

Tussentijdse evaluatie cluster LEADER POP3-programma

Eindrapport
Uitgebracht in opdracht van
het ministerie van LNV, Regiebureau POP
Amersfoort, 17 april 2019



Europees Landbouwfonds voor
Plattelandsontwikkeling: Europa
investeert in zijn platteland

Bureau Bartels B.V.
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Stationsplein 69
3818 LE Amersfoort
T 033 – 479 20 20
info@brtls.nl
www.bureaubartels.nl



Inhoud

1.	Inleiding	i
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doel en aanpak tussentijdse evaluatie	2
1.3	Leeswijzer	3
2.	Voortgang LEADER-projecten	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Openstellingen	5
2.3	Belangstelling voor LEADER	8
2.4	Resultaat beoordeling aanvragen	10
2.5	Overige aspecten uitvoering	12
3.	Tussentijdse financiële voortgang	14
3.1	Inleiding	14
3.2	Omvang gehonoreerde LEADER-projecten	14
3.3	Gereserveerde subsidiebedragen	16
3.4	Uitgekeerde LEADER-subsidie	17
3.5	Verwachtingen over uitputting EU-budget	19
3.6	Samenwerkingsprojecten	20
4.	Voortgang doelrealisatie	22
4.1	Inleiding	22
4.2	Maatregelspecifieke doelen	22
4.3	Diversifiëring/creatie & ontwikkeling kleine ondernemingen	25
4.4	Bijdrage LEADER aan overige POP3-doelstellingen	27
5.	Conclusies en aanbevelingen	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Samenvattende conclusies	31
5.3	Bouwstenen voor de toekomst	34
Bijlage I	Lijst respondenten telefonische interviews	37
Bijlage II	Deelnemerslijst bijeenkomst	38

Samenvatting van het rapport 'Tussentijdse evaluatie cluster LEADER POP3-programma'

Aanpak tussenevaluatie

Voor het Regiebureau POP heeft Bureau Bartels eind 2018, begin 2019 de tussenevaluatie van het LEADER-programma onder POP3 uitgevoerd. Met deze evaluatie is een beeld verkregen van de tussentijdse voortgang van de uitvoering en doelrealisatie van LEADER. Er is door de opdrachtgever gekozen voor een kwalitatieve evaluatie, gebaseerd op de bestudering van documenten en monitoringdata, telefonische interviews met 12 LAG-coördinatoren en een bijeenkomst met LEADER-betrokkenen.

Conclusies

De 20 Nederlandse LAG-regio's hebben in de aanvangsfase van het programma voor hun eigen gebied een op maat gesneden Lokale Ontwikkelingsstrategie (LOS) vervaardigd. Uit de tussenevaluatie blijkt dat de uitvoering van de LOS-en doorgaans adequaat verloopt en er goede voortgang wordt geboekt. Daar waar bepaalde doelstellingen onvoldoende uit de verf komen, sturen LAG's de uitvoering bij en/of voeren zij inhoudelijke aanpassingen in hun LOS door.

Het selecteren en subsidiëren van LEADER-projecten (maatregel M19.2) is inmiddels 'op stoom' gekomen. Eind 2018 waren bijna 400 aanvragen voor LEADER-subsidie ingediend, waarvan voor 219 projecten een positieve beschikking was afgegeven. Hiermee is 39% van de beschikbare subsidiemiddelen voor deze maatregel gemoeid. Bij dit deel van het LEADER-programma doen zich wel grote verschillen naar regio voor. 'Voorlopende' regio's hebben inmiddels een belangrijk deel van de beschikbare subsidiemiddelen 'weggezet'. Andere regio's staan wat dit betreft nog voor de nodige uitdagingen: zeven LAG's hadden nog geen 20% van de beschikbare subsidiemiddelen voor LEADER-projecten gereserveerd. Om verdere onderbenutting aan het eind van de programmaperiode te voorkomen (per saldo is eind 2018 sprake van een nettokorting van 1,4 miljoen euro aan EU-middelen), zal in deze regio's snel tempo gemaakt moeten worden.

Bij een deel van de LAG's is het gelukt om vanaf 2016 openstellingen te organiseren en zo een vrij constante stroom van aanvragen te genereren (zoals ook verondersteld werd in het programmadocument). Voor andere regio's geldt dat pas vanaf 2017 de eerste aanvragen ontvangen konden worden. Een bemoedigende constatering is dat in veel regio's (inmiddels) permanente opstellingen worden gehanteerd. Naast een meer constante stroom van aanvragen wordt hiermee de kans verkleind dat aanvragen om budgettaire redenen afgewezen worden. Aanknopingspunten voor verdere versnelling liggen in de beoordelingsprocedure van LEADER-aanvragen en voorzieningen waarmee de nationale cofinanciering bij voorbaat geregeld is (zoals een regionaal cofinancieringsfonds).

Bij feitelijke uitkering van LEADER-subsidies is sprake van een vertragingseffect. Aanvragers hebben de kans op tussentijds een deel van de subsidie te declareren. De afrekening vindt echter pas na afronding van de projectactiviteiten en indiening van de einddeclaratie plaats. Ten tijde van de tussenevaluatie zijn de afrekeningen net op gang gekomen: nog maar 4% van het beschikbare subsidiebudget voor LEADER-projecten was uitgekeerd.

Bijna driekwart van de LAG-regio's heeft in hun LOS ook subsidie gereserveerd voor samenwerkingsprojecten met andere (buitenlandse) LAG's. Deze maatregel (M19.3) komt pas heel recent tot uitvoering. Slechts drie LAG's hadden op het evaluatiemoment een positieve beschikking voor dit type activiteiten, waarmee nog maar 10% van de beschikbare subsidie-middelen voor deze maatregel gemoeid is. Hier ligt dus een uitdaging voor de LAG-regio's.

De tussenevaluatie geeft een eerste inzicht in de doelrealisatie. Voor de maatregelspecifieke doelstelling dat de LEADER-activiteiten de plaatselijke ontwikkeling in plattelandsgebieden ondersteunen, geldt dat dit bij voorbaat geregeld is. De doelstellingen en thema's van de goedgekeurde LOS-en zijn hierop getoetst. De ondersteunde LEADER-projecten en de andere LAG-activiteiten staan in het teken van deze doelstellingen/thema's. De enige outputindicator voor deze doelstelling waarvoor een streefwaarde is gesteld, heeft betrekking op het werkgelegenheidseffect van ondersteunde LEADER-projecten. Hoewel er door de LAG's weinig op gestuurd wordt, draagt het LEADER-programma hier wel aan bij. De voortgang is echter niet vast te stellen, omdat de monitoring hierop nog geen zicht biedt.

Over de tweede maatregelspecifieke doelstelling – ondersteuning diversifiëring en creatie van kleine ondernemingen – worden geen monitoringgegevens bijgehouden. Op dit punt hanteren LAG's verschillende strategieën: soms gerichte sturing, incidenteel uitsluiting van ondersteuning van nieuwe ondernemingen en bij de rest geen bewuste inzet. Bij ruim de helft van de LAG's hebben ondersteunde LEADER-projecten in totaal 39 nieuwe ondernemingen voortgebracht. Doordat deze ondernemingen actief zijn buiten de landbouw of agrarische functies verbreden, draagt LEADER daadwerkelijk bij aan diversifiëring van het platteland.

In de eindevaluatie van LEADER – die over enkele jaren uitgevoerd dient te worden – zal de meerwaarde van de LEADER-aanpak onderbouwd moeten worden. Uit de tussenevaluatie blijkt dat hiermee in de monitoring nog geen rekening is gehouden. Met andere woorden: voor de LAG's is nu niet bekend aan de hand van welke gegevens deze meerwaarde zichtbaar gemaakt dient te worden. Dit hiaat dient op korte termijn gedicht te worden.

Aanbevelingen

Vanuit de uitkomsten van de tussenevaluatie heeft de evaluator de volgende aanbevelingen voor de resterende programmaperiode van LEADER geformuleerd:

1. Monitor de mate van vrijval bij afgerekende LEADER-projecten.
2. Bevorder kennisdeling tussen 'voorlopende' en 'achterblijvende' LAG-regio's over specifieke impulsen die genomen kunnen worden om het aantal ondersteunde LEADER-projecten bij laatstgenoemde regio's te vergroten.
3. Hou de vinger aan de pols bij de voortgang van de samenwerkingsprojecten.
4. Baken de maatregelspecifieke doelstelling over diversifiëring en creatie van kleine ondernemingen beter af.
5. In het verlengde van aanbeveling 4: vertaal de nieuw afgebakende doelstelling over diversifiëring en creatie van kleine ondernemingen naar de monitoring op programma-niveau.
6. Bepaal samen met de LAG-regio's welke gegevens zij ten behoeve van de eindevaluatie dienen vast te leggen om de meerwaarde van de LEADER-aanpak te kunnen onderbouwen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Begin 2015 heeft de Europese Commissie het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 – het **POP3-programma** – voor ons land goedgekeurd. In het kielzog van dit besluit zijn vanuit het Europees Landbouw Fonds voor Plattelands Ontwikkeling (ELFPO) middelen voor dit programma beschikbaar gesteld. Het goedgekeurde POP3-programma is vervolgens, rekening houdend met diverse EU-verordeningen, vertaald naar de Regeling POP-subsidies. Daarbij zijn verschillende typen maatregelen onderscheiden van waaruit POP-subsidies kunnen worden verstrekt. De uitvoering van het POP3-programma is in Nederland gedecentraliseerd naar de provincies.

Eén van de maatregelen heeft betrekking op **LEADER**. LEADER staat voor Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale. Deze maatregel kent een lange geschiedenis. Het eerste LEADER-programma dateert van begin jaren negentig van de vorige eeuw. Binnen dit LEADER I programma – dat gedurende de periode 1991 tot en met 1994 liep – kende ons land één LEADER-regio, namelijk Greidhoeke Noord in Friesland. Na nog twee programmaperiodes (LEADER II respectievelijk LEADER+) vormt LEADER sinds 2007 onderdeel van het POP-programma. Binnen POP2 hadden nog 31 gebieden in ons land de LEADER-status. Met ingang van het POP3-programma is dit gereduceerd tot 20 gebieden.

Van het totale budget voor POP3 is ruim 5% gereserveerd voor de maatregel LEADER. Voor de gehele periode van POP3 is 40 miljoen euro EU-budget voor de uitvoering van het LEADER-programma beschikbaar. In aanvulling daarop dienen Nederlandse publieke partijen zoals provincies en gemeenten zorg te dragen voor een minimaal evenredige cofinanciering van deze EU-middelen. Naast deze nationale cofinanciering is het de bedoeling dat ook andere (private) partijen een eigen bijdrage leveren aan projectinitiatieven die vanuit LEADER ondersteund worden.

Kenmerkend voor LEADER is de '**bottom-up aanpak**'. LEADER stimuleert namelijk samenwerking en innovatie van onderop, om daarmee bij te dragen aan de sociaal-economische ontwikkeling van het platteland in de aangewezen gebieden. Daartoe is in elk LEADER-gebied een Lokale Actiegroep (LAG) ingesteld. In deze LAG's participeren burgers, maatschappelijke organisaties en overheden. Elke LAG vervaardigt voor de eigen regio een Lokale ontwikkelingsstrategie (LOS) die vervolgens als referentiekader fungeert om projectinitiatieven te beoordelen.

Voor het gehele POP3-programma – en dus ook het cluster LEADER (het LEADER-programma) – is in 2019 voorzien in een tussenevaluatie. Hiervoor heeft het Comité van Toezicht medio vorig jaar een plan van aanpak vastgesteld. Het Regiebureau POP heeft Bureau Bartels gevraagd om de **tussentijdse evaluatie** van het **cluster LEADER** uit te voeren. Deze evaluatie is in de periode november 2018 - maart 2019 uitgevoerd. In dit rapport zijn de bevindingen van deze evaluatie vastgelegd.

1.2 Doel en aanpak tussentijdse evaluatie

Doel

Vanuit de EU zijn richtlijnen geformuleerd voor de tussentijdse evaluaties in 2019 die de lidstaten uit dienen te voeren van de POP₃-programma's. Dit geldt ook voor het LEADER-programma. Conform deze richtlijnen is in de tussenevaluatie inzicht gegeven in de tussentijdse voortgang van de uitvoering en doelrealisatie van LEADER. Dit zijn de verplichte onderdelen voor de tussenevaluatie. Op grond van dit inzicht zijn bouwstenen aangereikt voor de uitvoering en doelrealisatie in de resterende programmaperiode.

Wat de **uitvoering** van het LEADER-programma betreft, hebben we ons vooral beperkt tot het genereren en selecteren van LEADER-projecten. Het overgrote deel van de beschikbare EU-middelen voor het LEADER-programma is namelijk beschikbaar voor het financieren van deze projecten. Bij de presentatie van de tussentijdse financiële realisatie verderop in dit rapport concentreren we ons dan ook vooral op maatregel M19.2 'Steun voor de uitvoering van concrete acties in het kader van de vanuit de gemeenschap geleide strategie voor lokale ontwikkeling', zijnde de kosten voor de LEADER-projecten. In veel mindere mate – lang niet alle LAG-regio's hebben hier namelijk op 'ingetekend' – komen de samenwerkingsprojecten aan bod (maatregel M19.3 'Vorbereiding en uitvoering van samenwerkingsactiviteiten van de lokale actiegroep').

In het geval van de **doelrealisatie** is het de bedoeling om in de tussenevaluatie zowel maatregel-specifieke vragen als meer algemene vragen te beantwoorden. Voor LEADER luiden deze **maatregelspecifieke vragen** als volgt:

- I. *In hoeverre hebben steunmaatregelen in het kader van het POP de plaatselijke ontwikkeling in plattelandsgebieden ondersteund?*
- II. *In hoeverre hebben steunmaatregelen in het kader van het POP de diversifiëring, creatie en ontwikkeling van kleine ondernemingen en jobcreatie ondersteund?*

In aanvulling hierop heeft de Europese Commissie ook een **negental algemene vragen**, de zogenoemde Common Evaluation Questions (CEQ's), geformuleerd. Dit zijn vragen die de lidstaten op overall niveau – dus voor de POP₃-programma's als geheel – met de tussentijdse evaluaties dienen te beantwoorden. In paragraaf 5.3 geven we inzicht in deze algemene vragen en de wijze waarop deze op het moment van de tussenevaluatie beantwoord kunnen worden.

Aanpak evaluatie

Door de opdrachtgever is er in het geval van het LEADER-programma voor gekozen om een beperkte, kwalitatieve tussenevaluatie te laten verrichten. Daartoe zijn de volgende activiteiten ontplooid. In de eerste plaats zijn beschikbare **documenten** over het programma als geheel en over de afzonderlijke LAG-regio's **bestudeerd**. Daarbij gaat het onder meer om het programmadocument, het rapport van de Taskforce Versnelling LEADER en voor zover beschikbaar de LOS-en, jaarverslagen en zelfevaluaties¹ van de afzonderlijke LAG-regio's. In aanvulling hierop hebben we analyses verricht op de **monitoringgegevens** die vanuit RVO.NL zijn aangereikt. Bij deze RVO.NL-gegevens hebben we ultimo 2018 als peildatum gekozen.

¹ Nederland heeft ervoor gekozen dat de LAG's ook hun eigen functioneren evalueren. Deze zelfevaluaties hebben in 2017 en 2018 plaatsgevonden. Uitkomsten van deze zelfevaluatie zijn enerzijds gebruikt als achtergrondinformatie voor de interviews en anderzijds om uitkomsten van de tussenevaluatie verder toe te lichten.

In beperkte mate is voor de tussenevaluatie veldwerk verricht. In totaal zijn twaalf **telefonische interviews met LAG-coördinatoren** gevoerd, namelijk één interview per provincie. Daar waar een provincie meerdere LAG-regio's kent, heeft de evaluator aan de hand van opvallende zaken in de monitoringgegevens een keuze voor één regio gemaakt. In bijlage I is weergegeven welke LAG-coördinatoren geïnterviewd zijn.

De uitkomsten die met deze interviews zijn verkregen, zijn verwerkt in de tussentijdse notitie. Deze notitie is besproken tijdens een **bijeenkomst met LAG-coördinatoren** op 12 maart 2019 bij het Regiebureau POP (in de rest van dit document aangeduid met 'de bijeenkomst'). Het doel van de bijeenkomst was om de eerste inzichten aan te vullen en te verdiepen. In bijlage II zijn de deelnemers aan deze bijeenkomst weergegeven. Zowel de deelnemers als vertegenwoordigers van regio's die niet aanwezig konden zijn, hebben na afloop van de bijeenkomst een lijst met te controleren gegevens of aan te reiken informatie toegezonden gekregen. Deze gegevens/informatie is verwerkt in de onderhavige **rapportage**. Een conceptversie van dit rapport is voorgelegd aan de begeleidingscommissie. Op- en aanmerkingen vanuit deze commissie zijn in het definitieve evaluatierapport verwerkt.

1.3 Leeswijzer

Door de opdrachtgever is gekozen voor een kwalitatieve tussenevaluatie van het LEADER-programma met een beperkte scope. Dit betekent dat de inhoud van dit evaluatierapport ook de nodige **beperkingen** kent.

In de eerste plaats wordt in deze evaluatie **geen aandacht** besteed aan de **meerwaarde** van de **LEADER-methode**. Deze aanpak – die zich kenmerkt door de volgende beginselen gebiedsgebonden strategieën voor lokale ontwikkeling, bottom-up benadering, publiek private partnerschappen, multi-sectorale aanpak, innovatie, netwerkvorming en territoriale samenwerking – vormt een niet-verplicht onderdeel voor de tussenevaluatie. De opdrachtgever heeft ervoor gekozen om dit onderdeel niet mee te nemen in de onderhavige evaluatie. De consequentie hiervan is dat een deel van het werk van de LAG's en de betekenis van het programma, namelijk het van onderop genereren en verder brengen van projectideeën die niet noodzakelijkerwijs met LEADER-gelden worden ondersteund, buiten de scope van deze evaluatie is gebleven. In de eindevaluatie, die later in de tijd is voorzien, zal dit alsnog meegenomen gaan worden.

Een tweede beperking is dat de **administratieve processen** rondom het indienen van aanvragen van de LEADER-subsidie, de beoordeling van deze aanvragen, de toetsing van einddeclaraties en de uitbetaling van de subsidie maar in **beperkte mate aandacht** heeft gekregen in de tussenevaluatie. De reden hiervoor is dat dit op 'andere tafels' en in andere rapportages (waaronder het voornoemde rapport van de Taskforce Versnelling) al volop aan de orde is gekomen. Alleen als dergelijke processen een verklaring vormen voor een bepaalde uitkomst, dan zal dit hierna vermeld worden.

Bij de doelrealisatie geldt, in de derde plaats, dat de effecten maar in **beperkte mate te kwantificeren** zijn. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat maar in beperkte mate

gekwantificeerde doelstellingen voor het LEADER-programma zijn geformuleerd. Daarnaast staan enkele overall doelstellingen van het POP₃-programma zo ver weg van het LEADER-programma dat hierover in beperkte mate gegevens en informatie zinvol verzameld kan worden.

In de volgende hoofdstukken presenteren we de resultaten van de tussentijdse evaluatie. De opbouw van de rest van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 brengen we de voortgang bij de selectie van de LEADER-projecten in beeld. Daarbij wordt onder meer ingegaan op de openstellingen, het aantal ingediende aanvragen en het aantal gehonoreerde projecten per regio. In hoofdstuk 3 geven we inzicht in de tussentijdse stand van zaken bij de financiële realisatie van het LEADER-programma. Hoofdstuk 4 biedt inzicht in de voortgang van de doelrealisatie van de maatregelspecifieke doelen en de algemene doelstellingen van POP₃. We sluiten het rapport af met de samenvattende conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5).

2. Voortgang LEADER-projecten

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de mate waarin de verschillende LAG-regio's erin slagen om LEADER-projecten te selecteren en te ondersteunen. Daartoe bezien we eerst in welke mate de LAG-regio's openstellingen hebben georganiseerd om van 'onderop' aanvragen voor dergelijke projecten binnen te krijgen (paragraaf 2.2). Vervolgens geven we weer hoeveel aanvragen via deze openstellingen bij de provincies zijn ingediend (paragraaf 2.3). In paragraaf 2.4 passeren de resultaten van de beoordeling van deze aanvragen de revue. Daarmee geven we inzicht in de mate waarin aanvragen gehonoreerd worden. We sluiten het hoofdstuk af met enkele andere aspecten van de uitvoering van de LOS-en in elk van de LAG-regio's.

2.2 Openstellingen

Zoals hiervoor aangegeven, zijn er in Nederland 20 LAG-regio's aangewezen waar uitvoering wordt gegeven aan het LEADER-programma. Deze aanwijzing is gebeurd op basis van ingediende voorstellen van gebieden. De gebieden hebben een LOS opgesteld voor hun eigen regio. Bij het opstellen van de LOS konden de LAG's kiezen uit een aantal indicatieve thema's. Deze thema's, die niet uitsluitend gekoppeld waren aan één aandachtsgebied, worden beschouwd als horizontale thema's die bijdragen aan de in het POP3 gekozen Unieprioriteiten voor plattelandsontwikkeling. Om te zorgen voor voldoende focus konden de LOS-en rondom een beperkt aantal indicatieve thema's worden opgesteld (onder meer uitbreiden/verbeteren (agro)toeristische infrastructuur, verstevigen relatie stad-land en circulaire economie, biobased economy en duurzame inzetbaarheid). In de LOS moest vervolgens onderbouwd worden waarop de regio wil inzetten en op welke wijze de LOS bij gaat dragen aan de doelen die in 2020 gerealiseerd zouden moeten zijn.

De aanvraag tot selectie van de LOS moest in het voorjaar van 2015 ingediend worden bij Gedeputeerde Staten van elke provincie. Elke LOS is beoordeeld door het landelijk selectiecomité LEADER. De criteria waarop getoetst is zijn gebiedsomschrijving, probleemanalyse, strategie, bottom-up proces, activiteitenplan, beheer en toezichtregelingen, financiering en begroting en bestuurskracht. Na de toetsing zijn de indieners van de LOS desgewenst geadviseerd om aanpassingen in hun LOS door te voeren, zijn deze aanpassingen getoetst en is ten slotte een selectieadvies uitgebracht aan Gedeputeerde Staten. Het feitelijke besluit over de selectie van een LOS werd begin 2016 door Gedeputeerde Staten genomen, waarna de LAG's zijn gestart met de uitvoering van het programma.

Eén van de sporen waarlangs LAG-regio's uitvoering geven aan hun LOS en bijdragen aan de sociaal-economische ontwikkeling van het platteland in hun gebied, is het van onderop genereren van lokale projecten. Deze projecten moeten dan passen binnen de thema's en doelstellingen zoals die in de LOS zijn geformuleerd. Projectinitiatieven die qua inhoud en voorwaarden passen, kunnen in aanmerking komen voor subsidie vanuit maatregel M19.2. Naast een EU-bijdrage van 30% van de subsidiabele projectkosten wordt een vergelijkbaar aandeel aan nationale cofinanciering (vanuit provincie en/of gemeenten) beschikbaar gesteld. Overigens komt het met enige regelmaat voor dat een idee voor projectinitiatieven door de LAG's op andere wijze ondersteund wordt of toegeleid wordt naar andere subsidiemogelijkheden. De ondersteunde

LEADER-projecten vormen dus maar een deel van de LAG-activiteiten om uitvoering te geven aan de LOS.

Zoomen we in op de LEADER-projecten zelf dan blijken twee 'methoden' te worden toegepast om deze in beeld te krijgen en te selecteren. De eerste methode is het organiseren van **openstellingen met een bepaalde periode** waarin aanvragen voor LEADER-subsidie ingediend kunnen worden. Uit tabel 2.1 blijkt dat het dan jaarlijks om een of meerdere tenders gaat die voor de betreffende regio worden georganiseerd. In 2018 hanteerde ongeveer de helft van de regio's deze aanpak (nog). Een van de redenen daarvoor – die tijdens de bijeenkomst naar voren werd gebracht – was dat er bij de betreffende provincies een nadrukkelijke voorkeur voor tenderen bestond, omdat hiermee de beste aanvragen zouden worden geselecteerd. Andere regio's zijn vanaf de start van het huidige programma of gaandeweg de periode de tweede methode gaan toepassen, namelijk die van de **permanente openstelling**. Dit houdt in dat gedurende het hele jaar aanvragen ingediend kunnen worden (totdat het beschikbare budget uitgeput is). Op een aantal momenten in het jaar worden vervolgens de ingediende aanvragen beoordeeld.

Recent is met het oog op het versnellen van de uitvoering van het LEADER-programma een belangrijke verschuiving opgetreden naar de laatste methode. De Taskforce Versnelling LEADER heeft namelijk in haar rapportage geadviseerd om, voor zover LAG-regio's dit nog niet deden, permanente openstellingen te hanteren. Potentiële aanvragers hoeven dan niet te wachten tot een nieuwe openstelling, maar kunnen op elk moment van het jaar een aanvraag indienen. Permanente openstellingen bevorderen dan ook een permanente stroom van aanvragen. Bovendien minimaliseren permanente opstellingen de kans op afwijzingen om budgettaire redenen. Dit omdat geen budget per openstelling meer wordt gereserveerd maar doorgegaan wordt met honorering totdat het totale budget is weggezet.

Verschillende regio's zijn recent – eind 2018 of begin 2019 – alsnog overgegaan op een permanente openstelling. Deze openstellingen zijn nog niet afgerond en derhalve ook nog niet in tabel 2.1 weergegeven. Vandaar dat we in de laatste kolom van tabel 2.1 ('permanente openstelling nu') weergegeven hebben welke regio's op het moment van de evaluatie deze methode van permanente openstellingen toepassen. Dit is met een 'X' aangegeven. Op het moment van schrijven hanteren op vier na alle LAG-regio's de methode van permanente openstellingen. Vanuit Zuidoost-Drenthe wordt aangegeven dat dit nog niet definitief besloten is, maar dat het wel een optie voor de nabije toekomst is.

Tabel 2.1 Aantal openstellingen per jaar* en type openstellingen, naar regio

LAG-code	LEADER-regio	2016	2017	2018	Permanente openstelling nu
NL-001	Oost-Groningen	<i>Permanent</i>	<i>Permanent</i>	<i>Permanent</i>	X
NL-002	Noordoost Fryslân**	0	2	2	X
NL-003	Noardwest Fryslân**	1	2	2	X
NL-004	Zuidoost-Drenthe	2	2	2	-
NL-005	Zuidwest-Drenthe	2	2	2	-
NL-006	Noord Overijssel**	2	2	2	X
NL-007	Zuidwest Twente**	1	2	2	X
NL-008	Salland**	2	2	2	X
NL-009	Noordoost Twente**	2	2	2	X
NL-010	Achterhoek**	2	2	2	X
NL-011	Flevoland	<i>Permanent</i>	<i>Permanent</i>	<i>Permanent</i>	X
NL-012	Utrecht Oost	<i>Permanent</i>	<i>Permanent</i>	<i>Permanent</i>	X
NL-013	Weidse Veenweiden	<i>Permanent</i>	<i>Permanent</i>	<i>Permanent</i>	X
NL-014	Kop van Noord-Holland	<i>Permanent</i>	<i>Permanent</i>	<i>Permanent</i>	X
NL-015	Polders met Waarden	1	2	1	-
NL-016	Holland Rijnland	1	2	2	-
NL-017	Noord- en Midden Zeeland	1	1	<i>Permanent</i>	X
NL-018	Zeeuws Vlaanderen	1	1	<i>Permanent</i>	X
NL-019	Grenscorridor N69	0	<i>Permanent</i>	<i>Permanent</i>	X
NL-020	Zuid-Limburg	<i>Permanent</i>	<i>Permanent</i>	<i>Permanent</i>	X

Bron: RVO.NL-monitoringgegevens (bewerkt)

* Openstellingen met een bepaalde openstellingstermijn zijn in dit schema 'toegewezen' naar het jaar waarin deze openstelling gestart is. Een openstelling uit 2016 kan dus doorlopen in 2017.

** Deze regio's zijn eind 2018/begin 2019 alsnog overgestapt op permanente openstellingen.

In het POP₃-programma werd wat betreft het genereren en ondersteunen van LEADER-projecten in zekere zin uitgegaan van een 'doorlopende lijn' ten opzichte van het vorige LEADER-programma. Uitgangspunt was namelijk dat vanaf eind 2015 concrete acties konden worden gestart – dus openstellingen zouden worden voorbereid en georganiseerd – en dat vanwege de ervaringen met LEADER in POP₂ het aantal ingediende projecten gelijkelijk wordt gespreid over de jaren.² Uit bovenstaand schema blijkt dat het bij een belangrijk deel van de regio's gelukt is om de openstellingen vanaf begin 2016 met een vast ritme (van twee per jaar of een permanente openstelling) te organiseren.

Bij enkele regio's kwamen de openstellingen later op gang, zodat in de loop van 2016 alsnog een openstelling kon worden georganiseerd of – in twee gevallen – pas vanaf 2017. Hiervoor kunnen twee verklaringen worden aangevoerd. In de eerste plaats speelde volgens sommige deelnemers aan de bijeenkomst mee dat het POP₃-programma vrij laat beschikbaar kwam, waardoor LAG's ook later in de tijd met het voorbereiden van openstellingen aan de slag konden gaan. In de tweede plaats liep het vervaardigen en vaststellen van de LOS-en vertraging op, waardoor – in het verlengde hiervan – openstellingen later van start konden gaan.

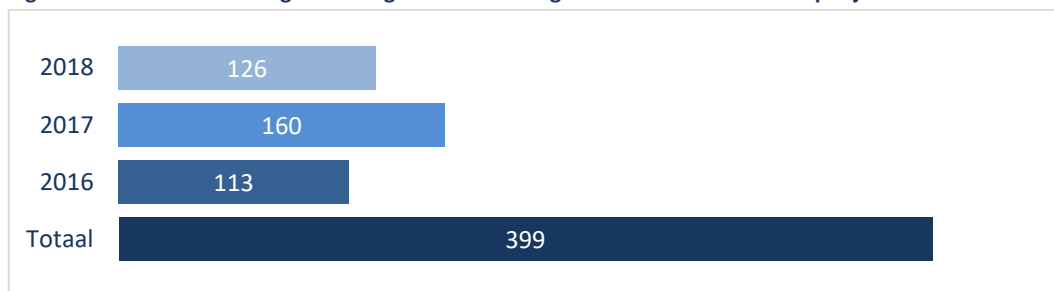
² Zie pagina 202 van het POP₃-programma.

2.3 Belangstelling voor LEADER

Partijen in de LAG-gebieden kunnen via de openstellingen subsidieaanvragen indienen voor LEADER-projecten. Deze aanvragen worden dan ingediend via het subsidieloket van de provincies. Figuur 2.1 laat voor alle LAG's tezamen zien welke 'opbrengsten' tot dusver met de openstellingen zijn verkregen. Met opbrengsten bedoelen we in dit geval het aantal aanvragen dat officieel ingediend. In tabel 2.2 is dit voor elk van de regio's weergegeven. De genoemde aantallen zijn gebaseerd op de data vanuit de RVO.NL-monitoring. De LAG's zijn in de gelegenheid gesteld om 'hun' aantallen te controleren en desgewenst bij te stellen.

Bij de aantallen aanvragen zoals genoemd in figuur 2.1 en tabel 2.2 merken we op dat dit maar een deel van de belangstelling voor LEADER uitdrukt. De feitelijke belangstelling voor ondersteuning vanuit het LEADER-programma is in de praktijk namelijk groter. Uit de evaluatie komt naar voren dat bij een aanzienlijk deel van de LAG's (eerste) projectideeën eerst informeel besproken worden en hierdoor voorafgaande aan de officiële aanvraagprocedure al beoordeeld worden. Bij deze vorm van 'pré-toetsing' worden initiatiefnemers van projectideeën die nog niet 'rijp' zijn of onvoldoende aansluiten op de LOS geholpen om een aangepaste aanvraag in te dienen. Ook komt het met enige regelmaat voor dat voorgelegde projectideeën naar andere vormen van ondersteuning worden doorgeleid (en dus geen LEADER-subsidie ontvangen). Bij sommige regio's is wat dit aangaat sprake van een vorm van 'taakverdeling' tussen regelingen. Zo worden in het geval van de LAG-regio Oost-Groningen projecten waarvoor een bijdrage tot 25.000 euro wordt gevraagd, ondersteund vanuit een provinciale regeling, terwijl grotere projecten juist vanuit LEADER worden ondersteund. Ten slotte worden projectideeën voorgelegd die na een eerste beoordeling door de LAG niet blijken te passen bij LEADER, waardoor potentiële aanvragers zich genoodzaakt zien om de aanvraag voor LEADER-subsidie niet door te zetten (en zich dus terugtrekken).

Figuur 2.1 Ontwikkeling aantal ingediende aanvragen voor LEADER-subsidie per jaar



In totaal zijn op het meetmoment (31 december 2018) 399 aanvragen voor LEADER-projecten ingediend. In 2016 ging het om 113 aanvragen. Uit navolgende tabel blijkt overigens dat ongeveer een derde van de regio's in dat jaar nog geen aanvragen binnen had gekregen. Het maakt voor het aantal aanvragen overigens geen verschil of regio's met openstellingen met een bepaalde openstellingsperiode werken of een permanente openstelling hanteren. In de jaren daarop kwam het aantal aanvragen op een iets hoger niveau te liggen.

Tabel 2.2 Aantal ingediende aanvragen per regio, naar jaar

LEADER-regio	2016	2017	2018	Totaal
Oost-Groningen	10	21	16	47
Noordoost Fryslân	0	5	9	14
Noardwest Fryslân	0	4	9	13
Zuidoost-Drenthe	25	17	12	54
Zuidwest-Drenthe	11	9	9	29
Noord Overijssel	5	8	5	18
Zuidwest Twente	7	7	8	22
Salland	8	6	4	18
Noordoost Twente	3	8	3	14
Achterhoek	17	20	13	50
Flevoland	2	4	3	9
Utrecht Oost	0	2	2	4
Weidse Veenweiden	1	1	4	6
Kop van Noord-Holland	0	17	10	27
Polders met Waarden	0	4	2	6
Holland Rijnland	3	7	6	16
Noord- en Midden Zeeland	7	8	0	15
Zeeuws Vlaanderen	7	2	0	9
Grenscorridor N69	0	2	9	11
Zuid-Limburg	7	8	2	17

Bron: RVO.NL-monitoringgegevens (bewerkt)

Wat het aantal aanvragen betreft is er sprake van grote verschillen tussen de LAG-regio's. Vanuit de regio's met relatief veel aanvragen (20 of meer) worden hiervoor twee redenen gegeven. In de eerste plaats werd aangevoerd dat het LEADER-programma – ook vanuit de voorgaande periode(s) – de nodige bekendheid geniet en dat potentiële aanvragers de weg naar het programma goed kunnen vinden. In de tweede plaats draagt de aanwezigheid van een cofinancieringsfonds bij aan de grote belangstelling in sommige LAG-regio's (zie ook verderop). Hierdoor wordt de verplichte cofinanciering bij voorbaat geregeld.

Regio's met relatief weinig aanvragen (minder dan 10) voeren de volgende verklaringen aan voor de verschillen; een kritische pré-toets door de LAG (voorafgaande aan het formeel indienen van de aanvraag), de verplichte cofinancieringseis (dat een drempel kan vormen voor potentiële aanvragers), vrees voor hoge administratieve lasten bij potentiële aanvragers en de aanwezigheid van een 'concurrerend' fonds in de regio (waaruit min of meer dezelfde typen projecten worden ondersteund, bevoorschotting mogelijk is en/of die administratief minder belastend zijn voor aanvragers).

Uit het bovenstaande blijkt dat de cofinancieringseis bij LEADER – de LEADER-subsidie bedraagt maximaal 60%, waarvan de helft uit een EU-subsidie bestaat en de andere helft uit nationale cofinanciering (via gemeenten en/of provincie) – een belangrijke hobbel kan vormen om een aanvraag al dan niet door te zetten. Mocht dit lastig te regelen zijn, dan kan dit potentiële aanvragers afschrikken om pogingen te wagen om voor hun projecten een beroep op LEADER te doen. Omgekeerd kan de aanwezigheid van een **voorziening** waarmee de **cofinanciering** bij voorbaat geregeld is, een positieve invloed hebben op de belangstelling voor LEADER.

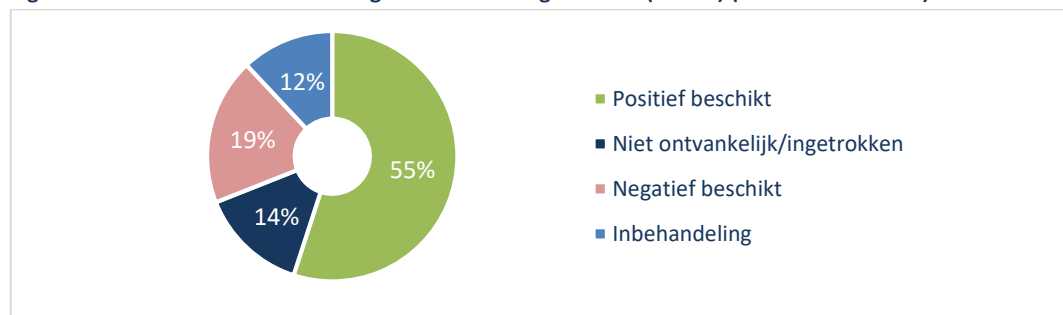
In haar rapport heeft de Taskforce Versnelling LEADER de opmerking geplaatst om het aanvragers makkelijker te maken om cofinanciering aan te vragen. Zij adviseert om voor iedere regio een fonds of loket in te stellen waartoe aanvragers zich voor cofinanciering kunnen wenden. Uit de evaluatie blijkt dat negen LAG-regio's – Noordwest Fryslân, Zuidoost-Drenthe, Zuidwest Drenthe, Noord Overijssel, Salland, Achterhoek, Zuid-Limburg, Oost-Groningen en Kop van Noord-Holland – maatregelen hebben getroffen om de cofinanciering eenvoudiger te regelen. Deze maatregelen hebben betrekking op afspraken met gemeenten en/of de provincie en de vorming van een speciaal fonds. In de Achterhoek is een specifiek regiofonds opgezet en met gemeentelijke middelen gevuld, van waaruit de nationale cofinancieringsbijdrage van de LEADER-projecten betaald wordt.

Tegelijkertijd fungeert dit Achterhoekse fonds – buiten het POP3-programma om – ook als regionale **voorfinancieringsfaciliteit**. Ook dit is in het voornoemde rapport van de Taskforce Versnelling aan de orde gekomen. Als de LEADER-subsidie is verleend aan de begunstigde, wordt de cofinanciering vanuit het regiofonds direct uitbetaald aan de aanvrager zodat deze (werk)budget heeft. Doordat de LEADER-subsidie normaal gesproken achteraf uitbetaald wordt (en bevoorschotting maar in beperkte mate mogelijk is) kunnen aanvragers worstelen met het voorfinancieren van de projectuitgaven. Vooral in regio's waar men inzet op initiatieven vanuit stichtingen, verenigingen en/of burgers lijken deze partijen afgeschrikt te worden omdat zij te weinig middelen hebben om het project voor te financieren. Naast de Achterhoek heeft ook de LAG-regio Zuidoost-Drenthe een faciliteit voor de voorfinanciering van LEADER-projecten. Hiertoe heeft de provincie Drenthe afspraken gemaakt met het Nationaal Groenfonds. Aanvragers kunnen uit dit fonds een aantrekkelijke lening krijgen om de projectkosten voor te financieren. In de overige LAG-regio's hebben we geen voorfinancieringsfaciliteiten aangetroffen.

2.4 Resultaat beoordeling aanvragen

Uit het voorgaande blijkt dat tot eind 2018 bijna 400 aanvragen voor LEADER-subsidie zijn ingediend. In deze paragraaf geven we inzicht in de resultaten van de beoordeling van deze aanvragen. Vanuit het oogpunt van de (financiële) realisatie, is het daarbij met name relevant in hoeverre projectaanvragen zijn beschikt. Figuur 2.2 geeft hier inzicht in. Daaruit blijkt dat tot dusver ruim de helft van de subsidieaanvragen gehonoreerd zijn en dus positief beschikt zijn (het gaat om in totaal 219 van de 399 LEADER-aanvragen). Iets minder dan de helft van de ingediende aanvragen is niet-ontvankelijk verklaard, door de aanvrager zelf ingetrokken of negatief beschikt.

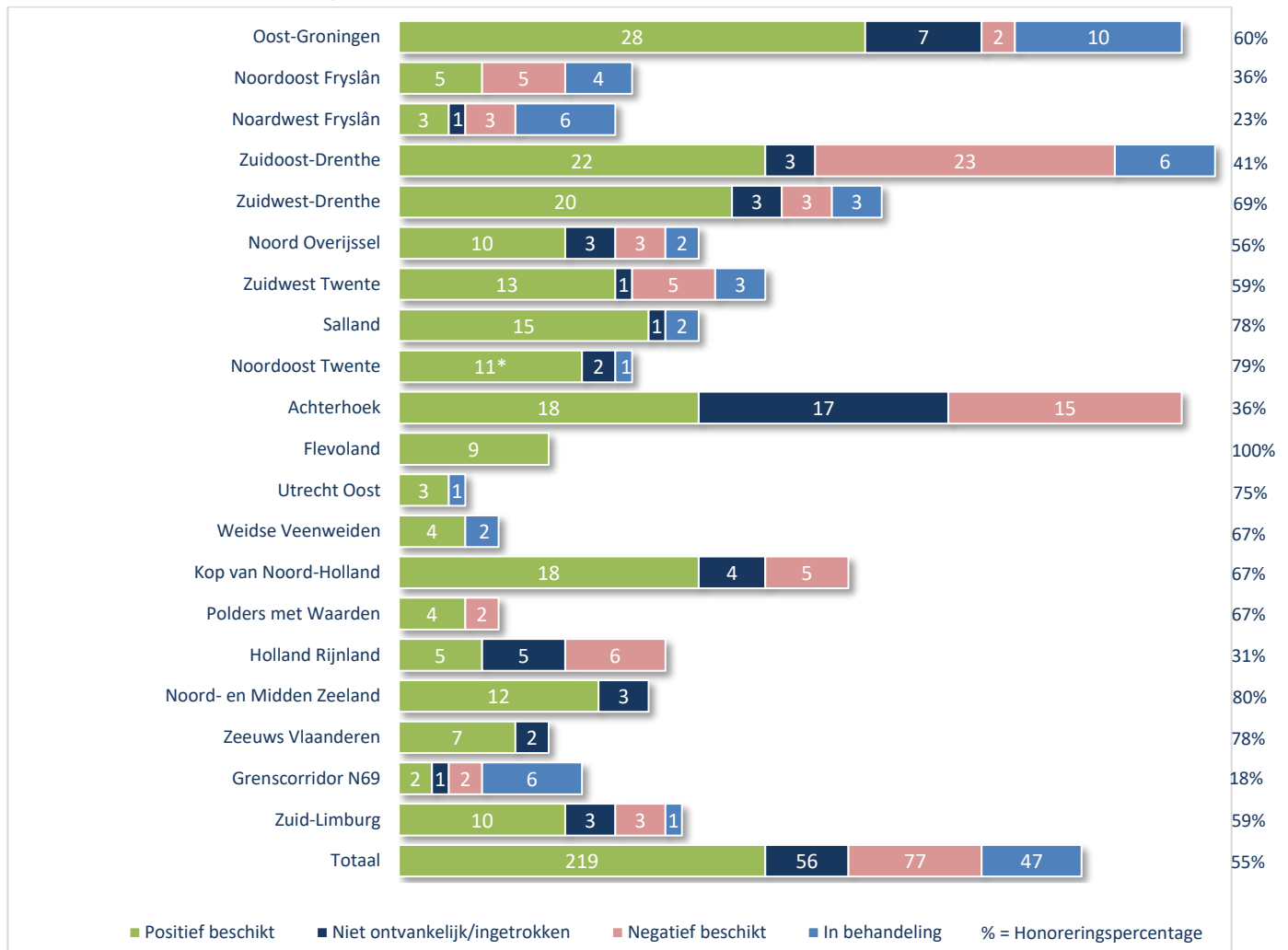
Figuur 2.2 Resultaat beoordeling LEADER-aanvragen totaal (N=399) (31 december 2018)



Bij de uitkomsten in figuur 2.2 (en ook figuur 2.3) plaatsen we enkele kanttekeningen. In de eerste

plaats betreft het een momentopname. Zo kan het aandeel positief beschikte subsidieaanvragen nog verder oplopen. Eind 2018 waren namelijk 47 aanvragen nog in behandeling. Verwacht mag worden dat een belangrijk deel van deze aanvragen alsnog tot een positieve beschikking gaat leiden. In de tweede plaats is tijdens de bijeenkomst met de LAG-coördinatoren naar voren gebracht dat de LAG's zelfs nog meer projectaanvragen vinden passen bij de LOS en dus voor LEADER-subsidie in aanmerking zouden kunnen komen. Het komt volgens hen voor dat de 'passende' aanvragen op procedurele en/of administratieve gronden toch worden afgewezen. In die gevallen volgt een negatieve subsidiebeschikking.

Figuur 2.3 Resultaat beoordeling ingediende aanvragen LEADER-projecten, per regio (31 december 2018)



Bron: RVO.NL-monitoringgegevens (bewerkt)

* Na beschikking heeft één aanvraag zich teruggetrokken

Zoomen we in op het honoreringspercentage – dus het aandeel LEADER-aanvragen dat tot een positieve beschikking leidt – dan vallen de grote verschillen naar regio op (zie figuur 2.3). De honoreringsquote varieert namelijk van 18% tot 100%. Daarbij lijkt een verband te bestaan tussen het aantal ingediende aanvragen en het honoreringspercentage. Bij de drie regio's met de meeste aanvragen variëren de honoreringspercentages van 36% tot 60%. Bij regio's met relatief weinig aanvragen treffen we juist veel hogere honoreringspercentages aan (tussen 67% en 100%). Bij de regio's waar (bijna) alle ingediende aanvragen zijn gehonoreerd, blijkt sprake te zijn van een kritische preselectie door de LAG. Hierdoor worden uitsluitend LEADER-aanvragen 'doorgezet'

die de toets kunnen doorstaan.

Daar waar relatief veel aanvragen negatief beschikt zijn, werden als afwijzingsgronden vanuit de LAG-vertegenwoordigers vooral aangevoerd dat de betreffende aanvragen vaak niet voldoende aansloten bij de LOS, onvoldoende draagvlak bij de plaatselijke burgers kenden of – meer incidenteel – dat de benodigde vergunning niet geregeld was (en ook niet op korte termijn geregeld kon worden). Daarnaast speelt ook bij enkele regio's mee dat het budget voor een openstelling niet toereikend was om alle voldoende scorende projecten te honoreren. Deze LEADER-aanvragen werden vervolgens om budgettaire redenen negatief beschikt. Dit verklaart bijvoorbeeld het grote aantal negatieve beschikkingen – en als spiegel het lage honoreringspercentage – voor de LAG-regio Zuidoost-Drenthe.

2.5 Overige aspecten uitvoering

In de interviews met de LAG-vertegenwoordigers en tijdens de bijeenkomst is aandacht besteed aan enkele andere aspecten van de uitvoering van LEADER. Zo is de vraag gesteld aan de respondenten hoe de **uitvoering** van hun **LOS** over het algemeen verloopt. Daaruit komt het beeld naar voren dat in het merendeel van de regio's de uitvoering goed verloopt. Dit werd door 9 van de 12 respondenten naar voren gebracht.

De respondenten die tevreden waren over de uitvoering van hun LOS, zijn vooral positief over de aanjaagrol van LAG binnen de regio en de samenwerking binnen de LAG. Ook de belangstelling voor LEADER vanuit de eigen regio wordt door deze respondenten positief beoordeeld. In enkele gevallen is de belangstelling voor de regeling zelfs zo groot dat men minder reclame moest maken omdat het budget anders te vroeg uitgeput zou zijn. Een aantal regio's geeft echter aan dat het enige tijd kostte voor ze goed op stoom waren met de uitvoering van het programma en de openstellingen voor subsidiëring van LEADER-projecten (zoals ook al uit het voorgaande bleek). Door de resterende drie respondenten die niet tevreden zijn over de uitvoering van hun LOS, werd onder meer naar voren gebracht dat de belangstelling voor de LEADER-subsidie tot dusver achtergebleven is bij de verwachtingen. Bovendien merken ze op dat de regeling door (potentiële) aanvragers ingewikkeld wordt gevonden en veel bureaucratische handelingen met zich meebrengt. Het duurt in hun ervaring vaak lang voor projecten officieel goedgekeurd zijn en kunnen opstarten.

Dit laatste punt is overigens breder naar voren gebracht in de interviews met LAG-coördinatoren (en tijdens de bijeenkomst). De helft van de 12 geraadpleegde LAG-coördinatoren geeft aan dat er in hun optiek een discrepantie bestaat tussen de LEADER-regeling en de overige POP-maatregelen. LEADER loopt mee in het administratieve ritme van deze POP-maatregelen en zij merken dat de kleinschaligheid van LEADER soms schuurt met de gehanteerde administratieve procedures. LAG-coördinatoren ervaren dit zelf zo en krijgen hierover signalen van (potentiële) aanvragers. Dit knelpunt is ook reeds opgemerkt door de Taskforce Versnelling LEADER.

In de bijeenkomst is aan de LAG-vertegenwoordigers de vraag gesteld of **bepaalde thema's of doelstellingen uit hun LOS niet lopen** (omdat hier geen belangstelling voor is). Bij een deel van de regio's blijkt dit inderdaad het geval te zijn. In de thema's/doelstellingen die minder uit de verf

komen, is echter geen lijn te trekken. Dit verschilt bij elk van de regio's die daarmee te maken hebben. Sommige regio's sturen vervolgens gericht op de belangstelling voor bepaalde thema's. Dit door meer budget voor succesvolle thema's te reserveren ten koste van thema's waarvoor minder of geen belangstelling is. Andere regio's gaan extra inzetten op het genereren van belangstelling voor achterblijvende thema's/doelstellingen. Dit door hierover gesprekken met potentiële aanvragers te houden, bijeenkomsten te organiseren of anderszins gerichte 'wervingsactiviteiten' te ontplooiën. Overigens is vanuit de deelnemers aan de bijeenkomst aangegeven dat LEADER-projecten niet altijd tot één specifiek thema/doelstelling 'toe te rekenen' vallen. Het komt dikwijls voor dat projecten bijdragen aan meerdere doelstellingen.

Ook is in de bijeenkomst aan de LAG-coördinatoren gevraagd in hoeverre er **tussentijdse inhoudelijke veranderingen** zijn doorgevoerd in hun LOS. Met andere woorden: of de LAG's aanpassingen hebben doorgevoerd in de thema's en/of doelstellingen van hun LEADER-programma. Dit om gaandeweg de uitvoering van het programma aan te sluiten bij actuele ontwikkelingen in de regio dan wel de uitvoering te versnellen (c.q. het aantal subsidieaanvragen te vergroten). Voor zover we hebben kunnen vaststellen, hebben drie LAG-regio's tussentijdse wijzigingen in de LOS-thema's/-doelstellingen doorgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn de Weidse Veenweiden die de doelstelling 'eigen ketens en kringlopen' heeft verbreed naar 'eigen ketens en kringlopen/verduurzaming dorp of streek'. In Zuidwest Twente is de afbakening van het thema versterking stad-landrelatie gewijzigd om meer projecten te kunnen honoreren op dit terrein. Ook Zuid-Limburg heeft op het punt van stad-landrelatie besloten om zijn kaders te wijzigen om een initiatief mee te kunnen nemen dat oorspronkelijk buiten de gebiedsbegrenzing zou vallen.

Zoals hiervoor aangegeven, hebben de LAG's ook een **zelfevaluatie** uitgevoerd. In de beschikbare rapportages over deze zelfevaluatie hebben zij positieve punten en verbeterpunten geformuleerd. Bezien we de positieve punten die in deze zelfevaluaties naar voren kwamen, dan betrof dit vooral de samenstelling van de LAG, de rol en werkwijze van de LAG, de samenwerking/netwerkvorming met andere partijen en de kwaliteit van de projectinitiatieven die voor de LEADER-subsidie zijn geselecteerd. Zoomen we in op de verbeterpunten die door de LAG's zelf zijn geïdentificeerd, dan hebben deze vooral betrekking op het verbeteren van de communicatie over het LEADER-programma, de administratieve procedures rondom de LEADER-projecten en het functioneren van de LAG als vliegwiel voor projecten c.q. ambassadeur van het programma.

3. Tussentijdse financiële voortgang

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de tussentijdse stand van zaken wat betreft de financiële realisatie. Hierbij maken we onderscheid tussen dat deel van de beschikbare financiële middelen dat inmiddels in beschikkingen gereserveerd is voor de financiering van LEADER-projecten (paragraaf 3.3) en de financiële middelen die daadwerkelijk zijn uitgekeerd na afronding en afrekening van uitgevoerde projecten (paragraaf 3.4). Ten slotte maken we een kleine 'uitstap' naar de samenwerkingsprojecten.

Bij de onderstaande uitkomsten merken we op dat de voortgang is afgemeten aan het totale subsidiebedrag dat beschikbaar is voor LEADER-projecten (dan wel samenwerkingsprojecten). Het gaat daarbij dus niet alleen om de EU-bijdrage, maar ook om de nationale cofinanciering vanuit de lokale overheid. Zoals hiervoor aangegeven, bestaat de (maximaal) 60% LEADER-subsidie voor de helft uit een EU-bijdrage en de andere helft uit cofinanciering door gemeenten/provincie. De achtergrond hiervan is dat de EU wil voorkomen dat vanuit het LEADER-programma initiatieven worden ondersteund die niet op draagvlak kunnen rekenen bij de lokale/regionale overheid.

3.2 Omvang gehonoreerde LEADER-projecten

Het aantal positief beschikte LEADER-projecten – zoals hiervoor weergegeven – zegt in principe nog niet veel over de financiële voortgang van het programma binnen een regio. LAG-regio's kunnen namelijk niet alleen qua inhoud van de projecten maar qua financiële omvang van de projecten in zekere mate sturen hoe zij de LEADER-subsidie inzetten. Zij hebben aan 'de voorkant' – dus bij het opstellen van de regeling voor openstellingen – sturingsmogelijkheden over de financiële omvang van de projecten dat zij wil subsidiëren. Dit door bijvoorbeeld onder- en/of bovengrenzen in te stellen van subsidiabele projectkosten (waarop de LEADER-subsidie toegekend wordt) of minimale/maximale subsidiebedragen te hanteren.³ Dit illustreren we aan de hand van een aantal voorbeelden.

Zo gelden in de vier Overijsselse LAG-regio's als grenzen minimaal 30.000 euro en maximaal 100.000 euro aan LEADER-subsidie. In de beide Drentse regio's worden verschillende grenswaarden voor de projectkosten en subsidieomvang gehanteerd. In Zuidoost-Drenthe bedragen de minimale projectkosten 50.000 euro, waarvan maximaal 60% gesubsidieerd wordt vanuit LEADER. Het maximale subsidiebedrag bedraagt 150.000 euro. In Zuidwest-Drenthe wordt een onderscheid gemaakt tussen private investeringsprojecten (waarvan de projectkosten minimaal 125.000 euro bedragen, de subsidie maximaal 40% bedraagt tot een maximum subsidiebedrag van 200.000 euro) en kleinschaliger paraplu-projecten (met een maximale projectomvang van 125.000 voor 'Be Good-projecten' en 62.500 euro voor 'Tell-it projecten'). Voor Utrecht Oost geldt een minimum van 25.000 euro en een maximum van 200.000 euro aan

³ Ondergrenzen worden ook gehanteerd om de subsidiebijdragen in verhouding te laten staan met de uitvoeringskosten van de subsidieregeling dan wel de administratieve lasten voor aanvragers.

LEADER-subsidie. Verderop blijkt dat de gereserveerde subsidiebedragen per project in deze regio gemiddeld genomen veel dichterbij de ondergrens dan bij de bovengrens zitten.

Door het hanteren van dergelijke afbakeningen kunnen regio's sturen of zij vooral grote projecten willen subsidiëren (waarmee met een klein aantal projecten al een behoorlijk deel van de beschikbare subsidie 'weggezet' kan worden) of juist kleinere projecten willen ondersteunen (waardoor relatief meer projecten ondersteund moeten worden om het beschikbare subsidiebudget te benutten). In tabel 3.1 is voor elk van de regio's weergegeven wat tot dusver het gemiddelde subsidiebedrag per LEADER-project is geweest. Hierbij tekenen we aan dat het een momentopname betreft. De gemiddelden kunnen – zeker bij regio's die tot dusver een beperkt aantal projecten positief beschikt hebben – op dit moment al geheel anders zijn.

Tabel 3.1 Gemiddelde subsidiebedrag per positief beschikt LEADER-project (31 december 2018)

LEADER-regio	Positief beschikte LEADER-projecten	Toegewezen budget	Gemiddelde subsidie per project
Oost-Groningen	28	€ 4.023.158	€ 143.684
Noordoost Fryslân	5	€ 749.301	€ 149.860
Noardwest Fryslân	3	€ 395.614	€ 131.871
Zuidoost-Drenthe	22	€ 2.810.400	€ 127.745
Zuidwest-Drenthe	20	€ 2.861.464	€ 143.073
Noord Overijssel	10	€ 944.260	€ 94.426
Zuidwest Twente	13	€ 1.214.536	€ 93.426
Salland	14	€ 1.147.038	€ 81.931
Noordoost Twente	10	€ 735.176	€ 73.518
Achterhoek	18	€ 1.546.556	€ 85.919
Flevoland	9	€ 1.077.920	€ 119.769
Utrecht Oost	3	€ 142.219	€ 47.406
Weidse Veenweiden	4	€ 686.814	€ 171.704
Kop van Noord-Holland	18	€ 3.291.618	€ 182.868
Polders met Waarden	4	€ 461.857	€ 115.464
Holland Rijnland	5	€ 396.298	€ 79.260
Noord- en Midden Zeeland	12	€ 1.572.150	€ 131.013
Zeeuws Vlaanderen	7	€ 1.159.576	€ 165.654
Grenscorridor N69	2	€ 442.405	€ 221.203
Zuid-Limburg	10	€ 321.710	€ 32.171
Totaal	217*	€ 25.980.070	€ 119.598

Bron: RVO.NL-monitoringgegevens (bewerkt)

* In Salland en Noordoost Twente zijn twee projecten na honorering alsnog ingetrokken. Deze projecten zijn buiten beschouwing gelaten. Vandaar dat in de berekening niet uitgegaan wordt van 219 maar van 217 positief beschikte projecten.

Uit tabel 3.1 blijkt dat voor alle regio's tezamen gemiddeld genomen ruim honderddertigduizend euro subsidie per LEADER-project gereserveerd is. Eén regio – Grenscorridor N69 – steekt qua gemiddeld subsidiebedrag fors boven de andere regio's uit. In deze regio zijn maar twee projecten gehonoreerd, maar dit waren dusdanig grote projecten dat er relatief veel LEADER-subsidie naar toe is gegaan. Aan de andere kant van het spectrum zijn er regio's waar vooral kleine projecten zijn gehonoreerd (zoals Zuid-Limburg en Utrecht Oost). Uit gesprekken met de regio's blijkt dat dit niet altijd een bewuste keuze is. Regio Utrecht Oost geeft bijvoorbeeld aan dat zij niet per se

inzetten op kleine projecten, maar dat tot 31 december 2018 nog geen grote projecten zijn ingediend (inmiddels is dit echter wel het geval).

Dat de gemiddelde subsidiebedragen voor de LEADER-projecten echter wel een indicator voor de realisatiegraad vormen kan geïllustreerd worden aan de hand van de twee Utrechtse regio's (Utrecht Oost en Weidse Veenweiden). In beide regio's zijn tot ultimo 2018 enkele LEADER-projecten gehonoreerd. In Utrecht Oost zijn veel kleinere projecten positief beschikt dan in Weidse Veenweiden. Dit resulteert dan ook in uiteenlopende tussentijdse realisatiegraden (7% versus 37%, zie figuur 3.1).

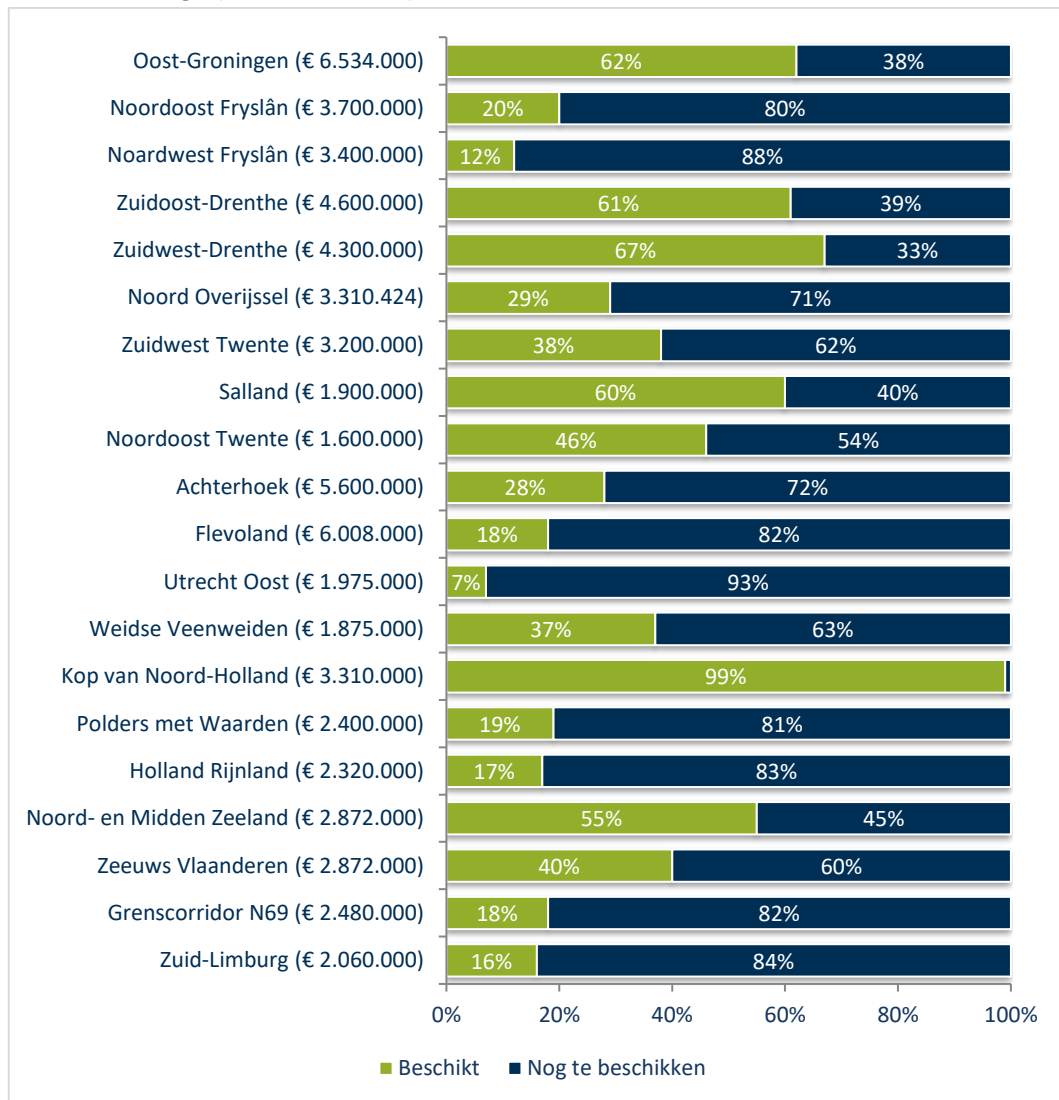
3.3 Gereserveerde subsidiebedragen

Voor de ondersteuning van LEADER-projecten is in de huidige periode een subsidiebudget – EU-subsidie en nationale cofinanciering – van ruim 66 miljoen euro beschikbaar.⁴ Hiervan is op de peildatum van 31 december 2018 inmiddels bijna 26 miljoen euro 'weggezet' via positieve beschikkingen op ingediende aanvragen (zie laatste rij tabel 3.1 hierboven). Dit komt neer op een voorlopige reservering van circa 39% van het totaal te besteden subsidiebedrag. In figuur 3.1 is per regio weergegeven welk aandeel van het beschikbare subsidiebudget inmiddels is beschikt en – als spiegel – welk aandeel nog beschikbaar is voor toekenning aan LEADER-projecten. Ook hier is weer sprake van een momentopname. In meerdere regio's waren eind 2018 nog openstellingen gaande, waarvan de resultaten nog niet konden worden meegenomen.

Uit figuur 3.1 hierna, blijkt wederom een grote variatie naar LAG. In een vijftal regio's is inmiddels meer dan 60% van het beschikbare subsidiebudget toegekend aan concrete projecten. Daar staat ook een aantal LAG's tegenover waar nog maar een beperkt deel van de middelen is toegekend aan LEADER-projecten. Voor Utrecht Oost geldt dat nog maar 7% van de beschikbare LEADER-subsidie is vastgelegd in subsidiebeschikkingen voor projecten. De belangstelling in deze regio was veel lager dan verwacht. Als mogelijke reden wordt aangevoerd dat (potentiële) aanvragers afgeschrikt zouden worden door de hoge administratieve lasten van de aanvraagprocedure.

⁴ Berekend op basis van de verschillende LOS-en.

Figuur 3.1 Verdeling beschikte en nog te beschikken subsidiebedragen voor LEADER-projecten, per regio (31 december 2018)

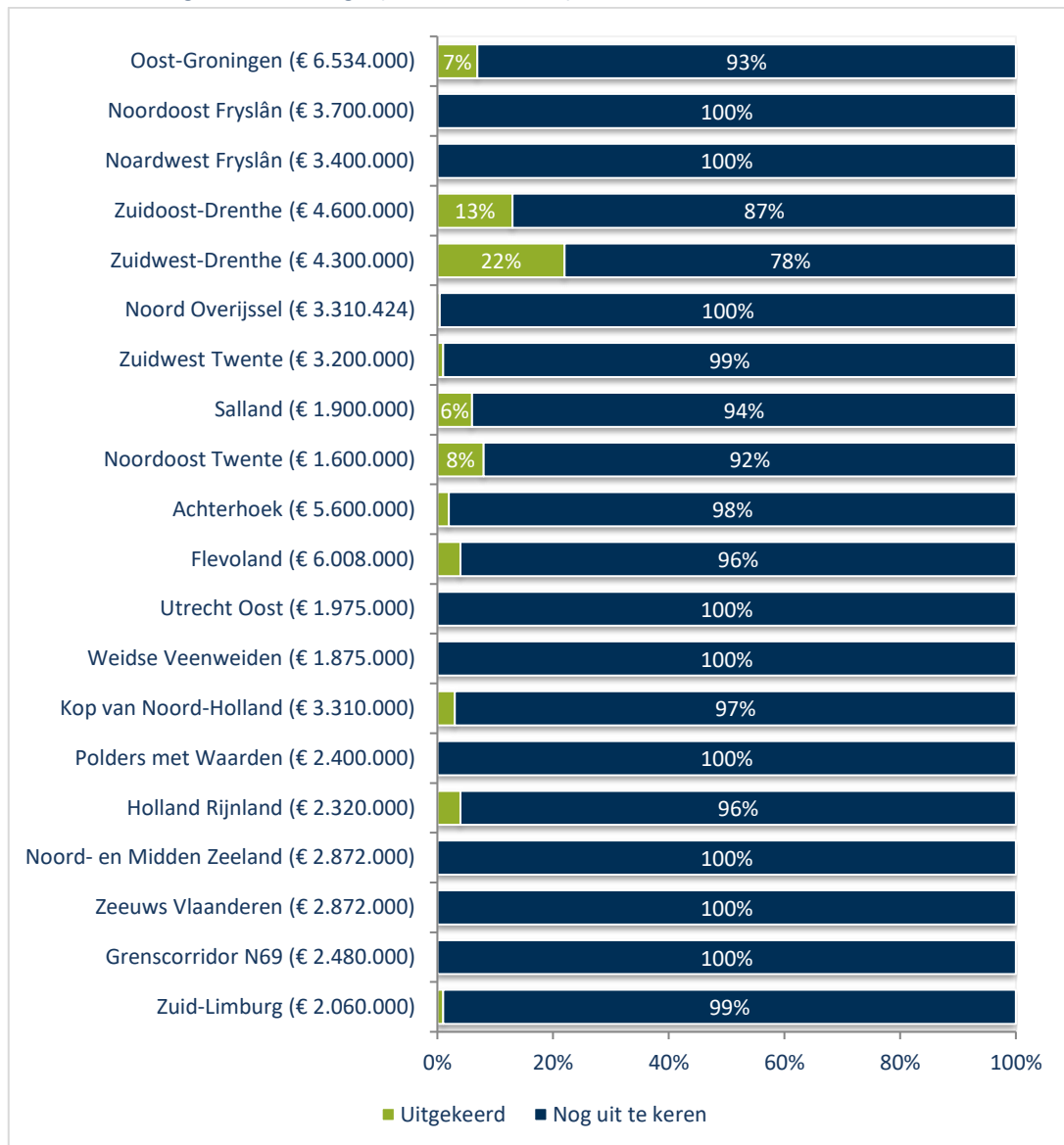


Bron: RVO.NL-monitoringgegevens (bewerkt)

3.4 Uitgekeerde LEADER-subsidie

Na afronding van de LEADER-projecten dienen de initiatiefnemers de einddeclaratie bij de RVO.NL in voor de definitieve vaststelling en uitkering van de LEADER-subsidie. Per definitie is er dus wat de financiële realisatie betreft sprake van een vertragingseffect. Hoewel aanvragers de kans krijgen om tussendoor een deel van de subsidie te declareren, vinden de uitbetalingen (van de resterende) subsidie pas na afronding van de projecten en de afrekeningsprocedure plaats. Inmiddels zijn in 11 van de 20 LAG-regio's de eerste LEADER-projecten afgerekend. Bij de resterende negen regio's was het op 31 december 2018 nog niet tot afrekening van ondersteunde LEADER-projecten gekomen. In figuur 3.2 is de voortgang van de financiële realisatie weergegeven. Daarbij is voor de LAG-regio's waar inmiddels afrekeningen hebben plaatsgevonden, aangegeven welk deel van het beschikbare subsidiebudget voor LEADER-projecten inmiddels daadwerkelijk is uitgekeerd. De beide Drentse LAG-regio's behoren (ook) wat betreft de afrekening tot de koplopers.

Figuur 3.2 Aandeel van het totaal beschikbaar subsidiebudget voor LEADER-projecten dat inmiddels is uitgekeerd, naar regio (31 december 2018)



Bron: RVO.NL-monitoringgegevens (bewerkt)

In totaal ging het op 31 december 2018 om ruim 2,8 miljoen euro aan LEADER-subsidie die inmiddels is voldaan voor uitgevoerde LEADER-projecten. Dit staat gelijk aan ruim 4% van het totaal beschikbare subsidiebudget voor M19.2 'Steun voor de uitvoering van concrete acties in het kader van de vanuit de gemeenschap geleide strategie voor lokale ontwikkeling'. Er is dus een eerste begin gemaakt met de uitbetaling van de LEADER-subsidie. Dit is op zichzelf nog geen reden tot grote zorg. Het is namelijk inherent aan de fase waarin het LEADER-programma zich bevindt dat de feitelijke uitbetalingen nu pas beginnen 'los te komen'.

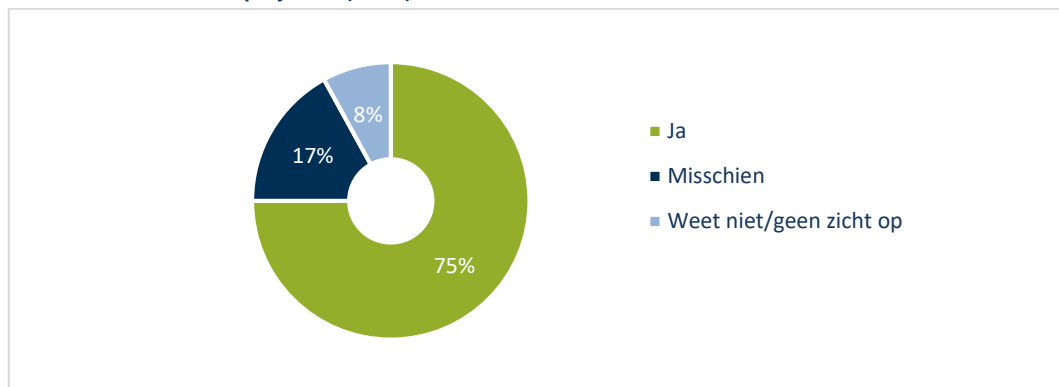
In de gesprekken met de LAG-coördinatoren en tijdens de bijeenkomst is ook aandacht besteed aan de ervaringen met de afrekeningen en uitbetaling van de LEADER-subsidie. Een deel van de gesprekspartners (van regio's waarbij afrekeningen hadden plaatsgevonden) heeft geen zicht op de ervaringen met dit proces van afrekening en uitbetaling. Dit vond namelijk buiten hun gezichtsveld plaats. Vanuit andere LAG-regio's, die hiermee inmiddels ervaring hebben opgedaan, worden signalen afgegeven dat de doorlooptijd van het proces van beoordeling van

eindeclaratie en uitbetaling van de subsidie per geval erg kan verschillen. Zij geven aan dat in specifieke gevallen de afrekening moeizaam en vooral traag verloopt, bijvoorbeeld doordat kleine administratieve fouten bij het invullen van het declaratieformulier niet snel rechtgezet kunnen worden. De Taskforce Versnelling LEADER heeft in dit verband eerder geadviseerd om de declaratieformulieren duidelijker te maken en meer kennis met de aanvragers te delen over het correct invullen van formulieren.

3.5 Verwachtingen over uitputting EU-budget

Aan de gesprekspartners van de LAG's hebben we in de telefonische interviews de vraag gesteld wat hun verwachtingen zijn over de mate van uitputting van het EU-budget voor LEADER-projecten. Drie van de 12 gesprekspartners had hier geen zicht op. Hoewel de afrekeningen nog maar recent op gang zijn gekomen, verwachten de overige gesprekspartners over het algemeen dat bij de projecten (vrijwel) het volledige toegewezen EU-subsidiebudget benut zal worden (zie figuur 3.3).

Figuur 3.3 Verwachting geraadpleegde LAG-coördinatoren over volledige benutting EU-budget voor LEADER-projecten (N=12)



Daar waar bij de afrekeningen sprake is van enige vrijval (dus dat minder subsidie wordt uitgekeerd dan gereserveerd was), zal dit doorgaans beperkt blijven tot enkele procenten. Verspreid over de 12 gesproken regio's is er een handjevol projecten waarvan men nu al weet dat er sprake zal zijn van een hogere vrijval. In die projecten was sprake van onvoorziene omstandigheden waardoor doelstellingen en activiteiten van het betreffende LEADER-project aangepast moeten worden. In de nabije toekomst als de afrekeningen 'op stoom' komen, zal moeten blijken wat de mate van vrijval van gereserveerde LEADER-subsidie zal zijn.

Overigens blijkt overall gezien de (financiële) realisatie van het totale LEADER-programma eind 2018 achter te lopen bij de gestelde doelen. Hierdoor zal sprake zijn van een korting op het beschikbaar gestelde EU-budget voor dit onderdeel. De prestatiereserve voor LEADER van 2,6 miljoen euro zal vrijvallen voor een ander onderdeel in het POP3-programma. Netto gezien is de korting echter minder groot. In 2018 waren juist extra middelen (van 1,2 miljoen euro) toegevoegd aan LEADER. Per saldo bedraagt de netto korting voor LEADER dan ook 1,4 miljoen euro aan EU-middelen. Deze uitkomst maakt duidelijk dat de (financiële) voortgang van het programma in de komende tijd goed gemonitord dient te worden.

3.6 Samenwerkingsprojecten

Hiervoor is al opgemerkt dat ongeveer driekwart van de LAG-regio's in hun LOS ook rekening hebben gehouden met zogenoemde samenwerkingsprojecten. Dit zijn projecten van de LAG's zelf voor samenwerking met andere Nederlandse LAG's (interterritoriaal) dan wel samenwerking met LAG's uit andere EU-lidstaten (transnationaal). Aan deze samenwerkingsprojecten draagt de EU voor maximaal 100%⁵ bij (maatregel M19.3 'Voorbereiding en uitvoering van samenwerkingsactiviteiten van de lokale actiegroep'). In totaal heeft bijna driekwart van de Nederlandse LAG-regio's (EU-)budget gereserveerd voor samenwerkingsprojecten. Hiermee is in totaal een budget van ruim 3,6 miljoen euro gemoeid (zie tabel 3.2). De gegevens uit onderstaande tabel zijn gebaseerd op de LOS-en van de betreffende regio's en aanvullende informatie vanuit de LAG-coördinatoren.

Tabel 3.2 Stand van zaken samenwerkingsprojecten (peildatum 31 december 2018)

LEADER-regio	Budget in LOS	Positieve beschikking	Gereserveerd	Type project
Noordoost Fryslân	€ 220.000	Ja	€ 220.000	Transnationaal
Noardwest Fryslân	€ 252.000	-	-	-
Zuidoost-Drenthe	€ 50.000	-	-	-
Zuidwest-Drenthe	€ 100.000	-	-	-
Noord Overijssel	€ 100.000	-	-	-
Zuidwest Twente	€ 300.000	In voorbereiding	-	Transnationaal
Noordoost Twente	€ 100.000	In voorbereiding	-	Transnationaal
Achterhoek	€ 930.000	In voorbereiding	-	Transnationaal
Utrecht Oost	€ 350.000	Ja	€ 65.392	Interterritoriaal
Weidse Veenweiden	€ 450.000	Ja	€ 65.392	Interterritoriaal
Polders met Waarden	€ 320.000	-	-	-
Holland Rijnland	€ 240.000	-	-	-
Noord- en Midden Zeeland	€ 180.000	-*	-	-
Zeeuws Vlaanderen	€ 120.000	-*	-	-
Totaal	€ 3.712.000		€ 350.784	

Bron: LOS-en en aanvullende gegevens LAG's

* De aanvraag voor het samenwerkingsproject is begin 2019 ingediend.

Uit het bovenstaande schema blijkt dat alleen de samenwerkingsprojecten van de twee Utrechtse regio's en de regio Noordoost Fryslân positief beschikt zijn. Zij hebben de handen ineengeslagen rondom het vraagstuk van lokaal voedsel. In het samenwerkingsproject Lokaal Voedsel 3.0 verkennen zij samen hoe vraag en aanbod van lokaal geproduceerd voedsel beter bijeen gebracht kunnen worden. Dit gebeurt door meet & match-bijeenkomsten, het uitwisselen van praktische kennis (leergangen) en de inzet van een Lokaal-voedsel-makelaar. Verder wordt aandacht besteed aan uitwisseling en overdracht van ervaringen en kennis door uitwisselings-bezoeken tussen de LEADER-gebieden, een eindconferentie, een (animatie)video met de resultaten en presentaties over het project in andere (LEADER-)gebieden. In het geval van Noordoost Fryslân is sprake van een transnationaal samenwerkingsproject. Deze regio gaat samenwerking zoeken en

⁵ In een aantal LOS-en wordt uitgegaan van 100% EU-budget voor (transnationale) samenwerkingsprojecten. In weer andere LOS-en gaat men uit van 50% EU-budget voor dit type projecten en 50% nationale cofinanciering of een andere verdeling.

ervaringen uitwisselen met Deense en Ierse LAG's.

In Zuidwest Twente waren eind 2018 twee aanvragen in voorbereiding. In het eerste project over het gebied de Alstätter Aa/Buurserbeek/Schipbeek gaat onder meer samengewerkt worden met de LAG Achterhoek⁶ en de Duitse LAG Ahaus-Heek-Legden. Het tweede project heeft betrekking op de transnationale samenwerking bij een verkenning over meer samenwerking rondom streekproducten. Hierin zal samengewerkt worden tussen de LAG-gebieden Zuidwest Twente, Ahaus-Heek-Legden (D), Rieska (Finland), Keskipeste (Finland) en mogelijk nog een Franse of Roemeense LAG. Noordoost Twente heeft plannen om samen te werken met aangrenzende Duitse LEADER-regio's op punten die zij gezamenlijk in hun LOS hebben staan.

In alle andere gevallen waren ultimo 2018 nog geen concrete aanvragen ingediend, maar wordt dit in de loop van 2019 alsnog verwacht (inmiddels is dit door de Zeeuwse regio's al geëffectueerd). Daartoe zijn in de meeste gevallen al wel voorbereidende contacten met andere (buitenlandse) regio's gelegd om de mogelijkheden voor samenwerking te verkennen. Dit geldt bijvoorbeeld voor LEADER-regio's in België (door Zeeuws Vlaanderen), Duitsland (Achterhoek en Noordoost Fryslân) en Zweden (Achterhoek).

Het bovenstaande betekent dat op het moment van de evaluatie 10% van het gereserveerde budget voor samenwerkingsprojecten binnen LEADER positief beschikt is. De slag naar meer positief beschikte aanvragen en dus een start van de bestedingen, moet in nagenoeg alle gevallen nog wel gemaakt worden.

⁶ Vandaar dat ook bij LAG Achterhoek 'in voorbereiding' staat.

4. Voortgang doelrealisatie

4.1 Inleiding

Met de LEADER-aanpak wordt beoogd om bij te dragen aan de sociaal-economische ontwikkeling van het platteland in de 20 aangewezen gebieden. Dit door met een aanpak van onderop bewoners te inspireren en stimuleren om samen te werken aan de ontwikkeling van hun leefomgeving. Vanuit de LAG's wordt met initiatiefnemers meegedacht, worden initiatiefnemers geadviseerd en worden projecten die bij de LOS van het gebied passen gesubsidieerd of anderszins ondersteund.

De tussenevaluatie dient ook een eerste, tussentijds inzicht te geven in de voortgang van de doelrealisatie. Deze doelrealisatie heeft dan betrekking op twee typen doelen, namelijk de maatregelspecifieke doelen van het LEADER-programma zelf (verticale doelstellingen) en de bijdrage van het programma aan de overige overall doelen van POP3 (horizontale doelstellingen). Bij de bepaling van de voorlopige doelrealisatie hebben we ons – conform de Richtsnoeren Beoordeling van POP-resultaten en -effecten 2019⁷ – uitsluitend bediend van een kwalitatieve analyse. Deze kwalitatieve analyse is deels gebaseerd op monitoringgegevens van de RVO.NL, input vanuit de interviews met de LAG-coördinatoren en de 'opbrengsten' die met de bijeenkomst verkregen zijn. In het onderstaande geven we een eerste stand van zaken weer.

4.2 Maatregelspecifieke doelen

In deze paragraaf staat het voorlopige beeld van de realisatie van de maatregelspecifieke doelen centraal. In het geval van LEADER dienen de volgende twee vragen beantwoord te worden, namelijk:

- I. *In hoeverre hebben steunmaatregelen in het kader van het POP de plaatselijke ontwikkeling in plattelandsgebieden ondersteund?*
- II. *In hoeverre hebben steunmaatregelen in het kader van het POP de diversifiëring, creatie en ontwikkeling van kleine ondernemingen en jobcreatie ondersteund?*

In deze paragraaf zoomen we in op de eerste doelstelling, namelijk de bijdrage aan de plaatselijke ontwikkeling. De doelrealisatie voor diversifiëring en nieuw ondernemerschap komt in paragraaf 4.3 aan bod.

Voor de geraadpleegde LAG-coördinatoren staat het vast (en is het volstrekt logisch) dat het LEADER-programma bijdraagt aan de plaatselijke ontwikkeling van het platteland. De LEADER-projecten worden immers getoetst aan en geselecteerd op hun bijdrage aan de speerpunten/doelstellingen van de LOS-strategie voor de regio. Alle ondersteunde LEADER-projecten – waarvan verderop in dit rapport voorbeelden zijn genoemd – dragen dus bij aan de sociaal-economische ontwikkeling van het platteland in de LAG-gebieden. Ook de andere activiteiten van de ondersteuning van LEADER-projecten, zoals de netwerkvorming, bijeenkomsten en

⁷ Zie *Richtsnoeren Beoordeling van POP-resultaten en -effecten 2019*, figuur 3 op pagina 18. In het geval van de LEADER-evaluatie zijn geen vergelijkingsgroepen samen te stellen van begunstigen en niet-begunstigen, bestaat er geen voldoende nauwkeurig model voor de verklaring van deelname en is geen capaciteit/middelen beschikbaar voor het opzetten van een model.

kennisdeling, zijn hier primair op gericht. Op deze wijze is in de optiek van de gesprekspartners geborgd dat het brede pallet aan LEADER-activiteiten aan bovenstaande programma-specifieke doelstelling bijdragen. Deze stellingname werd in de bijeenkomst breed onderschreven.

Wat betreft de eerste doelstelling is overigens ook een aantal **gemeenschappelijke outputindicatoren en streefcijferindicatoren** vastgesteld waarover een (voorlopig) inzicht gegeven dient te worden (zie tabel 4.1). Voor de eerste twee indicatoren – bevolking dat onder plaatselijke actiegroepen valt en aantal plaatselijke actiegroepen – geldt dat deze bij voorbaat al vastgesteld waren. Er zijn 20 regio's geselecteerd (en dus een even aantal plaatselijke actiegroepen actief) die samen 3 miljoen inwoners tellen.

Bij de andere drie outputindicatoren uit onderstaande tabel waren vooraf geen streefwaarden vastgesteld. In tabel 4.1 is weergegeven wat voor deze indicatoren de stand van zaken is op 31 december 2018.

Tabel 4.1 Outputindicatoren en bijbehorende waarden

Indicator*	Omschrijving	Streefwaarde	Stand van zaken
O18/S21	Aantal van bevolking vallend onder plaatselijke actiegroepen	3 miljoen	3 miljoen
O19	Aantal gekozen plaatselijke actiegroepen	20	20
O20	Aantal ondersteunde LEADER-projecten	Geen	217**
O21	Aantal gesteunde samenwerkingsprojecten	Geen	3
O22	Aantal en soorten initiatiefnemers van projecten (op basis van 48 afgeronde projecten)	Geen	Ngo's: 22 LAG's: 8 Overheid: 0 MKB: 19 Overig: 1
O23	Het aantal unieke LAG's dat betrokken is bij samenwerkingsprojecten	Geen	3
S21	Aantal gecreëerde arbeidsplaatsen	250	n.b.

Bron: Regiebureau POP (O18 en O19), LAG-regio's (O20, O21 en O23) en monitoringgegevens RVO.NL (O22 en S21)

* O staat voor Outputindicator, S voor Streefcijferindicator

** In Salland en Noordoost Twente zijn twee projecten na honorering alsnog ingetrokken. Deze projecten zijn buiten beschouwing gelaten. Vandaar dat in de berekening niet uitgegaan wordt van 219 maar van 217 positief beschikte projecten.

Bij de outputindicatoren O20, O21 en O23 verwijzen we naar de uitkomsten die hiervoor al gepresenteerd zijn. Uit tabel 3.1 blijkt namelijk dat ultimo 2018 – voor de 20 Nederlandse LAG-gebieden tezamen – in totaal 219 LEADER-projecten positief beschikt waren, waarvan er overigens twee projecten door aanvragers zijn ingetrokken en dus feitelijk niet door LEADER financieel ondersteund worden. Vandaar dat we in bovenstaande tabel spreken van 217 ondersteunde LEADER-projecten. Verder hebben we in paragraaf 3.6 vastgesteld dat de eerste drie samenwerkingsprojecten goedgekeurd zijn, waarin twee unieke LAG's – de beide Utrechtse regio's – participeren.

Binnen de monitor wordt ook in kaart gebracht wie de initiatiefnemers van de (ondersteunde) LEADER-projecten zijn. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen non-gouvernementele organisaties, de LAG's zelf, overheden, MKB-bedrijven en overige partijen. Dit wordt door

RVO.NL vastgelegd aan de hand van goedgekeurde tussentijdse betalingen of einddeclaraties. Uit tabel 4.1 blijkt dat initiatiefnemers voornamelijk bestaan uit ngo's (stichtingen en verenigingen) en kleine ondernemingen. Dit versterkt het beeld over de aanpak van LEADER dat projectinitiatieven 'van onderop' ontwikkeld worden. De LAG's zelf als initiatiefnemer volgen op enige afstand.

Uit tabel 4.1 blijkt dat er wat betreft de bijdrage aan werkgelegenheidscreatie een streefwaarde voor het LEADER-programma binnen POP3 is bepaald. Aan het eind van de programmaperiode moet namelijk 250 arbeidsplaatsen gerealiseerd zijn bij de LEADER-projecten. Hierbij geldt dat een arbeidsplaats als volgt wordt 'geteld', namelijk als:

- a. de baan gecreëerd is onder een ondersteund project;
- b. het gaat om een betaalde arbeidsplaats (dus geen vrijwilligerswerk);
- c. de baan nieuw gecreëerd is (dus geen behoud van banen).

De arbeidsplaatsen worden gemeten in voltijdsbanen (waarbij een voltijds baan van 12 maanden als 1 fte wordt aangemerkt). De creatie van banen wordt na afloop van een ondersteund project vastgesteld aan de hand van door aanvragers aangereikte gegevens bij de einddeclaratie. Op het moment van de tussenevaluatie biedt het monitoringsysteem geen zicht op gerealiseerde arbeidsplaatsen.

In de telefonische interviews en in de bijeenkomst is nagegaan in hoeverre bij de uitvoering van de LOS (en specifiek de selectie en ondersteuning van LEADER-projecten) door de LAG's ook gericht gestuurd wordt op banencreatie en dus op het realiseren van de streefwaarde voor het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen. Bij twee LAG's – Holland Rijnland en Salland – bleek dit het geval te zijn. Bij deze regio's hebben we voor deze output-indicator namelijk concrete streefwaarden aangetroffen. De eerstgenoemde regio heeft zichzelf 'als opdracht gegeven' om in totaal 65 fte aan nieuwe banen te creëren met de ondersteunde LEADER-projecten. Volgens aangereikte informatie vanuit deze LAG zouden eind 2018 inmiddels circa 20 voltijdsbanen zijn gecreëerd bij de vijf ondersteunde LEADER-projecten in deze regio, onder andere bij twee nieuwe ondernemingen die met LEADER-middelen opgericht zijn.⁸ In het geval van Salland heeft men op basis van ervaringen met het voorgaande LEADER-programma een inschatting gemaakt van wat aan banencreatie te verwachten is voor ondersteunde LEADER-projecten. Dit kwam uit op circa 1,5 fte per project. Deze streefwaarde is in de LOS opgenomen. Met 14 ondersteunde LEADER-projecten in deze regio zou de teller bij de afrekening op circa 20 fte aan banen uitkomen.

In verreweg de meeste LAG's blijkt bij de uitvoering van de LOS niet op werkgelegenheid te worden gestuurd. Bij deze LAG's zijn doorgaans wel algemene, kwalitatieve doelstellingen geformuleerd over bevordering van de economie, de werkgelegenheid (al dan niet in specifieke sectoren van de economie) en/of verbetering van de arbeidsmarkt, maar heeft men hierbij geen streefwaarden voor werkgelegenheidscreatie gesteld. Bij een enkele LAG-regio wordt bij de beoordeling van aanvragen voor LEADER-projecten wel gekeken of sprake is van banencreatie (dit levert dan extra punten in de beoordeling op). Dit is bijvoorbeeld het geval bij Zuidwest-

⁸ Deze banen zijn nog niet (allemaal) verdisconteerd in de monitoringgegevens van RVO.NL, omdat RVO.NL uitsluitend banen telt bij projecten die afgerekend zijn.

Drenthe. Ten slotte geven vijf regio's aan dat banencreatie geen prioriteit is en dat ze eventuele creatie van banen als 'bijvangst' van de ondersteunde LEADER-projecten beschouwen.

4.3 Diversifiëring/creatie & ontwikkeling kleine ondernemingen

De tweede maatregelspecifieke doelstelling heeft betrekking op de creatie van nieuwe ondernemingen met ondersteuning vanuit LEADER. In het programmadocument is deze doelstelling 'vertaald' naar twee deelindicatoren, namelijk:

- % kleine ondernemingen in andere sectoren dan de landbouw dat is opgericht met de POP-steun (diversifiëring);
- % kleine ondernemingen dat is opgericht met de POP-steun (creatie kleine ondernemingen).

Bij deze indicatoren kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats valt op dat bij deze indicatoren niet gesproken wordt van een **aantal** kleine ondernemingen dat opgericht is met POP-steun, maar van een **aandeel** kleine ondernemingen. Waarvan dit een aandeel zou moeten zijn (dus wat de 'noemer' van de breuk is), blijkt niet uit de stukken. Daarnaast is – in de tweede plaats – geen concrete streefwaarde voor deze indicatoren bepaald. In de derde en laatste plaats worden over deze deelindicatoren geen monitoringgegevens vastgelegd. We hebben ons dus moeten baseren op gegevens die vanuit de afzonderlijke LAG's zijn aangereikt.

In de bijeenkomst hebben we de LAG-regio's gevraagd om informatie aan te reiken over het aantal nieuwe ondernemingen dat met ondersteuning vanuit LEADER tot dusver is gerealiseerd. Uit die informatie leiden we af dat regio's verschillende strategieën hanteren rondom de creatie van nieuwe ondernemingen. Incidenteel sturen regio's bewust op het ondersteunen van nieuwe ondernemingen. Zo heeft de LAG Zuidoost-Drenthe als doelstelling geformuleerd om gedurende de programmaperiode 10 nieuwe ondernemingen te realiseren. Andere regio's sluiten het ondersteunen van nieuwe ondernemingen juist uit. Dit geldt bijvoorbeeld voor de LAG Salland. De ervaring met de vorige LEADER-periode was dat ondersteunde startende ondernemingen vrij snel weer stopten. Vandaar dat deze regio er bewust voor gekozen heeft om samenwerking tussen bestaande ondernemingen te bevorderen in plaats van het ondersteunen van nieuwe ondernemingen.

In het verlengde van de bijeenkomst van 12 maart hebben we de LAG-regio's gevraagd om aan te geven in hoeverre er nieuwe ondernemingen zijn ontstaan met ondersteuning vanuit LEADER en om wat voor soort ondernemingen het dan gaat. Uit deze inventarisatie blijkt dat in de helft van de regio's sprake is van creatie van nieuw ondernemerschap. Hierbij gaat het om in totaal 39 nieuwe ondernemingen. Overigens hoeven dit niet allemaal ondernemingen met een winstoogmerk te zijn. Ook nieuw opgerichte stichtingen zijn aangedragen. Bovendien zijn ook nieuwe vestigingen of spin-off activiteiten van bestaande ondernemingen/organisaties meegerekend.

Tabel 4.2 Tussenstand met LEADER-gelden nieuwe opgerichte ondernemingen (31 december 2018)

LEADER-regio	Aantal nieuwe ondernemingen	Typen ondernemingen
Oost-Groningen	-	-
Noordoost Fryslân	3	Niet nader aangeduid
Noardwest Fryslân	-	-
Zuidoost-Drenthe	3	<ul style="list-style-type: none"> ■ Twee recreatieve bedrijven ■ Landbouwbedrijf met educatieve functie
Zuidwest-Drenthe	4	<ul style="list-style-type: none"> ■ Groepsaccommodatie met glamping ■ Toeristisch bedrijf met lodges ■ Paviljoen recreatiegebied ■ Stichting Promotie Zuidwest-Drenthe
Noord Overijssel	5	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beleefboerderij ■ Verhuurbedrijf recreatiewoningen ■ Handel in streekproducten ■ Toeristisch touringbedrijf ■ Leer-werkbedrijf startende ondernemers
Zuidwest Twente	6	<ul style="list-style-type: none"> ■ Horeca-zorg onderneming ■ Voedselbos ■ Kinderboerderij ■ Outdoor bikepark ■ Buurtschapshuis ■ Info- en doecentrum
Salland	-	-
Noordoost Twente	3	<ul style="list-style-type: none"> ■ Rusttheater (cultuur, voeding, ontspanning) ■ Natuurboerderij ■ Bedrijfsverzamelgebouw
Achterhoek	-	-
Flevoland	-	-
Utrecht Oost	-	-
Weidse Veenweiden	6	<ul style="list-style-type: none"> ■ In agro-toerisme, (agro)zorg, horeca en onderwijs
Kop van Noord-Holland	3	<ul style="list-style-type: none"> ■ Visrestaurant met nieuw concept ■ Camping ■ Nevenvestiging SOS Dolfijn (als onderdeel van Educatief Walviscentrum)
Polders met Waarden	-	-
Holland Rijnland	2	Niet nader aangeduid
Noord- en Midden Zeeland	-	-
Zeeuws Vlaanderen	-	-
Grenscorridor N69	2	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ecologische tuin en theeterras ■ Natuurbelevingscentrum
Zuid-Limburg	2	<ul style="list-style-type: none"> ■ Coöperatieve winkel voor (food)producten ■ Ontmoetingscentrum
Totaal	39	

Bron: Aanvullende gegevens LAG's

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat het in een groot deel van de gevallen gaat om nieuwe bedrijven buiten de landbouwsector, zoals horeca, recreatie en toerisme en detailhandel. Daar waar het wel om landbouwbedrijven gaat, hebben de nieuwe bedrijfsactiviteiten betrekking op verbreding van functies. Op grond hiervan stellen we vast dat LEADER daadwerkelijk bijdraagt aan de diversifiëring van het platteland.

4.4 Bijdrage LEADER aan overige POP₃-doelstellingen

Met de tussenevaluatie wordt ook beoogd om inzicht te geven in hoeverre het LEADER-programma (inmiddels) bijdraagt aan een aantal andere doelstellingen van het POP₃-programma, dus de bredere Europese doelstellingen op het gebied van werkgelegenheid, onderzoek & innovatie, milieu en klimaat, sociale inclusie en het concurrerend vermogen van de agrarische sector. Bij deze zogenoemde horizontale doelstellingen gaat het om vijf doelstellingen die verband houden met de EU 2020-Strategie en vier doelstellingen die horen bij het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). In de onderstaande tabel zijn deze doelstellingen samengevat.

Tabel 4.3 Common Evaluation Questions

CEQ	Omschrijving
22	Het verwezenlijken van de Europa 2020-kerndoelstelling om het percentage werkenden in de leeftijdsgroep van 20 tot en met 64 tot ten minste 75% te verhogen
23	Het verwezenlijken van de Europa 2020-kerndoelstelling om 3% van het bbp van de EU te investeren in onderzoek & ontwikkeling en innovatie
24	De matiging van en aanpassing aan de klimaatverandering en aan het verwezenlijken van de Europa 2020-kerndoelstelling om de broeikasgasemissies met ten minste 20% te verlagen ten opzichte van de niveaus van 1990, of met 30% als de omstandigheden juist zijn, om het aandeel hernieuwbare energie in het finale energieverbruik met 20% te verhogen en de energie-efficiëntie met 20% te doen stijgen
25	De verwezenlijking van de Europa 2020-kerndoelstelling om het aantal Europeanen dat onder de armoedegrens leeft te verlagen
26	Het verbeteren van het milieu en aan het verwezenlijken van de biodiversiteit strategie-doelstelling van de EU om het biodiversiteit verlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten een halt toe te roepen en ze te herstellen
27	De GLB-doelstelling om het concurrentievermogen van de landbouw te bevorderen
28	De GLB-doelstelling om duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie te waarborgen
29	De GLB-doelstelling om een evenwichtige territoriale ontwikkeling van plattelandseconomieën en -gemeenschappen te realiseren, onder meer door het scheppen en behouden van werkgelegenheid
30	Het bevorderen van innovatie

Bron: *Concept Plan van Aanpak evaluatie 2019 en Richtsnoeren Beoordeling van POP-resultaten en -effecten 2019*

Binnen de scope van deze tussenevaluatie kunnen we ons uitsluitend op kwalitatieve wijze uitspreken over de eventuele bijdrage van het LEADER-programma aan bovenstaande doelstellingen. Daartoe hebben we ons gebaseerd op het bestuderen van bestaande documenten, RVO.NL-data en de input vanuit de LAG's via de interviews en de bijeenkomst. Een belangrijke richtsnoer bij de beantwoording van de vraag in hoeverre LEADER daaraan bijgedragen heeft, is in hoeverre de ondersteunde projecten qua typen projectactiviteiten gerelateerd kunnen worden aan elk van de doelstellingen. Met andere woorden: is er een logisch verband tussen de inhoud van de LEADER-projecten en de doelstellingen? Daarnaast dient ook de omvang van het programma in acht genomen te worden. Het LEADER-programma is in financiële termen een klein onderdeel van het POP₃-programma (zoals reeds vermeld in de inleiding, is slechts 5% van het POP₃-budget gereserveerd voor LEADER). Vandaar dat per definitie geen hele grote bijdragen verwacht kunnen worden.

Vanuit de eerste richtsnoer – een logische samenhang tussen LEADER-activiteiten en de horizontale doelstellingen – is bij enkele van de bovenstaande horizontale doelstellingen uitgesloten dat LEADER hieraan bijdraagt. Dit geldt voor de onderstaande doelstellingen (zie tabel 4.4). In deze tabel is voor elk van deze doelstellingen ook de onderbouwing voor deze conclusie gegeven.

Tabel 4.4 Horizontale doelstellingen waaraan LEADER niet bijdraagt

CEQ	Inhoud	Motivatie
23	3% bbp van EU investeren in onderzoek & ontwikkeling en innovatie	De LEADER-activiteiten zijn niet gericht op stimulering van O&O-activiteiten van bedrijven en kennisinstellingen
25	Verlaging aantal Europeanen onder armoedegrens	LEADER-activiteiten zijn niet op armoedebestrijding gericht. Daar waar vacatures voor nieuwe banen (zijn) ontstaan, hoeven deze niet per definitie bekleed te worden door mensen onder de armoedegrens
28	Duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen	LEADER-activiteiten zijn niet gericht op natuurlijke hulpbronnen, laat staan het beheer ervan

Voor de overige horizontale doelstellingen van het POP3-programma geldt dat er in enigerlei wijze wel een relatie gelegd kan worden met LEADER-activiteiten. In de navolgende tabellen hebben we voor deze doelstellingen uitgewerkt wat deze relatie is en hoe de (voorlopige) bijdrage aan de betreffende doelstelling geïdentificeerd dient te worden. Deze relatie illustreren we – daar waar mogelijk – met voorbeelden van ondersteunde LEADER-projecten. Bij deze illustratieve voorbeelden hebben we overigens geen volledigheid nagestreefd. Het kan dus voorkomen dat nog meer LEADER-projecten aan de navolgende horizontale doelstellingen gerelateerd kunnen worden.

Tabel 4.5 Bijdrage LEADER aan percentage werkenden

CEQ 22	Percentage werkenden in de leeftijdsgroep van 20 tot en met 64 tot ten minste 75% verhogen
	LEADER heeft als streven om 250 nieuwe fulltime arbeidsplaatsen te realiseren. Een deel van de LAG's stuurt op banencreatie (zie hiervoor). Het totale aantal gecreëerde banen zal echter te gering zijn om van een wezenlijke invloed op verhoging van het percentage werkenden te kunnen spreken

Tabel 4.6 Bijdrage LEADER aan klimaat en energie

CEQ 24	Matiging klimaatverandering, verlaging broeikasgasemissies, verhoging hernieuwbare energie en energie-efficiëntie
	Duurzaam energieverbruik en circulaire economie krijgen in verschillende LOS-strategieën aandacht. Een deel van de LEADER-projecten past dus bij deze doelstelling. Voorbeelden zijn: <ul style="list-style-type: none"> ▪ onderzoek naar mogelijkheden van warmteopslag in lege mestput bij voormalig agrarisch bedrijf ▪ beleefcentrum duurzame energie ▪ energie-neutrale bouw van toeristische accommodaties ▪ energie-neutrale bouw van beleefcentra/bezoekerscentra ▪ opzetten van een Kringloopcentrum ▪ circulaire herbouw en herbestemming van een monumentale bollenschuur ▪ circulaire verblijfsaccommodaties op het water ▪ circulaire off-grid tenten ▪ energieneutraal en duurzaam zwembad ▪ installatie van zonnepanelen ▪ verduurzaming publieke gebouwen (zoals buurtcentra, kerken, etc.)

Tabel 4.7 Bijdrage LEADER aan milieu en biodiversiteit

CEQ 26 Verbeteren milieu en tegengaan verlies biodiversiteit

Heel incidenteel draagt een LEADER-project hieraan bij op lokaal niveau. Voorbeelden zijn:

- oprichting natuurboerderij
- opzetten van voedseltuinen/voedselbossen
- opzetten van permacultuur-tuin
- landgoed en proeftuin: werkplaats voor natuurbeleving
- zorgboerderij inclusief voedselbos
- aanplanting van bomen
- symposium over de voedselketen, duurzaamheid en innovatie op het gebied van aardappels

Tabel 4.8 Bijdrage LEADER aan concurrentievermogen landbouw

CEQ 27 Bevorderen concurrentievermogen van de landbouw

LEADER-projecten zijn niet per definitie op de landbouw gericht en dragen hier dus niet of nauwelijks bij. In incidentele gevallen kan van een dergelijk effect wel sprake zijn, bijvoorbeeld als het om verbredings-/diversificatieactiviteiten gaat. Voorbeelden zijn:

- opzetten van boerderijwinkels
- Agriport bezoekerscentrum
- introductie nieuwe gewassen
- stimuleren van gezond, lokaal en duurzaam voedsel
- symposium over de voedselketen, duurzaamheid en innovatie op het gebied van aardappels

Tabel 4.9 Bijdrage LEADER aan territoriale ontwikkeling plattelandseconomie

CEQ 29 Evenwichtige territoriale ontwikkeling van plattelandseconomieën/-gemeenschappen, door scheppen en behouden van werkgelegenheid

Weliswaar wordt uitgegaan van een beoogde werkgelegenheidscreatie van 250 arbeidsplaatsen (zie hiervoor), maar van een bijdrage aan een evenwichtige territoriale ontwikkeling van de plattelandseconomie in de LAG-regio's is maar in bescheiden mate sprake. Verdelen we deze arbeidsplaatsen op basis van inwonerstal over de 20 regio's, dan zou dit voor de kleinste regio 5,75 nieuwe banen betekenen en voor de grootste regio 28,75. Van dergelijke bescheiden werkgelegenheidseffecten gaan geen wezenlijke invloeden uit op een evenwichtige ontwikkeling van de plattelandseconomie. Op het moment van de tussenevaluatie is het werkgelegenheidseffect nog veel kleiner dan het bovengenoemde aantal nieuwe banen

Tabel 4.10 Bijdrage LEADER aan bevordering innovatie

CEQ 30	Bevorderen van innovatie
	<p>Vanuit verschillende LAG's is aangegeven dat de LEADER-projecten in principe innovatief moeten zijn. Met 'innovatief' wordt dan bedoeld 'nieuw voor de regio'. LEADER draagt dus bij aan bevordering van innovaties op lokaal niveau. Dit hoeven overigens niet per se technische innovaties zijn, maar kan ook gaan om sociale en organisatorische innovaties. Deze afbakening maakt dat er zeer uiteenlopende vormen van innovaties ondersteund worden door LEADER. Enkele illustratieve voorbeelden zijn:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ onderzoek naar mogelijkheden van warmteopslag in lege mestput bij voormalig agrarisch bedrijf▪ opzetten van innovatieve verblijfsaccommodaties (tiny houses, boomhutten, etc.)▪ Informatiecentrum Energy & Health▪ innovatief leerbedrijf▪ modulair gebouwde woonwijk (de woningen zijn verplaatsbaar om in te spelen op demografische ontwikkelingen)▪ dorpspookhuis: verplaatsing rijksmonument naar open luchttheater om als dorpshuis te dienen▪ samenwerking kunstenaars en wetenschappers om te komen tot een kunstroute/kunsthuis waar wetenschap op creatieve wijze zichtbaar wordt gemaakt▪ innovatieve vorm van samenwerking tussen museum en zorg (dementerenden)▪ bouw van 5 unieke boomhutten op verschillende campings (in wedstrijdsetting gerealiseerd)▪ introductie nieuwe gewassen op zilte grond▪ coöperatie ontmoetingsplek waar voedsel en kunst bijeen komen▪ theaterkerk▪ exploitatie oud station voor en door jongeren▪ ambachtmakelaar▪ kaasexperience▪ circulaire herbouw en herbestemming van een monumentale bollenschuur▪ drijvende tuinkamers: prototype circulaire verblijfsaccommodaties op het water▪ circulaire off-grid tenten

In het volgende hoofdstuk verleggen we de aandacht naar de conclusies en aanbevelingen.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk trekken we op grond van de voorgaande uitkomsten de conclusies over de uitvoering en tussentijdse doelrealisatie van het LEADER-programma. Bovendien formuleren we een aantal bouwstenen voor de resterende programmaperiode.

5.2 Samenvattende conclusies

Op verzoek van het Regiebureau POP heeft Bureau Bartels in het laatste kwartaal van 2018 en eerste kwartaal van 2019 de tussenevaluatie van het LEADER-programma onder POP3 uitgevoerd. Het doel van deze evaluatie was om een beeld te verkrijgen van de tussentijdse voortgang van de uitvoering en doelrealisatie van LEADER. De meerwaarde van de LEADER-aanpak vormde geen onderdeel van de evaluatie. De opdrachtgever heeft gekozen voor een evaluatie van kwalitatieve aard. Hiervoor zijn documenten en monitoringdata van de RVO.NL bestudeerd, telefonische interviews afgenomen bij 12 LAG-coördinatoren en is een bijeenkomst met LEADER-betrokkenen georganiseerd.

Voortgang uitvoering

De 20 Nederlandse LAG-regio's hebben in de aanvangsfase van het LEADER-programma voor hun eigen gebied een op maat gesneden Lokale Ontwikkelingsstrategie (LOS) vervaardigd. Hierin formuleert elke LAG haar eigen doelstellingen en thema's waarop in de uitvoering ingezet wordt. Voor de uitvoering van deze LOS-en ontplooiën zij verschillende activiteiten, zoals het vormen van netwerken, het delen van kennis, het van onderop ontwikkelen van projectinitiatieven, het selecteren en subsidiëren van dergelijke initiatieven en – bij een deel van de regio's – het samenwerken met andere LAG-regio's in binnen- en of het buitenland. Ook worden projecten die niet binnen LEADER passen buiten het programma om verder op weg geholpen.

Bij een belangrijk deel van de regio's verloopt de uitvoering van hun LOS over het algemeen adequaat en wordt een goede voortgang geboekt. Dit geldt dan voor de meeste doelstellingen of thema's van hun LOS. Daar waar bepaalde doelstellingen/thema's onvoldoende uit de verf komen, anticiperen LAG's hierop door in de uitvoering bij te sturen en/of inhoudelijke aanpassingen in hun LOS door te voeren. Kritische kanttekeningen worden vanuit de LAG's geplaatst bij de 'belasting' voor aanvragers van LEADER-subsidie en (de doorlooptijd van) de aanvraag- en afrekeningsprocedures waarop zij zelf weinig invloed kunnen uitoefenen.

Zoomen we in op het selecteren en subsidiëren van LEADER-projecten – maatregel M19.2 'Steun voor de uitvoering van concrete acties in het kader van de vanuit de gemeenschap geleide strategie voor lokale ontwikkeling' – dan concluderen we dat dit inmiddels 'op stoom' is gekomen. Eind 2018 waren in tientallen openstellingen inmiddels bijna 400 aanvragen voor LEADER-subsidie ingediend, waarvan op dat moment voor 219 projecten een positieve beschikking was afgegeven. Hiermee is ruim een derde – namelijk 39% – van de beschikbare subsidiemiddelen voor deze maatregel gemoeid.

Tegelijkertijd constateren we in de voortgang van deze maatregel grote verschillen tussen de regio's. De 'voorlopende' regio's hebben veel tempo gemaakt en hebben inmiddels een belangrijk deel van de beschikbare subsidiemiddelen 'weggezet'. Daar staan ook LAG-regio's tegenover die voor de komende periode nog voor de uitdaging staan om vorderingen te maken. In deze regio's is het aantal subsidieaanvragen voor LEADER-projecten bescheiden gebleven. In het verlengde hiervan is het aantal positieve beschikkingen en het aandeel van het beschikbare budget dat inmiddels gereserveerd is voor deze projecten, achtergebleven. In een zevental LAG-regio's was op de peildatum nog geen 20% van de beschikbare subsidiemiddelen voor LEADER-projecten gereserveerd. Om onderbenutting van de LEADER-middelen aan het eind van de programma-periode te voorkomen, zal in deze regio's snel tempo gemaakt moeten worden.

In het programmadocument werd gesteld dat op basis van de ervaringen in het voorgaande LEADER-programma uitgegaan wordt van een 'doorlopende lijn' van openstellingen en een gelijke spreiding van aanvragen over de jaren. Bij een deel van de LAG's is het gelukt om vanaf 2016 openstellingen te organiseren en zo een vrij constante stroom van aanvragen te genereren. Voor andere regio's geldt dat aan de voorkant kostbare tijd is verloren en pas vanaf 2017 de eerste aanvragen ontvangen konden worden. Deels wijten deze regio's dit aan het feit dat het POP3-programma laat beschikbaar was en het feit dat het opstellen en goedgekeurd krijgen van hun LOS de nodige tijd heeft gekost (wat een negatieve invloed had op het startmoment van openstellingen).

Een bemoedigende constatering is overigens dat in veel regio's – vanaf het begin of in de loop van de programmaperiode – permanente opstellingen worden gehanteerd. Deze aanpak zorgt namelijk voor een meer constante stroom van aanvragen. Bovendien wordt hierdoor de kans verkleind dat aanvragen om budgettaire redenen afgewezen worden. Dit advies van de Taskforce Versnelling is inmiddels in op vier na alle LAG's – waaronder twee voorlopers die geen versnelling nodig hebben – gemeengoed (geworden). Vanuit de evaluatie zijn echter wel indicaties verkregen dat er winst te behalen valt in de doorlooptijd van de beoordeling van aanvragen, zodat eerder duidelijkheid over een LEADER-aanvraag komt en bij honorering sneller met de uitvoering van het project gestart kan worden. Verder kunnen voorzieningen waarmee de nationale cofinanciering bij voorbaat geregeld is, een positieve uitwerking op de belangstelling voor LEADER hebben. Zonder dergelijke voorzieningen kan de cofinancieringseis bij sommige partijen in het veld namelijk een drempel voor het indienen van een LEADER-aanvraag vormen.

Bij de stand van zaken rondom de feitelijke uitkering van LEADER-subsidies, is sprake van een vertragingseffect. Hoewel aanvragers de kans krijgen om tussentijds een deel van de LEADER-subsidie te declareren, vindt de afrekening van ondersteunde projecten pas na afronding van de projectactiviteiten en indiening van de einddeclaratie plaats. Op het moment van de tussenevaluatie zijn de afrekeningen net op gang gekomen: nog maar 4% van het beschikbare subsidiebudget voor LEADER-projecten was uitgekeerd. Bij deze afrekeningen lijkt vooralsnog geen grote vrijval van subsidiemiddelen op te treden (doordat minder subsidie uitbetaald wordt dan gereserveerd was).

Bijna driekwart van de LAG-regio's heeft in hun LOS ook subsidiebudget gereserveerd voor interterritoriale en/of transnationale samenwerkingsprojecten met andere (buitenlandse) LAG's.

Deze maatregel M19.3 'Voorbereiding en uitvoering van samenwerkingsactiviteiten van de lokale actiegroep' komt pas heel recent tot uitvoering. Slechts drie LAG's hadden op het evaluatiemoment een positieve beschikking voor dit type activiteiten, waarmee nog maar 10% van de beschikbare subsidiemiddelen voor deze maatregel gemoeid is. Hier ligt dus een uitdaging voor een aantal LAG-regio's om de handschoen op te pakken en de beoogde (besteding van middelen voor) samenwerkingsprojecten concreet handen en voeten te geven.

Doordat overall gezien de (financiële) realisatie van het LEADER-programma eind 2018 achterloopt bij de gestelde doelen, is sprake van een korting op het EU-budget voor dit onderdeel. De prestatiereserve voor LEADER van 2,6 miljoen euro valt namelijk vrij voor een ander POP3-onderdeel. Doordat eerder juist 1,2 miljoen euro extra voor LEADER was vrijgemaakt, bedraagt de netto korting per saldo 1,4 miljoen euro aan EU-middelen.

Voortgang doelrealisatie

Met de tussenevaluatie is een eerste, voorlopig inzicht verkregen in de doelrealisatie. Voor de maatregelspecifieke doelstelling dat de LEADER-activiteiten de plaatselijke ontwikkeling in plattelandsgebieden ondersteunen geldt dat dit bij voorbaat geregeld is. De doelstellingen en thema's van de goedgekeurde LOS-en zijn hierop getoetst. De ondersteunde LEADER-projecten en de andere activiteiten van de LAG's staan in het teken van deze doelstellingen/thema's, waardoor geborgd is dat bijgedragen wordt aan deze doelstelling.

De enige outputindicator voor deze maatregelspecifieke doelstelling waarvoor een streefwaarde is gesteld en die niet bij voorbaat geregeld is, heeft betrekking op het werkgelegenheidseffect van ondersteunde LEADER-projecten. Uit de evaluatie blijkt dat de LAG-regio's in nagenoeg alle gevallen niet op deze indicator sturen: twee LAG's blijken voor hun regio eigen streefwaarden voor banencreatie geformuleerd en nog enkele regio's geven in de beoordeling van aanvragen extra punten voor banencreatie. Voor de meeste LAG's geldt dat het scheppen van nieuwe banen geen prioriteit heeft dan wel als bijvangst van hun activiteiten wordt gezien.

Hoewel er weinig op gestuurd wordt, draagt het LEADER-programma wel bij aan banencreatie. Of het LEADER-programma op koers ligt wat betreft de beoogde banencreatie kan op het moment van de tussenevaluatie nog een uitspraken worden gedaan. Het monitoringsysteem biedt hierop in deze fase van het programma nog geen zicht.

Over de tweede maatregelspecifieke doelstelling – ondersteuning van diversifiëring en de creatie van kleine ondernemingen – worden geen monitoringgegevens door de RVO.NL bijgehouden. Ook op dit punt hanteren LAG's verschillende strategieën: soms wordt er gericht op gestuurd, incidenteel wordt ondersteuning van nieuwe ondernemingen uitgesloten en in de overige gevallen wordt hier niet bewust op ingezet bij de uitvoering van het programma. Bij ruim de helft van de LAG's was sprake van nieuw ondernemerschap als gevolg van ondersteunde LEADER-projecten. In totaal ging het daarbij om 39 nieuwe ondernemingen. Deze ondernemingen zijn actief in andere sectoren dan de landbouw of vormen een verbreding van functies van agrarische bedrijven. Op grond hiervan concluderen we dat in die gevallen daadwerkelijk van diversifiëring van het platteland sprake is.

Van de negen horizontale doelstellingen – dus overall, niet-programmaspecifieke doelstellingen van POP3 – is op kwalitatieve wijze nagegaan in hoeverre LEADER hieraan bijdraagt. Voor vier van deze doelstellingen – klimaat & energie, milieu & biodiversiteit, concurrentievermogen landbouw en bevordering innovatie – zijn voorbeelden van ondersteunde projecten gegeven van waaruit in meer of mindere mate kan worden afgeleid dat LEADER daaraan bijdraagt. Bij twee doelstellingen – verhoging percentage werkenden en evenwichtige territoriale ontwikkeling – kan de link met de genoemde banencreatie worden gelegd, maar mogen geen wezenlijke invloeden worden verwacht. Aan de overige drie horizontale doelstellingen – investeringen in onderzoek en ontwikkeling, verlaging armoedegrens en duurzaam beheer natuurlijke hulpbronnen – dragen de LEADER-activiteiten niet bij.

In samenvattende zin kan de stand van zaken rondom de doelrealisatie van LEADER als volgt worden geschetst:

Schema 5.1 Stand van zaken doelrealisatie LEADER

Type doel	
Maatregelspecifieke doelen	
Bijdrage aan plattelandontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 217 ondersteunde projectinitiatieven ▪ Nieuwe arbeidsplaatsen: onbekend ▪ 39 nieuwe ondernemingen ▪ Resultaten andere LOS-activiteiten
Bijdrage aan diversifiëring en creatie kleine ondernemingen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 39 nieuwe ondernemingen ▪ Gecreëerd in niet-landbouwsectoren of bij verbreding agrarische bedrijven
Overall doelen POP3	
CEQ 22 Verhoging percentage werkenden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nieuwe arbeidsplaatsen onbekend, maar geen wezenlijke invloed op deze indicator
CEQ 23 Aandeel bbp investeren in O&O en innovatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen bijdrage
CEQ 24 Matiging klimaatverandering, verlaging broeikas etc.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deel van de LEADER-projecten draagt daaraan bij, maar bijdrage niet vastgesteld
CEQ 25 Verlaging armoedegrens	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen bijdrage
CEQ 26 Milieu en biodiversiteit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deel van de LEADER-projecten draagt daaraan bij, maar bijdrage niet vastgesteld
CEQ 27 Concurrentievermogen landbouw	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In principe niet, incidenteel via verbredings-activiteiten
CEQ 28 Beheer natuurlijke hulpbronnen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen bijdrage
CEQ 29 Territoriale ontwikkeling plattelands-economie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nieuwe arbeidsplaatsen onbekend, maar te bescheiden werkgelegenheidseffecten voor wezenlijke invloed
CEQ 30 Bevordering innovatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle LEADER-projecten zijn in principe innovatief op lokaal niveau

5.3 Bouwstenen voor de toekomst

Op grond van de voorgaande uitkomsten reiken we enkele bouwstenen voor de resterende periode van het LEADER-programma aan. In het onderstaande presenteren we deze bouwstenen

in de vorm van aanbevelingen. Daarbij formuleren we telkens eerst de aanbeveling en daaronder de onderbouwing om tot deze aanbeveling te komen.

1. *Monitor de mate van vrijval bij afgerekende LEADER-projecten.*

Op het moment van de tussenevaluatie zijn de afrekeningen van afgerekende LEADER-projecten net goed en wel op gang gekomen. Voor LAG's is belangrijke sturingsinformatie in hoeverre er sprake is van vrijval – dus dat minder subsidie wordt uitgekeerd dan was gereserveerd – bij afgerekende projecten. Op grond hiervan kan namelijk tijdig een inschatting worden gemaakt hoeveel financiële ruimte er nog bestaat voor ondersteuning van LEADER-projecten. Vrijgevallen subsidiemiddelen kunnen namelijk dan nog bestemd worden voor nieuwe projecten. Door de vrijval goed te monitoren wordt het risico op onderbenutting van LEADER-middelen verkleind.

2. *Bevorder kennisdeling tussen 'voorlopende' en 'achterblijvende' LAG-regio's over specifieke impulsen die genomen kunnen worden om het aantal ondersteunde LEADER-projecten bij laatstgenoemde regio's te vergroten.*

Uit de tussenevaluatie blijkt dat een aantal LAG-regio's voor uitdagingen staat om in de komende tijd meer LEADER-projecten te genereren en ondersteunen en daarmee sprongen te maken in de (financiële) realisatie van maatregel M19.2 'Steun voor de uitvoering van concrete acties in het kader van de vanuit de gemeenschap geleide strategie voor lokale ontwikkeling'. Mogelijk dat meer – een-op-een – kennisdeling tussen LAG-regio's rondom specifieke versnellingsacties daaraan bij kan dragen. Mocht bijvoorbeeld de cofinanciering een drempel vormen in een achterliggende LAG-regio, dan zijn elders in het land praktijkervaringen opgedaan die mogelijk interessant zijn om te betrekken.

3. *Hou de vinger aan de pols bij de voortgang van de samenwerkingsprojecten.*

2019 wordt 'het jaar van de waarheid' voor de realisatie van maatregel M19.3 'Vorbereiding en uitvoering van samenwerkingsactiviteiten van de lokale actiegroep'. Hieraan is door LAG's die deze maatregel in hun LOS hebben staan nog maar beperkt invulling aan gegeven. Om onderuitputting te voorkomen en desgewenst subsidiemiddelen tijdig te alloceren, dient goed de vinger aan de pols te worden gehouden of deze maatregel daadwerkelijk tot uitvoering wordt gebracht door de betreffende regio's.

4. *Baken de maatregelspecifieke doelstelling over diversifiëring en creatie van kleine ondernemingen beter af.*

In de toekomstige evalueatie van LEADER moet opnieuw aandacht worden besteed aan de doelrealisatie op het gebied van diversifiëring en nieuw ondernemerschap. In het programmadocument is deze doelstelling vertaald naar deelindicatoren. Uit de tussenevaluatie blijkt dat deze 'vertaling' niet geheel adequaat is. Zo wordt niet uitgelegd wanneer sprake is van de creatie van een nieuwe onderneming (aan welke voorwaarde moet voldaan worden om over een 'nieuwe onderneming' te kunnen spreken), waarom een aandeel moet worden berekend en waarop dit aandeel dan betrekking heeft, in hoeverre al dan niet sprake moet zijn van een commerciële onderneming, etc. Deze indicatoren dienen dan ook nader afgebakend en toegelicht te worden.

5. *In het verlengde van aanbeveling 4: vertaal de nieuw afgebakende doelstelling over diversifiëring en creatie van kleine ondernemingen naar de monitoring op programma-niveau.*

In de tussenevaluatie kon de evaluator zich wat betreft de voortgang bij de realisatie van de doelstelling op het gebied van diversifiëring en creatie van kleine ondernemingen, niet baseren op monitoringgegevens. Na de nieuwe afbakening van deze doelstelling dient duidelijkheid te worden verschaft wat daarover door aanvragers c.q. LAG-regio's aangereikt/bijgehouden moet worden ten behoeve van de monitoring.

6. *Bepaal samen met de LAG-regio's welke gegevens zij ten behoeve van de eindevaluatie dienen vast te leggen om de meerwaarde van de LEADER-aanpak te kunnen onderbouwen.*

In de tussenevaluatie is ervoor gekozen om de meerwaarde van de LEADER-aanpak buiten beschouwing te laten. Dit was immers een niet-verplicht deel van de tussenevaluatie. In de eindevaluatie na afloop van het programma zal hieraan wel aandacht besteed gaan worden. Op dit moment is bij de LAG-regio's niet bekend welke gegevens zij daarvoor dienen vast te leggen en aan de evaluator aan te reiken. Om te voorkomen dat zij dit over enkele jaren achteraf moeten 'reconstrueren' – wat doorgaans zeer tijdsintensief is – is het verstandig om op korte termijn hierover afspraken te maken. Zo kunnen LAG-regio's op korte termijn maatregelen treffen.

Bijlage I Lijst respondenten telefonische interviews

LEADER-regio	LAG-coördinator
Oost-Groningen	René Perton
Noordoost Fryslân	Jitze Tadema
Zuidoost-Drenthe	Gerard Meijers
Salland	Mireille Groot Koerkamp
Achterhoek	Jolanda Kemna
Flevoland	Marja Hoorweg
Utrecht Oost	Maike van der Maat
Kop van Noord-Holland	Bart van Berkel
Holland Rijnland	Bart Soldaat
Noord- en Midden Zeeland	Anne Schreurs
Zeeuws Vlaanderen	Johan Wandel
Grenscorridor N69	Elly Trommelen
Zuid-Limburg	Henk Schmitz

Bijlage II Deelnemerslijst bijeenkomst

Organisatie	Naam
LAG Kop van Noord-Holland	Bart van Berkel
LAG Weidse Veenweiden, LAG Zuidwest Twente	Marianne Breedijk
LAG Polders met Waarden	Bart Crouwers
Begeleidingscommissie	Bert Gosselink
LAG Grenscorridor N69	Conny de Gram
LAG Salland	Mireille Groot Koerkamp
LAG Oost-Groningen	Jarne Heuff
LAG Noordoost Twente	Juliëtte Huis in 't Veld
LAG Salland	Giny Hoogeslag
Regiebureau POP, Begeleidingscommissie	Tamar Kok
LAG Utrecht Oost	Maike van der Maat
LAG Zuidoost-Drenthe	Gerard Meijers
Provincie Gelderland, Begeleidingscommissie	Mart Mensink
Provincie Utrecht	Jan Rutten
Regiebureau POP, Begeleidingscommissie	Fer Schenk
LAG Zuidwest Twente	Maarten Scherrenburg
LAG Noord- en Midden Zeeland, Zeeuws Vlaanderen	Anne Schreurs
Provincie Overijssel	Tonny Selles
LAG Noardwest Fryslân	Hannelore Strik
LAG Grenscorridor N69	Elly Trommelen
LAG Noord- en Midden Zeeland, Zeeuws Vlaanderen	Johan Wandel