

Ex post Evaluatie POP2 2007-2013

Eindrapportage

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

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	7
1 Inleiding	11
1.1 Doel van de ex post evaluatie	11
1.2 Structuur van het rapport	11
2 Evaluatiecontext	13
2.1 Beleidsdoelstellingen	13
2.2 Veranderingen in het programma	13
2.3 Monitoring	14
2.4 Inzet van middelen	15
2.5 Veranderingen in de context	17
2.5.1 De relatie van POP2 met de impactindicatoren	17
2.5.2 Belangrijke ontwikkelingen met invloed op de impactindicatoren	18
2.5.3 Gevolgen van de context voor de assen	22
3 Methodologie	25
3.1 Inleiding	25
3.2 De vier bronnen	25
3.2.1 Analyse financiële gegevens en indicatoren	25
3.2.2 Deskresearch	25
3.2.3 Interviews	26
3.2.4 Enquête	26
3.3 Begeleiding en input klankbordgroep	26
4 Uitkomsten evaluatie per as	27
4.1 Inleiding	27
4.2 As 1 Verbetering concurrentievermogen	27
4.2.1 Input	28
4.2.2 Output	29
4.2.3 Resultaat	31
4.2.4 EU-evaluatievragen	32
4.3 As 2 Verbetering van het milieu en het platteland	33
4.3.1 Input	33
4.3.2 Output	34
4.3.3 Resultaat	35
4.3.4 EU-evaluatievragen	37
4.4 As 3: De leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie	37
4.4.1 Output	39
4.4.2 Resultaat	40
4.4.3 EU-evaluatievragen	41
4.5 As 4 Uitvoering van de Leader-aanpak	42
4.5.1 Input	42
4.5.2 Output	43
4.5.3 Resultaat	45
4.5.4 EU-evaluatievragen	46

4.6 Impact	48
5 Beantwoording EU-evaluatievragen op programmaniveau	57
6 Lessen voor POP3	67

Management Samenvatting

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 Doel van de ex post evaluatie

Voor u ligt de eindrapportage evaluatie van het Nederlandse PlattelandsOntwikkelingsProgramma 2 (POP2). Deze ex post evaluatie geeft inzicht in de manier waarin de beschikbare middelen van POP2 zijn besteed en in welke mate dit effectief en efficiënt is gebeurd. Daarnaast wordt in deze evaluatie gekeken naar de socio-economische impact van het programma en de behaalde resultaten op de nationale doelstellingen. In de evaluatie worden succes- en faalfactoren bij de implementatie van het programma geïdentificeerd aan de hand van de door de Europese Unie geformuleerde evaluatievragen. De evaluatie is zoveel als mogelijk een kwantitatieve beoordeling. Doel van deze ex post evaluatie is om te leren voor POP3, waarvan de uitvoering al is begonnen.

1.2 Structuur van het rapport

Het rapport volgt de aanbevolen gemeenschappelijke structuur van de evaluatieverslagen zoals voorgesteld door de Europese Commissie¹:

- Management samenvatting;
- Inleiding (doel van de evaluatie en structuur van het rapport);
- Evaluatiecontext (beknopte informatie over de context van het programma, beschrijving van het evaluatieproces, korte schets van eerdere evaluaties in verband met het programma);
- Methodologie (toelichting op de evaluatieopzet en de gebruikte methoden);
- Uitkomsten van de evaluatie per as;
- Beantwoording van de EU-evaluatie vragen;
- Lessen voor POP3.

Aan dit hoofd rapport zijn de volgende bijlagerapporten toegevoegd die meer in detail op een aantal aspecten van de ex post evaluatie ingaan:

- Bijlagerapport Methodologie, waarin in detail de methodologische basis van de evaluatie wordt uiteengezet;
- Bijlagerapport Evaluatie per maatregel, waarin in detail de uitkomsten van de evaluatie per maatregel zijn beschreven.

¹ Guidelines for the ex post evaluation of 2007 – 2013 RPD's.

2 Evaluatiecontext

2.1 Beleidsdoelstellingen

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.

2.2 Veranderingen in het programma

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.

Veel van de wijzigingen in het programma waren gericht op verschuiving van het budget. In de communicatie met de Europese Commissie werd als argument daarvoor gebruikt:

“Als algemene rechtvaardiging geldt bij de voorgestelde verschuiving van middelen dat deze gericht zijn op volledige besteding van het ELFPO-budget 2007-2013. Gelet op de voortgang van de uitvoering is aanpassing van de budgetverdeling noodzakelijk. De budgetverdeling wordt aangepast aan de tot op

heden daadwerkelijk gerealiseerde uitgaven en de verwachting omtrent het toekomstige uitgavenritme. Voor vrijwel het gehele ELFPO-budget 2007-2013 zijn verplichtingen aangegaan en op meerdere maatregelen is sprake van overprogrammering (meer verplichtingen aangegaan dan formeel op die maatregel aan middelen beschikbaar is), alles gericht op het bereiken van volledige uitputting van het beschikbare ELFPO-budget met behoud van de in de Nationale Plattelands Strategie geformuleerde doelstellingen. (...) De achterblijvende realisatie wordt voor een belangrijk deel nog altijd (mede) veroorzaakt door de economische crisis.”²

De aanpassing van de streefwaarden voor de output en het resultaat had twee belangrijke oorzaken:

- **Verandering in het beleid** en het budget van de Europese Commissie. In 2008 is het Health Check-besluit genomen en dat leidde tot ‘Nieuwe Uitdagingen’ en aanvullend budget. Om die reden zijn de streefwaarden voor een aantal thema’s verhoogd;
- **Verandering in budget.** Voor een aantal maatregelen gold dat het budget is verlaagd ten gunste van een andere maatregel. Daarbij werd de streefwaarde verlaagd.

De evaluator stelt vast dat de financiële sturing gericht op uitputting van het budget een belangrijke lijn in de uitvoering van het programma was. Het is een prestatie van formaat dat het budget van ca. € 590 mln. aan Europees geld is uitgegeven aan goedgekeurde maatregelen in het programmadocument. De uitvoering van deze maatregelen in het Nederlandse platteland ten goede gekomen en er is geen budget op de plank blijven liggen.

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. De budgetten van de maatregelen zijn met regelmaat aangepast om zo in te spelen op verandering in de uitvoering, bijvoorbeeld door meer aanvragen voor projecten binnen een bepaalde maatregel te kunnen financieren. Bij deze financiële sturing werd relatief minder aandacht besteed aan de ernst van de problematiek en het probleemoplossend vermogen van de maatregelen. De Europese Commissie heeft de aanpassing van de streefwaarden echter met de notificaties goedgekeurd. De oorspronkelijke waarden van de verschillende doelen zijn ook weergegeven in de verschillende tabellen in dit rapport.

2.3 Monitoring

In het programmadocument POP2 (versie 17) is over monitoring opgenomen:

“Op basis van de uitgevoerde projecten zal gegevensverzameling plaatsvinden ten behoeve van de indicatoren op output-, resultaats- en impactniveau. In een uitvoeringsprotocol tussen verantwoordelijke instanties en betaalorgaan worden procedureafspraken gemaakt over de te leveren informatie en de wijze van opslag van gegevens. Algemeen geldt dat voor evaluatie en monitoring waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande monitoringprogramma’s en geautomatiseerde systemen.”

De evaluator constateert dat voor alle output- en resultaatsindicatoren monitorprotocollen beschikbaar zijn. Dat wil niet zeggen dat op alle hoofd-0 en sub indicatoren is gemonitord. Een voorbeeld hiervan is maatregel 111 Beroepsopleiding en Voorlichting. Daar is een streefwaarde

² Notificatie van het plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2007 – 2013, 24 juni 2014 Nummer notificatie: 2014 – 1.

opgesteld voor het aantal deelnemers dat een opleidingsactiviteit op het gebied van landbouwsector met succes heeft beëindigd. Dat is gemonitord. Er was tevens een uitsplitsing van dit thema voorzien naar het aantal gevolgde trainingen/opleidingen, het aantal deelnemers demonstratieprojecten en het aantal deelnemers geen praktijknetwerken. Daar zijn specifieke streefwaarden voor geformuleerd, maar daarop is niet gemonitord. Dat heeft tot gevolg dat de evaluator voor deze deelaspecten geen oordeel kan geven over de mate van realisatie en hiermee de effectiviteit van de ingezette maatregel.

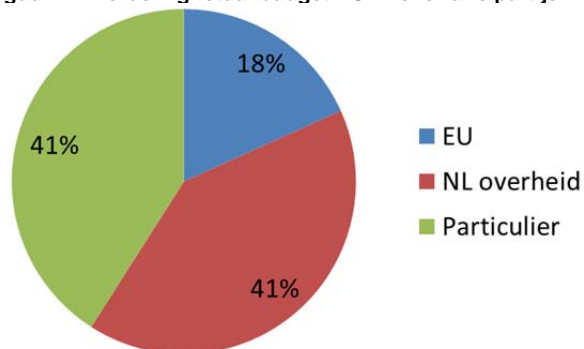
2.4 Inzet van middelen

Besteding van de middelen

In de programmaperiode (met 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 Nederlandse overheid met circa € 1.325 mln.³

Uitgaande van de genoemde bijdragen van de drie partijen, was de verdeling als volgt: EU 18%, Nederlandse overheid 41% en particulieren 41%.

Figuur 2.1 Verdeling totaal budget POP2 over drie partijen



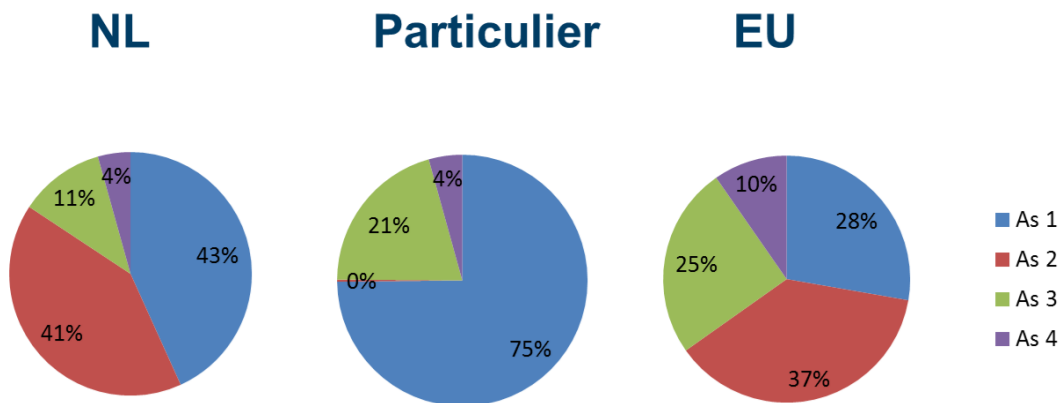
De verdeling van de middelen gezien vanuit de drie betrokken partijen wordt weergegeven in tabel 2.1.

Tabel 2.1 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

³ Bij enkele maatregelen heeft monitoring van het particuliere investeringsvolume plaatsgevonden en bleek er minder geïnvesteerd te zijn dan vooraf was beoogd.

Figuur 2.2 Verdeling totaal budget POP2 over drie partijen en vier assen



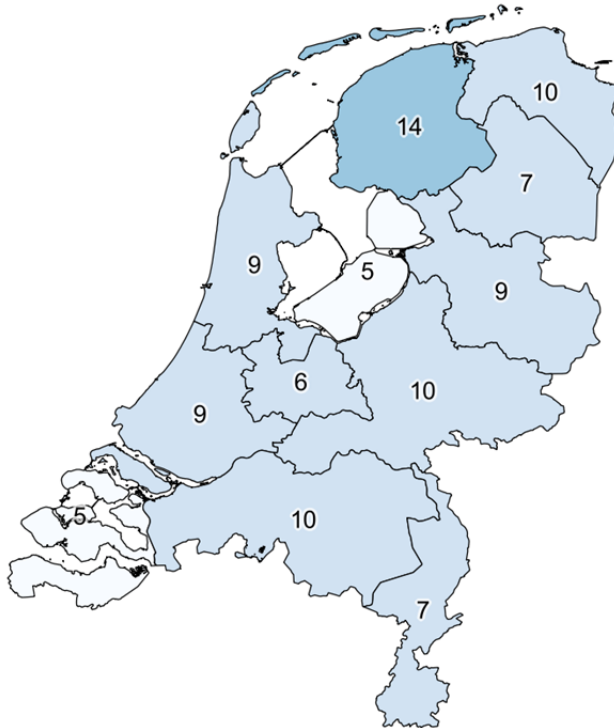
Uit de verdeling van middelen per as per partij kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- 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.

Uit de regionale verdeling van het EU-budget over de provincies (zie figuur 2.3) 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 2.3 Regionale verdeling van het EU-budget over de provincies



2.5 Veranderingen in de context

Veranderingen binnen de programmaperiode

Tussen 2007 en 2013 hebben zich verscheidene ontwikkelingen voorgedaan die van invloed waren op de ontwikkeling van het platteland. Er is een contextanalyse gemaakt, waarin een aantal trends en ontwikkelingen in de periode van POP2 in beeld is gebracht. Die veranderingen zijn vervolgens vertaald naar mogelijke effecten op de resultaten per as en die van een aantal specifieke maatregelen. Een basis van de contextanalyse waren de voor POP2 en POP3 uitgevoerde SWOT-analyses en andere publicaties van onder andere het PBL en het LEI over (sociaaleconomische) trends op het platteland.

2.5.1 De relatie van POP2 met de impactindicatoren

Vanuit de Europese Commissie zijn zeven indicatoren voor de impact van het POP2 bepaald. Drie van deze impactindicatoren betreffen macro-economische grootheden, namelijk de groei van de economie, de werkgelegenheid en de arbeidsproductiviteit. De andere vier hebben betrekking op milieu- en natuurthema's: biodiversiteit, grond met hoge natuurwaarde, waterkwaliteit en tegengaan klimaatverandering. De score van Nederland op deze impactindicatoren is in beeld gebracht zowel aan het begin als aan het einde van de programmaperiode, zie daarvoor paragraaf 4.6 over Impact.

Het is de opzet van het POP2 om positief bij te dragen aan alle zeven impactindicatoren. Door bijvoorbeeld de maatregelen van As 1 is het de bedoeling dat het ondernemerschap en het innovatieve vermogen van de agrarische sector wordt versterkt. Dat zou moeten leiden tot een verbetering van productiemethoden, nieuwe producten en een beter concurrentievermogen van de landbouwsector. Via dit beleid draagt dat uiteindelijk bij aan de economische groei, de werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit.

Naast het beleid van het POP2 zijn er echter ook andere factoren van invloed op de impactindicatoren. Een aantal belangrijke daarvan is:

- Macro-economische ontwikkelingen op internationale schaal met een doorwerking in Nederland;
- Europees beleid op diverse thema's, waaronder internationale handel, monetair beleid, klimaatbeleid en het gemeenschappelijke landbouwbeleid;
- Nationaal beleid op diverse thema's, waaronder het ruimtelijk-economische beleid, arbeidsmarktbeleid, het innovatiebeleid en het milieu-, natuur- en klimaatbeleid;
- Ontwikkelingen in de economische sectoren zelf (industrie, diensten, landbouw) in Nederland t.o.v. internationale concurrenten. N.B. De primaire landbouwsector heeft een aandeel van 2 à 3% in de nationale werkgelegenheid;
- Demografische ontwikkelingen;
- Ontwikkelingen in het stedelijke gebied van Nederland (het POP2 richt zich alleen op het platteland).

Al die factoren zijn van invloed op bijvoorbeeld de economische groei van ons land. Idealiter zou het gewenst zijn om bij de impactindicatoren het effect van het POP2 apart te kunnen beschouwen, onafhankelijk van alle andere invloeden op de zeven impactindicatoren. Daar is echter geen methodiek voor beschikbaar. In deze paragraaf wordt daarom een aantal belangrijke trends en ontwikkelingen kwalitatief beschreven, die invloed hebben op de impactindicatoren. Dat maakt het mogelijk om gevoel te krijgen voor de concrete bijdrage van het POP2 aan deze impactindicatoren op een hoog abstractieniveau en de bijdrage van andere ontwikkelingen daaraan. In het programmadocument van POP2 staat daarover het volgende:

“De inzet van het POP kan hieraan in veel gevallen overigens niet meer dan een relatief bescheiden bijdrage leveren, omdat de invloed van andere factoren dan subsidieverlening door de overheid vaak veel groter is op het uiteindelijke presteren van individuele bedrijven, van sectoren in de landbouw en van de landbouw als geheel.” “Ook de ex-ante evaluator komt tot de conclusie dat het weinig realistisch is om streefwaarden te formuleren voor de impact van het POP op niveau van Nederland, aangezien het gaat om een qua budget beperkte interventie voor slechts een deel van het grondgebied die ook nog eens verdeeld is over een brede waaier van projecten met uiteenlopende doelstellingen.”

Het POP2 2007-2013 is opgesteld mede op basis van een economische verwachting voor deze periode.

2.5.2 *Belangrijke ontwikkelingen met invloed op de impactindicatoren*

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

- Economie en arbeidsmarkt;
- Demografie;
- Natuur en landschap.

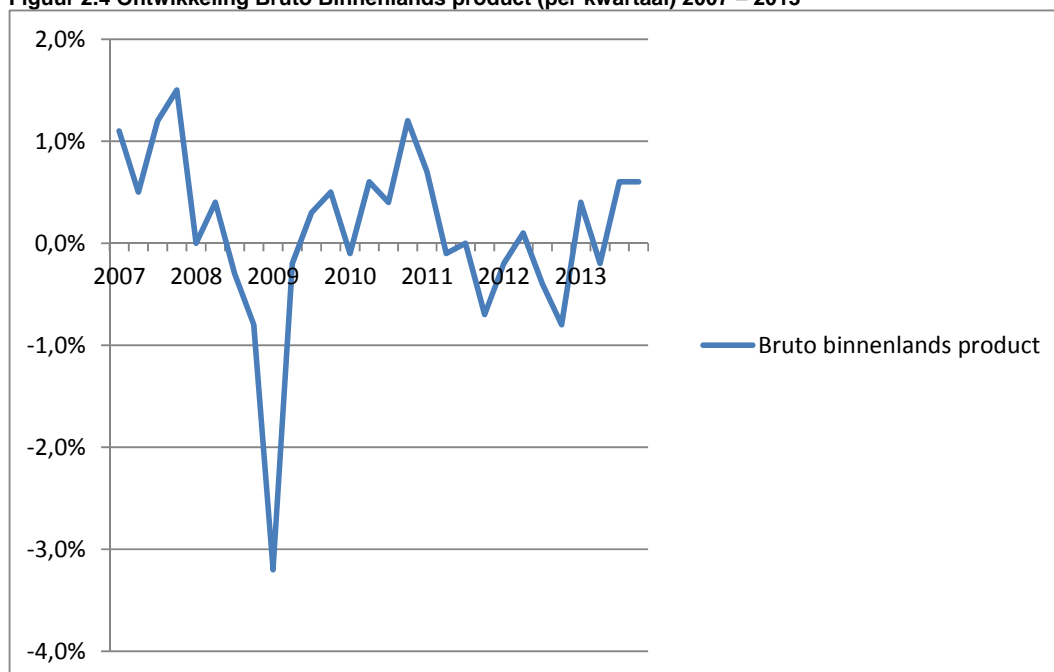
Economie en arbeidsmarkt: Grootste crisis sinds de jaren '30 van de vorige eeuw

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. Het jaar 2007 was voor Nederland nog een economisch voortvarend jaar met een groei van 3,7%. Het leeglopen van de bubbel op de Amerikaanse huizenmarkt medio 2008 kwam voor velen dan ook als een verrassing. Toch bleef de economische groei dat jaar nog steken net onder de 2%, waarna het in 2009 een vrije val maakte naar -3,8%. Dit beeld past in het wereldwijde patroon waarbij er een einde kwam aan een periode van hoogconjunctuur. Financiële instellingen over de gehele wereld

kwamen in de problemen door complexe pakketten van samengestelde hypotheekleningen, die waardeloos bleken te zijn. De bereidheid van banken om elkaar en overheden geld te lenen nam af. Het ingrijpen van overheden was nodig om financiële instellingen overeind te houden en het vertrouwen in de financiële markten daalde tot een dieptepunt: de kredietcrisis was een feit.

Via verschillende kanalen kwamen de problemen van de financiële sector bij de rest van de economie terecht. Ten eerste werd kredietverlening vanuit banken beperkter, waardoor er te weinig geld beschikbaar was voor grote en kleine ondernemingen en consumenten. Ten tweede werd de vermogenspositie van bedrijven en overheden aangetast, waardoor de neiging tot sparen toenam. Dit veroorzaakte vervolgens een verdere daling in de prijzen van vastgoed, aandelen en obligaties. Ten derde hadden de problemen in de financiële sector een negatief effect op het vertrouwen in de economie. Het producenten- en consumentenvertrouwen nam af waardoor de economie tot stilstand kwam. Tot aan 2013 bleef de Nederlandse economie kwakkelen, met een groei tussen de -1% en 1%.⁴

Figuur 2.4 Ontwikkeling Bruto Binnenlands product (per kwartaal) 2007 – 2013



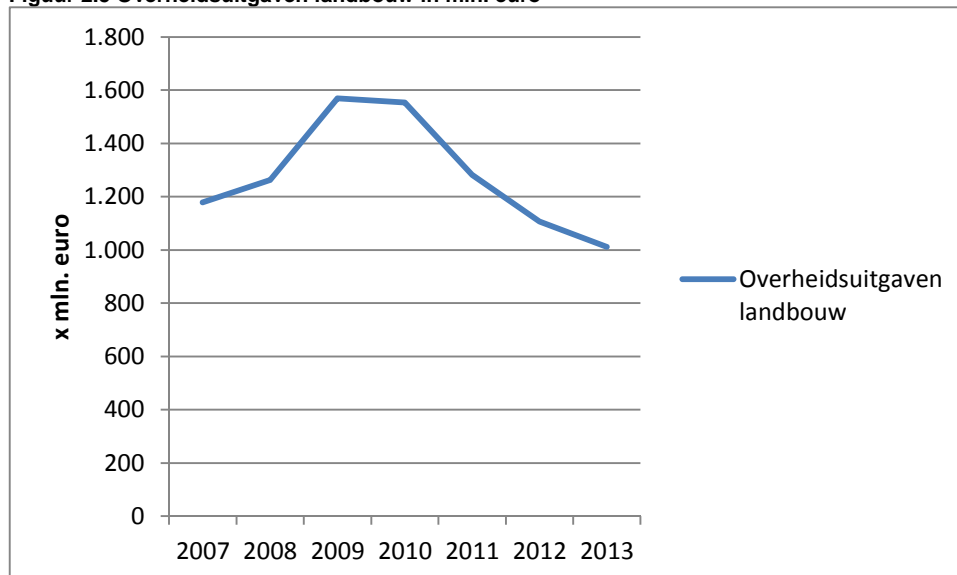
Bron: CBS, bewerking Ecorys.

Het redden van de financiële sector sloeg in de periode 2009-2011 een flink gat in de rijksbegroting. Het Nederlandse begrotingstekort liep in 2009 op tot ruim 5% van het BBP. In dit kader is door de Rijksoverheid een aantal werkprogramma's ontwikkeld om de overheidsuitgaven te verlagen. Voor landbouw waren met name de werkgroepen 'Energie en milieu' en 'Leefomgeving en Natuur' relevant. Waar in 2007 nog €1,2 mld. van de Nederlandse overheid naar de landbouwsector ging, liep dit aanvankelijk op tot bijna €1,6 mld. in 2009, maar werd dit door met bezuinigingen teruggebracht naar iets meer dan €1 mld. in 2013.⁵

⁴ CBS 2012.

⁵ Bron: CBS Statline: COFOG, overheidsuitgaven 4.2 Landbouw, bosbouw, visserij en jacht.

Figuur 2.5 Overheidsuitgaven landbouw in mln. euro



Bron: CBS, bewerking Ecorys.

Gevolgen voor de agrarische sector

Onder invloed van de economische crisis daalde de wereldhandel in 2009 met ongeveer 15% (CPB). Omdat export goed was voor 70% van de toegevoegde waarde in de Nederlandse agro-sector, was deze bijzonder kwetsbaar voor fluctuaties hierin.⁶ De wereldhandel heeft zich in de periode 2010-2013 weer hersteld naar het niveau van 2007. De groei van de wereldhandel die relevant is voor Nederland, waar niet-relevante sectoren uitgefilterd zijn, liet in de periode 2010-2013 een gemiddelde groei zien van 4,5%.⁷

Voor veel land- en tuinbouwbedrijven betekende de economische crisis van de jaren 2007-2010 een forse inkomensdaling. Door de matige liquiditeitspositie hebben veel bedrijven zich in deze periode primair gericht op het overeind houden van hun bedrijf, in plaats van zich te richten op investeringen voor de toekomst. Toch is vanaf 2010 de bruto productie van de agrarische sector in Nederland weer toegenomen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door hogere prijzen voor landbouwgoederen. Daarmee steeg het gezamenlijk inkomen van de agrarische sector naar € 2,3 miljard in 2012, het hoogste in vijf jaar.⁸

Arbeidsmarkt

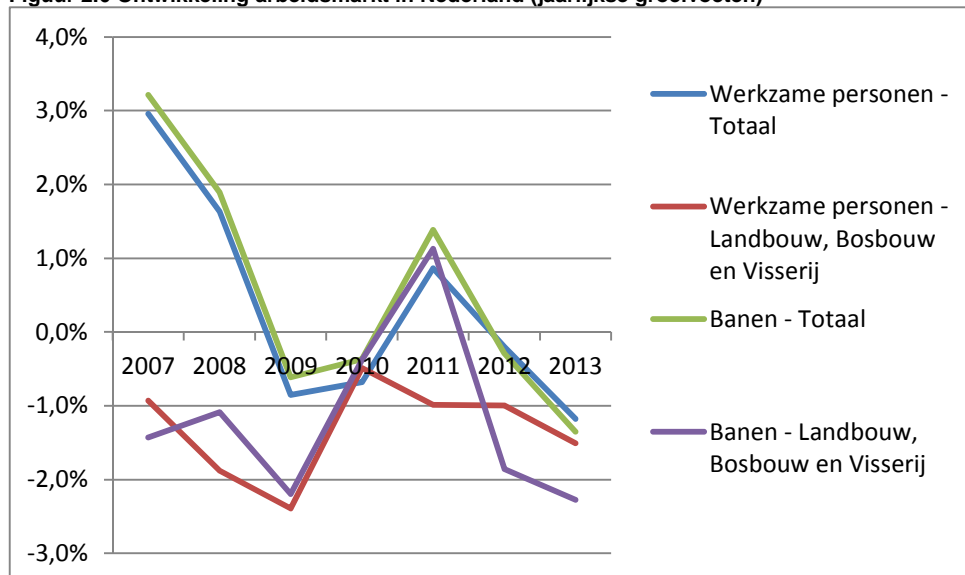
De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in Nederland zijn in de onderstaande grafiek weergegeven. Het totaal van werkzame personen en het aantal banen is over de periode 2007-2013 netto vrijwel constant gebleven. Na groei in de eerste jaren trad vanaf 2009 een krimp op (met uitzondering van 2011).

⁶ LEI Wageningen 2009.

⁷ Landbouweconomisch bericht 2014, Wageningen Universiteit.

⁸ LEI agrimonitor December 2012.

Figuur 2.6 Ontwikkeling arbeidsmarkt in Nederland (jaarlijkse groeivoeten)



Bron: CBS, bewerking Ecorys.

Het aantal werkzame personen in de landbouw, bosbouw en visserij daalde in de periode 2007-2013. Het aantal banen in de agrarische sector nam in deze periode jaarlijks af met uitzondering van 2011, toen de groei 1,1% bedroeg. Het aantal banen in de landbouw, bosbouw en visserij nam netto af met 18.000; een daling van zo'n 6%. Dit staat in contrast met het totale aantal banen in Nederland dat in die periode nagenoeg gelijk is gebleven.

Demografie

In de vorige eeuw was er een trek uit de steden naar groeikernen en het platteland. Op het platteland werden meer kinderen geboren dan in de stad. Jongeren met een kinderwens vertrokken vaak na hun opleiding naar het platteland om een gezin te stichten.

In de jaren negentig kantelde dit beeld. Door het grotestedenbeleid en een gerichte wijkaanpak werden de steden aantrekkelijker gemaakt. In de periode 2007-2013 steeg het aantal geboortes in de Nederlandse steden ten opzichte van het platteland.⁹ Dit heeft een aantal oorzaken. Ten eerste vestigden migrantengezinnen zich vaak in de stad en waren zij in het algemeen kinderrijker. Maar ook de stedenbouw werd aangepast aan jonge gezinnen, met Vinex-wijken aan de rand van de stad.

Tegelijkertijd zagen veel plattelandsgemeenten jongeren vertrekken in de richting van de stad, waardoor een aantal krimpregio's ontstond aan de randen van ons land. De belangrijkste daarvan zijn Noordoost-Groningen, Zuid-Limburg en Zeeuws Vlaanderen. Groei van ouderen en afname van jongeren is in deze regio's duidelijk waarneembaar.¹⁰ De trend van een groei van ouderen en afname van jongeren is in de meer centrale delen van het platteland, waaronder de zogenaamde *biblebelt*, overigens niet zichtbaar. Daar is nog geen sprake van krimp en zijn in lijn met de orthodox gereformeerde volksgeest nog grote gezinnen.

Verduurzaming en natuurbeleid

Met het uitbrengen van zijn film 'An Inconvenient Truth' bracht Al Gore in 2006 klimaatverandering bij het grote publiek op het netvlies. De discussie over klimaatverandering was voorheen erg academisch en hypothetisch van aard, maar werd met deze film vatbaarder én zichtbaarder. Het

⁹ Planbureau voor de leefomgeving 2012.

¹⁰ PBL en CBS, Regionale bevolkings- en huishoudensprognose, 2013.

klimaatakkoord van Parijs, gesloten in het voorjaar van 2016, is dan ook een gevolg van het groeiende publieke bewustzijn omtrent de urgentie van dit probleem.

De gevolgen van klimaatverandering zijn reeds kenbaar en ook in Nederland waar te nemen. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in 2012 de effecten van klimaatverandering in Nederland in kaart gebracht. Hierin kwam een aantal opvallende effecten voor de agrarische sector naar voren:

- Ten eerste zou klimaatverandering een relatief positief effect kunnen hebben, in verhouding tot de zeer negatieve gevolgen in mediterrane landen, waar verwoestijning plaatsvindt. Deze effecten op de Nederlandse economie verschillen sterk tussen verschillende bedrijfstypen, afhankelijk van hoe gevoelig de bedrijfsvoering is voor de gevolgen van klimaatverandering. De schade voor de Nederlandse agrarische sector wordt voornamelijk veroorzaakt door extreem weer: verlate vorst, piek- en hagelbuien;
- Daarnaast vergroot klimaatverandering de bestaande opgaven op het gebied van waterbeschikbaarheid, wateroverlast en verzilting. Dit geldt met name voor het laag gelegen deel van Nederland;
- Ook neemt de kans op ziektes toe en vormen natuurlijke vijanden frequenter een probleem. Ook hierbij geldt: hoogwaardige intensieve vormen van landbouw zijn vaak minder gevoelig voor de effecten van klimaatverandering dan open teelt en grondgebonden landbouw;¹¹
- De uiteindelijke conclusie is dat de onzekerheden over de effecten van klimaatverandering groot zijn; er moet nog veel onderzoek gedaan worden om dit gebrek aan kennis op te vullen. Ook is de onzekerheid over sociaaleconomische ontwikkelingen van groot belang om de marktvraag naar landbouwproducten te bepalen.

In de programmaperiode vond een grote aanpassing plaats van het natuur- en landschapsbeleid door decentralisatie, gepaard gaande met een omvangrijke bezuiniging. Ook werd een andere aanpak gekozen voor de Ecologische Hoofdstructuur. En het Investeringsbudget Landelijk Gebied werd in 2012 beëindigd, terwijl middelen, met de nodige bestuurlijke schermutselingen tussen Rijk en provincies, deels werden gedecentraliseerd. Dit leidde tot onzekerheid in het veld over het belang dat de overheid hecht aan natuur en landschap met als gevolg stagnatie in de uitvoering van het beleid. Eind 2012 werd bij de kabinetsformatie het natuurbeleid geïntensiverd en zijn hiervoor extra middelen ingezet.

Aanpassingen in het Europese beleid voor de landbouw

Gedurende de periode 2007-2013 was het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie van kracht. Twee belangrijke aanpassingen in die beleid waren het afbouwen van de melkquota met het volledig afschaffen van de melkquota in april 2015 en het Health Check-besluit met een intensivering van het plattelandsbeleid. Verder heeft de Europese Commissie in 2013 besloten geen exportsubsidies meer te verstrekken voor vlees, omdat de situatie op deze Europese markt stabiel en goed werd geacht. Het op nul zetten van deze subsidies sloot aan bij het Nederlandse standpunt, en werd bekrachtigd in het WTO handelsakkoord van 2013. Na 2013 is tevens een nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie vastgesteld.

2.5.3 Gevolgen van de context voor de assen

As 1: verbetering concurrentievermogen landbouwsector

Met de maatregelen die onder As 1 zijn opgenomen, wilde Nederland de fysieke uitrusting en ruimtelijke structuur van de landbouw verbeteren (1), beter voldoen aan de maatschappelijke randvoorwaarden op het gebied van milieu, waterbeheer, voedselkwaliteit, diergezondheid en dierenwelzijn (2) en het ondernemerschap en innovatieve vermogen van de agrarische sector

¹¹ PBL, Effecten van klimaatverandering, 2012.

(verder) versterken (3). Alle landbouwbedrijven op de mondiale markt hebben met de economische crisis te maken gehad en de concurrentie nam toe. De Nederlandse agrarische sector heeft het in die moeilijke omstandigheden redelijk goed gedaan. "Het inkomen in de landbouw vertoont fluctuaties van jaar op jaar, afhankelijk van de schommelingen in het aanbod en de prijzen van landbouwproducten. Sinds 2005 beweegt het factorinkomen in de landbouw zich in een marge van 20% rond het niveau van 2005, waarbij de inkomens er de laatste jaren door de gunstige prijsontwikkeling op de wereldmarkt wat vaker boven liggen dan eronder (CCI25)."¹² Als gevolg van de crisis zijn de aanneemsommen drastisch verlaagd, waardoor veel projecten goedkoper konden worden uitgevoerd dan voor 2007 was ingeschat.

As 2: verbetering van het milieu en het platteland

Het doel van de maatregelen in As 2 was het verhogen van het duurzaam gebruik van landbouwgrond. Met het plattelandontwikkelingsbeleid stimuleerde de overheid beheerders van landbouwgrond om hun land zodanig te beheren dat natuur, milieu, landschap en klimaat er baat bij hadden. Ten aanzien van de maatregelen voor verbetering van milieu en landschap bleef de verduurzaming van de landbouw (veehouderij) onverminderd actueel. Een contextverandering was de versterkte aandacht voor dierenwelzijn. Het verbeteren van dierenwelzijn (bijvoorbeeld via uitloop/ weidegang) ging vaak gepaard met een hogere milieudruk (per productie eenheid), wat een afweging moeilijk maakte. De verbetering van het milieu en het platteland dreef in ieder geval voor een belangrijk deel op de (stimulerings)bijdragen die door de overheid werden gedaan. De decentralisatie van het natuurbeleid en de daarmee gepaard gaande bezuiniging leidde tot stagnatie in de uitvoering hiervan. Als gevolg van de economische crisis lag bovendien bij bedrijven de nadruk op het waarborgen van een continue bedrijfsvoering en niet zo zeer op het verbeteren van de kwaliteit van het milieu en het platteland.

As 3: de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie

De maatregelen in As 3 beoogden de leefkwaliteit op het platteland te verhogen en de werkgelegenheid te stimuleren door de agrarische sector te verbreden. Bij de verbreding van de economische activiteiten ging het bijvoorbeeld om duurzaam toerisme en recreatie, het aanbieden van kleinschalige locaties voor bedrijfshuisvesting en het investeren in (cultureel) erfgoed. Ten aanzien van de verbetering en diversificatie van economische dragers viel steeds duidelijker waar te nemen dat er regio's ontstonden met krimp van de bevolking (o.a. in Limburg en in het Noorden). Voor het behoud van de leefkwaliteit in deze regio's was het wenselijk om ruimtelijke ordeningsmaatregelen te nemen (aanpassen woningbestand, herbestemmen, etc.) en/of gericht te investeren. Ook hier gold echter dat de overheidsinvesteringen in de programmaperiode onder druk kwamen te staan. Het was daarom een extra opgave om de investeringen die gericht waren op de leefkwaliteit op het platteland en de diversificatie van de plattelandseconomie uit te voeren.

As 4: de uitvoering van de Leader-aanpak.

Leader was één van de communautaire initiatieven van de Europese Commissie. Het was een experimenteel programma voor het platteland waarmee sociaal-economische impulsen op gebiedsniveau konden worden gegeven door middel van financiering van lokale initiatieven. Leader wordt daarom ook wel de kraamkamer voor nieuw plattelandbeleid genoemd. Initiatiefnemers van Leader-projecten kunnen private partijen, plaatselijke verenigingen en decentrale nationale overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) zijn. Zoals hierboven is beschreven, had de conjuncturomslag duidelijke gevolgen voor het landelijk gebied. Zaken als duurzame landbouw, de diversificatie van economische dragers en de ontwikkeling van toerisme en recreatie waren relatief sterk afhankelijk van marktontwikkeling en dus recessiegevoelig. Tegenvallende koopkrachtontwikkeling en onzekerheid beïnvloedden de vraag naar producten en diensten negatief en zorgden ervoor dat geformuleerde doelen niet of minder snel werden bereikt. Met het

¹² Bron: Programmadocument POP3, SWOT-analyse, LEI 2013.

oog op de geconstateerde conjuncturomslag wordt geconstateerd dat de meer economisch getinte maatregelen onder Leader relatief aantrekkelijker werden dan maatregelen met andere doelstellingen.

3 Methodologie

3.1 Inleiding

De methodologie achter het voorliggende ex post evaluatierapport is gebaseerd op de handreiking voor de ex post evaluatie POP2 van de Europese Commissie (EC).¹³ Deze handreiking is veelomvattend en bevat 212 pagina's met richtlijnen en voorbeelden. Wij hebben als evaluatoren hiervan kennis genomen en deze richtlijnen zo goed mogelijk, in zoverre ze van toepassing zijn op de Nederlandse situatie, gehanteerd. Op deze wijze is de kwaliteit gewaarborgd en is het voor de EC mogelijk om vergelijkingen uit te voeren met ex post evaluaties POP2 die in andere lidstaten zijn uitgevoerd.

In de handreiking zijn drie type gemeenschappelijke evaluatievragen opgenomen:

1. 14 evaluatievragen die zijn gericht op het beoordelen van de resultaten van het **totale programma**;
2. 6 evaluatievragen die zijn gericht op het beoordelen van de **bijdrage van afzonderlijke maatregelen**;
3. 4 evaluatievragen die zijn gericht op de bijdrage van **LEADER**.

In voorliggend rapport worden bovenstaande vragen beantwoord per as en voor het totale programma.

3.2 De vier bronnen

Om de bovenstaande evaluatievragen te beantwoorden zijn vier instrumenten gebruikt, die hieronder kort worden toegelicht:

- Analyse financiële gegevens en indicatoren;
- Deskresearch;
- Interviews;
- Enquête.

Voor gedetailleerde informatie is het bijlagenrapport "Methodologie" te raadplegen.

3.2.1 Analyse financiële gegevens en indicatoren

Op basis van jaarverslagen en bij ons bekende datasets en monitors is de financiële analyse uitgevoerd. Hierbij zijn de budgetten die vanuit Europa (het ELFPO-budget) beschikbaar zijn gesteld, inclusief en exclusief de Health Check-middelen geanalyseerd. Uitgangspunt voor de analyse vormden de gebudgetteerde bedragen zoals die in bijlage vier van het programmadocument (versie 17.0) zijn opgenomen. Vervolgens is op basis van de uitgaven (jaarverslagen) de besteding van het budget ingevuld en het percentage benutting budget berekend. De voortgang is als goed beoordeeld wanneer deze 100% bedroeg.

3.2.2 Deskresearch

In de literatuuranalyse zijn verschillende rapporten en deelevaluaties geraadpleegd over onder andere het Investeringsbudget Landelijk Gebied, Vitaal Platteland, de Ecologische Hoofdstructuur

¹³ Guidelines for the ex post evaluation of 2007-2013 RDPs, June 2014.

en de Kaderrichtlijn Water. Tevens is een contextanalyse uitgevoerd over ontwikkelingen in de maatschappij en de betekenis voor het platteland. De financiële uitvoering is geanalyseerd op basis van de jaarverslagen van 2007 tot en met 2015. In de evaluatie is gekeken naar de relaties tussen de input, output en impact van de maatregelen en welke verklaringen daarvoor te geven zijn. Ook zijn in de financiële analyse de programmawijzigingen en de invloed van deze wijzigingen op de streefwaarden betrokken.

3.2.3 Interviews

Per as zijn circa vijf interviews uitgevoerd, aangevuld met vijf interviews voor de aanvullende evaluatievragen. In totaal zijn er 24 interviews uitgevoerd gedurende deze studie. De interviews hebben meer inzicht in de doelbereiking van het programma gegeven. De geïnterviewden zijn allen betrokken geweest bij de uitvoering van het POP2-programma. Een lijst met geïnterviewde personen is in het bijlagerapport Methodologie opgenomen.

3.2.4 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. De betrokken maatregelen in de enquête waren maatregel 121, 125, 214 en 313. Dit waren maatregelen die voor de betreffende assen van grote betekenis waren vanwege de grote financiële omvang ervan.

De bestanden voor de ontvangers van de subsidie (de begunstigden) zijn voor alle maatregelen door RVO.nl verstrekt. Bij maatregel 125 zijn niet de begunstigde organisaties bevestigd (veelal kavelruilorganisaties en overheden), maar zijn de uiteindelijke agrarische deelnemers van de kavelruilacties benaderd. Deze zijn achterhaald door middel van gegevens van de Stichting Effectief Verkavelen in Gelderland (STEVIG) en het Kadaster.

De referentiegroep van niet-begunstigden is gevormd door ondernemers in de doelgroep die geen subsidie hebben aangevraagd of waarvan de subsidieaanvraag is afgewezen. Bij maatregel 125 zijn uit het register van de Kamer van Koophandel (KvK) *at random* landbouwondernemingen benaderd en is nagegaan of zij met POP2-gelden vanuit maatregel 125 zijn ondersteund. Waar dit niet het geval was, is de enquête afgenomen. Voor de niet-begunstigden van maatregel 214 heeft RVO.nl gegevens aangeleverd voor bedrijven die wel subsidie zouden kunnen aanvragen (op basis van hun bedrijfskenmerken en ligging) maar dit niet hebben gedaan. Voor de niet-begunstigden van maatregelen 121 en 313 heeft RVO.nl gegevens aangeleverd van afgewezen en ingetrokken aanvragen.

Met de enquête is meer inzicht gecreëerd in de resultaten van het programma en het hoe en waarom van het wel/niet realiseren van de gewenste impact.

3.3 Begeleiding en input klankbordgroep

De uitvoering van de ex post evaluatie is intensief begeleid door een groep van vertegenwoordigers van het Regiebureau POP, het Ministerie van EZ, de provincies en RVO.nl. Daarnaast zijn methodiek en voorlopige resultaten op respectievelijk 16 februari 2016 en 6 september 2016 aan een klankbordgroep voorgelegd. De input van zowel begeleidingscommissie als klankbordgroep heeft de evaluatie aangescherpt en verdiept.

4 Uitkomsten evaluatie per as

4.1 Inleiding

In de navolgende paragrafen, wordt per as het eindresultaat op het gebied van input (financiën), output en resultaat beschreven. De basis hiervoor ligt in de evaluatie van de afzonderlijke maatregelen zoals die is opgenomen in het bijlagerapport 'Evaluatie per maatregel'. In dat bijlagerapport zijn op basis van de door het Regiebureau POP beschikbaar gestelde data alsook de uitgevoerde enquête, interviews en literatuuranalyse de resultaten per maatregel aangegeven.¹⁴

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de evaluatie per maatregel gebundeld naar as. Bij elke as wordt achtereenvolgens ingegaan op de input (financiën), output, resultaten en evaluatievragen van de Europese Commissie. Hoewel deze evaluatievragen op het niveau van maatregelen zijn opgesteld, hebben wij ervoor gekozen om -in lijn met de Guideline¹⁵- de evaluatievragen in dit hoofdstuk te bundelen naar as. Voor de beantwoording van de evaluatievragen per maatregel verwijzen wij naar het bijlagerapport 'Evaluatie per maatregel'.

4.2 As 1 Verbetering 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 landbouw;
- Maatregel 132: Deelname door landbouwers aan voedselkwaliteitsregelingen;
- Maatregel 133: Activiteiten op het gebied van voorlichting en afzetbevordering.

¹⁴ Zie voor meer informatie over de gevolgde aanpak het bijlagerapport 'Methodologie Ex post evaluatie POP2'.

¹⁵ In de 'Guidelines for the ex post evaluation of 2007-2013 RDPs' wordt onder het kopje 'How to use the common evaluation questions in evaluation of RDPs' aangegeven dat "Prioritising evaluation questions or grouping evaluation questions can help to improve their effectiveness and relevance to the evaluation" (zie pagina 70). Gegeven de ambitie om het hoofdrapport zo kort en krachtig mogelijk te houden, hebben wij ervoor gekozen om in het hoofdrapport de evaluatievragen per maatregel te bundelen naar as en de evaluatievragen per afzonderlijke maatregel in het bijlagerapport 'Evaluatie per maatregel' te beantwoorden. De evaluatievragen op programmaniveau worden in het hoofdrapport wel afzonderlijk beantwoord. Zie hiervoor hoofdstuk 5 van dit rapport.

Uiteindelijk is door het Comité van Toezicht van POP2 gekozen om niet tot de uitvoering van maatregel 123 en 133 over te gaan.¹⁶ Dit betekent dat als onderdeel van As 1 zes maatregelen zijn uitgevoerd.

4.2.1 Input

De totale geplande investeringssom voor As 1 was ca. € 1.725 mln. De samenstelling van de budgetten wordt hieronder weergegeven.

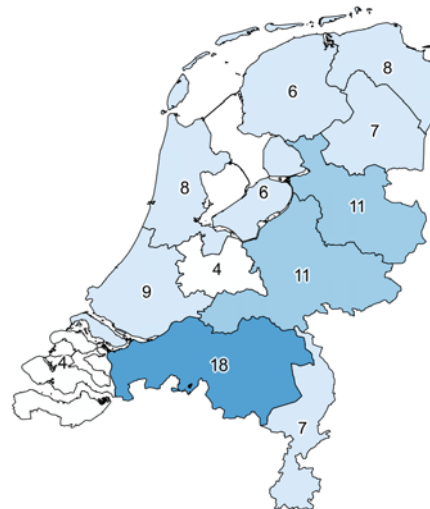
Tabel 4.1 Geplande budgetten voor de uitvoering van As 1 van het POP2

Maatregel	Overheidsuitgaven (w.v. EU-bijdrage)	Top-up Rijk	Top-up provincies	Particuliere sector
111	40,2 (24,1)	11,0	0,3	30,7
114	1,0 (0,5)	4,3	0,1	5,4
121	123,2 (70,3)	326,5	18,1	865,3
124	26,3 (17,0)	8,3	3,5	51,6
125	99,7 (49,9) ¹⁷	61,7	4,3	37,4
132	4,1 (2,1)	0,0	0,4	0,0
Totaal (1)	294,6 (163,7)	411,7	26,8	990,4
Totaal (2)	1.723,6			

Op basis van de analyse van de uitgaven van ELFPO middelen op 31-12-2015 blijkt dat het gehele EU-budget voor As 1 ruimschoots is uitgegeven (zie tabel 4.2). Het is hiermee waarschijnlijk dat ook de aangegeven bijdragen vanuit de top-ups hebben plaatsgevonden. Bij de particuliere bijdragen kunnen vraagtekens worden gezet. Op dit punt heeft bij de maatregelen 121 en 125 monitoring plaatsgevonden waaruit blijkt dat de streefwaarden bij lange na niet zijn gehaald (zie ook paragraaf 4.2.2).

Een verhoudingsgewijs groot deel van de besteding van de EU-middelen vond plaats in Brabant (18%), Gelderland (11%) en Overijssel (11%). Figuur 4.1 geeft de geografische spreiding van de inzet van EU-middelen uit As 1 verder weer.

Figuur 4.1 Procentuele verdeling van de inzet van EU-middelen van As 1



Bron: RVO bestand begunstigden; betaling EU deel, 2016.

¹⁶ Zie voor meer informatie het Bijlagerapport 'Evaluatie per maatregel'.

¹⁷ Er is met een uitloop (zelfs buiten de programmaperiode) in totaal € 160 mln. besteed aan maatregelen 125. Hiervoor golden afspraken tussen het Rijk en een gedeputeerde uit Groningen. De maatregel is verbreed en in die vorm genotificeerd..

Tabel 4.2 Financiële uitvoering van As 1 van het POP2

Maatregel	Oorspronkelijk EU-budget	EU-budget op 31-12-2015 (excl. top-ups; excl. HC)	EU-budget op 31-12-2015 (excl. top-ups; incl. HC)	Realisatie op 31-12-2015 (excl. top-up; incl. HC)	Totaal %
111	14,7	12,2	24,1	24,0	100%
114	4,5	0,5	0,5	0,5	100%
121	35,7	44,3	70,3	71,2	101%
124	4,9	5,6	17,0	15,5	92%
125	80,0	49,9	49,9	50,7	102%
132	4,5	2,1	2,1	2,0	98%
Totaal	144,3	114,6	163,7	164,0	100%

4.2.2 Output

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de uitkomsten van het programma aan de hand van de voor het programma geformuleerde outputindicatoren en hun streefwaarden voor de totale programmaperiode.

Tabel 4.3 Uitvoering van As 1 van het POP2 op basis van outputindicatoren

Maatregel / indicator	Oorspronkelijke streefwaarde	Streefwaarde PD 17	Realisatie op 31-12-2015	Totaal %
Maatregel 111 (inclusief nieuwe uitdagingen)				
TOTAAL Aantal deelnemers dat een opleidingsactiviteit op het gebied van de landbouwsector, met succes heeft beëindigd	12.500	16.200	172.359	1.064%
<u>Uitsplitsing:</u>				
• Aantal gevolgde trainingen en opleidingen plus het aantal ontvangen adviezen;	700	700		
• Aantal deelnemers demonstratieprojecten;	7.100	9.800		
• Aantal deelnemers praktijknetwerken.	4.700	5.700		
TOTAAL Aantal trainingdagen	36.700	45.400	47.180	104%
<u>Uitsplitsing:</u>				
• Aantal gevolgde trainingen en opleidingen plus het aantal ontvangen adviezen;	1.400	1.400		
• Aantal deelnemers demonstratieprojecten;	7.100	9.800		
• Aantal deelnemers praktijknetwerken.	28.200	34.200		
Maatregel 114				
Aantal gesteunde landbouwers	14.175	2.500	1.992	80%
Maatregel 121 (inclusief nieuwe uitdagingen)				
TOTAAL Ondersteunde landbouwondernemingen	1.950	4.550 ¹⁸	4.774	105%
<u>Uitsplitsing:</u>				
• Aantal jonge landbouwers;	1.600	3.000	1.862	62%

¹⁸ Dit aantal is lager dan in het jaarverslag over de uitvoering 2015 is aangegeven. In dit jaarverslag is foutief 5.300 aangegeven in plaats van 4.550. Het verschil is ontstaan doordat in het jaarverslag de streefwaarden van het aantal jonge landbouwers en het aantal duurzaamheidsinvesteringen bij elkaar zijn opgeteld, terwijl in de maatregel fiches van het programmadocument POP, versie 17.0 duidelijk staat dat er een overlap van ca. 25% bestaat van investeringen door jonge landbouwers en duurzaamheidsinvesteringen.

Maatregel / indicator	Oorspronkelijke streefwaarde	Streefwaarde PD 17	Realisatie op 31-12-2015	Totaal %
• Aantal duurzaamheidsinvesteringen.	750 – 800	950	1.318	139%
TOTAAL Investerings (mln. €)	512	1.362	668	49%
Uitsplitsing:				
• Investerings (mln. €) jonge landbouwers;	161	350	161,3	46%
• Investerings (mln. €) duurzaamheid.	324	872	105,1	12%
Ammoniakemissiereductie (kton)	3,0	4,0	1,0	25%
CO ₂ reductie per jaar (mton)	0,1 – 0,2	0,25	0,03	11%
Maatregel 124 (inclusief nieuwe uitdagingen)				
Aantal samenwerkingsinitiatieven	120	170	208	122%
Maatregel 125				
Aantal ondersteunde werken:				
• Kavelruil en/of infrastructuur;	350	350	2014: 236	2014: 67%
• Bedrijfsverplaatsingen.	50	50	2014: 19	2014: 38%
Totaal volume aan investeringen:				
• Kavelruil en/of infrastructuur (mln. €);	202	148	2014: 96	2014: 65%
• Bedrijfsverplaatsingen (mln. €).	51	50	2014: 13	2014: 25%
Maatregel 132				
Gesteunde bedrijven (aantal)	1.500	1.500	863	58%
Oppervlakte onder voedselkwaliteitssysteem (ha)	200.000	200.000	56.729 ¹⁹	28%

Uit de tabel blijkt dat op een aantal (uitgesplitste) outputindicatoren niet is gemonitord (uitsplitsing maatregel 111) en/of geen eindresultaat bekend is (maatregel 125). Daarnaast valt op dat bij het merendeel van de indicatoren waarop wel monitoring heeft plaatsgevonden, de streefwaarde niet is bereikt. In dat kader valt vooral het bereikte investeringsvolume van maatregel 121 tegen. In het jaarverslag over 2015 wordt hierover aangegeven dat "relatief veel bedrijven een moderniserings-slag hebben kunnen maken, maar per bedrijf waarschijnlijk minder groot dan verwacht". Positieve uitzonderingen voor wat betreft de gerealiseerde output zijn de maatregelen 111 en 124. Het aantal deelnemers dat met maatregel 111 is bereikt, ligt ruimschoots boven de streefwaarde. Ook met maatregel 124 zijn fors meer samenwerkingsinitiatieven gerealiseerd dan verwacht.

¹⁹ Bron: Skal Bio Controle (2015), Jaarverslag 2015; Betrouwbaar Bio – Toezicht in 2015.

4.2.3 Resultaat

De onderstaande tabel geeft de bereikte waarden op de resultaatindicatoren weer.

Tabel 4.4 Uitvoering van As 1 van het POP2 op basis van resultaatindicatoren

Maatregel / indicator	Oorspronkelijke streefwaarde	Streefwaarde PD 17	Realisatie op 31-12-2015	Totaal %
Maatregel 111 (inclusief nieuwe uitdagingen)				
Aantal deelnemers dat een opleidingsactiviteit op het gebied van landbouwsector met succes heeft beëindigd	9.000	12.200	172.359	1.413%
Stijging van de bruto toegevoegde waarde bij de gesteunde ondernemingen	0%	0%		
Maatregel 114				
Stijging van de bruto toegevoegde waarde bij de gesteunde ondernemingen	0%	0%		
Maatregel 121 (inclusief nieuwe uitdagingen)				
Stijging van de bruto toegevoegde waarde bij de gesteunde ondernemingen	2%	2% (172.660)		
Aantal bedrijven dat nieuwe producten en/of technieken heeft geïntroduceerd	1.600	3.200	3.335	104%
Maatregel 124 (inclusief nieuwe uitdagingen)				
Stijging van de bruto toegevoegde waarde bij de gesteunde ondernemingen	3%	3%		
Aantal bedrijven dat nieuwe producten en/of technieken heeft geïntroduceerd	40	200	359	180%
Maatregel 125				
Stijging van de bruto toegevoegde waarde bij de gesteunde ondernemingen	3%	3%		
Aantal ha (her)ingerichte landbouwgrond	129.000	129.000	38.367	30%
Maatregel 132				
Waarde van de landbouwproductie waarvoor een erkend kwaliteitskeurmerk wordt gevoerd/ erkende kwaliteitsnormen worden toegepast (in miljoenen)	Marktaandeel biologische producten van 2,0% (467,4 mln. euro) naar 5,0%	Marktaandeel biologische producten van 2,0% (467,4 mln. euro) naar 5,0% (1.168 mln. euro)		

Uit de tabel blijkt in de eerste plaats dat op de resultaatindicatoren die waren gericht op de ontwikkeling van de bruto toegevoegde waarde geen monitoring heeft plaatsgevonden. In het bijlage-rapport 'Evaluatie per maatregel' heeft hierop per maatregel steeds een kwalitatieve beoordeling plaatsgevonden op basis van de uitgevoerde analyses op de enquête, de interviews en literatuur. In algemene zin kan daaruit worden afgeleid dat de maatregelen onder As 1 positief bijdroegen aan de ontwikkeling van de toegevoegde waarde. Bij de maatregelen 111, 114 en 124 waren deze effecten waarschijnlijk klein, maar bij de maatregelen 121 en 125 een stuk groter.²⁰ Aandachtspunt bij maatregel 125 is wel dat de sturing die vanuit de interventielogica op de ontwikkeling van de

²⁰ Zie voor meer informatie het bijlage-rapport 'Evaluatie per maatregel'.

bruto toegevoegde waarde werd nagestreefd, in de praktijk niet altijd is bereikt. Dit verklaart ook deels het achterblijvende aantal ha (her)ingerichte landbouwgrond.

Voor wat betreft de andere resultaatindicatoren die onder As 1 zijn geformuleerd, lijken de resultaten positiever. Met de maatregelen 121 en 124 zijn door de landbouwbedrijven meer nieuwe producten en/of technieken geïntroduceerd dan was voorzien. Ook zijn met maatregel 111 veel deelnemers bereikt. Maatregel 132 heeft naar de inschatting van de evaluatoren positief aan het marktaandeel voor biologische producten bijgedragen.

4.2.4 EU-evaluatievragen

Hoe en in welke mate heeft As 1 bijgedragen aan het verbeteren van het concurrentievermogen van de begunstigden?

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat de maatregelen die in Nederland onder As 1 zijn uitgevoerd, positief hebben bijgedragen aan het concurrentievermogen van de begunstigden. Tegelijkertijd verschilt de omvang van die bijdrage sterk per maatregel en is het de vraag of de verbetering altijd in lijn lag met de verwachtingen. Feit is dat volgens de geïnterviewden de grootste maatregelen ook de grootste bijdrage aan de ontwikkeling van het concurrentievermogen hebben geleverd. In de enquête onder (eind)begunstigden van de grootste maatregelen van As 1 (121 en 125) gaf respectievelijk 31% en 37% van de (eind)begunstigden aan dat die inderdaad dankzij de subsidie hun concurrentievermogen hadden verbeterd. Hieruit blijkt dus positieve effecten van beide maatregelen. Tegelijkertijd blijkt uit de monitoring van zowel maatregel 121 als 125 dat de - vanuit het programma - gewenste investeringsvolumes niet zijn bereikt. In die zin waren de resultaten dus niet in lijn met de verwachtingen. Tenslotte is het goed om op dit punt aan te geven dat een verbetering van het concurrentievermogen van de particuliere sector niet hoeft te betekenen dat de concurrentiepositie op de markt automatisch is verbeterd. Dat hangt mede af van de verandering van concurrentievermogen van concurrerende bedrijven en de ontwikkeling van de markt. Dit verschil tussen concurrentievermogen en concurrentiepositie blijkt bijvoorbeeld uit de monitoring die in het kader van de jaarverslagen op de standaardopbrengsten (SO) van resp. gesteunde bedrijven uit maatregel 114 en 121 en niet-gesteunde bedrijven plaatsvond. Daarbij was de ontwikkeling van de SO bij gesteunde bedrijven niet altijd positiever dan die bij niet-gesteunde bedrijven.

Welke andere effecten, waaronder die gerelateerd zijn aan andere doelstellingen / assen, zijn gekoppeld aan de implementatie van As 1 (indirect, positieve / negatieve effecten op de begunstigden, niet-begunstigden, lokaal niveau)?

De maatregelen die onder As 1 van het POP2 zijn uitgevoerd, hadden vaak een breed doelbereik. Dit geldt zowel voor de kleine als de grotere maatregelen van As 1. Zo hadden de kortlopende opleidingen en cursussen van maatregel 111 positieve effecten op waterbeheer, innovatie in de landbouw en het gebruik van hernieuwbare energie en verbeterden de (eind)begunstigden van de maatregelen 121 en 125 de fysieke uitrusting en ruimtelijke structuur. Zij hebben bovendien aangegeven dankzij de subsidie uit POP2 beter te kunnen voldoen aan de maatschappelijke randvoorwaarden op het gebied van milieu, waterbeheer, voedselkwaliteit en/of dierenwelzijn.

In het bijlagerapport 'Evaluatie per maatregel' wordt per afzonderlijke maatregel ingegaan op de (andere) effecten die zijn bereikt.

4.3 As 2 Verbetering van het milieu en het platteland

De maatregelen van As 2 van het POP 2007-2013 (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;
- Maatregel 221: Eerste bebossing van landbouwgrond.

4.3.1 Input

De totale geplande investeringssom voor As 2 was ca. 765,8 mln. euro. De samenstelling van de budgetten wordt hieronder weergegeven.

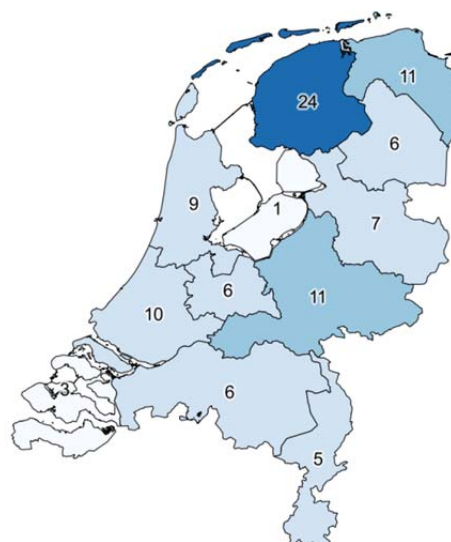
Tabel 4.5 Geplande budgetten voor de uitvoering van As 2 van het POP2

Maatregel	Overheidsuitgaven (w.v. EU-bijdrage)	Top-up Rijk	Top-up provincies	Particuliere sector
212	27,5 (13,8)	38,3	3,4	0,0
214	337,9 (176,0)	107,9	0,0	0,0
216	40,6 (25,9)	193,8	0,0	0,0
221	11,5 (5,8)	0,0	1,4	3,6
Totaal (1)	417,5 (221,5)	340,0	4,8	3,6
Totaal (2)	765,8			

Op basis van de analyse van de uitgaven van ELFPO middelen op 31-12-2015 blijkt dat het gehele EU-budget voor As 2 ruimschoots is uitgegeven (zie tabel 4.6). De bijdragen uit de particuliere sector voor maatregelen 212, 214 en 216 waren nihil. Dit heeft te maken met het feit dat deze maatregelen als financiële bijdragen aan de agrariërs zijn ingericht.

Een verhoudingsgewijs groot deel van de besteding van de EU-middelen vond plaats in Friesland (24%), Gelderland (11%) en Groningen (11%). Figuur 4.2 geeft de geografische spreiding van de inzet van EU-middelen uit As 2 verder weer.

Figuur 4.2 Procentuele verdeling van de inzet van EU-middelen van As 2



Bron: RVO bestand begunstigden; betaling EU deel, 2016.

Tabel 4.6 Financiële uitvoering van As 2 van het POP2

Maatregel	Oorspronkelijk EU-budget	EU-budget op 31-12-2015 (excl. top-ups; excl. HC)	EU-budget op 31-12-2015 (excl. top-ups; incl. HC)	Realisatie op 31-12-2015 (excl. top-up; incl. HC)	Totaal %
212	17,7	13,8	13,8	13,8	100%
214	108,6	154,8	176,0	173,5	99%
216	9,0	9,1	25,9	25,6	99%
221	9,5	5,8	5,8	6,0	103%
Totaal	144,8	183,5	221,5	218,9	100%

4.3.2 Output

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de uitkomsten van het programma aan de hand van de voor het programma geformuleerde outputindicatoren en hun streefwaarden voor de totale programmaperiode.

Tabel 4.7 Uitvoering van As 2 van het POP2 op basis van outputindicatoren

Maatregel / indicator	Oorspronkelijke streefwaarde	Streefwaarde PD 17	Realisatie op 31-12-2015	Totaal %
Maatregel 212				
Aantal bedrijven dat subsidie ontvangt	6.780	5.529	12.411	225%
Areaal waarop steun wordt verleend	117.000	105.380	123.147	117%
Maatregel 214 (inclusief nieuwe uitdagingen)				
Aantal landbouwbedrijven en bedrijven van andere landbeheerders die steun ontvangen	25.000	26.440	14.164	54%
Totale areaal onder agromilieusteun (in ha.)	96.800	99.900	236.112	236%
Totaal aantal contracten	25.000	26.440	18.265	69%
Aantal acties gerelateerd aan genetische bronnen	-	-	-	-
Maatregel 216 (inclusief nieuwe uitdagingen)				
Aantal landbouwers en andere landbeheerders die steun ontvangen	360	460	422	92%
Totaal volume aan materiële en immateriële investeringen gedaan door de landbouwer of overige landbeheerders (in mln.)	36	55	43	78%
Maatregel 221				
Aantal begunstigden	250	185	19	10%
Aantal hectare beboste landbouwgrond	2.500	2.400	133	6%

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat bij maatregel 212 de streefwaarde ruimschoots gehaald is. In het jaarverslag over 2015 wordt over maatregel 212 aangegeven dat vooraf blijkbaar geen goed beeld aanwezig was op hoeveel bedrijven deze handicaps aanwezig zijn. De maatregelen 214 en 216 (behoudens het totaal areaal onder agromilieusteun) presteerden duidelijk minder, de streefwaarden werden hier niet gehaald. De streefwaarde voor het totale areaal onder agromilieusteun werd wel ruimschoots gehaald. Dit duidt er op dat de afgesloten contracten betrekking hadden op relatief grote percelen. Maatregel 221 is nauwelijks van de grond gekomen.

Dit kwam waarschijnlijk doordat bosgrond in vergelijking met landbouwgrond in Nederland weinig rendabel is en ook veel lager is geprijsd (jaarverslag 2015).

4.3.3 Resultaat

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de uitkomsten van het programma aan de hand van de geformuleerde resultaatindicatoren en hun streefwaarden voor de periode waarin POP2 is uitgevoerd.

Tabel 4.8 Uitvoering van As 2 van het POP2 op basis van resultaatindicatoren

Maatregel / indicator	Oorspronkelijke streefwaarde	Streefwaarde PD 17	Realisatie op 31-12-2015	Totaal %
Maatregel 212				
Oppervlakte waarop succesvol landbeheer wordt toegepast dat bijdraagt tot:	193.880	193.880		
(a) de biodiversiteit en op een hoge natuurwaarde gerichte landbouw/bosbouw	96.000	101.500		
(b) De waterkwaliteit	0	0		
(c) Het tegengaan van klimaatverandering	1.880	1.880		
(d) De bodemkwaliteit				
(e) De voorkoming van marginalisering en van het verlaten van landbouwgrond	0	0	123.147	100%
Areaal dat bijdraagt aan landschap	96.000	123.617 ha	123.147	100%
Maatregel 214 (inclusief nieuwe uitdagingen)				
Oppervlakte waarop succesvol landbeheer wordt toegepast dat bijdraagt tot:	193.880	193.880		
(a) de biodiversiteit en op een hoge natuurwaarde gerichte landbouw/bosbouw	96.000	101.500	236.112	233%
(b) De waterkwaliteit	0	0		
(c) Het tegengaan van klimaatverandering	1.880	1.880		
(d) De bodemkwaliteit				
(e) De voorkoming van marginalisering en van het verlaten van landbouwgrond	0	0		
Areaal dat bijdraagt aan landschap	96.000	123.617 ha	420.343	340%
Verdroging	20 (index)	20 (index)		
Oppervlakte Natura2000-gebieden gecombineerd met 'de gewenste vochttoestand' (klassenindeling).				
Maatregel 216 (inclusief nieuwe uitdagingen)				
Oppervlakte waarop succesvol landbeheer wordt toegepast dat bijdraagt tot:	193.880	193.880		
(a) de biodiversiteit en op een hoge natuurwaarde gerichte landbouw/bosbouw	96.000	101.500		
(b) De waterkwaliteit	0	0		

Maatregel / indicator	Oorspronkelijke streefwaarde	Streefwaarde PD 17	Realisatie op 31-12-2015	Totaal %
(c) Het tegengaan van klimaatverandering				
(d) De bodemkwaliteit	1.880	1.880		
(e) De voorkoming van marginalisering en van het verlaten van landbouwgrond	0	0		
	0	0		
Maatregel 221				
Oppervlakte waarop succesvol landbeheer wordt toegepast dat bijdraagt tot:	193.880	193.880		
(a) de biodiversiteit en op een hoge natuurwaarde gerichte landbouw/bosbouw	96.000	101.500		
(b) De waterkwaliteit	0	0		
(c) Het tegengaan van klimaatverandering	1.880	1.880	133(2.494) ²¹	7% (133)%
(d) De bodemkwaliteit				
(e) De voorkoming van marginalisering en van het verlaten van landbouwgrond	0	0		

Uit de tabel blijkt in dat op de meeste resultaatindicatoren geen monitoring heeft plaatsgevonden. In het bijlagerapport 'Evaluatie per maatregel' heeft hierop steeds een kwalitatieve beoordeling plaatsgevonden op basis van de uitgevoerde analyses op de enquête, de interviews en literatuur.

In algemene zin kan daaruit worden afgeleid dat de maatregelen onder As 2 beperkt positief bijdroegen aan met name landschap en het herstel van biodiversiteit. Maatregel 212 is een conserverende maatregel waarbij bedrijven in gebieden met handicaps (bijv. diepe veenweidegebieden) steun ontvingen om te voorkomen dat ze wegtrekken naar betere landbouwgebieden. Deze maatregel droeg met name bij aan behoud van het landschap (de streefwaarde 'areaal dat bijdraagt aan landschap' is voor 100% gehaald) en in minder mate aan biodiversiteit. Maatregel 214 droeg vooral bij aan biodiversiteit en landschap, beide streefwaarden werden ruimschoots gehaald. Uit de analyse kwam echter ook naar voren dat het agrarisch natuurbeheer onder POP2 (gebaseerd op individuele contracten) weinig effectief was in het beschermen van kwetsbare soorten. Uit de evaluatie kwam naar voren dat het agrarisch natuurbeheer beter kon worden ingezet in en rondom natuurgebieden waarin de abiotische randvoorwaarden geschikt zijn gemaakt en nog hoge aantallen van de doelsoorten voorkomen.

Maatregel 216 heeft met name bijgedragen aan de verbetering van de waterhuishouding en waterkwaliteit (koppeling met maatregel 214), wat positief is voor de biodiversiteit. Maatregel 221 droeg met name bij aan het tegengaan van klimaatverandering (vastleggen CO₂). Doordat deze maatregel nauwelijks van de grond is gekomen (slechts 6% van de streefwaarde is gerealiseerd), is de bijdrage aan het tegengaan van klimaatverandering echter zeer beperkt.

²¹ Hier is de waarde van de outputindicator gehanteerd omdat in de resultaatindicator ook de doorlopende contracten uit POP1 zijn meegenomen. Tussen haakjes staat het resultaat inclusief de bijdrage uit POP1.

4.3.4 EU-evaluatievragen

Hoe en in welke mate heeft de maatregel bijgedragen aan het verbeteren van de milieukwaliteit?

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat de maatregelen die onder As 2 zijn uitgevoerd, beperkt hebben bijgedragen aan het verbeteren van de milieukwaliteit. Het gaat daarbij met name om behoud en verbetering van biodiversiteit en landschap (212, 214) en in mindere mate om verbetering van bodem- en waterkwaliteit (214, 216) en het tegengaan van klimaatverandering (221). Vanuit de enquête en de interviews kwam het beeld naar voren dat met name maatregel 214 (79% van het totale EU-budget van As 2) heeft bijgedragen aan de biodiversiteit. Het agrarisch natuurbeheer zoals dit onder POP2 werd uitgevoerd bleek echter weinig effectief in het beschermen van kwetsbare soorten. Bovendien kwam de maatregel om klimaatverandering tegen te gaan (212) nauwelijks van de grond omdat bosgrond in vergelijking met landbouwgrond in Nederland weinig rendabel is.

Welke andere effecten, waaronder die gerelateerd zijn aan andere doelstellingen / assen, zijn gekoppeld aan de implementatie van deze maatregel (indirecte, positieve / negatieve effecten op de begunstigden, niet-begunstigden, lokaal niveau)?

De maatregelen die onder As 2 zijn uitgevoerd hebben uiteenlopende (neven)doelen, variërend van verbetering van de biodiversiteit tot het tegengaan van klimaatverandering, gediend. Met name door steun in het kader van de maatregelen 212 en 214 werd ook een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de concurrentievermogen van de land- en tuinbouw (As 1) en het verbeteren van de leefkwaliteit op het platteland (As 3). De subsidie leidde tot een verbetering van de inkomens van boeren waardoor indirect een bijdrage werd geleverd aan het in stand houden van de plattelands-gemeenschap.

4.4 As 3: De leefkwaliteit op het platteland 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; en
- 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:

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

De totale geplande investeringssom voor As 3 was ruim 570 mln. euro. De samenstelling van de budgetten is hieronder weergegeven.

Tabel 4.9 Geplande budgetten (incl. Health Check) voor de uitvoering van As 3 van het POP2

Maatregel	Overheidsuitgaven (w.v. EU-bijdrage)	Top-up Rijk	Top-up provincies	Particuliere sector ^{a)}
311	17,4 (9,8)	0,0	2,8	41,9
312	3,6 (1,8)	0,0	2,9	15,1
313	124,9 (62,4)	0,0	0,9	125,7
321	34,9 (18,2)	0,0	0,0	1,5
322	20,5 (10,3)	0,0	0,0	2,8
323	87,6 (45,4)	0,0	2,3	83,6
341	0,4 (0,2)	0,0	0,0	0,5
Totaal (1)	289,2 (148,1)	0,0	8,9	272,2
Totaal (2)	570,3			

a) De bijdrage van de particuliere sector is berekend aan de hand van het maximaal gesubsidieerde bedrag vanuit de maatregelgiches.

Op basis van de analyse van de uitgaven van ELFPO middelen op 31-12-2015 blijkt dat het gehele beschikbare bedrag voor As 3 is uitgegeven (zie tabel 4.10). Bij de particuliere uitgaven kunnen vraagtekens worden gezet. Op dit punt heeft bij verschillende maatregelen onder As 3 monitoring plaatsgevonden, waaruit blijkt dat de streefwaarden niet behaald zijn (zie ook paragraaf 4.4.2). De besteding van de EU-middelen voor As 3 vond verhoudingsgewijs veel plaats in Noord-Holland (13%) en Limburg (12%). In Overijssel (4%) en Groningen (3%) zijn verhoudingsgewijs de minste EU-middelen besteed. Figuur 4.3 geeft de geografische spreiding van EU-middelen uit As 3 weer.

Figuur 4.3 Procentuele verdeling van de inzet van EU-middelen van As 3



Bron: RVO bestand begunstigen; betaling EU deel, 2016.

Tabel 4.10 Financiële uitvoering van As 3 van het POP2

Maatregel	Oorspronkelijk EU-budget	EU-budget op 31-12-2015 (excl. Top-ups; excl. HCs)	EU-budget op 31-12-2015 (excl. Top-ups; incl. HCs)	Realisatie op 31-12-2015 (excl. Top-up; incl. HCs)	Totaal %
311	14,2	6,5	9,8	9,7	99%
312	12,4	1,8	1,8	1,8	101%
313	47,4	62,4	62,4	62,4	100%
321	21,2	15,9	18,2	18,4	101%
322	17,8	10,3	10,3	10,3	100%
323	28,4	40,6	45,4	44,6	98%
341	3,6	0,2	0,2	0,2	102%
Totaal	145,1^{a)}	137,7	148,1	147,4	100%

a) Door afronding op één decimaal per maatregel verschilt de optelling van het totaal.

4.4.1 Output

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de uitkomsten van het programma aan de hand van de voor het programma geformuleerde outputindicatoren en hun streefwaarden voor de totale programmaperiode.

Tabel 4.11 Uitvoering van As 3 van het POP2 op basis van outputindicatoren

Maatregel / indicator	Oorspronkelijke streefwaarde	Streefwaarde PD 17	Realisatie op 31-12-2015	Totaal %
Maatregel 311 (inclusief nieuwe uitdagingen)				
Aantal begunstigen	509	267	372	139%
Totaal investeringsvolume (mln. euro)	103,6	61,4	53,5	87%
Maatregel 312				
Aantal gesteunde micro-ondernemingen	496	70	64	91%
Maatregel 313				
Aantal gesteunde nieuwe activiteiten op toeristisch gebied	192	340	450	132%
Totaal investeringsvolume (mln. euro)	192	251	130	52%
Maatregel 321 (inclusief nieuwe uitdagingen)				
Aantal gesteunde acties	85	91	168	185%
Totaal investeringsvolume (mln. euro)	44,5	38,9	47,7	123%
Maatregel 322				
Aantal dorpen waar acties zijn uitgevoerd	71	45	54	120%
Totaal investeringsvolume (mln. euro)	38	21,6	21,4	99%
Maatregel 323 (inclusief nieuwe uitdagingen)				
Aantal gesteunde acties	234	205	230	112%
Totaal investeringsvolume (mln. euro)	117,1	171,3	91,9	54%
Maatregel 341				
Aantal gesteunde acties	358	2	3	150%
Aantal ondersteunde publiek-private partnerschappen (PPP) niet zijde Leaderpartnerschappen	40	2	2	100%
Aantal deelnemers in deze projecten	400	400	502	126%

De tabel laat zien dat voor de meeste maatregelen de streefwaarden van het aantal gesteunde acties (nagenoeg) gehaald is. Het totaal investeringsvolume bleef echter achter bij het aantal projecten. Dit houdt in dat er projecten met een groter investeringsvolume voorzien waren. Echter, uit de interviews bleek dat mede door toedoen van de economische crisis veel projecten voor een lager budget konden worden uitgevoerd. Niet alleen was er in deze periode sprake van een lagere BTW voor bouw- en verbouw, ook boden aannemers hun diensten goedkoper aan dan was voorzien. Dit had een drukkend effect op de begrotingen van de gesubsidieerde projecten. De conclusie van de evaluator is hierbij dan ook dat er minder geld uitgegeven is om de doelstellingen te bereiken dan vooraf werd verondersteld.

4.4.2 Resultaat

De onderstaande tabel geeft de bereikte waarden voor de resultaatindicatoren weer.

Tabel 4.12 Uitvoering van As 3 van het POP2 op basis van resultaatindicatoren

Maatregel / indicator	Oorspronkelijke streefwaarde	Streefwaarde PD 17	Realisatie op 31-12-2015	Totaal %
Maatregel 311 (inclusief nieuwe uitdagingen)				
Stijging van de niet-agrarische bruto toegevoegde waarde bij de gesteunde ondernemingen (mln. euro)	18	9	2,4	27%
Bruto aantal geschapen banen	509	250	43	17%
Maatregel 312				
Stijging van de niet-agrarische bruto toegevoegde waarde bij de gesteunde ondernemingen (mln. euro)	24	4	Niet bekend	
Bruto aantal geschapen banen	992	150	Niet bekend	
Maatregel 313				
Stijging van de niet-agrarische bruto toegevoegde waarde bij de gesteunde ondernemingen (mln. euro)	18	24	Niet bekend	
Bruto aantal geschapen banen	384	500	Niet bekend	
Aantal extra toeristen	192.000	200.000	Kwalitatieve inschatting	gehaald
Maatregel 321 (inclusief nieuwe uitdagingen)				
Inwonertal van de plattlandsgebieden die profiteert van de verbeterde voorzieningen	637.500	637.500	Kwalitatieve inschatting	gehaald
Stijging van de internetpenetratie op het platteland	50%	7	7	100%
Maatregel 322				
Inwonertal van de plattlandsgebieden die profiteert van de verbeterde voorzieningen	355.000	200.000	Kwalitatieve inschatting	gehaald
Maatregel 323 (inclusief nieuwe uitdagingen)				
Inwonertal van de plattlandsgebieden dat profiteert van de verbeterde voorzieningen	113.500	113.500	Kwalitatieve inschatting	gehaald
Maatregel 341				
Aantal deelnemers dat een opleidingsactiviteit met succes hebben beëindigd	300	2	2	100%

Uit de tabel blijkt in de eerste plaats dat op de resultaatindicatoren die waren gericht op de stijging van de niet-agrarische bruto toegevoegde waarde bij de gesteunde ondernemingen geen monitoring heeft plaatsgevonden (met uitzondering van maatregel 311). In het bijlagerapport

'Evaluatie per maatregel' heeft hierop per maatregel steeds een kwalitatieve beoordeling plaatsgevonden op basis van de uitgevoerde analyses op de enquête, de interviews en de literatuur. In algemene zin kan daaruit worden afgeleid dat de maatregelen onder As 3 positief bijdroegen aan de ontwikkeling van de niet-agrarische toegevoegde waarde in de plattelandsregio's (overigens niet per sé bij de begunstigden voor de maatregel).

Op de resultaatindicatoren gericht op het aantal bruto aantal geschapen banen kunnen, behalve voor maatregel 311, op basis van de beschikbare informatie geen uitspraken worden gedaan over het behalen van deze waarden. In algemene zin kan wel worden afgeleid dat de maatregelen onder As 3 hebben bijgedragen aan het creëren van een meer diverse economische structuur van regio's en hiermee positief bijdroegen aan het behoud, dan wel creatie van banen in de ondersteunde plattelandsregio's.

De andere streefwaarden voor de resultaatindicatoren die onder As 3 zijn geformuleerd, lijken veelal gehaald te zijn. Een analyse op basis van het jaarverslag laat zien dat het totaal aantal inwoners dat woont in gebieden waar projecten onder maatregel 321, 322 en 323 zijn uitgevoerd boven de genoemde streefwaarden is uitgekomen. Voor maatregel 341 geldt dat - ondanks het feit dat de streefwaarde van twee deelnemers die een opleidingsactiviteit met succes hebben beëindigd, is behaald - het landelijke effect van deze maatregel minimaal is.

4.4.3 *EU-evaluatievragen*

Hoe en in welke mate heeft As 3 bijgedragen aan de economische diversificatie van de begunstigden?

Economische diversificatie houdt in dat ondernemers op het platteland naast de primaire landbouw ook andere economische activiteiten gaan uitvoeren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het creëren van randvoorwaarden op het gebied van toerisme en cultureel erfgoed, zoals de aanleg van fietspaden, de ontwikkeling van zorgboerderijen en het mogelijk maken van kamperen bij de boer. De maatregelen onder As 3 hebben er met name voor gezorgd dat er een meer gedifferentieerde inkomensbasis is gegenereerd in plattelandsgebieden. Daarbij gaat het niet alleen om de diversificatie bij de directe begunstigden zelf, maar met name ook om de creatie van publieke randvoorwaarden voor economische diversificatie bij bedrijven in de gesteunde gebieden. Daarbij werd in meerdere interviews aangegeven dat de projecten niet zozeer hebben gezorgd voor nieuwe werkgelegenheid (op het eigen bedrijf), maar dat men het effect met name moet zoeken in groei of het behouden van werkgelegenheid in de regio's.

Hoe en in welke mate heeft As 3 bijgedragen aan het verbeteren van de leefkwaliteit van de begunstigden?

Door de projecten is er een meer gedifferentieerd economisch klimaat in de plattelandsgebieden ontstaan, is het beeld van het landelijk gebied veranderd en wordt zij voor meer dan enkel agrarische doeleinden gebruikt. Toeristen hebben het platteland steeds meer ontdekt en het begrip voor de agrarische sector is gegroeid. Daarnaast zijn er ook tal van publieke randvoorwaarden voor het behoud van inwoners in kernen gefinancierd onder As 3. Het voorzieningenniveau is hiermee in de plattelandsgebieden vergroot (of behouden). Het gaat hierbij onder meer om kinderopvang, dorpshuizen en opwaardering van kernen.

In welke mate heeft As 3 de capaciteiten van de begunstigden versterkt om de economische diversificatie en de leefkwaliteit op het platteland te verbeteren?

Met de economische crisis gedurende deze programmaperiode hebben de maatregelen onder As 3 eraan bijgedragen dat bepaalde projecten van de grond kwamen, die anders mogelijk niet tot uitvoering waren gekomen. De financiering vanuit het POP2 diende voor bijvoorbeeld gemeenten of

overige financiers als een drijfveer om ook te investeren. Daarnaast konden in sommige gevallen meer projecten worden uitgevoerd dan zonder subsidie het geval was geweest. Dit zijn indirecte effecten van het programma, die niet gewaardeerd worden in deze evaluatie, maar toch substantieel kunnen zijn.

Welke andere effecten, waaronder die gerelateerd zijn aan andere doelstellingen / assen, zijn gekoppeld aan de implementatie van As 3?

As 3 heeft naast de bovengenoemde effecten op economische diversificatie en leefkwaliteit bijgedragen aan:

- Uitbouw van het voorzieningenniveau op het platteland;
- Indirecte werkgelegenheid in toeleverende sectoren (bijv. catering, logistiek, etc.);
- Betere infrastructuur voor plattelandsgebieden;
- Meer samenwerking binnen de regio;
- Bijdrage aan doelen voor natuur en milieu;
- Meer begrip voor landbouw en biodiversiteit;
- Meer financiering voor andere projecten.

4.5 As 4 Uitvoering van de Leader-aanpak

4.5.1 Input

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 (mainstreaming);
- Verbeteren bestuurlijk draagvlak / bestuurlijke vernieuwing;
- Het mobiliseren van het endogeen ontwikkelingspotentieel in het gebied.

De Leader-aanpak was gericht op het creëren van samenwerking tussen partijen van onderaf (bottom-up) in gebieden van regionale schaal. Met de Leader-aanpak was al ervaring opgedaan in de eerste programmaperiode. Met de projecten werden sociaaleconomische impulsen op gebiedsniveau 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 werd Leader ingezet als een algemene aanpak om inhoudelijke doelen van de assen 1, 2 en 3 te bereiken. Dit wordt 'mainstreaming' genoemd.

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 en de landbouwsector;
 - Maatregel 412: Aansluitend bij As 2. Milieu- en landbeheer;
 - Maatregel 413: Aansluitend bij As 3. Leef kwaliteit en diversificatie;
- Maatregel 421: Uitvoering van samenwerkingsprojecten;
- Maatregel 431: Beheer van de plaatselijke groep, verwerving van vakkundigheid en dynamiseren van het gebied.

De totaal geplande investeringssom voor As 4 was 171,8 mln. euro. De samenstelling van de budgetten is hieronder weergegeven.

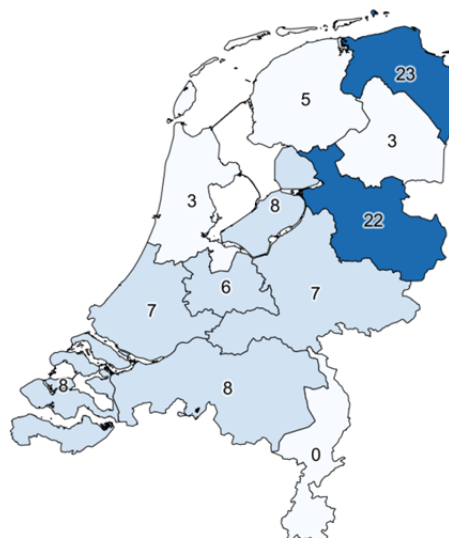
Tabel 4.13 Geplande budgetten (incl. Health Check) voor de uitvoering van As 4 van het POP2

Maatregel	Overheidsuitgaven (w.v. EU-bijdrage)	Top-up Rijk	Top-up provincies	Particuliere sector ^{a)}
411	3,6 (1,8)	0,0	0,0	1,8
412	0,9 (0,5)	0,0	0,0	0,5
413	97,9 (48,9)	0,0	0,0	48,9
421	1,8 (0,9)	0,0	0,0	0,9
431	10,3 (5,1)	0,0	0,0	5,1
Totaal (1)	114,5 (57,3)	0,0	0,0	57,3
Totaal (2)		171,8		

Op basis van de analyse van de uitgaven van ELFPO middelen op 31-12-2015 blijkt dat vrijwel het gehele EU-budget voor As 4 is uitgegeven (zie tabel 4.14).

Figuur 4.4 geeft de geografische spreiding in procenten van de EU-middelen weer. Zo is het te zien dat in Groningen 23% van het budget is besteed, op de voet gevolgd door Overijssel met 22%. Limburg heeft volgens de kaart 0% ontvangen, terwijl in Noord-Holland en Drenthe allebei ca. 3% is besteed.

Figuur 4.4 Procentuele verdeling van de inzet van EU-middelen van As 4



Tabel 4.14 Financiële voortgang van As 4 van het POP2

Bron: RVO bestand begunstigden; betaling EU deel, 2016.

Maatregel	Oorspronkelijk EU-budget	EU-budget op 31-12-2015 (excl. Top-ups; excl. HCs)	EU-budget op 31-12-2015 (excl. Top-ups; incl. HCs)	Realisatie op 31-12-2015 (excl. Top-up; incl. HCs)	Totaal %
411	9,8	1,8	1,8	1,8	100%
412	4,9	0,5	0,5	0,5	100%
413	19,1	48,9	48,9	48,8	100%
421	9,8	0,9	0,9	0,9	98% ¹
431	4,8	5,1	5,1	4,6	90%
Totaal	48,4	57,3	57,3	56,6	99%

¹ Afwijking door afronding realisatie op één decimaal.

4.5.2 Output

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitkomsten van het programma aan de hand van de voor het programma geformuleerde outputindicatoren en hun streefwaarden voor de totale programmaperiode.

Tabel 4.15 Uitvoering van As 4 van het POP2 op basis van outputindicatoren

Maatregel / indicator	Oorspronkelijke streefwaarde	Streefwaarde PD 17	Realisatie op 31-12-2015	Totaal %
Maatregel 41				
Aantal bereikte groepen	35	35	30	86%
Totale oppervlakte van de werkgebieden van de plaatselijke groepen (km ²)	17.250	17.250	19.900	115%
Totaal inwonertal van de werkgebieden van PG's	1.800.000	1.800.000	3.495.142	194%
Maatregel 411				
Leader projecten aansluitend bij As 1	37	37	30	81%
Totale oppervlakte van de werkgebieden van de plaatselijke groepen (km ²)	17.250	17.250	19.900	115%
Totaal inwonertal van de werkgebieden van PG's (* 1.000) a)	1.800	1.800	3.495	194%
Aantal door de PG's gefinancierde projecten	1.110	1.110	979	88%
Aantal begunstigden	1.050	1.050	979	93%
Maatregel 412				
Leader projecten aansluitend bij As 2	60	60	14	23%
Maatregel 413				
Leader projecten aansluitend bij As 3	690	690	928	134%
Maatregel 421				
Aantal gerealiseerde samenwerkingsprojecten	35	15	17	113%
Projecten rond interterritoriale samenwerking;	23	10	5	50%
Projecten rond transnationale samenwerking en:	12	5	12	240%
· aansluiten bij de doelstelling As 1	5	1	-	0%
· aansluiten bij de doelstelling As 2	3	1	1	100%
· aansluiten bij de doelstelling As 3	27	13	16	123%
Aantal deelnemende plaatselijke groepen bij de samenwerkingsprojecten	35	25	28	112%
Maatregel 431				
Aantal ondersteunde projecten <i>Onderverdeeld naar*:</i>	900	900	79	9%
... Studies over het desbetreffende gebied;	15	15	16	107%
... Activiteiten om informatie over het gebied en het lokale ontwikkelingsplan te verschaffen;	30	30	6	20%
... Training van de staffleden die betrokken zijn bij voorbereiding en	450	450	13	3%

Maatregel / indicator	Oorspronkelijke streefwaarde	Streefwaarde PD 17	Realisatie op 31-12-2015	Totaal %
implementatie van een lokaal ontwikkelingsplan;				
... Promotieactiviteiten;	30	30	13	43%
... Anderen.	15	15	31	207%

De tabel laat zien dat in 12 van de 23 gevallen de streefwaarden behaald zijn. Tegelijkertijd blijkt dat geen enkele maatregel alle streefwaarden in totaliteit heeft weten te realiseren, behalve maatregel 413. Maatregel 413 is tevens de meest gebruikte maatregel binnen Leader.

Voor de 30 gerealiseerde Leader-projecten onder maatregel 411 is er 5,1 mln. euro aan ELFPO overheidsuitgaven geweest en ongeveer hetzelfde aan Nederlandse overheidsuitgaven. Het aantal van 14 gerealiseerde projecten van maatregel 412 ligt onder de streefwaarde van 60. Dit is verklaarbaar omdat na de verschuiving van de budgetten er voor maatregel 412 van de oorspronkelijke €4,9 mln. nog slechts €0,5 mln. beschikbaar was, terwijl de streefwaarden niet werden aangepast. Dat zet het aantal gerealiseerde projecten van maatregel 412 in een ander licht. Gezien de budgetten is er qua projecten voor maatregelen 411 en 412 dus veel bereikt.

Voor maatregel 413 geldt dat deze maatregel na de verschuiving van de budgetten juist meer geld kreeg toebedeeld om projecten te realiseren, terwijl ook hier de streefwaarden niet werden bijgesteld. Dit verklaart deels het gerealiseerde percentage van 134%. De tabellen laten ook zien dat de projecten onder maatregel 431 groter waren dan aanvankelijk gedacht: ook deze maatregel had na de verschuiving van de budgetten meer gelden beschikbaar.

Het verschil tussen de uitvoering van de diverse maatregelen onder de Leader-aanpak kan verklaard worden door het verschil in draagvlak onder actieve plaatselijke groepen. De ene maatregel paste qua onderwerp beter bij de lokale situatie en initiatiefnemers dan een andere.

4.5.3 Resultaat

De onderstaande tabel geeft de waarden op de resultaatindicatoren weer. Omdat er voor heel As 4 voor alle maatregelen dezelfde indicatoren en streefwaarden benoemd zijn, is ervoor gekozen deze samen te vatten in één tabel.

Tabel 4.16 Uitvoering van As 4 van het POP2 op basis van resultaatindicatoren

Maatregel / indicator	Oorspronkelijke streefwaarde	Streefwaarde PD 17	Realisatie op 31-12-2015	Totaal %
Maatregel 41, 411, 412, 413, 421 & 431				
Aantal bereikte groepen	35	35	30	86%
Werkgelegenheid (aantal banen gecreëerd)	800	800		<i>Kwalitatieve inschatting</i>
Toegevoegde waarde (multiplier)	3	3		<i>Kwalitatieve inschatting</i>

Uit de tabel blijkt in de eerste plaats dat de resultaatindicatoren gericht waren op het aantal bereikte groepen, de gecreëerde werkgelegenheid en de gecreëerde toegevoegde waarde van de projecten. Op de laatste twee heeft tijdens de uitvoering van de Leader-aanpak geen monitoring plaatsgevonden. Het resultaat van de maatregelen onder As 4 is daarom ingeschat aan de hand van de uitgevoerde interviews en de geanalyseerde literatuur.

Uit de bij de evaluatoren beschikbare informatie kunnen geen harde uitspraken gedaan worden over de mate waarin de streefwaarden werkgelegenheid en toegevoegde waarde behaald zijn. Bekend is dat Leader-projecten zorgen voor indirecte werkgelegenheid doordat er is geïnvesteerd in toerisme en innovatie. Een voorbeeld hiervan is een aangelegd fietspad, wat tijdelijk voor werkgelegenheid zorgde maar waarvan het effect daarna moeilijk te meten is. Daarnaast is uit de evaluatie gebleken dat bij 30 plaatselijke groepen de Europese Unie meer zichtbaar is geworden en positiever gewaardeerd wordt. De projecten waren kleinschalig en vooral gericht op toerisme. Er zijn blijvende netwerken tussen ondernemers, burgers en overheden op het platteland ontstaan. De aanpak zorgde er dan ook voor dat projecten op lokaal niveau wellicht een grote uitstraling hadden, maar landelijke effecten tegenvielen. Dit is terug te zien in figuur 4.4: er was een groot verschil in de omvang van het ingezette budget per provincie. Groningen en Overijssel hebben relatief budget ingezet en veel projecten uitgevoerd in tegenstelling tot bijvoorbeeld Limburg, Noord-Holland en Drenthe.

4.5.4 EU-evaluatievragen

In welke mate heeft het POP bijgedragen aan de opbouw van lokale capaciteit voor het vergroten van de werkgelegenheid en diversificatie door middel van LEADER? (Communautaire strategische prioriteit)?

De verschillende Leader-gebieden onder maatregel 41, 411, 412 en 413 laten uiteenlopende resultaten zien met betrekking tot werkgelegenheid. Daar waar deze Leader-projecten nieuwe (blijvende en tijdelijke) werkgelegenheid hebben gecreëerd, zijn er ook Leader-projecten die niet direct hebben geleid tot nieuwe werkgelegenheid. Deze maatregelen hebben overigens wel bijgedragen aan diversificatie, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe vormen van ondernemen zoals kleinschalige verkoop van streekproducten en recreatie en toerisme. Voor wat betreft de maatregelen 421 en 431 kunnen op basis van de gehouden interviews en geanalyseerde literatuur voor deze vraag geen uitspraken gedaan worden.

In welke mate hebben 'Plaatselijke Groepen' bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen van de lokale strategie en het POP?

De maatregelen 41, 411, 412 en 413 lieten grote lokale betrokkenheid zien, gezien het grote aandeel private investeringen, de grote inzet van lokale bedrijven en vrijwilligers en vormen van sponsoring. Op deze manier werd naast natuur en milieu ook bijgedragen aan de sociale cohesie. Maatregelen 421 en 431 lieten zien dat de plaatselijke groepen een belangrijke rol speelden. Zo werd in sommige gevallen tussen provincie en plaatselijke groepen kennis uitgewisseld en hadden

plaatselijke groepen een belangrijke rol in het aanvraagproces voor subsidies. Tegelijkertijd blijkt uit deze evaluatie dat samenwerking over de provinciegrens af en toe lastig verliep: dat bleek alleen succesvol als er sprake was van gedeelde problematiek en wanneer er een leercurve aanwezig is. De rol van de plaatselijke groepen stopte echter nadat de aanvragen gedaan zijn. Ze speelden geen rol in de projectuitvoering en werden niet langer in detail op de hoogte gehouden over de Leader-resultaten. Uit de interviews is gebleken dat er in bepaalde regio's nu nieuwe projecten worden gestart zonder POP-subsidie.

In hoeverre is de Leader-aanpak geïmplementeerd?

Financiering, kennisdeling en het beschikbare netwerk hebben ervoor gezorgd dat de Leader-projecten (onder maatregelen 41, 411, 412 en 413) meteen een goede start hebben kunnen maken. Voor maatregel 421 geldt bovendien dat in veel gevallen de aangegane samenwerking tijdens Leader-projecten na afloop is blijven bestaan. Over maatregel 431 kunnen voor deze vraag op basis van de beschikbare informatie geen uitspraken worden gedaan.

In hoeverre heeft de uitvoering van de Leader-aanpak bijgedragen aan het verbeteren van het lokaal bestuur? (Communautaire strategische prioriteit)

De interviews laten zien dat de Leaderprojecten onder maatregelen 41, 411, 412 en 413 ervoor hebben gezorgd dat sommige lokale organisaties de samenwerking hebben geïntensiveerd. De benodigde samenwerking was in sommige gevallen inherent aan de aard van de organisatie of de activiteit. Desalniettemin heeft de samenwerking ervoor gezorgd dat het draagvlak op lokaal niveau is toegenomen. Bovendien weet men elkaar nu te vinden en is de verwachting dat de gelegde contacten, het draagvlak en de samenwerkingen in veel gevallen blijvend zullen zijn. Voor de maatregelen 421 en 431 kunnen op basis van de beschikbare informatie geen uitspraken worden gedaan.

4.6 Impact

Vanuit de Europese Commissie zijn zeven indicatoren voor de impact van het POP2 bepaald. In het programmadocument van POP2 (versie 17) staan op pagina 58 en 59 de streefwaarden van het programma in relatie tot de zeven impactindicatoren. Drie van deze impactindicatoren betreffen macro-economische grootheden, namelijk de groei van de economie, de werkgelegenheid en de arbeidsproductiviteit. De andere vier impactindicatoren hebben betrekking op milieu en natuur: biodiversiteit, grond met hoge natuurwaarde, waterkwaliteit en tegengaan klimaatverandering. In onderstaande tabel zijn de impactindicatoren, de beginwaarde, de nagestreefde waarde per 2013, de waarde per 2013 en de realisatie weergegeven.

Tabel 4.17 Realisatie op impact indicatoren

	Impactindicator	Begin waarde (2006)	Nagestreefde waarde per 2013	Waarde per 2013	Realisatie
1	Economische groei	2,8% (cijfer derde kwartaal 2006; Bron: CBS).	Geen streefdoel (referentie is trendmatige raming: groei van 2%) ²² .	Jaarlijkse groei in de periode 2007-2013 van -0,1% ²³ .	Niet van toepassing , geen streefdoel (de economische groei lag door de crisis onder de trendmatige raming).
2	Schepping werkgelegenheid	5,5% van de beroepsbevolking is werkloos (mei-juli 2006; Bron: CBS).	Geen streefdoel (referentie is arbeidsparticipatie nationaal 'algemeen': 70%) ²⁴ .	Bruto arbeidsparticipatie in 2013: 70,5% ²⁵ .	Niet van toepassing , geen streefdoel (de arbeidsparticipatie lag in 2013 op de trendmatige raming).
3	Arbeidsproductiviteit	Arbeidsproductiviteit in de landbouw in 2005: 43,2. Voedingssector: 75,9 Bosbouw: 25,2.	Geen streefdoel (referentie is een productiviteitsgroei van 1,5% per jaar voor de gehele economie, specifiek voor de marktsector is dit 2%) ²⁶ .	Arbeidsproductiviteit is in de periode 1988-2013 met gemiddeld 3,2% per jaar gestegen in de agrarische sector. Er is geen trendbreuk te zien in de periode 2007-2013 ²⁷ .	Niet van toepassing , geen streefdoel (de arbeidsproductiviteit in de landbouw lag boven de raming).

²² Nederland hanteert geen streefdoelen ten aanzien van economische groei, werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit, wel worden trendmatige ramingen en prognoses gehanteerd. In het regeerakkoord van begin 2007 wordt uitgegaan van een trendmatige raming van de economische groei van 2%.

²³ Op basis van CBS Statline, Economische groei; bbp volumemutaties; periode 2007-2013.

²⁴ Nederland hanteert geen streefdoelen ten aanzien van economische groei, werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit, wel worden trendmatige ramingen en prognoses gehanteerd. In het regeerakkoord van begin 2007 wordt uitgegaan van een trendmatige raming van arbeidsparticipatie.

²⁵ Op basis van CBS Statline, Arbeidsdeelname; kerncijfers: periode 2013.

²⁶ Nederland hanteert geen streefdoelen ten aanzien van economische groei, werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit, wel worden trendmatige ramingen en prognoses gehanteerd. Bron arbeidsproductiviteit is CPB.

²⁷ Sectorale veranderingen in de Nederlandse economie. Wat is er veranderd sinds 1988? Panteia/EIM.

	Impactindicator	Begin waarde (2006)	Nagestreefde waarde per 2013	Waarde per 2013	Realisatie
4	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.	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%.	Doel niet behaald , wel een minder snel dalende negatieve trend zichtbaar.
5	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).	In 2013 kon 15% van de Nederlandse landbouwgrond worden aangemerkt als landbouwgrond met hoge natuurwaarden.	Niet te bepalen: De beginwaarde (2006) was geen geschikte nulmeting voor Nederland. Daarmee is de realisatie niet te bepalen.
6	Verbetering waterkwaliteit	226 kg/ha stikstofoverschot (gegeven uit 2000).	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 uitspoelings-gevoelige gewassen bovendien verder	Het stikstofoverschot is in de periode 2007-2013 afgenomen van 168 kg/ha naar 134 kg/ha.	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 en is verder gedaald in de periode 2007-2013).

	Impactindicator	Begin waarde (2006)	Nagestreefde waarde per 2013	Waarde per 2013	Realisatie
			verlaagd om de doelen van de Nitraatrichtlijn te halen. Ook werden de fosfaatgebruiksnormen gedifferentieerd naar fosfaattoestand van de grond. In 2015 moest fosfaatevenwichtsbemesting zijn bereikt.		
7	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.	Uitstoot van broeikasgassen is in de periode 2007-2013 afgenomen van 208,3 Mton CO ₂ -equivalenten naar 195,0 Mton CO ₂ -equivalenten.	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. ²⁸

²⁸ Compendium voor de leefomgeving, Emissies broeikasgassen, 1990-2014.

Zoals eerder in hoofdstuk 2 aan de orde is gekomen, is het de opzet van POP2 om aan alle impactindicatoren bij te dragen. De impactindicatoren zijn op nationaal niveau geformuleerd. Door het landsdekkende schaalniveau zijn er veel meer factoren van invloed op het behalen van de gewenste impact. Hoofdstuk 2 heeft hier reeds inzicht in verschaft. Idealiter zou het gewenst zijn om bij de impactindicatoren het effect van het POP2 apart te beschouwen, onafhankelijk van alle andere invloeden op de zeven impactindicatoren. Daar is echter geen methodiek voor beschikbaar. In het programmadocument staat over de relatie POP2 en de impactindicatoren de volgende relaterende tekst:

“Eerder werd ook al door de ex-ante evaluatoren geconcludeerd dat de impact van het POP op niveau van Nederland moeilijk te meten zou zijn, aangezien het gaat om een qua budget beperkte interventie voor slechts een deel van het grondgebied die ook nog eens verdeeld is over een brede waaier van projecten met uiteenlopende doelstellingen (zie conclusie uit de ex-ante evaluatie, par. 4.2 en bijlage 3).”

De ex post evaluatie geeft daarom vooral een kwalitatieve beschouwing op het doelbereik van POP2 op de impactindicatoren.

Impactindicator 1: Economische groei

Voor de eerste impactindicator was geen streefdoel geformuleerd, alleen een verwijzing naar een trendmatige raming. Afgezet tegen die raming viel de economische groei in de periode 2007-2013 tegen. Aan het begin van de programmaperiode werd een jaarlijkse groei van 2% geraamd, uiteindelijk kwam die net onder de 0% uit. Dit was met name te wijten aan de economische crisis in deze periode. In hoofdstuk 2 is hier reeds naar verwezen.

De economische groei werd volgens de interventielogica bevorderd door de maatregelen van As 1 en de maatregelen 311, 312 en 313 van As 3. Door de gekozen maatregelen in As 1 was het de bedoeling dat het ondernemerschap en het innovatieve vermogen van de agrarische sector werd versterkt. Dat zou moeten leiden tot verbetering van de productiemethoden en nieuwe producten, een versterking van het concurrentievermogen van de landbouwsector en uiteindelijk ook een bijdrage moeten leveren aan de economische groei, werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit. Deze redeneerlijn lijkt logisch. Dit werd ook eerder in de ex-ante evaluatie geconcludeerd. Voor As 3 geldt dat de economische groei werd bevorderd door de diversificatie naar niet-agrarische activiteiten, ontwikkeling van micro-ondernemingen en de bevordering van toeristische activiteiten. Ondanks dat de redeneerlijn bij As 3 minder duidelijk is dan bij As 1 (zie ook de ex-ante evaluatie) werd de economie op het platteland via nieuwe inkomstenbronnen en bestedingen in het toerisme gestimuleerd.

In kwantitatieve termen is het niet goed om aan te geven wat de precieze bijdrage van de maatregelen van As 1 en As 3 aan de impactindicator economische groei bedroeg. Dit komt met name omdat de omvang van POP2 relatief beperkt was in vergelijking met de autonome ontwikkelingen in de samenleving en de landbouwsector als geheel. In kwalitatieve termen kan wel worden vastgesteld dat de maatregelen van As 1 positief bijdroegen aan het verbeteren van de concurrentievermogen van de begunstigden. Tegelijkertijd geldt dat de resultaten soms achterbleven bij de verwachtingen. Zo bleek uit de monitoring van de maatregelen 121 en 125 dat de gewenste investeringsvolumes niet werden bereikt. Voor As 3 geldt dat de maatregelen positief hebben bijgedragen aan de leefkwaliteit op het platteland en aan het voorzieningsniveau. De conclusie is dat het POP2 waarschijnlijk heeft bijgedragen aan de komst van meer toeristen naar het landelijk gebied.

In de onderstaande tabel zijn voor drie maatregelen op basis van de enquête onder begunstigden en niet-begunstigden de scores gegeven van de relatie tussen POP2 en de ontwikkeling van de

bruto toegevoegde waarde (als indicator van economische groei). Hieruit komt een gemengd beeld naar voren. Bij maatregel 121 (modernisering landbouwbedrijven) was de ontwikkeling van de toegevoegde waarde bij begunstigden en niet-begunstigden vrijwel gelijk. Bij maatregel 125 (verbetering infrastructuur) waren de begunstigden duidelijk positiever over de stijging van de toegevoegde waarde dan de referentiegroep van niet-begunstigden. Bij maatregel 313 bleek bij 20% van de begunstigden de toegevoegde waarde van de niet-agrarische activiteiten gegroeid en wordt een duidelijk verband gelegd (90%) met de stimulering door POP2. Die groei is duidelijk hoger dan de autonome groei bij de niet-begunstigden.

Tabel 4.18 Resultaten enquête voor bruto toegevoegde waarde

Maatregel	Vraag	Begunstigden (%JA)	Niet- begunstigden (%JA)	Vershil begunstigden- niet- begunstigden
121	Is de bruto toegevoegde waarde (omzet minus inkoop) in uw bedrijf in de periode 2007-2015 gestegen?	65	69	-4
	Was uw subsidie vanuit POP2 (direct of indirect) op deze ontwikkeling van invloed?	56		
125	Is de bruto toegevoegde waarde (omzet minus inkoop) in uw bedrijf in de periode 2007-2015 gestegen?	61	44	17
	Was uw subsidie vanuit POP2 (direct of indirect) op deze ontwikkeling van invloed?	55		
313	Is bij uw organisatie de niet-agrarische bruto toegevoegde waarde gestegen in de periode 2007 - 2015?	20	8	12
	Heeft de subsidie vanuit POP2 bijgedragen aan de stijging van de niet-agrarische bruto toegevoegde waarde bij uw organisatie?	90		

Geconcludeerd kan worden dat, ondanks dat het effect vrijwel niet meetbaar is, het POP2 naar het oordeel van de evaluatoren toch licht positief heeft bijgedragen aan de economische ontwikkeling in de programmaperiode van een aantal economische sectoren op het platteland.

Impactindicator 2: Schepping werkgelegenheid

Net als voor economische groei werd in POP2 geen streefdoel voor de schepping van werkgelegenheid opgenomen, alleen een verwijzing naar een trendmatige raming. De relatie tussen met name werkgelegenheid en economische groei is hecht. Immers, wanneer de economische groei toeneemt, neemt vaak ook de werkgelegenheid toe. Wanneer de economie stagneert (bijv. door een economische crisis), verdwijnt er werkgelegenheid. Dit laatste is precies wat er gebeurd is in de afgelopen periode (zie hoofdstuk 2). Ondanks de economische crisis is de bruto arbeidsparticipatie in de periode wel boven de geraamde 70% uitgekomen.

Net als bij de duiding van de economische groei, is het ook bij de duiding van de werkgelegenheid moeilijk vast te stellen wat de kwantitatieve bijdrage van POP2 aan de Nederlandse werkgelegenheid is geweest. Zowel de maatregelen onder As 1 als de maatregelen 311, 312 en 313 onder As 3 werden echter geacht aan deze indicator bij te dragen.

Bij maatregelen onder As 1 geldt dat de bijdrage aan de economische groei indirect plaatsvond door middel van verbetering van de productiemethoden, nieuwe producten en het versterken van het concurrentievermogen van begunstigden. Hierbij geldt dat er niet expliciet gemonitord is op het aantal banen dat gecreëerd werd.

Bij maatregelen onder As 3 is op basis van de resultaatindicatoren een inschatting gemaakt van de schepping van de werkgelegenheid. Voor maatregel 311 geldt dat, ondanks dat er werkgelegenheid werd gecreëerd, de streefwaarden niet behaald zijn. Naar verwachting was dat ook bij de maatregelen 312 en 313 het geval, ondanks dat hier geen monitoringsgegevens van beschikbaar waren.

Geconcludeerd kan worden dat, ondanks dat de impact op de nationale werkgelegenheidsontwikkeling zeer beperkt zal zijn, het POP2 via As 1, As 3 en As 4 heeft bijgedragen aan het lokaal behouden van werkgelegenheid op het platteland en soms heeft geleid tot lokale groei.

Impactindicator 3: Arbeidsproductiviteit

Net als voor economische groei en de schepping van werkgelegenheid is er in POP2 geen streefdoel voor de arbeidsproductiviteit opgenomen, alleen een verwijzing naar een trendmatige raming. Tegelijkertijd is de arbeidsproductiviteit in de landbouwsector in de periode 1988-2013 gemiddeld met 3,2% per jaar gegroeid. Daarbij is in de periode 2007-2013 geen trendbreuk te zien met voorgaande jaren. De gerealiseerde 3,2% lag derhalve hoger dan de raming van 2% per jaar.

De arbeidsproductiviteit werd volgens de interventielogica met name gestimuleerd door de maatregelen onder As 1. De maatregelen in As 1 waren gericht op het versterken van het ondernemerschap en het innovatieve vermogen van de agrarische sector. Dat had tevens de bedoeling de arbeidsproductiviteit te laten stijgen.

In kwantitatieve termen is het niet goed mogelijk om aan te geven wat de bijdrage van de maatregelen van As 1 aan de impactindicator arbeidsproductiviteit bedroeg. Hierbij geldt ook dat sommige investeringen wellicht ook zonder het POP2 hadden plaatsgevonden. Gegeven het feit dat onder As1 een aantal projecten is uitgevoerd met het beoogde resultaat, mag voorzichtig geconcludeerd worden dat POP2 positief heeft bijgedragen aan de arbeidsproductiviteit.

Impactindicator 4: Ombuiging en achteruitgang biodiversiteit

Voor de ombuiging en achteruitgang van de biodiversiteit werd als streefwaarde gehanteerd om de achteruitgang tot staan te brengen (vanaf 2010). Deze streefwaarde is niet behaald. Er was weliswaar een dalende trend te zien in de achteruitgang, maar in deze periode is het nog niet tot een stilstand gekomen.

Voor de maatregelen 212 (behoud landschap door steun aan boeren in handicapgebieden) en 214 (diverse beheerpakketten ten behoeve van biodiversiteit, natuur en landschap) werden ingesteld om bij te dragen aan de ombuiging en achteruitgang van de biodiversiteit. Vast staat dat zij positief hebben bedragen aan dit doel. De mate waarin dit doel door POP2 is bereikt, is echter niet te kwantificeren.

Evaluatievraag 3 in hoofdstuk 5 gaat ook in op de vraag in hoeverre het POP heeft bijgedragen aan het beschermen en verbeteren van natuurlijke hulpbronnen en het landschap, inclusief biodiversiteit en een hoge natuurwaarde van land- en bosbouw.

Impactindicator 5: Instandhouding landbouwgrond en bos met hoge natuurwaarde

In het Alterra-rapport 'High Nature Value Farmland in Nederland' (2013) wordt aangegeven dat de verkeerde nulmeting (baseline) van 2% is gehanteerd:

In december 2012 is het samenvattend verslag 2012 van POP2 (2007-2013) gepubliceerd door het LEI (Silvis et al., 2012). Hierin staat dat de streefwaarde van areaal HNV 2% van de totale Nederlandse gebruikte landbouwgrond beslaat. Deze inschatting is gebaseerd op een Europese brede inschatting van HNV uitgevoerd door de EEA (2004), maar is ongeschikt als nulmeting voor HNV (de baseline) in afzonderlijke lidstaten. Voor Nederland is het percentage HNV ongeveer 15% van de gebruikte landbouwgrond. Ten onrechte wordt nu dus een veel te lage streefwaarde aangehouden, doordat de verkeerde baseline is gebruikt. In het samenvattend verslag wordt, daardoor ten onrechte, de conclusie getrokken dat de doelen voor HNV waarschijnlijk worden gehaald.

Omdat de streefwaarde voor het in stand houden van landbouwgrond gebaseerd was op een foutieve nulmeting is realisatie niet te bepalen. Er ging een positieve invloed uit van met name de maatregelen 212 (behoud landschap door steun aan boeren in handicapgebieden) en 214 (diverse beheerpakketten ten behoeve van biodiversiteit, natuur en landschap). De kwantitatieve bijdrage is echter niet precies te bepalen.

Evaluatievraag 3 in hoofdstuk 5 gaat ook in op de vraag in hoeverre het POP heeft bijgedragen aan het beschermen en verbeteren van natuurlijke hulpbronnen en het landschap, inclusief biodiversiteit en een hoge natuurwaarde van land- en bosbouw.

Impactindicator 6: Verbetering waterkwaliteit

Er was geen streefdoel voor maatregelen POP2 bepaald. Het stikstofoverschot was bij aanvang van het programma in 2007 (168 kg/ha) al lager dan de in het programmadocument opgenomen streefwaarde (226) en is verder gedaald in de periode 2007-2013 van 168 kg/ha naar 134 kg/ha.

Met name via maatregel 216 (o.a. waterinrichtingsplan, aanpassing landschap) is bijgedragen aan het verbeteren van het waterbeheer. Deze maatregel is onder andere ingezet om de uitgangssituatie aan te passen (bijv. verhoging waterpeil) ten behoeve van agrarisch natuurbeheer. Ook maatregel 214 leverde indirect een beperkt positieve bijdrage door het randenbeheer, waardoor minder uitspoeling van bestrijdingsmiddelen en meststoffen naar het oppervlaktewater optrad. De mate waarin deze maatregelen precies aan de verbetering van het waterbeheer hebben bijgedragen, is niet kwantificeren.

Evaluatievraag 8 in hoofdstuk 5 gaat ook in op de vraag in welke mate het POP heeft bijgedragen aan de verbetering van het waterbeheer (kwaliteit, gebruik en hoeveelheid).

Impactindicator 7: Bijdrage tot het tegengaan van klimaatverandering

Het doel van de reductie van broeikasgassen is behaald (daling van 220,4 naar 195,0 Mton CO₂-equivalenten in de periode 2007-2013). De emissies uit de landbouwsector zijn amper gedaald (25,6 naar 25,4 miljoen ton CO₂ equivalenten in de periode 2007-2013), maar er was geen concreet doel voor de landbouwsector geformuleerd.

De mate waarin het POP2 heeft bijgedragen aan het tegengaan van klimaatverandering en klimaatadaptatie is zeer beperkt. Met name maatregel 221 was gericht op het tegengaan van klimaatverandering door de vastlegging van CO₂. Deze maatregel is echter nauwelijks van de grond gekomen, aangezien er van de geplande 2.400 ha bos, slechts 133 ha. in POP2 is gerealiseerd. Dit in tegenstelling tot POP1 waarin met een soortgelijke maatregel juist relatief veel

werd gerealiseerd.²⁹ Daarnaast heeft ook maatregel 121 beperkt bijgedragen aan het tegengaan van klimaatverandering zoals ook geldt voor maatregel 216. Wel heeft POP2 positief bijgedragen aan de toename van het aandeel duurzame energie in het eindverbruik van energie in Nederland in de periode 2007-2013. De Health Check-gelden bij de maatregelen 311 en 321 zijn hierop ingezet.

²⁹ In totaal 2.494 ha.

5 Beantwoording 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.

Door de gekozen maatregelen in As 1 was het de bedoeling het ondernemerschap en het innovatieve vermogen van de landbouw te versterken. Dat zou moeten leiden tot een verbetering van productiemethoden en nieuwe producten, een versterking van het concurrentievermogen van de landbouwsector en uiteindelijk ook moeten bijdragen aan de economische groei, de werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit. Voor As 3 geldt dat de economische groei zou worden bevorderd door de diversificatie naar niet-agrarische activiteiten, ontwikkeling van micro-ondernemingen en de bevordering van toeristische activiteiten.

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 begunstigen. 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 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. Daarbij is in de periode 2007-2013 geen trendbreuk te zien met voorgaande jaren en werd de streefwaarde van 2% per jaar gehaald. De arbeidsproductiviteit werd volgens de interventielogica met name gestimuleerd door de maatregelen onder As 1. Door de gekozen maatregelen in As 1 was het de bedoeling dat het ondernemerschap en het innovatieve vermogen van de agrarische sector werd versterkt en de arbeidsproductiviteit steeg. In kwantitatieve termen is het niet goed mogelijk aan te geven wat de bijdrage van de maatregelen van As 1 aan de arbeidsproductiviteit bedroeg. Hierbij geldt ook dat sommige investeringen wellicht ook zonder het POP2 zouden hebben plaatsgevonden. Op basis van de maatregelen, de interventielogica en de resultaten van de enquête kan echter wel 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).

De relatie tussen werkgelegenheid en economische groei is hecht. Immers, wanneer de economische groei stijgt, groeit vaak na verloop van tijd ook de werkgelegenheid. Wanneer de economie stagneert (bijv. door een economische crisis), neemt het aantal banen af en groeit de werkloosheid. Dit laatste is precies wat er gebeurd is in de programmaperiode van POP2 (zie hoofdstuk 2).

Net als eerder bij de duiding van de economische groei, is het bij de werkgelegenheid moeilijk vast te stellen wat de kwantitatieve bijdrage van POP2 aan de Nederlandse werkgelegenheid is geweest. De maatregelen onder As 1 en de maatregelen 311, 312 en 313 onder As 3 werden echter geacht aan deze indicator bij te dragen. En ook As 4 met de bottom-up aanpak zou lokaal tot groei van banen leiden.

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 gemaakt worden van de schepping van werkgelegenheid. Voor maatregel 311 geldt dat, ondanks dat er werkgelegenheid werd gecreëerd, 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, ondanks dat de impact op de nationale werkgelegenheidsontwikkeling zeer beperkt was, het POP2 via As 1, As 3 en As 4 toch 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).

De mate waarin het POP2 heeft bijgedragen aan het beschermen en verbeteren van natuurlijke hulpbronnen en landschap is moeilijk precies cijfermatig vast te stellen omdat daarvan weinig data beschikbaar zijn. Op basis van kwalitatieve informatie komt echter het beeld naar voren dat het POP2 een beperkt positieve bijdrage heeft geleverd, met name aan de biodiversiteit en het landschap.

Voor 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 bij aan de verbetering van de waterhuishouding en waterkwaliteit. Daarnaast had maatregel 214 door het randenbeheer indirect een positief effect op de waterkwaliteit door minder uitspoeling van bestrijdingsmiddelen en meststoffen naar het oppervlaktewater.

Vanuit de andere assen is beperkt bijgedragen aan het beschermen en verbeteren van natuurlijke hulpbronnen en landschap. Zo heeft As 1 een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de

maatschappelijke randvoorwaarden op het gebied van milieu en waterbeheer. Daarnaast leverde As 3 een bijdrage aan de doelen voor natuur en milieu en een groter draagvlak voor landbouw en biodiversiteit.

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).

Energiebesparing en het opwekken en gebruiken van duurzame energie staan centraal in het Nederlandse energiebeleid. Er zijn dan ook tal van overheidsinitiatieven geweest om het opwekken en het gebruik van duurzame energie te promoten (bijvoorbeeld Energie Investering Aftrek – EIA en de vroegere Milieukwaliteit van de Elektriciteitsproductie - MEP).

In 2013 was het aandeel hernieuwbare energie 4,5 procent van het eindverbruik van energie. Dit was een stijging van circa 1,6 procentpunten ten opzichte van 2007, waarin dit percentage nog 2,9 bedroeg. Van het aandeel hernieuwbare energie in 2013 was zo'n 69,3 procent afkomstig uit biomassa, waarvan dan weer 4,3 procent biogas co-vergisting van mest (ten opzichte van 1,5 procent op landbouwbedrijven in 2007). Zo'n 16,6 procent van het aandeel hernieuwbare energie kwam van windmolens op land en zo'n 2,9 procent was afkomstig van zonne-energie³⁰.

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. In de tabellen hieronder is het type projecten weergegeven. Met name op het gebied van installaties/infrastructuur voor hernieuwbare energie op basis van biomassa en andere hernieuwbare energiebronnen (zonne- en windenergie, geothermische energie) is een groot aantal projecten uitgevoerd.

Tabel 5.1 Output-indicatoren Health Check maatregel 311 en 313

"Aard van de niet-agrarische activiteit op het platteland"	Aantal projecten	Totaal investeringsvolume
Productie van biogas met gebruikmaking van organisch afval (productie op het bedrijf en lokale productie)	4	2,0
Verwerking van uit de landbouw/bosbouw afkomstige biomassa voor de opwekking van hernieuwbare energie	4	0,4
Installaties/infrastructuur voor hernieuwbare energie op basis van biomassa en andere hernieuwbare energiebronnen (zonne- en windenergie, geothermische energie)	79	12,7
Andere	11	1,6

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. De bijdrage aan dit concurrentievermogen zou in belangrijke mate wel kunnen worden aangegeven als op de resultaatindicator 'stijging van bruto toegevoegde waarde bij gesteunde ondernemingen' zou zijn gemonitord. Dit is echter gedurende de programmaperiode niet gebeurd.

³⁰ CBS, Hernieuwbare energie in Nederland 2007 & 2013.

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. Zoals eerder in dit rapport is aangegeven, kan in algemene zin worden geconcludeerd dat deze maatregelen positief bijdroegen aan het concurrentievermogen van de begunstigden.

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, 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 land- en bosbouwsector is bijgedragen. Zo hebben de maatregelen 212, 214 en 216 een bijdrage geleverd aan een verbetering van de inkomenssituatie van boeren en daarmee indirect ook hun concurrentievermogen. Ook vanuit Leader is een bijdrage aan de verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector geleverd, zij het in veel beperktere mate dan bij de start van POP2 was voorzien. Wel werden 30 Leaderprojecten gerealiseerd die aansloten bij As 1 en indirect bijdroegen aan een verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector in Nederland.

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

POP2 heeft niet bijgedragen aan de herstructurering van de zuivelsector in Nederland. Het Comité van Toezicht van POP2 had besloten om *“geen invulling geven aan de nieuwe uitdaging ‘begeleidende maatregelen voor de herstructurering van de zuivelsector’ omdat de melkveehouderijsector in Nederland een sterke sector is die de veranderingen op de markt en in het GLB aan kan.”*³¹ Dit betekent dat vanuit het POP2 ook geen maatregelen zijn geformuleerd om de herstructurering van de zuivelsector te begeleiden.

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

De mate waarin het POP2 heeft bijgedragen aan het tegengaan van klimaatverandering en klimaatadaptatie is zeer beperkt. Met name maatregel 221 was gericht op het tegengaan van klimaatverandering door de vastlegging van CO₂. Deze maatregel is echter nauwelijks van de grond gekomen aangezien er van de geplande 2.400 ha bos, slechts 133 ha is gerealiseerd. Ook maatregel 216 heeft slechts beperkt bijgedragen aan het tegengaan van klimaatverandering.

Vanuit de andere assen heeft As 3 een beperkte bijdrage geleverd aan het tegengaan van klimaatverandering door het verbeteren van het draagvlak voor het gebruik van hernieuwbare energie (zie ook het antwoord op vraag 4).

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

Met name via maatregel 216 is bijgedragen aan het verbeteren van het waterbeheer. Deze maatregel is onder andere ingezet om de uitgangssituatie aan te passen (bijv. verhoging waterpeil) ten behoeve van agrarisch natuurbeheer. Ook investeringen om de waterhuishouding en de waterkwaliteit te verbeteren, vielen hieronder. De mate waarin deze projecten bijdroegen aan de verbetering van het waterbeheer is moeilijk vast te stellen. Ze hebben echter wel een positieve

³¹ Zie pagina 92 van het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 NL versie 17 d.d. 27 november 2015.

invloed op het waterbeheer gehad. Ook maatregel 214 leverde indirect een beperkt positieve bijdrage door het randenbeheer, waardoor minder uitspoeling van bestrijdingsmiddelen en meststoffen naar het oppervlaktewater optrad. Voor de maatregelen voor het waterbeheer geldt dat de effecten wellicht pas echt in de komende jaren goed zichtbaar worden. De maatregelen zijn namelijk pas relatief laat in de programmaperiode POP2 uitgevoerd en door de natuurlijke processen is tijd nodig om de effecten volledig tot wasdom te laten komen.

Vanuit de andere assen heeft As 1 een beperkte bijdrage geleverd aan de verbetering van het waterbeheer door het bieden van opleidingen en cursussen waardoor kennis van milieu (water) en duurzame landbouw toeneemt. Ook As 3 heeft beperkt bijgedragen aan het realiseren van milieudoelen en duurzame landbouw, waaronder een duurzaam waterbeheer.

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).

Vooraf door de projecten onder van As 3 (en met de Leader-aanpak in As 4) ontstond een meer gedifferentieerd economisch klimaat in de plattelandsgebieden. Daarbij ging het om de diversificatie van de directe begunstigden zelf en het realiseren van de publieke randvoorwaarden voor gewenste ontwikkelingen bij bedrijven in deze gebieden. Het ging hierbij bijvoorbeeld om het creëren van randvoorwaarden op het gebied van toerisme en cultureel erfgoed, zoals de aanleg van fietspaden, de ontwikkeling van zorgboerderijen en het mogelijk maken van kamperen bij de boer. Met de maatregelen is het beeld van het landelijk gebied veranderd en wordt het voor meer dan enkel agrarische doeleinden gebruikt.

Toeristen hebben het platteland steeds meer ontdekt en de waardering van de agrarische sector is gegroeid. Daarnaast zijn er tal van publieke randvoorwaarden onder As 3 gecreëerd voor het behoud van inwoners in kernen. Met de intrede van de economische crisis gedurende deze programmaperiode hebben de maatregelen onder As 3 eraan bijgedragen dat sommige projecten toch van de grond kwamen. De financiering vanuit het POP2 diende voor bijvoorbeeld gemeenten of overige financiers als een drijfveer om ook te investeren. Daarnaast konden in sommige gevallen meer projecten worden uitgevoerd dan zonder subsidie het geval was geweest. Het voorzieningenniveau is hiermee in de plattelandsgebieden vergroot (of behouden). Het ging hierbij onder meer om kinderopvang, dorpshuizen en opwaardering van kernen.

Ook vanuit Leader is een bijdrage aan de verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en het bevorderen van de plattelandseconomie geleverd. Er werden 928 Leaderprojecten gerealiseerd die aansloten bij As 3 en daarmee (dus) ook bijdroegen aan een verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en het bevorderen van de plattelandseconomie in Nederland.

Een blik op de andere assen van het POP2 leert dat ook vanuit die assen - zij het in een meer beperkte mate - aan het verbeteren van de leefkwaliteit op het platteland en het bevorderen van diversificatie van de plattelandseconomie is bijgedragen. Zo hebben diverse maatregelen onder As 1 en As 2 bijgedragen aan een verbetering van de inkomenssituatie van boeren en daarmee indirect ook de leefkwaliteit van het platteland (via de bestedingen).

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

In het kader van het Health Check-besluit is onder As 1 van het POP2 o.a. extra geld ingezet voor innovatie van de landbouw. Dit budget is primair gealloceerd bij de maatregelen 121 en 124.³² Vanuit die maatregelen zijn projecten ondersteund om de introductie van innovatieve methoden te

³² Zie pagina 95 van het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 NL versie 17 d.d. 27 november 2015.

stimuleren. Kijkend naar de resultaten van de maatregelen 121 en 124 hebben in totaal 3.694 gesubsidieerde bedrijven een nieuw product en/of nieuwe techniek geïntroduceerd. Dit was duidelijk meer dan met beide maatregelen was beoogd. De bijdrage van beide maatregelen aan de introductie van innovatieve methoden was groot. Tegelijkertijd is op de 'introductie van innovatieve methoden' zelf niet specifiek gemonitord. De precieze mate waarop het POP heeft bijgedragen aan de introductie van innovatieve methoden is daarmee onbekend.

Wel is duidelijk dat bij veel maatregelen de introductie van innovatieve methoden een afgeleid effect was. 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 introduceerde. 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 worden vastgesteld dat POP2 een belangrijke bijdrage leverde aan de introductie van innovatieve methoden op het Nederlandse platteland.

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

In Nederland in 2013 had zo'n 95% van de huishoudens een internetaansluiting. Dit was ongeveer 10 procent hoger dan aan het begin van het programma in 2007.³³ Vooral de telecom aanbieders hebben een grote rol gespeeld in het uitrollen van internet over Nederland. Daarnaast zijn er ook verschillende burgerinitiatieven geweest die ervoor hebben gezorgd dat delen van het buitengebied zijn aangesloten op het internet. Maatregel 321 had een specifieke doelstelling op het gebied van het verhogen van de internetpenetratie op het platteland. Uiteindelijk zijn er slechts 7 unieke aansluitingen gerealiseerd door toedoen van het POP2. De mate waarin het POP2 heeft bijgedragen aan de totstandkoming van de toegang tot breedbandinternet is daarmee minimaal.

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

Over de bijdrage van het Netwerk Platteland aan het realiseren van de POP-doelstellingen is gedurende de programmaperiode continu gerapporteerd. Elk kwartaal stelde het Netwerk een voortgangsrapportage op waarin verantwoording werd afgelegd op de taken die jaarlijks in een werkplan waren vastgelegd en jaarlijks door het Comité van Toezicht van het POP2 werd goedgekeurd. Terugkijkend op de gehele programmaperiode kan worden geconcludeerd dat het netwerk vooral veel aandacht besteedde aan: 1) het uitwisselen van kennis en ervaringen, 2) beleidssignalering, lobby en agendering en 3) deskundigheidsbevordering.

Op het gebied van het uitwisselen van kennis en ervaringen is gedurende de programmaperiode op diverse punten gemonitord (zie tabel). Uit de monitoring op deze indicatoren blijkt dat het Netwerk bij veel partijen bekend was, dat haar activiteiten goed werden bezocht en dat veel kennis werd uitgewisseld.

³³ TNO (2014), Marktrapportage Elektronische Communicatie 2014.

Aantal georganiseerde netwerkbijeenkomsten	Aantal georganiseerde trainingen
Aantal mensen dat participeerde in de netwerkbijeenkomsten	Aantal mensen dat participeerde in de trainingen
Aantal ontwikkelde communicatiemiddelen	Aantal georganiseerde excursies
Aantal mensen dat gebruik maakte van de ontwikkelde communicatiemiddelen	Aantal mensen dat participeerde in de excursies
Aantal ontwikkelde initiatieven om moeilijk te bereiken doelgroepen te bereiken	Aantal georganiseerde samenwerkingsevenementen
Aantal verzamelde en gedeelde 'best practices' per communicatiemiddel	Aantal personen dat deelnam aan de georganiseerde samenwerkingsevenementen
Aantal discussiegroepen	Aantal ontwikkelde samenwerkingsprojecten
Aantal participanten in discussiegroepen	

De beleidssignalering, lobby en agendering kreeg gedurende de programmaperiode steeds meer vorm. In de Review van het Netwerk Platteland 2007-2013 wordt hierover aangegeven dat het Netwerk waarschijnlijk haar erfenis in instituties leek te willen 'achterlaten'. De deskundigheidsbevordering concentreerde zich tenslotte vooral - ook vanuit haar historie - in As 4. Daarna richtten activiteiten zich op As 3, vervolgens op As 2 en in nog mindere mate op As 1.³⁴ Het Netwerk vervulde een trekkersrol voor de relatie tussen de lokaal georiënteerde landbouw en het stedelijk gebied (stadslandbouw). Over het nut van Netwerk wordt in de interviews verschillend geoordeeld.

Concluderend kan de precieze bijdrage van het Netwerk Platteland aan de POP-doelstellingen niet precies 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 in het verbinden van partijen. In die zin was de bijdrage van het Netwerk aan de realisatie van de POP-doelstellingen 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.³⁵ De middelen werden ingezet voor het Nationaal Plattelandsnetwerk en de uitvoering van de verplichte evaluaties en *ongoing evaluation*. Voor wat betreft de bijdrage van de Technische Bijstand aan de POP-doelstellingen via het plattelandsnetwerk wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 12. Onder dit punt wordt dieper ingegaan op de bijdrage van de evaluaties aan de realisatie van de POP-doelstellingen. Het gaat in dat kader om de Ex post evaluatie van POP1, de Midterm evaluatie van POP2 en de Ex-ante evaluatie voor POP3.³⁶

Om de bijdrage van de evaluaties vast te stellen, is het met name relevant om te kijken naar de opvolging van aanbevelingen. Kijkend naar die aanbevelingen richtten die zich vooral op (1) de organisatie en structuur van het programma en (2) de toepassing van de monitoring en interventielogica.

De bijdrage van de evaluaties aan een verbetering van de monitoring van het POP2 en de toepassing van de interventielogica zijn beperkt geweest. Zo is in de midterm evaluatie van POP2 reeds geconcludeerd dat aanpassingen in het monitoringsysteem nodig waren om op diverse output- en resultaatindicatoren inzicht te krijgen in de voortgang. Zes jaar later kan worden

³⁴ Zie Review Netwerk Platteland 2007-2013.

³⁵ Zie pagina 135 van het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 NL versie 17 d.d. 27 november 2015.

³⁶ Zie pagina 135 van het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 NL versie 17 d.d. 27 november 2015.

geconcludeerd dat op diezelfde output- en resultaatindicatoren het eindresultaat niet kan worden vastgesteld. De interviews die in het kader van deze ex post evaluatie zijn afgenomen, bevestigen het beeld dat de sturing op POP2 vooral vanuit een budgettaire invalshoek plaatsvond.

De midterm evaluatie heeft wel bijdragen aan het beperken van de gemeenschappelijke evaluatievragen. De Europese Commissie geeft in haar 'Guidelines for the ex post evaluation of the 2007-2013 RDPs' aan dat *"Based on lessons learnt from the mid-term evaluation, the original set of 150 common evaluation questions of CMEF has been simplified and reduced to the essential demand for knowledge from the European perspective."*³⁷ Een andere aanbeveling uit de midterm evaluatie die is opgevolgd, is het werken met controlegroepen in de ex post evaluatie. Uiteindelijk heeft die aanpak vorm gekregen in de evaluatie van de vier grootste maatregelen van het POP2 en geleid tot meer inzicht in het doelbereik van deze maatregelen (zie ook voorgaande hoofdstukken en het bijlagerapport 'Evaluatie per maatregel').

Concluderend kan positief worden geoordeeld over de bijdrage van de Technische Bijstand aan de POP-doelstellingen. Tegelijkertijd zou binnen de beschikbare mogelijkheden de bijdrage groter kunnen zijn als de aanbevelingen uit de evaluaties op het punt van de uitvoeringsstructuur en interventielogica zouden zijn opgevolgd (zie ook beantwoording vraag 14).

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

Financiële sturing gericht op uitputting van het budget was een belangrijke lijn in de uitvoering van het programma. De beschikbare budgetten zijn ingezet voor het financieren van de maatregelen. Er is geen geld 'op de plank' blijven liggen.

Aanvullend op de inzet van de Europese middelen (€593 mln.) heeft de Nederlandse overheid (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) €1.318 mln. aan cofinanciering ingezet. 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 Nederlandse overheid met circa €1.325 mln. 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). De kosten van de uitvoering (Regiebureau POP, betaalorganisaties en provincies) zijn niet uit deze middelen betaald.

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.

Zoals deze evaluatie uitwijst, is een aantal van de streefwaarden niet behaald en is daarmee POP2 niet op alle punten doeltreffend geweest. Daar waar doeltreffendheid niet is bereikt, kan het programma ook niet doelmatig zijn geweest.

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 in de provincies. De Dienst Regelingen was aangewezen als 'delegated body' (voor maatregelen onder assen 1 en 2, behalve maatregel 125) en DLG fungeerde als centraal uitvoerings- en betaalorgaan. Met de decentrale invulling moest DLG in de praktijk met verschillende criteria voor dezelfde maatregel werken. Hierdoor waren de administratie, betalingen

³⁷ Zie pagina 25 van de Part II van de 'Guidelines for the ex post evaluation of the 2007-2013 RDPs'.

en controle niet efficiënt. Uit de interviews kwam naar voren dat de controlelast van POP1 naar POP2 toenam, wat leidde tot extra kosten.

6 Lessen voor POP3

Vanuit de voorliggende evaluatie van POP2 is een aantal lessen te leren voor de toekomst. In dit hoofdstuk worden deze lessen allereerst per as en vervolgens voor het gehele programma benoemd.

Lessen per As

De conclusie van de evaluatie voor As 1 is dat er redelijke resultaten behaald zijn. De Nederlandse landbouw behoort internationaal tot de top. Deze positie is echter kwetsbaar: ook de internationale concurrentie ontwikkelt zich snel. Om de leidende positie te behouden, blijft inzet op het versterken van innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht noodzakelijk. In het POP3 hebben de thema's innovatie, concurrentiekracht en verduurzaming daarom, volgens de evaluatoren, ook terecht een plaats gekregen.

Uit de evaluatie is verder gebleken dat de inzet van As 2 om de kwaliteit van het milieu, natuur en landschap te verbeteren, heeft geleid tot een beperkt positief resultaat. Er ligt echter ook een grote opgave op dit gebied en voortzetting van het beleid lijkt daarom wenselijk. Tegelijkertijd is uit de evaluatie gebleken dat voor wat betreft het agrarisch natuurbeheer een herziening wenselijk was. In POP3 wordt daaraan invulling gegeven, maar het verdient aanbeveling om - zeker gegeven het ook grote deel van het budget dat in POP3 aan agrarisch natuurbeheer wordt besteed - voor wat betreft de effectiviteit de vinger aan de pols te houden.

Voor As 3 kan geconcludeerd worden dat er in de periode van POP2 daadwerkelijk diversificatie van het platteland heeft plaatsgevonden. Het landschap is veranderd, plattelandsgebieden hebben meer inkomstenbronnen gegenereerd en POP2 heeft aan beide een wezenlijke bijdrage geleverd. Tegelijkertijd lijkt het punt van verzadiging bereikt. In onze optiek is het dan ook terecht dat deze maatregelen niet in het POP3 zijn voortgezet.

De Leader-aanpak van As 4 heeft geleid tot veel succesvolle projecten en tastbare resultaten. De aanpak heeft ervoor gezorgd dat 'Europa' dichterbij de plattelandshuishoudens is gekomen. Daarnaast zijn er op lokaal niveau grote resultaten bereikt. De evaluatoren zijn daarom van mening dat de Leader-aanpak in het POP3 terecht is voortgezet.

Lessen op programmaniveau

Tenslotte zijn ook op programmaniveau lessen te trekken voor POP3. Uit de evaluatie blijkt dat ten tijde van POP2 is gekozen voor een brede focus. Deze brede focus leidde tot een versnipperde inzet en hierdoor in sommige gevallen ook tot tegenvallende resultaten. Met de invulling van POP3 op vijf hoofdthema's (versterken concurrentiekracht, jonge landbouwers, natuur & landschap, verbetering waterkwaliteit en Leader) is er, terecht, meer focus in het programma aangebracht. De versnipperde inzet door de actieve rol van de 12 provincies blijft echter ook voor POP3 een aandachtspunt. Goed overleg en landelijke afstemming blijven ook in de volgende periode noodzakelijk.

Een ander algemeen punt betreft de sturing van het programma. In POP2 was deze in belangrijke mate financieel van aard. Hoewel dit niet direct de oorzaak is van het niet (geheel) bereiken van bepaalde inhoudelijke doelstellingen van het programma, zou een meer inhoudelijke sturing (op basis van output en resultaat) het doelbereik waarschijnlijk hebben vergroot. De nieuwe sturingsprincipes in POP3 voorzien ook een duidelijkere link tussen projecten, aandachtsgebieden en doelen. Continue monitoring en evaluatie moeten bijdragen aan de inhoudelijke doelbereiking van

het POP3.

Het laatste algemene leerpunt heeft betrekking op de administratieve lasten. In POP2 werden de administratieve lasten door zowel begunstigen als betrokken instanties als zwaar ervaren. Dit pleit ervoor om bij POP3 te zorgen voor een vereenvoudiging van regels en vermindering van de administratieve lasten. Ook op dit gebied zal monitoring en evaluatie nodig zijn, zodat op basis daarvan kan worden bijgestuurd.

Nieuwe sturingsprincipes in 2014-2020

Er zijn nieuwe sturingsprincipes voor het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020. De belangrijkste wijzigingen voor monitoring en evaluatie zijn de volgende:

1. **Resultaatgerichte aanpak:** het programma moet niet alleen op de absorptiecapaciteit van de financiën maar ook op de resultaten gemonitord worden, sterker dan voorheen. Belangrijk is nu ook de vraag: Wordt de output behaald en geldt dit ook voor de overkoepelende doelen van het programma?
2. **Prestatiereserve:** Er moet in 2018 een uitgebreid jaarverslag worden ingediend op basis waarvan de prestatiereserve (6% van ELFPO financiering) al dan niet beschikbaar wordt gesteld;
3. **Evaluatieplan:** In het programmadocument van POP3 is een evaluatieplan opgenomen (hoofdstuk 9) waarin staat wanneer welke evaluaties zullen plaatsvinden. Hieruit blijkt dat o.a. dat er in de komende programma periode geen mid term evaluatie meer wordt uitgevoerd.

De nieuwe sturingsprincipes betekenen dat er actiever gemonitord moet worden op de inhoud, op zowel kwantitatieve als kwalitatieve indicatoren. In de periode 2014-2020 is er een duidelijkere link tussen de projecten, de aandachtsgebieden en de doelen van het (Europese) beleid dan voorheen. De maatregelen moeten duidelijk bijdragen aan de prioriteiten³⁸ en de overkoepelende doelen van het programma (stimuleren van een concurrerende landbouw, zorgen voor een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en het realiseren van een evenwichtige territoriale ontwikkeling van plattelandseconomieën en -gemeenschappen) alsmede de EU2020 doelstellingen (slimme, duurzame en inclusieve economie).

Daarnaast is er in het programma voor het eerst een prestatiereserve opgenomen. Hoofdstuk 7 van het POP3 bevat de mijlpalen die in 2018 behaald moeten zijn om toegang te krijgen tot 6% van de EU financiering van het POP3. Deze mijlpalen zijn niet alleen financieel maar ook inhoudelijk van aard. Een actieve monitoring is noodzakelijk om zeker te zijn dat de aangegeven mijlpalen per indicator worden behaald. Om de betrokken partijen te ondersteunen, is in opdracht van het Regiebureau POP een handboek Monitoring en Evaluatie geschreven.

³⁸ P1 Bevorderen kennisoverdracht en innovatie.
P2 Versterken levensvatbaarheid landbouwbedrijven en concurrentievermogen.
P3 Bevorderen organisatie voedselketen en risicobeheer in de landbouw.
P4 Herstel, instandhouding en verbetering ecosystemen.
P6 Bevordering sociale inclusie, armoedebestrijding en economische ontwikkeling plattelandsgebieden.



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

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas