

Europese structuur- en investeringsfondsen
Richtsnoeren voor de lidstaten en de programma-autoriteiten
Richtsnoeren voor de begunstigden

**Richtsnoeren inzake door de gemeenschap geleide
lokale ontwikkeling voor plaatselijke actoren**

Versie 2: Augustus 2014
Bijgewerkt naar aanleiding van opmerkingen van de vertalers

Richtsnoeren inzake door de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling voor plaatselijke actoren

Augustus 2014

Inhoud

Inleiding	8
Hoofdstuk 1. Waarom door de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling?	10
Hoofdstuk 2. Hoe kan CLLD in acht stappen worden opgezet?	14
Hoofdstuk 3. Hoe kunnen CLLD-partnerschappen ondersteund worden bij het oplossen van nieuwe problemen?	20
Hoofdstuk 4. CLLD in steden: waarom en hoe?	56
Hoofdstuk 5. Waarom en op welke manier wordt CLLD ingezet voor sociale inclusie?	76
Hoofdstuk 6. Hoe vindt de coördinatie met andere fondsen plaats?	93
Hoofdstuk 7. Hoe kan CLLD veiliger, sneller en makkelijker worden gemaakt voor lokale actiegroepen?	112

Afbeeldingen

Afbeelding 1: Spiraaldiagram van de drie-eenheid gebied, partnerschap en strategie van CLLD in de loop der tijd.	15
Afbeelding 2: Vaststelling van de grenzen	26
Afbeelding 3: Bedrijfseenheden met daarachter het Rathmor winkelcentrum, dat in handen is van de sociale onderneming Creggan Enterprises Derry/Londonderry, Verenigd Koninkrijk	58
Afbeelding 4: De relatie tussen sectoraal beleid, geïntegreerde strategieën voor stedelijke ontwikkeling en CLLD.	60
Afbeelding 5: Diagram dat in Monteveglio wordt gebruikt om de beginselen van zijn circulaire economie bekend te maken.....	62
Afbeelding 6: Alba Iulia, blok 2 voor en na (bron: het EU-verslag over 50 casestudy's)	64
Afbeelding 7: Opgeknapte sociale ruimte in een park in Terrassa	65
Afbeelding 8: Luchtfoto van Silicon Roundabout (rotonde) in Shoreditch, Oost-Londen	66
Afbeelding 9: Een deel van de Creatieve Ketel in Tallinn, Estland	67
Afbeelding 10: Amersfoort (Nederland) – Partnerschappen voor duurzame voeding.....	69
Afbeelding 11: Lokale inwoners die werken aan de hand van een kaart in het kader van een 'Planning for Real-oefening' (bron: communityplanning.net)	71
Afbeelding 12: De dynamiserende rol van de stedelijke coördinator van een lokale actiegroep	72
Afbeelding 13: De 34 geselecteerde gebieden voor buurtbeheer in Berlijn	74
Afbeelding 14: Ruimtelijke configuraties van CLLD in een stedelijke en stedelijk-landelijke context	75
Afbeelding 15: De innovatiespiraal volgens My Generation at Work.....	77
Afbeelding 16: Job Point Berlijn	88
Afbeelding 17: Grafische weergave van het "Go For It"-initiatief van "My generation at work"	89
Afbeelding 18: Participatieve budgettering in Cascais, Portugal	91
Afbeelding 19: Coördinatie van lokale actiegroepen en lokale visserijgroepen	95
Afbeelding 20: De stappen voor financiering door meerdere fondsen of door één fonds	98
Afbeelding 21: Een enkele verantwoordelijke instantie die vier fondsen coördineert	106
Afbeelding 22: Potentiële betrekkingen tussen de raden van de lokale actiegroepen die uit de verschillende fondsen worden gefinancierd	108
Afbeelding 23: Lokale actiegroepen en lokale visserijgroepen met dezelfde grens.....	109
Afbeelding 24: Territoriale afbakening	109
Afbeelding 25: Gedeelde geografische grenzen	110
Afbeelding 26: Lokale actiegroepen en lokale visserijgroepen werken samen aan gemeenschappelijke kwesties.....	110
Afbeelding 27: Het CLLD-uitvoeringssysteem	112

Tekstvakken

Kader 1: Voorbeelden van reacties op verschillende uitdagingen door de uitvoering van lokale ontwikkelingsstrategieën	23
Kader 2: Artikel 33 VGB inzake strategieën voor lokale ontwikkeling	25
Kader 3: Voorbeelden van de vaststelling van het gebied in Portugal en Finland.....	27
Kader 4: Voorbeeld van een strategie met een geïntegreerde vorm in het kader van "My Generation URBACT".....	31
Kader 5: Innovatiecluster in het strategisch LEADER-plan 2007-2013 van West Cork	32
Kader 6: Doelgerichtheid en toezicht bij IRD Duhallow	34
Kader 7: Voorbeeld van een participatief proces ter voorbereiding van de strategie voor lokale ontwikkeling door een Spaanse LEADER-groep uit het Jertedal.....	38
Kader 8: Voorbeeld uit Frankrijk van een op grond van as 4 van het EVF vereist actieplan	39
Kader 9: Voorbeeld van een intercollegiaal evaluatiesysteem van de lokale groep Kasvu in Finland.....	41
Kader 10: De taken van de lokale actiegroepen	42
Kader 11: Capaciteitsopbouw door de lokale visserijgroep in Noordoost-Lapland.....	43
Kader 12: Partnerschap tussen lokale Finse actiegroepen	45
Kader 13: De selectie van projecten door het LEADER+-partnerschap in North Highlands	47
Kader 14: De selectie van concrete acties en de betaling door lokale LEADER-actiegroepen in de Spaanse regio Aragón.....	49
Kader 15: De selectie van concrete acties en de betaling door lokale Finse visserijgroepen....	49
Kader 16: Voorbeeld van voorbereidende steun voor lokale visserijgroepen in Estland	51
Kader 17: Regels voor samenwerkingsactiviteiten van lokale actiegroepen in Zweden en Polen	54
Kader 18: Monteveglio, een overgangsbeweging die door het stadsbestuur wordt gesteund .	61
Kader 19: Duisburg-Marxloh (Duitsland) – een participatieve benadering van geïntegreerde stedelijke ontwikkeling.....	63
Kader 20: Terrassa, Catalonië, Spanje.....	64
Kader 21: Shoreditch Trust en de creatieve wijk in Londen	65
Kader 22: Alston Cybermoor - een digitale stad in een landelijke omgeving	68
Kader 23: Sociaal inclusieve CLLD-benaderingen in Limerick, Ierland.	80
Kader 24: Het lokale plan voor toegang tot de arbeidsmarkt en werkgelegenheid in Groot-Narbonne, Frankrijk	81
Kader 25: Casas Primeiro (Housing First), Lissabon, Portugal.....	82
Kader 26: De integratie van Roma in Cserhát, Hongarije	83
Kader 27: Positieve integratie in Riace, Calabrië, Italië.....	84
Kader 28: Het empowerment-programma van South Tyrone voor de integratie van migranten aan de hand van een op rechten gebaseerde empowerment-aanpak.....	85
Kader 29: Coördinatie op regionaal niveau in Polen.....	98
Kader 30: Implicaties van financiering door meerdere fondsen of door één fonds op de coördinatie van de fondsen op lokaal niveau	100
Kader 31: Coördinatie van de EU-fondsen in Tirol, Oostenrijk	101
Kader 32: Een CLLD-plankaart.....	102
Kader 33: Multisectorale planning in Andalusië en een platform voor financiering door meerdere fondsen in het zuidoosten van Cork.....	103
Kader 34: Coördinatie tussen de lokale visserijgroepen en de lokale actiegroepen in het oosten van Almeria, Spanje.....	106
Kader 35: Het beheer van lokale actiegroepen en lokale visserijgroepen door één enkel orgaan - Pays, Frankrijk, lokale ontwikkelingsinstanties in Griekenland	107
Kader 36: Technische coördinatiecomités in het Jertedal, Spanje	108

Kader 37: Aanpak voor de afbakening van aanvullende strategieën die door Italiaanse lokale actiegroepen en lokale visserijgroepen wordt gehanteerd	109
Kader 38: Samenwerking tussen lokale visserijgroepen en lokale actiegroepen in Oost-Finland	111
Kader 39: Op CLLD afgestemde financiële oplossingen in Polen	115
Kader 40: ELY-centra in Finland – efficiënt beheer en de scheiding van bevoegdheden bij lokale visserijgroepen	116
Kader 41: Voorbeelden van kaderregelingen uit Schotland (Verenigd Koninkrijk), Finland en Zweden	118
Kader 42: De drie soorten vereenvoudigde kostenopties	120
Kader 43: Stärken Vor Ort: Gebruik van forfaitaire bedragen om de werkingskosten betalen	123

Belangrijkste acroniemen en afkortingen

CLLD	community-led local development (door de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling)
VGB	Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (gemeenschappelijke verordening)
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling
EVF	Europees Visserijfonds
EFMZV	Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij
ENPO	Europees netwerk voor plattelandontwikkeling
EFRO	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESI-fondsen	Europese structuur- en investeringsfondsen (ELFPO, EFMZV, EFRO, ESF en Cohesiefonds)
EU	Europese Unie
FARNET	Europees netwerk van visserijgebieden
FLAG	Lokale visserijgroep (Fisheries Local Action Group)
BI	bemiddelende instantie
ITI	geïntegreerde territoriale investering
LAG	lokale actiegroep
LDS	strategie voor lokale ontwikkeling
Leader	Verbinding tussen acties voor de ontwikkeling van de plattelandseconomie (Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale)
MA	managementautoriteit (ook beheersautoriteit genoemd)
SCO	Vereenvoudigde kostenopties

Dankwoord

Dit document is opgesteld door de deskundigen op het gebied van lokale ontwikkeling Paul Soto en Peter Ramsden en uitgegeven door de Europese Commissie.¹ De deskundigen die hebben deelgenomen aan de focusgroepvergaderingen, te weten Aster Reiner, Urszula Budzich-Szukala, Laura Collini-Tesseræ, John Grieve en Katalin Kolosy, hebben ook een bijdrage geleverd.

Deze handleiding is bedoeld om de tenuitvoerlegging van door de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling en goede praktijken te bevorderen. Dit document is niet juridisch bindend voor de entiteiten die betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van de ESI-fondsen, noch voor de lidstaten, maar biedt richtsnoeren en aanbevelingen en een selectie aan beste praktijken.

Deze richtsnoeren laten de nationale wetgeving onverlet en moeten worden geïnterpreteerd en mogen worden aangepast in het licht van het nationale wettelijke kader.

Deze gids doet geen afbreuk aan de interpretatie van het Hof van Justitie en het Gerecht van de Europese Unie, of aan besluiten van de Commissie.

¹ Directoraten-generaal Landbouw en plattelandsontwikkeling, Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie, Maritieme zaken en visserij, en Regionaal beleid en stadsontwikkeling. Hierna "de DG's voor de ESI-fondsen".

Inleiding

Doel van de richtsnoeren

Deze handleiding voor door de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (community-led local development, CLLD) is uitgegeven aan het begin van de programmeringsperiode 2014-2020 om degenen die rechtstreeks betrokken zijn bij lokale actiegroepen een aantal praktische instrumenten en suggesties te bieden voor de uitvoering van CLLD in verschillende situaties.

Deze handleiding vormt een aanvulling op de "Richtsnoeren voor door de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen"², uitgegeven door de directoraten-generaal voor de ESI-fondsen om de autoriteiten in de lidstaten te helpen bij het opstellen van de voorwaarden om CLLD effectief toe te passen in hun partnerschapsovereenkomsten en uit te werken in hun respectieve programma's.

Deze handleiding is ook bedoeld om steden en maatschappelijke organisaties goede argumenten aan te reiken om duidelijk te maken dat CLLD een doeltreffend instrument is om hun problemen aan te pakken en om te laten zien hoe het ESF en het EFRO kunnen worden ingezet.

De handleiding is bedoeld om de bestaande partnerschappen van LEADER en FARNET (Europees netwerk van visserijgebieden) te helpen om meer gerichte en hoogwaardige strategieën te ontwikkelen die duidelijk resultaatgericht zijn en afgestemd op de veranderende externe omstandigheden. De handleiding is gebaseerd op het nieuwe resultatenkader voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. De handleiding is gericht op een doelgroep van lokale actoren en specialisten, en in het bijzonder coördinatoren en voorzitters van lokale actiegroepen. Zij moet echter ook nuttig zijn voor managementautoriteiten (MA's) en andere belanghebbenden die betrokken zijn bij de uitvoering van CLLD en die behoefte hebben aan meer inzicht in enkele van de belangrijkste problemen waarmee actoren op dit gebied worden geconfronteerd. Zij is zowel bestemd voor nieuwe partnerschappen in steden en voor sociale inclusie, alsook voor de meer dan 2 600 bestaande LEADER- en FARNET-partnerschappen.

In hoofdstuk 1 wordt beschreven waarom het de moeite waard is om CLLD in te zetten in de snel veranderende situatie waarin verschillende lokale gebieden in Europa zich bevinden.

In hoofdstuk 2 worden voor de lezer de acht stappen uiteengezet die noodzakelijk zijn om een CLLD op te zetten aan de hand van een spiraal die de relatie illustreert tussen de drie-eenheid strategie, partnerschap en gebied.

Hoofdstuk 3 is gericht op de bestaande partnerschappen, met name op de ongeveer 2 600 LEADER- en FARNET-groepen. Het onderzoekt hoe CLLD gebruikt kan worden om het hoofd te bieden aan de nieuwe uitdagingen. Het gaat uit van de constatering dat de lokale omstandigheden aan het begin van deze programmeringsperiode drastisch verschillen van die tijdens de voorgaande twee programmeringsperioden. Door de crisis is "business as usual" geen optie meer. Er is behoefte aan een nieuwe manier van denken, aan het verkennen van

² Zie: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#4

nieuwe benaderingen, vooral hoe het CLLD ingezet kan worden om werkgelegenheid te creëren en het hoofd te bieden aan enkele van de door de crisis ontstane uitdagingen op korte en lange termijn.

In hoofdstuk 4 wordt onderzocht waarom en hoe CLLD in steden wordt gebruikt met betrekking tot de specifieke uitdagingen die zij ondervinden: in termen van strategie, hoe de belangrijkste uitdagingen in de stad in kaart kunnen worden gebracht en hoe CLLD kan worden gebruikt om een lokale veranderingsstrategie te ontwikkelen en uit te voeren; met betrekking tot partnerschappen, hoe CLLD ingezet kan worden om effectieve allianties in een stedelijke context op te bouwen; en wat gebieden betreft, hoe effectieve grenzen worden vastgesteld voor acties in de steden.

Hoofdstuk 5 onderzoekt waarom en hoe CLLD voor sociale inclusie wordt ingezet. CLLD wordt hier in verband gebracht met maatschappelijke vernieuwing. Vervolgens wordt er een reeks verschillende benaderingen van sociaal inclusieve CLLD onderzocht en nauwkeurig bekeken hoe kwesties als strategie, partnerschap en gebied in een context van sociale inclusie moeten worden aangepakt. In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe CLLD sociale inclusie kan stimuleren en getoond hoe dit in de praktijk kan worden uitgevoerd met betrekking tot een reeks maatschappelijke uitdagingen, zoals gemarginaliseerde groepen, migranten, daklozen, alsook actief ouder worden en jeugdkwesties.

In hoofdstuk 6 wordt onderzocht hoe CLLD met andere fondsen kan worden gecoördineerd en hoe de resultaten kunnen worden verbeterd. In het kader van de steeds krappere overheidsbegrotingen is het van essentieel belang dat optimaal gebruik wordt gemaakt van bestaande initiatieven en ervoor te zorgen dat deze zijn afgestemd op lokale behoeften. Coördinatie tussen lokale initiatieven is verplicht, maar er bestaan vele manieren en niveaus waarop dit kan worden bereikt, onder meer door het optimaal benutten van de gezamenlijke financiering. Het hoofdstuk onderzoekt met name hoe er synergie tot stand kan worden gebracht bij de strategievorming en uitvoering; hoe partnerschappen hun krachten kunnen bundelen zonder afbreuk te doen aan hun belangrijkste doelstellingen; hoe de lokale grenzen het best kunnen worden afgebakend om de diverse problemen het hoofd te kunnen bieden.

Hoofdstuk 7 onderzoekt hoe CLLD veiliger, sneller en gemakkelijker kan worden gemaakt. Men is het er alom over eens dat de administratieve lasten te zwaar zijn geworden en dat dit kleine CLLD-partnerschappen met beperkte budgets onevenredig benadeelt. De voorschriften kunnen leiden tot vertragingen en een gebrek aan flexibiliteit, en houden personeel vaak af van zijn kerntaak, namelijk het bevorderen en ontwikkelen van goede projecten. Het verslag van de Rekenkamer³ over LEADER benadrukte dat lokale partnerschappen de verantwoordelijkheid hebben om op eerlijke en transparante wijze te handelen en risico's te beheersen. Dit hoofdstuk onderzoekt hoe eenvoudig en risico met elkaar in evenwicht kunnen worden gehouden teneinde CLLD voor alle actoren gemakkelijker, sneller en veiliger te maken.

³ <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/7912812.PDF>

Hoofdstuk 1. Waarom door de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling?

Door de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling is een term die gebruikt wordt door de Commissie ter omschrijving van een benadering waarbij het traditionele "top-down"-beleid wordt omgekeerd. In het kader van CLLD nemen lokale inwoners het voortouw en vormen ze een lokaal partnerschap dat een geïntegreerde strategie voor lokale ontwikkeling opzet en uitvoert. De strategie is bedoeld om voort te bouwen op de sociale, ecologische en economische sterke kanten of "kwaliteiten" van de gemeenschap in plaats van alleen de problemen te compenseren. Daartoe ontvangt het partnerschap langetermijnfinanciering en beslist het zelf hoe dit geld wordt besteed.

Het is geen toeval dat de toepassing van de voor CLLD geldende beginselen in de afgelopen twintig jaar is toegenomen, van een klein cluster van 200 LEADER-proefprojecten tot ongeveer 2 600 partnerschappen (zowel LEADER als 4 van het EVF: Europees Visserijfonds) en inmiddels bijna alle delen van het Europese platteland en een groot deel van de kustgebieden beslaan. De totale publieke en private investeringen die met deze partnerschappen zijn gemoeid, zijn ook toegenomen, tot ongeveer 8,6 miljard EUR in de periode 2007-2013, waarmee een breed scala aan voornamelijk kleine projecten, duizenden ondernemingen en banen en aanzienlijke verbeteringen in de lokale diensten en het milieu worden ondersteund. Buiten Europa ondersteunt de Wereldbank eveneens projecten met behulp van een zeer vergelijkbare door de gemeenschap "geleide" methode in 94 landen, met een totale investering ter waarde van bijna 30 miljard dollar⁴.

De beginselen van CLLD zijn niet alleen geconsolideerd, maar zijn meer dan vertienvoudig gedurende vier opeenvolgende financieringsperiodes. Deze ervaring heeft laten zien wanneer en waar CLLD-aanpakken goed werken en hoe zij een toegevoegde waarde kunnen bieden voor de nationale en regionale programma's. Daarnaast heeft het de beperkingen van CLLD aan het licht gebracht en aangetoond op welke terreinen het moeilijker is om resultaten te behalen. In dit verband bestaat er goede mogelijkheden om de CLLD-aanpak uit te breiden naar steden en het in te zetten om lokale benaderingen te ontwikkelen voor enkele van de meest nijpende sociale en ecologische problemen waarmee Europese burgers vandaag de dag te maken hebben. Bovendien is er veel ruimte om de effecten van CLLD op het leven van mensen te verhogen door de vier belangrijke EU-financieringsstromen op elkaar af te stemmen.

Hieronder volgen acht argumenten om gebruik te maken van CLLD.

1. **Met CLLD worden mensen die een behoefte of een probleem hebben aan het roer gezet.** De strategieën worden ontwikkeld en de projecten worden geselecteerd door lokale entiteiten. Dit is het opvallendste kenmerk van CLLD en het grootste voordeel ervan. In vergelijking met andere klassieke lokale benaderingen worden de personen, die voorheen de passieve "begunstigden" van het beleid waren, actieve partners en drijvende krachten bij de ontwikkeling ervan. Het betrekken van mensen bij de "coproductie" van het ontwikkelingsbeleid heeft een aantal belangrijke voordelen:

⁴ Susan Won, What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs? The World Bank Social Development Department. Sustainable Development Network. Mei 2012.

- Personen die werden gezien als het probleem, worden in staat gesteld om onderdeel uit te maken van de oplossing.
- Hun rechtstreekse ervaring - in combinatie met de visie van andere belanghebbenden - kan helpen het beleid veel beter aan de werkelijke behoeften en mogelijkheden aan te passen.
- Hun betrokkenheid bij het proces verhoogt hun vermogen om te handelen en constructieve initiatieven te nemen.
- Dit werkt op zijn beurt een gevoel van lokale identiteit en trots in de hand, alsmede een gevoel van eigendom van en verantwoordelijkheid voor de activiteiten.
- Doordat de betrokkenen als gelijken aan de tafel met andere partners plaatsnemen, worden er bruggen geslagen en wordt er vertrouwen opgebouwd tussen personen, particuliere ondernemingen, overheidsinstellingen en sectorale belangengroepen.

Deze immateriële menselijke en sociale resultaten vormen de basis voor de verwezenlijking van meer concrete materiële resultaten. Alle overheidsinstellingen in Europa moeten op dit moment dringend op zoek naar vergelijkbare manieren om het vertrouwen en de betrokkenheid van de lokale bevolking te vergroten.

2. CLLD-strategieën kunnen inspelen op de toenemende diversiteit en complexiteit.

Deze diversiteit wordt vaak aangeduid als een hoeksteen van het Europees sociaal model, maar de uitdaging ligt erin om manieren te vinden om het te behouden en er een voordeel van te maken in plaats van een nadeel. In bepaalde gebieden worden de verschillen tussen landen en regio's steeds groter en wordt het steeds moeilijker om deze verschillen aan te pakken met behulp van standaard, van bovenaf opgelegd beleid, zelfs al wordt dit beleid uitgevoerd door een plaatselijke instantie. Om maar eens een voorbeeld te noemen: de jeugdwerkloosheidspercentages lopen momenteel uiteen van 7,5 % in Duitsland tot 56 % in Spanje en 62,5 % in Griekenland⁵. De verschillen tussen wijken, steden en regio's binnen één land kunnen ook enorm zijn, dus moet er in de strategieën voor de aanpak van de jeugdwerkloosheid rekening worden gehouden met de verschillende manieren waarop de economie en de arbeidsmarkt in elk gebied werken. Aangezien de CLLD-strategieën worden opgezet en de projecten worden geselecteerd door de lokale bevolking, kunnen de oplossingen worden afgestemd op de lokale behoeften en kunnen partnerschappen worden aangedreven door de inzet van lokale belanghebbenden, waaronder jongeren.

3. CLLD-strategieën kunnen flexibeler worden toegepast dan andere benaderingen.

Sommige overheidsinstanties zijn bezorgd dat het overdragen van bepaalde besluiten aan lokale partnerschappen de uitvoering van CLLD te ingewikkeld maakt. CLLD is juist eenvoudiger en veelzijdiger gemaakt door ervoor te zorgen dat het onder één "thematische doelstelling" kan worden geprogrammeerd, terwijl het tegelijkertijd ingezet kan worden om bepaalde of alle economische, sociale en ecologische doelstellingen van de Europa 2020-strategie⁶ te verwezenlijken. Zo zijn de in het kader van CLLD ondersteunde activiteiten ook niet gebonden aan de in de programma's beschreven standaardnormen, zolang zij in overeenstemming met de algemene

⁵ Eurostat-persbericht over jeugdwerkloosheid. 31 mei 2013. Cijfers van april 2013

⁶ In de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen komen 11 economische, sociale en ecologische "thematische doelstellingen" voor die de algemene doelen van de Europa 2020-strategie omzetten in een reeks specifieke doelstellingen en prioriteiten voor de "Europese Structuur- en investeringsfondsen".

doelstellingen zijn. Het is niet noodzakelijk om strikte scheidslijnen tussen de fondsen aan te brengen, zolang er systemen van kracht zijn die voorkomen dat begunstigden aanspraak kunnen maken op vergoeding van dezelfde uitgaven uit verschillende EU-bronnen.

4. **Het toepassingsgebied van CLLD is uitgebreid** zodat lokale strategieën gericht zijn op uitdagingen als sociale inclusie, klimaatverandering, de segregatie van de Roma en andere kwetsbare groepen, jeugdwerkloosheid, achterstandsproblemen, verbindingen tussen stad en platteland, enzovoort. Hoewel de CLLD-aanpak oorspronkelijk is ontwikkeld in plattelandsgebieden door middel van steun uit het ELFPO (Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling), en vervolgens werd toegepast in de visserij en kustgebieden met EVF-financiering, bestaat nu de mogelijkheid om dit uit te breiden naar gebieden waar doorgaans tot het ESF (Europees Sociaal Fonds) en het EFRO (Europees Fonds voor regionale ontwikkeling) actief zijn. Dit betekent dat de wijze waarop strategieën, partnerschappen en gebieden worden vormgegeven, aangepast moeten worden. Hoofdstuk 3 en 4 van deze handleiding gaan hier nader op in.
5. **CLLD bouwt voort op de verbindingen tussen sectoren en actoren zodat er multiplier-effecten ontstaan voor de lokale ontwikkeling en de algemene programma's.** CLLD-strategieën moeten niet als eilanden worden beschouwd die losstaan van andere programma's. Integendeel, zij vormen ook hulpmiddelen ter verbetering van de resultaten van nationale en regionale programma's voor plattelandsontwikkeling en van strategieën voor duurzame stedelijke ontwikkeling gefinancierd op grond van artikel 7 van de EFRO-verordening. Zij kunnen als zodanig deel uitmaken van of samen met andere instrumenten, waaronder geïntegreerde territoriale investeringen (ITI's), worden ingezet.

CLLD-strategieën vloeien vaak voort uit specifieke vraagstukken of problemen waar een lokale gemeenschap mee kampt, zoals de achteruitgang van traditionele industrieën zoals visserij en landbouw, ontevreden jeugd, klimaatverandering, of slechte huisvesting en diensten. Het voordeel van CLLD is dat hiermee één of meerdere vraagstukken in de betreffende lokale omstandigheden bekeken en behandeld kunnen worden, en dat alle relevante beleidsmaatregelen en actoren ingezet kunnen worden. Hierdoor kunnen verschillende grenzen of belemmeringen voor plaatselijke ontwikkeling worden weggenomen, waaronder die:

- tussen verschillende lokale diensten, gemeenten en overheden;
 - tussen plaatselijke publieke, particuliere en maatschappelijke organisaties;
 - tussen plaatselijke instellingen en instellingen op een hoger niveau zoals regionale en nationale overheden en universiteiten;
 - tussen probleemgebieden en kansrijke gebieden. Hoewel bij CLLD de personen die een probleem hebben de teugels in handen krijgen, wordt er niet van uitgegaan dat zij alles zelf oplossen. Met behulp van CLLD kunnen zij bruggen bouwen en onderhandelen met personen die meer capaciteit hebben om dit op te lossen.
6. **CLLD staat voor innovatie en het bereiken van resultaten die een blijvende verandering tot stand brengen.** De eerste stap bestaat meestal uit het opbouwen van de capaciteit en de middelen die lokale gemeenschappen nodig hebben om initiatieven te nemen. CLLD kan ook worden ingezet om sommige kleinschalige investeringen in infrastructuur te financieren die absoluut noodzakelijk zijn voor innovatie en verdere ontwikkeling. Maar dit zijn over het algemeen middelen om een

doel te bereiken. De participatieve benadering van CLLD waarbij meerdere belanghebbenden zijn betrokken, leidt tot een andere "vraag- of behoeftegestuurde" manier om naar uitdagingen te kijken. Deze benadering koppelt de ervaring van gebruikers aan de meer gespecialiseerde kennis van verschillende soorten aanbieders. CLLD kan buiten de gebaande paden treden om nieuwe ideeën te ontwikkelen en "de kiem" van deze ideeën en proefprojecten financieren die in de praktijk getest moeten worden. Wanneer deze projecten succesvol blijken te zijn, kunnen zij ook meer reguliere particuliere en publieke middelen binnenhalen.

7. **Deelname aan CLLD biedt toegang tot een groot en groeiend Europees netwerk en ruime ervaring.** In de afgelopen twintig jaar zijn onder de bestaande LEADER- en FARNET-partnerschappen en de vele EU-, nationale en regionale netwerken een aanzienlijk aantal methoden, richtsnoeren, hulpmiddelen en casestudy's ontwikkeld die van groot belang voor nieuwe partnerschappen kunnen zijn. Zoals gezegd hebben internationale organisaties zoals de Wereldbank ook veel ervaring; ook zij hebben nuttige methodologische handleidingen ontwikkeld. Deze handleiding biedt voortdurend verwijzingen naar veel van deze instrumenten en hulpmiddelen, die ware kennisbanken blijken te zijn. Nieuwe partnerschappen op nieuwe terreinen en gebieden zullen ook nieuwe inzichten en ideeën met zich meebrengen. De Commissie adviseert daarom om de belangrijke maatregelen ter ondersteuning van de samenwerking en netwerkvorming tussen CLLD-specialisten te versterken en te stroomlijnen.
8. **CLLD is een financieel aantrekkelijk instrument voor de uitvoering van lokale ontwikkeling.** De Commissie erkent dat lokale ontwikkeling een langdurig proces is, dat gewoonlijk meerdere financieringsperioden duurt. Zij beveelt daarom aan even langdurige financiële verbintenissen aan te gaan voor de opbouw van de capaciteiten en kwaliteiten van de gemeenschap. Lokale partnerschappen worden derhalve niet beschouwd als eenmalige projecten die aan het eind van een financieringsperiode simpelweg worden ontbonden, maar als onderdeel van een proces om gemeenschappen duurzaam verder te ontwikkelen. Ook is de Commissie van mening dat lokale budgets voor CLLD een bepaalde "kritische massa" moeten hebben om een verschil te kunnen maken, met begrotingen die doorgaans niet kleiner zijn dan ongeveer 3 miljoen euro over zeven jaar voor wat betreft de totale vastlegging van publieke middelen voor elke afzonderlijke financieringsperiode. Dit bedrag kan en moet wellicht hoger zijn als het gaat om stedelijke en andere, dichter bevolkte gebieden.

Indien lidstaten binnen hun programma's een gehele prioritaire as of prioriteit van de Unie wijden aan CLLD, kan het medefinancieringspercentage met betrekking tot het EFRO, het ESF en het EFMZV ook worden verhoogd. Dit houdt in dat de lidstaten minder nationale financiële middelen hoeven bij te dragen in verhouding tot de steun uit de fondsen.

Hoofdstuk 2. Hoe kan CLLD in acht stappen worden opgezet?

Het huidige CLLD-model wordt al meer dan 20 jaar door LEADER in plattelandsgebieden en 3-5 jaar door as 4 van het EVF in kustgebieden en visserijgebieden in praktijk gebracht. Programma's met CLLD-elementen worden al geruime tijd gebruikt in steden die EFRO-steun ontvangen (via programma's in het kader van het communautair initiatief URBAN en via URBACT) en die aan sociale inclusie werken door middel van het ESF (EQUAL, lokale werkgelegenheidsinitiatieven en territoriale werkgelegenheidspacten). Op basis hiervan is een reeks leidraden en handleidingen opgesteld om lokale partnerschappen te ondersteunen tijdens de eerste kritieke fasen voor het op gang brengen van een CLLD-proces. Deze omvatten de online LEADER-toolkit⁷, de FARNET-beginnershandleiding⁸, alsook de URBACT-toolkit voor lokale steungroepen⁹. Hier wordt in deze handleiding voortdurend naar verwezen, zonder de inhoud ervan te herhalen, die voor zich spreekt.

De tijd en middelen die nodig zijn om een CLLD-strategie en -partnerschap in gang te zetten, hangen sterk af van de lokale context en de ervaring en capaciteit van de lokale actoren en organisaties. Maar zelfs in ervaren gemeenschappen neemt een goede uitvoering van de gehele cyclus meestal zes maanden tot een jaar in beslag. Het proces is complex, maar dit komt voornamelijk doordat de lokale gemeenschappen zelf zeer uiteenlopend en complex zijn en niet zozeer doordat de aanpak complexer is dan andere. De voorbereidende fase kan veel verborgen ideeën, middelen en mogelijkheden naar buiten brengen en is van cruciaal belang voor het uiteindelijke succes. In dit verband kan de in de nieuwe verordening aangeboden steun voor de voorbereidende fase een belangrijke rol spelen in het welslagen van latere stadia.

Het in gang zetten van een CLLD-proces kan worden opgesplitst in een reeks opeenvolgende stappen of cycli voor het ontwerp en de vormgeving van drie basiscomponenten: de strategie, het partnerschap en het gebied. Deze worden soms aangeduid als de "drie-eenheid" van CLLD. De manier waarop er naar hen wordt bekeken en hoe zij onderling samenhangen, vormt de basis van de "paradigmaverschuiving" van onderaf die ten grondslag ligt aan CLLD. Deze basisstappen¹⁰ kunnen worden weergegeven als een spiraal, zoals Afbeelding 1: Spiraaldiagram van de drie-eenheid gebied, partnerschap en strategie van CLLD in de loop der tijd.

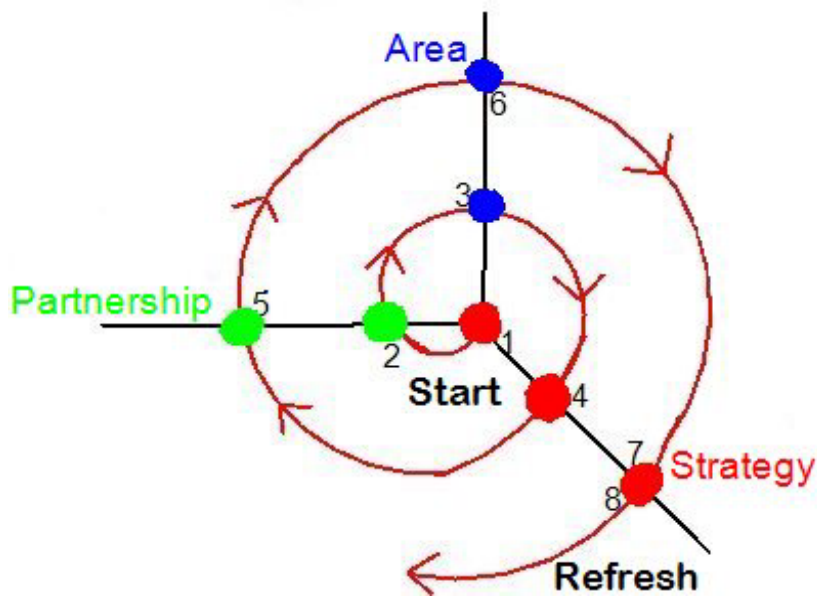
⁷ The LEADER Toolkit. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index_en.cfm

⁸ FARNET-Handleiding 1. Plaatsgebonden ontwikkeling in EU-visserijgebieden. A start-up Guide for Fisheries Local Action Groups and Steps for Success. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

⁹ URBACT-toolkit voor lokale steungroepen. Juni 2013. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

¹⁰ Deze stappen kunnen uiteraard worden uitgesplitst en op verschillende manieren worden gegroepeerd om op verschillende situaties aan te sluiten.

Afbeelding 1: Spiraaldiagram van de drie-eenheid gebied, partnerschap en strategie van CLLD in de loop der tijd.



1. Bepaal wat u wilt veranderen (Strategie)

CLLD draait conventionele top-downstrategieën voor lokale ontwikkeling volledig om door te beginnen met de visie van de lokale actoren op de gewenste toekomstige situatie en wat hiervoor volgens hen veranderd moet worden om deze te bereiken. Tegemoet komen aan de lokale behoeften geniet de hoogste prioriteit en financiering wordt gezien als een middel om dit doel te bereiken.

Duidelijke overeenstemming over "wat je wilt veranderen" is de eerste en belangrijkste stap bij het opstellen van de strategie en deze stap moet niet overhaast worden genomen. Er bestaat een breed scala aan participatieve technieken die aan de verwezenlijking hiervan kunnen bijdragen (zie de paragrafen over strategie in hoofdstuk 3, 4, 5 en 6).

Conventionele lokale ontwikkeling wordt daarentegen vaak geïnitieerd op basis van financiering. Plaatselijke instanties dienen een financieringsverzoek in op basis van hun afwijking van het landelijk gemiddelde op grond van bepaalde vastgestelde indicatoren. In dit scenario zijn lokale organisaties simpelweg de laatste schakel in de toeleveringsketen van middelen en diensten.

2. Opbouwen van vertrouwen en allianties met de personen die kunnen helpen om de verandering tot stand te brengen (Partnerschap)

Normaal gesproken gaat deze stap hand in hand met het besluit over wat de gemeenschap wil veranderen. Om de belangrijkste punten van zorg, verborgen agenda's en wrok uit het verleden aan het licht te brengen die in de meeste gemeenschappen diep verscholen liggen, is persoonlijk contact en voldoende tijd noodzakelijk. Dit kan worden bevorderd door een formeel instrument als een "analyse van de belanghebbenden" te gebruiken, waarbij verschillende belanghebbenden aan de hand van een reeks eigenschappen in kaart worden

gebracht, zoals hun belangenniveau en hun capaciteit om de resultaten te beïnvloeden¹¹. Individuele en collectieve besprekingen kunnen helpen om de gemeenschappelijke doelstellingen op langere termijn te verduidelijken, alsmede activiteiten op kortere termijn die direct gewin opleveren en draagvlak creëren. Zij kunnen ook helpen om vast te stellen wie waar goed in is en hoe sterk de wil is om een formeel partnerschap tot stand te brengen. Alvorens overhaast een formeel partnerschap op te zetten, is het nuttig om vertrouwen en ervaring met samenwerking op te bouwen door middel van een informele werkgroep, die toezicht kan houden op de daaropvolgende fasen (zie de paragrafen over partnerschap in hoofdstuk 3, 4, 5 en 6).

3. Het vaststellen van de grenzen van uw gebied (Gebied)

Ook hierin verschilt CLLD opnieuw van de traditionele top-downbenadering, in de zin dat de beoogde gebieden niet gebonden zijn aan vooraf bepaalde administratieve grenzen. Nationale of regionale autoriteiten moeten echter wel aangeven welke soorten gebieden al dan niet in aanmerking komen voor subsidie en duidelijke criteria verstrekken voor de selectie daarvan. Binnen deze ruime kaders is het aan de lokale actoren om te beslissen wat de meest geschikte grenzen zijn om hun doelstellingen te bereiken.

Dit betekent in de eerste plaats ervoor zorgen dat het gebied groot genoeg is en over voldoende "kritische massa" beschikt om de doelstellingen te verwezenlijken, en in de tweede plaats dat het ook weer niet te groot is, waardoor het risico bestaat dat de gemeenschap de controle verliest. Ten slotte moet het gebied in fysiek, sociaal en/of economisch opzicht "samenhangend" zijn, ook wat de doelstellingen van de strategie betreft.

De door kustlijnen, wateroppervlakken of bergketens gecreëerde fysieke grenzen vallen echter niet noodzakelijkerwijs samen met de locatie van economische clusters van activiteiten als visserij of landbouw, of met functionele gebieden die bepaald worden door het woon-werkverkeer of het gebruik van basisdiensten. Evenzo kunnen de historische grenzen tussen gemeenten in dichtbevolkte stedelijke gebieden of in stedelijke randgebieden een belemmering vormen voor doeltreffende maatregelen. Vele gebieden worden geconfronteerd met problemen die de lokale, regionale of nationale administratieve grenzen overschrijden.

Daarom worden verschillende lokale projecten vaak uitgevoerd in enigszins verschillende gebieden. Het is in principe aan de lokale actoren om deze factoren in aanmerking te nemen en een realistisch compromis te smeden inzake de begrenzing van het interventiegebied, dat de beste mogelijkheden biedt voor de verwezenlijking van de doelstellingen van hun strategie (zie de paragrafen over gebieden in hoofdstuk 3, 4, 5 en 6).

4. Opstellen van een lokale strategie voor verandering op basis van de betrokkenheid en behoeften van de lokale bevolking (Strategie)

Als er eenmaal brede consensus bestaat over wat de gemeenschap wil veranderen, wie een bijdrage kan leveren aan de verwezenlijking daarvan, en het algemene interventiegebied is vastgesteld, kan nauwkeuriger worden vastgesteld hoe dit kan worden bereikt door het opstellen van de lokale strategie. Dit vereist objectieve informatie en feiten over de sterke

¹¹ URBACT-toolkit voor lokale steungroepen. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

punten, zwakke punten, kansen en bedreigingen voor het gebied, alsmede de volledige betrokkenheid van de gemeenschap, zodat zij begrijpen op welke manier deze factoren van invloed zijn op hun voornaamste behoeften en hoe zij kunnen worden aangepakt.

De strategie voor lokale ontwikkeling wordt de routekaart voor de uitvoering van CLLD. Partnerschappen selecteren en ondersteunen doorgaans projecten op grond van hun bijdrage aan de doelstellingen van de strategie. Om de voorbereiding van hoogwaardige strategieën te ondersteunen, heeft de Commissie een lijst opgenomen met de belangrijkste onderdelen die deze moeten bevatten en heeft zij een aantal van de belangrijkste beginselen van CLLD versterkt. Deze worden in hoofdstuk 5 aan de hand van voorbeelden beschreven en toegelicht (zie ook de paragrafen over strategieën in hoofdstuk 3, 4, 5 en 6).

5. Afspraken maken over een partnerschapsstructuur en verhelderen wie wat doet (Partnerschap)

Lokale gemeenschappen hebben verschillende capaciteitsniveaus, een uiteenlopende voorgeschiedenis van samenwerking en/of conflicten en zeer diverse institutionele culturen. Om deze reden is gebleken dat het cruciaal is om het ontwerp van het partnerschap af te stemmen op de realiteit van de lokale context. Niettemin bestaan er twee duidelijke modellen. In het eerste model wordt er een volledig nieuwe juridische entiteit opgericht die lokale partners samenbrengt. Dit kan verschillende vormen aannemen, naargelang de context (hoewel de meeste verenigingen zonder winstoogmerk zijn). Ongeacht de rechtsvorm moet de entiteit in brede zin representatief voor de bij de strategie betrokken lokale belanghebbenden, en daarnaast voor zowel de plaatselijke bevolking als haar financiers open, transparant en rekenplichtig zijn. Het exacte aantal betrokken partners en hun bevoegdheid tot besluitvorming is afhankelijk van lokale omstandigheden, maar zoals eerder vermeld, is een essentieel kenmerk van CLLD dat de partnerschappen niet mogen worden beheerst door één enkele publieke of particuliere belangengroepering.

Een tweede model kan worden gebruikt wanneer er geen noodzaak of behoefte bestaat om een aanvullende structuur op te zetten en/of wanneer het duidelijk voordelig is om gebruik te maken van de bestuurlijke capaciteit van een ervaren partner. In dit geval kan de ervaren partner de "verantwoordelijke instantie" worden voor juridische en administratieve doeleinden, terwijl de andere partners een soort besluitvormings- of selectiecomité voor projecten vormen. Hiervoor moeten echter dezelfde beginselen van representativiteit, openheid, verantwoordingsplicht en transparantie als in het eerste model gelden.

Om ervoor te zorgen dat er daadwerkelijk hoogwaardige strategieën worden uitgevoerd door participatieve en doeltreffende partnerschappen, heeft de Commissie ook een lijst met de voornaamste taken opgenomen die zij moeten uitvoeren. In hoofdstuk 5 zal dit aan de hand van voorbeelden nader worden uitgelegd. Elk partnerschap moet overwegen of zij over de vaardigheden en ervaring binnen het gebied beschikt om deze taken uit te voeren of dat het noodzakelijk is om hulp van buitenaf in te schakelen.

Beide hierboven beschreven modellen kunnen worden ingezet om meerdere financieringsstromen op elkaar af te stemmen. Dit zal worden toegelicht in hoofdstuk 6 (zie ook de paragrafen over partnerschappen in hoofdstuk 3, 4, 5 en 6).

6. Aanpassen van de grenzen (Gebied)

Tijdens het voorbereidingsproces van de strategie voor lokale ontwikkeling en het opbouwen van het partnerschap kan duidelijk worden dat bepaalde kwesties beter kunnen worden aangepakt door andere delen van het gebied erbij te betrekken. Zo moet een plattelandsgedebied bijvoorbeeld rekening houden met een marktstad in de omgeving of een achtergestelde stedelijke wijk met de verbindingen naar gebieden waar zich de lokale werkgelegenheid en diensten bevinden. Evenzo kan een potentieel nuttige bondgenoot voor het partnerschap zich net buiten de oorspronkelijke grenzen bevinden. Ook bestaat de mogelijkheid om de synergie tussen lokale, door verschillende EU-middelen gefinancierde initiatieven te verbeteren door hun grenzen op elkaar af te stemmen. Tot slot moet de vaststelling van het gebied mogelijk worden aangepast op grond van de nationale of regionale criteria voor de selectie van CLLD-gebieden.

Om al deze redenen moeten de exacte interventiegrenzen niet als vaststaand worden beschouwd, maar als grenzen die aangepast kunnen worden aan veranderende omstandigheden. CLLD biedt lokale partnerschappen zelfs een aantal alternatieven om problemen op verschillende niveaus aan te pakken. Aangrenzende lokale partnerschappen kunnen bijvoorbeeld elk afzonderlijk gericht zijn op acties die uit één specifiek fonds gefinancierd worden, maar vervolgens de maatregelen gebruiken voor samenwerking of gezamenlijke deelname aan een ander fonds voor problemen die het best op een ander, grensoverschrijdend niveau kunnen worden opgelost. CLLD biedt een flexibel programma om ervoor te zorgen dat grenzen overeenkomen met de veranderende lokale behoeften en niet op één specifiek tijdstip worden vastgelegd.

Hoe dan ook, de uitbreiding van het gebied moet zorgvuldig gebeuren. Er zal veelal druk worden uitgeoefend om gebieden groter te maken, maar dit mag niet ten koste gaan van het gevoel van plaatselijke identiteit en van de werkelijke betrokkenheid van de gemeenschap (zie de paragrafen over gebieden in hoofdstuk 3, 4, 5 en 6).

7. Opstellen van een actieplan en een financieringsaanvraag (Strategie)

Zodra het partnerschap overeenstemming heeft bereikt over wat het wil veranderen en een duidelijke "interventiologica" heeft vastgesteld die bepaalt hoe deze verandering kan worden gemeten en welk soort acties tot succes kunnen leiden, moeten deze ruwe voornemens worden omgezet in een realistisch actieplan en financieringsaanvraag. Er bestaan veel gedetailleerde richtsnoeren over de wijze waarop deze fase kan worden uitgevoerd¹².

In dit stadium zien alle aanvragers zich geconfronteerd met de uitdaging om voldoende gedetailleerd te zijn om het plan geloofwaardig te maken en tegelijkertijd de flexibiliteit te behouden om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden. Lidstaten, regio's en lokale partnerschappen gaan allemaal op verschillende manieren met deze uitdaging om. Het is echter belangrijk om te laten zien dat de agenda en de personele en financiële middelen voor de belangrijkste typen van activiteiten overeenkomen met de eerder vastgestelde behoeften en een redelijke kans van slagen hebben als het gaat om het tot stand brengen van de gewenste verandering. Evenzo moet het partnerschap aantonen dat het beschikt over de vaardigheden, systemen en procedures om te waarborgen dat het plan op effectieve en

¹² Zie bijvoorbeeld: LEADER http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader_nl.cfm
FARNET <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4>.
URBACT http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf.

transparante wijze kan worden uitgevoerd (zie de paragrafen over strategie in hoofdstuk 3, 4, 5 en 6).

8. Opzetten van een systeem voor de regelmatige herziening, evaluatie en vernieuwing van de strategie

Sinds de voorbereiding van de laatste ronde van lokale ontwikkelingsstrategieën in 2007 van start ging, zijn de lokale partnerschappen in veel landen zwaar getroffen door de economische crisis. Maar zelfs in tijden van relatieve stabiliteit hebben partnerschappen behoefte aan mechanismen om te meten in hoeverre zij hun verwachte resultaten hebben behaald en willen zij leren van fouten en successen uit het verleden. De Europese Rekenkamer voerde in haar beoordeling van LEADER aan dat het toezicht, de zelfevaluatie en de externe beoordeling van strategieën voor lokale ontwikkeling moesten worden verbeterd en opgenomen in de gebruikelijke activiteiten in het kader van een cyclus die gebaseerd is op "al doende leren".

Hoewel dit gebied nog verder ontwikkeld moet worden, bestaan er een aantal nuttige richtsnoeren en hulpmiddelen over hoe dit kan worden gedaan zonder de weg kwijt te raken door een overvloed aan niet ter zake dienende informatie (zie ook de paragrafen over strategie in hoofdstuk 3, 4, 5 en 6).

Het vergt tijd en inzet om deze acht stappen naar behoren uit te voeren. De Commissie heeft echter de voorbereidende steun versterkt om dit te ondervangen (zie punt 5.3 Paragraaf over voorbereidende steun). Lokale gemeenschappen waarderen doorgaans het proces voor het opstellen van een gemeenschappelijke routekaart voor de toekomst, en ontlenen hier voldoening aan, ook al hebben zij het al eerder gedaan.

Hoofdstuk 3. Hoe kunnen CLLD-partnerschappen ondersteund worden bij het oplossen van nieuwe problemen?

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is vooral gericht op bestaande partnerschappen in plattelands- en visserijgebieden om hen te helpen de nieuwe verordeningen te gebruiken voor het aanpakken van bepaalde nieuwe problemen die zij ondervinden. De punten die het bevat zijn echter ook relevant voor nieuwe partnerschappen in steden en partnerschappen die zich bezighouden met sociale inclusie.

In veel lidstaten verschilt de situatie van lokale gemeenschappen aan het begin van de programmeringsperiode 2014-2020 sterk van de vorige twee programmeringsperioden. Vanwege de ernst van de economische crisis zien veel bestaande lokale partnerschappen zich genoodzaakt om extra financieringsbronnen te vinden om simpelweg te blijven doen waar zij mee bezig waren of om te overleven. Maar tegen de achtergrond van de zich opstapelende sociale, ecologische en economische problemen is "business as usual" voor veel lokale gemeenschappen eenvoudigweg geen reële langetermijnoptie. Bovendien bestaat na verscheidene programmeringscycli het risico van ontgoocheling en "gemeenschapsburnout" op bepaalde terreinen.

Behalve tot veranderingen in de externe omstandigheden hebben veel van de eerdere lessen uit LEADER en as 4 van het EVF ook geleid tot bepaalde wijzigingen in de nieuwe verordeningen. Deels in reactie op het verslag van de Rekenkamer betreffende LEADER zijn bijvoorbeeld een aantal van de specifieke kenmerken van CLLD versterkt. Mits goed uitgevoerd, zullen deze wijzigingen lokale partnerschappen beter in staat stellen om een aantal van de nieuwe uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd, aan te pakken. De ervaring wijst echter uit dat de noodzakelijkerwijs beknopte tekst van de EU-regelgeving onderhevig kan zijn aan verschillende en vaak verkeerde interpretaties op nationaal, regionaal en lokaal niveau. In dit hoofdstuk proberen wij daarom twee dingen te doen.

- In de eerste plaats brengen wij beknopt, zonder in detail te treden, enkele van de voornaamste wijzigingen in de externe omstandigheden in kaart waarmee lokale partnerschappen te kampen hebben, alsmede enkele van de reacties daarop waarvan zij moeten beslissen of zij deze ondersteunen;
- Ten tweede proberen wij een nadere toelichting te geven op *wat de Commissie verstaat* onder enkele van de belangrijkste bepalingen van de verordening, en geven wij voorbeelden van hoe deze op lokaal niveau kunnen worden gebruikt voor de aanpak van een aantal van de problemen die in het eerste deel zijn vastgesteld.

3.2. De nieuwe uitdagingen voor plaatselijke partnerschappen.

Er bestaat momenteel een brede consensus over het feit dat Europa wordt geconfronteerd met een reeks mondiale problemen op lange termijn, waaronder de zwakkere concurrentiepositie als gevolg van de opkomende economieën, de opwarming van de aarde en de uitputting van hulpbronnen, een stagnatie of terugloop van de reële lonen en de levensstandaard voor een groot deel van de bevolking, toenemende ongelijkheid en sociale spanningen, en bedreigingen voor het gezondheids- en socialezekerheidsstelsel, deels als gevolg van vergrijzing en demografische veranderingen. De Europa 2020-strategie is ontwikkeld om te helpen bij de aanpak van sommige van deze belangrijke vraagstukken en de

elf thematische doelstellingen van de VGB zijn ontworpen om ervoor te zorgen dat de ESF-fondsen hun middelen in de eerste plaats inzetten voor de meest dringende problemen.

Sinds het begin van de financiële crisis in 2007 kampen veel lokale partnerschappen echter ook met extra problemen die de hierboven vermelde onderliggende mondiale uitdagingen verergeren. De gevolgen van deze problemen lopen in heel Europa sterk uiteen, waardoor het uitermate moeilijk is om op EU-niveau tot gemeenschappelijke oplossingen te komen, hetgeen de toepassing van specifieke lokale benaderingen nog meer rechtvaardigt.

De geografische implicaties van deze veranderingen *binnen landen* zijn daarnaast zowel complex als uiteenlopend. Zo zal dit volgens sommigen leiden tot een sterkere concentratie van economische activiteit in de grote stedelijke centra; tot een vertraging of zelfs een terugloop van de groei in aantrekkelijke woonwijken en toeristische gebieden, en tot een aanhoudende sterke achteruitgang in gebieden die in grote mate afhankelijk zijn van de traditionele industriële sectoren, de bouw en/of overheidsbijdragen¹³. Dit alles is van invloed op de rol van en de relatie tussen verschillende soorten gebieden: tussen grote stedelijke gebieden, stedelijke agglomeraties en regionale en provinciale dienstencentra, tussen kustgebieden en de gebieden in het binnenland, tussen dichtbevolkte en meer afgelegen, dunbevolkte gebieden, en tussen stedelijke achterstandswijken en de meer welgestelde delen van onze steden.

De drijvende krachten achter het merendeel van de langetermijn- en meer recente ontwikkelingen zijn mondiaal en/of nationaal, dus de speelruimte waar partnerschappen op lokaal niveau over beschikken, is beperkt. Niettemin ondergaan de lokale context en de behoeften van mensen een ingrijpende verandering. De samenleving reageert al op deze ontwikkeling, op verschillende manieren, bijvoorbeeld door middel van nieuwe, meer sociaal en territoriaal gerichte vormen van ondernemerschap, door middel van diverse vormen van zelfhulp en collectieve benaderingen voor het inzetten van gemeenschapsmiddelen, door korte circuits¹⁴ te bevorderen en lokale, op de gemeenschap gebaseerde maatregelen tegen klimaatverandering te onderzoeken. De volgende ronde van lokale ontwikkelingsstrategieën moet gelijke tred houden met de belangrijkste veranderingen in de behoeften van burgers en zo mogelijk manieren vinden om de creatieve oplossingen van gewone burgers te ondersteunen die al naar voren zijn gebracht.

Ondanks de verschillen tussen landen zullen de meeste strategieën voor lokale ontwikkeling rekening moeten houden met enkele van onderstaande wijzigingen in de lokale context en de volgende vragen moeten beantwoorden:

- Tussen 2007 en 2012 is de **werkloosheid** in de EU gemiddeld met meer dan 47 % gestegen, met bijzonder ernstige gevolgen voor jongeren¹⁵. Eén op de twee jongeren in Spanje en Griekenland is werkloos, hoewel de verscheidenheid tussen landen en gebieden groot is. Het risico om niet alleen een hoogopgeleide generatie te verliezen, maar ook een enorme ontevreden en boze groep jongeren te creëren, is uiterst groot. *Welke maatregelen op korte en langere termijn kunnen worden getroffen om werkgelegenheid te scheppen en jongeren op lokaal niveau te ondersteunen?*

¹³ Laurent Davezies. 2012 La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale.

¹⁴ Korte circuits zijn korte leveringsketens; dat is het geval wanneer de tussenpersonen worden uitgeschakeld. Voor visserijbedrijven betekent dat dat vis direct vanuit de boot verkocht wordt zonder tussenkomst van een groothandel. Voor landbouwers kan het een winkeltje op de boerderij zijn, een "boerenmarkt", enz.

¹⁵ De werkloosheidspercentages stegen van 7,2 % in 2007 tot 10,5 % in 2012. De jeugdwerkloosheid steeg in diezelfde periode van 15,7 % naar 22,9 %. Eurostat

- **De binnenlandse consumptie is ingestort of stagneert in veel landen, met als gevolg dat** de markten voor nieuwe en bestaande ondernemingen vaak inkrimpen. Tegen deze achtergrond is het moeilijk om nieuwe banen te creëren en ligt de eerste prioriteit meestal bij het redden van bestaande banen. Sommige traditionele, primaire sectoren zoals landbouw, visserij en voedsel houden nog relatief goed stand, zodat het wellicht noodzakelijk wordt om hun rol binnen de lokale economieën te herzien. *Welke stappen kunnen worden ondernomen om de bestaande sectoren en ondernemingen meer concurrerend te maken? Wat voor steun is noodzakelijk voor startende ondernemers in het kader van stagnerende en teruglopende markten?*
- **Particuliere financiering** is in veel landen opgedroogd, waardoor het bovenstaande probleem wordt verergerd en het voor projectontwikkelaars zeer moeilijk wordt om de noodzakelijke aanvullende financiering voor EU-subsidies te vinden. *Hoe kunnen lokale gebieden toegang krijgen tot financieringsbronnen of zelf alternatieve bronnen creëren?*
- **Overheidsinvesteringen** zijn in de meeste landen teruggeschroefd, waardoor het moeilijker wordt om voor projecten medefinanciering door de overheid te vinden. In veel van de nieuwe lidstaten vormt een ontoereikende infrastructuur nog steeds een groot knelpunt voor de lokale ontwikkeling. Tegelijkertijd vormt het *onderhoud van de bestaande infrastructuur* in andere landen een steeds groter probleem. *Is het mogelijk om nieuwe (gedeelde) manieren te ontwikkelen om de bestaande publieke infrastructuur te gebruiken en te onderhouden?*
- **De uitgaven van overheidsmiddelen** zijn in veel landen sterk afgenomen, met als gevolg bezuinigingen in het onderwijs, de gezondheidszorg, de sociale dienstverlening en de sociale uitkeringen. Dit leidt tot minder banen en legt druk op de plaatselijke overheden om EU-middelen te gebruiken om nieuwe methoden te vinden voor het opzetten en leveren van basisvoorzieningen. *Kunnen CLLD-partnerschappen lokale platforms voor sociale innovatie worden die nieuwe methoden verkennen voor de verbetering van de sociale normen en tegelijkertijd middelen uit de particuliere sector en het maatschappelijk middenveld binnenhalen?*
- **Armoede en sociale uitsluiting** zijn in de meeste landen toegenomen. De geografische implicaties hiervan zijn echter complex. In sommige gevallen treedt er een terugkeer naar plattelandsgebieden of bepaalde stedelijke gebieden op, omdat de kosten van levensonderhoud daar lager zijn en zich daar familie en zelfhulpnetwerken bevinden. *Hoe kan deze nabijheid worden benut om de sociale verantwoordelijkheid en de solidariteit tussen rijke en arme gebieden, sectoren en groepen te verhogen?*
- **Klimaatverandering** en de noodzaak om over te schakelen naar een koolstofarme samenleving is centraal komen te staan binnen het EU-beleid en vormt nu een horizontale prioriteit op alle beleidsterreinen van de EU. De dringende noodzaak om de emissie van broeikasgassen terug te dringen en een nieuw economisch ontwikkelingsparadigma vast te stellen op basis van het begrip groene groei en het duurzame gebruik van hulpbronnen is een belangrijke verandering voor de volgende programmeringsperiode. *Kunnen CLLD-partnerschappen lokale reacties op deze uitdaging bedenken en ondersteunen?*

CLLD-partnerschappen hebben ook te maken met een compleet *andere bestuurscontext* dan in de beginperiode. Veel van deze partnerschappen hebben zich ontwikkeld van een klein en betrekkelijk ongedwongen communautair proefinitiatief tot initiatieven die breed worden toegepast in plattelandsgebieden en grote delen van de kustgebieden. Dit brengt veel extra verantwoordelijkheden en lasten met zich mee in de vorm van administratieve en controleprocedures. Tegelijkertijd worden de huidige top-downmodellen voor dienstverlening ook ter discussie gesteld en ontstaat er in toenemende mate interesse voor meer participatieve, responsieve en innovatieve manieren om aan sociale behoeften te voldoen die

dicht bij de CLLD-aanpak liggen. *Welke rol kunnen CLLD-partnerschappen spelen bij het testen en vormgeven van een nieuw bestuursmodel?*

In kader 1 hieronder staan enkele voorbeelden van de wijze waarop strategieën voor lokale ontwikkeling kunnen worden aangepast op grond van deze uitdagingen.

Kader 1: Voorbeelden van reacties op verschillende uitdagingen door de uitvoering van lokale ontwikkelingsstrategieën

Uitdaging	Mogelijke aanpak door middel van lokale ontwikkelingsstrategieën
Stijgende werkloosheid	<ul style="list-style-type: none"> • meer aandacht voor investeringen die banen opleveren (vaak uitbreidingen van bestaande ondernemingen en/of redelijk gebruikelijke arbeidsintensieve acties); • nieuwe activiteiten ondersteunen die verband houden met de renovatie van lokale huisvesting, lokale energieproductie, energiebesparing, hergebruik van bestaande gebouwen, recycling, enz.; • een nieuwe vorm van ondernemen ondersteunen, met inbegrip van de sociale economie en sociale ondernemingen; • Meer aandacht voor jongeren, de voorlichting aan jongeren en de overgang van studie naar werk; • Leerlingplaatsen, stages, uitzendwerk, begeleiding enz. ondersteunen; • ondersteuning van regelingen voor arbeidsbemiddeling en sociaal werk; • ondersteuning van aanvullende opleidingen en een actief arbeidsmarktbeleid; • ondersteuning van lokale valutaregelingen (LETS), tijdbanken, vrijwilligerswerk en andere systemen die ongebruikte financiële middelen voor werklozen ter beschikking stellen voor de bevrediging van lokale behoeften.
Krimpende markten	<ul style="list-style-type: none"> • ondersteuning van bestaande ondernemingen bij het betreden van nieuwe markten: promotie, marketing, kwaliteitscontrole, overheidssteun voor de export, overdracht van technologie, opleiding...; • nieuwe markten verkennen die samenhangen met klimaatverandering, energiebesparing en -productie, zorg, gezondheidszorg, cultuur en de digitale economie; • zorgen voor een goede vervolgondersteuning voor alle nieuwe ondernemingen (professionele markt- en haalbaarheidsonderzoeken, beroepsopleidingen, enz...); • gebruikmaken van openbare aanbestedingen (onder andere door de invoeging van sociale clausules) en campagnes voor het kopen van lokale producten; • ondersteuning van het gebruik van lokale valuta (LETS-regelingen) en tijdbanken om nuttige mogelijkheden te vinden voor de inzet van werklozen of mensen met onvoldoende werk, terwijl tegelijkertijd wordt voldaan aan de lokale behoeften; • de lokale bevolking mobiliseren ter ondersteuning van lokale winkels, diensten en ondernemingen (bv. Cashmob); • versterking van korte ketens en toeleveringsketens (bv.

	<p>boerenmarkten, producten direct van de boot kopen), lokale voedselsystemen (bv. "Incredible edible"¹⁶ en het PROVE-project in Portugal;¹⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> • verbetering van opleidingen en toegang tot stabiele of groeiende sectoren.
Gebrek aan particuliere financiering	<ul style="list-style-type: none"> • benutten van nieuwe financiële instrumenten (garanties en microkredietregelingen); • bevoorrechte betrekkingen met banken ontwikkelen; • de mogelijkheden van crowdfunding en andere nieuwe ideeën onderzoeken; • betaling in natura, vrijwilligerswerk en zelfhulpregelingen erkennen; • lokale spaarfondsden inschakelen om lokale projecten te ondersteunen, bijvoorbeeld door middel van coöperatieve of communautaire investeringen (Vallée de l'Aspe, Frankrijk); • de snelheid en het aanpassingsvermogen van de EU-subsidies (kleine subsidies, kaderregelingen...) aanzienlijk verhogen; • de bureaucratie met betrekking tot projecten terugdringen, bijvoorbeeld door het toepassen van forfaitaire bedragen, vereenvoudigde kosten, enz.
Bezuinigingen op overheidsinvesteringen	<ul style="list-style-type: none"> • verzoeken om EU-voorfinanciering; • veiligstelling van medefinanciering door de overheid vooraf tegen dezelfde voorwaarden als de EU-fondsen; • alternatief gebruik van openbare gebouwen, terreinen, enz.; • collectieve regelingen verkennen voor het gebruiken, delen en onderhouden van bestaande openbare infrastructuur (kinderdagverblijven, scholen, culturele centra, bejaardentehuizen, gezondheidscentra, sportcentra, openbare ruimten...).
Verlaging van de overheidsuitgaven	<ul style="list-style-type: none"> • relaties opbouwen met lokale werknemers in de publieke sector, zoals leerkrachten, maatschappelijk werkers, gezondheidsmedewerkers en met controle belaste ambtenaren voor ruimtelijke ordening en milieu, om complementaire en voorlichtingsdiensten te ontwikkelen; • sociaal innoverende projecten ondersteunen, die leiden tot een verbetering van de dienstverlening en/of het behoud van arbeidsplaatsen, evenals partnerschappen tussen de publieke en private sector en de sociale economie; • prioriteit verlenen aan preventie, delen, zelfhulp...
Armoede en sociale uitsluiting	<ul style="list-style-type: none"> • ondersteuning van lokale plannen voor sociale inclusie, geleid door mensen die kampen met armoede, met de hulp van deskundigen en andere belanghebbenden; • ondersteuning van de communautaire organisatie en zelfhulpgroepen; • delingsregelingen ondersteunen, zoals nieuwe vormen van vervoer als autodelen en carpoolen, en collectieve tuinen en

¹⁶ <http://incredibleediblenetwork.org.uk/about>

¹⁷ http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp_view/en/view_projects_en.cfm?action=detail&backfuse=isview&postcard_id=1184.

	<ul style="list-style-type: none"> percelen; • ondersteuning van sociale, duurzame en coöperatieve huisvestingsinitiatieven.
Klimaatverandering en de overgang naar een koolstofarme samenleving	<ul style="list-style-type: none"> • bestaande partnerschappen uitbreiden teneinde nieuwe partners met kennis en ervaring op het gebied van klimaatverandering en duurzame ontwikkeling op lokaal niveau op te nemen; • lokale en op de gemeenschap gebaseerde initiatieven ondersteunen die erop gericht zijn de emissies van broeikasgassen terug te dringen en/of de overgang naar een koolstofarme samenleving te vergemakkelijken; • “duurzaamheid” als horizontale doelstelling in de lokale strategie opnemen en een systeem opzetten om de vooruitgang in de richting van de omschreven doelstellingen te meten.

Dit zijn slechts enkele van de stappen die CLLD-partnerschappen moeten overwegen om ervoor te zorgen dat lokale strategieën tegemoet kunnen komen aan de nieuwe uitdagingen voor hun regio's. Wij zullen ons nu richten op de nieuwe verordening en hoe deze hen hierbij kan helpen.

3.3 Nieuwe of verbeterde aspecten van de verordeningen

Deels in reactie op het verslag inzake LEADER van de Rekenkamer zijn een aantal van de specifieke kenmerken van LEADER in de verordeningen versterkt. Hiertoe behoren: de bepalingen ter vaststelling van de minimale inhoud van de strategieën en ter verbetering van de kwaliteit ervan; de bepalingen ter verduidelijking van de minimale taken van de groepen en ter bescherming van hun autonomie; een grotere nadruk op dynamisering en capaciteitsopbouw door middel van betere voorbereidende steun en een hoger toewijzingspercentage voor werkingskosten; versterking van de rol van maatschappelijke organisaties en de particuliere sector; en stroomlijning van de grensoverschrijdende samenwerking (door de fondsspecifieke verordeningen van het EFMZV en het ELFPO). Deze en andere bepalingen kunnen bijdragen aan het versterken van het vermogen van de groepen om op enkele van bovengenoemde uitdagingen te reageren. Op de volgende bladzijden wordt uitgelegd wat de Commissie met deze bepalingen bedoelt en worden er voorbeelden gegeven van hoe deze kunnen worden toegepast.

3.3.1. Nieuwe of verbeterde aspecten van de strategie

Artikel 33, lid 1, VGB beschrijft de minimale inhoud van de strategieën voor CLLD (zie kader 2 hieronder).

Kader 2: Artikel 33 VGB inzake strategieën voor lokale ontwikkeling

1. Een CLLD-strategie omvat ten minste de volgende elementen:
 - a) een definitie van het gebied en de populatie waarop de strategie betrekking heeft;
 - b) **een analyse van de ontwikkelingsbehoeften en mogelijkheden van het gebied**, met een analyse van de sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen;
 - c) een beschrijving van de strategie en de doelstellingen ervan, een beschrijving van de **geïntegreerde** en **innovatieve** kenmerken van de strategie en een hiërarchie van

doelstellingen, met meetbare streefdoelen voor outputs of resultaten. Streefdoelen met betrekking tot resultaten kunnen in kwantitatieve of kwalitatieve termen worden uitgedrukt. De strategie moet aansluiten bij de desbetreffende programma's van alle betrokken ESI-fondsen in kwestie;

- d) een beschrijving van het proces om de **gemeenschap** bij de ontwikkeling van de strategie te betrekken;
- e) **een actieplan** waaruit blijkt hoe de doelstellingen in acties worden omgezet;
- f) een beschrijving van de **beheer- en toezicht**regelingen van de strategie waaruit blijkt dat de plaatselijke actiegroep in staat is de strategie uit te voeren en een beschrijving van de **specifieke evaluatieregelingen**;
- g) het **financiële plan** van de strategie, met de geplande toewijzing uit elk van de betrokken ESI-fondsen.

In de volgende paragrafen geven wij een korte toelichting op wat de Europese Commissie aantekent bij enkele van de belangrijkste voorwaarden (vetgedrukt), samen met voorbeelden.

- **Wat verstaat de Commissie onder "een definitie van het gebied en de populatie waarop de strategie betrekking heeft"? (artikel 33, lid 1, VGB) (stap 3 en 6 in hoofdstuk 2)**

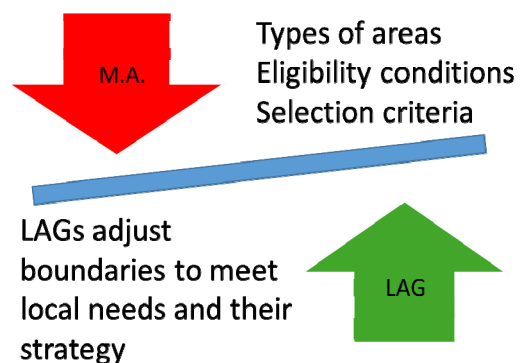
Het belangrijkste punt hierbij is dat de vaststelling van het gebied en de bevolking overeen moet komen met en gerechtvaardigd moet worden door de strategie die de gemeenschap voornemens is uit te voeren. Het aantal inwoners van de doelgebieden mag niet lager zijn dan 10 000, om te zorgen voor de voor de strategie vereiste kritische massa. Ook mag dit aantal niet hoger zijn dan 150 000, zodat er sprake blijft van een gevoel van identiteit en de lokale bevolking rechtstreeks kan worden betrokken bij de besluitvorming. Uitzonderingen kunnen echter ook gerechtvaardigd zijn (bijvoorbeeld in het geval van eilanden of dichtbevolkte gebieden en wijken) als dit binnen de strategie past.

Op dit moment bestaat het risico dat de druk om kosten te verlagen en middelen te combineren zal leiden tot steeds grotere gebieden zoals die gebruikt worden bij "economische planning" en waar een echt gevoel van identiteit ontbreekt en de lokale bevolking weinig gelegenheid tot deelname krijgt.

De bedoeling van de algemene EU-voorwaarden is dat zij de lidstaten een kader bieden voor een selectie van gebieden in hun programma's die aansluit op hun eigen nationale prioriteiten voor verschillende soorten gebieden.

Afbeelding 2: Vaststellen van de grenzen

Zij kunnen dit doen door bepaalde subsidiabiliteitsvoorwaarden en/of -criteria vast te stellen die worden gebruikt bij het kiezen tussen verschillende gebieden. De subsidiabiliteitsvoorwaarden voor visserijgebieden kunnen bijvoorbeeld havens onder een bepaalde omvang omvatten of bepaalde delen van de kust, de afstand van de zee of het water, doorlopende gebieden, enzovoort. Selectiecriteria kunnen bijvoorbeeld het absolute of relatieve belang van werkgelegenheid in de visserij omvatten, trends in aanvoer, het belang van kleinschalige kustvisserij, de bevolkingsontwikkeling, enz.



Het doel van de Commissie is echter dat *lokale partnerschappen* besluiten over de *exacte grenzen* van hun gebieden aan de hand van een bottom-upbenadering op basis van wat zij willen bereiken. Dit kan worden gerechtvaardigd door te verwijzen naar:

- ✓ de fysieke of geografische samenhang van het gebied (eilanden, bergketens, riviermondingen, rivieren, bebouwde stedelijke gebieden);
- ✓ de culturele identiteit en gemeenschappelijke sociale vraagstukken van het gebied (de concentratie van Roma, migranten, werkloosheid,...);
- ✓ de concentratie van economische bedrijvigheid (soorten landbouw, visserij, bepaalde teruglopende of groeiende sectoren...).

Deze punten kunnen worden beoordeeld en in aanmerking worden genomen bij de definitieve selectie van partnerschappen.

In het verleden maakten sommige lidstaten een voorselectie van de gebieden aan de hand van een top-downbenadering, terwijl andere lidstaten voorstellen voor het gehele grondgebied toestonden. Beide uitersten brengen risico's met zich mee. In het eerste geval kunnen er starre en kunstmatige gebieden ontstaan die niet wezenlijk voortbouwen op lokale verbanden. De tweede benadering kan leiden tot zeer veel inschrijvingen en politieke druk om de begroting te veel uit te smeren. De Commissie stelt daarom voor een combinatie van top-down- en bottom-upbenaderingen te hanteren.

Kader 3: Voorbeelden van de vaststelling van het gebied in Portugal en Finland

Op basis van de criteria in de EVF-verordening heeft Portugal 45 gemeenten aangewezen die in aanmerking komen voor financiering uit as 4: 39 gemeenten langs de kust van Portugal's vasteland en 6 op de Azoren. De indicatoren die Portugal hiervoor gebruikte, omvatten een daling van de visserijactiviteiten, gemeten in termen van de terugloop in de vangst tussen 1999 en 2005, en afhankelijkheid van visserijactiviteiten, gedefinieerd als 3 % of meer van de beroepsbevolking die werkzaam is in de sector. Dit percentage omvat ook arbeiders die werkzaam zijn in de Portugese zeezoutsector, een belangrijk onderdeel van de maritieme activiteiten van Portugal in bepaalde gebieden.

Lokale partnerschappen kregen vervolgens de mogelijkheid om hun specifieke gebieden voor lokale visserijgroepen voor te stellen binnen de op nationaal niveau voorgestelde grenzen. Daarnaast bleek er ruimte te zijn voor gemotiveerde uitzonderingen. Zo stemde de MA ermee in dat de lokale visserijgroep Oeste drie gemeenten opnam die onder de gemeente Lourinhã, aan de zuidelijke punt van hun grondgebied, vallen en die oorspronkelijk waren uitgesloten van de aangewezen gebieden vanwege de geringe afstand tot een grote stad (Lissabon). Dit werd gerechtvaardigd door de aanwezigheid van een aantal kleinschalige vissersvaartuigen die vanuit Lourinhã opereren, maar vis aanvoeren naar het grondgebied van de lokale visserijgroep als dichtstbijzijnde aanvoerplaats. De integratie van deze meer geïsoleerde visserijgemeenschappen in het ontwikkelingsprogramma van de lokale visserijgroep werd belangrijk geacht.

Finland geeft een ander voorbeeld waarbij voldoende flexibiliteit wordt geboden om te voorzien in zorgvuldig afgewogen behoeften. Hoewel de EVF-verordening aanbeveelt dat gebieden van lokale visserijgroepen kleiner zijn dan NUTS 3-gebieden, heeft DG MARE in het geval van Finland, gezien de extreem lage bevolkingsdichtheid in bepaalde gebieden, ingestemd met gebieden van lokale visserijgroepen die groter zijn dan normaal, zodat zij kunnen beschikken over een kritische massa van werknemers in de visserijsector. Bovendien heeft een afwegingsproces van de prestaties en ter verbetering van de toekomstige

resultaten ervoor gezorgd dat lokale visserijgroepen kleine aanpassingen aan hun grenzen hebben voorgesteld voor de volgende programmeringsperiode.

Voor nader bronmateriaal, zie hieronder.¹⁸

- **Wat verstaat de Commissie onder "een analyse van de ontwikkelingsbehoeften en mogelijkheden van het gebied"? (artikel 33, lid 1, onder b), VGB) (stap 1 en 4 in hoofdstuk 2)**

In de verordening staat dat deze analyse "een analyse van de sterke punten, zwakke punten, kansen en bedreigingen (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*) moet omvatten". SWOT-analyses zijn al enige tijd de gangbare praktijk in nationale, regionale en lokale, door de Commissie ondersteunde programma's. In werkelijkheid zijn veel van deze analyses echter buitengewoon algemeen, waardoor zij vaak van toepassing kunnen zijn op bijna elk vergelijkbaar gebied in de EU. Hoewel de ontwikkelingsbehoeften en -mogelijkheden gebaseerd moeten zijn op de SWOT-analyse, is hiervoor bovendien in het algemeen een tweede analysefase nodig. In sommige strategieën wordt simpelweg een niet-gerangschikte lijst van behoeften vermeld zonder te motiveren hoe deze behoeften zich verhouden tot de SWOT. De Commissie wil deze situatie verbeteren en ervoor zorgen dat de "analyse van de ontwikkelingsbehoeften en -mogelijkheden" een waardevol instrument wordt voor het ontwikkelen van een sterke interventielogica en er een sterkere resultaatgerichtheid wordt gewaarborgd.

SWOT-analyse

	Sterke punten	Zwakke punten
Kansen	Versterken om kansen aan te grijpen	Wegnemen om kansen te benutten
Bedreigingen	Beschermen tegen toekomstige bedreigingen	Voorkomen om valkuilen te vermijden

Bij het uitvoeren van een SWOT-analyse moeten lokale partnerschappen rekening houden met het volgende:

- ✓ De in de SWOT vermelde punten moeten duidelijk berusten op bewijsmateriaal dat voortvloeit uit de diagnose van het gebied.
- ✓ De punten moeten toegespitst zijn op de specifieke kenmerken van het gebied en duidelijk maken waarin dit van andere verschilt, en niet alleen een opsomming geven van de veelvoorkomende kenmerken van belangrijke sectoren, zoals landbouw of visserij, of van doelgroepen, zoals jongeren of vrouwen. Helaas zijn sommige SWOT-analyses dusdanig algemeen dat ze overal op kunnen worden toegepast.
- ✓ Evenveel, zo niet meer aandacht moet uitgaan naar het in kaart brengen van de kansen en de "waardevolle eigenschappen" en de beschrijving van de zwakke punten en de bedreigingen. De strategie moet toekomstgericht zijn en niet louter defensief.

¹⁸ Nader bronmateriaal: FARNET-beginnershandleiding 1, hoofdstuk 2. Gebiedsafbakening
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

- ✓ Het heeft geen zin om een ongedifferentieerde verlanglijst van alle behoeften op te stellen. Zelfs in dit stadium is het belangrijk om behoeften en mogelijkheden te rangschikken en hen prioriteiten toe te kennen.
- ✓ Het stellen van prioriteiten of rangschikken moet gebaseerd zijn op bewijs en rekening houden met de met redenen omklede standpunten van de lokale actoren, zoals hieronder uiteen wordt gezet.
- ✓ Het lokale partnerschap moet onderscheid maken tussen wat het wil bereiken en wat het kan bereiken met de beschikbare middelen en programma's.

Zie de voorbeelden van strategieën voor de lokale ontwikkeling van visserijgebieden in Frankrijk, Spanje, Finland en Schotland en het overige bronmateriaal hieronder¹⁹.

- **Wat verstaat de Commissie onder "een beschrijving van de geïntegreerde kenmerken van de strategie" (artikel 33, lid 1, onder c), VGB) (stap 4 en 7 in hoofdstuk 2)**

In de VGB wordt bepaald dat CLLD "wordt uitgevoerd door middel van geïntegreerde (artikel 33, lid 1, onder c)) en multisectorale gebiedsgebonden strategieën" (artikel 32, lid 2, onder c)). De betekenis van geïntegreerd en multisectoraal heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld en moet worden aangepast aan het type probleem en het betrokken gebied. De term werd oorspronkelijk gebruikt in de eerste LEADER-programma's voor plattlandsgebieden, die zichzelf moesten onderscheiden van het traditionele top-down landbouwbeleid van de sector. Het acroniem LEADER staat (in het Frans) voor "Verbindingen tussen acties voor de ontwikkeling van de plattelandseconomie". Partnerschappen werden gezien als katalysatoren die gebruik zouden maken van alle mogelijke lokale versterkende factoren tussen sectoren, zoals landbouw, voedsel, ambachten, plattelandstoerisme, lokale diensten en het milieu. Hiertoe zouden zij "geïntegreerde" reeksen steunmaatregelen opstellen (zoals opleidingen, kapitaalsubsidies, promotionele ondersteuning, bedrijfssteuning) die alle in dezelfde strategische richting zouden wijzen. Aangezien de meeste LEADER-programma's plaatsvonden in tamelijk dunbevolkte plattlandsgebieden, konden ze een holistische benadering hanteren bij de integratie van een groot deel van de motoren van lokale ontwikkeling.

Zelfs in deze gevallen werd echter duidelijk dat een endogeen programma als LEADER bepaalde aspecten kon beïnvloeden, maar dat andere buiten bereik lagen. In Finland werd een nuttig onderscheid gemaakt tussen "plattlandsontwikkelingsbeleid in engere zin", doorgaans binnen de werkingssfeer van het ministerie van Landbouw en Plattlandsontwikkeling, en "plattlandsontwikkelingsbeleid in bredere zin", dat betrekking had op beleidsterreinen, zoals vervoer, onderwijs en gezondheid, die aanzienlijke invloed hadden op de vorm van plattlandsontwikkeling, maar moeilijker te beïnvloeden waren op lokaal niveau.

¹⁹ Geselecteerd bronmateriaal:

- Voorbeelden van geïntegreerde strategieën voor visserijgebieden in heel Europa. Samenvattingen en integrale voorbeelden
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>
- LEADER-toolkit inzake strategievorming. Paragraaf A over de inhoud van de strategie voor lokale ontwikkeling aan de hand van video's. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm.
- FARNET-beginnershandleiding 1. Hoofdstuk 4b - Het ontwikkelen van doeltreffende strategieën
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.
- PowerPoint van de LEADER-groep over het Griekse eiland Lesbos en de manier waarop daar lokale belanghebbenden worden betrokken bij het vaststellen van de lokale behoeften.
http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC.

Dit betekent dat zelfs op het platteland integratie niet inhoudt dat strategieën erop gericht moeten zijn om alles tegelijk aan te pakken of overal hetzelfde gewicht aan toe moeten kennen. Zoals eerder vermeld, moeten gemeenschappen keuzes maken en zich concentreren op de doelstellingen en acties die de grootste kans van slagen hebben als het gaat om de totstandbrenging van de door hen gewenste veranderingen. In steden en bij de aanpak van complexe sociale problemen in dichtbevolkte gebieden geldt dit zelfs nog meer. In deze gevallen kan er al een voorgeschiedenis van eerdere initiatieven bestaan en kunnen er diverse organisaties actief zijn op hetzelfde gebied. Lokale partnerschappen moeten daarom hun strategieën dusdanig opstellen dat die bijdragen aan datgene wat al bestaat en en daarvoor maximale steun zoeken.

Deze interpretatie verruimt het toepassingsgebied van CLLD naar het soort thematische doelstellingen en investeringsprioriteiten dat met name relevant is voor de sociale en regionale fondsen – zolang de strategieën dusdanig worden ontworpen en uitgevoerd dat de volledige waarde van lokale territoriale verbindingen tot uiting komt.

Integratie kan betekenen:

- ✓ beginnen met een of meerdere vraagstukken, thema's, problemen of doelgroepen die de gemeenschap mobiliseren, maar deze vervolgens in een bredere context plaatsen en externe verbindingen creëren met andere sectoren en actoren die de situatie kunnen beïnvloeden;
- ✓ verticale verbindingen tot stand brengen binnen sectoren en toeleveringsketens, alsmede horizontale verbindingen tussen sectoren;
- ✓ achtergestelde gebieden in contact brengen met kansrijke gebieden (bv. plattelandsgebieden met marktsteden en achterstandswijken met centra voor werkgelegenheidsgroei);
- ✓ verbindingen tot stand brengen tussen lokale, regionale en nationale bestuursniveaus. Dit is vooral belangrijk als het gaat om "verankerde" sectoren en instellingen als scholen, ziekenhuizen en universiteiten;
- ✓ ervoor zorgen dat de verschillende lokale steunmaatregelen onderling op elkaar aansluiten en elkaar versterken teneinde dezelfde strategische doelstellingen te verwezenlijken. Integratie in de zin van wat er wordt gedaan, wie het doet, en hoe dit wordt gedaan.

Kader 4: Voorbeeld van een strategie met een geïntegreerde vorm in het kader van "My Generation URBACT"

Hoewel de 12 partnersteden in het project My Generation URBACT voor verschillende uitdagingen stonden, kwamen alle partijen tot de conclusie dat jongeren echte mede-ontwikkelaars van de uit te voeren oplossingen moesten worden. Daartoe pasten deze partnersteden een reeks van participatieve technieken toe, die zijn ontwikkeld om jongeren centraal te stellen binnen lokale strategieën.

In Europa, zo voerden zij aan, is het beleid voor de ondersteuning van jongeren te versnipperd en van te korte duur. Daarnaast lijdt dit beleid ook onder het feit dat het eenzijdig gericht is op één doel, terwijl de verscheidenheid aan problemen vraagt om geïntegreerde maatregelen. Met andere woorden, hoewel dit beleid is gericht op de specifieke problemen van jongeren, werd aan de hand van dit beleid getracht om lokale koppelingen te leggen tussen alle belangrijke beleidsterreinen die betrekking hebben op jongeren. Ruim tweeënhalf jaar lang zijn de partnersteden bezig geweest met het vaststellen van doeltreffend lokaal beleid op drie onderling verbonden gebieden: kansarme jongeren een betere toegang bieden tot reeds bestaande sociale diensten in de steden; bruggen slaan tussen beroepsopleidingen, onderwijs en het bedrijfsleven; de coördinatie tussen de verschillende actoren verbeteren en jongeren betrekken bij het besluitvormingsproces. <http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>

- **Wat verstaat de Commissie onder "een beschrijving van de innovatieve kenmerken van de strategie"? (artikel 33, lid 1, onder c), VGB) (stap 4 en 7 in hoofdstuk 2)**

In het kader van CLLD hangt innovatie niet noodzakelijkerwijs samen met hoogwaardige onderzoeken en ontwikkeling of met nieuwe technologie (hoewel deze natuurlijk niet uitgesloten zijn). De rechtvaardiging van het innoverende karakter van de strategie hangt in feite nauw samen met de vraag "Wat wil de gemeenschap veranderen?" CLLD-strategieën zijn per definitie plaatsgebonden en relatief kleinschalig. Deze strategieën bezitten niet het vermogen om de leefomstandigheden voor iedereen in één keer te veranderen. Zij moeten derhalve worden gericht op acties die een multiplier- of sneeuwbaaleffect hebben op de lokale ontwikkeling. In plaats van alle beschikbare beperkte middelen te gebruiken om tegemoet te komen aan de basisbehoeften, is het idee om met een frisse blik zowel naar problemen als mogelijkheden te kijken en nieuwe benaderingen te onderzoeken die tot meer duurzame oplossingen op de langere termijn kunnen leiden.

De Commissie heeft in dit verband de definitie van innovatie binnen CLLD doelbewust opengelaten, in plaats van deze op voorhand in te vullen, waardoor, per definitie, de ruimte voor lokale creativiteit zou worden ingeperkt. Innovatie kan betrekking hebben op nieuwe diensten, nieuwe producten en nieuwe manieren van werken in een lokale context (artikel 32, lid 2, onder d)). Uiteraard hoeft niet de volledige strategie innovatief te zijn, aangezien partnerschappen vaak vertrouwen moeten kweken door aan te tonen dat zij ook aan bepaalde basisbehoeften op korte termijn kunnen voldoen.

Door de verschillende belanghebbende partijen in een gebied samen te brengen en door een dialoog met externe instellingen zoals universiteiten, onderzoekscentra en de hogere bestuurlijke niveaus aan te gaan, heeft CLLD een enorm potentieel om bestaande bronnen op nieuwe en creatieve manieren te gebruiken. In het ideale geval kunnen partnerschappen uitgroeien tot platformen voor "sociale innovatie" en vervolgens meer middelen binnenhalen

met het oog op schaalvergroting. Succesvolle ideeën kunnen dan worden geanalyseerd, gedocumenteerd en overgedragen door de verschillende netwerken van CLLD-actoren op EU-, nationaal en regionaal niveau.

Innovatie van CLLD:

- ✓ kan betrekking hebben op nieuwe producten, diensten of manieren van werken in een lokale context;
- ✓ heeft vaak een multiplier- of sneeuwbaaleffect op de veranderingen die de gemeenschap wenst te bewerkstelligen;
- ✓ kan betrekking hebben op een of meer kleinschalige acties en prototypen of op een grootschaliger vlaggenschipproject dat de gemeenschap mobiliseert;
- ✓ vindt nieuwe methoden voor het activeren en gebruikmaken van de bestaande middelen en vaardigheden in de gemeenschap;
- ✓ bouwt samenwerkingsverbanden op tussen de verschillende actoren en sectoren;
- ✓ omvat eventueel, hoewel niet per definitie, betrokkenheid van universiteiten of geavanceerd onderzoek en ontwikkeling;
- ✓ kan een platform voor sociale innovatie vormen, dat vervolgens kan worden opgeschaald en ruimer worden toegepast door middel van uitwisseling, samenwerking en netwerkvorming.

Het innovatiecluster maakt een wezenlijk deel uit van het strategisch LEADER-plan 2007-2013 van West Cork. Het cluster bouwt voort op eerdere initiatieven (zoals het West Cork Fuchsia Brand) en richt zich op de ondersteuning van belangrijke economische sectoren met diversificatiepotentieel (voedsel, toerisme, ambachten, enz.), alsook van ontwikkelingsactiviteiten en -processen (marketing, opleiding en onderwijs, ontwikkelingsagentschappen, netwerken en verenigingen, enz.). Het cluster is in 1998 commercieel van start gegaan en inmiddels uitgegroeid tot een zakelijk netwerk van 160 erkende ondernemingen met merkproducten van hoogwaardige kwaliteit binnen de sectoren levensmiddelen, toerisme, ambachten en andere sectoren (landbouw, maritiem, detailhandel). Daarnaast werkt het cluster samen met de Universiteit van Cork aan bepaalde programma's.

Typen activiteiten die worden ondersteund door het cluster in de programmeringsperiode 2007-2013 zijn: de ontwikkeling van een nieuw programma "Energie van landbouwbedrijven", waaronder biobrandstoffen, wind, zon, water en warmte; het uittesten en evalueren van nieuwe marketing- en promotionele activiteiten voor het Fuchsia Brand; ontwikkelingsondersteuning van diversificatieprojecten onder Fuchsia Brand-deelnemers op het gebied van culinair toerisme, ambachten en recreatie; en adviesdiensten en opleidingen voor ondernemingen die zich bezighouden met scheppende kunst en de productie van digitale media.

Dit model bouwt voort op eerdere successen door een stimulerend klimaat voor innovatie te scheppen en in de loop van de tijd een kritische massa aan activiteiten op te bouwen. In 2005 genereerden Fuchsia Brand en de daaraan verwante activiteiten 106 miljoen euro, waarvan 69 miljoen euro binnen de regio bleef en gebruikt werd ter ondersteuning van ongeveer 1 131 lokale, voltijdequivalente banen.

Zie onderstaand bronmateriaal²⁰.

- **Wat verstaat de Commissie onder een "hiërarchie van doelstellingen, met inbegrip van meetbare streefdoelen voor de outputs of resultaten"? (artikel 33, lid 1, onder c), VGB) (stap 4 en 7 in hoofdstuk 2)**

Het eerder genoemde verslag van de Rekenkamer voerde aan dat "lokale strategieën centraal moeten staan binnen de LEADER-aanpak, zodat de partnerschappen hieraan hun bestaansrecht ontleen en strategieën een meerwaarde bieden door middel van lokale oplossingen die zijn toegesneden op de verwezenlijking van de lokale doelstellingen van plattelandontwikkeling". Helaas is dit soms niet het geval. De Rekenkamer meldde dat veel strategieën "slechts als financieringsaanvraag bij de managementautoriteit dienden" en dat hun doelstellingen niet "specifiek, meetbaar en binnen een gestelde termijn haalbaar" waren.

²⁰ Geselecteerd bronmateriaal:

- 'Focus Group 2- Extended Report: Preserving the Innovative Character of Leader, November 2010' http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/1_focus-group2_extended-report_final.pdf.
- EU Rural Review 2: Creativity and Innovation in EU Rural Development. 2009. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A.

In het verleden verlieten veel strategieën zich buitensporig op algemene doelstellingen als "de verbetering van de kwaliteit van leven" of "duurzame ontwikkeling". Dit is deels te wijten aan de hoge mate van onzekerheid waarmee de ontwerpers van de strategie vaak te kampen hebben en aan de flexibiliteit die ze willen behouden om op veranderingen en onvoorziene gebeurtenissen te reageren. Verderop in dit document zullen wij zien dat er andere manieren zijn om deze flexibiliteit tot stand te brengen. Het vaststellen van te algemene doelstellingen kan ertoe leiden dat de strategie bijna zinloos wordt, onderworpen aan de invloed van lokale belangengroepen en onmogelijk te controleren.

Met het oog op de verbetering van de kwaliteit van de strategieën is de Commissie van mening dat zij moeten worden gebaseerd op een duidelijke "interventielogica", die door de plaatselijke gemeenschap is afgesproken op grond van vragen als: "Wat willen we veranderen?", "Wat willen we voor het jaar X hebben bereikt?", "Wat betekent succes precies?", "Waaruit blijkt dat we succes hebben geboekt?".

Tussen 2014 en 2020 moet de empirische basis worden gevormd door duidelijk meetbare streefdoelen voor "outputs", zoals het aantal personen in opleiding, en voor "resultaten", zoals het aantal personen dat werk heeft gevonden als gevolg van die opleiding.

Voor resultaten geldt dat "doelen in kwantitatieve of kwalitatieve termen kunnen worden uitgedrukt" (artikel 33, lid 1, onder c)); de Commissie beveelt aan deze in "SMART"-termen uit te drukken.

SMART-doelstellingen

1. **Specifiek** – een doelstelling moet duidelijk vermelden waar de strategie naar streeft en met welke middelen dat wordt gedaan
2. **Meetbaar** – een doelstelling moet een meetbasis en een meetbaar doel bevatten, of deze nu wordt uitgedrukt in kwantitatieve of kwalitatieve termen
3. **Achievable (realiseerbaar)** – een doelstelling moet technisch haalbaar zijn binnen het toepassingsgebied van de voorgestelde strategie
4. **Realistisch** – een doelstelling moet realistisch zijn met het oog op de ter beschikking gestelde middelen, de vastgestelde termijn, de omvang van de doelgroepen, enz.
5. **Tijdgebonden** – een doelstelling moet een tijdschema en een datum bevatten waarbinnen het doel verwezenlijkt moet zijn.

Ter compensatie van de vaststelling van concrete resultaatsdoelstellingen beveelt de Commissie aan dat lokale partnerschappen en managementautoriteiten methoden afspreken om strategieën te kunnen bijstellen om in te spelen op veranderende omstandigheden en rekening te houden met eerdere ervaringen. De meest voor de hand liggende manier om dit te doen is door gebruik te maken van het evaluatievereiste vermeld in artikel 33, lid 1, onder f) (zie hieronder).

De verordening verwijst ook naar een "een hiërarchie van doelstellingen", waarmee duidelijk wordt gemaakt dat niet alles in één keer kan worden bereikt en dat de gemeenschap gezamenlijk een besluit moet nemen over de belangrijkste doelstellingen en de acties moet selecteren die het meeste zullen bijdragen aan de verwezenlijking daarvan. Op deze wijze kunnen de strategieën duidelijk worden gebruikt om burgerinitiatieven ter plaatse te ondersteunen en om een aantal problemen die in het eerste deel van dit hoofdstuk worden vermeld, aan te pakken.

Kader 6: Doelgerichtheid en toezicht bij IRD Duhallow

IRD (geïntegreerde plattelandsontwikkeling) Duhallow heeft een interessant systeem ontwikkeld ter bevordering van de koppelingen tussen de algemene doelstellingen van hun lokale ontwikkelingsstrategieën en de lopende projecten, die dusdanig zijn opgezet dat gemeenschappelijk eigendom en een verbeterde doelgerichtheid en toezicht zijn gewaarborgd. In principe worden de algemene doelstellingen van de strategie opgesteld na een langdurig proces van overleg met de gemeenschap rond vier belangrijke thema's: verbetering van de kwaliteit van leven, het stimuleren van creativiteit, economische groei en de leefomgeving. Een inventarisatie van de behoefte aan sociale, economische en ecologische middelen van de regio wordt uitgevoerd met behulp van de op bestaande vermogens gebaseerde aanpak voor communautaire ontwikkeling, die zich richt op de vermogens en potentiële vermogens van een gebied (in plaats van alleen gericht te zijn op de zwakke punten en lacunes). Hiermee wordt het strategisch kader bepaald, dat kan worden aangepast aan specifieke inschrijvingen.

Deze algemene doelstellingen worden dan opgedeeld in kleinere, meetbare doelstellingen, die ingevuld en gecontroleerd worden door vanuit de gemeenschap geleide lokale werkgroepen. Zo heeft de werkgroep Jeugd en Onderwijs bijvoorbeeld 20 leden, bestaande uit mensen van lokale scholen of jongerenorganisaties, beleidsmakers en jongeren zelf. De

27 vastgestelde doelen zijn meetbaar: tien nieuwe jeugdclubs, vier jongerencafé's, 20 opgeleide jeugdleiders, enz.

De vastgestelde outputindicatoren wezen uit dat er voor juni 2011 drie jeugdclubs en geen cafés waren opgezet en 30 jeugdleiders waren opgeleid. De werkgroep komt acht of negen keer per jaar bij elkaar en analyseert dan de resultaten en stelt verbeterpunten vast. De acties van de werkgroep moeten worden goedgekeurd door het bestuur van de lokale actiegroep.

Zie de ENPO-factsheet over de aanpak van de Duhallow-partnerschappen voor de vaststelling van indicatoren waarmee de toegevoegde waarde van LEADER wordt geconstateerd:

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04_infosheet.pdf

Voor nader bronmateriaal, zie hieronder²¹

- **Wat verstaat de Commissie onder "de strategie moet aansluiten bij de desbetreffende programma's van alle betrokken ESI-fondsen in kwestie"? (artikel 33, lid 1, onder c), VGB) (stap 4 en 7 in hoofdstuk 2)**

CLLD-strategieën moeten niet als eilanden worden beschouwd. Het zijn flexibele instrumenten om in de specifieke behoeften van de verschillende lokale gebieden te voorzien – *op manieren die leiden tot concrete resultaten en voordelen voor de betreffende programma's* (zie het voorbeeld waarbij LEADER als instrument is ingezet voor integrale ruimtelijke ordening in Andalusië, Spanje – hoofdstuk 6)²²

In de voor managementautoriteiten gepubliceerde leidraad over CLLD heeft de Commissie uitgelegd dat zij zichzelf ten doel heeft gesteld om lokale gemeenschappen grote flexibiliteit toe te staan als het gaat om het toepassingsgebied van hun strategie en de subsidiabiliteit van gefinancierde acties, zolang de samenhang met de betrokken programma's in acht wordt genomen, het regelgevingskader volledig wordt nageleefd en het risico van dubbele financiering naar behoren wordt ingeperkt. Dit stelt lokale gemeenschappen in staat om inventief te zijn en lokale strategieën aan te passen aan het soort nieuwe uitdagingen die in het eerste deel van dit hoofdstuk worden vermeld.

Deze combinatie van lokale flexibiliteit en een duidelijke bijdrage aan doelstellingen van een hoger niveau kan op verschillende manieren worden bereikt.

- ✓ Ter vereenvoudiging van de programmering moet CLLD onder één specifiek(e) investeringsprioriteit/aandachtsgebied of prioriteit van de Unie worden

²¹ Bronmateriaal betreffende artikel 33, lid 1, sub c, VGB:

- ENPO-richtsnoeren inzake de inhoud van de strategieën voor lokale ontwikkeling met video's. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm.
- *Strategy Design - How to prioritize between different objectives?* over de LEADER-toolkit: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-prioritize-between-different-objectives_en.cfm.
- FARNET-beginnershandleiding 1, hoofdstuk 4b <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.

²² Het gebruik van LEADER als instrument voor geïntegreerde territoriale planning in Andalusië, Spanje http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf.

geprogrammeerd²³. De steun die in het kader van door lokale ontwikkeling geleide strategieën is verleend, kan echter bijdragen aan alle elf thematische doelstellingen van de VGB.

- ✓ CLLD-strategieën moeten aangeven op welke wijze hun participatieve, lokale aanpak overeenkomt met en bijdraagt aan de prioriteiten van het programma/de programma's waaruit zij financiering ontvangen.
- ✓ Tegelijkertijd geldt dat, indien CLLD wordt ingezet om een aantal van de programmadoelstellingen volledig te verwezenlijken, het uitvoeringssysteem dusdanig moet worden aangepast dat er optimaal geprofiteerd kan worden van de aanpak voor de bevrediging van de specifieke lokale behoeften waar de strategie op is gericht.
- ✓ Wanneer een strategie voor lokale ontwikkeling slechts door één fonds wordt gefinancierd, moet dat fonds zijn volledige aanbod van steunmaatregelen ter beschikking stellen, met inbegrip van acties die mogelijk ook door andere fondsen kunnen worden gesteund. Op deze manier wordt er maximale flexibiliteit aan lokale actoren geboden om aan hun behoeften te voldoen, overeenkomstig de fondsspecifieke bepalingen.
- ✓ Het is niet nodig om starre scheidingslijnen aan te brengen tussen fondsen, zolang er deugdelijke procedures bestaan om dubbele financiering te voorkomen.
- ✓ In steden kunnen CLLD-strategieën als instrument worden ingezet om op verschillende manieren een bijdrage te leveren aan de strategieën voor duurzame stedelijke ontwikkeling die op grond van artikel 7 van het EFRO worden gefinancierd. Deze strategieën vormen onderdeel van en/of dragen bij aan geïntegreerde territoriale investeringen (artikel 36, VGB), aan stedelijke assen of aan specifieke stedelijke programma's.

Als een stedelijke actiegroep bijvoorbeeld een opleidingsproject in aanmerking wil laten komen voor financiering uit LEADER, en haar strategie is alleen door het ELFPO goedgekeurd, moet de lokale actiegroep controleren of het project:

- in overeenstemming is met de doelstellingen van het ELFPO en van het programma voor plattelandsontwikkeling;
- coherent is met de strategie voor lokale ontwikkeling;
- voldoet aan de relevante wet- en regelgeving.

Indien aan deze voorwaarden is voldaan, mag de managementautoriteit van het ELFPO het project geen ELFPO-steun weigeren alleen omdat het project ook onder de subsidiabiliteit van het ESF valt.

Het is van belang dat deze flexibiliteit bij de vaststelling van het steunverleningsbereik en de subsidiabiliteit van de uitgaven zijn weerslag vindt in de formulering van de programma's en in de desbetreffende nationale en regionale regelgeving, zodat bij het opstellen van lokale strategieën rekening kan worden gehouden met de lokale behoeften en mogelijkheden, waaronder innovatieve benaderingen²⁴. In plaats van een gedetailleerde lijst van subsidiabele uitgaven voor CLLD, verdient het aanbeveling om een lijst van niet-subsidiabele uitgaven op grond van een specifiek fonds vast te stellen.

²³ Investeringsprioriteit 9d in het EFRO en artikel 3, lid 1, sub b, vi), ESF, aandachtsgebied 6b in het ELFPO en Unieprioriteit 4 van het EFMZV.

²⁴ Zie artikel 32, lid 1, sub d, VGB.

- **Wat verstaat de Commissie onder "een beschrijving van het proces om de gemeenschap bij de ontwikkeling van de strategie te betrekken" (artikel 33, lid 1, onder c), VGB) (stap 4 en 7 in hoofdstuk 2)**

De term participatie wordt soms gebruikt om processen aan te duiden die uiteenlopen van pure manipulatie tot eenvoudige voorlichtingscampagnes en van officiële openbare raadplegingen tot partnerschap en volledige controle door de burger²⁵. De Wereldbank beschrijft hoe zijn vanuit de gemeenschap geleide ontwikkelingsprogramma's zijn uitgegroeid van een model op basis van raadpleging van de gemeenschap tot een model op basis van participatie van de gemeenschap, en uiteindelijk tot het huidige model op basis van zeggenschap van de gemeenschap²⁶. Juist door de term die de Commissie heeft uitgekozen om te gebruiken – *community-led local development* in het Engels (vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling) – wordt duidelijk dat hier geduid wordt op een hoger niveau van participatie door de gemeenschap en niet louter op eenzijdige voorlichting of raadpleging. Lokale belanghebbenden moeten vanaf dag één bij het ontwerp van de strategie worden betrokken, tot aan het einde van het uitvoeringsproces.

De strategie en de projecten die hieruit voortvloeien, moeten vanuit de gemeenschap komen. Daarom kan participatie niet louter een aanvullend element zijn dat aan het begin van de strategie wordt uitgevoerd ter rechtvaardiging van de financiering. Adviseurs, universiteiten en andere externe deskundigen kunnen allemaal helpen door een bredere kijk te verschaffen en een helpende hand te bieden bij het analyseren van de gegevens en het formuleren van de strategie, maar er moet bewijs zijn van een echte dialoog met en tussen lokale burgers tijdens elke cruciale fase van het ontwerp van de strategie:

- ✓ tijdens het vaststellen van de sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen;
- ✓ tijdens het omzetten van deze punten in de voornaamste ontwikkelingsbehoeften en -mogelijkheden;
- ✓ tijdens het bepalen van de hoofddoelstellingen, specifieke doelstellingen, gewenste resultaten en de prioriteit die hieraan wordt toegekend;
- ✓ tijdens het selecteren van het type acties dat tot deze resultaten kan leiden;
- ✓ en tijdens de toewijzing van de begroting.

Er bestaan veel participatieve technieken, waaronder de analyse van belanghebbenden, het gebruik van problemdiagrammen en scenario-ontwikkeling, die partnerschappen kunnen helpen bij het vaststellen van de vraagstukken die werkelijk van belang zijn voor gewone burgers en om hun ideeën en energie te mobiliseren. Het strategiedocument moet aantonen dat het voortvloeit uit een dergelijk soort proces.

²⁵ Zie Sherry R Arnstein "A ladder of Citizen Participation ». 1969

²⁶ Local and Community Driven Development. De Wereldbank. 2010

Kader 7: Voorbeeld van een participatief proces ter voorbereiding van de strategie voor lokale ontwikkeling door een Spaanse LEADER-groep uit het Jertedal

Kort na de zomer van 2013 begon een Spaanse LEADER-groep uit het Jertedal ter voorbereiding op de strategie voor lokale ontwikkeling voor de volgende periode met een participatief proces – voordat de EU-verordeningen of -programma's waren afgerond. Het partnerschap zette een breed "ontwikkelingspanel" op om het werk te coördineren van zeven thematische werkgroepen, met inbegrip van belanghebbenden, die zich richtten op: jongeren en maatschappelijke organisaties, vrouwen en gelijkheid, cultuur en onderwijs, landbouw en milieu, ondernemerschap, werkgelegenheid en opleiding, duurzaam toerisme, en zorg- en sociale diensten. Elke werkgroep verzond een simpele vragenlijst en besprak vier belangrijke vragen: Wat hebben we bereikt? Wat moet er nog gedaan worden? Wat zijn de prioriteiten voor de toekomst? En welke nieuwe ideeën zijn er om deze in praktijk te brengen? Daarnaast organiseerden zij een wedstrijd om ideeën te verzamelen op alle dorpscholen en een aantal evenementen voor ouderen. De resultaten werden vervolgens tijdens een algemene vergadering met de hele bevolking van het Jertedal besproken.

Dit werk vormde de basis voor de SWOT, de behoefteanalyse en de vaststelling van de prioriteiten voor de lokale strategie. Op het moment dat de details van de verordeningen, programma's en de begroting bekend zijn, wordt de gemeenschap echter opnieuw betrokken bij de aanpassing van de strategie, de voorbereiding van het actieplan en het besluit over welke financiële middelen aan de verschillende prioriteiten worden toegekend. Tijdens voorgaande programmeringsperioden ontwikkelden de werkgroepen bijvoorbeeld scenario's voor het soort projecten dat gefinancierd moet worden, met indicatieve begrotingen. De belanghebbenden uit de verschillende werkgroepen gingen vervolgens in onderhandeling en kwamen tot een akkoord over de globale verdeling van de middelen en de prioriteiten van de strategie voor lokale ontwikkeling.

Voor nader bronmateriaal, zie hieronder.²⁷

- **Wat verstaat de Commissie onder "een actieplan waaruit blijkt hoe de doelstellingen in acties worden omgezet" en "het financiële plan...met de geplande toewijzing uit elk van de betrokken ESI-fondsen"?** (artikel 33, lid 1, onder e) en g), VGB) (stap 4 en 7 in hoofdstuk 2)

Een van de beste manieren om na te gaan of de doelstellingen van de strategie realistisch zijn, is door de acties te analyseren die nodig zijn om deze doelstellingen te verwezenlijken. Een *actieplan* houdt echter niet het voorselecteren van projecten in.

²⁷ Nader bronmateriaal:

The Strategy Design - How to build up a participatory local development strategy? inzake de LEADER-toolkit. Met inbegrip van video's en aanbevelingen die veel van de conclusies van de focusgroep bevatten over hoe er betere strategieën kunnen worden ontwikkeld: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy_en.cfm.

ENRD-factsheet De inzet van participatieve methoden om kwaliteitsstrategieën te ontwikkelen. Gebaseerd op Italiaanse projecten: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12_infosheet.pdf.

FARNET-beginnershandleiding 1, hoofdstukken 3 en 4:

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.

Het actieplan moet ten minste ingaan op de volgende vier punten.

- ✓ **Wat** voor soort acties?
- ✓ **Wie** is er verantwoordelijk voor de uitvoering ervan?
- ✓ **Wanneer** moeten deze plaatsvinden en in welke volgorde (bv. opleiding voor de opstart)?
- ✓ **Hoeveel** gaan die acties bij benadering kosten?

Kader 8: Voorbeeld uit Frankrijk van een op grond van as 4 van het EVF vereist actieplan

De term actieplan wordt in Europa op enigszins uiteenlopende manieren geïnterpreteerd. Partnerschappen in Frankrijk die een aanvraag indienden voor as 4 van het EVF, moesten bijvoorbeeld een "ontwikkelingsplan" indienen bestaande uit "werkpakketten" voor elk type beoogde actie en een financiële tabel. Het werkpakket moest doorgaans worden vormgegeven als een fiche met de volgende inhoud: de prioritaire doelstellingen waar de actie onder viel en de geleverde bijdrage ter verwezenlijking van de doelstellingen, de verwachte resultaten voor het gebied, de beoogde begunstigden, de subsidiabele uitgaven, de steunintensiteit, de verwachte EU-financiering, andere verwachte financiering, toezicht- en evaluatie-indicatoren en het tijdschema voor de tenuitvoerlegging. Zie "Elements of the terms of reference of the call for proposals under Axis 4 of the EFF", het voorbeeld van Frankrijk. (blz. 11)

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3_france_en.pdf

Schotse LEADER-groepen verwijzen doorgaans naar het "bedrijfsplan" wanneer zij het hebben over alle administratieve en financiële procedures en systemen voor de tenuitvoerlegging van de strategie, met inbegrip van een activiteitenplan voor de lokale actiegroepen. Dit laatste plan bevat normaliter een gedetailleerd tijdschema voor de tenuitvoerlegging van elke actie, waarin staat vermeld wie er verantwoordelijk voor is. Zie hoofdstuk 6 en 7 voor een "bedrijfsplan" van een Schotse LEADER-groep

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc_LEADER-Business_Plan_Moray.pdf

Het *financiële plan* moet indicatieve ramingen bevatten van de bedragen die aan de verschillende soorten acties worden toegekend. Wanneer een strategie uit verschillende fondsen wordt gefinancierd, moet in het financiële plan voor elk jaar van het programma worden aangegeven welk deel van de strategie uit welk fonds wordt gefinancierd, met de hoeveelheid nationale medefinanciering door de overheid. Hierin moet onderscheid worden gemaakt tussen uitgaven met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de strategie zelf, samenwerking, en werkingskosten en dynamisering. De mate van detail en de categorieën uitgaven kunnen echter per lidstaat verschillen. Managementautoriteiten kunnen bijvoorbeeld informatie opvragen over geplande uitgaven met betrekking tot bepaalde categorieën acties die vooraf op nationaal of regionaal niveau zijn vastgesteld. Anderzijds kan de managementautoriteit de partnerschappen simpelweg verzoeken om ramingen aan te leveren van uitgaven met betrekking tot de specifieke doelstellingen en/of hoofdcategorieën van in de lokale ontwikkelingsstrategie beschreven acties.

De omvang van de begroting is uiteraard afhankelijk van de behoeften van het gebied en de oppervlakte ervan, de aard van strategie en het bestaan van andere steunprogramma's. Ook kan de begroting variabel zijn, afhankelijk van de economische omstandigheden in een bepaalde lidstaat. De ervaring met zowel LEADER als as 4 van het EVF leert echter dat het minimale budget van een strategie voor lokale ontwikkeling uit ongeveer 3 miljoen euro

overheidsmiddelen moet bestaan, voor de gehele periode. Bij lagere begrotingen wordt het erg moeilijk om uit te stijgen boven zeer kleinschalige en "zachte" investeringen, en om te voorzien in de noodzakelijke dynamisering van het gebied. Deze bedragen zullen waarschijnlijk veel hoger liggen in bebouwde stedelijke gebieden en wanneer CLLD door meerdere fondsen wordt gefinancierd.

Nogmaals, deze leidraad is niet bedoeld als een stijf korset, maar als een instrument om ervoor te zorgen dat investeringen aansluiten op de door de gemeenschap in de strategie vastgestelde doelstellingen en dat deze op realistische wijze kunnen worden verwezenlijkt met de beschikbare middelen.

Daarnaast moeten er mechanismen worden opgezet om ervoor te zorgen dat partnerschappen het financiële plan, in overleg met managementautoriteiten, kunnen aanpassen in reactie op veranderende omstandigheden. De nieuwe bepalingen voor toezicht en evaluatie (zie hieronder) kunnen helpen bij het verantwoorden van eventuele veranderingen.

Voor nader bronmateriaal, zie hieronder.²⁸

- **Wat verstaat de Commissie onder "een beschrijving van de beheer- en toezichtregelingen van de strategie waaruit blijkt dat de plaatselijke actiegroep in staat is de strategie uit te voeren en een beschrijving van de specifieke evaluatieregelingen" (artikel 33, lid 1, onder f), VGB) (stap 8 in hoofdstuk 2)**

Lokale partnerschappen moeten aantonen te beschikken over duidelijke procedures en personeel dat voldoende ervaren en gekwalificeerd is, teneinde een doeltreffend beheer van de strategie te waarborgen. Hier valt uiteraard het beheer van administratieve en financiële kwesties onder. Indien de strategie echter werkt met ongeorganiseerde of moeilijk te bereiken groepen behelst, dan moet het personeel ook in staat zijn tot welzijns- en ondersteunend werk, opbouwwerk en projectontwikkeling.

De partnerschappen moeten ook aantonen dat zij beschikken over transparante en op verantwoordingsplicht gebaseerde procedures voor besluitvorming en projectselectie. Zo moet bijvoorbeeld de stemmingen over alle besluiten worden gedocumenteerd en moeten er procedures zijn ter voorkoming van belangenverstremgeling. Het hoofdstuk over partnerschap gaat hier dieper op in.

Een nieuw aspect in de verordening is echter het vereiste om "de controleprocedures [...] en de specifieke evaluatieregelingen" nader toe te lichten. Zowel toezicht- als evaluatieregelingen zijn noodzakelijk om te voldoen aan de behoeften van de managementautoriteit. Deze moeten niet louter worden gezien als een formele eis om uitgaven te verantwoorden en moeten zodanig worden opgezet dat er nuttige informatie voor het beheer van het lokale partnerschap wordt verschaft. Door procedures voor regelmatige controles en periodieke evaluaties in de strategie in te bouwen, verschaft het partnerschap zichzelf een instrument waarmee geconstateerd kan worden wat werkt en wat niet, en waarmee de strategie aan de

²⁸ Nader bronmateriaal

- ENRD-toolkit. Hoofdstuk over strategievorming en tenuitvoerlegging. Aanbevelingen en video's. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm
- FARNET-beginnershandleiding 1, hoofdstuk 4C: Het voorbereiden van een uitvoeringsplan <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Voorbeelden van geïntegreerde strategieën voor visserijgebieden in heel Europa. Samenvattingen en integrale voorbeelden <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>

veranderende omstandigheden aangepast kan worden. Dankzij de combinatie van "duidelijke en meetbare doelen voor outputs en resultaten" en "specifieke evaluatieregelingen" kunnen partnerschappen veel concretere en meer realistische strategieën ontwikkelen, die daarnaast ook stabiel en flexibeler zijn.

Lokale actiegroepen moeten informatie verstrekken over:

- ✓ de door hen voorgestelde systemen en mechanismen ter verzameling en verwerking van de relevante financiële en prestatiegegevens die verband houden met de vastgestelde indicatoren en doelen. Deze laatste moeten consequent zijn afgestemd op de doelstellingen van de strategie.
- ✓ de manier waarop zij van plan zijn om hun eigen prestatie tijdens de uitvoering van de specifieke CLLD-aspecten te beoordelen.
- ✓ hun voorstellen met betrekking tot de verspreiding en het gebruik van de resultaten in het gebied, bijvoorbeeld aanpassing van de strategie voor lokale ontwikkeling en de uitvoering daarvan.
- ✓ de manier waarop deze zullen bijdragen aan de controleprocedures en evaluatieregelingen van CLLD en het programma op regionaal en nationaal niveau.

Kader 9: Voorbeeld van een intercollegiaal evaluatiesysteem van de lokale groep Kasvu in Finland

Lokale actiegroep Kasvu in Finland zette samen met een naburige lokale actiegroep een intercollegiaal evaluatiesysteem op, waarbij elke lokale actiegroep een reeks projecten op elkaars grondgebied onderzocht en daar vragen over stelde. De terugkoppeling van een collega die met dezelfde problemen kampt, maar die niet direct betrokken is bij de uitvoering van de strategie, verschaftte beide deelnemers waardevolle informatie.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB

Het Duitse nationale plattelandsnetwerk stelt drie verschillende intensiteitmodellen voor die kunnen worden gebruikt: "waarschuwingcontrole", "meervoudige controle" en "gerichte controle"²⁹.

Voor nader bronmateriaal, zie hieronder.³⁰

²⁹ Beschikbaar in het Duits op: <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/selbst-evaluierung/leitfaden-projekt/>.

³⁰ Nader bronmateriaal

- Hoofdstukken uit de LEADER-toolkit over "Het uitvoeren van een zelfevaluatie" en "Wie kan er een externe evaluatie uitvoeren?": http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-carry-out-a-self-evaluation_en.cfm.
- Fins werkboek voor zelfevaluatie door lokale actiegroepen.
http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation_workbook_for_LAGs.pdf.
- FARNET-beginnershandleiding 1, hoofdstuk 4C over toezicht en evaluatie.
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.
- FARNET-beginnershandleiding 4, Hoofdstuk 1.5, 1.6 en 1.7 ;
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>.

3.3.2 Nieuwe of versterkte elementen in de taken van de partnerschappen (artikel 34, lid 3, VGB)

Artikel 34, lid 3, VGB beschrijft de taken van de lokale partnerschappen zoals geschetst in kader 10 hieronder:

Kader 10: De taken van de lokale actiegroepen

Op grond van artikel 34, lid 3, omvatten de taken van lokale actiegroepen:

- a) **de opbouw van capaciteit** van plaatselijke actoren om concrete acties te ontwikkelen en uit te voeren, met inbegrip van het bevorderen van hun vaardigheden op het gebied van projectbeheer;
- b) de opstelling van een niet-discriminerende en transparante **selectieprocedure en van objectieve criteria voor de selectie van concrete acties, waardoor belangenconflicten worden vermeden**, wordt gewaarborgd dat bij selectiebeslissingen **ten minste 50 % van de stemmen afkomstig is van partners die geen overheidsinstanties zijn**, en een selectie volgens schriftelijke procedure mogelijk wordt gemaakt;
- c) **het zorgen voor samenhang met de strategie voor vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling** bij de selectie van concrete acties, door aan die acties prioriteit toe te kennen naargelang de bijdrage die zij leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen en streefdoelen van die strategie;
- d) **de opstelling en publicatie van oproepen tot het indienen van voorstellen** of een permanente procedure voor de indiening van projecten, met inbegrip van de definitie van selectiecriteria;
- e) de ontvangst en beoordeling van steunaanvragen;
- f) **de selectie van concrete acties en de vaststelling van de steunbedragen** alsmede, in voorkomend geval, de voorlegging van voorstellen aan de instantie die verantwoordelijk is voor de definitieve **verificatie van de subsidiabiliteit voorafgaand aan de goedkeuring**;
- g) **het toezicht op de uitvoering** van de vanuit de gemeenschap geleide strategie voor lokale ontwikkeling en van de ondersteunde concrete acties en de uitvoering van **specifieke evaluatiewerkzaamheden** in verband met die strategie.

De managementautoriteit is verantwoordelijk voor de selectie van de lokale actiegroepen aan de hand van een niet-discriminerende en transparante selectieprocedure.

Net als in het vorige hoofdstuk geven wij een korte toelichting op wat de Commissie verstaat onder enkele van de belangrijkste termen (vetgedrukt), samen met voorbeelden.

- **Wat verstaat de Commissie onder “de opbouw van capaciteit van plaatselijke actoren om concrete acties te ontwikkelen en uit te voeren met inbegrip van het bevorderen van hun vaardigheden op het gebied van projectbeheer”?** (artikel 34, lid 3, onder a), VGB) (stap 3 en 5 in hoofdstuk 2)

Een van de duidelijkste boodschappen uit eerdere ervaringen is dat CLLD-partnerschappen niet moeten worden gezien als de laatste, lokale schakel in een lange keten voor de uitvoering van elders vastgesteld beleid. Zij vormen geen centraal lokaal loket voor het uitbrengen van oproepen en het verzamelen van aanvragen voor standaard subsidie- of opleidingsprogramma's. De reële waarde van het partnerschap ligt in zijn rol om de lokale

bevolking bijeen te brengen om de totstandkoming van ideeën te stimuleren en mee te helpen projecten uit te voeren die niet zouden plaatsvinden of veel moeilijker te organiseren zouden zijn als het partnerschap niet bestond.

Lokale gemeenschappen verschillen echter in hun ervaring, hun organisatieniveau, hun "menselijk en sociaal kapitaal", en in de mate van steun die zij al van andere organisaties ontvangen. Een van de eerste en meest belangrijke taken van de lokale partnerschappen is daarom het beoordelen van de behoeften in de gemeenschap aan capaciteitsopbouw en de opname daarvan in de strategie. Capaciteitsopbouw kan op de volgende manieren plaatsvinden:

- ✓ informatiebijeenkomsten en voorlichtingswerk binnen de gemeenschap;
- ✓ ondersteuning voor het bijeenbrengen van mensen en het organisatievermogen van de gemeenschap;
- ✓ een-op-een- of collectief advies en ondersteuning voor ontwikkelingsprojecten;
- ✓ opleidingen.

Het is een absoluut vereiste dat het partnerschap ofwel personeel in huis heeft dat voldoende gekwalificeerd is om deze taken uit te voeren, ofwel deze mensen extern kan aantrekken. Voorbereidende steun kan worden gebruikt om dit type capaciteitsopbouw tijdens de start van de programma's te financieren. Indien er geen financiële en menselijke middelen voor capaciteitsopbouw beschikbaar worden gesteld, is de kans groot dat de strategie wordt "gekaapt" door de sterkste en krachtigste actoren in de gemeenschap, ten koste van andere belanghebbenden en de bredere gemeenschap.

Kader 11: Capaciteitsopbouw door de lokale visserijgroep in Noordoost-Lapland

Een van de prioriteiten van de lokale visserijgroep in Noordoost-Lapland is het ondersteunen van beroepsvissers om door middel van diversificatie nieuwe activiteiten te ontplooiën. Vissers in Sodankylä hebben het toerisme aangemerkt als de activiteit met het grootste potentieel om als aanvulling op hun inkomsten te dienen, maar het ontbreekt hen aan de vaardigheden en vergunningen om deze nieuwe markt te betreden. Samen met de gemeentelijke dienst voor toerisme heeft de lokale visserijgroep de vissers zover gekregen om doelstellingen en ondersteuningsbehoeften op papier te zetten, alvorens hen te helpen om hun ideeën in de praktijk te brengen.

De besprekingen hebben geleid tot de ontwikkeling van een uitgebreid opleidingspakket voor lokale vissers, op maat gemaakt om hen te voorzien van de vergunningen en vaardigheden die nodig zijn voor het ontwikkelen en aanbieden van levensvatbare toerismeproducten. Het eerste pakket cursussen werd gedurende een jaar gegeven en behandelde onderwerpen met betrekking tot veiligheid, productontwikkeling en marketing. Deze cursussen werden aangevuld met bezoeken aan handelsbeurzen, stageplaatsen binnen gevestigde toeristische bedrijven en een-op-eenbegeleiding bij productontwikkeling, met als resultaat veertien vissers die de vereiste vergunningen hebben behaald en de ontwikkeling van zeven verhandelbare producten. Aangezien capaciteitsopbouw een langdurig proces is, werd er een jaar later een tweede ronde van cursussen georganiseerd om voort te bouwen op de in het eerste jaar ontwikkelde basisvaardigheden. Deze cursussen waren gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de ervaring van toeristen, bv. lessen in klantenservice, wetgeving inzake consumentenveiligheid, de Engelse taal... Tegen het einde van deze twee rondes van capaciteitsopbouw hadden de vissers elf toeristische producten ontwikkeld en waren zij inmiddels werkzaam en erkend door toeristische bedrijven in het gebied.

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tourism-training-fishermen-flag-northern-eastern-lapland-fi>

- **Wat verstaat de Commissie onder “de opstelling van een niet-discriminerende en transparante selectieprocedure en van objectieve criteria voor de selectie van concrete acties, waardoor belangenconflicten worden vermeden”? (artikel 34, lid 3, onder b), VGB)**

Dit artikel werd mede ingevoerd op grond van het verslag van de Rekenkamer over LEADER, waaruit naar voren kwam dat in sommige gevallen partners met een direct belang in projecten hadden deelgenomen aan de besluiten tot goedkeuring ervan. De beheersing van het besluitvormingsproces door bestaande lokale elites of dominante sectoren of belangen vormt een reëel risico voor alle plaatsgebonden projecten. Tegelijkertijd stelt dit de lokale partnerschappen echter voor een dilemma, aangezien de meest actieve en dynamische leden van de gemeenschap ook vaak degenen zijn met de meeste ideeën en middelen voor projecten, en door hun uitsluiting kan het partnerschap aan energie en leiderschap inboeten.

Daarom luidt de algemene regel dat alle partners hun belangen in projecten bekend moeten maken en niet mogen deelnemen aan besluiten die hen direct aangaan.

Lokale actiegroepen moeten hun procedures ter voorkoming van belangenverstremming beschrijven op een manier die laat zien dat die in overeenstemming zijn met het Financieel Reglement³¹. De selectieprocedures voor projecten moeten niet-discriminerend en transparant zijn en het te hanteren besluitvormingsproces en de besluitvormingscriteria uiteenzetten. Hierin moet de volgorde van de stappen en de betrokken personen in elk stadium duidelijk worden vastgelegd, en moet er een adequate scheiding van verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen in het proces worden gewaarborgd. Daarnaast moeten er ook duidelijke en eenvoudige procedures inzake rechtsmiddelen zijn opgenomen. Een stroomdiagram is een handige manier om dit helder weer te geven.

Ook moet er een register worden opgesteld van de belangen van de leden van het besluitvormend orgaan van de lokale actiegroep, waarin de aard van de relatie tussen de leden van de selectiecommissie en elk project of aanvrager wordt vastgelegd.

Het is lokale actiegroepen toegestaan om eigen projecten te financieren indien het partnerschap zelf de initiatiefnemer van het project is, maar er moet een duidelijke, transparante procedure zijn waaruit blijkt dat deze projecten bijdragen aan de strategie voor lokale ontwikkeling en deze de brede steun van de gemeenschap hebben.

Met behulp van dit soort principes kunnen partnerschappen waarborgen dat er dubbel rekenschap wordt afgelegd – in extern opzicht aan accountants, managementautoriteiten en betaalorganen, en intern aan de lokale gemeenschap.

- **Wat verstaat de Commissie onder "waarborgen dat bij selectiebeslissingen ten minste 50 % van de stemmen afkomstig is van partners die geen overheidsinstanties zijn"? (artikel 34, lid 3, onder b), VGB) (stap 3 en 5 in hoofdstuk 2)**

Dit artikel is bedoeld ter versterking van artikel 32, lid 2, onder b), VGB, dat stelt "waarbij noch de overheden, gedefinieerd conform de nationale regels, noch één belangengroep meer dan 49 % van de stemrechten voor de besluitvorming hebben". De 49 %-regel vormt al enige tijd

³¹ Artikel 57 van Verordening 966/2012 van het Europees Parlement en van de Raad.

een fundamenteel beginsel van de LEADER-methode en is bedoeld om te garanderen dat de partnerschappen zijn wat zij beweren te zijn – echte partnerschappen, waarbij elk lid een kans heeft om beslissingen te beïnvloeden, in plaats van aanhangsels van de bestaande structuren en organisaties.

In het verleden stonden sommige gemeenten en overheden erg argwanend tegenover LEADER omdat deze regel de rol van de publieke sector en van gekozen functionarissen zou kunnen ondermijnen. In werkelijkheid is de situatie echter precies omgekeerd. De publieke sector wint meestal aan legitimiteit als zij laat zien te kunnen werken als een echte partner van de lokale bevolking. De procedures voor CLLD bevatten een aantal controles en waarborgen die, mits goed toegepast, zorgen voor publieke verantwoording.

De Commissie is van mening dat de publieke sector als geheel, en gemeenten in het bijzonder, kernelementen zijn van de CLLD-aanpak. Het risico bestaat echter dat openbare instellingen in de volgende gevallen de bottom-upbeginselen van CLLD ernstig kunnen ondermijnen:

- ✓ als managementautoriteiten of betaalorganen subsidiabiliteitscontroles gebruiken om ook de mogelijkheden of kwaliteit van projecten te beoordelen, in plaats van alleen de wettigheid en subsidiabiliteit;
- ✓ als publieke medefinanciers (die vaak verantwoordelijk zijn voor een klein deel van de projectfinanciering) hun invloed aanwenden om definitieve beslissingen over projecten te nemen;
- ✓ als bepaalde administratieve en financiële taken zijn gedelegeerd aan een verantwoordingsplichtige lokale overheidsinstantie (al dan niet formeel erkend als bemiddelende instantie), die deze taken vervolgens gebruikt om ongepaste invloed uit te oefenen op de selectie van projecten door de rest van het partnerschap;
- ✓ als dominante politieke partijen gebruikmaken van hun aanwezigheid in andere gemeenschapsinstellingen om een blokkerende meerderheid met de publieke sector te vormen.

De Commissie wil de lokale partnerschappen helpen om al deze valkuilen te vermijden. De 50 %-regel is slechts één stap in deze richting. Indien niet aan dit quorum wordt voldaan, is het genomen besluit ongeldig.

Kader12: Partnerschap tussen lokale Finse actiegroepen

In Finland spelen de lokale autoriteiten een zeer grote rol in de lokale dienstverlening en zelfs de kleinste kunnen de bevoegdheid hebben belastingen te heffen en kunnen honderden medewerkers in dienst hebben. Om te voorkomen dat lokale actiegroepen slechts verworden tot een aanhangsel van de gemeenten, heeft de Finse managementautoriteit een zeer krachtig pakket voorwaarden voor lokale actiegroepen opgesteld. Zo moeten zij onafhankelijk zijn, geen winstoogmerk hebben en alle lokale actoren moeten de mogelijkheid hebben om lid te worden. Het gemiddeld aantal leden ligt om en nabij de honderd. De leden kiezen rechtstreeks de raad van bestuur, die moet bestaan uit *drie partijen van gelijke omvang*: de overheid, de particuliere sector en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld (de zogenaamde één derde-regel). Bestuursleden kunnen maximaal zes jaar aanblijven en moeten een verklaring omtrent hun belangen ondertekenen.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2

Voor nader bronmateriaal, zie hieronder.³²

- **Wat verstaat de Commissie onder "de opstelling en publicatie van oproepen tot het indienen van voorstellen of een permanente procedure voor de indiening van projecten, met inbegrip van de definitie van selectiecriteria" (artikel 34, lid 3, onder d), VGB) en "het zorgen voor samenhang met de strategie voor vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling bij de selectie van concrete acties, door aan die acties prioriteit toe te kennen naargelang de bijdrage die zij leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen en streefdoelen van die strategie" (artikel 34, lid 3, onder c), VGB)?**

Nogmaals, deze artikelen zijn bestemd ter versterking van de bottom-upbeginselen van CLLD en de autonomie van de partnerschappen. De Commissie erkent dat de manoeuvreerruimte die lokale partnerschappen in de praktijk hebben om te voldoen aan lokale behoeften in grote mate ingeperkt kan worden door rigide oproepen tot het indienen van voorstellen, selectieprocedures en selectiecriteria die op nationaal of regionaal niveau zijn vastgesteld. In deze situaties bestaat het risico dat partnerschappen simpelweg transportbanden worden voor het afstempelen van projecten die voldoen aan de vooraf bepaalde criteria. Bovendien, als de termijn voor het indienen en uitvoeren van projecten te kort of slecht gepland is (bv. een periode waarin bepaalde initiatiefnemers van projecten het zeer druk hebben), of als de voorwaarden te star zijn, kan dit ertoe leiden dat ondernemers gedwongen zijn om riskante beslissingen te nemen.

Om deze problemen te voorkomen, erkent de Commissie dat managementautoriteiten bepaalde gemeenschappelijke elementen kunnen vaststellen voor de oproepen, procedures en criteria. Binnen deze grenzen moeten de lokale partnerschappen echter kunnen beslissen over:

- ✓ de specifieke kenmerken van oproepen, zoals hun timing, of zij bestemd zijn voor bepaalde soorten projecten (bv. collectieve projecten, projecten voor doelsectoren of -groepen, enz.) of dat het open oproepen betreft;
- ✓ aanvullende specifieke selectiecriteria, die vaststellen in hoeverre de projecten bijdragen aan de lokale ontwikkelingsstrategie en het betreffende gebied (bv. de lokale multiplier-effecten met betrekking tot het gebruik van lokale materialen, arbeid, de levering van diensten, het effect op het imago van het gebied, enz.);
- ✓ procedures die duidelijk en transparant zijn en die doorgaans een element van kwalitatief oordeel omvatten en gebruikmaken van de kennis uit eerste hand van de partnerschappen over het gebied (bv. het individueel scoren door de leden van het besluitvormingspanel, gebaseerd op een reeks vragen die vervolgens worden besproken en samengevoegd);
- ✓ transparante procedures voor vlaggenschip- of collectieve projecten die worden geleid door het partnerschap zelf.

Een van de belangrijkste voordelen van lokale actiegroepen, in vergelijking met de lokale vertegenwoordigingen van normale nationale of regionale programma's, is dat zij niet alleen de strategie ontwerpen, maar ook het selectieproces en de criteria voor projecten vormgeven om zo de geplande projecten in een overeengekomen strategische richting te sturen. Zij zijn in

³² Bronmateriaal:

- FARNET-beginnershandleiding 1. Hoofdstuk 3 - Het opbouwen van lokale partnerschappen: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>. LEADER-toolkit. Hoe is een LAG opgebouwd?: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure_en.cfm.

staat om naast deze taken ook aanvullende actieve projectbevorderende activiteiten te verrichten, zoals capaciteitsopbouw, organisatie van de gemeenschap en directe projectontwikkeling.

Kader13: De selectie van projecten door het LEADER+-partnerschap in North Highlands

Het LEADER+-partnerschap in North Highlands heeft een eenvoudige projectsamenvatting van twee pagina's en een scoreblad opgesteld om een transparante besluitvorming te vergemakkelijken. Het eerste deel geeft een overzicht van de belangrijkste kenmerken van het project, met inbegrip van kosten, aangevraagde financiële steun, projectoutputs en de eerbiediging van gelijke kansen. Het volgende deel omvat 12 beoordelingscriteria, die betrekking hebben op punten zoals de aansluiting op de strategie, de mate van betrokkenheid van de gemeenschap, een beoordeling van de levensvatbaarheid en duurzaamheid, innovatie, koppelingen met andere projecten, gunstige effecten voor het milieu en/of het cultureel erfgoed en het hefboomeffect op particuliere investeringen. Op hetzelfde blad is een reeks van eenvoudige instructies voor het bepalen van de score opgesteld.

Veel landen en lokale partnerschappen hebben uitermate gedetailleerde beoordelings- en scoresystemen voor projecten ontwikkeld, die de verschillende criteria ook proberen te wegen met inachtneming van lokale omstandigheden. Het is echter belangrijk ervoor te zorgen dat de procedures en criteria die worden gebruikt in verhouding staan tot de omvang van de projecten en dat zij als hulpmiddel voor transparante lokale besluitvorming functioneren en niet als een mechanische formaliteit.

Voor nader bronmateriaal, zie hieronder.³³

- **Wat verstaat de Commissie onder "de selectie van concrete acties en de vaststelling van de steunbedragen"? (artikel 34, lid 3, onder f), VGB)**

Bovengenoemd artikel is bedoeld om de rol van het partnerschap in relatie tot andere bestuurlijke niveaus te verduidelijken en de CLLD-beginselen te versterken. De meest eenvoudige manier om het artikel uit te leggen, is door te stellen dat het lokale partnerschap over de verantwoordelijkheid moet beschikken om te beslissen over de "opportunititeit" van projecten.

De taken van het **lokale partnerschap** met betrekking tot de selectie van projecten omvatten:

- ✓ analyse van de mate waarin het project bijdraagt aan de lokale strategie;
- ✓ toepassing van op nationaal of regionaal niveau vastgestelde standaardcriteria (bijvoorbeeld het scheppen van werkgelegenheid, de arbeidsparticipatie van vrouwen of kwetsbare groepen, het gebruik van lokale middelen, multiplicatoreffecten, enz.);

³³ Bronmateriaal:

- FARNET-handleiding 4: Stappen tot succes. Hoofdstuk 2 over het bevorderen van de betrokkenheid van de particuliere sector en hoofdstuk 3 over actieve projectontwikkeling en -selectie. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>.
- LEADER-toolkit: De uitvoering van een strategie – Hoe worden de selectiecriteria voor projecten vastgesteld? http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-define-the-project-selection-criteria_en.cfm.

- ✓ ontwikkeling en toepassing van lokale criteria (bijvoorbeeld prioriteit voor gebieden of groepen met bijzondere behoeften of voor sectoren en vraagstukken die op lokaal niveau buitengewoon relevant zijn);
- ✓ waarborging van de samenhang met andere strategieën;
- ✓ zorgen voor de levensvatbaarheid van het project (afzettechnische, technologische, operationele en financiële levensvatbaarheid);
- ✓ controle van zaken als het gebrek aan stimulerende effecten (wordt het project op dezelfde wijze uitgevoerd zonder de financiële steun?) en verplaatsing (leidt de steun aan één bedrijf tot problemen voor een ander bedrijf?);
- ✓ controleren of de initiatiefnemers van het project over de capaciteit beschikken om het project uit te voeren;
- ✓ ervoor zorgen dat het project beschikt over of in aanmerking komt voor de benodigde vergunningen en licenties;
- ✓ controle vooraf van de subsidiabiliteit alvorens het dossier door te sturen naar de managementautoriteit.

De verordening bepaalt ook dat partnerschappen in staat moeten zijn "om het bedrag aan overheidssteun te bepalen". Nogmaals, hierbij moet voldaan worden aan de in de verordening, het programma en de nationale regelgeving vastgestelde grenzen. *Toch stelt dit het partnerschap in staat om individuele projecten te beoordelen en verdere ondersteuning te bieden aan degenen die een bijzondere bijdrage leveren aan de lokale strategie, innovatiever zijn of voorrang geven aan bijzonder kansarme groepen. Daarnaast biedt het groepen de flexibiliteit om de door de initiatiefnemers van de projecten voorgestelde budgetten te bespreken, om te beslissen of zij een project geheel of gedeeltelijk financieren en/of het project opsplitsen in fases of onderdelen.*

De managementautoriteiten moeten in het kader van het EFRO, het ESF en het EFMZV een reeks taken uitvoeren met betrekking tot de lokale actiegroepen, zoals bepaald in artikel 125, lid 3, VGB. Zo neemt de managementautoriteit alle definitieve beslissingen over de subsidiabiliteit van het project in de zin van de conformiteit ervan met de verordeningen, het programma, de regels inzake staatssteun, en eventuele aanvullende nationale of regionale verordeningen of voorschriften. Daarnaast moet zij bevestigen dat de door de lokale actiegroepen verrichte controles van de capaciteit van de initiatiefnemers van de projecten naar behoren zijn uitgevoerd. Tenzij deze voorwaarden, als bedoeld in artikel 125, lid 3, VGB, worden overtreden, mag de managementautoriteit zich niet met de door het lokale partnerschap gekozen selectie bemoeien³⁴.

Hierna kunnen er verschillende modellen voor CLLD worden gebruikt.

- Bij een "gedecentraliseerd model" delegeren de managementautoriteiten de taken betreffende de formele goedkeuring van het project (de ondertekening van de subsidieovereenkomst) en/of betaling aan het lokale partnerschap. Wanneer de formele goedkeuring van projecten wordt gedelegeerd aan de lokale actiegroepen in het kader van EFMZV, EFRO en ESF (maar niet van ELFPO), moet de lokale actiegroep een bemiddelende instantie worden met alle gevolgen van dien inzake audit en controle. Lokale actiegroepen die door deze drie fondsen (ESF, EFRO, EFMZV) worden gefinancierd, *kunnen betalingen*

³⁴ Volgens artikel 65, lid 4, ELFPO moeten de lidstaten de taken van de MA, het betaalorgaan en de LAG's in het kader van LEADER duidelijk omschrijven met betrekking tot de toepassing van de subsidiabiliteits- en selectiecriteria en de selectieprocedure voor projecten. Daarnaast mogen LAG's, op grond van artikel 42, lid 1, ELFPO, ook aanvullende, door de beheersautoriteit en/of het betaalorgaan overgedragen taken uitvoeren.

uitvoeren aan begunstigden zonder een intermediaire instantie te worden, mits er toereikende procedures voorhanden zijn. In het geval van projecten die worden gefinancierd door het ELFPO, moet de wettelijke verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van betalingen bij het betaalorgaan blijven.

Kader14: De selectie van concrete acties en de betaling door lokale LEADER-actiegroepen in de Spaanse regio Aragón

In de regio Aragón (Spanje) keuren 20 lokale LEADER-actiegroepen rechtstreeks lokale projecten goed (tekenen de subsidieovereenkomst) en betalen de subsidie aan de initiatiefnemers van de projecten na voltooiing. De regionale managementautoriteit betaalt 9 % van de overheidsbegroting van de lokale actiegroep aan het begin van de periode als voorschot uit, op voorwaarde dat de groep een bankgarantie afgeeft. Aanvankelijk zou het partnerschap jaarlijks vier certificeringen indienen van goedgekeurde en uit het voorschot betaalde projecten, en zou de regionale overheid dit binnen twee à drie maanden vergoeden. Op die manier ontstonden er geen liquiditeitsproblemen. Als gevolg van de economische crisis is het aantal certificeringen echter teruggebracht naar twee en is de tijd die nodig is om de groepen terug te betalen toegenomen, wat heeft geleid tot meer druk op de kasstroom.

De lokale partnerschappen houden eraan vast dat dit systeem hun status in de ogen van de lokale belanghebbenden aanzienlijk verhoogt en hen in staat stelt om, met een veel grotere flexibiliteit en snelheid, in te spelen op de behoeften van de initiatiefnemers van de projecten. Zij hebben er nadrukkelijk om gevraagd om in de toekomstige periode verder te gaan met dezelfde methode.

- Onder het meer "*gecentraliseerde model*" is de managementautoriteit verantwoordelijk voor de formele goedkeuring van projecten en de betaling. Dit heeft als voordeel dat het lokale partnerschap een hoop administratief werk uit handen wordt genomen, maar het werkt alleen als de managementautoriteit erin slaagt om flexibele en snelle goedkeurings- en betalingssystemen op te zetten.

Kader15: De selectie van concrete acties en de betaling door lokale Finse visserijgroepen

Het Finse "As 4"-uitvoeringssysteem van het EVF is een voorbeeld van een gecentraliseerd model. Lokale visserijgroepen ondersteunen en selecteren projecten, maar de definitieve goedkeuring en betalingen worden gedaan via de regionale kantoren van de bemiddelende instantie (ELY-centra), waaraan verantwoordelijkheden voor het programmabeheer zijn overgedragen. Deze centra ontvangen financieringsaanvragen voor door de lokale visserijgroepen in hun regio geselecteerde projecten en controleren de subsidiabiliteit, alvorens over te gaan tot de formele goedkeuring van de projecten. Zodra een ELY-centrum een project goedkeurt, zal het de uitvoering controleren en rechtstreeks betalingen verrichten aan de begunstigde. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de rapportage aan de managementautoriteit over goedgekeurde projecten, verrichte betalingen en evaluaties.

Lokale visserijgroepen in Finland maken gebruik van bestaande organisaties, in sommige gevallen LEADER-groepen, als hun juridische entiteit. Zij concentreren zich op de volgende taken: het opstellen van een lokale ontwikkelingsstrategie, dynamisering en ondersteuning van projectontwikkeling; de informele controle van de aanvraagformulieren; het selecteren van de projecten en het rapporteren over de activiteiten van lokale visserijgroepen. Dankzij de nabijheid en het vertrouwen tussen de ELY-centra en de lokale visserijgroepen kunnen projecten binnen zes weken na indiening bij een lokale visserijgroep worden goedgekeurd,

en soms zelfs nog sneller.

De tenuitvoerlegging van as 4 van het EVF in Finland:

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/axis-4-finland>

Er bestaan ook tussenoplossingen, waarbij de managementautoriteiten taken als het controleren en verklaren dat investeringen hebben plaatsgevonden delegeren aan lokale partnerschappen. Ook dit kan leiden tot de bespoediging van de uitvoering, zolang de managementautoriteit over een adequaat systeem voor controles ter plaatse beschikt en niet alle controles dubbel uitvoert.

In alle gevallen blijft de managementautoriteit eindverantwoordelijk voor eventuele fouten of misbruik van middelen. Het besluit over de mate van delegatie aan lokale actiegroepen moet daarom alleen worden genomen na de voordelen van snelheid en flexibiliteit bij de vervulling van de lokale behoeften af te wegen tegen het risico van niet-subsidiabele of ondoelmatige uitgaven.

Ongeacht de mate van delegatie waarvoor is gekozen, kunnen de risico's aanzienlijk worden teruggebracht door de volgende stappen te nemen:

- ✓ door de verantwoordelijkheden voor de beheer- en controletaken in de door de managementautoriteit en de lokale actiegroep ondertekende overeenkomst duidelijk te omschrijven (zie: artikel 33, lid 5, VGB);
- ✓ door de taken van de lokale actiegroep met betrekking tot alle actoren in de uitvoeringsketen in het beheers- en controlesysteem duidelijk te omschrijven;
- ✓ door in het programma een duidelijke omschrijving op te nemen van de taken van de lokale actiegroepen en de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het desbetreffende programma, voor alle taken die verband houden met de strategie voor lokale ontwikkeling (zie: artikel 34, lid 1, VGB);
- ✓ door te zorgen voor *adequate* en *evenredige* systemen die erop toezien dat de procedures worden opgevolgd door de lokale actiegroepen, alsook in de gehele uitvoeringsketen waar deze van invloed is op CLLD (bemonstering, controles ter plaatse, enz.);
- ✓ door dubbel werk en onnodige vertragingen op elk niveau te voorkomen en door de snelheid, kosten en effectiviteit van het uitvoeringssysteem zelf te bewaken.

Hoewel deze stappen onder de verantwoordelijkheid van de managementautoriteiten vallen, is het aan de lokale partnerschappen zelf om op de aanwezigheid van deze systemen toe te zien en er in hun dagelijkse activiteiten rekening mee te houden.

Voor nader bronmateriaal, zie hieronder³⁵:

³⁵ Bronmateriaal:

- Uitvoering van de bottom-upbenadering van LEADER. Verslag ENPO-focusgroep 1: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1_en.cfm.
- FARNET Goede praktijken - Bestuur en beheer. As 4 Uitvoeringsmodellen in Denemarken en Finland: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/governance-management-0>.

3.4 Hulpmiddelen ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van CLLD

De VGB bevat een reeks hulpmiddelen die de menselijke en financiële steun van de partnerschappen aan hun lokale gemeenschap effectiever en flexibeler kunnen maken.

- **Wat verstaat de Commissie onder "voorbereidende steun"? (artikel 35, lid 1, onder a))**

De ervaring heeft uitgewezen dat de voorbereidende fase van het ontwerpen van de strategie, het opbouwen van het partnerschap en het bepalen van de meest geschikte grenzen voor CLLD de essentiële basis voor succes vormen. Het kost echter tijd (de schattingen lopen uiteen van 6-12 maanden) en middelen om een strategie tot stand te brengen die gebaseerd is op solide gegevens en om de volledige betrokkenheid van de gemeenschap te bevorderen. Om de kwaliteit van strategieën en partnerschappen te bevorderen, beveelt de Commissie aan dat geïnteresseerde lokale gemeenschappen "voorbereidende steun" zouden moeten kunnen aanvragen op basis van een vereenvoudigd blijk van belangstelling.

Onder de voorbereidende steun kunnen acties vallen als:

- ✓ opleidingen voor lokale belanghebbenden;
- ✓ studies over het betrokken gebied;
- ✓ kosten in verband met de uitwerking van de strategie voor lokale ontwikkeling, met inbegrip van de kosten voor adviesdiensten en voor acties met betrekking tot het overleg met belanghebbenden;
- ✓ de administratieve kosten (exploitatie- en personeelskosten) van de organisatie die verzoekt om voorbereidende steun tijdens de voorbereidende fase;
- ✓ steun voor kleine proefprojecten.

Vanaf 1 januari 2014 is voorbereidende steun subsidiabel, ongeacht of de strategie voor lokale ontwikkeling uiteindelijk financiering ontvangt voor de uitvoering van het project. De steunintensiteit voor voorbereidende steun kan tot 100 % oplopen.

Om projecten te selecteren die voor voorbereidende steun in aanmerking komen, moeten managementautoriteiten in een zo vroeg mogelijk stadium een vereenvoudigde oproep tot het indienen van blikken van belangstelling doen (zie voorbeeld).

Bestaande plattelands- en visserijpartnerschappen komen voor deze steun in aanmerking, zolang zij geen voorziening voor voorbereidende steun in hun begroting voor de periode 2007-2013 hebben opgenomen.

Het is echter ook mogelijk om bepaalde collectieve voorbereidende activiteiten te financieren (zoals acties voor capaciteitsopbouw en verspreiding van informatie over CLLD via trainingen, websites, richtsnoeren, seminars, enz.) met gebruik van de begroting voor technische bijstand voor de perioden 2007-2013 en 2014-2020.

Kader 16: Voorbeeld van voorbereidende steun voor lokale visserijgroepen in Estland

In Estland werd de oprichting en de selectie van de lokale actiegroepen voor de visserij ondersteund door een éénjarig opleidingsprogramma voor nieuwe partnerschappen en een reeks conferenties. Dit werd georganiseerd door het ministerie van Landbouw, in samenwerking met de National Network Support Unit (Landelijk steunpunt voor netwerken), het Pärnu College van de Universiteit van Tartu en het trainingscentrum Toru.

Het opleidingsplan was opgezet rondom drie verschillende doelgroepen (vissers en visserij-gerelateerde ondernemingen, vertegenwoordigers van de lokale overheid, en non-

profitorganisaties) en had vier belangrijke doelstellingen: ondersteuning bij de oprichting van 8 lokale visserijgroepen; opleiding van de bestuurders van lokale visserijgroepen die het werk van de actiegroepen in gang konden zetten; ontwikkeling van de samenwerking tussen de leden van de lokale visserijgroepen en van het vermogen van de visserijgroepen om als lerende organisaties te functioneren; en toerusting van de leden van de lokale visserijgroepen met de kennis om strategieën voor hun gebieden te ontwikkelen. Op het programma stonden seminars over het wettelijk kader van as 4, alsmede een training over hoe een partnerschap van lokale actiegroepen opgezet moet worden en hoe de ontwikkeling van een strategie en een actieplan in zijn werk gaat. Tevens werd capaciteitsopbouw met betrekking tot projectmanagement, communicatie en openbare aanbestedingen geboden, ondersteund door een uitgebreid handboek.

De kosten voor het programma bedroegen iets minder dan 100 000 euro, betaald uit de nationale begroting en de technische bijstand van het EVF. De lokale actiegroepen werden vooraf geselecteerd aan de hand van een vereenvoudigde oproep tot het indienen van blikken van belangstelling en kregen 70 000 euro toegekend ter ondersteuning van een lokaal proces voor de opbouw van het partnerschap en de uitwerking van de ontwikkelingsstrategie voor het gebied, die parallel liep aan de nationale capaciteitsopbouw. Hiermee werden de kosten voor bijvoorbeeld onderzoeken, informatieverspreiding, vergaderingen en deskundige hulp gedekt. Als gevolg van de focus van Estland op capaciteitsopbouw was het land begin 2010 een van de eerste in Europa waar operationele FLAG's in staat waren om lokale projecten te ondersteunen.

- **Wat verstaat de Commissie onder de steun voor de "uitvoering van concrete acties in het kader van de vanuit de gemeenschap geleide strategie voor lokale ontwikkeling" (artikel 35, lid 1, onder b), VGB)**

De steun voor de "uitvoering van concrete acties" omvat alle resterende acties in de strategie, met uitzondering van voorbereidende steun, werkingskosten, dynamisering en samenwerking. Opvallend is dat er geen vooraf gedefinieerde submaatregelen of soorten acties voor de uitvoering zijn opgenomen. In principe staat het de lokale actiegroepen dus vrij om zelf de soorten acties in hun lokale ontwikkelingsstrategieën vast te stellen; deze kunnen verschillend zijn voor lokale actiegroepen in hetzelfde land of dezelfde regio.

Daarnaast heeft de Commissie een reeks bepalingen ingevoerd om de doeltreffendheid en het vermogen van lokale ontwikkelingsstrategieën om in te spelen op lokale behoeften te verbeteren.

De eerste soort bepaling verwijst naar alle aspecten die *zijn bedoeld om de kwaliteit van de lokale ontwikkelingsstrategieën te verbeteren*, zoals eerder genoemd, waaronder:

- ✓ een duidelijke focus op wat de gemeenschap wil veranderen;
- ✓ meetbare doelen voor outputs en resultaten;
- ✓ concrete actie- en financiële plannen;
- ✓ effectieve systemen voor beheer, toezicht en evaluatie.

De tweede soort bepaling is bedoeld om ervoor te zorgen dat de uitvoering van lokale ontwikkelingsstrategieën *flexibel* genoeg is in antwoord op de uiteenlopende en veranderende behoeften van de verschillende gebieden in Europa.

Dit wordt bereikt door:

- ✓ het potentiële toepassingsgebied van strategieën voor lokale ontwikkeling te verbreden door hen in staat te stellen maatregelen en acties te ondersteunen die niet in het programma zijn opgenomen en die zelfs onder de bevoegdheden van andere EU-fondsen kunnen vallen, zolang zij *verenigbaar zijn met de doelstellingen van het programma*.
- ✓ managementautoriteiten te stimuleren om een meer flexibele aanpak ten aanzien van subsidiabiliteit te hanteren, door aan te geven wat niet voor steun in aanmerking komt in plaats van te proberen vast te stellen welke acties wel subsidiabel zijn³⁶.

De derde soort bepaling verwijst naar methoden voor *vereenvoudiging* van de manieren waarop subsidies en andere vormen van financiële steun worden aangeboden (bijvoorbeeld door het gebruik van vereenvoudigde kostenopties). In hoofdstuk 7 wordt hier verder op ingegaan.

- **Wat verstaat de Commissie onder de "voorbereiding en uitvoering van samenwerkingsactiviteiten van de plaatselijke actiegroep"? (artikel 35, lid 1, onder c), VGB)**

De samenwerking tussen CLLD-partnerschappen op zowel nationaal als Europees niveau is een cruciaal kanaal gebleken voor de uitwisseling en overdracht van goede praktijken, en als ondersteuning bij het "opschalen" van succesvolle projectideeën. De transnationale samenwerking is echter aanzienlijk vertraagd doordat de verschillende landen onverenigbare selectieprocedures, plannings en subsidiabiliteitsvoorwaarden hanteren.

In het systeem van gedeeld beheer, volgens welke de programma's van de ESI-fondsen worden uitgevoerd, kan de Commissie niet zelf een centrale selectieprocedure uitvoeren. Aangezien dit niet mogelijk is, stelt de Commissie drie stappen voor om de procedures voor samenwerking tussen de CLLD-partnerschappen te stroomlijnen.

- ✓ De eerste door de Commissie aanbevolen benadering is om samenwerkingsactiviteiten op te nemen in de strategie voor lokale ontwikkeling, waarbij de partnerschappen over precies dezelfde autonomie beschikken als bij andere acties als het gaat om de keuze met wie zij samenwerken en op welke manier.
- ✓ Anderzijds kan de lidstaat een open selectieprocedure en een termijn voor de selectie vaststellen (4 maanden in het geval van het ELFPO en het EFMZV)³⁷.
- ✓ Als de lidstaat besluit om oproepen voor samenwerkingsprojecten te organiseren, moeten deze ten minste 3 à 4 maal per jaar plaatsvinden om de kans dat zij samenvallen met oproepen in andere lidstaten te vergroten.

³⁶ Met inbegrip van de in artikel 69, lid 3, VGB vermelde items: a) debetrente van begunstigen, hoewel financiële kosten van het partnerschap zijn toegestaan; b) aankoop van grond voor een bedrag van meer dan 10 % van de totale subsidiabele uitgaven, met uitzonderingen; c) de btw, behalve indien deze krachtens de nationale btw-wetgeving niet terugvorderbaar is.

³⁷ Zie het ontwerp van "Guidance for implementation of the LEADER cooperation activities in rural development programmes 2014-2020", uitgegeven in oktober 2013.

De voorgestelde procedure moet ervoor zorgen dat het beginsel van de scheiding van functies wordt nageleefd, dat het risico van mogelijke belangenverstremming wordt teruggedrongen en dat het toepasselijke juridische kader in acht wordt genomen.

Binnen het ELFPO en het EFMZV zal tevens een informatie-uitwisselingssysteem worden opgezet, waaraan de lidstaten verplicht de door hen goedgekeurde projecten moeten melden om de procedures te coördineren.

Kader 17: Regels voor samenwerkingsactiviteiten van lokale actiegroepen in Zweden en Polen

In Zweden is het budget voor samenwerking verdeeld over de 63 lokale actiegroepen en kunnen de lokale actiegroepen samenwerkingsprojecten selecteren op basis van dezelfde procedure als geldt voor andere projecten binnen hun strategie. Maximaal 25 % van het budget voor samenwerking kan worden gebruikt voor de voorbereidende fasen van samenwerking. www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt

In Polen dienen de samenwerkende lokale actiegroepen hun aanvraag in bij de regionale bemiddelende instantie, in het kader van een doorlopende oproep (tot 30 juni 2013 geopend voor voorbereidende activiteiten en tot 31 december 2013 voor de volledige projecten), en de bemiddelende instantie moet deze binnen ongeveer 2 maanden na indiening goedkeuren. De managementautoriteit heeft een handleiding in het Engels gepubliceerd inzake de regels en procedures voor samenwerking, die beschikbaar is op haar website: <http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/39116/217085/file/Guide%20to%20Cooperation%20Projects%20of%20Axis%204%20Leader%20of%20Rural%20Development%20Programme%20for%202007-2013.pdf>

- **Wat verstaat de Commissie onder "de werkingskosten in verband met het beheer van de uitvoering van de vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkelingsstrategie" (artikel 35, lid 1, onder d), VGB) en "dynamisering van de strategie voor vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling"? (artikel 35, lid 1, onder e), VGB)?**

De Commissie en de Europese Rekenkamer onderkennen dat een van de belangrijkste waarden van CLLD het vermogen van de partnerschappen is om de gemeenschap te benaderen en individuen en groepen aan te moedigen en te helpen bij het indienen van projecten die bijdragen aan de strategie. Dit stimulerende werk in de lokale gemeenschap wordt doorgaans "dynamisering" genoemd, maar wordt echter vaak over het hoofd gezien. Als lokale partnerschappen dit niet zouden doen, is er een grote kans dat de middelen simpelweg zouden worden opgeslokt door de sterkere lokale actoren, die misschien ook al toegang tot andere financieringsbronnen kunnen krijgen. Uiteindelijk zou het lokale partnerschap dan niet meer zijn dan een plaatselijk kantoor van een hoger bestuursniveau en de zoveelste schakel in een veel te lange keten.

Om dit te voorkomen en om ervoor te zorgen dat lokale partnerschappen over de middelen beschikken om "de straat op te gaan" om innovatieve projecten, collectieve projecten en projecten van moeilijk bereikbare groepen aan te moedigen, heeft de Commissie de middelen die de partnerschappen kunnen wijden aan "werkingskosten en dynamisering" verhoogd. In de voorgaande periode konden LEADER-groepen maximaal 20 % besteden aan werkingskosten, terwijl lokale visserijgroepen een maximum van 10 % aan dit soort kosten konden uitgeven. Hoewel dit nergens was gespecificeerd, was dynamisering vaak inbegrepen in dit bedrag.

Op dit moment hebben groepen de mogelijkheid om tot een maximum van 25 % uit te geven aan werkingskosten en dynamisering, met maximaal 100 % aan steunintensiteit.

Onder *werkingskosten* kunnen vallen:

- ✓ de personeelskosten en exploitatiekosten van het gekozen partnerschap;
- ✓ opleiding van personeel van het partnerschap (niet de initiatiefnemers van projecten);
- ✓ kosten in verband met publiciteit (met inbegrip van kosten betreffende netwerkvorming, zoals deelname aan nationale en Europese netwerkbijeenkomsten);
- ✓ financiële kosten;
- ✓ de kosten voor toezicht en evaluatie.

Onder *dynamisering* kunnen vallen:

- ✓ voorlichtingscampagnes, zoals evenementen, vergaderingen, folders, websites, sociale media, pers...;
- ✓ uitwisselingen met belanghebbenden, maatschappelijke groeperingen en potentiële initiatiefnemers van projecten om ideeën op te doen en wederzijds vertrouwen op te bouwen;
- ✓ ondersteuning van maatschappelijke organisaties en het creëren of versterken van gemeenschapsstructuren;
- ✓ bevordering en ondersteuning van de voorbereiding van projecten en aanvragen;
- ✓ ondersteuning na de start van een project.

Deze dynamiseringstaken kunnen rechtstreeks worden uitgevoerd door het personeel dat door het partnerschap in dienst is genomen of worden uitbesteed aan extern personeel. De ervaring heeft uitgewezen dat de meeste partnerschappen ten minste twee medewerkers nodig hebben voor het uitvoeren van deze functies – een gekwalificeerde manager en een persoon die de administratie bijhoudt. Dit is echter afhankelijk van het bestaande niveau van territoriale organisatie en of CLLD-partnerschappen kunnen samenwerken met of gebruik kunnen maken van de middelen van andere instanties en partnerschappen. LEADER-groepen in landen waar in plattelandsgebieden weinig andere organisaties bestaan, moeten meer aandacht schenken aan dynamisering en capaciteitsopbouw, en daarvoor zijn vaak teams van 4-5 ervaren mensen nodig.

In de verordening wordt geen verhouding tussen de werkingskosten en dynamisering voorgeschreven. Dit zal afhangen van het aantal administratieve taken dat wordt gedelegeerd aan het lokale partnerschap. In het algemeen moet het partnerschap echter zo veel mogelijk middelen toewijzen aan de dynamisering en mobilisering van gemeenschapsinitiatieven.

Hoofdstuk 4. CLLD in steden: waarom en hoe?

4.1 Inleiding tot stedelijke CLLD

Stedelijke CLLD biedt enorme mogelijkheden voor de aanpak van specifieke problemen in steden en om het onbenutte potentieel bij burgers, bedrijven en het maatschappelijk middenveld te gebruiken om een bijdrage te leveren aan ontwikkeling. In het verleden lag bij veel bottom-up-benaderingen in stedelijke gebieden de nadruk sterk op economische ontwikkeling en sociale inclusie. Dit is een relevante insteek die waarschijnlijk zal blijven bestaan, maar nieuwe benaderingen betreffende het gemeenschappelijk beheer van open ruimten, huisvesting, duurzame voedingsmiddelen en lokale energieproductie en -distributie zullen waarschijnlijk ook worden geïntroduceerd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de snelle verspreiding van de koolstofarme "Transition Towns"³⁸-beweging (overgangssteden) in heel Europa.

Er zijn CLLD-achtige benaderingen ontwikkeld in uiteenlopende stedelijke contexten. In de jaren negentig lag het accent hoofdzakelijk op kansarme buurten in de binnensteden. Naar verwachting zal stedelijke CLLD in de periode 2014-2020 een grotere verscheidenheid vertonen in de aanpak van verschillende stedelijke gebieden, of het nu gaat om achteruitgaande industriële en ambachtelijke zones, culturele en creatieve districten, de buurt of de gehele stad.

Stedelijke CLLD maakt deel uit van een wereldwijde beweging

Stedelijke CLLD vindt haar oorsprong in verschillende vormen van gemeenschapswerk. Deze variëren van benaderingen voor de ontwikkeling van lokale gemeenschappen tot het gebruik van sociale economie. Er liggen veel verschillende filosofieën ten grondslag aan stedelijke CLLD, die voortvloeien uit verschillende nationale en internationale tradities.

- De 19e-eeuwse beweging van universitaire "nederzettingen", waarbij universitaire studenten in arme wijken aan de slag gingen (in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk).
- Verschillende benaderingen van opbouwwerk³⁹, waarbij degenen die het meest getroffen worden door het probleem bij de oplossing ervan worden betrokken; het opbouwen van een gemeenschappelijke visie op het probleem; het identificeren en mobiliseren van gemeenschapsmiddelen en het volgen van een inclusieve benadering van vertegenwoordiging.
- Door de sociale economie voortgebrachte modellen (bv. de sociale coöperaties in Italië) die zijn toegepast op lokaal vervoer, huisvestingscoöperaties, en alle aspecten van het sociale leven – waardoor werkgelegenheid wordt geboden aan specifieke doelgroepen.
- Buurtwerk gebaseerd op de in Chicago ontwikkelde benadering van Saul Alinsky (zoals de Londenaren dat hebben gedaan tijdens hun "campagne voor een leefbaar loon").
- Op vermogens gebaseerde ontwikkeling - het opbouwen van instellingen zoals plaatselijke ontwikkelingsmaatschappijen en -trusts die een solide financiële structuur

³⁸ <http://www.transitionnetwork.org/> (link naar de website van Transition Towns).

³⁹ Zie bijvoorbeeld de beschrijving van het New Oregon-vijfstappenmodel: <http://sogpubs.unc.edu/electronicversions/pg/pgpsm04/article2.pdf>.

hebben en zorgen voor werkruimten, starterscentra en andere diensten (bv. het Berlin Social Impact lab ⁴⁰ en Creggan enterprises in Derry/Londonderry, zie Afbeelding 3: hieronder).

Europese steden hebben veel te leren uit deze ervaringen als het gaat om het aanbieden van betaalbare woningen, het verbeteren van de volksgezondheid en het aanpakken van geweld door bendes. Er moet dan ook meer uitwisseling plaatsvinden tussen Europese steden en steden in andere delen van de wereld:

- De burgemeester van Seoel geeft zijn steun aan gemeenschapswerk in stedelijke buurten in verband met zijn beleid betreffende de 'Sharing Economy'⁴¹ (deeleconomie), waarbij een alternatief model voor economische ontwikkeling op basis van het delen van middelen wordt bevorderd door het sociale innovatiepark in Seoel.
- Japan heeft een bedrijfsmodel voor gemeenschappen ontwikkeld op buurtniveau, met een sterke focus op milieugerelateerde vraagstukken⁴².
- In ontwikkelingslanden als Thailand en India is vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling vaak het enige reguliere, op de arme bevolking gerichte beleid dat wordt toegepast in stedelijke gebieden. In Bangkok zijn complexe problemen van grondbezit in informele nederzettingen opgelost door het concept van "gedeelde ruimte", d.w.z. langetermijnhuurcontracten afgesloten met de hele de gemeenschap⁴³, waardoor sloppenwijken met succes konden worden verplaatst.
- Medellin in Colombia⁴⁴ werd in 2013 gekozen tot "stad van het jaar". Deze stad heeft op de gemeenschap gebaseerde benaderingen gebruikt ter bestrijding van maatschappelijke problemen betreffende geweld, stadsvervoer, dienstverlening en de leefomstandigheden in de sloppenwijken.
- De Wereldbank heeft al zijn benaderingen inzake lokale en vanuit de gemeenschap geleide ontwikkeling gecombineerd⁴⁵, met een bijzondere nadruk op de opschaling van oplossingen.

⁴⁰ <http://socialimpactlab.eu/>.

⁴¹ <http://www.shareable.net/blog/is-seoul-the-next-great-sharing-city>.

⁴² http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings_id000823.html.

⁴³ <http://www.codi.or.th/housing/frontpage.html>.

⁴⁴ <http://online.wsj.com/ad/cityoftheyear>.

⁴⁵ H. Binswanger Mkhize, J. de Regt en S. Spector, Local and Community Driven Development: moving to scale in theory and practice, 2012

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf.

Afbeelding 3: Bedrijfseenheden met daarachter het Rathmor winkelcentrum, dat eigendom is van de sociale onderneming Creggan Enterprises Derry/Londonderry⁴⁶, Verenigd Koninkrijk



Eerdere stedelijke initiatieven voor lokale ontwikkeling in de EU

De reguliere programma's hebben veel maatschappelijke initiatieven, acties en innovaties gekend die elementen van stedelijke CLLD bevatten. Lokale ontwikkeling komt sinds 1989 in de EFRO-verordening voor:

- De stedelijke proefprojecten (1989-2006) ondersteunden kleinschalige experimentele acties die vooral gericht waren op kansarme wijken
- De programma's in het kader van het communautaire initiatief Urban (1994-1999, 2000-2006) bestonden uit gebiedsgerichte benaderingen die ten uitvoer werden gelegd door groepen belanghebbenden onder leiding van stedelijke overheden. Aan projectpakketten werd doorgaans een EU-financiering van circa 10 miljoen EUR toegewezen. De Urban-programma's waren gericht op achtergestelde wijken van ongeveer 10 000 inwoners met weinig ontwikkelde maatschappelijke organisaties en een lage participatie van bedrijven⁴⁷. Een paar programma's, zoals Arhus, Le Havre en Halifax, hadden een meer proactieve benadering van capaciteitsopbouw binnen maatschappelijke organisaties, waardoor zij effectief projecten konden beheren; in Halifax werden onderdelen van het programma uitgevoerd door deze organen in het kader van lokale overheidsopdrachten.
- De integratie van de stedelijke dimensie in de programmaperiode 2007-2013, waarin het EFRO werd ingezet voor geïntegreerde stedelijke ontwikkeling in ongeveer de helft van de regio's⁴⁸. In enkele steden is veel geëxperimenteerd met de uitvoeringsketens.
- Het URBACT-programma heeft verder belanghebbenden bijeengebracht in 500 lokale steungroepen op basis van een reeks thema's. Opgemerkt moet echter worden dat URBACT meer stadsgericht is dan CLLD⁴⁹. Elke groep werkt met behulp van de

⁴⁶ Ziee "Urban development in the EU: 50 projects supported by ERDF during the 2007-2013 period' – case study [Derry Londonderry](#).

⁴⁷ Urban 2 eindevaluatie door Ecotec 2006 (nu Ecorys) [Urban 2 eindevaluatie: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf](#) (nu Ecorys).

⁴⁸ [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm](#).

⁴⁹ Een URBACT-lokale steungroep is een groep met meerdere belanghebbenden onder leiding van de gemeenteraad die belast is met het ontwikkelen van een lokaal actieplan. De groep heeft echter geen garantie op financiële middelen voor het actieplan en projecten moeten financiering zien te vinden uit nationale en EU-bronnen.

URBACT-methode⁵⁰ - in wezen een participatieve benadering met diverse belanghebbenden om lokale actieplannen tot stand te brengen. Een groot deel van deze lokale actieplannen gaan over de uitdagingen in lokale gebieden, waardoor dit nuttige voorbeelden zijn van hoe stedelijke CLLD⁵¹ kan worden gebruikt voor een verscheidenheid aan onderwerpen in verschillende contexten.

Voortbouwend op deze eerdere ervaringen wordt het begrip CLLD vermeld in de VGB voor de periode 2014-2020. Ten aanzien van het EFRO moet CLLD in programma's worden geprogrammeerd via de specifieke CLLD-investeringsprioriteit 9d, onder thematische doelstelling 9 voor "de bestrijding van armoede en de bevordering van sociale inclusie". Het werkingsgebied kan het volledige scala van thematische doelstellingen omvatten, die gericht zijn op slimme, duurzame en inclusieve groei.

4.2 Strategieën voor stedelijke CLLD

Op elk gebied kan er een combinatie wordt gebruikt van sectoraal beleid, territoriaal beleid en vanuit de gemeenschap geleide benaderingen. Afbeelding 4 hieronder geeft deze relatie schematisch weer.

CLLD kan worden ingezet als een instrument voor bottom-upacties die bijdragen aan geïntegreerde stedelijke ontwikkeling, in overeenstemming met artikel 7, lid 1, EFRO: "[...] geïntegreerde maatregelen om de economische, ecologische, klimatologische, demografische en sociale uitdagingen aan te pakken waarmee stedelijke gebieden worden geconfronteerd, hierbij rekening houdend met de noodzaak om verbindingen tussen de stad en het platteland te bevorderen." Bij deze geïntegreerde strategieën voor stedelijke ontwikkeling dient ten minste 5 % uit de EFRO-toewijzing aan elke lidstaat te worden gebruikt, en de stedelijke overheden die deze strategieën ten uitvoer leggen, zijn verantwoordelijk voor ten minste de selectie van projecten. Deze kunnen worden geprogrammeerd als een specifieke multi-thematische prioritaire as voor stedelijke ontwikkeling, als een geïntegreerde territoriale investering (ITI), of als een specifiek programma voor stedelijke ontwikkeling.

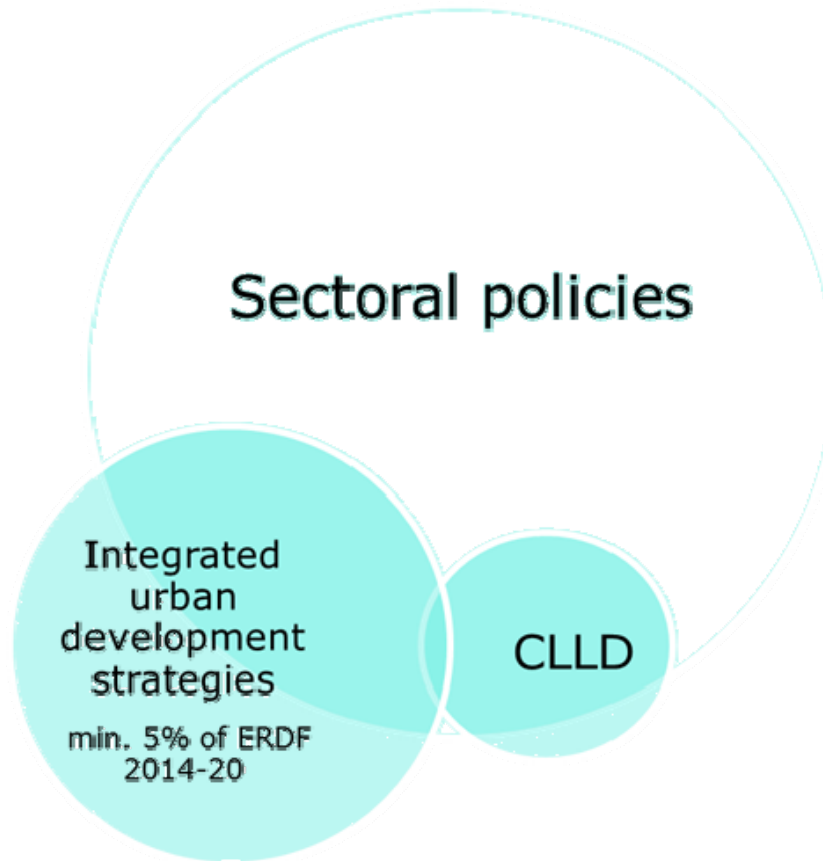
Stedelijke CLLD kan als aanvulling dienen op elk van deze geïntegreerde benaderingen voor stedelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld door werk op buurtniveau als onderdeel van een bredere stedelijke strategie. Daarnaast kan het leiden tot een breder bereik van de sectorale aanpak.

Bovendien kan stedelijke CLLD worden gebruikt om in het kader van het EFRO en ESF gefinancierde acties op een meer geïntegreerde wijze uit te voeren, bijvoorbeeld door het herstel van stedelijke wijken te ondersteunen met investeringen in infrastructuur in combinatie met onderwijs- en werkgelegenheidsmaatregelen, of in kinderopvangfaciliteiten en de toegang tot opleiding en werk voor jonge ouders in een bepaalde buurt.

⁵⁰ Link naar versie 2 van de URBACT-toolkit <http://urbact.eu/en/news-and-events/view-one/news/?entryId=5288>.

⁵¹ P. Soto met M. Houk en P. Ramsden, 2012 - *Implementing CLLD in cities: lessons from URBACT* http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdf.

Afbeelding 4: De relatie tussen sectoraal beleid, geïntegreerde strategieën voor stedelijke ontwikkeling en CLLD.



De keuze van een strategische koers voor stedelijke CLLD

In de periode 2014-2020 zal stedelijke CLLD naar verwachting worden gebruikt voor tal van thematische doelstellingen. Het kan worden ingezet om de CO²-uitstoot in wijken te verminderen, om energie op te wekken, om een deeleconomie en een meer circulaire economie op te bouwen, om te zorgen voor de integratie van migranten en de sociale samenhang te vergroten, om lokale banen te creëren, om dakloosheid terug te dringen, om drugsdealen en straatcriminaliteit aan te pakken, om gezondheid en welzijn te verbeteren, om parken en volkstuinten aan te leggen en te beheren en om voedingsgewassen te verbouwen. Dit zijn slechts enkele van de mogelijke strategische benaderingen waarvoor lokale groepen kunnen kiezen. Vaak gaat het zo dat een lokale groep van start gaat met een focus op één aspect, maar vervolgens ambitieuzer wordt en nieuwe uitdagingen zal aannemen.

Koolstofarme gemeenschappen

Stedelijke CLLD kan een rol spelen in het helpen van gemeenschappen om hun koolstofproductie te verminderen en aldus bij te dragen aan de doelstellingen van Europa 2020. Het merendeel van de meest doeltreffende benaderingen is afhankelijk van lokale samenwerkingsverbanden, waaronder bijvoorbeeld nieuwe manieren van autodelen, individuele inspanningen voor de verbetering van energiebesparing uit te breiden naar de vernieuwing van installaties op straat- of wijkniveau, of opwekking door de gemeenschap van hernieuwbare energie (wind, water, biomassa). Het voorbeeld van Monteveglio in de omgeving van Bologna laat zien wat de mogelijkheden zijn (zie kader 18 hieronder).

Kader 18: Monteveglio, een overgangsbeweging die door het stadsbestuur wordt gesteund

Monteveglio is een kleine stad 20 km van Bologna die vastberaden is om koolstof uit te bannen. Deze gemeente heeft in 2009 een samenwerkingsovereenkomst getekend met een lokale overgangsgroep; samen werken zij aan een breed scala aan innovatieve strategieën. Deze kleine stad is uitgegroeid tot een proeftuin voor experimenten op basis van het sterke partnerschap tussen de lokale overgangsgroep en de gemeente. De in 2009 ondertekende strategische overeenkomst tussen de twee entiteiten heeft geleid tot vier jaar werk op vele verschillende gebieden, waaronder energie, landbouw, onderwijs en sociale innovatie. Afbeelding 5 (cirkeldiagram) toont de principes van hun aanpak.

Energie: De ontwikkeling van fotovoltaïsche inkoopgroepen moet gebaseerd zijn op bewustwording van groene energie en de noodzaak emissies terug te dringen, en niet uitsluitend op economische prikkels. De stad heeft een EII ENESCOM-project geleid met zes andere gemeenten en twaalf internationale partners. De gemeenten sloten zich aan bij de Conferentie van burgemeesters en testten een reeks nieuwe bewustmakingsinstrumenten voor burgers, ambtenaren en politici. De aanpak is in heel Emilia Romagna verspreid.

Landbouw: De ontwikkeling van het project "Streccapogn", een vereniging en een biologisch landbouwbedrijf dat tarwe en granen van oude rassen, en groenten en fruit produceert die afkomstig zijn van lokale velden. De vereniging werkt ook samen met andere lokale landbouwers, doet aan sociale werkverschaffing en maakt deel uit van het overkoepelende programma "Duurzaam voedsel".

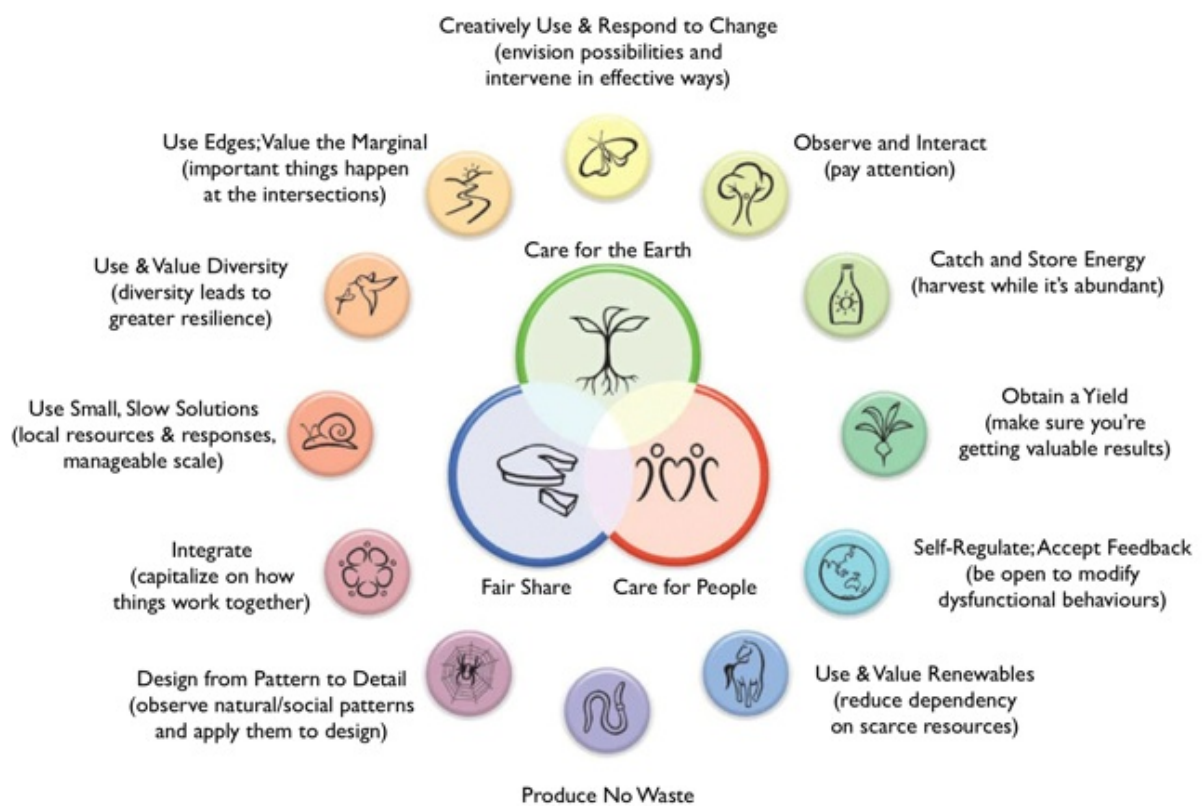
Onderwijs: De ontwikkeling van een experimenteel educatief programma over energie om docenten en deskundigen op het gebied van milieueducatie te ondersteunen met betrekking tot energievraagstukken. Behalve nieuwe concepten wordt er ook een onderwijsstrategie verstrekt aan de docenten om deze begrippen op de studenten over te

brengen.

De ontwikkeling van een "decaloog voor duurzaam voedsel"⁵² om burgers te informeren over de productie van voedingsmiddelen, het effect ervan op broeikasgasemissies, en in meer algemene zin op de economie en het milieu, en de relatie tussen voeding en gezondheid.

Sociale innovatie: vijf gemeenten, met inbegrip van Montevoglio, gebruikten een techniek genaamd Citizen Initiative Review (bespreking van het burgerinitiatief)⁵³ voorafgaand aan een stemming over herindeling om de burgers een beter inzicht in de maatregel te geven voordat ze gingen stemmen.

Afbeelding 5: Diagram dat in Montevoglio wordt gebruikt om de beginselen van zijn circulaire economie bekend te maken



CLLD voor stedelijke vernieuwing

Stedelijke vernieuwing maakt al onderdeel uit van het EFRO sinds de eerste stedelijke proefprojecten in 1989, die werden aangevuld door de twee programma's in het kader van het communautair initiatief URBAN.

Stedelijke vernieuwing is vooral gericht geweest op oudere binnenstedelijke gebieden, vaak met aanzienlijke migrantenpopulaties. Daarnaast ging er ook aandacht uit naar woonwijken aan de buitenrand van steden, met inbegrip van systeembouwwoonwijken in Oost-Europa. Er is een zeer omvangrijk pakket aan maatregelen beschikbaar, variërend van fysieke interventies in en ecologische verbeteringen van de gemeenschappelijke ruimtes tot zachtere maatregelen

⁵² <http://www.transitionnetwork.org/projects/sustainable-food-project>.

⁵³ <http://www.healthydemocracyoregon.org/citizens-initiative-review>.

gericht op opleiding, culturele activiteiten, kinderopvang, enz. De beste vernieuwingsprogramma's slagen erin harde en zachte maatregelen te combineren, zoals in Duisburg, zie kader 19 hieronder.

Kader 19: Duisburg-Marxloh (Duitsland) – een participatieve benadering van geïntegreerde stedelijke ontwikkeling

Duisburg-Marxloh in Noordrijn-Westfalen is een voorbeeld van een participatieve en geïntegreerde benadering van stedelijke vernieuwing op buurtniveau, waarbij de door het stadsbestuur geleide elementen van stedelijke ontwikkeling (top-down) worden gecombineerd met de betrokkenheid van buurten en burgers (bottom-up). De werkzaamheden gingen midden jaren tachtig van start door verschillende financieringsprogramma's te combineren ter bewerkstelling van een gemeenschappelijke strategie.

De aanpak bestaat uit investeringen voor de verbetering van de fysieke en ecologische leefomstandigheden door de aanleg van een groene gordel. Deze werd tot stand gebracht aan de hand van een strategie die gebaseerd is op participatie, netwerkvorming en capaciteitsopbouw onder de betrokken bewoners en actoren. De fysieke interventie ging gepaard met een diepgaand en doorlopend overlegproces over de toekomst van de hele buurt.

Heel Marxloh heeft geprofiteerd van de vernieuwingsactiviteiten, die hebben geleid tot een verbeterde kwaliteit van het milieu en een beter verbonden systeem van open ruimtes. Voor de bewoners van het doelgebied die te maken kregen met de sloop- en verplaatsingsactiviteiten werden op maat gemaakte oplossingen ontwikkeld om de negatieve gevolgen ervan tot een minimum terug te dringen. De actieve buurtnetwerken (bv. ronde tafels, lokale bedrijfsverenigingen) zijn nauw betrokken bij de langlopende discussie over de stabilisatie van het gebied, en werden steeds meer als partners betrokken bij de co-productie van duurzame strategieën. Lokale economische actoren zoals allochtone startende ondernemers en andere kleine bedrijven profiteerden ook van het verbeterde imago van de wijk.

De buurt was middels een bestuursketen verticaal verbonden aan de stad en de regering van Noordrijn-Westfalen, die de steunregeling samen met het EFRO medefinancierde. Als onderdeel van het programma 'Soziale Stadt'⁵⁴ ("De sociale stad") had de buurt ook profijt van de beleidslessen van 80 andere wijken in steden uit de regio die een soortgelijk proces doormaakten. Duisburg heeft haar ervaring met andere EU-steden gedeeld via het URBACT REGGOV⁵⁵-netwerk en is een van de 50 casestudy's van Urban⁵⁶ binnen de EU.

Werken met gemarginaliseerde gemeenschappen.

Stedelijke CLLD biedt een concrete mogelijkheid om te werken met gemarginaliseerde gemeenschappen, maar het is noodzakelijk om te zorgen voor voldoende bestuurlijke capaciteit bij de lokale actiegroepen.

⁵⁴ Het Duitse federale programma Soziale Stadt (sociale stad) wordt in heel Duitsland uitgevoerd en wordt beheerd en medegefinancierd door de deelstaat-regeringen, alsook door het EFRO en het ESF. Het ondersteunt buurtvernieuwingsinitiatieven volgens de bottom-up-methode. De sociaal-inclusieve stad in Noordrijn-Westfalen krijgt achtergestelde gebieden weer op de rails: http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009_socially_integrative_city_klein.pdf.

⁵⁵ <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighbourhoods/reg-gov/our-outputs/>.

⁵⁶ DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling voerde een door het EFRO gefinancierd grootschalig onderzoek uit naar stedelijke praktijken in de EU: http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL®ion=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=

Als onderdeel van het URBACT-netwerk NODUS heeft Alba Iulia een lokale strategie ontwikkeld die integrale benaderingen gebruikt voor deelname van haar Roma-gemeenschap aan de planning van de ontwikkeling van achtergestelde woonblokken in een stadswijk. Vanwege het gebrek aan vertrouwen tussen de Roma en de andere gemeenschappen werd er gebruik gemaakt van een externe ondersteunende dienst. Op microniveau zijn er significante verbeteringen geboekt, waaronder de transformatie van een braakliggend terrein tot een kinderspeelplaats (zie Afbeelding 6: hieronder).

Het URBACT-project ROMANET besteedde bijzondere aandacht aan Roma en ontwikkelde lokale steungroepen en lokale actieplannen in de negen partnersteden. Furio Honsell, de burgemeester van Udine, schreef:

“We beschikken nu over een geïntegreerde strategie waarmee we kunnen voldoen aan de behoeften van de meest kansarme burgers in Udine, en dat zijn de leden van de Roma-gemeenschap. ROMANET heeft "de kwetsbare mensen zichtbaar gemaakt" en ervoor gezorgd dat we onze gezondheidsstrategieën meer gericht kunnen gebruiken voor de bevordering van een gezonde levensstijl. [...] We moeten nog wel enkele illegale situaties rechtzetten, met name wat nederzettingen betreft, maar we kunnen nu gebruikmaken van een geïntegreerde strategie. We zijn ons bewust geworden van de diversiteit van situaties en we hebben positieve maatregelen getroffen ter bevordering van betere rolmodellen voor ROMA-jongeren.”

Afbeelding 6: Alba Iulia, blok 2 voor en na (bron: het EU-verslag over 50 casestudy's)



ROMANET heeft een aantal handleidingen⁵⁷ uitgebracht over het werken met Roma in een stedelijke context op specifieke beleidsterreinen, daarbij gebruikmakend van de ervaring van de partnersteden.

Kader 20: Terrassa, Catalonië, Spanje

In Catalonië worden de middelen voor investeringen in achterstandswijken op regionaal niveau beheerd door de Catalaanse overheid (deelregering), maar vindt de planning en uitvoering plaats op lokaal niveau.

Het plan voor District 2 in Terrassa bevorderde de sociale inclusie in een lokale buurt met een hoog risico op conflicten en onlusten als gevolg van de snelle instroom van immigranten. Het plan, ondersteund door het programma voor regionale stedelijke vernieuwing, heeft sociale maatregelen en stedelijke vernieuwing samengevoegd tot één enkel overgangsproces, waardoor de scheiding tussen het district en de rest van de stad werd verkleind en de

⁵⁷ <http://urbact.eu/en/projects/active-inclusion/roma-net/our-outputs/>.

reputatie ervan op het gebied van spanningen en conflicten werd verbeterd. Het plan werd uitgevoerd met een hoge mate van burgerparticipatie en hanteerde een transversale aanpak onder de verschillende gemeentelijke diensten. Het omvatte de transformatie van gedeelde openbare ruimten, zoals pleinen en parken (zie afbeelding 7 hieronder).



Afbeelding 7: Opgeknapte sociale ruimte in een park in Terrassa

Creatieve clusters

Veel steden beschikken over culturele en creatieve wijken die zich door de jaren heen organisch hebben ontwikkeld, met fragmentarische ondersteuning voor individuele projecten. Stedelijke CLLD biedt de mogelijkheid om op meer coherente wijze te werken met een groot aantal belanghebbenden, en in het bijzonder met de creatieve ondernemers zelf. Deze wijken hebben behoefte aan zorgvuldige planning en betrokkenheid om hen te beschermen tegen te snelle gentrificatie en ontwikkeling van woningbouwprojecten, die een remmend effect kunnen hebben op de economische ontwikkeling. Gemeenschapsgebonden strategieën kunnen zorgen voor werkruimten, het potentieel van gemeenschappelijk grondbezit verkennen, het publieke domein verbeteren en streven naar samenwerking met kenniscentra. Dit betekent ook een sterker gebruik van webdesign, mobielelefoontoepassingen en sociale innovatie.

Er zijn veel voorbeelden te noemen van gebieden in Europese steden waar een dergelijke aanpak zou kunnen werken. De meeste worden echter nog gekenmerkt door een top-downplanning.

Kader 21: Shoreditch Trust en de creatieve wijk in Londen

De Shoreditch Trust⁵⁸ is voortgekomen uit het tien jaar durende programma New Deal for Communities in dit gebied en volgde het buurtbestuur als organisatie op. Het voert een breed scala aan diensten en projecten uit, waaronder restaurants, werkruimten en startersondersteuning, evenals de organisatie van lokale festivals en straatactiviteiten. Het gebied herbergt een van Europa's grootste creatieve clusters en werd tijdens opeenvolgende programmeringsperiodes van 1994 tot en met 2006 onder doelstelling 2 ondersteund door het EFRO.

Het gebied kan nu bogen op een rijke mix van kunstenaars, ontwerpers en professionals op het

⁵⁸ <http://www.shoreditchtrust.org.uk/>.

gebied van online video's en nieuwe media. Het straatbeeld wordt bepaald door oude omgebouwde werkplaatsen zoals de theefabriek, kantoren uit de jaren zestig en zeventig en "loft"-woningen, aangevuld met clubs, bars en cafés. Gezichtsbepalende gebouwen werden in de jaren negentig verbouwd tot onder andere de White Cube galerij en de Circus Space. Daarnaast verstrekte het EFRO ook steun aan de nieuwe Shoreditch-campus van Hackney Community College, waar veel aandacht wordt besteed aan media. De zogenaamde "Silicon-rotonde" op Old Street ligt aan de rand van het gebied en dient als locatie van de recent door het EFRO gefinancierde incubator "IDEA London", onlangs door de overheid omgedoopt tot Tech City59. De hele buurt is uitgegroeid tot een van Europa's belangrijkste startersgebieden voor nieuwe mediabedrijven.



Afbeelding 8: Luchtfoto van Silicon Roundabout (rotonde) in Shoreditch, Oost-Londen

De Tallinn Creative Cauldron (creatieve ketel) heeft zich ontwikkeld op het terrein van een voormalige elektriciteitscentrale in de buurt van het stadscentrum. Het project werd opgezet door de "Creatieve Raad", een sociale onderneming. Hiervoor kwamen experts en vertegenwoordigers uit allerlei organisaties en vakgebieden bijeen, waaronder universiteiten, verschillende kunstenaarsverenigingen, het bedrijfsleven en architecten. Het project betreft de levering van 10 000 vierkante meter werkruimte, galerieruimte en openbare ruimte in een unieke setting, met de sterke betrokkenheid van de lokale kunst- en ontwerpersgemeenschap. Het fungeert als een gecombineerde uitvoerings- en incubatorruimte.

⁵⁹ <http://www.techcityuk.com/>.



Afbeelding 9: Een deel van de Creatieve Ketel in Tallinn, Estland

Stedelijk-landelijke CLLD

Probleemgebieden komen vaak voor op de scheidslijnen tussen stedelijke gemeenten of, in het geval van afgelegen stedelijke gebieden, aan de rand van de bebouwde kom, waar stedelijke en landelijke gemeenten in elkaar overgaan. Deze randstedelijke gebieden worden soms verwaarloosd en zijn moeilijk aan te pakken door slechts één gemeente als gevolg van grenseffecten, overloopeffecten of meeliftdrag van burgers of instellingen.

De drie belangrijkste soorten partnerschappen tussen stad en platteland:

- Kleine stedelijke dienstencentra, omringd door plattelandsgebieden. Alston Cybermoor (Verenigd Koninkrijk) is in dit verband een goed voorbeeld van een creatieve aanpak.
- Randstedelijke gebieden aan de buitengrens van grote steden. Voor deze gebieden geldt vaak dat de stedenbouwkundige ontwikkeling van slechte kwaliteit is.
- Stedelijk-landelijke partnerschappen die gericht zijn op afval, watervoorziening en -zuivering en vervoer. Deze zaken worden doorgaans geregeld via intergemeentelijke samenwerking en bieden minder ruimte voor een CLLD-aanpak.

Stedelijk-landelijke partnerschappen bieden de mogelijkheid om nieuwe partnerschapsvormen te ontwikkelen rondom duurzame energievoorziening met behulp van zonne-energie, afval, wind- en waterkrachtbronnen. Stedelijk-landelijke partnerschappen kunnen deuren openen voor nieuwe vormen van CLLD, waaronder bijvoorbeeld nieuwe duurzame energieprojecten, projecten voor de recycling van afvalstoffen en de ontwikkeling van nieuwe benaderingen voor de productiviteit van hulpbronnen en voedselproductie met korte ketens, alsook voor recreatie en toerisme. Partnerschappen tussen stedelijke consumenten en landelijke producenten zijn een kenmerk van de duurzame voedselbeweging, zoals het geval van Monteveglio heeft laten zien (zie kader 18 hierboven).

Kader 22: Alston Cybermoor - een digitale stad in een landelijke omgeving

Alston Cybermoor⁶⁰ is een reeks vanuit de gemeenschap geleide projecten in een kleine stad in een heuvelachtig heidegebied in Noord-Engeland. De lokale partners hebben een dynamische digitale gemeenschap opgericht om stedelijk-landelijke verbindingen tot stand te brengen en om het isolement van de stad en de omliggende heidegebieden op te heffen. De stad is aangemerkt als een sociaal ondernemingscluster en heeft vele prijzen gewonnen. Ook wordt Alston regelmatig genoemd in de nationale en Europese pers.

Het ontbrak de stad aan toereikende breedbanddiensten van de reguliere telecombedrijven, zodat de lokale gemeenschap in reactie daarop Alston Cybermoor opzette om toegang te krijgen tot hogesnelheidsbreedband. Dit initiatief heeft geleid tot de creatie van tal van andere bedrijven. Enkele van de meest recente daarvan richten zich op elektrische fietsen, lokale waterkracht en lokaal gemeenschapsvervoer. Een groot deel van de lokale activiteiten is ofwel eigendom van de gemeenschap of wordt uitgevoerd door sociale ondernemingen.

Alston heeft de hoogste breedbanddekking van alle gemeenten in het Verenigd Koninkrijk. Het heeft aan 88 % van de 670 woningen computers geleverd en gebruikscursussen gegeven. In vergelijking met het nationale gemiddelde maken twee keer zoveel personen (30 %) gebruik van internetbankieren, en 40 % gebruikt computers om te studeren. Hun website is de meest actieve gemeentelijke website van Engeland⁶¹.

De activiteiten van het lokale partnerschap hebben creatieve en productieve lokale sectoren gestimuleerd en aangetoond dat er voor een kleine stad ook een plek is weggelegd in de toekomst van de geglobaliseerde wereld als het zijn zaakjes voor elkaar heeft. De financiering is afkomstig uit verschillende bronnen, waaronder nationale, regionale en EU-bronnen (zowel LEADER als het ESF).

In sommige landelijke gebieden bestaat ook het probleem dat landelijke CLLD op basis van de LEADER-aanpak niet in staat is gebleken om maatregelen door te voeren in de belangrijkste stedelijke dienstencentra boven een bepaalde grootte. Stedelijk-landelijke CLLD die gebruikmaakt van een combinatie van financiële middelen, kan mogelijkheden bieden voor dit soort samenwerkingen.

⁶⁰ <http://www.cybermoor.org/>.

⁶¹ <http://www.networkforeurope.eu/files/File/CCT/Alston%20Cybermoor.pdf>.



Afbeelding 10: Amersfoort (Nederland) – Partnerschappen voor duurzame voeding

Amersfoort vormt onderdeel van het URBACT-netwerk Duurzame Voeding⁶², geleid door de gemeente Brussel. Het netwerk richt zich op productie, distributie en het gebruik van voedsel. Amersfoort heeft een aantal lokale initiatieven ontwikkeld, waaronder: boerenmarkten, het leveren van fietsen, bewustmaking via voedselbeurzen en festivals, het verbouwen van voedsel en het terugdringen van afval. Amersfoort werkt bij het URBACT-project samen in een partnerschap met tien steden uit heel Europa.

De coördinatie van CLLD-aanpakken op het niveau van stadsregio's

Interventies in wijken kunnen profijt hebben van de strategische coördinatie op stadsregionaal of grootstedelijk niveau in plaats van op lagere ruimtelijke niveaus als een wijk of gemeente. Deze coördinatie op hoger niveau is nodig om extra middelen bijeen te brengen en de externe effecten te beperken. De nadruk op kleine achtergestelde gebieden, die kenmerkend waren voor de vorige URBAN-programma's, leidt soms tot verbetering van de gebieden, maar dit kan ten koste gaan van de naburige gemeenten. Een typisch voorbeeld in een stedelijke context is de inzet van politie en andere instanties voor het “schoonvegen” van de straten die bekend staan om drugshandel en prostitutie door het toepassen van een agressieve rechtshandhaving. In plaats van het probleem op te lossen, verschuift de prostitutie en drugshandel naar een nabijgelegen wijk.

Meestal is het bestuur ook gefragmenteerd en kunnen er vaak alleen op stadsregionaal niveau voldoende middelen worden gemobiliseerd, zodat meerdere wijken tegelijk kunnen worden aangepakt om ervoor te zorgen dat andere nabijgelegen wijken niet verslechteren wanneer een bepaalde wijk wordt verbeterd.

Het URBACT-netwerk NODUS heeft aangevoerd dat om deze problemen te voorkomen, de aanwijzing van CLLD-gebieden moet geschieden op stadsregionaal of functioneel stedelijk gebiedsniveau. Hierdoor kan er toezicht en onderzoek worden uitgevoerd om te controleren of de negatieve externe effecten niet zwaarder wegen dan de positieve resultaten, en of de oplossingen aansluiten op de economie en arbeidsmarkt van de stad als geheel. De acties zelf worden nog steeds lokaal in de wijken georganiseerd.

4.3 Partnerschap. Hoe moet CLLD worden toegepast om effectieve allianties op te bouwen in een stedelijke context?

⁶² <http://urbact.eu/en/projects/low-carbon-urban-environments/sustainable-food-in-urban-communities/partner/?partnerid=645>.

CLLD-partnerschappen kunnen aansluiting zoeken bij de grote verscheidenheid aan partnerschappen die meer gangbaar zijn in stedelijke gebieden. Zij kunnen worden geënt op bestaande partnerschappen of daar een aanvulling op vormen.

Het is mogelijk om bestaande organisaties uit de publieke sector te gebruiken als de verantwoordelijke instantie, waarbij CLLD-partnerschappen optreden als een soort werkgroep met als taak de aanpak van een aantal specifieke problemen, zolang de minimale taken van de lokale actiegroep met betrekking tot onder andere het ontwerp van de strategie en de selectie van projecten in acht worden genomen. Vandaar dat het belangrijk is om andere netwerken in kaart te brengen, waardoor de positie van stedelijke CLLD-initiatieven bepaald kan worden ten opzichte van hetgeen reeds bestaat.

Door de 49 %-regel voor partnerschappen (artikel 32, lid 2, onder b), VGB) - d.w.z. dat noch overheden, noch een enkele belangengroep meer dan 49 % van de stemrechten hebben - wordt de rol van de lokale overheden niet ondermijnd. Indien correct toegepast, kan het deze rol zelfs versterken. Tegelijkertijd zorgt CLLD ervoor dat gemeenten middelen, vaardigheden en energie vrij kunnen maken bij particuliere belanghebbenden en maatschappelijke organisaties.

Stedelijke CLLD-partnerschappen kunnen de grenzen van verschillende bestuursniveaus verleggen dankzij de betrokkenheid van vertegenwoordigers uit de gezondheidszorg, onderwijs, recreatie, sport en nutsbedrijven.

Inventarisering van netwerken en capaciteitsopbouw in wijken

Steden zijn qua inwoneraantal en bevolkingsdichtheid complexer dan menselijke leefomgevingen in andersoortige gebieden. Zij hebben een grotere diversiteit in bevolkingssamenstelling, en meer bedrijven en maatschappelijke organisaties. Voor nieuwe lokale actiegroepen is het van belang om een beeld te krijgen van hetgeen reeds in het gebied bestaat. Een nieuwe lokale actiegroep kan, wanneer die nog in de kinderschoenen staat, participatieve benaderingen gebruiken voor het in kaart brengen van actieve, op de gemeenschap gerichte organisaties, voor het opstellen van een lijst met hun vaardigheden en middelen (personeel, projecten) en voor het documenteren van hun vermogen (omzet, gebouwen in handen van de gemeente, werkplekken, enz.). Dit helpt om een goed beeld te krijgen en ervoor te zorgen dat er geen overlapping plaatsvindt. Dit soort werk kan worden uitgevoerd door onderzoekers die samenwerken met de lokale maatschappelijke organisaties.

De VGB vereist dat geen enkele groep een meerderheidsbelang in een CLLD-partnerschap heeft. In stedelijke gebieden betekent dit dat het maatschappelijk middenveld en de particuliere organisaties een grotere rol zullen moeten spelen bij het ontwerpen en uitvoeren van lokale strategieën dan bijvoorbeeld het geval was bij de programma's in het kader van het communautaire initiatief Urban.

Alle lokale CLLD-actiegroepen gebruiken een of andere vorm van stimulering, dynamisering of activering. Bij gemeenschapsplanning zijn waardevolle participatieve analysetechnieken ontwikkeld. Een voorbeeld is Planning For Real⁶³, waarbij een grootschalige basiskaart van het gebied wordt gekopieerd en op tafel gelegd. De kaart kan vervolgens worden aangevuld, hetzij met eenvoudige modellen van belangrijke gebouwen of met foto's van de locatie. Afbeelding 11 laat kinderen en volwassenen zien die oefenen met Planning For Real. De kaart

⁶³ http://www.communityplanning.net/methods/planning_for_real.php.

wordt tijdens discussies gebruikt als hulpmiddel, aan de hand waarvan deelnemers kwesties binnen de bestaande gebouwde omgeving kunnen onderzoeken, alsook op welke wijze het gebied zich zou kunnen ontwikkelen en in de toekomst zou kunnen veranderen. De waarde van Planning for Real zit niet in de kaart zelf, maar in de discussies die naar aanleiding daarvan plaatsvinden. De techniek kan worden gebruikt als een kader om te achterhalen wat mensen in de gemeenschap willen veranderen.

Afbeelding 11: Lokale inwoners die werken aan de hand van een kaart in het kader van een 'Planning for Real-oefening' (bron: communityplanning.net)



Er zijn inmiddels digitale methoden beschikbaar om de waardevolle eigenschappen van een lokale gemeenschap in kaart te brengen. Op de website van het Alston Cybermoor-project staan alle lokale diensten en lokale bedrijven vermeld⁶⁴. Er worden sociale mediatoepassingen ontwikkeld ter ondersteuning van gemeenschappen om dit soort informatie via crowdsourcing in te winnen. Aan de hand van smartphones met camera's en GPS kunnen gegevens, foto's, interviews en andere media direct worden geüpload om een echte gemeenschapskaart te creëren.

Capaciteitsopbouw met behulp van de coördinator van de lokale actiegroep

Lokale coördinatoren moeten empathische en diplomatieke eigenschappen combineren terwijl zij als organisator, realist en dromer optreden. Het is misschien wel de moeilijkste rol bij lokale ontwikkeling. Binnen grotere partnerschappen kunnen deze taken opgesplitst worden tussen meerdere mensen in het team of gedeeld worden met vrijwilligers.

Een typische coördinator moet persoonlijke vaardigheden combineren met vaardigheden voor projectbeheer. De ideale kandidaat heeft een open, betrokken persoonlijkheid en is tegelijkertijd efficiënt in het uitvoeren van zijn of haar takenlijst.

Afbeelding 12: De dynamiserende rol van de stedelijke coördinator van een lokale actiegroep



De coördinator van het kleine team in het Körnerpark-gebied van Neukölln in Berlijn is al meer dan tien jaar werkzaam in deze buurten. Hij kent het gebied op zijn duimpje en heeft relaties opgebouwd met uiteenlopende groepen. Hij geeft leiding aan een klein team van vijf medewerkers.

De coördinator (links) van het Körnerpark-gebied in Berlijn luistert naar een presentatie van een door lokale vrouwen opgezet project

Hun taken omvatten het opbouwen van relaties met lokale personen en groepen. Daarnaast beleggen en ondersteunen zij de vergaderingen van de wijkraad. Door hun rol komen zij tussen de stad en de wijkraad in te staan, waardoor zij als een communicatiekanaal tussen deze twee optreden. Zij helpen de buurtactoren bij het opstellen van hun actieplan en bij het uitvoeren van het wijkbudgetteringsproces onder gebruikmaking van de vijf lokale fondsen. Daarnaast brengen zij aan de lokale gemeenschap gerichte nieuwsbrieven en andere mededelingen uit, zodat mensen weten wat er wordt gefinancierd en welke evenementen er plaatsvinden. Tot slot houden zij zich bezig met back-officeactiviteiten als het toezicht op de voortgang van projecten en de verslaglegging aan financieringsinstanties.

De lokale actiegroepen in wijken lopen uiteen van zeer gestructureerde, formele en geïntegreerde organisaties tot meer informele, losse partnerschapsverbanden.

In het hierboven besproken voorbeeld van Berlijn is het beheer van het buurtkantoor voor een periode van drie jaar uitbesteed aan particuliere bedrijven of sociale ondernemingen. De gekozen organisatie zet een klein lokaal gevestigd team op en werkt nauw samen met de wijkraad. Deze wijkraad heeft geen bestuursrechtelijke status, hoewel de meerderheid van de leden via verkiezingen vanuit de lokale gemeenschap wordt benoemd.

De wijkraad kan andere mensen opnemen die niet in het gebied wonen, zoals schoolhoofden en eigenaren of beheerders van lokale bedrijven. De wijkraad vergadert in principe één keer per maand en neemt beslissingen over de uitvoering van het lokaal actieplan aan de hand van het buurtfondssysteem.

4.4 Gebied: Hoe kunnen er effectieve grenzen worden vastgesteld voor maatregelen binnen steden?

CLLD kan op een aantal manieren worden aangepast aan het complexe en veranderende karakter van stedelijke problemen. In het algemeen moet de omvang van een gebied groot genoeg zijn (boven de 10 000 inwoners) om een strategie mogelijk te maken, maar klein genoeg om ruimte te laten voor lokale interactie (minder dan 150 000 inwoners). Voor zover het principe van aansturing vanuit de gemeenschap wordt gerespecteerd, kunnen deze

limieten echter worden verschoven indien de strategie dit vereist. In naar behoren gemotiveerde gevallen, bijvoorbeeld om rekening te houden met de specifieke kenmerken van dichtbevolkte gebieden, en op basis van een voorstel van de lidstaat, kunnen uitzonderingen worden gemaakt op deze minimum- en maximumaantallen⁶⁵.

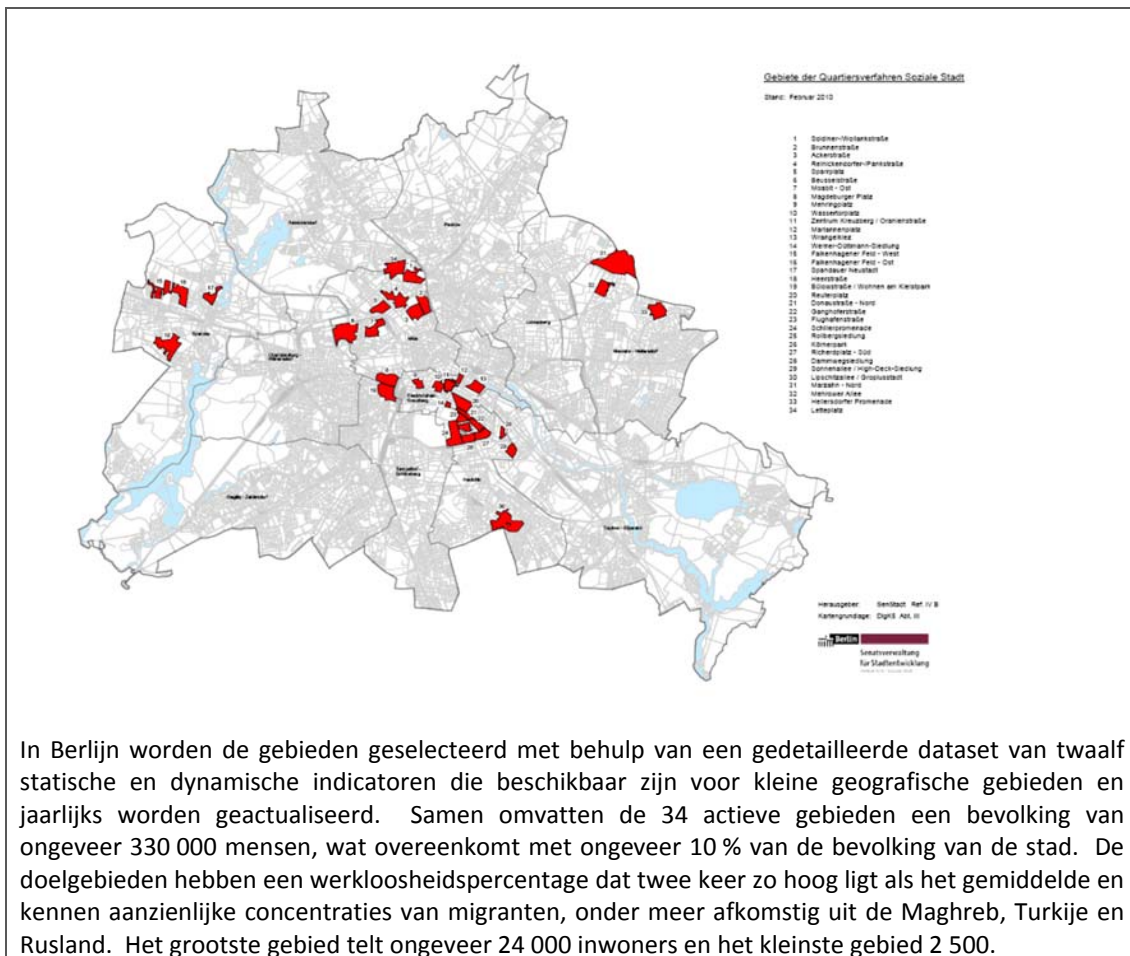
Een groot aantal stedelijke gebieden kan worden aangepakt door middel van CLLD. Tot op heden zijn gemeenschapsbenaderingen voornamelijk gebruikt voor probleemgebieden waar een risico van gettovorming bestaat. De nieuwe benadering biedt de mogelijkheid om nieuwe manieren te ontwikkelen om probleemgebieden te koppelen aan groeiende en kansrijke gebieden. Dit kan uitmonden in stedelijke benaderingen waarbij verschillende soorten gebieden worden gekoppeld, of kan tot stand worden gebracht door verbindingen tussen de stad en het platteland. In de toekomst kunnen de partnerschappen tussen stad en platteland uitgroeien tot belangrijke overgangszones met een groot potentieel, omdat zij minder worden beperkt door een tekort aan land, iets waar de steden wel mee kampen.

In het verleden hadden de stedelijke overheden de neiging zich te richten op binnenstedelijke buurten. De juiste aanpak is vast te stellen in welke wijken van de stad behoeften bestaan die kunnen worden aangepakt met behulp van een CLLD-aanpak.

Het vaststellen van zinvolle grenzen in stedelijke gebieden is soms moeilijker dan op het platteland en andere soorten gebieden. Er zijn minder landschappelijke elementen die een natuurlijke afbakening vormen. Bovendien wijkt de lokale identiteit van wijken soms af van de statistische, verkiezings- en administratieve eenheden. Veel gebieden zijn in het verleden aangewezen met behulp van gecombineerde rankings op basis van reeksen indicatoren. Het voordeel hiervan is dat deze werkwijze eerlijk lijkt te zijn. Dit kan echter de afbakening van leefbare, voor de inwoners herkenbare buurten tegenwerken. Een verstandig compromis is om te beginnen met statistieken om de kern van de gebieden vast te stellen, en vervolgens tot een zekere hoogte flexibel te zijn in de exacte definitie van het gebied. Afbeelding 13 hieronder toont de kaart van vastgestelde steungebieden in het Berlijnse programma voor buurtbeheer met behulp van een op indicatoren gebaseerd kader

⁶⁵ Artikel 33, lid 6, VGB.

Abbeelding 13: De 34 geselecteerde gebieden voor buurtbeheer in Berlijn



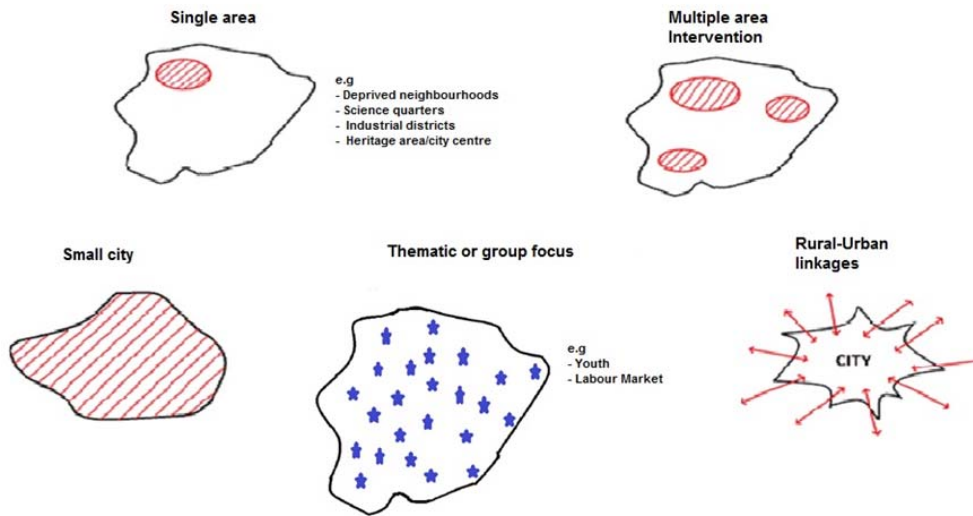
In Berlijn worden de gebieden geselecteerd met behulp van een gedetailleerde dataset van twaalf statische en dynamische indicatoren die beschikbaar zijn voor kleine geografische gebieden en jaarlijks worden geactualiseerd. Samen omvatten de 34 actieve gebieden een bevolking van ongeveer 330 000 mensen, wat overeenkomt met ongeveer 10 % van de bevolking van de stad. De doelgebieden hebben een werkloosheidspercentage dat twee keer zo hoog ligt als het gemiddelde en kennen aanzienlijke concentraties van migranten, onder meer afkomstig uit de Maghreb, Turkije en Rusland. Het grootste gebied telt ongeveer 24 000 inwoners en het kleinste gebied 2 500.

Abbeelding 14 hieronder toont de diverse ruimtelijke vormen die stedelijke CLLD zou kunnen aannemen. In grote stedelijke gebieden zijn er waarschijnlijk veel kandidaten voor CLLD. Gebieden komen meestal in aanmerking op basis van hun achterstandsindexen, hoewel dit onwerkbare gebieden kan opleveren. De beste manier is meestal om dit als uitgangspunt te nemen en vervolgens de lokale gemeenschappen toe te staan om de grenzen aan te passen, zodat er een voor inwoners logisch gebied ontstaat.

Bij kleinere steden, bijvoorbeeld krimpende steden⁶⁶, bestaat de mogelijkheid om de hele stad als CLLD-gebied aan te merken. Ook als de nadruk op een bepaalde doelgroep ligt, zoals jongeren, of op een thema als actief ouder worden, kan wederom de hele stad worden aangewezen met inachtneming van het maximum van 150 000 inwoners. Stedelijk-landelijke gebieden hebben waarschijnlijk het probleem dat zij de grenzen van twee of meer gemeenten overschrijden.

⁶⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking_cities.

Afbeelding 14: Ruimtelijke configuraties van CLLD in een stedelijke en stedelijk-landelijke context



Omvang van de gebieden en het bepalen van de grenzen

De omvang van gebieden is ook relevant. Het sleutelbegrip hierbij is kritische massa. De verordening bepaalt dat gebieden doorgaans tussen de 10 000 en 150 000 inwoners omvatten. Maar zowel zeer grote als zeer kleine gebieden kunnen moeilijk te beheren zijn. Kleine gebieden beschikken vaak maar over één wooncomplex met een beperkt aantal winkels, economische kansen of maatschappelijke organisaties. Grote gebieden met een bevolking van meer dan 50 000 mensen blijken eveneens moeilijk te beheren, aangezien zij vaak een verzameling aan lokaal erkende wijken met verschillende identiteiten herbergen en partnerschappen onhandelbaar en omslachtig kunnen worden.

Gebiedsafbakening hangt vaak samen met de vraag of behoeften of kansen als uitgangspunt moeten worden genomen. Idealiter worden gebieden dusdanig gedefinieerd dat met beide rekening wordt gehouden. Zelfs in gebieden met veel potentieel is het zelden mogelijk om alle problemen lokaal op te lossen. De meeste kansen doen zich voor in de stad als geheel. In gebieden met weinig kansen moeten deze buiten het gebied zelf worden gezocht en is het belangrijk voor projecten om het gebied en zijn bevolking te koppelen aan bredere economische kansen in het bredere stadsgewest of de stadsregio. Deze verbindingen kunnen fysiek zijn in de vorm van verbeterd vervoer, of cultureel door barrières in de denkwijze van mensen te doorbreken als het gaat om werken in of reizen naar een ander deel van de stad. Gebieden moeten samenhangend zijn en niet als enclaves maar als dynamische delen van de totale stad worden beschouwd. Een reden voor het falen van eerdere steunmaatregelen in achterstandswijken is dat er te veel aandacht werd besteed aan het opzetten van op zichzelf staande economieën⁶⁷.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld Jan Vrancken (2005), "Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe", in Y. KAZEPOV (red.), Cities of Europe. London, Blackwell, blz. 255-276.

Hoofdstuk 5. Waarom en op welke manier wordt CLLD ingezet voor sociale inclusie?

5.1 Inleiding

CLLD voor sociale inclusie en werkgelegenheid heeft een enorm potentieel om mensen te bereiken die het algemene arbeidsmarkt- en integratiebeleid niet weten te bereiken. CLLD voor sociale inclusie kan zich richten op een specifieke doelgroep, zoals daklozen, maar bereikt deze via een territoriale aanpak die zich richt op hun lokale en sociale context.

Vergeleken met plattlandsgebieden (ELFPO), waar CLLD wordt uitgevoerd door middel van de LEADER-aanpak, en visserijgebieden (EFMZV), waar een specifieke prioriteit van de Unie is gewijd aan CLLD-strategieën (lokale visserijgroepen), wordt CLLD voor sociale inclusie slechts opgenomen in een beperkter aantal partnerschapsovereenkomsten van de lidstaten met de Commissie. Toch kan sociale inclusie ook als geïntegreerde horizontale aanpak in CLLD voor plattlands-, kust- of stedelijke gebieden een belangrijke rol vervullen. Daarnaast kan sociale inclusie van blijvende waarde zijn voor organisaties en verenigingen in CLLD-gebieden die rechtstreeks een aanvraag voor ESF-financiering indienen in het kader van de prioriteiten van de belangrijkste ESF-programma's.

Er valt veel voor te zeggen om sociale inclusie als horizontale doelstelling voor alle soorten CLLD-gebieden in te voeren. Bestaande CLLD-partnerschappen in plattlands- en kustgebieden, die in het verleden voornamelijk gericht waren op kansen, zouden meer kunnen doen om de sociale inclusie in hun gebieden aan te pakken. Lokale CLLD-actiegroepen staan vaak onder leiding van actieve leden van de lokale gemeenschap en kunnen soms voorbijgaan aan de minder zichtbare delen van de gemeenschap. Door sociale inclusie in de lokale strategieën te integreren, kan het evenwicht van deze strategieën worden verbeterd waardoor zij beter kunnen inspelen op lokale behoeften.

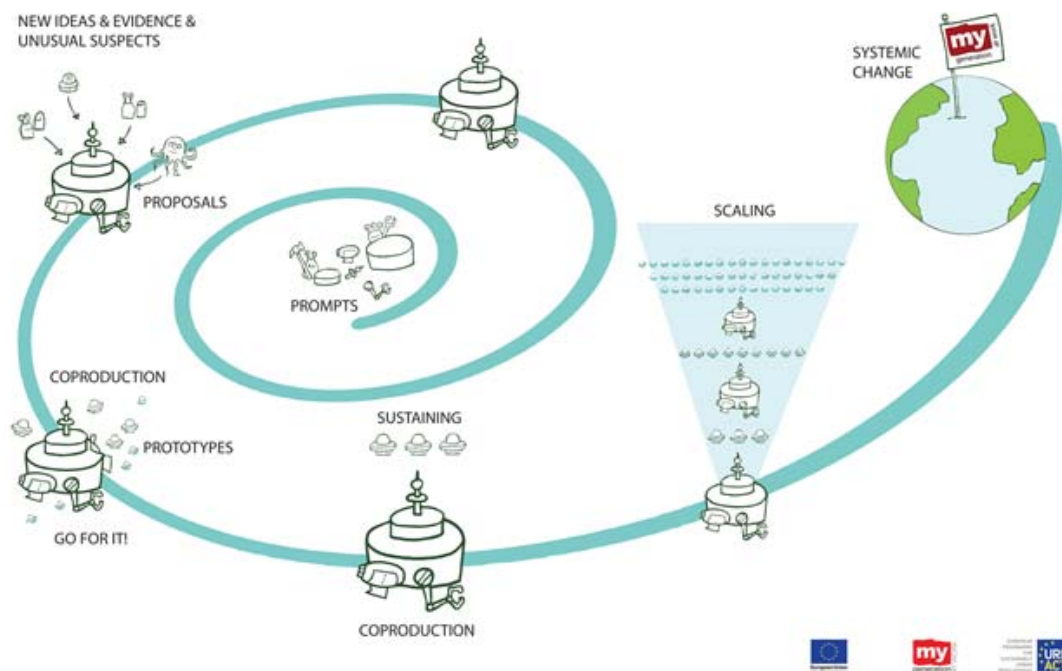
Het stimuleren van lokale sociale innovatie

Zowel de ESF- als de EFRO-verordeningen maken specifiek melding van sociale innovatie als een middel voor de herinrichting van lokale diensten en de aanpak van lokale uitdagingen. Sociale innovaties zijn innovaties waarbij zowel de doelstellingen als de middelen maatschappelijk van aard zijn. Meer bepaald gaat het om nieuwe producten, diensten en modellen die tegelijkertijd voldoen aan de sociale behoeften en nieuwe sociale relaties of samenwerkingsverbanden tot stand brengen. Zij hangen nauw samen met CLLD, aangezien “deze innovaties niet alleen goed zijn voor de samenleving, maar ook het handelingsvermogen van de samenleving verbeteren.” Een breed scala aan benaderingen voor sociale innovatie wordt belicht in de recente leidraad voor sociale innovatie in het cohesiebeleid⁶⁸, waarin een aantal door het EFRO en ESF ondersteunde voorbeelden uiteen worden gezet. In de leidraad wordt ook uitgelegd hoe sociale innovatiekampen, praktijklaboratoria en designdenken de “beleving van de dienstverlening” van de klant kunnen verbeteren. Dit is in hoge mate van belang met betrekking tot CLLD voor sociale inclusie, die zich vaak richt op de tekortkomingen en lacunes in de reguliere beleidsuitvoering. Sociaal innovatieve benaderingen kunnen een belangrijke rol spelen bij het opnieuw uitvinden van CLLD voor de 21^e eeuw.

⁶⁸ *Guide to Social Innovation in cohesion policy:*
<http://s3platform.irc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>.

Sociaal innovatief denken is al van invloed op lokale partnerschappen. Het op de jeugd gerichte URBACT-leernetwerk “My Generation at Work” zet plaatsgebonden sociale innovatietechnieken in om zijn partners in de stad te helpen hun systemen te verbeteren ter ondersteuning van de overgang van onderwijs naar werk. Dit netwerk wordt geleid door de gemeente Rotterdam, een voormalige Jongerenhoofdstad. De partners in de stad hebben de innovatiespiraal gebruikt om te onderzoeken in welke fase zij zich bevinden en of hun innovaties betrekking hebben op prototypes of schaalvergroting (zie afbeelding 15).

Afbeelding 15: De innovatiespiraal volgens My Generation at Work



De spiraal laat zien hoe suggesties zich ontpoppen tot ideeën. Deze suggesties kunnen uit allerlei richtingen komen, bijvoorbeeld uit gesprekken met gebruikersgroepen of uit een idee opgedaan tijdens een conferentie of werkbezoek. Prototypes worden gecoproduceerd door de lokale steungroep (een groep belanghebbenden vergelijkbaar met een lokale actiegroep) om kleinschalige proefprojecten op te zetten die met minimaal budget en op korte termijn kunnen worden getest. Projecten die hier succesvol doorheen komen, gaan door naar de volgende consolidatiefase, vervolgens naar schaalvergroting en uiteindelijk (maar dit komt zelden voor) naar systemische verandering. Het gebied van sociale innovatie biedt een aantal methoden en benaderingen die op lokaal niveau gebruikt kunnen worden voor radicale hervormingen van beleid dat niet werkt⁶⁹. Er is hernieuwde belangstelling voor dienstontwerp (service design) als een benadering waarbij veel technieken worden ontleend aan productontwerp, maar die in een dienstverlenende context worden toegepast.

⁶⁹ Eddy Adams en Bob Arnkil (2012), Workstream report on social innovation and youth, URBACT http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS3_YOUTH_low_Final.pdf.

Sociaal inclusieve CLLD in eerdere programma's

Er bestaan veel voorbeelden van lokale strategieontwikkeling en van lokale werkgelegenheidsinitiatieven uit eerdere algemene programma's, communautaire initiatieven en innovatieve acties. Enkele voorbeelden:

- Poverty III (Armoede III), dat liep van 1989 tot en met 1994. Het programma bestond uit 29 modelprojecten die zich richten op achterstandsgebieden. Veel organisaties die naderhand erkende spelers op het gebied van lokale ontwikkeling werden, ontvingen hun eerste EU-financiering uit hoofde van Poverty III;
- De communautaire economische ontwikkelingsprioriteiten van Britse programma's in het kader van doelstellingen 1 en 2 in 1994-2006 waren sterk gericht op lokale bottom-upstrategieën voor de activering van de arbeidsmarkt. Dit was met name het geval bij de maatregelen voor integratietrajecten van Merseyside in de programma's voor doelstelling 1 en in het programma voor doelstelling 2 van Strathclyde;
- De communautaire ESF-initiatieven (NOW, Youthstart en Horizon 1994-1999) hadden een sterke lokale component, evenals een aantal thema's binnen EQUAL (2000-2006), waaronder die met betrekking tot de sociale economie en de oprichting van bedrijven. Het innovatieprincipe van EQUAL bevorderde een verkennende en plaatsgebonden sociaal innovatieve aanpak in heel Europa en leidde tijdens de laatste EQUAL-conferentie tot het motto "Vrij verkeer van goede ideeën";
- Plaatselijk sociaal kapitaal en Nieuwe bronnen voor banen, beide gefinancierd uit hoofde van de in artikel 6 voorziene innovatieve acties, hebben geleid tot experimenten met dienstencheques, microprojecten en nieuwe financiële instrumenten;
- Vanaf eind jaren negentig werden 89 territoriale werkgelegenheidspacten gefinancierd uit de technische bijstand in het kader van ESF, EFRO en EOGFL (plattelandontwikkeling). Hoewel de meeste pacten betrekking hadden op beleidsafstemming op hogere ruimtelijke niveaus, hanteerde ongeveer een derde een specifieke lokale aanpak (zie bijvoorbeeld de vier Ierse pacten in Limerick, Westmeath, Dundalk en Drogheda en Dublin) en ontwikkelde nieuwe benaderingen voor een betere afstemming van vraag en aanbod op de lokale arbeidsmarkt, onder meer door sociale ondernemingen voor reïntegratie. Deze pacten bestaan nog steeds in delen van Duitsland (bv. Berlijn) en Oostenrijk (medegefinancierd door het ESF) en werden ook geïntegreerd in de ESF-programma's in Hongarije, Italië en Spanje;
- Het Progress-programma (2007-2013) heeft lokale actieplannen voor sociale inclusie gefinancierd. Sommige van de sociale experimenten in het kader van Progress hebben interessante resultaten opgeleverd die relevant zijn voor lokale ontwikkeling.

In de periode 2007-2013 heeft de afwezigheid van communautaire initiatieven in combinatie met gemengde resultaten bij de mainstreaming van EQUAL ertoe geleid dat er minder informatie beschikbaar was over georganiseerde lokale ontwikkelingsbenaderingen binnen het ESF. Op lokaal niveau heerst er echter nog steeds een levendige en kansgerichte cultuur voor financieringsaanvragen van ESF-steun. Veel van de initiatiefnemers van de projecten waren al betrokken bij de eerdere experimenten op het gebied van lokale ontwikkeling.

CLLD in de verordeningen

In de ESF-verordening wordt CLLD voor sociale inclusie gefinancierd onder thematische doelstelling 9 voor de bevordering van sociale inclusie en de bestrijding van armoede. De nadruk ligt op ondersteuning van de voorbereiding, de uitvoering en de dynamisering van lokale strategieën; het ondersteunt activiteiten die in het kader van de lokale strategie zijn

ontworpen en uitgevoerd in gebieden die binnen de werkingssfeer van het ESF vallen op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs, sociale inclusie en institutionele capaciteitsopbouw. Net als bij het EFRO kan CLLD echter alle thematische doelstellingen en investeringsprioriteiten ondersteunen, ook al is het onder één thematische doelstelling geprogrammeerd.

De ESF-verordening ondersteunt uitdrukkelijk het idee om lokale belanghebbenden bijeen te brengen ter verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen:

“De participatie van regionale en lokale belanghebbenden moet bijdragen tot de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie en de voornaamste doelstellingen daarvan. Territoriale pacts, lokale initiatieven voor werkgelegenheid en sociale inclusie, door de plaatselijke gemeenschappen geleide duurzame en inclusieve lokale ontwikkelingsstrategieën in stedelijke en landelijke gebieden en duurzame stadsontwikkelingsstrategieën kunnen worden gebruikt en gesteund om regionale en lokale overheden, steden, sociale partners en niet-gouvernementele organisaties actiever bij alle fasen van de voorbereiding en uitvoering van de programma's te betrekken”. (overweging 23 ESF).

5.2 CLLD-strategieën voor sociale inclusie

Sociale inclusie kan op verschillende manieren worden opgenomen in CLLD-strategieën. Bij aanvang van de programma's is voorbereidende ondersteuning beschikbaar voor nieuw opgerichte partnerschappen. Tijdens de opstartfase is uitgebreide capaciteitsopbouw en hulp nodig om lokale actiegroepen op te zetten die relevant zijn voor de aanpak van de lokale problemen en te werken aan de vaardigheden van lokale organisaties om projecten uit te voeren en fondsen te beheren.

Omdat “lokaal” is waar mensen wonen en werken, is het een doorslaggevend niveau voor arbeidsmarktbeleid. CLLD biedt de mogelijkheid om de beleidslijnen aan elkaar te knopen die afkomstig zijn van de verschillende overheidsniveaus. Zoals bij elke complexe openbare dienst zijn er onvermijdelijke tekortkomingen in de dienstverlening. CLLD-groepen kunnen deze analyseren en oplossingen aandragen (bijvoorbeeld over hoe kinderopvang opgenomen kan worden zodat ouders cursussen kunnen bijwonen). De lokale analyse kan ook de nadruk leggen op de vicieuze financieringscirkels, die maken dat de organisaties die zich het meest inzetten om iemand aan werk te helpen, zelden naar rato worden beloond.

De benadering bij sociaal inclusieve CLLD

Van oudsher ligt de nadruk van CLLD voor sociale inclusie op de aanpak van een bepaald aspect van een lokaal werkgelegenheidsprobleem – dat meestal verband houdt met hoge langdurige werkloosheid. Er zijn echter voorbeelden uit het verleden van een duidelijkere doelgroepgerichte aanpak. Een van de Poverty 3-projecten in Ierland was bijvoorbeeld gericht op het opbouwen van een betere relatie tussen reizigers en de gevestigde gemeenschappen in de stad Dublin.

Voor de periode 2014-2020 is de verwachting dat de lokale strategieën een breder bereik zullen hebben dan in het verleden. Hoewel sommige zullen beginnen met doelgroepen, wordt verwacht dat dit binnen een meer geïntegreerd kader voor het gebied zal plaatsvinden. In de onderstaande punten worden uiteenlopende onderwerpen besproken.

- De bestrijding van sociale uitsluiting en werkloosheid
- De bestrijding van dakloosheid
- Gemarginaliseerde gemeenschappen
- De integratie van immigranten

- Ondernemende gemeenschappen: sociale ondernemingen en de oprichting van bedrijven
- Financiële inclusie en microkrediet
- Jongereninitiatieven
- Gezonde gemeenschappen
- Actief ouder worden

De bestrijding van sociale uitsluiting en werkloosheid

Werkloosheid en sociale uitsluiting zijn in veel lokale inclusiestrategieën in het verleden al een aandachtsgebied geweest. Het vormde een aandachtsgebied in de Merseyside Pathways-aanpak en ook in de vele territoriale werkgelegenheidspacten.

Sinds de crisis vertonen de noordelijke en zuidelijke gewesten van Limerick in Ierland een extreme sociale segregatie (zie kader 23 hieronder).

Kader 23: Sociaal inclusieve CLLD-benaderingen in Limerick, Ierland.

Limerick heeft een lange geschiedenis van lokale ontwikkelingsbenaderingen die teruggaan op het Poverty 3-programma. Het Paul-partnerschap gaf in de jaren negentig leiding aan de werkzaamheden van de stad betreffende een territoriaal werkgelegenheidspact.

Tijdens de "Keltische Tijger"-periode beleefde de stad een explosieve groei die ook tot uiting kwam in een toenemende sociale kloof. Sociale woonwijken werden steeds armer en kampten met drugs en criminaliteit, terwijl de rest van Limerick welvarender werd door de hausse op de vastgoedmarkt. Toen de crisis toesloeg, rezen de werkloosheidspercentages de pan uit. Voor de hele stad gold in 2012 een werkloosheidspercentage van 29 %, maar voor jongeren tussen de 15 en 19 jaar lag het percentage meer dan twee keer zo hoog, namelijk op 68 %, en op 45 % voor 20- tot 24-jarigen.

De achtergestelde buurten zijn sociale woonwijken aan de noord- en zuidkant van de stad met ongeveer 6 200 inwoners. Deze wijken hebben een werkloosheidspercentage van 52 %, 80 % van de huishoudens is afhankelijk van sociale bijstand, en 50 % heeft alleen basisonderwijs genoten.

Het oorspronkelijke vernieuwingsprogramma van 3 miljard EUR is geschrapt vanwege de bezuinigingen. In plaats daarvan zijn er plannen voor een meer bescheiden integraal vernieuwingsprogramma.

Ondanks de diepgewortelde problemen is er reële vooruitgang geboekt. In het noordelijke gebied werd in 2007 een Learning Hub (leercentrum) opgericht met behulp van een geschonken gebouw en een combinatie van publieke, private en liefdadige fondsen. Dit centrum heeft het leeraanbod uitgebreid in een poging het schooluitvalpercentage te verlagen en uitvallers een tweede kans te bieden. Er wordt aan de hand van leuke leermethoden gewerkt: een muziekcentrum, een centrum voor de wetenschap en een "digihub" voor digitale technologieën. In 2012 meldde het bezoeken van 9 700 kinderen en 1 300 volwassenen. Er zijn ruim 12 000 vrijwilligersuren ingestoken. Dit alles werd bereikt met een budget van slechts 288 000 EUR.

In Southside is de Southill ontwikkelingscoöperatie een reeds lang bestaande ontwikkelingsorganisatie in de vorm van een trust, opgericht in 1984 en eigendom van de gemeenschap door middel van een aandelenemissie. De coöperatie voorziet in kinderopvang, regelt isolatievernieuwing en energiebesparing, biedt vastgoedbeheer en

gemeenschapsdiensten, werkt met jongeren via straathoekwerk, verzorgt auto-onderhoud en exploiteert een incubator en werkruimte voor lokale bedrijven. In 2012 had de coöperatie 103 medewerkers en 3 700 gebruikers. Zij voorzag 720 huizen van isolatie, beschikte over een kredietgroep van 1 000 leden en hielp 400 mensen met een opleiding. De omzet bedroeg 1,5 miljoen EUR, ontvangsten uit de verkopen inbegrepen.

Het lokale plan voor toegang tot de arbeidsmarkt en werkgelegenheid van Groot-Narbonne wordt toegepast in een groot gebied met 38 gemeenten en financiert projecten ter bevordering van sociale inclusie en werkgelegenheid (zie kader 24 hieronder).

Kader 24: Het lokale plan voor toegang tot de arbeidsmarkt en werkgelegenheid in Groot-Narbonne, Frankrijk

Het lokale plan voor toegang tot de arbeidsmarkt en werkgelegenheid (PLIE) in Groot-Narbonne is sinds 1995 operationeel. Het is een van de 182 lokale plannen voor toegang tot de arbeidsmarkt en werkgelegenheid die in Frankrijk lopen. Het beslaat een gebied met een bevolking van 122 000 mensen en 38 gemeenten. Het gebied kampt met een meer dan gemiddelde werkloosheid. Het doel is om jaarlijks 800 integratietrajecten aan te bieden met een positief integratiepercentage van 42 %, gedefinieerd als degenen die minimaal voor zes maanden aan het werk gaan, of ten minste voor een jaar als zelfstandige. Nog eens 8 % gaat in opleiding met als resultaat een kwalificatie in de vorm van een diploma.

Als een van de vele mogelijke stappen binnen een integratietraject stellen de “Ateliers et Chantiers d'Insertion” (ACI) op werksituaties gelijkende activiteiten voor, waardoor deelnemers kennis kunnen opdoen, profiteren van gekwalificeerde trainingen en kunnen deelnemen aan de territoriale ontwikkeling.

Het belangrijkste toegangspunt voor klanten wordt gevormd door het “Maison de l'emploi”, het unieke aanspreekpunt waarin de openbare diensten voor arbeidsvoorziening samenwerken met andere partners. Het biedt ondersteuning aan werklozen, vormt een waarnemingscentrum voor werkgelegenheid en beroepsopleidingen ter plaatse en is een steunpunt voor ondernemingen. In zijn oproep van 2013 voor de indiening van projecten stuurt het PLIE-plan voor Groot-Narbonne de aanvrager richting banen met een groeipotentieel: landbouw/wijnbouw, bouwsector, zorgdiensten, groenbeheer en toerisme.

De bestrijding van dakloosheid

Dakloosheid is een stedelijk probleem dat een bedreiging kan vormen voor sociale cohesie in de stad. Thuislozen bevinden zich op de uiterste grens van uitsluiting, waardoor zij niet volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. De kansen in hun leven worden vaak blijvend verkleind door een slechte gezondheid, en de toegang tot diensten is moeilijk of onmogelijk. De meest voor de hand liggende oplossingen richten zich op tijdelijke plaatsing in een hostel, vaak in geïnstitutionaliseerde omgevingen, waardoor het moeilijk wordt om duurzame betrekkingen met lokale gemeenschappen op te bouwen. Tijdelijke hostels kunnen ondersteuning en behandeling bieden voor drugsverslaving en andere problemen, maar de instabiele woonsituatie van de betrokken personen leidt ertoe dat zij niet volledig kunnen profiteren van deze ondersteuning en vaak uitvallen of vlak na beëindiging van het programma terugvallen in hun verslaving.

Dakloze mensen verzetten zich vaak om verschillende redenen tegen het institutionele karakter van een hostel (moeilijke omgeving, concentratie van sociale problemen, scheiding van familie, geen enkele band met de rest van de gemeenschap, geen toegang tot openbaar vervoer, enz.) en keren terug naar het leven op straat of kiezen voor andere vormen van

onzekere huisvesting. Het project "Housing First" (eerst een woning) poogt deze cirkel te doorbreken door het huisvestingsprobleem als hoogste prioriteit aan te pakken, en oplossingen voor huisvesting direct in de gemeenschap te zoeken (verspreid over een stedelijk gebied en niet allemaal geconcentreerd in tijdelijke hostels). Vanaf dat moment kan de toegang tot andere diensten worden geregeld. Housing First heeft niet alleen betrekking op huisvesting. Door haar specifieke aard bevindt dergelijke huisvesting zich binnen gemeenschappen, waardoor de mogelijkheid bestaat om een CLLD-aanpak te ontwikkelen voor de bestrijding van dakloosheid op plekken waar gemeenschappen ofwel woonvormen (bv. particuliere verhuurders, sociale huisvesting) of ondersteuning aanbieden (het opbouwen van sociale netwerken, het verstrekken van startpakketten voor mensen die een woning betrekken). Onderstaand voorbeeld van Lissabon laat zien hoe een Housing First-aanpak dakloze mensen kan reïntegreren in de gemeenschap en andere voordelen op lange termijn met zich mee kan brengen voor zowel de betrokken personen als voor de samenleving.

Kader 25: Casas Primeiro (Housing First), Lissabon, Portugal

Casas Primeiro is een project om dakloze mensen met psychische problemen en drugsverslaving die op straat leven in Lissabon huisvesting te bieden. Het project maakte gebruik van een Housing First-aanpak om dakloosheid in gebieden van Lissabon aan te pakken. Het wordt als succesvol aangemerkt op grond van een breed scala aan criteria, ook na evaluatie. Het won de prijs voor het beste project van de Calouste Gulbenkian Stichting. Het project heeft de essentiële beginselen van Housing First in de context van Lissabon toegepast:

- Lokale actiegroepen als drijvende krachten: het maatschappelijk middenveld, religieuze liefdadigheidsinstellingen, gemeenten, particuliere verhuurders, evenals bewoners zelf.
- Permanente en geïntegreerde huisvesting: het programma bevordert de toegang tot stabiele huisvestingssituaties, die niet tijdelijk van aard zijn. Het Housing First-programma betaalt de huur en de huishoudelijke uitgaven, zoals water en elektriciteit. Bewoners betalen 30 % van hun maandelijkse inkomen mee voor hun woonlasten;
- Gemeenschapsgericht: Het programma huurt slechts één woning in een appartementencomplex of straat, om de integratie in de samenleving te bevorderen, en de geïnstitutionaliseerde omgeving te vervangen door een gemeenschapsgerichte omgeving.
- Persoonlijke ondersteuning: deelnemers kunnen hun huis met iemand anders uit hun persoonlijke netwerk of familie delen, maar dit is aan hen om te beslissen.
- Verspreide huisvesting: Appartementen worden gehuurd van particuliere verhuurders; daarom worden leden van de lokale gemeenschap gestimuleerd om appartementen beschikbaar te stellen. De appartementen zijn verspreid over normale buurten in verschillende gebieden van Lissabon om concentratie in bepaalde straten te vermijden.
- Scheiding van huisvesting en behandeling: het programma voorziet in directe toegang tot een huis of flat. Mensen hoeven niet verplicht deel te nemen aan psychiatrische behandeling of clean te zijn om voor huisvesting in aanmerking te komen; de ondersteunende diensten zijn echter flexibel, afgestemd op de behoeften van elk individu en 24 uur per dag, 7 dagen per week beschikbaar;
- Banden met de gemeenschap: De gebruikers van het programma kunnen profiteren van andere door de gemeenschap en buurt opgezette diensten (lokale actiegroepen), zoals de voedselbank, aangezien het inkomen van de gebruikers zeer laag is en ontoereikend om al hun uitgaven te dekken. Er zijn veel lokale organisaties die culturele, recreatieve en sportieve activiteiten aanbieden om een bijdrage te leveren

aan de opbouw van sociale netwerken ter voorkoming van isolement.

De resultaten van de beoordeling wijzen op een groot succes van de reïntegratie van cliënten in de samenleving. De deelnemers hebben een regelmatig inkomen, betere toegang tot diensten en kunnen veilig slapen.

“Het leven op de straat gaf me veel stress. Toen ik op straat terechtkwam, voelde het alsof dat het einde van de wereld was. Nu, met de stabiliteit van een woning, voel ik me veel rustiger”
(deelnemer Casas Primeiro)

Gemarginaliseerde gemeenschappen

Er zijn veel gemarginaliseerde gemeenschappen in Europa. De naar schatting 11 miljoen Roma in Europa vormen echter de armste en meest gemarginaliseerde gemeenschap. Een territoriale aanpak om deze gemeenschappen te integreren kan voordelen hebben, aangezien de etniciteit van personen daarbij niet hoeft te worden vastgesteld. De meeste Roma wonen in gemengde gemeenschappen en een aanpak gericht op de verbetering van de betrekkingen met niet-Roma kan ook gestimuleerd worden.

De ervaring leert dat niet alle middelen voor het werken met de gemeenschap al aanwezig zijn in deze gebieden. Het heeft voordelen om externe ondersteuning te zoeken voor de aanpak van capaciteitsopbouw en conflictoplossing. Het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) ontwikkelde een empowerment-model voor hun werk in de Cseréhát microregio op de Hongaarse grens met Slowakije (zie kader 26 hieronder).

Kader 26: De integratie van Roma in Cseréhát, Hongarije

Cseréhát is een klein landelijk gebied in Hongarije, aan de grens met Slowakije. Het gebied telt 116 plaatsjes en ongeveer 100 000 inwoners. Het door het UNDP opgestelde Cseréhát-model is gericht op de versterking van de rol van lokale gemeenschappen door middel van een coachingmodel. Het model werkt via zelfhulpgroepen, het plaatselijke kenniscentrum voor sociale ontwikkeling en de daarmee samenhangende netwerken voor territoriale ontwikkeling die niet uitsluitend bestaan uit Roma. Een resultaat is dat de samenwerking tussen de Roma en de overige bevolking is verbeterd, de stem van achtergestelde Roma-gemeenschappen die in het gebied wonen aanzienlijk beter wordt gehoord, en dat er duurzame condities voor sociale innovatie zijn gecreëerd in de lokale gemeenschappen.

Het empowerment-proces is gericht op het versterken van de communicatie tussen de meerderheids- en minderheidsgroeperingen door bemiddeling bij conflicten, de oprichting van op ontwikkeling gerichte partnerschappen tussen meerderheid en minderheid, en de verbetering van de ontwikkelingsvaardigheden van de lokale Roma en de leiders van de meerderheidsgroepen.

Het eerste Cseréhát-programma werd voornamelijk gefinancierd door het UNDP met enige ondersteuning vanuit LEADER. Dit heeft geleid tot het nationale programma van de Hongaarse regering (LHH), gefinancierd door het ESF en uitgevoerd door de Hongaarse regering om gebiedsbepaalde armoede en sociale uitsluiting te verlichten gedurende de programmeringsperiode 2007-2013. Het doel van beide programma's was om de leef- en werkomstandigheden te verbeteren van de hoofdzakelijk in achtergestelde regio's woonachtige Roma-bevolking.

De integratie van immigranten

De integratie van immigranten is een dankbaar thema voor sociaal inclusieve CLLD-benaderingen. Met name in steden is deze aanpak belangrijk omdat hier de meeste EU-migranten wonen, maar ook in kleinere gemeenschappen in plattelandsgebieden kan dit relevant zijn (zie Kader 27 hieronder). Het bevorderen van de sociale cohesie tussen immigranten en ontvangende gemeenschappen kan de lokale banden versterken en daarnaast langetermijnproblemen als armoede en sociale uitsluiting terugdringen en de arbeidsparticipatie in beide gemeenschappen vergroten.

Kader 27: Positieve integratie in Riace, Calabrië, Italië

Riace in Calabrië, Italië, heeft zichzelf omgedoopt tot een gastvrij oord voor immigranten⁷⁰. In plaats van met vijandigheid te worden ontvangen, worden migranten verwelkomd door de burgemeester, Domenico Luciano. Voor de komst van de migranten kromp het dorp en stierf het langzaam uit door een toenemend gebrek aan basisvoorzieningen. Nu groeit de gemeente en neemt de kwaliteit van leven toe, terwijl de gemeenschap nieuw leven wordt ingeblazen door de migratie.

Een non-profitorganisatie zoekt naar lege woningen en renoveert deze om vluchtelingen op te vangen. Terwijl de migranten wachten op de asieluitkeringen, die met aanzienlijke vertragingen worden uitbetaald, kunnen zij gebruikmaken van lokale valuta, met vouchers waarop de portretten van Gandhi, Martin Luther King of Che Guevara staan afgebeeld. Op het moment dat de fondsen binnenkomen, sturen de winkels de vouchers naar de gemeente voor betaling. De migranten worden in loondienst genomen in werkplaatsen voor kleermakerij, schrijnwerk en aardewerk, die met behulp van financiële steun van de regionale overheid zijn opgezet.

In de loop der jaren hebben meer dan 6 000 migranten Riace aangedaan. Sommigen hebben ervoor gekozen om te blijven en een bijdrage te leveren aan de revitalisering van de gemeente op de lange termijn.

Voorbeelden van op de gemeenschap gebaseerde benaderingen voor de integratie van migranten en sociale cohesie zijn:

- Riace in Calabrië heeft zichzelf nieuw leven ingeblazen door zich als “gastdorp” voor migranten op te stellen (Kader 27 hierboven);
- "Choices" ("Programa Escolhas") richt zich op de problemen van allochtone gemeenschappen in Portugal, waar het vooral werkt met vrouwen, jongeren en kinderen. Het programma hanteert een bottom-upbenadering om het vertrouwen te winnen van de beoogde begunstigden, door hen te betrekken bij de bepaling en uitvoering van lokale acties. Het is actief op het gebied van voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid, niet-formeel onderwijs, digitale uitsluiting en jeugdcriminaliteit. Meer dan honderd gemeenten hebben lokale plannen ontwikkeld met behulp van dit programma.
- STEP: Het empowerment-programma van South Tyrone (zie Kader 28 hieronder) hanteert een op rechten gebaseerde empowerment-aanpak voor de integratie van migranten en maakt gebruik van methoden voor lokale ontwikkeling waarbij individuele gevallen worden uitgewerkt tot een algemene aanpak.

⁷⁰ http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened_13.html.

Kader 28: Het empowerment-programma van South Tyrone voor de integratie van migranten aan de hand van een op rechten gebaseerde empowerment-aanpak

Het empowerment-programma van South Tyrone (STEP) wordt uitgevoerd in Dungannon, een kleine plaats met 10 000 inwoners in Noord-Ierland. Het begon in de jaren negentig tijdens de aanpak van een groot aantal lokale vraagstukken in achterstandswijken. In de vroege jaren 2000, vlak na het Goede-Vrijdagakkoord en de afname van het geweld, kwamen er langzaam steeds meer EU-migranten naar Dungannon om te werken in de vleesverwerking en andere lokale sectoren. De grootste groepen waren afkomstig uit Polen, Litouwen en Portugal, met inbegrip van mensen die oorspronkelijk uit Oost-Timor kwamen. De problemen waar migranten mee te maken kregen bij de toegang tot huisvesting, werkgelegenheid en gezondheidszorg zetten de lokale diensten, die er niet op ingesteld waren om de nieuwkomers te helpen, onder grote druk. STEP speelde op deze behoefte in en zette zich in om, aan de hand van een op mensenrechten gebaseerde aanpak, het beleid inzake niet-vrije huisvesting aan te passen, arbeidsrechten te garanderen en de toegang tot huisvesting te verbeteren. Daarnaast behandelt STEP ook burengeschillen en zorgt het voor conflictoplossing in wijken.

STEP is inmiddels een van de grootste ngo's in Noord-Ierland die diensten levert op het gebied van migrantenrechten. Het programma is erin geslaagd om een juridische adviesdienst op te zetten waarvan gebruik wordt gemaakt door migranten uit de hele provincie. Wat deze aanpak onderscheidt, is de inspraak van gebruikers en de bereidwilligheid om collectieve vraagstukken samen met werkgevers, verhuurders en dienstverleners op te pakken. Dit model wordt met middelen uit verschillende fondsen gefinancierd door de exploitatie van een aantal sociale ondernemingen, waaronder een grootschalige tolkendienst met 200 tolken die commerciële diensten aan overheidsinstanties levert in een groot aantal talen. Ook bezit en beheert STEP een lokale werkruimte en streeft het naar diversificatie naar andere diensten, zoals kinderopvang in reactie op de lokale vraag.

Ondernemende gemeenschappen: sociale ondernemingen en de oprichting van bedrijven

Ondernemen is voor een aanzienlijk deel van de werklozen een manier om uit een situatie van uitsluiting te komen. Bovendien raken steeds meer mensen geïnteresseerd in sociaal ondernemen en sociaal ondernemerschap als een manier om te voorzien in sociale behoeften.

"Neem geen baan, creëer er zelf één" is een mantra aan het worden voor de werklozen van deze tijd. De meeste ondersteunende diensten zijn echter niet goed afgestemd op de vrouwelijke of jonge ondernemer. Er is een enorm potentieel aan startende ondernemers onder vrouwen, mensen met een handicap, jongeren, ouderen, ex-gedetineerden en andere groepen die ondervetegenwoordigd zijn in de ondernemerswereld. Om een voorbeeld te geven, in de meeste EU-lidstaten vertegenwoordigen vrouwen slechts de helft van het percentage startende mannen. CLLD-aanpakken kunnen ondernemende gemeenschappen op lokaal niveau ondersteunen om deze kans aan te grijpen door inclusieve modellen van bedrijfssteuning aan te bieden die onderling beter gekoppeld en geïntegreerd zijn:

- De "Community of Practice on Inclusive Entrepreneurship" (COPIE, praktijkgemeenschap voor inclusief ondernemerschap) heeft de afgelopen zes jaar als een ESF-leernetwerk aan deze uitdaging gewerkt. De COPIE-toolkit⁷¹ bevat een diagnose-instrument dat kan beoordelen of de lokale ondernemingsdiensten inclusief zijn.

⁷¹ Link naar COPIE-toolkit : <http://www.cop-ie.eu/copie-tools>.

- Andalusië heeft ondernemerschap bevorderd aan de hand van zijn lokale ontwikkelingsaanpak ATIPE, die bestaat uit actieve inclusie maatregelen en het stimuleren van zelfstandig ondernemerschap door middel van subsidies. Deze subsidies werden in 2009 uitgebreid met het oogmerk om de positie van micro-ondernemingen met minder dan vijf werknemers binnen duurzame economische sectoren te verstevigen, waaronder zorgdiensten voor hulpbehoevende personen, activiteiten ter bevordering van het milieu en hernieuwbare energiebronnen, en de restauratie van openbare gebouwen. Daarnaast verstrekte het directe leningen voor maximaal 11 000 EUR.
- Basta Arbetskooperativ, ten zuiden van Stockholm, is een door de cliënten geleide sociale onderneming die langdurige drugsverslaafden een nieuwe start biedt door lokale werkgelegenheid te creëren. Gebruikers werken gedurende maximaal vier jaar in diverse bedrijven.
- De Barka Foundation is gevestigd in Polen, maar is ook actief in het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Deze stichting heeft een aantal lokale en op de gemeenschap gerichte sociale ondernemingen opgericht met als doel om mensen te reïntegreren die dakloos zijn geworden en met andere aanverwante problemen te maken hebben, waaronder alcohol- en drugsmisbruik en een slechte geestelijke gezondheid. Barka is erin geslaagd de nationale wetgeving betreffende sociaal ondernemen in Polen te laten aanpassen.
- Het door EQUAL gefinancierde EVU-project voorzag in bedrijfs ondersteuning voor allochtone winkeliers en restaurants in Kopenhagen via een op de gemeenschap gericht ondersteuningsmodel om bedrijven te helpen duurzamer te worden en hun diensten te verbeteren.⁷² EVU werkte samen met de “Association of Community Based Business Advisers” (Vereniging van op de gemeenschap gerichte bedrijfsadviseurs) aan ondernemerschap in vluchtelingen- en migrantengemeenschappen in Noord-Londen door bedrijfsadviseurs vanuit lokale verenigingen op te leiden;

Financiële inclusie en microkrediet

Arme en sociaal buitengesloten mensen hebben geen toegang tot hoogwaardige financiële diensten tegen eerlijke prijzen. Dit geldt zowel voor zelfstandige ondernemers als voor mensen die geld lenen voor persoonlijke doeleinden. Een van de snelst groeiende bedrijfstakken tijdens de crisis was de roofzuchtige sector van voorschot- en huis-aan-huis-kredietverstrekkers, die misbruik maakten van mensen met lage inkomens die worstelden om rond te komen. In landen zonder anti-woekerwetten kan de rente van deze leningen oplopen tot 5 000 % op jaarbasis.

Communautaire financiële instellingen trachten deze ontwikkeling tegen te gaan en arme en buitengesloten mensen te helpen door sparen en andere vormen van persoonlijke vermogensopbouw te stimuleren. Zo kunnen microbesparingen bijvoorbeeld helpen om de financiële weerbaarheid van arme gezinnen te bevorderen. In Govan (Glasgow, Verenigd Koninkrijk) is op lokaal niveau een gecoördineerde poging ondernomen om verstrekkers van voorschotleningen te verdrijven, door de bewoners aan te moedigen om spaarrekeningen te

⁷² De praktische EVU-handleiding uit Kopenhagen.

http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU_Method_Catalogue_for_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc f53d783f5.

openen bij kredietcoöperaties. Tegen 2013 had een kwart van de inwoners een dergelijke rekening⁷³.

Er zijn uiteenlopende inclusieve financiële producten: spaarrekeningen, leningen voor privédoeleinden, leningen voor startende bedrijven, garanties en verzekeringen, alsmede geldadviesdiensten en een focus op het verbeteren van de financiële basiskennis en financiële vaardigheden. Deze worden geleverd door een groot aantal financiële instellingen voor gemeenschapsontwikkeling, microfinancieringsinstellingen en lokale financiële adviescentra. Deze producten zijn van grote invloed op de gemeenschap:

- PerMicro in Turijn heeft zich gespecialiseerd in leningen voor startende en groeiende zelfstandigen. Bijna de helft van de klanten heeft een migrantenachtergrond; het bedrijf is reeds in een tiental Italiaanse steden werkzaam. Het model voor kredietverlening werkt met lokale verenigingen om een vertrouwensgarantie te bieden.
- NEEM in Zweden verleent kredieten aan migrantenvrouwen die de ambitie koesteren om voor zichzelf te beginnen, maar een laag succespercentage hebben. Het biedt integrale ondersteuning om vrouwen te helpen bij het zetten van de eerste stappen.
- Fair Finance in Londen biedt persoonlijke leningen en financieel advies in een poging de markt weg te nemen voor de verstrekkers van voorschotleningen. Fair Finance exploiteert inmiddels negen kantoren in Oost-Londen en werkt nauw samen met lokale verenigingen, die klanten doorverwijzen.

De Europese Progress-microfinancieringsfaciliteit werd in 2009 gelanceerd en biedt wholesale-financiering aan microfinancieringsinstellingen en banken die leningen verstrekken aan de belangrijkste doelgroepen zoals langdurig werklozen, vrouwen en migranten.

Veel financiële instrumenten, zoals microkredietfondsen, worden waarschijnlijk vaker ingezet op een hoger bestuursniveau dan voor een doorsnee CLLD-partnerschap. Toch zijn er mogelijkheden om het CLLD-partnerschap in te zetten om verbinding met deze niveaus te maken en aanvullende steun aan te bieden, zoals adviesdiensten en doorverwijzingen. CLLD-partnerschappen zullen naar verwachting in staat zijn om te werken met regionale of lokale financiële ondernemers, waaronder kredietcoöperaties, evenals kredietverstrekkers van microkrediet en persoonlijke leningen. De meeste kredietcoöperaties zijn lokaal verankerd door hun gemeenschappelijke geografische band⁷⁴.

Alternatieve valuta kunnen ook een diepgaand inclusief effect op lokaal niveau hebben. Tijdbanken stellen mensen in staat om tijdtegoeden op te bouwen met vaardigheden die zij hebben verworven. Hierdoor wordt sociaal kapitaal opgebouwd en dit kan een stap in de richting van de arbeidsmarkt betekenen. Lokale uitwisselingssystemen (LETS) zijn een belangrijk onderdeel geworden van de Transition Towns-aanpak voor het terugdringen van CO2-emissies. Een stad als Totnes (Verenigd Koninkrijk) gebruikt lokale valuta's om de lokale inkoop te bevorderen, terwijl Riace (Reggio Calabria, Italië) een lokale valuta heeft gebruikt ter

⁷³ <http://www.theguardian.com/money/2013/sep/22/glasgow-credit-unions-payday-lenders>.

⁷⁴ Sommige kredietcoöperaties zijn veeleer gebaseerd op een arbeidsrelatie dan op een geografische relatie.

ondersteuning van de integratie van vluchtelingen die met grote vertragingen te maken hebben bij het ontvangen van hun sociale uitkeringen (zie Kader 27 hierboven).

Jongereninitiatieven

Jongeren worden vaak negatief afgeschilderd in het publieke debat en soms behandeld als een groep buitenstaanders. Beelden van rellen in Londen, Stockholm, Athene en Madrid tonen Europese jongeren die openlijk in opstand komen en illustreren een groeiende mate van vervreemding. Er zijn 14 miljoen jongeren die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen, terwijl in verschillende lidstaten het jeugdwerkloosheidspercentage de 50 % heeft overschreden.

Op de jeugd gerichte CLLD kan proberen dit probleem aan te pakken door de generaties binnen een gemeenschap met elkaar in contact te brengen en nieuwe toegangswegen tot de arbeidsmarkt te creëren. Een recent verslag van Eurofound⁷⁵ benadrukte de noodzaak van innovatie in straathoekwerk en het samenbrengen van alle betrokkenen, met name de koppeling met werkgevers en het vermijden van een door aanbieders gestuurde aanpak.

Afbeelding 16: Job Point Berlijn



Jongeren zijn een van de belangrijkste aandachtspunten van de territoriale pacten in Berlijn. De pacten werken door middel van lokale groepen belanghebbenden en maken gebruik van een vorm van participatieve besluitvorming om projecten aan te wijzen die beleidslacunes kunnen dichten. Een voorbeeld van een nieuw initiatief bij de pacten zijn de Job Points⁷⁶, gebruiksvriendelijke banenwinkels in twee achterstandswijken in Neukölln en Mitte, waar men zich inzet om werklozen aan een baan te helpen. Deze werken parallel aan het officiële systeem van arbeidsbureaus, maar hebben het voordeel dat zij eenvoudiger vertrouwen opbouwen, doordat Job Point geen sancties oplegt en geen oordeel geeft over personen. Het is informeler en werd ontworpen na uitgebreid overleg met jongeren over hun behoefte aan een dergelijke dienst.

⁷⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/541/en/1/EF12541EN.pdf>.

⁷⁶ <http://jobpoint-berlin.de/>.

De steden in het URBACT-netwerk "My Generation at Work" werken aan radicale oplossingen voor de overgang van onderwijs naar werk. Deze omvatten de "Go For Its" (GFI's), sociaal innovatieve experimenten die de steden coproduceren en uitvoeren met jongeren. Deze GFI's richten zich op drie gebieden: curriculum, bemiddeling en ruimtes. Enkele voorbeelden van GFI's zijn: een dag op kantoor, banencafés, dynamische duo's, coöperaties in het onderwijs, op carrièrepad, ondernemers op school. Elk van deze zal als prototype worden getest in een deelnemende stad en succesvolle GFI's zullen worden opgeschaald (zie afbeelding 17 hieronder).

Afbeelding 17: Grafische weergave van het "Go For It"-initiatief van "My generation at work"



Actief ouder worden

Onze samenlevingen vergrijzen, maar het aantal gezonde extra jaren neemt niet met dezelfde snelheid toe als de levensverwachting. De toename van inactieve ouderen vormt ook een steeds grotere last voor de pensioenstelsels en lokale diensten. Een deel van de oplossing bestaat eruit ouderen te helpen om langer actief te blijven, ofwel door in deeltijd te werken ofwel via vrijwilligerswerk en andere vormen van maatschappelijke activiteiten. Tijdbanken, waarin de lokale bevolking haar kennis en tijd deelt en verhandelt, hebben aangetoond dat zij in staat zijn om alle generaties te mobiliseren. Daarnaast zijn er aanzienlijke mogelijkheden om het welzijn van deze groepen te verbeteren door de cohesie in de gemeenschap te bevorderen door middel van kleinschalige, op de gemeenschap gerichte projecten die solidariteit tussen generaties creëren.

Een voorbeeld van een CLLD-aanpak voor vergrijzing komt uit Beacon Hill⁷⁷ in Boston, Verenigde Staten. Beacon Hill maakt onderdeel uit van de groeiende Village Movement, die oudere volwassenen helpt bij het waardig ouder worden door betere sociale en dienstenondersteunende verbindingen mogelijk te maken, die het mogelijk maakt dat mensen in hun eigen huis blijven wonen. In plaats van pensioengetto's is het idee dat verzamelingen

⁷⁷ http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75811.

individuen verdeeld in wijken of zelfs hele steden wonen, die allemaal met elkaar verbonden zijn via een netwerk.

In Europa heeft Finland het voortouw genomen als het gaat om op de gemeenschap gerichte strategieën voor actief ouder worden. In Helsinki heeft het Living Lab samengewerkt met ouderen om te helpen bij de ontwikkeling van nieuwe zorgdiensten. Finalspurt is een voorbeeld van een nieuw model van begeleid wonen, dat samen met gebruikers is ontworpen. De stad Espoo heeft een voortrekkersrol gespeeld in CaringTV voor senioren. Overal in Europa worden tal van digitale diensten ontwikkeld die ouderen in contact brengen met hun lokale sociale netwerken om eenzaamheid en isolement te voorkomen. In Spanje werkt het stedelijke lab van Cornella aan nieuwe leeroplossingen, en in het Verenigd Koninkrijk biedt de volksuniversiteit voor 65-plussers plaatselijke colleges aan. Dit zijn allemaal lokaal verankerde aanpakken die laten zien dat actief ouder worden met CLLD werkelijk kan werken.

5.3 Partnerschappen voor sociale inclusie

Lokale partnerschappen zijn van cruciaal belang voor de sociaal inclusieve CLLD-aanpak. Deze partnerschappen brengen alle belanghebbenden bijeen die betrokken zijn bij het vaststellen en vervolgens oplossen van het probleem. CLLD creëert de mogelijkheid om gebruikers en maatschappelijke organisaties daar rechtstreeks bij te betrekken. De verordening schrijft voor dat geen enkele sector het partnerschap mag beheersen, wat er in de praktijk op neerkomt dat de publieke sector, het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector elk door minder dan 50 % van de stemgerechtigde leden wordt vertegenwoordigd.

Partnerschappen moeten dynamisch en levendig zijn en met participatieve aanpakken werken, zodat alle aanwezigen kunnen bijdragen. De ervaring leert dat groepen die meer dan twintig leden tellen, lastig te beheren zijn. Eventueel kunnen er subgroepen worden georganiseerd om de belangrijkste vergaderingen beter beheersbaar te maken. Levendige begeleidings- en gesprekvoeringstechnieken zijn nodig om alle partners actief en betrokken te houden.

Gendergelijkheid en non-discriminatie

Met het verlenen van voorrang aan de opname van gendergelijkheid en non-discriminatie in lokaal ontwikkelingsbeleid wordt erkend dat vrouwen en mannen, migranten en etnische minderheden, ouderen, jongeren en mensen met een handicap geen gelijke toegang tot middelen en kansen in de samenleving hebben. Bovendien wijken de behoeften van sommige groepen vaak af van die van de reguliere gebruikers van diensten.

De CLLD-aanpak kan de integratie van gendergelijkheid en non-discriminatie bevorderen door concrete maatregelen te treffen. Lokale actiegroepen kunnen een belangrijke motor voor verandering vormen, door groepen die anders verborgen en niet erkend zouden blijven, een stem te geven en zichtbaar te maken. In Zaragoza hebben lokale gemeenschapsverenigingen pas aangekomen migrantengroepen bijvoorbeeld geraadpleegd over het integratieplan voor immigranten. CLLD erkent dat mensen vaak zelf de meeste kennis van hun eigen situatie hebben. Dit betekent echter niet dat zij beschikken over alle antwoorden: deskundigen en professionals kunnen helpen om de mogelijkheden te onderzoeken, terwijl voorbeelden van succesvolle toepassingen elders zeer nuttig kunnen zijn om groepen na te laten denken over alternatieve mogelijkheden.

Innovatie in partnerschappen en de besluitvorming van projecten

De betrokkenheid van ngo's en plaatselijke organisaties bij lopende projecten heeft geleid tot aanzienlijke innovatie in de uitvoeringsketens van door de EU gefinancierde projecten. Zij hebben nieuwe manieren voor het uitvoeren van microprojecten, het gebruik van vereenvoudigde kostenberekeningen, waar het ESF een voortrekkersrol in heeft gespeeld, en benaderingen voor participatieve budgettering ingevoerd. Vereenvoudigde kosten, kaderprojecten en microprojecten worden uitvoeriger behandeld in hoofdstuk 5.

In een aantal Europese steden wordt participatieve budgettering ingezet om het partnerschap te verdiepen en te verbreden en er een grote groep burgers bij te betrekken. Het concept van participatieve budgettering werd oorspronkelijk ontwikkeld in Porto Alegre in Brazilië, waar dit al 20 jaar wordt toegepast. Op het hoogtepunt werd tot wel 10 % van de gemeentebegroting op deze manier toegekend. De aanpak is door een groot aantal organisaties over de hele wereld overgenomen en ontwikkeld en wordt nu ondersteund door de Wereldbank. Het basisprincipe is om openbare oproepen te doen die een reeks projectmogelijkheden opleveren. Deze worden normaliter onderzocht om te bepalen welke projecten haalbaar zijn. Vervolgens wordt er tijdens de derde fase een stemming onder de burgers gehouden over welke projecten in hun regio moeten worden ondersteund. In de oorspronkelijke vorm kunnen de burgers rechtstreeks stemmen voor projecten. In sommige Europese steden worden de beslissingen genomen door een plaatselijk verkozen wijkraad (bv. *Quartiersmanagement* in Berlijn).

In Cascais, Portugal, heeft de ngo "In Loco" een methode voor participatieve budgettering ontwikkeld, die de gemeente nu gebruikt om te beslissen over de begrotingsprioriteiten op lokaal niveau. In het eerste jaar brachten meer dan 6 000 mensen hun stem uit voor 30 projecten. In het tweede jaar stemden meer dan 30 000 mensen voor 32 projecten, waarmee de gemeente veruit de hoogste participatiegraad ooit bereikte.

Afbeelding 18: Participatieve budgettering in Cascais, Portugal



De projecten worden voorgesteld door middel van negen openbare zittingen op plaatsen waar de projectideeën worden besproken. De voorstellen bevatten details over de begroting, de methodologie, het team, het gebruik van participatiemiddelen, welke instellingen erbij worden betrokken en hoe de resultaten zullen worden verspreid. Op basis van dit proces wordt een selectie gemaakt van projecten die verder gaan naar de technische analyse.

Tijdens de technische analyse wordt de subsidiabiliteit van het project beoordeeld. De haalbaarheid ervan wordt door interne afdelingen van de gemeente geanalyseerd met behulp van een standaardformulier. De in aanmerking komende projecten gaan vervolgens door naar de volgende fase, te weten de openbare stemming.

5.4 Het afbakenen van CLLD-gebieden voor sociale inclusie

De verordening schrijft voor dat het gebied een minimum aantal inwoners van 10 000 en een maximum van 150 000 mag hebben, hoewel uitzonderingen zijn toegestaan, mits behoorlijk verantwoord. Deze cijfers hebben betrekking op de totale bevolking van het gebied en niet op de omvang van de doelgroepen.

Er is gebruik gemaakt van een aantal manieren om gebieden vast te stellen voor sociaal inclusieve CLLD:

- sommige gebieden, zoals woonwijken, hebben een natuurlijke grens, hoewel weinig individuele woonwijken zo groot zijn dat ze 10 000 inwoners tellen;
- soms wordt er gemakshalve gebruik gemaakt van administratieve grenzen, maar het risico bestaat dat deze gebieden niet overeenkomen met de werkelijke situatie van de lokale arbeidsmarkt ter plaatse. Woon-werkgebieden (ook wel functionele stedelijke gebieden genoemd) kunnen echter te groot zijn om een op de gemeenschap gerichte aanpak mogelijk te maken;
- gebieden worden vaak gedefinieerd aan de hand van een combinatie van achterstandsindicatoren. Deze aspecten hangen meestal samen met werkloosheid, inkomen, toegang tot diensten, huisvesting en milieu. Deze methode werd gehanteerd om de 38 Pathways-gebieden in Merseyside te identificeren, hoewel de precieze grenzen aanzienlijk werden aangepast op grond van de lokale omstandigheden. Berlijn maakt gebruik van een combinatie van twaalf statische en dynamische indicatoren om zijn 34 *Quartiersmanagement*-gebieden te kunnen selecteren en volgen. De werkgelegenheidspacten houden de administratieve grenzen van de twaalf districten aan;
- er zijn ook gebieden vastgesteld op grond van het gewicht van een bepaalde doelgroep. Gebieden met een hoog percentage Roma-inwoners zijn op deze manier vastgesteld.

Het afbakenen van gebieden is een gevoelige kwestie. Elke lijn die op een kaart wordt getrokken omsluit een aantal mensen, en sluit anderen uit. Hierdoor ontstaat het gevaar van een "postcodeloterij" waarbij toegang tot opleidingen of andere projectmiddelen afhangt van waar je woont in plaats van wie je bent. Sociaal inclusieve CLLD-aanpakken zijn per definitie geografisch gericht. Deze definities moet echter flexibel worden geïnterpreteerd.

Hoofdstuk 6. Hoe vindt de coördinatie met andere fondsen plaats?

6.1 Inleiding. Waarom is coördinatie tussen de EU-fondsen nodig?

Coördinatie tussen de fondsen is een middel om een doel te bereiken, niet een doel op zich. Alle niveaus moeten duidelijk aangeven wat zij met behulp van coördinatie proberen te bereiken en moeten de methoden die zij hanteren dienovereenkomstig aanpassen. Een betere coördinatie kan tot de volgende voordelen leiden:

Ten eerste kan een proces van collectieve gemeenschapsinventarisatie van de manieren waarop het bestaande mozaïek van fondsen en initiatieven wordt gebruikt eraan bijdragen dat strategieën voor lokale ontwikkeling beter in staat zijn om in te spelen op de nieuwe uitdagingen en gericht worden op zaken die de gemeenschap echt wil en op lokaal niveau kan aanpassen.

Ten tweede kan een dergelijk proces ervoor zorgen dat de verschillende initiatieven in dezelfde richting gaan en elkaar versterken in plaats van onderling te concurreren om projecten, overlappingsen vertonen of elkaar zelfs tegenspreken. Deze samenhang in het beleid is belangrijk om de algehele resultaten van de verschillende lokale initiatieven te verbeteren, alsook om de bijdrage die lokale ontwikkeling levert aan regionale en nationale programma's te versterken.

Ten slotte kan een betere coördinatie helpen om het gebruik van de bestaande materiële en personele middelen te rationaliseren. Gebouwen en administratieve capaciteit kunnen worden gedeeld, transportkosten worden verlaagd en elke vorm van overlapping worden vermeden. Dit kan leiden tot algemene kostenbesparingen en/of middelen die hergebruikt kunnen worden om te voldoen aan belangrijker lokale prioriteiten.

Anderzijds kan een slecht geplande integratie van fondsen de complexiteit verhogen en de aandacht van lokale actiegroepen afleiden van hun belangrijkste doelen voor wat betreft de aanpak van lokale behoeften en mogelijkheden. Betrokken partijen moeten daarom voor hun eigen bestwil vermijden om ingewikkelde coördinatiemechanismen op te zetten, tenzij er duidelijke voordelen zijn in termen van concrete praktijkresultaten.

6.2. Op welk niveau moet de coördinatie tussen de fondsen plaatsvinden?

Voor een goede werking moet de coördinatie tussen de fondsen uiteindelijk op alle niveaus plaatsvinden, te weten op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau. Een bepaald niveau kan echter het gebrek aan coördinatie op andere niveaus compenseren. Lokale organisaties proberen bijvoorbeeld vaak als enig aanspreekpunt voor begunstigden te fungeren door de complexiteit van het beheren van verschillende nationale programma's en financieringsbronnen te kanaliseren. Het gevaar bestaat echter dat het lokale niveau zal verdrinken in de administratieve procedures, tenzij de coördinatie op de hogere niveaus ook verbetert. De voorwaarden en mogelijkheden voor de coördinatie tussen de fondsen op lokaal niveau worden feitelijk vastgesteld op EU-, nationaal en regionaal niveau.

Een verbeterd EU-kader voor de coördinatie

De Commissie heeft de coördinatie vergemakkelijkt door een uniforme verordening voor te stellen voor CLLD-initiatieven die gefinancierd worden uit de plattelands-, visserij-, regionale en sociale fondsen (artikelen 32 tot en met 35 VGB) gedurende de periode 2014-2020.

Artikel 32, lid 4, VGB biedt de mogelijkheid om één en dezelfde strategie voor lokale ontwikkeling door meer dan één fonds (multifinanciering) of door één enkel fonds (monofinanciering) te laten financieren. Beide opties hebben voor- en nadelen, die worden toegelicht in de door de Commissie ten behoeve van managementautoriteiten opgestelde "Leidraad voor de vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling in de Europese structuur- en investeringsfondsen".

Indien lidstaten kiezen voor financiering door meerdere fondsen van enkele of alle strategieën voor lokale ontwikkeling, hebben zij daarnaast de mogelijkheid om een hoofdfonds (meestal het grootste fonds) aan te wijzen in het kader van de gekozen strategie, die alle werkings- en dynamiseringskosten van de lokale actiegroep voor zijn rekening kan nemen. Dit kan de zaken vereenvoudigen, omdat zo kan worden vermeden dat de toewijzing van werkings- en dynamiseringskosten op basis van de afzonderlijke uit elk fonds gefinancierde projecten moet worden gerechtvaardigd.

Zelfs wanneer een lidstaat kiest voor financiering door één fonds, moet hij op verschillende manieren zorgdragen voor coördinatie: *"De steun uit de betrokken ESI-fondsen voor vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling moet samenhangend zijn en tussen de betrokken ESI-fondsen worden gecoördineerd. Dit wordt onder meer gewaarborgd door gecoördineerde capaciteitsopbouw, selectie, goedkeuring en financiering van strategieën voor vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling en lokale actiegroepen"* (artikel 32, lid 3, VGB).

De verordening geeft niet aan op welke wijze dit dient te gebeuren. De gedetailleerde procedures die de voorwaarden voor coördinatie op lokaal niveau scheppen, zijn afhankelijk van de institutionele context in elke lidstaat *en worden vastgesteld op nationaal of regionaal niveau*.

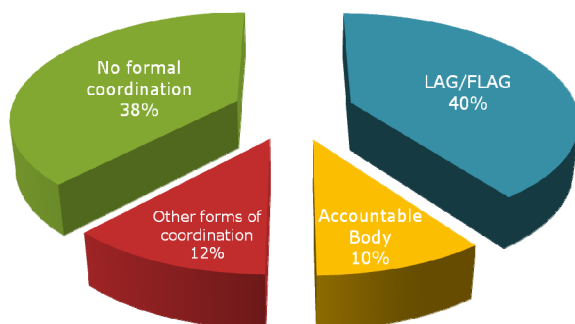
Mogelijkheden voor de coördinatie op nationaal en regionaal niveau

In hun partnerschapsovereenkomst moeten de lidstaten aangeven welke fondsen zij zullen gebruiken voor CLLD, waarom zij van deze fondsen gebruikmaken, in welk soort gebieden deze worden ingezet en *op welke manier de fondsen zullen samenwerken*.

Ten minste 5% van het ELFPO moet worden besteed aan CLLD in plattelandsgebieden (LEADER). De kans is groot dat dit leidt tot de voortzetting van een belangrijk deel van de 2 300 bestaande lokale actiegroepen van LEADER (maar mogelijk met wijzigingen in partnerschappen en grenzen). Sommige van de lokale actiegroepen (met name die in de voormalige convergentieregio's) kunnen te maken krijgen met een verlaging van de uit het ELFPO gefinancierde middelen, en zullen daarom waarschijnlijk geïnteresseerd zijn in de toegang tot andere fondsen.

Het gebruik van CLLD is geheel vrijwillig in de andere drie fondsen. De ongeveer 300 partnerschappen (lokale visserijgroepen) in visserijgebieden die tussen 2007-2013 gefinancierd zijn uit het EVF, hebben veel draagvlak weten te creëren en de verwachting is dat ten minste twee derde van de lidstaten de voortzetting ervan zal ondersteunen.

Afbeelding 19: Coördinatie van lokale actiegroepen en lokale visserijgroepen



Afbeelding 19 (gebaseerd op een eerder voorlopig onderzoek onder lokale visserijgroepen door FARNET) toont aan dat bijna 40 % van de lokale visserijgroepen en lokale actiegroepen deel uitmaakt van hetzelfde partnerschap en nog eens 10 % een gemeenschappelijk lokaal verantwoordingsorgaan deelt. Nog eens 10 % van de lokale visserijgroepen hanteerde verdere vormen van coördinatie met lokale actiegroepen van LEADER.

Naast de mogelijkheid van financiering door meerdere fondsen en andere vormen van coördinatie tussen de lokale actiegroepen in plattelandsgebieden en lokale visserijgroepen in visserijgebieden, is er in onderstaande gevallen een groot potentieel weggelegd voor een verbeterde coördinatie tussen de bij CLLD betrokken fondsen:

- ✓ Gebruik van het EFRO en ESF ter aanvulling op strategieën voor plattelandsontwikkeling. Dit kan plaatsvinden op het niveau van één lokale actiegroep of gezamenlijk in meerdere gebieden van lokale actiegroepen, wanneer dit beter past bij de uitdagingen die worden aangepakt door het EFRO en ESF (bijvoorbeeld bij strategieën die problemen aanpakken die verband houden met een grotere arbeidsmarkt of met een gebied waarbinnen mensen dagelijks op en neer pendelen naar hun werk en dat meerdere gebieden van lokale actiegroepen omvat);
- ✓ De coördinatie van het EFRO, ESF en ELFPO voor partnerschappen tussen stad en platteland. Deze kunnen kleine marktsteden, grootstedelijke en randstedelijke gebieden en/of partnerschappen tussen stad en platteland voor specifieke thema's (voedsel, water, energie, vervoer, enz.) omvatten;
- ✓ Gebruik van EFRO en ESF ter aanvulling op uit het EFMZV gefinancierde strategieën in visserijgebieden. Dit kan met name belangrijk zijn in de grotere havens of wanneer lokale visserijgroepen beslissen om een grotere rol op zich te nemen die samenhangt met de bredere ontwikkeling van kustgebieden of met blauwe groei;
- ✓ Coördinatie tussen het EFRO en het ESF om de complexe problemen van stedelijke achterstandswijken en andere economische, sociale of ecologische uitdagingen in de steden het hoofd te kunnen bieden.

Sommige geregionaliseerde lidstaten laten de opties voor de coördinatie van de fondsen op het gebied van CLLD redelijk open in hun partnerschapsovereenkomsten, waardoor regio's en steden meer flexibiliteit hebben om hun programma's en procedures zodanig te ontwerpen dat deze zo goed mogelijk aansluiten op hun specifieke behoeften. Niettemin bestaan er twee globale opties:

In het kader van de **keuze voor financiering door meerdere fondsen (multi-funding)** is een hoog niveau van coördinatie nodig tussen de verschillende ministeries en managementautoriteiten op alle in de verordeningen genoemde terreinen, waaronder: capaciteitsopbouw, de selectie en goedkeuring van strategieën en gebieden, financiering, beheers- en controlesystemen, en toezicht en evaluatie. Om dit te bewerkstelligen, zijn

verscheidene lidstaten interessante oplossingen aan het onderzoeken, met inbegrip van de oprichting van gezamenlijke bemiddelende instanties, afzonderlijke managementautoriteiten voor bepaalde fondsen (EFRO en ESF), gezamenlijke toezichtcomités en gezamenlijke selectiecomités, gemeenschappelijke criteria en gezamenlijke of gesynchroniseerde oproepen. Eén manier is dat de fondsen tot een akkoord komen over de erkenning van de partnerschappen die vervolgens toegang krijgen tot de verschillende fondsen, hetzij in één gezamenlijk pakket, hetzij gefaseerd.

Maar, zoals gezegd, als de bovengenoemde coördinatiemechanismen niet beschikbaar zijn en niet effectief functioneren, bestaat het risico dat, door partnerschappen te verplichten om gebruik te maken van financiering uit meerdere fondsen, de complexiteit "vermenigvuldigt" en dat lokale partnerschappen in verschillende richtingen worden getrokken, waardoor hun oorspronkelijke doel wordt verstoord.

In het kader van de **keuze van financiering door één fonds (mono-fund option)** zal het nationale of regionale kader voor de coördinatie tussen de fondsen minder scherp en meer ad hoc zijn. Desalniettemin bepaalt de VGB dat de lidstaten de coördinatie op dezelfde gebieden als in de optie voor financiering door meerdere fondsen moeten verbeteren: capaciteitsopbouw (bv. het coördineren van voorbereidende steun en technische bijstand), de selectie en goedkeuring van strategieën en gebieden (in ieder geval duidelijke informatie verstrekken en, waar mogelijk, agenda's, procedures voor oproepen en selectiecriteria op elkaar afstemmen) en beheers- en controlesystemen. Het mate en het bereik van de coördinatie zullen waarschijnlijk echter veel sterker uiteenlopen.

Tabel 3 hieronder geeft een overzicht van de belangrijkste activiteiten die ondernomen moeten worden om te zorgen voor de coördinatie van fondsen in het kader van de keuze voor financiering door meerdere fondsen of door één fonds.

Tabel 3: Coördinatieactiviteiten in het kader van de keuze voor financiering door meerdere fondsen of financiering door één fonds

	Coördinatie bij financiering door meerdere fondsen (<i>multi-funding</i>)	Coördinatie bij financiering door één fonds (<i>mono-funding</i>)
Reikwijdte van de steunverlening	<ul style="list-style-type: none"> • Overeenstemming bereiken tussen de fondsen over het soort gebieden en het soort projecten • Criteria afspreken voor het hoofdfonds, indien gebruik wordt gemaakt van deze optie 	<ul style="list-style-type: none"> • Vanaf de start van de programma's zorgen voor de verspreiding van informatie over welke middelen beschikbaar zijn, voor welke doeleinden, waar en wanneer
Capaciteitsopbouw, selectie en goedkeuring van strategieën en gebieden	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschappelijke oproepen voor voorbereidende ondersteuning • Gezamenlijke capaciteitsopbouw • Gemeenschappelijke oproepen voor strategieën en gebieden • Overeengekomen selectiecriteria • Gemeenschappelijke selectieprocedures • Gezamenlijke selectiecomités 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimte laten voor voorbereidende ondersteuning bij het opstellen van strategieën die ook binnen het steunbereik van andere fondsen vallen • Bundel oproepen zoveel mogelijk en verstrek in ieder geval een tijdschema • Werkgroepen om de selectiecriteria en -procedures te coördineren • Coördineer de informatiestromen tussen selectiecomités
Beheer en controle van financiering	<ul style="list-style-type: none"> • Overeengekomen subsidiabiliteitscriteria voor de selectie van projecten. Gemeenschappelijke taken voor lokale actiegroepen bij de selectie van projecten • Gemeenschappelijke taken voor managementautoriteiten bij de uitvoering • Gezamenlijke managementautoriteit voor sommige fondsen? • Gemeenschappelijke bemiddelende instanties • Gezamenlijke toezichtcomités of subcomités • Gemeenschappelijke procedures voor beheersverificaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg ervoor dat ruime subsidiabiliteitscriteria voor elk fonds worden weergegeven in de relevante documenten • Fondsoverschrijdende CLLD-werkgroepen voor gelijkschakeling en verduidelijking van de complementariteit, subsidiabiliteitskwesaties en de rol van de lokale actiegroep • Gezamenlijke platforms, technische werkgroepen en netwerken voor het delen van goede praktijken tussen fondsen (gezamenlijke of gecoördineerde nationale netwerken) • Procedures voor beheersverificaties
Toezicht en evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • Gesynchroniseerde plannen die onderscheid maken tussen elk fonds 	<ul style="list-style-type: none"> • Zie financiering door meerdere fondsen

Kader 29: Coördinatie op regionaal niveau in Polen

In Polen ligt de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van CLLD bij het regionale bestuur (województwa), dat een tweeledige rol vervult: het is de managementautoriteit voor de uit het ESF en EFRO gefinancierde regionale programma's, en bepaalde taken van bemiddelende instanties zijn aan dit bestuursniveau gedelegeerd door de voor het ELFPO en EFMZV verantwoordelijke managementautoriteit. Om echter een gemeenschappelijke aanpak te waarborgen, worden regels inzake de selectieprocedure, met inbegrip van de selectiecriteria, op nationaal niveau vastgesteld en gelden deze voor alle regio's gemeenschappelijk. Op deze manier zijn de regionale autoriteiten in staat om voorbereidende ondersteuning en eventueel een gezamenlijk selectieproces te coördineren, met één selectiecomité op regionaal niveau.

Na de selectie speelt dit comité ook een rol bij de coördinatie van de uitvoering van CLLD in de regio.

Verschillende regio's zijn van plan om gebruik te maken van deze optie; in het bijzonder heeft het województwa Kujawsko-Pomorskie in zijn regionale operationele programma twee prioritair assen voor CLLD opgenomen (één voor investeringsprioriteit 9d van het EFRO en één die artikel 3, lid 1, onder b), punt vi), ESF) betreft). Als dit voorstel wordt goedgekeurd, worden lokale actiegroepen hiermee in staat gesteld om elk van deze twee fondsen samen te voegen met het ELFPO en het EFMZV, waarbij zij in hun strategieën vermelden welke activiteiten uit welk fonds zullen worden gefinancierd.

6.3 Twee scenario's voor de coördinatie tussen de fondsen op lokaal niveau.

Lokale partnerschappen moeten vier kwesties verduidelijken voordat zij kunnen beslissen hoe de coördinatie tussen de fondsen op lokaal niveau kan worden verbeterd.

Afbeelding 20 hieronder laat zien dat zij in de eerste plaats moeten weten welke van de vier mogelijke fondsen CLLD zal ondersteunen en in welk soort gebieden. In de tweede plaats moeten zij weten of deze gebieden elkaar mogen overlappen of dat zij volledig gescheiden worden gehouden.

Afbeelding 20: De stappen voor financiering door meerdere fondsen of door één fonds

1. Welke fondsen + gebieden?

2. Gescheiden of overlappende gebieden?

3. Financiering door meerdere fondsen of door één fonds?

4. Hoofdfonds?

Ten derde moeten de partnerschappen weten of financiering door meerdere fondsen wordt overwogen, en zo niet, wat de verbeterde procedures zijn voor coördinatie tussen de fondsen. Tot slot moeten zij weten of de optie van een hoofdfonds is toegestaan.

Als slechts één fonds CLLD ondersteunt en/of de bij CLLD betrokken fondsen in afzonderlijke gebieden werken, zal er geen ruimte zijn voor coördinatie tussen de fondsen op lokaal niveau (alleen voor samenwerking tussen de verschillende gebieden). Als daarentegen twee of meer fondsen worden gebruikt ter ondersteuning van CLLD en de gebieden waarin zij werken elkaar overlappen, zal er ruimte zijn voor verbetering van de coördinatie van de fondsen op lokaal niveau, *zelfs in het scenario van financiering door één fonds*.

Kader 30 hieronder laat zien dat in het geval van financiering door meerdere fondsen, lokale partnerschappen in staat zullen zijn om een brede ontwikkelingsstrategie te ontwikkelen die vanaf het allereerste begin binnen de werkingssfeer van alle fondsen valt. Het proces wordt vereenvoudigd door het feit dat er slechts één oproep zal worden gedaan voor voorbereidende ondersteuning en voor de belangrijkste strategieën, met dezelfde criteria en procedures, met één selectiecomité en gezamenlijke managementautoriteiten of bemiddelende instanties. Daarnaast moeten er uniforme criteria voor de selectie van projecten zijn en duidelijkheid over de rol van elk fonds. De strategie, het actieplan en het financieel plan moeten wel aangeven welke onderdelen uit welk fonds worden gefinancierd, en toezicht en verslaglegging moeten gescheiden blijven. Over het algemeen zal het proces op lokaal niveau eenvoudiger zijn, zolang deze coördinatiemechanismen op nationaal of regionaal niveau op adequate wijze zijn opgezet. Zo niet, dan kan het complexer worden.

In het geval van **financiering door één fonds** kunnen lokale partnerschappen nog steeds toegang krijgen tot verschillende fondsen om hun lokale ontwikkeling te financieren, maar de last van de coördinatie van de verschillende financieringspakketten zal op lokaal niveau groter zijn.

Lokale partnerschappen zijn altijd op zoek geweest naar manieren om hun basisfinanciering aan te vullen door extra taken op zich te nemen die uit andere fondsen worden gefinancierd. De Ierse partnerschappen voor plattelandontwikkeling beheren bijvoorbeeld aanzienlijke programma's voor sociale inclusie, waarvoor zij ESF-steun ontvangen, en veel Spaanse partnerschappen beheerden of maakten deel uit van EQUAL-partnerschappen en beheerden INTERREG-projecten. Ongeveer 40 % van alle lokale actiegroepen voor de visserij zijn van oudsher ook LEADER-groepen en zij beheren inmiddels zowel LEADER als 4 van het EVF.

Maar de mogelijkheden om dit te kunnen doen, zijn sterk afhankelijk van hun aanwezigheid op het juiste moment, op de juiste plaats. In dit geval moeten lokale partnerschappen hun basisfinanciering uit één fonds proberen veilig te stellen en andere financieringsstromen proberen toe te voegen als de mogelijkheid zich voordoet.

Aangezien lokale partnerschappen al dan niet in staat zullen zijn om toegang te krijgen tot andere fondsen, stelt de Commissie een zekere flexibiliteit voor tussen de fondsen binnen het gegeven wettelijke kader, waardoor strategieën voor lokale ontwikkeling concrete acties kunnen steunen die ook onder de bevoegdheid van andere ESI-fondsen vallen, zolang deze in overeenstemming zijn met de respectieve fondsspecifieke regels, alsook met de doelstellingen van de strategie voor lokale ontwikkeling en het ondersteunende programma. Als de meeste concrete acties reeds uit één fonds gefinancierd kunnen worden, dan hebben de redenen om toegang te krijgen tot andere fondsen meer betrekking op het verkrijgen van aanvullende middelen (die op zichzelf zeer belangrijk kunnen zijn in tijden van bezuinigingen).

Kader 30 hieronder geeft een overzicht van de gevolgen van de twee belangrijkste scenario's voor de coördinatie van de EU-fondsen voor lokale partnerschappen.

Kader 30: Implicaties van financiering door meerdere fondsen of door één fonds op de coördinatie van de fondsen op lokaal niveau

	Lokale implicaties van financiering door meerdere fondsen	Lokale implicaties van financiering door één fonds
Reikwijdte van de steunverlening	<ul style="list-style-type: none"> • Lokale strategieën kunnen onder het volledige bereik van de bij CLLD betrokken fondsen vallen 	<ul style="list-style-type: none"> • Lokale strategieën richten zich op één specifiek fonds en proberen vervolgens om deze aan te vullen of om samen te werken met partnerschappen die gebruikmaken van andere fondsen. Als alternatief kunnen zij wellicht een brede strategie ontwikkelen en proberen om financiering uit verschillende bronnen aan te trekken
Capaciteitsopbouw, selectie en goedkeuring van strategieën en gebieden	<ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijke voorbereidende ondersteuning van alle fondsen • Gezamenlijke capaciteitsopbouw • Gezamenlijke oproepen voor alle fondsen samen • Gemeenschappelijke selectiecriteria • Gemeenschappelijke selectieprocedures • Gezamenlijke selectiecomités • De strategie, het actieplan en het financieel plan moeten aangeven welke onderdelen uit welk fonds worden gefinancierd 	<ul style="list-style-type: none"> • Afzonderlijke oproepen, selectiecriteria en selectiecomités • Verschillende onderdelen van de strategie kunnen door verschillende fondsen op ad-hocbasis worden gefinancierd • En/of verschillende partnerschappen en deelgebieden kunnen naast elkaar op hetzelfde grondgebied bestaan. • Er bestaan veel alternatieven voor lokale coördinatie (zie hieronder)
Financiering, beheer en controle	<ul style="list-style-type: none"> • Eén reeks subsidiabiliteitscriteria voor de selectie van projecten • Duidelijke criteria en procedures om te bepalen welke projecten uit welk fonds worden gefinancierd • Gemeenschappelijke taken voor lokale actiegroepen met betrekking tot alle fondsen • Gemeenschappelijke voorschriften voor beheersverificaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Verschillende subsidiabiliteitscriteria en procedures voor de selectie van projecten • Idealiter staan de subsidiabiliteitsvoorwaarden voor elk fonds in algemene en flexibele bewoordingen beschreven • Procedures voor beheersverificaties voor elk fonds
Toezicht en evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • Gesynchroniseerde plannen die onderscheid maken naar elk fonds 	<ul style="list-style-type: none"> • Verslaglegging, toezicht en evaluatie moeten aanwezig zijn voor elk fonds

Kader 31: Coördinatie van de EU-fondsen in Tirol, Oostenrijk

In de periode 2007-2013 hebben de acht lokale LEADER-actiegroepen in de Oostenrijkse regio Tirol al baat gehad bij een geïntegreerd model voor de coördinatie van de EU-fondsen, waarin top-down- en bottom-up-elementen werden gecombineerd. Lokale gebieden werden geacht strategieën te ontwerpen en uit te voeren die in overeenstemming waren met de regionale doelen, met inachtneming van bepaalde gemeenschappelijke beginselen (jeugd, gendermainstreaming, aandacht voor energieprojecten, ICT, enz.) en met gebruikmaking van hetzelfde kwaliteitsbewakingsstelsel. Op hun beurt waren lokale actiegroepen in staat om alle beginselen van Leader toe te passen ter bevordering van innovatieve lokale initiatieven.

In maart 2013 keurde de Tiroolse regering de voorstellen voor "regionaal beheer 2020" goed, die voortbouwen op eerdere ervaringen. Het doel is CLLD-partnerschappen uit drie afzonderlijke programma's te financieren: 5 % uit het ELFPO, 16 % uit het regionale EFRO-programma en tot 15 % uit het programma voor Europese territoriale samenwerking (grensoverschrijdend) tussen Oostenrijk en Italië (ook EFRO). In het geval van het regionale EFRO-programma, liggen de prioriteiten bij kleinere steden en lokale centra, kmo's en innovatie, klimaatverandering en sociale inclusie.

De regionale overheid is reeds de managementautoriteit voor zowel LEADER als het EFRO, en één eenheid zal fungeren als centraal aanspreekpunt om op zowel strategisch als projectniveau te zorgen voor coördinatie tussen de verschillende overheidsdiensten. Er wordt een gemeenschappelijk toezichtstelsel voor alle projecten ingesteld en een grote inspanning geleverd om de applicatie en het controlesysteem te vereenvoudigen door middel van gemeenschappelijke voorschriften en controlelijsten.

6.4. Welke stappen kunnen op lokaal niveau worden ondernomen om de coördinatie tussen de fondsen te verbeteren?

Terwijl strategieën voor lokale ontwikkelingen en partnerschappen onvermijdelijk worden bepaald door de architectuur van de Europese financieringsmogelijkheden, is de belangrijkste boodschap voor lokale actoren dat de strategieën geleid moeten worden door de lokale behoeften. Strategieën mogen niet ontaarden in verlanglijstjes van projecten die onder de geldende financiële regelingen kunnen worden gefinancierd. Zij moeten gebaseerd zijn op "wat de lokale gemeenschap wil veranderen" en "waar zij zou willen zijn in jaar X". In plaats van dat partnerschappen zichzelf simpelweg omvormen om in top-downformules te passen, moeten lokale partnerschappen vormen van coördinatie ontwikkelen die het meest geschikt zijn voor hun omstandigheden en de doelstellingen van hun strategieën.

De coördinatie tussen de fondsen op lokaal niveau kan plaatsvinden in het kader van strategieontwikkeling, de organisatie van partnerschappen, de afbakening van het gebied en beheersverificaties.

Kader 32: Een CLLD-plankaart

In Hongarije heeft het nationaal netwerk voor het platteland een CLLD-plankaart opgesteld, die voorziet in een model ter ondersteuning van lokale partnerschappen bij de aanpak van uiteenlopende thema's, zoals klimaatverandering en armoede, in één enkele strategie voor lokale ontwikkeling. Het model is beschikbaar als hulpmiddel om lokale partnerschappen optimaal gebruik te laten maken van CLLD en de mogelijkheid van financiering door meerdere fondsen.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62COD672

Hoe kan de coördinatie tussen de fondsen worden gebruikt om strategieën voor lokale ontwikkeling te versterken?

Coördinatie tussen de fondsen kan ervoor zorgen dat strategieën voor lokale ontwikkeling een meer geïntegreerde, holistische benadering hanteren en dat hun bereik wordt uitgebreid om verschillende soorten problemen aan te pakken. Zelfs al bestaat er grote flexibiliteit voor CLLD in elk afzonderlijk fonds, dan nog zullen de belangrijkste bij het fonds betrokken belanghebbenden het waarschijnlijk in een bepaalde richting trekken. Zo willen belanghebbenden op het platteland waarschijnlijk niet dat de stad zich het grootste deel van de ELFPO-middelen toeëigent binnen een partnerschap tussen stad en platteland, en visserij-organisaties willen waarschijnlijk niet dat een groot deel van de EFMZV-middelen wordt besteed aan de algemene ontwikkeling van infrastructuur. Dus in algemene zin zorgt de toegang tot verschillende fondsen (afzonderlijk of door middel van financiering door meerdere fondsen) er niet alleen voor dat lokale partnerschappen hun werkingssfeer kunnen uitbreiden, maar ook dat zij meer aandacht kunnen besteden aan bepaalde gebieden of problemen die anders moeilijker te bestrijken zouden zijn.

Als lokale partnerschappen bovendien de verantwoordelijkheid krijgen voor acties die doorgaans gefinancierd worden door verschillende fondsen, zijn zij nog beter in staat om de samenhang tussen de belangrijkste en de lokale ontwikkeling betreffende beleidsmaatregelen te waarborgen. Zij kunnen er bijvoorbeeld voor zorgen dat beslissingen inzake kleinschalige

infrastructuur (bijvoorbeeld gefinancierd door het EFRO) in overeenstemming zijn met de inspanningen die worden geleverd om banen in de voedingssector te creëren (bijvoorbeeld gefinancierd door het ELFPO).

Rekening houdend met deze punten, zijn er twee belangrijke benaderingen mogelijk voor samenwerking tussen de fondsen bij strategieontwikkeling:

1. Breed inzetten en vervolgens inzoomen.

De eerste benadering houdt in dat er een holistische aanpak wordt gehanteerd ten aanzien van de belangrijkste behoeften en uitdagingen waar een bepaald gebied mee te maken heeft. Vervolgens moet er meer gericht worden gekeken welke behoeften en uitdagingen de meeste kansen bieden op het behalen van resultaten op lokaal niveau met de verschillende beschikbare middelen.

Het voordeel van deze aanpak is dat het een meer geïntegreerd en systematisch overzicht biedt van alle problemen en de onderlinge verbanden, waaraan vervolgens in de strategie voor lokale ontwikkeling prioriteit toegekend kan worden. Deze prioriteiten kunnen worden gebruikt om financiële instrumenten te ontwikkelen die aansluiten bij de verschillende EU-fondsen, maar nog steeds passen binnen een samenhangend algemeen kader. Als er geen financiering door meerdere fondsen beschikbaar is, kunnen de partnerschappen nog altijd gebruikmaken van dezelfde algemene overkoepelende strategie om in aanmerking te komen voor verschillende fondsen wanneer de kans zich voordoet.

Kader 33: Multisectorale planning in Andalusië en een platform voor financiering door meerdere fondsen in het zuidoosten van Cork

In Andalusië, Spanje, heeft de managementautoriteit voor as 4 van het ELFPO (LEADER) een bredere ruimtelijke ordeningsaanpak ingevoerd, teneinde een samenhangend beleid te waarborgen en het ontwerp- en toezichtmechanisme te verbeteren betreffende integrale multisectorale strategieën voor lokale ontwikkeling die middels verschillende fondsen zijn geïmplementeerd. Veel lokale partnerschappen in Andalusië hebben toegang tot veel verschillende Europese, nationale, regionale en lokale fondsen, alsook tot het ELFPO. De managementautoriteit biedt ondersteuning bij een multisectorale analyse van elk LEADER-gebied en op basis hiervan bereidt het ook een alomvattend actieplan voor, waarin alle mogelijke maatregelen worden beschreven die uit hoofde van LEADER kunnen worden gesubsidieerd. Met behulp van de multisectorale analyse en het actieplan bereiden lokale partnerschappen vervolgens brede strategieën voor lokale ontwikkeling voor, waarin de bredere behoeften van het gebied en de vastgestelde verschillende financieringsbronnen worden opgenomen.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf

Het SECAD-platform voor financiering door meerdere fondsen (South East Cork)

South East Cork Area Development (gebiedsontwikkeling in het zuidoosten van Cork, SECAD) is een lokaal partnerschap in het zuidoosten van Ierland dat veel verschillende financieringsbronnen aantrekt om verschillende aspecten van hun strategie voor lokale ontwikkeling ten uitvoer te leggen. De strategie richt zich op vier belangrijke pijlers: plattelandsontwikkeling, gefinancierd uit het ELFPO met nationale cofinanciering; sociale inclusie, gefinancierd uit het ESF en een nationaal initiatief; vervoer, gefinancierd uit communautaire (IEE-programma) en nationale bronnen; en de activering van de arbeidsmarkt, gefinancierd uit nationale bronnen. Een deel van de acties in de strategie,

zoals een initiatief voor het maken van een jeugdfilm, maakt gebruik van een combinatie van deze financieringsbronnen voor verschillende aspecten, waaronder vervoer, de aankoop van materieel en de uitvoering van het algemeen beheer.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76

Wel moet er op gelet worden dat bepaalde risico's worden vermeden. Het eerste risico heeft betrekking op de druk om het geografische bereik van de interventie uit te breiden om zo alle problemen adequaat aan te pakken. Aangezien economische, sociale en ecologische problemen van invloed zijn op verschillende niveaus, is de tendens om de omvang van het gebied te vergroten om op deze manier zo veel mogelijk problemen op te lossen. Het tweede risico bestaat uit het afzwakken van de behoeften van de zwakkere belanghebbenden binnen het grote geheel.

Eén manier om dit te voorkomen, is om bepaalde thema's, doelgroepen of sectorale assen op te nemen binnen de strategie, aangestuurd door de hierbij betrokken lokale belanghebbenden. Deze activiteitenclusters kunnen zich ontwikkelen tot "belangengemeenschappen", die bepaalde onderdelen van de strategie aansturen en projecten opbouwen.

Verder kan het nuttig zijn om specifieke selectiecomités of "subpartnerschappen" voor de verschillende onderdelen van de strategie op te zetten, waardoor bepaalde groepen een stem krijgen. Voorbeelden van dergelijke benaderingen zijn de bestaande partnerschappen die betrekking hebben op zowel plattelandsontwikkeling als visserij, en de integrale strategieën van de Ierse LEADER-partnerschappen (zie het voorbeeld hierboven en dat van IRD Duhallow in hoofdstuk 5). De LEADER-groep Menter Mon uit Wales heeft ook een belangengemeenschap voor meerdere belanghebbenden opgezet om een mogelijkheid te benutten die in haar strategie voor lokale ontwikkeling wordt omschreven als "van lopen een industrie maken".

2. Bottom-upintegratie

De alternatieve benadering is om uit te gaan van de bestaande speerpunten waar de gemeenschap haar energie en activiteiten op heeft gericht en de bredere strategie van onderaf op te bouwen. Een gemeente kan bijvoorbeeld voornamelijk begaan zijn met en activiteiten ontplooiën op het gebied van jeugdwerkgelegenheid. Uitgangspunt van de strategie is om jongeren zelf in contact te brengen met scholen, loopbaanadviesdiensten, arbeidsbureaus, sport- en sociale verenigingen, sociale diensten, werkgevers, ontwikkelingsorganisaties enzovoorts. Projecten kunnen betrekking hebben op verschillende interventiegebieden zoals ondernemerschap, opleiding, sociale en culturele infrastructuur, huisvesting, enz. Op deze manier kan de lokale bevolking die actief is op het gebied van de jeugd in contact komen met mensen die zich met andere gerelateerde vraagstukken bezighouden, wat weer kan leiden tot de vorming van knooppunten van gemeenschapsactiviteiten en -projecten (zie bijvoorbeeld het URBACT-project My Generation voor de jeugd, dat in hoofdstuk 5 aan bod komt en de lokale projecten voor de integratie van Roma in hoofdstuk 3, het URBACT-netwerk Nodus in Alba Iulia, Roemenië, en het URBACT-netwerk Romanet in Udine, Italië).

In de periode 2007-2013 is er slechts één keer gebruik gemaakt van een dergelijke aanpak, waarbij bestaande LEADER-groepen in plattelandsgebieden een aanvraag voor financiering uit het EVF indienden ten behoeve van activiteiten met betrekking tot kust- en visserijgemeenschappen in of grenzend aan hun gebieden (zie het voorbeeld hieronder van de

lokale actiegroep van LEADER in het oosten van Almeria, Andalusië, Spanje, die de strategie ontwikkelde en succesvol ten uitvoer legde in het kader van het beheer van as 4 van het EVF).

In de periode 2014-2020 bestaat de mogelijkheid om direct vanaf het begin rekening te houden met deze overwegingen en om het bestaande beleid en de organisaties die actief zijn op lokaal niveau veel systematischer in kaart te brengen. De Franse autoriteiten hebben bijvoorbeeld alle gevallen van steunverlening uit de EU-fondsen in verschillende gebieden in kaart gebracht. Dit zou lokale organisaties in staat moeten stellen om meer coherente samenwerkingsverbanden op te zetten en overeenstemming te bereiken over de wijze waarop de verschillende middelen op een veel effectievere manier dan voorheen gebruikt kunnen worden.

Hoe kan de coördinatie tussen de fondsen worden gebruikt om de partnerschappen voor lokale ontwikkeling te versterken?

Een van de grootste obstakels voor een betere coördinatie tussen de fondsen wordt gevormd door het feit dat bestaande belanghebbenden er geen voorstander van zijn en bang zijn om hun macht, invloed, middelen en uiteindelijk hun baan te verliezen als gevolg van de reorganisatie. Daarom bieden zij weerstand aan elke wijziging of inmenging op hun "domein". Een dergelijke defensief eigenbelang gaat vaak gepaard met de oprechte bezorgdheid dat de kernwaarden en prioriteiten van hun organisatie zullen verwateren door integratie met andere (machtigere) instanties. Deze bezorgdheid komt op elk niveau voor, van communautaire tot nationale en regionale instanties en uiteraard is zij ook op lokaal niveau aanwezig.

Het overwinnen van het defensieve eigenbelang van gevestigde belanghebbenden en hun legitieme vrees over de verwatering van hun belangrijkste doelstellingen is een uiterst delicate taak die met omzichtigheid moet worden aangepakt om te voorkomen dat de gemeenschap verdeeld raakt.

Het is daarom van belang te erkennen dat een betere coördinatie niet altijd gepaard hoeft te gaan met fusies of bezuinigingen op materiële en personele middelen. Er zijn een aantal alternatieve aanpakken die kunnen leiden tot globale "win-win"-regelingen voor lokale organisaties en belanghebbenden met het oog op een efficiëntere verdeling van verantwoordelijkheden en taken. Enkele van de belangrijkste organisatorische mogelijkheden voor het verbeteren van de coördinatie van de fondsen zijn:

- *Integratie in een gemeenschappelijke juridische structuur.*

Veel door LEADER of as 4 van het EVF gefinancierde lokale partnerschappen hebben de vorm van een onafhankelijke juridische entiteit aangenomen. De meest voorkomende vorm is die van een vereniging zonder winstoogmerk, maar er zijn ook voorbeelden van stichtingen en naamloze vennootschappen of andere vormen van vennootschappen zonder winstoogmerk. Ongeacht de rechtsvorm is het uitgangspunt van deze aanpak dat één entiteit – meestal die welke als eerste wordt opgericht – de verantwoordelijkheid neemt voor het ontwerpen en uitvoeren van een door een ander fonds gefinancierde strategie.

Zoals reeds vermeld, wordt ongeveer 40 % van de uit as 4 van het EVF gefinancierde en ontworpen lokale strategieën inmiddels beheerd door partnerschappen die initieel begonnen zijn als lokale LEADER-actiegroepen. Inmiddels hebben lokale actiegroepen voor de visserij echter dezelfde mogelijkheden om het voortouw te nemen in door het ESF, EFRO en ELFPO gefinancierde acties.

Bestaande partnerschappen, uitgezonderd door het ESF of EFRO gefinancierde lokale actiegroepen of lokale visserijgroepen, kunnen hetzelfde doen, zolang zij voldoen aan de beginselen van lokale actiegroepen voor CLLD. Voor al deze gevallen geldt dat de beste manier om ervoor te zorgen dat de kernwaarden en doelen van elk fonds worden gerespecteerd het instellen van afzonderlijke subcomités is die verantwoordelijk zijn voor de verschillende onderdelen van de strategie en de selectie van projecten.

Kader 34: Coördinatie tussen de lokale visserijgroepen en de lokale actiegroepen in het oosten van Almeria, Spanje

In 2009 heeft de lokale actiegroep voor LEADER in het oosten van Almeria deelgenomen aan de oproep van Andalusië voor lokale actiegroepen voor de visserij. Na de relevante belanghebbenden bij elkaar te hebben gebracht, werd er een strategie voor lokale ontwikkeling opgesteld voor de visserijgemeenschappen in Carboneras en Garrucha. Deze werd, samen met de nieuw gevormde partnerschappen, goedgekeurd door de regionale dienst voor visserij en aquacultuur. De lokale actiegroep voor LEADER werd vervolgens erkend als een "groep voor de ontwikkeling van het platteland en de visserij", die nog altijd als juridische entiteit optreedt en waarvan de beheerder toezicht houdt op beide programma's. De lokale visserijgroep heeft een speciaal voor dynamisering aangewezen persoon, een gescheiden boekhouding en een afzonderlijke raad met belanghebbenden die van belang is voor zijn strategie inzake as 4 van het EVF. De raad van de lokale visserijgroep selecteert projecten in het kader van as 4 van het EVF en de raad van de lokale actiegroep selecteert LEADER-projecten.

- *Integratie in een gemeenschappelijke verantwoordelijke instantie*

Sommige landen en regio's hebben al een "druk speelveld", met een groot aantal bestaande organisaties en instanties die op lokaal niveau actief zijn. In deze gevallen kan het contraproductief en conflicterend zijn om nog een andere juridische entiteit op te richten. In andere landen beschikken maatschappelijke organisaties niet over de ervaring of capaciteit om een strategie voor lokale ontwikkeling in eigen beheer uit te voeren. Een oplossing voor beide gevallen is om een bestaande en ervaren lokale organisatie te gebruiken, meestal een gemeente of overheidsinstantie, als "verantwoordelijke instantie". De verantwoordelijke instantie neemt de volledige verantwoordelijkheid voor de administratie, het beheer en de financiële controle van de strategie op zich, maar draagt het ontwerp en de tenuitvoerlegging ervan (bv. de selectie van projecten) over aan een partnerschap of selectiecomité dat voldoet aan de CLLD-voorschriften.

Afbeelding 21: Een enkele verantwoordelijke instantie die vier fondsen coördineert



Zowel bij de integratie in een gemeenschappelijke juridische structuur als bij het gebruik van een verantwoordelijke instantie is het belangrijk om ervoor te zorgen dat de mensen die bepalend zijn voor elk element van de strategie en die de projecten selecteren, daadwerkelijk de belangen van de lokale gemeenschap vertegenwoordigen, en de verwatering van dat specifieke gedeelte van de strategie voorkomen. Dit kan, zoals eerder vermeld, door afzonderlijke subpartnerschappen of aparte comités voor de selectie van projecten.

Wanneer gebruik wordt gemaakt van een openbare verantwoordelijke instantie, moet ervoor worden gezorgd dat de financiële administratie en het toezicht erop niet leiden tot een situatie waarin de belangen van de publieke sector de strategie of het partnerschap gaan beheersen.

Kader 35: Het beheer van lokale actiegroepen en lokale visserijgroepen door één enkel orgaan - Pays, Frankrijk, lokale ontwikkelingsinstanties in Griekenland

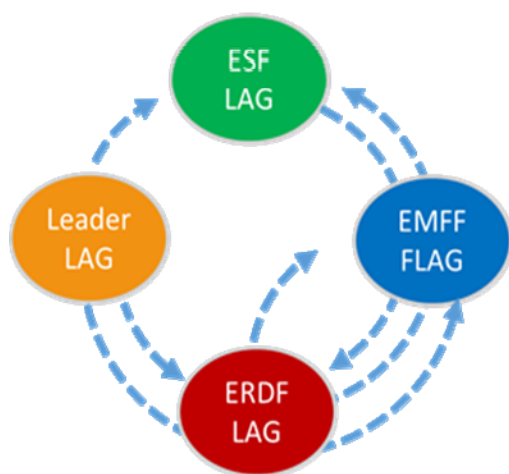
De "Pays" in Frankrijk zijn intergemeentelijke organen die in een aantal gevallen fungeren als juridische entiteit voor zowel een lokale actiegroep en een lokale visserijgroep. Een voorbeeld daarvan is "Pyrénées Méditerranée" dat een partnerschap van een lokale actiegroep en een partnerschap van een lokale visserijgroep beheert, elk met een eigen selectiecomité voor projecten. Bijna 50 % van de leden van het selectiecomité van de lokale visserijgroep is bijvoorbeeld afkomstig uit de visserijsector, dat daarom een belangrijke rol vervult in het aansturen van de werkzaamheden van de lokale visserijgroep. Als juridische entiteit waarborgt de Pays een goed beheer van de twee programma's en draagt het zorg voor de coördinatie tussen hun strategieën. De voorzitter van de Pays tekent alle wettelijke documenten namens de lokale actiegroep en de lokale visserijgroep.

In Griekenland worden lokale actiegroepen en lokale visserijgroepen beheerd door lokale ontwikkelingsinstanties. Dit zijn particuliere ondernemingen met aandeelhouders. De lokale ontwikkelingsinstantie zijn wettelijk verantwoordelijk voor het beheer en de uitvoering van de strategieën voor lokale ontwikkeling. De aandeelhouders van de lokale ontwikkelingsinstanties en andere belanghebbenden maken deel uit van de algemene vergaderingen van de lokale actiegroepen en lokale visserijgroepen, wiens raden fungeren als het besluitvormende orgaan voor hun respectieve programma's. Zij brengen ook verslag uit aan de lokale ontwikkelingsinstanties.

- *Andere vormen van organisatorische coördinatie*

Het beheer van de verschillende EU-fondsen door één enkele overkoepelende organisatie, of dit nu een afzonderlijke juridische entiteit of een gemeenschappelijke verantwoordelijke instantie is, is de meest volledige en betrouwbare vorm van coördinatie. Er bestaan echter nog vele andere vormen van coördinatie waarvoor een organisatorische fusie als deze niet nodig is. In principe is het mogelijk voor verschillende lokale organisaties om een globale strategie af te spreken met verschillende thematische of doelgroepgerichte assen met steun uit verschillende fondsen, om vervolgens het dagelijks beheer en de besluitvorming betreffende elke as aan afzonderlijke partnerschappen te delegeren. Zelfs in dit geval moeten de partnerschappen niet alleen aantonen dat er geen overlapping plaatsvindt, maar ook dat de verschillende onderdelen elkaar aanvullen. Dit kan worden gerealiseerd door middel van een van de volgende methoden:

Afbeelding 22: Potentiële betrekkingen tussen de raden van de lokale actiegroepen die uit de verschillende fondsen worden gefinancierd



- ✓ Vertegenwoordigers van elke organisatie kunnen formeel plaatsnemen in elkaars raden en besluitvormingsorganen
- ✓ Zij kunnen regelmatig strategische en technische coördinatievergaderingen houden
- ✓ Zij kunnen criteria, procedures en doorverwijzingssystemen voor projecten overeenkomen
- ✓ Zij kunnen personeel voor straathoekwerk en projectondersteuning delen
- ✓ Zij kunnen administratief en financieel personeel en systemen delen
- ✓ Zij kunnen panden delen

Kader 36: Technische coördinatiecomités in het Jertedal, Spanje

De Spaanse LEADER-groep uit het Jertedal heeft een "technisch coördinatiecomité" opgericht, waarin het personeel van het partnerschap zelf wordt samengebracht met het personeel van alle andere lokale projecten inzake sociale inclusie, onderwijs, gezondheidszorg, milieubescherming en ruimtelijke ordening. De Poolse LEADER-groep "de Karpervallei" opereert in hetzelfde gebied en deelt de panden en de website met de lokale visserijgroep. Omwille van een goede coördinatie nemen zowel Finse als Ierse LEADER-groepen dikwijls zitting in de raden van lokale visserijgroepen die overlap vertonen met hun gebieden.

Hoe kan de coördinatie tussen de fondsen worden gebruikt om lokale gebieden beter af te bakenen?

Zoals eerder vermeld, zijn er twee redenen waarom de inspanningen ter verbetering van de samenwerking tussen de fondsen kan leiden tot grotere operationele gebieden. De eerste is dat economische, sociale en ecologische processen op verschillende geografische schaalniveaus werkzaam zijn en de meest eenvoudige manier om hen allemaal te bestrijken, is door de grootste gemene deler te kiezen (d.w.z. een gebied dat alle aspecten omvat). Dit kan hand in hand gaan met druk om de uitvoeringskosten te verlagen naar aanleiding van krappere overheidsbegrotingen.

Het gevaar bestaat echter dat in het geval van te grote gebieden, het centrale voordeel van CLLD op het spel wordt gezet, namelijk het gevoel van een gemeenschappelijk belang, identiteit en nabijheid dat noodzakelijk is voor de gemeenschap om het proces daadwerkelijk te leiden.

Het is daarom van belang dat lokale actoren en regionale en nationale overheden zich ervan bewust zijn dat er een reeks alternatieven beschikbaar is voor het vaststellen van grenzen, waar niet noodzakelijkerwijs eindeloze uitbreiding bij komt kijken. Deze alternatieven kunnen worden gebruikt door de verschillende bovengenoemde vormen van partnerschappen.

- *Identieke of vergelijkbare grenzen tussen de fondsen.*

Afbeelding 23: Lokale actiegroepen en lokale visserijgroepen met dezelfde grens

Indien de problemen die door twee of meer fondsen worden aangepakt zich voordoen in een vergelijkbaar gebied, zijn de grenzen voor CLLD-strategieën mogelijk ook grotendeels gelijk. Sommige lokale LEADER-actiegroepen in Polen en alle lokale LEADER-actiegroepen in Letland hanteren bijvoorbeeld identieke grenzen voor de lokale actiegroepen voor de visserij.

Dit is uiteraard de meest duidelijke en eenvoudige optie. Maar het is belangrijk om te beseffen dat de grenzen niet precies dezelfde hoeven te zijn. Het heeft bijvoorbeeld geen zin om een belangrijk achterstandsgebied of een gebied met belangrijke economische activiteit uit één fonds buiten beschouwing te laten, enkel en alleen omwille van de homogeniteit.



Het uitgangspunt moet altijd zijn te waarborgen dat de grenzen geschikt zijn voor de uitvoering van de strategie.

- *Afbakening*

Afbeelding 24: Territoriale afbakening

Dit is wederom een relatief eenvoudige optie die bijvoorbeeld van toepassing kan zijn op uit het EFMZV gefinancierde projecten aan of nabij de kust, terwijl de projecten in het achterliggende plattelandsgebied worden gefinancierd uit het ELFPO. De strategie kan door twee selectiecomités van hetzelfde partnerschap of door twee nauw samenwerkende partnerschappen ten uitvoer worden gelegd.



Kader 37: Aanpak voor de afbakening van aanvullende strategieën die door Italiaanse lokale actiegroepen en lokale visserijgroepen wordt gehanteerd

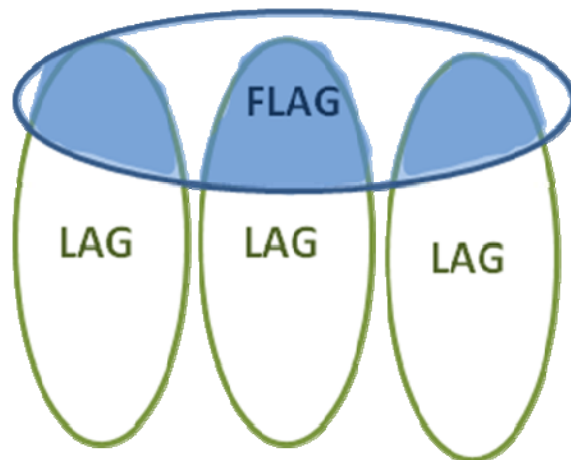
In de periode 2007-2013 heeft de afbakening in bepaalde Italiaanse regio's ertoe geleid dat gemeenten die onder een LEADER-groep vielen, niet in aanmerking kwamen voor steun op grond van as 4 van het EVF. Zo is de lokale visserijgroep van de Costa dei Trabocchi in Abruzzo actief in de kustgemeenten van de provincie Chieti, terwijl de lokale LEADER-actiegroep Maiella Verde de naburige gemeenten landinwaarts van de lokale visserijgroep omvat. De twee organisaties zorgen ervoor dat hun strategieën worden gecoördineerd en elkaar aanvullen. De lokale actiegroep richt zich bijvoorbeeld op het bereiken van de meer afgelegen delen van het gebied en de zeer kleine ambachtelijke producenten, terwijl de lokale visserijgroep streeft naar de integratie van de vissersgemeenschappen in het bredere territoriale ontwikkelingsproces.

Meer informatie is te vinden op bladzijde 9 van het [FARNET Magazine](#), “[Fisheries Communities at the Heart of Local Development](#)”.

- *Gedeelde geografische grenzen of uitdagingen*

Afbeelding 25: Gedeelde geografische grenzen

Deze situatie doet zich voor wanneer verschillende gebieden een gemeenschappelijke grens delen. Bijvoorbeeld wanneer een aantal plattlandsgebieden een gemeenschappelijke kustlijn, riviermonding, rivier of bergketen delen of grenzen aan een stedelijk centrum.



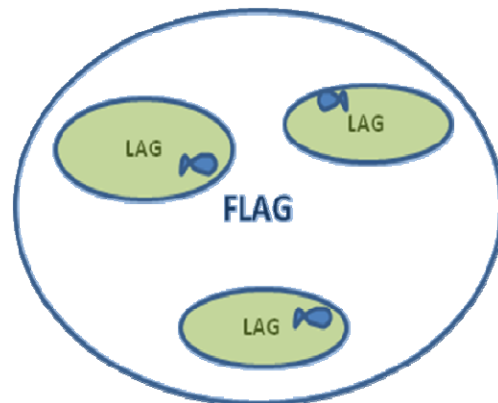
In deze gevallen kan het zinvol zijn om over afzonderlijke strategieën of assen voor elk plattlandsgebied te beschikken, bijvoorbeeld gefinancierd uit het ELFPO, tezamen met een gezamenlijk overeengekomen strategie voor de gemeenschappelijke grens, gefinancierd uit een ander fonds of andere fondsen (bijvoorbeeld uit het EFMZV in het geval van kustgebieden of uit het EFRO en het ESF in het geval van stedelijke gebieden).

Elk van de zes Ierse lokale visserijgroepen ligt aan de kust en doorkruist gebieden van verschillende Ierse lokale actiegroepen. Zoals vermeld nemen de bestuursleden van de lokale actiegroep ook plaats in het bestuur van de lokale visserijgroep om te zorgen voor een goede coördinatie.

- *Samenwerking betreffende gemeenschappelijke kwesties*

Afbeelding 26: Lokale actiegroepen en lokale visserijgroepen werken samen aan gemeenschappelijke kwesties

Dit kan een nuttige manier zijn om gebieden te beheren die klein genoeg zijn om de betrokkenheid van de gemeenschap te stimuleren en er tegelijkertijd voor te zorgen dat CLLD-strategieën het schaalniveau kunnen bereiken dat nodig is om gemeenschappelijke kwesties aan te pakken die van invloed zijn op een groter gebied. De aanpak is oorspronkelijk ontwikkeld in Finland om de problemen op te lossen waar de visserijgemeenschappen mee te maken hadden die over een aantal onder LEADER vallende plattlandsgebieden waren verspreid.



In feite treedt een van de lokale actiegroepen voor het platteland op als leider van een gezamenlijke strategie voor visserijgebieden, met deelname van de andere gebieden. Deze aanpak zou bijvoorbeeld door verscheidene uit het ELFPO of het EFMZV gefinancierde plattlands- of visserijgroepen gebruikt kunnen worden voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke strategie voor de aanpak van een economisch activiteitencluster of een uit het EFRO en/of ESF gefinancierd gebied van de arbeidsmarkt. Daarnaast kunnen verschillende wijken gebruikmaken van deze aanpak voor het oplossen van bepaalde gemeenschappelijke stedelijke problemen.

Kader 38: Samenwerking tussen lokale visserijgroepen en lokale actiegroepen in Oost-Finland

De lokale visserijgroep in Oost-Finland omvat 11 LEADER-gebieden, mede omdat de identiteit van het gebied van de lokale visserijgroep wordt bepaald door het in het gebied aanwezige merensysteem (Saimaa-merengebied), waarvan het noodzakelijk werd geacht dit in zijn geheel op te nemen, deels om ervoor te zorgen dat de strategie betrekking had op een kritische massa aan vissers. Alle 11 lokale LEADER-actiegroepen zijn lid van het partnerschap van lokale visserijgroepen en volgen derhalve de werkzaamheden die worden ondersteund door de visserijstrategie. Een van de lokale actiegroepen, te weten de lokale LEADER-actiegroep Rajupusu, treedt ook op als juridische entiteit voor de lokale visserijgroep in Oost-Finland.

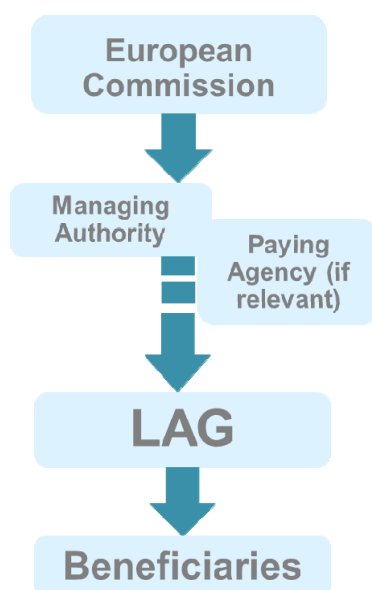
Hoofdstuk 7. Hoe kan CLLD veiliger, sneller en makkelijker worden gemaakt voor lokale actiegroepen?

7.1 Inleiding

Hoewel de onderhavige handleiding in de eerste plaats bedoeld is voor lokale actiegroepen en andere lokale actoren, kan dit hoofdstuk ook bijzonder waardevol zijn voor managementautoriteiten bij hun taak om voor CLLD geschikte uitvoeringssystemen te ontwerpen.

Binnen de in de VGB vastgestelde uitvoeringssystemen die van toepassing zijn op de ESI-fondsen, is een van de meest onderscheidende kenmerken van CLLD dat, behalve het opstellen van de strategie en het ontwikkelen van projecten, de lokale gemeenschap daadwerkelijk betrokken is bij de uitvoering, dat wil zeggen bij het proces waarmee projecten worden geselecteerd, goedgekeurd en gefinancierd. Bij reguliere uitvoeringssystemen ligt de volle verantwoordelijkheid voor de projectbeoordeling, selectie en goedkeuring van de financiering doorgaans bij de managementautoriteit of het betaalorgaan. CLLD is fundamenteel verschillend; de rol van de lokale actiegroepen is niet alleen adviserend. Lokale actiegroepen selecteren daadwerkelijk concrete acties en stellen het steunbedrag voor de concrete activiteiten vast. Zij kunnen zelfs formele besluiten nemen over de te ondersteunen concrete acties.

Afbeelding 27: Het CLLD-uitvoeringssysteem



Bij een standaard CLLD-uitvoeringssysteem ziet het stroomschema er als volgt uit: de Europese instellingen stellen de gemeenschappelijke doelstellingen en beginselen voor elk fonds vast; de nationale of regionale managementautoriteit ontwerpt de basisvoorschriften voor de uitvoering van het programma; de managementautoriteit schrijft een oproep uit om de lokale actiegroepen te selecteren; de lokale actiegroep publiceert een oproep tot het indienen van voorstellen en ontvangt, beoordeelt en selecteert concrete acties die ondersteund zullen worden om de doelstellingen van de strategie voor lokale ontwikkeling te verwezenlijken; de begunstigden voeren de projecten uit en ontvangen de financiële middelen.

Elk van de ESI-fondsen heeft een eigen structuur, cultuur en methode voor het beheer van de fondsen. De VGB stelt het basiskader vast, maar in de lidstaten worden veel verschillende systemen gebruikt. Managementautoriteiten kunnen zich op nationaal of regionaal niveau bevinden, afhankelijk van de grootte van het land, van het betreffende fonds en van andere factoren, zoals het niveau van decentralisatie of federalisme.

De managementautoriteit ontwerpt het uitvoeringssysteem en bepaalt wie wat doet. De minimale rol van de lokale actiegroepen, zoals bepaald in de verordeningen, wordt beschreven in punt 3.3.2.

De manier waarop het uitvoeringssysteem is ontworpen, is in grote mate bepalend voor de werking van de lokale actiegroep en voor het soort projecten dat uiteindelijk wordt gefinancierd.

Als het systeem niet aansluit op de CLLD-aanpak, kunnen vervolgens veel uit de aanpak voortvloeiende voordelen teniet worden gedaan of verloren gaan. Zo kunnen de voordelen van de snelle doorlooptijden van de lokale besluitvorming van de lokale actiegroepen, de toepassing van lokale kennis bij de selectie van projecten en de motivatie en betrokkenheid die voortvloeien uit het gevoel van zeggenschap en verantwoordelijkheid over het lokale partnerschap, teruglopen indien de managementautoriteit of het betaalorgaan deze besluitvormingsfuncties dubbel uitvoert. Er moeten echter passende maatregelen beschikbaar zijn om mogelijke gevallen van belangenverstrengeling zoveel mogelijk te beperken en om een scheiding van taken aan te brengen tussen de betrokken actoren in het lokale besluitvormingsproces.

Het meest waardevolle werk van lokale actiegroepen is de dynamisering van de gemeenschapsinitiatieven. Dit geldt met name in het geval van meer complexe projecten waarbij verschillende partners betrokken zijn. Vaak gaat het hierbij om de meest innoverende projecten en projecten met het grootste veranderingspotentieel. Het is daarom belangrijk om ervoor te zorgen dat de lokale actiegroep zich niet voornamelijk hoeft te richten op administratieve werkzaamheden, aangezien dit haar capaciteit voor dynamisering vermindert. Het specifieke karakter van de CLLD-uitvoering houdt ook in dat de financieringsmechanismen wellicht dienen te worden aangepast (met inbegrip van de nationale bijdrage, voorschotten, enz.), opdat de lokale actiegroepen en de begunstigden, vaak ngo's, kmo's of informele instanties, in staat worden gesteld om hun projecten uit te voeren.

In de volgende paragrafen beschrijven wij enkele manieren waarop de voordelen van CLLD kunnen worden versterkt en dit soort problemen kunnen worden vermeden. Het hoofdstuk bespreekt:

- de op de behoeften van de lokale actiegroepen en hun begunstigden afgestemde financiële oplossingen, met inbegrip van voorschotten en tussentijdse betalingen en de openbare medefinancieringsmechanismen (zie punt 7.2);
- de vermindering van de administratieve lasten door gebruik te maken van mechanismen zoals kleine projectregelingen en kaderregelingen (zie punt 7.3);
- de vereenvoudiging van de projectbeoordeling en -controle (zie punt 7.4);
- de vereenvoudiging van de verslaglegging en vermindering van de administratieve rompslomp door toepassing van vereenvoudigde kostenopties (zie punt 7.5).

7.2. Beter toegang tot financiering op lokaal niveau

Lokale actiegroepen zijn vaak particuliere instanties (in de vorm van verenigingen, ondernemingen zonder winstoogmerk of zonder enige juridische entiteit), die belast zijn met de verantwoordelijkheid om een openbare dienst te leveren. De relevante mechanismen voor de overheidsfinanciering van CLLD moeten dusdanig worden aangepast dat hiermee rekening wordt gehouden. Hierbij moeten ook de specifieke kenmerken in acht worden genomen van veel van de lokale begunstigen wier projecten worden ondersteund door de lokale actiegroep. Er zijn verschillende mogelijkheden om de toegang tot financiering voor lokale actoren eenvoudiger te maken.

Medefinanciering:

Het vooraf beschikbaar stellen van **nationale medefinanciering door de overheid**: het verdient aanbeveling om ervoor te zorgen dat bij CLLD de nationale medefinanciering door de overheid tegelijkertijd met de EU-subsidie wordt verstrekt door het verantwoordelijke ministerie of de verantwoordelijke regionale autoriteit. Dergelijke oplossingen dragen bij tot de eenvoud en transparantie van het uitvoeringssysteem en brengen alle partners van de lokale actiegroep op hetzelfde niveau.

Een belangrijk beginsel van CLLD is dat het partnerschap vooraf zijn totale begroting kent, met inbegrip van de nationale medefinanciering door de overheid, om vanuit strategisch oogpunt de projecten met de hoogste prioriteit te dynamiseren en selecteren.

In verscheidene lidstaten wordt de nationale medefinanciering door de overheid, die ter aanvulling dient op de EU-financiering, vaak per afzonderlijk project verstrekt door de regionale of lokale overheid. Hoewel dit bijvoorbeeld voor grote infrastructuurprojecten of belangrijke bedrijfsinvesteringen te rechtvaardigen is, is dit wellicht niet de geschikte methode voor CLLD. Er kunnen verdere problemen ontstaan wanneer het plaatselijk bestuur verantwoordelijk is voor de toewijzing van de nationale medefinanciering door de overheid per afzonderlijk project, omdat dit het bestuur meer invloed geeft in het besluitvormingsproces en ongelijke machtsverhoudingen creëert binnen het partnerschap van de lokale actiegroep.

Veel van de begunstigen beschikken over beperkte financiële middelen en kasstromen. Daarom kunnen zij problemen krijgen als zij moeten wachten tot het project is afgerond en verantwoord alvorens de subsidie te ontvangen. Dit kan ook opgaan voor sommige lokale actiegroepen met betrekking tot de werkings- en dynamiseringskosten. Deze problemen kunnen worden opgelost met tussentijdse betalingen of voorschotten, die in voorkomend geval door garanties gedekt moeten worden.

Tussentijdse betalingen:

Tussentijdse of gefaseerde betalingen. Grotere projecten kunnen worden opgedeeld in fasen, met de mogelijkheid om een bepaald deel van de betaling aan te vragen na de voltooiing en verslaglegging van elke fase. Op deze manier hoeft de begunstigde niet op de betaling te wachten totdat het hele project is voltooid en verantwoord, wat zorgt voor minder liquiditeitsproblemen. In de periode 2007-2013 hebben veel lidstaten gebruikgemaakt van deze oplossing.

Voorfinancieringsmechanismen:

Voorfinancieringsmechanismen zoals voorschotten. Aan de hand van dit mechanisme ontvangen lokale actiegroepen en andere begunstigen financiële middelen zodra het project

is goedgekeurd, zodat begonnen kan worden met de tenuitvoerlegging ervan. Voor de fondsen die onder de VGB vallen, ontvangt elk programma voorfinanciering van de Commissie, gevolgd door tussentijdse betalingen op basis van uitgavendeclaraties en tot slot een eindbetaling. De lidstaten kunnen ervoor kiezen om gebruik te maken van de flexibiliteit die deze voorfinanciering met zich meebrengt, bijvoorbeeld door lokale actiegroepen die CLLD-strategieën ten uitvoer leggen, voorschotten uit nationale fondsen te betalen voor werkingskosten. In het bijzonder voorzien de verordeningen voor het EFRO⁷⁸ en het EFMZV⁷⁹ uitdrukkelijk in voorschotten tot 50 % van de overheidssteun met betrekking tot werkingskosten en dynamisering. De ELFPO-verordening biedt ook de mogelijkheid tot een dergelijk voorschot aan begunstigden van investeringsgerelateerde steun⁸⁰. Om voor voorschotten in aanmerking te komen, moeten lokale actiegroepen en begunstigden een geschikte vorm van garantie verstrekken.

Indien er geen voorschotten beschikbaar zijn, kunnen de begunstigden bij financiële instellingen verzoeken om overbruggingsfinanciering om de kosten van hun project te dekken, alvorens zij met EU-middelen terugbetaald kunnen worden; ook kunnen er leningen noodzakelijk zijn met het oog op de eigen bijdrage van de begunstigde aan het project. Het is daarom belangrijk dat de lokale actiegroep goede banden opbouwt met de financiële sector in haar gebied (bijvoorbeeld lokale banken of kredietcoöperaties), waardoor de toegang tot leningen en garanties voor CLLD-projecten eenvoudiger wordt.

Kader 39: Op CLLD afgestemde financiële oplossingen in Polen

In Polen gaan nationale medefinanciering en EU-financiering hand in hand. Zodra een project het goedkeuringsproces succesvol heeft doorlopen, staat het vast dat hiervoor zowel het EU-deel als het nationale deel van de financiering op hetzelfde moment ontvangen zal worden. Het waarborgen van medefinanciering voor EU-middelen is een van de belangrijkste prioriteiten van de staatsbegroting, wat begrijpelijk is, aangezien Polen een van de grootste begunstigden van cohesiefondsen is en haar volledige grondgebied in de periode 2007-2013 een convergentieregio was.

In de Poolse visserijgebieden die as 4 van het EVF ten uitvoer leggen, hebben zowel lokale visserijgroepen als begunstigden toegang tot de voorschotten, die 100 % van het totale projectbedrag kunnen belopen. Deze voorschotten worden gefinancierd uit de nationale begroting.

Een van de Poolse FLAGS (Obra-Warta) heeft een overeenkomst met de lokale coöperatieve bank tot stand gebracht voor de verstrekking van leningen aan ngo's die voorstellen indienen voor aan de visserij gerelateerde projecten. De voorwaarden van de lening en de timing van besluiten worden aangepast aan de behoeften van de begunstigden van as 4, en de lokale visserijgroep is er tevens in geslaagd om aanvullende financiering te vinden om begunstigden de helft van de rentebetalingen terug te betalen.

Een **snel besluitvormingsproces** zorgt ervoor dat lokale actiegroepen en projecten zo snel mogelijk financiering ontvangen, wat uitermate belangrijk is voor de verbetering van de kasstroom voor lokale ontwikkeling. De managementautoriteiten die blijf geven van beste praktijken, verrichten betalingen binnen drie dagen na ontvangst van de betalingsverzoeken,

⁷⁸ Artikel 42, lid 2, ELFPO.

⁷⁹ Artikel 62, lid 2, EFMZV.

⁸⁰ Artikel 45, lid 4, ELFPO.

en sommige slagen er zelfs in om de betaling op dezelfde dag te verrichten. In het ergste geval worden betalingen pas na meer dan twaalf maanden ontvangen, wat een ernstige belasting kan vormen voor de kasstroom van organisaties die maandelijks salarissen en andere vaste betalingen moeten overmaken. Een goede en snelle administratie in combinatie met een duidelijke afbakening van de taken is de beste oplossing. Onderstaand voorbeeld uit Finland stelt de referentietermijn vast op drie maanden – een termijn waar alle lidstaten naar zouden moeten streven.

Kader 40: ELY-centra in Finland – efficiënt beheer en de scheiding van bevoegdheden bij lokale visserijgroepen

De Finse CLLD-uitvoeringsketen voor de visserij is opmerkelijk efficiënt. Een project van gebruikelijke aard kan binnen zes weken na indiening worden goedgekeurd. Twee soorten organisaties spelen hierbij een cruciale rol. De 12 ELY-centra, de bemiddelende instanties van de nationale overheid, behandelen subsidiabiliteitskwesties, goedkeuringen, overeenkomsten en betalingen, terwijl de lokale visserijgroepen een selectie maken van in aanmerking komende projecten en zich toelagen op de ontwikkeling van een projectcyclus om tot een actieplan te komen.

Projecten worden formeel ingediend bij het ELY-centrum, hoewel er in de meeste gevallen al informeel contact met de coördinator van de lokale visserijgroep zal zijn geweest. De aanvraag wordt door het ELY-centrum doorgestuurd naar de werkgroep van de lokale visserijgroep. Het subcomité van de lokale visserijgroep komt twee weken vóór de eigenlijke raadsvergadering bijeen. Het besluit wordt ofwel tijdens een vergadering of via een schriftelijke procedure per e-mail genomen. Het besluit wordt bekrachtigd door de hoogste raad van de lokale visserijgroep en teruggezonden naar het ELY-centrum. Mits het papierwerk compleet is, wordt de brief met het subsidieaanbod binnen zes weken na de oorspronkelijke ontvangst door het ELY-centrum verzonden aan de aanvrager.

Projecten die door de lokale visserijgroep zijn geselecteerd, worden zelden door het ELY-centrum geweigerd, niet alleen omdat het personeel van de lokale visserijgroep vanaf het begin de subsidiabiliteit van de projectideeën controleert, maar ook omdat het ELY-centrum weet welke projecten door de lokale visserijgroepen worden voorbereid, zodat eventuele subsidiabiliteitskwesties doorgaans worden geconstateerd voordat er veel werk is verzet voor de ontwikkeling van een niet-subsidiabel project.

Het project mag van start gaan op de dag van verzending van de aanvraag, maar geheel op eigen risico van de begunstigde. Betalingen worden binnen drie maanden na ontvangst van een aanvraag uitgevoerd.

7.3. Vermindering van de administratieve lasten door middel van kleineprojectregelingen en kaderregelingen

In de VGB staat duidelijk aangegeven dat de lokale actiegroep besluit welke projecten zullen worden gefinancierd en hoeveel financiering zij zullen ontvangen (artikel 34 geeft aan dat de lokale actiegroep de steunaanvragen beoordeelt, de concrete acties selecteert en het steunbedrag vaststelt). De managementautoriteit (of haar aangewezen bemiddelende instantie) is verantwoordelijk voor het waarborgen van een transparante selectie van lokale actiegroepen en voor het controleren dat de lokale actiegroep en begunstigde hebben voldaan aan alle vereisten. Onder de in hoofdstuk vijf beschreven specifieke voorwaarden kunnen de managementautoriteiten, binnen de door de nationale en EU-wetgeving vastgestelde bepalingen, ook andere taken delegeren aan lokale actiegroepen, zoals de definitieve

goedkeuring van projecten, met inbegrip van de ondertekening van de subsidieovereenkomst, of de overdracht van financiële middelen aan begunstigden.

Dit tweefasenproces voor de goedkeuring van projecten houdt niet noodzakelijkerwijs in dat het langer duurt: als alle actoren duidelijkheid hebben omtrent hun taken en er procedures en hulpmiddelen (controlelijsten, enz.) zijn om beslissingen te vergemakkelijken, kan het proces worden gestroomlijnd. Er zijn echter manieren om dit proces nog verder te vereenvoudigen, indien bepaalde mechanismen zoals "kleineprojectregelingen" (*small project schemes*) en "kaderregelingen" (*umbrella schemes*) worden toegepast.

Bij kleineprojectregelingen die zijn opgezet door de managementautoriteiten doorlopen projecten onder een bepaalde omvang (bv. 5 000 EUR), en soms met beperkingen voor de doeleinden waar de middelen van het project aan kunnen worden besteed, een vereenvoudigd aanvraag- en goedkeuringsstelsel (minder uitgebreid aanvraagformulier en minder vereiste documenten; zo kan het bewijs van de redelijkheid van kosten voor kleine bedragen bijvoorbeeld achterwege worden gelaten). Het voordeel hiervan is een vereenvoudigde toegang tot financiering voor minder ervaren begunstigden (kleine ngo's of personen), terwijl het risico door begrenzing van het bedrag en het doel wordt beperkt. In de periode 2007-2013 werd er in verschillende lidstaten gebruikgemaakt van de kleine projectregelingen.

Kaderregelingen worden door de lokale actiegroep als middel ingezet om kleine subsidies (bijvoorbeeld minder dan 3 000 EUR) te verstrekken aan bepaalde soorten begunstigden (bv. kleine ngo's of ondernemingen, een specifieke sector of bedrijfstype). In dergelijke gevallen fungeert de lokale actiegroep als initiatiefnemer van het project, dient een aanvraag in voor een bepaald financieringspakket en wijst dit vervolgens in de vorm van kleine subsidies toe aan de begunstigden in zijn gebied. Het verschil met kleine projectregelingen is dat gewoonlijk de lokale actiegroep de rol van aanvrager en de ontvanger van de subsidie vervult, zolang de managementautoriteiten zich bezighouden met de betalingen, audit en controle⁸¹.

Aangezien er één aanvrager/begunstigde is, kan een kaderproject als één enkele actie worden behandeld. Deze aanpak vermindert het aantal administratieve controles van steun- en betalingsaanvragen⁸².

Hoewel er voordelen vastzitten aan deze aanpak, is het belangrijk om in de ontwerpfase omzichtigheid te betrachten. Kaderprojecten kunnen toegang tot de programma's verschaffen voor kleine organisaties, bedrijven en particulieren en het eenvoudiger, sneller en gemakkelijker voor hen maken, terwijl traditionele uitvoeringsketens zijn ontworpen voor een klein aantal grote projecten, die vaak aanzienlijke administratieve lasten met zich meebrengen. De taak van verslaglegging valt onder de verantwoordelijkheid van een organisatie (normaliter de lokale actiegroep), die ervaren is in het bijhouden van gegevens met betrekking tot overheidsuitgaven. De lokale actiegroep is verantwoordelijk voor het bijhouden van een gedetailleerde lijst van de instanties die steun hebben ontvangen, met het oog op de auditsporen.

⁸¹ Projecten onder kaderregelingen vallen doorgaans onder "de-minimissteun".

⁸² Kaderprojecten leiden niet noodzakelijkerwijs tot minder administratieve lasten van de controles ter plaatse (deze vertegenwoordigen 5 % van de financiële bijdrage uit het fonds), omdat de controles zich niet altijd tot het overkoepelende niveau kunnen beperken en de uiteindelijke begunstigde moeten onderzoeken.

Bij het opstellen van kaderprojecten moeten lokale actiegroepen ervoor zorgen dat zij nauwlettend toezien op de activiteiten van de begunstigden van de kaderprojecten om het risico op niet-subsidiabele uitgaven te vermijden. Ten tweede moeten projecten, om te voorkomen dat kaderprojecten als een soort zwarte doos fungeren, en bijvoorbeeld een reeks activiteiten bevatten die wellicht niet allemaal in nauw verband staan met het algemene doel, gericht zijn op zeer specifieke en gelijksoortige activiteiten om de strategische CLLD-doelstellingen te bereiken. In het Schotse voorbeeld hieronder (zie kader 41) ging het om accreditatie voor toerisme.

Kader 41: Voorbeelden van kaderregelingen uit Schotland (Verenigd Koninkrijk), Finland en Zweden

De lokale actiegroep Rural Tayside in Angus, Schotland, heeft de overkoepelende aanpak gebruikt voor toeristische projecten. Eén type project omvat de accreditatiekosten voor bed & breakfast-inrichtingen bij een reeks relevante toeristische organisaties. 40 % van de accreditatiekosten wordt betaald uit de LEADER-subsidie, 50 % uit nationale middelen van de lokale overheid en 10 % van de kosten wordt door de bed & breakfast-inrichting zelf gedragen. Een typische accreditatie kost ongeveer 800 EUR en er werden er ongeveer 30 verricht voor een totaalbedrag aan subsidiabele kosten van 23 000 EUR.

Bij een tweede voorbeeld uit Schotland in het kader van LEADER werd gebruikt gemaakt van een kaderregeling voor het verstrekken van kleine subsidies van maximaal 5 750 EUR voor het opstarten van sociale ondernemingen. Een subsidie voor de financiering van vervolgonwikkeling was ook beschikbaar voor hetzelfde bedrag. De totale kosten van de regeling bedroegen 100 000 EUR, waarbij de EU-financiering werd vastgesteld op 40 %. De subsidiabele kosten omvatten advies inzake bedrijfsontwikkeling en financiering (bv. bedrijfsplanning, marketinginstrumenten, financiën, IT, juridisch, product- en dienstontwikkeling), opleidingen, bewustmaking, bewegwijzering, opbouwen van partnerschappen en de uitwisseling van goede praktijken.

In Zweden worden kaderregelingen gebruikt voor jeugdprojecten in plattelandsgebieden. De begunstigden zijn voornamelijk groepen jongeren, kleine gemeenschapsgroepen en culturele organisaties. De subsidiabele acties omvatten haalbaarheidsstudies, jeugdfestivals, studiebezoeken en zelfs kleine investeringen. Normaal gesproken is de bovengrens voor subsidies 3 000 EUR.

In Finland wordt het mechanisme "coördinatieprojecten" gebruikt voor de financiering van een aantal kleinschalige projecten door deze samen te voegen tot één project. Deze coördinatieprojecten kunnen harde en zachte maatregelen omvatten. De raad van de lokale actiegroep maakt een keuze op grond van een openbare oproep tot het indienen van voorstellen. Van de lokale actiegroep Joutentsen Reitti werden bijvoorbeeld 13 van de 23 aanvragen geselecteerd om ten uitvoer te worden gelegd. Een totale begroting van 50 000 EUR ondersteunde deze 13 microprojecten, waaronder het schilderen van de dorpsal. De lokale actiegroep ondertekende opdrachten met elk van de 13 begunstigden en controleerde hen op kosten en outputs.

Bij veel lokale projecten is snelheid een cruciale factor voor de verwezenlijking van de projectdoelstellingen, dus kleine projecten en kaderregelingen kunnen belangrijk zijn. Bij het bepalen van de mate van delegatie is snelheid echter niet de enige overweging. Een ander punt om rekening mee te houden is dat het CLLD-uitvoeringssysteem lokale verantwoordelijkheid en een gevoel van zeggenschap en lokale motivatie moet bevorderen.

7.4. Verduidelijking van subsidiabiliteitskwesities

De EU-verordeningen bepalen dat bepaalde kosten niet kunnen worden gefinancierd uit een bepaald fonds; managementautoriteiten voegen daar vaak hun eigen beperkingen aan toe. Hun bedoeling is om lokale actiegroepen en begunstigden richtsnoeren te geven en uitgaven buiten beschouwing laten die volgens de managementautoriteit geen prioriteit hebben om ondersteund te worden of die, met het oog op de boekhouding, audit en controle, problemen kunnen opleveren.

De ervaring leert dat het te gedetailleerd proberen vast te leggen van alle subsidiabele kosten (bv. het publiceren van uitvoerige lijsten met aanvaardbare uitgavenposten) onvermijdelijk leidt tot eindeloze twijfels en problemen met betrekking tot de vraag of bepaalde uitgaven subsidiabel zijn of niet. Hierdoor kan vervolgens het goedkeuringsproces van het project vertraging oplopen, met name wanneer het besluit betrekking heeft op bestuursniveaus boven de lokale actiegroep.

Het is daarom raadzaam om, binnen de in de verordeningen beschreven grenswaarden, ervoor te zorgen dat de definitie van wat subsidiabel is, voldoende duidelijk is en ruimte laat voor uiteenlopende lokale situaties, zonder dat dit leidt tot onnodige geschillen over afzonderlijke uitgaven. Om ervoor te zorgen dat lokale actiegroepen geen ongepaste uitgaven subsidiëren, kan de managementautoriteit ook een lijst met **niet-subsidiabele** uitgaven opstellen.

De redenen op grond waarvan een project of een deel van een project niet-subsidiabel wordt verklaard, moeten **volledig transparant** zijn en voldoende openbaar worden gemaakt, zodat alle betrokken partijen hier vooraf van op de hoogte zijn en er rekening mee kunnen houden tijdens de voorbereiding van projecten. Met name lokale actiegroepen moeten op de hoogte zijn van deze regels en de initiatiefnemers van projecten hiervan in kennis stellen. Daarnaast moeten zij ook regelmatig contact onderhouden met het administratief personeel van het programma dat verantwoordelijk is voor subsidiabiliteitscontroles (indien deze controles niet aan de lokale actiegroep zelf zijn gedelegeerd), zodat er een **gemeenschappelijk begrip** van de regels bestaat.

Specifieke subsidiabiliteitskwesities die bijzondere aandacht vergen, zijn btw, bankgaranties en bijdragen in natura.

Btw: Problemen met de interpretatie van btw-regels hebben in het verleden geleid tot vertragingen in het verrichten van betalingen. Het is daarom van belang dat lokale actiegroepen en managementautoriteiten in een vroeg stadium duidelijkheid omtrent deze regels bieden. Aangezien btw een nationale bevoegdheid is, verschilt de interpretatie van welke organisaties btw terug kunnen vorderen per lidstaat. Indien terugvordering van btw mogelijk is, mag de door de lokale actiegroep of begunstigde betaalde btw geen deel uitmaken van de kostendeclaratie. Indien lokale actiegroepen of begunstigden niet in staat zijn om btw terug te vorderen op grond van nationale wetgeving, kan het een subsidiabele uitgave vormen. Indien de btw subsidiabel is, moet deze zowel in de projectbegroting als in de kostendeclaratie worden opgenomen.

Bankgaranties: In sommige gevallen moeten voorschotten die krachtens de verordeningen zijn toegestaan door een bankgarantie worden gedekt. Dit kan met name een probleem opleveren voor lokale actiegroepen en begunstigen die ngo's of sociale ondernemingen zijn. In Polen worden de gemiddelde kosten voor het verkrijgen van een garantie bijvoorbeeld geschat op 1 000 EUR. Sommige lokale actiegroepen wisten dit probleem te omzeilen door een garantie van een gemeente te verkrijgen. Vroegtijdige verduidelijking is cruciaal, evenals het onderzoeken van andere goedkopere oplossingen.

Bijdrage in natura: de bijdrage van onbetaald werk of de vrije toegang tot sommige middelen is een typisch kenmerk van CLLD en kan van aanzienlijke toegevoegde waarde zijn. In veel gevallen blijkt hieruit het engagement van de leden van het partnerschap van de lokale actiegroepen en andere lokale inwoners met betrekking tot de gemeenschappelijke doelen. In voorgaande perioden beschouwden sommige managementautoriteiten dit niet als subsidiabele kosten (m.a.w. zij stonden niet toe dat het bedrag van de financiële bijdrage aan een project waar een lokale actiegroep of begunstigde in zouden moeten voorzien, werd verlaagd), waardoor mogelijk vele waardevolle initiatieven en bijdragen werden uitgesloten. Overeenkomstig artikel 69, lid 1, VGB, wordt een bijdrage in natura als subsidiabel beschouwd, indien is voldaan aan de in bovengenoemd artikel vermelde criteria en zolang de specifieke voorschriften van het fonds en het programma dit toestaan. Lokale actiegroepen moeten controleren of deze optie in hun geval mogelijk is. Bijdragen in natura kunnen een belangrijke methode vormen voor de uitbreiding van het aantal potentiële begunstigen. Daarnaast kunnen zij de capaciteit tot financiering van de eigen activiteiten van de lokale actiegroep verhogen.

7.5. Het gebruik van vereenvoudigde kosten

Achtergrond

In de periode 2007-2013 werden vereenvoudigde kostenopties hoofdzakelijk in het kader van het ESF gebruikt en in 2011 had ongeveer de helft van de lidstaten vereenvoudigde kostenopties⁸³ ingevoerd. Sinds 2010 is in het kader van het EFRO het gebruik van met name vaste percentages voor indirecte kosten toegenomen. Ongeveer 45 programma's maken gebruik van vaste percentages.

In het jaarverslag over 2012 van de Europese Rekenkamer staat dat er geen fouten zijn aangetroffen in verband met het gebruik van vereenvoudigde kostenopties in de door het ESF uitgevoerde steekproef, wat er op duidt dat projecten waarvan de kosten worden aangegeven door middel van vereenvoudigde kostenopties minder foutgevoelig zijn. Derhalve zou het gunstig zijn voor het aantal fouten als er meer gebruikgemaakt zou worden van vereenvoudigde kostenopties⁸⁴.

Op basis van de bovenvermelde ervaring is de mogelijkheid van de toepassing van vereenvoudigde kosten voor alle ESI-fondsen ontwikkeld en opgenomen in de artikelen 67 en 68 VGB. De VGB voorziet in drie soorten vereenvoudigde kostenopties: de standaardschaal van eenheidskosten, forfaitaire bedragen en financiering op basis van vaste percentages (zie kader 42 hieronder).

⁸³ Metis en Wiiw (2012), Evaluatie van de reactie van het ESF op de economische en financiële crisis.

⁸⁴ Jaarverslag van de Rekenkamer van 2012, paragraaf 6.23, PBEU C 331/175 van 14.11.2013.

Soorten vereenvoudigde kostenopties

Samengevat zijn vereenvoudigde kosten een manier waardoor de aandacht bij betalingen meer naar de outputs en resultaten van een activiteit uitgaat dan naar de inputs.

Kader 42: De drie soorten vereenvoudigde kostenopties

Soort vereenvoudigde kostenoptie	De definitie ervan in de verordening	Voorbeelden in het kader van lokale ontwikkeling
Standardschalen van eenheidskosten	Alle of een deel van de subsidiabele uitgaven worden berekend op basis van gekwantificeerde activiteiten, outputs of resultaten, vermenigvuldigd met een vooraf vastgestelde eenheidsprijs .	Standardschalen van eenheidskosten worden gebruikt om bijvoorbeeld de kosten vast te stellen voor de opleiding van één stagiair, of de kosten voor het leveren van een coachingstraject of de kosten voor een bedrijfsadviseur per uur. Standardschalen van eenheidskosten kunnen ook betrekking hebben op bijdragen in natura. In Oostenrijk werd bijvoorbeeld een bedrag van 30 EUR per uur vastgesteld als waarde voor zelfstandigen die een bijdrage leveren aan een uit het EFRO gefinancierd project op het gebied van op innovatie gericht onderzoek.
Forfaitaire bedragen	De subsidiabele kosten worden geheel of gedeeltelijk vergoed op basis van één vooraf vastgesteld bedrag (dat niet meer dan 100 000 EUR van de overheidsbijdrage mag bedragen) overeenkomstig vooraf bepaalde voorwaarden met betrekking tot activiteiten en/of outputs). Waarschuwing: de forfaitaire bedragen zijn gebaseerd op een binair systeem: indien de overeengekomen activiteiten en/of outputs worden geleverd, wordt het vooraf vastgestelde bedrag betaald. Zo niet, dan zal er niet tot betaling worden overgegaan. Dit systeem functioneert beter in het geval van projecten met slechts één af te leveren product (bv. "één georganiseerd conferentie").	De ondersteuning van een vergadering kan worden vastgesteld op een specifiek bedrag om de kosten te dekken voor de huur van vergaderzalen, maaltijden en verfrissingen, en audiovisuele ondersteuning. Het bedrag kan worden gebaseerd op een beoordeling van de eerdere kosten voor vergelijkbare projecten. Betaling geschiedt op prestatiebasis, dat wil zeggen op grond van bewijs dat de bijeenkomst heeft plaatsgevonden. Sommige kostensoorten voor de coördinatiefunctie van een lokale actiegroep kunnen worden gebaseerd op forfaitaire bedragen op basis van een overeengekomen takenpakket.
Forfaitaire financiering	Een specifieke categorie van subsidiabele kosten wordt vooraf	Forfaitaire financiering wordt vaak gebruikt om kosten te bepalen die

	<p>berekend door een percentage toe te passen op een of meer categorieën van subsidiabele kosten. Deze methode kan worden gebruikt voor de berekening van indirecte kosten of andere soorten kosten.</p> <p>De meest gebruikte vorm van forfaitaire financiering betreft de berekening van indirecte kosten.</p>	<p>moeilijk te rechtvaardigen zijn en die worden gegenereerd door andere categorieën kosten. Bijvoorbeeld de indirecte kosten voor het beheer van een lokale wijkruimte (huur, telefoons, schrijfwaren, verwarming) als het gaat om een gedeeld kantoor.</p> <p>In de periode 2007-2013 werden in Duitsland voor de meeste ESF-programma's de indirecte kosten van de projecten vastgesteld op 7 % van de directe kosten.</p> <p>Forfaitaire financiering vermindert de administratieve lasten voor begunstigden enorm, maar de methode is nog altijd meer gericht op inputs (directe kosten moeten worden gedocumenteerd) vergeleken met de standaardschalen van eenheidskosten en forfaitaire bedragen.</p>
--	--	---

Waarom gebruikmaken van vereenvoudigde kostenopties in het kader van CLLD?

- Minder administratieve lasten voor lokale actiegroepen: als lokale actiegroepen in staat worden gesteld om vereenvoudigde kostenopties voor bijvoorbeeld alle of een deel van hun werkings- en dynamiseringskosten te gebruiken, kan dit ertoe leiden dat de administratieve lasten aanzienlijk worden verminderd, door de terugloop in het aantal te archiveren documenten.
- Minder administratieve lasten voor de autoriteiten: de tijd die wordt besteed aan het controleren van facturen wordt beperkt en controles kunnen worden vervangen door controles ter plaatse, waardoor er meer aandacht kan worden besteed aan de kwaliteit van de gefinancierde projecten dan aan de gemaakte kosten.
- Minder kans op fouten: zie de conclusie van de Europese Rekenkamer uit 2012 hierboven.

Waar moet bij het opstellen van vereenvoudigde kostenopties ten behoeve van CLLD op worden gelet?

In het kader van CLLD moet elk risico van financiële stress voor kleine organisaties door hen in een moeilijkere financieringsomgeving te plaatsen, vermeden worden. Elke vereenvoudigde kostenoptie die wordt gebruikt, moet daarom zorgvuldig worden geselecteerd en toegepast.

Standaardschalen van eenheidskosten

Bij het opstellen van de vereenvoudigde kostenoptie moet zorgvuldig worden nagedacht over hoe deze kan worden verantwoord. Immers, als de kosten per eenheid zijn vastgesteld op basis van de opleidingskosten per uur per stagiair, zijn er voor deze kostprijs per eenheid ondertekende presentielijsten per uur per stagiair nodig. Anderzijds, als de kosten per eenheid

zijn vastgesteld op basis van opleidingskosten per stagiair met opleidingscertificaat, betekent dit dat de kosten per eenheid worden verantwoord op grond van de initiële registratie van de stagiair en de uiteindelijke succesvolle certificering.

Forfaitaire bedragen

Er kunnen situaties voorkomen waarbij lokale actiegroepen of projecten het risico lopen om een subsidie te verliezen omdat zij er net niet in slagen om een doel te bereiken (bv. wanneer, bij gebruikmaking van forfaitaire bedragen, negen in plaats van de oorspronkelijk beoogde tien stagiairs te werk worden gesteld). De betalingen van forfaitaire bedragen volgen een binaire logica, dat wil zeggen, wel of niet; als de output of het resultaat wordt behaald, vindt betaling plaats, zo niet, dan wordt er ook geen betaling verricht. Deze binaire aard van de betalingen van vaste bedragen kan vooral voor begunstigden riskant zijn, en moet dus alleen worden gebruikt in duidelijk omschreven en doelgerichte omstandigheden, waarbij de outputs en resultaten goed te voorspellen zijn (zoals de voltooiing van een studie). In andere situaties kan er gebruik worden gemaakt van een andere, meer flexibele of geleidelijke optie van vereenvoudigde kosten, bijvoorbeeld normbedragen voor eenheidsprijzen.

"Stärken vor Ort" was een ESF-empowermentprogramma dat door 280 lokale kantoren in heel Duitsland werd uitgevoerd. Er werden forfaitaire bedragen gebruikt voor de berekening van de bedragen die aan de lokale kantoren werden betaald voor het beheer (zie kader 43 hieronder).

Kader 43: Stärken Vor Ort: Gebruik van forfaitaire bedragen om de werkingskosten betalen

Stärken Vor Ort was een empowerment-programma in Duitsland met een gelocaliseerde doelgroepbenadering gericht op jongeren en vrouwen, dat liep van 2009 tot 2012. Het programma had een totale waarde van meer dan 71 miljoen euro, werd gefinancierd uit het ESF over de gehele Bondsrepubliek en beheerd door een bemiddelende instantie die optrad namens het Duitse ministerie voor gezinnen, ouderen, vrouwen en jeugd. Het programma werd uitgevoerd door 280 lokale overheidsdiensten. Gedurende de drie jaar dat het programma actief was, ondersteunde het 9 000 microprojecten met een waarde van maximaal 10 000 EUR en bereikte het 235 000 jongeren en vrouwen.

Financiering: Het programma voorzag in steun tot 100 000 EUR voor microprojecten in afzonderlijke wijken of tot 150 000 EUR in geselecteerde grotere districten. De microprojecten zelf werden voor 100 % uit het ESF gefinancierd, maar de lokale overheid moest nog een aanvullende bijdrage leveren van 15 % voor de uitgaven aan personeelskosten van het lokale coördinatiebureau (gedefinieerd als een intermediair begunstigde van de federale ESF-fondsen).

Forfaitair bedrag: Om de administratie te vereenvoudigen en het foutgehalte te verminderen, werd er een forfaitair bedrag vastgesteld voor de niet-personele, operationele kosten van de lokale coördinatiebureaus. Onder deze uitgaven vielen reclamecampagnes, administratieve kosten, kleine apparatuur en onderhoud.

Dit forfaitaire bedrag werd berekend op basis van gegevens uit het verleden en als een percentage van de totale geleverde ESF-waarde die op 14 % van de totale ESF-subsidie werd vastgesteld. Voor begunstigden die maximaal 100 000 EUR ontvingen, kon het forfaitaire bedrag op maximaal 14 000 EUR (voor wijken) uitkomen en voor de gebieden die maximaal 150 000 EUR ontvingen, kon het forfaitaire bedrag 21 000 EUR belopen.

In ruil voor de ontvangst van deze vaste bedragen moesten de lokale coördinatiebureaus voldoen aan bepaalde voorwaarden:

- er moesten lokale comités voor de begeleiding van het programma op lokaal niveau zijn opgericht;
- er moest ten minste één publiekscampagne lokaal zijn opgezet;
- er moest ten minste één lokaal coördinatiebureau deelnemen aan de federale netwerkgroepen of evenementen;
- er moest een minimaal aantal geplande microprojecten zijn uitgevoerd en de middelen voor de microprojecten moesten naar behoren zijn beheerd.

De berekeningsmethode was gebaseerd op ESF-verordening nr. 396/2009 en op het relevante werkdocument⁸⁵. Het programma werd aan het einde van 2011 afgesloten en in 2012 geëvalueerd. Als alternatief had een systeem van vaste percentages gebruikt kunnen worden.

(<http://www.staerken-vor-ort.de/>)

De Commissie beveelt aan dat de werkzaamheden met betrekking tot de berekeningsmethoden van vereenvoudigde kostenopties worden uitgevoerd met alle belanghebbenden, zoals de lokale actiegroepen, en met inbegrip van de auditautoriteiten, met als uitgangspunt dat alle actoren van de beheers- en controlesystemen inzicht hebben in en het eens zijn over het nieuwe systeem.

7.6 Audits en controles

CLLD-activiteiten zijn onderworpen aan audits en controles door de bevoegde autoriteiten binnen de grenzen van hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zoals vereist door de wet- en regelgeving van de EU met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor medegefinancierde projecten in het kader van de ESI-fondsen.

Het is van het grootste belang dat vanaf het allereerste begin eerlijke en transparante procedures worden opgesteld waarin de verantwoordelijkheden en verantwoordingsplicht van alle betrokken actoren duidelijk worden vastgesteld. Begunstigden moeten zo vroeg mogelijk in de projectcyclus op de hoogte zijn van de verplichtingen waaraan zij moeten voldoen.

Om tot een goed beheer van CLLD te komen, moeten er effectieve en efficiënte controles worden opgenomen in de procedures om, onder andere, de intrinsieke risico's van mogelijke belangenconflicten, overlappende taken en onduidelijke subsidiabiliteitscriteria te beperken.

Tijdens de uitvoering van de concrete CLLD-acties moet rekening worden gehouden met risico's die mogelijk tot fouten kunnen leiden, en er moet met name voor gezorgd worden dat de gemaakte kosten redelijk zijn en dat, in voorkomend geval, de procedures voor overheidsopdrachten in acht worden genomen.

7.7 Slotopmerkingen

Zoals reeds vermeld, zijn veel van bovengenoemde aanbevelingen in de eerste plaats gericht aan de managementautoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het uitwerken van efficiënte

⁸⁵ COCOF 09/0025/04-EN van 28.1.2010 (een actualisering van deze nota wordt op dit moment voorbereid door de Europese Commissie).

uitvoeringsmechanismen. Lokale actiegroepen moeten zich echter bewust zijn van de potentiële voordelen en gevolgen van de verschillende uitvoeringsmogelijkheden en moeten een actieve rol op zich nemen in het overleg met de managementautoriteiten, zodat er op CLLD afgestemde uitvoeringsmechanismen worden ontwikkeld. Netwerkvorming tussen lokale actiegroepen, alsook de uitwisseling van ervaring met lokale actiegroepen die actief zijn in andere regio's en/of ondersteund worden door andere fondsen, kan een belangrijke bron van kennis en inspiratie zijn en andere lokale actiegroepen helpen in hun besprekingen met managementautoriteiten over uitvoeringskwesties.

De uitvoering van CLLD kan eenvoudiger, sneller en gemakkelijker worden gemaakt voor alle betrokkenen, maar dat vergt een goede planning vooraf door managementautoriteiten, alsmede veel voorbereidende werkzaamheden, waaronder opleiding en de bewustmaking van alle actoren in de uitvoeringsketen. Direct bij aanvang moet er bijzondere aandacht uitgaan naar de totstandbrenging van goede communicatiekanalen tussen de lokale actiegroepen en de managementautoriteiten.