

Ex post evaluatie van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000 – 2006 (POP1)

Managementsamenvatting



LEI

WAGENINGEN UR

Ex post evaluatie van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006 (POP1)

Managementsamenvatting

Ir. Laan van Staalduinen (LEI, projectleider ex post evaluatie POP1)
Dr. ir. Frans van der Zee (TNO, projectleider mid-term evaluatie POP1)
Drs. Gabe Venema (LEI)
Drs. Karel van Bommel (LEI)
Dr. ir. Froukje Boonstra (Alterra)
Dr. ir. Marlies Sanders (Alterra)
Drs. Louis Linders (ERAC)







De ex post evaluatie POP1 is tot stand gekomen onder de verantwoordelijkheid van de minister van LNV.



Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling: Europa investeert in zijn platteland.

December 2008
Samenvatting 08-026
Projectcode 31218
LEI Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de werkvelden:

-  Internationaal beleid
-  Ontwikkelingsvraagstukken
-  Consumenten en ketens
-  Sectoren en bedrijven
-  Milieu, natuur en landschap
-  Rurale economie en ruimtegebruik

Dit rapport maakt deel uit van het werkveld Internationaal beleid.

De evaluatie is uitgevoerd door een consortium bestaande uit:

LEI en Alterra van Wageningen UR en ERAC.

Foto omslag: Theo Tangelder

Ex post evaluatie van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000 - 2006 (POP1); Managementsamenvatting

Staalduinen, Laan van, Frans van der Zee, Gabe Venema, Karel van Bommel, Froukje Boonstra, Marlies Sanders, Louis Linders

Samenvatting 08-026

ISBN/EAN: 978-90-8615-278-0; Prijs € 10 (inclusief 6% btw)

35 p., fig., tab., bijl.

Aan de hand van het EU-evaluatiekader van de plattelandsprogramma's is een ex post evaluatie van het eerste Nederlandse Plattelandsontwikkelingsprogramma 2000-2006 (POP1) uitgevoerd. Het POP1 is de Nederlandse uitwerking van het EU-plattelandsontwikkelingsbeleid in deze periode en is opgebouwd rond zes prioritaire doelen op het gebied van duurzame landbouw, natuur en landschap, duurzaam waterbeheer, diversificatie economische dragers, recreatie en toerisme en leefbaarheid. In totaal is in de programmaperiode ruim 1,4 miljard euro besteed. De evaluatie richt zich op de vraag of met het POP1 de gestelde beleidsdoelen bereikt zijn (effectiviteit), of de maatregelen en instrumenten efficiënt zijn ingezet en hoe output, outcome en (duurzaamheid van de) impact kunnen worden verklaard (succes- en faalfactoren in organisatie en uitvoering van het programma en externe invloeden).

An ex post evaluation of the first Dutch rural development programme 2000-2006 (RDP) has been carried out by using the EU evaluation framework for rural programmes. The RDP is the Dutch elaboration of the EU's rural development policy in this period, constructed around six priority objectives related to sustainable agriculture, nature and landscape, sustainable water management, economic diversification, recreation and tourism and quality of life. In total over 1,4 billion euros was invested in the RDP. This evaluation assesses whether RDP has achieved the set of policy objectives (effectiveness), whether the measures and instruments were efficiently deployed and how the output, outcome and impact (and sustainability of that impact) can be explained (success and failure factors in organisation and implementation of the programme and external influences).

Bestellingen

Telefoon: 070-3358330

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

© LEI, 2008



Het LEI is ISO 9000 gecertificeerd.

Inhoud

	Woord vooraf	5
1	Reikwijdte, doel en gebruik van deze evaluatie	6
2	Evaluatiestructuur - een Europees en een nationaal deel	7
3	De kern van POP1 - formulering, structuur en inhoud	8
4	Positionering en inbedding van POP1 in het Nederlandse plattelandsbeleid	11
5	Uitkomsten van de evaluatie op hoofdlijnen - wat heeft POP1 ons gebracht?	12
	5.1 Beoordeling performance POP1 als programma	12
	5.2 Beoordeling performance POP1 naar prioritair doel	13
	5.3 Beoordeling performance POP1 op maatregelniveau	18
	5.4 Beoordeling performance: financiële resultaten en financieel beheer POP1	20
	5.5 Opzet en structuur van POP1 in relatie tot performance	22
	5.6 De organisatie van POP1 in relatie tot performance	24
	5.7 De uitvoering van POP1 in rijksregelingen en Provinciale Programma's in relatie tot performance	26
6	Conclusies en aanbevelingen	31
	6.1 Resultaten op programma- en maatregelniveau	31
	6.2 Slaag- en faalfactoren programma	32

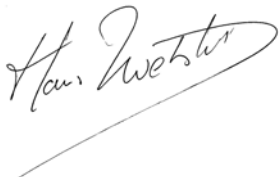
Woord vooraf

Na afronding van een programma is het een goede zaak terug te kijken en na te gaan hoe het verlopen is en welke lessen getrokken kunnen worden voor de toekomst. Zeker als het een omvang en looptijd heeft als het eerste Nederlandse Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP1). De Europese Unie is overtuigd van deze noodzaak en schrijft in de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling expliciet een Ex post evaluatie voor, uit te voeren door een onafhankelijke, externe beoordelaar.

Na een uitgebreide Europese aanbestedingsprocedure heeft een samenwerkingsverband van LEI, Alterra en ERAC de evaluatie-opdracht gekregen. Begin 2008 is gestart met de werkzaamheden. Zoals al voorzien, bleek het een omvangrijk karwei. Met name het verzamelen van de benodigde gegevens heeft veel tijd en energie gekost. Eveneens zoals verwacht, is het rapport door het grote aantal te evalueren regelingen, nogal omvangrijk geworden: ongeveer 500 pagina's. Het geeft een zo compleet mogelijk beeld van het programma, van de resultaten en de ervaringen tijdens de uitvoering.

Het eigenlijke document is vooral bedoeld voor de specialisten en natuurlijk de Europese Commissie. Om de resultaten van de evaluatie van het POP1 ook breder toegankelijk te maken, is besloten deze Managementsamenvatting te laten opstellen.

Ik hoop, dat de beleidsvoorbereiders en –beslissers in Nederland hiermee hun voordeel kunnen doen met het oog op een verdere stroomlijning en verbetering van de uitvoeringspraktijk.



Hans Zwetsloot
Hoofd Regiebureau Plattelandsontwikkelingsprogramma

1 Reikwijdte, doel en gebruik van deze evaluatie

De essentie van deze onafhankelijke ex post evaluatie - een vast onderdeel in de zevenjarige programmeringscyclus en verplicht gesteld door de Europese Commissie - betreft de beantwoording van twee kernvragen. Allereerst gaat het om de vraag of met POP1 de gestelde beleidsdoelen op programma- en maatregelniveau bereikt zijn, in welke mate en over welke tijdspanne (effectiviteit; outcome en impact). Een belangrijke vraag is ook of de inzet van middelen efficiënt is geweest. Hierbij gaat het om de efficiëntie op maatregel- en programmaniveau zelf: zijn de doelen kostenefficiënt bereikt? Of had het wellicht met minder middelen even goed gekund? Als tweede gaat het om de vraag hoe de prestaties (performance) van POP1 geduid kunnen worden: welke factoren hebben bijgedragen aan het welslagen van het programma? Daarbij zijn succes- en faalfactoren in organisatie en uitvoering van belang, maar evenzeer ook externe invloeden. Hierbij gaat het onder meer om sectorale markt- en andere ontwikkelingen, als ook de ontwikkeling van de economie en maatschappij als geheel, zoals verschuivende maatschappelijke prioriteiten.

De evaluatie concentreert zich daarmee in de kern op de vraag of Nederland binnen het ingezette EU-plattelandontwikkelingsbeleid 'de dingen goed/juist' heeft gedaan. Echter, de rechtmatigheidsvraag - die in nationale evaluaties (bijvoorbeeld van de Algemene Rekenkamer) doorgaans prominent gesteld wordt - komt in deze evaluatie *niet* aan de orde. *En marge* komt de vraag aan de orde of in de zevenjarige periode 'de goede/juiste dingen' zijn gedaan, maar alleen binnen de kaders en contouren van de (oorspronkelijke) doelstellingen van het programma. De bredere vraag of 'de goede/juiste dingen' zijn gedaan is immers veeleer een politieke vraag.

Inmiddels is het vervolgprogramma POP2 (2007-2013) alweer anderhalf jaar op weg, op basis van een aangepaste Kaderverordening en een (daarmee) deels op een nieuwe leest geschoeid Europees plattelandontwikkelingsbeleid. Dit neemt niet weg dat deze evaluatie een aantal nuttige bouwstenen aanlevert om nog eens kritisch te oordelen over hoe het huidige POP2 georganiseerd en uitgevoerd wordt: veel hierin is immers hetzelfde gebleven. Ook inhoudelijk-programmatisch is een dergelijke spiegel nuttig. Immers, ook POP2 is opgezet als een programma met een bepaalde systematiek en filosofie, gericht op de middellange termijn (zeven jaar), op onderlinge samenhang en potentiële synergie, en opgezet in nauwe samenspraak met publieke en private partijen in organisatie en uitvoering. De programmeringsstructuur biedt vele kansen die de plattelandontwikkeling ten goede kunnen komen - maar vraagt tegelijk ook om een goede benutting van die kansen. De uitkomsten van deze evaluatie, evenals de mid-term evaluatie POP2 die voor 2010 gepland staat, bieden daartoe een duidelijke steun in de rug.

2 Evaluatiestructuur - een Europees en een nationaal deel

De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van het vanuit de EU verplichte evaluatiekader van de plattelandsprogramma's dat door de Europese Commissie in samenspraak met de lidstaten specifiek hiervoor ontwikkeld werd. In dit kader zijn elementen als het te doorlopen *evaluatieproces*, de vooraf gedefinieerde *gemeenschappelijke evaluatievragen* en *specifieke evaluatievragen*, evenals de *criteria* (zoals effectiviteit en efficiëntie) die gehanteerd dienen te worden bij de evaluatie, vastgelegd. Het *evaluatieproces* bestond uit vijf stappen: structureren van beschikbare gegevens (1), verzameling aanvullende gegevens (2), analyse van gegevens (3), beoordeling (4), rapportage en verslaglegging (5). Er is ten behoeve van de beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie van de maatregelen en het programma zoveel mogelijk gebruik gemaakt van kwantitatieve databestanden van onder andere DLG¹, DR, CBS, het LEI, Alterra, en het Planbureau voor de Leefomgeving. Daarnaast is onder andere gebruik gemaakt van relevante literatuur zoals eerder verschenen evaluaties, en de beschikbare expertkennis bij de kennisinstellingen van de evaluatoren en andere instellingen.

De structuur van de evaluatie viel uiteen in twee delen: een deel met door de Europese Commissie (DG Agri) in nauwe samenspraak met de lidstaten opgestelde 'gemeenschappelijke' evaluatievragen en in een deel met door Nederland zelf geformuleerde evaluatievragen. De gemeenschappelijke evaluatievragen bestaan op hun beurt ook uit twee delen: EU-hoofdstukspecifieke vragen en zes EU-transversale vragen die betrekking hebben op de plattelandsontwikkelingsdoelen zoals beschreven in artikel 2 van de Kaderverordening (EG) Nr 1257/99 (hierna: de EU-Kaderverordening), die het kader vormde voor POP1. Beantwoording van deze vragen is voor de Europese Commissie van belang om een beeld te krijgen van de impact van de plattelandsontwikkelingsprogramma's van de lidstaten aan de hand van eenzelfde stamien en dito indicatoren. De transversale vragen richten zich vooral op de landbouwsector en zijn gericht op de impact van POP1 als geheel. De hoofdstukspecifieke vragen van de EU richten zich met name op het niveau van de outcome en/of impact op hoofdstuk- en maatregelniveau. Bijvoorbeeld de vraag *in hoeverre heeft de investeringssteun tot een beter inkomen voor begunstigde landbouwers geleid?* Of de vraag *In hoeverre beantwoorden de opleidingen met steun aan de behoeften en zijn zij coherent met andere maatregelen van het programma?* De hoofdstukspecifieke vragen hebben voor Nederland betrekking op in totaal zeven van de negen EU-hoofdstukken, aangezien Nederland geen invulling heeft gegeven aan de EU-hoofdstukken II (Vestiging jonge agrariërs) en IV (Vervroegde uittreding). De door Nederland opgestelde evaluatievragen - de zogeheten programma-specifieke evaluatievragen - werden vooraf door Rijk en Provincies bepaald en zijn vooral een aanvulling op het Europese evaluatie-deel, met name ook om een beeld te krijgen hoe POP1 op de verschillende prioritaire en operationele doelen, en als geheel, gevaren is.

Als belangrijke opmerking vooraf geldt dat, hoewel zoveel en zo goed mogelijk getracht is antwoord te geven op de gestelde evaluatievragen, het lang niet altijd mogelijk is de waargenomen effecten direct, aanwijsbaar en ondubbelzinnig (één-op-één) aan POP1 toe te schrijven. De invloed van diverse andere, externe, factoren is daarvoor te groot. Bovendien leenden de beschikbare gegevens zich niet altijd en overal voor een adequate analyse. Wat betreft de invloed van andere factoren valt bijvoorbeeld te denken aan generieke wet- en regelgeving, zoals op het gebied van het milieu; of prijsschommelingen op (agrarische) markten die een groter effect hebben op bijvoorbeeld het inkomen dan een specifieke investering/investeringssubsidie. Daarenboven kunnen effecten op lokale/regionale schaal heel behoorlijk zijn, maar op nationale schaal verwaarloosbaar.

¹ DLG: Dienst Landelijk Gebied; DR: Dienst Regelingen; CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek.

3 De kern van POP1 - formulering, structuur en inhoud

Het eerste plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland (POP1), dat de invulling vormde van de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU, kreeg zijn beslag in een zevenjarige programmeringsperiode (2000-2006). Deze programma-aanpak, die mede geënt was op de EU-Structuurfondsenprogramma's en parallel liep met de communautaire initiatieven LEADER+ en INTERREG, vormde in meerdere opzichten een unicum voor Nederland. POP1 werd in de periode 1999-2000 geformuleerd binnen de randvoorwaarden van de Kaderverordening (EG) Nr 1257/99; deze bood enerzijds een ruime en grotendeels vrijelijke keus uit een brede menukaart van maatregelen, en omvatte anderzijds duidelijk omschreven cofinancierings- en andere uitvoeringseisen. Feitelijk kon elke lidstaat daarmee een eigen menu samenstellen dat het beste paste bij zijn problemen en behoeften. De formulering en uitvoering van POP1 kwam tot stand in samenspraak en samenwerking tussen Rijk en Provincies. Na de opstelling van POP1 werd het Regiebureau POP ingesteld als aansturend en coördinerend orgaan. POP1 werd eind december 1999 bij de Europese Commissie ingediend en goedgekeurd bij Commissie-beschikking van 28 september 2000 (nr. C. (2000) 2751 def.). In de tussenliggende periode werd door de Commissie getoetst of de Nederlandse invulling ook daadwerkelijk aansloot bij de EU-Kaderverordening. Daarbij kreeg de brede inzet van het plan veel aandacht. Het programma werd in samenspraak op diverse punten aangepast.

Bij de opzet van POP1 koos Nederland nadrukkelijk voor brede plattelandsontwikkeling, waarbij landbouw weliswaar een belangrijke maar niet de enige component vormde. POP1 beoogde 'een herstructurering van de agrarische sector, met als doel deze gereed te maken voor de toekomst' maar bovendien 'nieuwe impulsen op het platteland te creëren, mede om het meer aantrekkelijk te maken voor de inwoners van stad en land'. POP1 richtte zich specifiek op de landbouw, milieu, natuur en landschap, water, economie en leefbaarheid, in onderlinge samenhang en in een nieuw duurzaam evenwicht voor de toekomst.

POP1 kende zes prioritaire doelen:

1. het ontwikkelen van een duurzame landbouw;
2. het verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap;
3. het omschakelen naar duurzaam waterbeheer;
4. het bevorderen van diversificatie economische dragers;
5. het bevorderen van recreatie en toerisme;
6. het bevorderen van leefbaarheid.

In zijn beoogde effecten maakte POP1 een onderscheid naar effecten op omgeving (milieu, natuur en landschap), economische effecten en sociale effecten. Per doel lag het beoogde accent anders, zoals in tabel 3.1 wordt weergegeven. Hoe donkerder, hoe sterker het beoogde effect was. De grootste effecten op de omgeving werden verwacht te worden gerealiseerd op de prioritaire doelen 'duurzame landbouw' en 'natuur en landschap'. Voor deze doelen was ook veruit het grootste deel van het beschikbare budget gereserveerd (30, respectievelijk 35%). Economische effecten zouden naar verwachting vooral bereikt worden op de doelen 'duurzame landbouw', 'diversificatie economische dragers' en 'recreatie en toerisme'; sociale effecten daarentegen met name op het doel 'leefbaarheid' van het platteland, waarbij het vooral ging om een toename in sociale cohesie, in voorzieningenniveau, veiligheid, werkgelegenheid en toegankelijkheid van voorzieningen. De doelen vormden zo het centrale structurende element binnen POP1. Op een lager niveau werden bovendien verschillende zogenoemde operationele doelen geformuleerd, op hun beurt weer afgeleid van 'gewenste situaties' per prioritaair doel.

Tabel 3.1		Beoogde effecten van POP1 naar prioritaire doelen en begrote middelen per doel (in mln. euro)			
Doelen	Omgeving	Economie	Sociaal	Begroting 2000	Aandeel (in % van totaal)
Duurzame landbouw				312,8	30%
Natuur en landschap				368,7	35%
Waterbeheer				107,9	10%
Diversificatie				32,4	3%
Recreatie en toerisme				32,7	3%
Leefbaarheid				62,3	6%
Andere acties a)				140,6	13%
Totaal				1.057,4	100%

a) Andere acties: overgangsmaatregelen, externe evaluaties en reservering voor verplichtingen van vroegere begeleidende maatregelen. De ruim 140 miljoen euro is destijds een beleidsmatige schatting geweest van wat er in de pijplijn zat met betrekking tot vooral verplichtingen van vroegere maatregelen.
Bron: POP, blz. 107; en bewerking LEI voor laatste kolommen (begrote budget, op basis begroting van 28 september 2000 voor periode 2000-2006).

In termen van beleidsinstrumenten koos Nederland ervoor om reeds bestaande rijksregelingen ten behoeve van landbouw en platteland in POP1 onder te brengen. De rijksregelingen vielen uiteen in generieke en gebiedsgerichte rijksregelingen. Nieuw was de toevoeging van een provinciaal deel, dat werd uitgewerkt in de vorm van Provinciale Programma's. Daarmee ontstond een complex samenstel van zowel rijksregelingen als Provinciale Programma's die bovendien moesten passen binnen het keuzepalet van EU-maatregelen, elk met hun eigen benaming en reikwijdte. Omdat de reeds bestaande rijksregelingen vaak voor een deel niet pasten binnen deze omschreven EU-maatregelen (aangeduid met een kleine letter, conform de Kaderverordening), werden meer dan eens alleen *onderdelen* van rijksregelingen onder POP1 geschoven. Samen met de Provinciale Programma's die wel nauwgezet de EU-systematiek volgden (aangeduid met dezelfde letters, maar nu hoofdletters) vormen de rijksregelingen zo de invulling van de betreffende EU-maatregel.

De EU-maatregelen waren op hun beurt vervat in EU-hoofdstukken. Van twee maatregelen werd door Nederland geen gebruik gemaakt: maatregel b Vestiging van jonge landbouwers (EU-hoofdstuk II) en maatregel d Vervroegde uittreding (hoofdstuk IV). Nederland zette vooral in op hoofdstuk IX Bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelandsgebieden, waaronder negen EU-maatregelen (k t/m t) vielen (zie ook tabel 3.2).

Tabel 3.2 De EU-hoofdstukken en door Nederland geïmplementeerde EU-maatregelen

EU-hoofdstuk	EU-maatregel
I. Investerings in landbouwbedrijven	a. Investerings in landbouwbedrijven
II. Vestiging van jonge landbouwers	b. Niet toegepast in Nederland
III. Opleiding	c. Cursussen
IV. Vervroegde uittreding	d. Niet toegepast in Nederland
V. Probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied	e. Probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied
VI. Milieumaatregelen in de landbouw	f. Milieumaatregelen in de landbouw
VII. Verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten	g. Verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten z. Deelname aan voedselkwaliteitsregelingen
VIII. Bosbouw	h. Bebossing van landbouwgrond i. Overige bosbouwmaatregelen
IX. Bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van plattlandsgebieden	k. Hervorkaveling m. Afzet van kwaliteitslandbouwproducten n. Dienstverlenende instanties voor de basiszorg voor de plattlandseconomie en -bevolking o. Dorpsvernieuwing en -ontwikkeling en de bescherming en in standhouding van het landelijke erfgoed p. De diversificatie van de bedrijvigheid in de landbouw en in verwante activiteiten, gericht op het combineren van verscheidene activiteiten of het aanboren van alternatieve inkomstenbronnen q. Het waterbeheer in de landbouw r. De ontwikkeling en verbetering van de met de ontwikkeling van de landbouw samenhangende infrastructuur s. De bevordering van toeristische en ambachtelijke activiteiten t. Milieubehoud in samenhang met land- en bosbouw en landschapsbeheer, en met verbetering van het welzijn van dieren

Bron: POP-document en Ecorys (2003).

4 Positionering en inbedding van POP1 in het Nederlandse plattelandsbeleid

Om een juiste en afgewogen beoordeling van de 'prestaties' van POP1 te kunnen geven en deze in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, zijn niet alleen de uitkomsten van POP1 zelf van belang, maar ook de positie en uitkomsten van POP1 ten opzichte van ander Europees en nationaal beleid gericht op de ontwikkeling van het platteland. Hierbij gaat het om EU-structuurbeleid (doelstelling 1-programma in Flevoland en doelstelling 2-programma in Oost- en Zuid-Nederland), LEADER+, INTERREG, en het Europees natuur-, milieu-, en waterbeleid (Nitratrichtlijn, Kaderrichtlijn Water, Vogel- en Habitatrichtlijnen). Daarnaast worden ook de mondiale biodiversiteit- en klimaatverdragen doorvertaald naar nationale wet- en regelgeving voor het landelijk gebied. Naast POP - de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) - was er nog de eerste pijler van het GLB in de vorm van het (hervormde) markt- en prijsbeleid. De eerste pijler drukte door zijn grote belang voor de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw direct en indirect een belangrijk stempel op de ontwikkeling van het platteland. Nederland ontving in de periode 2000-2006 circa 1,4 miljard euro per jaar voor het markt- en prijsbeleid, vele malen meer dan de jaarlijkse EU-bijdrage van ruim 60 miljoen euro aan POP. Bij het rijksbeleid voor het platteland gaat het vooral om beleid van de ministeries van LNV, VROM en V&W op het terrein van natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaaleconomische vitalisering, milieu, water en reconstructie zandgebieden. Hoewel deze terreinen een breed plattelandsbeleidpalet suggereren, ligt het accent vooral op natuur en landbouw (OECD, 2008).

In de periode waarin POP1 zich afspeelde werden belangrijke veranderingen in het Nederlandse plattelandsbeleid een feit. Zo werd de Agenda Vitaal Platteland opgesteld waaruit een 'Meerjarenprogramma Vitaal Platteland' (LNV, 2004) is geformuleerd en werd ook een nieuwe sturingsfilosofie afgekondigd door het kabinet, waarbij in de uitvoering van het plattelandsbeleid voortaan zou worden uitgegaan van het motto 'centraal wat moet, decentraal wat kan'. Volgens deze nieuwe sturingsfilosofie gaat het er om dat het Rijk stuurt op hoofdlijnen, en dat de provinciale en lokale overheden in samenwerking met stakeholders het beleid ontwikkelen en uitvoeren. Een dergelijke gebiedsgerichte en geïntegreerde beleidsaanpak doet recht aan de grote verschillen die tussen de Nederlandse regio's bestaan. Rijk en Provincies hebben voor de zevenjarige periode 2007-2013 twaalf bestuursovereenkomsten afgesloten op basis van het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland en de provinciale Meerjarenprogramma's (pMJP's). Hierin staan prestatieafspraken over de uitvoering van (groene) rijksdoelen en de bijdrage van het Rijk. Naast geld heeft het Rijk ook (DLG-) capaciteit beschikbaar gesteld. Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid voor de inzet van de middelen voor de inrichting van het platteland daarmee gedecentraliseerd naar de Provincies. Provincies hebben POP2 geïntegreerd in hun pMJP's, wat aansluit bij de filosofie van programmatisch werken. POP1 heeft direct en indirect een duidelijke aanjagende en katalyserende werking gehad op deze ontwikkelingen, zoals we in de evaluatie zullen zien.

5 Uitkomsten van de evaluatie op hoofdlijnen - wat heeft POP1 ons gebracht?

De 'prestaties' van POP1 - in de navolgende paragrafen gevangen onder de Engelse term 'Performance' - worden in deze managementsamenvatting op een aantal manieren nader belicht. Gestart wordt met een beoordeling van POP1 op het meest geaggregeerde niveau: POP1 als programma. Vervolgens wordt het vizier gericht op de zes prioritaire doelen, de ruggespraak van POP1, met inhoud, doelbereik (effectiviteit) en efficiëntie als centrale thema's. Daarna wordt een beoordeling gegeven over de effectiviteit en efficiëntie van de EU-maatregelen. En als laatste wordt een beoordeling gegeven van de financiële resultaten, dat wil zeggen begrote en gerealiseerde uitgaven onder POP1 en financieel beheer. Na deze *beoordeling* van de performance wordt de focus verlegd naar de *verklaring* ervan op programma-niveau. Het gaat daarbij om succes- en faalfactoren betreffende de structuur en opzet van POP1, organisatie en - last but not least - uitvoering.

5.1 Beoordeling performance POP1 als programma

POP1 was een ambitieus programma dat zich richtte op het realiseren van verschillende doelstellingen tegelijk: van instandhouding van de landbouwsector tot het verbeteren van de leefbaarheid op het platteland en van natuurontwikkeling tot milieubehoud. Daartoe is een breed pakket van maatregelen en instrumenten ingezet. Uit de evaluatie rijst een divers beeld op wat betreft de prestaties van POP1. Uit de evaluatie komt naar voren dat POP1 een bijdrage heeft geleverd aan het behalen van de zes prioritaire doelen (zie tabel 5.1). Om verschillende redenen zijn niet alle doelen en onderliggende doelen echter in dezelfde mate gehaald. In het algemeen is de indruk dat het programma op maatregelniveau positief heeft bijgedragen aan de beoogde effecten in termen van outcome en impact. Het merendeel van de maatregelen dat is ingezet met het oog op het behalen van de doelen is als effectief (doeltreffend) beoordeeld (zie ook tabel 5.2). Wat betreft de efficiëntie (doelmatigheid) van de ingezette maatregelen is de conclusie minder eenduidig. Acht van de zeventien maatregelen zijn als efficiënt aangemerkt (vier positief en vier zeer positief). Van de resterende maatregelen scoren er twee negatief en is over zeven maatregelen geen oordeel mogelijk door het ontbreken van gegevens.

Het ontbreken van een duidelijke hoofddoelstelling in combinatie met de keuze voor een groot aantal regelingen heeft geleid tot een gebrek aan focus van het programma en een sterke versnippering van het beschikbare budget over veel instrumenten. Hierdoor had het programma geen duidelijke identiteit en ontstond meer overhead dan bij een sterkere concentratie. Deze overhead (apparaatskosten waaronder arbeidskosten van betrokken ambtenaren) is voor een groot deel niet bekend en niet meegenomen in de uitgaven voor POP1, met uitzondering van de uitgaven voor het Regiebureau POP. Voordelen van de veelheid aan cofinancieringsinstrumenten waren het brede bereik en de betrokkenheid van een grote diversiteit aan partijen. Bovendien gaf de versnippering de nodige flexibiliteit bij de uitvoering van het programma. Er kon zo tot op zekere hoogte geschoven worden met middelen van minder succesvolle onderdelen naar meer succesvolle onderdelen.

POP1 was bedoeld als integraal programma dat synergie oplevert. Hoewel POP1 weliswaar een breed scala van aspecten van de plattelandsproblematiek besloeg, heeft de samenvoeging van een groot aantal rijksregelingen en Provinciale Programma's onvoldoende geleid tot een integrale aanpak of duidelijke synergetische effecten. De inhoud van de regelingen is niet beter onderling afgestemd door onderbrenging in POP1. Op projectniveau daarentegen zijn wel voorbeelden gesignaleerd van integraliteit. Binnen diverse thema's (onder andere leefbaarheid, duurzaam waterbeheer) zijn integrale projecten ontwikkeld die meerdere doelen en activiteiten omvatten en daardoor meerdere en diverse resultaten hebben bereikt. Deze projecten scoorden op meerdere indicatoren.

POP1 heeft een beperkt effect gehad op behoud van werkgelegenheid in de agrarische sector. Vooral de daling van de werkgelegenheid onder gezinsarbeidskrachten en niet-gezinsarbeidskrachten is

minder snel gegaan. Meerdere regelingen hebben daaraan een kleine bijdrage geleverd. Wat betreft werkgelegenheid buiten de land- en bosbouw is de conclusie dat er lokaal wel een licht positief effect opgetreden kan zijn. Door substitutie-effecten is het effect op landelijk niveau goeddeels tenietgedaan. Ook de inkomenseffecten van POP1 zijn op macroniveau marginaal geweest. Voor een kleine groep agrariërs was het inkomenseffect echter substantieel in de vorm van ondersteuning van investeringen, diversificatie en opleidingen. Voor de overige plattelandbewoners is er niet of nauwelijks een inkomenseffect; waar dit wel optreedt, betreft het vooral toerisme. De bijdragen uit POP1 zijn verspreid terechtgekomen bij verschillende doelgroepen en sectoren. De algemene conclusie is dat, mede ook in het licht van de geringe bestede bedragen (gemiddeld 200 miljoen euro per jaar), de eventuele effecten van POP1 lokaal en regionaal zijn opgetreden, doch op nationaal niveau beperkt tot verwaarloosbaar zijn. Op het gebied van natuur en milieu - een voor Nederland belangrijk prioritair doel - heeft POP1 een positieve bijdrage geleverd, zowel op bedrijfsniveau als in de openbare ruimte. Diverse regelingen hebben bijgedragen tot de toepassing van milieuvriendelijke systemen en methoden op agrarische bedrijven. Daarnaast hebben andere regelingen met een meer publiek karakter bijgedragen aan een verbetering van de natuur- en milieusituatie op het platteland.

5.2 Beoordeling performance POP1 naar prioritair doel

Deze paragraaf beschrijft op hoofdlijnen de resultaten van POP1 naar de prioritaire doelen in de Nederlandse setting. Hier komt in feite alles bij elkaar (de maatregelen en de instrumenten, ofwel de regelingen) maar dan gerangschikt naar prioritair doel. Zo is er bijvoorbeeld landbouwgrond voor natuur aangekocht onder maatregelen vallend onder het prioritaire doel duurzame landbouw, terwijl dit bijdraagt aan de operationele doelen van het prioritaire doel natuur en landschap. Of is er onder diverse prioritaire doelen km fietspad aangelegd om de recreatie en het toerisme te bevorderen. Zo zijn er bijvoorbeeld bij de beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie op prioritair doelniveau alle aangekochte hectares natuur voor de EHS binnen POP1 bij elkaar geteld onder natuur en landschap. In tabel 5.1 zijn de begrote en gerealiseerde uitgaven, en de beoordelingen ten aanzien van de effectiviteit en efficiëntie per prioritair doel aangegeven. Per prioritair doel wordt vervolgens een toelichting gegeven. De effectiviteit en efficiëntie is onder andere bepaald aan de hand van de operationele doelen of beoogde effecten die onder elk van de prioritaire doelen zijn geformuleerd. Deze doelen/beoogde effecten kunnen afwijken van die op maatregelniveau (zie tabel 5.2), waardoor de uitkomst van de beoordeling kan verschillen tussen de prioritaire doelen die maar uit één maatregel bestaan en de betreffende maatregel zelf. Wat hier vooral ook meespeelt, is wat hierboven wordt beschreven over dat bij de prioritaire doelen alles bij elkaar komt en er niet alleen sec gekeken is naar wat onder één maatregel is beoogd en gerealiseerd. Dit verklaart onder andere bijvoorbeeld waarom maatregel p een andere beoordeling op effectiviteit en efficiëntie heeft gekregen dan het prioritaire doel diversificatie (bestaat alleen uit maatregel p).

Tabel 5.1 Beoordeling naar prioritair doel en begrote en gerealiseerde uitgaven (in mln. euro)						
<i>Prioritair doel</i>	<i>Publiek (EU + nationaal)</i>		<i>Privaat realisatie</i>	<i>Totale realisatie</i>	<i>Beoordeling</i>	
	<i>Begroting a)</i>	<i>Realisatie</i>			<i>Effectiviteit</i>	<i>Efficiëntie</i>
Het ontwikkelen van een duurzame landbouw	312,8	361,4	165,5	526,9	+	+
Het verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap	368,7	316,2	73,2	389,4	+	+
Het omschakelen naar duurzaam waterbeheer	107,9	192,4	47,9	240,3	+	+
Het bevorderen van diversificatie economische dragers	32,4	33,8	10,8	44,6	+	?
Het bevorderen van recreatie en toerisme	32,7	44,0	18,9	62,9	+	?
Het bevorderen van leefbaarheid	62,3	86,6	37,2	123,8	+	?
Totaal POP1 naar prioritaire doelen	916,8	1.034,3	353,4	1.387,8		
Andere acties b)	140,6	8,2	12,4	20,6		
Totaal POP	1.057,4	1.042,5	365,8	1.408,4		
<i>Legenda effectiviteit:</i>			<i>Legenda efficiëntie:</i>			
++ Zeer positief: doel is '(nagenoeg) volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1.			++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave.			
+ Positief: doel is 'voldoende mate' bereikt als gevolg POP1 maar niet (nagenoeg) volledig.			+ Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd.			
- Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1			- Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt.			
-- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1.			? Geen oordeel mogelijk.			
? Geen oordeel mogelijk						
a) Bron: Financiële tabellen POP Nederland, begroting van 28 september 2000 voor periode 2000-2006 en realisatie van 12 oktober 2006 voor periode 2000-2006; b) Andere acties: overgangsmaatregelen, externe evaluaties en reservering voor verplichtingen van vroegere begeleidende maatregelen. De ruim 140 miljoen euro is destijds een beleidsmatige schatting geweest van wat er in de pijplijn zat met betrekking tot vooral verplichtingen van vroegere maatregelen.						

Duurzame landbouw (maatregelen a, c, e, f, g, k, m, r, t, z)²

Het prioritaire doel duurzame landbouw richtte zich op de verdere transitie naar een duurzame(r) landbouw in Nederland. De beoogde effecten concentreerden zich op verbetering van inkomens, efficiënter gebruik van productiefactoren, omschakeling naar alternatieve activiteiten, verbetering van de kwaliteit van producten, behoud van werkgelegenheid, bevordering van milieuvriendelijke landbouw en, verbetering van de arbeidsomstandigheden en dierenwelzijn. Om deze effecten te realiseren zijn vooraf dertien operationele doelen gesteld. Op uiteindelijk acht daarvan werd POP1-geld ingezet. Opvallend is dat er geen streefwaarden bij de operationele doelen waren vastgesteld. Net als in de rest van POP1 is gebruikgemaakt van een menubenedering waarbij tien van de in totaal zeventien POP1-maatregelen voor realisatie van dit prioritaire doel zijn ingezet. De regelingen en Provinciale Programma's onder deze maatregelen werden met een grote diversiteit ingezet. Wat opvalt, is dat maar een deel van de maatregelen een specifiek landbouwkarakter had. Belangrijkste voorbeelden waren de regelingen onder maatregel a die stimulansen gaven aan de investeringen in landbouwbedrijven, de Regeling Stimulering Biologische Productiemethoden (RSBP) onder maatregel f, en maatregel g, gericht op de verwerking en vermarkting van agrarische producten. Door de grote inzet van maatregelen en gekozen regelingen binnen dit prioritaire doel was er een relatief grote samenhang tussen regelingen. Daarnaast pasten meerdere regelingen zowel binnen het prioritaire doel duurzame landbouw als binnen andere prioritaire doelen. Een voorbeeld was de regeling Verwerving Staat (VS, maatregel k) en de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) voor probleemgebieden (maatregel e). Ook werden door de invulling en uitvoering van de maatregelen niet alle doelgroepen even goed bereikt. Een deel van de Provinciale Programma's is niet uitgeput en maar door een beperkt aantal Provincies ingezet.

² Zie ook figuur 1 voor de relatie tussen prioritaire doelen, maatregelen en instrumenten (regelingen).

Door de inzet van maatregelen is direct dan wel indirect voortgang geboekt in de transitie naar een duurzame landbouw. Dit geldt voor zowel inkomen en milieu als arbeidsomstandigheden. Gedeeltelijk is dit gebeurd via directe ondersteuning van ondernemers om de duurzaamheid van de bedrijfsvoering te beïnvloeden; daarnaast ook via heroriëntatie en herinrichting van de agrarische sector, zoals via maatregel k en maatregel a (Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw, RSG). Meerdere regelingen hadden een aanjaagfunctie. Door de extra bijdragen vanuit POP1 zijn bedrijfsinvesteringen naar voren gehaald. Dit heeft geleid tot verdere modernisering van bedrijven, grotendeels via schaalvergroting via de agrarische bedrijfstak, maar ook regelmatig via een verbredingstak. Hierdoor is werkgelegenheid behouden en zijn ondernemers beter voorbereid op de toekomst. Niet alle regelingen van POP1 hadden een doorslaggevende betekenis. Ook zonder POP1 waren veel agrariërs die nu gebruik maakten van de RSBP omgeschakeld naar een biologische bedrijfsvoering. POP1 betekende wel een extra steun in de rug in de omschakeling. Een sterk punt was dat veel budget naar een beperkt aantal grote maatregelen (k, a) is gegaan. Daar stonden meerdere kleine maatregelen tegenover, vooral vervat in Provinciale Programma's. Een aantal daarvan had een vergelijkbare inhoud. De administratieve opbouw rond uitvoering, registratie en controle van deze qua budget kleine maatregelen was niet efficiënt. Ook was een aantal maatregelen niet goed te koppelen aan de acht gekozen operationele doelen, zoals maatregel e en gedeeltelijk maatregel a (Subsidieregeling Jonge Agrariërs, SJA). Operationele doelen, gewenste situaties en de inzet van regelingen hadden vooraf beter op elkaar afgestemd moeten worden, met duidelijke streefwaarden voor de gewenste situaties rond de people, planet en profit-aspecten van duurzaamheid in de agrarische sector. Toch is de conclusie dat de gekozen maatregelen onder het prioritaire doel duurzame landbouw uiteindelijk voldoende effectief waren in hun bijdrage aan de gestelde acht operationele doelen. Vooral een aantal goed lopende grotere regelingen heeft hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. Binnen enkele maatregelen versterkten de ingezette regelingen elkaar, of werd goed aangesloten bij het gebruik van andere overheidsfaciliteiten.

Kwaliteit Natuur en landschap (maatregelen f, h, i, k en t)

Het prioritaire doel natuur en landschap richtte zich vooral op het verbeteren en behouden van natuur en landschap op landbouwgrond, realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en functievervulling van bossen. Agrarisch natuurbeheer werd (en wordt) ingezet ter bevordering van het beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven en bevordering van de milieukwaliteit in agrarische en natuurgebieden. Door een ruime begrenzing van gebieden met subsidiemogelijkheden kwamen veel agrariërs in aanmerking voor agrarisch natuurbeheer, werden de oppervlaktetaakstellingen gehaald, maar bleef de effectiviteit achter bij wat potentieel mogelijk zou zijn. Agrarisch natuurbeheer zette voor meer dan 75% in op het weidevogelbeheer. Nederland heeft een belangrijke internationale verantwoordelijkheid voor het beschermen van de weidevogels, en speciaal de grutto. Op grote oppervlakten zijn weidevogels beschermd met subsidie van POP1, maar dit heeft de negatieve trend in de weidevogelaantallen niet kunnen voorkomen. De oorzaak hiervan is het te intensieve agrarische gebruik (grote oppervlakten worden te vroeg in het jaar in een zeer korte tijd gemaaid en de waterstanden zijn te laag) waarbij alleen nestbescherming onvoldoende resultaat geeft. Kuikens worden uitgemaaid of hebben wanneer ze het overleven geen dekking of voedsel meer in het korte gras. Er wordt momenteel onderzoek gedaan naar hoe de effectiviteit van de maatregelen kan worden verbeterd. Dit onderzoek richt zich vooral op mozaiekbeheer met een zo optimaal mogelijk locatiekeuze tussen verschillende maaidata en nestbescherming. De ecologische effectiviteit van agrarisch natuurbeheer kan worden verbeterd door meer aandacht voor ruimtelijke samenhang van gebieden, verzwaren van het beheer en de zorg voor continuïteit.

Door aankoop en inrichting van nieuwe natuur wordt de EHS gerealiseerd. De hoeveelheid nieuwe natuur ligt redelijk op schema, hoewel de toename van de aangekochte gronden voor de EHS per jaar achterblijft. De kwaliteit van de natuur in de EHS is ook verbeterd; de habitat van vooral pioniersoorten, waaronder zeer zeldzame, neemt toe. Echter, tot nu toe is de verbetering in ruimtelijke samenhang van natuur, een belangrijke voorwaarde voor behoud en verbetering van de biodiversiteit op niet-landbouwgrond, de EHS, zeer gering.

Door het gevoerde bosbeheer wordt er later gekapt. Daardoor wordt het bos ouder, en nemen de houtvoorraad, de hoeveelheid dood hout, de gemiddelde boomdikte en het aandeel gemengd bos toe. Deze kenmerken geven aan, dat het bosbeheer het bos stuurt naar een ouder, meer volwassen bos, dat ten aanzien van de belevingswaarde en de natuurwaarde beter functioneert, maar ten koste gaat van de houtproductie. De taakstellingen worden dan ook ruimschoots voor 2020 gehaald. POP1 droeg echter aan deze ontwikkelingen niet bij. De bijdrage van POP1 aan de bosuitbreiding was groot. De bosuitbreiding van tijdelijk bos op landbouwgrond is nihil, maar de taakstelling van 2.100 ha voor permanent bos is gehaald. De sociaaleconomische bijdrage aan het platteland was door een afname aan werkgelegenheid niet effectief.

De maatregelen h en t scoorden op efficiëntie beide 'naar verwachting' (zie tabel 5.2). Deze beoordeling werd mede gebaseerd op basis van beschikbare ex ante beoordelingen door DLG. Hierbij wordt voor elk project binnen de Provinciale Programma's of op verzoek, vooraf getoetst of alle voorgestelde acties, inrichtingsmaatregelen en kosten voortkomend uit projectplannen noodzakelijk zijn, in vergelijking tot onder meer normkosten. Maatregel f, gericht op het beschermen van de biodiversiteit, wordt als niet efficiënt en effectief beoordeeld vanwege een gebrek aan continuïteit, ruimtelijke samenhang en te lichte maatregelen van het agrarisch natuurbeheer: het aantal deelnemers van wie na het aflopen van de eerste subsidieperiode de subsidie niet is verlengd, is erg groot en de negatieve trend in de weidevogelaantallen is nog steeds niet gekeerd. Bij het niet continueren van de maatregelen en bij onvoldoende verbetering van de zwaarte (maaidata in juni in plaats van alleen nestbescherming) en ruimtelijke samenhang van de ingezette maatregelen is de investering voor niets geweest. De aankoop van gronden in maatregel k was conform de marktwaarde en op basis van vrijwilligheid. De aankoop kon daarom economisch gezien niet efficiënter. Dit geldt onder de voorwaarde dat er geen sprake is van een verstoorde markt, zodat de prijzen de reële waarde uitdrukken. Er is onvoldoende onderbouwing om ervan uit te gaan dat de grondmarkt wat deze transacties betreft zodanig verstoord is dat verwerving niet efficiënt zou zijn. Echter, wanneer de ruimtelijke samenhang achterblijft bij de ecologische gewenste situatie, dan kan hetzelfde geld op een andere plek wel meer resultaat opleveren.

Het overall oordeel met betrekking tot de effectiviteit en efficiëntie voor het prioritaire doel natuur en landschap is positief: de doelen zijn in voldoende mate bereikt en de subsidie heeft het resultaat opgeleverd dat ervan verwacht mag worden.

Duurzaam waterbeheer (maatregel q)

Het prioritaire doel duurzaam waterbeheer richtte zich vooral op het tegengaan van verdroging, het vergroten van de zoetwatervoorraden, het tegengaan van de effecten van hoogwater en het verbeteren van de waterkwaliteit. Indirect diende het daarmee tevens een belangrijke bijdrage aan de prioritaire doelen duurzame landbouw en natuur en landschap. Projecten hebben geleid tot een verbetering van het peilbeheer van natuur- en landbouwgebieden, de realisatie van rioolaansluitingen en de sanering van (ongezuiverde) lozingen. Bij ongeveer 6% van het verdroogde areaal natuur in Nederland is actie ondernomen ter verbetering van het peilbeheer, zonder dat daarbij overigens bekend is in welke mate de natuur hydrologisch is hersteld. Bij circa 5% van het Nederlands agrarisch areaal is een verbeterd peilbeheer gerealiseerd. Hoewel de reductie van het aantal lozingen en het aansluiten op de riolering ontegenzeggelijk hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water ten aanzien van chemische waterkwaliteit, bleek het bepalen van de exacte outcome niet mogelijk. Binnen het doel zijn veel integrale projecten uitgevoerd, waarbij door de aanpak van het watersysteem meerdere problemen konden worden aangepakt. Projecten hebben duidelijk bijgedragen aan de realisatie van de doelstellingen van dit prioritaire doel. De waterbeheersingsprojecten, waarbij het peilbeheer voor natuur- en landbouwgebieden is verbeterd, hebben goede resultaten laten zien. De effectiviteit was over het algemeen positief. Wel waren de rioleringsprojecten relatief duur. Positief is dat als gevolg van de integrale aanpak, de beschikbare middelen zijn ingezet op gehele watersystemen in plaats van op deelaspecten van bestaande problemen. Grosso modo heeft de inzet van middelen onder POP1 dan ook het resultaat gehad dat men ervan mocht verwachten.

Diversificatie economische dragers (maatregel p)

Het prioritaire doel diversificatie beoogde vooral het stimuleren van de verbreding van de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven naar andere op het platteland georiënteerde economische dragers. Maar ook de verwerking en afzet van agrarische producten, het beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven en het bevorderen van optimale afstemming tussen alle ruimtegebruikers van het platteland. De inzet moest leiden tot een bevordering van nieuwe werkgelegenheid op het platteland.

Alleen maatregel p ressorteerde direct onder dit prioritaire doel. Het beoogde nieuwe initiatieven op het platteland te initiëren, die zouden moeten resulteren in een groeiende economie en werkgelegenheid. Echter, deze doelstelling onder maatregel p is moeizaam van de grond gekomen. Er is ingezet om enerzijds financiële ondersteuning aan individuele bedrijven te verlenen voor het opzetten van nieuwe activiteiten en anderzijds de recreatiemogelijkheden op het platteland te vergroten door de aanleg van fietspaden. Naast maatregel p heeft POP1 via de inzet van andere maatregelen ook de beoogde doelen van het prioritaire doel diversificatie ondersteund, uiteenlopend van een beperkt bedrag voor verwerking en afzet van agrarische producten (maatregel g en m) tot een hoog bedrag voor natuurbeheer op agrarische bedrijven (maatregel f en ook e). Het doelbereik van betreffende regelingen onder agrarische bedrijven met nieuwe of verdere ontwikkeling van verbreding liep sterk uiteen: van beperkt (verwerking en verkoop) tot bijna volledig (natuurbeheer). In zijn totaliteit heeft de ondersteuning van diversificatie binnen POP1 nog niet geleid tot nieuwe economische pijlers op het Nederlandse platteland. Op lokaal niveau zijn echter wel zaken in gang gezet en zijn reeds enige economische effecten opgetreden. De ondersteuning heeft vooral geleid tot behoud van werkgelegenheid (veelal gezinsarbeid) op de ondersteunde agrarische bedrijven en heeft daarmee een positief effect op het tegengaan van ontvolking in een aantal plattelandsregio's. In beperkte mate is ook nieuwe werkgelegenheid gecreëerd: via extra werk voor natuurbeheer door derden, meer zorgvoorzieningen en agrotourisme. Daarnaast heeft een deel van de ondersteunde bedrijven een beter inkomensperspectief gekregen door zich te richten op diversificatie als strategie. Vooral ook door de inzet van andere maatregelen dan maatregel p, met projecten die diversificatie op agrarische bedrijven gestimuleerd hebben (maar die begroot zijn onder andere prioritaire doelen), zijn de gestelde doelen in voldoende mate bereikt. De efficiëntie kon niet bepaald worden door het ontbreken van gegevens.

Recreatie en toerisme (maatregel s)

De beoogde aanpassing en verbetering van de toeristisch-recreatieve infrastructuur door het aanleggen en verbeteren van fiets-, wandel- en ruiterspaden en wegen, en door het realiseren van fiets-, wandel-, ruiters- en kanoroutes is in belangrijke mate gerealiseerd. Om de recreatieve en toeristische activiteiten in combinatie met de agrarische bedrijfsvoering te bevorderen, is daarnaast geld ingezet voor het geven van advies aan bedrijven. De deelnemende bedrijven waren hierover positief. De twee andere operationele doelen zijn minder goed uit de verf gekomen. Er is geen bijdrage geleverd aan het bevorderen van ambachtelijke, cultuurhistorische en natuurgerichte toeristische activiteiten, en ook aan het bevorderen van de kwaliteit van het recreatief product door middel van samenwerkingsverbanden is onvoldoende invulling gegeven. Toch heeft POP1 *overall* als een belangrijke katalysator gewerkt om projecten te realiseren die toeristische activiteiten op het platteland verder hebben ontwikkeld. In bepaalde projecten hadden de subsidies efficiënter ingezet kunnen worden.

Leefbaarheid (maatregelen n, o en r)

Het prioritaire doel leefbaarheid richtte zich op het behoud en de versterking van de sociaaleconomische leefbaarheid van plattelandskernen, onder meer door behoud van werkgelegenheid, instandhouding van sociaal-maatschappelijke voorzieningen (kwantitatief en kwalitatief) en het behouden en verbeteren van de culturele identiteit, sociale samenhang en sociale en fysieke veiligheid. De gesubsidieerde activiteiten hebben op lokaal niveau de leefbaarheid van het platteland verbeterd. Hoewel cijfers op nationaal niveau andere ontwikkelingen laten zien (bijvoorbeeld daling voorzieningenniveau, afname verkeersveiligheid) is door de verschillende POP1-projecten een stimulans gegeven aan de leefbaarheid en levensomstandigheden op het platteland.

Veel projecten hebben direct of indirect bijgedragen aan een versterkte sociale cohesie op het platteland, bijvoorbeeld door de realisatie van nieuwe voorzieningen (ontmoetingsruimten) en een sterkere participatie in vrijwilligerswerk. Ook de culturele identiteit is toegenomen, hoewel deze moeilijk meetbaar is. Het verbeteren van de verkeersveiligheid en het stimuleren van de werkgelegenheid zijn doelen die onvoldoende zijn gerealiseerd door de maatregelen uit dit prioritaire doel. Bij de eerste geldt dat de effecten nog niet zichtbaar zijn, bij de tweede geldt dat projecten niet of nauwelijks blijvende werkgelegenheidseffecten hebben opgeleverd. Het algehele oordeel van de effectiviteit van maatregelen onder het prioritaire doel leefbaarheid is positief. Veel, maar niet alle inhoudelijke doelstellingen zijn gerealiseerd. Over de efficiëntie kon geen uitspraak worden gedaan, omdat de projecten te divers zijn en betrouwbare referentiewaarden ontbreken. Alleen voor de doelstelling 'verbeteren van de verkeersveiligheid' (maatregel r) geldt een negatief oordeel op de efficiëntie, omdat hier middelen ondoelmatig zijn ingezet.

5.3 Beoordeling performance POP1 op maatregelniveau

Tabel 5.2 laat de beoordeling zien van de effectiviteit en efficiëntie per maatregel. Daarnaast zijn de begrote en gerealiseerde uitgaven weergegeven. Zie ook de uitleg over de beoordeling onder paragraaf 5.2. De tabel laat zien dat de meeste maatregelen positief door ons beoordeeld worden op effectiviteit, wat betekent dat de doelen in voldoende mate zijn bereikt als gevolg van POP1, maar niet volledig zijn bereikt. Twee maatregelen - maatregel c, 'Cursussen', en z, 'Deelname aan voedselkwaliteitsregelingen' - scoren zelfs zeer positief. Bij deze maatregelen geldt dat de doelen (nagenoeg) volledig behaald zijn of overtroffen als gevolg van de inzet van POP1.

Daartegenover staat dat van in totaal vier maatregelen de effectiviteit negatief is beoordeeld. Hier zijn de doelen enigszins, maar onvoldoende bereikt. Bij maatregel i 'overige bosmaatregelen' zijn de doelen niet tot nauwelijks behaald (score zeer negatief). Het totaalbeeld laat een licht positief oordeel zien wat betreft de effectiviteit van de maatregelen.

De beoordeling van de efficiëntie laat een minder positief beeld zien. Allereerst gold dat voor zeven maatregelen de efficiëntie niet beoordeeld kan worden, veelal vanwege het ontbreken van duidelijke en betrouwbare referentiewaarden. De maatregelen waarvan de efficiëntie wel kon worden beoordeeld (in totaal tien) laten een verschillend beeld zien. Bij vier maatregelen wordt de efficiëntie zeer positief beoordeeld ('meer resultaat voor het geld gerealiseerd dan verwacht mocht worden'), bij twee maatregelen geldt een negatieve beoordeling ('met hetzelfde geld had meer resultaat behaald kunnen worden'), terwijl bij vier maatregelen geconcludeerd wordt dat gedaan is wat verwacht had mogen worden.

Tabel 5.2 Beoordeling op maatregelniveau en begrote en gerealiseerde uitgaven (in mln. euro)

Maatregel	Publiek (EU + nationaal)		Privaat realisatie	Totale realisatie	Beoordeling	
	Begroting a)	Realisatie			Effectiviteit	Efficiëntie
Maatregel a. Investerings in landbouwbedrijven	64,3	26,7	78,1	104,8	+	++
Maatregel c. Cursussen	4,3	15,0	-	15,0	++	++
Maatregel e. Probleemgebieden/gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied	9,8	8,9	-	8,9	+/-	+
Maatregel f. Milieumaatregelen in de landbouw	89,6	177,2	18,7	195,9	-	-
Maatregel g. Verbetering en verwerking afzet landbouwproducten	5,6	0,8	1,3	2,1	-	?
Maatregel h. Bebossing van landbouwgrond	10,5	23,8	21,2	45,0	+/-	+
Maatregel i Overige bosbouwmaatregelen	54,5	0,5	0,2	0,7	--	?
Maatregel k. Herverkaveling	213,9	223,1	54,3	277,4	+	++
Maatregel m. Afzet van kwaliteitslandbouwproducten	7,7	6,2	4,1	10,3	+	?
Maatregel n. Dienstverlenende instanties basiszorg	11,0	18,9	8,1	27,0	+	?
Maatregel o. Dorpsvernieuwing en bescherming landelijk gebied	29,9	55,4	23,8	79,2	+	?
Maatregel p. Diversificatie bedrijvigheid	32,4	33,8	10,8	44,6	-	?
Maatregel q. Waterbeheer in de landbouw	107,9	192,4	47,9	240,3	+	+
Maatregel r. Ontwikkeling en verbetering van met ontwikkeling van landbouw samenhangende infrastructuur	27,8	27,3	5,3	32,6	-	-
Maatregel s. Bevordering toeristische en ambachtelijke activiteiten	33,9	54,9	18,9	73,8	+	?
Maatregel t. Milieubehoud in samenhang met land- en bosbouw en landschapsbeheer en met verbetering van welzijn en dieren	213,6	168,6	56,2	224,8	+	+
Maatregel z. Deelname aan voedselkwaliteitsregelingen	-	0,8	4,7	5,5	++	++
Andere acties b)	140,6	8,2	12,4	20,6		
Totaal	1.057,4	1.042,5	365,8	1.408,4		
<i>Legenda effectiviteit:</i>			<i>Legenda efficiëntie:</i>			
++ Zeer positief: doel is '(nagenoeg) volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1.			++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave.			
+ Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig.			+ Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd.			
- Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1.			- Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt.			
-- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1.			? Geen oordeel mogelijk.			
? Geen oordeel mogelijk.						
a) Bron: Financiële tabellen POP Nederland, begroting van 28 september 2000 voor periode 2000-2006 en realisatie van 12 oktober 2006 voor periode 2000-2006; b) Andere acties: overgangmaatregelen, externe evaluaties en reservering voor verplichtingen van vroegere begeleidende maatregelen. De ruim 140 miljoen euro is destijds een beleidsmatige schatting geweest van wat er in de pijplijn zat met betrekking tot vooral verplichtingen van vroegere maatregelen.						

5.4 Beoordeling performance: financiële resultaten en financieel beheer POP1

Financiële resultaten op programmaniveau - meer besteed dan oorspronkelijk begroot

Over de totale looptijd van POP1 werd van overheidswege (EU en nationaal) 1.042,5 miljoen euro uitgegeven, waarvan 435,1 miljoen euro in de vorm van EU-cofinanciering (zie Bijlage 1). Daarnaast is door private partijen nog eens 365,8 miljoen euro geïnvesteerd in relatie tot POP1-maatregelen. Daarmee kwamen de totale directe uitgaven aan POP1 op ruim 1,4 miljard euro, ofwel gemiddeld 200 miljoen euro per jaar. In vergelijking tot de oorspronkelijke begroting van de totale overheidsuitgaven (EU en nationaal) is uiteindelijk 14,9 miljoen euro minder uitgegeven dan voorzien in 2000. De totale overheidsuitgaven voor de gehele programmaperiode zijn daarbij redelijk in lijn geweest met de begroting (uitputting van 99%). Dit ondanks het feit dat in de startbegroting 140,6 miljoen euro was begroot voor de post 'Andere acties', bestemd voor evaluaties, overgangsmaatregelen en verplichtingen van vroegerge begeleide maatregelen. Uiteindelijk is 8,2 miljoen euro hieraan besteed, waardoor veel meer geld beschikbaar was voor de zes prioritaire doelen.

Financieel beheer - onderuitputting in de eerste jaren, overuitputting in de laatste jaren

POP1 kende een zeer strak uitgavenregime. Een belangrijk kenmerk van dit regime is de door de EC gestelde eis dat het geplande budget voor een bepaald jaar ook in hetzelfde jaar diende te worden besteed, de zogenoemde 'n+0'-regel. De eisen die daarmee aan projecten en regelingen binnen POP1 gesteld zijn, hebben de wijze van programmeren, beschikken en betalen sterk beïnvloed. De afwezigheid van een mogelijke uitloop vergde een zeer strak programmamanagement op alle niveaus. Programmamanagers ervoeren de 'n+0'-regel als een van de belangrijkste belemmeringen tijdens de uitvoering van POP1. Volgens de geïnterviewde personen had het strikte uitgavenritme soms ook een negatief effect op de kwaliteit van projecten, omdat projectuitvoerders sneller moesten werken dan wenselijk. Hoewel op regelingniveau ook andere oorzaken bestaan, bestaat er een duidelijke relatie tussen het strakke uitgavenritme en de onderuitputtingsproblematiek.

Als gevolg van opstartproblemen en de 'n+0'-regel was er in de eerste jaren van POP1 jaarlijks sprake van onderuitputting. Aanvankelijk werd getracht onderuitputting te voorkomen door middel van het in de tijd naar voren halen van grondaankopen voor natuur. Ook het van de Europese Commissie verkregen voorschot van 7% werkkapitaal dat in het eerste jaar als uitgave mocht worden aangemerkt, werd hiertoe ingezet. In 2002-2003 werden verdere acties opgezet om onderuitputting in de resterende jaren te voorkomen. Zo werd budget overgeheveld van rijksregelingen naar Provinciale Programma's waar veel belangstelling voor was en die een goede financiële voortgang vertoonden. Daarnaast werd er op de Provinciale Programma's overgeprogrammeerd om mogelijke tegenvallers bij andere regelingen te compenseren. Ook werd de flexibiliteit tussen maatregelen, binnen de mogelijkheden van de Europese kaders, vergroot. Deze acties hadden duidelijk effect en vanaf 2003 trad dan ook geen onderuitputting op programmaniveau meer op. Door implementatie van deze 'planning en control'-agenda werd er beter op de 'n+0'-regel geanticipeerd. Flexibiliteit werd verder ook ingebouwd door een klein deel van het budget niet daadwerkelijk vast te leggen, maar 'vrij' te houden.

Daarnaast was er duidelijk sprake van leereffecten. Provinciale programma-eigenaren leerden steeds beter om te gaan met 'n+0'. Projecten die net na het eind van het jaar afliepen werden bijvoorbeeld over twee boekjaren geprogrammeerd. Wel moesten projectuitvoerders soms sneller handelen dan gewenst, wat botste met de gewenste kwaliteit van projecten. Soms werd er tijdelijk tussen provincies met budgetten geschoven. Ook programmeerden veel Provincies tegen het einde van het programma óver, waardoor niet-bestede middelen van elders geabsorbeerd konden worden. In Provincies waarin aan POP1 minder bestuurlijk belang werd gehecht was dit lastiger. Er zijn mede hierdoor grote verschillen ontstaan in de benutting van POP1 tussen Provincies.

Financiële resultaten naar prioritaire doelen - nadruk op drie van de zes prioritaire doelen

Bij het opstellen van de begroting voor POP1 is een derde van het totale overheidsbudget (EU en nationaal) gereserveerd voor het prioritaire doel 'duurzame landbouw' en ruim een derde voor 'natuur en

landschap'. Het begrote budget voor duurzame landbouw is ruimschoots gerealiseerd (116%), terwijl die voor natuur en landschap achter bleef (86%). De percentages geven de verhouding weer tussen de werkelijke uitgaven en de startbegroting. Ze zijn beïnvloed doordat in de loop van de jaren bijstellingen hebben plaatsgevonden in de begrotingen, waarbij deze zijn aangepast op grond van voortschrijdend inzicht over de vraag naar bepaalde vormen van bijdragen ('absorptie'). Op basis van in de loop der jaren aangepaste begrotingen zouden onder- en overuitputtingspercentages in het algemeen kleiner zijn geweest. Daarnaast zijn door de structuur van POP1, acties met een vergelijkbaar doel soms verspreid over meerdere prioritaire doelen, waardoor een uitputting niet één op één toegeschreven kan worden aan een bepaald type actie. Een voorbeeld is de regeling Verwerving Staat die gefinancierd is onder het prioritaire doel duurzame landbouw, maar voor een belangrijk deel een bijdrage heeft geleverd aan het prioritaire doel natuur en landschap. Een ander aspect is de grote verschuiving van budget begroot onder de post 'Andere acties' naar de prioritaire doelen. Dit alles noopt tot terughoudendheid bij het trekken van conclusies op basis van de berekende uitputtingspercentages. Bij de overige vier prioritaire doelen is sprake van overuitputting, waarbij vooral het doel duurzaam waterbeheer heeft 'geprofiteerd' van de onderuitputting bij het doel natuur en landschap. Hoewel ook in de prioritaire doelen diversificatie, recreatie en toerisme en leefbaarheid uiteindelijk meer gerealiseerd is dan oorspronkelijk begroot, blijft de absolute omvang van deze drie doelen geringer. In de realisatie heeft duurzaam waterbeheer een veel groter aandeel gekregen, met 18% ten opzichte van 10% in de oorspronkelijke begroting (daarmee een uitputting realiserend van 179%, in absolute zin de grootste overuitputting met 84,5 miljoen euro). Bij het prioritaire doel diversificatie valt op dat in de periode 2000-2002 slechts 2% van het beschikbare budget was gebruikt, aangezien de regeling SGB diversificatie nog niet van start was gegaan. Aan het eind van de programmaperiode was door vooral de inzet van de regeling SGB diversificatie, het totale begrote bedrag ook daadwerkelijk besteed. Bij het doel duurzame landbouw was sprake van een relatief groot privaat aandeel. Ten opzichte van de situatie ten tijde van de mid-term evaluatie, hebben vooral de uitgaven aan de prioritaire doelen gericht op het introduceren van nieuwe economische activiteiten op het platteland zich goed ontwikkeld.

Financiële resultaten op maatregelniveau - grote verschillen in financiële realisatie

Bij een programma met zoveel instrumenten (rijksregelingen en Provinciale Programma's) ontstaan bijna automatisch ook grote verschillen in de uiteindelijke financiële realisatie. Kijken we naar de totale publieke uitgaven (nationaal en EU samen), dan blijkt dat vooral de maatregelen Investerings in landbouwbedrijven (a; 42% realisatie ten opzichte van begroting), Verwerking en afzet van landbouwproducten (g; 14%) en Overige bosbouwmaatregelen (i; 1%) een sterke onderuitputting hebben gekend. Maatregelen g en i zijn daarmee niet of nauwelijks van de grond gekomen. Maatregelen met een sterke overuitputting daarentegen zijn Cursussen (c; 349%), Dienstverlenende instanties basiszorg (n; 171%), Dorpsvernieuwing/cultureel erfgoed (o; 185%), Waterbeheer (q; 178%) en Bevordering toeristische en ambachtelijke activiteiten (s; 162%). Opvallend is dat de meeste maatregelen met een sterke overuitputting behoren tot EU-hoofdstuk IX, 'Bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelandsgebieden' (maatregelen k t/m t). Waar oorspronkelijk twee derde van de totale begroting was gereserveerd voor dit EU-hoofdstuk, is uiteindelijk zelfs drie kwart van het totale budget aan hoofdstuk IX besteed.

Financiële resultaten op programmaniveau - publieke middelen en private investeringen

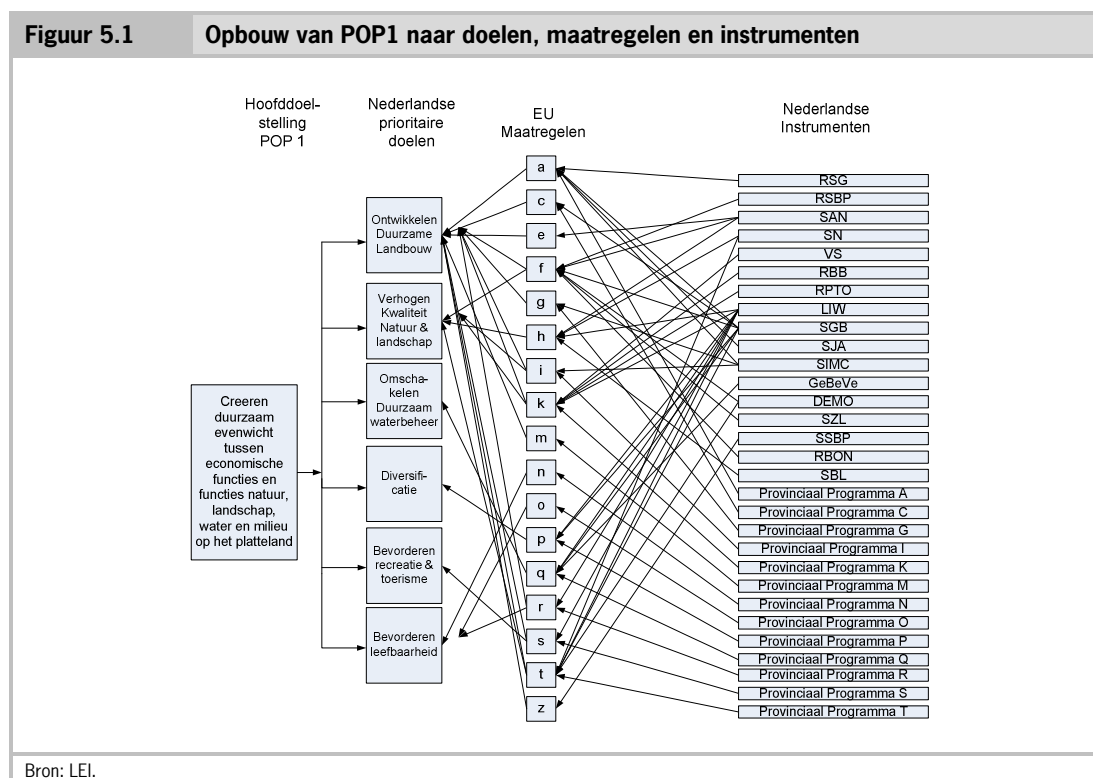
Door de private sector werd uiteindelijk 365,8 miljoen euro geïnvesteerd onder POP1, ofwel bijna 26% van het totaal. Met 229 miljoen euro waren de investeringen in EU-hoofdstuk IX door de private sector het grootst, dat is bijna een kwart (23%) van de totale realisatie op EU-hoofdstuk IX. In relatieve zin was het aandeel van de private sector het grootst in EU-hoofdstuk I (maatregel a) met 75%. De doeltreffendheid van het programma wordt positief beïnvloed naarmate het programma er beter in slaagt nieuwe ontwikkelingen in gang te zetten. Door het programma uitgelokte investeringen, en dan vooral de mate waarin publieke middelen er in slagen private investeringen uit te lokken, zijn hiervan een belangrijke graadmeter. Voor het programma als geheel bedraagt de verhouding tussen totale uitgaven en overheidsmiddelen (EU en nationaal) 1,35: elke overheids-euro heeft 0,35 euro private middelen uitgelokt. Deze factor was het hoogst voor het prioritaire doel duurzame landbouw (1,46) en het laagst voor na-

tuur en landschap (1,23) en duurzaam waterbeheer (1,25). Vanuit de ingezette EU-middelen geredeneerd betekent het dat elke door de EU ingezette euro binnen POP1 een private inzet van 0,84 euro heeft teweeggebracht.

5.5 Opzet en structuur van POP1 in relatie tot performance

In totaal bundelde POP1 32 rijksregelingen en 13 mogelijkheden voor provinciale subsidiëring (ondergebracht in Provinciale Programma's). Van deze 32 rijksregelingen zijn er uiteindelijk 13 (exclusief subonderdelen) daadwerkelijk gefinancierd door POP1. De EU-Kaderverordening kende 18 maatregelen (a t/m t) onderverdeeld naar 9 EU-hoofdstukken; hieraan werd in 2006 nog een 19e maatregel z toegevoegd. Binnen POP1 zijn uiteindelijk 17 van deze 19 maatregelen ingezet.

Om de parallel met een goede eter maar eens te maken: Nederland was gulzig, ambitieus maar ook weinig selectief; een gourmand (iemand die graag veel en goed eet) en veel minder een gourmet (een fijnproever). De opgediende gangen werden noodzakerlijkerwijs aangepast aan het besteedbare budget en waren daarmee aan de kleine kant (versnipperd en gebrek aan aandacht en focus van de eter in de hand werkend want overdadig in aantal). Belangrijke oorzaak voor de geringe selectiviteit en daarmee complexiteit, was allereerst het ontbreken van een duidelijke inhoudelijke hoofddoelstelling en een duidelijke samenhang tussen de zes prioritaire doelen. POP is bovendien duidelijk en pragmatisch ingestoken vanuit EU-bijdragen. Het programma werd in Nederland vooral gezien als financieringsinstrument.



Instrumenten (regelingen) zijn in de praktijk leidend geweest voor het formuleren van de doelen in plaats van andersom. Doelen zijn daarbij vaak rechtstreeks overgenomen uit bestaand 'lopend' beleid van eind jaren negentig en minder toegesneden op de bedoelde programmasystematiek van de EU-Kaderverordening. Instrumenten dienden bovendien vaak meerdere doelen, wat het geheel niet overzichtelijker maakte (zie ook figuur 5.1). Bovendien bestond er ook nog de nodige overlap tussen instrumenten en doelstellingen zelf. Een mooi voorbeeld daarvan vormen Provinciaal Programma Q (waterbeheer in de landbouw), de SGB (onderdeel waterbeheer) en LIW (onderdeel waterbeheersing). Deze drie instrumenten hadden bovendien elk ook nog een zogenoemd integraal karakter. Het is niet

verwonderlijk dat de interne consistentie (logische verbanden tussen de SWOT- en probleemanalyse, de prioritering van doelstellingen en het gekozen instrumentarium) hiermee te wensen overliet. In de resultaten van de mid-term evaluatie POP1 kwam deze beperkte interne samenhang en consistentie al uitgebreid aan de orde.

Betekende deze inhoudelijke complexiteit, overladenheid, gebrekkige transparantie en omgekeerde programmalogica (van instrumenten naar doelen redenerend, in plaats van andersom) voor POP1 nu dat het programma gedoemd was te falen? Met andere woorden, luidde de wat structuur betreft ongelukkige concipiëring van POP1 ook meteen een moeizame zeven jaar in met weinig kans op slagen? Het antwoord hierop is een 'nee, maar'. Padafhankelijkheid - in dit geval hoe het programma in aanvang wordt neergezet en wordt ingevuld in termen van inhoud, organisatie en uitvoering - is onmiskenbaar van belang in het bereiken van resultaten. Het wegend eindoordeel van deze evaluatie levert echter een genuanceerder beeld op in relatie tot 'performance' (geboekte outcome en impact van het programma) dan men op het eerste gezicht zou verwachten. De inhoudelijke veelkoppige structuur van POP1 bleek zo zijn positieve kanten te hebben. Waar deze enerzijds leidde tot een gebrek aan focus en transparantie van het programma, zorgde zij anderzijds tot de mogelijkheid van maatwerk en daarmee een breed bereik onder potentiële begunstigden. De structuur zorgde bovendien voor financiële flexibiliteit, door de mogelijkheid te schuiven tussen verschillende onderdelen van het programma. Dit was gezien de betrekkelijk rigide financiële spelregels (de zogenoemde 'n+0'-regel), neergelegd door de Europese Commissie, een aangename bijkomstigheid. Bovendien was het programma POP, zoals in 1999/2000 bepaald, niet gefixeerd voor de gehele programmaduur. Kleine aanpassingen waren geoorloofd en halverwege de programmaduur waren ook grotere aanpassingen mogelijk, mits goed beargumenteerd. Een belangrijk verder structurerend kenmerk van POP1 dat daarbij nog nauwelijks aan de orde is gesteld, betreft de organisatie- en uitvoeringsstructuur van POP1 met zowel Rijk als Provincies aan het roer, samengebracht in het Regiebureau POP in een coördinerende en sturend-uitvoerende rol. Deze structuur was hoewel eveneens complex toch ook weldoordacht. In het navolgende wordt ingegaan op succes- en faalfactoren die te maken hadden met de initiële opzet en structuur van het programma.

Continuïteit van beleid en maatwerk

De keuze om voor een deel voort te bouwen op bestaande rijksregelingen was vooral pragmatisch: men koos onder de hoge tijdsdruk waarin het programma tot stand moest komen voor continuïteit van beleid en zorgde er zo tevens voor dat er voldoende nationale middelen beschikbaar waren voor de cofinanciering van het programma vanuit de EU. Het heeft in de gevallen waarin die rijksregelingen reeds succesvol waren in bestaand beleid bijgedragen aan de effectiviteit van het programma, zoals bijvoorbeeld bij de grondaankopen voor natuur. De combinatie met Provinciale Programma's gaf bovendien mogelijkheden voor maatwerk, daar waar de rijksregelingen minder flexibel waren. Maar er zijn ook relatief nieuwe regelingen als Programma Beheer en de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB) onder POP1 gebracht, wat de nodige opstartproblemen veroorzaakte.

Gebrek aan focus versus breed bereik

Het ontbreken van een duidelijke hoofddoelstelling gekoppeld aan de omvattendheid van het programma, zorgde voor een gebrek aan focus van het programma. In hoeverre dat een probleem vormde wordt door de geïnterviewde stakeholders verschillend beoordeeld. Op rijksniveau wordt het ontbreken van een duidelijke richting betreurd. Het zorgde voor een gebrek aan identiteit, wat POP1 slecht zichtbaar maakte voor de buitenwacht. Ook verzwakte het de kansen voor programmatisch werken en bemoeilijkte het de communicatie met de Europese Commissie. De Europese Commissie had moeite met de pragmatische aanpak van Nederland en de complexiteit die dat met zich meebracht. Hoewel men er op juridische gronden niets tegen kon inbrengen, belastte dit de relatie aanvankelijk wel. Hierbij speelden overigens ook andere factoren een rol. Overeenkomstig de wens van Nederland om binnen POP1 integrale projecten te stimuleren, zette Nederland sterk in op artikel 33 maatregelen van de Kaderverordening gericht op brede plattelandsontwikkeling, terwijl de Europese Commissie (DG Agri) meer zag in landbouwgerelateerde maatregelen. Bovendien had de Europese Commissie Nederland in gebreke gesteld wat betreft de invulling van de nitraatrichtlijn. Hierdoor weigerde de Commissie aanvankelijk wijzi-

gingsvoorstellen in het programma in behandeling te nemen en/of goed te keuren. Een ander effect van het gebrek aan focus was de sterke versnippering van het beschikbare budget over veel instrumenten. Dit bracht hogere administratieve lasten met zich mee dan wanneer het beschikbare budget was geconcentreerd op minder instrumenten, met negatieve gevolgen voor de efficiëntie. Provinciale stakeholders zijn over het algemeen minder negatief over de omvattendheid van POP1. Door op veel onderdelen in te zetten ontstond een breed bereik en betrokkenheid van een grotere diversiteit aan partijen. Bovendien gaf het de nodige flexibiliteit bij de uitvoering van het programma. Er kon tot op zekere hoogte geschoven worden met middelen van minder succesvolle onderdelen naar meer succesvolle onderdelen.

Gebrek aan transparantie

De veelheid aan instrumenten waarvan er vele bijdroegen aan meer dan één doel en de overlap tussen instrumenten zorgden voor een weinig transparant programma. Opmerkelijk genoeg is het gebrek aan transparantie geen onoverkomelijk probleem gebleken voor de uitvoerders van het programma, na de nodige opstartproblemen. Wel zorgde het er mede voor dat POP1 iets voor insiders werd: de complexiteit schrok niet-direct-betrokkenen af. Of het gebrek aan transparantie voor beoogde en de facto (eind)begunstigden een probleem is geweest, is onder meer afhankelijk van de aanwezigheid en het functioneren van intermediairs zoals programmabureaus op gebiedsniveau. Met name private projectinitiatieven werden door deze intermediairs doorgeleid naar de juiste programma's/instrumenten. Bovendien konden intermediairs begunstigden tijdig adviseren. In de meeste provincies hebben dergelijke intermediairs gefunctioneerd en kwamen begunstigden niet met de complexiteit van het programma in aanraking. Grotere organisaties zoals Waterschappen, Gemeenten, terreinbeheerders en uitvoeringsorganisaties zoals DLG, kenden over het algemeen na één POP-aanvraag de weg. Zij konden POP1 relatief soepel inzetten voor lopende programma's zoals waterbeheersing, landinrichting en grondverwerving. Bij de rijksregelingen was over het algemeen veel duidelijker omschreven wie of wat voor een subsidie in aanmerking kwam.

Financiële risicospreiding

De structuur van het programma, met een groot aantal rijksregelingen en Provinciale Programma's, zorgde bij de uitvoering voor financiële flexibiliteit. Als onderbesteding dreigde in een bepaald onderdeel van het programma kon relatief gemakkelijk budget geschoven worden naar onderdelen die wel goed liepen. Van deze mogelijkheid is veelvuldig gebruik gemaakt. Deze financiële flexibiliteit is overigens lastig op een lijn te brengen met één van de hoofdfuncties van een meerjarige begroting, met name de zogenoemde beheerstechnische functie van de begroting. De begroting dient immers als kader en ophangpunt voor een duidelijke planning en dito management, ook in geldtermen.

5.6 De organisatie van POP1 in relatie tot performance

Zware en complexe organisatiestructuur

De uitvoering van POP1 werd gekenmerkt door betrokkenheid van een groot aantal partijen (Europese Commissie, ministeries van LNV, VROM, V&W, elf provincies (provincie Flevoland viel buiten POP1-gebied), twee betaalorganen, Regiebureau POP, Coördinerend Bureau, Audit Dienst en Algemene Inspectiedienst) en een veelheid aan formele en informele vergader- en overlegstructuren (CvT, EPO, B-Team, landsdeeloverleggen, zie onderstaand). Opmerkelijk is dat deze complexe organisatiestructuur niet alleen voortkwam uit Europese ('Brusselse') eisen maar ook samenhang met nationale keuzes en omstandigheden. Ter illustratie: verplicht vanuit de EU zijn slechts een beheersautoriteit, een gecertificeerd betaalorgaan en een controleorgaan. Een Coördinerend Bureau is pas verplicht als er meerdere betaalorganen en/of -autoriteiten zijn, zoals in Nederland het geval is.

De instelling van het Regiebureau hing onder meer samen met de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en Provincies en het naast elkaar bestaan van Provinciale Programma's en rijksregelingen in POP1. Omdat Provincies en Rijk het niet eens konden worden over de vraag bij wie van hen de coördinerende en aansturende taak neergelegd moest worden, kozen ze voor de instelling van een onafhanke-

lijk Regiebureau en een breed, bestuurlijk Comité van Toezicht (CvT). Het Regiebureau was onder meer belast met toezicht op de uitvoering, programmabegeleiding, monitoring en evaluatie en organisatie van Comité van Toezicht en werd bemenst door ambtenaren van Rijk en Provincies (via detacheringen). Het CvT moest toezien op de voortgang van de uitvoering van POP teneinde een volledige besteding van de middelen te waarborgen. Het werd voorgezeten door de minister van LNV en bestond verder uit bestuurlijke vertegenwoordigers van de Provincies (één per landsdeel) en ambtelijke vertegenwoordigers van de ministeries van LNV en VROM. Voor de onderlinge afstemming tussen Provincies werd verder het Elf Provinciën Overleg (EPO) ingesteld. Ook de werkwijze met twee betaalorganen is het resultaat van een compromis tussen Rijk en Provincies en dus een nationale keuze, die niet door de EU is opgelegd. Toen duidelijk werd dat de Provincies niet zelf betaalorgaan konden worden, opteerden de Provincies voor één betaalorgaan: DLG. Het Rijk wilde echter dat ook LASER (thans DR) een rol kreeg als betaalorgaan van de tweede pijler van het Europees plattelandsbeleid. De veelheid aan overlegstructuren heeft verschillende oorzaken. De mid-term evaluatie POP1 wijst op een zekere voorzichtigheid onder betrokkenen: om zeker te stellen dat Europese regelgeving werd nageleefd werd veel overleg noodzakelijk geacht. Ook onbekendheid met Europese regels speelde hierbij een rol. Het B-team, bestaande uit regelings- en programma-eigenaren en vertegenwoordigers van de betaalorganen werd bijvoorbeeld ingesteld om interpretatiekwesties het hoofd te bieden. Bovendien werkten sommige partijen nooit eerder samen waardoor men tijd nodig had elkaar en elkaars werkwijze te leren kennen.

Sterke controlelast

POP1 werd bovendien gekenmerkt door een sterke controlelast als gevolg van de Europese regelgeving, niet alleen op programma-, maatregel- en regelingniveau, maar juist ook op projectniveau. Projectuitvoerders hebben te maken gehad met veel, tijdrovende en vaak gedetailleerde controles. Niet alleen van een Provincie of betaalorgaan, maar bij sommige regelingen ook van bijvoorbeeld de Algemene Inspectie Dienst (AID). Controles zijn door projectuitvoerders als heel formeel ervaren met weinig gevoel voor de dagelijkse praktijk. Bij de beoordeling en eindafrekening van projecten is naar de mening van projectuitvoerders en intermediairs te sterk gestuurd op de output van projecten. Daarbij is te weinig rekening gehouden met bijvoorbeeld externe factoren die verklaren waarom de output (net) niet is gerealiseerd, terwijl de gesubsidieerde activiteiten wel volgens plan waren uitgevoerd.

Hoge administratieve lasten

De vele schijven waarover POP1 liep en de vele betrokken beleidsactoren veroorzaakten hoge administratieve lasten en leidden volgens de mid-term evaluatie POP1 tot een minder dan optimale administratieve efficiëntie. Ook veel geïnterviewde stakeholders ervaren de uitvoeringslasten als hoog maar een precies inzicht ontbreekt, omdat veel van de ambtelijke inzet uit reguliere budgetten van Rijk en Provincies bekostigd werden. Wel zijn de kosten van het Regiebureau POP bekend: deze bedroegen jaarlijks 0,4% van het jaarbudget van het programma. Dit is inclusief de kosten van de door de EU voorgeschreven evaluaties. Uitvoeringslasten hebben wel een rol maar geen doorslaggevende rol gespeeld bij de organisatorische keuzes in POP1.

Samenwerking Rijk en Provincies - van aanvankelijke strijd naar effectievere samenwerking

Ondanks de instelling van het Regiebureau en overlegverbanden als het CvT verliep de samenwerking tussen Rijk en Provincies in de beginfase van POP1 moeizaam. Er was strijd over verantwoordelijkheden, taken en geld. Sommige Provincies zagen het Regiebureau als 'satelliet van LNV' en betwistten de positie van betaalorganen DLG en vooral LASER (thans DR). Het Rijk had op zijn beurt moeite met het gebrek aan gezamenlijk optreden van Provincies. Nadat over de meest heikele kwesties nadere afspraken waren gemaakt verbeterden de relaties sterk. Het Regiebureau speelde daarin een positieve rol en ook de onderuitputtingsproblematiek in de beginjaren zorgde voor een besef van wederzijdse afhankelijkheid. Een voorbeeld is hoe omgegaan werd met het issue van de financiële verdeling in bijdragen tussen Rijk en Provincies. Nadat hier met veel moeite afspraken over waren gemaakt met als compromis een verhouding 60%-40%, is dit aanvankelijke strijdpunt snel gaan vervagen en speelde het in de uitvoering nauwelijks een rol. In realisatie kwam de balans uiteindelijk uit op 58%-42%. Dit wil niet zeggen dat

alle spanningen verdwenen. Zo waren er Provincies die geen zaken deden met betaalorgaan LASER (thans DR) en de onder LASER (thans DR) ressorterende regelingen niet toepasten. Anderen hadden moeite met de gedetailleerde bemoeienis van DLG. DLG op zijn beurt vroeg zich af of Provincies zich bij de beoordeling van projecten niet teveel op het terrein van DLG bewogen en daarmee zorgden voor onnodige administratieve lasten. Feit is dat er sprake is van enige overlap: Provincies toetsten binnenkomende projectaanvragen via de maatregelenfiches op passendheid in het programma en aan de eigen beleidsprioriteiten. Ook DLG toetste aan de maatregelenfiches en bovendien aan EU-conformiteit. Dit is in de meeste Provincies later opgelost door pre-adviezen te vragen aan DLG.

Samenwerking met Brussel - van afstandelijke, weinig communicatieve naar wederzijds meer begripvolle samenwerking

De organisatiestructuur was sterk gericht op de interne, nationale coördinatie van de uitvoering. Voor overleg en afstemming met de Europese Commissie was veel minder geregeld. De communicatie verliep aanvankelijk niet optimaal. Gekoppeld aan het nodige onbegrip van de Europese Commissie voor de complexiteit van het programma en de organisatiestructuur, zorgde dit voor een sfeer van wantrouwen. Dit droeg er onder meer toe bij dat Europese goedkeuring van wijzigingen in het programma veel voeten in de aarde had. Na verloop van tijd verbeterde de communicatie met de Europese Commissie. Nederland leerde ook beter omgaan met de 'Brusselse' manier van werken. Bovendien kreeg in de eindfase van POP1 op initiatief van Nederland een vertegenwoordiger van de Europese Commissie als waarnemer zitting in het Comité van Toezicht. Volgens verschillende geïnterviewde stakeholders heeft dit alles bijgedragen aan betere verhoudingen, al blijven inhoudelijke verschillen in het denken over plattelandsontwikkeling bestaan.

Functioneren Regiebureau

Gegeven de gekozen structuur en organisatie van POP1 waren de diverse en talrijke overlegorganen en afstemmingsmomenten noodzakelijk. Het Regiebureau POP is een belangrijke en onmisbare schakel gebleken in het gehele programmaproces. Belangrijkste taken van het Regiebureau POP waren het toezicht op de uitvoering, programmabegeleiding, monitoring en evaluatie, organisatie van het Comité van Toezicht en de afstemming met de Europese Commissie. Het Regiebureau POP trad op als facilitator, stimulator en bemiddelaar voor Rijk en Provincies. De inzet en betrokkenheid van het Regiebureau POP was volgens veel stakeholders een belangrijke succesfactor in de complexiteit van het programma, die als gevolg van de gekozen bestuurlijke uitgangspunten onvermijdelijk was. Ook in de mid-term evaluatie werd het Regiebureau al beoordeeld als adequate spin in het 'POP-web'. Het speelde een belangrijke rol in de communicatie met de Europese Commissie en heeft als neutrale partij de samenwerking tussen Rijk, betaalorganen en Provincies bevorderd. De samenstelling met rijks- en provinciale medewerkers en de neutrale vestigingsplaats Utrecht droegen daaraan bij. Volgens sommige geïnterviewde stakeholders maakte het Regiebureau die neutrale positie echter niet van meet af aan waar; het liet zich volgens hen aanvankelijk sterk leiden door het ministerie van LNV, waarschijnlijk ook door een gebrek aan eenduidigheid onder Provincies.

5.7 De uitvoering van POP1 in rijksregelingen en Provinciale Programma's in relatie tot Performance

Tussen Provinciale Programma's, gebiedsgerichte rijksregelingen en generieke rijksregelingen bestonden belangrijke verschillen in uitvoering die zijn weerslag hadden op de uitvoering van POP1 als geheel. Voor Provinciale Programma's en gebiedsgerichte rijksregelingen konden individuele projecten, uniek naar inhoud en/of gebied, worden ingediend. Provincies hadden een belangrijke rol in de uitvoering; voor de Provinciale Programma's werd een keuze gemaakt uit de Europese maatregelen, werden budgetten voor plattelandsontwikkeling vastgesteld, uitgaven per programmaletter begroot en werd acquisitie en beoordeling van projectaanvragen geregisseerd. Ook bij de uitvoering van gebiedsgerichte rijksregelingen hadden de Provincies een belangrijke rol. Bij generieke rijksregelingen was geen sprake

van een projectaanpak. Het waren subsidieregelingen met over het algemeen een nationale werking, waarvoor individuele ondernemers en/of andere begunstigden in aanmerking kwamen als ze aan de voorwaarden voldeden. Het Rijk was verantwoordelijk voor de openstelling van de generieke rijksregelingen en LASER (thans DR) fungeerde hiervoor als betaalorgaan.

Programmatisch werken

De door de EU voorgestane zevenjarige programmeringscyclus op basis waarvan met vooraf gestelde middellange termijn doelen geprogrammeerd, beheerd en gestuurd wordt, is een potentiële succesfactor. Dit geldt evenzeer voor de mogelijkheid die periodieke externe beoordelingen (evaluaties) en voortdurende monitoring biedt voor bijsturen, aanpassen en leren. Deze filosofie is in Nederland echter slechts ten dele omarmd. Aan bod kwam al dat POP1 duidelijke doelen ontbeerde en nauwelijks als programma getypeerd kan worden. Een teken aan de wand zijn de vele wijzigingsvoorstellen op het programma die Nederland indiende bij de Europese Commissie, iets wat niet goed past bij een gebalanceerde programmatische werkwijze. Bovendien bestond POP1 voor een belangrijk deel uit scherp omschreven regelingen die zich minder goed leenden voor een programmatische filosofie (meerjarig, geënt op doelen). Er wordt doorgaans aangenomen dat binnen de Provinciale Programma's programmatischer werd gewerkt dan in het rijksdeel. Maar ook hierbij zijn kritische kanttekeningen te plaatsen: ook in de Provinciale Programma's ontbraken scherp omschreven doelen veelal en is inhoudelijke monitoring en evaluatie nauwelijks ingezet als instrument voor bijsturing. De beoogde samenhang en synergie op het niveau van POP1 als programma (in en binnen prioritaire doelen), zowel als op maatregelniveau (samenspel tussen Provinciale Programma's en rijksregelingen) is in de praktijk slecht uit de verf gekomen; POP1 bleef een complex en tamelijk ondoorzichtig samenraapsel van diverse doelen en instrumenten die ieder voor zich nuttige bijdragen aan de plattelandsontwikkeling in Nederland hebben geleverd.

Integraliteit en programmatisch werken

Een discussiepunt is verder of POP1 voldoende integrale projecten heeft voortgebracht. POP1 zou een integrale aanpak 'impliceren' (POP-Nederland, 2001). Dit zat in ieder geval niet ingebakken in de structuur van POP1. Eerder kwam al aan bod dat synergie tussen de constituerende onderdelen van POP1 (de rijksregelingen en Provinciale Programma's) gering was. Maar ook bij de integraliteit van de uitvoering zijn vraagtekens te plaatsen. De meerderheid van de projecten binnen de gebiedsgerichte rijksregelingen en Provinciale Programma's verliep niet integraal blijkt uit analyse van hoe deze projecten scoorden op integraliteit op basis van verschillende indicatoren. Van de in totaal 1.480 projecten scoorden er 470 op twee indicatoren of meer. Projecten die op meer dan drie indicatoren scoren zijn er vrijwel niet: 151 van de 1.480, ofwel net 10% van alle projecten. Het prioritair doel waterbeheer scoorde relatief het beste in termen van integraliteit (bijna 17% met meer dan drie indicatoren, ruim 42% met twee indicatoren), gevolgd door de doelen recreatie en toerisme, en duurzame landbouw (beide 8,5% met meer dan drie indicatoren en rond de 35% van de projecten scorend op twee indicatoren). Dit beeld wordt bevestigd door geïnterviewden: het was zeker in de beginperiode lastig om integrale projecten vallend onder verschillende maatregelen gefinancierd te krijgen onder POP1. Aanvankelijk kon dat alleen door dergelijke projecten op te knippen. De afzonderlijke onderdelen dragen dan ieder bij aan één doelstelling. Later is bij de Europese Commissie een oplossing bedongen die er op neer kwam dat dergelijke projecten geboekt konden worden onder de maatregel waaronder het grootste onderdeel viel. Wel moesten de resultaten verantwoord worden op verschillende indicatoren. Dat er toch integrale projecten zijn ontstaan is dus veel meer het gevolg van de benadering en inzet van programma-uitvoerders dan van de structuur van POP1. Een ander discussiepunt is het cofinancieringspercentage van standaard 50% op Provinciale Programma's, terwijl de Kaderverordening uitgaat van *maximaal* 50%. Provincies hebben hier in overleg met de betaalorganen voor gekozen uit efficiëntieoverwegingen. Een variabel percentage zou aanvullende administratieve lasten met zich meebrengen. Een nadeel is echter dat er meer subsidie gegeven wordt dan strikt noodzakelijk en er met de EU-middelen relatief minder gerealiseerd wordt dan mogelijk is (zie ook mid-term evaluatie POP1).

Monitoring en evaluatie en programmatisch werken

Ook in de uitvoering van de monitoring en externe evaluatie gold dat een zekere aanloopperiode nodig bleek. Beide zijn in de programmeringscyclus een cruciaal instrument voor verantwoording én bijsturing, zoals kritische reflectie, beoordeling en aanpassing van het programma. Voor dit laatste zijn zowel de mid-term evaluatie (tussentijds) als de ex ante evaluatie bedoeld (bij aanvang, voor goedkeuring van het programma). Geconstateerd moet worden dat er bij de start van POP1 onvoldoende is gedaan met de bevindingen van de ex ante evaluatie, terwijl ook de ex ante evaluatie zelf zekere onvolledigheden vertoont. De opgezette monitoringssystemen die van groot belang zijn voor de periodieke externe rapportages aan de Europese Commissie, voor de interne bewaking en voortgang van het programma POP en ook een belangrijke bron van informatie voor de externe onafhankelijke evaluaties vormen, bleken op bepaalde punten onvolledig en niet altijd betrouwbaar. Zij waren met name ook te weinig gericht op het aanleveren van goede en betrouwbare, 'met een druk op de knop' beschikbare informatie voor de externe evaluatie.

De complexe structuur van POP1, de beperkte interne logica, het veelal ontbreken van streefwaarden met de benodigde kwaliteit, het op onderdelen onvolledige en onbetrouwbare monitoringssysteem en de focus op de financiële voortgang in plaats van de inhoudelijke voortgang, maakte inhoudelijke evaluatie van het programma een lastige exercitie. Niet alleen bemoeilijkte dit de verantwoording, het beperkte ook de mogelijkheden voor bijsturing op inhoudelijke gronden. Inhoudelijke evaluatie was ook om andere redenen lastig, onder meer door het ontbreken van duidelijk gekwantificeerde en benoemde 'afrekenbare' doelen. De resultaten van de ex ante en mid-term evaluatie zijn bovendien slechts beperkt ingezet als instrument voor bijsturing, waarvoor deze wel bedoeld zijn. Bij de opzet van POP1 en tijdens de ex ante evaluatie werd evaluatie nog te zeer gezien als een eis vanuit 'Brussel' (de Europese Commissie), dan als een nuttig en informatief instrument voor aanpassing en bijsturing van inhoudelijke, organisatie- en uitvoeringsaspecten van POP. Diverse aanbevelingen uit de mid-term hebben er wel voor gezorgd dat POP2 beter is voorbereid dan POP1 en uiteindelijk een wat betreft structuur en inhoud, duidelijker programma is geworden dan POP1. Daarnaast is getracht POP2 minder complex te maken dan POP1 wat betreft *organisatie* en *uitvoering*. Dit is echter niet gelukt: POP2 is complexer geworden dan POP1. Een belangrijk deel van de aanbevelingen uit de mid-term is daardoor nog altijd relevant. In deze zin is er nog een wereld te winnen in het adequaat toepassen van de door de EU voorgestane programma- en evaluatiesystematiek.

Financiële sturing centraal

POP1 werd in Nederland vooral gezien als financieringsinstrument en financiële sturing stond daarmee centraal. Dit ging ten koste van toetsing en sturing op doelen. Tekenend hiervoor is dat de voor deze evaluatie geïnterviewde stakeholders over het algemeen een goed beeld hebben van de financiële resultaten van het programma maar weinig inzicht hebben in de inhoudelijke effecten. Na onderuitputtingsproblemen in de beginjaren is de financiële planning en het financiële beheer sterk verbeterd. De onderuitputting werd behalve door opstartproblemen veroorzaakt door het strakke financiële regime waaronder POP1 viel. Voor POP1 gold de zogenoemde 'n+0'-regel, die door veel betrokkenen als een belangrijke belemmering in de uitvoering is ervaren. De regel hield in dat doorschuiven van middelen over de jaargrens niet mogelijk was. In de beginjaren dreigde hierdoor onderuitputting, zeker in de opstartfase van POP1.

Aanjaagfunctie

Voor de realisatie van projecten binnen Provinciale Programma's en gebiedsgericht rijksbeleid heeft POP1 een belangrijke aanjaagfunctie gehad. Zonder POP1-subsidie waren deze niet of later gerealiseerd. Zo bood POP1 Gemeenten de mogelijkheid om met een beperkte eigen bijdrage projecten op het gebied van leefbaarheid of cultuurhistorie te realiseren. Ook leidde POP1 soms tot beleidsvernieuwing. In Gelderland was POP1 bijvoorbeeld een stimulans om provinciaal kleine kernen beleid te ontwikkelen. Voor de generieke rijksregelingen was de aanjaagfunctie minder manifest omdat het grotendeels ging om de uitvoering van bestaand beleid. Dit beleid is op onderdelen wel sneller uitgevoerd door POP1. Hoewel de programmatische aanpak tijdens POP1 onvoldoende uit de verf is gekomen, heeft POP1 zo-

wel op rijksniveau als op provinciaal niveau wel aangezet tot het verder omarmen van meerjarenprogrammering. Het bekendste voorbeeld hiervan zijn de provinciale Meerjarenprogramma's (pMJP's) waarin de Provincies hun doelen voor het platteland hebben gebundeld. Op basis hiervan hebben Rijk en Provincies voor een periode van zeven jaar afspraken gemaakt over prestaties en financiering daarvan. Het Rijk heeft met deze bestuursovereenkomsten de verantwoordelijkheid voor de inzet van de middelen ten behoeve van de inrichting van het platteland gedecentraliseerd naar de Provincies. Provincies hebben ook POP2 geïntegreerd in de pMJP's, wat aansluit bij de filosofie van programmatisch werken.

Complexiteit op programmaniveau vertaalt zich naar projectniveau

Uit de evaluatie is gebleken dat veel projectuitvoerders POP1 'lastig' vonden, omgeven met veel administratieve rompslomp. Hoewel dit ook herkenbaar is bij andere Europese programma's, gold dit extra voor POP1. POP1 kende veelal andere doelgroepen waaronder veel meer kleinere Gemeenten, stichtingen en agrariërs, dat wil zeggen partijen die veelal minder affiniteit en ervaring hebben met Europees gefinancierde projecten. Een ander gevolg van de complexe structuur is de lange doorlooptijd voor de beoordeling van subsidieaanvragen, soms oplopend tot meer dan een half jaar. Opvallend overigens is wel dat binnen een aantal regelingen aanvragers vaker subsidie hebben aangevraagd. Na een eerste subsidieaanvraag lijkt de drempel voor een nieuwe aanvraag lager te zijn. Het nadeel hiervan overigens is dat het bereik van regelingen kleiner wordt.

Bijdrage intermediairs

Gegeven de complexiteit van het programma is de rol van intermediairs cruciaal geweest bij het geleiden van projectaanvragen naar de juiste instrumenten, met name voor kleinere (private) aanvragers. Deze functie werd vervuld door programma- of gebiedsbureaus, gebiedsmakelaars, stichtingen, belangenorganisaties of commerciële adviesbureaus. Zij filterden en selecteerden informatie en maakten het programma toegankelijk voor potentiële aanvragers. Bovendien konden intermediairs in een vroeg stadium advies geven over de haalbaarheid van een aanvraag. Soms ontwikkelden intermediairs ook zelf projecten en opereerden ze als aanvrager van projecten met een bredere doelgroep, zoals in het geval van cursussen voor agrariërs. Een knelpunt hierbij was aanvankelijk dat deze intermediairs geen aanspraak konden maken op publieke cofinanciering. Dit kon in sommige gevallen worden opgelost door als intermediair een uitvoeringscontract te sluiten met de provincie. Er waren grote verschillen tussen provincies in de wijze waarop deze intermediaire rol was georganiseerd. Het belangrijkste verschil was tussen Provincies die POP1 integreerden in hun gebiedsgerichte aanpak, zoals Friesland en Gelderland, en Provincies die een provinciaal loket hadden (zoals Zeeland en Utrecht). Het is moeilijk algemene uitspraken te doen over welke organisatievorm het meest succesvol is geweest. Wel geldt dat aansluiten bij al bestaande gebiedsgerichte structuren en werkwijzen goed heeft gewerkt. Naast de organisatorische inbedding, waren ook de kwaliteit en competenties van mensen die deze rol invulden van cruciaal belang. Hier was niet overal voldoende aandacht voor. Geïnterviewde stakeholders maken zich verder zorgen over het gebrek aan continuïteit in de bezetting aan de kant van de overheid: er is veel kennis en ervaring weggeëbd, vaak ook op sleutelposities. Juist omdat POP1 zo complex was hebben deze wisselingen van de wacht een negatief effect gehad.

Knelpunten Europese en Nederlandse regelgeving

Hoewel de Europese Kaderverordening Nederland veel ruimte bood voor een eigen invulling van POP1, bevatten de uitvoerings- en raadsverordeningen ook knelpunten. De 'n+0'-regel kwam hierboven al aan bod. Aanvragers moesten verder gedetailleerd beschrijven welke activiteiten men ging ondernemen, waarop vervolgens ook werd gecontroleerd. De controlelast van POP1 wordt door geïnterviewde stakeholders als zeer hoog ervaren. Verder schrokken regels rond aanbesteding en staatssteun potentiële begunstigden af. Hierbij speelde ook een gebrek aan kennis op verschillende niveaus over de precieze betekenis van deze regels een rol. Dit werkte risicomijdend gedrag in de hand. Geïnterviewden benadrukten echter dat naast het implementeren van de Europese regels, Nederland ook nog veel eigen eisen stelde aan de uitvoering. Zo kende elke maatregel een door de EU verplichte POP-fiche waaraan projectaanvragen moesten voldoen. Deze werden door Nederland verder 'dichtgetimmerd' met gedetail-

leerde eisen. De verplichte accountantsverklaring is een andere Nederlandse eis. En de rapportageverplichting voor projecteigenaren van vier keer per jaar is een Nederlandse eis; voor de Europese Commissie diende enkel aan het eind gerapporteerd te worden en alleen vaker als er termijnbetalingen gevraagd werden. Vooral voor kleinere organisaties en private aanvragers waren de als onevenredig zwaar ervaren administratieve lasten samenhangend met een POP1-aanvraag een onneembare hobbel. DLG adviseerde aanvragers van projecten van minder dan 25.000 euro zelfs om geen projectaanvragen in te dienen. Het deed bovendien het imago van het programma geen goed, naast een verminderd doel(groepen)bereik. Hoewel betrokken uitvoerders er uiteindelijk goed mee konden werken, gold POP1 voor bepaalde groepen begunstigden als ingewikkeld.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Resultaten op programma- en maatregelniveau

POP1 was een ambitieus programma dat zich richtte op het realiseren van verschillende doelstellingen tegelijk: van instandhouding van de landbouwsector tot het verbeteren van de leefbaarheid op het platteland en van natuurontwikkeling tot milieubehoud. Daartoe is een breed pakket van maatregelen en instrumenten ingezet. Uit de evaluatie rijst een divers beeld op van de prestaties van POP1.

POP1 was een succesvol financieringsinstrument voor plattelandontwikkeling

POP1 heeft bijgedragen aan het behalen van de zes prioritaire doelen (zie tabel 5.1 voor de beoordeling). Niet alle doelen en onderliggende doelen zijn echter in dezelfde mate gehaald. Vooral bij de prioritaire doelen waarop veel is geïnvesteerd (duurzame landbouw, natuur en landschap, en duurzaam waterbeheer) heeft POP1 bijgedragen aan behoud en verbetering van de bestaande situatie. Bij de andere prioritaire doelen (diversificatie, recreatie en toerisme, en leefbaarheid) waar minder geld in is geïnvesteerd en over het algemeen kleinere projecten zijn uitgevoerd, heeft POP1 vooral gewerkt als aanjager en impuls voor nieuwe ontwikkelingen. Als financieringsinstrument van plattelandontwikkeling is POP1 dan ook succesvol geweest.

Beoordeling efficiëntie en effectiviteit van de maatregelen: divers beeld

Over het algemeen heeft het programma op *maatregelniveau* bijgedragen aan de beoogde outcome en impact (zie tabel 5.2 voor de beoordeling). Het merendeel van de maatregelen (tien van de zeventien) is dan ook als effectief beoordeeld. De efficiëntie van de ingezette maatregelen is voor zeven van de zeventien maatregelen niet te beoordelen geweest, door het ontbreken van juiste (referentie)gegevens. Van de overige tien maatregelen is de efficiëntie bij acht maatregelen als efficiënt beoordeeld en bij twee maatregelen als negatief.

De negatieve beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie van maatregel f is in belangrijke mate het gevolg van het oordeel over de resultaten van het pakket weidevogelbeheer in de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Hieraan is relatief veel geld besteed, maar ondanks deze inspanningen is toch een afname van het aantal weidevogels geconstateerd. Andere maatregelen op het gebied van natuur en milieu zijn succesvoller geweest.

Het werkgelegenheids- en inkomenseffect van POP1 op de agrarische sector is verwaarloosbaar

POP1 had een beperkt effect op het behoud van werkgelegenheid in de agrarische sector. Wat betreft de werkgelegenheid buiten de land- en bosbouw is de conclusie dat er lokaal wel een licht positief effect opgetreden is. Door substitutie-effecten tussen regio's is het effect op landelijk niveau goeddeels tenietgedaan. Ook de inkomenseffecten van POP1 waren op macroniveau marginaal. Voor een kleine groep agrariërs was het inkomenseffect echter substantieel in de vorm van ondersteuning van investeringen, diversificatie en opleidingsmogelijkheden. Voor de overige plattelandbewoners was er niet of nauwelijks een inkomenseffect; waar dit wel optrad betrof het vooral mensen werkzaam in het toerisme. De bijdragen uit POP1 zijn verspreid terechtgekomen bij verschillende doelgroepen en sectoren. De algemene conclusie is dat eventuele effecten van POP1 vooral op lokaal en regionaal niveau zijn opgetreden, doch op nationaal niveau verwaarloosbaar zijn.

POP1 heeft geleid tot een aanzienlijke private financiering

De investeringsimpuls van POP1 was groter dan oorspronkelijk voorzien. Van de ruim 1,4 miljard euro is 435,1 miljoen euro afkomstig van de EU, 607,4 miljoen euro van Nederlandse publieke organisaties en 365,8 miljoen euro van private partijen. Dit is in totaal 351 miljoen euro meer dan voorzien. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de private bijdrage niet was begroot in de oorspronkelijke begroting. De private bijdrage was het hoogst in het prioritaire doel duurzame landbouw.

Aanvankelijk was echter sprake van onderuitputting, vooral als gevolg van opstartproblemen en de 'n+0'-regel, die bepaalde dat doorschuiven van middelen over de jaargrens niet mogelijk was. Deze regel had een groot effect op de wijze van programmeren, beschikken en betalen. De laatste jaren is sprake geweest van overuitputting. De meeste investeringen hebben plaatsgevonden in de prioritaire doelen duurzame landbouw, duurzaam waterbeheer en natuur en landschap. Op EU-maatregelniveau zijn grote verschillen waarneembaar in de realisatie. Opvallend is dat de meeste maatregelen met een sterke overuitputting behoren tot EU Hoofdstuk IX, 'Bevordering van de aanpassing en ontwikkeling van plattelandsgebieden', het voor Nederland belangrijkste hoofdstuk.

POP1 is een stimulans geweest voor meerjarenprogrammering en samenwerking Rijk-Provincies

POP1 heeft op rijks- en provinciaalniveau aangezet tot meerjarig programmeren van beleid voor het landelijk gebied. Voorbeeld hiervan zijn de provinciale Meerjarenprogramma's (pMJP's). POP2 is als een van de financieringsinstrumenten geïntegreerd in de pMJP's. Ook wat betreft de samenwerking tussen Rijk en Provincies is POP1 een leerschool geweest voor de ILG-periode.

6.2 Slaag- en faalfactoren programma

De belangrijkste slaag- en faalfactoren voor de realisatie van het programma liggen op het vlak van de structuur van het programma, de organisatie van het programma en de uitvoering van de diverse onderdelen.

POP1 was complex en ontbeerde focus

In plaats van een echt programma was POP1 veel meer een samenvoeging van een veelheid aan - veelal bestaande - instrumenten (ofwel regelingen) onder één paraplu. Instrumenten vormden de basis om doelen te formuleren, terwijl in een programmatische benadering de doelen leidend hadden moeten zijn voor het selecteren en implementeren van instrumenten. In gevallen waar deze instrumenten reeds effectief waren, was het voortbouwen op bestaand instrumentarium een succesfactor. Ook verschaft de combinatie van rijksregelingen en Provinciale Programma's mogelijkheden tot maatwerk en zorgde het voor een breed bereik en voor financiële flexibiliteit. Er kon relatief gemakkelijk geschoven worden met budget van onderdelen die slecht liepen naar onderdelen die beter presteerden. Nadelen waren er ook: de complexiteit zorgde voor een gebrek aan focus in het programma, voor onduidelijkheid bij uitvoerders in de beginperiode en voor een sterke versnippering van het beschikbare budget over verschillende instrumenten met negatieve gevolgen voor de effectiviteit en de efficiëntie.

Aanbevelingen

- Rijk en Provincies kunnen het programmatisch werken verbeteren door focus aan te brengen, duidelijke en realistische doelen te formuleren (SMART) en (inhoudelijke) monitoring en evaluatie meer in te zetten als sturingsinstrument. Niet alleen tijdens de uitvoering van POP2 (in combinatie met de pMJP's), maar ook tijdens de voorbereiding en uitvoering van een nieuw POP3 en/of nieuwe pMJP's.
- De EU kan programmatisch werken bevorderen door af te stappen van het keuzemenu aan maatregelen in de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling en de lidstaten meer ruimte te bieden voor een eigen invulling van het programma (dit geeft bijvoorbeeld ruimte voor het financieren van integrale projecten), inclusief uitwerking naar voorwaarden en vereisten.

Beperkte integraliteit op programmaniveau, meer integraliteit op projectniveau en gebiedsniveau

POP1 was bedoeld als integraal programma dat synergie oplevert. Hiervan is maar beperkt sprake geweest op programmaniveau. POP1 besloeg weliswaar een breed scala van aspecten van de plattelandsproblematiek, maar de samenvoeging van rijksregelingen en Provinciale Programma's heeft onvoldoende geleid tot duidelijke synergetische effecten op programmaniveau. Wel zijn integrale en gebiedsgerichte projecten gefinancierd met POP1-geld.

Binnen POP1 geen inhoudelijk (op outcome en impact) monitoringssysteem beschikbaar

De complexe structuur van het programma, de beperkte interne logica, het veelal ontbreken van (kwantitatieve) streefwaarden van goede kwaliteit, het op onderdelen onvolledige en onbetrouwbare monitoringssysteem en de focus op de financiële voortgang in plaats van de inhoudelijke voortgang op outcome en impact, maakten de inhoudelijke evaluatie van het programma tot een lastige exercitie. Niet alleen bemoeilijkt dit de verantwoording, het beperkt ook de mogelijkheden voor bijsturing op inhoudelijke gronden. Hierdoor zijn kansen op het verbeteren van het programmaresultaat misgelopen.

Aanbevelingen

- Rijk en Provincies kunnen in samenwerking met het Regiebureau POP meer aandacht besteden aan tussentijdse interne evaluatie van POP2 met het oog op bijsturing. Adequate verzameling en beheer van gegevens, zowel financieel als inhoudelijk, is daarvoor noodzakelijk.
- Regiebureau POP en de betaalorganen kunnen de mid-term evaluatie en ex post evaluatie van POP2 beter voorbereiden door de set met evaluatievragen en indicatoren vast te stellen en de benodigde monitoring gegevens tijdig te verzamelen en te selecteren, te controleren op volledigheid en juistheid en ze direct bij aanvang van het evaluatieproces aan de onafhankelijke evaluator ter beschikking te stellen. Dit bevordert het evaluatieproces en verhoogt de waarde van de evaluatieresultaten.

POP1 kende een complexe organisatiestructuur, deels ook zelf gecreëerd

De uitvoering van POP1 werd gekenmerkt door betrokkenheid van een groot aantal partijen en een veelheid aan formele en informele vergader- en overlegstructuren. Deze complexe organisatiestructuur kwam deels voort uit Europese eisen maar hing ook samen met nationale keuzes en omstandigheden. Ook is een aantal verplichtingen voor subsidieaanvragers niet opgelegd door de EC, maar door de Nederland zelf geïntroduceerd. Veel projectuitvoerders vonden POP1 dan ook 'lastig' met veel administratieve rompslomp. Gegeven de gekozen structuur en organisatie van POP1 is het Regiebureau POP een belangrijke en onmisbare schakel gebleken in het gehele programmaproces.

Aanbevelingen

- Met het oog op de toekomst (POP3) is het van belang om onderzoek te doen naar de efficiëntie van de huidige organisatiestructuur en de diverse procedures waaronder het gehele proces van indiening tot en met eindcontrole. Evalueer het proces, wissel ervaringen uit op verschillende niveaus en uit verschillende Provincies en formuleer op basis hiervan verbeteringen voor de toekomst.
- Gezien de gehandhaafde complexiteit in POP2 is het noodzakelijk om kennisoverdracht en kennisborging op verschillende niveaus te stimuleren en faciliteren, bijvoorbeeld over interpretatie van wet- en regelgeving. Het Regiebureau POP kan hierin een initiërende rol spelen.
- Aangezien POP2 qua structuur en organisatie zelfs complexer is dan POP1 is het van belang dat het Regiebureau haar rol van stimulator en bemiddelaar ook in POP2 blijft voortzetten.

Moeizame samenwerking sterk verbeterd

De samenwerking tussen Rijk en Provincies verliep vooral in de beginperiode moeizaam, evenals de samenwerking met Brussel. Op beide vlakken zijn in de loop van de programmaperiode aanzienlijke verbeteringen geboekt, mede dankzij het Regiebureau.

'N+0'-regel heeft in de beginjaren problemen opgeleverd

De zogenoemde 'n+0'-regel, die bepaalde dat doorschuiven van middelen over de jaargrens niet mogelijk was, heeft de wijze van programmeren, beschikken en betalen sterk beïnvloed. Daarnaast werden kortingen opgelegd indien het budget niet werd gerealiseerd en boetes bij een onderbesteding van meer dan 20%. De afwezigheid van een mogelijke uitloop vergde een zeer strak programmamanagement op alle niveaus. Programmamanagers ervoeren de 'n+0'-regel als één van de belangrijkste be-

lemmeringen tijdens de uitvoering van POP1. Hoewel op regelingniveau ook andere oorzaken bestaan, bestaat er een duidelijke relatie tussen het strakke uitgavenritme en de onderuitputtingsproblematiek in de beginjaren.

Aanbeveling

- Hoewel de 'n+0'-regel in het nieuwe POP2 is versoepeld tot 'n+2' wordt aanbevolen om continue een onderbouwd en reëel beeld te hebben van de gerealiseerde en verwachte uitgaven op project- en programmaniveau. Dit vraagt een goede controle en financiële monitoring van alle betrokkenen: projectuitvoerders, programmamanagers, betaalorganen en Regiebureau POP.

Accent op financiële sturing in plaats van sturing op doelen

Gedurende de gehele programmaperiode lag er een sterke nadruk op de financiële sturing van het programma, mede door de druk van de 'n+0'-regel. Hoewel dit financiële management sterk heeft bijgedragen aan het financiële resultaat van het programma, ging het ten koste van de sturing en toetsing op inhoudelijke doelen. Budgetoverhevelingen en aanpassingen van het programma vonden veelal plaats op basis van de financiële voortgang. Onvoldoende aandacht is besteed aan (inhoudelijke) oorzaken van het achterblijven van, dan wel regionale verschillen in, de financiële voortgang van verschillende regelingen.

Aanbeveling

- Leg behalve de financiële monitoring ook meer verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke monitoring bij de 'eigenaren' van de diverse regelingen en programma's, zodat niet alleen gestuurd wordt op financiële voortgang, maar ook zicht bestaat op inhoudelijke resultaten.

Diverse regelingen stonden te ver af van de praktijk

Investeringsregelingen gericht op behoud en versterking van duurzaamheid en structuur van de agrarische sector zijn succesvol geweest en hebben positieve effecten gehad voor individuele bedrijven. Kanttekening bij deze regelingen is dat ze wat betreft procedure onvoldoende faciliterend waren naar/toegerust waren op de dagelijkse praktijk. Een integrale benadering waarbij een agrariër op meerdere momenten subsidie kon vragen voor verschillende activiteiten ontbrak in POP1.

Aanbevelingen

- Investeringsregelingen voor de agrarische sector behouden in POP2, maar simplificeren en beter toegankelijk maken, door bijvoorbeeld subsidiabele activiteiten concreet te benoemen (haalbaarheidsstudie, planontwikkeling, onderzoek, ontwikkeling, demonstratie, voorlichting, investering) en regelingen vaker open te stellen.
- Betrek eindgebruikers en intermediairs bij de voorbereiding en uitvoering van regelingen of instrumenten teneinde 'vraag' en 'aanbod' zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.
- Het testen van een regeling vooraf ('pilot') door bijvoorbeeld een Provincie of intermediair kan waardevol zijn om risico's en slaag- en faalfactoren in beeld te brengen. Hiervoor zou een beperkt budget gereserveerd kunnen worden.

Sterke controlelast

POP1 is gekenmerkt door een sterke controlelast, niet alleen op programmaniveau, maar ook op projectniveau. Projectuitvoerders werden geconfronteerd met veel, tijdrovende en vaak gedetailleerde controles. Bij de beoordeling en eindafrekening van projecten is volgens hen te sterk gestuurd op de output van projecten in plaats van op de geleverde inspanning. Zij vinden over het algemeen dat veel meer volgens de geest van het programma gehandeld had moeten worden, terwijl de betaalorganen en het Regiebureau POP juist aangeven dat hier geen ruimte voor was en dat de EC eiste dat volgens de letter gecontroleerd moest worden.

Intermediairs zijn belangrijk voor het wetslagen van het programma

Intermediairs hebben een belangrijke rol vervuld tijdens de uitvoering van POP1. Met intermediairs worden onder andere programmabureaus, gebiedsbureaus, gebiedsmakelaars en maatschappelijke organisaties bedoeld. Zij filterden en selecteerden informatie en maakten POP1 toegankelijk voor potentiële aanvragers. Bovendien zijn ze in staat geweest om reeds in een vroeg stadium advies te geven en een inschatting te maken van de haalbaarheid. Een andere belangrijke meerwaarde tot slot is dat zij een gebied vaak goed kennen en daardoor weten waar een gebied behoefte aan heeft.

Aanbeveling

- Benut in POP2 nog meer de meerwaarde van intermediairs. Verbeter de informatievoorziening richting intermediairs en eindgebruikers bij verwachte onderuitputting of verschuiving van budgetten naar andere regelingen, zodat zij tijdig actie kunnen ondernemen. Maak intermediairs belangrijk en medeverantwoordelijk.

Bijlage 1		Begrote en gerealiseerde uitgaven naar prioritair doel POP1 (in mln. euro)			
<i>Prioritair doel</i>		<i>Periode 2000-2006</i>			
		<i>Publiek</i>			<i>Privaat</i>
		<i>EU</i>	<i>NL</i>	<i>Totaal</i>	<i>Totaal</i>
Duurzame landbouw	Begroot (2000)	113,6	199,2	312,8	-
	Realisatie	142,8	218,6	361,4	165,5
	Uitputting	126%	110%	116%	-
Natuur en landschap	Begroot (2000)	141,8	226,9	368,7	-
	Realisatie	140,0	176,2	316,2	73,2
	Uitputting	99%	78%	86%	-
Duurzaam waterbeheer	Begroot (2000)	41,6	66,3	107,9	-
	Realisatie	72,5	119,9	192,4	47,9
	Uitputting	175%	181%	179%	-
Diversificatie	Begroot (2000)	8,1	24,3	32,4	-
	Realisatie	8,9	24,9	33,8	10,8
	Uitputting	110%	103%	105%	-
Recreatie en toerisme	Begroot (2000)	16,4	16,4	32,7	-
	Realisatie	22,1	21,9	44,0	18,9
	Uitputting	135%	134%	135%	-
Leefbaarheid	Begroot (2000)	28,0	34,3	62,3	-
	Realisatie	44,1	42,5	86,6	37,2
	Uitputting	158%	124%	140%	-
Andere acties a)	Begroot (2000)	67,6	73,0	140,6	-
	Realisatie	5,9	2,3	8,2	12,4
	Uitputting	9%	3%	6%	-
Totaal	Begroot (2000)	417,0	640,4	1.057,4	-
	Realisatie	435,1	607,4	1.042,5	365,8
	Uitputting	104%	95%	99%	-

a) Andere acties: overgangmaatregelen, externe evaluaties en reservering voor verplichtingen van vroegere begeleidende maatregelen. De ruim 140 miljoen euro is destijds een beleidsmatige schatting geweest van wat er in de pijplijn zat met betrekking tot vooral verplichtingen van vroegere maatregelen.
Bron: Algemene financiële tabellen POP Nederland: begroting van 28 september 2000 voor periode 2000-2006 en realisatie van 12 oktober 2006 voor periode 2000-2006.

Het LEI ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

Het LEI is een onderdeel van Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen de Social Sciences Group.

Meer informatie: www.lei.wur.nl

