

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Evaluatie LEADER door adviesbureau EMMA	TELEFOONNUMMER	+31610970037
DATUM	26 september 2023	E-MAILADRES	gerard.agterberg@provincie-utrecht.nl
DOCUMENTNUMMER	UTSP1557500171-14619	DOMEIN/OPGAVE	LLO
VAN	Gerard Agterberg	TEAM	NEL
		PORTEFEUILLEHOUDER	Mirjam Sterk
BIJLAGEN	<ol style="list-style-type: none">1. Evaluatie LEADER 2014-2022 , Adviesbureau EMMA2. Lokale ontwikkelingsstrategie LEADER Utrecht-Oost 2023-20273. Lokale ontwikkelingsstrategie LEADER Weidse Veenweiden 2023-2027		

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting:

In de periode 2014-2022 is een LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale) - programma uitgevoerd in de provincie Utrecht. Dit maakte onderdeel uit van het EU-programma POP3 (2014-2022). De provincie Utrecht was verantwoordelijk voor de uitvoering en heeft een belangrijk deel van de cofinanciering en uitvoeringskosten op zich genomen. Om terug te blikken op de afgelopen LEADER-periode hebben wij een opdracht verleend voor een onafhankelijke evaluatie aan adviesbureau EMMA. De vragen die in de evaluatie centraal stonden waren: welke doelen zijn bereikt? Hoe verliep de uitvoering en de samenwerking? En welke lessen zijn hieruit te trekken voor de toekomstige LEADER-periode? De evaluatie is een procesevaluatie en geen eindverantwoording van het LEADER -programma, en wordt ter kennisname naar PS gestuurd.

De evaluatie is op veel punten positief over de LEADER aanpak, maar er zijn ook aanbevelingen voor de nieuwe LEADER periode (2023-2027). Deze zijn meegenomen in de totstandkoming van het nieuwe LEADER programma. Het programma bestaat uit twee Lokale Ontwikkeling Strategieën: de LOS Weidse Veenweiden en de LOS Utrecht Oost.

Inleiding:

LEADER is een Europees subsidieprogramma voor plattelandontwikkeling. Adviesbureau EMMA heeft in opdracht van de provincie Utrecht een evaluatie uitgevoerd naar het LEADER programma in de provincie Utrecht in de periode 2014-2022. De vragen die in de evaluatie centraal stonden waren:

- Welke doelen zijn bereikt?
- Hoe verliep de uitvoering en de samenwerking?
- Welke lessen zijn hieruit te trekken voor de toekomstige LEADER-periode?

In Utrecht zijn drie LEADER-gebieden: Utrecht-Oost, Weidse Veenweiden en Polders met Waarden. De evaluatie beperkt zich tot Utrecht-Oost en Weidse Veenweiden. Het gebied Polders met Waarden viel pas na de gemeentelijke herindeling van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik in 2019 binnen twee provincies, namelijk Utrecht en Zuid-Holland. De focus van dit LEADER-gebied is echter op Zuid-Holland gebleven. Polders met Waarden is daarom buiten de evaluatie gebleven, ook omdat het binnen de provincie Utrecht slecht één project heeft opgeleverd.

Deze evaluatie geeft een beeld op hoofdlijnen en is geen evaluatie voor individuele projecten. Voor concrete resultaten wordt verwezen naar het LEADER-programma op de website van de LEADER-gebieden:

- [LEADER Utrecht Oost](#)
- [LEADER Weidse Veenweiden](#)
- [Polders met Waarden](#)

De evaluatie is bijgevoegd (bijlage 1), hierin is een samenvatting opgenomen. De gebiedsgerichte en bottom-up benadering van het LEADER-programma vraagt om een complex geheel aan organisatiestructuren, ter ondersteuning van de Utrechtse Lokale Ontwikkelstrategieën (LOS). De uitvoering en inhoudelijke toetsing ligt bij de Lokale Actie Groepen (LAG's). Wij verlenen de subsidies en zijn verantwoordelijk voor de verantwoording van het LEADER-programma. Een beschrijving van de werkwijze is beschreven in hoofdstuk 2 (Organisatie).

Deze LEADER-evaluatie is uitgevoerd om inzicht te krijgen in de beleidseffectiviteit, aanpak, organisatie, en financiering van LEADER. De resultaten van deze evaluatie zijn benut bij het opstellen van de nieuwe LOS-en voor LEADER in het nieuwe GLB 2023-2027.

De opbouw van de evaluatie is als volgt. In hoofdstuk 2 (Organisatie) van de evaluatie is een uitgebreide beschrijving opgenomen over de organisatiestructuur van deze bottom-up aanpak. In hoofdstuk 3 (Aanpak) wordt besproken in hoeverre het is gelukt om de beoogde innovatie van onderop te realiseren. De besteding van de middelen wordt in hoofdstuk 4 besproken. In de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5) worden een aantal zwaktes en knelpunten benoemd van de afgelopen periode. Deze worden in onderstaande tabel weergegeven, waarbij in de rechterkolom is aangegeven, hoe met deze conclusies en aanbevelingen is omgegaan in de nieuwe periode van de LEADER (2023-2027) waarvoor concept LOS-en zijn opgesteld.

Hoewel de LAG's door EMMA bij de evaluatie zijn betrokken, bleek dat dat zij niet gekend waren in het eindresultaat. Ze vonden dat er veel feitelijke onjuistheden in de evaluatie stonden. Dit heeft geresulteerd in een lijst met vragen en opmerkingen. Deze zijn beantwoord door EMMA. Ook zijn de LAG's het op een aantal punten niet eens met de conclusies en aanbevelingen. Deze zijn dan ook bijgevoegd bij de evaluatie.

Conclusies en aanbevelingen

De evaluatie laat zien dat er veel bereikt is aan initiatieven. Door de bottom-up benadering zijn burgers en ondernemers bereikt die in andere programma's moeilijk bereikbaar zijn. Adviesbureau Emma heeft ook conclusies en aanbevelingen geformuleerd voor het nieuwe GLB-NSP (Hoofdstuk 6). Samengevat zijn deze:

- Stimuleer échte innovaties
- Herstel en behoud het vertrouwen tussen LAG-en (Lokale Actiegroepen) en provincie
- Zorg voor een betere beleidsmatige inbedding van LEADER
- Definieer duidelijk wat de rol, taak en positie van de coördinatoren en LAG-en zijn
- Biedt actief alternatieve subsidies voor kleine initiatieven
- Biedt mogelijkheden voor een financieel voorschot
- Organiseer een gebiedsfonds met publieke middelen voor cofinanciering van LEADER-projecten
- Definieer heldere regels over welke projecten voor provinciale cofinanciering in aanmerking kunnen komen en welke niet.
- Heroverweeg het 0%-fouten beleid, het sanctiebeleid en/of stimuleer coulance

De aanbevelingen en conclusie uit deze evaluatie over LEADER 2014-2022 zijn grotendeels meegenomen in de Open Call voor nieuwe LEADER gebieden 2023-2027 (GS besluit 4 april 2023). Daarmee zijn de expliciet de kaders aangegeven aan welke doelen de nieuwe LOS-en moeten voldoen en de en beleidsmatige inbedding.

Daarbij is ook gekeken naar een betere taak- en rolverdeling tussen de LAG's (Lokale Actiegroepen) die LEADER uitvoeren en de provincie in de periode 2023-2027. Dit vormt de basis voor een goed wederzijds vertrouwen:

- Er wordt een beleidsmedewerker Plattelandsontwikkeling aangesteld die zorgdraagt voor een goede relatie met de LAG's.
- Er zijn haalbare afspraken voor cofinanciering van projecten gemaakt. De cofinanciering komt voor 80% uit EU-middelen en 20% van de provincie. Cofinanciering door gemeenten is niet meer verplicht.
- Er zijn eenduidige kaders over de overhead, tot maximaal 25% van het budget.
- Gemeenten worden penvoerder voor de LAG, die zelf geen rechtspersoon is. Provincie is in de nieuwe periode dus geen penvoerder meer, wat soms tot een onduidelijke rolverdeling leidde.
- Er zijn landelijk afspraken gemaakt over de status van de LAG's over de toetsing van projecten. De LAG is niet langer een advies commissie voor GS, ze mogen zelfstandig besluiten nemen en GS bekrachtigt deze besluiten. Dit leidt tot een heldere rolverdeling.
- Het behandelen van aanvragen en verantwoording van projecten is belegd bij RVO en niet meer bij het subsidieloket van de provincie zelf.

Op basis van de Open Call zijn twee LOS-en ingediend. Deze zijn getoetst door een onafhankelijk selectiecomité die ons over de vaststelling adviseert en op 26 september vastgesteld door GS.

Financiering

PS heeft voor de cofinanciering middelen beschikbaar gesteld om LEADER te ondersteunen. De hoge verantwoordingskosten die vanuit de EU gesteld worden hebben het voor initiatiefnemers niet makkelijk gemaakt. De uitvoeringskosten van het programma zijn hierdoor relatief hoog.

De meest actuele financiële overzichten staan in tabel 1 en tabel 2. Deze wijken af van de peildatum in 2022 die is opgenomen in de evaluatie. De financiële cijfers in de evaluatie zijn nog niet stabiel, omdat het programma nog in afronding is. Er kunnen nog projecten uitvallen of kosten afvallen bij projecten, maar verleende bedragen kunnen niet omhoog worden bijgesteld. In totaal zijn 61 projecten gesubsidieerd voor in totaal € 6,2 mln. Voor het LEADER-programma 2014-2022 is door de EU € 3.6 mln. beschikbaar gesteld aan de provincie Utrecht. De uitvoeringskosten worden totaal geschat op € 2.2 mln.

Tabel 1: Verleende projectsubsidies LEADER 2014-2022, peildatum 27-6-2023.

LEADER-gebied	Utrecht-Oost	Weidse Veenweiden	Polders met Waarden	Totaal
Aantal verleende projecten	34	26	1	61
EU-bijdrage (50%)	€ 1.384.691	€ 1.679.725	€ 14.097	€ 3.078.513
AVP-bijdrage provincie Utrecht	€ 435.339	€ 830.471	€ 14.097	€ 1.279.907
Bijdragen gemeenten en waterschappen	€ 660.719	€ 589.203	€ 0	€ 1.249.922
Bijdrage andere provinciepotjes	€ 288.633	€ 260.052	€ 0	€ 548.684
Totaal verleende subsidie per LOS	€ 2.769.382	€ 3.359.451	€ 28.193	€ 6.157.026
Samenwerkingsproject lokaal voedsel (50% EU en 50% AVP-bijdrage)	-	-	-	€ 261.566
Totaal verleende projectsubsidies	-	-	-	€ 6.418.591

Tabel 2: Totale bijdrage aan LEADER-programma (inclusief uitvoeringskosten) peildatum 27-6-2023.

LEADER kosten	EU	Provincie Utrecht	Gemeenten/Waterschap	Totaal
Uitvoeringskosten	€ 400.000	€ 1.800.000	€ 0	€ 2.200.000
Projectsubsidies	€ 3.078.513	€ 1.828.591	€ 1.249.922	€ 6.157.026
Samenwerkingsprojecten	€ 130.783	€ 130.783	€ 0	€ 261.566
Totaal	€ 3.609.296	€ 3.759.374	€ 1.249.922	€ 8.618.591

De provincie Utrecht heeft de middelen voor cofinanciering van projecten zonder voorwaarden beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de LOS-en. Zie tabel 1 voor de verleende subsidie per gebied. Voor gemeenten bleek cofinanciering veelal alleen mogelijk voor individuele projecten in de eigen gemeente. In een aantal gevallen is de provincie met middelen uit andere beleidsprogramma's bijgesprongen voor cofinanciering (o.a. Leefbaarheid Kleine Kernen, Energietransitie en de Voedselagenda). Ook waterschappen hebben soms financieel bijgedragen aan projecten. In het nieuwe LEADER-programma mogen provincies 80% van de cofinanciering bij de EU declareren, de overige 20% neemt de provincie voor haar rekening. Op die manier ontstaan er geen moeilijkheden met cofinanciering door gemeenten en komen projecten makkelijker van de grond.

Doelen en beleid

De provincie Utrecht kent geen achtergestelde gebieden waar LEADER een impuls aan moet geven. De initiatieven op het gebied van plattelandontwikkeling die met de LEADER aanpak worden gerealiseerd hebben voor de provincie echter wel meerwaarde en zijn aanvullend op andere provinciale programma's. Er is in het GLB-NSP voor gekozen om deze ook met groene doelen te verbreden (biodiversiteit, klimaat en bodem, water, lucht). Om overlap te voorkomen, en juist voor versterking te zorgen, is een goede afstemming met het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) gewenst. Met de invulling van een vacature voor beleidsmedewerker Plattelandontwikkeling wordt hier invulling aangegeven.

Rollen en taken

De ambtelijke samenwerking tussen provincie en LAG's was moeizaam. Dit had met name te maken met verantwoording en bijsturing om onderuitputting van EU-middelen te voorkomen. Dit was een verantwoordelijkheid die bij de provincie lag.

De vragen die de LAG's hebben gesteld over de evaluatie en de antwoorden van adviesbureau EMMA maken onderdeel uit van de evaluatie, inclusief de reactie van de LAG's op het evaluatierapport van 5 mei 2023. De LAG's hebben gereageerd op de aanbevelingen in de evaluatie. Deze reactie is als bijlage toegevoegd aan de evaluatie. In het nieuwe LEADER-programma wordt t.a.v. governance een heldere scheiding aangebracht. De LAG bepaalt op basis van de LOS hoe het budget wordt ingezet en welke projecten subsidie kunnen krijgen. Ze levert gegevens aan bij de provincie voor de landelijke verantwoordingslijn. Ook heeft de LAG als taak om evaluaties uit te voeren. RVO krijgt de taak van subsidieloket en betaalorgaan. Wij mandateren RVO voor het verlenen van subsidiebeschikkingen. Hiermee wordt de LAG zelf verantwoordelijk voor bijsturing van het programma. Wij blijven wel eindverantwoordelijk voor het LEADER-programma.

Vervolprocedure / voortgang:

Op 26 september is de Lokale ontwikkelingsstrategie LEADER Utrecht-Oost 2023-2027 (bijlage 2) en de Lokale ontwikkelingsstrategie LEADER Weidse Veenweiden 2023-2027 (bijlage 3) goedgekeurd door GS, deze zijn ter kennisname bijgevoegd aan deze Statenbrief.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen