaluatiekader daarvoor soms geen of minder geschikte indicatoren bevat, zou een Vlaams monitoring- en evaluatiekader daarin moeten voorzien.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Beheersstructuur Assen 3 en 4

Hieronder wordt de volledige beheersstructuur voor de Assen 3 en 4 weergegeven. Gemeenschappelijk voor beide assen¹⁶⁹ zijn de actoren op Vlaams niveau:

1. Het Toezichtcomité ziet toe op de uitvoering en de voortgang van het programma. Het wordt voorgezeten door de minister van Landbouw of zijn afgevaardigde¹⁷⁰.
2. In het Uitvoeringscomité worden alle diensten die maatregelen uit het programma beheeren (beheersdiensten) samengebracht met andere actoren, zoals het betaalorgaan en de afdeling Monitoring. Via maandelijkse vergaderingen wordt het beheer en de voortgang van het programma opgevolgd.
3. De Coördinerende Cel Europees Plattelandsbeleid (CCEP) die is ondergebracht in het Departement Landbouw en Visserij, treedt op als beheersautoriteit. Zij verzorgt het secretariaat van het uitvoeringscomité en het toezichtcomité en de contacten met de Europese Commissie.
4. De afdeling Monitoring en Studie van het Departement Landbouw en Visserij staat in voor de rapporteringen over de monitoring en evaluatie van het programma. Via een overheidsopdracht werd een externe evaluator aangewezen die zorgt voor de ex-ante-, de midterm- en ex-post-evaluatie.
5. Het Vlaams betaalorgaan situeert zich in het beleidsdomein Landbouw en Visserij, meer specifiek in het Agentschap voor Landbouw en Visserij (ALV). Het staat in voor de betalingen. Het biedt ook de garantie dat¹⁷¹:
 - de ontvankelijkheid van de aanvragen wordt gecontroleerd en, voor de plattelandsontwikkeling, de procedure voor de toekenning van de steun, alsook de overeenstemming met de communautaire voorschriften vóór het geven van de betalingsopdracht,
 - de verrichte betalingen juist en volledig in de boekhouding worden geregistreerd,
 - de door de Europese regelgeving voorgeschreven controles worden verricht,
 - de vereiste stukken binnen de termijn worden ingediend en in de vorm zoals bepaald in de communautaire voorschriften,
 - de stukken toegankelijk zijn en zo worden bewaard dat hun volledigheid, geldigheid en leesbaarheid in de loop van de tijd is gegarandeerd, wat ook geldt voor elektronische documenten in de zin van de communautaire voorschriften.

Het betaalorgaan dient te beschikken over een interne auditdienst die volledig onafhankelijk is van de andere afdelingen van het betaalorgaan en die rapporteert aan het hoofd van het betaalorgaan. De interne auditdienst verifieert of de door het betaalorgaan vastgestelde procedures toereikend zijn om ervoor te zorgen dat de communautaire voorschriften worden nageleefd en dat de rekeningen juist en volledig zijn en tijdig worden opgesteld.

¹⁶⁹ Zij zijn de actoren voor het hele plattelandsontwikkelingsprogramma. Voor As 1 en As 2 is de VLM echter geen beheersdienst.

¹⁷⁰ De stemgerechtigde leden van het Toezichtcomité zijn:

- de leden van de Vlaamse Regering of hun vertegenwoordiger,
- de voorzitter van het Uitvoeringscomité.

De raadgevende leden zijn:

- de partners: VLTR, SERV, MinaRaad, VVP, VVSG, de cel Gelijke Kansen Vlaanderen,
- het Vlaams Betaalorgaan,
- een vertegenwoordiger van de diensten van de Europese Commissie,
- een vertegenwoordiger van het Waals Gewest,
- een vertegenwoordiging van de beheersdiensten.

Secretariaat PDPO-TC: Coördinerende Cel Europees Plattelandsbeleid van het Departement Landbouw en Visserij.

¹⁷¹ In een protocol tussen het Agentschap voor Landbouw en Visserij en de VLM werd de controle-uitvoering gedelegeerd aan de VLM. De interne audit van ALV voert regelmatig controles uit bij de VLM en controleert of alle procedures worden gevolgd door de VLM.

6. De certificerende instantie certificeert de beheers-, toezichts- en controlesystemen en de jaarrekening van het betaalorgaan. De aanwijzing ervan gebeurt bij overheidsopdracht.
7. De Vlaamse Landmaatschappij (VLM) is de beheersdienst. De beheersdienst is lid van de PMC's, voert een grondige controle uit van de declaratiedossiers (in het kader van de Vlaamse cofinanciering) en van de betaaldossiers, voert terreincontrole uit en staat in voor de communicatie met het betaalorgaan.

Specifiek voor As 3:

8. De provinciale managementcomités (PMC's) lanceren projectoproepen en wijzen de projecten toe.
9. Binnen iedere provincie is een Technische Werkgroep (TW) belast met het adviseren van projecten.
10. De plattelandscoördinator van iedere provincie zorgt voor de dagelijkse opvolging van de projecten en de administratieve ondersteuning van het PMC en de TW. Dat houdt onder meer in:
 - de administratieve ondersteuning en voorbereiding van de vergaderingen van het managementcomité en de technische werkgroep,
 - de begeleiding van de projectindieners,
 - de administratieve afhandeling van de projectaanvragen,
 - de dagelijkse projectopvolging,
 - sensibilisering en informatieverstrekking,
 - nazicht van de declaratiedossiers (in het kader van de provinciale cofinanciering) met eventueel terreincontroles,
 - de communicatie en gegevensuitwisseling met de beheersdienst.

Gezien hun taken werken zij vaak in nauw overleg met de beheersdienst.

11. Het Provinciaal Steunpunt voor plattelandsontwikkeling dat door de provincie zelf wordt gedragen en dat alle actoren omvat die actief zijn op het platteland en die bereid zijn de nodige middelen en mankracht in te zetten.

Specifiek voor As 4:

De provincies spelen enkel een rol in de selectie van de plaatselijke groepen (PG's): de technische werkgroep (TW) adviseert de ingediende lokale ontwikkelingsstrategieën en het PMC selecteert de Leader-gebieden. Het Provinciaal Steunpunt kan zowel de ontwikkelingsstrategieën als de uitwerking van de projecten helpen voorbereiden.

12. De PG's ontwikkelen de lokale ontwikkelingsstrategieën en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. Zij lanceren projectoproepen en wijzen de projecten toe. Afhankelijk van de gekozen structuur hebben de PG's zich verder nog intern gestructureerd.
13. De coördinator van de PG vervult een rol analoog met die van de plattelandscoördinator binnen As 3. Dat betekent dat hij o.m. zorgt voor de administratieve ondersteuning van de PG, de communicatie met de projectpromotoren en de beheersdienst, en het nazicht van de declaraties.

BIJLAGE 2

Antwoord van de Vlaamse minister van plattelandsbeleid

13 juni 2012

Geachte,

In antwoord op uw schrijven met betrekking tot de audit plattelandsontwikkelingsbeleid assen 3 en 4 (kenmerk N 09-3.601.680 B12) kan ik u meedelen dat de Vlaamse Landmaatschappij als beheerdienst van het PDPO- programma werd belast met het onderzoek.

Voor een omstandig antwoord op de conclusies en aanbevelingen verwijs ik naar het antwoord van de VLM dat u reeds werd bezorgd.

Met oprechte hoogachting,

Kris Peeters
Minister-president

Bijlage 3

Antwoord van de Vlaamse Landmaatschappij

31 mei 2012

Mijnheer de voorzitter,

Ingevolge uw schrijven van 2 mei 2012 naar aanleiding van de audit over het plattelandsontwikkelingsbeleid assen 3 en 4 (Programma voor Plattelandsontwikkeling voor Vlaanderen, 2007 – 2013 (PDPO II)), bezorgen we u als bijlage onze reactie op de conclusies en aanbevelingen van het ontwerpverslag dat ons werd overgemaakt door het Rekenhof. Mochten er nog bijkomende vragen zijn ingevolge onze antwoorden, kunt u steeds contact opnemen met (...).

Hoogachtend,

Toon Denys
Gedelegeerd bestuurder

Reactie van de Vlaamse Landmaatschappij op de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof

Audit plattelandsontwikkelingsbeleid assen 3 en 4 – vraag 2 mei 2012

Bij As 3 is de VLM vertegenwoordigd door eenzelfde persoon in alle advies- en beslissingsorganen, waardoor zo stelt het Rekenhof op p. 27: *“Het advies van de TW en de aanwezigheid van de VLM bieden een grote meerwaarde voor de bewaking van de kwaliteit, conformiteit en uniformiteit”*. De Plaatselijke Groepen van As 4 hebben geen uniforme goedkeuringsprocedure. In deze programmaperiode werd namelijk voorzien in beweegruimte, zodat elke PG op dit vlak zijn eigen dynamiek kan ontwikkelen. Het is aan de PG zelf om te beslissen over het al dan niet instellen van een TW. Er wordt via de handleiding wel voorzien in een leidraad hoe men de selectie van de projecten op een goede manier bewerkstelligt. VLM deelt de mening van het Rekenhof dat het advies van een TW waarin VLM vertegenwoordigd is een duidelijke meerwaarde oplevert en de foutenlast doet dalen. Het Rekenhof stelt terecht vast dat *“de VLM in As 4 niet (is) betrokken bij de selectie en goedkeuring van de projecten en kan zij dus niet waken over de conformiteit of verantwoording van de begrote kosten. Bij de controle staat de VLM daardoor in veel gevallen min of meer voor voldongen feiten. Niet-subsidieerbare kosten zal zij wel verwerpen, maar voor andere kosten is dat minder vanzelfsprekend. Terwijl de VLM in As 3 in iedere fase waakt over conformiteit en zorgt voor uniformiteit, kan zij dat in As 4 niet.”* Als gevolg van de initiële keuze om de bottom-up werking alle kansen te geven werd op Vlaams niveau geen personeel voorzien om alle ingediende Leaderprojectvoorstellen te adviseren. Dezelfde dienstverlening als bij as 3 kan VLM dus op heden voor as 4 niet leveren.¹⁷² De personeelscapaciteit is tevens de reden waarom de administratieve controle bij de declaratiedossiers van de Leaderprojecten niet volledig gebeurt. Via een steekproef wordt de kwaliteit van de controle door de PG-coördinator nagetrokken en waar nodig bijgestuurd.

¹⁷² Om zoals bij As 3 eenzelfde persoon van VLM in te zetten die in alle advies- en beslissingsorganen wordt vertegenwoordigd, moet er worden voorzien in extra personeelsinzet. Bij As 3 wordt dit bewerkstelligd door 1 VTE over 5 provincies. Bij Leader is er momenteel 1 VTE aanwezig voor 10 PG's, waardoor 1 extra VTE noodzakelijk blijkt. Om de controles van de declaraties volledig toe te wijzen aan de beheersdienst dient te worden voorzien in een bijkomende extra personeelsinzet van minimaal 1 VTE.

In het rapport schrijft het Rekenhof op p. 16 het volgende: *“Hoewel As 4 zich dus niet inhoudelijk, maar wel methodologisch onderscheidt van As 3, heeft Vlaanderen vervolgens toch gekozen voor een strikte geografische scheiding tussen As 3- en As 4-gebieden. Die keuze, en de aanvullende criteria om de gebieden af te bakenen, heeft geleid tot een onlogische afbakening van de Leadergebieden, wat de regionale werking niet ten goede kwam.”* Om Leader zijn rol te laten spelen als hefboom voor regionale ontwikkeling moet de ruimtelijke scheiding met As 3 best herbekeken worden. Die ruimtelijke scheiding heeft er namelijk voor gezorgd dat de lokale ontwikkelingsstrategieën van de Plaatselijke Groepen onvoldoende specifiek geformuleerd werden. In de evaluatie die door de VLM werd opgemaakt wordt deze kritiek gedeeld en wordt er benadrukt dat deze ruimtelijke scheiding tussen As 3 en As 4 -voor bepaalde projecten- de realisatie van projecten hypothekeert. In de nota met de aandachtspunten met betrekking tot PDPO III tussen de VLM en de A-commissie onderschrijven de provinciale plattelandscoördinatoren dat deze ruimtelijke scheiding moet herbekeken worden. Dit punt wordt dan ook meegenomen met de voorbereidingen voor PDPO III.

Bij sommige PMC's en PG's wordt door het Rekenhof vastgesteld (p. 21 en 25 van het rapport) dat er weinig projecten effectief worden ingediend. Ook de VLM heeft dit in zijn evaluatie geconstateerd en wijst op verschillende oorzaken, namelijk de wijze van indiening en beoordeling van projecten, de (mate van) begeleiding van de coördinator en de communicatie van de oproep. Het traject van oproep tot effectieve indiening is in handen van de provincie (as 3) en de PG (as 4). VLM heeft geen volledig beeld van het proces dat gebeurt tussen de potentiële projectpromotor en de provinciale plattelandscoördinator of PG-coördinator, omdat het onmogelijk is om dit volledig op te volgen vanuit de Vlaamse overheid. In haar communicatie naar de coördinatoren toe heeft VLM meermaals benadrukt dat de communicatie over de oproep zo breed mogelijk moet verspreid worden, zodat alle plattelandsactoren de kans moeten krijgen om een projectvoorstel in te dienen. Van de coördinatoren wordt verwacht dat men de nodige informatie en begeleiding aan mogelijke projectpromotoren verstrekt. De VLM kan naar de toekomst toe en dit in samenspraak met de provincies en de coördinatoren een procedure opmaken, zodat het communicatietraject van de projectoproep op een uniforme wijze gebeurt en heel breed verspreid wordt.

Het Rekenhof schrijft op p. 22 het volgende over de manier van beslissen bij as 3: *“In principe kunnen zij (projectpromotoren, die zetelen in de TW en/of het PMC) niet deelnemen aan advisering of beslissing over hun eigen projecten. Uit de notulen blijkt echter slechts uitzonderlijk dat die leden van de TW of het PMC niet aan de advisering, bespreking of beslissing hebben deelgenomen omdat er mogelijk belangenvermenging zou zijn. De VLM probeert wel mee toe te zien op die regel, maar zeker in het PMC is dat in de eerste plaats de taak van de voorzitter. De regels zijn volgens de plattelandscoördinatoren en de VLM ook moeilijk sluitend te maken, maar toch zou er meer aandacht aan moeten worden besteed.”* Aansluitend zeg het rapport op p. 26 het volgende over as 4: *“Opvallend is dat in alle PG's voorstellen worden ingediend door leden van de PG of eraan gelieerde organisaties. In sommige PG's gaat het om de meerderheid van de projecten of zelfs (bijna) alle projecten. Dat houdt gevaren in voor de objectieve beoordeling van de voorstellen (...) Ook hier wijzen de coördinatoren erop dat de regels voor deelname aan de besluitvorming en projectselectie moeilijk sluitend te maken zijn. Als verscheidene leden van de PG bij een project belangen hebben, zou dat zelfs nagenoeg onmogelijk zijn.”* Wat betreft de belangenvermenging in de besluitvorming van as 3 en as 4, kan de VLM het Rekenhof meedelen dat er in de eerste maanden van 2012 een nota door VLM werd opgemaakt, genaamd 'Leidraad van VLM in verband met de toepassing van de deontologische code binnen de PMC's, PG's, technische werkgroep, lezerswerkgroepen, enz ...' Aan de provinciale plattelandscoördinatoren en PG-coördinatoren wordt gevraagd om die leidraad strikt te hanteren en indien men er van afwijkt, dit te motiveren in het verslag.

In het rapport wordt op p. 26 melding gemaakt over bepaalde PG-afspraken betreffende de verdeling van het budget. *“Ten slotte zijn er aanwijzingen dat binnen enkele PG’s afspraken zijn gemaakt over de verdeling van een deel van de projecten of dat minstens wordt toegekeken op een evenwichtige territoriale spreiding van de projecten, wat een objectieve, onafhankelijke beoordeling van die projecten hypothekeert.”* De VLM verkiest een projectselectie gebaseerd op kwaliteit van ingediende voorstellen in plaats van een te strikte territoriale spreiding.

In het rapport worden ook bedenkingen gemaakt bij de huidige manier van resultaatsevaluatie bij projecten. Op p. 32 schrijft het Rekenhof: *“Voor de uitbetaling van de subsidie heeft het al dan niet behalen van de doelstellingen geen belang: promotoren wordt geen sanctie opgelegd als (onderdelen van) projecten hun doelstelling of het vooropgestelde resultaat niet bereiken. Dat is in overeenstemming met de Europese regels, maar kan promotoren ertoe aanzetten de doelstellingen en verwachte resultaten zo ambitieus mogelijk, maar daarom niet altijd realistisch te formuleren. Uit de eindrapporteringen en de steekproef aan controles achteraf bleek overigens dat in de meeste gevallen de vooropgezette resultaten werden behaald of dat het verschil tussen wat werd vooropgesteld en bereikt, aanvaardbaar is.”* VLM is van oordeel dat als projecten worden goedgekeurd met een resultaatsverbintenis, dit nefast zal zijn voor bottom-up benadering en de innovatie in het plattelandsontwikkelingsbeleid. Heel wat kleinere projectpromotoren zullen door deze regel afgeschrikt worden, waardoor de toegankelijkheid van het programma in gedrang wordt gebracht. VLM wenst de aandacht te vestigen op haar evaluatie van PDPO II waarin 77 afgelopen as 3 –projecten uit 2007 werden onderzocht naar het effectief behalen van de doelstellingen. Hieruit bleek dat slechts 2 van de 77 initiatieven (2,60%) als niet-geslaagd konden worden bestempeld. Ons inziens is er dan ook geen aanleiding om hieromtrent de huidige afspraken op Vlaams niveau (dat in overeenstemming is met Europa) te verstrengen of bij te sturen.

In verband met de wijze van het selecteren van de terreincontroles, vermeldt het Rekenhof op p. 30 het volgende. *“De risicoanalyse waarmee projecten worden geselecteerd voor een controle ter plaatse, is deugdelijk, maar houdt geen rekening met de stand van uitvoering van een project. Ook projecten in de beginfase kunnen dus ter plaatse worden gecontroleerd, wat meestal weinig zinvol is. Bovendien wordt de controle ter plaatse afhankelijk gemaakt van het al dan niet indienen van een declaratie. Projecten waarvoor geen declaratie werd ingediend in het bewuste semester, worden geschrapt en vervangen door een ander project. Ze worden niet meer op een later moment gecontroleerd, tenzij ze op basis van de risicoanalyse opnieuw in de selectie zitten (...) Vrij uitzonderlijk gebeurt het dat de VLM een controle ter plaatse organiseert voor projecten waarbij zich moeilijkheden voordoen. Het kan daarbij zowel gaan om moeilijkheden met de voortgang van het project als met de ingediende kosten.”* VLM heeft in 2012 de methode van risico - analyse bijgesteld. Er wordt voortaan rekening gehouden met de stand van de uitvoering van het project. De projecten die nog maar pas werden goedgekeurd worden bijgevolg niet meer opgenomen in de selectie.

Indien een geselecteerd project wordt geschrapt omdat er geen declaratie werd ingediend, kan dit project het volgend jaar opnieuw geselecteerd worden of indien het een investeringsproject is, wordt dit project gedurende het laatste jaar gecontroleerd. We moeten als beheersdienst een ander project inschakelen omdat de Europese regels ons opleggen om jaarlijks minstens 4% van de uitgaven te controleren.

VLM kan in zijn hoedanigheid van beheersdienst daarnaast ook nog extra controles op het terrein uitvoeren, los van de risicoanalyse. Dit gebeurt enkel bij projecten waarbij er zich ernstige problemen in de fase van administratieve controle voordoen.

Om het programma beter te kunnen evalueren is er inderdaad nood aan een beter monitoring- en evaluatiekader, met meetbare en relevante indicatoren, om het doelbereik van de individuele projecten en van de gebiedsgerichte werking in haar geheel te meten. VLM pleit hierbij voor een set aan indicatoren op Vlaamse leest geschoeid, daar de huidige Europese indicatoren ontoereikend zijn. In samenspraak met AMS (departement Landbouw en Visserij) en externe onderzoeksinstellingen wordt dit naar de volgende programmaperiode toe best ontwikkeld.

Het Rekenhof concludeert op p. 42 *“dat de Europese en Vlaamse instanties wel uitdrukkelijk naar de Lissabon doelstellingen verwijzen, maar dat die bij de concrete uitwerking van de Assen 3 en 4 en de vaststelling van de subsidieerbare maatregelen weinig aan bod komen.”* De assen 3 en 4 van het PDPO II geven ongetwijfeld invulling aan de Lissabon strategie door het scheppen van innovatie, werkgelegenheid en economische ontwikkeling op het platteland. Dit gebeurt omwille van de grootte van het beschikbare budget echter in beperkte mate. VLM is van oordeel dat de bijdrage aan de Lissabon strategie meer is dan het cijfer van aantal bijkomende jobs. Zo wordt er in as 3 van het PDPO II ondermeer ingezet op maatregel ‘intermediaire dienstverlening’, dat als doelstelling heeft om het ruraal ondernemerschap te ondersteunen. Op deze manier draagt het PDPO II bij tot een dynamische kenniseconomie. De Lissabon doelstellingen beogen ook een hechtere sociale samenhang. Via de as 3 - maatregel ‘basisvoorzieningen’ wordt er ingezet op kwetsbare doelgroepen, zodat deze meer kansen krijgen om tot volle ontplooiing te komen in de maatschappij. VLM vraagt dan ook om deze maatregelen bijkomend te benadrukken onder hoofdstuk 6.

Gevraagde rechtzettingen/verduidelijkingen op het rapport:

- Aandachtspunt op p. 8, voetnoot 7: De Europese, Vlaamse en provinciale steun wordt inderdaad altijd samen uitbetaald, maar zijn niet in gelijke verhouding. Europa geeft 30%, Vlaanderen 33,21% en de provincie 36,79%.
- Aandachtspunt op p. 11. Het Rekenhof schrijft over de afbakening: *“Het PDPO II bepaalt dat middelen van As 3 kunnen worden ingezet voor projecten op het platteland (het buitengebied), met uitzondering van de afgebakende Leadergebieden die uitsluitend een beroep kunnen doen op de middelen van As 4. Die keuze voor exclusiviteit - ieder deel van het platteland ligt ofwel in As 3-gebied ofwel in Leadergebied – had grote gevolgen voor de implementatie van het programma.”* Voor de volledigheid dient te worden gemeld dat provinciedekkende projecten enkel bij as 3 kunnen worden ingediend.
- Aandachtspunt op p. 15, voetnoot 28: Enkel Pajottenland+ behoorde tot de vorige Leader+-periode. Westhoek was actief in de Leader II – periode.
- Aandachtspunt op p. 16. Het Rekenhof schrijft over de LOS: *“Aanzetten tot eigen keuzes en aandacht voor de specifieke focus komen het meest aan bod in de ontwikkelingsstrategieën van gebieden die vroeger Leader+ waren.”* Dit wordt best uitgebreid naar “die in een vorige periode al Leadersteun ontvingen”. Leader+ is slechts één van de vier Leaderperiodes (Leader I, II, + en het huidige programma).
- Aandachtspunt op p. 18: Het Rekenhof schrijft over de projectoproep van as 3: *“De VLM beveelt aan de oproep te lanceren in mei, voor indiening in het najaar en selectie door het PMC tegen het einde van het jaar.”* Het is correcter om de zin te wijzigen in “De VLM ziet het als een goede praktijk om de oproep...”.

- Aandachtspunt op p. 18, voetnoot 35: Het Rekenhof schrijft dat de samenwerkingsprojecten worden goedgekeurd door de VLM. Het is echter de Minister van Plattelandsbeleid die de goedkeuring geeft.
- Aandachtspunt op p. 29: Het Rekenhof schrijft over de investeringscontrole : *“Die controle wordt voor As 3-projecten uitgevoerd door de provinciale afdeling van de VLM, zo mogelijk vergezeld van de plattelandscoördinator, voor Leaderprojecten door de PG-coördinator.”* Voor as 3 geldt deze zin, voor as 4 is de taak van de investeringscontrole in handen van de PG-coördinator zelf.
- Aandachtspunt op p. 32: Het Rekenhof vermeldt in één van de voetnoten namen van projecten. In een voorgaande toelichting aan VLM gaven de auditoren aan dit niet te doen. De bedenking vanuit VLM is of het wel wenselijk is om promotoren met naam te vermelden in dit verslag, aangezien het onderzoek zich richt op het deftig functioneren van de bestuursniveaus.
- Aandachtspunt op p. 35: Voor de indiening van het programmadocument bij de Europese Commissie werd er een ex-ante evaluatie op uitgevoerd, waarin werd geconstateerd dat de aspecten open ruimte en natuur te weinig aan bod kwamen in het voorgestelde pakket maatregelen. Op p. 35 stelt het Rekenhof hierover: *“Op grond van de ex-ante evaluatie werd het ontwerpprogramma plattelandsontwikkeling bijgestuurd, maar het is niet duidelijk in hoeverre ook de Assen 3 en 4 werden bijgestuurd.”* Op basis van de aanbevelingen van de ex-ante werd rekening gehouden met het onderscheid en de complementariteit van de maatregel hoevetoerisme en de maatregelen inzake recreatieve infrastructuur die gebiedsgericht worden aangepakt. Ook zijn heel wat projecten ingediend die als hefboom voor de leefbaarheid van het platteland kunnen dienen. Er is verder ook gezocht naar complementariteit met het Operationeel Programma voor Regionale Ontwikkeling (Doelstelling 2 EFRO – 2007 – 2013). Ten slotte werd ook getracht de doelstellingen en maatregelen te focussen.

Bijlage 4

Antwoord van de provincie Limburg

1 juni 2012

Geachte voorzitter,

De deputatie wenst met dit schrijven van de gelegenheid gebruik te maken om te reageren op het ontwerpverslag audit plattelandsontwikkelingsbeleid As 3 en As 4 zoals ontvangen d.d. 2012-05-04.

Pagina 24, tweede alinea:

Het is niet zo dat de provincie een voorstel van beslissing formuleert. Alvorens de ingediende projectaanvraag ter beoordeling wordt voorgelegd aan de PG-leden wordt ze door de coördinator getoetst aan het provinciaal beleidskader. Op hetzelfde moment wordt de projectaanvraag ter evaluatie voorgelegd aan de PG-leden. De coördinator verwerkt deze individuele schriftelijke evaluaties tot een anonieme synthese per projectvoorstel. De coördinator legt vervolgens de anonieme synthese per projectvoorstel voor een eerste bespreking voor aan de PG en deelt aan de PG-leden het resultaat van de toetsing met het provinciaal beleidskader mee. (bron: Ontwikkelingsstrategie Haspengouw p. 14 en Ontwikkelingsstrategie Kempen-Maasland p. 18)

Pagina 26, vierde alinea:

De beschreven aanpak is vooreerst ten voordele van een coherente aanpak tussen As3 en As4 maar is er ook met het oog op de verduurzaming van de projecten, zodat deze na de afloop van de projectperiode blijven doorlopen of zichtbaar blijven. Uit de evaluatie van de vorige programmaperiode bleek dat voor Leader+ Midden-Maasland deze doelstelling in onvoldoende mate werd bereikt. Doordat projecten niet in beleidsprogramma's konden geplaatst worden, was het effect en zichtbaarheid van deze projecten op langere termijn beperkt. Daarom heeft de Provincie Limburg geopteerd om voor het huidige Leader-programma als eerstverantwoordelijke op te treden. In deze hoedanigheid kan de Provincie Limburg de afstemming met de provinciale beleidskaders reguleren wat de verduurzaming van de project bevordert. Bovendien kan de Provincie Limburg beroep doen op de opgedane expertise bij het beheer van de Europese programma's.

“[...] Langs deze weg zal door de Provincie Limburg, 4de directie, sectie landbouw/platteland de rol van administratieve en financiële eerstverantwoordelijke worden opgenomen. De ontwikkelde expertise die de Provincie Limburg, 4de directie, sectie landbouw/platteland heeft in het beheer van Europese programma's kan hierdoor maximaal worden ingezet. De correcte toepassing van de wet op de overheidsuitgaven, waarop de diverse Europese audits bij controle van goedgekeurde projecten zich zeer sterk focussen en die verplicht is in de werking van de interlokale vereniging, kan hierdoor ook maximaal worden gewaarborgd bij alle opdrachten en uitgaven die verband houden met de werking van de Plaatselijke Groep.” (bron: Ontwikkelingsstrategie Haspengouw p. 11 en Ontwikkelingsstrategie Kempen-Maasland p. 15)

We danken u alvast voor de aandacht die aan deze opmerkingen zal worden geschonken.

Voor meer informatie kan u contact opnemen met het Plattelandsloket, waarvan u de coördinatoren in deze brief terugvindt.

Met achting

Namens de deputatie

Renata Camps
provinciegriffier

Marc Vandeput
gedeputeerde

BIJLAGE 5

Antwoord van de provincie Antwerpen

8 juni 2012

Geachte,

Via dit schrijven wenst de provincie Antwerpen enerzijds te reageren op de voorlopige conclusies en aanbevelingen van het rapport 'Europees plattelandontwikkelingsbeleid' en anderzijds enkele correcties door te geven.

Inhoudelijk wenst de provincie Antwerpen vooral een aantal zaken te nuanceren.

Op p.12 4^e paragraaf stelt men dat de provinciale plattelandontwikkelingsplannen van de provincies Antwerpen en Limburg weinig houvast bieden, ondanks hun ambitieus opzet. Er worden nergens concrete punten aangehaald waarom dit zo zou zijn. Het provinciaal plattelandontwikkelingsplan beoogt juist een gebiedsgerichte vertaling van de Vlaamse doelstellingen uit het PDPO en een inspiratiebron voor promotoren. De kruistabellen zorgen voor een perfecte match tussen de provinciale en Vlaamse doelstellingen.

Doorheen het rapport lijkt het soms alsof de belangrijkste partner in de Technische Werkgroep VLM is (letterlijk op p.13), terwijl de sterkte van de Technische Werkgroep net schuilt in zijn gevarieerde en provincie-eigen samenstelling (bv. lokale afdeling VLM, intercommunales, provinciale experts...), die een geïntegreerde beoordeling van projectdossiers mogelijk maakt.

Het feit dat er weinig projecten worden ingediend, is binnen de provincie Antwerpen meestal het gevolg van een beperktere communicatie, afgestemd op een beperkter budget (doordat er op verschillende budgetjaren vastgelegd wordt). Het is dus niet zo, zoals gesteld op p.21 van het rapport, dat wij een invloed uitoefenen op het selectieproces door de verspreidingswijze van de oproep. De oproep wordt steeds vermeld op de webpagina platteland van de provincie. Meestal wordt er ook een infosessie gekoppeld aan de oproep, of gerichte publicaties in provinciale, gemeentelijke en andere magazines. Dit geldt zowel voor As3 als voor As4.

Op p.13 wordt gesteld dat de projecten worden goedgekeurd bij ministerieel besluit. Dit is niet correct. De goedkeuring verloopt als volgt:

- Beslissing m.b.t de projecten gebeurt op niveau van het PMC;
- De deputatie beslist over het bedrag aan provinciale cofinanciering dat de As 3 projecten zullen ontvangen;
- De Vlaamse minister voor plattelandsbeleid beslist over het bedrag aan Vlaamse en Europese cofinanciering dat de As3 projecten zullen ontvangen.

In de samenvatting op p.3 en verder op p.20 en 21 wordt gesteld dat in de PG's weinig projecten worden ingediend. In de Antwerpse Plaatselijke Groepen werden in de lopende programma-periode in Regio MiddenKempem Beweegt in totaal 49 projecten goedgekeurd, terwijl in de MarkAante Kempem reeds 58 projecten werden goedgekeurd. Het aantal projectvoorstellen dat werd ingediend, ligt nog hoger. De monitor, gemaakt door de provincie Antwerpen, vermeldt een gemiddeld slaagpercentage van 71,57% in Leader over 2008 en 2009. Er is dus zeker ruimte voor selectie. Verder is het vrij logisch dat het vooral PG leden zijn die projecten indienen, omdat de PG net is samengesteld uit lokale besturen en plattelandsactoren.

Wij wensen het provinciale overzicht in de PG werking ook enigszins te nuanceren, zoals dit wel gebeurt in voetnoot 24 maar niet in de latere conclusies. De Plaatselijke Groepen in de provincie Antwerpen hebben een Dagelijks Bestuur, waarin geen vertegenwoordiger van de provincie zit. De provincie is enkel aanwezig als stemgerechtigd lid (1 stem) in de vergaderingen van de Plaatselijke Groep en kan dus de facto onmogelijk sturen.

Bij de aanbevelingen op p.45, 3^e punt in het rapport: gezien er provinciale middelen betrokken zijn bij Leader, ziet de provincie eerder een meerwaarde in de samenwerking tussen VLM en de provincie bij de controle van de dossiers, zoals nu reeds met succes gebeurd voor As3.

Lissabon strategie: Algemeen wordt in dit hoofdstuk, zeker m.b.t (duurzame) werkgelegenheid, aangegeven dat dit geen prioriteit is binnen de gebiedsgerichte werking van het plattelandsbeleid. Een factor die hierbij heeft meegespeeld, maar niet echt is vermeld, is de aard van de doelstellingen van As3 en As4. Die doelstellingen zijn ook niet van die aard dat ze echt op tewerkstelling zijn gericht. Als we de omschrijvingen van de doelstellingen bekijken dan zien we dat ze eerder op infrastructuur en/of instandhouding van (natuurlijk) erfgoed en toerisme zijn gericht dan op het creëren van bijkomende jobs.

Verder wensen wij ook een aantal cijfermatige/procedurele elementen mee te geven.

p.9 eerste paragraaf: Het betreft hier de aanwending van de restmiddelen van de voorbije budgetjaren. VLM heeft hier inderdaad het advies gegeven één of meerdere reserveprojecten goed te keuren, die de vrijval van middelen kunnen absorberen. Het Provinciaal Management Comité zal trachten het volledig beschikbare budget aan te wenden, maar op welke manier dit zal gebeuren, is aan het PMC om te beslissen.

p.11: laatste paragraaf: de middelen van As3 kunnen worden ingezet voor projecten in het buitengebied, met uitzondering van Leader, **OF provinciedekkende projecten.**

p.14: 2^e paragraaf: In het rapport wordt gesteld dat de dagelijkse besturen van de Plaatselijke Groepen bevoegd zijn voor minder belangrijke beslissingen. Dit is in de Antwerps PG's geenszins het geval, gezien zij belangrijk richtinggevend stemadvies geven aan de Plaatselijke Groepen.

voetnoot 25: VLM lokaal zetelt altijd als adviserend lid. Dit is niet het geval in de Antwerpse PG's.

p.19: 2^e paragraaf: De screening door de Technische Werkgroep van projecten is niet alleen technisch, maar ook inhoudelijk van aard. Projecten worden beoordeeld op basis van verschillende criteria, zoals gebiedsgerichtheid, innovativiteit, duurzaamheid,... Het PSP en VLM screenen het dossier technisch, zoals subsidiabiliteit van de kosten, juiste bijlagen, projectfiiche juist ingevuld...

p.20: eerste paragraaf: In de Provincie Antwerpen wordt de beslissing van het PMC voorgelegd aan deputatie, niet dat van de TW.

p.28: 3^e paragraaf: het naleven van de wet op de overheidsopdrachten wordt enkel bij terreincontroles nagegaan.

Voetnoot 79: De declaratiedata zijn verschillend voor As3 en As4. Voor As3 is het zoals vermeld 15/02 en 15/07 van elk jaar, voor As4 is het 15/01 en 15/07 van elk jaar. Bovendien kunnen in As4 altijd alle kosten ingediend worden, onafhankelijk van factuurdatum.

Voetnoot 90: een aanvraag tot kostenverschuiving wordt voor As3 ingediend bij VLM (niet bij het PMC).

p.31: BTW problematiek: Het zijn de provincies, die op aangeven van VLM, samen met de betrokken promotoren de situatie hebben recht getrokken.

p.47: punt 10: Het PSP zorgt voor de dagelijks opvolging van PMC EN TW.

Indien u hieromtrent nog vragen hebt, kan u steeds contact opnemen met de plattelandscoördinator.

Met vriendelijke groeten,

Namens de deputatie

Namens de provinciegriffier
In opdracht

Mechtilde Hennebert
Diensthoofd

De gedeputeerde

Peter Bellens

BIJLAGE 6

Antwoord van de provincie West-vlaanderen

6 juni 2012

Mijnheer de voorzitter,

De deputatie wenst met dit schrijven van de gelegenheid gebruik te maken om te reageren op het ontwerpverslag audit plattelandsontwikkelingsbeleid As 3 en As 4 zoals ontvangen op 9 mei'12.

Gelieve de opmerkingen op het ontwerpverslag dan ook in bijlage te vinden.

We danken u alvast voor de aandacht die aan deze opmerkingen zal worden geschonken. Voor meer informatie kunt u terecht bij (...).

Hoogachtend,
Namens de deputatie,
Voor de provinciegriffier:
De directeur,

De gedeputeerde voor
Budget en gebiedswerking

Rik Samyn

Guido Decorte

Bijlage: opmerkingen op ontwerpverslag audit plattelandsontwikkelingsbeleid As 3 en As 4

Algemeen: de reacties situeren zich eerder op uitspraken in het rapport zelf en minder op de samenvatting ervan op de pagina's 2 en 3. Daarbij gaan we er vanuit dat deze samenvatting gebaseerd is op de inhoud van het rapport en dus een doortrekking van de onderliggende hoofdstukken.

Pagina 13: eerste alinea m.b.t. goedkeuring van de As3 projecten.

De goedkeuring van de As3 projecten verloopt getrapt.

- Beslissing m.b.t. de projecten gebeurt op niveau van het PMC;
- De deputatie beslist over het bedrag aan provinciale cofinanciering dat de As 3 projecten zullen ontvangen (veto-recht);
- De Vlaamse minister voor plattelandsbeleid beslist over het bedrag aan Vlaamse en Europese cofinanciering dat de As3 projecten zullen ontvangen (veto-recht);
(bron: provinciaal plattelandsprogramma 2007-2013 provincie West-Vlaanderen).

Pagina 21: 4° alinea: m.b.t. West-Vlaanderen:

Slotzin van de alinea suggereert een zekere terughoudendheid van de provincie t.o.v. andere soorten projecten dan de voormelde dorpskernvernieuwingen. Vraag hierbij is waarop deze uitspraak is gebaseerd. Het West-Vlaams provinciaal plattelandsprogramma laat over de vijf As3 doelstellingen projecten toe.

Als een projectvoorstel hierbinnen past, werd en wordt het meegenomen in de besluitvormingsprocedure.

Wel werden er, bij de opmaak van het plattelandsprogramma, duidelijke lijnen uitgezet binnen die maatregelen die, weliswaar een beperking betekenen t.o.v. de bredere, Vlaamse in-

vulling maar waarbij ook werd gezocht een zekere focus te brengen in de toepassing van de maatregelen. Dit vooral rekening houdende met de relatief beperkte middelen binnen de assen 3 en 4 naast de wens om, met die middelen, het verschil te maken op een aantal vlakken. *Pagina 21 slotalinea.*

In deze alinea wordt aangegeven dat alle ingediende projectvoorstellen in West-Vlaanderen werden goedgekeurd. Dit geldt enkel voor 2010 (het onderzochte budgetjaar). Zoals in de voetnoot 52 aangegeven is het beeld wat genuanceerder.

Conclusie die hierbij wordt gemaakt (laatste zin van de alinea) is dat meer concurrentie het PMC de mogelijkheid biedt om selectiever te zijn. Dit lijkt wat kort door de bocht. Zoals bovenaan de pagina 22 wordt aangegeven staat de kwaliteit van het ingediende project voorop. Het is niet omdat het aantal ingediende projecten alle beschikbare middelen voor die projectoproep 'benemen' dat ze *moeten* worden goedgekeurd door het PMC. Er kan ten allen tijde worden uitgeweken naar een tweede projectoproep (wet voor bepaalde budgetjaren is gebeurd).

"Het beperkt aantal voorstellen kan gedeeltelijk worden verklaard door de beperkte verspreiding van de oproep....". Wat West-Vlaanderen betreft, wordt de oproep ten allen tijde op de website platteland geplaatst. Daarnaast wordt die oproep tevens digitaal verspreid via een e-zine platteland met een 1863 geabonneerden.

Tot slot is er, via de gedeconcentreerde gebiedsgerichte werking, een actieve werving en betrokkenheid bij het detecteren en makelen van dossiers van lokale besturen en middenveldorganisaties.

Pagina 27 Eerste Alinea

"Meestal" is de provincie één van de voornaamste partners in de PG en indiener van projectvoorstellen.

Vraag is hier of het woordje 'meestal' niet wat te sterk is uitgedrukt. Zo is, o.a. in de Leadergebieden Westhoek en Tielts Plateau, de provincie slechts in beperkte mate actief als projectindiener.

Pagina 38 t.e.m. 42 m.b.t. de Lissabonstrategie.

Algemeen wordt in dit hoofdstuk, zeker m.b.t. (duurzame) werkgelegenheid, aangegeven dat dit geen prioriteit is binnen de gebiedsgerichte werking van het plattelandsbeleid. Een factor die hierbij heeft meegespeeld, maar niet echt is vermeld, is de aard van de doelstellingen van As3 (en dus bij uitbreiding van As4 omdat in Leader (meestal) vanuit diezelfde doelstellingen werd gewerkt).

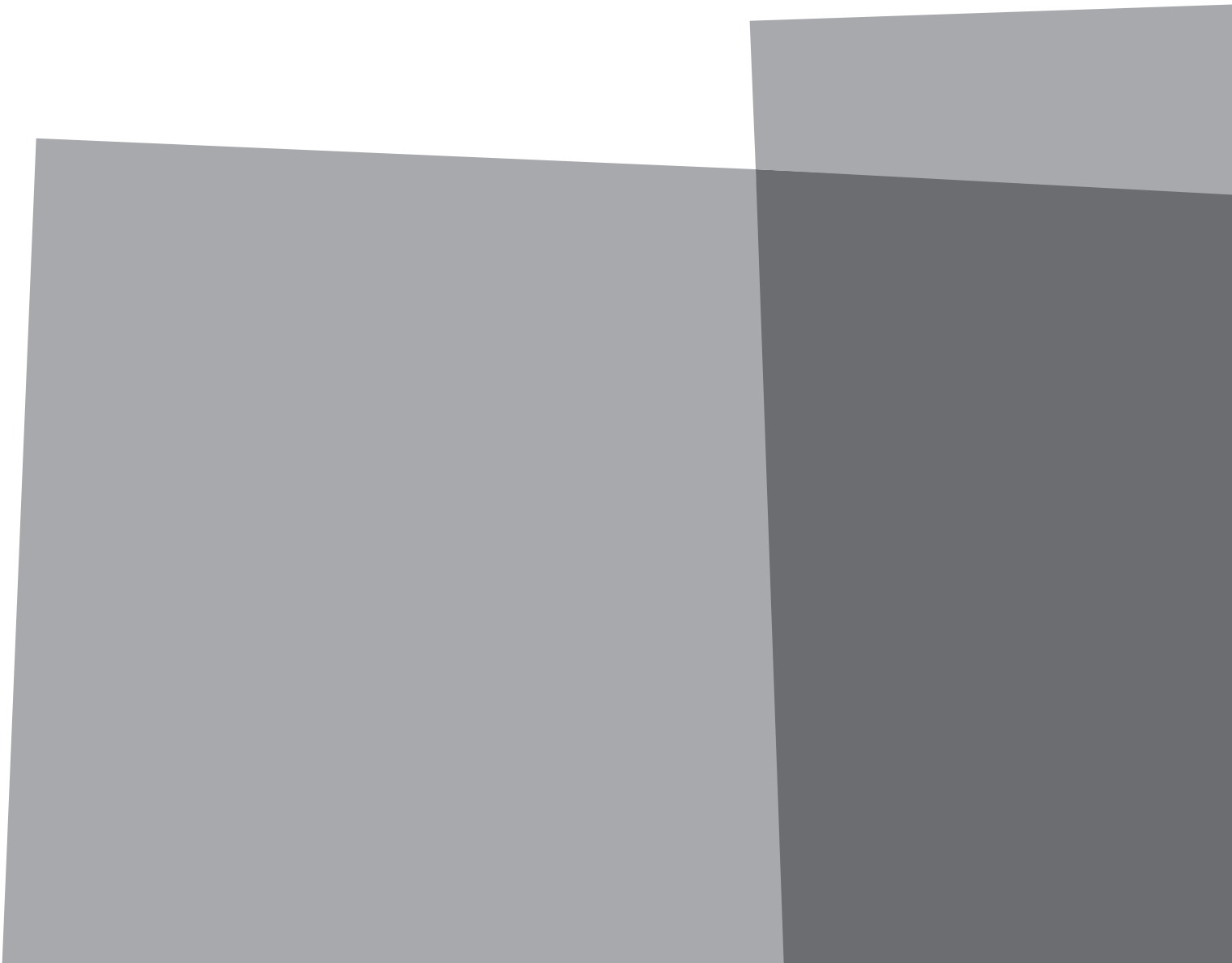
Die doelstellingen zijn ook niet van die aard dat ze echt en alleen op tewerkstelling zijn gericht.

Als we de omschrijvingen (bron provinciaal plattelandsprogramma 2007-2013 provincie West-Vlaanderen) van de doelstellingen bekijken dan zien we dat ze eerder op infrastructuur en/of instandhouding van (natuurlijk) erfgoed zijn gericht. Dit belet echter niet dat ook infrastructuurprojecten, los van de uitbating achteraf, gedurende het realiseren van het project, wel al bijdragen aan directe bijkomende tewerkstelling.

Bovendien mogen we ervan uitgaan dat genoemde investeringen ook bijdragen tot het creëren van een aantrekkelijke omgeving, wat onrechtstreeks bijdraagt tot meer bezoekers, omzet voor de horeca, een betere vestigingsplaats voor bedrijven... en dus bijkomende tewerkstelling op streekniveau.

Deel 2

Ontwikkelingen op vlak van
financieel management in de EU
sedert september 2010



Nationale beheersverklaringen

Een nationale beheersverklaring is een verantwoordingsdocument waarin de EU-lidstaat verantwoording aflegt over het beheer en de besteding van het Europese geld dat in het afgelopen jaar in het kader van EU programma's vanuit de EU naar de lidstaat is gevloeid.

In het kader van het besluit tot kwijtingverlening over de uitvoering van de EU-begroting 2009, heeft het Europees Parlement onder meer de volgende aanbevelingen geformuleerd¹⁷³.

Volgens het Europees Parlement moeten nationale beheersverklaringen worden gezien als een instrument waarmee de lidstaten meer verantwoordelijkheid krijgen voor de EU-uitgaven, doordat ze zowel de nationale parlementen als de nationale auditinstellingen (nationale rekenkamers) de gelegenheid geven bij te dragen aan het waarborgen van de wettigheid, regelmatigheid en het nuttig effect van de uitgaven.

Het Europees Parlement is dan ook van oordeel dat de nationale beheersverklaringen een instrument zijn waarmee de instellingen van de lidstaten en de EU kunnen samenwerken met volledige eerbiediging van hun respectieve rollen en verantwoordelijkheden.

Tot nu toe publiceren vier EU-lidstaten (Denemarken, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) op vrijwillige basis een nationale beheersverklaring. Het Europees Parlement wijst er echter op dat ze in kwaliteit en duidelijkheid verschillen. De overige EU-lidstaten geven tot op heden geen nationale verklaring af.

Sinds 2005 heeft het Europees Parlement er bij de Europese Commissie op aangedrongen een voorstel voor de invoering van verplichte nationale beheersverklaringen voor te leggen. Het Europees Parlement benadrukt dat niet alleen de beheerder van de EU, maar ook de lidstaat verantwoording moet afleggen voor uitgaven, aangezien ongeveer 80% van de EU-begroting door nationale autoriteiten wordt uitgevoerd.

Het Europees Parlement heeft er herhaaldelijk om verzocht dat iedere nationale minister van Financiën een nationale beheersverklaring over het gebruik van de financiële middelen afgeeft en ondertekent.

Dergelijke nationale beheersverklaringen voor lidstaten met federale stelsels of sterke decentralisatie zouden geheel of gedeeltelijk de vorm kunnen krijgen van een bundeling van regionale verklaringen, mits elke deelverklaring is gecontroleerd en ondertekend door een gekozen politiek ambtsdrager.

Het Europees Parlement heeft ook voorgesteld dat de nationale auditinstelling (rekenkamer) of een andere onafhankelijke controle-instelling de nationale beheersverklaring van de minister van Financiën controleert, aangezien de controle van een door een nationaal ministerie afgegeven verklaring normaliter onder het mandaat van een onafhankelijke en nationale auditinstelling valt.

Het Europees Parlement constateert dat het Commissievoorstel over de financiële voorschriften die van toepassing zijn op de jaarlijkse EU-begroting¹⁷⁴ de invoering van beheersverklaringen op beheerdersniveau beoogt. Dat voorstel kan dan ook als een stap naar nationale beheersverklaringen worden beschouwd, wat het uiteindelijke doel is.

¹⁷³ Resolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2011 met de opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van zijn besluiten over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2009, afdeling III – Commissie.

¹⁷⁴ Europese Commissie, COM (2010) 815 definitief, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de jaarlijkse begroting van de Unie (artikel 56), 22 december 2010.

Het Europees Parlement acht het dan ook wenselijk dat de Europese Commissie een officieel voorstel indient voor de invoering van verplichte, door elke nationale minister van Financiën te ondertekenen nationale beheersverklaringen, overeenkomstig de volgende stappen:

- een analyse van de kwaliteit, volledigheid, objectiviteit en relevantie en het nut van de bestaande nationale beheersverklaringen, waaronder een beoordeling van de toegevoegde waarde van de verstrekte informatie en van de eventuele tekortkomingen daarvan,
- opstellen van richtsnoeren (*guidelines*) over de omschrijving van gemeenschappelijke kernaspecten van nationale beheersverklaringen om te garanderen dat ze zowel voor de Commissie als de Europese Rekenkamer (ERK) nuttig zullen zijn,
- vaststelling van een routekaart (*roadmap*) waarop een datum wordt aangegeven waarop de lidstaten de voornaamste stappen zullen hebben voltooid in het proces van de invoering van nationale beheersverklaringen, alsook de invoering in het Financieel Reglement van verplichte nationale beheersverklaringen uiterlijk op 1 januari 2014, wanneer de periode van de nieuwe financiële vooruitzichten ingaat.

Het Europees Parlement is ook van oordeel dat de inhoud van de nationale beheersverklaringen in overeenstemming moet zijn met de internationale auditnormen en nuttig moet zijn voor de audit van de ERK.

In het kader van het besluit tot kwijtingverlening over de uitvoering van de EU-begroting 2010, heeft het Europees Parlement gesteld dat de verplichte nationale beheersverklaringen, afgegeven en ondertekend op ministerieel niveau en terdege gecontroleerd door een onafhankelijk auditor, een noodzakelijk middel vormen om het gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel bij sommige nationale autoriteiten ten aanzien van het gebruik en het beheer van gelden van de Unie te corrigeren¹⁷⁵.

Jaarlijkse overzichten van controles

Het Europees Parlement is van oordeel dat de jaarlijkse samenvattingen van de beschikbare audits van lidstaten openbaar moeten zijn, zodat een bijdrage wordt geleverd aan de verbetering van het beheer van de EU-begroting¹⁷⁶.

Volgens de Europese Commissie hebben tot op heden alle lidstaten aan hun verplichtingen voldaan ten aanzien van de jaarlijkse overzichten over structurele maatregelen, hoewel de kwaliteit en de toegevoegde waarde van de samenvattingen verschillen¹⁷⁷.

Uit een voorlopige evaluatie van de toegevoegde waarde van de jaarlijkse overzichten aangaande structuurfondsen voorgelegd door de lidstaten in de afgelopen drie jaar, blijkt dat ze in hun huidige vorm weinig toegevoegde waarde hebben gegenereerd.

De directoraten-generaal van de Europese Commissie bevoegd voor het cohesiebeleid hebben gemeld dat de jaarlijkse overzichten niet hebben bewezen in belangrijke mate bij te dragen tot de informatie die noodzakelijk is voor hun jaarlijkse activiteitenverslagen.

Voor de landbouwfondsen, waarbij betrouwbaarheidsverklaringen wettelijk verplicht zijn (in tegenstelling tot structuurfondsen), worden de certificatie-instellingen van de lidstaten ook verplicht een opinie uit te brengen over de betrouwbaarheidsverklaring getekend door de di-

¹⁷⁵ Resolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2012 met de opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van het besluit tot het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2010, afdeling III – Commissie.

¹⁷⁶ Europees Parlement, Resolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2012 met de opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van het besluit tot het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2010, afdeling III – Commissie.

¹⁷⁷ European Commission, Adding value to declarations: increasing assurance on execution in shared management, Commission Staff Working Paper, SEC (2011) 250 final, 23 February 2011, p. 3.

recteur van elk betaalorgaan. Die elementen hebben een echte toegevoegde waarde teweeg gebracht in het kader van het beheer- en controlesysteem van landbouwfondsen.

Transparantie

Het Europees Parlement benadrukt de essentiële rol van transparantie bij het afleggen van verantwoording over het gebruik van publiek geld en herinnert eraan dat transparantie een van de belangrijkste instrumenten is bij de totstandbrenging van wettige en regelmatige uitgaven¹⁷⁸.

In aansluiting op de verbintenis in het Groenboek¹⁷⁹ over transparantie, schrijft het herziene Financieel Reglement van 13 december 2006¹⁸⁰ voor dat de lidstaten voor alle programma's met gedeeld beheer¹⁸¹ de begunstigden van EU-gelden bekend dienen te maken. De Europese Commissie zal daartoe een centrale portaalsite creëren met links naar de betrokken websites in de lidstaten¹⁸².

Volgens het Europees Parlement is het verstrekken van openbare informatie over de ontvangers van EU-fondsen een hoeksteen van het Europees transparantie-initiatief (ETI). Ingevolge het Financieel Reglement zijn de lidstaten verplicht informatie te verstrekken over de wijze waarop EU-middelen in het kader van gedeeld beheer worden besteed, in het bijzonder door bekendmaking achteraf van de begunstigden uit de structuurfondsen.

De verordening van de Commissie (EG) nr. 1828/2006. Artikel 7, lid 1, onder d) schrijft de publicatie voor van drie categorieën van informatie: de lijst van begunstigden, de namen van de concrete activiteiten en het bedrag van de publieke financiering toegewezen aan die activiteiten.

Er bestaan grote verschillen tussen de lidstaten en beheerautoriteiten in de interpretatie van deze ETI-minimumvereisten. Zij weerspiegelen de verschillen in zowel administratieve capaciteit als culturele en administratieve traditie en opstelling.

Verschillende benaderingen of interpretaties van de ETI-minimumvereisten zijn mogelijk doordat de verplichting tot bekendmaking van gegevens omtrent begunstigden niet zo strak geregeld is in EU-recht. In het bijzonder bestaat onzekerheid over de definitie van begunstigden en over de vraag, welke bedragen aan overheidsmiddelen die aan de begunstigde zijn betaald, moeten worden gepubliceerd (vastgelegde bedragen tegenover daadwerkelijk uitgekeerde bedragen).

De Europese Commissie beperkt haar rol tot het voorstellen van een gemeenschappelijke indicatieve norm voor publicatie van gegevens en verwijzing van het Europese publiek via haar website van directoraat-generaal Regionaal Beleid, naar links van websites van de lidstaten waar de gegevens over begunstigden worden gepubliceerd. Waar de EU-fondsen onder

¹⁷⁸ Europees Parlement, Resolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2012 met de opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van het besluit tot het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2012, afdeling III – Commissie.

¹⁷⁹ Commissie van de Europese Gemeenschappen, COM (2006) 194 definitief, Groenboek Europees Transparantie-Initiatief, 3 mei 2006.

¹⁸⁰ Artikelen 30, derde lid, en 53ter van 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, gewijzigd door Verordening (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006.

¹⁸¹ Gedeeld beheer wil zeggen dat de Commissie en de lidstaten (hier: Vlaamse Gemeenschap) gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid dat met de geldstromen wordt gefinancierd. Gedeeld beheer is er bij het gemeenschappelijke landbouwbeleid en de structuurfondsen.

¹⁸² Commissie van de Europese Gemeenschappen, COM (2007) 127 definitief, Follow-up van het Groenboek – Europees Transparantie-Initiatief, 21 maart 2007, p. 8-9.

gedeeld beheer worden uitgevoerd, vallen die links met hun inhoud onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van de lidstaten. De inhoud steunt op informatie die door de beheersautoriteiten wordt verstrekt. De uiteenlopende presentatie en voorwaarden voor toegang tot de gegevens maken een volledige vergelijking op EU-niveau niet mogelijk¹⁸³.

Beheers- en controlesystemen van de EU-lidstaten voor de structuurfondsen

De Europese Rekenkamer heeft op 26 april 2012 een audit uitgevoerd over beheers- en controlesystemen van de EU-lidstaten voor de structuurfondsen¹⁸⁴. De controle van de ERK werd vooral uitgevoerd op basis van een audit van programma's waarin belangrijke tekortkomingen waren vastgesteld. Het doel van het onderzoek was na te gaan of de Europese Commissie op een bevredigende wijze de tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten had behandeld.

De ERK formuleerde de volgende aanbevelingen ten aanzien van de Europese Commissie:

- Verminderen van de duur van de administratieve procedure vanaf de vaststelling van tekortkomingen tot aan de tenuitvoerlegging van corrigerende maatregelen. Dat zijn maatregelen waar de Commissie om vraagt na de vaststelling van tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen. Zij bestaan in de uitvoering van financiële correcties met betrekking tot reeds bij de Commissie gedeclareerde uitgaven en in wijzigingen van de systemen teneinde ze doeltreffend te maken.
- Meer prioriteit verlenen aan de controle van de Commissie op de werkzaamheden van de nationale auditautoriteiten¹⁸⁵ om ervoor te zorgen dat deze degelijke foutenpercentages leveren, zodat financiële correcties kunnen worden gemaakt naar aanleiding van deze foutenpercentages¹⁸⁶.
- Verspreiden van controlelijsten die dienen als beste praktijk en die de autoriteiten van de lidstaten voor hun eerstelijnscontroles kunnen toepassen.

¹⁸³ European Parliament, Report on transparency in regional policy and its funding, Committee on Regional Development, 4 May 2010.

¹⁸⁴ Europese Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 3, Structuurfondsen: heeft de Commissie de geconstateerde gebreken in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten met succes aangepakt, 26 april 2012.

¹⁸⁵ Voor de Vlaamse Auditautoriteit voor de Europese Structuurfondsen werd de Inspectie van Financiën aangeduid.

¹⁸⁶ Het foutenpercentage is het aandeel van de aangetroffen onregelmatige uitgaven op het totaal van de gecontroleerde uitgaven. Onregelmatige uitgaven zijn uitgaven die niet-subsidiabel zijn omdat zij niet voldoen aan EU- en/of nationale regels, of te hoog opgegeven uitgaven betreffen.



DRUK

Albe De Coker

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be