

Ex post Evaluatie POP2 2007-2013

Publieksversie

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Rotterdam, 9 december 2016

Deze evaluatie is medegefinancierd door het Europees Landbouwfonds
voor Plattelandsontwikkeling (ELPFO): Europa investeert in zijn platteland



Uitgevoerd door ECORYS Nederland BV in samenwerking met Sweco en Roots Beleidsadvies



Ex post Evaluatie POP2 2007-2013

Publieksversie

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Bart Witmond
Elvira Meurs
Atze Verkennis
Marie José Zondag
Anna van der Haar
Ricardo van Breemen
Cor van Duin
Gilbert Bal

Rotterdam, 9 december 2016

Inhoudsopgave

Management Samenvatting ex post evaluatie POP2	7
1 Inleiding	11
1.1 Leeswijzer	11
1.2 De doelen en aanpak van het POP2	11
1.3 Het programma is regelmatig aangepast gedurende de looptijd van 7 jaar	11
1.4 Besteding van middelen	12
1.5 Methodologie van de ex post evaluatie	14
1.6 Veranderingen in de context hadden belangrijke effecten op het resultaat van POP2	15
2 Wat heeft het POP2 opgeleverd?	17
2.1 Meerwaarde en impactindicatoren	17
2.2 Meerwaarde en overkoepelend beeld	19
2.3 Meerwaarde op basis van EU-evaluatievragen op programmaniveau	20
3 Evaluatie per as	25
3.1 Evaluatie As 1 verbetering van het concurrentievermogen	25
3.2 Evaluatie As 2 Verbetering van het milieu en het platteland	26
3.3 Evaluatie As 3 De leefkwaliteit en diversificatie van de plattelandseconomie	27
3.4 Evaluatie As 4 de Leader-aanpak	27
Over Ecorys	29

Management Samenvatting ex post evaluatie POP2

De doelen en aanpak van het POP2

Binnen de Europese Unie werken de lidstaten aan het gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het GLB bestaat uit twee pijlers. Onder pijler 1 vallen de inkomensondersteuning en het markt- en prijsbeleid. Onder pijler 2 valt het PlattelandsOntwikkelingsProgramma (POP). De lidstaten mogen het plattelandsbeleid binnen de grenzen van het GLB naar eigen inzicht invullen.

De Europese Commissie voert het plattelandsbeleid al sinds 2000 als zelfstandig beleid uit. In de periode 2000-2006 werd het eerste programma van het plattelandsontwikkelingsbeleid uitgevoerd (POP1). Op basis van het succes van deze eerste periode werd een tweede programmaperiode gestart, die liep van 2007 tot en met 2013 met een uitloop tot en met 2015 (N+2). In het POP2 werden de doelstellingen geclusterd in vier thematische assen:

1. As 1: verbetering van het concurrentievermogen;
2. As 2: verbetering van het milieu en het platteland;
3. As 3: de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie;
4. As 4: uitvoering van de LEADER-aanpak.

Voor elke as gelden specifieke POP-maatregelen die rijk en provincies op grond van eigen beleidskeuzes kunnen invullen. Op grond van deze keuzes hebben rijk en provincies gezamenlijk het programma ingevuld.

Conclusies van de ex post evaluatie POP2

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken is een ex post evaluatie van het POP2 uitgevoerd. De evaluatie is uitgevoerd op basis van een analyse van indicatoren, literatuurstudie, interviews en enquête. De belangrijkste conclusies van de evaluatie zijn als volgt samen te vatten:

Veranderingen in de context hadden belangrijke effecten voor het resultaat van POP2

Tussen 2007 en 2013 hebben zich verscheidene ontwikkelingen voorgedaan die van invloed waren op de ontwikkeling van het platteland. Het gaat om ontwikkelingen op het vlak van:

- Economie: In de programmaperiode vond de grootste economische crisis sinds de jaren dertig van de vorige eeuw plaats met effecten op de hele economie en samenleving, waaronder de landbouwsector en de overheden;
- Demografie: Veel plattelandsgemeenten zagen jongeren vertrekken in de richting van de stad, waardoor een aantal krimpregio's aan de randen van ons land ontstond;
- Natuur en landschap: In de programmaperiode vond een grote aanpassing in het natuur- en landschaps-beleid plaats.

Deze ontwikkelingen moeten in het achterhoofd worden gehouden bij het beoordelen van de effecten van het gevoerde POP2 beleid. Verder geldt dat maatregelen meestal pas na enkele jaren effect hebben en dat de resultaten voorzichtig zijn ingeschat.

Prestatie van formaat: elke Europese euro leidde tot 4 extra euro's in Nederland

Het is een prestatie van formaat dat het budget van € 590 mln. aan Europees geld is uitgegeven aan goedgekeurde subsidie-aanvragen voor het platteland en er geen budget op de plank is blijven liggen. Bovendien was er een omvangrijke 'multiplier'. Voor elke Europese euro zijn er 4 euro's bijgelegd vanuit de Nederlandse overheden en de particuliere sector. Die hefboom heeft geleid tot

een totale investering in het platteland van ca. €3,2 mld. in zeven (met een uitloop naar negen) jaar. Met het POP2 is een groot aantal projecten uitgevoerd en zijn verschillende doelen in het platteland bereikt.

Uitvoering afhankelijk van vraag van partners op het platteland

Het is voor het oordeel over het wel of niet halen van streefwaarden van belang het karakter van het POP2 goed te begrijpen. Het was een subsidieprogramma waarbij de overheid voor het treffen van diverse maatregelen subsidie beschikbaar stelt. Het was afhankelijk van de concrete behoefte van vooral de particuliere sector of zij inschreven op de diversie maatregelen, waarbij vaak ook een eigen bijdrage moest worden ingezet. In afgelopen periode is gestreefd om het aanbod van de maatregelen en de criteria voor het verlenen van subsidie aan te laten sluiten op de vraag uit de markt.

Decentrale aanpak had voor- en nadelen

De provincies hebben elk een eigen invulling aan de maatregelen gegeven. De decentrale invulling van het POP2 had als voordeel dat goed kon worden aangesloten op de problematiek en kansen op het platteland. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het ministerie van Economische Zaken fungeerde als centraal uitvoerings- en betaalorgaan met Dienst Regelingen als 'delegated body' voor de maatregelen onder de assen 1 en 2, behalve maatregel 125 en 216. DLG moest met de decentrale invulling in de praktijk met verschillende beleidsmatige invulling van de provincies voor dezelfde POP-maatregel werken. Hierdoor waren de administratie, betalingen en controle niet efficiënt. Uit de interviews kwam naar voren dat de controlelast van POP1 naar POP2 toenam, wat tot extra kosten leidde.

Meer focus in het programma had tot betere resultaten kunnen leiden

Voor POP2 is gekozen voor een brede aanpak. Er zijn 22 maatregelen in het programmadocument opgenomen, waarvan twee maatregelen uiteindelijk niet in uitvoering zijn genomen. Door in te zetten op 20 maatregelen met verschillende doelen en criteria per provincie was de bijdrage per maatregel soms vrij beperkt. De brede aanpak leidde tot een versnipperde inzet en hierdoor in sommige gevallen ook tot tegenvallende resultaten. Uit de analyse van de inzet van de middelen, het (niet) behalen van de streefwaarden van bepaalde maatregelen en de interviews komt naar voren dat achteraf gezien meer focus in de keuze van de maatregelen voor het programma wenselijk was geweest. Of provincies hadden een scherpere selectie kunnen maken van de maatregelen om zo scherper te koersen op het oplossen van specifieke problematiek in een bepaalde provincie.

As 3 (leefkwaliteit en diversificatie) was het meest succesvol: het platteland is qua economische structuur veranderd

Als naar de doelen en de streefwaarden wordt gekeken, dan geldt voor As 1, 2 en 3 dat een aantal streefwaarden is behaald en een aantal niet. Afgezet tegen de streefwaarden laat As 3 de beste prestaties zien. Het beeld dat uit de bronnen naar voren komt, is dat de leefkwaliteit en de beoogde diversificatie van het platteland in belangrijke mate is geslaagd. Er zijn talrijke voorbeelden van zorgboerderijen en recreatieve voorzieningen die het aanzien van het platteland en de toekomstmogelijkheden daarvan daadwerkelijk hebben versterkt.

Bij As 1 (concurrentievermogen) en As 2 (milieu, natuur en water) zijn verschillende maatregelen succesvol geweest, maar is de opgave nog groot

Voor As 1 en As 2 geldt dat een aantal streefwaarden niet is behaald en er meer was gehoopt van de inzet van POP2. Zo bleek zeven jaar uitvoering tekort voor het behalen van de milieu- en natuurdoelen. Wel kan worden geconstateerd dat de biodiversiteit minder snel afnam dan in de periode

voor POP2. In POP2 is tussentijds gestuurd en werden budgetten tussen maatregelen verschoven om beter te voldoen aan de streefwaarden.

Effecten van As 1: concurrentievermogen van de gesteunde bedrijven nam toe

De maatregelen die onder As 1 van het POP2 waren (mede) gericht op de ontwikkeling van het concurrentievermogen van de landbouwsector in Nederland. In algemene zin kan worden geconstateerd dat de maatregelen van As 1 positief hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van de toegevoegde waarde.

Effecten van As 2: beperkte bijdrage aan landschap en herstel biodiversiteit, weidevogelstand achteruit

De maatregelen onder As 2 droegen beperkt positief bij aan het landschap en het herstel van biodiversiteit. De inzet was versnipperd en de maatregel voor het agrarisch natuurbeheer gebaseerd op individuele contracten bleek uiteindelijk weinig effectief in het beschermen van weidevogels en andere kwetsbare soorten.

Effecten van As 3: meeste streefwaarden behaald met verbetering van het leefklimaat

As 3 laat qua resultaten een vrij gelijkmatig positief beeld zien. Voor de meeste maatregelen zijn de streefwaarden voor wat betreft het aantal projecten (nagenoeg) gehaald en is het leefklimaat verbeterd. Uit de evaluatie valt op dat het totale investeringsvolume achter is gebleven bij het aantal projecten. Mede door toedoen van de economische crisis werden veel projecten even effectief maar met een lager budget uitgevoerd. De conclusie is dat de doelstellingen met minder geld konden worden gerealiseerd dan vooraf werd verondersteld.

Effecten van As 4: Sociale cohesie gegroeid

Het belangrijkste resultaat van As 4 is dat er 30 plaatselijke groepen zijn bereikt. Hiermee bleef het resultaat iets achter bij de streefwaarde van 35. Tegelijkertijd ontstonden in bijna driekwart van de Leader-projecten nieuwe netwerken en droegen de Leader-projecten in algemene zin bij aan de sociale cohesie. Het aandeel private investeringen en de grote inzet van vrijwilligers laten zien dat levende en actieve netwerken zijn ontstaan. In een groot deel van de Leader-projecten is de ontstane samenwerking na afloop van het project blijven bestaan.

Europa dichterbij de burger

Uit de evaluatie blijkt dat de Europese Unie door het POP2 meer zichtbaar is geworden en in veel gevallen ook positiever gewaardeerd wordt.

1 Inleiding

1.1 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk wordt ingegaan op wat de bedoeling was van het PlattelandsOntwikkelingsProgramma 2007-2013 (POP2) en hoeveel geld met dit programma is geïnvesteerd. Vervolgens wordt beschreven hoe dit POP2 is geëvalueerd en wat de invloed van sociaaleconomische veranderingen op de resultaten van het POP2 was.

In het tweede hoofdstuk gaat het om het beantwoorden van de vraag wat POP2 heeft opgeleverd voor het Nederlandse platteland. Het antwoord wordt op niveaus gegeven:

- Impactindicatoren;
- Overkoepelend beeld;
- EU-evaluatievragen op programmaniveau.

In het afsluitende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de resultaten van de maatregelen per as.

1.2 De doelen en aanpak van het POP2

De Europese Commissie voert sinds 2000 plattelandsbeleid als zelfstandig programma binnen het GLB uit. In de periode 2000-2006 werd het eerste programma van het plattelandsontwikkelingsbeleid uitgevoerd (POP1). Op basis van het succes van deze eerste programmaperiode is een tweede programmaperiode gestart, die liep van 2007 tot en met 2013 met een uitloop tot en met 2015. In het POP2 werden de doelstellingen geclusterd in vier thematische assen:

1. As 1: verbetering van het concurrentievermogen;
2. As 2: verbetering van het milieu en het platteland;
3. As 3: de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie;
4. As 4: uitvoering van de LEADER-aanpak.

De Rijksoverheid en de provincies hebben gezamenlijk het programma ingevuld en maatregelen gekozen.

1.3 Het programma is regelmatig aangepast gedurende de looptijd van 7 jaar

Het programmadocument voor POP2 is ingediend op 27 december 2006 en door de Europese Commissie goedgekeurd op 20 juli 2007. Gedurende de looptijd van het programma zijn diverse wijzigingen in het programmadocument voorgesteld en goedgekeurd.

Er waren vijf typen wijzigingen:

1. **Inhoudelijke (technische) wijzigingen**, met name in de tekst van de maatregelen;
2. **Verschuivingen in budget tussen de maatregelen**, er is tussen assen geld verschoven (van As 1 en As 3 naar As 2) zoals ook tussen maatregelen binnen de assen onderling;
3. **Aanpassingen van de streefwaarden** voor de output en resultaat;
4. **Stopzetten van een maatregel** (bijv. 132 Deelname door landbouwers aan voedselkwaliteitsregelingen) of niet in uitvoering nemen van een maatregel (123 Verhoogde toegevoegde waarde landbouwproducten, en 133 Voorlichting en afzetbevordering);

5. **Nieuw beleid vanuit de Europese Unie:** In 2008 hebben de landbouwministers het Health Check-besluit genomen. Dit was gericht op een verschuiving van geld van de directe inkomenssteun (pijler 1) naar het plattelandsbeleid (pijler 2) om zo gericht een aantal doelstellingen te behalen. Dit leidde tot 'Nieuwe Uitdagingen' en aanvullend budget in het PO2.

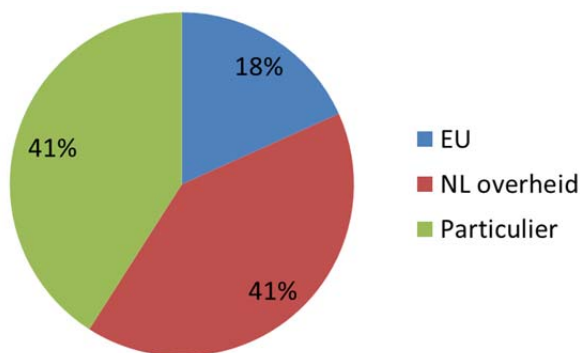
Er is samenhang tussen de tweede type wijzigingen (aanpassen budget) en het derde type (aanpassen streefwaarden). In lijn met de verhoging van het budget door het nieuwe beleid (wijziging 5) werden diverse streefwaarden voor output en resultaat verhoogd. Bij verlagingen van het budget op maatregelniveau werden de betreffende streefwaarden voor output en resultaat (vaak) naar rato aangepast.

1.4 Besteding van middelen

Er is geen Europees geld op de plank blijven liggen, overheden en ondernemers hebben veel geïnvesteerd

In de programmaperiode (met een uitloop tot en met 2015) is vrijwel het volledige budget van de toegekende Europese middelen voor POP2 besteed. Dat ging om een bedrag van circa € 590 mln. De Nederlandse overheid (Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen) hebben voor cofinanciering gezorgd van in totaal circa € 1.320 mln. De particuliere sector (waaronder agrariërs en andere ondernemers op het platteland) hebben aan diverse maatregelen meebetaald. Op basis van de maatregelfiches is herleid wat zij aan waarde hadden moeten inbrengen (waarbij ook uren als waarde mocht worden ingezet). Op basis daarvan zou hun bijdrage goed vergelijkbaar zijn met die van de nationale overheid met circa € 1.325 mln.¹ Uitgaande van de genoemde bijdragen van de drie partijen, was de verdeling als volgt: EU 18%, Nederlandse overheid 41% en particulieren 41%.

Figuur 1.1 Verdeling totaal budget POP2 over drie partijen



Particulieren zetten vooral geld in voor verbetering van hun concurrentievermogen

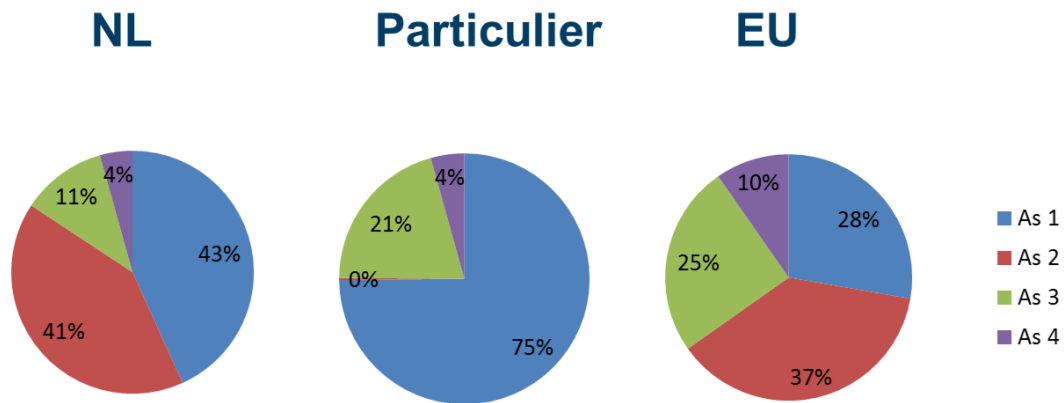
De drie betrokken partijen hebben hun geld anders verdeeld over de assen:

Tabel 1.1 Besteding van middelen POP2, verdeeld over de assen (in € mln.)

Partij	As 1	As 2	As 3	As 4	Totaal
Europese Unie	164	221	148	57	590
Nederlandse overheid	569	541	150	57	1.318
Particulieren	990	4	272	57	1.323
Totaal	1.724	766	570	172	3.231

¹ Bij enkele maatregelen heeft monitoring van het particuliere investeringsvolume plaatsgevonden en bleek er minder geïnvesteerd te zijn dan vooraf was beoogd.

Figuur 1.2 Verdeling totaal budget POP2 over drie partijen en vier assen



Uit de verdeling van middelen per as per partij kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

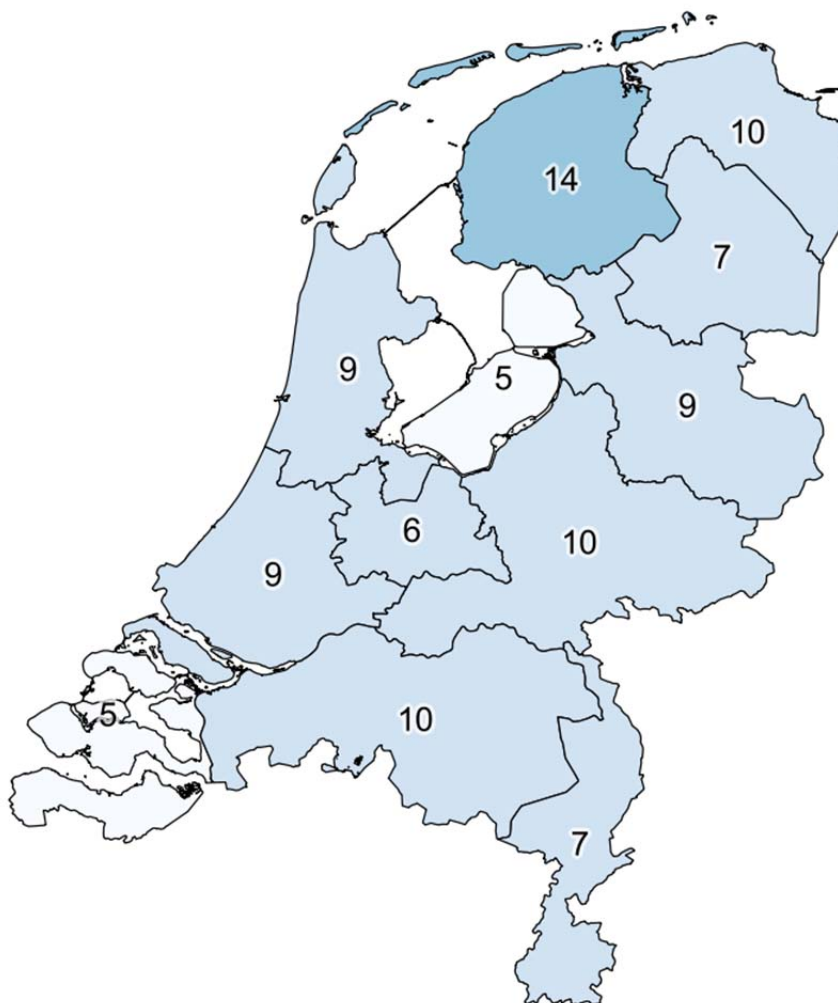
- De bijdrage van de Nederlandse overheid had een zwaartepunt in de Assen 1 en 2 (ca. 40%);
- Particulieren investeerden vooral in As 1 (75%). Bij de maatregelen van As 2 vond vrijwel geen particuliere cofinanciering plaats;
- De EU-bijdragen kenden een zwaartepunt in As 2 (37%);
- Alle drie de partijen investeerden in absolute zin evenveel in As 4. Relatief gezien was de bijdrage van de Nederlandse overheid en de particuliere sector echter kleiner dan die van de EU.

De grote bijdrage van de particulieren aan As 1 is verklaarbaar, want de maatregelen uit die as waren primair gericht op het verbeteren van het concurrentievermogen van bedrijven. De geringe financiële inzet van de particuliere sector voor As 2 is begrijpelijk omdat die maatregelen primair waren gericht op maatschappelijk doelstellingen op het gebied van natuur, landschap, milieu en water.

Friesland, Gelderland, Groningen en Noord-Brabant kregen de meeste Europese middelen

Uit de regionale verdeling van het EU-budget over de provincies (zie figuur 1.3) komt naar voren dat Friesland relatief veel budget (14%) heeft ontvangen. De verdeling lijkt te passen bij de oppervlakte van het platteland van de provincies en het aandeel in het agrarisch natuurbeheer (wat in Friesland hoog was). Ook Gelderland, Groningen en Noord-Brabant ontvingen relatief veel EU-budget. Flevoland en Zeeland kennen juist een laag aandeel wegens een geringe traditie in agrarisch natuurbeheer en ontvingen elk 5% van het EU-budget.

Figuur 1.3 Verdeling van het EU-budget over de provincies



1.5 Methodologie van de ex post evaluatie

De volgende bronnen zijn voor de ex post evaluatie gebruikt:

- **Analyse financiële gegevens en indicatoren:** Op basis van diverse jaarverslagen en bij ons bekende datasets en monitors is de financiële analyse uitgevoerd. De voortgang is als goed beoordeeld wanneer deze 100% bedroeg;
- **Deskresearch:** Om de kwantitatieve analyse uit te voeren zijn aanvullende rapporten en deelevaluaties geraadpleegd, zoals die van ILG, Vitaal Platteland, EHS en KRW;
- **Interviews:** Per as zijn ca. vijf interviews uitgevoerd, aangevuld met ca. vijf interviews voor de aanvullende evaluatievragen. De geïnterviewden zijn allen betrokken geweest bij de uitvoering van het POP2-programma;
- **Enquête:** Er is een telefonische enquête uitgevoerd onder circa 200 begunstigden en circa 200 vergelijkbare niet-begunstigden volgens een *mixed-case study approach*. Door gebruik van deze methode kon het additionele effect van POP2 in beeld worden gebracht. Gekozen is om de relatief grootste maatregelen verspreid over de assen te bevragen, dat wil zeggen maatregel 121 (Modernisering landbouwbedrijven, maatregel 125 (Infrastructuur voor de ontwikkeling van landbouw), maatregel 214 (Agromilieubetalingen) en maatregel 313 (Bevordering van toeristische activiteiten).

De tussenresultaten zijn in een klankbordbijeenkomst besproken met ervaringsdeskundigen van het POP2.

1.6 Veranderingen in de context hadden belangrijke effecten op het resultaat van POP2

Aanvullend aan de bovengenoemde bronnen is een contextanalyse uitgevoerd. Tussen 2007 en 2013 hebben zich verscheidene ontwikkelingen voorgedaan die van invloed waren op de ontwikkeling van het platteland. De contextanalyse heeft een aantal trends en ontwikkelingen in de periode van POP2 in beeld gebracht en vervolgens vertaald naar mogelijke effecten op de resultaten per as en die van een aantal specifieke maatregelen.

De belangrijkste ontwikkelingen in 2007-2013 vonden plaats op het vlak van:

- **Economie en arbeidsmarkt:** In de programmaperiode vond de grootste economische crisis sinds de jaren dertig van de vorige eeuw plaats met effecten op de hele economie, waaronder de landbouwsector. Voor veel land- en tuinbouwbedrijven betekende de crisis bovendien een forse inkomensdaling. Dit maakte dat veel bedrijven zich primair gingen richten op het overleefden van hun bedrijf in plaats van investeren in de toekomst. Het aantal banen in de landbouw, bosbouw en visserij nam gedurende de programmaperiode netto af met 18.000; een daling van zo'n 6%. Dit staat in contrast met het totale aantal banen in Nederland dat nagenoeg gelijk bleef;
- **Demografie:** In de periode 2007-2013 steeg het aantal geboortes in de Nederlandse steden ten opzichte van het platteland.² Veel plattelandsgemeenten zagen jongeren vertrekken in de richting van de stad, waardoor een aantal krimpregio's aan de randen van ons land ontstond. De belangrijkste krimpregio's zijn Noordoost-Groningen, Zuid-Limburg en Zeeuws Vlaanderen;
- **Verduurzaming en natuurbeleid:** De maatschappelijke druk tot verduurzaming in de agrarische sector nam mede als gevolg van de klimaatverandering toe. In de programmaperiode vond grote aanpassing in het natuur- en landschapsbeleid plaats. De Rijksoverheid heeft bezuinigd en taken naar de provincies gedecentraliseerd.

De veranderingen in de context zijn belangrijk om de uitvoering en de resultaten van POP2 te duiden. Met betrekking tot de uitvoering remden de ontwikkelingen in de context per saldo de investeringsbereidheid van bedrijven. Ondernemers moesten met hun beperkte middelen in de eerste plaats zorgen dat zij konden voldoen aan de dagelijkse uitdagingen en hadden daardoor minder mogelijkheden om te investeren in hun toekomst. Voor de uitvoering van het programma resulteerde dit in een beperkte(re) vraag naar subsidie voor maatregelen waar cofinanciering van de ondernemers voor nodig was. In dat licht is het positief dat vrijwel het gehele Europese budget voorzien van cofinanciering is uitgegeven voor maatregelen op het platteland. Tegelijkertijd daalden de kosten van de realisatie van bepaalde maatregelen door de economische crisis. Hierdoor kon er meer worden gedaan met minder geld en nam de doelmatigheid in de uitvoering van het programma toe.

² Planbureau voor de leefomgeving 2012.

2 Wat heeft het POP2 opgeleverd?

2.1 Meerwaarde en impactindicatoren

De Europese Commissie schrijft voor dat de bijdrage van het POP2 programma wordt beoordeeld op het hoogste abstractieniveau van de *impact* aan de hand van zeven impactindicatoren:

- Drie macro-economische indicatoren:
 - Economische groei;
 - Werkgelegenheid;
 - Arbeidsproductiviteit.
- Vier omgevingsindicatoren:
 - Biodiversiteit;
 - Hoge natuurwaarde;
 - Waterkwaliteit;
 - Klimaatverandering.

Geen streefwaarden voor economische groei, werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit. Het is plausibel dat POP2 ondanks de economische crisis een positieve bijdrage leverde

Voor de drie macro-economische indicatoren geldt dat Nederland in het POP2 geen streefdoelen hanteerde. Wel zijn in het programma trendmatige ramingen en prognoses opgenomen. De realisatie bleef voor wat betreft de economische groei bleef daarbij achter (-0,1% t.o.v. 2% geraamd), maar was positief voor wat betreft werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit. De schepping van werkgelegenheid is afgemeten aan de arbeidsparticipatie. Deze betrof in 2013 70,5% (raming: 70%). De arbeidsproductiviteit steeg in de agrarische sector in de periode 2007-2013 met gemiddeld 3,2% per jaar. In het programmadocument werd uitgegaan van 2% per jaar. Op basis van de analyses kan gesteld worden:

- Verschillende maatregelen in het POP2-programma waren gericht op het verbeteren van het innovatievermogen en product vernieuwing (vooral As 1). In As 3 waren maatregelen om de plattelandseconomie te diversifiëren. En veel van de projecten met de LEADER-aanpak waren ook gericht op het realiseren van economische groei op het platteland;
- De onder POP2 gefinancierde projecten zijn tot uitvoering gekomen met cofinanciering vanuit de Nederlandse overheid en de bedrijven zelf. Dat heeft geleid tot output en resultaat, zoals hieronder bij de assen nader wordt toegelicht;
- Ook heeft de uitvoering van POP2 geleid tot impact op nationaal niveau. De mate waarin laat zich echter niet goed vaststellen. Vele factoren beïnvloeden de macro-economische uitkomsten, waaronder de internationale handel, de samenstelling van de Nederlandse economie (landbouw, industrie en diensten) en het monetaire en financiële beleid in relatie tot de economische crisis, etc. Het is aannemelijk dat met het POP2 programma een aantal bedrijven op het platteland de crisis beter heeft weten te doorstaan, dan in het geval dit beleid er niet zou zijn geweest. De bedrijven ondersteund door POP2 hebben een beter concurrentievermogen gekregen om met nieuwe producten en methoden de concurrentie aan te kunnen. De enquête waarin vergelijkbare vragen zijn gesteld aan begunstigen en niet-begunstigen geeft daarvoor ook indicaties.

Doel klimaatverandering is bereikt, bijdrage POP2 daaraan was gering. Ombuiging biodiversiteit kent goede ontwikkeling, maar bleef wel onder het streefniveau.

Voor de vier omgevingsindicatoren waren in tegenstelling tot de macro-economische indicatoren wel streefwaarden gedefinieerd. De streefwaarde voor de impactindicator *biodiversiteit* is niet behaald, wel is er minder negatieve trend zichtbaar. Voor de *bijdrage tot het tegengaan van*

klimaatverandering geldt dat de streefwaarde is behaald, maar dat de bijdrage van POP2 hieraan beperkt was. Voor de twee overige impactindicatoren bleken de streefwaarden weinig bruikbaar (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Realisatie impactindicatoren voor de omgeving

Impactindicator	Beginwaarde 2006	Streefwaarde per 2013	Realisatie
Ombuiging en achteruitgang biodiversiteit	Druk op de natuur door habitatverlies, veranderingen in landgebruik, milieudruk en versnippering was groter dan gemiddeld in de EU. De populatie van de meeste weidevogels vertoonde in de periode 1990–2004 een dalende trend.	Streven was de achteruitgang van de biodiversiteit per 2010 tot staan te brengen. Streven was tussen 2007 en 2010 de achteruitgang meer en meer te remmen, zodat vanaf 2010 de index voor de populatie van boerenlandvogels (indicator 17) op hetzelfde niveau bleef; die stilstand moest na 2010 gehandhaafd blijven.	Doel niet behaald, wel een minder snel dalende negatieve trend zichtbaar. In de periode 2007-2013 is de trendwaarde van vogels van het boerenland voor Nederland met -8,8% afgenomen. In de periode 2010-2013 was dit -3,1%.
Instandhouding landbouwgrond en bos met hoge natuurwaarde	In Nederland bedroeg het aandeel landbouwgrond met hoge natuurwaarde, op basis van gegevens van het Europees Milieu Agentschap, 2% van de totale oppervlakte landbouwgrond.	Streven was de hoeveelheid landbouwgrond en bos met hoge natuurwaarde niet achteruit te laten gaan en te handhaven op het niveau van 2% van de totale oppervlakte landbouwgrond (UAA). ³	Niet te bepalen: De beginwaarde (2006) was geen geschikte nulmeting voor Nederland. Daarmee is de realisatie niet te bepalen.
Verbetering waterkwaliteit	226 kg/ha stikstofoverschot (beginwaarde uit 2000 i.p.v. 2006)	Streven was een verdergaande verbetering van de waterkwaliteit. De bijdrage van POP-maatregelen aan de verbetering van de waterkwaliteit zou echter, gelet op het grote aantal maatregelen dat genomen werd náást de inzet van POP en het relatief beperkte budget voor POP-maatregelen, niet kwantitatief inzichtelijk gemaakt kunnen worden. In het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn (looptijd 2010-2013) werden de stikstofgebruiksnormen op zand- en lössgronden voor gras en uitspoelingsgevoelige gewassen bovendien verder verlaagd om de doelen van de Nitraatrichtlijn te halen. Ook werden de fosfaatgebruiksnormen gedifferentieerd naar fosfaattoestand van de grond. In 2015 moest fosfaatevenwichts-bemesting zijn bereikt.	Niet te bepalen: geen streefdoel voor maatregelen POP2 (het stikstofoverschot was bij aanvang van het programma in 2007 al lager dan de in het programmadocument opgenomen streefwaarde. Het stikstofoverschot is in de periode 2007-2013 afgenomen van 168 kg/ha naar 134 kg/ha.

³ In het Alterra-rapport 'High Nature Value Farmland in Nederland' (2013) wordt aangegeven dat de verkeerde nulmeting (baseline) van 2% is gehanteerd. Zie verder het hoofdrapport Ex post Evaluatie POP2.

Impactindicator	Beginwaarde 2006	Streefwaarde per 2013	Realisatie
Bijdrage tot het tegengaan van klimaatverandering	Uitstoot van broeikasgassen in 2004: 220,4 miljard CO ₂ -equivalenten. In 2005 (Milieubalans, MNP) lag uitstoot circa 2% lager (214 miljard CO ₂ -equivalenten).	Streven volgens Kyoto-protocol: in 2008-2012 t.o.v. 1990/1995 6% reductie, dus maximale uitstoot van 201,7 Mton per jaar (National inventory report 2006). Iedere landbouwsector kreeg een 'maximale inspanningsverplichting' opgelegd om bij te dragen aan het tegengaan van klimaatverandering, een verdere concretisering van de bijdrage door de landbouwsector was niet goed mogelijk.	Doel is behaald (daling van 220,4 naar 195,0 Mton CO ₂ -equivalenten). De emissies uit de landbouwsector zijn nauwelijks gedaald (25,6 naar 25,4 miljoen ton CO ₂ equivalenten), maar er was geen concreet doel voor de landbouwsector. ⁴

2.2 Meerwaarde en overkoepelend beeld

Prestatie van formaat: elke Europese euro leidde tot 4 extra euro's in Nederland

Het is een prestatie van formaat dat het budget van € 590 mln. aan Europees geld is uitgegeven aan goedgekeurde subsidie-aanvragen voor het platteland en er geen budget op de plank is blijven liggen. Bovendien was er een omvangrijke 'multiplier'. Voor elke Europese euro zijn er 4 euro's bijgelegd vanuit de Nederlandse overheden en de particuliere sector. Die hefboom heeft geleid tot een totale investering in het platteland van ca. € 3,2 mld. in zeven (met een uitloop naar negen) jaar. Met het POP2 is een groot aantal projecten uitgevoerd en zijn verschillende doelen in het platteland bereikt.

Decentrale aanpak had voor- en nadelen

De provincies hebben elk een eigen invulling aan de maatregelen gegeven. De decentrale invulling van het POP2 had als voordeel dat goed kon worden aangesloten op de problematiek en kansen op het platteland. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het ministerie van Economische Zaken fungeerde als centraal uitvoerings- en betaalorgaan met Dienst Regelingen als 'delegated body' voor de maatregelen onder de assen 1 en 2, behalve maatregel 125 en 216. DLG moest met de decentrale invulling in de praktijk met verschillende beleidsmatige invulling van de provincies voor dezelfde POP-maatregel werken. Hierdoor waren de administratie, betalingen en controle niet efficiënt. Uit de interviews kwam naar voren dat de controlelast van POP1 naar POP2 toenam, wat tot extra kosten leidde.

Meer focus in het programma had tot betere resultaten kunnen leiden

Voor POP2 is gekozen voor een brede aanpak. Er zijn 22 maatregelen in het programmadocument opgenomen, waarvan twee maatregelen uiteindelijk niet in uitvoering zijn genomen. Door in te zetten op 20 maatregelen met verschillende doelen en criteria per provincie was de bijdrage per maatregel soms vrij beperkt. De brede aanpak leidde tot een versnipperde inzet en hierdoor in sommige gevallen ook tot tegenvallende resultaten. Uit de analyse van de inzet van de middelen, het (niet) behalen van de streefwaarden van bepaalde maatregelen en de interviews komt naar voren dat achteraf gezien meer focus in de keuze van de maatregelen voor het programma wenselijk was geweest. Of provincies hadden een scherpere selectie kunnen maken van de maatregelen om zo scherper te koersen op het oplossen van specifieke problematiek in een bepaalde provincie.

⁴ Compendium voor de leefomgeving, Emissies broeikasgassen, 1990-2014,

As 3 (leefkwaliteit en diversificatie) was het meest succesvol: het platteland is qua economische structuur veranderd

Als naar de doelen en de streefwaarden wordt gekeken, dan geldt voor As 1, 2 en 3 dat een aantal streefwaarden is behaald en een aantal niet. Afgezet tegen de streefwaarden laat As 3 de beste prestaties zien. Het beeld dat uit de bronnen naar voren komt, is dat de leefkwaliteit en de beoogde diversificatie van het platteland in belangrijke mate is geslaagd. Er zijn talrijke voorbeelden van zorgboerderijen en recreatieve voorzieningen die het aanzien van het platteland en de toekomstmogelijkheden daarvan daadwerkelijk hebben versterkt.

Bij As 1 (concurrentievermogen) en As 2 (milieu, natuur en water) zijn verschillende maatregelen succesvol geweest, maar is de opgave nog groot

Voor As 1 en As 2 geldt dat een aantal streefwaarden niet is behaald en er meer was gehoopt van de inzet van POP2. Zo bleek zeven jaar uitvoering tekort voor het behalen van de milieu- en natuurdoelen. Wel kan worden geconstateerd dat de biodiversiteit minder snel afnam dan in de periode voor POP2. In POP2 is tussentijds gestuurd en werden budgetten tussen maatregelen verschoven om beter te voldoen aan de streefwaarden.

Europa dichterbij de burger

Uit de evaluatie blijkt dat de Europese Unie door het POP2 meer zichtbaar is geworden en in veel gevallen ook positiever gewaardeerd wordt.

2.3 Meerwaarde op basis van EU-evaluatievragen op programmaniveau

1. In hoeverre heeft het POP bijgedragen aan de groei van de gehele plattelandseconomie? (Lissabondoelstelling; gerelateerde impactindicatoren 1: Economische groei en 3: Arbeidsproductiviteit).

De vraag gaat specifiek over de gehele plattelandseconomie en dat is een uitsnede van de hele economie, waarin steden ook een belangrijk aandeel hebben. Voor de gehele economie geldt dat de economische groei in de periode 2007-2013 tegenviel. Aan het begin van de programmaperiode werd een jaarlijkse groei van 2% verwacht. Uiteindelijk kwam de jaarlijkse groei net onder de 0% uit. Dit was met name te wijten aan de economische crisis in deze periode. De economische groei werd volgens de interventielogica bevorderd door de maatregelen van As 1 en de maatregelen 311, 312 en 313 van As 3.

In kwantitatieve termen is het niet goed mogelijk om precies aan te geven wat de bijdrage van de maatregelen van As 1 en As 3 aan de impactindicator economische groei was. Dit komt met name omdat de omvang van POP2 relatief beperkt was in vergelijking met de autonome ontwikkelingen in de samenleving en landbouwsector als geheel. In kwalitatieve termen kan wel worden vastgesteld dat de maatregelen van As 1 positief hebben bijgedragen aan het concurrentievermogen van de begunstigden. Op basis van de enquête naar vier maatregelen komt een licht positief beeld naar voren over de bijdrage van POP2 aan de toegevoegde waarde bij de ondervraagde bedrijven.

Geconcludeerd wordt daarom dat, ondanks dat het effect vrijwel niet meetbaar is, het POP2 in de programmaperiode toch positief heeft bijgedragen aan de economische ontwikkeling van het platteland.

Voor wat betreft de arbeidsproductiviteit in de landbouwsector geldt dat deze in de periode 1988-2013 gemiddeld met 3,2 procent per jaar toenam. **Op basis van de maatregelen, de interventielogica en de resultaten van de enquête kan een licht positieve bijdrage van POP2 aan de arbeidsproductiviteit plausibel worden gevonden.**

2. In hoeverre heeft het POP bijgedragen aan het creëren van werkgelegenheid?

(Lissabondoelstelling; gerelateerde impactindicator 2: Creëren van werkgelegenheid).

Bij maatregelen onder As 1 geldt dat het scheppen van werkgelegenheid indirect plaatsvond door middel van verbetering van de productiemethoden, nieuwe producten en een versterking van het concurrentievermogen van de landbouwsector. Bij maatregelen onder As 3 kan op basis van de resultaatindicatoren een inschatting worden gemaakt van de creatie van werkgelegenheid. Voor maatregel 311 geldt dat, ondanks dat er werkgelegenheid gecreëerd werd, de streefwaarden niet behaald zijn. Het ligt in de lijn der verwachting dat dit ook bij de maatregelen 312 en 313 het geval was, ondanks het feit dat hier geen monitoringsgegevens van beschikbaar waren. Bij As 4 zijn er lokaal projecten geweest die via de diversificatie (doel van As 3) hebben bijgedragen aan de creatie van werkgelegenheid. **Geconcludeerd wordt dat daarom, ondanks dat de impact op de nationale werkgelegenheidsontwikkeling zeer beperkt was, het POP2 via As 1, As 3 en As 4 heeft bijgedragen aan het lokaal behouden van werkgelegenheid op het platteland en soms ook tot groei van het aantal banen heeft geleid.**

3. In hoeverre heeft het POP bijgedragen aan het beschermen en verbeteren van natuurlijke hulpbronnen en het landschap, inclusief biodiversiteit en een hoge natuurwaarde van land- en bosbouw? *(Communautaire strategische prioriteit, Biodiversiteit is ook een Health Check doelstelling; gerelateerde impactindicatoren: 4: Weidevogel Index, 5: Hoge natuurwaarde land- en bosbouw en 6: Waterkwaliteit).*

Het POP2 heeft een beperkte positieve bijdrage geleverd aan het landschap en herstel van biodiversiteit. Vooral de maatregelen 212 (behoud landschap door steun aan boeren in handicapgebieden) en 214 (diverse beheerpakketten ten behoeve van biodiversiteit, natuur en landschap) droegen hieraan bij. Maatregel 216 droeg met name bij aan de verbetering van de waterhuishouding en waterkwaliteit. Vanuit de andere assen is ook beperkt bijgedragen aan het beschermen en verbeteren van natuurlijke hulpbronnen en landschap. **Ook al zijn de leefgebieden met de maatregelen verbeterd, toch gaat het niet goed met de weidevogels.**

4. In welke mate heeft het POP bijgedragen aan de levering van duurzame energie? *(Health Check doelstelling; gerelateerde impactindicator 7: toename van de productie van hernieuwbare energie).*

De mate waarin het POP2 aan de levering van duurzame energie bijdroeg, is lastig precies vast te stellen. Op basis van kwalitatieve informatie komt het beeld naar voren dat **het POP2 positief heeft bijgedragen aan de toename van het aandeel duurzame energie** in het eindverbruik van energie in Nederland in de periode 2007-2013. Feit is ook dat de Health Check-gelden bij de maatregelen 311 en 321 specifiek hierop zijn ingezet en dat hiermee respectievelijk 60 en 38 projecten zijn gefinancierd.

5. In welke mate heeft het POP bijgedragen aan het verbeteren van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector? *(Communautaire strategische prioriteit).*

De mate waarin het POP2 heeft bijgedragen aan het verbeteren van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector is kwantitatief niet precies vast te stellen. Feit is dat de maatregelen die onder As 1 van het POP2 zijn uitgevoerd (mede) op de ontwikkeling van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector in Nederland waren gericht.

In algemene zin wordt geconcludeerd dat deze maatregelen positief bijdroegen aan het concurrentievermogen van de begunstigden. De omvang van die bijdrage verschilt per maatregel. De evaluatie geeft aan dat de grootste bijdrage van de maatregelen aan de ontwikkeling van het concurrentievermogen ook door de grootste maatregelen uit As 1 is geleverd, dat wil zeggen:

- maatregel 121 (modernisering landbouwbedrijven);

- maatregel 125 (infrastructuur voor de ontwikkeling/aanpassing van land- en bosbouw).

Een blik op de andere assen van het POP2 leert dat ook vanuit die assen -zij het in beperkte mate- aan het concurrentievermogen van de landbouwsector is bijgedragen.

6. In welke mate heeft het POP de herstructurering van de zuivelsector begeleid? (Health Check doelstelling).

In het POP2 waren **geen maatregelen opgenomen om de herstructurering van de zuivelsector** te begeleiden.

7. In welke mate heeft het POP bijgedragen aan het tegengaan van klimaatverandering en — adaptatie? (Health Check doelstelling).

De mate waarin het POP2 heeft bijgedragen aan het tegengaan van klimaatverandering en klimaatadaptatie is zeer beperkt. De bijdrage aan het tegengaan van klimaatverandering heeft vooral plaatsgevonden via de bijdrage aan de levering van duurzame energie (zie vraag 4).

8. In welke mate heeft het POP bijgedragen aan de verbetering van het waterbeheer (kwaliteit, gebruik en hoeveelheid)? (Health Check doelstelling).

Vooraf via maatregel 216 (o.a. waterinrichtingsplan, aanpassing landschap) is bijgedragen aan het verbeteren van het waterbeheer. Deze maatregel werd onder andere ingezet om de uitgangssituatie aan te passen (bijv. verhoging waterpeil) ten behoeve van agrarisch natuurbeheer. Ook agrarisch natuurbeheer (maatregel 214) leverde indirect een beperkt positieve bijdrage aan het randenbeheer, waardoor minder uitspoeling van bestrijdingsmiddelen en meststoffen naar het oppervlaktewater optrad. Vanuit de andere assen is een beperkte bijdrage geleverd aan de verbetering van het waterbeheer. Voor de maatregelen voor het waterbeheer geldt dat de effecten wellicht pas echt in de komende jaren goed zichtbaar worden. De maatregelen zijn relatief laat in de programmaperiode POP2 uitgevoerd en door de natuurlijke processen is tijd nodig om de effecten volledig tot wasdom te laten komen.

9. In welke mate heeft het POP bijgedragen aan het verbeteren van de leefkwaliteit op het platteland en aan het bevorderen van diversificatie van de plattelandseconomie? (Communautaire strategische prioriteit).

Economische diversificatie houdt in dat ondernemers op het platteland naast de primaire landbouw ook andere economische activiteiten gaan uitvoeren. Bij de maatregelen die hierop waren gericht, ging het bijvoorbeeld om het creëren van randvoorwaarden op het gebied van toerisme en cultureel erfgoed door middel van de aanleg van fietspaden, de ontwikkeling van zorgboerderijen en het mogelijk maken van kamperen bij de boer. **Met name de maatregelen onder As 3 hebben ervoor gezorgd dat er een meer gedifferentieerde inkomensbasis is gegenereerd in plattelandsgebieden.** Daarbij gaat het niet alleen om de diversificatie van de directe begunstigden zelf, maar met name ook om de realisatie van de publieke randvoorwaarden voor de diversificatie bij bedrijven in deze gebieden.

10. In welke mate heeft het POP bijgedragen aan de introductie van innovatieve benaderingen? (Health Check doelstelling).

Bij veel maatregelen van het POP2 was de introductie van innovatieve methoden een afgeleid effect. Uit de voor deze evaluatie uitgevoerde enquête is gebleken **dat menig bedrijf dat vanuit maatregel 121 en maatregel 125 is ondersteund dankzij de subsidie een innovatieve methode ging toepassen.** En ook vanuit de projecten die vanuit andere assen zijn ondersteund, zijn vaak innovatieve methoden voortgekomen. Bovendien was de uitvoering van innovatieve methoden in Leader een standaardelement in de aanpak. Daarmee kan vastgesteld worden dat

POP2 een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de toepassing van innovatieve methoden op het Nederlandse platteland. De precieze mate laat zich niet exact bepalen.

11. In welke mate heeft het POP bijgedragen aan de totstandkoming van de toegang tot breedbandinternet (inclusief upgrading)? (Health Check doelstelling).

POP2 heeft met zeven unieke aansluitingen **minimaal bijgedragen aan breedbandinternet**. De markt en burgerinitiatieven hebben zonder financiële steun van POP2 gezorgd voor het uitrollen van internet over Nederland (breedband penetratie in Nederland bijna 90%).

12. In welke mate heeft de NRN (Netwerk Platteland) bijgedragen aan POP-doelstellingen?

Het Netwerk Platteland was de hele programmaperiode actief en besteedde vooral veel aandacht aan: 1) het uitwisselen van kennis en ervaringen, 2) beleidssignalering, lobby en agendering en 3) deskundigheidsbevordering. De precieze bijdrage van het Netwerk Platteland aan de realisatie van de POP-doelstellingen kan niet worden vastgesteld. Wel is duidelijk dat het Netwerk een actieve rol speelde in het spanningsveld tussen publieke (overheden) en private (ngo's, ondernemers) partijen op het platteland. De activiteiten van het Netwerk werden goed bezocht en hoog gewaardeerd. Ook speelde het Netwerk een belangrijke rol bij het uitwisselen van kennis en het verbinden van partijen. **De bijdrage van het Netwerk aan de realisatie van de POP-doelstellingen was daarmee waardevol.**

13. In hoeverre heeft de Technische Bijstand bijgedragen aan POP-doelstellingen?

In het kader van POP2 heeft Nederland gekozen om de inzet van EU-middelen in het kader van technische bijstand beperkt te houden. De middelen werden ingezet voor het Nationaal Plattelandsnetwerk en de uitvoering van de verplichte evaluaties en *ongoing evaluation*. De evaluaties hebben geleid tot verbetering van de uitvoering van het programma. **Concluderend kan positief worden geoordeeld over de bijdrage van de Technische Bijstand aan de POP-doelstellingen.** Tegelijkertijd zou de bijdrage groter kunnen zijn als de aanbevelingen uit de evaluaties op het punt van de uitvoeringsstructuur en interventielogica zouden zijn opgevolgd.

14. Hoe efficiënt zijn de aan het POP toegewezen middelen gebruikt voor het bereiken van de beoogde output?

De beschikbare budgetten zijn ingezet voor het financieren van de maatregelen. Aanvullend aan de inzet van de Europese middelen (circa €590 mln.) hebben de Rijksoverheid en de provincies cofinanciering ingezet. En de betrokken particuliere sector heeft met de subsidie als impuls fors geïnvesteerd in diverse projecten, die onder de maatregelen vielen. Daarmee is een multipliereffect ontstaan. De Europese middelen zijn besteed aan de projecten van de vier assen en €2,8 mln. aan Technische Bijstand (Netwerk Platteland en evaluaties). **Door bij de meeste maatregelen (As 1 en As 3) een eigen bijdrage van de doelgroep te vragen, is ervoor gezorgd dat er een prikkel was om de projecten efficiënt uit te voeren.**

De provincies hebben elk een **eigen invulling aan de maatregelen gegeven**, waardoor DLG als centraal betaalorgaan in de praktijk met verschillende criteria voor dezelfde maatregel moest werken. Hierdoor waren de administratie, betalingen en controle **niet zo efficiënt als mogelijk**. Uit de interviews kwam naar voren dat de controlelast van POP1 naar POP2 toenam, wat leidde tot extra kosten leidde.

3 Evaluatie per as

3.1 Evaluatie As 1 verbetering van het concurrentievermogen

De maatregelen van As 1 van het POP 2007-2013 (POP2) waren primair gericht op de verbetering van het concurrentievermogen van de landbouwsector door:

- Het verbeteren van de fysieke uitrusting en ruimtelijke structuur van de landbouw;
- Het beter voldoen aan maatschappelijke randvoorwaarden op het gebied van milieu, waterbeheer, voedselkwaliteit, diergezondheid en dierenwelzijn;
- Het versterken van het ondernemerschap en in het bijzonder het innovatief vermogen van landbouwers en het Nederlandse agrocluster; en
- Het vergroten van de kwaliteit van producten en productieprocessen.

In het POP2 waren diverse maatregelen voorzien om de genoemde doelstellingen te bereiken:

- Maatregel 111: Beroepsopleiding en voorlichting;
- Maatregel 114: Gebruik adviesdiensten;
- Maatregel 121: Modernisering landbouwbedrijven;
- Maatregel 123: Verhoogde toegevoegde waarde landbouwproducten;
- Maatregel 124: Samenwerking bij innovatie;
- Maatregel 125: Infrastructuur voor de ontwikkeling/aanpassing van de landbouwsector;
- Maatregel 132: Deelname door landbouwers aan voedselkwaliteitsregelingen;
- Maatregel 133: Activiteiten op het gebied van voorlichting en afzetbevordering.

De maatregelen vormen een mix van fysieke maatregelen en meer zachte organisatorische maatregelen als opleidingen en innovatie. Qua budget is er relatief veel naar fysieke maatregelen gegaan, zoals maatregel 121 en maatregel 125. Uiteindelijk is om moverende redenen gekozen om niet tot de uitvoering van maatregel 123 en 133 over te gaan.

Financieel

Totaal is aan As 1 ca. € 1,7 mld. uitgegeven. De bijdrage vanuit de Europese Unie aan As 1 bedroeg ca. € 164 mln. Op basis van de analyse van de uitgaven blijkt dat het gehele EU-budget voor As 1 ruimschoots is uitgegeven. De Nederlandse overheid heeft € 569 mln. aan cofinanciering (incl. top-ups) gegeven. De cofinanciering door de bedrijven was bij As 1 hoog. Op basis van de maatregelfiches is berekend dat zij bijna € 1 mld. hebben moeten bijdragen.

Effecten van de maatregelen onder As 1: concurrentievermogen van de gesteunde bedrijven nam toe

Het beeld voor wat betreft de output van de maatregelen van As 1 verschilt sterk per maatregel. Er zijn hele succesvolle maatregelen geweest waarin de streefwaarde met een factor tien is overschreden, zoals maatregel 111 waarmee ruim 170.000 deelnemers succesvol een opleidingsactiviteit beëindigden. Van de meeste omvangrijke maatregel kan worden gesteld dat het aantal projecten dat is uitgevoerd rond de streefwaarde lag (modernisering landbouwbedrijven 121). Het investeringsvolume van deze maatregel bleef echter achter. Dat gold ook voor maatregel 125, waarmee is geïnvesteerd in de infrastructuur.

Het resultaat van de maatregelen van As 1 is dat ze positief bijdroegen aan de ontwikkeling van de toegevoegde waarde. Feit is dat de maatregelen die onder As 1 van het POP2 zijn uitgevoerd (mede) op de ontwikkeling van het concurrentievermogen van de landbouwsector in Nederland waren gericht. Tegelijkertijd blijkt de omvang van die bijdrage sterk per maatregel te

verschillen en is het de vraag of de verbetering altijd in lijn lag met de verwachtingen. De evaluatie geeft in elk geval aan dat de grootste bijdrage van de maatregelen aan de ontwikkeling van het concurrentievermogen ook door de grootste maatregelen uit As 1 is geleverd (maatregel 121 en 125).

3.2 Evaluatie As 2 Verbetering van het milieu en het platteland

De maatregelen van As 2 van het POP2 hadden tot doel het milieu en het platteland te verbeteren door:

- Het verhogen van het duurzaam gebruik van landbouwgrond; en
- Bos zoveel mogelijk functies laten vervullen.

In het POP2 waren diverse maatregelen voorzien om de genoemde doelstellingen te bereiken:

- Maatregel 212: Betalingen voor natuurlijke handicaps, andere dan berggebieden;
- Maatregel 214: Agromilieubetalingen;
- Maatregel 216: Niet-productieve investeringen (verdroging);
- Maatregel 221: Eerste bebossing van landbouwgrond.

De maatregelen waren daarmee vooral gericht op het creëren/behouden van goede condities voor de natuur, zoals het tegengaan van verdroging (maatregel 216) en het creëren van gunstige habitats, vooral ook waar landbouwgebieden in of bij natuurgebieden liggen.

Financieel

Totaal is aan As 2 ca. € 766 mln. uitgegeven. De bijdrage vanuit de Europese Unie aan As 2 bedroeg ca. € 221 mln. Op basis van de analyse van de uitgaven blijkt dat het gehele EU-budget voor As 2 is uitgegeven. De Nederlandse overheid heeft € 541 mln. aan cofinanciering gegeven. Er was nauwelijks cofinanciering door het de particuliere sector. Dit heeft te maken met het feit dat deze maatregelen primair als financiële bijdragen voor de agrariërs waren ingericht.

Effecten van de maatregelen onder As 2: beperkte bijdrage aan landschap en herstel biodiversiteit, weidevogelstand ging achteruit

De maatregelen onder As 2 droegen beperkt positief bij aan het landschap en het herstel van biodiversiteit. De inzet was versnipperd en de maatregel voor het agrarisch natuurbeheer gebaseerd op individuele contracten bleek uiteindelijk weinig effectief in het beschermen van weidevogels en andere kwetsbare soorten.

Bij As 2 zijn er diverse maatregelen waarvan de output aanzienlijk hoger was dan was beoogd. Een voorbeeld daarvan is het aantal bedrijven dat steun ontving voor landbouw in moeilijke natuurlijke omstandigheden, zoals veenweidegebieden. Hier werd de streefwaarde meer dan twee keer overschreden. **Het aantal bedrijven dat agromilieusteun ontving, haalde niet de streefwaarde**, maar de bedrijven met contracten zijn relatief groot. Hierdoor overschreed het aantal hectaren dat onder de regeling viel de streefwaarde ruimschoots.

De maatregelen onder As 2 droegen beperkt positief bij aan met name biodiversiteit en landschap. Maatregel 212 (handicaps) droeg vooral bij aan behoud van landschap. Maatregel 214 (agromilieubetalingen) droeg met name bij aan biodiversiteit en landschap, beide streefwaarden werden ruimschoots gehaald. Uit de analyse komt naar voren dat **het agrarisch natuurbeheer uit de programmaperiode weinig effectief was in het beschermen van weidevogels** en andere kwetsbare soorten. Maatregel 216 (verdroging) heeft met name bijgedragen aan de verbetering van de waterhuishouding en -kwaliteit, wat positief was voor de biodiversiteit. Maatregel 221 (bosbouw)

had tenslotte weinig output, waardoor de bijdrage aan het tegengaan van klimaatverandering van deze maatregel zeer beperkt was.

3.3 Evaluatie As 3 De leefkwaliteit en diversificatie van de plattelandseconomie

De maatregelen van As 3 van het POP 2007-2013 waren primair gericht op:

- Het economische draagvlak verbreden, het ondernemerschap stimuleren, het aanbod van werkgelegenheid vergroten en verbreden en de multifunctionaliteit van het landelijk gebied bevorderen;
- Toegankelijkheid en multifunctionaliteit van het landelijk gebied vergroten en de cohesie tussen platteland en stad versterken.

In het POP2 waren diverse maatregelen voorzien om de genoemde doelstellingen te bereiken:

- Maatregel 311: Diversificatie naar niet-agrarische activiteiten;
- Maatregel 312: Oprichting en ontwikkeling van micro-ondernemingen;
- Maatregel 313: Bevordering van toeristische activiteiten;
- Maatregel 321: Basisvoorziening voor de economie van de plattelandsbevolking;
- Maatregel 322: Dorpsvernieuwing en –ontwikkeling;
- Maatregel 323: Instandhouding en opwaardering van het landelijke erfgoed;
- Maatregel 341: Verwerving van vakkundigheid, dynamisering en uitvoering.

De mix van maatregelen onder As 3 was zeer groot en varieert van subsidie voor installaties voor verwerking van biogas tot de aanleg van fietspaden voor recreanten.

Financieel

Totaal is aan As 3 circa €570 mln. uitgegeven. De bijdrage vanuit de Europese Unie aan As 3 bedroeg ca. € 148 mln. Op basis van de analyse van de uitgaven blijkt dat het gehele EU-budget voor As 3 is uitgegeven. De nationale overheid heeft € 150 mln. aan cofinanciering gegeven en de bijdrage van de particuliere sector is op €270 mln. geraamd.

Effecten van de maatregelen onder As 3: succes was de diversificatie van de plattelandseconomie

As 3 laat qua output een vrij gelijkmatig positief beeld zien, zeker in vergelijking tot de Assen 1 en 2. Voor de meeste maatregelen zijn de streefwaarden voor wat betreft het aantal projecten (nagenoeg) gehaald. Het totaal investeringsvolume bleef echter wat achter bij het aantal projecten. Uit de interviews bleek dat mede door toedoen van de economische crisis veel projecten voor een lager budget konden worden uitgevoerd. De conclusie is dan ook dat er minder geld diende te worden uitgegeven om de doelstellingen te bereiken dan vooraf werd verondersteld.

De maatregelen onder As 3 droegen positief bij aan de ontwikkeling van de niet-agrarische toegevoegde waarde in de plattelandsregio's (overigens niet per sé bij de begunstigden voor de maatregel). De maatregelen onder As 3 hebben daarnaast bijgedragen aan het creëren van een meer diverse economische structuur van de regio's en dat leidde tot het behoud en creatie van banen in de ondersteunde plattelandsregio's.

3.4 Evaluatie As 4 de Leader-aanpak

De maatregelen van As 4 van het POP2, de Leader-aanpak, waren primair gericht op:

- Bijdragen aan de inhoudelijke doelstellingen van de assen 1, 2 en vooral As 3;

- Verbeteren van het bestuurlijk draagvlak / bestuurlijke vernieuwing;
- Het mobiliseren van het endogene ontwikkelingspotentieel in het gebied.

Leader was in de programmaperiode een experimenteel programma voor het platteland waarmee sociaaleconomische impulsen op gebiedsniveau werden gegeven door middel van financiering van lokale initiatieven. Initiatiefnemers van Leader-projecten konden private partijen, plaatselijke verenigingen en lagere overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) zijn.

In het POP2 waren diverse maatregelen voorzien om de genoemde doelstellingen te bereiken:

- Maatregel 41: Invoering Leaderbenadering en plaatselijke groepen;
 - Maatregel 411: Aansluitend bij As 1. Verbetering van het concurrentievermogen van de landbouwsector;
 - Maatregel 412: Aansluitend bij As 2. Milieu- en landbeheer;
 - Maatregel 413: Aansluitend bij As 3. Leefkwaliteit en diversificatie;
- Maatregel 421: Uitvoering van samenwerkingsprojecten;
- Maatregel 431: Beheer van de plaatselijke groep, verwerving van vakkundigheid en dynamiseren van het gebied.

Financieel

Totaal is aan As 4 circa € 172 mln. uitgegeven. De Europese Unie, de Nederlandse overheid en de particuliere sector betaalden elk € 57 mln. Ongeveer 85% van het budget is naar maatregel 413 voor het verbeteren van de leefkwaliteit en diversificatie op het platteland gegaan. Op basis van de analyse van de uitgaven blijkt dat vrijwel het gehele EU-budget voor As 4 is uitgegeven.

Effecten van de maatregelen onder As 4: Sociale cohesie gegroeid

De output van As 4 laat een divers beeld zien. **Van de belangrijkste maatregel (413 verbetering leefkwaliteit) is de streefwaarde ruim behaald (134%).** Aan de andere kant werd van maatregel 412 slechts 23% van de streefwaarde behaald. Hiervoor bedroeg de publieke investering echter minder dan € 1 mln.

Het belangrijkste resultaat is dat **er met de Leader-aanpak 30 plaatselijke groepen zijn bereikt.** Hiermee bleef het resultaat iets achter bij de streefwaarde van 35. **In bijna driekwart van de Leader-projecten zijn nieuwe netwerken ontstaan. Ook hebben de Leader-projecten bijgedragen aan sociale cohesie.** Het aandeel private investeringen en de grote inzet van vrijwilligers laten zien dat levende en actieve netwerken zijn ontstaan. **In een groot deel van de Leader-projecten is de aangegane samenwerking na afloop van het project blijven bestaan.**

De bijdrage aan diversificatie is goed zichtbaar in de resultaten van de projecten, zoals kleinschalige verkoop van streekproducten en toename van toerisme en recreatie. De bijdrage van de Leader-aanpak aan de werkgelegenheid en de toegevoegde waarde zijn niet goed te bepalen. Er zijn goede voorbeelden van Leader-projecten die hebben geleid tot werkgelegenheid in de regio doordat gebundelde investeringen in een gebied leiden tot groei van toeristen en banen in die sector.

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 85-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO₂-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO₂-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas