

Ex post evaluatie van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000 - 2006 (POP1) Deel 1

G.S. Venema (LEI)
L.C. van Staalduinen (LEI)
K.H.M. van Bommel (LEI)
F.G. Boonstra (Alterra)
M.E. Sanders (Alterra)
A.P.M. 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.

Projectcode 31218
December 2008
Rapport 2008-073
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.

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

Deel 1

Venema, G.S, L.C. van Staalduinen, K.H.M. van Bommel, F.G. Boonstra, M.E. Sanders, A.P.M. Linders

Rapport 2008-073

ISBN/EAN: 978-90-8615-279-7

Prijs € 35 (inclusief 6% btw)

306 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	7
	Gebruikte afkortingen	9
	Leeswijzer	11
	Beknopte samenvatting	12
	Executive summary	18
1	Inleiding	24
	1.1 Achtergrond en context	24
	1.2 Doel	24
	1.3 Evaluatiekader	25
	1.4 Reikwijdte en afbakening	27
	1.5 Organisatie rond de evaluatie	28
	1.6 Relevante eerder verrichte evaluaties	28
2	Synopsis POP1	30
	2.1 Inleiding	30
	2.2 EU-plattelandsontwikkelingsbeleid	30
	2.3 De Nederlandse invulling van het EU-plattelandsontwikkelingsbeleid	32
	2.4 Positionering en inbedding van het POP1 in het Nederlandse plattelandsbeleid	33
	2.5 Doelen, strategie en beoogde effecten van het POP1	33
	2.6 Maatregelen en instrumenten binnen het POP1	36
	2.7 Organisatie en beheersstructuur van het POP1	43
	2.8 Programmering en uitvoering rijksregelingen en Provinciale Programma's	46
	2.9 Monitoring en evaluatie	48
3	Gebruikte methodologie	50
	3.1 Opzet en analyse	50
	3.2 Gegevensverzameling en gebruikte bronnen	53
	3.3 Betrouwbaarheid gegevens en bevindingen	54
4	Presentatie en analyse van de verzamelde informatie	57
	4.1 Inleiding	57
	4.2 Financiële inputs	57
	4.2.1 Inleiding	57
	4.2.2 Financiële kaders	59
	4.2.3 Financiële resultaten op hoofdlijnen	61
	4.2.4 Financiële resultaten EU-hoofdstukken en maatregelen	64
	4.2.5 Financiële resultaten rijksregelingen en Provinciale Programma's	69
	4.2.6 Financiële resultaten prioritaire doelen	71
	4.2.7 Conclusies	73
	4.3 Resultaten per maatregel en beantwoording programma specifieke evaluatievragen	75
	4.3.1 Inleiding	75
	4.3.2 Maatregel a - Investerings in landbouwbedrijven	77
	4.3.3 Maatregel c - Cursussen	88
	4.3.4 Maatregel e - Probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied	92
	4.3.5 Maatregel f - Milieumaatregelen in de landbouw	95
	4.3.6 Maatregel g - Verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten	106
	4.3.7 Maatregel h - Bebossing van landbouwgrond	109
	4.3.8 Maatregel i - Overige bosbouwmaatregelen	114

4.3.9	Maatregel k - Herverkaveling	116
4.3.10	Maatregel m - Afzet van kwaliteitslandbouwproducten	129
4.3.11	Maatregel n - Dienstverlenende instanties basiszorg	132
4.3.12	Maatregel o - Dorpsvernieuwing en bescherming landelijk gebied	136
4.3.13	Maatregel p - Diversificatie van de bedrijvigheid	140
4.3.14	Maatregel q - Waterbeheer in de landbouw	147
4.3.15	Maatregel r - Ontwikkeling en verbetering van de met de ontwikkeling van landbouw samenhangende infrastructuur	160
4.3.16	Maatregel s - Bevordering toeristische en ambachtelijke activiteiten	165
4.3.17	Maatregel t - Milieubehoud in samenhang met land- en bosbouw en landschapsbeheer en met verbetering van welzijn en dieren	172
4.3.18	Maatregel z - Deelname aan voedselkwaliteitsregelingen	186
4.3.19	Samenvatting	188
4.4	Beantwoording gemeenschappelijke evaluatievragen	188
4.4.1	Inleiding	188
4.4.2	Beantwoording vragen EU-hoofdstuk I: Investeren in landbouwbedrijven	189
4.4.3	Beantwoording vragen EU-hoofdstuk III: Opleiding	192
4.4.4	Beantwoording vragen EU-hoofdstuk V: Probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied	194
4.4.5	Beantwoording vragen EU-hoofdstuk VI: Milieumaatregelen in de landbouw	196
4.4.6	Beantwoording vragen EU-hoofdstuk VII: Verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten	201
4.4.7	Beantwoording vragen EU-hoofdstuk VIII: Bosbouw	205
4.4.8	Beantwoording vragen EU-hoofdstuk IX: Bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelandsgebieden	209
4.5	Beantwoording transversale vragen	212
4.5.1	Inleiding	212
4.5.2	Transversaal 1: stabilisering van de landbouwbevolking	213
4.5.3	Transversaal 2: verzekeren van werkgelegenheid	214
4.5.4	Transversaal 3: op peil houden of verbeteren van inkomen	216
4.5.5	Transversaal 4: verbeterde marktsituatie land- en bosbouwproducten	217
4.5.6	Transversaal 5: bescherming en verbetering van het milieu	219
4.5.7	Transversaal 6: maximalisatie beoogde programma-effecten	221
4.6	Resultaten prioritaire doelen	224
4.6.1	Inleiding	224
4.6.2	Duurzame landbouw	226
4.6.3	Natuur en landschap	234
4.6.4	Duurzaam waterbeheer	245
4.6.5	Diversificatie economische dragers	251
4.6.6	Recreatie en toerisme	253
4.6.7	Leefbaarheid	256
4.6.8	Samenvatting	259
4.7	Analyse succes- en faalfactoren POP1	260
4.7.1	Inleiding	260
4.7.2	Structuur programma	260
4.7.3	Organisatie	262
4.7.4	Uitvoering rijksregelingen en de Provinciale Programma's	264
4.8	Implementatie aanbevelingen mid-term evaluatie POP1	267
4.8.1	Aanbevelingen programmaperiode POP1 (2003-2006)	268
4.8.2	Aanbevelingen programmaperiode POP2 (2007-2013)	270
5	Conclusies en aanbevelingen	272
5.1	Inleiding	272

5.2	Conclusies prioritaire doelen	272
5.3	Conclusies transversale vragen	277
5.4	Conclusies financiële resultaten POP1	279
5.5	Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot structuur en organisatie POP1	280
5.6	Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot uitvoering POP1	282
5.7	Conclusies en aanbevelingen op maatregelniveau	285

Literatuur en websites	298
-------------------------------	------------

Deel 2, bijlagen (apart document)

B1	Bekendmaking aanbesteding	5
B2	Samenstelling Begeleidingscommissie en Klankbordgroep	8
B3	Opvolging aanbevelingen eerdere evaluaties	9
B4	Logical Diagram of Impacts (LDI's) per prioritair doel	16
B5	Respondenten interviews en deelnemers expert meeting	44
	B5.1 Overzicht van de gehouden interviews	44
	B5.2 Expert meeting: programma en deelnemerslijst	46
B6	Waarnemingen op de indicatoren: programma specifieke evaluatievragen	48
	B6.1 Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN)	48
	B6.2 Subsidieregeling Natuurbeheer (SN)	53
	B6.3 Regeling Particuliere Terreinbeherende Organisaties (RPTO)	56
	B6.4 Landinrichtingswerken (LIW)	56
	B6.5 Regeling Subsidiering gebiedsgericht beleid en reconstructie concentratiegebieden (SGB)	64
	B6.6 Regeling Stimulering Biologische Productiemethoden (RSBP)	66
	B6.7 Subsidieregeling Verwerving Staat (VS)	69
	B6.8 Regeling Bedrijfshervestiging en -beëindiging (RBB)	70
	B6.9 Subsidieregeling Stimulering Biologische Productiemethode (SSBP)	72
	B6.10 Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw (RSG)	72
	B6.11 Subsidieregeling Jonge Agrariërs (SJA)	75
	B6.12 Provinciaal Programma A: Investeren in landbouwbedrijven	75
	B6.13 Provinciaal Programma C: Opleiding	77
	B6.14 Provinciaal Programma I: Overige bosbouwmaatregelen	78
	B6.15 Provinciaal Programma K: Herverkaveling	78
	B6.16 Provinciaal Programma N: Dienstverlenende instanties basiszorg	79
	B6.17 Provinciaal Programma O: Dorpsvernieuwing en -ontwikkeling	82
	B6.18 Provinciaal Programma P: Diversificatie landbouwbedrijvigheid	84
	B6.19 Provinciaal Programma Q: Waterbeheer in de landbouw	86
	B6.20 Provinciaal Programma R: Ontwikkeling en verbetering van de met de ontwikkeling van de landbouw samenhangende infrastructuur	90
	B6.21 Provinciaal programma S: Bevordering van toeristische en ambachtelijke activiteiten	91
	B6.22 Provinciaal programma T: Milieubehoud in samenhang met land- en bosbouw en landschapsbeheer en met verbetering van het welzijn van dieren	93
B7.	Waarnemingen op de indicatoren: gemeenschappelijke evaluatievragen	98
	B7.1 EU-hoofdstuk I - Investeren in landbouwbedrijven	98
	B7.2 EU-hoofdstuk III - Opleiding	103
	B7.3 EU-hoofdstuk V - Probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op Milieugebied	105
	B7.4 EU-hoofdstuk VI - Milieumaatregelen in de landbouw	109
	B7.5 EU-hoofdstuk VII - Verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten	131
	B7.6 EU-hoofdstuk VIII - Bosbouw	131
	B7.7 EU-hoofdstuk IX - Bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelands-gebieden.	145
B8	Waarnemingen op de indicatoren: transversale vragen	153

Woord vooraf

In opdracht van het Regiebureau POP heeft een consortium bestaande uit het LEI, Alterra en ERAC, de ex post evaluatie van het Plattelandsontwikkelingsplan Nederland 2000 - 2006 (POP1) uitgevoerd in de periode januari 2008 tot en met oktober 2008. Het LEI was voor deze evaluatie de hoofdopdrachtnemer.

De noodzaak en het nut van beleidsevaluaties zijn evident en onomstreden. Evaluaties dragen bij aan een kritische reflectie op beleid en de inzet van publieke middelen. Een evaluatie is een goed moment om niet alleen terug te kijken, maar ook vooruit te kijken en de relevantie van het instrument te bepalen of leerervaringen te formuleren en te implementeren in de voorbereiding en uitvoering van nieuw beleid. Bij de ex post evaluatie wordt het vizier gericht op de daadwerkelijke effecten van het aangewende beleidsinstrumentarium. Heeft het beleid de beoogde en gewenste effecten gehad? Wat is de impact van het beleid geweest en in hoeverre doen zich de beleidseffecten op de langere termijn gevoelen? Zijn de doelen en doelgroepen die bij aanvang van het beleid gesteld waren bereikt, en was daarbij de inzet van de middelen efficiënt (doelmatig)?

Het uitvoeren van deze ex post evaluatie POP is een verplichting die de Europese Commissie aan de lidstaten oplegt, omdat zij medefinancier is geweest van het POP1. De Europese Commissie stelt ook eisen aan het evaluatiekader (inclusief gemeenschappelijk evaluatievragen) en de rapportage. De Nederlandse POP-autoriteiten (Rijk en Provincies) hebben hieraan eigen evaluatievragen toegevoegd. Het geheel van EU- en Nederlandse vragen vormt de basis voor deze ex post evaluatie.

De totstandkoming van dit rapport is begeleid door een Begeleidingscommissie (BC) onder voorzitterschap van mr. drs. Annemiek Nap (Regiebureau POP, tot 1 maart) en na 1 maart door ing. Aart Vorstenburg (Regiebureau POP), en bestond voorts uit ir. Hugo Liefjijn (ministerie van LNV, Directie Kennis) en drs. Ilse Oppedijk (Regiebureau POP, vanaf 1 maart). De BC-vergaderingen waren zeer waardevol voor de evaluatoren en hebben door hun kritische en constructieve karakter bijgedragen aan een vlot verloop van de evaluatie.

Daarnaast heeft een Klankbordgroep op twee momenten kritisch naar de rapportage gekeken en daardoor een waardevolle rol gespeeld bij de totstandkoming van deze rapportage. De Klankbordgroep bestond, naast de bovengenoemde BC-leden, uit: ir. Sophieke Nijhuis (ministerie van LNV, Dienst Landelijk Gebied), ir. Ton Klapwijk (ministerie van LNV, Dienst Regelingen) tot 1 mei 2008, ir. Melanie Brunings (ministerie van LNV, DR) vanaf 1 mei 2008 tot 1 juli 2008, Saskia Joha - Van Abswoude (ministerie van LNV, DR) vanaf 1 juli 2008, drs. Frank Mugge (ministerie van LNV, Directie Natuur), ir. Monique Remmers (ministerie van LNV, Directie Platteland), drs. Willem Schoustra (ministerie van LNV, Directie Landbouw), drs. Annette Wijering (ministerie van LNV, Directie Landbouw), Wim de Bruijn (provincie Drenthe) en ir. Mart Mensink (provincie Gelderland).

Deze evaluatie was onmogelijk geweest zonder de data en medewerking van de bij POP1 betrokken betaalorganen Dienst Landelijk Gebied en Dienst Regelingen. Ik wil hierbij de betrokken personen hartelijk bedanken voor hun inzet en betrokkenheid.

Ten behoeve van de informatieverzameling hebben de opstellers van het rapport vele betrokkenen bij het POP1 van verschillende organisaties en instanties via interviews en een expertworkshop geraadpleegd. De lijst zou te lang worden om deze in dit voorwoord op te nemen. Uit hun constructieve medewerking spreekt een grote betrokkenheid bij het POP1. Gaarne spreek ik daarom mijn dank uit aan deze informanten.

Ten slotte wil ik de uitvoerders van de evaluatie bedanken voor hun grote inzet. Het kernteam bestond uit: ir. Laan van Staalduinen (projectleiding), drs. Gabe Venema (trekker onderdelen 'duurzame landbouw', 'recreatie en toerisme', 'diversificatie' en 'transversale vragen'), drs. Karel van Bommel (trekker onderdelen 'duurzaam waterbeheer' en 'financiële resultaten POP1'), allen van het LEI; dr. ir. Froukje Boonstra (trekker onderdeel 'succes- en faalfactoren') en dr. ir. Marlies Sanders (trekker onderdeel 'natuur en landschap'), beide van Alterra; en drs. Louis Linders (trekker onderdelen 'leefbaarheid' en 'synthese') van ERAC.

Naast dit kernteam hebben de volgende projectmedewerkers (in alfabetische volgorde per instituut) aan deze evaluatie meegewerkt en een grote bijdrage geleverd aan dit rapport: ir. Petra Berkhout, dr. Arianne de Blaeij, ir. Kees de Bont, ing. Bart Doorneweert, ing. Michelle van Elst, dr. Aris Gaaff, ing. Marga Hoogeveen, ing. Jakob Jager, dr.ir. Katrin Oltmer, ir. Aïde Roest, ir. Marleen Schouten en dr. Ida Terluin (allen van het LEI), ir. Severine van Bommel (Alterra), drs. Luc Broos, drs. Paul Heuts en drs. Huub Smulders (allen van ERAC). En voorts dr.ir. Frans van der Zee (TNO, oud-projectleider mid-term evaluatie POP1) die als extern adviseur het kernteam heeft bijgestaan met goede adviezen en kritisch commentaar.



Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne
Algemeen directeur LEI Wageningen UR

Gebruikte afkortingen

Tabel 1	Afkortingen
<i>Afkorting</i>	<i>Betekenis</i>
AID	Algemene Inspectie Dienst
BIN	Informatienet van LEI
B-team	Begeleidingsteam
EC	Europese Commissie
CvT	Comité van Toezicht
DEMO	Subsidieregeling Demonstratie- en Bewustmakingsprojecten Duurzame Landbouw
DG Agri	Directoraat Landbouw, Europese Commissie
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DR	Dienst Regelingen (voorheen LASER)
EG	Europese Gemeenschappen
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
EU	Europese Unie
FTE	Fulltime-equivalent
GATT/WTO	General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization
GeBeVe	Regeling Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging
GGOR	Gewenst grondwater- en oppervlaktewaterregime
GLB	Gemeenschappelijk LandbouwBeleid
GVE	GrootVeeEenheden
ILG	Investeringsbudget Landgelijk Gebied
IPO	Interprovinciaal Overleg
LASER	Landelijke Service bij Regelingen; thans DR
LEI	Landbouw Economisch Instituut van Wageningen UR
LIW	Landinrichtingswerken
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MNP	Milieu- en Natuurplanbureau, thans Planbureau voor de Leefomgeving
MTE	Mid-term evaluatie POP1
NGE	Nederlandse Groot Eenheden
PB	Programma Beheer
pMJP's	provinciale Meerjarenprogramma's
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma
POP1	Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000 - 2006
POP2	Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2007 - 2013
RBB	Regeling Bedrijfshervestiging en -beëindiging
RBON	Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling
RPTO	Regeling Particuliere Terreinbeherende Organisaties
RSBP	Regeling Stimulering Biologische Productiemethode
RSG	Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw
SAN	Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
SBE	Standaardbedrijfseenheden
SBL	Stimulering Bosuitbreiding op Landbouwgronden
SGB	Regeling Subsidiëring Gebiedsgericht Beleid en reconstructie concentratiegebieden
SIMC, PP	Stimuleringskader: Investeringsregeling Markt en Concurrentiekracht, onderdeel Primaire Landbouw
SIMC, Demo	Stimuleringskader: Investeringsregeling Markt en Concurrentiekracht, onderdeel Demonstratieprojecten

Tabel 1	Afkortingen (vervolg)
<i>Afkorting</i>	<i>Betekenis</i>
SIMC, VAB	Stimuleringskader: Investeringsregeling Markt en Concurrentiekracht, onderdeel Verwerking en afzet Bos
SIMC, VAL	Stimuleringskader: Investeringsregeling Markt en Concurrentiekracht, onderdeel Verwerking en afzet Landbouw
SJA	Subsidieregeling Jonge Agrariers
SMK	Communicatie Stimuleringskader: Investeringsregeling Markt en Concurrentiekracht
SN	Subsidieregeling Natuurbeheer
SSBP	Subsidieregeling Stimulering voortzetting Biologische Productiemethode
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
SZL	Subsidieregeling zeldzame huisdierrassen
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VS	Subsidieregeling Verwerving Staat
WB21	Commissie Waterbeheer 21e eeuw

Het voor u liggende rapport is het resultaat van de uitgevoerde ex post evaluatie van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000 - 2006 (POP1). Vanuit de Europese Commissie (EC) geldt een rapportageverplichting van de uitgevoerde ex post evaluatie POP1. De opzet en structuur van het rapport en de onderwerpen die aan bod moeten komen, zijn voorgeschreven in vooraf vastgestelde richtlijnen van de EC. Dit rapport is daarvan een weerslag. Het is een uitgebreide verslaglegging en geeft een verantwoording van de uitgevoerde evaluatie. Deze rapportage wordt vanuit Nederland aan de EC gepresenteerd.

Deze leeswijzer geeft in het kort een overzicht van wat in deze rapportage van de ex post evaluatie aan de orde komt.

De *Beknopte samenvatting* geeft de belangrijkste bevindingen en conclusies van de evaluatie weer.

In hoofdstuk 1, *Inleiding*, worden de achtergrond, de context en het doel van deze ex post evaluatie beschreven. Vervolgens wordt kort ingegaan op het gehanteerde evaluatiekader, de organisatiestructuur rond deze evaluatie en de relevante eerder verrichte evaluaties.

Hoofdstuk 2, *Synopsis*, geeft een kort overzicht van het EU-plattelandsontwikkelingsbeleid, de Nederlandse invulling daarvan en de positionering en inbedding van het POP1 in het Nederlandse plattelandsbeleid. Vervolgens wordt een korte samenvatting gegeven van het Nederlandse POP1 met onder andere de door Nederland gekozen EU-maatregelen en de daaronder vallende instrumenten (rijksregelingen en Provinciale Programma's). Gezien de complexe structuur van POP1 met de vele maatregelen en instrumenten die ingezet zijn, is dit een belangrijk achtergrondhoofdstuk voor lezers die weinig van het POP1 afweten om de evaluatie te kunnen volgen en te begrijpen.

Hoofdstuk 3, *Gebruikte methodologie*, geeft een globale beschrijving van de opzet van de evaluatie, de gegevensverzameling en de gebruikte bronnen. Dit hoofdstuk gaat tevens kort in op de betrouwbaarheid van de gebruikte gegevens.

Hoofdstuk 4, *Presentatie en analyse van de verzamelde informatie*, doet verslag van de feitelijke ex post evaluatie POP1. Het gaat hierbij om de prestaties van het POP1. De paragraafindeling in dit hoofdstuk is een weerslag van de opbouw van de evaluatie: de evaluatie wordt van onderen (beoordeling van regelingen naar maatregelen) naar boven (per prioritaire doel) opgebouwd.

De prestaties worden bepaald aan de hand van de evaluatiecriteria behorende bij een ex post evaluatie (inzet van financiële middelen, effectiviteit en efficiëntie) en aan de hand van vooraf door de EU en Nederlandse POP-autoriteiten (Rijk en Provincies) opgestelde evaluatievragen en indicatoren. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de financiële resultaten: wat is begroot en wat is er werkelijk besteed en hoe wordt dit beoordeeld? Vervolgens wordt per ingezette maatregel en daarbij behorende instrumenten of regelingen, de effectiviteit en efficiëntie beoordeeld. Deze beoordeling is mede gebaseerd op de beantwoording van de specifieke en gemeenschappelijke evaluatievragen en bijbehorende indicatoren, die voorafgaand aan de evaluatie zijn opgesteld door respectievelijk de Nederlandse POP-autoriteiten en de Europese Commissie (DG Agri). Uiteindelijk wordt per prioritair doel van POP1 een beoordeling gegeven over de effectiviteit en efficiëntie. Dit onderdeel is nieuw ten opzichte van de mid-term evaluatie POP1. Na deze beoordeling per prioritair doel wordt ingegaan op de belangrijkste succes- en faalfactoren voor de realisatie van POP1. Het hoofdstuk sluit af met een korte analyse in hoeverre de aanbevelingen uit de mid-term evaluatie POP1 (Ecorys, 2003) in de resterende POP1-periode zijn opgevolgd.

De rapportage wordt afgesloten met hoofdstuk 5, *Conclusies en aanbevelingen*. Deze hebben betrekking op het POP1 in zijn totaliteit (programmaniveau) en op de afzonderlijke maatregelen op EU-niveau. Hierbij komen ook de aanbevelingen aan de orde.

In Deel 2 van de rapportage (apart document met de bijlagen) vindt u de achtergrondinformatie behorend bij het voor u liggende Deel 1. Deze informatie wordt hier niet besproken, behalve bijlagen 6, 7 en 8. Deze bijlagen bevatten alle waarnemingen op de door de respectievelijke Nederlandse POP-autoriteiten en Europese Commissie geformuleerde indicatoren.

1. Achtergrond, context en doel van de ex post evaluatie POP1

Het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000 - 2006 (POP1) is de uitwerking van het EU-plattelandsontwikkelingsbeleid, de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het programma komt voort uit de ingrijpende hervorming van het GLB als onderdeel van Agenda 2000 eind jaren negentig. Het POP1 geeft voor een periode van zeven jaar (2000-2006) dat deel van het Nederlandse plattelandsbeleid weer dat direct of indirect een relatie heeft met de landbouw en verbreding daarvan en dat past binnen de voorwaarden voor cofinanciering van de EU-Kaderverordening Plattelandsontwikkelingsprogramma (EG) Nr. 1257/1999. Daarbinnen is een selectie gemaakt van instrumenten waarvoor cofinanciering naar de (toenmalige) verwachtingen het meest effect zou sorteren. Het POP1 kwam tot stand in samenwerking tussen Rijk en Provincies.

Bij de opzet van POP1 is nadrukkelijk gekozen voor brede plattelandsontwikkeling. Het POP1 beoogde 'een herstructurering van de agrarische sector, met als doel deze gereed te maken voor de toekomst' en 'nieuwe impulsen op het platteland te creëren, mede om het meer aantrekkelijk te maken voor de inwoners van stad en land'. Het POP1 richtte zich op zes prioritaire doelen op het gebied van 'duurzame landbouw', 'natuur en landschap', 'duurzaam waterbeheer', 'diversificatie economische dragers', 'recreatie en toerisme', en 'leefbaarheid'. Deze werden in het POP1 in samenhang gezien, waarbij het creëren van een nieuw duurzaam evenwicht centraal stond. Deze prioritaire doelen vormden het centrale structurerende element binnen het POP1. Op een lager niveau zijn daarnaast verschillende operationele doelen geformuleerd. Deze operationele doelen zijn weer afgeleid van de 'gewenste situaties' per doel.

Nederland heeft in de periode 2000-2006 ruim 1 miljard euro aan POP1 besteed, waarvan 435,1 miljoen euro uit de Europese middelen kwam (cofinanciering). Daarboven op is door private partijen 365,8 miljoen euro geïnvesteerd in POP1. Het Regiebureau POP heeft de uitvoering van het POP1 aangestuurd, bijgestuurd en gecoördineerd.

Deze ex post evaluatie, die vanuit de Europese Commissie (EC) verplicht is gesteld, richt zich op de vraag of met het POP1 de gestelde beleidsdoelen bereikt zijn (effectiviteit of doeltreffendheid), of de maatregelen en instrumenten efficiënt zijn ingezet (efficiëntie of doelmatigheid) 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). Het vizier is dus gericht op de daadwerkelijke effecten van het aangewende beleidsinstrumentarium.

De ex post evaluatie dient een antwoord te geven op de gemeenschappelijke evaluatievragen die op EU-niveau zijn vastgesteld en op de specifieke evaluatievragen die door Rijk en Provincies zijn gedefinieerd met betrekking tot de rijksregelingen en Provinciale Programma's. Bij de evaluatievragen zijn tevens indicatoren en zoveel mogelijk streefwaarden geformuleerd.

We hanteerden bij deze evaluatieopdracht het vanuit de EU verplichte evaluatiekader van de plattelandsprogramma's dat door de EC 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: structurering van beschikbare gegevens (1), verzameling aanvullende gegevens (2), analyse van gegevens (3), beoordeling (4), rapportage en verslaglegging (5). Er is voor de beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie van de maatregelen en het programma zoveel mogelijk gebruikgemaakt van kwantitatieve databestanden van onder andere DLG, DR, CBS, LEI, Alterra, en het Planbureau voor de Leefomgeving. Daarnaast is onder andere gebruikgemaakt van relevante literatuur zoals eerder verschenen evaluaties, en de beschikbare expertkennis bij de kennisinstellingen van de evaluatoren en andere instellingen.

De ex post evaluatie POP1 vond plaats in opdracht van het ministerie van LNV en onder de verantwoordelijkheid van het Comité van Toezicht POP (CvT).

2. Conclusies

Resultaten op programma- en maatregelniveau

Het 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 het POP1.

POP1 was een succesvol financieringsinstrument voor plattelandsontwikkeling

Het POP1 heeft bijgedragen aan het behalen van de zes prioritaire doelen (zie tabel 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 het 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 het POP1 vooral gewerkt als aanjager en impuls voor nieuwe ontwikkelingen. Als financieringsinstrument van plattelandsontwikkeling is het POP1 dan ook succesvol geweest.

Tabel 1		Beoordeling naar prioritair doel en begrote en gerealiseerde uitgaven (in mln. euro's)				
	Publiek (EU + nationaal)		Privaat realisatie	Totale realisatie	Beoordeling	
Prioritair doel	Begroting a)	Realisatie			Effectiviteit	Efficiëntie
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 POP1	1.057,4	1.042,5	365,8	1.408,4		
Legenda effectiviteit:			Legenda efficiëntie:			
++ 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: 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.						

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 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.

Tabel 2	Beoordeling op maatregeleniveau en begrote en gerealiseerde uitgaven (in mln. euro's)					
	Publiek (EU + nationaal)		Privaat realisatie	Totale realisatie	Beoordeling	
Maatregel	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		
Legenda effectiviteit:			Legenda efficiëntie:			
++ 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: 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.						

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 het 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 het POP1 zijn verspreid terechtgekomen bij verschillende doelgroepen en sectoren. De algemene conclusie is dat eventuele effecten van het POP1 vooral op lokaal en regionaal niveau zijn opgetreden, maar 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 komt vooral 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 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 tussen Rijk en 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). Het tweede POP Nederland (2007 - 2013) is als één van de financieringsinstrumenten geïntegreerd in de pMJP's. Ook wat betreft de samenwerking tussen Rijk en Provincies is het POP1 een leerschool geweest voor de ILG-periode.

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 het 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 al 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 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.

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.

POP1 kende een complexe organisatiestructuur, deels ook zelf gecreëerd

De uitvoering van het 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 Nederland zelf geïntroduceerd. Veel projectuitvoerders vonden het POP1 dan ook 'lastig' met veel administratieve rompslomp. Gegeven de gekozen structuur en organisatie van het POP1 is het Regiebureau POP een belangrijke en onmisbare schakel gebleken in het gehele programmaproces.

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

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.

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.

Sterke controlelast

Het 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 welslagen van het programma

Intermediairs hebben een belangrijke rol vervuld tijdens de uitvoering van het POP1. Met intermediairs worden onder andere programmabureaus, gebiedsbureaus, gebiedsmakelaars en maatschappelijke organisaties bedoeld. Zij filterden en selecteerden informatie en maakten het POP1 toegankelijk voor potentiële aanvragers. Bovendien zijn ze in staat geweest om al 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.

Executive summary

Ex post evaluation of the rural development programme for the Netherlands 2000 - 2006 (RDP)

1. Background, context and objective of the ex post evaluation

The rural development programme (RDP) for the Netherlands 2000 - 2006 is the implementation of the EU's rural development policy, the second pillar of the Common Agricultural Policy (CAP). The programme originates in the reform of the CAP as part of Agenda 2000 at the end of the 1990s. For a seven year period (2000-2006), the RDP describes the part of Dutch rural policy which is directly or indirectly related to agriculture and associated fields and which complies with the conditions for co-financing in the framework of the Council Regulation on support for Rural Development (EC) No 1257/1999. In this programme, various instruments have been selected for which co-financing would be most effective according to the current or former expectations. The RDP was implemented through collaboration between the national government and the provinces.

The focus of the RDP is broad, incorporating both sectoral and territorial dimensions. The RDP aimed at 'restructuring the agricultural sector to meet new challenges' and at 'creating new impulses in the countryside to make it more attractive for city and rural inhabitants'. The RDP focused on six priority objectives related to sustainable agriculture, nature and landscape, sustainable water management, economic diversification, recreation and tourism and quality of life. In the RDP, these were seen in relation to each other, whereby the creation of a new sustainable balance was central. These priority objectives formed the central structuring element within the RDP. At a lower level, various operational objectives were also formulated. These operational objectives were derived from the 'desired situations' per objective.

In the period 2000-2006, the Netherlands invested over 1 billion euros in the RDP, including an EU contribution of 435.1 million euros. On top of this, private parties invested 365.8 million euros in the RDP. The Managing Office for the Rural Development Programme managed, adjusted and coordinated the implementation of the RDP.

This ex post evaluation required by the European Commission (EC) assesses whether the RDP has achieved the set of policy objectives (effectiveness), whether the measures and instruments were efficiently deployed (efficiency) and how the output, outcome and impact (and sustainability of that impact) can be described (success and failure factors in organisation and implementation of the programme and external influences). The focus is therefore on the actual effects of the policy instruments used.

The ex post evaluation should answer the set of common evaluation questions posed at EU level and the specific evaluation questions defined by the national and provincial governments relating to national government schemes and Provincial Programmes. In the evaluation questions, indicators and as many target values as possible are formulated.

In this evaluation project, we used the mandatory guidelines and framework regarding evaluation of rural programmes as developed by the European Commission in collaboration with the Member States. In this framework, elements like the *evaluation process* applied, the previously defined *common evaluation questions* and *specific evaluation questions* as well as the *criteria* (such as effectiveness and efficiency) to be used in the evaluation, were established. The *evaluation process* consisted of five steps: structuring of available data (1), collection of supplementary data (2), data analysis (3), assessment (4) and reporting (5). For the purpose of assessing the effectiveness and efficiency of the measures and the programme, maximum use was made of the quantitative databases of DLG (Government Service for Land and Water Management), DR (National Regulation Agency) CBS (Statistics Netherlands), LEI, Alterra and *Planbureau voor de Leefomgeving* (Netherlands Environmental Assessment Agency), amongst others. Use was also made of relevant literature such as previously published evaluations and the available expert knowledge in the research institutions of the evaluators and other organisations.

The ex post evaluation of the RDP was carried out by an independent consortium composed of LEI Wageningen UR (lead), Alterra Wageningen UR and ERAC. The evaluation was commissioned by the Ministry of Agricul-

ture, Nature and Food Quality (LNV) and was implemented under the responsibility of the RDP Monitoring Committee.

2. Conclusions

Results at programme and measure level

The RDP was an ambitious programme which focused on achieving various objectives at the same time: from maintaining the agricultural sector to improving the quality of life in rural areas and from nature development to environmental conservation. For this purpose, a wide range of measures and instruments were used. The evaluation gives a varied picture of the performance of the RDP.

The RDP was a successful financing instrument for rural development

The RDP contributed to achieving the six priority goals (see table 1 for the assessment). However, not all objectives and underlying objectives were achieved to the same extent. The RDP particularly contributed to maintaining and improving the existing situation for those priority objectives in which a great deal was invested (sustainable agriculture, nature and landscape, and sustainable water management). With regard to the other priority objectives in which less money was invested (diversification, recreation and tourism, and quality of life), the RDP mainly provided an impulse for new development. The RDP was therefore successful as a financing instrument of rural development.

Table 1	Assessment according to priority objective and planned and actual expenditure (in million euros) for the period 2000 - 2006					
	Public (EU + national)		Private actual ex- penditure	Total actual ex- penditure	Assessment	
Priority objective	Planned expendi- ture a)	Actual ex- penditure			Effective- ness	Efficiency
Developing sustainable agriculture	312.8	361.4	165.5	526.9	+	+
Improving the quality of nature and landscape	368.7	316.2	73.2	389.4	+	+
Sustainable water management	107.9	192.4	47.9	240.3	+	+
Promoting economic diversification	32.4	33.8	10.8	44.6	+	?
Promoting recreation and tourism	32.7	44.0	18.9	62.9	+	?
Improving the quality of rural life	62.3	86.6	37.2	123.8	+	?
Total RDP according to priority ob- jectives	916.8	1,034.3	353.4	1,387.8		
Other actions b)	140.6	8.2	12.4	20.6		
Total RDP	1,057.4	1,042.5	365.8	1,408.4		
Legend effectiveness:			Legend efficiency:			
++ Very positive: objective was 'completely or almost completely achieved or ex- ceeded' as a result of the RDP.			++ Very positive: more results than expected in relation to ex- penditure.			
+ Positive: objective was 'sufficiently achieved' as a result of the RDP, but not en- tirely.			+ Positive: as expected, investment produced what was ex- pected.			
- Negative: objective was 'achieved to some extent but insufficiently' as a result of the RDP.			- Not efficient: with the same money, more results could have been achieved.			
-- Very negative: objective was 'scarcely or not achieved' as a result of the RDP.			? No assessment possible.			
? No assessment possible.						
a) Source: Financial tables POP Nederland, planned expenditure of 28 September 2000 for period 2000-2006 and actual expenditure of 12 October 2006 for period 2000-2006; b) Other actions: transition measures, external evaluations and reserves for obligations of previous support measures. The over 140 million euros was then a policy-related estimation of what was in the pipeline mainly regarding obligations from previous measures.						

Assessing the efficiency and effectiveness of the measures: a diverse picture

In general, at the *level of measures*, the programme contributed to the desired outcome and impact (see table 2 for the assessment). The majority of the measures (ten out of seventeen) were therefore assessed as effective. For seven of the total of seventeen measures it was not possible to assess the efficiency due to a lack of correct data/reference data. Of the remaining ten measures eight were assessed as efficient, two as negative.

The negative assessment of the effectiveness and efficiency of measure f is largely the result of the assessment of the results of the meadow bird management package in the Subsidy scheme Agricultural Nature Management (*SAN*). A relatively large amount of money was spent on this, but despite all the efforts there has been a decline in the number of meadow birds. Other measures related to nature and the environment have been more successful.

Employment and income effect of the RDP on the agricultural sector is negligible on national level

The RDP has had a limited effect on retaining employment in the agricultural sector. With respect to employment outside agriculture and forestry, there has been a slightly positive local effect. As a result of substitution effects between regions, the effect at national level is largely negated. The income effects of the RDP were also marginal at macro level. For a small group of farmers, however, the income effect was substantial in the form of support of investments, diversification and training options. For the other rural inhabitants, there was no or little income effect. Any effect there was mainly concerned people working in tourism. The contributions from the RDP were distributed among different target groups and sectors. The general conclusion is that any effects of the RDP mainly occurred at local and regional level, while effects at national level were negligible.

RDP led to considerable private financing

The investment impulse of the RDP was greater than originally foreseen. Of the budget of over 1.4 billion euros, 435.1 million euros came from the EU, 607.4 million euros from Dutch public organisations and 365.8 million euros from private parties. This is 351 million euros more than planned and mainly because the private contribution was not budgeted in the original budget. The private contribution was highest in the priority objective 'sustainable agriculture'.

Initially, however, there was under-expenditure, particularly as a result of start-up problems and the 'n+0'-rule which stipulated that moving resources over the year boundary was not permitted. This rule had a great effect on the method of programming, appropriation and payment. In recent years, there has been over-expenditure. Most of the investments have taken place in the priority objectives 'sustainable agriculture', 'sustainable water management' and 'nature and landscape'. At the level of measures, wide variations have been observed in the implementation. It is striking that most of the measures with significant over-expenditure belong to EU Chapter IX 'Promoting the adaptation and development of rural areas', the most important chapter for the Netherlands.

The RDP has been an incentive for long-term programming and cooperation between government and province

At national and provincial level, RDP has promoted long-term policy programming for rural areas. Examples of such programming are the provincial Long-Term Programmes. The second Dutch RDP (2007 - 2013) is one of the financing instruments integrated in these Long-Term Programmes. With regard to the collaboration between government and provinces, the RDP has also been a learning process for the ILG (Rural Areas Investment Budget) period.

Table 2	Assessment at the level of measures and planned and actual expenditure (in million euros) for the period 2000 - 2006					
	Public (EU + national)		Private actual expenditure	Total actual expenditure	Assessment	
Measure	Planned expenditure a)	Actual expenditure			Effectiveness	Efficiency
Measure a. Investments in farms	64.3	26.7	78.1	104.8	+	++
Measure c. Training	4.3	15.0	-	15.0	++	++
Measure e. Less-favoured areas/areas with environmental restrictions	9.8	8.9	-	8.9	+/-	+
Measure f. Agri-environmental measures	89.6	177.2	18.7	195.9	-	-
Measure g. Improving processing and marketing of agricultural products	5.6	0.8	1.3	2.1	-	?
Measure h. Afforestation of agricultural land	10.5	23.8	21.2	45.0	+/-	+
Measure i. Other forestry measures	54.5	0.5	0.2	0.7	--	?
Measure k. Reparcelling	213.9	223.1	54.3	277.4	+	++
Measure m. Marketing of quality agricultural products	7.7	6.2	4.1	10.3	+	?
Measure n. Basic services for the rural economy and population	11.0	18.9	8.1	27.0	+	?
Measure o. Village renewal and conservation rural heritage	29.9	55.4	23.8	79.2	+	?
Measure p. Diversification of agricultural activities	32.4	33.8	10.8	44.6	-	?
Measure q. Agricultural water resources management	107.9	192.4	47.9	240.3	+	+
Measure r. Development and improvement of infrastructure connected with the development of agriculture	27.8	27.3	5.3	32.6	-	-
Measure s. Encouragement for tourist and craft activities	33.9	54.9	18.9	73.8	+	?
Measure t. Protection of the environment in connection with agriculture, forestry and landscape conservation as well as with the improvement of animal welfare	213.6	168.6	56.2	224.8	+	+
Measure z. Participation in food quality schemes	-	0.8	4.7	5.5	++	++
Other actions b)	140.6	8.2	12.4	20.6		
Total	1,057.4	1,042.5	365.8	1,408.4		
Legend effectiveness:			Legend efficiency:			
++ Very positive: objective was 'completely or almost completely achieved or exceeded' as a result of the RDP.			++ Very positive: more results than expected in relation to expenditure.			
+ Positive: objective was 'sufficiently achieved' as a result of the RDP, but not entirely.			+ Positive: as expected, investment produced what was expected.			
- Negative: objective was 'achieved to some extent but insufficiently' as a result of RDP.			- Not efficient: with the same money, more results could have been achieved.			
-- Very negative: objective was 'scarcely or not achieved' as a result of the RDP.			? No assessment possible.			
? No assessment possible.						
a) Source: Financial tables POP Nederland, planned expenditure of 28 September 2000 for period 2000-2006 and actual expenditure of 12 October 2006 for period 2000-2006; b) Other actions: transition measures, external evaluations and reserves for obligations of previous support measures. The over 140 million euros was then a policy-related estimation of what was in the pipeline mainly regarding obligations from previous measures.						

Success and failure factors of the programme

The main success and failure factors for the implementation of the programme relate to the structure of the programme, the organisation of the programme and the implementation of the various parts.

The RDP was complex and lacked focus

Instead of being a real programme, the RDP was much more of a combination of - usually existing - instruments (or regulations) under one umbrella. Instruments formed the basis for formulating objectives, while in a programme approach the objectives should have been the key principals for selecting and implementing instruments. In cases where these instruments were already effective, the continued building on existing instruments was a success factor. Also the combination of government schemes and Provincial Programmes offered opportunities for custom-made work and ensured a wide reach and financial flexibility. It was relatively easy to move the budget of parts which were not doing well to parts which were performing better. There were also disadvantages: the complexity brought about a lack of focus in the programme, lack of clarity at the start and considerable fragmentation of the available budget over different instruments with negative consequences for effectiveness and efficiency.

Integral programme: achieved to a limited extent at programme level, more at project and area level

The RDP was intended as an integral programme providing synergy. However, this was only achieved to a limited extent at programme level. Although the RDP covered a wide range of aspects related to rural issues, the combination of government schemes and Provincial Programmes did not result in clear synergetic effects at programme level. However, integral and area-oriented projects were financed with RDP money.

Within the RDP no substantive monitoring system (for results and impact) available

The complex structure of the programme, the limited internal logic, the regular lack of quantitative target values of good quality, the sometimes incomplete and unreliable monitoring system and the focus on the financial progress instead of progress on result and impact made it difficult to evaluate the contents of the programme. This not only made the justification difficult, it also restricted the options to make adjustments. Thus opportunities to improve the programme result were lost.

The RDP had a complex organisation structure, partly also self created

The implementation of the RDP was characterised by the involvement of a large number of parties and many formal and informal consultation structures. This complex organisational structure was partly the result of European demands but was also related to national choices and circumstances. Various obligations for applicants were not imposed by the EC, but introduced by the Netherlands itself. Many project implementers therefore found the RDP too 'difficult' with a great deal of administration. Given the chosen structure and organisation of the RDP, the Managing Office for the Rural Development Programme was an important and indispensable link in the whole programme process.

Laborious collaboration much improved

The collaboration between the national government and the provinces was laborious at first, as was collaboration with Brussels. Significant improvements were made at both levels during the course of the programme period, partly thanks to the Managing Office for the Rural Development Programme.

'N+0'-rule created problems in the early years

The so-called 'n+0'-rule, which stipulated that it was not permitted to move resources over the year boundary, strongly influenced the method of programming, access and payment. Furthermore, reductions were imposed if the budget was not met and fines imposed for under-expenditure of over 20%. The lack of a possible margin required a very strict programme management at all levels. Programme managers experienced the 'n+0'-rule as one of the main restrictions during the implementation of the RDP. Although at measure level there are other causes, there was a clear relationship between the tight expenditure rhythm and the under-expenditure problems in the early years.

Accent on financial management instead of focus on objectives

During the whole programme period, there was a strong emphasis on the financial management of the programme, partly due to the pressure of the 'n+0'-rule. Although this financial management strongly contributed to the financial result of the programme, this was at the expense of the management and assessment of the contents of objectives. Budget transfers and programme amendments usually took place on the basis of financial progress. Too little attention was devoted to the lack of or regional differences in the financial progress of various regulations.

Various regulations were too remote from practice

Investment schemes focused on retaining and strengthening sustainability and structure of the agricultural sector were successful and have had positive effects for individual farms. However, these regulations did not sufficiently facilitate procedures and had too little feeling with daily practice. An integral approach whereby a farmer could apply for a subsidy at various times for different activities was not provided by the RDP.

Strong monitoring burden

The RDP is characterised by stringent monitoring requirements, not just at programme level, but also at project level. Project implementers were required to carry out many time-consuming and often detailed checks. In their view, the assessment and final settlement of projects was too focused on the output of projects rather than the work involved. In general, they feel that there should have been more compliance with the spirit of the programme, while the payment organisations and the Managing Office for the Rural Development Programme report that there was no room for this and that the EC required these detailed checks.

Intermediaries are important for the success of the programme

Intermediaries played an important role during the implementation of the RDP. By intermediaries, we mean other programme bureaux, area offices, area policy makers and social organisations. They filtered and selected information and made the RDP accessible for potential applicants. Furthermore, they were able to give advice at an early stage and assess the feasibility. Another important contribution was their knowledge of an area, whereby they knew what an area needed.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en context

Het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland (POP) is de uitwerking van het Nederlandse aandeel van het EU-plattelandsontwikkelingsbeleid en vormt de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het POP wordt deels gefinancierd met nationale en deels met Europese middelen (in cofinanciering), en is gericht op het versterken van de economische structuur van het Nederlandse platteland, het creëren van meer natuurwaarde en het verbeteren van de leefbaarheid. Het programma komt voort uit de ingrijpende hervorming van het GLB als onderdeel van Agenda 2000 eind jaren negentig. In de periode daarvoor (1994-1999) vielen vijf geselecteerde regio's onder de Europese doelstelling 5b-maatregelen, met een enigszins vergelijkbaar karakter als het POP. Het eerste POP Nederland is inmiddels afgerond en betrof de periode 2000-2006 (POP1). Het tweede POP is in 2007 gestart voor de periode 2007-2013 (POP2 Nederland). Het POP1 kwam tot stand in samenwerking tussen Rijk en Provincies.

Bij de opzet van POP1 is nadrukkelijk gekozen voor een brede plattelandsontwikkeling. Verbetering en verbreding van de landbouw zijn daarbij belangrijke aspecten, maar zeker niet de enige. Het POP1 onderscheidde zes doelstellingen:

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

Nederland heeft ruim 1 miljard euro aan POP1 besteed, waarvan 435 miljoen euro uit de Europese middelen kwamen. Het Regiebureau POP heeft de uitvoering van het POP1 aangestuurd, bijgestuurd en gecoördineerd.

De Europese Commissie heeft eisen gesteld aan POP1. Deze houden onder andere in dat het POP1 op drie momenten moest worden geëvalueerd door een onafhankelijke externe evaluator, te weten:

1. een ex ante evaluatie bij het indienen van het programma;
2. een mid-term evaluatie halverwege de looptijd van het programma; en
3. een ex post evaluatie na afloop van het programma.

In 1999 is de ex ante evaluatie uitgevoerd en in 2003 de mid-term evaluatie. Op basis van de bevindingen en aanbevelingen van de mid-term evaluatie heeft het Regiebureau POP in 2006 een onderzoek laten uitvoeren om te komen tot een vereenvoudigd evaluatiekader, ofwel een vereenvoudiging van het stelsel van vragen, indicatoren, en streefwaarden die gebruikt moesten worden bij de uitvoering van de ex post evaluatie. De resultaten van deze studie zijn vastgelegd in het rapport *Minder en Beter* (Ecorys, 2006).

Met de vanuit de Europese Commissie verplicht gestelde ex post evaluatie, dient een oordeel te worden gegeven over de aanwending van de financiële middelen en de effectiviteit (doeltreffendheid), efficiëntie (doelmatigheid) en de impact van de steunverlening in het kader van POP1. Dit met inachtneming van al beschikbare evaluatieresultaten en conform de richtlijnen van de Europese Commissie en de opdrachtgever (beheersautoriteit, art. 64 Lid 3 van Vo 817/2004).

1.2 Doel

Doel is het uitvoeren van de ex post evaluatie van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006 (POP1) op basis van zoveel mogelijk kwantitatieve gegevens en de hiervoor vooraf vastgestelde richtlijnen van de Europese Commissie en de aanvullingen daarop door de opdrachtgever. Dit houdt concreet in:

- het beantwoorden van de evaluatievragen (programma specifieke evaluatievragen en gemeenschappelijke EU-evaluatievragen);

- een onderzoek naar de aanwending van de middelen en het bepalen van de doeltreffendheid, doelmatigheid en de impact van de steunverlening;
- het op programmaniveau inventariseren van de externe invloeden en succes- en faalfactoren en het formuleren van aanbevelingen;
- het trekken van lessen met betrekking tot het beleid inzake plattelandsontwikkeling inclusief de bijdrage van dit beleid aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

In bijlage 1 wordt de bekendmaking van de aanbesteding (het bestek) weergegeven op basis waarvan de ex post evaluatie is uitbesteed door de opdrachtgever.

1.3 Evaluatiekader

Waarom een ex post evaluatie?

De noodzaak en het nut van beleidsevaluaties zijn evident en onomstreden. Naast een element van public accountability - rekenschap afleggen van besteding van publieke middelen - geeft de uitkomst van een evaluatie de mogelijkheid tot bijstelling van 'staand' beleid en inzichten voor aanpassingen naar nieuw beleid. Dit is niet alleen de functie van een evaluatie ex durante (d.i. mid-term), maar geldt evenzeer voor een ex post evaluatie. Bij de ex post evaluatie wordt het vizier meer dan bij de mid-term evaluatie gericht op de daadwerkelijke effecten van het aangewende beleidsinstrumentarium. Heeft het beleid de beoogde en gewenste effecten gehad? Wat is de impact van het beleid geweest en in hoeverre doen zich de beleidseffecten op de langere termijn gevoelen? Zijn de doelen en doelgroepen die bij aanvang van het beleid gesteld waren bereikt, en was daarbij de inzet van de middelen efficiënt (doelmatig)? Evaluaties dragen bij aan een kritische reflectie op beleid en de inzet van publieke middelen. Tegelijkertijd vormt een evaluatie een goed moment om niet alleen terug te kijken, maar ook vooruit te kijken en de relevantie van het instrument te bepalen of leerervaringen te formuleren en te implementeren in de voorbereiding en uitvoering van nieuw beleid.

Evaluatiekader

We hanteerden bij deze evaluatieopdracht het vanuit de EU verplichte evaluatiekader van de plattelandsprogramma's dat door de EC in samenspraak met de lidstaten specifiek hiervoor ontwikkeld werd (Europese Commissie, 1999; Europese Commissie, 2000).

In dit kader zijn elementen als het te doorlopen *evaluatieproces* (vijfstappenbenadering), de vooraf gedefinieerde *gemeenschappelijke evaluatievragen* en *specifieke evaluatievragen*, alsmede de *criteria* die gehanteerd dienen te worden bij de evaluatie, vastgelegd. Onderstaand schema (zie kader 1.1) geeft het gevolgde EU-evaluatiekader weer.

Het evaluatieproces valt uiteen in vijf logische stappen, resulterend in een eindrapportage en de verslaglegging.

De ex post evaluatie dient een antwoord te geven op de gemeenschappelijke evaluatievragen die op EU-niveau zijn vastgesteld en op de specifieke evaluatievragen die door Rijk en Provincies zijn gedefinieerd met betrekking tot de rijksregelingen en Provinciale Programma's. Bij de evaluatievragen zijn tevens indicatoren en zoveel mogelijk streefwaarden geformuleerd.

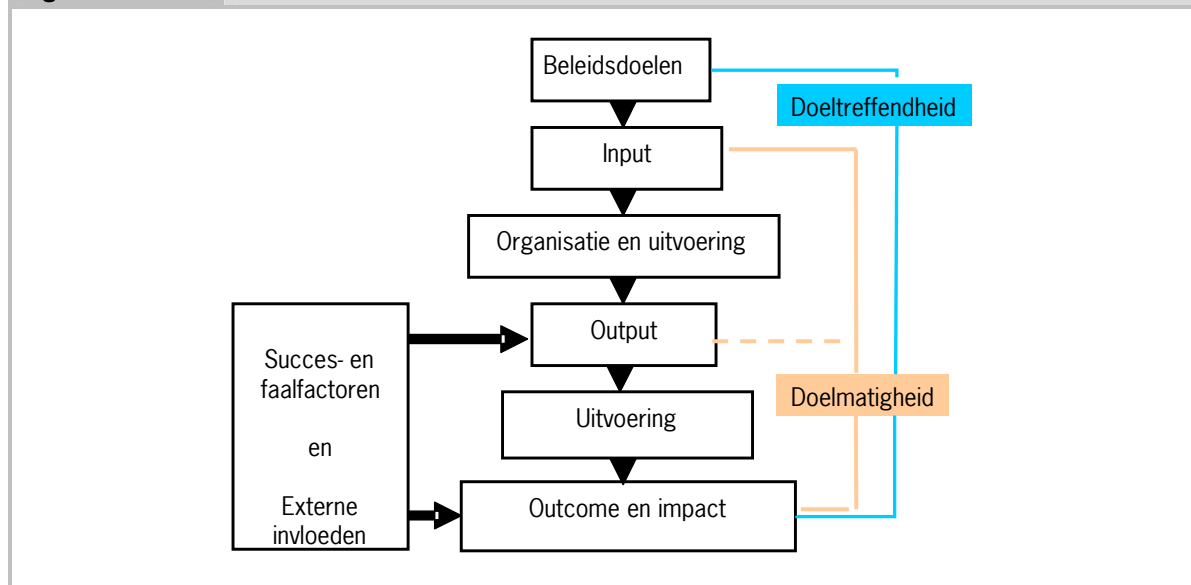
Kader 1.1	Schema EU-evaluatiekader
<i>I: Evaluatieproces in vijf stappen</i> 1. structurering van aanwezige en benodigde informatie; 2. verzameling van gegevens; 3. analyse van gegevens; 4. beoordeling; 5. rapportage en verslaglegging. <i>II: Evaluatievragen</i> 1. gemeenschappelijke evaluatievragen; 2. transversale gemeenschappelijke vragen; 3. hoofdstukspecifieke gemeenschappelijke vragen; 4. specifieke evaluatievragen; 5. vragen betrekking hebbend op de in Nederland onder het POP1 vallende rijksregelingen en Provinciale Programma's. <i>III: Evaluatiecriteria</i> 1. relevantie; 2. coherentie; 3. inzet van financiële middelen; 4. organisatie; 5. effectiviteit (doeltreffendheid); 6. efficiëntie (doelmatigheid).	

Met betrekking tot de evaluatiecriteria dient te worden opgetekend dat het bij deze ex post evaluatie POP1 (conform bestek) vooral gaat om de effectiviteit (doeltreffendheid), efficiëntie (doelmatigheid) en impact van de steunverlening, en niet om bijvoorbeeld relevantie en coherentie. Deze laatste twee criteria zijn vooral van belang bij een ex ante evaluatie en mid-term evaluatie. Relevantie heeft te maken met de vraag of doelen en/of achterliggende maatschappelijke vraagstukken nog steeds dezelfde zijn als bij aanvang van het beleid, of dat deze inmiddels veranderd of verschoven zijn. Met andere woorden: is het huidige beleid nog altijd relevant? Coherentie heeft betrekking op de opbouw en logische verbindingen van het programma ofwel samenhang tussen SWOT, visie, doelstelling en uitwerking in prioriteiten/maatregelen. De mid-term evaluatie heeft hier uitgebreid aandacht aan besteed.

Deze ex post evaluatie richt zich op de vraag of met het POP1 de gestelde beleidsdoelen bereikt zijn (effectiviteit of doeltreffendheid), of de maatregelen en instrumenten efficiënt zijn ingezet (doelmatigheid) 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). Het stroomdiagram (zie figuur 1.1) geeft inzicht in de samenhang tussen deze verschillende elementen, waarbij de effectiviteit of doeltreffendheid bepaald kan worden door de beleidsdoelen te vergelijken met de outcome en impact, en de efficiëntie of doelmatigheid bepaald kan worden door de input met de outcome of, als deze ontbreken, met de output te vergelijken.

Figuur 1.1

Beleidseffectketen



De output zijn directe effecten van gerealiseerde projecten die direct gekoppeld kunnen worden aan de inzet van POP1-middelen en zijn meestal herleidbaar uit de administratieve gegevens van de betaalorganen DLG en DR. De input en de manier waarop deze wordt ingezet (organisatie en uitvoering) kunnen geëvalueerd worden aan de hand van de output. De effecten van het programma, de outcome en impact, hoeven niet direct zichtbaar te zijn in een verbetering van het gewenste resultaat. De inspanningen van het programma kunnen immers ook de negatieve effecten van bijvoorbeeld milieuomstandigheden afremmen en bovendien kunnen externe invloeden in grote mate het resultaat bepalen. Voor de evaluatie is het echter wenselijk deze effecten van externe invloeden zoveel mogelijk te kunnen scheiden van de effecten van het programma. In algemene zin geldt dat de interventies in het kader van het POP1 dusdanig bescheiden zijn dat een positieve ontwikkeling waarschijnlijk niet alleen het gevolg is van het programma, maar het gevolg is van een samenloop van (externe) ontwikkelingen, trends en andere maatregelen. Tijdens het evaluatieproces zijn deze nuancerings meegenomen in de analyse en beoordeling.

De eisen die aan de uitvoering van de ex post evaluatie POP1 gesteld worden vanuit de EU, zijn door ons vertaald naar hoofdactiviteiten en onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 3, Gebruikte methodologie).

1.4 Reikwijdte en afbakening

- Deze ex post evaluatie heeft betrekking op de periode 2000 - 2006 en op het gehele POP Nederland (POP1).
- Bepaalde door de EU subsidiabel gestelde onderdelen zijn niet opgenomen in POP1 (Nederland heeft daar geen invulling aangegeven), waardoor evaluatie van deze onderdelen niet aan de orde was. Het betrof hier twee van de in totaal negen EU-hoofdstukken en bepaalde onderdelen binnen de hoofdstukken, te weten:
 - EU-hoofdstuk II, vestiging van jonge agrariërs;
 - EU-hoofdstuk IV, vervroegde uittreding;
 - EU-hoofdstuk IX-j, grondverbetering;
 - EU-hoofdstuk IX-l, oprichten bedrijfsverzorgingsdiensten;
 - EU-hoofdstuk IX-u, herstel en preventie van agrarisch productiepotentieel na natuurrampen;
- Een aantal rijksregelingen waarvoor verplichtingen zijn aangegaan in de periode voorafgaand aan POP1, is toch ondergebracht in POP1. Deze rijksregelingen zijn niet opgenomen in deze evaluatie. Het betreft de uitfinanciering op vroegere begeleidende maatregelen en overgangsmaatregelen. Deze zijn als aparte categorie binnen POP1 gedefinieerd. Het gaat om de volgende regelingen:
 - Stimulering Biologische Productiemethoden (RSBP) (oud);
 - Subsidieregeling Zeldzame Huisdierrassen (SZL) (oud);

- Demonstratieprojecten (DEMO) (oud);
- Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling (RBON);
- Stimuleringsregeling Bosuitbreiding op Landbouwgronden (SBL);
- Stimuleringskader: verwerking en afzet landbouw (SMK VAL oud);
- Stimuleringskader: verwerking en afzet bos (SMK VAB oud).
- Deze evaluatie verschilt in diepgang wat betreft de te evalueren maatregelen. Als onderscheidend criterium is hierbij de inzet van financiële middelen gehanteerd.
- Specifiek aanvullend onderzoek naar de 'neveneffecten' (draagvlak, samenwerking enz.) viel buiten de vraagstelling van deze ex post evaluatie, maar opvallende neveneffecten zijn wel in de rapportage vermeld.
- Er is geen evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van het Regiebureau POP.
- Het creëren van draagvlak voor de uitkomsten van deze ex post evaluatie binnen de bestuurlijke omgeving, viel buiten de vraagstelling van deze ex post evaluatie.

1.5 Organisatie rond de evaluatie

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de organisatie rond de ex post evaluatie.

De ex post evaluatie POP1 vond plaats onder de verantwoordelijkheid van het Comité van Toezicht POP (CvT), conform de EU-Kaderverordening Plattelandsontwikkeling. Voorzitter van het CvT is de minister van LNV waarbij het Regiebureau POP het secretariaat voert. Deze laatste coördineert de evaluaties van het POP en fungeerde als eerste aanspreekpunt voor de evaluator van deze ex post evaluatie. De evaluator werd geselecteerd na een openbare aanbestedingsprocedure (zie bijlage 1).

De evaluatie werd uitgevoerd door een onafhankelijk evaluatieteam van een consortium bestaande uit drie partijen, hierna te noemen evaluator:

- LEI van Wageningen UR (hoofdaannemer en projectleiding);
- Alterra van Wageningen UR;
- ERAC.

Dit onafhankelijke evaluatieteam is aangevuld met inhoudelijke deskundigen op deelterreinen vanuit het consortium. Per prioritair doel zijn teams gevormd met de benodigde expertise en vaardigheden. De trekkers van de prioritaire doelen hebben regelmatig onderling overleg gehad over de datavoorziening, voor brainstorming, bepaling methodiek, afstemming enz. Daarnaast is gewerkt via 'peer review': de bevindingen zijn onderling van commentaar voorzien en besproken. Naast het evaluatieteam was er een klein groepje adviseurs (drie personen, waarvan één van buiten het consortium) die het evaluatieteam van kritisch commentaar heeft voorzien in alle stappen van de evaluatie.

Voor de begeleiding van deze ex post evaluatie is een Begeleidingscommissie (BC) en Klankbordgroep (KB) opgericht. De personele samenstelling van deze BC en KB kunt u vinden in bijlage 2.

De BC fungeerde hierbij voor de 'dagelijkse begeleiding' en bestond uit twee vertegenwoordigers van het Regiebureau POP en een vertegenwoordiger van het ministerie van LNV. De KB stond meer op afstand en is halverwege en aan het einde van de evaluatie benaderd voor inhoudelijk commentaar op respectievelijk de verzamelde data en de bevindingen. De KB bestond uit de leden van de BC, vertegenwoordigers vanuit de Provincies, diverse directies van het ministerie van LNV, en de betrokken betaalorganen bij POP1 (Dienst Regelingen en Dienst Landelijk Gebied).

De betaalorganen DR en DLG fungeerden als belangrijke gegevensleveranciers naar de evaluator. Het Regiebureau POP was verantwoordelijk voor de aanlevering van de financiële gegevens en een (marginale) check op de aangeleverde gegevens.

1.6 Relevante eerder verrichte evaluaties

Bij het opstellen van deze ex post evaluatie van het POP1 is gebruikgemaakt van een aantal eerder verrichte evaluaties. Het ging hierbij om:

- ex ante evaluatie Plattelandsontwikkelingsplan (POP) Nederland, opgesteld door het Informatie- en Kenniscentrum LNV (1999);
- evaluatieonderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de Resultaten van plattelandsprojecten met Europese subsidie, aangeboden aan de Tweede Kamer, en betrekking hebbend op de plattelandsprojecten die in de periode 1994-1999 mede met EU-subsidie werden gefinancierd (2003);
- ex post evaluatie 5b-programma's Nederland 1994-1999 opgesteld door Bureau Terp, bestaande uit twee delen: Deel I - algemeen deel voor Nederland en Deel II - regionaal deel, te weten 5b regio Noordwest-Overijssel en de Vechtstreek; 5b regio Friesland; 5b regio Groningen/Zuidwest-Drenthe; 5b regio Noord- en Midden-Limburg; 5b regio Zeeuws-Vlaanderen (november 2001);
- evaluatie Regiebureau POP in 2002 opgesteld door bureau Novioconsult naar het functioneren van het Regiebureau POP (juli 2002);
- evaluatie Regeling Stimulering Biologische Productiemethode (RSBP) getiteld Trekken of duwen aan het biologisch product, opgesteld door het Expertisecentrum LNV (december 2002);
- mid-term evaluatie Programma Beheer opgesteld door de B&A Groep (mei 2003);
- mid-term evaluatie van Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006 opgesteld door Ecorys in samenwerking met Grontmij (oktober 2003);
- evaluatie SGB, opgesteld door Research en Beleid en Bureau Mentink (2005);
- Ecologische Hoofdstructuur. Opgesteld door de Algemene Rekenkamer (2006);
- ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer; Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006. Opgesteld door Milieu- en Natuurplanbureau in samenwerking met Wageningen UR (mei 2007);
- OECD Rural Policy Reviews Netherlands. Opgesteld door de OECD (juni 2008).

In bijlage 3 wordt kort ingegaan op hoe bij de opstelling en uitvoering van het POP1 rekening is gehouden met de conclusies en aanbevelingen uit eerdere evaluaties.

Uiteraard is de mid-term evaluatie van POP1 (Ecorys, 2003) een belangrijke bron geweest voor het opstellen van deze ex post evaluatie van POP1 en worden de bevindingen met de mid-term vergeleken. Zo wordt bij de evaluatie op maatregelniveau (zie paragraaf 4.3) en op programmaniveau (zie paragraaf 4.8) door ons aangegeven in hoeverre de aanbevelingen uit de mid-term zijn opgevolgd voor de resterende jaren van het programma. Nieuw in de ex post evaluatie ten opzichte van de mid-term evaluatie, is paragraaf 4.6 waarin we de resultaten geven per prioritair doel.

2 Synopsis POP1

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is beschrijvend van aard (niet beoordelend) en dient als achtergrondinformatie voor de ex post evaluatie. Gezien de complexe structuur van POP1 met de vele maatregelen en instrumenten, is dit onder andere een belangrijk hoofdstuk voor lezers die weinig van het POP1 afweten om de evaluatie in het vervolg te kunnen volgen en te begrijpen. Dit hoofdstuk is echter niet uitputtend, maar een inleiding op het programma, de organisatie ervan en de context waarbinnen het is ontstaan.

Paragraaf 2.2 gaat kort in op het EU-plattelandsontwikkelingsbeleid. Het POP1 is ten slotte ontsproten aan dit beleid. Paragraaf 2.3 geeft de Nederlandse invulling van het EU-plattelandsontwikkelingsbeleid weer. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 een korte beschrijving gegeven van de positionering en inbedding van het POP1 in het Nederlandse plattelandbeleid. In paragraaf 2.5 wordt een samenvatting gegeven van het POP1 met onder andere de door Nederland gekozen doelstellingen, de gewenste situaties, de te hanteren strategie en de beoogde effecten. Paragraaf 2.6 gaat in op de door Nederland ingezette EU-maatregelen, en de daaronder vallende instrumenten (rijksregelingen en Provinciale Programma's). Het hoofdstuk vervolgt met een beschrijving van de organisatie- en beheersstructuur van het POP1 (paragraaf 2.7). Ten slotte komen de hoofdlijnen van de programmering en uitvoering (paragraaf 2.8) en de monitoring en evaluatie (paragraaf 2.9) aan bod.

2.2 EU-plattelandsontwikkelingsbeleid

Het Europese plattelandbeleid vindt zijn oorsprong in het Europese landbouwstructuurbeleid. Dit laatste kwam pas begin jaren zeventig aarzelend tot stand. Het plan Mansholt uit 1968 is de eerste duidelijke voorzet om een gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid van de grond te krijgen (Europese Commissie, 1968). Het plan Mansholt beoogde de toen al aanwezige landbouwoverschotten, in het bijzonder voor zuivel, tegen te gaan door een versnelde aanpassing van de landbouwstructuur. Daartoe beoogde het plan een forse vermindering van de agrarische inputs (arbeid, grond, vee) in de periode 1970-1980. Wat over zou blijven van de landbouw moest bovendien grondig gemoderniseerd worden, zodat grote bedrijven zouden ontstaan met een hoge arbeidsproductiviteit. Dit hele pakket van maatregelen moest na tien jaar leiden tot een agrarische sector die weer op eigen benen kon staan. Er is veel over het plan Mansholt gediscussieerd, maar de enige concrete besluiten die eruit voortvloeiden, zijn drie structuurmaatregelen geweest die vanaf 1972 van kracht werden. Deze drie structuurrichtlijnen waren gericht op het stimuleren van landbouwers om het bedrijf te moderniseren (met rentesubsidies op investeringen) of te beëindigen. Een derde richtlijn gaf de mogelijkheid om boeren te ondersteunen met voorlichting en de opzet van een bedrijfsadministratie. Andere in de jaren zeventig ingestelde regelingen waren gericht op het verbeteren van de afzet en verwerking van landbouwproducten (bijvoorbeeld in zuivelfabrieken en door tuinbouwveilingen) en op het handhaven van de landbouw in gebieden met een natuurlijke handicap, zoals berggebieden.

Van landbouwstructuurbeleid naar plattelandbeleid- de conferentie van Cork

Het landbouwstructuurbeleid van de EU had in de loop der jaren steeds meer het karakter van een lappendeken gekregen. Er waren diverse regelingen met hun eigen reikwijdte en administratieve eigenaardigheden. Van een duidelijke visie op de gewenste structuur van de landbouw of de ontwikkeling van het platteland in de verschillende delen van Europa was geen sprake. Een deel van de maatregelen was vooral bedoeld om de enorme uitgaven voor het markt- en prijsbeleid te verminderen, bijvoorbeeld de regelingen voor extensivering van de productie.

In 1992 kwam er nadrukkelijk aandacht voor de rol die de landbouw kan spelen op het gebied van milieu en natuur door de begeleidende maatregelen van de Mac Sharry-hervorming van het markt- en prijsbeleid. Dit pakket maatregelen bestond uit:

- een 'landbouwmilieupakket' met diverse steunstelsels voor milieuvriendelijke productiemethoden en braakregelingen ten bate van de natuur;

- aanmoediging van bosteelt op landbouwgrond, met name steun voor bebossing en onderhoud;
- bevordering van vervroegde uittreding uit de landbouw door personen ouder dan 55 jaar.

Agenda 2000 bracht verandering in de versnipperde aanpak. In dit beleidsvoornemen stelde de Europese Commissie voor om de instrumenten voor de ontwikkeling van landbouwbedrijven en platteland te reorganiseren, vanuit het idee om plattelandsontwikkeling tot de tweede pijler van het GLB te maken, naast de eerste pijler van het markt- en prijsbeleid. De basis hiervoor werd gelegd op een grootscheepse, door de Europese Commissie georganiseerde, conferentie over plattelandsontwikkeling. Deze conferentie werd in november 1996 gehouden in Cork, Ierland. De conferentie mondde uit in de verklaring van Cork, waarin de Europese beleidsmakers werden opgeroepen rurale ontwikkeling in de EU hoog op de politieke agenda te zetten en het bestaande beleid voor landbouw en platteland te integreren. Uiteindelijk heeft het voorstel van de Europese Commissie geresulteerd in het samenvoegen van de diverse (steun)maatregelen in één Kaderverordening plattelandsontwikkeling (1257/1999/EG); ook werden enkele nieuwe steunmaatregelen toegevoegd. Tevens werden de principes van programmering en evaluatie - bekend van de algemene structuurfondsen - geïntroduceerd in het plattelandsbeleid. Per plattelandsregio moesten de maatregelen op een samenhangende wijze worden ingezet voor de ontwikkeling van deze regio. De lidstaten stelden hiervoor een plattelandsontwikkelingsplan (POP) op.

Recente ontwikkelingen in het EU-plattelandsbeleid

In 2003 is met de aanvaarding van de wijzigingsvoorstellen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in de Mid-term Review (MTR) ook het plattelandsbeleid verder aangepast. Versterking van de concurrentiepositie van de boeren, een belangrijk doel van de MTR van het GLB, kreeg ook in het plattelandsbeleid zijn beslag door een aantal nieuwe maatregelen toe te voegen. Zo kunnen boeren onder meer steun krijgen voor deelname aan ketenqualiteitsprojecten die de consumenten extra waarborg bieden voor de kwaliteit van het productieproces of van het landbouwproduct. Ook voorlichting aan consumenten kan tot een dergelijk project behoren. Verder is steun mogelijk voor boeren om beter te voldoen aan normen voor het milieu, de volksgezondheid, de gezondheid van plant en dier, het dierenwelzijn en de arbeidsveiligheid. Het gaat daarbij om Europese normen die nog niet zijn omgezet in nationale regelgeving.

In juli 2004 presenteerde de Europese Commissie (2004) haar voorstellen voor een nieuwe verordening plattelandsontwikkeling en een verordening over financiering van het plattelandsbeleid in de periode 2007-2013. Deze voorstellen volgden mede op de conclusies van de in 2003 door de Europese Commissie georganiseerde conferentie in Salzburg over plattelandsontwikkeling. Tijdens deze conferentie, bedoeld om lessen te trekken uit het vigerende beleid ter voorbereiding van de volgende programmaperiode (2007-2013), werd nadrukkelijk gepleit voor (administratieve) vereenvoudiging van het beleid.

In oktober 2005 zijn de nieuwe verordeningen in werking getreden (1698/2005/EG en 1290/2005/EG). Op basis hiervan schrijven de 25 lidstaten, Bulgarije en Roemenië hun nieuwe plattelandsontwikkelingsprogramma's 2007-2013 (POP2).

Het nieuwe plattelandsbeleid brengt een aantal wijzigingen met zich mee in de uitvoering. De reikwijdte van de verordening (dat wil zeggen, het type maatregelen dat wordt gefinancierd), is niet wezenlijk anders.

De nieuwe verordening voorziet in cofinanciering van maatregelen die zijn onderverdeeld naar vier assen:

1. verbetering van het concurrentievermogen van de land- en de bosbouwsector;
2. verbetering van het milieu en het landschap;
3. de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie;
4. de LEADER-benadering (bottom-up aanpak van plattelandsproblematiek).

De eerste drie assen komen overeen met de drie (hoofd)doelstellingen van het plattelandsbeleid in de periode 2000-2006. Ze zijn breed gedefinieerd om zo recht te doen aan de uiteenlopende situaties in de lidstaten.

Bij de financiering moeten de lidstaten minimaal 10% van de nationale middelen aan as 1 besteden, 25% aan as 2, 10% aan as 3 en 5% aan LEADER. Door deze bestedingscriteria hebben de lidstaten bij het maken van hun nieuwe POP's minder (beleids)vrijheid dan in de periode 2000-2006, althans, wat betreft de maatregelen die door de EU gefinancierd worden.

Modulatie

Bij de besluiten over de hervorming van het GLB in 2003 is bepaald dat elke lidstaat een bepaald percentage van de bedrijfstoeslaggeldten (vanaf een 'korting vrij bedrag' van 5.000,- euro per bedrijf) overdraagt aan de tweede pijler. In 2005 omvatte de modulatie 3%, oplopend naar 4% in 2006 en 5% in 2007 en latere jaren (tot 2013). Op deze wijze wordt in Nederland vanaf 2007 ongeveer 15 miljoen euro per jaar overgedragen.

2.3 De Nederlandse invulling van het EU-plattelandontwikkelingsbeleid

De mid-term evaluatie (Ecorys, 2003; p52 en p53) heeft dit onderdeel al beschreven. Onderstaande paragraaf is letterlijk hieruit overgenomen.

Invulling door Nederland van de Tweede Pijler

Agenda 2000 en het akkoord van de Europese Raad in Berlijn waren voor Nederland aanleiding voor het opzetten van een EU-programma Landelijk Gebied. Dit programma moest waarborgen dat de diverse mogelijkheden voor EU-financiering van plattelandbeleid in Nederland die door Agenda 2000 waren ontstaan maximaal en vanuit een integrale visie ontwikkeld zouden worden. Behalve het Plattelandontwikkelingsprogramma (POP) zijn binnen het kader van het EU-programma Landelijk Gebied ook plannen ontwikkeld voor delen van de Structuurfondsen (Doelstelling 2 - landelijke gebieden en overgangsgebieden), LIFE en de communautaire initiatieven Leader+ en INTERREG.

Het POP1 gaf voor een periode van 7 jaar (2000-2006) dat deel van het plattelandbeleid weer dat direct of indirect een relatie heeft met de landbouw en verbreding daarvan en dat paste binnen de voorwaarden van de EU-Kaderverordening. Daarbinnen is een selectie gemaakt van instrumenten waarvoor cofinanciering naar de (toenmalige) verwachtingen het meest effect zou sorteren.

Brede plattelandontwikkeling

Nederland heeft met het POP1 nadrukkelijk voor brede plattelandontwikkeling gekozen. Het POP1 beoogde dan ook 'een herstructurering van de agrarische sector, met als doel deze gereed te maken voor de toekomst' en 'nieuwe impulsen op het platteland te creëren, mede om het meer aantrekkelijk te maken voor de inwoners van stad en land'. Verhoudingsgewijs werd veel aandacht geschonken aan maatregelen gericht op diversificatie en inrichting van het landelijk gebied. Het POP1 richtte zich op de thema's landbouw, milieu, natuur en landschap, water, economie en leefbaarheid, die in samenhang werden gezien en waarbij het creëren van een nieuw duurzaam evenwicht centraal stond.

Samenwerking tussen Rijk en provincies

Het POP1 is ontwikkeld in een nauwe samenwerking tussen Rijk en Provincies en werd ook als zodanig uitgevoerd. Voor het toezicht op een goede uitvoering van het plan en een goede afstemming tussen de diverse regelingen die daarvoor benut werden, is een Comité van Toezicht ingesteld waarin vertegenwoordigers van het Rijk en de Provincies zitting hadden. Daarnaast is een aantal specifieke organisatiestructuren in het leven geroepen omwille van het POP1. Voor een beschrijving van de organisatie rond POP1, zie paragraaf 2.7.

Goedkeuring POP1

Het POP1 is eind december 1999 bij de Europese Commissie ingediend en goedgekeurd bij beschikking van de Commissie van 28 september 2000 (nr. C. (2000) 2751 def.). In de tussenliggende periode is onderhandeld met de Europese Commissie. Daarbij kreeg de brede inzet van het plan veel aandacht en werd door de Commissie getoetst of de Nederlandse regelingen daadwerkelijk aansloten bij de EU-Kaderverordening. Het programma is vervolgens op diverse punten aangepast. De prioritaire doelen en ook de verdeling van de middelen over deze doelen zijn echter gehandhaafd.

Structuur POP1

Behalve een beschrijving en analyse van het Nederlandse platteland, een SWOT-analyse (sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen) bevatte het POP1 een beschrijving van doelen, maatregelen en strategie.

2.4 Positionering en inbedding van het POP1 in het Nederlandse plattelandsbeleid

Om een juiste en afgewogen beoordeling van de 'prestaties' van het 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 het 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 (Nitraatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water, Vogel- en Habitatrichtlijnen). Daarnaast worden ook de mondiale biodiversiteit- en klimaatverdragen doorvertaald naar nationale wet- en regelgeving voor het landelijk gebied. Naast het 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 voor natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaaleconomische vitalisering, milieu, water en reconstructie zandgebieden (LNV, 2004). 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. Ook werd 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 erom 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.

2.5 Doelen, strategie en beoogde effecten van het POP1

Het 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 diversificatie economische dragers;
5. het bevorderen van recreatie en toerisme;
6. het bevorderen van leefbaarheid..

De doelen vormen het centrale structurerende element binnen het POP1. Op een lager niveau zijn daarnaast verschillende operationele doelen geformuleerd. Deze operationele doelen zijn weer afgeleid van de 'gewenste situaties' per doel. Hierna volgt in de kaders 2.1 tot en met 2.6 een beschrijving van de gewenste situaties per doel (bron: POP; p66-68). De operationele doelen worden niet in deze paragraaf beschreven, maar komen uitgebreid aan de orde in paragraaf 4.3 en 4.6 (resultaten evaluatie per maatregel en per prioritair doel).

Kader 2.1	Gewenste situaties prioritair doel 1: Het ontwikkelen van een duurzame landbouw
- door herstructurering is een situatie ontstaan waarbinnen de landbouw duurzaam produceert en voldoet aan milieu-, natuur en landschappelijke en maatschappelijke randvoorwaarden; - de landbouw heeft nieuwe teelten en producten ontwikkeld en de toegevoegde waarde van de producten vergroot; - de landbouwsector heeft nieuwe afzetmogelijkheden ontwikkeld; - er is sprake van optimale samenwerking in de keten; - de landbouw is duurzaam beschermd tegen extreme situaties; - er heeft een sanering plaatsgevonden van niet-toekomstgerichte bedrijven en risicobedrijven t.a.v. toekomstgerichte bedrijven; - er heeft een sanering plaatsgevonden van bedrijven die niet duurzaam kunnen produceren of op een niet-duurzame locatie produceren; - (brongerichte) milieumaatregelen zijn doorgevoerd en functioneren optimaal; - de landbouw houdt optimaal rekening met regiospecifieke kenmerken (regiospecifiek).	

Kader 2.2	Gewenste situaties prioritair doel 2: Verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap
- natuur- en landschapswaarden zijn veiliggesteld; - er is een situatie ontstaan waarbinnen de landbouw duurzaam produceert en voldoet aan milieu-, natuur en landschappelijke en maatschappelijke randvoorwaarden; - de landbouw draagt actief bij aan de kwaliteit van het landelijk gebied; - de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is gerealiseerd; - de kwaliteit van de natuur in de EHS is verbeterd; - er heeft een sanering plaatsgevonden van situaties die de kwaliteit van natuur, bossen en landschappelijke waarde aantasten; - de effecten van milieubelasting in natuurterreinen en bossen zijn gereduceerd; - ook buiten de EHS zijn natuur- en landschapswaarden ontwikkeld; - het Nationaal Landschapspatroon is gerealiseerd; - er zijn multifunctionele bossen met een economisch duurzaam bosbeheer en bossen met een verhoogde natuurwaarde gerealiseerd; - omvang en kwaliteit van het bosareaal is vergroot; - aaneengesloten, meer natuurlijke beheerde, goed ontsloten bossen met capaciteit voor waterbergingen hebben zich ontwikkeld.	

Kader 2.3	Gewenste situaties prioritair doel 3: Omschakelen naar duurzaam waterbeheer
- watersystemen zijn hersteld en gericht op waterconservering en -veiligheid; - het waterbeheer wordt gekenmerkt door een integrale aanpak; - er heeft een sanering plaatsgevonden van situaties (bijvoorbeeld riooloverstorten), die de waterkwaliteit en kwantiteit aantasten; - de tendens tot bodemdaling is zoveel mogelijk stopgezet door aangepast waterbeheer (regiospecifiek).	

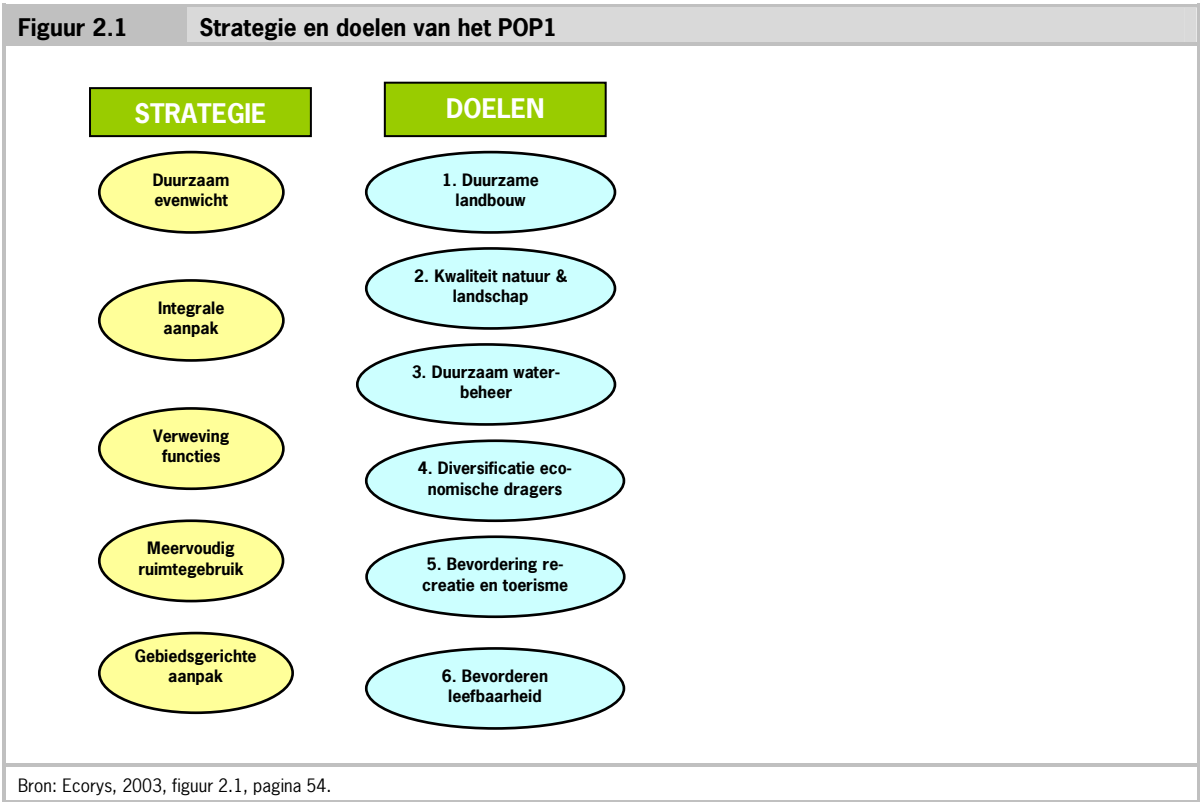
Kader 2.4	Gewenste situaties prioritair doel 4: Bevorderen diversificatie economische dragers
- er is een economisch draagkrachtig platteland ontstaan met voldoende werkgelegenheid; - mogelijkheden tot verbreding van de plattelandseconomie zijn optimaal ingevuld; - mogelijkheden voor ontwikkeling van recreatie en toerisme zijn optimaal benut; - recreatief medegebruik van het platteland is ontwikkeld; - optimale afstemming van de overgang stad - platteland en overige ruimtegebruikers; - sanering van functies die niet in het landelijk gebied passen heeft plaatsgevonden; - er heeft een sociaal verantwoorde uitstroom van agrariërs plaatsgevonden; - er is een duurzaam evenwicht ontstaan tussen milieu en economie.	

Kader 2.5	Gewenste situaties prioritair doel 5: Bevorderen van recreatie en toerisme
- mogelijkheden voor ontwikkeling van recreatie en toerisme zijn optimaal benut; - recreatief medegebruik van het platteland is ontwikkeld.	

Kader 2.6	Gewenste situaties prioritair doel 6: Bevorderen van de leefbaarheid
- er is een leefbaar platteland ontstaan met voldoende sociale cohesie, een adequaat voorzieningenniveau en een goede bereikbaarheid; - het platteland heeft haar culturele identiteit behouden; - de verkeersveiligheid is vergroot.	

De volgende strategie werd gehanteerd in POP1 om de beoogde doelen te bereiken:
 'Om het platteland gereed te maken voor de 21ste eeuw zal naar een nieuw duurzaam evenwicht worden toegewerkt tussen economische functies en de functies natuur, landschap, water en milieu; functies die een eigen ruimte claimen. Het realiseren van economische, maatschappelijke en ecologische duurzaamheid wordt nagestreefd door een integrale aanpak van de problemen. De functie van het platteland zal worden ontwikkeld van een primaire productieruimte tot een meervoudige gebruikruimte, onder meer door een verschuiving van scheiding naar verweving van functies.' (POP, blz. 69).

De kern van de POP1-strategie en de prioritaire doelen zijn in figuur 2.1 in beeld gebracht. Daarbij gold een integrale en gebiedsgerichte aanpak, waaraan alle betrokken partijen gezamenlijk hun bijdrage leverden en waarbij bewoners maximaal bij de uitvoering van maatregelen waren betrokken (bottom-up benadering) (Ecorys, 2003).



Beoogde effecten

'In zijn beoogde effecten maakte het 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 2.1 die is ontleend aan het POP wordt weergegeven. Hoe donkerder, hoe sterker het beoogde effect. De

grootste effecten op de omgeving werden verwacht te worden gerealiseerd met de inzet van de instrumenten onder de doelen 'duurzame landbouw' en 'natuur en landschap'. Voor deze doelen was ook veruit het grootste deel van het beschikbare budget gereserveerd. Economische effecten werden naar verwachting vooral gesorteerd binnen 'duurzame landbouw', 'diversificatie economische dragers' en 'recreatie en toerisme'. Sociale effecten treden met name op als gevolg van activiteiten waarmee de 'leefbaarheid' van het platteland werd bevorderd. Hierbij gaat het vooral om een toename van de sociale cohesie, het voorzieningenniveau, de veiligheid, werkgelegenheid en toegankelijkheid van voorzieningen' (Ecorys, 2003; p62).

Tabel 2.1		Beoogde effecten van POP1 naar prioritaire doelen en begrote middelen per doel (in mln euro)			
Doelen	Omgeving	Economie	Sociaal	Begroting 2000 (in mln. euro)	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).					

2.6 Maatregelen en instrumenten binnen het POP1

Onderstaande tekst is voor een groot deel overgenomen uit de mid-term evaluatie (Ecorys, 2003; paragraaf 2.4) en daar waar nodig aangepast aan de veranderingen die hebben plaatsgevonden na 2003 en betrekking hebben op de ex post evaluatie.

De EU-Kaderverordening gaf de lidstaten de keuzemogelijkheid uit een breed scala van maatregelen. Feitelijk kon elke lidstaat daarmee een eigen menu samenstellen dat het beste paste bij zijn problemen en behoeften. De bedoelde opzet in de Kaderverordening was in eerste aanleg dan ook betrekkelijk eenvoudig. Onder titel I worden 9 EU-hoofdstukken met mogelijke plattelandsontwikkelingsmaatregelen beschreven. Per EU-hoofdstuk wordt een aantal subsidievoorwaarden gegeven waaraan elke lidstaat zich dient te houden bij invulling van de maatregelen. In de uitvoeringsverordening¹ 445/2002 van de Europese Commissie is daarnaast nog een aantal specifieke voorwaarden neergelegd voor sommige van deze maatregelen. Nederland heeft breed gebruikgemaakt van de geboden mogelijkheden, maar niet alle maatregelen opgenomen in het POP1. Het POP1 kende in totaal zestien maatregelen. In 2006 is daar maatregel z aan toegevoegd nadat aan de EU-verordening een aantal maatregelen was toegevoegd. De EU-hoofdstukken en de maatregelen die door Nederland zijn geselecteerd en geïmplementeerd binnen het POP1 zijn weergegeven in tabel 2.2 (Ecorys, 2003).

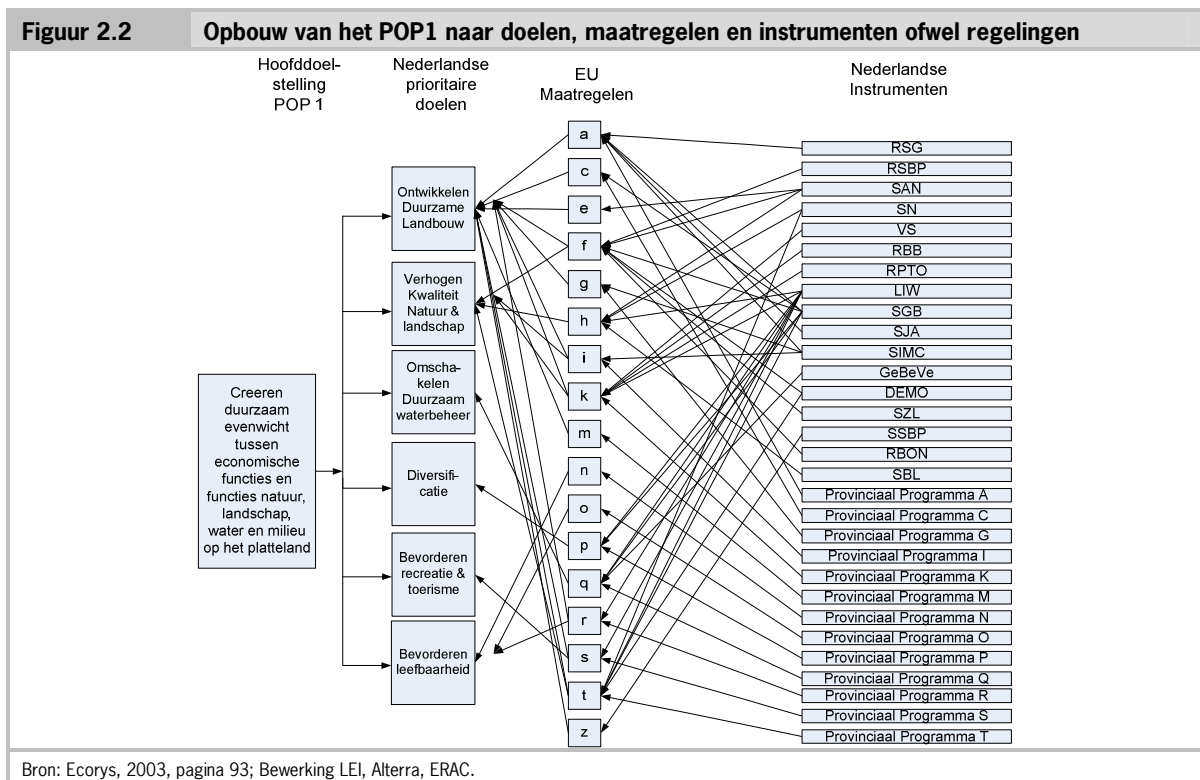
¹ Oorspronkelijk No. 1750/1999 en inmiddels na diverse aanpassingen No 445/2002.

Tabel 2.2 De EU-hoofdstukken en bijbehorende door Nederland geïmplementeerde POP1-maatregelen	
<i>EU-hoofdstuk</i>	<i>EU-maatregel</i>
I. Investerings in landbouwbedrijven	a. Investerings in landbouwbedrijven
II. Vestiging van jonge landbouwers	b. Niet toegepast in Nederland
III. Opleiding	c. Opleiding
IV. Vervroegde uittreding	d. Niet toegepast in Nederland
V. Probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied	e. Probleemgebieden
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 plattelandsgebieden	k. Herverkaveling m. Afzet van kwaliteitslandbouwproducten n. Dienstverlenende instanties voor de basiszorg voor de plattelandseconomie en -bevolking o. Dorpsvernieuwing en -ontwikkeling en de bescherming en instandhouding van het landelijke erfgoed p. 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. Waterbeheer in de landbouw r. Ontwikkeling en verbetering van de met de ontwikkeling van de landbouw samenhangende infrastructuur s. Bevordering van toeristische en ambachtelijke activiteiten t. Milieubehoud in samenhang met land- en bosbouw en landschapsbeheer, met verbetering van het welzijn van dieren
Bron: Ecorys, 2003, pagina 56; POP-document.	

Relatie tussen prioritaire doelen, EU-maatregelen en instrumenten

De uitwerking die Nederland aan de maatregelen heeft gegeven kan deels als pragmatisch, deels als vernieuwend worden gekenschetst. Pragmatisch was de keuze om de bestaande rijksregelingen in het POP1 onder te brengen. Vernieuwend in het POP1 was vooral het provinciale deel dat zijn uitwerking kreeg in de vorm van Provinciale Programma's. De keuze voor deze uitwerking heeft geleid tot een complex samenstelsel van rijksregelingen en Provinciale Programma's. Omdat de al bestaande rijksregelingen vaak voor een deel niet pasten binnen de door het POP omschreven EU-maatregelen, werden meer dan eens onderdelen van rijksregelingen onder het POP1 geschoven. De meeste EU-maatregelen (aangeduid met een kleine letter) bestaan dan ook uit meer dan één rijksregeling en een Provinciaal Programma (aangeduid met dezelfde letter, maar dan met een hoofdletter). Het effect is een complexe structuur waarbij onder elke maatregel verschillende instrumenten of regelingen ressorteren (Ecorys, 2003).

Figuur 2.2 laat die complexe samenhang zien tussen het hoofddoel van POP1, de Nederlandse prioritaire doelen, de EU-maatregelen en de daaronder vallende Nederlandse instrumenten.



Met de term 'instrumenten' worden de rijksregelingen en Provinciale Programma's aangeduid, hierna te noemen regelingen. Vanuit de EU staan de EU-maatregelen centraal om de POP-doelstellingen te bereiken. Deze EU-maatregelen zijn in feite lege EU-containerbegrippen die vervolgens door Nederland zijn ingevuld met bestaande regelingen en nieuwe Provinciale Programma's, ofwel Nederlandse instrumenten. Deze uitwerking door Nederland maakte dat we naast het onderscheid in EU-hoofdstukken en EU-maatregelen ook - en vooral - regelingen onderscheiden (Ecorys, 2003).

In totaal waren in POP1 32 rijksregelingen en 13 mogelijkheden voor provinciale subsidiëring (provinciale programmaletters) gebundeld. De rijksregelingen zijn te onderscheiden in generieke rijksregelingen en gebiedsgerichte rijksregelingen. In het navolgende wordt zeer kort de inhoud van de verschillende regelingen (Provinciale Programma's en rijksregelingen) beschreven.

Korte beschrijving van de rijksregelingen

De teksten zijn overgenomen uit de mid-term evaluatie POP (Ecorys, 2003; p58) en aangepast aan deze ex post evaluatie. Het Rijk beschikte over verschillende regelingen voor het plattelandsbeleid. Het instrumentarium was opgebouwd op basis van reeds bestaande nationale regelingen. In het hierna volgende is een korte beschrijving van de afzonderlijke rijksregelingen opgenomen.

- *RSG - Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw*
De RSG was gericht op herstructurering van glastuinbouwbedrijven. In het jaar 2000 is subsidie gegeven voor het bouwen van kassen die voldoen aan 'groenlabel-eisen' (GLK). Vanaf 2001 is tevens subsidie verstrekt voor het maken en realiseren van herstructureringsplannen voor clusters van glastuinbouwbedrijven. Daarnaast worden vanuit de regeling activiteiten ondersteund gericht op de afbraak van verouderde glasopstanden en bedrijfsgebouwen.
- *RSBP - Regeling Stimulering Biologische Productiemethode*
Ter vermindering van de belasting voor het milieu en de natuur door de landbouw werd subsidie gegeven ter bevordering van de omschakeling naar biologische landbouw. De hoogte van de premie was afgestemd op de gedeerde inkomsten.

- *SAN - Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer*
Ter vermindering van de aantasting van natuur- en landschapswaarden door de landbouw werd subsidie gegeven voor aanpassingen in de bedrijfsvoering, zoals aanpassingen in beweiding, slootkantbeheer, maaien enz. (opvolger van RBON).
- *SAN - Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer, onderdeel tijdelijk bos*
Ter bevordering van de bebossing van landbouwgronden kon subsidie worden verleend voor de aanplant van tijdelijk bos, waaronder het maken van een inrichtingsplan, het beplantingsgereed maken van het terrein, bebossing van het terrein, wijziging van de waterhuishouding van het terrein, het plaatsen van een raster en andere noodzakelijke maatregelen. In samenhang met de inrichtingssubsidie kon een bijdrage worden verstrekt voor inkomensderving voor een periode van maximaal 18 jaar. Opvolger van SBL.
- *SN - Subsidieregeling Natuurbeheer, onderdeel bos op landbouwgrond*
Ter bevordering van de duurzame ontwikkeling van bossen werden subsidies verstrekt als tegemoetkoming aan derden voor het opstellen van een inrichtingsplan, het wijzigen van de waterhuishouding, het wijzigen van de ontsluiting, aanleg en herstel van ontsluitingswegen, het noodzakelijke grondverzet en alle overige maatregelen die noodzakelijk zijn voor de functieverandering van landbouwgrond naar bos en subsidie voor de aanplant van bos.
- *SN - Subsidieregeling Natuurbeheer, onderdeel inrichting natuur*
Gesubsidieerd werden activiteiten ter bevordering van de duurzame instandhouding en uitbreiding van het areaal natuurterrein en landschappelijke elementen. Het terrein moet gelegen zijn in een natuurgebied, in begreemd gebied van de Ecologische Hoofdstructuur of in gebieden als aangewezen voor verbetering van landschappelijke kwaliteit. Het betrof hier het opstellen van een inrichtingsplan, het uitvoeren van de maatregelen voor de waterhuishouding, de ontsluiting en de grondbewerking.
- *VS - Verwerving Staat*
Om natuurontwikkeling te kunnen realiseren en een goed beheer te voeren in gebieden die uit het oogpunt van natuur en landschap waardevol zijn, kocht de Staat (het Bureau Beheer Landbouwgronden) agrarische gronden aan, in principe op basis van vrijwilligheid. Eindbegunstigde was Staatsbosbeheer. De aankoop van de gronden in deze gebieden diende uit het oogpunt van natuur en landschap waardevol te zijn en de milieu-bescherming te dienen.
- *RBB - Regeling Bedrijfshervestiging en Beëindiging*
De regeling stimuleerde hervestiging en beëindiging van bedrijven die gelegen waren in gebieden waar de patronen van grondgebruik veranderden. Het ging om gebieden die vanuit natuur en landschap gezien waardevol waren. De grondverwerving diende een publiek doel (natuur, landschap of recreatie), en als afgeleide hiervan de verbetering van de ruimtelijke structuur van de landbouw.
- *RPTO - Regeling subsidies Particulier Terreinbeherende Organisaties (nr. 26), artikel 33 Vo. 1257/99, onderdeel verwerving*
De regeling voorzag in bijdragen in de kosten van verwerving van terreinen die uit oogpunt van natuur of landschapsbescherming, bescherming van cultuurhistorische waarden of natuurontwikkeling waardevol zijn. De regeling droeg bij aan de ontwikkeling van natuurwaarden door middel van daarop gerichte verwerving.
- *LIW - Landinrichtingswerken, onderdeel ontsluiting*
Bijdragen van het Rijk in de kosten van de aanleg of verbetering van wegen of wegen van algemeen en landbouwkundig belang, voorzover noodzakelijk voor een goede inrichting van het desbetreffende gebied. Verbetering van de ontsluiting vond plaats bij wijzigende verkeersstromen als gevolg van functieverandering, als de verkeersveiligheid in het geding is en als de herverkaveling van landbouwgronden hierom vroeg. De activiteiten vonden veelal plaats 'off the farm' en in het agrarische gebied.

- *LW - Landinrichtingswerken, onderdeel waterbeheersing*
Subsidies werden verleend voor werken van waterschappen en provincies ten behoeve van de wateraanvoer en waterafvoer in samenhang met andere inrichtingswerken voor natuur en landbouw. Subsidies werden verleend voor maatregelen die de waterhuishoudkundige knelpunten voor de landbouw en de natuur oplossen zoals waterconservering door verbetering of aanleg van stuwen of drempels.
- *LW - Landinrichtingswerken, onderdeel bosaanleg*
Het Rijk kon een bijdrage verlenen voor bebossing van landbouwgronden. De regeling ondersteunde boseigenaren voor maatregelen die nodig waren voor verbetering van de ecologische stabiliteit van het bos. Begunstigden waren particuliere boseigenaren en particuliere instellingen (stichtingen) en publiekrechtelijke lichamen (gemeenten of samenwerkende gemeenten).
- *LW - Landinrichtingswerken, onderdeel inrichting reservaten en natuurontwikkelingsgebieden*
Bijdrage van het rijk in de inrichting van reservaten en natuurontwikkelingsgebieden op het gebied van beplantingen, grondverzet, aanpassen waterbeheersing, afgravingen (bovenlaag), sanering wegen en drainage. De maatregel was onder meer gericht op de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur.
- *LW - Landinrichtingswerken, onderdeel kavelaanvaarding*
Kavelaanvaardingswerken waren erop gericht om aan de wettelijke bepaling te voldoen dat een eigenaar in het ruilproces grond terug kreeg van dezelfde aard en hoedanigheid als hij bezat. De werken waren dan ook afhankelijk van de verschillen in aard en hoedanigheid op de oude en de nieuwe percelen. De werken hadden betrekking op afrastering, grondverzet voor onder andere kavolvergroting, dempen van sloten/greppels, egalisatie, beplantingen en aanleg of verbetering van boerderijtoegangswegen.
- *LW - Landinrichtingswerken, onderdeel recreatiegebieden*
Bijdrage van het Rijk in de kosten bij aanleg van lijnelementen voor recreatie (ruiterpaden, fietspaden, enzovoort) en eenvoudige voorzieningen (parkeerplaatsjes, bankjes, enzovoort) gericht op recreatief medegebruik van het agrarisch gebied.
- *LW - Landinrichtingswerken, onderdeel milieumaatregelen*
Bijdrage van het Rijk voor (kleinere) voorzieningen die leiden tot verbetering van het milieu, zoals het opheffen van riooloverstorten bij natuurgebieden, aanleg van overloopbassins en sanering van kleinschalige vervuilde bodems en vuilstorten. Het grootste deel van de activiteiten vindt plaats 'off the farm' en in het agrarische gebied.
- *SSBP - Subsidieregeling Stimulering voortzetting Biologische Productiemethode*
Deze regeling was bedoeld voor bestaande biologische bedrijven en bedrijven in de omschakeling naar biologische productiewijze. De regeling beoogde landbouwers te stimuleren deel te (blijven) nemen aan verbetering van kwaliteit van landbouwproducten door toepassing van de biologische productiemethode waarbij certificering een belangrijke rol speelde.
- *SGB - Regeling Subsidiëring Gebiedsgericht Beleid, onderdeel milieubehoud*
Subsidie kon worden verstrekt voor activiteiten in plangebieden en reconstructiegebieden die tot doel hebben a. de vermindering van de milieubelasting (van bijvoorbeeld ammoniakemmissies en -deposities, gebruik bestrijdingsmiddelen) en b. het terugdringen van de verstoring (zoals geluidsoverlast, stankoverlast enz.).
- *SGB - Regeling Subsidiëring Gebiedsgericht Beleid, onderdeel diversificatie landbouw*
Subsidie kon worden verstrekt voor activiteiten in plangebieden en reconstructiegebieden. Doel was het ontwikkelen van verbreding van de inkomensvorming op landbouwbedrijven in gebieden waar landbouw is verweven met natuur, landschap, recreatie en cultuurhistorie. De invulling van deze regeling was onderdeel van het goedgekeurde wijzigingsverzoek POP-2000.

- *SGB - Regeling Subsiëring Gebiedsgericht Beleid, onderdeel waterbeheer*
Subsidie werd verstrekt voor activiteiten in plangebieden en in reconstructiegebieden die tot doel hadden het herstel van hydrologische systemen met het oog op behoud, herstel of ontwikkeling van de natuur, de cultuurhistorie, het landschap en de landbouw, waar mogelijk gecombineerd met beperking van wateroverlast en bescherming van de drinkwaterwinning.
- *SJA - Subsidieregeling Jonge Agrariërs*
De maatregel beoogde dat jonge agrariërs (jonger dan 40 jaar) na de overname van het bedrijf, het meer duurzaam en vitaal maakte. De steun moest de investeringen bevorderen, waarmee een bijdrage werd geleverd aan een verbetering van de landbouwininkomens en van de levens-, arbeids-, en productieomstandigheden.
- *SIMC - Stimuleringsregeling Innovatie, Markt en Concurrentiekracht*
Subsidie gericht op innovatieprojecten die gericht zijn op het creëren van nieuwe, gewijzigde of verbeterde producten, technieken, systemen, processen, diensten of organisatievormen tot aan, maar niet met inbegrip van, de commerciële toepassing op praktijkschaal en het verwerven van kennis ten behoeve van hiervoor genoemde activiteiten.
 - SIMC PP;
 - SIMC Demo;
 - SIMC VAB;
 - SIMC VAL.
- *GeBeVe - Regeling Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging¹*
De GeBeVe-regeling kon worden ingezet voor waterhuishoudkundige maatregelen die bijdroegen aan de bestrijding van verdroging in gebieden met natuur en landbouw. Voor een duurzaam voortbestaan zijn in de betreffende gebieden investeringen noodzakelijk. Ter bevordering van de duurzame ontwikkeling van bossen werden subsidies verstrekt als tegemoetkoming aan derden voor het opstellen van een inrichtingsplan, het wijzigen van de waterhuishouding, het wijzigen van de ontsluiting, aanleg en herstel van ontsluitingswegen, het noodzakelijke grondverzet en alle overige maatregelen die noodzakelijk zijn voor de functieverandering van landbouwgrond naar bos en subsidie voor de aanplant van bos.
- *DEMO - Subsidieregeling Demonstratie- en bewustmakingsprojecten duurzame landbouw*
De DEMO-regeling kon worden ingezet ter bevordering van de concurrentiekracht van de land- en bosbouw en van productiemethoden die verenigbaar waren met de eisen van milieubescherming en natuurbeheer. Ondernemers of publiekrechtelijke rechtspersonen konden subsidie krijgen voor de uitvoering van demonstratie-, kennisoverdracht- en bewustmakingsprojecten.

Korte beschrijving van de Provinciale Programma's

De teksten zijn overgenomen uit de mid-term evaluatie POP (Ecorys, 2003; pagina 57) en aangepast aan deze ex post evaluatie. Naast het Rijk beschikte ook de Provincie over verschillende regelingen voor het plattelandsbeleid.

- *Provinciaal Programma A: Investerings in landbouwbedrijven*
Experimenten individuele landbouwonondernemers en activiteiten gericht op verspreiding van nieuwe teelten en technieken of producten, inclusief maatschappelijke producten, die het experimentele stadium zijn ontgroeid, maar toch stimulans behoeven.
- *Provinciaal Programma C: Opleiding*
Investerings in scholing en begeleiding van ondernemers gericht op maatschappelijk georiënteerd ondernemerschap.

¹ Gaat op in de stimuleringsregeling gebiedsgericht beleid.

- *Provinciaal Programma G: Verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten*
Investerings gericht op verbetering van de structuur en van het innovatieve vermogen van primaire bedrijven en overige bedrijven in de agrarische sector. Het gaat hierbij om teelt, productie en afzet, ketenvorming voor verwerking en afzet van agrarische producten en het bevorderen van serviceverlening en samenwerkingsverbanden voor agrarische bedrijven.
- *Provinciaal Programma I: Overige bosbouwmaatregelen*
Het bevorderen van duurzaam beheer en ontwikkeling van bosbouw, kwaliteitsverbetering van ecologische stabiliteit van bossen en uitbreiding van oppervlakte bos op landbouwgronden.
- *Provinciaal Programma K: Herkaveling*
Activiteiten gericht op het opstellen van een inrichtingsplan bij de herkaveling in landbouwgebieden, de organisatie van de uitvoering en de eigenlijke uitvoering van de inrichtingswerken.
- *Provinciaal Programma M: De afzet van kwaliteitslandbouwproducten*
Stimulering van bedrijfsinvesteringen ter verbetering van de verwerking en afzet en het vergroten van de afzetmogelijkheden van kwaliteitslandbouwproducten.
- *Provinciaal Programma N: Dienstverlenende instanties basiszorg*
Versterken van de sociale cohesie, onder meer door het op peil houden van het voorzieningenniveau en stimulering van vernieuwing van sociaaleconomische structuur en maatschappelijke voorzieningen.
- *Provinciaal Programma O: Dorpsvernieuwing en -ontwikkeling*
Maatregel gericht op het bevorderen van culturele identiteit en streekeigenheid van de burgers en het platteland, het verbeteren van de verkeersveiligheid in het landelijk gebied en het optimaliseren van de bereikbaarheid van voorzieningen en dergelijke (voor met name kinderen en ouderen) door een goed openbaar vervoer.
- *Provinciaal Programma 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*
Bevorderen diversificatie economische dragers door activiteiten gericht op het stimuleren van de verbreding van de bedrijfsvoering naar andere agrarisch georiënteerde economische dragers, het bevorderen van het beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven en van nieuwe werkgelegenheid op het platteland.
- *Provinciaal Programma Q: Waterbeheer in de landbouw*
Activiteiten gericht op herstel van watersystemen, bevordering van zoetwatervoorraden voor de landbouw door waterconservering, herstel van beschadigd agrarisch productiepotentieel, het bevorderen van peilbeheer gericht op landbouw, milieu, natuur en landschap, duurzame kwaliteitsverbetering van grond- en oppervlaktewater en het opheffen van de waterhuishoudkundige effecten van bodemdaling.
- *Provinciaal Programma R: Ontwikkeling en verbetering landbouwinfrastructuur*
Activiteiten gericht op het verbeteren van de verkeersveiligheid in het landelijk gebied door de aanleg en verbetering van plattelandswegen en bedrijfswegen bij herinrichting.
- *Provinciaal Programma S: Bevordering van toeristische en ambachtelijke activiteiten (artikel 33)*
Bevorderen van recreatie en toerisme door aanpassingen en verbetering van de toeristisch recreatieve infrastructuur en het bevorderen van ambachtelijke cultuurhistorische en natuurgerichte toeristische activiteiten.

- *Provinciaal Programma T: Milieubehoud in samenhang met land- en bosbouw en landschapsbeheer, en met verbetering van het welzijn van dieren*

Het verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap door activiteiten gericht op beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven, realisatie van een Ecologische Hoofdstructuur en ecologische verbindingszones, behoud en versterking van cultuurhistorische waarden in het landelijk gebied en bevordering van de milieukwaliteit vereist voor de optimale ontwikkeling van natuur in bossen, in de Ecologische Hoofdstructuur en in agrarische gebieden.

2.7 Organisatie- en beheersstructuur van het POP1

Onderstaande tekst is voor het grootste deel overgenomen uit de mid-term evaluatie (Ecorys, 2003; paragraaf 4.3) en waar nodig aangepast aan de veranderingen die hebben plaatsgevonden na 2003 en relevant zijn voor de ex post evaluatie.

Organisatie POP1 in een notendop

POP1 kende twee belangrijke onderdelen: de rijksregelingen en de Provinciale Programma's. Het POP was daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de Provincies. Afspraken over het POP tussen Rijk en Provincies zijn vastgelegd in een bestuursovereenkomst op hoofdlijnen (ministerie LNV en provincies, 2001). De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ (LNV) was eindverantwoordelijk naar de EU voor een adequate uitvoering en beheer van POP1 als programma. Om het POP in goede banen te leiden is een Comité van Toezicht POP (CvT POP) en Regiebureau POP (RB POP) ingesteld. Rijk en Provincies bemensten en financierden het RB POP. In de uitvoering speelden tevens de regelingseigenaren, de programma-eigenaren, het B-team (Begeleidingsteam) en LASER (thans DR) en DLG (de betaalorganen van het POP1), een grote rol. Bij de uitvoering van POP1 was dus een groot aantal spelers betrokken. In deze paragraaf worden de spelers en overlegstructuren die voor de uitvoering van POP1 van belang waren kort omschreven.

Regiebureau POP

Het Regiebureau POP vervulde een belangrijke rol in de uitvoering van POP1. De opdracht aan het Regiebureau was tweeledig: toezicht op en coördinatie van de uitvoering van het POP. Het Regiebureau ondersteunt het Comité van Toezicht van het POP bij de uitoefening van haar taken (zie ook figuur 2.3).

De opdracht aan het Regiebureau is vertaald in zeven hoofdtaken:

- toezicht op de uitvoering;
- wijzigingen POP;
- programmabegeleiding;
- zorgdragen dat POP extern geëvalueerd wordt;
- budgetwijzigingen;
- rapportage;
- ondersteuning en secretariaat Comité van Toezicht.

De toezichtsrol van het Regiebureau POP (RB) had vooral betrekking op een correcte uitvoering met de nadruk op de programma-inhoud en in het verlengde daarvan op de programmabegeleiding. Fysieke en administratieve controles, nacontrole en audits behoorden niet tot de taken van het RB. Deze waren toebedeeld aan de betaalorganen, de Algemene Inspectie Dienst (AID) en de Audit Dienst.

De programmabegeleiding omvatte onder meer troubleshooting, begeleiding EU-controlebezoeken, helpdeskfunctie, advisering van de STAR-comitévertegenwoordiger. Daarnaast assisteerde het RB bij reguliere bijeenkomsten met regelings- en programma-eigenaren en betaalorganen. Bij de uitvoering van de Provinciale Programma's coördineerde het RB de aanlevering van gegevens over openstellingsperioden, beoordelingscriteria en beschikbare budgetten door de provincies.

¹ Tot juni 2003 het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV).

Het RB POP is opgericht naast het al bestaande Coördinerend Bureau van LNV. Omdat POP een programma was van Rijk en Provincies samen, is ervoor gekozen om een Regiebureau in te stellen. Er is een taakverdeling afgesproken tussen Coördinerend Bureau en Regiebureau, zodat geen dubbeling van taken kon optreden.

Comité van Toezicht POP

Het Comité van Toezicht - opgericht bij Instellingsbesluit op 20 maart 2001 (ministerie LNV en provincies, 2001a) - moest toezien op de voortgang van de uitvoering van POP1 om een volledige besteding van middelen te waarborgen (zie ook figuur 2.3). Daarnaast had het Comité de volgende taken:

- het voorbereiden en zo nodig coördineren van de besluitvorming door de minister(s) en Gedeputeerde Staten;
- het beoordelen van de jaarlijkse EU-voortgangsrapportages;
- het doen van voorstellen tot wijziging van het POP aan de minister(s) en Gedeputeerde Staten om een volledige besteding te waarborgen;
- het opstellen van de tussentijdse evaluatie en eindevaluatie voor de Europese Commissie.

Het Comité van Toezicht POP (CvT) werd in haar taken bijgestaan door het Regiebureau POP. De minister van LNV zat het CvT voor, de Provincies waren bestuurlijk vertegenwoordigd door één gedeputeerde per landsdeel en de ministeries van LNV en VROM waren ambtelijk in het CvT vertegenwoordigd. Sinds 20 december 2004 heeft een vertegenwoordiger van de Europese Commissie deelgenomen aan het CvT als adviseur. Tweemaal per jaar kwam het CvT bijeen en nam besluiten over wijzigingen van het POP, budgetwijzigingen en dergelijke. Het RB bereidde deze besluitvorming voor.

LNV Directie Landbouw

Het voortouw binnen het ministerie van LNV in Den Haag inzake POP1 als programma lag bij de Directie Landbouw (DL) (zie ook figuur 2.3). Het POP is in 1999-2000 onder verantwoordelijkheid van DL tot stand gekomen. DL formuleerde in nauwe samenwerking met het RB de wijzigingsvoorstellen voor POP1 die elk jaar bij de Europese Commissie konden worden ingediend. Daarnaast is DL verantwoordelijk voor de contacten met de Europese Commissie. Dit betrof het overleg in het STAR-comité. Ook had DL een belangrijke rol in de gedachtenvorming en initiatie van de programmering van volgende POP. DL was de 'natuurlijke' partner van het Regiebureau in het dagelijkse management van POP1 op programmaniveau.

Coördinerend Bureau

Normaliter is het Coördinerend Bureau (CB) bij alle EU-subsidieregelingen van LNV de toezichthouder. Een CB is uit hoofde van EU-regelgeving verplicht bij meer dan één betaalorgaan. Het CB handelt in overeenstemming met het Europees recht en vloeit voort uit de verordeningen hierover: als er meer betaalorganen zijn, moet er een CB zijn. Om EU-subsidie te verstrekken moeten specifieke betaalorganen worden aangesteld. Het CB is verantwoordelijk voor de aansturing van de betaalorganen. Voor iedere subsidieregeling wordt een begeleidingsteam ingesteld, de voorzitter daarvan wordt geleverd door het CB (zie ook figuur 2.3).

Voor POP1 is de functie van het CB enigszins beperkt ten opzichte van de normale organisatiestructuur, omdat een Regiebureau was ingesteld.

Begeleidingsteam POP (B-team)

Een belangrijke institutie binnen POP1 was het Begeleidingsteam (B-team). Het B-team is geformeerd om interpretatiekwesties betreffende POP1 efficiënt en adequaat het hoofd te bieden (zie ook figuur 2.3). Regelings- en programma-eigenaren en betaalorganen konden voor interpretatiekwesties aankloppen bij het B-team. Het B-team bestond uit experts uit verschillende geledingen van LNV die betrokken waren bij POP1: de beleidsdirecties (de 'regelingseigenaren' DL, DN en DP¹) en de stafdirecties (FEZ, JZ). Daarnaast hadden in het B-team vertegenwoordigers van de provincies, de betaalorganen en het Regiebureau zitting. Het B-team kwam tenminste achtmaal per jaar formeel bijeen.

¹ Voor juni 2003: Directie Groene Ruimte en Recreatie (GRR).

Stafdirecties LNV

Behalve de beleidsdirecties, MT-Brusselse Fondsen, hadden ook de stafdirecties van LNV een rol bij de organisatie en implementatie van het POP. Zij zorgden voor de algemene coördinatie van alle rijksregelingen binnen het ministerie.

FEZ was onder andere verantwoordelijk voor het toezicht houden op de betaalorganen mede in verband met de Europese regelgeving. Ook de wijze van omgaan met onderuitputting werd met de stafdirecties besproken.

Rijksregelingen: regelingseigenaren

Eerstverantwoordelijken voor de rijksregelingen waren de betreffende beleidsdirecties van het ministerie van LNV: Directie Landbouw (DL), de Directie Natuur (DN) en de Directie Platteland (DP). Taken en verantwoordelijkheden waren daarbij als volgt verdeeld:

- DL: Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw (RSG), Regeling Stimulering Biologische Productiemethoden (RSBP);
- DN: Programma Beheer (SAN en SN), Regeling particuliere terreinbeherende organisaties (RPTO), Verwerking Staat (VS);
- DP: Landinrichting (LI), Regeling Bedrijfshervestiging en -Beëindiging (RBB) en Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB).

Op onderdelen waren bovendien de ministeries van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Verkeer en Waterstaat (V&W) bij het POP betrokken. Zo speelde het ministerie van VROM een rol bij de regelingen GeBeVe (Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging) en de SGB (Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid), en het ministerie van V&W bij de regeling GeBeVe.

Provinciale Programma's: programma-eigenaren

De Provincies waren programma-eigenaar van de Provinciale Programma's. Het betrof alle provincies, met uitzondering van Flevoland dat als Doelstelling 1-gebied onder het Structuurfondsenprogramma viel. De Provincies stemden hun beleid over het POP onderling af in het Elf Provinciën Overleg (EPO) dat zes keer per jaar bijeenkwam. De uitvoering van de Provinciale Programma's vond tot 2002 plaats op basis van provinciale POP-verordeningen en daarna op basis van de ministeriële regeling subsidie Plattelandsontwikkelingsprogramma Provincies. De laatste drie jaren van het programma werd het secretariaat van het EPO verzorgd door het Regiebureau POP.

Landsdeeloverleggen

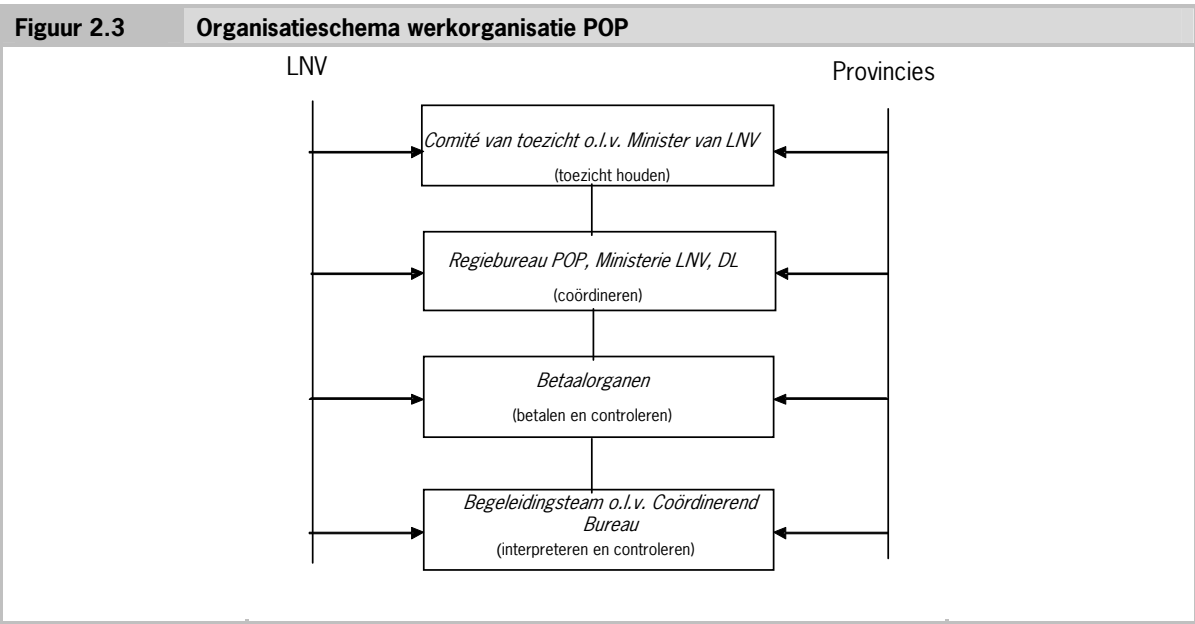
In de landsdeeloverleggen werd de voortgang van het POP besproken. Deze overleggen waren met name gericht op de financiële voortgang. Deelnemers zijn de Provincies, de regionale DLG-staf en het Regiebureau POP. Deze landsdeeloverleggen zijn inmiddels opgeheven.

Betaalorganen

Een grote rol bij de uitvoering van het POP was weggelegd voor de betaalorganen DLG (Dienst Landelijk Gebied) en LASER (Landelijk Service bij Regelingen), het huidige DR (Dienst Regelingen). In de cyclus 'programmeren - beschikken - betalen' waren de betaalorganen vooral betrokken bij de onderdelen beschikken en betalen (zie ook figuur 2.3). Op grond van een uitvoeringsovereenkomst met de regelingseigenaren (beleidsdirecties en provincies) hadden de betaalorganen een reeks taken en verantwoordelijkheden. De rijksregelingen en Provinciale Programma's waren daarbij op de volgende manier toebedeeld aan de betaalorganen:

- DLG: uitvoering van gebiedsgerichte rijksregelingen en Provinciale Programma's, voorzover betrekking hebbend op projecten met een gebiedsgericht karakter;
- LASER (thans DR): uitvoering van generieke rijksregelingen en Provinciale Programma's. Elke regionale vestiging is verantwoordelijk voor een specifieke regeling. Voor het POP zijn van belang:
 - DR Dordrecht: Provinciale Programma's die betrekking hebben op agrariërs als directe eindbegunstigden en de Regeling Stimulering Biologische Productiemethoden (RSBP);
 - DR Roermond: Programma Beheer (PB: SAN en SN);
 - DR Diemen: Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw (RSG).

Bij een aantal maatregelen kon de betreffende provincie zelf een keuze maken tussen indiening van projecten bij DR of DLG.



Voor de provincies was via de Regeling subsidie Plattelandontwikkelingsprogramma Provincies, die in 2002 in werking is getreden¹, geregeld dat de minister - na voordracht door de verschillende Gedeputeerde Staten - de beschikking afgaf voor de POP1-projecten die vallen onder het provinciaal programma. In een protocol is afgesproken dat de aanvragen ingediend worden bij de provincies en dat zij de ontvankelijkheids- en beleidsmatige toets uitvoeren. Vervolgens voert het betaalorgaan een toets uit op EU-conformiteit en nationale regelgeving. Uiteindelijk geeft het betaalorgaan namens de minister de beschikking af. Bij de taken van het betaalorgaan behoren ook fysieke controles.

Audit Dienst
De Audit Dienst van LNV is verantwoordelijk voor de controle op de voorwaarden, die gesteld worden aan de erkende betaalorganen: het Centraal Bureau Betaalorgaan (CBB) van DLG en DR. Zij voerden elk fysieke en administratieve controles uit op hun projecten volgens een controleplan. Voor het Programma Beheer dat DR uitvoert, is verder afgesproken dat DLG de fysieke controles uitvoert. De Algemene Inspectie Dienst voerde administratieve na-controles op de POP-beschikkingen uit, gekoppeld aan controles op de goede Landbouwpraktijk. In het Begeleidingsteam (B-team) werden interpretatievragen en audits besproken.

2.8 Programmering en uitvoering rijksregelingen en Provinciale Programma's

Verschillen in programmeringsopzet en -aanpak
Er is een groot verschil in de wijze waarop de verschillende regelingen die onder POP1 vallen werden geprogrammeerd en uitgevoerd. De verschillen in opzet en aanpak komen het duidelijkst tot uiting in het onderscheid tussen Provinciale Programma's, gebiedsgerichte rijksregelingen en generieke rijksregelingen.
Bij het gebiedsgericht rijksbeleid en de Provinciale Programma's ging het in beginsel om individuele projecten, die elk op zichzelf in principe een uniek karakter - naar inhoud en/of gebied - hadden.

Provinciale Programma's
De Provinciale Programma's kenden dezelfde menukaartkeuze als voor de lidstaten op maatregelniveau geldt (zie het voorafgaande). Elke Provincie kon een keuze maken uit de provinciale menukaart die alle Provinciale

¹ Voor 2002 was dit geregeld in provinciale verordeningen.

Programma's omvatte. Jaarlijks stelden de Provincies ieder voor zich de beschikbare budgetten voor plattelandsontwikkeling en de begrote uitgaven per programmaletter vast. Het ging om projecten die doorgaans erg verschillend van karakter waren en om maatwerk bij de subsidieverlening vroegen. Projecten kwamen voor financiering in aanmerking, als ze voldeden aan de eisen in het programma en aan de Europese voorwaarden.

Gebiedsgerichte rijksregelingen

De Provincies hadden niet alleen de regie over de uitvoering van de Provinciale Programma's, maar ook over de uitvoering van de gebiedsgerichte rijksregelingen. Dit betekende dat ze verantwoordelijk waren voor de beleidskeuzen over gebieden en projecten. Het Rijk stuurde het gebiedsgerichte beleid op hoofdlijnen aan. Daarvoor was tussen Rijk en Provincies een bestuursovereenkomst op hoofdlijnen gesloten met daarin doelen en indicaties van benodigde financiële middelen per provincie.

Generieke rijksregelingen

De generieke rijksregelingen volgden geen projectaanpak. Het ging hier om (subsidie)regelingen die openstonden voor individuele ondernemers en/of andere begunstigden en waarvoor een ieder in aanmerking kwam, mits aan bepaalde voorwaarden werd voldaan. Tot deze begunstigden konden, afhankelijk van de regeling, (agrari-sche) ondernemers worden gerekend, maar ook bijvoorbeeld bosbeheerders en natuurbeschermingsorganisa-ties. De meeste generieke rijksregelingen hadden een nationale werking en waren niet beperkt tot bepaalde regio's of gebieden. Werd dus door de inschrijver aan de voorwaarden die de regeling stelt voldaan, dan had de betrokkene - na uitgebreide toetsing - recht op een subsidie op gemaakte investerings- of andere kosten. Wel kon afhankelijk van het onderwerp een regeling soms meer of minder van toepassing zijn in een bepaald lands-deel (bijvoorbeeld de Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw). Een uitzondering was het Programma Be-heer waarvoor de provincies de gebieden vaststelden waarbinnen bepaalde pakketten afgesloten konden worden.

Projectverwerving en openstelling regelingen

Het Rijk was verantwoordelijk voor de openstelling van de landelijk werkende rijksregelingen. De Provincies wa-ren verantwoordelijk voor de acquisitie van projecten binnen de Provinciale Programma's en het gebiedsgericht rijksbeleid. De betaalorganen hadden geen formele verantwoordelijkheid bij deze openstellings- en projectver-wervingsfase.

Provinciale Programma's en gebiedsgerichte rijksregelingen

Voor de Provinciale Programma's werden een of meerdere tranches opengesteld waarbij potentiële eindbegun-stigden projectvoorstellen konden indienen. Dit konden zowel private als (semi)publieke partijen zijn, zoals bij-voorbeeld gemeenten en waterschappen. Afhankelijk van de beschikbare middelen werd het aantal in behande-ling te nemen projecten bepaald. Ook bij een aantal gebiedsgerichte rijksregelingen konden de aanvragen pas worden ingediend na publicatie van het subsidieplafond. Bij landinrichtingsprojecten werd aan de hand van een voortschrijdende meerjarenplanning bekeken hoeveel middelen beschikbaar waren voor nationale cofinanciering en welke projecten rijp waren voor uitvoering.

Vervolgens werd gekeken of de ingediende projecten voldeden aan gestelde normen en gaven de betaalor-ganen beschikkingen af waarna met de uitvoering kon worden begonnen. Een beschikking bevatte naast de goedkeuring van de aanvraag ook een verdeling van de kosten (EU en andere subsidiënten), de voorwaarden waaronder de EU-cofinanciering werd toegezegd en de verplichtingen van de eindbegunstigde (tijdstip uitvoe-ring, moment(en) indienen van rekeningen en dergelijke). Bij het uitvoeren van projecten onder Provinciale Pro-gramma's kon op eigen risico al worden begonnen met het project direct na de ontvangstbevestiging van de projectaanvraag.

Uiterlijk 1 april van elk jaar leverden de provincies met betrekking tot de Provinciale Programma's, via het Regiebureau POP, aan de minister een voordracht aan voor de communautaire bijdragen per provincie en per POP-maatregel, de provinciale beoordelingscriteria voor de selectie van POP-projecten en de openstellingster-mijnen voor subsidieaanvragen; allen geldend voor het POP-jaar dat start op 16 oktober. De communautaire bij-dragen waren gebaseerd op de afspraak over de financiële verdeling uit de Bestuursovereenkomst POP van 11 oktober 2001. De minister nam hierover vervolgens een besluit en publiceerde de communautaire bijdragen, selectiecriteria en openstellingstermijnen in de Staatscourant. De minister kon alleen in bijzondere gevallen en na bestuurlijk overleg afwijken van de voordracht van de Provincies.

Gedurende de openstelling konden aanvragen worden ingediend bij de Provincies. De Provincies stuurden de aanvrager een ontvangstbevestiging en voerden een ontvankelijkheidstoets uit. De aanvrager werd op de hoogte gesteld van de uitkomsten van deze toets en werd zo nodig in de gelegenheid gesteld de aanvraag bij te stellen. Indien dit niet tot bevredigende resultaten leidde, adviseerden de Provincies de minister om de betreffende aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren.

De provincies stelden de betaalorganen zo spoedig mogelijk in kennis van de aanvragen en konden de betaalorganen verzoeken een eerste toets uit te voeren op EU-conformiteit en nationale regelgeving (preadvies). Als het betaalorgaan van mening was dat een aanvraag niet aan Europese of nationale regels voldoet, stelden de Provincies de aanvrager in de gelegenheid om de aanvraag zo nodig bij te stellen.

De Provincies stelden op basis van de provinciale beoordelingscriteria, eventueel na het horen van de door de provincie ingestelde beoordelingscommissie, een gemotiveerde voordracht van aanvragen op. In deze voordracht onderscheidde de Provincie te honoreren en niet te honoreren aanvragen. Tevens gaf de Provincie aan welke projecten uit voorgaande perioden nog financieel beslag legden op het betreffende POP-jaar (de zogenoemde overloop).

De minister beschikte de projecten overeenkomstig de voordracht van de Provincies uiterlijk op 1 januari van het lopende POP-jaar. De minister kon uitsluitend van de voordracht afwijken wanneer uit een toets van de betaalorganen bleek dat het project niet in overeenstemming is met Europese en nationale regelgeving en nadat daarover overleg was gevoerd met de Provincie. Indien de aanvrager bezwaar of beroep aantekende tegen de beschikking, vroeg de minister bij de behandeling daarvan advies aan de betreffende Provincie.

Na toepassing van de budgetregels in januari en een eventueel daaruit voortvloeiende correctie van de subsidieplafonds stelden Provincies een nieuwe voordracht op. Normaal gesproken beschikt de minister vervolgens voor 1 maart van het lopende POP-jaar.

Rijksregelingen

Naast de gebiedsgerichte regelingen was in het POP een aantal generieke rijksregelingen opgenomen. Deze regelingen vielen onder verantwoordelijkheid van LNV. De betreffende regeling werd door het ministerie bekend gemaakt, waarna de regeling werd opengesteld.

Potentiële begunstigden konden zich bij betaalorgaan DR inschrijven voor de regeling, zolang de regeling niet was overtekend. Zo gold bijvoorbeeld voor het Programma Beheer dat het aantal aanvragen voor een specifiek beheerpakket was gelimiteerd. Het betaalorgaan beoordeelde en toetste de subsidieaanvragen aan de hand van criteria die in diverse wettelijke voorschriften waren vastgelegd. Op basis van deze voorschriften werden beschikkingen afgegeven. In mei organiseerde het Regiebureau met DLG en de Provincies een 'marktdag' waar de projecten voor de gebiedsgerichte rijksregelingen werden geïnventariseerd. Daar sprak men af welke projecten het komende POP-jaar onder het POP werden gebracht.

DR ging over tot uitbetaling van steun aan begunstigden indien aan alle voorwaarden was voldaan. Bij acceptatie kon de aanvrager overgaan tot uitvoering.

Projectacquisitie en programmamarketing

Het Rijk droeg zorg voor acquisitie en publiciteit voor de in POP1 opgenomen landelijk werkende rijksregelingen. Provincies waren verantwoordelijk voor de Provinciale Programma's en de gebiedsgerichte rijksregelingen.

Via persberichten, vakbladen en brochures werden de openstellingen van de diverse nationale regelingen onder de aandacht gebracht van de doelgroep. Provincies gaven ook informatie aan potentiële aanvragers, over het algemeen in advertenties in lokale dagbladen (uit: EU-voortgangsrapportage 2001 en 2002).

In toenemende mate werden ook de betaalorganen ingeschakeld bij marketing en projectverwerving.

In 2001 is een website geopend voor het Nederlandse POP. Ook organiseerde het Regiebureau een symposium over POP Nederland en bracht brochures en nieuwsbrieven uit.

2.9 Monitoring en evaluatie

Monitoring

Jaarlijks moesten er over POP1 twee belangrijke rapportages aan Brussel worden geleverd. Dit waren de 30 juni-rapportage (een beleidsinhoudelijke EU-voortgangsrapportage over het afgeronde kalenderjaar), en de 30 sep-

temberrapportage. Deze laatste betrof een financiële rapportage waarin gegevens over uitputting van het budget in het lopende POP-begrotingsjaar en prognoses voor de komende POP-jaren werden gegeven.

Voor de monitoring van de afzonderlijke regelingen en programma's werden bovendien financiële kwartaalrapportages opgesteld waarin over de stand van uitputtingen en verplichtingen werd gerapporteerd. Het Regiebureau stelde deze rapportages met hulp van de regelings- en programma-eigenaren en de betaalorganen op. Op basis van de financiële kwartaalrapportages kon zonodig het budgetwijzigingsproces worden gestart om onderuitputting van de begroting te voorkomen.

De periodieke rapportages werden opgesteld voor het Comité van Toezicht, conform uitvoeringsprotocol tussen verantwoordelijke instanties en betaalorganen.

Evaluatie

De evaluatievereisten voor POP1 zijn al uitvoerig beschreven in hoofdstuk 1. De evaluatie moest periodiek plaatsvinden door een onafhankelijke externe evaluator.

3 Gebruikte methodologie

3.1 Opzet en analyse

Zoals eerder aangegeven in paragraaf 1.3 bestaat het evaluatieproces uit vijf stappen: structurering van beschikbare gegevens (1), verzameling aanvullende gegevens (2), analyse van gegevens (3), beoordeling (4), rapportage en verslaglegging (5). Hieronder volgt een korte beschrijving van de activiteiten die onder de verschillende stappen vallen.

1. Structurering

Onder structurering van de beschikbare gegevens vallen inventarisatie, levering en screening van de beschikbare primaire gegevensbestanden en secundaire bronnen. Hierbij moeten de volgende vragen worden beantwoord: Zijn de gegevens volledig en betrouwbaar? Welke methoden van gegevensverzameling zijn gebruikt? Zijn de gegevens beschikbaar op het gewenste schaalniveau? Hoe kunnen ze beschikbaar komen? Zijn er lege plekken en welk aanvullend onderzoek moet de evaluator doen om gegevens aan te vullen? De mid-term evaluatie van POP1 (Ecorys, 2003) en 'Minder en Beter' (Ecorys, 2006) geven hiervan reeds een beeld. Dit is door ons in deze fase geactualiseerd en geconcretiseerd door een deskstudy en het opstellen van een Logical Diagram of Impacts (LDI's) per prioritair doel. De LDI's zijn opgenomen in bijlage 4 en worden hieronder nog kort uitgelegd.

De gegevens voor de vaststelling van input en output zijn in belangrijke mate afkomstig van DR, DLG, LEI en Alterra. Voor de beantwoording van de vragen naar outcome en impact zijn de belangrijkste gegevensleveranciers LEI en Alterra.

De belangrijkste bestaande bronnen voor de vaststelling van succes- en faalfactoren van het programma zijn de mid-term evaluatie van het POP1 en de evaluaties van andere Europese programma's.

2. Verzameling gegevens

De structurering van beschikbare gegevens resulteerde in vragen voor aanvullende gegevensverzameling. Voor de bepaling van output, outcome en impact zijn eindmetingen van de indicatoren door LEI en Alterra gedaan. Daar waar kwantitatieve gegevens ontbraken, is overgestapt naar aanvullend kwalitatief materiaal. Kwalitatieve gegevens en methoden waren ook nodig voor de beantwoording van de vragen naar succes- en faalfactoren van het programma. Onze kwalitatieve aanpak bestond uit een mix van methodieken: deskstudy, telefonische interviews (voor feitelijke informatie), face to face interviews (voor diepgaand inzicht), expertjudgement en een expert meeting met POP-betrokkenen (voor het toetsen en aanvullen van tussentijdse bevindingen). Zie bijlage 5 voor een overzicht van geïnterviewde personen en deelnemers aan de expert meeting.

3. Analyse gegevens

Experts uit het projectteam analyseerden de aangevulde gegevens over input, output, outcome en slaag- en faalfactoren. Door 'peer review' (meekijken bij elkaar) werd de samenhang in de analyse voor de verschillende prioritaire doelen gewaarborgd. Door verder kwantitatieve en kwalitatieve bronnen op elkaar te betrekken (triangulatie) is zorg gedragen voor een zo goed mogelijke betrouwbaarheid van de bevindingen.

4. Beoordeling effectiviteit en efficiëntie

Bij de financiële resultaten, de aanwending van de financiële middelen, staan de volgende vragen centraal: zijn de middelen volgens planning uitgegeven en over de tijd verdeeld? Zijn alle beschikbare middelen uitgezet?

De beoordeling van de effectiviteit geschiedde door eindmetingen van output, outcome en impact af te zetten tegen de vooraf door de POP-autoriteiten vastgestelde streefwaarde en te vergelijken met de nulmeting. Het verschil tussen eind- en nulmeting kan worden toegerekend aan het programma/maatregel/instrument, mits er geen andere factoren in het spel zijn. Een analyse van externe invloeden en hun effect maakte daarmee deel uit van de beoordeling op de effectiviteit.

Bij de beoordeling van de efficiëntie wordt gekeken naar de uitvoering van de maatregel/het instrument waarbij de input wordt afgezet tegen de gerealiseerde outcome ten gevolge van POP1, en als deze ontbreekt de gerealiseerde output. Daarbij is ook gekeken naar wat in andere situaties als norm wordt gehanteerd (bench-

marking). De onderbouwing van de beoordeling wordt verkregen door de vragen mee te nemen in de interviews in de praktijk en in gesprekken met de uitvoerende instanties.

5. Rapportage en verslaglegging

De verslaglegging is direct begonnen bij stap 1 (structurering van de gegevens).

Leidraad hiervoor was de door de Europese Commissie voorgeschreven rapportagestructuur. De concept-rapportage bestond uit twee versies die allebei besproken en becommentarieerd zijn met en door de Klankbordgroep. De eerste versie (nog niet helemaal compleet) is begin juli 2008 besproken en de tweede versie begin september 2008. Het commentaar van de Klankbordgroep is verwerkt tot een eindconceptrapportage. Dit eindconcept is begin oktober 2008 aan het TPO beschikbaar gesteld.

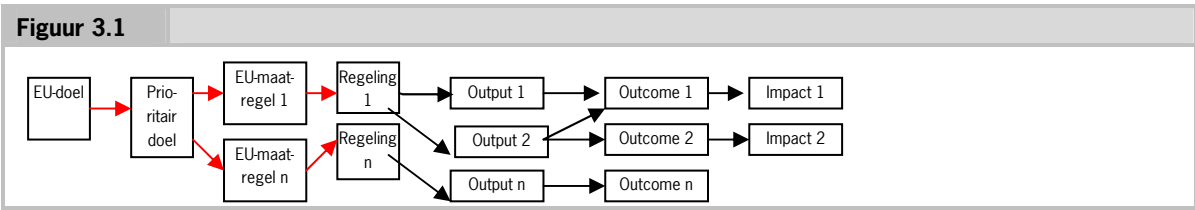
Het definitieve eindrapport is op 12 november 2008 door het CvT onder voorzitterschap van de minister van LNV, Mevrouw G. Verburg, vastgesteld.

In onderstaande wordt kort ingegaan op twee specifieke elementen uit het evaluatieproces. Het gaat daarbij om de gehanteerde werkwijze bij het vaststellen van de definitieve set van evaluatievragen en indicatoren via het opstellen van de Logical Diagram of Impacts (LDI's) en de gevolgde werkwijze voor de analyse van succes- en faalfactoren.

Logical Diagram of Impacts (LDI)

Vanuit de BC is half januari 2008 naar voren gekomen dat de in 'Minder en Beter' (Ecorys, 2006) voorgestelde set van evaluatievragen en indicatoren voor de ex post evaluatie niet zomaar als uitgangspunt konden worden genomen, omdat de samenhang en interventielogica (zie voor uitleg de volgende alinea) ontbraken in de voorgestelde set. Naast dat gesteld werd door de BC dat de EU-guidelines leidend zijn. Aangezien de offerte destijds gebaseerd was op de set van evaluatievragen en indicatoren uit 'Minder en Beter' en de EU-guidelines (zoals aangegeven in het bestek), is door de evaluatoren veel tijd gestoken in het opnieuw bepalen van deze set. Op basis van de EU-guidelines, mid-term evaluatie POP1, 'Minder en Beter', onze eigen inhoudelijke deskundigheid over de thema's, en het POP-document Nederland, zijn alle evaluatievragen (EU en nationaal) en mogelijke indicatoren nagelopen en geïnventariseerd. We hebben de LDI's gereconstrueerd en vervolgens bekeken van wat verplicht is gesteld vanuit de EU en wat wij dachten nodig te hebben aan vragen en indicatoren om deze ex post evaluatie te kunnen uitvoeren. Deze set van evaluatievragen (EU en nationaal) en indicatoren in de ex post evaluatie van POP1 wijkt voor sommige thema's af van wat 'Minder en Beter' voorstelt. De door ons voorgestelde set is door de BC en opdrachtgever goedgekeurd. In bijlage 4 worden de door ons gereconstrueerde LDI's gepresenteerd.

De interventielogica (of beleidstheorie) van het programma is het geheel van veronderstellingen over de verbanden tussen input, output, outcome en impact waarop het programma is gebaseerd. Dit kan schematisch worden weergegeven in een Logical Diagram of Impacts (LDI) (zie ook guidelines p. 10 en 15). Het LDI kan gelden als onderzoeksmodel, dat vervolgens getoetst kan worden aan de empirie. Uitwerken hiervan helpt ons dus onze hypothesen te expliciteren en tot een goede selectie van indicatoren te komen die nodig zijn om deze hypothesen te toetsen. Normaal gesproken worden LDI's opgesteld bij een ex ante evaluatie. Echter, bij POP1 is dit niet gebeurd: de logica van de Kaderverordening is niet als uitgangspunt en opstap genomen bij de formulering van POP1. Er is eerder de omgekeerde weg gevolgd: welke bestaande (nationale) regelingen zijn binnen de randvoorwaarden die de EU-Kaderverordening stelt binnen POP1 te brengen? (zie Ecorys, 2003: mid-term evaluatie, p. 75).



Toelichting

Met prioritair doel bedoelen we de zes Nederlandse doelen uit het Nederlandse POP. De input bestaat uit de EU-maatregelen en nationale regelingen of instrumenten (incl. de financiële middelen die daarmee gemoeid zijn). De EU-maatregelen zijn de maatregelen die Nederland gekozen heeft uit het keuzepakket van de Europese Kaderverordening (zoals investeringen in landbouwbedrijven, cursussen enz.). Regelingen zijn de rijksregelingen en Provinciale Programma's die worden ingezet onder de verschillende maatregelen. Output zijn de beoogde beleidsprestaties zoals aantallen ha aangekochte natuur die volgen uit de inzet van een regeling of programma. Outcome zijn de beoogde effecten of resultaten van het programma zoals lokale biodiversiteit. De impact zijn de beoogde resultaten van de EU (zie transversale vragen).

In het schema geven de zwarte pijlen (vanaf blokjes regelingen of input naar rechterzijde van schema) een gevolgrelatie aan, dus regeling/input leidt tot output dat weer leidt tot outcome enzovoort. De rode pijlen geven een ander soort verband aan: om een doel te bereiken neem je maatregelen die je vormgeeft via regelingen enzovoort. De blokjes en rode pijlen zijn er ingezet om het totale overzicht te krijgen of te houden.

Analyse van succes- en faalfactoren: werkwijze en gebruikte bronnen

In paragraaf 4.7 wordt het deelonderzoek naar succes- en faalfactoren en externe ontwikkelingen gepresenteerd. Dit deelonderzoek stond niet op zichzelf. Er zijn sterke verbindingen met de inhoudelijke onderzoekssporeren. Zo maakt het onderzoek naar externe ontwikkelingen deel uit van de vaststelling van effectiviteit en vond daarmee plaats per inhoudelijk thema (de zes prioritaire doelen). De vastgestelde externe ontwikkelingen zijn een input voor de analyse van succes- en faalfactoren. Bovendien werden de inhoudelijke thematrekkers benut om mee te denken over verklaringen op programmaniveau (structuur, inhoud, organisatie, uitvoering) voor de gerealiseerde output en mogelijk outcome/impact.

Het onderzoek naar succes- en faalfactoren was uitsluitend gericht op aan POP1-gerelateerde verklarende factoren voor het behaalde resultaat. Factoren gerelateerd aan de uitvoering, structuur of inhoud van specifieke onder het POP1-resorterende regelingen of Provinciale Programma's vielen hier dus buiten.

De analyse van succes- en faalfactoren en externe invloeden richtte zich op drie hoofdelementen met bijbehorende vragen:

- Structuur en inhoud van het programma; in hoeverre hebben structuur en inhoud van het programma bijgedragen tot het succes van het programma of heeft het op bepaalde onderdelen belemmerend gewerkt?
- Organisatie en uitvoering van het programma en inhoud procedures, inclusief selectieprocedure projecten; op welke wijze hebben de organisatie en het uitvoeringsproces van het programma een positieve of negatieve bijdrage gehad op de bereikte resultaten?
- Externe ontwikkelingen (factoren buiten de invloedssfeer van het programma zoals economische conjunctuurwisselingen of veranderende wetgeving); welke verklaring bieden externe ontwikkelingen voor de bereikte resultaten?

De methode voor beantwoording van bovenstaande deelvragen was overwegend kwalitatief van aard en bestond uit twee hoofdstappen. In de voorbereiding inventariseerden we de potentiële succes- en faalfactoren van het programma en hun effect. De veronderstellingen over succes- en faalfactoren en hun effect golden als hypothesen die in de analyse getoetst en verrijkt zijn.

Voorbereiding

Eerst inventariseerden we, voornamelijk op basis van bestaande studies (secundaire bronnen), de potentiële succes- en faalfactoren van het programma en hun effect (bijvoorbeeld Ecorys, 2003; Novioconsult, 2002; Algemene Rekenkamer, 2003). De resultaten van deze inventarisatie zijn voorgelegd aan de adviseurs en de procesexperts in het projectteam en zijn op basis van hun reflectie verder aangescherpt. De veronderstellingen over succes- en faalfactoren en hun effect in termen van output en, zo mogelijk, outcome golden als hypothesen die in het verdere onderzoek getoetst en verrijkt zijn. Het resultaat was een notitie voor de BC met mogelijke hypothesen en een voorstel voor nadere afbakening.

Analyse

De hypothesen over de bijdrage van structuur, organisatie en proces aan het succes of falen van het programma werden getoetst en aangevuld met andere verklaringen door een combinatie van deskresearch, veldonderzoek (interviews en landelijke workshop) en expertjudgement. Er was hierbij geen sprake van opeenvolgende fasen: de verschillende methoden werden grotendeels parallel aan elkaar ingezet. Hierdoor konden de bevindingen uit de verschillende sporen gedurende het onderzoek op elkaar worden betrokken (triangulatie). Bovendien werd zoveel mogelijk tijdens het onderzoeksproces een verband gelegd tussen de bevindingen uit de inhoudelijke sporen en het meer procesmatige onderzoek naar slaag- en faalfactoren.

Het *deskresearch* in deze fase richtte zich op primaire bronnen: notities over procedures, organisatie, provinciale programma's, verslagen Comité van Toezicht enzovoort.

Interviews

Het veldonderzoek bestond op de eerste plaats uit twaalf semi-gestructureerde diepte-interviews op verschillende bij het POP1 betrokken niveaus (regiebureau, provincie, regionale projecten). In de interviews toetsten we de procesmatige en organisatorische hypothesen en zijn we op zoek gegaan naar aanvullende verklaringen. De selectie van respondenten was gebaseerd op de centrale hypothesen. Zo vereiste een hypothese over het effect van de complexe POP-organisatiestructuur interviews met provinciale contactpersonen en/of regionale betrokkenen. Voor de interviews werd een interviewgide opgesteld met een inventariserend en toetsend deel. De interviews vonden plaats in twee ronden: eerste ronde voor de hierna beschreven werkbijeenkomst voor inhoudelijke experts en de tweede ronde erna. Hierdoor werd het mogelijk de bevindingen uit de eerste ronde interviews mee te nemen in de expertbijeenkomst en de bevindingen uit de expertbijeenkomst te toetsen in de tweede ronde interviews. De interviews werden opgenomen, zoveel mogelijk letterlijk uitgewerkt en de verslagen werden teruggekoppeld aan de respondenten. Voor een overzicht van de geïnterviewde personen wordt verwezen naar bijlage 5.1.

Expertjudgement

Met de trekkers van de inhoudelijk thema's en de adviseurs werden tijdens een werkbijeenkomst de externe invloeden geïnventariseerd en met elkaar vergeleken (de daadwerkelijke vaststelling hiervan maakte deel uit van de beoordeling op effectiviteit). Daarnaast werden de experts benut om aanvullende verklaringen voor grote verschillen tussen gerealiseerde en beoogde output, outcome en impact op het spoor te komen op het gebied van de structuur, inhoud, organisatie en uitvoering van het programma. De hypothesen over slaag- en faalfactoren en de bevindingen uit de eerste ronde interviews dienden hierbij als input.

Inbreng in expertmeeting

Deskstudy, interviews en expertjudgement resulteerden in een tussenanalyse van succes- en faalfactoren die vervolgens werd getoetst in een expertmeeting met POP1-betrokkenen en betrokkenen bij plattelandsbeleidsontwikkeling op nationaal, provinciaal en regionaal schaalniveau. Voor het programma en de deelnemers van deze expertmeeting wordt verwezen naar bijlage 5.2. De uitkomsten van de expertmeeting zijn vastgelegd in verslagen en rondgestuurd naar de deelnemers. De tussenanalyse werd in deze fase verrijkt met de resultaten van de expertmeeting en heeft geresulteerd in een *conceptrapportage* van de analyse van de succes- en faalfactoren. Dit concept is daarna nog naar enkele deelnemers van de expertmeeting gegaan voor schriftelijk commentaar.

3.2 Gegevensverzameling en gebruikte bronnen

Benodigde gegevens en bronnen

De beantwoording van de evaluatievragen werd zoveel mogelijk gebaseerd op kwantitatieve informatie in de vorm van vooraf gespecificeerde indicatoren. Dit zijn objectieve waarnemingen en omvatten output-, outcome- en impactindicatoren die afhankelijk van de vraagstelling verzameld dienden te worden op instrument-, maatregel- en/of programmaniveau. Waar geen kwantitatieve gegevens voorhanden waren, is gewerkt (waar mogelijk) met aanvullende kwalitatieve informatie.

Voor de beantwoording van de evaluatievragen en de beoordeling op effectiviteit en efficiëntie zijn de volgende gegevens nodig, en aangeleverd door:

- waarnemingen indicatoren op jaarbasis, inclusief (indien bekend) nul- en eindmeting, aangeleverd door de betaalorganen POP1 DR en DLG; waar nodig aangevuld met gegevens uit de databestanden van LEI, Alterra, MNP (thans Planbureau voor de Leefomgeving) en CBS;
- financiële gegevens POP1 (begroting en realisatie), aangeleverd door Regiebureau POP;
- algemene statistische gegevens van CBS (diverse statistieken, waaronder Landbouwtelling), LEI (Informatienet, land- en tuinbouwcijfers, Landbouweconomisch bericht), Alterra en MNP (de meetnetten en bestaande data rond 'natuur en landschap');
- programmadocument POP, nota's, brochures van Rijk en Provincies. Van het Rijk, Provincies en betaalorganen;
- eerdere relevante evaluaties, door diverse instanties opgesteld;
- EU-voortgangsrapportages; aangeleverd door Regiebureau POP;
- relevante informatie uit de literatuur; diverse instanties;
- interviews, uitgevoerd door LEI, Alterra en ERAC.

Toelichting op de gegevensbronnen vanuit Alterra en MNP (thans Planbureau voor de Leefomgeving) ten behoeve van onderdeel 'natuur en landschap'.

Voor het bepalen van de outcome en effectiviteit van maatregelen en regelingen die worden ingezet om biodiversiteit op landbouwgrond te behouden en verbeteren is veelvuldig gebruikgemaakt van de gegevens uit de 'ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer, Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006' (MNP 2007a). Deze geeft de laatste stand van zaken weer over bescherming/ontwikkeling van natuur in het landelijk gebied op basis van alle relevante gegevensbronnen die in 2006 beschikbaar waren. Bovendien zijn veldgegevens verzameld van aanwezige planten binnen en buiten gesubsidieerde percelen. Voor weidevogels is gebruikgemaakt van het Weidevogelmeetnet (Strien en Meij, 2006) en van tellingen die Natuurlijk Platteland Nederland (NPN, Boeren natuur) in 2006 heeft laten uitvoeren op circa 100.000 hectare met collectieve weidevogelpakketten. Voor landschap is gebruikgemaakt van het Monitor Kleine Landschapselementen en de Steekproef Landschap.

De betrouwbaarheid van de resultaten van de MNP-evaluatie zijn zoveel mogelijk statistisch getoetst en gepubliceerd in achtergronddocumenten. Bovendien zijn de resultaten en conclusies van de MNP-evaluatie voorgelegd aan een Klankbordgroep met alle vertegenwoordigers uit het betreffende veld (stakeholders).

Realisatie van de EHS is nog 'werk in uitvoering' tot 2018. Voor het bepalen van de outcome en effectiviteit van maatregelen en regelingen die worden ingezet om de EHS te realiseren, hebben we direct gebruikgemaakt van de evaluaties van het Milieu- en Natuurplanbureau (thans Planbureau voor de Leefomgeving). Het planbureau evalueert al vele jaren de realisatie van de EHS en zoveel mogelijk de ecologische effectiviteit van de maatregelen daarvoor in samenwerking met kennisinstituut Alterra van Wageningen UR. Dit is de meest betrouwbare bron voor deze gegevens.

Voor het bepalen van de outcome en effectiviteit in bossen is vooral het 'Meetnet Functievervulling Bos' (MFV), ook wel de vijfde bosstatistiek genoemd, gebruikt (Dirkse et al., 2006). Het MFV is een meetnet dat de ecologische, economische en milieufuncties van het Nederlandse bos kwantificeert. Voor het Nederlandse bos kunnen we de gevraagde indicatoren kwantificeren of, wanneer niet direct in het MFV gemeten, indicatief benaderen. Gezien de langjarige ontwikkelingen in bossen, de korte termijn van de POP1-regelingen (2000-2006) en het beperkte budget dat aan de bosdoelstellingen is uitgegeven, zijn de gegevens voor alleen bosuitbreiding niet beschikbaar. Bovendien zijn ze niet representatief. Het MFV geeft daarom een voldoende betrouwbaar beeld over het bereiken van POP1-doelstellingen voor het Nederlandse bos in het algemeen, waarbij de met POP1-subsidie aangeplante bossen op termijn een bijdrage aan leveren.

3.3 Betrouwbaarheid gegevens en bevindingen

In onderstaande paragraaf wordt kort ingegaan op de bevindingen van de evaluator met betrekking tot de betrouwbaarheid van de gebruikte gegevens. In de mid-term evaluatie wordt door Ecorys (2003) de betrouwbaarheid van de gegevens *in het algemeen* als hoog tot zeer hoog beoordeeld.

Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de gegevens moet een onderscheid worden gemaakt naar programmeergegevens die periodiek en regelmatig worden verzameld speciaal voor POP1, in het kader van periodieke financiële en inhoudelijke verantwoording aan EU en parlement, en gegevens die specifiek voor deze evaluatie verzameld zijn, vaak als aanvulling op de eerste groep.

Programmagegevens

De programmeergegevens die door de betaalorganen DR en DLG worden verzameld en vastgelegd, kenmerken zich door een grote mate van volledigheid. Alle begunstigden van een bepaald instrument - rijksregeling of Provinciaal Programma - in een bepaald jaar zijn daarbij in principe geregistreerd met daarbij vereiste (veelal wettelijk voorgeschreven) toetsings- en voortgangsgegevens. Periodiek worden de op deze wijze verzamelde gegevens bovendien steekproefsgewijs gecontroleerd door aangewezen instanties. De betrouwbaarheid van deze gegevens kan in zijn algemeenheid als goed worden gekenschetst, maar is niet altijd betrouwbaar. De bijzonderheden (niet specifiek alleen over de betrouwbaarheid) die wij tegengekomen zijn, staan beschreven onder het kopje *bevindingen*.

Specifieke gegevens

Deze groep gegevens bestaat uit twee delen. Ten eerste de statistische gegevens (waaronder de nulmeting en eindmeting) voor de analyse. Deze gegevens zijn met de vooraf geformuleerde streefwaardes door ons als referentiewaarde gebruikt, waartegen de prestaties van POP1 zijn afgezet. In deze ex post evaluatie zijn dat bijvoorbeeld diverse statistieken van het CBS (zoals de Landbouwtelling), het Informatienet van het LEI, diverse databestanden van Alterra en MNP (zoals allerlei meetnetten voor natuur en landschap). De betrouwbaarheid van deze statistische gegevens is groot. Het tweede deel bestaat uit een kwalitatieve wijze van gegevensverzameling via door ons gehouden interviews met begunstigden en/of vertegenwoordigers van (semi-)overheidsorganisaties bij het POP1 betrokken personen. Daarbij ging het doorgaans om een kleine, vaak niet a-selecte steekproef van respondenten (zie bijlage 5.1 voor een overzicht van de geïnterviewde personen en bijlage 5.2 voor een overzicht van de geraadpleegde experts in de expert meeting). Deze informatie is zeer nuttig en nodig om de evaluatie te kunnen uitvoeren. Over de betrouwbaarheid van de uitkomsten kunnen echter moeilijk harde uitspraken gedaan worden.

Bevindingen

Hieronder vindt u onze specifieke bevindingen met het gebruik van de aangeleverde gegevens door het Regiebureau POP, DR en DLG.

Financiële cijfers Regiebureau POP.

Het bleek lastig om financiële cijfers aan elkaar te koppelen. De financiële cijfers die DR en DLG beschikbaar stelden bleken niet volledig overeen te komen met de financiële cijfers die we kregen van het Regiebureau POP (de laatste door de EU goedgekeurde financiële tabel van POP1 van 12 oktober 2006). De cijfers van DLG en DR zijn de cijfers die het ministerie van LNV in het kader van de WOB¹ op internet publiceert. Dit kan te maken hebben met bijvoorbeeld dat projecten in een later stadium alsnog zijn afgekeurd. De verschillen tussen de cijfers van de betaalorganen en het Regiebureau POP zijn groot bij de SGB-onderdelen waterbeheer en milieu, Provinciaal Programma Q, SAN en SN. Het Regiebureau POP was verantwoordelijk voor het aanleveren van de financiële gegevens aan de evaluatoren. We zijn bij de evaluatie uitgegaan van de door de EU goedgekeurde begrotingen en realisaties.

Bij de startbegroting zijn we uitgegaan van de tabellen uit hoofdstuk 7 van het plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland, goedgekeurd door de EU op 28 september 2000. Voor de uiteindelijke realisatie zijn we uitgegaan van de laatst goedgekeurde algemene financiële tabel POP Nederland van 12 oktober 2006, aangezien dit de 'eindtabel' van POP1 is. Hierin staan de financiële gegevens van de laatst goedgekeurde begroting en de gerealiseerde uitgaven van POP1. In deze tabel constateerden we dat in bijna alle gevallen het bedrag van de EU-bijdrage op maatregelniveau ongelijk is aan de optelling van de onderliggende regelingen (die in dezelfde financiële tabel staan). Bijvoorbeeld: bij maatregel q gaat het om een verschil van 6,6 miljoen euro. De verklaring

¹ Wet Openbaarheid Bestuur.

van het Regiebureau POP hiervoor is dat bij de laatste notificaties alleen de voor de EU relevante cijfers op maatregelniveau zijn gewijzigd. De cijfers op regelingniveau zijn hieraan niet meer aangepast.

Dit heeft tot gevolg dat de financiële resultaten op maatregelniveau gepresenteerd in paragraaf 4.3, meestal niet overeenkomen met de sommatie van de onderliggende regelingen. Dit speelt niet bij de nationale overheidsuitgaven en de bijdragen van de particuliere sector.

Soms onduidelijkheden in definitie indicatoren

De gegevens van de subsidieaanvragen worden vastgelegd op projectniveau. De projectgegevens (zoals de plannen, het bestek, de controles en bevindingen) worden opgeslagen in papieren dossiers. De ruimtelijke ligging van deze projecten wordt gedigitaliseerd in GIS en enkele gegevens worden opgeslagen in de database. Deze laatste gegevens bestaan uit de aanvrager, de naam van het project, een outputindicator, het gesubsidieerde bedrag en de bijdrage van de EU. Een project kan één of meer indicatoren bevatten. Bijvoorbeeld aantal km aangelegd fietspad en aantal km aangelegde verbindingzone.

Wanneer de indicatoren goed zijn gekozen, geven ze een betrouwbare indicator voor het kwantificeren van de output van de regelingen. Hier zijn echter door ons enkele afwijkingen gevonden.

Bij de indicator ingerichte grond voor de EHS staat een buiten proportioneel groot oppervlak (26.421 ha) vermeld. De provincie Noord-Brabant voert een oppervlak van 24.800 ha op voor het bouwen van Ecoduct het Groene Woud. De indicator geeft hier niet het werkelijke oppervlak van de ingreep, maar het oppervlak 'invloed' op. De opgegeven outputindicator werkt door in het totaal oppervlak van de indicator en geeft daardoor geen betrouwbaar beeld van de mate van realisatie van de ingerichte grond voor de EHS. Bij recreatieve voorzieningen staat bij een project als output 10.000, dat bleken uiteindelijk 10.000 folders te zijn. Dit aantal staat in geen verhouding met de andere recreatieve voorzieningen, zoals het plaatsen van bankjes.

Monitoringssysteem en ontsluiting daarvan sluit niet goed aan op de databehoeftes vanuit een evaluatie

Het monitoringssysteem is niet afgestemd op de databehoeftes vanuit een evaluatie. Ter illustratie volgen hier enkele voorbeelden.

Voor de ruimtelijke analyse in het GIS staat het vastleggen van de projectbegrenzing de analyse in de weg. De oppervlakten uit het GIS komen niet overeen met administratieve gegevens van de outputindicatoren. Het verschil kan oplopen tot een factor 100, terwijl er niet meerdere indicatoren voor die projecten zijn. Bijvoorbeeld in Limburg is een vlak begrensd met een oppervlak van ruim 3.900 ha. Volgens de projectnummers moet er ergens in het vlak circa 39 ha grond zijn verworven. Dat wil zeggen dat er niet bepaald kan worden waar in de 3.900 ha, de aangekochte grond is gelokaliseerd. Een GIS-analyse in combinatie met andere gegevens van bijvoorbeeld flora en fauna is daarom niet uitvoerbaar.

Er is bij de Provinciale Programma's een ex ante beoordeling van de plannen en het bestek door DLG, maar na toekenning van het project wordt alleen gecontroleerd of de maatregelen ook daadwerkelijk waren uitgevoerd. Er is geen systematische monitoring opgezet voor (ecologische) effecten na de uitvoering van de maatregelen. De flora en fauna van deze projecten zijn niet gemonitord. Zo is het onbekend of in een verbindingzone aangelegd voor bijvoorbeeld de noordse woelmuis, ook daadwerkelijk de gewenste dieren voorkomen.

De gegevens van Programma Beheer van DR bevatten een nauwkeurige begrenzing van de pakketten in GIS, een goed beschreven pakketdefinitie van vereiste beheermaatregelen en natuurkwaliteit per pakket. Voor een gedeelte van de terreinen zijn monitoringsgegevens van planten en diersoorten (stippenkaarten) digitaal beschikbaar. De opzet van de gegevensverzameling is echter ongeschikt voor een nauwkeurige monitoring (MNP, 2007a). Het GIS-systeem en de VBTB-gegevens zijn geschikt en voldoende betrouwbaar voor beantwoording van de EU-vragen en indicatoren. Voor de werkelijke outcome moet echter worden teruggevallen op gegevens verzameld voor andere doeleinden (MNP, 2007a).

Bij DR bleek dat er niet altijd een directe koppeling tussen bestanden mogelijk was, omdat de relatienummers niet altijd overeenkwamen. Op een (landbouw)bedrijf kunnen meerdere relatienummers aanwezig zijn, doordat er meerdere eigenaren zijn of meerdere b.v.'s. We zagen dat voor een project in de verschillende databestanden verschillende relatienummers werden gebruikt voor hetzelfde bedrijf. Hierdoor was het lastig om een totaal beeld te krijgen, omdat bedragen en/of indicatoren niet konden worden gekoppeld.

4 Presentatie en analyse van de verzamelde informatie

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk doet verslag van de feitelijke ex post evaluatie POP1. Het gaat hierbij om de prestaties van het POP1. De paragraafindeling van dit hoofdstuk is een weerslag van de opbouw van de evaluatie: de evaluatie wordt van onderen (beoordeling van regelingen naar maatregelen) naar boven (per prioritair doel) opgebouwd. De paragrafen 4.2 tot en met 4.5 en bijbehorende bijlagen 6, 7 en 8 (zie Deel 2 van de rapportage), zijn verplichte onderdelen van de rapportage-eisen die de EU stelt bij de evaluatie. De prestaties worden bepaald aan de hand van de evaluatiecriteria behorende bij een ex post evaluatie (inzet van financiële middelen, effectiviteit en efficiëntie) en aan de hand van vooraf door de Europese Commissie (DG Agri) en Nederlandse POP-autoriteiten opgestelde evaluatievragen en indicatoren.

Paragraaf 4.2 geeft een beschrijving van de financiële resultaten: wat is begroot en wat is er werkelijk besteed en hoe wordt dit beoordeeld? Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 per ingezette maatregel en daarbij behorende instrumenten (de regelingen en Provinciale Programma's), de effectiviteit en efficiëntie beoordeeld. Deze beoordeling is mede gebaseerd op de beantwoording van de specifieke en gemeenschappelijke evaluatievragen en bijbehorende indicatoren (paragraaf 4.4). In paragraaf 4.5 worden de verplichte transversale evaluatievragen beantwoord. Deze vragen vormen het voorgeschreven kader om in de evaluatie een overall oordeel over de bereikte resultaten van POP1 te geven. Daarvoor vindt aggregatie plaats van de evaluatieresultaten op maatregelen- en hoofdstukkeniveau (respectievelijk beschreven in paragraaf 4.3 en 4.4). Ze vormen tevens de basis voor de bepaling van de impact van het programma als geheel. Uiteindelijk wordt in paragraaf 4.6 per prioritair doel van POP1 een beoordeling gegeven over de effectiviteit en efficiëntie. In deze paragraaf worden de evaluatieresultaten van POP1 beschreven op het gebied van de prioritaire doelen 'duurzame landbouw', 'natuur en landschap', 'duurzaam waterbeheer', Diversificatie, 'recreatie en toerisme', en 'leefbaarheid'. Hier komen dus alle evaluatieresultaten samen die te maken hebben met het betreffende prioritaire doel. De beschrijving is op hoofdlijnen. In paragraaf 4.7 wordt een analyse gegeven van de succes- en faalfactoren van het POP1. Het gaat daarbij om een inventarisatie van de belangrijkste succes- en faalfactoren voor de realisatie van het programma (POP1). Het hoofdstuk sluit af met een korte beschrijving van in hoeverre de aanbevelingen uit de mid-term evaluatie POP1 zijn opgevolgd in de resterende POP1-periode (paragraaf 4.8).

4.2 Financiële inputs

4.2.1 Inleiding

In paragraaf 4.2.2 worden de financiële kaders beschreven. Daarna, in paragraaf 4.2.3, de financiële resultaten op programmaniveau. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2.4 een niveau afgedaald en beschrijven we de resultaten voor de EU-hoofdstukken en maatregelen. In paragraaf 4.2.5 worden deze voor de rijksregelingen en Provinciale Programma's beschreven. In paragraaf 4.2.6 worden de resultaten per prioritair doel weergegeven en paragraaf 4.2.7 beschrijft de conclusies.

Financiële doeltreffendheid

Aan het eind van de programmaperiode kan de balans worden opgemaakt van de financiële realisatie van het programma. De realisatie (werkelijke uitgaven) worden hierbij afgezet tegen de verwachtingen (begrote uitgaven), waarmee een beeld van de financiële effectiviteit¹ wordt verkregen. Aan de hand van de financiële doeltreffendheid - ofwel de financiële voortgang - kan een eerste indruk worden gegeven over hoe het POP1 is verlopen, zowel op programma- als op maatregelniveau.

¹ Gedefinieerd als daadwerkelijke uitgaven in verhouding tot verwachte uitgaven, zie CEC DG Agri, Doc VI/8865/99-Rev., blz. 36.

Begrotingen

Bij de aanvang van het POP1 was het budget verdeeld naar maatregelen en regelingen. De eerste officiële goedkeuring van het programma (inclusief begroting) door een beschikking van de Europese Commissie was van 28 september 2000. Gedurende het verloop van POP1 hebben er regelmatig aanpassingen en verschuivingen van budgetten plaatsgevonden. Een belangrijke reden was dat meerdere regelingen minder werden benut dan vooraf werd verwacht, terwijl andere regelingen juist veel populairder waren. Door verschuivingen van budgetten tussen regelingen zijn ook verschuivingen ontstaan in de begrote budgetten van de prioritaire doelen en maatregelen.

Door deze verschuivingen zijn er ook meerdere door de Europese Commissie afgegeven beschikkingen, houdende de goedkeuring van het programmeringsdocument voor plattelandsontwikkeling voor Nederland met betrekking tot de programmeringsperiode 2000-2006. Het laatst goedgekeurde programma-document (inclusief financiële tabel) is gebaseerd op de afgegeven beschikking van de Europese Commissie van augustus 2006.

De realisatie is gebaseerd op de algemene financiële tabel POP Nederland van 12 oktober 2006. Dit is volgens de filosofie van het POP1 ook direct de eindbegroting. Deze cijfers zijn door het Regiebureau POP opgeleverd aan de EU.

De begrotingen hebben in principe een splitsing naar prioritaire doelen, maatregelen en regelingen. In de laatste begrotingen is de verdeling naar regelingen niet meer juist weergegeven. Zo constateerden we in de financiële tabel van 15 mei 2006 die wij van het Regiebureau POP hebben ontvangen, dat in bijna alle gevallen het bedrag van de EU-bijdrage op maatregelniveau niet gelijk is aan de optelling van de onderliggende regelingen (die in dezelfde tabel staan).

In tabel 4.1 wordt een beeld geschetst van de verschuivingen per prioritair doel, door een aantal van de goedgekeurde begrotingen (via EU-beschikkingen) naast elkaar te zetten.

Tabel 4.1 Overzicht van een deel van de goedgekeurde begrotingen van de overheid (EU + nationaal) van POP1 in de periode 2000-2006 (in mln. euro)					
Overheidsuitgaven	Datum EU-beschikking				
Prioritaire doelen	28-9-2000	13-2-2004	15-5-2006	19-6-2006	% verandering begroting juni 2006 t.o.v. september 2000
Duurzame landbouw	312,8	357,8	367,9	367,1	+17
Natuur en landschap	368,7	364,8	364,8	310,3	-16
Waterbeheer	107,9	114,0	114,0	194,9	+80
Diversificatie	32,4	11,4	11,4	33,3	+1
Recreatie en toerisme	32,7	56,8	26,9	42,4	+30
Leefbaarheid	62,3	75,8	56,8	86,3	+39
Andere acties a)	140,6	9,8	9,8	8,2	-94
Niet toegedeeld	-		12		
totaal POP1	1.057,4	951,6	963,5	1.042,6	-1
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: Algemene financiële tabel POP Nederland , meerdere versies.					

In de begroting van 13 februari 2004 is rekening gehouden met de uitputtingscijfers over de periode 2000-2002. Voor de resterende jaren is de oorspronkelijke begroting zodanig aangepast, dat zo goed mogelijk gestreefd kon worden om de realisatie eind 2006 op het niveau van de startbegroting te krijgen. Wat opvalt is dat de aanpassing van de post 'Andere acties' (er zijn uiteindelijk geen verplichtingen uit vroegere begeleidende maatregelen met POP1-geld betaald) toen al niet heeft geleid tot hogere begrotingen voor een of meerdere prioritaire doelen. Pas in de begroting van juni 2006 zijn grote verschuivingen te constateren en is het totaal begrote bedrag bijna weer op het niveau van de startbegroting van 28 september 2000.

De begrotingen zijn absoluut gezien het meest opgeschoven naar de prioritaire doelen Waterbeheer en 'duurzame landbouw'. Relatief gezien hebben ook de prioritaire doelen 'recreatie en toerisme' en 'leefbaarheid' sterk geprofiteerd van de ruimte die ontstond door minder te begroten voor 'Andere acties' en het prioritaire doel 'natuur en landschap'.

In het vervolg van deze paragraaf zijn de begrote bedragen gebaseerd op de tabellen uit hoofdstuk 7 van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland van 28 september 2000 (startbegroting).

Verloop uitgaven

Het verloop van de uitgaven is bekeken aan de hand van de beschikbare uitputtingsgegevens over de EU-boekjaren 2000 tot en met 2006. Deze gegevens zijn aangeleverd door het Regiebureau POP. In de gepresenteerde financiële voortgangstabellen zijn de gerealiseerde uitgaven (bron: de laatste door de EU goedgekeurde financiële tabel POP Nederland van 26 oktober 2006; de 'eindtabel') afgezet tegen de begrote uitgaven (bron: door EU goedgekeurde financiële tabel in POP Nederland van 28 september 2000). De analyse betreft de begrote uitgaven van de nationale en EU-budgetten over de gehele programmaperiode.

Opmerking: het was lastig de financiële cijfers van meerdere bronnen aan elkaar te koppelen. De cijfers die de betaalorganen DR en DLG beschikbaar stelden, bleken niet volledig overeen te komen met de cijfers uit de financiële tabel die het Regiebureau POP aan de Europese Commissie heeft gestuurd. De cijfers van DLG en DR zijn de cijfers die ook door het ministerie van LNV in kader van de WOB¹ op internet publiceert. Dit kan te maken hebben met dat bijvoorbeeld projecten in een later stadium alsnog zijn afgekeurd. De verschillen tussen de cijfers van de betaalorganen en het Regiebureau POP waren relatief groot voor de regelingen SGB waterbeheer en SGB milieu, Provinciaal Programma Q, SAN en SN.

4.2.2 Financiële kaders

De financiering

Het POP1 werd gefinancierd met EU-bijdragen, nationale overheidsmiddelen en particuliere bijdragen. De EU-bijdrage werd gefinancierd uit de Afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL). De nationale bijdrage kwam voor de rijksregelingen rechtstreeks uit de rijksbegroting. De Provincies hadden uit eigen financiële middelen de Provinciale Programma's in hun begroting opgenomen. Daarnaast droegen ook andere overheden, zoals Gemeenten en Waterschappen, bij aan specifieke projecten die met POP1-gelden gefinancierd werden. Bij particuliere bijdragen gaat het altijd om projecten waarbij een percentage van de kosten subsidiabel is. Het niet-subsidiabele deel is dan de bijdrage van de particuliere sector aan POP1-projecten. De EU-bijdragen per jaar stonden vast en in de financiële begroting moesten de nationale overheden voldoende financiering garanderen. Wanneer onvoldoende nationale middelen beschikbaar waren, werd het EU-budget gekort. De nationale overheden hebben altijd voor voldoende financiële middelen gezorgd, waardoor Nederland nooit werd gekort.

Cofinanciering door de EU

Voor de maatregelen die binnen het POP1 vallen, nam de EU een bepaald deel voor haar rekening, de zogenoemde cofinanciering. De cofinanciering viel onder de afdeling Garantie van het EOGFL en liep via de begroting van het ministerie van LNV. Het cofinancieringsdeel is in de Kaderverordening bepaald op 'maximaal 50% van de totale subsidiabele kosten en in de regel minimaal 25% van de subsidiabele overheidsuitgaven (zie bladzijde L160/97, Verordening (EG) Nr. 1257/1999).

Voor de rijksregelingen zijn er per regeling verschillende cofinancieringspercentages. Voor de Provinciale Programma's was in eerste instantie een cofinancieringspercentage van standaard 50% van toepassing. Dit uniforme percentage was door de Provincies, in overleg met de betaalorganen (DR en DLG), gekozen omwille van efficiëntieoverwegingen. Uiteindelijk gold 50% van de subsidiabele uitgaven van overheden of organisaties met een publieke activiteit. Volgens artikel 29 van Verordening 1260/1999 gold een communautaire bijdrage voor investeringen in ondernemingen van maximaal 15% van de totale subsidiabele kosten. Voor investeringen in infrastructuur was dit percentage 35%.

Participatie particuliere sector

De cofinanciering door de EU was van toepassing op zowel voor door de overheid gefinancierde projecten als voor particulier gefinancierde projecten. In de financiële tabellen staat het niet-subsidiabele deel van een particu-

¹ Wet Openbaarheid Bestuur.

lier project als particuliere sector weergegeven. Van de totale uitgaven van 1.043 miljoen euro was 366 miljoen euro, ofwel 35%, afkomstig van particuliere partijen. Particuliere partijen leverden hiermee een belangrijke financiële bijdrage aan POP1. In de begroting voor POP1 waren de particuliere bijdragen niet expliciet begroot, ondanks dat men bij bepaalde regelingen er wel vanuit ging dat een deel van de particuliere uitgaven subsidiabel waren. Hiermee waren de particuliere uitgaven ook begrootbaar.

Financiële tabel POP1

In POP1 was per maatregel en per POP1-doel een begroting opgesteld, waarbij werd aangegeven hoeveel geld in de periode 2000-2006 in POP1 zou worden ingezet. Het ging daarbij om de te verwachten uitgaven (kasraming). Deze bestonden zowel uit uitgaven op nieuwe instrumenten als uit uitgaven op eerder gestarte acties; dat wil zeggen regelingen van voor het jaar 2000, de zogenoemde uitfinancieringsregelingen. De publieke middelen die voor het POP1 waren gereserveerd voor de programmaperiode zijn verdeeld over de zeven programmajaren, waarbij een onderscheid was gemaakt naar totale overheidsbijdragen (EU-, rijks-, provinciale en overige overheidsmiddelen samen) en EU-bijdragen. De financiële tabellen waren ingedeeld naar de zes prioritaire doelen, en vervolgens naar maatregelen. De maatregelen waren weer ingedeeld naar regelingen (rijksregelingen en Provinciale Programma's).

Financiële sturing

De financiële sturing van POP1 bestond uit de volgende elementen:

- 1) De beschikbare hoeveelheid geld is vooraf vastgesteld. Door de vaste koppeling met nationale financiering is bij goed programmabeheer de uiteindelijke realisatie in 2006 gelijk aan de laatste begroting. Verschillen tussen de oorspronkelijke begroting en de uiteindelijke realisatie zijn een gevolg van modulaties (in 2006), extra bijdragen (ook in 2006). Sturing is hier:
 - méér realiseren met het beschikbare geld. Voor een deel kan dit een gevolg zijn van goed beheer en uitvoering van het programma. Voor een ander deel spelen hier autonome ontwikkelingen (bijvoorbeeld loon- en prijsstijgingen) een rol.
- 2) De totaal beschikbare hoeveelheid geld is vooraf verdeeld over de verschillende maatregelen. Deze verdeling is weergegeven in de "Algemene financiële tabel". Voor verschuivingen tussen de maatregelen is instemming van de Europese Commissie nodig. Dit kan bij kleine wijzigingen door een notificatie of bij grotere aanpassingen door een wijzigingsvoorstel. Uitgaven op grond van die wijzigingen mogen pas gedaan worden na instemming daarmee van de Europese Commissie. Als deze regel niet goed gevolgd wordt, kunnen kortingen toegepast worden. Sturing is hier:
 - optimale verdeling van de middelen over de maatregelen. Zorgen voor besteding van het volledige budget door geld (tijdig) over te hevelen van minder goed benutte maatregelen naar populaire of succesvolle maatregelen.Elk jaar werd de financiële tabel geactualiseerd en waar nodig aangepast. Tevens werden daarin de door de Europese Commissie goedgekeurde wijzigingsvoorstellen verwerkt.
- 3) De voor het programma beschikbare hoeveelheid geld is vooraf verdeeld in min of meer gelijke jaarlijkse delen: jaarschijven. Ook deze verdeling is in de financiële tabel opgenomen. Het geld van elke jaarschijf moet in het betreffende jaar zijn uitgegeven: de 'n+0'-regel. Overschrijdingen hiervan zijn niet mogelijk. Onderschrijding in een bepaald jaar betekent dat de lidstaat dat deel van het budget kwijt is. Bij onderschrijding met meer dan 20% wordt bovendien een boete opgelegd. Dit komt dus uiteindelijk in mindering op het totale programmabudget. Enig soulaas hierin bood het voorschot dat aan het begin van het programma is uitgekeerd. Hiermee is de onderbesteding in het eerste deel van het programma opgevangen. Sturing is hier:
 - het goed benutten van de jaarschijven door tijdig declareren en
 - tijdig verschuiven van budget naar goed lopende maatregelen.De 'n+0'-regel betekende dat de projecten 'klaar moesten liggen' op het moment dat ze werden goedgekeurd. In de mid-term evaluatie werd aangegeven dat de 'n+0'-regel door programmamanagers als een van de belangrijkste belemmeringen werd ervaren en dat het een belangrijke oorzaak was van onderuitputting.

Na aanpassingen in het programma in 2003 is binnen POP1 beter geanticipeerd op 'n+0'-regel, waardoor er geen sprake meer is geweest van onderuitputting.

Kenmerkend voor de financiële sturing van het POP1 is dat het budget (behalve tussentijdse toevoegingen) de vaste factor is en dat de materiële prestaties variabel zijn. Dit in tegenstelling tot 'normale' projecten.

Planning & Control cyclus

In 2001 kwam naar voren dat de betrokken partijen (Rijk, Provincies, betaalorganen) bij het POP1 behoefte hadden aan goede en tijdige informatie over de uitputting binnen het POP1-boekjaar, zodat indien nodig bijsturing mogelijk was. Hiervoor werd in 2002 een planning & controle-agenda opgesteld met afspraken over de data voor het aanleveren van voortgangsrapportages (bron: voortgangsrapportage 2002). Volgens de voortgangsrapportage 2004 blijkt het een waardevol instrument om tijdig bij te sturen op benutting van de budgetten.

Niet altijd volledige budget begroot

In eerste instantie was het volledige budget voor de EU-bijdrage (417 miljoen euro) begroot. Dit had tot gevolg dat de begroting gekoppeld was aan de maatregelen en de regelingen. Dit werd binnen de marges van de Kaderverordening verruimd. In een latere fase van POP1 werd binnen de marges van de Kaderverordening besloten om het nationale middelenbeslag voor de maatregelen iets kleiner te maken dan wat nationaal beschikbaar is. Een voorbeeld is de financiële tabel in POP Nederland, 15 mei 2006. Ongeveer 12 miljoen euro is hier niet toegedeeld aan maatregelen, zodat enige flexibiliteit tussen maatregelen werd behouden. In totaal was in die begroting ongeveer 6% van de gebudgetteerde EU-bijdrage niet begroot.

Voorschot 2000

Nederland had in 2000 de toestemming gekregen om 6,8 miljoen euro van de EU-bijdrage als voorschot op de balans te nemen. In 2005 en 2006 waren deze voorschotten weer gebruikt om overuitputting tegen te gaan. Hierdoor konden in deze jaren meer projecten worden uitgevoerd.

Modulatie en extra bijdrage

Bij beschikking C (2006) 1542, d.d. 12 april 2006 is aan Nederland voor 2006 een POP1-budget van 71,1 miljoen euro toegekend. Met deze extra financiën is de eertijds in Berlijn afgesproken enveloppe voor Nederland van 417 miljoen euro verhoogd naar 421,1 miljoen euro.

Het Europese landbouwbeleid bestaat uit een eerste pijler (inkomensondersteuning) en een tweede pijler (plattelandsbeleid). Modulatie is een overheveling van gelden van de eerste pijler naar de tweede pijler. Door de aan Nederland beschikbaar gestelde modulatiegelden kwam in 2006 14 miljoen euro extra aan EU-bijdrage beschikbaar voor POP1. Hiermee kwam het totale EU-budget voor de periode 2000-2006 uit op 435,1 miljoen euro. Nederland heeft de financiële POP-tabel naar aanleiding van deze budgetophoging aangepast. Hierbij is tevens de budgetverdeling over de maatregelen aangepast aan de prognoses van dit moment. In de tabel zijn de plafonds voor de maatregelen a, c, f, n, o, p, q en s verhoogd. Voor deze maatregelen bestond bij aanvragers veel belangstelling. Het budget voor maatregel k werd iets verlaagd.

4.2.3 Financiële resultaten op hoofdlijnen

In deze paragraaf wordt de financiële resultaten op programmaniveau beoordeeld. Er wordt gekeken naar de voortgang in relatie tot de gehele programmaperiode en de voortgang op jaarbasis. In tabel 4.2 staan de begroting en realisatie van POP1. In de analyses wordt een onderscheid gemaakt tussen vier categorieën. Onder EU wordt de EU-bijdrage verstaan, onder NL de bijdrage van de nationale overheden (zoals Rijksoverheid, Provincies, Gemeentes en Waterschappen). Totaal overheid is de EU-bijdrage en de nationale bijdrage opgeteld. Particulier is de bijdrage van niet-overheden. Deze categorie was in de begroting niet opgenomen zodat de mate van uitputting niet kan worden gegeven.

Tabel 4.2 Overzicht begrote uitgaven en realisatie POP1, periode 2000-2006 (in mln. euro)				
	2000			
POP1 Uitgaven	EU	NL	Totaal overheid	Particuliere sector
Begroot a)	417,0	640,4	1.057,4	-
Realisatie	435,1	607,4	1.042,5	365,8
Uitputting a)	104%	95%	99%	-
a) Niet het volledige budget is begroot. Dit betreft de modulatiegelden (14 miljoen euro) en extra bijdrage (4,1 miljoen euro). Bron: Financiële tabellen POP Nederland, begroting van 28 september 2000 voor periode 2000-2006 en realisatie van 12 oktober 2006 voor periode 2000-2006.				

Begrote en gedane uitgaven over totale programmaperiode

Oorspronkelijk was een EU-bijdrage van 417 miljoen euro beschikbaar. In 2006 kwam daar nog eens 14 miljoen euro aan modulatiegelden bij. Hierdoor was het totaal beschikbare EU-bijdrage 431 miljoen euro. Bij de definitieve toewijzing van de budgetten heeft de Europese Commissie nog een extra budget van 4,1 miljoen euro toegekend, waardoor het totale beschikbare budget, inclusief modulatiegelden, op 435,1 miljoen euro uitkwam (bron: Voortgangsrapportage 2006).

In tabel 4.2 lijkt er sprake van een overschrijding van het EU-budget. Dit komt omdat de in 2006 ontvangen modulatiegelden en de extra bijdrage niet vooraf in de begroting (van 2000) zijn meegenomen.

Het aandeel van de Nederlandse uitgaven in de totale overheidsuitgaven is hoger uitgevallen dan begroot. Dit betekent dat er meer op instrumenten met een lager cofinancieringpercentage is ingezet.

Analyse financiële voortgang van jaar tot jaar (2000-2006)

Tabel 4.3 geeft een overzicht van de financiële voortgang voor de afzonderlijke programmajaren. Hierbij is een vergelijking gemaakt tussen de goedgekeurde (start)begroting van 28 september 2000 en de uiteindelijke realisatie (financiële tabel POP1 van 6 oktober 2006).

Tabel 4.3 Overzicht begrote uitgaven en realisatie POP1, naar jaar (in mln. euro)					
		EU	NL	Totaal overheid	Particuliere sector
2000	Begroot	55,6	68,3	123,9	-
	Realisatie	59,8	58,8	118,6	24,2
	Uitputting	108%	86%	96%	-
2001	Begroot	57,0	86,1	143,1	-
	Realisatie	54,8	68,5	123,3	31,0
	Uitputting	96%	80%	86%	-
2002	Begroot	58,2	84,9	143,1	-
	Realisatie	48,9	61,0	109,9	52,6
	Uitputting	84%	72%	77%	-
2003	Begroot	59,5	97,2	156,7	-
	Realisatie	69,4	95,2	164,6	45,1
	Uitputting	117%	98%	105%	-
2004	Begroot	60,1	100,4	160,5	-
	Realisatie	67,6	94,4	162,0	48,3
	Uitputting	113%	94%	101%	-
2005	Begroot	62,2	101,2	163,4	-
	Realisatie	63,3	121,3	184,6	52,9
	Uitputting	102%	120%	113%	-
2006	Begroot	63,6	101,9	165,5	-
	Realisatie	71,1	108,4	179,5	111,8
	Uitputting	112%	106%	109%	-

Tabel 4.3 Overzicht begrote uitgaven en realisatie POP1, naar jaar (in mln. euro) (vervolg)					
		<i>EU</i>	<i>NL</i>	<i>Totaal overheid</i>	<i>Particuliere sector</i>
Totaal	Begroot	417,0	640,4	1.057,4	-
	Realisatie	435,1	607,4	1.042,6	365,8
	Uitputting	104%	95%	99%	-
Bron: Financiële tabellen POP Nederland, begroting van 28 september 2000 voor periode 2000-2006 en realisatie van 12 oktober 2006 voor periode 2000-2006.					

De eerste jaren van het POP1 (2000 t/m 2002) was er sprake van een duidelijke onderuitputting (zie voor een verklaring de mid-term evaluatie (Ecorys, 2003)). Naar aanleiding hiervan, en vooral de forse onderuitputting in 2002, heeft het Regiebureau POP in 2003 een analyse gemaakt van de oorzaken van de uitputting en een aantal maatregelen voorgesteld om onderuitputting tegen te gaan. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de 'generieke rijksregelingen', de 'gebiedsgerichte' rijksregelingen en de Provinciale Programma's.

De belangrijkste factoren die door het Regiebureau POP werden genoemd staan hieronder vermeld (bron voortgangsrapportage 2003).

- a. Generieke rijksregelingen (met name gericht op agrariërs, regelingen vallend onder maatregelen a, e, f, h, t):
 - het ging vaak om projectsubsidies voor meerjarige projecten, die vaak niet geheel volgens de oorspronkelijke planning verlopen;
 - het ging deels om betalingen van in het verleden aangegane verplichtingen, waarvan het op voorhand moeilijk was in te schatten op welk moment betalingsverzoeken zouden worden ingediend;
 - tegen de oorspronkelijke verwachting in kwamen contracten met agrarische natuurverenigingen in het kader van de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (maatregel f) niet voor POP1-subsidie in aanmerking;
 - goedkeuringen voor nieuwe regelingen bleven uit, bijvoorbeeld voor de biologische varkenshouderij.
- b. Gebiedsgerichte rijksregelingen (voornamelijk regelingen op gebied van landinrichting, vallend onder art. 33 van de EU-Kaderverordening, maatregelen k, r, s, t, q en h):
 - de planning van landinrichtingsprojecten waren te optimistisch ingeschat;
 - projecten als gevolg van wetgeving waren vertraagd (bijvoorbeeld flora- en faunawet);
 - projectkosten die lager uitvielen dan oorspronkelijk begroot;
 - door opstartproblemen was er onduidelijkheid over budgetten en door het uitblijven van goedkeuring voor het onderdeel milieu kon er nog geen uitputting gerealiseerd worden op de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB).
- c. Provinciale Programma's:
 - de uitvoeringsrijpheid van projecten was te optimistisch ingeschat en door het meerjarig karakter was het moeilijk de kasuitgaven te ramen.

In het voorjaar van 2003 stemde het Comité van Toezicht in met de volgende acties om onderuitputting te voorkomen (bron: voortgangsrapportage 2003). De belangrijkste acties hierbinnen waren:

- overprogrammeren: bij de Provinciale Programma's werd een ruime mate van overprogrammering toegepast, zodat ook bij uitval en vertraging van projecten minimaal volledige uitputting van het budget werd gewaarborgd;
- budget werd van Rijk naar Provincie overgeheveld: naar aanleiding van dreigende onderuitputting op de rijksregelingen en een overmaat aan geschikte projecten bij de Provincies;
- flexibel programmeren: bij de programmering van projecten werd de verdeling van budgetten over de letters, zoals opgenomen in de door Brussel goedgekeurde financiële tabel, min of meer losgelaten, binnen de kaders die de EU toestond. Dit bood de mogelijkheid om betalingen naar voren te halen (bij dreigende onderuitputting) of juist uit te stellen (bij dreigende overuitputting).

De acties hadden duidelijk effect. Vanaf 2003 is er geen onderuitputting meer op programmaniveau geweest. Dit komt mede doordat in de begrotingen na de mid-term de begroting voor de jaren 2000, 2001 en

2002 zijn gelijkgesteld aan de realisatie en dus de begroting voor de overige jaren omhoog kon worden bijgesteld.

Hieronder volgt per begrotingsjaar een korte beschrijving. Voor de jaren 2000, 2001 en 2002 wordt verwezen naar de mid-term evaluatie.

- *Het begrotingsjaar 2003*

Dit was het eerste jaar waarin meer aan overheidsmiddelen is uitgegeven dan was begroot: bijna 8 miljoen euro. De overuitputting betrof de EU-bijdrage. De nationale middelen bleven iets achter bij de begroting. Er is blijkbaar veel ingezet op maatregelen waarin relatief een groter deel van de subsidie werd gefinancierd door de EU. De particuliere financiering lag iets onder het gemiddelde jaarniveau gedurende de gehele POP1-periode.

- *Het begrotingsjaar 2004*

Dit jaar kenmerkte zich als een jaar waarin de benutting overeen kwam met de begroting. Maar weer met relatief meer EU-middelen dan begroot, en minder nationale overheidsmiddelen. De financiering door particulieren lag met 48 miljoen euro iets beneden het jaargemiddelde over de gehele POP1-periode.

- *Het begrotingsjaar 2005*

In 2005 liep de overuitputting van de overheidsuitgaven op naar ruim 21 miljoen euro (13%). Dit werd veroorzaakt door de nationale overheden. De EU-bijdrage was ongeveer in lijn met de begroting. Dit betekent dat in 2005 meer projecten zijn uitgevoerd met een laag cofinancieringspercentage. In 2005 werden voorschotten van EU-bijdrages uit 2000 benut. Dit ging om 6,1 miljoen euro.

- *Het begrotingsjaar 2006*

In 2006 kwam er 14 miljoen euro aan modulatiegelden beschikbaar. Daarnaast nog eens 4,1 miljoen euro die de Europese Commissie extra bij de definitieve toewijzing aan Nederland heeft toegewezen. Bovendien vond een verrekening plaats van 1,1 miljoen euro aan voorschotten uit 2000. De particuliere bijdrage in 2006 was met 112 miljoen euro ruim tweemaal zo hoog als in de voorgaande jaren. Ook werd iets meer gebruikgemaakt van Europese en nationale overheidsbijdragen. Hier speelt mee dat in de financieringssysteem van het POP1 de uiteindelijke realisatie overeen moet komen met de laatste goedgekeurde begroting. Deze laatste bevatte een totale overheidsbijdrage van bijna 1.043 miljoen euro (zie tabel 4.1). Op basis van de startbegroting in 2000 is aan het eind van POP1 99% van de begroting gerealiseerd.

4.2.4 Financiële resultaten EU-hoofdstukken en maatregelen

EU-hoofdstuk I: Investerings in landbouwbedrijven

EU-hoofdstuk I bestond uit maatregel a, opgebouwd uit de rijksregelingen RSG, SIMC en SJA en Provinciaal Programma A. De SIMC is echter nooit van de grond gekomen en binnen deze regeling is dan ook geen project uitgevoerd.

De overheidsuitgaven binnen EU-hoofdstuk I zijn over de gehele programmaperiode 58% lager uitgevallen dan begroot (tabel 4.4). Dit werd grotendeels veroorzaakt door lagere uitgaven uit de nationale bijdrage, want de EU-bijdrage had een uitputting van 65%. Tegenover de lage nationale bijdrage stond een hoge bijdrage van de particuliere sector. Ongeveer 75% van de uitgaven zijn particuliere uitgaven; 25% van de kosten waren dus subsidiabel.

Tabel 4.4	Financieel resultaat EU-hoofdstuk I (in mln. euro)			
	<i>2000-2006</i>			
<i>Uitgaven</i>	<i>EU</i>	<i>NL</i>	<i>Totaal overheid</i>	<i>Particuliere sector</i>
Begroot a	16,1	48,3	64,3	-
Realisatie a	10,4	16,3	26,7	78,1
Voorschot a	-	-	-	-
Uitputting a	65%	34%	42%	-
Bron: Financiële tabellen POP Nederland, begroting van 28 september 2000 voor periode 2000-2006 en realisatie van 12 oktober 2006 voor periode 2000-2006.				

De SJA is pas in 2005 aan het POP1-programma toegevoegd en was niet begroot. De RSG en Provinciaal Programma A zijn ten opzichte van de oorspronkelijke begroting met respectievelijk 48% en 3% sterk onderbe-
nut. De hoge particuliere bijdrage komt vooral door de SJA. In 2005 was 0,3 miljoen euro voorschot gebruikt
voor maatregel a. Dit voorschot was in 2000 gereserveerd.

EU-hoofdstuk II: Vestiging van jonge landbouwers
Nederland heeft hier geen gebruik van gemaakt.

EU-hoofdstuk III: Opleiding
EU-hoofdstuk III bestond uit maatregel c (alleen uit Provinciaal Programma C). Voor de gehele programmaperio-
de was sprake van een sterke overuitputting (tabel 4.5). De overheiduitgaven bedroegen ruim 10 miljoen euro
meer dan begroot. Met name in de periode 2003-2006 is veel POP1-geld naar opleiding gegaan. Binnen maat-
regel c waren geen particuliere uitgaven.

Tabel 4.5	Financieel resultaat EU-hoofdstuk III (in mln. euro)			
	<i>2000-2006</i>			
<i>Uitgaven</i>	<i>EU</i>	<i>NL</i>	<i>Totaal overheid</i>	<i>Particulier</i>
Begroot c	2,2	2,1	4,3	-
Realisatie c	7,1	7,9	15,0	-
Voorschot	0,0	-	-	-
Uitputting	323%	376%	349%	-
Bron: Financiële tabellen POP Nederland, begroting van 28 september 2000 voor periode 2000-2006 en realisatie van 12 oktober 2006 voor periode 2000-2006.				

EU-hoofdstuk IV: Vervroegde uittreding
Nederland heeft hier geen gebruik van gemaakt.

EU-hoofdstuk V: Probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied
EU-hoofdstuk V omvatte maatregel e, die alleen uit de rijksregeling SAN (passief beheer) bestond. Het geplande
budget voor dit EU-hoofdstuk is voor 91% benut (tabel 4.6). Binnen EU-hoofdstuk V zijn bijna alle uitgaven in de
periode 2003-2006 gedaan. De feitelijke uitgaven namen daarbij jaarlijks toe.

Tabel 4.6	Financieel resultaat EU-hoofdstuk V (in mln. euro)			
	<i>2000-2006</i>			
<i>Uitgaven</i>	<i>EU</i>	<i>NL</i>	<i>Totaal overheid</i>	<i>Particuliere sector</i>
Begroot e	2,5	7,3	9,8	-
Realisatie e	2,0	6,9	8,9	-
Voorschot e	0,0	-	-	-
Uitputting	80%	95%	91%	-
Bron: Algemene financiële tabel POP Nederland van 28 september 2000 en Uitputting POP 2000-2006.				

EU-hoofdstuk VI: Milieumaatregelen in de landbouw

EU-hoofdstuk VI bestond uit maatregel f. Maatregel f bestond uit de volgende regelingen: RSBP, SAN (onderdelen beheer, landschap en Groene Hart en Waterland) en de uitfinancieringsregelingen DEMO (oud), RSBP (oud), SZL en RBON. Aan het eind van POP1 is bijna tweemaal zoveel door overheden uitgegeven dan vooraf was begroot.

Tabel 4.7		Financieel resultaat EU-hoofdstuk VI (in mln. euro)			
		2000-2006			
<i>Uitgaven</i>		<i>EU</i>	<i>NL</i>	<i>Totaal overheid</i>	<i>Particuliere sector</i>
Begroot f		44,8	44,8	89,6	-
Realisatie f		81,2	96,0	177,2	18,7
Voorschot f		0,0	-	-	-
Uitputting		181%	214%	198%	-
Bron: Financiële tabellen POP Nederland, begroting van 28 september 2000 voor periode 2000-2006 en realisatie van 12 oktober 2006 voor periode 2000-2006.					

EU-hoofdstuk VII: Verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten

EU-hoofdstuk VII bestond uit maatregelen g en z. Oorspronkelijk bestond maatregel g uit de rijksregeling SIMC en het Provinciaal Programma G. De SIMC is nooit van start gegaan. Maatregel z bestond uit de rijksregeling 'Regeling biologische landbouw'. Deze regeling stond alleen in 2006 open en was niet in de begroting opgenomen. Dit EU-hoofdstuk is met een uitputting van 29% niet goed benut (tabel 4.8). In totaliteit is 1,6 miljoen euro aan overheidsgeld besteed. Dit bedrag is vooral in 2006 uitgekeerd. Wel heeft dit hoofdstuk een hoog multipliereffect opgeleverd voor particuliere financiering. Bijna 80% van de totale uitgaven betrof niet-overheidsgelden.

Tabel 4.8		Financieel resultaat EU-hoofdstuk VII (in mln. euro)			
		2000-2006			
<i>Uitgaven</i>		<i>EU</i>	<i>NL</i>	<i>Totaal overheid</i>	<i>Particuliere sector</i>
Begroot EU-VII		0,8	4,8	5,6	-
Begroot g		0,8	4,8	5,6	-
Begroot z		-	-	-	-
Realisatie EU-VII		0,8	0,8	1,6	6,0
Realisatie g		0,4	0,4	0,8	1,3
Realisatie z		0,4	0,4	0,8	4,7
Voorschot		-	-	-	-
Uitputting EU-VII		100%	17%	29%	-
Uitputting g		50%	8%	14%	-
Uitputting z		-	-	-	-
Bron: Financiële tabellen POP Nederland, begroting van 28 september 2000 voor periode 2000-2006 en realisatie van 12 oktober 2006 voor periode 2000-2006.					

EU-hoofdstuk VIII: Bosbouw

EU-hoofdstuk VIII bestond uit de maatregelen h en i. Onder maatregel h vielen de rijksregelingen SAN (onderdeel tijdelijk bos), SN (onderdeel blijvend bos), SBL en LIW (onderdeel bosaanleg, vanaf 2001). Maatregel i bestond uit de rijksregelingen LIW (onderdeel bosaanleg, vanaf 2001 ondergebracht onder h) en SIMC en Provinciaal Programma I. Alleen het Provinciaal Programma I is in heel beperkte mate gebruikt, de rest is onbenut gebleven.

Welbeschouwd is maatregel i dan ook niet van de grond gekomen (tabel 4.9). Maatregel h werd veel beter benut. Er is meer dan tweemaal het begrote bedrag uitgegeven.

Binnen maatregel h is de SAN (onderdeel tijdelijk bos) niet gebruikt en de LIW (onderdeel bosaanleg) nage-noeg niet van de grond gekomen.

Al met al is er sprake van een aanzienlijke onderuitputting van EU-hoofdstuk VIII. Nog geen 40% van het be-grote bedrag is ook daadwerkelijk besteed.

Tabel 4.9 Financieel resultaat EU-hoofdstuk VIII (in mln. euro)				
	2000-2006			
<i>Uitgaven</i>	<i>EU</i>	<i>NL</i>	<i>Totaal overheid</i>	<i>Particuliere sector</i>
Begroot EU-VIII	16,2	48,8	65,0	-
Begroot h	2,6	7,9	10,5	-
Begroot i	13,6	40,9	54,5	-
Realisatie EU-VIII	9,2	15,2	24,4	21,4
Realisatie h	8,9	14,9	23,8	21,2
Realisatie i	0,3	0,3	0,5	0,2
Voorschot h	-0,0	-	-	-
Voorschot i	-0,0	-	-	-
Uitputting EU-VIII	57%	31%	38%	-
Uitputting h	342%	189%	227%	-
Uitputting i	2%	1%	1%	-
Bron: Financiële tabellen POP Nederland, begroting van 28 september 2000 voor periode 2000-2006 en realisatie van 12 oktober 2006 voor periode 2000-2006.				

EU-hoofdstuk IX: Bevorderen van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelandsgebieden

In de begroting van POP1 was twee derde van de EU-bijdrage begroot voor EU-hoofdstuk IX, waarmee gelijk duidelijk is hoe belangrijk dit hoofdstuk was binnen POP1. Voor de totale programmaperiode was de uitputting 118%, ofwel de feitelijke overheidsuitgaven waren ruim 120 miljoen euro hoger dan begroot. De EU-bijdrage was 61,2 miljoen euro hoger dan begroot. De interesse voor dit hoofdstuk was vooraf te laag geschat. Een andere oorzaak is de populariteit van een aantal maatregelen onder dit hoofdstuk.

EU-hoofdstuk IX bestond uit de maatregelen k tot en met t. Elke maatregel is daarnaast gekoppeld aan een eigen Provinciaal Programma, met een identieke letter. Provinciaal Programma M is bijvoorbeeld gekoppeld aan maatregel m. Daarnaast bevatten zes maatregelen ook nog rijksregelingen. Maatregel k bevatte de rijksregelingen VS, RBB, RPTO en LIW (onderdeel kavelaanvaarding). Onder maatregel p viel de SGB (onderdeel diversificatie). Maatregel q had de GeBeVe, SGB (onderdeel waterbeheer) en LIW (onderdeel waterbeheersing). Onder maatregel r viel LIW (onderdeel ontsluiting), onder maatregel s de LIW (onderdeel inrichting recreatie) en maatregel t ten slotte, had LIW (onderdeel milieumaatregelen en inrichting reservaten en natuurgebied) en SN (onderdeel EGM natuur en inrichting natuur).

Tabel 4.10 Financieel resultaat EU-hoofdstuk IX (in mln. euro)				
	2000-2006			
<i>Uitgaven</i>	<i>EU</i>	<i>NL</i>	<i>Totaal overheid</i>	<i>Particuliere sector</i>
Begroting EU-IX	258,1	402,3	660,4	-
Begroting k	93,6	120,3	213,9	-
Begroting m	3,9	3,8	7,7	-
Begroting n	5,5	5,5	11,0	-
Begroting o	15,0	14,9	29,9	-
Begroting p	8,1	24,3	32,4	-
Begroting q	41,6	66,3	107,9	-
Begroting r	9,1	18,7	27,8	-
Begroting s	16,7	17,2	33,9	-
Begroting t	73,5	140,1	213,6	-
Realisatie EU-IX	319,3	461,2	780,5	229,3
Realisatie k	96,5	126,6	223,1	54,3
Realisatie m	2,7	3,5	6,2	4,1
Realisatie n	9,4	9,4	18,9	8,1
Realisatie o	28,0	27,4	55,4	23,8
Realisatie p	8,9	24,9	33,8	10,8
Realisatie q	72,5	119,9	192,4	47,9
Realisatie r	9,2	18,1	27,3	5,3
Realisatie s	22,1	32,8	54,9	18,9
Realisatie t	70,0	98,6	168,6	56,2
Voorschot	0,5	-	-	-
Uitputting EU-IX	124%	115%	118%	-
Uitputting k	103%	105%	104%	-
Uitputting m	69%	92%	81%	-
Uitputting n	171%	171%	171%	-
Uitputting o	187%	184%	185%	-
Uitputting p	110%	103%	104%	-
Uitputting q	174%	181%	178%	-
Uitputting r	101%	97%	98%	-
Uitputting s	132%	191%	162%	-
Uitputting t	95%	70%	79%	-
Bron: Financiële tabellen POP Nederland, begroting van 28 september 2000 voor periode 2000-2006 en realisatie van 12 oktober 2006 voor periode 2000-2006.				

De SGB heeft veel opstartproblemen gekend, waaronder de goedkeuring door de Europese Commissie van de POP-milieufiche SGB. De SGB kwam pas in 2004 goed op gang en uiteindelijk waren de overheidsuitgaven alsnog hoger dan aanvankelijke begroot. Door dreigende onderuitputting in periode 2000-2002 is de regeling VS in die periode veel meer ingezet dan begroot. Bij de LIW waren de overheidsuitgaven viermaal zo hoog als de oorspronkelijke begroting. Van de rijksregelingen is vooral de SN (binnen maatregel t) achtergebleven bij de begroting. Het uitputtingspercentage was slechts 21% (zie tabel 4.12).

Meerdere Provinciale Programma's (C, N, O, Q, S en T) hebben geprofiteerd van de acties uit 2003 om onderuitputting te voorkomen. Dat zijn dan ook gelijk de maatregelen met de hoogste uitputting (zie tabel 4.10). De interesse in deze regelingen was blijkbaar veel groter dan bij de begroting werd verwacht. Bij maatregel p is de overuitputting door de regeling SGB gerealiseerd.

Andere acties

In de algemene financiële tabel van POP1 is tevens een post 'Andere acties' opgenomen. Hieronder vallen evaluaties, overgangsmaatregelen, maar vooral een reservering voor verplichtingen van vroegere begeleidende

maatregelen. Er zijn vooral veel overheidsuitgaven (nationaal en EU) gereserveerd voor de RBON oude verplichtingen (68 miljoen euro), SBL (20 miljoen euro) en Regeling Demonstratieprojecten oude verplichtingen (23,6 miljoen euro). Uiteindelijk is er geen POP1-geld uitgegeven aan vroegere begeleidende maatregelen. Ongeveer 7,8 miljoen euro aan overheidsgelden is besteed aan overgangsmaatregelen en bijna 400.00 euro aan evaluaties. In totaal is er aan EU-middelen ruim 62 miljoen euro minder uitgegeven dan begroot (tabel 4.11).

Tabel 4.11 Financieel resultaat 'andere acties' (in mln. euro)				
	2000-2006			
<i>Uitgaven</i>	<i>EU</i>	<i>NL</i>	<i>Totaal overheid</i>	<i>Particuliere sector</i>
Begroot	67,6	73,0	140,6 a)	-
Realisatie	5,9	2,3	8,2	12,4
Voorschot	-	-	-	-
Terugontvangen gelden	-1,3	-	-	-
Uitputting	9%	3%	6%	-
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: Financiële tabellen POP Nederland, begroting van 28 september 2000 voor periode 2000-2006 en realisatie van 12 oktober 2006 voor periode 2000-2006.				

4.2.5 Financiële resultaten rijksregelingen en Provinciale Programma's

Inleiding

In POP1 is het geld uitgezet via 13 rijksregelingen¹ en 13 Provinciale Programma's. De begroting van deze rijksregelingen en Provinciale Programma's is gebaseerd op de financiële tabel POP Nederland van 28 september 2000. Dit betekent dat verschuivingen in de loop der tijd tussen regelingen in deze paragraaf niet zijn meegenomen in de cijfers die een indicatie geven over de mate van uitputting.

Tabel 4.12 Financieel resultaat rijksregelingen (in mln. euro)						
	Periode 2000-2006					
	Realisatie			Totaal overheid (EU+NL)		
	<i>EU</i>	<i>NL</i>	<i>Particuliere sector</i>	<i>Realisatie</i>	<i>Begroot a)</i>	<i>Uitputting</i>
RSG	4,2	12,6	25,3	16,8	35,1	48%
SIMC	-	-	-	-	2,0	0%
RSBP	9,8	9,8	-	19,7	29,2	67%
SAN b)	38,7	43,2	-	81,9	73,9	111%
SN b)	6,3	18,9	0,5	25,2	121,4	21%
LIW b)	32,0	95,9	10,1	127,9	29,8	429%
VS (SBB)	52,7	52,7	-	105,4	58,9	179%
RBB	8,2	24,6	41,1	32,8	47,1	70%
RPTO (PNB)	30,0	29,9	-	59,9	78,5	76%
SGB b)	22,3	66,8	26,4	89,1	86,9	103%
GeBeVe	1,2	3,6	-	4,9	6,4	77%
SJA	4,4	4,4	51,3	8,8	Nb	Nb
SSBP	0,4	0,4	4,7	0,8	Nb	Nb
DEMO	6,0	8,1	4,3	14,1	Nb	Nb
a) Begroting van 28 september 2000. b) De SAN, SN, LIW en SGB komen onder verschillende maatregelen voor. Hierdoor zijn de bedragen bij deze maatregelen niet direct te herleiden tot de bedragen in paragraaf 4.3. Bron: Financiële tabellen POP Nederland, begroting van 28 september 2000 voor periode 2000-2006 en realisatie van 12 oktober 2006 voor periode 2000-2006. nb: niet begroot.						

¹ In het aantal zijn de uitfinancieringsregelingen buiten beschouwing gelaten, idem de onderdelen van de rijksregelingen.

De rijksregelingen

De mate van besteding van de rijksregelingen ten opzichte van de begroting loopt nogal uiteen. De LIW kwam het verst boven het begrote bedrag uit (tabel 4.12). Ten tijde van de mid-term evaluatie zat deze regeling al op 87% van het budget voor 2000-2006, maar vanaf 2003 is de realisatie binnen deze regeling verder versneld om tot een overbesteding van boven de 400% te komen. DLG heeft blijkbaar veel meer LIW-projecten via POP1 uitgevoerd dan dat er vooraf is begroot. Ook is meer geld begroot voor de regeling VS. De VS werd in de eerste jaren van POP1 veelvuldig ingezet om onderuitputting van het programma te voorkomen.

Aan de andere kant waren er rijksregelingen waarbij de realisatie is achtergebleven bij de begroting. Dit geldt vooral voor de RSG en de SN. Ongeveer de helft van het begrote bedrag is benut. De SIMC is niet van de grond gekomen.

Bij een aantal regelingen speelde particuliere financiering een belangrijke rol. Dit betrof met name regelingen die zich richten op investeringen in agrarische bedrijven (RSG en SJA). Ook binnen de RBB en de SGB was de rol van particulieren aanzienlijk.

De Provinciale Programma's

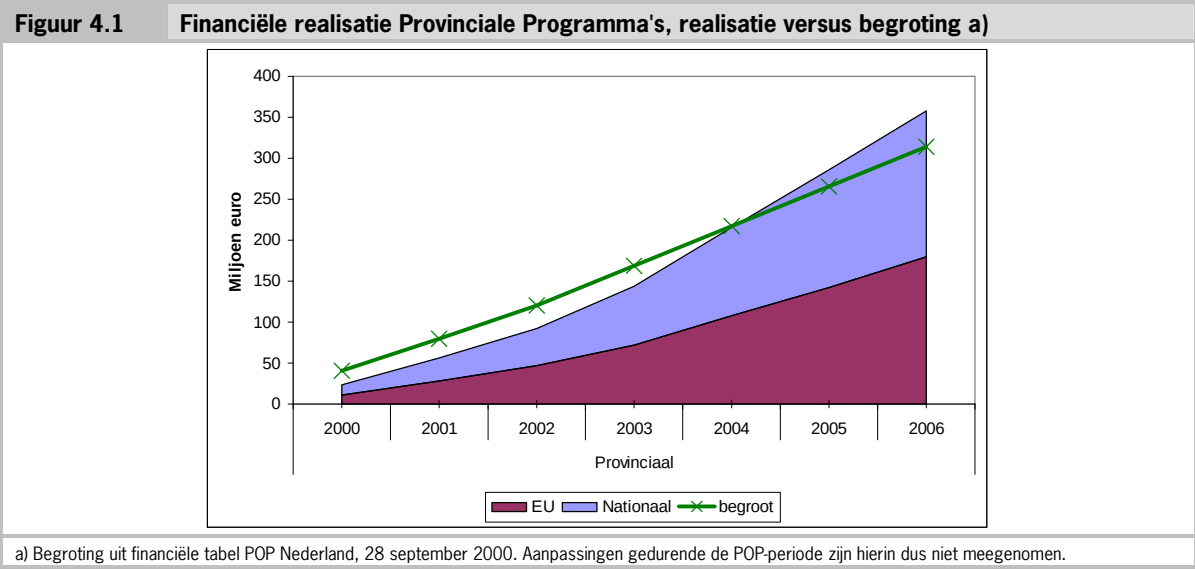
Er waren grote verschillen in de mate van uitputting van de Provinciale Programma's. De Provinciale Programma's A en I zijn beide met een uitputting van 3% nagenoeg niet van de grond gekomen (tabel 4.13). Maar ook de Provinciale Programma's G, K en P hebben met een onderbesteding van 14 tot 27% te maken gehad. Uitgezonderd Provinciaal Programma K, waren het de kleine Provinciale Programma's die slecht zijn benut. Vooral bij Provinciale Programma's G, K en P heeft een relatief groot deel van de realisatie in 2006 plaatsgevonden.

Tabel 4.13 Financieel resultaat Provinciale Programma's (in mln. euro)						
Periode 2000-2006						
	Realisatie			Totaal overheid (EU+NL)		
	EU	NL	Particuliere sector	Realisatie	Begroot	Uitputting
A	0,5	0,5	1,5	1,0	29,2	4%
C	7,5	7,5	-	15,0	4,3	349%
G	0,4	0,4	1,3	0,8	5,6	15%
I	0,3	0,3	0,2	0,5	16,8	3%
K	3,1	3,1	3,1	6,1	22,9	27%
M	3,1	3,1	4,1	6,2	7,7	81%
N	9,4	9,4	8,1	18,9	11,0	172%
O	27,7	27,7	23,8	55,4	29,9	185%
P	2,0	2,0	1,7	4,1	29,4	14%
Q	36,6	36,6	31,4	73,2	58,4	125%
R	6,2	6,2	5,3	12,4	21,3	58%
S	22,0	22,0	18,9	44,0	32,7	135%
T	60,4	60,4	51,9	120,9	80,4	150%
Bron: Financiële tabellen POP Nederland, begroting van 28 september 2000 voor periode 2000-2006 en realisatie van 12 oktober 2006 voor periode 2000-2006.						

De Provinciale Programma's C, N en O laten een duidelijke overuitputting zien, maar ook de Provinciale Programma's Q, S en T zijn sterker benut dan oorspronkelijk begroot. De overuitputting van de meeste Provinciale Programma's heeft te maken met de ingezette acties om uitputting van POP1 te realiseren, zoals het:

- overprogrammeren: bij de Provinciale Programma's is een ruime mate van overprogrammering toegepast om zoveel mogelijk te waarborgen dat ook bij uitval en vertraging van projecten minimaal volledige uitputting van het totale budget wordt bereikt;
- overhevelen van budget van Rijk naar Provincie: naar aanleiding van dreigende onderuitputting op de rijksregelingen en een overmaat aan geschikte projecten bij de Provincies.

Deze acties hebben er mede toe geleid dat vanaf 2003 meer geld naar de Provinciale Programma's is gegaan, waardoor vanaf 2004 geen sprake meer was van onderuitputting (zie figuur 4.1).



4.2.6 Financiële resultaten prioritaire doelen

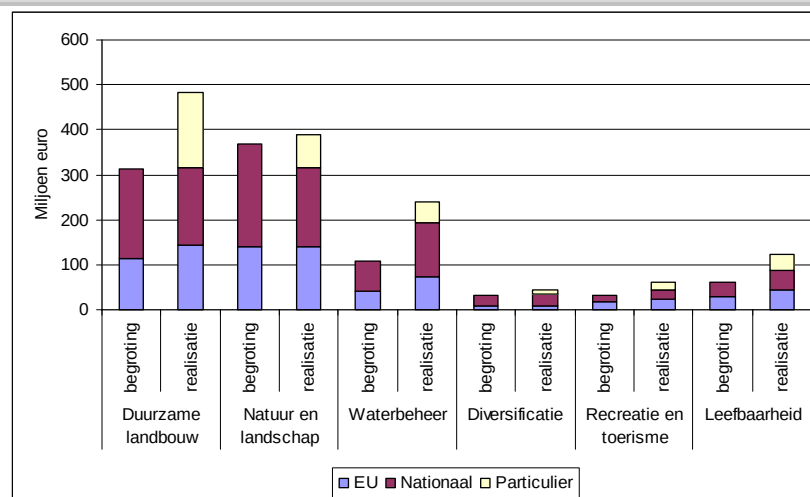
POP1 is opgebouwd rond zes prioritaire doelen: 'duurzame landbouw', 'natuur en landschap', 'duurzaam waterbeheer', 'diversificatie', 'recreatie en toerisme', en 'leefbaarheid'. Voor zowel het doel 'duurzame landbouw' als 'natuur en landschap' was ongeveer een derde van de begroting gereserveerd, waarmee ze een substantieel onderdeel van POP1 vormden. Uiteindelijk is bijna 50 miljoen euro meer naar 'duurzame landbouw' gegaan en ruim 50 miljoen euro minder naar 'natuur en landschap' (tabel 4.14). Daarbij moet bedacht worden dat deze percentages zijn gebaseerd op de begroting van 28 september 2000. In de praktijk hebben in de loop van de jaren bijstellingen plaatsgevonden in de begrotingen, waarbij deze zijn aangepast op grond van voortschrijdend inzicht over de vraag naar bepaalde vormen van bijdragen ('absorptie'). Daarnaast zijn door de structuur van het 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.

Ook heeft een aantal regelingen een doelstelling die niet altijd even duidelijk bij het prioritaire doel past. Een belangrijk voorbeeld is de financiering van de opkoop van landbouwgronden (onder de EHS), die onder 'duurzame landbouw' is opgenomen, maar voor een groot deel ten goede komt aan Natuur- en landschapsdoelen. Dit alles noopt tot terughoudendheid bij het trekken van conclusies op basis van de berekende uitputtingpercentages.

Bij de overige vier doelen is meer uitgegeven dan vooraf was begroot. Vooral Diversificatie valt op, omdat in 2002 voor dit doel slechts 2% was uitgeput; echter voor de gehele programmaperiode was er een uitputting van 104%. Diversificatie werd daarmee zowel in het begin als aan het eind niet goed begroot. In absolute zin is de overuitputting bij het doel 'duurzaam waterbeheer' met bijna 80 miljoen euro het hoogst. Bij het doel 'duurzame landbouw' valt de hoge particuliere bijdrage op (zie figuur 4.2), doordat bij veel regelingen slechts een deel van de kosten subsidiabel was.

Tabel 4.14 Begrote en gerealiseerde uitgaven naar POP1-doelen en 'andere acties' (in mln. euro)				
	2000-2006			
Prioritair doel	EU	NL	Totaal overheid	Particuliere sector
<i>Duurzame landbouw</i>				
Begroot	113,6	199,2	312,8	-
Realisatie	142,8	173,6	361,4	165,5
Uitputting	126%	87%	116%	-
<i>Natuur en landschap</i>				
Begroot	141,8	226,9	368,7	-
Realisatie	140,0	176,2	316,2	73,2
Uitputting	99%	78%	86%	-
<i>Waterbeheer</i>				
Begroot	41,6	66,3	107,9	
Realisatie	72,5	119,9	192,4	47,9
Uitputting	175%	181%	179%	-
<i>Diversificatie</i>				
Begroot	8,1	24,3	32,4	-
Realisatie	8,9	24,9	33,8	10,8
Uitputting	110%	103%	104%	-
<i>Recreatie en toerisme</i>				
Begroot	16,4	16,3	32,7	
Realisatie	22,1	21,9	44,0	18,9
Uitputting	135%	135%	135%	-
<i>Leefbaarheid</i>				
Begroot	28,0	34,3	62,3	
Realisatie	44,1	42,5	86,6	37,2
Uitputting	158%	124%	140%	-
<i>Andere acties a)</i>				
Begroot	67,6	73,0	140,6	-
Realisatie	5,9	2,3	8,2	12,4
Uitputting	9%	3%	6%	-
<i>POP1 totaal</i>				
Begroot	417,0	640,4	1.057,4	-
Realisatie	435,1	607,4	1.042,5	365,8
Uitputting	104%	95%	99%	-
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: Financiële tabellen POP Nederland, begroting van 28 september 2000 voor periode 2000-2006 en realisatie van 12 oktober 2006 voor periode 2000-2006.				

Figuur 4.2 Begroting en realisatie POP1 naar prioritaire doelen



4.2.7 Conclusies

Conclusies op programmaniveau

- Het programma is met een realisatie van 99% van de begrote overheidsuitgaven financieel goed benut. Op programmaniveau is 435,1 miljoen euro aan Europese bijdrage benut. Dit is hoger dan de oorspronkelijk begrote 417 miljoen euro. Dit komt doordat 14 miljoen euro extra modulatiegeld voor Nederland beschikbaar kwam, en nog 4,1 miljoen euro extra ontvangen werd van de Europese Commissie. Deze twee bedragen waren vooraf niet begroot.
- Door de particuliere sector is 365,8 miljoen euro geïnvesteerd onder het POP1. Dit komt overeen met 35% van de totale overheidsuitgaven (EU + NL). Voor het programma als geheel bedraagt de verhouding tussen de totale uitgaven en overheidsmiddelen (EU en nationaal) 1,35: elke overheidseuro heeft 0,35 euro private middelen uitgelokt. Vanuit de ingezette EU-middelen geredeneerd betekent het dat elke door de EU ingezette euro een private inzet van 0,84 euro heeft teweeggebracht.
- De particuliere sector heeft met een aandeel van 27% van de totale uitgaven een grote bijdrage geleverd aan de financiering van projecten en andere activiteiten onder POP1. De bijdrage van de particuliere sector was vooraf niet in de begroting opgenomen.
- Van onderuitputting naar overuitputting gedurende POP1. Er was een grote omslag te zien tussen 2002 en 2003. Na jaren van onderuitputting (2000-2002) werden acties getroffen om onderuitputting tegen te gaan en dit had effect. Er werd budget overgeheveld naar goed lopende Provinciale Programma's. Meerdere Provinciale Programma's werden daardoor overgeprogrammeerd om mogelijke tegenvallers bij andere regelingen te compenseren. Daarnaast werd de flexibiliteit tussen maatregelen binnen de Europese kaders vergroot. Binnen POP1 werd door deze aanpassingen (na 2002) beter ingespeeld op de Europese voorschriften.
- Door de wijzigingen in 2003 en de implementatie van de planning- en controleagenda werd beter op de 'n+0'-regel geanticipeerd gedurende 2003-2006.
- In het tweede deel van POP1 is een klein deel van het begrote EU-budget niet toegedeeld aan prioritaire doelen (of maatregelen). Hierdoor werd enige flexibiliteit in het programma ingebouwd. In bijvoorbeeld de goedgekeurde begroting van mei 2006 betrof het 12 miljoen euro. Dit bedrag was 'vrij' te programmeren. Daarnaast waren ook de modulatiegelden niet begroot.
- Er kan worden geconcludeerd dat over de gehele POP1-periode de sturing van het programma goed is beheerd en uitgevoerd. Besteding van het volledige EU-budget (zonder kortingen door onderuitputting), met een zo optimaal mogelijke verdeling van de middelen over de maatregelen, door tijdig geld over te hevelen van minder goed benutte maatregelen naar succesvolle en populaire maatregelen.

Conclusies over prioritaire POP1-doelen

- Er waren verschillen tussen de startbegroting en realisatie per prioritair doel. In de realisatie heeft het prioritaire doel 'duurzaam waterbeheer' een veel groter aandeel gekregen: bijna 85 miljoen euro meer dan de oorspronkelijk begroot. De doelen 'recreatie en toerisme' (+11 miljoen euro), 'leefbaarheid' (+24 miljoen euro) en 'duurzame landbouw' (+50 miljoen euro) hebben ook beduidend meer gerealiseerd dan oorspronkelijk was begroot. Het doel 'natuur en landschap' bleef met een uitputting van 86% achter.
- Ten opzichte van de mid-term evaluatie zijn de doelen gericht op het introduceren van nieuwe economische activiteiten op het platteland goed ontwikkeld.
- Voor het prioritaire doel 'duurzame landbouw' bedraagt de verhouding tussen de totale uitgaven en de overheidsuitgaven (EU en nationaal) 1,46: elke overheidseuro heeft 0,35 euro private middelen met zich meegebracht. Het laagst scoorden de prioritaire doelen 'natuur en landschap' (1,23) en 'duurzaam waterbeheer' (1,25).

Conclusies op EU-hoofdstuk- en maatregelniveau

- Uiteindelijk ging een groot deel van het budget naar EU-hoofdstuk IX. In de begroting was twee derde van de EU-bijdrage begroot voor EU-hoofdstuk IX, de uiteindelijke realisatie was zelfs 75% van de EU-bijdrage. EU-hoofdstuk IX was hiermee grotendeels verantwoordelijk voor het verkrijgen van de EU-financiering voor POP1.
- De EU-hoofdstukken III (opleiding) en VI (milieumaatregelen) hebben veel meer overheidsmiddelen benut dan vooraf begroot. Dit ging ten koste van EU-hoofdstuk I (matige benutting) en vooral van de EU-hoofdstukken VII en VIII (beide slecht benut).
- In EU-hoofdstuk I had de particuliere sector een zeer groot aandeel in de financiering (75%). In absolute zin was de bijdrage van de particuliere sector in EU-hoofdstuk IX het grootst (229 miljoen euro), maar dit was nog geen kwart van de realisatie binnen EU-hoofdstuk IX.
- Op basis van de totale publieke uitgaven (nationaal en EU samen), zijn de maatregelen Investerings in landbouwbedrijven (a; 42% realisatie ten opzichte van begroting), Verwerking en afzet van landbouwproducten (g; 14%) en Overige bosbouwmaatregelen (i; 1%) sterk op de begrote uitgaven achtergebleven. Maatregelen g en i zijn daarmee niet of nauwelijks van de grond gekomen. Maatregelen met een sterke overuitputting zijn Cursussen (c; 349%), Milieumaatregelen in de landbouw (f: 198%), Bebosing van landbouwgrond (h: 227%), Dienstverlenende instanties basiszorg (n; 171%), Dorpsvernieuwing/cultureel erfgoed (o; 185%), Waterbeheer (q; 178%) en Bevordering toeristische en ambachtelijke activiteiten (s; 162%). 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).

Conclusies rijksregelingen en Provinciale Programma's

- De realisatie per rijksregeling verschilt sterk. Bij de LIW werd bijna viermaal zoveel gerealiseerd dan begroot. Vooral door de periode 2000-2002 is de VS ook meer benut dan begroot. De meeste regelingen lieten in meer of mindere mate onderbenutting zien.
- De succesvolle regeling SJA is vooraf niet begroot maar heeft mede door de grote omvang van de particuliere bedragen een belangrijke rol gespeeld onder maatregel a. De SIMC is helemaal niet van de grond gekomen.
- De Provinciale Programma's laten heel verschillende resultaten zien. Ondanks de verschuiving van rijks gelden naar Provinciale Programma's zijn niet alle Provinciale Programma's goed benut. Er is een duidelijke tweedeling. De Provinciale Programma's A, G, I, K en P zijn slecht tot matig benut. De Provinciale Programma's C, N, O zijn sterk overbenut. De Provinciale Programma's Q, S en T hebben eveneens geprofiteerd van de verschuiving van middelen naar de Provinciale Programma's als gevolg van de ondernomen acties om onderuitputting van het totale programma te voorkomen. In totaal is 44 miljoen euro meer uitgegeven dan in 2000 begroot.

4.3 Resultaten per maatregel en beantwoording programma specifieke evaluatievragen

4.3.1 Inleiding

Deze paragraaf beschrijft de evaluatieresultaten op maatregelniveau.

De opbouw is als volgt. Per type maatregel wordt eerst een korte beschrijving en plaats binnen POP1 gegeven. Aan de orde komen onder andere de doelen en de bijbehorende regelingen (rijksregelingen en Provinciale Programma's). Vervolgens wordt per maatregel de input gegeven: hoeveel geld is uitgegeven aan steun vanuit deze maatregel, gesplitst naar instrument en herkomst (nationaal, EU en particulier). Na de input wordt kort aangegeven wat de aanbevelingen waren uit de mid-term evaluatie (Ecorys, 2003) voor de betreffende maatregel en wordt door ons aangegeven of deze aanbevelingen zijn opgevolgd in de resterende periode van POP1. Na dit algemene deel over de maatregel, worden de bijbehorende regelingen behandeld in een vast stramien. Per instrument wordt een beschrijving gegeven van de gerealiseerde outputs en outcome en de beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie. Daarna vindt de beantwoording plaats van de bijbehorende programma specifieke evaluatievragen. Deze vragen zijn vooraf door het Rijk en de Provincies opgesteld en veelal gebaseerd op de outputindicatoren die onder het onderdeel output worden beschreven. Deze paragraaf is voor de leesbaarheid vooral beschrijvend van aard opgezet. In bijlage 6 kunt u de kwantitatieve onderbouwing vinden voor de evaluatieantwoorden.

De verschillende onderdelen worden vervolgens in onderlinge samenhang bekeken, wat resulteert in een wegend eindoordeel over de effectiviteit en efficiëntie per maatregel.

Begrippenkader en legenda effectiviteit en efficiëntie

Effectiviteit (doeltreffendheid) gaat over de vraag of met de behaalde effecten de doelstellingen van het programma worden bereikt. De gerealiseerde outputs leiden direct of indirect tot de gewenste effecten waarbij een relatie wordt gelegd met de doelen uit POP1. Gezien de doorlooptijd van POP1 (7 jaar) en omdat veel projecten pas gestart zijn in de laatste jaren van het programma, zal de volledige omvang van de effecten en reikwijdte van het POP1 niet op korte termijn zichtbaar zijn. Het is daarom beter om bij de beoordeling van de effectiviteit de gerealiseerde output als uitgangspunt te nemen.

Om de effectiviteit te kunnen bepalen is het noodzakelijk dat vooraf een indicator met streefwaarde is geformuleerd bij het doel, en dan bij voorkeur kwantitatief. Een versimpeld fictief voorbeeld als illustratie: het doel is meer natuur in Nederland, waar bij gegeven is de indicator: aantal hectare aangekocht voor natuur, met streefwaarde 2.000 ha. Als er minder hectares zijn aangekocht in de POP1-periode dan de streefwaarde aangeeft, is de maatregel niet effectief geweest (doel is niet bereikt). Is er meer aangekocht als gevolg van POP1, dan is de maatregel effectief. Helaas ontbreken er nogal wat kwantitatieve streefwaarden binnen POP1. Wel zijn er veel kwalitatieve streefwaarden vastgesteld, bijvoorbeeld: aantal hectare aangekocht voor natuur, met als streefwaarde toename. Als er dan 100 ha is aangekocht, is het effectief, maar onduidelijk is in welke mate waardoor een onderbouwde beoordeling moeilijk wordt.

Bij de beoordeling (en het wegende eindoordeel) van de effectiviteit hanteren we de volgende legenda:

<i>Legenda effectiviteit:</i>	
++	Zeer positief: doel is '(nagenoeg) volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1.
+	Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig.
-	Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1.
--	Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1.
?	Geen oordeel mogelijk.

Efficiëntie (ofwel financiële doelmatigheid) wordt bepaald aan de hand van de verhouding tussen inputs (geld) en de daarmee behaalde outputs en resultaten. Bij efficiëntie op outputniveau gaat het om de vraag of men dezelfde outputs tegen lagere kosten had kunnen bereiken. Meer outputs en resultaten en effecten met minder inputs leiden tot een efficiënter POP1. Referentiemateriaal voor de beoordeling van de efficiëntie op outputniveau is in beperkte mate aanwezig uit de monitorsystemen voor POP1. Zoveel mogelijk is getracht om daarnaast

door benchmarking aan vergelijkingsmateriaal te komen voor een beoordeling (bijvoorbeeld vergelijken met de normkosten die in een andere setting maar vergelijkbare situatie wordt gehanteerd).
Bij de beoordeling (en het wegende eindoordeel) van de efficiëntie hanteren we de volgende legenda:

<i>Legenda efficiëntie:</i>	
++	Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave.
+	Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd.
-	Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt.
?	Geen oordeel mogelijk.

4.3.2 Maatregel a - Investerings in landbouwbedrijven

Beschrijving en plaats binnen POP1

Maatregel a richt zich op investeringen in primaire landbouwbedrijven en is de enige maatregel die Nederland heeft ingezet onder het EU-hoofdstuk I (investerings in landbouwbedrijven). De ondersteuning van investeringen in landbouwbedrijven levert een bijdrage aan de bedrijfseconomische positie van het gezin en bedrijf (inkomens en ruimte voor bedrijfsontwikkeling) en aan de arbeids- en productieomstandigheden. De investeringen in landbouwbedrijven beogen een bijdrage te leveren aan de volgende doelstellingen (Ecorys, 2003):

- verlaging van de productiekosten;
- verbetering en omschakeling van de productie;
- verhoging van de kwaliteit van producten;
- instandhouding en verbetering van het natuurlijke milieu, de hygiëne en dierenwelzijn;
- bevordering van diversificatie van landbouwactiviteiten.

Onder maatregel a vallen de volgende regelingen:

- Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw (RSG);
- Subsidieregeling Jonge Agrariërs (SJA);
- Stimuleringskader Innovatieregeling Markt en Concurrentiekracht (SIMC)(pp);
- Provinciaal Programma A.

Aanbevelingen uit de mid-term evaluatie

In de mid-term evaluatie POP1 (Ecorys, 2003) wordt aanbevolen het huidige inspanningsniveau voor maatregel a minimaal te handhaven en te verhogen waar mogelijk. Met de uitvoering van de regelingen wordt het bereiken van een 'duurzame landbouw' dichtbij gebracht. Uit maatschappelijke optiek is een forse inzet zeker wenselijk. Op regeling niveau wordt het volgende geadviseerd:

- betrek de doelgroep van de RSG verder bij het programma en geef meer duidelijkheid rond openstelling van de regeling en beschikbare investeringsbudgetten. Communiceer beter over de bijkomende voordelen van gebruik van de regeling, zoals Groenfinanciering en fiscale aftrekposten;
- het huidige gebruik van Provinciaal Programma A vraagt om een heroriëntatie of het programma in stand moet worden gehouden. Het potentieel gebruik van het programma is te beperkt en er is een inhoudelijke overlap met LEADER+.

Input

In totaal is 26,7 miljoen euro door de overheid (nationaal + EU) uitgegeven aan regelingen onder maatregel a (zie tabel 4.15). Dit is ongeveer een kwart van het totale bedrag.

Tabel 4.15 Uitgaven totaal 2000 - 2006, maatregel a (in mln. euro)				
Nr	Regeling	Overheidsuitgaven (nationaal + EU)	W.v. EU-bijdrage	Particuliere sector
2	Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw (RSG)	16,8	4,2	25,3
	Subsidieregeling Jonge Agrariërs (SJA)	8,8	4,4	51,3
	Stimuleringskader Innovatieregeling Markt en Concurrentiekracht (SIMC, PP)	0	0	0
	Provinciaal Programma A	1,0	0,5	1,5
	Totaal maatregel a	26,7	10,4 a)	78,1
a) In de algemene financiële tabel POP-Nederland klopt de sommatie van de EU-bijdragen van de voor deze maatregel ingezette regelingen niet met de EU-bijdrage op maatregelniveau (zie paragraaf 3.3, onder het kopje 'Financiële cijfers Regiebureau POP'). Bron: Regiebureau POP.				

De investeringen via deze regelingen zijn dan ook in sterke mate gefinancierd door de particuliere sector zelf. Dit geldt vooral voor de SJA. Door alsnog in te zetten op een openstelling van de SJA vanaf 2005, is het overgrote deel van het totale budget voor maatregel a de laatste jaren van het POP1 uitgezet.

Output

In de jaarlijkse voortgangsrapportages voor de EU zijn alle projecten weergegeven die zijn uitgevoerd onder maatregel a. Hierbij is dus geen onderscheid gemaakt per regeling. In de beginperiode van POP1 is vooral geld ingezet op de RSG (tabel 4.16). Dit is terug te zien in het aantal projecten uitgevoerd in de tuinbouw. Aan het eind van POP1 is onder invloed van de SJA het aantal projecten per sector sterk toegenomen.

Tabel 4.16		Goedgekeurde aanvragen onder maatregel a, in aantal bedrijven en naar bedrijfstype (2000 - 2006)						
Bedrijfstype	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Akkerbouw	-	1	2	-	-	94	32	129
Tuinbouw	20	98	77	40	31	189	38	493
Fruitteelt	-	-	-	3	-	20	4	27
Gewassencombinaties en gemengde bedrijven	-	-	-	1	-	7	8	16
Melkvee	-	-	1	-	-	492	231	724
Jong- en mestvee	-	-	-	-	-	46	24	70
Varkens	-	-	-	-	-	91	65	156
Pluimvee	-	-	-	-	-	41	24	65
Ander veeteelt (incl. combinaties)	-	-	-	-	-	9	12	21
Overig (niet elders onder te brengen)	-	-	-	-	-	9	10	19
Totaal	20	99	80	44	31	998	448	1720
- w.v. jonge landbouwers	1	3	28	1	NP	906	447	1386
Prognose (totaal)	-	4	NA	133	133	19	602	891
Bron: EU-voortgangsrapportages. NP: niet van toepassing; NA: niet beschikbaar.								

Bijna de helft van de goedgekeurde aanvragen betrof investeringen in rundveestallen en kassen met bijbehorende installaties (tabel 4.17).

Tabel 4.17		Aantal goedgekeurde aanvragen onder maatregel a, naar type investering (2000 - 2006)						
Soort investering	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Rundveestallen	-	-	-	-	-	306	156	462
Kassen en bijbehorende installaties	20	-	75	40	31	145	32	343
Machines, verplaatsbare installaties	-	2	-	2	-	151	74	229
Varkensstallen	-	-	-	-	-	74	63	137
Overige (bedrijfs-)gebouwen			4	1		174	78	257
Installaties om boerenproducten te vervaardigen + rechtstreeks verkopen	-	1	1	-	-	19	3	24
Installaties voor de diversificatie van de activiteiten van het bedrijf	-	-	-	-	-	11	2	13
Grondverbetering	-	-	-	-	-	22	7	29
Andere	-	-	-	-	-	96	33	129
Totaal	20	3	80	43	31	998	448	1.623
Bron: EU-voortgangsrapportages.								

Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw (RSG)

Beschrijving en plaats RSG binnen POP1

De Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw (RSG) bestaat sinds 1997 en richt zich op het bevorderen van een duurzame glastuinbouw door reconstructie. Door de herstructurering zijn positieve effecten te verwachten op de (economische) duurzaamheid en op de inkomens van glastuinbouwbedrijven.

Het belangrijkste onderdeel van de regeling heeft betrekking op een vernieuwing van glasopstanden op bestaande bedrijven en locaties. Een tweede onderdeel van de RSG stimuleert de afbraak van oude glasopstanden en daarmee indirect de vernieuwing. Laatstgenoemd onderdeel van de RSG komt overigens niet in aanmerking voor EU-cofinanciering onder het POP1 en wordt daarom geheel nationaal gefinancierd vanuit de RSG-regeling. In 2001 heeft een door de Europese Commissie goedgekeurde aanpassing in het POP1 plaatsgevonden Met de wijziging kon ook subsidie worden verkregen voor het maken van een herstructureringsplan voor een cluster van bedrijven. Bij de implementatie van een dergelijk plan wordt subsidie verleend voor de vernieuwing van bestaande glasopstanden. Het onderdeel afbraak bleef ongewijzigd.

Input RSG

Gedurende de periode 2000-2006 is in totaal 42,1 miljoen euro uitgegeven aan de RSG. De particuliere bijdrage is 25,3 miljoen euro groot. Ongeveer een kwart van de rijksbijdragen is afkomstig van de EU (4,2 miljoen euro). Ieder jaar is geld via de RSG uitgezet, met een top in 2006 met 14,8 miljoen euro.

Vooraf was een totaalbedrag aan overheidsuitgaven begroot van 35,1 miljoen euro. Hiervan is uiteindelijk ruim de helft gebruikt.

Output RSG

Gedurende de periode 2000-2006 is in totaal 346 ha aan glasopstanden afgebroken (tabel 4.18). Daarnaast is 384 ha aan nieuwe glasopstanden gebouwd. De RSG is veel toegepast in de sectoren glasgroenteteelt en sierteelt. De ondersteunde bedrijven zijn gemiddeld groter in nge. De ondernemers zijn in doorsnee jonger dan de niet-ontvangers.

Tabel 4.18 Aantal hectare nieuwbouw en vrijgekomen areaal (in hectares), 2000-2006	
	Totaal
Vrij na afbraak	346
Nieuwbouw	384
Totaal	730
Bron: DR.	

Outcome RSG

De bedrijven die gebruik hebben gemaakt van RSG-gelden uit POP1 zijn gedurende de periode 2000-2006 met 60% in omvang toegenomen. In de totale glastuinbouw was in deze periode de gemiddelde groei van de blijvende bedrijven met 40% toegenomen (1,7 ha).

In de glasgroentesector zijn de ontvangers van RSG (in de periode 2000-2004) groter en intensiever (nge per ha) geworden, en zijn minder arbeidskrachten per hectare gaan gebruiken. Ook is de leeftijd van de ontvangers jonger dan die van de niet-ontvangers. Er mag worden aangenomen dat dit voor de gehele POP1-periode geldt. Deze gegevens zijn niet beschikbaar. Ook in de sierteelt is een tendens te zien dat de deelnemende bedrijven minder arbeidskrachten per hectare inzetten. Een verschil in ontwikkeling in intensiteit van het productieproces is in deze periode tussen ontvangers en niet-ontvangers van POP1-gelden via RSG niet te constateren.

Financieel gezien is de RSG-bijdrage in de totale financiering van de investering gering (6%). Het rente- en daarmee inkomensvoordeel is op korte termijn dan ook niet groot. Wel heeft de subsidie bijgedragen tot een versnelling en veelal vergroting van een toch al geplande investering.

De modernere en grotere kassen na subsidie hebben geleid tot meer mogelijkheden om kosten te besparen en de omzet te verhogen. Dit laatste is overigens sterk afhankelijk van marktontwikkelingen.

Effectiviteit RSG

De RSG loopt al vanaf 1997 en heeft als concrete doelstelling 1.000 ha nieuwbouw aan glasopstanden. Gedurende POP1 is er in de periode 2000-2005 384 ha aan nieuwe glasopstanden gebouwd. In de voortgangsrapportage 2006 (Regiebureau POP) staat dat eind 2006 828 ha (vanaf 1997) is bereikt. De doelstelling is dan voor ruim 80% bereikt. Dezelfde bron geeft aan dat er nog 80 ha wordt verwacht in de jaren 2007 en 2008. Hiermee wordt na 2008 de RSG doelstelling op 100 ha na bereikt. Het oordeel over deze regeling is positief. POP1-geld heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de nieuwbouwdoelstelling en daarmee herstructurering van de glastuinbouw. De verplichting om groenlabelkassen te bouwen heeft positieve effecten op verbeteringen voor milieu (energie), maar heeft ook een kostenvoordeel en inkomensvoordeel op langere termijn opgeleverd. Samen met het rentevoordeel en/of economische voordelen rond schaalvergroting heeft de regeling geleid tot een inkomens-toename op langere termijn en daarmee een economisch gezien duurzamere sector. Conclusie: de RSG stimuleerde schaalvergroting en modernisering, en heeft de duurzaamheid van de bedrijfsvoering verbeterd.

Efficiëntie RSG

De RSG speelde als steun in de rug voor een deel van de bedrijven een belangrijke rol. De RSG was, mede ook door onzekerheid over openstelling, voorwaarden en budget in de beginjaren, niet sturend voor het verrichten van investeringen. De plannen voor herstructurering lagen bij de bedrijven en werden ook zonder subsidie uitgevoerd. De openstelling van de RSG beïnvloedde hooguit het moment van investeren in de tijd en droeg bij aan een doorvoering van een versnelde schaalvergroting en modernisering. Een bijkomend voordeel was dat glastuinders dankzij een groenlabelkas ook in aanmerking kwamen voor Groenfinanciering en fiscale aftrekposten. Per saldo kan geconcludeerd worden dat de POP1-gelden onder RSG mede gerealiseerd hebben wat ervan verwacht mocht worden. De efficiëntie van de regeling wordt dan ook als positief beoordeeld. Ook positief is het effect op het in aanmerking komen voor een aantal fiscale en financiële faciliteiten.

Kader 4.1	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag RSG.1: Zijn er oude glasopstanden en bedrijfsgebouwen afgebroken?</i>	
Op basis van data van Dienst Regelingen (DR) is bekend welke arealen aan glasopstanden jaarlijks zijn afgebroken, die ook gefinancierd zijn door de RSG. In de periode 2000-2005 is aan 209 bedrijven RSG gelden toegekend. In totaal is 346 ha aan glasopstanden afgebroken. De streefwaarde van 300 ha is gehaald.	
<i>Evaluatievraag RSG.2: Zijn er investeringen gedaan voor nieuwbouw van glasopstanden en bedrijfsgebouwen?</i>	
De RSG loopt vanaf 1997 en heeft als doelstelling 1.000 ha nieuwbouw aan glasopstanden. Gedurende POP1 is er in 2000-2005 384 ha aan nieuwe glasopstanden gebouwd. Omdat POP1 niet de volledige RSG-looptijd dekt, is niet duidelijk vast te stellen of de oorspronkelijke doelstelling is gehaald. In de voortgangsrapportage 2006 (Regiebureau POP) staat dat eind 2006 828 ha (vanaf 1997) is bereikt. De doelstelling is eind 2006 voor ruim 80% bereikt. Dezelfde bron geeft aan dat er nog 80 ha wordt verwacht in de jaren 2007 en 2008. Hiermee wordt na 2008 de RSG doelstelling op 100 ha na bereikt.	
<i>Evaluatievraag RSG.3: Is de structuur van de sector verbeterd?</i>	
De bedrijven die hebben deelgenomen, bevinden zich vooral in de sierteelt en de glasgroenteteelt (zie bijlage 6). Op basis van bedrijfsgegevens over 2004 komt naar voren dat de glasgroentebedrijven die RSG hebben ontvangen in de periode 2000-2004 groter en intensiever (nge per ha) zijn en minder arbeidskrachten per hectare gebruiken. Ook is de leeftijd van de ontvangers jonger dan de niet-ontvangers. Er mag worden aangenomen dat dit voor de gehele POP1-periode geldt. In de sierteelt zijn de deelnemende bedrijven eveneens beduidend groter dan de niet-deelnemende bedrijven, en zijn de ondernemers in doorsnee jonger. Ook in de sierteelt is een tendens te zien dat de deelnemende bedrijven minder arbeidskrachten per hectare inzetten. De intensiteit van de bedrijven gemeten in nge glastuinbouw per hectare glastuinbouw is vergelijkbaar tussen de RSG-deelnemers en niet-deelnemers. De bedrijven die gebruik hebben gemaakt van RSG-gelden uit POP1 zijn in de periode 2000-2006 met 60% in omvang toegenomen. In de totale glastuinbouw is in deze periode de gemiddelde groei van de blijvende bedrijven met 40% toegenomen tot 1,7 ha. Dit groeicijfer blijft dus achter bij die van de bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de RSG.	

Kader 4.1	Beantwoording Evaluatievraag (vervolg)
<i>Evaluatievraag RSG.4-1: Is met behulp van de regeling de duurzaamheid van de glastuinbouw verbeterd?</i>	
Er zijn geen harde cijfers over de inkomens van bedrijven die hebben deelgenomen aan de RSG-regeling. Het is dus niet kwantitatief vast te stellen of aan deze doelstelling is voldaan.	
De bijdrage die de RSG-regeling leverde aan een investeringsproject bedroeg gemiddeld slechts 6,5% van het totale investeringsbedrag, hoewel de spreiding uiteenliep van 1 tot 55%. Deelname aan RSG betekent dat een klein deel van de investering niet met vreemd vermogen gefinancierd hoeft te worden. Dit levert een beperkt rentevoordeel op ten opzichte van een gelijke investering zonder subsidie. Het is aannemelijk dat dit rentevoordeel een positief effect heeft op het jaarlijkse inkomen. Anderzijds is het ook mogelijk dat een extra (of grotere) investering wordt gedaan nu RSG-gelden beschikbaar zijn. In dat geval is er geen of een beperkt rentevoordeel ten opzichte van de situatie waarbij de vooraf geplande investering wordt gedaan zonder RSG-gelden. Een moderne(re) en/of grotere kas biedt wel mogelijkheden om kosten te besparen (bijvoorbeeld door betere isolatie of efficiëntere inrichting) of de omzet te verhogen. Dit zal tot een verbetering van het inkomen hebben geleid.	
Wel komt uit de analyse naar voren dat bedrijven die deelnamen aan de RSG in doorsnee groter zijn dan de niet-deelnemers. De gemiddelde inkomens van grotere bedrijven liggen structureel op een hoger niveau dan die van de kleinere bedrijven.	

Regeling Jonge Agrariërs (SJA)

Beschrijving SJA

De subsidieregeling 'Investeringssteun jonge agrariërs' is opgezet om het voor jonge ondernemers in de agrarische sector financieel gezien eenvoudiger te maken om hun bedrijf verder te ontwikkelen. Veel jonge agrariërs hebben na een overname geringe investeringsmogelijkheden. De schuldenlast van deze groep ondernemers is na de overname relatief hoog, terwijl de inkomenssituatie in de landbouw in Nederland gedurende de periode 2000-2003 is verslechterd. Dit beperkte de mogelijkheden voor deze groep ondernemers om tot financiering van bedrijfsontwikkeling te komen. Bedrijfsontwikkeling is in veel gevallen nodig om de levensvatbaarheid van het bedrijf op peil te houden of te verbeteren, en de duurzaamheid van het productieproces te verhogen.

In aanmerking komen investeringen in bedrijfsgebouwen, de aankoop van nieuwe machines en apparatuur, en de verwerving en verbetering van grond. Productierechten zijn buitengesloten. De jonge ondernemers moeten vooraf een investeringsplan opstellen. De doelstellingen van de ondernemers kunnen op bedrijfsniveau nogal divers zijn, maar in het algemeen gaat het om een verduurzaming van het bedrijf door:

- verbeteren van de efficiëntie om tot een lagere kostprijs te komen;
- verbetering kwaliteit van de producten om de opbrengstprijis te verhogen;
- omschakeling naar andere productietak met betere marktkansen;
- bedrijfsaanpassingen gericht op maatschappelijk gewenste productiemethoden (dierenwelzijn, milieu) of bijdragen aan natuur en landschap.

Plaats SJA binnen POP1

De doelen van de regeling komen overeen met de POP1-doelen 'verduurzaming van de landbouw' en 'verhoging van de kwaliteit van natuur en landschap'. Ofwel het stimuleren van de verbetering van de structuur en het innovatieve vermogen van primaire bedrijven als operationeel doel.

De SJA maakt onderdeel uit van maatregel a (Investerings in de landbouw, EU-hoofdstuk I) en is binnen het POP1 de enige specifieke maatregel die zich richt op de doelgroep jonge agrariërs (anders gezegd: de potentiële blijvers in de komende decennia).

Opvallend is dat in Nederland de ondersteuning van jonge agrariërs is gekoppeld aan investeringen in bestaande bedrijven na opvolging (EU-hoofdstuk I). Er is niet gekozen voor een vorm van vestigingssteun (EU-hoofdstuk III).

Input SJA

De maatregel is in 2004 aan het POP1 toegevoegd, omdat mede uit de tussentijdse evaluatie door de Europese Commissie van het Plattelandsontwikkelingsprogramma is gebleken dat de Nederlandse invulling van het POP1 relatief weinig is gericht op maatregelen die de primaire landbouw stimuleren. Daarnaast was er al jaren een

lobby vanuit de praktijk (NAJK) en vroeg een belangrijk deel van de Tweede Kamer (bij begrotingsbehandelingen) aandacht voor een regeling die jonge agrariërs ondersteunde.

In 2005 en 2006 is uiteindelijk POP1-geld uitgezet via de SJA, in totaal 60,1 miljoen euro (bron: Regiebureau POP). Het betreft vooral particulier geld. Ongeveer 8,8 miljoen euro betrof rijksbijdragen, waarvan de helft is gefinancierd door de EU.

Een deel van de overheidsmiddelen is afkomstig van provincies. De provincies Overijssel, Gelderland, Noord Holland, Zeeland, Noord-Brabant en Limburg hebben aanvullende middelen beschikbaar gesteld. Op deze wijze kwamen nog meer jongeren uit die provincies in aanmerking.

Output SJA

In totaal hebben gedurende POP1 724 bedrijven subsidie ontvangen (tabel 4.19). Het totaalbedrag is ruim 65 miljoen euro (bron: DR). Meer dan de helft van het bedrag is uitgekeerd aan melkveehouderijbedrijven, gevolgd door de akkerbouw (10%) en varkenshouderij (9%). Gezien het aantal melkveebedrijven in Nederland, heeft de melkveehouderij relatief veel gebruikgemaakt van de regeling.

Tabel 4.19 Aantal goedgekeurde aanvragen en gesubsidieerd bedrag (in mln. euro), naar sector			
Sector	Totaal subsidiabel	Idem %	Aantal bedrijven
Melkveehouderij	37,2	57	411
Akkerbouw	6,8	10	77
Varkenshouderij	6,2	9	66
Overige tuinbouw onder glas	3,7	6	42
Jong- en mestveehouderij	2,8	4	33
Pluimveehouderij	2,5	4	27
Overige tuinbouw open grond	2,3	4	27
Fruitteelt	1,6	2	18
Overige	2,2	3	23
Totaal	65 a)	100	724
a) Bedrag is 5 miljoen euro hoger dan in de financiële tabel van Regiebureau POP (totale uitgaven POP1, okt 2006). Bron: DR.			

De ontvangende deelnemers gaven vooral een verlaging van de productiekosten, een productieverbetering, en een verbetering van dierenwelzijn (vooral in de pluimveehouderij) aan als doelstelling. Diversificatie, omschakeling van de productie, en instandhouding en verbetering van het natuurlijk milieu speelden als genoemde redenen een kleine rol. Meerdere bedrijven hebben twee of drie doelen aangegeven waarom ze hebben geïnvesteerd.

Tabel 4.20 Aantal goedgekeurde aanvragen en bedragen (in mln. euro), naar doelstelling		
Doelstelling	Bedrag	Aantal goedgekeurde aanvragen
Verlaging van de productiekosten	23,2	381
Productieverbetering	14,5	287
Instandhouding en verbetering van dierenwelzijn	13,2	202
Verhoging van productkwaliteit	7,5	146
Instandhouding en verbetering van hygiënische omstandigheden	2,8	84
Instandhouding en verbetering van het natuurlijk milieu	1,8	43
Omschakeling van de productie	1,0	21
Diversificatie van landbouwactiviteiten	0,8	18
Totaal	65	1.182
Bron: DR.		

Outcome SJA

Gezien de late openstelling van de SJA, pas in 2005 en 2006, zijn er geen harde cijfers over de outcome of effecten op het gebied van opbrengstverhoging, kostprijsverlaging, milieu en welzijn. De productiekosten na investering zullen door de subsidie lager uitvallen dan zonder de subsidie. In het algemeen zijn deze investeringen van strategische aard, en worden alleen uitgevoerd en gefinancierd als ze renderend zijn. Deze investeringen hebben bij de meeste bedrijven een positief effect op het inkomen. Hetzelfde geldt voor opbrengstverhogende investeringen, alleen is dan de afhankelijkheid van marktontwikkelingen veel groter en het inkomenseffect diverser. Voor de effecten van beide typen investeringen speelt de kwaliteit van het ondernemerschap een belangrijke rol. Investerings voor dierenwelzijn hebben deels een verplicht karakter (zoals de afschaffing van legbatterijen in de pluimveehouderij), maar daarnaast ook vaak een innovatief karakter. Uit onderzoek is bekend dat welzijnsinvesteringen gemiddeld geen positief inkomenseffect met zich meebrengen en sterk afhankelijk zijn van marktontwikkelingen.

De investeringen in het kader van de SJA hebben een bijdrage geleverd aan de duurzaamheid van de bedrijfsvoering, vooral op het gebied van dierenwelzijn en hygiëne, en de financiële weerstand van het bedrijf. Op het gebied van milieu is er nauwelijks geïnvesteerd.

Effectiviteit SJA

De doelgroep van de SJA is bijna volledig bereikt gedurende de eerste jaren van de regeling, mede met behulp van aanvullende financiering door een aantal Provincies. Agrarische organisaties als NAJK en LTO zijn te spreken over de regeling. Het NAJK is goed betrokken geweest bij de opzet en de inhoud van de regeling. De gestelde voorwaarden zijn op een enkele uitzonderingsgroep na (zie bijlage 6.11) niet knellend geweest.

Het hoge bereik geeft aan dat de stimulans voldoende was (zie ook voortgangsrapportage POP 2006).

De regeling heeft voor veel bedrijven als katalysator gewerkt. Investerings zijn vervroegd uitgevoerd, of extra uitgevoerd. De investeringen via de SJA hebben dan ook geleid tot een versnelde uitvoering van bedrijfsstrategieën. Op het terrein van dierenwelzijn is ingespeeld op het eerder voldoen aan wettelijke bepalingen, zoals een versnelde omschakeling van stallen in de intensieve veehouderij (zoals verbod in 2013 op legbatterijen).

De regeling heeft een goede bijdrage geleverd aan een verdere (economische) verduurzaming, en daarmee aan toekomstperspectief van agrarische bedrijven met jonge ondernemers. Bedrijven van jonge agrariërs zijn mede hierdoor beter voorbereid op toekomstige ontwikkelingen in de omgeving van het bedrijf.

Het eindoordeel over de effectiviteit is zeer positief. De versnelling in investeringen door jonge opvolgers en daarmee ook een duurzamer productieproces is goed gerealiseerd.

Efficiëntie SJA

Omdat het nog maar kort geleden is dat de gelden zijn uitgezet, zijn er nog geen harde bewijzen dat de ingezette POP1-gelden efficiënt zijn ingezet. Er is geen zicht op het rendement van de uitgevoerde investeringen.

Per bedrijf is ongeveer voor 90.000 euro geïnvesteerd met een gemiddelde overheidssubsidie van 12.000 euro. Deze 90.000 euro komt overeen met een uitbreiding van ongeveer 30% van het gemiddelde balanstotaal in gebouwen, machines, werktuigen en installaties op bedrijven met een jonge ondernemer in 2006. Het aandeel overheidssubsidie van gemiddeld 13% is in vergelijking met andere vormen van investeringssteun niet hoog.

Doordat als voorwaarde van een financieringsinstantie een verklaring van levensvatbaarheid wordt geëist, en een af te sluiten banklening wordt gevraagd ter hoogte van het investeringsbedrag, is vooraf een goede begroting van de kosten en opbrengsten van de investeringen noodzakelijk om subsidie te krijgen. Dit gegeven, met de voorwaarde dat de ondernemer vooraf zelf een investeringsplan opstelt en ten minste 70% van het investeringsbedrag zelf moet worden gefinancierd, is het aannemelijk dat een groot deel van de investeringen op langere termijn een positief rendement genereren. Daarnaast is op het gebied van welzijn deels ingespeeld op de strengere wetgeving in de toekomst.

Meerdere provincies hebben zich op een efficiënte wijze aangesloten bij deze rijksregeling. Daardoor konden in die provincies in 2005 en 2006 nog meer jongeren gebruik van de regeling maken, en was er geen groep die op de wachtlijst voor het jaar erop kwam. Alles overziend luidt de conclusie dat de regeling efficiënt heeft gewerkt.

Kader 4.2	Beantwoording Evaluatievraag
Voor de SJA zijn geen evaluatievragen opgesteld.	

Provinciaal Programma A (PPA)

Beschrijving en plaats PPA binnen POP1

Provinciaal Programma A heeft als doel de verspreiding van nieuwe teelten, technieken en producten. Het Programma valt onder maatregel a, investeringen in landbouwbedrijven. Maatregel a valt onder het prioritaire doel 'duurzame landbouw'.

- Het Provinciaal Programma A heeft de volgende vier operationele doelen:
- het stimuleren van de omschakeling naar nieuwe teelten, oogstmethoden en agrificatie;
 - het bevorderen van samenwerkingsverbanden om door middel van innovaties te komen tot kwaliteitsverbetering en nieuwe producten;
 - het stimuleren van omschakeling naar biologische landbouw;
 - het ontwikkelen van duurzame bedrijven door middel van reconstructie van sectoren.

Bij de projecten onder Provinciaal Programma A is een eigen bijdrage van 60% verplicht.

Aanbevelingen uit de mid-term evaluatie

Ecorys (2003) schrijft in de mid-term evaluatie de volgende aanbeveling voor Provinciaal Programma A: 'Provinciaal Programma A vraagt om heroriëntatie. Het is de vraag of het zinvol is extra publicitaire inspanningen te doen om het geringe gebruik tot nu toe te beïnvloeden. Gebruik de heroriëntatieronde van de provincies (staat voor 2003 gepland) om tot definitieve besluitvorming te komen over het wel of niet doorgaan met Provinciaal Programma A'.

Input PPA

De projecten onder Provinciaal Programma A kwamen pas in het jaar 2002 beter op gang. Het grootste subsidiebedrag is pas in de tweede helft van de programmaperiode besteed. In totaal zijn in de periode 2000-2006 1,0 miljoen euro aan publieke middelen uitgegeven aan projecten. Dat is slechts 4% van het subsidiebedrag dat voor de gehele maatregel a is uitgegeven.

Daarnaast is nog 1,5 miljoen euro aan privaat geld geïnvesteerd in projecten onder dit programma. Het oorspronkelijk begrote bedrag van 29,2 miljoen euro is dus maar voor 3% uitgeput. Bij het Provinciaal Programma A gaat het om een kleine maatregel die bovendien ook nog weinig is benut.

Output PPA

In de periode 2000-2006 zijn in totaal 21 projecten uitgevoerd. De projecten zijn uitsluitend uitgevoerd in de provincies Zeeland en Noord-Holland, en een enkele in de provincie Limburg. De projecten kwamen pas in de jaren 2002 goed op gang (tabel 4.21).

Tabel 4.21	Goedgekeurde experimenten Provinciaal Programma A (2000 - 2006)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Experimenten Provinciaal Programma A	0	3	5	4	0	7	2	21
Bron: DR.								

Bij de uitgevoerde projecten zijn nieuwe productiemethodes ingevoerd (bijvoorbeeld precisietechnologie, kaasbereiding, spuittechnieken), nieuwe teelten opgezet (bijvoorbeeld knoflookteelt, hopteelt, druiven) of nieuwe productieonderdelen op het bedrijf gekomen (bijvoorbeeld potstal). Door een aantal bedrijven in de tulpenbollen-teelt zijn samenwerkingsverbanden ter kwaliteitsverbetering van de producten opgericht.

Outcome PPA

Voor alle projecten is aangegeven dat deze hebben bijgedragen aan een verduurzaming van de bedrijven, in meer dan de helft van de gevallen op het gebied van dierenwelzijn en milieu. De projecten in Noord-Holland (bouw potstallen, in totaal 480.000 euro subsidie) hebben bijgedragen aan de natuur- en landschapsdoelen van de provincie, namelijk het duurzame beheer van de Veenweidegebieden. Volgens de provincie zijn de potstallen onderdeel van structurele investeringen voor de instandhouding van het typische Veenweidelandschap, waaronder ook het weidevogelbeheer valt.¹

Een aantal van de andere bedrijven heeft nieuwe technologieën geïntroduceerd, die tot een verlaging van de productiekosten hebben geleid. Over de inkomenssituatie voor en na het project zijn geen gegevens beschikbaar.

Effectiviteit PPA

De projecten onder Provinciaal Programma A voldoen volgens de beschikbare informatie allemaal aan de gestelde operationele doelen. Op het operationele doel 'het stimuleren van de omschakeling naar nieuwe teelten, oogstmethoden en agrificatie' is het meest ingezet.

Vanuit nationaal niveau gezien is het aantal uitgevoerde projecten onder Provinciaal Programma A erg klein. Een effect op de totale Nederlandse land- en tuinbouw is er niet of nauwelijks. Op bedrijfsniveau (en op lokale schaal) hebben de projecten in de meeste gevallen wel een (groot) effect, ook door de nauwe betrokkenheid van andere financiers, zoals banken. De voortgang van de projecten werd in de meeste gevallen nauwkeurig in de gaten gehouden en daarmee ook het daadwerkelijk effect op de bedrijfsresultaten.

Efficiëntie PPA

De uitgevoerde projecten onder Provinciaal Programma A zijn heel divers van aard. Hierdoor is de verhouding tussen inzet van middelen en resultaten tussen de projecten niet te bepalen. Het is moeilijk te beoordelen of het besteedde overheidsbedrag tot meer resultaten had geleid, als het via een andere weg dan door POP1 was besteed. Het verstrekken van subsidies brengt altijd bepaalde administratieve lasten met zich mee. Wel kan worden gesteld, dat het openhouden van een apart Provinciaal Programma voor een beperkt aantal projecten, gezien alle administratieve lasten rond uitvoering en controle van zo'n programma, niet efficiënt kan zijn. Het openhouden van aparte Provinciale Programma's heeft ook te maken met het versnipperde karakter van het POP1 in het algemeen.

Op projectniveau kan het volgende over de efficiëntie worden gezegd. Projecten onder Provinciaal Programma A kennen een hoge particuliere bijdrage. Daardoor kan men aannemen dat de projecten zelf serieus en doelgericht worden uitgevoerd. Ondernemers (en andere particuliere investeerders) investeren hun geld meestal alleen als dit ook daadwerkelijk kan bijdragen aan de verbetering van de processen op het bedrijf. De efficiëntie wordt als positief beoordeeld.

Kader 4.3	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag A.1: Zijn er projecten in het kader van innovaties gesubsidieerd in de agrarische sector?</i>	
Onder Provinciaal Programma A zijn er in de evaluatieperiode 2000-2006 in totaal 21 projecten uitgevoerd. Het valt op dat deze projecten uitsluitend in de provincies Zeeland en Noord-Holland lagen, en een enkele in de provincie Limburg. De projecten kwamen pas in de jaren 2002 goed op gang (tabel 4.21).	
<i>Evaluatievraag A.2: In hoeverre heeft het instrument bijgedragen aan verbetering van de structuur en het innovatieve vermogen van de bedrijven?</i>	
Over het profitgedeelte van duurzaamheid (A.2-1 en A.2-2) is te weinig bekend om concrete uitspraken over de verbetering hiervan te doen. Bij drie projecten met de doelstelling 'verlaging van de productiekosten' zijn samenwerkingsverbanden opgericht. Door de bundeling van krachten zijn de productiekosten verlaagd.	
Verder kan worden gezegd dat de projecten onder Provinciaal Programma A een relatief hoge eigen bijdrage kennen (de bijdrage uit de particuliere sector ligt op bijna 60%). Controle en sterke betrokkenheid van andere financiers (zoals banken) hebben de kans verhoogd dat de projecten ook daadwerkelijk bijdragen aan de verbetering van de bedrijfsomstandigheden.	

¹ De mest uit potstallen heeft aan andere samenstelling en kwaliteit dan 'gewone' vloeibare mest. De potstalmest zorgt voor een verhoging van de biodiversiteit.

Kader 4.3	Beantwoording Evaluatievraag (vervolg)
	Als het gaat om de duurzaamheid op gebied van milieu en dierenwelzijn wordt bij 12 van de 21 projecten aangegeven dat er innovaties op dit gebied hebben plaatsgevonden. Bij het merendeel van de projecten, in totaal acht, gaat het om melk- of rundveebedrijven die hun stal verbouwd hebben tot een potstal (in totaal 480.000 euro subsidie; zie ook evaluatievraag A.7). Bij drie projecten gaat het om de toepassing van precisietechnologie in de tulpenbollenteelt (in totaal 90.000 euro subsidie). Precisietechnologie werkt met GPS en computerprogramma's, op basis waarvan de optimale toe te dienen hoeveelheden kunstmest, gewasbeschermingsmiddelen en beregeningswater kunnen worden bepaald. Er wordt alleen die hoeveelheid toegediend die de plant kan opnemen. De uitspoeling van deze hulpstoffen naar het milieu wordt door daardoor beperkt. Bij een project gaat het om de emissieberekening van gewasbeschermingsmiddelen in de fruitteelt door inzet van een nieuwe spuittechniek (in totaal 11.000 euro subsidie). <i>Evaluatievraag A.3: In hoeverre zijn er samenwerkingsverbanden ontstaan om te komen tot kwaliteitsverbetering en nieuwe producten?</i> Alle samenwerkingsverbanden richten zich op de tulpenbollenteelt in Zeeland (West-Zeeuws Vlaanderen). Bij twee projecten gaat het om de realisatie van de tulpenbollenteelt (in totaal 230.000 euro subsidie) en bij één om het toepassen van de dubbele netten tulpen teelt (45.000 euro subsidie), een technologie ter verbetering van de arbeidsproductiviteit. <i>Evaluatievraag A.4: In welke mate is de duurzaamheid van de landbouw bevorderd?</i> Concrete waarnemingen op de gevraagde indicatoren zijn niet mogelijk. Als het gaat om duurzaamheid in het algemeen, dan heeft deze vraag veel overlap met de antwoorden van evaluatievraag A.2 en A.7. <i>Evaluatievraag A.5: Zijn er bedrijven gesubsidieerd voor verbetering van en omschakeling naar nieuwe producties/productiesystemen?</i> Het agrarisch product dat hierbij het meest betrokken was is de tulp. Daarnaast ging het om hop, knoflook, zomerbloemen, druiven en kaas. Bij een aantal keren is geïnvesteerd in precisietechnologie, waarbij het product computergestuurd de optimale hoeveelheid hulpmiddelen en berekening toegediend krijgt. Daarnaast is geïnvesteerd in productiesystemen die de kwaliteit van het product verbeteren. <i>Evaluatievraag A.6: In hoeverre is omgeschakeld naar andere productiesystemen?</i> Bij de bedrijven die naar nieuwe productiesystemen zijn omgeschakeld gaat het om bedrijven in de bollenteelt, de akkerbouw (precisietechnologie) en om bijzondere teelten (druiven, hop en zomerbloemen). Het is niet bekend of de omschakeling op het gehele bedrijf is doorgevoerd of maar op een gedeelte ervan. In de veehouderij is omgeschakeld naar biologische landbouw (zie vraag A7). <i>Evaluatievraag A.7: In welke mate hebben de verbeteringen en omschakelingen op de gesubsidieerde bedrijven bijgedragen aan een meer duurzame landbouw?</i> Het is niet bekend in hoever het biologische areaal in de loop van Programma A is vergroot. Het is wel opvallend dat bij acht projecten een potstal is gebouwd. Een potstal is een oud staltype dat tegenwoordig vooral door biologische veehouders wordt toegepast. Reden hiervoor is de waardevolle mest die met dit stalsysteem ontstaat. Omdat de dieren in de potstal op stro staan, wordt deze stalvorm gezien als bevorderlijk voor het dierenwelzijn. Op de laag mest wordt regelmatig nieuw stro gestrooid, waardoor de bodem steeds hoger wordt. De mest wordt circa tweemaal per jaar uitgereden. De provincie Noord-Holland heeft de bouw van de potstallen gestimuleerd omdat deze bijdragen aan de natuur en landschapsdoelen van de provincie, namelijk het duurzame beheer van de veenweidegebieden. De potstallen zijn een structurele investering voor de instandhouding van het typische landschap. De andere mestkwaliteit draagt bij aan een vergroting van de biodiversiteit. Eén bedrijf gaf aan bij subsidieverlening biologisch areaal te hebben. Onder de acht bedrijven met een potstal, is deze innovaties op twee bedrijven voor 100% toegepast. Op de andere zes bedrijven loopt tussen de 30 en 70% van de veestapel in de potstal. In het algemeen geldt dat de innovaties op het gebied van duurzaamheid in sommige gevallen betrekking hebben op het gehele bedrijf en in andere gevallen maar op een gedeelte daarvan.

Wegend eindoordeel maatregel a

Tabel 4.22 Samenvattend evaluatieoordeel		
Instrument/maatregel	Effectiviteit	Efficiëntie
RSG	+	+
SJA	++	++
Provinciaal Programma A	-	+
Maatregel a: Investerings in landbouw-bedrijven	+	++
Legenda effectiviteit:		Legenda efficiëntie:
++ 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' door 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.		

De ingezette regelingen onder maatregel a hebben zich gericht op investeringen in primaire landbouwbedrijven. De ondersteuning van de investeringen hebben een positieve bijdrage geleverd aan modernisering door bedrijfsontwikkeling en daarmee aan duurzamere productiesystemen.

De investeringen via de SJA en RSG hebben vooral geleid tot een verlaging van de productiekosten en productieverbetering. Er is beperkter ingezet op het stimuleren van omschakeling naar nieuwe productiesystemen en nieuwe teelten (Provinciaal Programma A, RSG) en de instandhouding en verbetering van het natuurlijke milieu, hygiëne en dierenwelzijn.

Er was nauwelijks specifieke aandacht voor de verhoging van de kwaliteit van producten en de bevordering van diversificatie van landbouwactiviteiten.

De doelgroepen zijn beperkt (Provinciaal Programma A), redelijk (RSG) tot zeer goed (SJA) bereikt. Mede door onderuitputting van de RSG en Provinciaal Programma A lijken niet alle mogelijkheden ten volle benut.

De grote mate van eigen financiering onder maatregel a (75%) heeft ervoor gezorgd dat de investeringen vooraf goed zijn overwogen en dat er goede doelgerichte investeringsplannen zijn gemaakt, om onder andere financiering van banken te ontvangen.

De investeringen hadden een positief effect op het inkomenspotentieel van de bedrijven en gezinnen. Dit geldt met name voor de SJA en in mindere mate voor de RSG. Investerings via de RSG en ook SJA zouden voor een groot deel ook zonder deze subsidie zijn uitgevoerd, maar dan vaak in een latere fase van het ondernemerschap. De investeringen hebben dan ook een versnelde impuls gegeven aan een duurzamer productieproces. De doelstelling 'verbetering van de duurzaamheid van het productieproces' is dan ook ruimschoots gehaald.

De aanbeveling uit de mid-term evaluatie (Ecorys, 2003) om het inspanningsniveau te verhogen is opgevolgd door de invoering van de SJA vanaf 2005. Hierdoor is veel extra budget onder maatregel a uitgezet.

Provinciaal Programma A bleef tot 2006 openstaan. De heroriëntatieronde van de provincies heeft dus niet in alle provincies tot het besluit geleid om met het Programma te stoppen.

4.3.3 Maatregel c - Cursussen

Beschrijving en plaats binnen POP1

Maatregel c heeft als doel om naast de reguliere leergangen en programma's cursussen aan te bieden aan agrariërs om duurzaam ondernemen te stimuleren. In het POP1 is hier het Provinciaal Programma C (PPC) voor ingezet. De cursussen gesubsidieerd door Provinciaal Programma C richten zich op de verbreding van landbouw, natuur- en landschapsbeheer en milieuzorg, geïntegreerd bosbeheer, en afzet en verwerking van landbouwproducten. De kosten voor het houden en ontwikkelen van cursussen worden gedekt, evenals de materiële kosten van organisatie, studie- en informatiemateriaal en de personele kosten van ondersteuning van studieclubs op bovengenoemde terreinen en de materiële kosten van voorlichtingsbijeenkomsten.

De te ondersteunen opleidingsactiviteiten zijn alle gericht op het stimuleren van veranderingsprocessen in de landbouw in de richting van een bedrijfseconomisch duurzaam ondernemen die samengaat met de eisen op milieu- en maatschappelijk gebied. Dat dient te leiden tot aanpassing en verbetering van de landbouw en de gedeeltelijke omschakeling naar andere activiteiten op het platteland (verbrede landbouw).

Provinciaal Programma C valt onder maatregel c - cursussen. De regeling draagt bij aan het POP1-doel 'duurzame landbouw' door het bieden van scholing en cursussen aan agrariërs gericht op maatschappelijk georiënteerd ondernemerschap. Deze maatregel heeft een kruisreferentie met maatregel t, regeling SGB-milieu. Onder die regeling vallen activiteiten die ook vallen binnen de reikwijdte van Provinciaal Programma C. Daarnaast zijn onder Provinciaal Programma P en Provinciaal Programma M ook projecten uitgevoerd met betrekking tot scholing.

Aanbevelingen uit de mid-term evaluatie

De belangrijkste aanbeveling is het gebruik van Provinciaal Programma C te stimuleren door provincies een coördinerende rol te geven (Ecorys, 2003).

Input PPC

De regeling wordt voor 100% gesubsidieerd bij overheden en organisaties met een publieke activiteit. Voor de private sector wordt maximaal 75% betaald van de subsidiabele kosten.

De beoogde eindbegunstigden zijn groepen van landbouwondernemers en van boseigenaren, groepen platte-landsvrouwen, natuur- en landbouworganisaties, milieucoöperaties, opleiding- en kennisinstellingen, groepen vrijwilligers van land- of bosbouwers, samenwerkingsverbanden tussen overheid en landbouworganisaties en provincies.

Tabel 4.23 Uitgaven totaal 2000 - 2006, maatregel c (in mln. euro)			
Regeling	Overheidsuitgaven (nationaal + EU)	Waarvan EU-bijdrage	Particuliere sector
Provinciaal Programma C	15,0	7,5	-
Totaal maatregel c	15,0	7,1 a)	-
a) In de algemene financiële tabel POP-Nederland klopt de sommatie van de EU-bijdragen van de voor deze maatregel ingezette regelingen niet met de EU-bijdrage op maatregelniveau (zie paragraaf 3.3, onder het kopje 'Financiële cijfers Regiebureau POP'). Bron: Regiebureau POP.			

Onder Provinciaal Programma C is in totaal bijna 15 miljoen euro uitgegeven (tabel 4.23). Het totale bedrag bestond alleen uit rijksbijdragen. In de eerste helft van POP1 is slechts een deel van het begrote geld uitgegeven. Dit is in de tweede helft ruimschoots gecompenseerd. Uiteindelijk is beduidend meer uitgegeven dan de begrote 4,3 miljoen euro. Het is onbekend hoeveel de particuliere bijdrage was van de regeling. Wel moesten deelnemers bij een aantal opleidingen in een deel van de kosten bijdragen.

Lang niet alle provincies hebben met POP1-cursussen het duurzaam ondernemen gestimuleerd. Uiteindelijk hebben alleen de provincies Drenthe, Friesland, Gelderland, Limburg en Utrecht gebruikgemaakt van Provinciaal Programma C.

Output PPC

Een groot aantal cursussen (51, met 5.336 deelnemers) is gegeven in vaardigheden die nodig zijn ter voorbereiding van de toepassing van productiemethoden die verenigbaar zijn met landschapsbehoud en -verbetering, milieubescherming, hygiënische normen en dierenwelzijn (tabel 4.24).

De meeste deelnemers (8.110) zijn geteld bij de cursussen in vaardigheden die nodig zijn om een economisch levensvatbaar landbouwbedrijf te kunnen beheren. Beide genoemde cursussen hebben als doelgroep agrariërs (tabel 4.25). In de laatste jaren is met een kleiner aantal cursussen een grotere doelgroep bereikt. Het aantal cursussen zegt dus niet alles over het aantal deelnemers van de cursus.

Tabel 4.24 Aantal goedgekeurde aanvragen maatregel c, naar type doel (2000 - 2006)								
Doel	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Vorbereiding op een kwalitatieve heroriëntering van de productie	-	1	2	NP	1	3	NP	7
Vorbereiding op de toepassing van productiemethoden die verenigbaar zijn met landschapsbehoud en -verbetering, milieubescherming, hygiënische normen en dierenwelzijn	5	7	10	5	10	14	NP	51
Verwerving van de vaardigheden die nodig zijn om een economisch levensvatbaar landbouwbedrijf te kunnen beheren	-	1	4	4	4	5	2	20
Totaal	5	9	16	9	15	22	2	78
Prognose (totaal)	-	7	66	24	10	17	4	128
Bron: EU-voortgangsrapportages. NP: niet van toepassing.								

Tabel 4.25 Aantal deelnemers aan activiteiten onder Programma C, naar type doel (2000 - 2006)								
Doel	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Vorbereiding op een kwalitatieve heroriëntering van de productie	-	24	225	NP	-	1.230	NP	1.479
Vorbereiding op de toepassing van productiemethoden die verenigbaar zijn met landschapsbehoud en -verbetering, milieubescherming, hygiënische normen en dierenwelzijn	176	1.327	1.262	618	951	1.002	NP	5.336
Verwerving van de vaardigheden die nodig zijn om een economisch levensvatbaar landbouwbedrijf te kunnen beheren	-	17	472	490	607	404	6.120	8.110
Totaal	176	1.368	1.959	1.108	1.558	2.636	6.120	14.925
Bron: EU-voortgangsrapportages. NP: niet van toepassing.								

Outcome PPC

Door de kennis die cursisten opdoen, hebben zij minder behoefte aan extern advies. Daarnaast hadden de cursisten een beter inzicht in hun bedrijf om beter onderbouwde investerings- en financieringsbeslissingen te nemen. De cursisten konden beter inspelen op de veranderende omgeving die een grote invloed heeft op de opbrengsten, kosten en dus inkomen en levensvatbaarheid.

Als voorbeeld van de projecten die zijn uitgevoerd onder Provinciaal Programma C wordt het grootste project toelicht: de Melkvee Academie. Dit project loopt nog steeds en had niet kunnen starten zonder de POP1-gelden. Binnen de Melkvee Academie worden verschillende activiteiten georganiseerd: melkveecafés, veldbijeenkomsten, instapdagen, werkplaatsen, melkveedebatten, (zomeravond)masterclasses, training voor professionalisering van studiegroepen en collega-coach trajecten. Dit wordt ondersteund met een website met forum en kennisbank die leiden tot een bewustwording van melkveehouders over hun bedrijfsvoering en plaats in en ontwikkeling van de melkveesector. Binnen dit project hebben verschillende organisaties en kennismakelaars een rol gespeeld. Het is onbekend hoe groot de doelgroep is geweest van deelnemers aan de activiteiten georganiseerd door de Melkvee Academie. Hiervan is ook geen schatting gegeven. Het project heeft een goede naamsbekendheid in de melkveehouderij. De activiteiten van de Melkvee Academie werden door deelnemers ervaren als een 'verademing: ze staan in het teken van kansen en een positieve houding en een plek waar ze worden aangesproken op hun ondernemerschap' zoals beschreven in de eindrapportage van het project.

Effectiviteit PPC

De regeling is vooral ingezet voor het geven van cursussen en scholing op het gebied van duurzame landbouw. In sommige projecten is het geld gebruikt voor het organiseren van workshops en/of bijeenkomsten. Van 30 cursussen gesubsidieerd door Dienst Regelingen is het aantal deelnemers vastgelegd. Daarnaast is het aantal deelnemers gegeven in de voortgangrapportages. Dit geeft inzicht in de verspreiding van kennis in de landbouw.

De agrariërs die deel hebben genomen aan een cursus of workshop zijn bewuster van hun productiewijze, management en gebruik van mineralen. Zoals in de eindrapportage van de Melkvee Academie wordt opgemerkt is het effect diffuus en moeilijk te meten, maar de behoefte aan handvaten voor het vormen van visie en strategie is groot. Het volgen van cursussen geeft de agrariërs de mogelijkheid hun eigen resultaten te toetsen en mogelijkheden om deze in de toekomst te kunnen verbeteren. Daarnaast wordt het vermogen versterkt beter in te spelen op een steeds veranderende omgeving van het bedrijf, op het gebied van markt, milieu en ruimtelijke ordening. Zo wordt steeds vaker door subsidieverstrekkers en financiers geëist dat een ondernemingsplan voor de komende jaren wordt gemaakt.

Een deel van de cursussen had als doel inzicht te geven in het verbeteren van de bedrijfsvoering om zo milieuvriendelijker en gericht te kunnen werken. Dit heeft een bijdrage geleverd aan betere productiewijzen die ten goede komen aan het milieu, een bijdrage die niet kan worden gekwantificeerd.

Het uiteindelijke oordeel over de effectiviteit van maatregel c is zeer positief. Dit oordeel is gebaseerd op de verkregen output en genoemde effecten uit interviews. Een duidelijke streefwaarde ontbrak.

Efficiëntie PPC

Het doel van maatregel c is bijdragen aan duurzame landbouw door het bieden van scholing en cursussen aan agrariërs gericht op maatschappelijk georiënteerd ondernemerschap. Dit doel komt overeen met de projecten die zijn aangevraagd en de output van de projecten die zijn uitgevoerd onder Provinciaal Programma C. Onder Provinciaal Programma C is 15 miljoen euro besteed aan 15.000 deelnemers. Dit komt neer op gemiddeld 1.000 euro per deelnemer.¹

Een groot aantal cursisten heeft deelgenomen aan de cursussen, workshops en andere bijeenkomsten die mogelijk waren door de financiering van POP1. De cursisten hebben een bewustwording gekregen over het desbetreffende onderwerp en hebben dit kunnen toepassen op bedrijfsniveau.

Door het kunnen toetsen van de bedrijfsresultaten met andere bedrijven hebben agrariërs van elkaar geleerd en konden ze hun eigenbedrijfsvoering optimaliseren. Dit heeft zeker gezorgd voor een besparing van advieskosten die de bedrijven anders individueel hadden moeten dragen. Daarnaast zorgt de verbeterde bedrijfsvoering op de langere termijn ook voor een besparing/hogere winst.

Er kan geen weloverwogen analyse gemaakt worden over in hoeverre maatregel c efficiënt is ingezet, gezien ook de grote diversiteit in aangeboden cursussen. Op basis van de globale kostenindicatie van cursuskosten van gemiddeld 1.000 euro per deelnemer en de grote impact die de cursussen hadden op een duurzamere bedrijfsvoering, is de conclusie dat het ingezette geld zeer goed is besteed.

¹ Het is niet bekend hoe groot de private bijdrage is bij deze regeling.

Kader 4.4	Beantwoording Evaluatievraag
Voor het Provinciaal Programma C zijn geen evaluatievragen opgesteld.	

Wegend eindoordeel maatregel c
Samenvattend: Provinciaal Programma C had in de beginperiode een lager aantal cursussen dan beoogd was. Dit is in de laatste jaren hersteld door meer cursussen aan te bieden. Daarnaast hebben de twee grootste projecten, Cowmunity en de Melkvee Academie, ervoor gezorgd dat het budget goed benut is. De impact van deze grote projecten was voor de sector duidelijk merkbaar en ze hebben nog steeds een goede naamsbekendheid. Het budget is dan ook op een doelmatige wijze besteed.

Opvolging aanbevelingen mid-term evaluatie
Duidelijk komt naar voren dat er in de tweede helft van POP1 meer projecten zijn uitgevoerd onder Provinciaal Programma C. Dit had zelfs een uitputting van de regeling tot gevolg. Hiermee kan dus worden gesteld dat de aanbeveling van de mid-term resultaat heeft gehad in de tweede periode van POP1.

Tabel 4.26 Samenvattend evaluatieoordeel		
Instrument/ maatregel	Effectiviteit	Efficiëntie
Provinciaal Programma C: Opleiding	++	++
Maatregel c: Cursussen	++	++
<i>Legenda effectiviteit:</i> ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk. <i>Legenda efficiëntie:</i> ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.		

4.3.4 Maatregel e - Probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied

Beschrijving en plaats binnen POP1

Het doel van het EU-probleemgebiedenbeleid (bergboerenregeling) is de continuering van landbouw in probleemgebieden te bevorderen en op die wijze een minimale bevolkingsomvang te handhaven en het landschap te behouden.

Nederland heeft een geheel eigen invulling aan het probleemgebiedenbeleid gegeven door het passieve beheer van natuurlijke handicaps uit het probleemgebiedenbeleid te koppelen aan actief natuur- en landschapsbeheer door boeren.

In Nederland zijn vijf typen probleemgebieden onderscheiden op basis van vijf natuurlijke handicaps. Dit zijn de diepeveenweidegebieden, kleinschalige zandlandschappen, beekdalen en overstromingsgebieden, uiterwaarden en hellingen.

Nederland heeft ingezet op de Subsidieregeling Agrarisch natuurbeheer (SAN): pakket 31 (passief beheer) en overig passief beheer. Probleemgebiedenboeren, die meedoen aan de SAN krijgen sinds 2000 een uniforme probleemgebiedenvergoeding (PGV) van 94 euro per ha.

Input

In totaal is 8,9 miljoen euro door de overheid (nationaal + EU) uitgegeven aan maatregel e. Hiervan was 2,0 miljoen euro Europees geld.

Output SAN

In 2006 verkregen ruim 6.000 boeren een probleemgebiedenvergoeding (PGV). Ten opzichte van 2000 een toename van 60%. Het areaal probleemgebied in Nederland is gedurende de POP1-periode gestaag gegroeid van 109.032 ha naar 225.000 ha in 2006. Dit is ongeveer 10% van het totale areaal¹.

Tabel 4.27 Bedrijven en aantal ha met PGV in Nederland, naar jaar						
	Bedrijven met PGV	Totaal aantal landbouwbedrijven	Bedrijven met PGV als % van totaal	Ha met PGV	Totaal begrensd probleemgebied	Ha met PGV als % totaal probleemgebied
2000	3.753	97.483	3,8	38.031	109.032	35
2001	-	92.783	-	-	109.032	-
2002	-	89.580	-	-	109.032	-
2003	-	85.501	-	-	109.032	-
2004	-	83.885	-	-	109.032	-
2005	5.830	81.830	7,1	-	225.001	-
2006	6.027	79.435	7,6	75.000	225.001	33

Bron: bedrijven met PGV en ha met PGV voor 1979-1990: STAR document V17675/98. Totaal aantal landbouwbedrijven uit CBS/LEI, Landbouwcijfers, div. jaren.

Kader 4.5 Beantwoording Evaluatievraag	
Maatregel e heeft geen specifieke evaluatievragen. De evaluatievragen in EU-hoofdstuk V gaan specifiek over de probleemgebieden.	

Outcome SAN

Economie

In de diepeveenweidegebieden en in het kleinschalige zandlandschap vindt drie kwart van de ondervraagde boeren dat de PGV een bijdrage levert aan de continuïteit van hun bedrijf (zie bijlage 6). In de uiterwaarden is dat ruim de helft, in de beekdalen en op de hellingen is dat een kwart van de boeren. De uitkomst hangt deels samen met de omvang van het ontvangen bedrag aan PGV (en dus het aantal hectares met PGV per bedrijf) en de hoogte van het inkomen. Naarmate het ontvangen bedrag aan PGV hoger is en het inkomen uit bedrijf lager, mag worden verwacht dat de bijdrage van de PGV aan de continuïteit van het bedrijf hoger wordt geschat. De

¹ De 2,3 miljoen hectare landbouwareaal van 2003 uit de CBS Bodemstatistiek is daarbij als uitgangspunt genomen.

volgorde in de gemiddelde inkomens en het gemiddeld aantal ha met een PGV per bedrijf in de vijf typen probleemgebieden komt redelijk overeen met de volgorde van de mate waarin boeren uit de verschillende typen probleemgebieden aangeven dat de PGV bijdraagt aan de continuïteit van hun bedrijf.

Het doel van de regeling is gericht op voortzetting van het gebruik van de landbouwgrond in probleemgebieden. De vraag is of met de toekenning van de PGV meerdere wijkers langer blijven doorboeren en daardoor een efficiënte ontwikkeling van de blijvers in de weg staan.

Natuur en landschap

Vergoeding voor natuurlijke handicaps stimuleert het voortbestaan van duurzaam landgebruik in harmonie met natuurlijke omstandigheden van het gebied zoals reliëf en waterhoogtes. In de gangbare landbouw zijn reliëfrijke gebieden en hogere waterstanden natuurlijke handicaps voor een zo hoog mogelijke productie. Indirect beïnvloedt de gesubsidieerde maatregelen het landgebruik door compensatie van inkomensverlies door handhaving van bijvoorbeeld de hoge waterstand. In deze gebieden is door de hoge waterstand alleen grasland mogelijk. Hoge grondwaterstanden maken aangepaste landbouwmethoden (minder zware machines, later in het groeiseizoen landbewerking enzovoort) noodzakelijk. Later in het seizoen maaien en hogere waterstanden verbetert de habitat van de weidevogels en heeft dus een positief effect op de populatie (zie EU VI.2 in paragraaf 4.4.5).

Vergoeding voor natuurlijke handicaps is echter een vergoeding voor passief beheer; het niet aanpassen van het landbouwkundig gebruik. In feite zijn er geen veranderingen en zijn de ecologische effecten in de gesubsidieerde gebieden dus niet meetbaar. Zonder deze vergoeding gaan boeren in veenweidegebieden niet direct de bedrijfsvoering intensiveren ten koste van de natuurlijke omstandigheden, maar mogelijk treedt wel verwaarlozing op als gevolg van te hoge kosten voor landbouwkundig gebruik. Dit zou betekenen dat er effecten moeten zijn in de gebieden met natuurlijke handicaps waar de boeren geen steun zouden ontvangen. Verwaarlozing is dan meetbaar als een vorm van verruiging (toename van bijvoorbeeld pitrus) of verstruiking. Vooral in veenweidegebieden zou dit ten koste gaan van het weidevogelhabitat.

In zandgebieden is er gevaar dat zonder steun de landschapselementen eerder verwijderd worden zodat grotere percelen ontstaan. Echter, boeren zijn vaak trots op hun landschap waardoor velen niet zomaar deze elementen zullen verwijderen. Bovendien worden landschapselementen ook vaak planologisch en wettelijk beschermd, hoewel dit geen garantie is voor voortbestaan.

Effectiviteit SAN

Economie

Binnen de vijf onderscheiden gebieden loopt het percentage ondervraagde PGV-gebruikers dat vindt dat de regeling een bijdrage levert aan de continuïteit van het bedrijf sterk uiteen, en varieert tussen de 25 en 75%.

Natuur

In welke mate verruiging en het verwijderen van landschapselementen optreedt en hoe dit samenhangt met het wel of niet ontvangen van een vergoeding voor natuurlijke handicaps is onbekend. De effectiviteit is door gebrek aan dergelijke gegevens moeilijk aan te geven.

In 2006 werd slechts op *een derde van* het begrensde areaal probleemgebied in Nederland een PGV ontvangen, met als voorwaarde het in stand houden van natuurlijke handicaps. Het potentiële doelbereik is dan ook nog niet bereikt. Hiervoor zijn verschillende redenen te bedenken. Voorbeelden daarvan zijn de bereidheid tot het afsluiten van een SAN-pakket, onwetendheid, maar ook een te laag begroot budget om tot een totaal doelbereik te komen.

Efficiëntie SAN

De betreffende boeren (zie ook bijlage 6) schatten de extra kosten als gevolg van kleinschaligheid op ongeveer gemiddeld 70 euro per ha. De uniforme probleemgebiedenvergoeding (PGV) is 94 euro per ha. Dit is overall gezien in doorsnee genoeg, maar de extra kosten tussen gebieden lopen sterk uiteen. Ongeveer de helft van de boeren met PGV vindt dat het tarief gedifferentieerd moet worden, afhankelijk van de ondervonden hinder van de natuurlijke handicaps. De andere helft van de respondenten geeft aan dat ze voorstander zijn van een uniform tarief, vooral omdat dit qua uitvoering het meest praktisch is en relatief minder bureaucratie met zich mee

brengt. In het kleinschalig zandlandschap en beekdalen en overstromingsgebieden geven respondenten vaker aan voorstander te zijn van een gedifferentieerd tarief dan in de andere typen probleemgebieden.

De koppeling aan de SAN is voor de geïnterviewde boeren geen vanzelfsprekende zaak. Op het moment dat het SAN-pakket afloopt, is het de vraag of boeren ermee door gaan. Daarnaast spelen stijgende marktprijzen (zoals van graan en mest) een grote rol. Als de SAN-vergoeding de stijging op de private markt niet volgt, wordt de economische prikkel om aan agrarisch natuurbeheer te doen kleiner.

Wegend eindoordeel maatregel e

Bij het eindoordeel over de effectiviteit van de regeling is een duidelijk verschil te constateren tussen de economische component en de natuurcomponent. Voor veel van de gesubsidieerde bedrijven ondersteunt de regeling het continuïteitsperspectief van bedrijven. Daar staat tegenover dat nog maar een derde deel van de oppervlakte in probleemgebieden een vergoeding ontvangt voor het in stand houden van natuurlijke handicaps. Daarnaast is onvoldoende informatie beschikbaar om een gefundeerde beoordeling te geven over de effecten voor natuur.

De efficiëntie wordt als positief beoordeeld. De financiële vergoeding is in doorsnee voldoende om de extra kosten door kleinschaligheid te dragen, maar wordt in een aantal probleemgebieden als onvoldoende ervaren.

Tabel 4.28 Samenvattend evaluatieoordeel		
Instrument/maatregel	Effectiviteit	Efficiëntie
SAN	+/-	+
Maatregel e: Probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied	+/-	+
Legenda Effectiviteit:		Legenda Efficiëntie:
++ 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.

4.3.5 Maatregel f - Milieumaatregelen in de landbouw

Beschrijving maatregel en plaats binnen POP1

Onder maatregel f worden investeringen in milieumaatregelen in de landbouw uitgevoerd. Maatregel f valt onder EU-hoofdstuk VI 'Milieumaatregelen in de landbouw' en draagt bij aan twee prioritaire doelen van het POP1: 'bevorderen duurzame landbouw', en 'kwaliteitsverbetering van natuur en landschap'. Het prioritaire doel 'natuur en landschap' bevat de volgende subdoelen vanuit de EU:

- bescherming van natuurlijke hulpbronnen (zie EU-vraag VI.1);
- bescherming van de biodiversiteit en milieuvormen met grote natuurwaarde op landbouwgrond (zie EU-vraag VI.2);
- instandhouding of verbetering van landschapskwaliteit zoals behoud en herstel van cultuurhistorische waarden op het platteland (zie EU-vraag VI.3).

De reikwijdte van deze maatregel is het agrarisch gebied. Provincies hebben beheersgebieden begrensd in beheersgebiedsplannen waarin staat aangegeven welke specifieke agrarische natuur zoals weidevogels, bloemrijke graslanden en landschapselementen beschermd, beheerd of hersteld moet worden. Binnen deze begrenzing kunnen agrariërs daarop aansluitende SAN-pakketten aanvragen. De operationele doelen die Nederland binnen maatregel f heeft geformuleerd zijn:

- het stimuleren van omschakeling naar biologische landbouw;
- het bevorderen van het beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven;
- behoud en herstel van cultuurhistorische waarden op het platteland;
- bevorderen van de milieukwaliteit die vereist is voor de optimale ontwikkeling van de natuur in bossen, in de Ecologische Hoofdstructuur en in agrarische gebieden;
- het stimuleren van de verbetering van de structuur en van het innovatieve vermogen van primaire bedrijven en overige bedrijven in de agrarische sector op het vlak van teelt, productie en afzet.

Maatregel f bevat de volgende regelingen:

- Regeling Stimulering Biologische Productiemethoden (RSBP);
- Subsidieregeling Agrarisch natuurbeheer (SAN), onderdeel beheer;
- Subsidieregeling Agrarisch natuurbeheer (SAN), onderdeel landschap;
- Regeling Beheerovereenkomsten en Natuurontwikkeling (RBON);
- Subsidiering Gebiedsgericht beleid (SGB), onderdeel milieubehoud;
- Subsidieregeling Zeldzame huisdierrassen (SZL);
- Regeling Demonstratie projecten (DEMO).

Aan de SGB is geen geld besteed binnen maatregel f. De SGB wordt daarom in deze maatregel niet geëvalueerd.

Bij de SZL valt alleen de oude regeling onder het POP1. Door de geringe omvang van de oude verplichtingen, wordt de SZL in de evaluatie buiten beschouwing gelaten. De nieuwe regeling van de SZL valt niet meer onder het POP1.

Bij de regelingen RBON en DEMO gaat het om oude verplichtingen. Deze worden in deze evaluatie buiten beschouwing gelaten. De nieuwe regeling DEMO valt onder maatregel t. De evaluatie van de nieuwe DEMO-projecten is dan ook te vinden in het hoofdstuk 4.3.17 van maatregel t.

Aanbevelingen uit de mid-term evaluatie

De mid-term evaluatie (Ecorys, 2003) geeft voor de RSBP de volgende aanbeveling:

'Anticipeer op flankerende beleidsvoornemens om de fiscale voordelen van groenfinanciering te halveren. Omschakeling naar biologische productiemethoden is onverminderd relevant. De aantrekkelijkheid om over te schakelen op biologische landbouw is niet voor alle bedrijven even goed zichtbaar en wordt mogelijk bovendien minder als gevolg van het wegvallen van alternatieve prikkels. Bekijk daarom in hoeverre de regeling (in financiële zin) ruimte biedt voor extra prikkels (incentives) om het omschakelingsbesluit positief te beïnvloeden.'

De RSBP bestaat inmiddels niet meer. Sinds 2006 bestaat de SSBP (Subsidieregeling Stimulering van de Biologische Productie), een voortzettingssubsidie die gelijk is aan de kosten van de certificering voor de biologische productiemethode op het bedrijf. De SSBP is dus niet meer gerelateerd aan het aantal hectares (Sukkel et al., 2007). Financiële prikkels in de zin van 'extra verdiensten door omschakeling' zijn dus onder de SSBP uitgesloten (voor meer informatie over de SSBP zie maatregel z).

Aan de hand van de mid-term evaluatie van Programma Beheer (B&A, 2003) zijn er drie tranches van veranderingen in Programma Beheer geweest en zijn onder andere de eisen van de SAN-pakketten en de zwaarte van de te nemen beheermaatregelen aangepast en in veel gevallen verlaagd. De aanvragen zijn toegenomen in die mate dat budgetplafonds moesten worden verhoogd (MNP 2007a). Gezien deze veranderingen en de voorgenomen overgang van Programma Beheer naar het ILG maakt dat de aanbevelingen uit de mid-term evaluatie POP1 niet relevant meer zijn. De aanbevelingen voor de SAN hebben vooral betrekking op het doorbreken van de onderbesteding bij de SAN.

Input

In totaal is aan projecten binnen maatregel f in de periode 2000-2006 een bedrag van 177 miljoen euro aan overheidsuitgaven besteed, bijna 138 miljoen euro voor het prioritair doel 'natuur en landschap' en ruim 39 miljoen euro voor het prioritair doel 'duurzame landbouw' (tabel 4.29).

De EU-bijdrage bedroeg voor 'natuur en landschap' bijna 53 miljoen euro en voor 'duurzame landbouw' ruim 25 miljoen euro. In projecten voor 'duurzame landbouw' is tevens particulier geld geïnvesteerd, bijna 19 miljoen euro.

De particuliere bijdrage ging uitsluitend naar projecten onder de regeling DEMO. Hierbij gaat het om oude verplichtingen, die buiten deze evaluatie vallen.

Begunstigden van de maatregel zijn vooral agrariërs. Het aantal begunstigden met SAN-subsidie is ruim 15.000. In 2006 waren er in Nederland bijna 80.000 land- en tuinbouwbedrijven (LEI/CBS, 2007). Niet alle bedrijven komen in aanmerking voor de SAN-subsidie. De bedrijven moeten binnen de begrenzing van de provinciale gebiedsplannen liggen. Bovendien zijn het vooral graasdierbedrijven en akkerbouwbedrijven die in aanmerking komen. Het exacte potentieel is niet bekend, maar een substantieel deel van de agrariërs werd bereikt.

Tabel 4.29 Uitgaven totaal 2000 - 2006, maatregel f (in mln. euro)				
Nr	Regeling	Overheidsuitgaven (nationaal + EU)	W.v. EU-bijdrage	Particuliere sector
Duurzame Landbouw				
8 (oud)	Regeling Demonstratie projecten, oude verplichtingen (DEMO oud) a)	18,7	15,4	18,7
9	Regeling Stimulering Biologische Productiemethoden (RSBP)	9,9	4,9	0
9 (oud)	Regeling Stimulering Biologische Productiemethoden, oude verplichtingen (RSBP oud)	9,8	4,9	0
19	Regeling Zeldzame Landbouwhuisdierrassen (SZL 02)	0	0	0
19 (oud)	Subsidieregeling zeldzame huisdierrassen, oude verplichtingen (SZL 01) b)	0,9	0,3	0
Natuur en Landschap				
21 (oud)	Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling, oude verplichtingen van voor 31.7.99 (RBON)	62,9	15,7	0
32	Regeling agrarisch natuurbeheer (SAN)	73,0	36,5	0
35-2	Subsidiëring Gebiedsgericht Beleid, onderdeel milieubehoud (SGB)	0	0	0

Tabel 4.29 Uitgaven totaal 2000 - 2006, maatregel f (in mln. euro) (vervolg)				
Nr	Regeling	Overheidsuitgaven (nationaal + EU)	W.v. EU-bijdrage	Particuliere sector
	D1 regio Flevoland c)	2,0	0,7	0
Totaal maatregel f		177,2	81,2 d)	18,7
a) de oude verplichtingen worden niet meegenomen in de evaluatie. De nieuwe regeling DEMO is te vinden onder maatregel t; b) vanwege de geringe omvang zal de SZL en SGB in de evaluatie van deze maatregel buiten beschouwing worden gelaten; c) Flevoland is achtergestelde regio waarvoor extra cofinanciering kon worden aangevraagd. d) In de algemene financiële tabel POP-Nederland klopt de sommatie van de EU-bijdragen van de voor deze maatregel ingezette regelingen niet met de EU-bijdrage op maatregelniveau (zie paragraaf 3.3, onder het kopje 'Financiële cijfers Regiebureau POP'). Bron: Regiebureau POP.				

Regeling Stimulering Biologische Productiemethoden (RSBP)

Plaats RSBP binnen POP1

Het doel van de RSBP is het stimuleren van de omschakeling van gangbare naar biologische landbouw. De subsidies vanuit de RSBP dienen als tegemoetkoming van de gederfde inkomsten bij omschakeling naar, en voortzetting van biologische productiemethoden. De RSBP vergoedde 65% van de inkomstenderving door omschakeling naar biologische productiemethoden. De regeling gold in heel Nederland en was gericht op de sectoren akkerbouw, veevoederteelt (dus ook melkveehouderij en andere graasdierhouderij), vollegrondsgroenten, glastuinbouw en fruitteelt. Een belangrijke voorwaarde voor zowel omschakeling als voortzetting is dat men 5 jaar biologisch moet telen, anders moet het ontvangen bedrag worden terugbetaald.

De RSBP stond open van 1994 tot en met 2002 en in 2004. Sinds 2000 was de RSBP geïntegreerd in het POP1.

Input RSBP

Over de periode 2000-2006 is in totaal 19,7 miljoen euro aan subsidies verstrekt (tabel 4.30), bijna 10 miljoen euro voor zowel de oude als de nieuwe regeling. De EU-bijdragen kwamen voor zowel de oude als de nieuwe regeling op 4,9 miljoen euro. In 2000 is er 29,2 miljoen euro voor de RSBP begroot. De uitputting van deze regeling ligt hiermee bij 67%.

Tabel 4.30 Subsidies in het kader van RSBP (nationale + EU-bijdrage), 2000-2006 (in mln. euro)								
Doel	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
RSBP nieuw	0,0	0,0	0,6	2,3	2,9	2,3	1,8	9,9
RSBP oud	4,5	1,6	1,5	1,1	0,8	0,3	0,0	9,8
Totaal RSBP	4,5	1,6	2,1	3,4	3,7	2,6	1,8	19,7
Bron: Regiebureau POP.								

Output RSBP

In de periode 2000-2006 deden in totaal 604 bedrijven mee aan de RSBP. Deze bedrijven beheerden in totaal ruim 17.500 ha door de RSBP gesubsidieerde landbouwgrond (tabel 4.31). Circa 50% van zowel het aantal deelnemende bedrijven als het aantal deelnemende hectares is in het jaar 2000 mee gaan doen aan de RSBP. In de daaropvolgende jaren werd de animo om mee te doen steeds geringer. In het laatste jaar van openstelling, 2004, lag het aantal nieuwe bedrijven nog maar op 53 en het aantal hectares op circa 1.400 ha (zie bijlage B6.6).

Tabel 4.31 Aantal bedrijven en hectares die zijn omgeschakeld naar biologische landbouw met de RSBP, 2000-2006 a)				
	Aantal bedrijven	Aantal hectares		
		Eenjarige gewassen	Meerjarige gewassen	Totaal
RSPB 2000-2006	604	17.083	495	17.578
a) Hierbij gaat het alleen om die bedrijven/hectares die in de afzonderlijke jaren zijn omgeschakeld en niet om het totaal aantal bedrijven/hectares onder RSBP. Bron: DR.				

Outcome RSBP

De RSBP-subsidie heeft in het algemeen niet tot significante inkomensverbeteringen op biologische bedrijven geleid. Omdat de hoogte van RSBP-subsidie gerelateerd was aan het aantal hectares op het bedrijf, profiteerden vooral de grotere grondgebonden bedrijven van de subsidie. Voor de meeste bedrijven in omschakeling was de RSBP meer een 'steuntje in de rug' dan een serieuze ondersteuning van het inkomen.

Gegevens uit het Informatienet van het LEI wijzen erop dat de RSBP-subsidie niet bij heeft gedragen aan een snellere bedrijfsontwikkeling van biologische bedrijven. Biologische bedrijven die geen RSBP-subsidie ontvingen, ontwikkelden net zo goed of zelfs beter dan de gesubsidieerde bedrijven.

Effectiviteit RSBP

De stijging van het totale areaal biologische landbouw is in de POP1-periode sterker dan van het areaal onder RSBP. De RSBP-subsidies zijn kennelijk niet noodzakelijk voor de omschakeling naar biologische landbouw. Dit komt overeen met eerder uitgevoerde evaluaties (bijvoorbeeld Arends et al., 2002, Taen et al., 2004). Uit de Evaluatie van de RSBP (Taen et al., 2004) kwam naar voren dat de RSBP geen reden is voor ondernemers om om te schakelen naar biologische landbouw. Met name in de laatste jaren is ook een onderbesteding van de regeling te registreren. Belangrijkste motieven voor omschakeling zijn ideële gedrevenheid en bedrijfseconomisch en marktperspectief, waarbij de indruk bestaat dat de economische motieven een steeds sterke rol vervullen en de ideële motieven een steeds minder sterke rol (Arends et al., 2002).

Omdat de RSBP-subsidie gerelateerd is aan het aantal hectares, hebben met name de grondgebonden bedrijven gebruikgemaakt van deze regeling. Voor hokdierbedrijven met weinig grond, zoals in de varkens- of pluimveehouderij, was de RSBP eigenlijk niet van belang. Dit is in de cijfers terug te zien. Het aantal hokdierbedrijven dat gebruik heeft gemaakt van de RSBP is nihil, terwijl het totale aantal biologische hokdierbedrijven in de POP1-periode enorm is toegenomen.

De effectiviteit van de RSBP wordt als negatief beoordeeld. Er zijn wel boeren met behulp van de RSBP omgeschakeld naar biologische landbouw, maar in de meeste gevallen was de subsidie niet de aanleiding voor omschakeling. Bovendien bereikte de RSBP met name de boeren met veel grond omdat het voor die bedrijven eerder loont om subsidie aan te vragen.

Efficiëntie RSBP

Een belangrijk kritiekpunt op de RSBP van boeren en experts in de sector is de inefficiënte uitvoering (Arends et al., 2002). Vaak is gehoord dat de RSBP onvoldoende aansluit bij de behoeftes en te ingewikkeld is. In een enquête onder ruim 900 boeren heeft 16% aangegeven dat ze zelfs helemaal geen RSBP aan heeft gevraagd omdat ze het 'te veel gedoe voor te weinig geld' vonden. Voor de meeste omgeschakelde boeren was de RSBP een steuntje in de rug, maar niet een doorslaggevende factor (Arends et al., 2002).

Ook de uitvoeringskosten zijn hoog: de RSBP was gerelateerd aan de oppervlakte maar ging gepaard met relatief veel uitvoeringskosten (17%) (Tweede Kamer stuk 29 482, nr.1).

De meeste partijen in de sector geven aan dat de overheid veel beter kan inzetten op versterken van de marktkansen voor biologische producten, dus promotie bij de consument, ketenversterking en fiscale faciliteiten. Dit zijn dan ook de belangrijkste redenen waarom de RSBP na 2004 is beëindigd. Uit de interviews kwam ook naar voren dat de RSBP geen rol meer speelt in het beleid.

Sinds 2006 bestaat de SSBP (Subsidie ter stimulering van de biologische productie), een voortzettingssubsidie die gelijk is aan de kosten van de certificering voor de biologische productiemethode op het bedrijf. De SSBP is dus niet meer gerelateerd aan het aantal hectares (Sukkel et al., 2007).

Kader 4.6	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag RSBP.1: Wordt er areaal vanuit gangbare landbouw omgeschakeld naar biologische landbouw?</i>	
Ja. In de periode 2000-2006 zijn er in totaal 17.578 ha grond omgeschakeld naar biologische landbouw met behulp van een RS-BP-subsidie (tabel 4.31).	
<i>Evaluatievraag RSBP.2: Schakelen er bedrijven over naar biologische landbouw?</i>	
Ja. In de periode 2000-2006 zijn in totaal 604 bedrijven omgeschakeld naar biologische landbouw (tabel 4.31). Het gemiddelde aantal omgeschakelde hectares per omgeschakeld bedrijf bedraagt daarmee bijna 30 ha.	
<i>Evaluatievraag RSBP.3: In hoever neemt het areaal biologische landbouw toe?</i>	
1. Oppervlakte biologische landbouw Het totale aantal hectares biologische landbouw is in de periode 2000-2006 gestegen van 26.900 ha naar 52.000 ha, een toename van bijna 95%. Het gaat hierbij om geheel biologische bedrijven in de Landbouwtelling (LEI/CBS, 2007). Het aandeel biologische hectares in het totale landbouwareaal is in dezelfde periode gestegen van 1,4 naar 2,7%. Het aandeel RSBP-hectares in het total biologische areaal is tussen 2000 en 2006 gedaald van 114% (30.722 ha) naar 74% (38.828 ha). Het hogere RSBP areaal in 2000 komt tot stand doordat omschakelaars nog niet worden geregistreerd als biologische bedrijven. Onder de RSBP is vooral het biologische akkerbouw/groente areaal sterk toegenomen in de POP1 periode, met 270% van 1.900 ha naar 7.200 ha. Het grootste biologische areaal onder de RSBP bevindt zich echter in handen van de melkvee-houderij, met ruim 30.000 ha in 2006, een stijging van circa 85% ten opzichte van het jaar 2000. Het is niet bekend hoeveel biologische hectares in de POP1-periode zijn beëindigd (zie ook bijlage B6.6, RSBP.2 voor hectaregegevens van Skal, en bijlage B6.6, RSBP 3.1 voor tabellen met biologisch areaal per sector voor de afzonderlijke ja-ren).	
2. Aantal omgeschakelde bedrijven Het totaal aantal biologische bedrijven (met en zonder RSBP) is tussen 2000 en 2005 (meest recente gegevens uit de Landbouwtelling) met ruim 40% gestegen van 900 naar 1.300 bedrijven. De grasdierbedrijven, waaronder voornamelijk de melkveebedrijven, maken circa 50% uit van de biologische bedrijven. De sterkst groeiende sector is de biologische hokdierproductie (+ 142%), gevolgd door de akkerbouw (+81%). Alleen onder de biologische tuinbouwbedrijven is tussen 2000 en 2006 een lichte daling te herkennen (zie bijlage B6.6, RSBP 3.2). Het aandeel biologische bedrijven in het totaal aantal landbouwbedrijven is in de POP1-periode gestegen van 0,9% in 2000 naar 1,6% in 2006. Het aandeel biologisch is met 2,9% het hoogst onder de combinatiebedrijven. Het aantal bedrijven onder RSBP is in de POP1-periode gestegen van 787 in 2000 tot 815 in 2006, een stijging van 3,5%. Het grootste aantal bedrijven onder RSBP was te vinden in 2003, namelijk 874. Het is niet bekend of deze be-drijven zijn gestopt of dat de subsidieperiode is afgelopen.	
Het aandeel RSBP-bedrijven in het totale aantal biologische bedrijven is tussen 2000 en 2006 gedaald van 87 naar 63%. Onder de RSBP-ontvangers bevinden zich nauwelijks hokdierbedrijven (varkenshouderij, pluimveehouderij en kalverhouderij), die doorgaans weinig grond hebben. Dit komt doordat het RSBP-subsidie gerelateerd is aan het aantal hectares. Bedrijven met weinig grond hebben dus weinig baat bij deze subsidie. Het totaal aantal biologische hokdierbedrijven in de POP1-periode wel gestegen, name-lijk met 140% van 31 in 2000 naar 75 in 2006. Dat het areaal biologisch in de periode 2002-2006 sterker is gestegen dan het aantal bedrijven getuigt van schaalvergroting in de biologische sector: het gemiddelde aantal hectares per bedrijf is tussen 2000 en 2006 met circa 10 ha gestegen, van 30 tot 40 ha. Dat is niet verwonderlijk omdat schaalvergroting ook in de gangbare landbouw de algemene ontwikkeling is. Ook voor alle biologische bedrijven is niet bekend hoeveel bedrijven er tussen 2000 en 2006 zijn gestopt.	
<i>Evaluatievraag RSBP.4: In hoever (in sbe) schakelen bedrijven over naar biologische landbouw?</i>	
De sbe (standaard bedrijfseenheid) wordt hier gemeten in nge (Nederlandse Grootte-eenheid). Het totaal aantal nge van de bedrij-ven die RSBP ontvangen is in de periode 2000-2006 met 1,7% gedaald van 68.254 naar 67.060. Bij een stijgend aantal bedrijven betekent dit een daling van het aantal nge per bedrijf: in 2000 bedroeg dit 86,7 en in 2006 nog maar 82,3. Met andere woorden, door de omschakeling naar biologische productie extensiveren de bedrijven. Dit is uiteraard ook de bedoeling van biologische pro-ductie.	

Kader 4.6	Beantwoording Evaluatievraag (vervolg)
<i>Evaluatievraag RSPB.5: In welke mate hebben de biologische bedrijven bijgedragen aan een meer duurzame landbouw?</i>	
1. Oppervlakte biologische landbouw (zie evaluatievraag RSBP.3.1)	
2. Inkomen van ondernemers omgeschakeld naar biologisch ten opzichte van inkomen uit gangbare landbouw	
Er is informatie beschikbaar over een vergelijking van inkomen tussen a) biologische bedrijven die wel en geen RSBP-subsidie ontvangen en tussen b) biologische bedrijven en gangbare bedrijven (melkveebedrijven en akkerbouw-/groentebedrijven).	
Ad a) Op basis van gegevens uit het BedrijvenInformatienet van het LEI (het Informatienet) is een vergelijking gemaakt tussen biologische bedrijven die wel en die geen RSPB-subsidie ontvangen. De vergelijking is gebaseerd op een steekproef van circa 30 bedrijven per jaar. Het blijkt dat biologische bedrijven zonder subsidie zich beter ontwikkelen dan bedrijven die wel een subsidie ontvangen. Zo is het gezinsinkomen uit bedrijven tussen 2001/03 en 2004/05 op bedrijven zonder subsidie met circa 35% gestegen, terwijl dit op bedrijven met subsidie circa 10% is gedaald. Ook qua structuurkenmerken, zoals het aantal melkkoeien en melkproductie, lijken bedrijven zonder subsidie zich sneller te ontwikkelen dan bedrijven met subsidie.	
Ad b) Bij een vergelijking tussen biologische en gangbare melkveebedrijven in het Informatienet kwam naar voren dat de gangbare bedrijven de laatste jaren hogere inkomens behalen dan de biologische bedrijven. In 2005 lag het gezinsinkomen uit bedrijf op biologische bedrijven op 48.500 euro, ruim 10.000 euro minder dan op gangbare bedrijven. Dit ligt met name aan de intensievere bedrijfsvoering op gangbare bedrijven, met een hogere veebezetting en een hoger melkquotum (zie bijlage B6.6, RSBP 5.2). Hierdoor kunnen de vaste kosten beter worden opgevangen. Het inkomen per 100 kg melk ligt op de biologische bedrijven namelijk wel hoger dan op de gangbare bedrijven (Jager, 2006).	
Uit een recent onderzoek van Meer (2008) onder biologische akkerbouw-/groentebedrijven in 2004-2006 komt naar voren dat de opbrengsten uit groenten per hectare ongeveer even hoog zijn als op gangbare bedrijven (circa 10.000 euro/ha). De totale opbrengsten per hectare zijn op gangbare bedrijven wel hoger dan op de biologische. De totale kosten per hectare zijn daarentegen op de biologische bedrijven lager, en dan met name de kosten voor meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen. Door de lagere kosten komen de biologische bedrijven op een iets beter inkomen uit bedrijf dan de gangbare bedrijven (zie ook bijlage B6.6, RSBP 5.2).	
3. Hoeveelheid stikstof en gewasbeschermingsmiddelen op omgeschakelde bedrijven ten opzichte van normale landbouw.	
Over de hoeveelheid stikstof en gewasbeschermingsmiddelen op RSBP-bedrijven is geen informatie beschikbaar. De kosten voor meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen zijn op biologische bedrijven doorgaans wel veel lager dan op gangbare bedrijven. Dit duidt op minder gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen op biologische bedrijven.	

Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN): onderdeel beheer

Plaats SAN-beheer binnen POP1

SAN-onderdeel beheer valt onder EU-hoofdstuk VI en draagt bij aan prioritair doel van het POP1 'kwaliteitsverbetering natuur en landschap'. 'Natuur en landschap' bevat de volgende operationele doelen:

- het bevorderen van het beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven;
- bevorderen van de milieukwaliteit die vereist is voor de optimale ontwikkeling van de natuur in bossen, in de Ecologische Hoofdstructuur en in agrarische gebieden.

Output SAN-beheer

De hier gepresenteerde cijfers zijn inclusief de beschikkingen van het Groene Hart en Waterland en exclusief de ganzenovereenkomsten. Het SAN-onderdeel Groene Hart en Waterland wordt niet afzonderlijk van SAN-beheer gemonitord. Alleen de SAN-quota (maximale oppervlakten) zijn met de hectares van Groene Hart en Waterland opgehoogd. De ganzenovereenkomsten zijn niet opgenomen. Zij vallen in deze periode nog niet onder de SAN en krijgen geen steun uit POP1. De RBON was tijdens POP1 een aflopende regeling. In 6 jaar tijd zijn de agrariers die het agrarisch natuurbeheer willen continueren zo goed als allemaal overgestapt naar de SAN.

Op basis van de jaarlijks door Dienst Regelingen gerapporteerde gegevens zijn de outputresultaten bepaald en gepresenteerd in tabel 4.32. In de genoemde periode 2000 t/m 2006 is voor 75.861 ha aan beheerssubsi-

die beschikt (pakketgroep 301 t/m 334). Deze cijfers zijn inclusief beschikkingen die zijn afgegeven in de gebieden Groene Hart en Waterland als deel van het daar specifiek toegewezen quotum weidevogelgrasland.

Tabel 4.32		Aantal hectare beschikt beheerspakket SAN, onderdeel beheer (pakketgroepen 301 t/m 334 + GHW), 2000-2006		
Pakket-groep	Beheerssubsidie	Eenheid	Nederland (netto)	Nederland (bruto) a)
301-309	Botanische pakketten	ha	18.862	18.862
310	Landschappelijk waardevol grasland (regulier)	ha	1.834	1.834
311-317	Weidevogelgrasland met rustperiode	ha	15.173	15.173
318-321	Collectieve weidevogelpakketten	ha	22.832	136.409
322-335	Akker flora & fauna	ha	3.466	3.466
331	Snelgroeiend loofbos	ha	18	18
332	Snelgroeiend naaldbos	ha	0	0
333	Landbouw met natuurlijke handicaps	ha	13.677	13.677
	Totaal beheerspakketten	ha	75.861	189.439
20	Waarvan met Probleemgebiedenvergoeding - toeslag	ha	58.831	58.831
a) In de collectieve weidevogelpakketten tellen een aantal beheermogelijkheden zoals nestbescherming maar in beperkte mate mee voor het totale quotum aan agrarisch natuurbeheer. Bijvoorbeeld: 1 ha nestbescherming telt mee voor 5, 7,5, 10 of 12,5% afhankelijk van de weidevogeldichtheid (minimaal 25, 50, 75 of 100 broedparen per 100 ha). Bron: DR.				

Er wordt voor de periode 2000-2006 gestreefd naar een toename van de hoeveelheid terreinen onder beheerspakketten met 23.000 ha (Ecorys 2003). Voor de aanvang van de SAN in 1999 werd er op circa 64.000 ha RBON-subsidie verleend. Eind 2006 subsidieerde de overheid op circa 76.000 ha (netto) het agrarisch natuurbeheer met SAN. Uit de cijfers blijkt dat deze streefwaarde voor 50% is gerealiseerd. Echter, wanneer de oppervlakte nestbescherming wordt meegeteld, is de streefwaarde voor de toename van het agrarisch natuurbeheer ruimschoots gehaald. Volgens een lineaire taakstelling voor het bereiken van de tot doel gestelde 120.000 ha in het jaar 2018, zou het oppervlak agrarisch natuurbeheer in 2006 circa 77.000 ha moeten zijn. De realisatie van het agrarisch natuurbeheer ligt zo ongeveer op schema.

Outcome SAN-beheer

Het agrarisch natuurbeheer uitgevoerd in de SAN levert direct een bijdrage aan de bescherming van natuurlijke hulpbronnen en het verbeteren van de milieukwaliteit. Op bijna 53.000 ha vindt bescherming van natuurlijke hulpbronnen plaats door inputbeperkende maatregelen op nutriënten en mest en op ruim 30.000 ha zijn er beperkingen op gewasbeschermingsmiddelen. De plantensoortensamenstelling in deze gebieden zijn indicatief voor een lagere voedselrijkdom dan de soortensamenstelling in gebieden met gangbare landbouw. Dit is een positieve ontwikkeling naar een hogere natuurkwaliteit. Ook de soortenrijkdom (aantallen weidevogel- en plantensoorten) is hoger dan bij gangbare landbouw. Op 80% van het oppervlak met SAN-beschikkingen worden de natuurdoelstellingen van de subsidiepakketten gerealiseerd of behouden. Kortom, het agrarisch natuurbeheer uitgevoerd in de SAN leverde direct een bijdrage aan de bescherming van de biodiversiteit en milieuvormen met grote natuurwaarde op landbouwgrond.

Maar ondanks dat er meestal aan de pakketeisen wordt voldaan, neemt het aantal soorten en de dichtheid aan weidevogels nog steeds af. De trends van bijna alle weidevogels zijn negatief. Dit terwijl in het agrarisch natuurbeherend Nederland de meeste aandacht uit gaat naar de weidevogelbescherming en meer dan 80% van het oppervlak met SAN bestaat uit weidevogelbeheer.

Van alle vormen van weidevogelbeheer pakte vooral het (zeer) zware beheer (late maaidata of ook wel rustperiode genoemd) voor de meeste weidevogels het meest positief uit. Lichte vormen van beheer (zoals nestbescherming), die geen onderdeel uitmaken van een mozaïek met zwaar beheer, lijken weinig positieve effecten te hebben (bron: MNP 2007a). Om die reden is in 2006 besloten door minister Veerman om deze vorm van beheer niet langer open te stellen. De lopende beschikkingen kunnen wel worden uitgediend.

Kader 4.7	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag SAN.1: In welke mate is via de SAN gebruikgemaakt van de verschillende subsidievormen?</i>	
Op 189.439 ha landbouwgrond werd SAN-subsidie verstrekt. Dit was 8% van het landbouwareaal. Op 75.861 ha landbouwgrond (= netto oppervlak), gecorrigeerd voor het beperkte oppervlak waarop nestbescherming betrekking heeft, werd SAN-subsidie verstrekt. Dit is 63 % van de gewenste omvang van 120.000 ha. Voor de oppervlakteverdeling van de verschillende pakketgroepen zie tabel 4.32. Populair waren vooral de pakketten met alleen nestbescherming.	
<i>Evaluatievraag SAN.2 In hoeverre is via SAN het beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven bevorderd?</i>	
Een operationele doelstelling was het bevorderen van het beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven. Deze doelstelling is geslaagd. Circa 15.000 begunstigden maken gebruik van de SAN en dat is een substantieel deel van de agrarische ondernemers.	

Effectiviteit SAN-beheer

Een operationele doelstelling was het bevorderen van het beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven. Deze doelstelling is behaald. Het oppervlak agrarisch natuurbeheer en het aantal deelnemende bedrijven is zeer groot.

De SAN levert ook een bijdrage aan het verbeteren van de milieukwaliteit. Op grote oppervlakken en rondom kwetsbare natuurgebieden wordt agrarisch natuurbeheer ingezet met beperkingen op het gebruik van nutriënten en mest. In totaal is dit echter maar 2% van het totale oppervlak landbouwgrond. Er is momenteel ook geen eis dat agrarisch natuurbeheer met milieumaatregelen alleen wordt ingezet rond natuurgebieden. Begrenzing van subsidiemogelijkheden betreffen meestal grotere gebieden en deelname is vrijwillig. De bijdrage aan bescherming van kwetsbare gebieden is daardoor gering. Lokaal kan de invloed van het agrarisch natuurbeheer echter wel van grote invloed zijn.

Daarnaast heeft een lagere bemesting ook ter plekke invloed op de soortensamenstelling van de botanische graslanden. Maar het behalen of behouden van een hogere natuurkwaliteit, zoals bloemrijke graslanden of natte schraalgraslanden, komt maar op een gering oppervlakte voor. Aandacht voor continuïteit van het beheer en van ruimtelijke samenhang is van essentieel belang. Hoe minder verspreid de SAN-graslanden liggen, hoe meer ze kunnen profiteren van soortverspreiding uit natuurgebieden. Natuurgraslanden en botanische graslanden zijn dus gebaat bij ruimtelijke samenhangende gebieden binnen de EHS (Lammers et al., 2005). Echter een derde van de SAN-graslanden ligt buiten de EHS. Door een minder ruime begrenzing is de effectiviteit van de maatregelen te vergroten.

De effecten van het weidevogelbeheer zijn zichtbaar, maar het beheer is nog onvoldoende om de weidevogelstand in Nederland te behouden. De effectiviteit is dus nog onvoldoende. De belangrijkste sleutel tot succes is vervolgens de bereidheid van boeren om mee te werken aan het daadwerkelijk realiseren van de verschillende rustperiodes. Het oppervlaktaandeel van de rustperiode ten opzichte van de nestbescherming is nog verder beneden de door weidevogeldeskundigen aanbevolen percentages. De vraag is of het benodigde beheer op voldoende groot oppervlak nog wel bedrijfseconomisch inpasbaar is in een modern landbouwbedrijf.

Financiering met POP1-gelden door middel van de SAN dragen bij aan een kwaliteitsverbetering van natuur op landbouwgrond, vooral aan de bescherming van het milieu en van de biodiversiteit en milieuvormen met grote natuurwaarde. De SAN heeft dus effect, echter het doel is enigszins bereikt maar onvoldoende.

De effectiviteit van de regelingen kan worden verbeterd door sturing op de ruimtelijke samenhang van de maatregelen, door het stimuleren van zwaardere beheer en op continuïteit van beheer.

Efficiëntie SAN-beheer

De betaalde vergoedingen van de SAN worden berekend uit inkomstenderving aangevuld met een vergoeding voor de werkzaamheden. De efficiëntie is in belangrijke mate afhankelijk van de continuïteit in het agrarisch natuurbeheer. Het is van groot belang dat een agrariër niet stopt met het agrarische natuurbeheer, als na 6 jaar de subsidieperiode verlengd moet worden. Wanneer een agrariër de subsidie van een bloemrijk grasland niet verlengt en het vervolgens weer bemest volgens gebruik van de gangbare landbouw, dan is de jarenlange investering voor niets geweest. De huidige continuïteit in agrarisch natuurbeheer is erg laag. Meer dan 30% van de oppervlakten waarvoor agrariërs in 2000 een overeenkomst hadden, werd in 2006 niet meer verlengd. De SAN-

onderdeel beheer, wordt daarom als niet duurzaam en door dit gebrek aan duurzaamheid, als niet efficiënt beoordeeld.

Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN): onderdeel landschap

Plaats SAN-landschap binnen POP1

SAN-onderdeel landschap valt onder EU-hoofdstuk VI en draagt bij aan prioritair doel van het POP1 'kwaliteitsverbetering van natuur en landschap'. Dit doel bevat de volgende operationele doelen:

- het bevorderen van het beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven;
- behoud en herstel van cultuurhistorische waarden op het platteland.

Output SAN-landschap

In de POP1-periode is voor 926 ha aan vlakvormige (houtwal, houtkade en landscheiding, singel, geriefhoutbosje, grubbe en holle weg, eendenkooi en rietzoom en klein rietperceel), voor 1.970 km aan lijnvormige (elzensingel, struweelhaag, knip- en scheerhaag), en voor 179.217 stuks aan puntvormige landschapselementen (poelen, hoogstambomen, knotbomen) landschapssubsidie beschikt (zie tabel 4.33). Het betreft hier subsidie op het beheer van bestaande landschapselementen, en geen subsidie ten behoeve van de aanleg van nieuwe landschapselementen.

Tabel 4.33 Beschikte elementen SAN, onderdeel landschap december 2006			
Actie	Eenheid	Beheerd	Ingericht
Totaal landschapspakketten	ha	926	176
Totaal landschapspakketten (excl raster)	km	1.970	133
Totaal landschapspakketten	stuks	179.217	193
Bron: DR.			

Outcome SAN-landschap

Vaak hebben landschapselementen een cultuurhistorische betekenis (bijvoorbeeld: Schuyf, 1986; Haartsen et al., 1989). Beheer van houtwallen, heggen, knotbomen en eendenkooien dragen daarmee in belangrijke mate bij aan het behoud van het cultuurhistorische karakter van het landschap. Door het cultuurhistorische karakter van veel landschapselementen kunnen zij niet zomaar vervangen of verplaatst worden. Het in standhouden door middel van beheer is daarbij van groot belang.

Landschapselementen hebben ook een ecologische waarde. Ze herbergen soortengroepen zoals zoomplanten, vogels, muizen, vleermuizen, slakken, loopkevers, marterachtigen en de das. Er zijn echter geen doelstellingen in voorkomen van soorten geformuleerd in deze regeling en er zijn ook nauwelijks of geen monitoringsgegevens van de soorten beschikbaar. Deze landschapselementen zijn, mits in goede staat en in voldoende mate aanwezig binnen een gebied, van belang als (onderdeel van) habitat voor specifieke flora en fauna. Ook hier heeft de beheertoestand een belangrijke invloed op de effectiviteit.

De landschapspakketten van de SAN dragen bij aan behoud van landschapskwaliteit door het beheer van landschapselementen te waarborgen. Over het algemeen gezien is de beheertoestand van de Landschapselementen met subsidie beter als die zonder subsidie. De inspanning van dit beheer is echter versnipperd over een groot gebied. Gemiddeld over Nederland valt 2,5% van de landschapselementen van opgaande begroeiing onder een beheerovereenkomst of is in beheer bij Staatsbosbeheer. Echter binnen de gebieden van de steekproef Landschap is dit gemiddeld 23%. Van de landschapselementen met gesubsidieerd beheer ligt 54% binnen de Nationale Landschappen (Koomen et al., 2004, MNP, 2007a).

Kader 4.8	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag SAN.3: In welke mate is via SAN de kwaliteit van natuur en landschap toegenomen?</i>	
Voor zover er gegevens zijn, lijkt het erop dat de beheertoestand en de natuurwaarde van landschapselementen met subsidie beter zijn dan zonder subsidie.	
<i>Evaluatievraag SAN.4: In welke mate zijn via SAN met de inrichtingssubsidie landschappelijke elementen toegevoegd?</i>	
Er is voor circa 133 km en 176 ha landschapselementen inrichtingssubsidie verleend.	

Effectiviteit SAN-landschap

De 'ruimejasaanpak' heeft de deelname aan de SAN vergroot (B&A, 2003), maar het gesubsidieerde beheer ligt daardoor verspreid over een groot gebied; terwijl juist een samenhangend netwerk van landschapselementen met een goede kwaliteit een positief effect heeft op de biodiversiteit (Geertsema, 2005; Opdam et al., 2000; Geertsema et al., 2004). Om een dergelijk netwerk te realiseren is meer sturing op dichtheid en ruimtelijke samenhang nodig dan nu gebruikelijk is.

Financiering met POP1-gelden door middel van de SAN dragen bij aan een kwaliteitsverbetering van landschap, met name de instandhouding van landschapskwaliteit zoals behoud van landschapselementen met grote cultuurhistorische waarde op het platteland. Gezien de geringe hoeveelheid beheerde landschapselementen is het effect onvoldoende om de doelstellingen behoud en herstel van cultuurhistorische waarden te halen. De effectiviteit van de regeling SAN-onderdeel landschap, wordt als onvoldoende beoordeeld. In enkele gebieden is de ruimtelijke samenhang wel voldoende en de beheertoestand is beter dan zonder subsidie. De effectiviteit van de regelingen kan worden verbeterd door sturing op de ruimtelijke samenhang van de maatregelen.

Efficiëntie SAN-landschap

De vergoeding die de SAN biedt, is uitsluitend bedoeld voor beheerwerkzaamheden aan landschapselementen. De SAN biedt geen compensatie voor de hinder die agrariërs van landschapselementen ondervinden bij de uitvoering van hun bedrijf, of voor de ruimte die landschapselementen innemen. Compensatie voor inkomensverlies en de waardedaling van de grond dus niet vergoed. Er kan wel inrichtingssubsidie worden aangevraagd. Vanuit de beperkte vergoeding is het niet stimulerend voor de uitbreiding van landschapselementen.

De betaalde vergoedingen van de SAN is een vergoeding voor het uitvoeren van de benodigde werkzaamheden. De efficiëntie is evenals bij SAN-onderdeel beheer in belangrijke mate afhankelijk van de continuïteit in het beheer. Gezien de bescherming van de elementen zullen ze niet zo snel opgeruimd worden. Instandhouding wordt niet alleen gestimuleerd met subsidie maar ook afgedwongen met planologische bepalingen in het bestemmingsplan en met de volgende wetten:

- Boswet voor behoud van opgaande begroeiing (kapverordening);
- Natuurschoonwet;
- Monumentenwet voor historische gebouwen;
- Wet bodembescherming voor aardkundige waarden;
- Natuurbeschermingswet voor onder andere landgoederen en buitenplaatsen.

De praktijk leert echter dat deze maatregelen geen garantie bieden voor de instandhouding van landschapselementen (onder andere MNP, 2005; Provincie Zuid-Holland, 2004).

Wanneer uitvoeringskosten van de overheden buiten beschouwing blijven, wordt de regeling SAN-onderdeel landschap wat betreft efficiëntie, positief beoordeeld.

Wegend eindoordeel maatregel f

Voor het prioritaire doel 'duurzame landbouw' kan worden geconcludeerd dat maatregel f maar gedeeltelijk heeft bijgedragen aan het operationele doel 'stimulering van de omschakeling van gangbare naar biologische landbouw'. Ondernemers zijn ook zonder subsidie omgeschakeld en in de laatste jaren dat de RSBP open stond heeft er ook een onderbesteding plaatsgevonden. Omdat de RSBP-subsidie gerelateerd was aan hectares, bereikte de regeling nauwelijks bedrijven met weinig grond. Ook ging de RSBP gepaard met relatief hoge uitvoeringskosten. De RSBP wordt daarom als ontoereikend effectief en efficiënt geëvalueerd. De RSBP is in 2004 beëindigd.

De operationele doelen en bijbehorende streefwaarden wat betreft aantal begunstigden en areaal voor het prioritaire doel 'natuur en landschap' zijn ruimschoots gehaald. De ecologische effecten van de ingezette regeling met steun vanuit POP1 zijn waarneembaar. De maatregelen gaan echter niet ver genoeg voor het behoud van de biodiversiteit en cultuurhistorische waarden in het landelijk gebied. Vanwege het negatieve oordeel van de RSBP en het niet behouden van de biodiversiteit wordt de maatregel in zijn geheel als onvoldoende beoordeeld (tabel 4.34). Momenteel werken betrokken partijen aan het verbeteren van de regelingen voor agrarisch natuurbeheer.

Tabel 4.34 Samenvattend evaluatieoordeel		
Instrument/maatregel	Beoordeling effectiviteit	Beoordeling efficiëntie
Regeling Stimulering Biologische Landbouw (RSBP)	-	-
Regeling SAN - beheer	+/-	-
Regeling SAN - landschap	+/-	+
Maatregel f: Milieumaatregelen in de landbouw	-	-
Legenda effectiviteit: ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk.		Legenda efficiëntie: ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.

De effectiviteit en efficiëntie kunnen worden verbeterd door meer sturing op ruimtelijke samenhang, verzwaring van de maatregelen en het stimuleren van continuïteit in het agrarisch natuurbeheer. Een minder ruim begrensde gebied met subsidiemogelijkheden heeft daarentegen een negatieve invloed op het draagvlak en de deelname maar niet op de efficiëntie per eenheid. Continuïteit in beheer is belangrijk voor de effectiviteit maar ook voor de efficiëntie. Bij het niet continueren van de maatregelen is de investering voor niets geweest. Het aantal deelnemers dat na de eerste subsidieperiode de subsidie niet verlengt, is erg groot.

4.3.6 Maatregel g - Verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten

Beschrijving en plaats binnen POP1

Maatregel g valt onder het prioritaire POP1-doel 'bevorderen duurzame landbouw' en heeft de volgende operationele doelen:

- a. stimuleren verbetering structuur en innovatief vermogen van primaire bedrijven en overige bedrijven in de agrarische sector bij teelt, productie en afzet;
- b. kwaliteitsverbetering en nieuwe producten;
- c. het stimuleren van ketenvorming ten behoeve van verwerking en afzet van agrarische producten;
- d. het bevorderen van serviceverlening en operationele doelen.

Maatregel g bestond oorspronkelijk uit de rijksregeling SIMC (onderdeel verwerking en afzet) en het Provinciaal Programma G. Onder de SIMC zijn in de gehele evaluatieperiode echter geen subsidies verstrekt. Onder het Provinciaal Programma G zijn wel subsidies verstrekt.

Provinciaal Programma G (PPG)

Provinciaal Programma G is gericht op het versterken van de keten en op investeringen in nieuwe producten en productietechnieken voor verwerking en afzet van landbouwproducten. Het belangrijkste verschil met Provinciaal Programma M, wat een vergelijkbare doelstelling heeft, is dat Provinciaal Programma G zich met name richt op de individuele agrarische ondernemer en zijn bedrijf. Provinciaal Programma M is gericht op samenwerkingsverbanden, waarbij investeringen in individuele bedrijven, bijvoorbeeld voor nieuwe productietechnieken, zijn uitgesloten.

Voor projecten onder Programma G is een eigen bijdrage verplicht: de ondernemers dienen ten minste 60% van de uitgaven voor investeringen voor eigen rekening te nemen.

Aanbevelingen uit de mid-term evaluatie

De mid-term evaluatie (Ecorys, 2003) geeft voor Provinciaal Programma G de volgende aanbeveling: 'Provinciaal Programma G is in potentie een belangrijk instrument om investeringen door bestaande landbouwbedrijven te bevorderen. Het programma kan in het vervolg van de programmaperiode ongewijzigd blijven'.

Input PPG

In totaal is gedurende de periode 2000-2006 2,1 miljoen euro uitgegeven voor Provinciaal Programma G. Ruim 60% van dit bedrag betrof particulier geld. Aan subsidies is 840.000 euro naar projecten onder Provinciaal Programma G gegaan. Gezien het vooraf begrote subsidiebedrag van 5,6 miljoen euro lag de uitputting van Programma G maar op 15% (tabel 4.35).

Tabel 4.35 Uitgaven totaal 2000 - 2006, maatregel g (in mln. euro)			
Regeling	Overheidsuitgaven (nationaal + EU)	W.v. EU-bijdrage	Particuliere sector
Provinciaal Programma G	0,8	0,4	1,3
SIMC	0	0	0
Totaal maatregel g	0,8	0,4	1,3
Bron: Regiebureau POP.			

Output PPG

Voor Provinciaal Programma G zijn geen outputindicatoren gedefinieerd. Wel zijn de projecten ingedeeld in verschillende doelen. In totaal zijn in de periode 2000-2006 zeventien projecten onder Provinciaal Programma G goedgekeurd (tabel 4.36).

De inhoud van de projecten varieert van efficiëntieverbeteringen in de vlasverwerking, optimalisatie in het verwerkingsproces van asperges en de ontwikkeling van een iso/haccp certificering in de pluimveehouderij tot afzetverbreding in de biologische landbouw, verduurzaming van agrarische producten in Zeeland en de ontwik-

keling van een bedrijfsomgevingscertificaat. Het is opvallend dat de projecten voornamelijk in de zuidelijke provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg zijn uitgevoerd.
Opmerking: zeventien projecten zijn uitgevoerd door maar zeven verschillende bedrijven.

Tabel 4.36 Aantal goedgekeurde projecten provinciaal programma G, periode 2000-2006, naar doel	
Doel	Totaal
Sturing van de productie in overeenstemming met de te verwachten marktontwikkeling	1
Bevordering van de ontwikkeling van nieuwe afzetmogelijkheden voor landbouwproducten	3
Verbetering of rationalisatie van de verwerkingsprocédés	4
Verbetering of rationalisatie van de afzetkanalen	1
Verbetering van de wijze waarop producten worden aangeboden en verkoopklaar worden gemaakt	1
Verbetering en bewaking van de kwaliteit	4
Bevordering van innovatieve investeringen	3
Totaal	17

Outcome PPG

Voor al op bedrijfsniveau hebben de gesubsidieerde projecten bijgedragen aan een verbetering van de structuur rond verwerking en afzet van landbouwproducten op agrarische bedrijven. Of deze investeringen ook daadwerkelijk bij hebben gedragen aan inkomensverbeteringen op de bedrijven is niet bekend.
De verplichte eigen bijdrage aan de investeringen kan worden gezien als een 'garantie' voor een serieuze projectuitvoering. De eigen bijdrage wordt in de meeste gevallen ook gefinancierd door derde partijen (bijvoorbeeld banken, andere organisaties), waardoor de projectaanvraag door meerdere marktpartijen is geëvalueerd en goedgekeurd. Ondernemers zullen geen eigen geld investeren als dit niet daadwerkelijk bijdraagt aan de verbetering van de (technische) processen op het bedrijf.

Effectiviteit PPG

De meeste projecten onder Provinciaal Programma G voldeden aan de operationele doelen 'stimuleren verbetering structuur en innovatief vermogen van primaire bedrijven en overige bedrijven in de agrarische sector op het vlak van teelt, productie en afzet' en 'kwaliteitsverbetering en nieuwe producten'. Op de andere twee operationele doelen 'het stimuleren van ketenvorming ten behoeve van verwerking en afzet van agrarische producten' en 'het bevorderen van serviceverlening en operationele doelen' is minder ingezet. Een groot deel van de projecten richten zich op kwaliteitsverbeteringen door verbeterde oogst- en verwerkingsprocessen.
De zeer lage uitputting van het Provinciaal Programma G (15%) en het relatief lage aantal gerealiseerde projecten getuigt van weinig animo onder de ondernemers voor deelname aan dit programma. Hiervoor kan een aantal redenen genoemd worden. Ten eerste is het programma maar door een beperkt aantal provincies opgenomen waardoor alleen de agrariërs in deze provincies toegang hadden tot de subsidies. Ten tweede kan de verplichte eigen bijdrage van tenminste 60% voor veel ondernemers een struikelblok vormen.
Verder is de benodigde administratieve inspanning rond het aanvragen van de subsidies voor veel bedrijven te groot. Dat kan ook worden afgeleid uit het feit dat maar zeven bedrijven/organisaties gebruik hebben gemaakt van Provinciaal Programma G. Is de administratieve weg rond de subsidieaanvragen een keer gelegd, dan is het kennelijk gemakkelijk om opnieuw een subsidieaanvraag voor een project (of vervolgproject) goedgekeurd te krijgen.

Efficiëntie PPG

De projecten onder Provinciaal Programma G zijn vrij divers waardoor een vergelijking tussen gemaakte input en behaalde output moeilijk te maken is. Uitspraken over de efficiëntie van de projecten kunnen daarom niet worden gemaakt.
Een feit dat de efficiëntie van de uitvoering van de projecten (op projectniveau) ten goede komt, is de verplichte eigen bijdrage van 60% in de investeringen. Het is aannemelijk dat projecten serieus worden uitgevoerd. Ondernemers zullen immers geen eigen geld investeren als dit niet daadwerkelijk bijdraagt aan de verbetering van de (technische) processen op het bedrijf.

Kader 4.9	Beantwoording Evaluatievraag
Geen evaluatievragen.	

Wegend eindoordeel maatregel g

Maatregel g is ingevuld door Provinciaal Programma G. In dit Provinciale Programma heeft een forse onderbesteding plaatsgevonden, met uitputting van circa 15%. Hoewel de verplichte eigen bijdrage een reden is voor onderbesteding kan dit ook worden beschouwd als een 'garantie' voor een serieuze projectuitvoering. Men kan dus niet zeggen dat subsidies onder maatregel g overbodig zijn omdat er weinig animo is. Misschien waren de verwachtingen te hoog en valt het aantal gerealiseerde projecten daarom tegen. Wellicht stijgt de animo bij een verlaging van de administratieve lasten. Ook vragen we ons af waarom maar een beperkt aantal provincies heeft ingezet op maatregel g.

Het is de vraag of het loont om voor projecten onder maatregel g een eigen Provinciaal Programma in stand te houden, met alle administratieve lasten van dien. Wellicht kunnen dergelijke projecten ook onder worden gebracht bij andere Provinciale Programma's (bijvoorbeeld Provinciaal Programma A of M).

Tabel 4.37 Samenvattend evaluatieoordeel		
<i>Instrument/ maatregel</i>	<i>Effectiviteit</i>	<i>Efficiëntie</i>
Provinciaal Programma G	-	?
<i>Maatregel g: Verwerking en afzet van landbouwproducten</i>	-	?
<i>Legenda effectiviteit:</i> ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk. <i>Legenda efficiëntie:</i> ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.		

Provinciaal Programma G bleef in de hele POP1-periode ongewijzigd. De aanbeveling uit de mid-term evaluatie (Ecorys, 2003) om deze niet te veranderen, is opgevolgd.

4.3.7 Maatregel h - Bebossing van landbouwgrond

Beschrijving maatregel en plaats binnen POP1

Maatregel h valt onder EU-hoofdstuk VIII 'Bosbouw' en betreft de bebossing van landbouwgronden. De maatregel heeft betrekking op het realiseren van het prioritaire POP1-doel: 'verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap'. De EU heeft daarvoor de volgende subdoelen geformuleerd:

- uitbreiding van bosareaal op landbouwgrond (EU-vraag VIII.1);
- bevorderen van duurzaam beheer en ontwikkeling van bosbouw door een sociaaleconomische bijdrage aan houtbedrijven (EU-vraag VIII.2);
- bevordering van de ecologische functie van bossen (biodiversiteit en milieukwaliteit) (EU-vraag VIII.3).

Operationele doelen binnen de maatregel zijn:

- uitbreiding van oppervlakte bos op landbouwgronden;
- bevorderen van duurzaam beheer en ontwikkeling van bosbouw;
- bevorderen van onderhoud en kwaliteitsverbetering (natuurwaarden) van bosrijdommen;
- bevorderen van de milieukwaliteit die vereist is voor de optimale ontwikkeling van de natuur in bossen.

Maatregel h, 'bebossing van landbouwgrond' bevat de volgende regelingen:

- Subsidieregeling Stimulering Bosaanleg op Landbouwgrond (SBL);
- Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN), onderdeel tijdelijk bos;
- Subsidieregeling Natuurbeheer (SN), onderdeel blijvend bos;
- Landinrichting (LIW), onderdeel bosaanleg (LIW-bos).

Bij de opzet van maatregel h zijn behalve het aanplanten van bos ook onderhoudskosten en inkomensderving als mogelijke subsidiemaatregelen opgenomen. In de POP1-periode is maatregel h voor deze onderdelen ingezet vooral in de SBL. De oppervlakte SBL aan het einde van 2006 is 2.362 ha. Na 2000 zijn er geen nieuwe aanvragen meer bijgekomen; de regeling is afgesloten. De aangegane verplichtingen worden gefinancierd uit POP1 maar zullen hier niet worden geëvalueerd. De SAN is de opvolger van de SBL en heeft een pakket voor tijdelijk bos op landbouwgrond.

Aanbevelingen uit de mid-term evaluatie

De mid-term evaluatie (Ecorys 2003) beveelt aan het onderdeel tijdelijk bos stop te zetten, omdat animo, belang en urgentie gering zijn. Het onderdeel tijdelijk bos is in de POP1-periode niet geheel stopgezet; sinds de mid-term is er één project uitgevoerd. Inmiddels is de regeling gesloten.

Voor onderdeel permanent bos beveelt de mid-term evaluatie aan voorlopige beschikkingen af te geven, parallel aan de in gang te zetten procedures voor functieverandering en duidelijkheid over fiscale vrijstellingen. Deze aanbevelingen komen overeen met die van de evaluatie van Programma Beheer (B&A, 2003) en met de wensen van de begunstigten. Inmiddels zijn deze aanbevelingen gerealiseerd.

Input

De totale financiële omvang van projecten binnen maatregel h voor het prioritaire doel 'natuur en landschap' bedroeg circa 45 miljoen euro voor de totale periode 2000-2006 (zie tabel 4.38). De Europese bijdrage is circa 9 miljoen euro, de private financiering circa 21 miljoen euro.

Tabel 4.38 Uitgaven totaal 2000 - 2006, maatregel h (in mln. euro)				
	Regeling	Overheidsuitgaven (nationaal en EU)	W.v. EU-bijdrage	Particuliere sector
23 (oud)	Stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden (SBL)	13,8	6,9	20,6
32	Regeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN): onderdeel tijdelijk bos	0,0	0,0	0,0
31	Subsidieregeling Natuurbeheer (SN): onderdeel blijvend bos	9,8	2,4	0,5
38c1-a	Landinrichting: bosaanleg landbouwgronden	0,3	0,1	0,0
Totaal maatregel h		23,8	8,9 a)	21,2
a) In de algemene financiële tabel POP-Nederland klopt de sommatie van de EU-bijdragen van de voor deze maatregel ingezette regelingen niet met de EU-bijdrage op maatregelniveau (zie paragraaf 3.3, onder het kopje 'Financiële cijfers Regiebureau POP'). Bron: Regiebureau POP.				

Beoogde begunstigden van de maatregel waren particulieren, overheden en maatschappelijke organisaties zoals agrariërs, agrarische natuurverenigingen, gemeenten, DLG, waterschappen en terreinbeherende organisaties. Het aantal begunstigden die gebruik hebben gemaakt van SBL was 327. Twee begunstigden (DLG en een Stichting) hebben in totaal acht projecten uitgevoerd met financiering uit LIW-bos. In totaal hebben 372 begunstigden een beschikking met SN-inrichtingssubsidie. De gegevens ontbreken voor een verdere onderverdeling in de SN naar bosaanleg (maatregel h) en inrichting van natuur (maatregel t). Onbekend is het potentieel aantal begunstigden voor deze regeling.

Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN), onderdeel tijdelijk bos

Plaats SAN-tijdelijk bos binnen POP1

SAN-onderdeel tijdelijk bos valt onder EU-hoofdstuk VIII en heeft als doel het bebossen van landbouwgronden. De maatregel heeft betrekking op het realiseren van het prioritaire POP1-doel: 'verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap', en het specifieke operationele doel 'omvang en kwaliteit van het bosareaal is vergroot'.

Output SAN-tijdelijk bos

Er blijkt in 2006 18 ha tijdelijk bos te zijn beschikt (zie tabel 4.39). Gestreefd wordt naar de aanleg van 1.500 ha tijdelijk bos voor 2006 (Ecorys, 2003). Het aantal hectaren blijft flink achter bij de streefwaarden. De betalingen van deze beschikkingen hebben bovendien buiten de aangegeven periode plaatsgevonden.

Tabel 4.39 Output totaal 2000 - 2006, SAN-onderdeel tijdelijk bos				
Pakket-groep	Beheerssubsidie	Eenheid	Nederland (netto)	Nederland (bruto)
331	Snelgroeiend loofbos	ha	18	18
332	Snelgroeiend naaldbos	ha	0	0

Outcome SAN-tijdelijk bos

Er zijn nog geen resultaten en effecten waar te nemen.

Kader 4.10 Beantwoording Evaluatievraag
Evaluatievraag SAN.5: In welke mate is via de SAN gebruikgemaakt van de subsidie voor tijdelijk bos? Nihil.
Evaluatievraag SAN.6: In hoeverre is via de SAN het areaal bos op landbouwgronden toegenomen? Nihil.

Effectiviteit SAN-tijdelijk bos

De aanleg van tijdelijk bos is voor de doelgroep (agrarische ondernemers) bedrijfseconomisch weinig interessant. De regeling leverde geen bijdrage aan het bevorderen van duurzaam beheer en ontwikkeling van bosbouw door een sociaaleconomische bijdrage aan houtbedrijven. De uitbreiding van bosareaal op landbouwgrond is nihil, en van het verbeteren van de milieukwaliteit van bossen is geen sprake. De effectiviteit van SAN-tijdelijk bos is zeer negatief: het doel is nauwelijks tot niet bereikt.

Efficiëntie SAN-tijdelijk bos

De financiële middelen zijn aangewend buiten de POP1-periode. Er is geen uitspraak te doen over de efficiëntie van de regeling.

Subsidieregeling Natuurbeheer (SN), onderdeel blijvend bos

Plaats SN- blijvend bos binnen POP1

SN-onderdeel blijvend bos valt onder EU-hoofdstuk VIII en betreft de bebossing van landbouwgronden. De maatregel heeft betrekking op het realiseren van het prioritaire POP1-doel: 'verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap', en het specifieke operationele doel 'omvang en kwaliteit van het bosareaal is vergroot'.

Output SN- blijvend bos

Het onderdeel van de SN binnen maatregel h heeft als doel de uitbreiding van blijvend bos. In de periode 2000-2002 is daartoe de aanplant van bijna 3.000 ha blijvend bos gesubsidieerd (zie tabel 4.40). De streefwaarde van het areaal blijvend bos in de periode 2000-2006 is 2.100 hectare (Ecorys 2003). Het aantal gesubsidieerde hectaren voldoet aan de streefwaarden. Bij zowel particulieren, terreinbeherende organisaties en gemeenten is veel belangstelling voor dit onderdeel uit de SN.

Tabel 4.40		Output onderdeel inrichting: gesommeerde oppervlakten van beschikte inrichting van natuur binnen begrensd gebied (= Ecologische Hoofdstructuur) en bos binnen en buiten begrensd gebied	
Pakketgroep	Inrichtingssubsidie	Eenheid	Nederland
101	Inrichting bos (niet begrensd)	ha	2.331
101	inrichting bos (begrensd)	ha	616
Bron: VBTB cijfers 2006 Dienst Regelingen.			

Outcome SN-blijvend bos

De outcome wordt beschreven aan de hand van de onderwerpen uit EU-hoofdstuk VIII zoals CO₂-vastlegging, houtvoorraad, biodiversiteit en sociaaleconomische aspecten.

De boomsoortenkeus van de aanplant en het bodemtype zijn van grote invloed op de te bereiken biomassa, CO₂-vastlegging en houtvoorraad. Gegevens over boomsoort, bodemtype en leeftijdsopbouw van de aanplant zijn echter niet beschikbaar, waardoor gespecificeerde gegevens over toename van de houtvoorraad en CO₂-vastlegging dankzij steun niet kunnen worden berekend. In het algemeen zal bij een gelijkblijvende hoeveelheid oppervlakte bos, de jaarlijkse netto koolstofopslag ook na het jaar 2012 een geleidelijke stijgende lijn laten zien.

Op de kortere termijn stijgt het inkomen van de deelnemende agrariër, omdat behalve de gederfde landbouwopbrengsten ook de optiewaarde van de grond wordt vergoed. Voorwaarde is echter dat de bosaanleg zonder al te veel moeite in de huidige bedrijfsvoering ingepast moet kunnen worden. Conclusie is dat bosaanleg op bedrijfsniveau op de kortere termijn een neutraal tot positief effect heeft. Voor de rest van het agrocomplex (dus exclusief de primaire sector) heeft bosaanleg een negatief effect op het inkomen, omdat een hectare landbouwgrond meer inkomen genereert in de andere sectoren (toelevering, distributie, verwerking) dan een hectare bos dat doet.

Effectiviteit SN-blijvend bos

De regeling is voldoende effectief voor het aanleggen van bos. Sociaaleconomisch gezien neemt netto de werkgelegenheid af. De ecologische effectiviteit neemt pas op termijn toe. Ecologische ontwikkeling van aangeplant bos neemt vele decennia in beslag. Volgens Paasman (1994) gaan bossen goed functioneren vanaf 80 jaar.

Efficiëntie SN-blijvend bos

De maximale bijdrage voor inrichtingssubsidie is 7.000 euro per hectare. DLG beoordeelt of alle voorgestelde maatregelen uit het in te leveren inrichtingsplan noodzakelijk zijn en hanteert normkosten ter beoordeling van de begroting (bestek). Door deze gedetailleerde ex ante beoordeling kan worden aangenomen, dat de inrichting van de SN niet efficiënter kan wanneer de apparaatskosten buiten beschouwing blijven.

Kader 4.11	Beantwoording Evaluatievraag
Evaluatievraag SN.7: In hoeverre wordt via de SN gebruikgemaakt van inrichtingssubsidie voor blijvend bos?	
Op 2.947 hectare landbouwgrond zijn beschikkingen voor aanplant van bossen.	
Evaluatievraag SN.8: In hoeverre is via de SN de oppervlakte blijvend bos op landbouwgronden uitgebreid?	
Het duurt enkele decennia voor aanplant een bos is geworden.	

Landinrichting LIW- onderdeel bosaanleg

Plaats LIW-bosaanleg binnen POP1

Landinrichting (onderdeel bosaanleg) valt onder EU-hoofdstuk VIII en betreft de bebossing van landbouwgronden. De maatregel heeft betrekking op het realiseren van het prioritaire POP1-doel: 'verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap', en het specifieke operationele doel 'omvang en kwaliteit van het bosareaal is vergroot'.

Output LIW-bosaanleg

In de periode is 103 ha bos aangelegd in landinrichting-onderdeel bosaanleg met POP1-steun (tabel 4.41).

Tabel 4.41		Output landinrichting, onderdeel bosaanleg, 2000-2006			
Regeling	Outputindicator	Aantal projecten	Stuks	Hectares	Kilometer
H-38c1a	Aangelegd bos	2	0	103	0
H-38c1a	Bedrijven met agrarisch natuur-beheer	1	254	0	0
H-38c1a	Gerealiseerde ecologische ver-bindingszone	1	0	0	6
H-38c1a	Gerealiseerde landschapselemen-ten/beplanting	2	0	29	40
H-38c1a	Ingerichte grond voor EHS	1	0	80	0
Bron: DLG.					

Outcome LIW-bosaanleg

Er zijn gegevens over outcome beschikbaar. Vastgelegde outputindicatoren lijken niet altijd overeen te komen met de doelstellingen van de maatregel.

Effectiviteit LIW-bosaanleg

De bijdrage die Landinrichting (onderdeel bosaanleg) binnen het POP1 heeft geleverd aan het totaal aangelegde bosareaal is gering. Er zijn te weinig gegevens voor het bepalen van de effectiviteit.

Efficiëntie LIW-bosaanleg

Efficiëntie is door het geringe bedrag niet te beoordelen.

Kader 4.12	Beantwoording Evaluatievraag
Er zijn geen evaluatievragen van deze regeling (LIW- bosaanleg).	

Wegend eindoordeel maatregel h
Voor de aanleg van 'tijdelijk bos' is (nog) geen belangstelling van de doelgroep (agrarische ondernemers). De aanleg van 'blijvend bos' via de SN-regeling is populair. De beoordeling van deze maatregel is voor SAN-tijdelijk bos negatief maar voor SN-blijvend bos positief (tabel 4.42). Voor 'blijvend bos' is het doel bereikt. Gezien de geringe middelen die zijn ingezet, mag er op nationale schaal geen grote effecten worden verwacht.

Tabel 4.42 Samenvattend evaluatieoordeel		
POP1-instrument/maatregel	Beoordeling Effectiviteit	Beoordeling Efficiëntie
SBL	N.v.t.	N.v.t
SAN-tijdelijk bos	-	?
SN-blijvend bos	+	+
LIW-bosaanleg	?	?
Maatregel h: Bebossing van landbouw- grond	+/-	+
Legenda effectiviteit: ++ Zeer positief: doel is '(nagenoeg) volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk. Legenda efficiëntie: ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.		

4.3.8 Maatregel i - Overige bosbouwmaatregelen

Beschrijving maatregel en plaats binnen POP1

Maatregel i is onderdeel van EU-hoofdstuk VIII. Deze maatregel heeft betrekking op het POP1-doel: 'verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap'.

Operationele doelen binnen de maatregel zijn:

- bevorderen van duurzaam beheer en ontwikkeling van bosbouw;
- bevorderen van onderhoud en kwaliteitsverbetering (natuurwaarden) van bosrijdommen;
- bevorderen van de milieukwaliteit die vereist is voor de optimale ontwikkeling van de natuur in bossen.

Maatregel i, Overige bosbouwmaatregelen omvat de volgende regeling:

- Provinciaal Programma I: Overige bosbouwmaatregelen

De activiteiten die gesubsidieerd werden in dit programma zijn:

- aanleg van bossen of bosstroken;
- het opstellen en evalueren van plannen voor duurzaam bosbeheer;
- uitvoering van bosbeheersmaatregelen gericht op de verhoging van de ecologische waarde van het bos;
- het ontrasteren van bossen;
- het herstellen van beken en sprengen in bossen.

De Subsidieregeling Natuurbeheer (SN), onderdeel Effect Gerichte Maatregelen (EGM) bos en beheer bos zijn niet opgenomen. Zij kregen geen steun uit POP1. EGM is overigens geen onderdeel van de SN van Programma Beheer.

Aanbevelingen uit de mid-term evaluatie

De mid-term evaluatie (Ecorys 2003) beveelt aan Provinciaal Programma I stop te zetten omdat animo, belang en urgentie gering zijn. Het Programma is direct geheel stopgezet; sinds de mid-term is er 1 project uitgevoerd.

Input

De totale financiële omvang van projecten binnen maatregel i voor het prioritaire doel 'natuur en landschap' bedroeg circa 0,7 miljoen euro voor de totale periode 2000-2006 (tabel 4.43). De Europese bijdrage is circa 0,3 miljoen euro, de private financiering circa 0,2 miljoen euro. Beoogde begunstigden van de maatregel zijn particuliere boseigenaren, verenigingen van boseigenaren en gemeenten. Deze maatregel heeft één begunstigde. Het potentieel aan boseigenaren in Nederland is echter groot. Het aantal particuliere bosbedrijven met meer dan 5 ha is bijvoorbeeld groter dan 1.200 (het Informatienet van het LEI).

Tabel 4.43 Uitgaven totaal 2000 - 2006, maatregel i (in mln. euro)			
Regeling	Overheidsuitgaven (nationaal en EU)	W.v. EU-bijdrage	Particuliere sector
Provinciaal Programma I	0,5	0,3	0,2
Totaal maatregel i	0,5	0,3	0,2
Bron: Regiebureau POP.			

Provinciaal Programma I (PPI)

Plaats PPI binnen POP1

Dit Provinciaal Programma is onderdeel van EU-hoofdstuk VIII. Deze maatregel heeft betrekking op het POP1-doel: 'verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap', en specifiek de operationele doelen: 'bevorderen van duurzaam beheer en ontwikkeling van bosbouw' en 'bevorderen van onderhoud en kwaliteitsverbetering (onder andere verhogen van natuurwaarde) van bosrijdommen'.

Output PPI

Binnen dit Provinciaal Programma is volgens de gegevens van DLG maar één project uitgevoerd (zie tabel 4.44).

Tabel 4.44 Gesommeerde oppervlakten aantallen,kilometers en aantal projecten per regeling				
Outputindicator	Aantal projecten	Stuks	Hectares	Kilometer
Behoud, herstel en ontwikkeling bos en landschap	1	48	500	0
Bron: DLG.				

Outcome PPI

Er zijn geen gegevens van de outcome beschikbaar.

Kader 4.13 Beantwoording Evaluatievraag	
Er zijn geen evaluatievragen opgesteld voor deze regeling (Provinciaal Programma I).	

Effectiviteit PPI

Binnen dit Provinciaal Programma is volgens de gegevens maar één project uitgevoerd.

Provinciaal Programma I wordt niet benut door provincies en begunstigden bij de aanleg en beheer van bos- sen omdat het programma vergelijkbaar is met Programma Beheer en Provinciaal Programma T (Ecorys, 2003). De bijdrage van de regeling aan de POP1-doelstelling is gering; de effectiviteit is daarom zeer negatief beoordeeld.

Efficiëntie PPI

Efficiëntie is door het geringe bedrag niet te beoordelen.

Wegend eindoordeel maatregel i

Maatregel i levert door de geringe inzet geen bijdrage aan het POP1-doel: 'verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap' (tabel 4.45).

Tabel 4.45 Samenvattend evaluatieoordeel		
Instrument/maatregel	Beoordeling Effectiviteit	Beoordeling Efficiëntie
Provinciaal Programma I	--	?
Maatregel i: Overige bosmaatregelen	--	?
Legenda effectiviteit: ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk. Legenda efficiëntie: ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.		

4.3.9 Maatregel k - Herverkaveling

Beschrijving maatregel en plaats binnen POP1

Maatregel k maakt onderdeel uit van EU-hoofdstuk IX en heeft betrekking op de prioritaire POP1-doelen 'verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap' en 'ontwikkelen van een duurzame landbouw'. De volgende operationele doelen horen tot maatregel k: 'het stimuleren van de verbetering van de structuur en van het innovatieve vermogen van primaire bedrijven en overige bedrijven in de agrarische sector op het vlak van teelt, productie en afzet', 'het ontwikkelen van duurzame bedrijven door middel van reconstructie van sectoren', 'het realiseren van een Ecologische Hoofdstructuur en ecologische verbindingzones', en 'realisaties Nationale landschapspatroon'.

- Om dit doel te bereiken zijn de volgende regelingen ingezet:
- Verwerving Staat (VS);
 - Regeling bedrijfshervestiging en -beëindiging (RBB);
 - Regeling Particuliere Terreinbeherende organisaties (RPTO);
 - Landinrichtingswerken (LIW), onderdeel kavelaanvaarding;
 - Provinciaal Programma K.

Tabel 4.46		Aantal goedgekeurde aanvragen maatregel k in aantal projecten en in hectares (tussen haakjes), 2000-2006						
Actie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Herverkaveling	113 (8.176)	188 (-)	155 (7.393)	117 (55.373)	46 (17.360)	21 (5.261)	3 (60)	455 (93.623)
Totaal	113	188	155	117	46	21	3	455
Prognose (totaal)	-	191	883	238	61	14	0	1.387
Bron: EU-voortgangsrapportages.								

Aanbevelingen uit de mid-term evaluatie

De aanbevelingen uit de mid-term evaluatie (Ecorys, 2003) hebben vooral betrekking op het doorgaan met aankopen van gronden en eventuele verschuivingen van budgetten als 'second best option' om dit vol te houden. Gezien de ontwikkelingen in jaarlijkse aankoop van gronden lijkt deze aanbeveling 'ga zo door' te zijn gerealiseerd. Een tweede aanbeveling was: stimuleer Provinciaal Programma K. Tijdens de mid-term was de uitputting van het programma 7% en na afloop van POP1 27%. Gezien de output van de gegevens is de animo voor Provinciaal Programma K sinds de mid-term enigszins, maar onvoldoende toegenomen.

Input

Over de periode 2000-2006 is 223,1 miljoen euro uitgegeven door nationale overheid en EU aan maatregel k. De particuliere bijdrage was in totaal 54,3 miljoen euro. In totaal was voor aanvang van het POP1 213,9 miljoen euro begroot. De uitputting van maatregel k is 104% van de begrote uitgaven door de nationale overheid en EU. Een overzicht van de uitgaven per regeling is weergegeven in tabel 4.47.

Tabel 4.47 Uitgaven totaal 2000 - 2006, maatregel k (in mln. euro)				
Nr	Regeling	Overheidsuitgaven (nationaal + EU)	W.v. EU-bijdrage	Particuliere sector
K-36	Verwerving Staat (VS)	105,4	52,7	0
K-36b	Regeling bedrijfshervestiging en -beëindiging (RBB)	32,9	8,2	41,1
K-26	Regeling Particuliere Terreinbeherende organisaties (RPTO)	60,0	30,0	0
K-38d	Landinrichtingswerken (LIW): onderdeel kavelaan- vaarding	18,8	4,7	10,1
K-09	Provinciaal Programma K	6,1	3,1	3,1
Totaal maatregel k		223,1	96,5 a)	54,3
a) In de algemene financiële tabel POP-Nederland klopt de sommatie van de EU-bijdragen van de voor deze maatregel ingezette regelingen niet met de EU-bijdrage op maatregelniveau (zie paragraaf 3.3, onder het kopje 'Financiële cijfers Regiebureau POP'). Bron: Regiebureau POP.				

Regeling Verwerving Staat (VS)

Beschrijving VS

Het primaire doel van de regeling Verwerving Staat is herverkaveling. De gronden die vrijkomen bij deze regeling komen ten goede aan de inrichting van het landelijk gebied, zowel voor de landbouw als voor natuur, landschap en recreatie. Deze regeling heeft daarom raakvlakken met het onderdeel milieubehoud in samenhang met land- en bosbouw en landschapsbeheer.

De activiteiten hebben betrekking op de aankoop van landbouwgrond die liggen in het agrarische gebied. In Nederland bestaat het agrarisch gebied uit 75% van het landgebruik. De grondverwerving vindt plaats in de volgende gebieden:

- landinrichtingsprojecten;
- natuurterreinen en bossen ten behoeve van Staatsbosbeheer;
- natuurterreinen voor natuurbeschermingsorganisaties;
- strategische groenprojecten (gebieden waar recreatie, bosaanleg, natuurontwikkeling of reservaatvorming wordt voorgestaan, waar het gebiedsperspectief door de provincie is vastgesteld en waar overeenstemming tussen de centrale overheid en de provincie over bestaat) en Randstadgroenstructuurprojecten (groene ruimten in de Randstad bestemd voor onder meer bosaanleg en openluchtrecreatie);
- bufferzones (groene ruimten in de Randstad ter voorkoming van verdere verstedelijking die worden ingericht voor natuur, recreatie en landschap);
- uiterwaarden.

Plaats VS binnen POP1

De VS maakt onderdeel uit van maatregel k (herverkaveling) en EU-hoofdstuk IX ('bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelandsgebieden'). Maatregel k valt onder het thema duurzame landbouw waarmee het een bijdrage levert aan het POP1-doel 'duurzame landbouw'.

Input VS

De regeling wordt voor 50% betaald uit EU-gelden en voor de overige 50% door overheden en organisaties die publieke activiteiten uitvoeren en wordt uitgevoerd door het Rijk (BBL).

Over de periode 2000-2006 is 105,4 miljoen euro uitgegeven door nationale overheid en EU. Er hebben geen particuliere bijdragen plaatsgevonden. In totaal was voor aanvang van het POP1 58,9 miljoen euro begroot, zodat er een overuitputting heeft plaatsgevonden van 179%.

Output VS

Onder de regeling VS zijn geen gronden aangekocht voor landinrichtingsprojecten voor herstructurering. Voor de realisering van de EHS en verbindingzones EHS is in totaal 4.040 ha aangekocht. Voor de realisering van Nationaal Landschaps Patroon (NLP) is 60 ha aangekocht (zie tabel 4.48).

Tabel 4.48 Verworven gronden onder Verwerving Staat, 2000-2006 (in hectares) a)								
Verworven gronden	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Landinrichtingsprojecten voor herstructurering	-	-	-	-	-	-	-	-
Realisering van EHS en verbindingzones EHS	-	742	522	540	512	777	947	4.040
Realisering van NLP	-	-	-	-	60	-	-	60
Totaal	-	742	522	540	572	777	947	4.100
a) Bij de mid-term evaluatie POP1 is gekeken naar het totale aantal gronden dat verworven is door DLG. In deze tabel staan alleen de gronden die zijn aangekocht met cofinanciering van POP1. Bron: DLG.								

Outcome VS

Aankoop van gronden op zichzelf is een administratieve transactie waarbij gronden veranderen van eigenaar. Er vinden geen fysieke ingrepen plaats en er worden geen fysieke maatregelen getroffen en er zijn dus geen zichtbare effecten. Wel vindt een in principe onomkeerbare wijziging van de bestemming van de gronden plaats, van landbouw naar natuur. Dit gebeurt in een publiekrechtelijk proces (ruimtelijke ordening). Het totale areaal van voor natuur bestemd oppervlak neemt dus wel toe.

Effectiviteit VS

Aankoop van gronden voor realisatie van de EHS is een eerste stap. Daarna moeten de gronden meestal worden ingericht en moet ontwikkelingsbeheer worden uitgevoerd. Deze eerste stap bepaalt de locatie en de mogelijkheden van en voor de vervolgactiviteiten. Het ecologische succes van natuurontwikkeling is afhankelijk van de keuze voor potentierijke locaties en dus de begrenzing in gebiedsplannen. Sleutelfactoren daarbij zijn bijvoorbeeld ruimtelijke samenhang van de nieuwe en bestaande natuur, actuele en historische natuurwaarden, en potenties voor herstel van verschillende sleutelfactoren zoals de waterhuishouding (Londo, 1997) en landschapsvormende processen (Helmer en Overmars, 1999). De aankoop van gronden op zich is niet beoordeelbaar op effectiviteit. Sturen op de locatie, waar welke gronden worden aangekocht, kan wel effectiever (zie hoofdstuk 4.6.3 realisatie EHS). In die zin heeft verwerving een 'no regret' karakter, waarbij de uiteindelijke effectiviteit afhangt van onder meer de locatie. Specifiek onderzoek naar de bijdrage van de locatie en kwaliteit van met POP1 verworven gronden ten opzichte van andere verworven gronden is alleen op kavelniveau te doen en valt buiten deze ex post evaluatie POP1.

Efficiëntie VS

De aankoop van gronden is conform de marktwaaarde en op basis van vrijwilligheid. De aankoop kan 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.

Kader 4.14 Beantwoording Evaluatievraag	
<i>Evaluatievraag VS.1: Zijn er gronden verworven in het kader van landinrichtingsprojecten voor herstructurering van sectoren?</i> Dienst Landelijk Gebied heeft wel gronden aangekocht voor het herstructureren van sectoren, maar daarbij geen gebruikgemaakt van POP1-gelden. Het antwoord op deze vraag is dus: er zijn geen gronden aangekocht in het kader van landinrichtingsprojecten met cofinanciering van de regeling VS onder POP1.	
<i>Evaluatievraag VS.2: Zijn er gronden verworven in het kader van realisering van Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en verbindingzones EHS?</i> Voor de realisering van de EHS is onder VS 4.040 ha grond aangekocht. Het aantal hectares dat per jaar is aangekocht is in de loop van de jaren toegenomen. Hiermee is voldaan aan de streefwaarde behorende bij deze vraag.	
<i>Evaluatievraag VS.3: Zijn er gronden verworven in het kader van realisering van Nationaal Landschaps Patroon (NLP)?</i> Onder POP1 is 60 ha grond verkregen voor de realisering van Nationaal Landschaps Patroon. Deze gronden zijn verkregen in 2003 in 1 project.	

Regeling Particuliere Terreinbeherende organisaties (RPTO)

Beschrijving en plaats RPTO binnen POP1

De RPTO heeft betrekking op het prioritaire POP1-doel 'verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap'. Het daarbij horende specifieke operationele doel is: 'het realiseren van een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en ecologische verbindingszones' (EVZ). Dit doel hoort bij EU-hoofdstuk IX.5-3 'Niet-landbouwgrond verbeterd wat betreft biodiversiteit, landschappen en natuurlijke hulpbronnen'.

In de beschrijving van de regeling staat dat het terrein voor bestaande of te ontwikkelen natuur- of landschapsbescherming of bescherming van cultuurhistorische of bosbouwkundige waarden aankoopwaardig moet zijn. Deze terreinen moeten liggen in een begrensd natuurontwikkelingsproject of reservaatgebied binnen de EHS. Het doel van de verwerving is het veiligstellen van de natuurwaarden van de gronden zelf, alsmede van de natuurwaarden in de onmiddellijke omgeving door het vormen van grote eenheden. De aankopen betreffen met name die onderdelen van de EHS waar het van belang is dat de natuurgebieden aaneensluitend zijn uit ecologisch belang.

Output RPTO

De output van de regeling RPTO staat in tabel 4.49. Blijkbaar heeft er naast verwerving van gronden ook nog enige inrichting plaatsgevonden. Deze indicator is niet genoemd in de regeling omschrijving. De inrichting zou eigenlijk via SN-inrichting moeten worden uitgevoerd. Echter het bijbehorende project staat als 'aankoop' geregistreerd. Naast aankoop is er in dit project ook sprake geweest van inrichting van gronden. In totaal is er dus 2.075 ha grond aangekocht met deze regeling.

Tabel 4.49		Output RPTO: gesommeerde oppervlakten en aantal projecten waarbij grond is aangekocht en ingericht voor de Ecologische Hoofdstructuur	
Regeling	Outputindicator	Aantal projecten	Hectares
RPTO (K-26)	Aangekochte(overgedragen) grond voor EHS	94	2.015
RPTO (K-26)	Ingerichte grond voor EHS	1	17
RPTO (K-26)	Aangekochte grond voor realisering landschapselementen	1	60
Bron: DLG.			

Outcome RPTO

Aankoop van gronden op zichzelf is een administratieve transactie waarbij gronden veranderen van eigenaar. Er vinden geen fysieke ingrepen plaats en er worden geen fysieke maatregelen getroffen en er zijn dus geen zichtbare effecten. De outcome, effectiviteit en efficiëntie zijn gelijk aan die van de regeling VS waar ook gronden aangekocht worden voor de EHS. Indien de gronden voordien geen natuurbescherming hadden, is outcome hier ook de vergroting van het natuurbestemde areaal. Indien het gaat om terreinen die reeds een natuurbescherming hadden, is dit uiteraard niet het geval.

Effectiviteit RPTO

Aankoop van gronden voor realisatie van de EHS is een eerste stap. Daarna moeten de gronden worden ingericht en ontwikkelingsbeheer worden uitgevoerd. Deze eerste stap bepaalt de locatie en de mogelijkheden van en voor de vervolgactiviteiten. Het ecologische succes van natuurontwikkeling is afhankelijk van de keuze voor potentierijke locaties en dus de begrenzing in gebiedsplannen. Sleutelfactoren daarbij zijn bijvoorbeeld ruimtelijke samenhang van de nieuwe en bestaande natuur, actuele en historische natuurwaarden, en potenties voor herstel van verschillende sleutelfactoren zoals de waterhuishouding (Londo, 1997) en landschapsvormende processen (Helmer en Overmars, 1999). De aankoop van gronden op zich is niet beoordeelbaar op effectiviteit. Het sturen op de locatie, waar welke gronden worden aangekocht, kan wel effectiever (zie hoofdstuk 4.6.3 realisatie EHS). Ook hier geldt hetzelfde als bij de regeling VS.

Efficiëntie RPTO

Vergeleken met VS is het betaalde bedrag bij de RPTO voor een vierkante meter grond iets duurder: 2,9 euro respectievelijk 2,6 euro. Echter de aankoop van gronden is conform de marktwaarde en op basis van vrijwilligheid. De aankoop kan daarom economisch gezien niet efficiënter. De efficiëntie is derhalve als positief beoordeeld. Waarschijnlijk zijn voor de RPTO gronden aangekocht die in regio's liggen met een hogere grondprijs. Een vergelijking tussen de twee kan daarom geen oordeel over efficiëntie onderbouwen.

Kader 4.15	Beantwoording Evaluatievraag
RPTO.1: Zijn er via RPTO gronden verworven door terreinbeherende organisaties ten behoeve van Ecologische Hoofdstructuur en/of verbindingzones?	
Via de RPTO is 2.015 ha grond verworven voor terreinbeherende organisaties ten behoeve van de EHS.	

Regeling bedrijfshervestiging en -beëindiging (RBB)

Beschrijving RBB

De RBB is opgebouwd uit de vervallen regelingen Regeling bedrijfshervestiging 1985 (RVH), Boerderij Verplaatsingsregelingen (BVP), Regeling Verlening Toeslag (RVT) en Regeling Afkoop Toedelingsrechten (RAT). De RVH en BVP waren toegespitst op het verplaatsen van bedrijven en de RAT op het stimuleren van bedrijfsbeëindiging. In 2000 zijn deze regelingen ondergebracht in de RBB.

Het doel van de RBB is om de ruimtelijke structuur van de landbouw te verbeteren door ontwikkeling van natuur, landschap of recreatie en landbouwbedrijven te stimuleren zich elders te vestigen of het bedrijf te beëindigen.

De regeling kan worden ingezet op bedrijven die liggen binnen een toeslaggebied. Dit zijn gebieden die (gedeeltelijk) vallen in landinrichtingprojecten, natuurgebieden, ruilgebieden, Randstadgroenstructuurgebieden, strategische groenprojecten, bufferzones, rivieren en natte natuur, Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën en midden-Delfland. Deze gebieden worden aangewezen door Gedeputeerde Staten. Gedurende de POP1-periode is de RBB gewijzigd, waarbij ook reconstructiegebieden als toeslaggebied zijn aangemerkt.

Plaats RBB binnen POP1

'De RBB maakt onderdeel uit van maatregel k (herverkaveling) en EU-hoofdstuk IX: 'bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelandsgebieden'. De regeling draagt bij aan het POP1-doel 'duurzame landbouw'. Door deze regeling wordt de hervestiging en beëindiging van bedrijven gestimuleerd in gebieden waar grond-gebruik verandert. De regeling leidt tot een verbetering van de ruimtelijke structuur van de landbouw en heeft daarmee ook een economisch effect. De verwachting is dat door de verbeterde productieomstandigheden het inkomen op bedrijven zal toenemen.' Ecorys, 2003)

Input RBB

De regeling wordt voor 25% betaald uit EU-gelden, 25% door overheden en organisaties die publieke activiteiten uitvoeren en voor 50% uit private middelen. De begunstigden van deze regeling zijn landbouwbedrijven. In totaal is over de periode 2000-2006 32,9 miljoen euro ingezet door de overheden (uitputting van 70%). De particuliere bijdrage was 41,1 miljoen euro groot en meer dan de als voorwaarde gestelde 50%. De regeling is over de jaren heen goed ingezet, alleen in 2005 en 2006 nam de inzet af.

Output RBB

In totaal zijn er 135 bedrijven opgekocht voor hervestiging en 186 bedrijven voor beëindiging (tabel 4.50). In totaal is 4.409 ha opgekocht bij het hervestigen van bedrijven en 3.188 ha bij het beëindigen van bedrijven (tabel 4.51).

Tabel 4.50 Output RBB: Aantal deelnemers aan RBB, 2000-2006 (in aantallen bedrijven)								
<i>Bedrijven</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>Totaal</i>
Hervestiging bedrijven	-	5	32	31	30	23	14	135
Beëindiging bedrijven	-	7	66	58	44	10	1	186
Totaal	-	12	98	89	74	33	15	321
Bron: DLG.								

Tabel 4.51 Hervestiging en beëindiging bedrijven onder RBB, 2000-2006 (in hectares)								
<i>Hectare</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>Totaal</i>
Hervestiging bedrijven	-	163	868	1.005	1.082	916	375	4.409
Beëindiging bedrijven	-	57	1.009	893	998	225	6	3.188
Totaal	-	220	1.877	1.898	2.080	1.141	381	7.597
Bron: DLG.								

Effectiviteit RBB

Het doel was om onder POP1 1.500 ha grond op te kopen voor het hervestigen van bedrijven. Dit doel is, gezien de output van de RBB van 4.409 ha opgekocht voor hervestiging van bedrijven, ruimschoots gerealiseerd.

De RBB wordt ingezet in gebieden waar er geen gedwongen onteigening plaatsvindt. Het proces van de RBB verloopt soepeler dan bij onteigening. Er is minder weerstand in de omgeving en van de betrokken agrariërs. De RBB kan in voorkomende gevallen ook op andere bedrijfstakken dan de veehouderij van toepassing zijn. De kosten bij hervestiging bestaan voornamelijk uit de kosten voor de overdrachtsbelasting, de verhuiskosten en de kadastrale-, notaris-, makelaars- en eventuele accountantskosten. De RBB komt veehouders tegemoet in deze kosten. Daarnaast geeft de regeling een vergoeding voor de te verlaten gebouwen. Een overzicht van de toepasbaarheid van de regeling is weergegeven in tabel 4.52.

Tabel 4.52 Regeling Bedrijfshervestiging en -Beëindiging (RBB) getoetst		
<i>Criteria</i>	<i>Toepasbaarheid</i>	<i>Eventuele opmerkingen</i>
Toepasbaarheid voor Intensieve Veehouderij	-/-	Toegesneden op grondgebonden bedrijven
Snel inzetbaar	+	
Gebiedsgerichte inzet	+	Geschikt in toeslaggebieden
Vergoeding voor de te verlaten locatie	+	Vergoeding voor de grond en de gebouwen
Benutten kapitaal te verlaten locatie	-/-	Binnen termijn moet het bedrijf zijn verplaatst
Vergoeding voor de verplaatsing	+	Tegemoetkoming in de verhuiskosten
Vergoeding voor de nieuwe locatie	-/-	
Behoud rechten voor hervestiging	+	
Fiscaal vriendelijk	+	Bij verplaatsing spreek je niet van een staking van het bedrijf waardoor je met de belastingdienst te maken krijgt
Bron: Realisatie Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert.		

Efficiëntie RBB

De toegankelijkheid (vrijwillige deelname) en de toegevoegde waarde van de RBB voor agrariërs die al van plan waren om het bedrijf te verplaatsen of te beëindigen, zorgde voor een goede benutting en implementatie van de regeling. Daarbij komt dat het proces korter is dan bij het onteigenen van het bedrijf en de gronden. De belangrijkste bijdrage is dus tijdwinst. Op zich is het vanuit de overheid gezien niet efficiënt bij te dragen in kosten die anders toch gerealiseerd zouden worden zonder ten laste te komen van de overheid. Daar staat tegenover, dat inefficiënties, bijvoorbeeld als gevolg van ongunstige verkavelingen, eerder worden opgeheven en andere doelen (natuur en recreatie) eerder worden bereikt. Met name deze laatste aspecten zijn nauwelijks te kwantificeren, waardoor een oordeel over efficiëntie niet gefundeerd te geven is.

Voor het realiseren van de 321 projecten met de aankoop van 7.597 ha grond is onder de RBB in totaal 73,9 miljoen euro uitgeven door overheden en particulieren. Per project komt dit neer op gemiddeld 230.218 euro en per hectare op gemiddeld 9.727 euro. Dit betreft dan een eenmalige bijdrage.

Kader 4.16	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag RBB.1: Zijn er gronden door opkoop van bedrijven verworven in het kader van landinrichtingsprojecten voor herstructurering van sectoren?</i>	
De indicatoren bij deze vraag gaan in op het aantal bedrijven dat is opgekocht voor hervestiging en bedrijfsbeëindiging. Het aantal bedrijven dat voor hervestiging is opgekocht laat tot 2003 een stijging zien. Daarna neemt het aantal iets af. In 2002 zijn veel bedrijven opgekocht voor hervestiging of beëindiging. Het aantal bedrijven dat is opgekocht voor beëindiging neemt tevens af na 2002. Later neemt dit aantal in de jaren af tot een sterke daling in 2006. In totaal zijn er 135 bedrijven opgekocht voor hervestiging en 186 bedrijven voor beëindiging.	
<i>Evaluatievraag RBB.2: Zijn er gronden door opkoop van bedrijven verworven in het kader van landinrichtingsprojecten voor herstructurering van sectoren?</i>	
De indicatoren bij deze vraag gaan in op het aantal hectares dat is opgekocht voor de hervestiging van bedrijven en de beëindiging van bedrijven. De oppervlakte grond die opgekocht is varieert door de jaren. Voor de hervestiging van bedrijven is er een toename zichtbaar van het aantal hectare tot en met 2004. Daarna neemt het aantal hectares af. Voor het beëindigen van bedrijven laat het aantal hectares tevens een stijging zien tot en met 2004. Per project is het sterk verschillend hoeveel grond er aangekocht is. Hierdoor is het dus mogelijk dat het aantal ha wel is toegenomen terwijl het aantal projecten al eerder afnam. In totaal is er 4.409 ha opgekocht bij het hervestigen van bedrijven en 3.188 ha bij het beëindigen van bedrijven.	

Landinrichtingswerken (LIW): onderdeel kavelaanvaarding

Beschrijving LIW-kavelaanvaarding

De kavelaanvaardingswerken zijn erop gericht om aan de wettelijke bepaling te voldoen dat een eigenaar in het ruilproces grond terug krijgt van dezelfde aard en hoedanigheid als hij bezat. De werken zijn dan ook afhankelijk van de verschillen in aard en hoedanigheid op oude en de nieuwe percelen en hebben betrekking op afrastering, grondverzet voor kavelvergroting, egalisatie, beplantingen, aanleg of verbetering van boerderijtoegangswegen. De werken volgen op de herverkaveling en vinden dus niet plaats in natuur- of landschapsgebieden.

De LIW-kavelaanvaarding heeft met name betrekking op projecten in de concentratiegebieden van de veehouderij. Kavelaanvaardingswerken vinden plaats onder de verantwoordelijkheid van de met herverkaveling belaste landinrichtingscommissie. Deze commissie moet de EG-aanbestedingsrichtlijnen in acht nemen. Het is ook mogelijk dat de eigenaren van kavels die worden toegedeeld ervoor kiezen zelf op te treden als opdrachtgever. In dat geval is openbare aanbesteding niet aan de orde.

Voor de uitvoering van de werken moet voldaan worden aan verschillende regionale en lokale plannen en verordeningen in het kader van ruimtelijke ordening en milieu die zijn opgesteld op grond van de Wet Milieubeheer en andere wettelijke voorschriften. Voorafgaand aan de uitvoering van de acties zullen de daarvoor benodigde milieuvergunningen moeten worden verkregen. Verder moeten de werkzaamheden niet in strijd zijn met en wel passen binnen bestaande regionale en lokale plannen betreffende natuur, milieu en landschap. Voor de projecten gelegen in de reconstructiegebieden dienen deze te passen binnen de reconstructie.

Plaats LIW-kavelaanvaarding binnen POP1

De LIW bestaat uit verschillende onderdelen die ieder weer vallen onder verschillende thema's en maatregelen. In de thema's duurzaamheid, natuur en landschap, duurzaam waterbeheer en recreatie en toerisme komen LIW-regelingen voor. In deze paragraaf wordt een totaalbeeld gegeven van de LIW binnen POP1, waarna specifiek wordt ingegaan op de LIW-kavelaanvaarding. De LIW-kavelaanvaarding valt onder maatregel k, die bijdraagt aan het thema duurzame landbouw.

Input LIW-kavelaanvaarding

Het Rijk levert een bijdrage in de kosten van:

- 1. de uitvoering van kavelaanvaardingswerken, 65%. De overige kosten worden omgeslagen over alle in de herverkaveling betrokken eigenaren;
- 2. de aanleg of verbetering van boerderijtoegangswegen, voor 40%. De overige kosten komen voor rekening van de desbetreffende individuele eigenaar.

De begunstigden zijn landbouwers betrokken bij een herverkaveling. In totaal is via POP1 18,8 miljoen euro overheidsgeld en 10,1 miljoen euro particulier geld uitgegeven aan de regeling LIW-kavelaanvaarding.

Output LIW-kavelaanvaarding

De LIW bestaat uit verschillende onderdelen, die ieder afzonderlijk onder een ander EU-maatregel vallen. Het totaaloverzicht van de LIW is van toepassing op de evaluatievragen LIW 1 t/m 3. Het LIW bestaat uit de volgende onderdelen:

- LIW-bosaanleg landbouwgronden valt onder maatregel h, Bebossing van landbouwgrond;
- LIW-bosaanleg valt onder maatregel i, Overige bosbouwmaatregelen;
- LIW-kavelaanvaarding valt onder maatregel k, Herverkaveling;
- LIW-waterbeheer valt onder maatregel q, Waterbeheer in de landbouw;
- LIW-ontsluiting valt onder maatregel r, Ontwikkeling en verbetering infrastructuur landbouw;
- LIW-inrichting recreatie valt onder maatregel s, Bevordering toeristisch ambachtelijke activiteiten;
- LIW-milieumaatregelen valt onder maatregel t, Milieubehoud, land- en bosbouw en landschapsbeheer; en
- LIW-inrichting reservaten en natuurgebieden valt onder maatregel t, Milieubehoud, land- en bosbouw en landschapsbeheer.

Tabel 4.53 Output LIW totaal 2000-2006; aantal projecten naar LIW-onderdeel	
LIW-onderdeel	Totaal
a) kavelaanvaarding	32
b) bosaanleg	4
c) waterbeheersing	88
d) ontsluiting	38
e) recreatiegebieden	31
f) milieumaatregelen	8
g) inrichting reservaten/natuurontwikkelingsgebieden	57
Totaal aantal projecten LIW	258
w.v. binnen reconstructiegebieden	nb
Totaal oppervlak projecten LIW (ha)	87.929
w.v. binnen reconstructiegebieden	nb
nb) De onderverdeling naar binnen of buiten een reconstructiegebied is niet bekend.	

De output over de periode 2000-2006 (zie tabel 4.53) is vooral gericht op het aantal projecten (258) en betrokken hectares (87.929). De looptijd van LIW-projecten is veelal meerdere jaren. Rond waterbeheersing zijn de meeste projecten uitgevoerd.

Naast het aantal hectare dat onder LIW gebruikt of vrijgekomen is, zijn ook andere outputindicatoren vastgelegd. Deze worden per LIW-regeling weergegeven onder de maatregel waartoe ze behoren. Onder maatregel k bevindt zich alleen het onderdeel kavelaanvaarding van de LIW. De output richt zich op projecten die als doel hebben de productieomstandigheden van agrarische bedrijven te verbeteren of te komen tot een verbeterde ontsluiting (zie tabel 4.54).

Tabel 4.54	Specificatie Landinrichtingswerken (LIW): onderdeel kavelaanvaarding, naar outputindicator		
Outputindicator	Stuks	Hectare	Kilometer
Aangelegd of verbeterd fiets, wandel- of ruiterspad	0	0	1
Aangelegde en ingerichte retentiebekkens	2	0	0
Aangelegde natuurvriendelijke oevers	0	0	7
Aangelegde of verbeterde weg	0	0	9
Aangelegde waterloop	0	0	67
Agrarische bedrijven met verbeterde ontsluiting	171	0	0
Bedrijven met verbeterde productieomstandigheden	642	0	0
Cultuurgrond met verbeterde productieomstandigheden	0	2.513	0
Gerealiseerde landschapselementen/beplanting	0	43	0
Opgestelde en uitgevoerde inrichtingsplannen	1	0	0
Opgestelde plannen instandhouding basisvoorzieningen	1	0	0
Ver(on)diepte of verbrede watergang	0	0	45
Verbeterde verkaveling	0	31.977	0
Verbeterde waterloop	0	0	2

Effectiviteit LIW-kavelaanvaarding

De streefwaarde van de LIW-kavelaanvaarding is een toename van het aantal projecten en het aantal hectare. Het doel is onder POP1 bereikt. Daarnaast heeft de LIW-kavelaanvaarding ook voldaan aan het doel om duurzame landbouw te bevorderen door projecten te ondersteunen waar verbeterde productie omstandigheden zijn verkregen en bedrijven een verbeterde ontsluiting hebben.

Efficiëntie LIW-kavelaanvaarding

Voor het realiseren van de 32 projecten onder LIW-kavelaanvaarding is in totaal 28,9 miljoen euro uitgeven door overheden en particulieren. Per project komt dit neer op gemiddeld 900.000 euro. Dit kan gesplitst worden in hoeveelheid geld naar herverkaveling en verbeterde productieomstandigheden.

Het aantal betrokken agrarische bedrijven bedroeg meer dan 800. Dit betekent dat er voor verbeterde herverkaveling per bedrijf in doorsnee een bedrag van ruim 36.125 euro is uitgegeven. Binnen de hervakelingsprojecten betrof het bijna 32.000 ha. Per hectare is dat een uitgavenpost van 900,- euro. Daarnaast is geld uitgegeven aan het verbeteren van cultuurgrond voor betere productieomstandigheden.

Kader 4.17	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag LIW.1: In hoeverre zijn er projecten uitgevoerd in het kader van de LIW onder het POP1?</i>	
In totaal zijn onder LIW 258 projecten uitgevoerd. Hierbij is in totaal 87.929 ha grond verkregen voor verschillende doeleinden die al dan niet passend waren bij de desbetreffende regeling.	
Onder de regeling LIW-kavelaanvaarding is bij 21 projecten 34.533 ha grond verkregen.	
<i>Evaluatievraag LIW.2: In hoeverre is door reconstructie de duurzaamheid van de veehouderijbedrijven bevorderd?</i>	
Het aandeel (%) areaal op begunstigde melkveehouderijbedrijven gesitueerd in de zogenoemde concentratiegebieden, die een veebezetting hebben van minder dan 2 gve per hectare, is in de periode 2000-2007 toegenomen van 22% naar 44%. Dit is een verdubbeling.	
<i>Evaluatievraag LIW.3: In welke mate is de duurzaamheid van de landbouw bevorderd?</i>	
Er is geen informatie vastgelegd of beschikbaar om deze vraag te kwantificeren.	

Provinciaal Programma K (PPK)

Beschrijving PPK

Het Provinciaal Programma K staat los van de rijksinitiatieven en is aanvullend op de rijkssubsidies. Het Rijk beperkt zich veelal tot de subsidiëring van de wettelijke kavelruil terwijl het Provinciaal Programma K zich richt op de voorbereiding (het proces) en de uitvoering (de realisatie) van inrichtingsplannen.

De activiteiten zijn gericht op de verbetering van de productieomstandigheden in de landbouw en vinden plaats op gronden van een aantal landbouwbedrijven tegelijk en van natuur- en landschapsorganisaties, gemeenten en waterschappen. De activiteiten bestaan uit:

1. het uitvoeren van de verkaveling in landbouwgebieden, met inbegrip van het opstellen van het inrichtingsplan: de inventarisatie en taxatie van de gronden van betrokken eigenaren en gebruikers, ontwerpen van de nieuwe verkaveling, inrichting en ontsluiting van de gronden, taxatie van de nieuwe percelen en organisatie van de uitvoering van het plan;
2. de aanleg van afrastering en het egaliseren van gronden.

De provincies Drenthe, Overijssel, Limburg en Zuid-Holland hebben provinciaal programma K gebruikt.

Plaats PPK binnen POP1

Provinciaal Programma K sluit inhoudelijk aan bij maatregel k, Herverkaveling (EU-hoofdstuk IX). De regeling draagt bij aan het POP1-doel 'duurzame landbouw'. Het programma is gericht op het bevorderen van de aanpassing en ontwikkeling van plattelandsgebieden en refereert aan het POP1-doel 'het bereiken van een duurzame landbouw'. De volgende operationele doelstellingen zijn aan Provinciaal Programma K verbonden:

- het stimuleren van de verbetering van de structuur en van het innovatieve vermogen van primaire bedrijven en overige bedrijven in de agrarische sector op het vlak van teelt, productie en afzet;
- het ontwikkelen van duurzame bedrijven door middel van reconstructie van sectoren.

Input PPK

De kosten worden voor 100% gedekt als het project wordt uitgevoerd door overheden en organisaties met een publieke activiteit. Voor de private sector geldt een maximale steun van 75% van de totale subsidiabele kosten. Hierbij is niet inbegrepen de steun voor het inhuren van adviseurs waarvoor een maximum van 100% steun wordt verleend. Voor investeringen in of door ondernemingen komt maximaal 40% van de totale subsidiabele kosten in aanmerking voor subsidie.

Beoogde eindbegunstigden zijn: samenwerkingscommissies van agrarische bedrijven, stichtingen voor kavelruil, landbouworganisaties, gebiedscommissies, provincies, waterschappen en gemeenten, samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, en organisaties die een grondbank opzetten, natuur- en landschapsorganisaties.

Over de periode 2000 - 2006 is 6,1 miljoen euro bijgedragen door nationale overheden en EU, en is 3,1 miljoen euro uitgegeven door particulieren. Dit komt totaal neer op 9,2 miljoen euro. Vooraf was 22,9 miljoen euro begroot aan overheidsuitgaven, wat resulteert in een uitputting van 27%. In verhouding tot het totaal van maatregel k (223,1 miljoen euro overheidsgeld en 54,3 miljoen euro particuliergeld) is Provinciaal Programma K het kleinst van de ingezette regelingen onder deze maatregel.

Gerealiseerde output PPK

Onder Provinciaal Programma K zijn in totaal 17 projecten uitgevoerd (tabel 4.55). Deze projecten dienden allemaal ter ondersteuning van andere projecten in het kader van het herverkavelen van gronden, zoals het verbeteren van de ontsluiting.

Tabel 4.55 Output Provinciaal Programma K, totaal 2000-2006	
Actie	Totaal
Aantal projecten	17
waarvan m.b.t. aangelegde of verbeterde weg	4
waarvan m.b.t. agrarische bedrijven met verbeterde ontsluiting	1
waarvan m.b.t. opstellen inrichtingsplannen	9
waarvan m.b.t. verbeterde verkaveling	6
Actie	
a) aangelegde/verbeterde weg (km)	19
b) agrarische bedrijven met verbeterde ontsluiting (stuks)	5
c) opgestelde/uitgevoerde inrichtingsplannen (stuks)	22
d) verbeterde verkaveling (ha)	953
Noot: Per project kunnen meerdere outputindicatoren zijn gegeven. Voor de 17 projecten zijn in totaal 20 outputindicatoren.	
Bron: DLG.	

Effectiviteit PPK

Het aantal projecten uitgevoerd onder Provinciaal Programma K was met 17 projecten beperkt. Alle projecten zijn gericht op herverkaveling en verbetering van de structuur van het landelijk gebied. De streefwaarde behorende bij het programma is wel gehaald met een toename van het aantal projecten en een toename van het aantal hectares. De andere streefwaarden van de indicatoren behorende bij de evaluatievragen van Provinciaal Programma K konden niet worden bepaald door het ontbreken van informatie over de output.

Slechts vier provincies hebben ingezet op deze regeling. Op de vraag waarom andere provincies deze regeling niet hebben toegepast, is tijdens deze evaluatie bij navraag geen antwoord gekomen. Mede door de matige uitputting van ruim een kwart van de begrote overheidsuitgaven had het doelbereik en daarmee de doeltreffendheid hoger kunnen uitpakken.

Efficiëntie PPK

Voor het realiseren van de 17 projecten onder Provinciaal Programma K is in totaal 9,3 miljoen euro uitgeven door overheden en particulieren. Per project komt dit neer op gemiddeld 547.058 euro. Gezien de gerealiseerde output, 19 km aangelegde weg, 22 inrichtingsplannen en 953 ha beter verkaveld, is het geld efficiënt benut. Voor de uitgave per project kan een positieve beoordeling worden gegeven.

Kader 4.18 Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag 1 K.1: Zijn er projecten uitgevoerd ter verbetering van de inrichting van het landelijke gebied?</i> De indicator bij deze vraag is het aantal uitgevoerde projecten in het kader van herinrichting van het landelijk gebied en reconstructie van sectoren als gevolg van Provinciaal Programma K. In totaal zijn 17 projecten uitgevoerd onder Provinciaal Programma K. Het aantal projecten is toegenomen gedurende de POP1-periode. Hiermee is de streefwaarde, toename aantal projecten, gehaald. De projecten hebben zich gericht op het stimuleren en begeleiden van herverkavelingprojecten, verbeteren van wegen en het verbeteren van de ontsluiting van agrarische bedrijven. De uitgevoerde projecten onder Provinciaal Programma K hebben allemaal bijgedragen aan de verbetering van de inrichting van het landelijk gebied.
<i>Evaluatievraag K.2: In hoeverre is de structuur van en voor de landbouwbedrijven en aan de landbouw verwante bedrijven in de regio verbeterd?</i> De indicator van deze vraag is het betrokken areaal (ha) bij de herinrichting en reconstructie van het landelijk gebied als gevolg van Provinciaal Programma. K. De streefwaarde is een toename hectares. Bij de uitvoer van Provinciaal Programma K is 953 ha beter verkaveld. Het aantal hectare dat betrokken was bij het programma is in de jaren toegenomen. Hiermee is de streefwaarde behaald.

Kader 4.18	Beantwoording Evaluatievraag (vervolg)
<i>Evaluatievraag K.3: In welke mate is de structuur van de gesubsidieerde bedrijven verbeterd?</i>	
De indicator van deze vraag is de verhouding van oppervlakte en omtrek van de percelen op met K gesubsidieerde bedrijven. De bijbehorende streefwaarde is de gemiddelde verhouding van oppervlak en omtrek per perceel t.o.v. bestaande situatie >1. Van de projecten uitgevoerd onder Provinciaal Programma K zijn deze gegevens niet vastgelegd. Daarom kan geen antwoord worden gegeven op deze vraag.	
<i>Evaluatievraag K.4: In hoeverre is de landbouw duurzamer?</i>	
Er zijn geen gegevens vastgelegd van de bedrijven die subsidie hebben gekregen, wat het niet mogelijk maakt om antwoord te geven op deze vraag.	

Wegend eindoordeel maatregel k

Het oordeel van maatregel k is duidelijk positief. De regelingen hebben allemaal bijgedragen aan de doelen voor 'duurzame landbouw'. Een aantal regelingen zijn weliswaar onderbenut, maar dit wordt gecompenseerd door het succes van andere regelingen.

VS en RPTO

Door het hanteren van de marktconforme bedragen en het vergelijken van een ingediend bestek met de normkosten, beoordelen we de regelingen als efficiënt. Daarbij wordt dus vanuit gegaan dat de desbetreffende markt niet verstoord is en de normkosten de werkelijke kosten weergeven. De aankoop van gronden op zich is een administratieve handeling en daarom niet beoordeelbaar op effectiviteit. Het areaal bestemd voor natuur neemt echter wel toe. Sturen op de locatie, waar welke gronden worden aangekocht, kan wel effectiever (zie hoofdstuk 4.6.3 realisatie EHS). In die zin heeft verwerving een 'no regret' karakter, waarbij de uiteindelijke effectiviteit afhangt van onder meer de locatie.

RBB

De RBB is een regeling die goed toepasbaar is bij bedrijfsverplaatsing. De regeling is op de grondgebonden veehouderij toegepast. Een aanpassing van de regeling toegesneden op intensieve veehouderij biedt een mogelijkheid voor een instrument voor de verplaatsing op zich, die tot nu toe in de bestaande regelgeving ontbreekt.

LIW-kavelaanvaarding

De LIW-kavelaanvaarding is voldoende ingezet en de streefwaarde bij het doel is gehaald. De gemiddelde uitgave per project lagen hoog.

Provinciaal Programma K

Het Provinciaal Programma K is weinig benut onder POP1. De doelen zijn hierdoor niet in voldoende mate gehaald.

Tabel 4.56 Samenvattend evaluatieoordeel		
Instrument/maatregel	Effectiviteit	Efficiëntie
Verwerving Staat (VS)	+	+
Regeling Particulier Terreinbeherende Organisaties (RPTO)	+	+
Regeling Bedrijfshervestiging en -beëindiging (RBB)	+	++
Landinrichtingswerken (LIW), onderdeel kavelaanvaarding	+	++
Provinciaal Programma K	-	+
Maatregel k: herverkaveling	+	++
<i>Legenda effectiviteit:</i> ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk. <i>Legenda efficiëntie:</i> ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.		

4.3.10 Maatregel m - Afzet van kwaliteitslandbouwproducten

Beschrijving en plaats binnen POP1

Maatregel m valt onder het POP1-doel 'bevorderen duurzame landbouw' en heeft de volgende operationele doelen:

- a. stimuleren verbetering structuur en innovatief vermogen van primaire bedrijven en overige bedrijven in de agrarische sector op het vlak van teelt, productie en afzet;
- b. het bevorderen van samenwerkingverbanden om door middel van innovaties te komen tot kwaliteitsverbetering en nieuwe producten;
- c. het stimuleren van ketenvorming ten behoeve van verwerking en afzet van agrarische producten.

Kwaliteitslandbouwproducten doelen op producten afkomstig uit de biologische of regionaal agrarische productie. Maatregel m wordt ingevuld door het Provinciaal Programma M.

Provinciaal Programma M (PPM)

Onder Provinciaal Programma M worden geen directe investeringen in individuele agrarische bedrijven verricht, maar in samenwerkingsverbanden, zoals productenorganisaties, landbouworganisaties, marketingorganisatie, stichtingen, of samenwerkingsverbanden tussen landbouworganisaties en overheid. Tot de gesteunde activiteiten horen organisatie, marktverkenning, kennisontwikkeling en -verspreiding.

Aanbevelingen uit de mid-term evaluatie

Ecorys (2003) beveelt in de mid-term evaluatie het volgende aan:

'Inventariseer kansen en belemmeringen voor maatregel m. De komende periode moet meer zicht gekregen worden op het animo voor het programma bij relevante doelgroepen en eventuele belemmeringen voor deelname'.

Input PPM

Over de periode 2000-2006 is in totaal 10,3 miljoen euro aan PPM besteed, waarvan 60% overheidsgeld en 40% particuliere bijdrage. De EU-bijdrage bedroeg over die periode 3,1 miljoen euro (tabel 4.57). Het oorspronkelijk begrote bedrag is 7,7 miljoen euro.

Tabel 4.57 Uitgaven totaal 2000 - 2006, maatregel m (in mln. euro)			
Regeling	Overheidsuitgaven (nationaal + EU)	W.v. EU-bijdrage	Particuliere sector
Provinciaal Programma M	6,2	3,1	4,1
Totaal maatregel m	6,2	2,7 a)	4,1
a) In de algemene financiële tabel POP-Nederland klopt de sommatie van de EU-bijdragen van de voor deze maatregel ingezette regelingen niet met de EU-bijdrage op maatregelniveau (zie paragraaf 3.3, onder het kopje 'Financiële cijfers Regiebureau POP'). Bron: Regiebureau POP.			

Output PPM

In totaal zijn in de evaluatieperiode 53 projecten onder Provinciaal Programma M uitgevoerd. Bij 40 projecten was Dienst Regelingen de subsidieverstrekker en bij de resterende 13 projecten was dat DLG. Tabel 4.58 toont de goedgekeurde aanvragen onder PPM.

Tabel 4.58 Goedgekeurde aanvragen a) onder Provinciaal Programma M (2000 - 2006)								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Afzet van kwaliteitslandbouwproducten	0	2	9	15	12	8	7	53
a) 'Vaststellingsjaar' (DLG) en 'Datum goedkeuringsbeschikking' (DR). Bron: DLR en DR.								

Het valt op dat het grootste deel (70%) van de projecten onder Provinciaal Programma M zijn uitgevoerd in de provincies Limburg (40%) en Gelderland (30%), waarbij Limburg vooral inzet op het bevorderen van samenwerkingsverbanden en ketenversterking rond streekproducten (operationele doelen b en c). In Gelderland zijn ook projecten onder het operationele doel a) uitgevoerd, bijvoorbeeld op het gebied verbetering van de productieomstandigheden in de fruitteelt.

In de provincies Noord-Brabant, Overijssel en Noord-Holland zijn 7% van de projecten uitgevoerd, en de overige 2% in de provincie Friesland.

Wat zijn de redenen van het versterkte opreden van projecten in Limburg en Gelderland? In eerste instantie kan gedacht worden aan de structuur van de landbouw. Vooral in Limburg, en in mindere mate geldt dit ook voor Gelderland, is de primaire landbouw kleinschaliger en van grotere diversiteit dan in de rest van Nederland. Daarnaast hebben Limburg en Gelderland (de Veluwe) een sterk toeristisch karakter. Alternatieve inkomensmogelijkheden worden daarom eerder gezocht in verbreding en verdieping middels bijvoorbeeld streekproducten dan in opschaling van het bedrijf.

Een andere reden is het engagement van de provinciale POP-coördinatoren. Met name in Limburg bleek de communicatie en de samenwerking tussen projecten en Provincie bijzonder soepel te verlopen, wat de goedkeuring van de POP1 aanvragen ten goede kwam. Het engagement van de provinciale POP-coördinator is dus een belangrijke succes- of faalfactor. Dit komt ook naar voren in provincies, waar slechte ervaringen zijn met de administratie rond de POP1-aanvragen.

De projecten in Overijssel zijn allen uitgevoerd door één organisatie, Stimuland. Het succes van deze projecten valt ook te danken aan een goed persoonlijk contact tussen medewerkers van Stimuland en de provinciale POP-coördinator van Overijssel.

Outcome PPM

Het globale beeld dat is verkregen uit de interviews geeft aan dat de subsidies goed zijn ingezet om de bekendheid van (streek)producten/nieuwe producten te vergroten en het belang ervan voor de regionale landbouw uit te lichten. Ketensamenwerking en vermarkting konden met behulp van de subsidies in gang worden gezet en/of verder ontwikkeld worden. Zonder subsidies hadden veel initiatieven moeilijk gerealiseerd kunnen worden. In veel gevallen had de subsidie een katalyserende werking: het proces van ketenvorming is versneld. Zonder subsidie was dit proces niet helemaal gestopt maar wel een stuk langzamer verlopen. Met name in Limburg is na het wegvallen van de subsidie geconstateerd dat de ontwikkeling van de keten iets tot stilstand is gekomen. Het is hier dus nog lastig om de betreffende producten volledig uit de markt te realiseren. In Overijssel blijft de afzet van streekproducten ook zonder subsidies goed op peil, wellicht omdat ketensamenwerking en gezamenlijke marketingstrategieën al verder zijn ontwikkeld.

Voor een blijvend succes van (streek)producten/nieuwe producten is echter meer nodig dan een subsidie. Het is nu aan de markt om deze producten op te pakken, dat wil zeggen grote afnemers, zoals supermarkten en landelijk opererende cateraars, moeten de toegevoegde waarde van de producten herkennen en de producten opnemen in hun assortiment. Alleen daardoor wordt de weg naar de consument verkort. Het gebeurt al mondjesmaat hier en daar in het land en op lokale en regionale schaal kunnen al aardige successen geboekt worden (bijvoorbeeld in Overijssel). Het grootste probleem zijn de afnamevolumes. 'Grote spelers' denken in heel andere verhoudingen dan de kleinschalige (ambachtelijke) producenten.

Effectiviteit PPM

De meeste projecten onder Provinciaal Programma M voldoen aan de boven aangegeven operationele doelen. De doelen b) en c), het bevorderen van samenwerkingsverbanden en het stimuleren van ketenvorming, zijn daarbij sterker vertegenwoordigd dan de verbetering van de structuur en innovatief vermogen van primaire bedrijven (operationeel doel a). Een groot deel van de projecten heeft als onderwerp ketenversterking en verbetering van afzet en marketing van al dan niet biologisch geproduceerde streekproducten. Een kleiner deel richt zich op het promoten van een nieuw product/merk, zoals Brabants Ginseng, Wagyu runderen of buffel-mozzarella.

De projecten onder Provinciaal Programma M kwamen pas in het jaar 2002/2003 goed op gang. Hiervoor kunnen verschillende redenen worden aangevoerd, zoals onduidelijkheden over de uiteindelijke goedkeuring van het POP1 in Brussel en de vertragingen in het aanwijzen van provinciale POP1-coördinatoren, die het hele proces in gang zetten.

Oorzaken voor de onderbesteding zijn de al eerder genoemde problemen rond onduidelijkheden in de beginjaren van POP1. Daarnaast wordt uit de provincies gemeld dat het niet aan te weinig ingediende projectaanvragen lag dat het geld niet volledig besteed is, maar dat veel projectaanvragen niet aan de door de EU gestelde eisen voldeden.

Efficiëntie PPM

De projecten onder Provinciaal Programma M zijn vooral ontwikkelingstrajecten die moeilijk vooraf te plannen zijn en bovendien zeer divers van aard zijn. Een vergelijk tussen gemaakte input en behaalde output is daarom niet mogelijk en kunnen uitspraken over de efficiëntie moeilijk gemaakt worden.

Kader 4.19	Beantwoording Evaluatievraag
Geen evaluatievragen.	

Wegend eindoordeel maatregel m

Maatregel m is met een besteed bedrag van 6,2 miljoen euro door nationale overheden en EU (circa 0,6% van het totale gerealiseerde POP1-bedrag) een relatief kleine maatregel binnen het POP1. De projecten zijn niet landsdekkend uitgevoerd, maar concentreren zich op een aantal provincies in het zuiden en oosten van het land. Toch zijn er op lokale en regionale schaal een aantal succesvolle en duurzame projecten uitgevoerd. Deze projecten dragen onder andere middels streekproducten bij aan de versterking van de regionale identiteit en aan de verbreding van agrarische bedrijven.

In vergelijking met maatregel g, die een vergelijkbare doelstelling heeft als maatregel m, maar gericht is op individuele landbouwbedrijven, is maatregel m gezien het aantal uitgevoerde projecten relatief succesvol. De belangrijkste reden hiervoor is dat bij maatregel m gewerkt is met intermediairs, zoals landbouworganisaties en projectuitvoeringsbureaus. De intermediairs hebben het hele proces van POP1-aanvragen tot subsidieontvangst voor hun rekening genomen. Voor individuele bedrijven was dit in veel gevallen een te grote administratieve belasting.

Provinciaal Programma M kwam na de mid-term evaluatie beter op gang en kende daarna in een aantal provincies een relatief hoge animo. De aanbeveling uit de mid-term, een inventarisatie van kansen en belemmeringen, was dan ook niet meer per se noodzakelijk.

Tabel 4.59 Samenvattend evaluatieoordeel		
Instrument/maatregel	Beoordeling Effectiviteit	Beoordeling Efficiëntie
Provinciaal Programma M	+	?
Maatregel m: Afzet van kwaliteitslandbouwproducten	+	?
<i>Legenda effectiviteit:</i> ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk.		<i>Legenda efficiëntie:</i> ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.

4.3.11 Maatregel n - Dienstverlenende instanties basiszorg

Beschrijving maatregel en plaats binnen POP1

Maatregel n ondersteunde projecten gericht op dienstverlenende instanties voor de basiszorg en had een directe relatie met het prioritaire doel 'leefbaarheid'. Maatregel n behoorde tot EU-hoofdstuk IX 'Bevordering van de aanpassing en ontwikkeling van plattelandsgebieden'. Binnen maatregel n is in POP1 slechts één instrument ingezet: het Provinciaal Programma N.

Aanbevelingen uit de mid-term evaluatie

In de mid-term evaluatie (Ecorys, 2003) zijn aan deze maatregel hoge urgentie en belang toegekend. De maatregel had een directe link met de leefbaarheid van het platteland. Hoewel de voortgang tijdens de tussentijdse evaluatie beperkt was (mede door de opstart van het programma), is de aanbeveling gedaan om voldoende financiële middelen te blijven reserveren voor deze maatregel.

Beschrijving Provinciaal Programma N (PPN)

Doelstelling van dit programma was het op peil houden en vergroten van het draagvlak voor de voorzieningen in de woonkernen op het platteland. De output die onder Provinciaal Programma N is gerealiseerd, komt ten goede van de bevolking van plattelandsgebieden. Het programma kende twee subdoelen, te weten 'het versterken van de sociale cohesie' (onder meer door het op peil houden van het voorzieningenniveau) en 'het stimuleren van vernieuwing van sociaal economische structuur en maatschappelijke voorzieningen'.

De reikwijdte van dit programma was het agrarisch gebied, en bevatte onder andere leefbaarheidplannen, investeringen in mobiele voorzieningen en aanpassingen van gebouwen. Ook vond steunverlening plaats aan projecten op het platteland voor voorzieningen in de basiszorg, werd een financiële tegemoetkoming in de personele-, huur- en materiaalkosten van culturele activiteiten gegeven en zijn subsidies beschikbaar gesteld voor het onder de aandacht brengen van de resultaten van cultuurhistorisch onderzoek.

Input PPN

De totale financiële omvang van de uitgevoerde projecten binnen Provinciaal Programma N bedroeg 27 miljoen euro voor de gehele programmaperiode. De Europese bijdrage was 9,4 miljoen euro, de private financiering ruim 8 miljoen euro. Begunstigden van de maatregel waren vooral gemeenten en sociaal-maatschappelijke organisaties.

Output PPN

In totaal zijn binnen het Provinciaal Programma N 31 projecten goedgekeurd. Tijdens de mid-term evaluatie (gemeten over de jaren 2000, 2001 en 2002) was dit aantal 12. De ontwikkeling van het aantal nieuwe projecten heeft zich dus in een min of meer vergelijkbaar tempo voortgezet in de resterende programmaperiode. Opvallend is dat van het totaal aantal projecten bijna de helft (15) in Oost-Nederland (Gelderland en Overijssel) is uitgevoerd.

Op basis van de titels van de projecten kan geconstateerd worden dat veel projecten de bouw of renovatie van dorpshuizen, multifunctionele accommodaties/centra en kulturhusen betroffen. Daarnaast zijn projecten uitgevoerd ter bevordering van de sociale cohesie, veiligheid en zorgvoorziening. Culturele activiteiten en investeringen in mobiele voorzieningen kwamen slechts in zeer beperkte mate voor. De projecten passen binnen de inhoudelijke doelstelling van de regeling.

Subsidieaanvragers binnen Provinciaal Programma N hebben bij de aanvraag en eindrapportage een aantal outputindicatoren geselecteerd en gekwantificeerd. Tabel 4.60 laat voor maatregel n de volgende gerealiseerde output zien. In het POP1 waren op maatregelniveau voor de betreffende indicatoren geen streefwaarden vastgesteld.

Tabel 4.60 Outputindicatoren Provinciaal Programma N (2000 - 2006)		
Indicator	Aantal projecten	Stuks
Toegevoegde/gerealiseerde voorzieningen m.b.t. dienstverlening	26	579
Opgestelde plannen instandhouding basisvoorzieningen	5	5
Behoud, herstel en ontwikkeling cultuur-historische en archeologische waarden	2	3
Opgesteld evaluatie-rapport	1	1
Bedrijven met verbrede inkomensmogelijkheden	1	10
Opgestelde en uitgevoerde inrichtingsplannen	1	26
Herinrichting kleine dorpskernen	1	1
Bron: DLG.		

Hoewel de projecten hebben gescoord op meerdere indicatoren, kan geconcludeerd worden dat twee outputresultaten centraal staan: 1) het aantal gerealiseerde (inrichtings)plannen, rapporten en studies en 2) het aantal toegevoegde/gerealiseerde voorzieningen. Verder valt op dat gescoord is op twee indicatoren, namelijk 'behoud, herstel en ontwikkeling van cultuurhistorische en archeologische waarden' en 'herinrichting kleine dorpskernen'. Deze vertonen inhoudelijk grote raakvlakken met maatregel o.

Op de indicator 'aantal toegevoegde/gerealiseerde voorzieningen' is de hoogste score gerealiseerd, een waarde van 579 stuks. In totaal hebben 26 projecten bijgedragen tot de realisatie van deze indicator. Gelet op dit aantal is dit een hoge score. Dit hoge aantal wordt vooral veroorzaakt door drie projecten: 'Oppaad II', 'Boerderijenestafette in het kader van Jaar van de Boerderij 2003'¹ en 'Implementatie Blauw in de Buurt'. Het gerealiseerde aantal voorzieningen van deze projecten gezamenlijk is 532, ruim 90% van de totale realisatie. In deze drie projecten zijn bij het bepalen van de streefwaarden bijvoorbeeld alle deelnemers aan cursussen en allerlei individuele activiteiten, publicaties, enzovoort (boerderijenestafette) meegeteld. Het lijkt erop dat onjuiste gegevens zijn ingevuld bij het bepalen van de waarde voor deze indicator. Dit geeft een sterk vertekend beeld. Het totaal aantal gerealiseerde voorzieningen op basis van de overige 23 projecten bedraagt in totaal 47 en geeft een wat reëler beeld.

Naast de daadwerkelijke realisatie of verbetering van voorzieningen zijn in totaal ook nog vijf plannen opgesteld in het kader van instandhouding voorzieningenniveau. Plannen die uiteindelijk (wellicht zonder POP1-financiering) ook hebben geleid tot realisatie van voorzieningen. Uit diepte-interviews is gebleken dat niet alleen positief gescoord is op het aantal voorzieningen, maar dat in een aantal gevallen ook de bereikbaarheid van voorzieningen is verbeterd.

Outcome PPN

Voor het bepalen van de outcome van Provinciaal Programma N is gekozen om op basis van een steekproef projectinformatie bij DLG op te vragen en vervolgens bij een aantal projecten telefonische interviews af te nemen. Selectie van projecten heeft plaatsgevonden op basis van onder andere financiële omvang, gerealiseerde output, geografische spreiding en datum van eindafrekening. In totaal zijn elf projectdossiers nader bestudeerd en hebben vijf telefonische interviews plaatsgevonden met projectuitvoerders. De projectanalyse en interviews geven een goed beeld van de resultaten van de projecten.

- Hoewel de projectresultaten niet gekwantificeerd kunnen worden, geven ze wel een beeld van kwalitatieve resultaten van projecten. Hieruit blijkt dat veel POP1-projecten tot de volgende resultaten hebben geleid:
- in meerdere kernen is het voorzieningenniveau in stand gehouden of verbeterd. Het betreft voorzieningen als dienstverlening, zorg, kunst, cultuur, onderwijs en sport;
 - de bereikbaarheid van voorzieningen is verbeterd, bijvoorbeeld door het aanbieden van vervoer op maat;
 - nieuwe dorpshuizen of andere voorzieningen worden vaak een nieuwe ontmoetingsplaats voor de lokale inwoners en hebben daarmee de oorspronkelijke functie van een school en winkel overgenomen;
 - projecten hebben aantoonbaar bijgedragen aan een toename van het vrijwilligerswerk;
 - veel projecten hebben een positieve bijdrage geleverd aan sociale integratie, inwoners zijn zelf actiever geworden (onder andere door vrijwilligerswerk), maar kunnen nu ook beter in contact komen met anderen;

¹ Dit landelijk project is met instemming van het ministerie van LNV en provincies onder Provinciaal Programma N gebracht. Dit project, dat qua doelstelling, financiën en activiteiten ondersteund werd door LNV, paste inhoudelijk niet binnen de POP-fiches voor de rijksregelingen, maar wel binnen Provinciaal Programma N. Vandaar ook de hoge outputwaarde.

- op lokaal niveau is een betere en bredere samenwerking ontstaan tussen diverse organisaties (bijvoorbeeld tussen het onderwijs en een peuterspeelzaal, tussen ondernemersverenigingen en tussen sportverenigingen).

Hierbij moet wel opgemerkt worden dat deze positieve resultaten vooral waarneembaar zijn op lokaal niveau en dit niveau niet of nauwelijks overstijgen. Hoewel de meeste POP1-projecten in Provinciaal Programma N een positief effect hadden op de instandhouding van het voorzieningenniveau, blijkt uit CBS- gegevens dat het aantal voorzieningen op het platteland in nagenoeg alle provincies is gedaald (zie bijlage 6). Daarmee kan geconcludeerd worden dat POP1 op lokaal niveau wel positieve effecten heeft gerealiseerd.

Effectiviteit PPN

Bij het formuleren van de outputindicatoren voor Provinciaal Programma N zijn geen streefwaarden op programmaniveau vastgesteld. Eventuele streefwaarden zouden het mogelijk maken om na afloop van het programma vast te stellen of de doelstellingen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Een vergelijking tussen streefwaarden en realisatie is nu niet mogelijk.

Op basis van de kwalitatieve informatie uit de projectdossiers en interviews blijkt dat de projecten wel bijgedragen hebben aan de doelstellingen van maatregel n (instandhouden voorzieningenniveau en versterken sociale cohesie). Hoewel dit bijvoorbeeld niet heeft kunnen voorkomen dat op nationaal niveau een daling van het voorzieningenniveau op het platteland waarneembaar is, brengen de POP1-projecten op lokaal niveau wel een positieve kentering tot stand. Veel projecten omvatten investeringen in voorzieningen en hebben daarmee een structureel karakter. De kwalitatieve analyse biedt voldoende houvast om aan te tonen dat de inhoudelijke doelstellingen van maatregel n zijn gerealiseerd (positieve effectiviteit).

Potentiële begunstigden van Provinciaal Programma N waren vooral overheden, zorginstellingen en bedrijfsorganisaties, in potentie een heel grote doelgroep. Echter, mede door het beperkte beschikbare budget is slechts aan 30 organisaties subsidie toegekend (één organisatie heeft twee projecten uitgevoerd). Hieruit kan echter niet geconcludeerd worden dat de doelgroep onvoldoende is bereikt. Het feit dat het budget tussentijds is verhoogd en dit uiteindelijk ook daadwerkelijk is besteed, toont aan dat de potentiële doelgroep wel degelijk is bereikt. Het budget was echter onvoldoende om een grotere doelgroep te bereiken.

Efficiëntie PPN

In tabel 4.61 is op basis van een selectie van de POP1-projecten binnen deze maatregel voor de indicator 'toegevoegde/gerealiseerde voorzieningen met betrekking tot dienstverlening' aangegeven wat de gemiddelde kosten zijn. Aangezien het begrip 'voorzieningen' heel divers is geïnterpreteerd en toegepast door projectuitvoerders en programmamanagers, waardoor een vertekend beeld kan ontstaan, is gekozen om alleen projecten te selecteren die zijn gericht op realisatie of herstel van dorpshuizen, multifunctionele accommodaties, kulthurhusen enzovoort. Vandaar dat de waarde van de indicator verschilt van die in tabel 4.60.

Tabel 4.61 Gemiddelde kosten in euro			
Indicator	Aantal	Totale kosten	Gemiddelde kosten
Dorpshuizen, multifunctionele accommodaties, kulthurhusen, enzovoort	30	14.339.931	477.978

Uit de analyse en verwerking van de cijfers blijkt dat de kosten voor een dorpshuis of multifunctioneel centrum zeer uiteenlopen. Hoewel de gemiddelde kosten bijna 480.000 euro bedragen, zijn er servicecentra die 2 miljoen euro hebben gekost. Andere projecten gericht op de realisatie of herstel van multifunctionele centra kosten slechts 100.000 euro. In de berekening is uitgegaan van de totale projectkosten en is geen rekening gehouden met het soort kosten. De kans is groot dat verschillende projecten andere en meer kostensoorten (voorbereiding, uitvoeringskosten, externe inhuur enz.) opgenomen hebben dan andere projecten. Door de diversiteit van de projecten lopen de kosten op projectniveau sterk uiteen.

Hoewel deze tabel wel inzicht biedt in de gemiddelde kosten, zegt het nog niets over de efficiëntie. Betrouwbare referentiewaarden van vergelijkbare situaties ontbreken en zijn ook niet beschikbaar uit ander onderzoek. De inhoudelijke doelstellingen van Provinciaal Programma N zijn in voldoende mate gerealiseerd, maar de vraag

of de middelen efficiënt zijn ingezet, kan niet worden beantwoord. Over de efficiëntie van Provinciaal Programma N kan dan ook geen uitspraak gedaan worden.

Kader 4.20	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag N.1: In hoeverre zijn sociaal-maatschappelijke (basis)voorzieningen behouden of gerealiseerd?</i>	
Op lokaal niveau hebben de POP1-projecten geleid tot het instandhouden of verbeteren van het voorzieningenniveau. Veel projecten hadden tot doel dorpshuizen, multifunctionele accommodaties en kulturhusen enzovoort te realiseren, dan wel te behouden. Dit heeft echter niet kunnen voorkomen dat het aantal voorzieningen op het platteland in Nederland tussen 2001 en 2005 is gedaald.	
<i>Evaluatievraag N.2: In hoeverre is de sociale cohesie op het platteland versterkt?</i>	
Een belangrijke subdoelstelling van maatregel n is het versterken van sociale cohesie. Het aantal mensen dat actief is als vrijwilliger is een indicator om de mate van cohesie en betrokkenheid in beeld te brengen. Een groot aantal vrijwilligers betekent veelal een grotere sociale cohesie en betrokkenheid. Omdat dit geen indicator is waar bij POP1 op gescoord kan worden, is het onmogelijk om een exact aantal te geven. Op basis van de uitgevoerde projecten blijkt wel dat het stimuleren van vrijwilligerswerk een belangrijk neveneffect is geweest van de projecten. Het realiseren van een dienstencentrum, multifunctioneel centrum en dorps-huis leidt in de praktijk tot een grotere behoefte aan vrijwilligers. Op lokaal niveau hebben veel projecten dan ook geleid tot meer vrijwilligerswerk en daarmee een versterking van de sociale cohesie.	

Wegend eindoordeel maatregel n

De individuele projecten en hun score op de outputindicatoren sluiten aan bij de doelstellingen van Provinciaal Programma N. Op outcomeniveau is alleen kwalitatieve informatie beschikbaar, maar deze toont aan dat de inhoudelijke doelstellingen wel zijn gerealiseerd. Veel projecten hebben daarnaast duidelijke neveneffecten gerealiseerd en een positief effect gehad op de leefbaarheid van kleine kernen. Op lokaal niveau zijn positieve effecten waarneembaar. De score op effectiviteit is 'positief' (+). Aangezien de score op de outputindicatoren heel divers is en adequate referentiewaarden van vergelijkbare situaties ontbreken, kan geen oordeel worden gegeven over de efficiëntie van Provinciaal Programma N.

Tabel 4.62	Samenvattend evaluatieoordeel	
POP1 instrument/maatregel	Beoordeling Effectiviteit	Beoordeling Efficiëntie
Provinciaal Programma N	+	?
Maatregel n: Dienstverlenende instanties basiszorg	+	?
<i>Legenda effectiviteit:</i> ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk.		<i>Legenda efficiëntie:</i> ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.

De aanbeveling uit de mid-term evaluatie (Ecorys, 2003) om voldoende middelen voor deze maatregel te reserveren, is opgevolgd. De startbegroting ging uit van een verwachte totale publieke investering van 11,0 miljoen euro. Aan het einde van de programmaperiode is er een uitgave van 18,9 miljoen euro gerealiseerd.

4.3.12 Maatregel o - Dorpsvernieuwing en bescherming landelijk gebied

Beschrijving maatregel en plaats binnen POP1

Maatregel o ondersteunde projecten gericht op dorpsvernieuwing en cultureel erfgoed en had een directe relatie met het prioritaire doel 'leefbaarheid'. Maatregel o behoorde tot EU-hoofdstuk IX 'Bevordering van de aanpassing en ontwikkeling van plattelandsgebieden'. Binnen maatregel o is in POP1 slechts één instrument ingezet: het Provinciaal Programma O.

Aanbevelingen uit de mid-term evaluatie

In de mid-term evaluatie is aanbevolen om de maatregel ongewijzigd te laten voortduren, vanwege het belang van de maatregel voor de leefbaarheid van het platteland.

Beschrijving Provinciaal Programma O (PPO)

De inzet van Provinciaal Programma O beoogde het herstel van cultuurhistorische objecten in het landelijk gebied en de herinrichting van kleine kernen. Beiden dragen bij aan een versterking van de culturele identiteit van het plattelandsgebied. Bovendien heeft dit als neveneffect dat de uitstraling naar buiten toe toeneemt, waardoor de toeristische en recreatieve waarde van de plattelandskern wordt vergroot.

Input PPO

De totale financiële omvang van de uitgevoerde projecten binnen Provinciaal Programma O bedroeg ruim 79 miljoen euro, waarvan 27,7¹ miljoen euro afkomstig was uit de EU-bijdrage. De private financiering bedroeg bijna 24 miljoen euro. De totale publieke financiering was begroot op 29,9 miljoen euro, terwijl uiteindelijk een publieke bijdrage van 55,4 miljoen euro is gerealiseerd, een uitputting van 185%.

Output PPO

Binnen Provinciaal Programma O zijn in totaal 137 projecten goedgekeurd. Dit programma heeft daardoor het leeuwendeel van de projecten binnen het thema 'leefbaarheid' in beslag genomen. Onderstaande tabel 4.63 geeft de score van de projecten op de diverse outputindicatoren weer. Geconcludeerd kan worden dat op veel indicatoren is gescoord binnen Provinciaal Programma O. Uit de analyse van de gegevens van DLG blijkt dat een aantal projecten op meerdere indicatoren heeft gescoord. Deze projecten hebben een integraal karakter met meerdere (sub)doelstellingen en activiteiten. Bijvoorbeeld: dorpsvernieuwingsprojecten waarbij ook de toeristische functie is versterkt door de aanleg van toeristische routes. Bijna 1 op de 4 projecten (22%) scoort op meer dan één indicator. In totaal zijn tien projecten goedgekeurd die op drie of meer indicatoren scoren. Ook voor Provinciaal Programma O geldt dat voor de outputindicatoren vooraf geen streefwaarden zijn vastgesteld.

Tabel 4.63 Outputindicatoren Provinciaal Programma O, totaal 2000-2006				
Indicator	Aantal projecten	Stuks	Hectares	Kilometer
Herstelde cultuurhistorische objecten (st)	72	212	-	-
Herinrichting kleine dorpskernen (st)	40	44	-	-
Aangelegd of verbeterd fiets, wandel- of ruiterspad (km)	6	-	-	7,6
Aangelegde natuurvriendelijke oevers (km)	1	-	-	0,5
Aangelegde of verbeterde weg (km)	4	-	-	2,0
Behoud of versterking karakteristieke landschapspatronen (ha)	2	-	2	-
Behoud, herstel en ontwikkeling cultuurhist. en archeol. waarden (ha)	1	-	0,3	-
Behoud, herstel en ontwikkeling cultuurhistorische en archeologische waarden (km)	2	-	-	0,8
Behoud, herstel en ontwikkeling cultuurhistorische en archeologische waarden (st)	14	18	-	-

¹ De EU-bijdrage voor maatregel o bedraagt volgens de financiële 'eindtabel' van POP Nederland 28,0 miljoen euro. Zie verder paragraaf 3.3, onder kopje 'Financiële cijfers Regiebureau POP'.

Tabel 4.63 Outputindicatoren Provinciaal Programma O, totaal 2000-2006 (vervolg)				
Indicator	Aantal projecten	Stuks	Hectares	Kilometer
Gerealiseerde fiets-, wandel, ruiter- en kanoroutes(st)	3	4	-	-
Gerealiseerde landschapselementen/beplanting (ha)	1	-	2,5	-
Gerealiseerde landschapselementen/beplanting (km)	2	-	-	32,1
Ingerichte grond voor EHS (ha)	1	-	2,5	-
Landbouwgrond met recreatief medegebruik (ha)	2	-	66,7	-
Natuurbeheer met beter peilbeheer (ha)	1	-	80	-
Opgestelde en uitgevoerde inrichtingsplannen (st)	3	4	-	-
Plannen voor herstel van cultuurhistorische objecten (st)	2	72	-	-
Recreatieve/toeristische voorzieningen (ha)	1	-	2	-
Recreatieve/toeristische voorzieningen (st)	12	33	-	-
Toename bewegwijzerde route (km)	1	-	-	2
Verbeterde waterloop (km)	1	-	-	0,1
Voorzieningen ter verbetering van de verkeersveiligheid (st)	4	7	-	-
Bron: DLG.				

Toelichting op de tabel:

- De indicator 'aantal herstelde cultuurhistorische objecten' heeft een hoge score (212 stuks), wat aansluit bij de doelstelling van deze maatregel. 72 projecten hebben bijgedragen tot de realisatie van dit aantal. Daarnaast hebben projecten ook bijgedragen aan behoud en herstel van andere cultuurhistorische waarden in termen van kilometers en hectares. Het type cultuurhistorische objecten dat hersteld is, is zeer divers en omvat zowel fysieke elementen (sluizen, bruggen) als natuurlijke elementen (landschapstypen).
- In totaal zijn 44 dorpskernen heringericht door een vergelijkbaar aantal projecten (40).
- Veel projecten hebben door hun integrale karakter ook bijgedragen aan de aanleg of herinrichting van toeristische voorzieningen en infrastructuur (onder andere wandel-, fiets- en ruiterspaden, routebewegwijzering en kanoroutes). Het versterken van de toeristische en recreatieve waarde is een belangrijke nevendoelstelling van deze maatregel.
- Projecten hebben ook geresulteerd in herstel of ontwikkeling van landschap, natuur en water. Dit versterkt ook de toeristische en recreatieve waarde van het platteland.
- Tot slot is vermeldenswaardig dat projecten ook geleid hebben tot planontwikkeling. In totaal zijn ongeveer 75 plannen ontwikkeld (inrichtingsplannen en plannen voor herstel van cultuurhistorische objecten).

Outcome PPO

Voor het bepalen van de outcome van Provinciaal Programma O is gekozen om op basis van een steekproef projectinformatie bij DLG op te vragen en vervolgens bij een aantal projecten telefonische interviews af te nemen. Selectie van projecten heeft plaatsgevonden op basis van onder andere financiële omvang, gerealiseerde output, geografische spreiding en datum van eindafrekening. In totaal zijn dertien projectdossiers nader bestudeerd en hebben vijf telefonische interviews plaatsgevonden met projectuitvoerders. De projectanalyse en interviews geven een goed beeld van de resultaten van de projecten.

Hoewel de projectresultaten niet gekwantificeerd kunnen worden, geven ze wel een beeld van kwalitatieve resultaten van projecten. Hieruit blijkt dat veel projecten aantoonbaar tot de volgende resultaten en neveneffecten hebben geleid:

- niet alleen hebben de projecten fysieke resultaten opgeleverd, veel projecten hebben ook de sociale cohesie in kleine kernen versterkt. Enerzijds doordat bij sommige projecten fysieke ontmoetingsplaatsen zijn gecreëerd, anderzijds doordat vrijwilligers werden betrokken bij de uitvoering van de projecten. Zelfwerkzaamheid door en betrokkenheid van de lokale bevolking bij de uitvoering van projecten is soms zeer groot gebleken;
- veel projecten hebben ook een positief economisch effect gehad, in de zin dat het aantal toeristen is toegenomen (hoewel geen statistische cijfers beschikbaar zijn) en horecabedrijven in stand konden worden gehouden;

- de uitstraling van heringerichte kleine kernen is toegenomen. Dat is niet alleen van belang voor de lokale gemeenschap, maar ook voor toeristen;
- bij diverse projecten is bij de herinrichting van kernen ook nadrukkelijk aandacht besteed aan de verkeersveiligheid. Diverse verkeersbelemmerende of verkeersremmende maatregelen zijn getroffen.

Effectiviteit PPO

Bij het formuleren van de outputindicatoren voor Provinciaal Programma O zijn geen streefwaarden op programmaniveau vastgesteld. Eventuele streefwaarden zouden het mogelijk maken om na afloop van het programma vast te stellen of de doelstellingen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Een vergelijking tussen streefwaarden en realisatie is nu niet mogelijk.

Uit het overzicht van de outputindicatoren blijkt wel dat veel en zeer diverse resultaten zijn gerealiseerd (integrale projecten). Op basis van de kwalitatieve informatie uit de projectdossiers en interviews blijkt dat de projecten bijgedragen hebben aan de inhoudelijke doelstelling van maatregel o, namelijk het instandhouden van de culturele identiteit op het platteland door het restaureren van cultuurhistorische objecten en het herinrichten van kleine dorpskernen (dorpsvernieuwing). De meeste projecten betreffen fysieke investeringen in bijvoorbeeld cultuurhistorische objecten, inrichting van kleine kernen en toeristische infrastructuur en hebben een structureel karakter. De effectiviteit is positief, maar kan dus louter kwalitatief beoordeeld worden.

Potentiële begunstigden van Provinciaal Programma O waren vooral gemeenten, samenwerkingsverbanden van gemeenten en eigenaren van cultuurhistorische objecten, in potentie een heel grote doelgroep. Opvallend is dat aan veel organisaties meer dan één keer subsidie is gegeven. Hoewel in totaal 137 projecten zijn goedgekeurd binnen dit programma, hebben in totaal 'slechts' 98 verschillende organisaties subsidie ontvangen. Veel organisaties hebben meer dan eens subsidie ontvangen. Hierbij dient vermeld te worden dat deze organisaties de subsidies hebben aangewend voor verschillende projecten. Ter illustratie: negen organisaties hebben twee keer subsidie ontvangen, zes organisaties hebben drie keer subsidie ontvangen, één organisatie heeft vier keer subsidie ontvangen en drie organisaties hebben liefst zes keer subsidie ontvangen. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat organisaties op basis van opgedane ervaringen goed gebruik hebben gemaakt van de POP1-subsidie. Echter, omdat niet duidelijk is of andere organisaties geen behoefte hadden aan subsidie uit dit programma, kan niet gesteld worden of hiermee de potentiële doelgroep onvoldoende is bereikt.

Efficiëntie PPO

In onderstaande tabel (4.64) is op basis van een selectie van de POP1-projecten binnen dit Provinciaal Programma voor een aantal kernindicatoren aangegeven wat de gemiddelde kosten zijn. Om een zo zuiver mogelijk beeld te krijgen, zijn daartoe per indicator die projecten geselecteerd die alleen op de betreffende indicator scoren. Vandaar dat de realisatie per indicator anders is dan die in eerder genoemde tabel 4.63.

Tabel 4.64 Gemiddelde kosten in euro's			
Indicator	Aantal	Totale kosten	Gemiddelde kosten
Hersteld cultuurhistorisch objecten (st)	38	14.257.155	375.188
Herinrichting kleine dorpskernen (st)	24	11.498.327	479.097

De gemiddelde kosten voor het herstellen van cultuurhistorische projecten bedragen 375.188 euro. De diversiteit onder de projecten is enorm. Het betreft zowel herstellde kerken alsmede waterkeringen en sluizen. Eenzelfde analyse past voor de herinrichting van kleine dorpskernen. Dit varieert van een herstellde laan tot de renovatie van stadswallen. De gemiddelde kosten voor deze indicator bedragen 479.097 euro.

De tabel en de analyse van de financiële cijfers laten zien dat grote verschillen bestaan tussen projecten indien de output afgezet wordt tegen de input. Voor een belangrijk deel wordt dat verklaard door de diversiteit aan projecten, maar ook door de interpretatie en toepassing van de betreffende indicator. Het is dus onmogelijk om een uitspraak te doen over de efficiëntie van deze maatregel, ook omdat hiervoor geen betrouwbare referentiegegevens van vergelijkbare situaties beschikbaar zijn. De vraag of de middelen efficiënt zijn ingezet, kan niet worden beantwoord. Over de efficiëntie van Provinciaal Programma O kan dan ook geen oordeel worden gegeven.

Kader 4.21	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag 0.1: In hoeverre zijn cultuurhistorische objecten hersteld?</i>	
Een substantieel deel van het beschikbare budget uit Provinciaal Programma O is besteed aan het herstel van cultuurhistorische objecten. Op basis van de titelbeschrijvingen zijn in totaal naar schatting 74 projecten uitgevoerd op het gebied van cultuurhistorie, waar uiteindelijk 212 cultuurhistorische objecten zijn hersteld. Hierbij dient wel vermeld te worden dat één project in Limburg (herstel archeologische landschapselementen) heeft geleid tot een output van 69 herstelde objecten. De provincies in Noord-Nederland (Groningen, Friesland en Drenthe) maken het meest gebruik van de mogelijkheid om middels het Provinciaal Programma O cultuurhistorische objecten te herstellen. In deze regio zijn 35 projecten uitgevoerd waarmee 66 objecten zijn hersteld.	
<i>Evaluatievraag 0.2: In hoeverre is de culturele identiteit en streekeigenheid op het platteland bevorderd?</i>	
De kwaliteit van cultuurhistorisch waardevolle bouwkundige objecten is een zeer breed begrip. Met name het behoud van cultuurhistorische objecten en archeologische waarden draagt bij aan een toename van de culturele identiteit van de regio. Het is lastig deze toename ex post te onderbouwen met cijfers. Echter, op basis van uitgevoerde diepte-interviews blijkt dat de projecten die binnen Provinciaal Programma O zijn gerealiseerd positief bijdragen aan de uitstraling van het gebied naar buiten toe. Dit geldt zowel voor projecten waar cultuurhistorische objecten zijn gerestaureerd alsmede bij dorpsvernieuwingprojecten. Bij meerdere projecten is gebleken - hoewel niet cijfermatig onderbouwd - dat het toerisme is toegenomen.	
<i>Evaluatievraag 0.3: In welke mate is de leefbaarheid bevorderd?</i>	
Waardering van lokale bewoners en toeristen met betrekking tot de omgeving is een indicator voor leefbaarheid. Informatie over een veranderende waardering met betrekking tot de omgeving kan niet worden gehaald uit de outputindicatoren en de bestudeerde eindrapportages. De geïnterviewde projectuitvoerders geven aan dat de waardering is toegenomen na restauratie van cultuurhistorisch waardevolle objecten. Dit geldt zowel voor de lokale bewoners als voor toeristen, waardoor de toename van de waardering zich ook heeft vertaald in een economische component. In welke mate en hoe dit zich verhoudt tot vergelijkbare niet met O gesubsidieerde objecten is niet te kwantificeren. Daarvoor ontbreekt de informatie.	

Wegend eindoordeel maatregel o

Maatregel o is met een totaal budget van ruim 79 miljoen euro de belangrijkste maatregel binnen het prioritaire doel 'leefbaarheid'. Er zijn veel projecten goedgekeurd die een hoge en diverse output hebben opgeleverd. De diversiteit aan indicatoren is het gevolg van het integrale karakter van veel projecten. Veel projecten hebben ook effect gesorteerd op het gebied van bijvoorbeeld toerisme en natuurontwikkeling (toename). De individuele projecten en hun score op de outputindicatoren sluiten aan bij de doelstellingen. Ook de analyse van de outcome laat zien dat de projecten bijgedragen hebben aan de doelstellingen van deze maatregel. Veel projecten hebben daarnaast duidelijke neveneffecten gerealiseerd en een positief effect gehad op de culturele identiteit en leefbaarheid van kleine kernen. De score op de effectiviteit is 'positief' (+). Een oordeel over de efficiëntie kan vanwege het ontbreken van referentiewaarden niet worden gegeven.

Tabel 4.65 Samenvattend evaluatieoordeel		
POP1 instrument/maatregel	Beoordeling effectiviteit	Beoordeling Efficiëntie
Provinciaal Programma O	+	?
Maatregel o: Dorpsvernieuwing / landelijk erfgoed	+	?
<i>Legenda effectiviteit:</i> ++ Zeer positief: doel is '(nagenoeg) volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk.		<i>Legenda efficiëntie:</i> ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.

4.3.13 Maatregel p - Diversificatie van de bedrijvigheid

Beschrijving en plaats binnen POP1

In het POP1 zijn vanuit het bevorderen van een diversificatie van economische dragers op agrarische bedrijven de volgende operationele doelen geformuleerd:

- het stimuleren van ontwikkeling van primaire bedrijven die agrarische producten verwerken of vermarkten;
- het stimuleren van verbreding van de bedrijfsvoering naar andere op het platteland georiënteerde economische dragers;
- het bevorderen van het beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven;
- het bevorderen van nieuwe werkgelegenheid op het platteland;
- het bevorderen van optimale afstemming tussen alle ruimtegebruikers van het platteland.

Maatregel p is de enige maatregel die binnen POP1 uitgezet wordt op het realiseren van het prioritaire POP1-doel 'diversificatie economische dragers'. Onder maatregel p vallen de volgende regelingen:

- Subsiidiëring Gebiedsgericht Beleid (SGB): onderdeel diversificatie;
- Provinciaal Programma P.

Provinciaal Programma P is een onderdeel van het EU-hoofdstuk IX: 'Bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelandsgebieden'.

Aanbeveling uit de mid-term evaluatie

In de mid-term evaluatie werd gesteld (Ecorys, 2003):

'Extra werkzaamheden die gepaard gaan met diversificatie van agrarische bedrijvigheid worden in algemene zin in eerste instantie intern opgelost, bijvoorbeeld door de boerin of andere familieleden. In die zin leidt uitvoering van de projecten niet direct tot nieuwe werkgelegenheid. Activiteiten als agrarisch natuurbeheer, agrotourisme, zorgtaken en vernieuwende activiteiten leveren vooral wat op als verschillende activiteiten met elkaar verknoopt worden. Aanbeveling is dan ook (naast handhaving van de maatregel) te sturen op combinaties van activiteiten waarbij landbouwbedrijven gezamenlijk het initiatief oppakken en ook andere bedrijven, zoals horeca en VVV erbij betrekken. DLG en DR kunnen hierbij een coördinerende rol vervullen.'

Input

In totaal is door de overheid 33,8 miljoen euro aan POP1-gelden voor maatregel p ingezet. Hiervan was 8,9 miljoen euro afkomstig uit Europese gelden. De particuliere sector heeft in totaal 10,8 miljoen euro bijgedragen (tabel 4.66). Het geld is voornamelijk in de periode 2004-2006 ingezet.

Tabel 4.66 Uitgaven totaal 2000 - 2006, maatregel p (in mln. euro)				
Nr	Regeling	Overheidsuitgaven (nationaal + EU)	W.v. EU-bijdrage	Particuliere sector
p.35-2	Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid , onderdeel diversificatie	29,7	7,4	9,9
p. 12	Provinciaal Programma P	4,1	2,0	1,7
Totaal maatregel p		33,8	8,9 a)	10,8 b)
a) In de algemene financiële tabel POP-Nederland klopt de sommatie van de EU-bijdragen van de voor deze maatregel ingezette regelingen niet met de EU-bijdrage op maatregelniveau (zie paragraaf 3.3, onder kopje 'Financiële cijfers Regiebureau POP'); b) De optelling klopt niet door een voorschot van 0,8 miljoen euro. Bron: Regiebureau POP.				

Tabel 4.67 Aantal goedgekeurde aanvragen maatregel p, naar type actie (2000 - 2006)								
Actie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Agrotoerisme	1	6	4	9	12	20	-	52
Bedrijfsgerichte maatregelen	-	-	-	4	-	-	-	4
Recreatiegerichte maatregelen	-	-	-	38	73	23	-	134
Educatie	-	-	-	-	-	6	-	6
Landbouwzorg	-	1	-	-	3	-	3	7
Andere	-	-	-	1	1	2	-	4
Totaal	1	7	4	52	89	51	3	207
Prognose (totaal)	-	6	32	97	6	25	2	168
Bron: EU-voortgangsrapportages.								

De nadruk van de aanvragen onder maatregel p lag op recreatiegerichte maatregelen en op agrotoerisme¹. Het aantal goedgekeurde aanvragen nam vanaf 2003 sterk toe (tabel 4.67). Dit komt vooral doordat de SGB pas vanaf 2002 beschikbaar werd gesteld. Onder de directe begunstigden van de SGB bevonden zich weinig agrariërs.

Subsidiëring Gebiedsgericht beleid (SGB): onderdeel diversificatie

Beschrijving en plaats SGB-diversificatie binnen POP1

De SGB verstrekt subsidies voor activiteiten in plangebieden en reconstructiegebieden. Het doel is het ontwikkelen van verbreding van de inkomensvorming op landbouwbedrijven in gebieden waar landbouw is verweven met natuur, landschap, recreatie en cultuurhistorie. Dit is van belang voor de regionale economie en de vitaliteit van het landelijk gebied. Activiteiten uitgevoerd onder de SGB-diversificatie passen binnen de ontwikkeling van recreatief-toeristische producten op landbouwbedrijven en in bossen en vergroting van de inkomensvorming uit die producten. Het zwaartepunt van deze activiteiten moet liggen op diversificatie in de landbouw. Wel was het mogelijk dat onderdelen van de activiteiten betrekking hadden op andere maatregelen binnen POP1 waarvan de kosten gealloceerd zijn bij maatregel p.

Input SGB-diversificatie

In totaal is gedurende de periode 2000-2006 39,6 miljoen euro ingezet. Hiervan was ongeveer een kwart afkomstig van particuliere partijen. De SGB-diversificatie is tijdens de POP1-periode ingevoerd en wel vanaf 2002. Uiteindelijk heeft een forse overuitputting van de regeling plaatsgevonden (zie par 4.2) Bij de mid-term evaluatie POP1 (Ecorys, 2003) is de evaluatie van de SGB niet meegenomen. In 2005 is een evaluatie uitgevoerd over de gehele SGB-regeling (Fischer et al., 2005).

Output SGB-diversificatie

De inzet van de SGB-regeling heeft zich tijdens de POP1-periode vooral gericht op het vergroten van de (recreatieve) toegankelijkheid, de beleavings- en gebruiksmogelijkheden van het landelijk gebied, alsmede het behoud, herstel of ontwikkeling van landschap of cultuurhistorie. De regeling heeft zich slechts beperkt gericht op de diversificatie van de bedrijvigheid in de landbouw zelf, en daarmee op alternatieve inkomstenbronnen.

¹ De gegevens uit de voortgangsrapportages zijn niet een-op-een te koppelen aan de gegevens van de output per regeling. Hierdoor is het niet duidelijk welke projecten gekoppeld zijn aan de aanvragen.

Tabel 4.68 Outputindicatoren SGB (2000 - 2006)				
Outputindicator	Aantal projecten	Stuks	Hectares	Kilometer
Aangelegd bos	2	0	9	0
Aangelegd of verbeterd fiets, wandel- of ruiterspad	15	0	0	50
Aangelegde en ingerichte retentiebekkens	1	1	0	0
Aangelegde natuurvriendelijke oevers	5	0	0	12
Bedrijven met verbrede inkomensmogelijkheden	5	5	0	0
Behoud, herstel en ontwikkeling bos en landschap	27	1	1.412	35
Behoud, herstel en ontwikkeling cultuurhist. en archeol. Waarden	23	50	17	1
Emissiereductie N en P	1	1	0	0
Gerealiseerde fiets-, wandel, ruiters- en kanoroutes	2	6	0	0
Gerealiseerde landschapselementen/beplanting	5	94	0	3
Herstelde cultuurhistorische objecten	6	7	0	0
Natuurbeheer met beter peilbeheer	2	0	89	0
Recreatieve/toeristische voorzieningen	8	91	5	0
Toegankelijkheid en gebruik landelijk gebied	46	167	750	303
Toegankelijkheid landbouw	1	0	6	0
Toename bewegwijzerde route	5	0	0	24
Vermindering verkeershinder natuur	1	2	0	0
Voorzieningen ter verbetering van de verkeersveiligheid	1	5	0	0
Bron: DLG.				

Door de brede invulling van de SGB zijn 123 projecten¹ ingediend met 18 verschillende outputindicatoren (zie tabel 4.68). Hierdoor komt het totaal aantal outputindicatoren op 155. Toegankelijkheid en gebruik van het landelijk gebied is bij 46 projecten als output aangegeven. Deze output kon gemeten worden in hectares, stuks en kilometers. De projecten liepen uiteen van themaroutes tot het aanleggen van speelvoorzieningen.

De gemiddelde omvang van de projecten was van redelijke omvang, ongeveer 250.000 euro. De meeste projecten zijn uitgevoerd in de provincies Friesland en Limburg.

Outcome SGB-diversificatie

Projecten uitgevoerd onder de SGB-diversificatie liepen wat betreft de output sterk uiteen. Door deze spreiding is het niet mogelijk een eenduidige outcome te geven van de SGB-diversificatie. Om enig inzicht te krijgen in de outcome is gekeken naar een aantal projecten die als voorbeeld kunnen dienen.

De evaluatievraag over de SGB-diversificatie is gericht op projecten op landbouwbedrijven gericht op agrarische en ambachtelijke activiteiten. Daarom is nader gekeken naar de outcome van deze vijf projecten. Deze projecten hebben de aanvragers de mogelijkheid geboden om te investeren in hun bedrijf om een nevenactiviteit te kunnen starten al dan niet de nevenactiviteit verder te verbeteren. Het effect van bijvoorbeeld het project van vijf boerderijappartementen op één boerderij zorgt naast een voorziening in recreatieve activiteiten in de omgeving tevens voor extra werkgelegenheid en inkomsten van het bedrijf.

Effectiviteit SGB-diversificatie

De regeling is minder goed gerelateerd aan de operationele doelen die onder het thema diversificatie van de bedrijvigheid zijn geformuleerd, zoals het operationele doel gerelateerd aan de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven. Wel heeft de regeling een goede bijdrage geleverd aan meer afstemming tussen de ruimtegebruikers van het platteland door een verbeterde toegankelijkheid. Daarnaast heeft een deel van de uitgevoerde projecten geleid tot meer (tijdelijke) werkgelegenheid op het platteland. Het effect op nieuwe structurele werkgelegenheid is daarentegen beperkt, en dan nog vooral gericht op werk gerelateerd aan toerisme.

¹ Per project is het mogelijk geweest meerdere outputindicatoren weer te geven.

De conclusie is dat het uitgezette geld in die gebieden in beperkte mate een bijdrage heeft geleverd gedurende POP1 aan de versterking van nieuwe economische pijlers.

Efficiëntie SGB-diversificatie

De regeling is zeer divers ingezet. Veel verschillende activiteiten met grote verschillen in financiële inzet. Het is daarom niet mogelijk te oordelen of de hoogte van de ingezette middelen en de output goed tot elkaar staan.

Meerdere activiteiten, zoals behoud en ontwikkeling van bos en landschap, verbetering van de toegankelijkheid, en archeologie zouden ook onder een andere POP1-regeling kunnen worden uitgevoerd.

De regeling was moeilijk te implementeren door de noodzaak om samen te werken met meerdere partners en door hoge financiële eisen (voor meer informatie zie bijlage 6).

Kader 4.22	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag SGB-diversificatie: Zijn er projecten op landbouwbedrijven gesubsidieerd gericht op agrarische en ambachtelijke activiteiten?</i>	
De subsidies die via de SGB-diversificatie zijn verleend gingen slechts beperkt direct naar individuele landbouwbedrijven. Het geld is voornamelijk gegaan naar projecten die wel gesubsidieerd konden worden met de SGB, maar waarvoor geen specifieke indicator is opgesteld. Wel gaat de subsidie via een aantal projecten indirect naar de individuele bedrijven. Het aantal bedrijven en het bedrag of profijt wat deze bedrijven hiervan hebben gehad, is echter niet vastgelegd en daardoor niet te bepalen.	
Het merendeel van de projecten had een integraal karakter en hadden meerdere outputindicatoren. Deze projecten waren niet direct gericht op agrarische bedrijven, maar vooral op de toegankelijkheid en gebruik van het landelijk gebied (staat in relatie met recreatie), en het behoud, herstel en ontwikkeling van bos, landschap en cultuurhistorische en archeologische waarden op het platteland. De toegankelijkheid is eveneens vergroot door de aanleg van fiets-, wandel- en ruiterspaden.	

Provinciaal Programma P (PPP)

Plaats PPP binnen POP1

Het doel van Provinciaal Programma P is het bevorderen van initiatieven die zullen leiden tot een multifunctioneel gebruikt van een economisch vitaal platteland en nieuwe verbredingsactiviteiten. Onder het Provinciaal Programma P zijn zowel via DLG als DR subsidies verstrekt. De subsidies zijn verleend aan particulieren, stichtingen, verenigingen, ondersteunende organisaties en overheid.

Input PPP

Vanaf 2004 is geld uitgekeerd aan projecten die vallen onder Provinciaal Programma P, in totaal een bedrag van 5,8 miljoen euro. Van dit bedrag was ruim 1,7 miljoen euro afkomstig van de particuliere sector. Opvallend is dat de vooraf begrote overheidsbijdragen voor Provinciaal Programma P (29,4 miljoen euro) lang niet zijn uitgeput (slechts 14%).

Bij de projecten voor bedrijven met verbrede inkomensmogelijkheden is het geld direct naar agrariërs gegaan. Bij de andere projecten is het geld voornamelijk gegaan naar gemeenten, verenigingen en stichtingen. De provincies Drenthe, Friesland, Gelderland, Zeeland en Zuid-Holland hebben gebruikgemaakt van Provinciaal Programma P.

Output PPP

De nadruk van de projecten uitgevoerd onder Provinciaal Programma P lag op niet-landbouwactiviteiten op agrarische bedrijven of samenwerkingsverbanden. Opvallend is dat er geen projecten zijn uitgevoerd met als output 'nieuwe informatietechnologie ten behoeve van diversificatie'.

De projecten liepen sterk uiteen van het inrichten van het platteland tot het stimuleren van verbredingsactiviteiten door middel van scholing (tabel 4.69).

Tabel 4.69 Output onderverdeeld naar DLG en DR (2000 - 2006)			
Type actie	DLG	DR	Totaal
Agrarische en ambachtelijke activiteiten	2	-	2
Nieuwe informatietechnologie t.b.v. diversificatie	-	-	-
Natuurgerichte recreatieve en toeristische activiteiten	-	15	15
Niet-landbouwactiviteiten op agrarische bedrijven of samenwerkingsverbanden	5	30	35
Zorgboerderijen	3	10	13
Totaal	10	55	65
Bron: DLG, DR.			

Outcome PPP

Door het diverse karakter van de regeling zijn de effecten van de regeling moeilijk meetbaar. Bij de opstart en eventuele doorgroei van verbredingsactiviteiten is ondersteuning van belang. Denk daarbij aan cursussen, het opstellen van ondernemingsplannen, het oplossen van ruimtelijke ordeningsbeperkingen en het ondersteunen van investeringen. In het algemeen zijn de inkomenseffecten van verbreding voor veel bedrijven nog niet omvangrijk, maar wel aanwezig. De mate van succes wordt vooral bepaald door ondernemerschap, bedrijfslocatie en markt. Er is te weinig concrete informatie over alle POP1-projecten heen, om de inkomenseffecten te kwantificeren.

De extra werkzaamheden die ontstaan door de projecten zijn meestal met gezinsarbeid op de bedrijven uitgevoerd. Deze hadden soms tot gevolg dat er voor de boerin of ander gezinslid een gedeeltelijke of volledige baan is gecreëerd. Op een klein deel van de ondersteunde bedrijven heeft een professionalisering geleid tot een kleine toename in het beroep op externe medewerkers.

In het algemeen is de bijdrage van verbredingsactiviteiten aan het gezinsinkomen in doorsnee beperkt (Venema et al., 2006). Het is vooral een kleine groep (veelal voorlopers, ofwel geïnspireerde verbreders) die vanuit de verbredingsactiviteit voldoende inkomen verdient. Een deel van de ontvangers onder de primaire bedrijven met een verbredingsactiviteit heeft hiermee economisch gezien een perspectiefvolle toekomstmogelijkheid. De diversificatie zal bij de ontvangers niet tot veel nieuwe werkgelegenheid hebben geleid. Gezien het economisch belang (bijdrage aan het inkomen) zal in eerste instantie zoveel mogelijk eigen gezinsarbeid zijn ingezet. Agrarische bedrijven die doorgroeien, zullen professionaliseren en in toenemende mate een beroep doen op derden, zoals voor begeleidingsactiviteiten in de zorglandbouw.

De ontwikkeling van de verbreding is in sommige gevallen ten koste gegaan van de omvang en inkomenspotentieel van de agrarische activiteiten op het bedrijf. Veelal worden deze activiteiten overgenomen door andere bedrijven waardoor per saldo de economische activiteit in de regio groeit.

Effectiviteit PPP

De projecten uitgevoerd onder Provinciaal Programma P zijn allemaal direct of indirect ten behoeve gekomen van individuele landbouwbedrijven. Deze projecten hadden allemaal betrekking op de diversificatie van agrarische bedrijven en daarmee op het multifunctioneel gebruik van het platteland.

Provinciaal Programma P bereikte met de 65 uitgevoerde projecten een beperkt aantal bedrijven. Het gewicht van dit relatief geringe aantal bedrijven voor het gehele platteland is dus nog beperkt. Bovendien bevinden de bedrijven zich in een beperkt aantal plattelandsgebieden in Nederland. Een deel van de agrarische bedrijven zal eveneens indirect ondersteund zijn door een aantal breder opgezette projecten. Informatie ontbreekt om het effect van deze projecten op agrarische bedrijven en de regionale economische effecten te kwantificeren.

Het aantal door Provinciaal Programma P ondersteunde bedrijven is maar een klein deel van de bedrijven die in de periode 2000-2006 in hebben gezet op verbrede landbouw (recreatie, zorg, educatie, streekproducten, natuurbeheer enzovoort). Zo is het aantal zorgboerderijen in deze periode al met 500 bedrijven toegenomen.

Hoewel diversificatie in bijna alle provincies een aandachtspunt is van beleid, agrariërs en mogelijke gebruikers, is in meer dan de helft van de provincies niet via deze regeling geïnvesteerd. De verschillen in toepassing per provincie zijn dan ook moeilijk te rechtvaardigen. Mogelijk hebben de voorwaarden waartegen de regeling van toepassing is, hier een rol gespeeld.

De beperkte toepassing heeft tot een grote onderuitputting geleid. Provinciaal Programma P heeft mede door de geringe financiële inzet en invulling in onvoldoende mate een bijdrage geleverd aan het doel 'de bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelandsgebieden'.

Efficiëntie PPP

De regeling is zeer divers ingezet. Veel verschillende activiteiten met grote verschillen in financiële inzet. De output die door zowel DLG als DR is vastgelegd is beperkt en divers. Het is daarom niet aan te geven of de hoogte van de ingezette middelen van deze regeling en de output goed tot elkaar staan. In het algemeen zal ondersteuning aan activiteiten als cursussen en het maken van ondernemingsplannen een efficiënte investering zijn geweest.

Kader 4.23	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag P.1: Zijn er projecten op landbouwbedrijven gesubsidieerd gericht op agrarische en ambachtelijke activiteiten?</i>	
Ja, het Provinciaal Programma P heeft zich gericht op projecten die plaatsvinden op landbouwbedrijven en zich richten op agrarische en ambachtelijke activiteiten. Zoals te zien in tabel 4.69 waren de outputindicatoren gericht op dergelijke activiteiten. De subsidies zijn niet alleen verstrekt aan particuliere ondernemers, maar gingen ook naar landbouworganisaties die projecten uitvoerden die individuele landbouwbedrijven ten goede komen.	
<i>Evaluatievraag P.2: In hoeverre is de bedrijfsvoering op agrarische bedrijven verbreed door andere agrarisch of niet-agrarisch georiënteerde activiteiten (uitgezonderd natuur en landschap)?</i>	
Ja, de bedrijfsvoering op de gesubsidieerde bedrijven is verbreed. De projecten hadden allemaal betrekking op de diversificatie van agrarische bedrijven en daarmee op het multifunctioneel gebruik van het platteland. Veel van de projecten zijn gericht op niet-landbouwactiviteiten op agrarische bedrijven. Daarnaast was er ondersteuning voor typisch verbrede activiteiten als zorglandbouw en agrotourisme. Het is niet te beantwoorden op welk deel van de bedrijven de POP1-impuls duurzame en succesvolle verbrede bedrijfsvoering zal leiden. In het algemeen is dit afhankelijk van veel factoren, waarvan het ondernemerschap, de bedrijfslocatie en de potentiële marktvraag de belangrijkste zijn. Een relatief beperkt deel van de verbrede bedrijven verdient een voldoende inkomen uit de verbredingsactiviteiten (LEI, 2006). Op veel bedrijven is de bijdrage aan het inkomen en de financiële ruimte voor verdere bedrijfsontwikkeling te gering. De agrarische sector heeft verdere ondersteuning nodig om vooruit te komen op het terrein van verbrede landbouw, zie ook de oprichting van de Taskforce multifunctionele landbouw in 2007.	
<i>Evaluatievraag P.3: In hoeverre is de bedrijfsvoering op agrarische bedrijven verbreed door activiteiten voor natuur en landschap?</i>	
Gegevens met betrekking tot het aantal FTE van met het Provinciaal Programma P gesubsidieerde activiteiten zijn door DLG niet vastgelegd. DR heeft van 24 projecten het aantal FTE vastgelegd. Hierbij is alleen gekeken naar het aantal FTE bij het vaststellen van de subsidie en het aantal FTE dat nodig zou zijn voor de gesubsidieerde activiteit. Een tussen- of eindmeting naar de ontwikkeling in FTE heeft niet plaatsgevonden, zodat dit niet kan worden gekwantificeerd.	
<i>Evaluatievraag P.4: In welke mate is de diversificatie van economische dragers toegenomen?</i>	
De diversificatie van economische dragers op het platteland is beperkt toegenomen door de inzet van Provinciaal Programma P. Slechts vijf provincies hebben van de regeling gebruikgemaakt. Gezien het aantal projecten is het aantal bedrijven dat door de regeling direct is bereikt zodanig, dat geconcludeerd mag worden dat het gewicht van deze economische dragers voor het platteland beperkt is, en voornamelijk plaats heeft gevonden in een klein aantal provincies/locaties. Een deel van de agrarische bedrijven zal eveneens indirect ondersteund zijn door een aantal breder opgezette projecten. Informatie ontbreekt om het effect van deze projecten op agrarische bedrijven en de regionale economische effecten te kwantificeren.	

Wegend eindoordeel maatregel p

Tabel 4.70 Samenvattend evaluatieoordeel		
Instrument/maatregel	Effectiviteit	Efficiëntie
Subsidiëring Gebiedsgericht Beleid (SGB): onderdeel diversificatie	+	?
Provinciaal Programma P	-	?
Maatregel p: Diversificatie van de bedrijvigheid	-	?
Legenda effectiviteit: ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk. Legenda efficiëntie: ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.		

Maatregel p heeft zich gericht op de operationele doelen 'verbredingsmogelijkheden op agrarische bedrijven' en 'de toegankelijkheid van het landelijk gebied'. De maatregel heeft nauwelijks bijgedragen aan het vermarkten van agrarische (regio)producten en het bevorderen van het beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven. Ook het creëren van nieuwe werkgelegenheid op het platteland is slechts in beperkte mate gerealiseerd. Zo is nauwelijks ingezet op het ontwikkelen van andere kleinschalige bedrijvigheid op het platteland, zoals omschreven in POP1.

In zijn totaliteit heeft maatregel p niet geleid tot duidelijke nieuwe economische pijlers om het landelijk gebied in Nederland te versterken. Uitgave van gelden in een laat stadium is hier mede debet aan. Hierdoor is het niet mogelijk een oordeel te vormen.

De potentiële doelgroep agrarische bedrijven met nieuwe of verdere ontwikkeling van verbreding is onvoldoende bereikt. Mede door de onderuitputting van Provinciaal Programma P en de moeilijke bereikbaarheid van de SGB voor agrariërs. Wel heeft de SGB een goede bijdrage geleverd aan het doel 'toegankelijkheid van het landelijk gebied', waardoor het oordeel positief is.

Opvolging aanbevelingen mid-term evaluatie

Gedurende de periode 2003-2006 is onvoldoende aandacht besteed aan de aanbeveling uit de mid-term om vooral te sturen op combinaties van activiteiten waarbij landbouwbedrijven gezamenlijk het initiatief oppakken en ook andere bedrijven erbij te betrekken.

4.3.14 Maatregel q - Waterbeheer in de landbouw

Beschrijving maatregel en plaats binnen POP1

Maatregel q maakt onderdeel uit van EU-hoofdstuk IX. De activiteiten zijn primair gericht op het prioritaire doel 'duurzaam waterbeheer', maar leveren tevens een belangrijke bijdrage ten aanzien van de prioritaire doelen 'duurzame landbouw' en 'natuur en landschap'.

In Waterbeheer 21^e eeuw (Commissie WB21, 2000) is aangegeven dat water als ordenend principe een belangrijkere rol gaat spelen. Dat betekent tevens dat ruimtelijke ontwikkelingen van onder andere landbouw, recreatie, natuur, stedenbouw en infrastructuur meer moet worden afgestemd op de specifieke kwaliteiten van de structurerende onderlagen.

In POP1 staat onder het prioritaire doel 'duurzaam waterbeheer': 'vernatting van natuurgebieden moet, waar mogelijk, worden gekoppeld aan waterberging of waterconservering voor de agrarische structuur, om daarmee voldoende zoet water voor de beregening van landbouwgewassen te realiseren (met name van belang in het zeeleigebied). Waar zinvol en haalbaar worden ook landbouwgronden ingezet voor waterretentie en -winning'.

Volgens POP1 (1999) was een integrale aanpak per gebied daarbij gewenst, waarbij het watersysteem vanuit de omgeving zou worden gezien. Hulpmiddelen om de waterhuishouding integraal te bezien zijn het vaststellen van de Gewenste Grond- en Oppervlakte Regime (GGOR) per (deel)gebied en het vaststellen van hydrologische aandachtsgebieden. Het vaststellen van de GGOR's heeft echter vertraging opgelopen en waren bij de afronding van POP1 nog niet operationeel. Maatregel q richt zich op regionale watersystemen in het landelijk gebied.

Maatregel q betreft de rijksregelingen GeBeVe (in 2001 beëindigd), SGB-onderdeel waterbeheer (sinds 2002) en Landinrichting-onderdeel waterbeheersing (LIW) en het Provinciaal Programma Q. De activiteiten en doelstellingen binnen de regeling GeBeVe zijn sinds 2002 ondergebracht binnen de SGB-regeling.

Aanbevelingen uit de mid-term evaluatie

In de mid-term evaluatie werd gesteld (Ecorys, 2003):

'Het belang en de urgentie van duurzaam waterbeheer is sinds het instellen van POP alleen maar toegenomen. Mogelijk dienen dan ook de streefwaarden en het budget verhoogd te worden. Er zijn echter geen streefwaarden opgenomen in het POP; bovendien is het in verband met de financiële EU-tabel moeilijk om het budget van de totale maatregel te verhogen. Om deze redenen gaan we vooralsnog uit van het handhaven van het huidige budget. Wel is er aanleiding om een aanbeveling te formuleren op het vlak van de inhoudelijke toetsing: Kijk bij beoordeling en toetsing van projecten nadrukkelijker naar de totale meerwaarde op het vlak van duurzaam waterbeheer.'

Input

De totale financiële omvang van de uitgevoerde projecten binnen maatregel q bedroeg voor de periode 2000-2006 ruim 240 miljoen euro (zie tabel 4.71). De Europese bijdrage was ruim 72 miljoen euro, de private financiering bijna 48 miljoen euro. De begunstigden van de maatregel waren vooral waterschappen, DLG en gemeenten. In beperkte mate waren provincies, terreinbeherende organisaties en gebiedscommissies begunstigden. In tabel 4.71 staat de verdeling over de regelingen.

Bijna alle waterschappen hebben projecten onder maatregel q uitgevoerd. Alle gewesten van DLG hebben projecten uitgevoerd. Er waren 67 gemeenten, dit is ongeveer 15% van de Nederlandse gemeentes, die projecten hebben uitgevoerd binnen maatregel q. Vier van de elf provincies hebben projecten uitgevoerd. Van de terreinbeheerder organisaties hebben twee landelijke en zes provinciale landschappen projecten uitgevoerd, waarmee meer dan de helft van deze organisaties is bereikt.

Tabel 4.71 Uitgaven totaal 2000 - 2006, maatregel q (in mln. euro)				
Regeling	Overheidsuitgaven (nationaal + EU)	W.v. EU-bijdrage	Particuliere sector	Totaal
Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging (GeBeVe)	4,9	1,2	0,0	4,9
Subsidiëring Gebiedsgericht Beleid (SGB), onderdeel waterbeheer (SGB)	49,5	12,4	16,5	66,0
Landinrichtingswerken (LIW), onderdeel waterbeheersing	64,9	16,2	0,0	64,9
Provinciaal Programma Q	73,2	36,6	31,4	104,5
Totaal maatregel q	192,4	72,5 a)	47,9	240,3
a) In de algemene financiële tabel POP-Nederland klopt de sommatie van de EU-bijdragen van de voor deze maatregel ingezette regelingen niet met de EU-bijdrage op maatregelniveau (zie paragraaf 3.3, onder kopje 'Financiële cijfers Regiebureau POP'). Bron: Regiebureau POP.				

Provinciaal Programma Q was de belangrijkste regeling binnen maatregel q; meer dan de helft van de EU-bijdrage van maatregel q is naar deze regeling gegaan. Bij deze regeling was er ook een substantiële bijdrage van de particuliere sector. De SGB en LIW waren ongeveer even groot qua budget. De bijdrages van de particuliere sector bij Provinciaal Programma Q en de SGB hebben vooral betrekking op de aanleg van rioleringen en saneringen van lozingen. De GeBeVe was binnen maatregel q een kleine regeling.

In onderstaande wordt per regeling de evaluatie onderdelen output, outcome, effectiviteit en efficiëntie beschreven. Aan het eind van iedere regeling worden de bijbehorende evaluatievragen beantwoord. Vervolgens wordt op maatregelniveau q een wegend oordeel gegeven. Voor de onderbouwing hiervan zie bijlage 6.

GeBeVe

Plaats GeBeVe binnen POP1

De GeBeVe (Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging) is in 2001 beëindigd en opgegaan in de SGB. Omdat het van kracht worden van de SGB langer op zich liet wachten dan eerst werd voorzien, brachten de ministeries van LNV en V&W voor alleen het jaar 2000 hun oorspronkelijk voor de SGB bestemde verdrogingsbestrijdings-gelden onder in de GeBeVe-regeling. Subsidiebetalingen ten laste van deze aanvulling konden tot en met 2002 worden verricht. Er is een beperkt aantal GeBeVe-projecten binnen het POP1 uitgevoerd. Het betreft maatregelen gericht tegen verdroging van natuur- en landbouwgebieden, het bevorderen van de aanwezigheid van zoetwatervoorraden voor de landbouw en oplossen van knelpunten in het waterbeheer.

Output GeBeVe

Binnen de GeBeVe zijn zeven projecten uitgevoerd. Tabel 4.72 laat de outputindicatoren zien van de GeBeVe. Drie projecten hadden naast 'natuurbeheer met beter peilbeheer' nog een tweede outputindicator. De verdrogingsbestrijding voor natuur was het belangrijkste doel van de GeBeVe; dit blijkt ook uit het feit dat vier van de zeven projecten 'natuurbeheer met beter peilbeheer' indicator hebben. Twee van de zeven projecten waren volgens de Eindmonitoring GeBeVe (DLG, 2004) voor 2000 afgerond. De overige projecten zijn in 2001 of 2002 afgerond. Het was de bedoeling dat direct aansluitend rijksmiddelen voor de verdrogingsbestrijding zouden worden ondergebracht in de SGB; dit is een subsidieregeling waarin diverse, vooral op verbetering van het milieugerichte subsidies, zijn gecombineerd. Door uitvoering van de eerder genoemde projecten onder GeBeVe is een bijdrage geleverd aan de bestrijding van de verdroging in het landelijke gebied. Er is 450 ha landbouwgebied en 326 ha natuur met een beter peilbeheer gerealiseerd.

Tabel 4.72 Outputindicatoren GeBeVe				
Outputindicator	Aantal projecten	Stuks	Hectares	Kilometer
Landbouwgrond met beter peilbeheer	1	-	450	-
Natuurbeheer met beter peilbeheer	4	-	326	-
Opgestelde en uitgevoerde inrichtingsplannen	1	1	-	-
Aangelegde en ingerichte retentiebekkens	1	1	-	-
Gerealiseerde ecologische verbindingszone	1	-	-	1,6
Sanering Waterbodems	1	6	-	-
Bron: DLG.				

Outcome GeBeVe

Door uitvoering van de eerder genoemde projecten onder GeBeVe is een bijdrage geleverd aan de bestrijding van de verdroging in het landelijke gebied. Door de geringe omvang van de regeling, is de bijdrage aan het Rijksdoel heel beperkt geweest.

Effectiviteit GeBeVe

Door uitvoering van de projecten is een bijdrage geleverd aan de bestrijding van de verdroging in het landelijke gebied. Het betreft een beëindigde regeling die specifiek gericht was op de bestrijding van verdroging. Het thema bestrijding verdroging blijft een belangrijk thema binnen het waterbeheer in het landelijke gebied. De gestelde doelen bij verdrogingsbestrijding staan echter onder druk door tegenstelling van belangen in het waterbeheer (bestrijding wateroverlast versus verdroging). Bij één project is door problemen met het peilbesluit de oppervlakte van het gebied waar maatregelen werden genomen gehalveerd. Het is opvallend dat een project volgens de GeBeVe eindevaluatie (DLG, 2004) is afgefallen wegens bestuurlijke onduidelijkheid, terwijl deze wel POP1-subsidie heeft ontvangen. Bij de uitgevoerde projecten binnen de GeBeVe bleek het verdrogingsprobleem voor 30% te zijn opgelost (DLG, 2004). De effectiviteit wordt positief beoordeeld: het doel is in voldoende mate bereikt, maar niet volledig.

Efficiëntie GeBeVe

De antiverdrogingsprojecten binnen de GeBeVe waren duurder dan de vergelijkbare projecten binnen de SGB en LIW. Hierdoor is de efficiëntie minder positief dan bij de bovengenoemde regelingen, met betrekking tot antiverdroging. De efficiëntie van de GeBeVe wordt als positief beoordeeld.

Kader 4.24 Beantwoording Evaluatievraag	
Voor de GeBeVe zijn geen evaluatievragen opgesteld.	

Subsidiëring Gebiedsgericht beleid (SGB): onderdeel waterbeheer

Plaats SGB-waterbeheer binnen POP1

De GeBeVe is opgegaan in de SGB, waardoor de SGB deels als opvolger van de GeBeVe kan worden gezien. Maar de insteek van de SGB is gebiedsgericht beleid, waarbij de problemen binnen één gebied integraal worden aangepakt. In veel gebieden komen de functies landbouw en natuur naast elkaar voor. De SGB is een raamwerk-regeling waarin vier componenten zitten:

- de stimulering van gebiedsgericht werken;
- uitvoering van inrichtingsprojecten in het landelijk gebied;
- uitvoering van diversificatieprojecten;
- de uitvoering van milieuprojecten.

Voor een duurzaam voortbestaan van zowel de functies natuur als landbouw is een op de eisen van deze functies afgestemde waterbeheersing nodig. Het peilbeheer is vaak op het agrarisch grondgebruik afgestemd, waardoor verdroging bij de natuurfunctie optreedt. Er zijn dan investeringen, onder andere met behulp van deze regeling, noodzakelijk voor zowel de landbouwfunctie als voor de natuurfunctie in het gebied. Binnen de integra-

le projecten worden naast verdroging ook waterkwaliteit ten behoeve van de EU-Kaderrichtlijn Water en waterberging. Indien er in een gebied waterbeheersingsmaatregelen worden genomen is het wenselijk de drinkwaterwinning mede in ogenschouw te nemen, met het oog op de toekomstige watervoorziening in Nederland. Binnen POP1 komt de SGB niet alleen bij het prioritair doel 'duurzaam waterbeheer' voor, maar ook bij de prioritaire doelen 'diversificatie' en 'natuur en landschap'. In 2007 (na POP1) werd de SBG opgevolgd oor het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

Output SGB-waterbeheer

Binnen de SGB waren alle 155 projecten na de mid-term evaluatie POP1 uitgevoerd, omdat de SGB pas halverwege 2002 van start ging. Omdat de SGB een integraal karakter had, waren de projecten heel verschillend en scoorden de meeste projecten op meer dan één indicator. Twee projecten hadden zes outputindicatoren. Het project 'Waterberging 't Vogelnest-Watergatseweg' had bijvoorbeeld de indicatoren:

- landbouwgrond met beter peilbeheer;
- natuurbeheer met beter peilbeheer;
- aangelegde natuurvriendelijke oevers;
- gerealiseerde natte verbindingzone;
- behoud, herstel en ontwikkeling bos en landschap;
- toegankelijkheid en gebruik landelijk gebied.

Dit geeft ook gelijk aan dat integrale projecten ook andere prioritaire doelen dan 'duurzaam waterbeheer' dienen, zoals ook 'natuur en landschap' en 'diversificatie'. Door de integrale aanpak werd zowel voor landbouwgrond als natuur het peilbeheer verbeterd.

Tabel 4.73 laat de outputindicatoren zien van de SGB, onderdeel waterbeheer. Met 37 projecten was bij 3.523 ha natuur het peilbeheer verbeterd. Vaak ging dit in combinatie met de aanleg van natuurvriendelijke oevers en natte verbindingzones. Viermaal werd binnen een project zowel het peilbeheer voor natuur als voor landbouwgrond verbeterd. Voor 10.779 ha landbouwgrond is het peilbeheer verbeterd. Deze projecten waren vooral door waterschappen uitgevoerd.

Er waren 45 projecten uitgevoerd met betrekking tot riool(overstorten) en ongezuiverde lozingen uitgevoerd. Er waren 1.138 rioolaansluitingen en 3.795 opgeheven lozingen gerealiseerd. Daarnaast is het aantal riooloverstorten met 134 verminderd en waren er randvoorzieningen getroffen bij riooloverstorten.

Er waren zeven projecten ter vermindering van de stikstof en/of fosfaat. Vier van deze projecten behoorde tot meer integrale projecten met het saneren van riooloverstorten of het saneren van waterbodems.

Tabel 4.73 Output indicatoren SGB onderdeel waterbeheer (2000-2006)				
Outputindicator	Aantal projecten	Stuks	Hectares	Kilometer
Landbouwgrond met beter peilbeheer	10	-	10.779	-
Natuurbeheer met beter peilbeheer	37	-	3.523	11,7
Gebieden met verbeterde waterbeheersing	14	18	-	-
Aangelegde waterloop	2	-	-	6,1
Verbeterde waterloop	9	-	-	41,8
Aangelegde natuurvriendelijke oevers	47	4	13	151,0
Gerealiseerde natte verbindingzone	34	35	128	55,8
Gerealiseerde ecologische verbindingzone	3	-	-	7,5
Aangelegde en ingerichte retentiebekkens	2	4	-	-
Waterconservering d.m.v. retentiebekkens	1	-	12	-
Gerealiseerde kunstwerken t.b.v. waterkwaliteitsbeheersing	1	5	-	-
Gerealiseerde rioolaansluitingen	4	1.138	-	-
Opgeheven lozingen van afvalwater	5	1.060	-	-
Opgeheven ongezuiverde lozingen	20	2.735	4.502	-

Tabel 4.73 Output indicatoren SGB onderdeel waterbeheer (2000-2006) (vervolg)				
Outputindicator	Aantal projecten	Stuks	Hectares	Kilometer
Vermindering aantal riooloverstorten	5	134	-	-
Opgeheven riooloverstorten	4	-	1.011	-
Gerealiseerde randvoorzieningen	7	-	18	-
Gerealiseerde randvoorzieningen bij riooloverstorten	11	15	-	-
Gesaneerde waterbodems	5	-	-	13,5
Verbeterd bodemleven landbouw	1	2	-	
Emissiereductie bestrijdingsmiddelen naar drinkwater	1	-	3	-
Emissiereductie N en P	5	4	78	-
Toegestane stikstofdepositie	1	-	5	-
Vermindering af- en uitspoeling N	2	-	310	-
Aangelegd bos	2	-	37	-
Ingerichte grond voor EHS	1	-	18	-
Gerealiseerde landschapselementen/beplanting	2	3	3	-
Behoud, herstel en ontwikkeling bos en landschap	16	3	256	13,9
Herstelde cultuurhistorische objecten	1	9	-	-
Behoud, herstel en ontwikkeling cultuurhist. en archeol. waarden	3	-	-	9,2
Aangelegd of verbeterd fiets, wandel- of ruiterspad	1	-	-	1,5
Gerealiseerde fiets-, wandel, ruiters- en kanoroutes	1	1	-	-
Toegankelijkheid en gebruik landelijk gebied	5	4	2	13,8
Bron: DLG.				

Outcome SGB-waterbeheer

Anders dan bij de GeBeVe is bij de SGB weinig aandacht aan monitoring besteed. Wel is voor de SGB door Research en Beleid (2005) een bestuurskundige evaluatie uitgevoerd. Als voortzetting van het GeBeVe-beleid, is verdrogingsbestrijding ook een belangrijk onderdeel van de SGB geweest. Het aantal hectares natuur was met 3.523 ha gering ten opzichte van de Rijksdoelstelling om in 2010 40% van het verdroogde areaal hydrologisch te herstellen. In 2004 is dit herstel beperkt gebleven tot 3% (circa 15.000 ha); als ook gedeeltelijk herstel wordt meegerekend is 17% hersteld. De 3.523 ha is dus minder dan 1%.

De reductie van het aantal lozingen en het aansluiten op riolering droeg bij aan het bereiken van de Kaderrichtlijn Water (KRW)-doelstelling ten aanzien van de chemische waterkwaliteit. Volgens Rioolned waren riool- en overstortaanleg vooral volgens middelvoorschriften geïmplementeerd ter verbetering van het grond- en oppervlaktewater in het buitengebied. Het voorschrift komt voort uit de doelstelling van de Kaderrichtlijn Water om de lozing van N en P (via het oppervlaktewater) op de Noordzee met 50% te verminderen. Aansluiting op het rioolnetwerk is een vervangend alternatief voor lozing op het oppervlaktewater en is daarmee een aangewezen middel om de lozing van N en P op het oppervlaktewater te voorkomen. Het blijkt niet mogelijk om aan de hand van de output indicatoren voor dit onderdeel de outcome te bepalen. De reden hiervoor is dat er geen monitoringsysteem voor het meten van milieueffecten is gekoppeld aan rioleringsprojecten.

Effectiviteit SGB-waterbeheer

In het rapport 'Minder en Beter' (Ecorys, 2006) staat als (minimale) streefwaarde bij SGB-waterbeheer een toename in het aantal hectares natuurbeheer en landbouwgrond met een verbeterd peilbeheer. Deze zijn beide toegenomen. Dit, in combinatie met de gerealiseerde output en outcome wordt de effectiviteit als positief beoordeeld. Naast een verbeterd peilbeheer heeft SGB waterbeheer ook nog aan andere waterdoelen bijgedragen.

Efficiëntie SGB-waterbeheer

Omdat de SGB-projecten over het algemeen een integraal karakter hadden, werd niet alleen verdroging bestreden, maar ook andere aspecten van waterbeheer, zoals waterkwaliteit (saneren waterbodems, opgeheven ongezuiverde lozingen en riool-overstorten) en wateroverlast (aanleg van retentiebekkens). Er zijn waterlopen

aangelegd en verbeterd en natuurlijke oevers en ecologische verbindingzones aangelegd. Ondanks dat het integrale projecten waren, is de gemiddelde omvang van de projecten kleiner dan bij de LIW of het Provinciaal Programma Q. Twee derde van de projecten heeft minder dan 100.000 euro aan EU-subsidie ontvangen, waarmee de integrale projecten niet heel groot waren.

Vijf van de 155 projecten heeft meer dan 500.000 euro aan EU-bijdrage ontvangen. Het aandeel van de EU-subsidie in de totale projectkosten was maximaal 25%.

De grootste projecten binnen de SGB hebben betrekking op de aanleg van drukriolering, waarbij de totale projectkosten meer dan 4 miljoen euro per project bedroegen; bij deze projecten bedroeg de EU-subsidie ongeveer 10%.

Bij landbouwgrond met verbeterd peilbeheer kostte de meeste projecten minder dan 1.000 euro per hectare en gemiddeld bedroegen ze 370 euro per hectare. Dat was hoogstwaarschijnlijk efficiënt, omdat dit binnen een aantal jaren met een hogere landbouwproductie kan worden terugverdiend. 9.568 ha zaten onder deze 1.000 euro per hectare. De rest zat onder 3.100 euro per hectare, wat waarschijnlijk ook nog efficiënt was, al zal de terugverdientijd langer zijn.

De kosten voor beter peilbeheer voor natuur waren hoger dan voor landbouwgrond. 3.200 ha zaten onder de 10.000 euro per hectare. Daarna loopt het sterk op tot bijna 150.000 euro per hectare. Bij veel van deze projecten werd de natuurverbetering integraal aangepakt, waarbij ook natuurvriendelijke oevers en natte verbindingzones zijn gecreëerd.

De gerealiseerde rioolaansluitingen varieerden van 7.200 euro tot 17.200 euro per aansluiting. Over het algemeen werd door Riolned een grens bij 7.500 euro getrokken; daarboven is het verstandiger om een alternatief voor een rioolaansluiting te realiseren. De helft van de rioolaansluitingen zit boven dit bedrag en waren daarmee niet efficiënt.

Het wegend oordeel over deze regeling ten aanzien van de efficiëntie is dat met de inzet van het geld het verwachte resultaat is behaald.

Kader 4.25	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag SGB-waterbeheer: In welke omvang is het peilbeheer van landbouwgrond en natuurbeheer verbeterd in het kader van de SGB?</i>	
Er zijn 37 projecten uitgevoerd, waarbij 3.535 ha natuur het peilbeheer is verbeterd. Binnen het SGB-gebied was volgens de verdrogingskaart 2000 (IPO, 2004) 409.604 ha verdroogd. Bijna 1% van het verdroogde areaal is dus verbeterd als gevolg van de SGB. Dit is niet voldoende om de Rijksdoelstelling van 40% van het verdroogde areaal in 2010 hydrologisch te herstellen.	
Naast de natuur is ook binnen tien projecten 10.779 ha landbouwgrond het peilbeheer verbeterd.	

Landinrichtingswerken (LIW): onderdeel waterbeheersing

Plaats LIW-waterbeheersing binnen POP1

Binnen maatregel q is onder het instrument LIW-onderdeel waterbeheersing een sterk gevarieerd en groot aantal projecten uitgevoerd. Het betreft maatregelen ten behoeve van wateraanvoer en waterafvoer gericht op verbetering peilbeheer/waterconservering door automatisering van kunstwerken:

- dempen of beduikeren van (drainerende) waterlopen;
- aanbrengen hydrologische scheiding tussen natuur- en landbouwgebieden;
- verlaging van het maaiveld door afgraving;
- aanpassen van de kleine waterinfrastructuur.

Output LIW-waterbeheersing

Binnen de LIW-waterbeheersing zijn 87 projecten uitgevoerd (zie tabel 4.74). Tijdens de mid-term evaluatie POP1 (2003) waren dit 23 projecten. In de periode 2003-2006 zijn dus veel meer projecten uitgevoerd. Ruim de helft van de projecten had de outputindicator 'landbouwgrond met beter peilbeheer'. Bij 22 projecten was het doel 'natuurbeheer met beter peilbeheer'. 15 van de 22 projecten hadden naast 'natuurbeheer met beter peilbeheer' ook de outputindicator 'landbouwgrond met beter peilbeheer'.

Er waren 26 projecten uitgevoerd waarbij 234 km waterloop werd verbeterd, vaak in combinatie met natuurvriendelijke oevers. De gerealiseerde kunstwerken ten behoeve van waterkwaliteitsbeheersing betroffen vooral

het project 'Gaag en Lickebaert', waar 181 stuwen, schotten en duikers zijn geplaatst. Onder deze outputindicator vallen ook vier gemalen. In totaal zijn binnen de LIW negen gemalen aangelegd.

Tabel 4.74 Outputindicatoren Landinrichtingswerken, onderdeel waterbeheersing (2000 - 2006)				
Outputindicator	Aantal projecten	Stuks	Hectares	Kilometer
Landbouwgrond met beter peilbeheer	45	-	43.593	-
Cultuurgrond met verbeterde productieomstandigheden	2	-	710	-
Natuurbeheer met beter peilbeheer	22	75	4.880	0,2
Opgestelde en uitgevoerde inrichtingsplannen	3	3	-	-
Aangelegde waterloop	7	-	-	48,9
Verbeterde waterloop	26	-	-	234,0
Ver(on)diepte of verbrede watergang	2	-	-	23,2
Aangelegde natuurvriendelijke oevers	11	-	-	70,1
Gerealiseerde natte verbindingzone	4	-	4	5,9
Gerealiseerde ecologische verbindingzone	2	-	-	37,4
Aangelegde stuwen/dammen/sluizen	2	10	-	-
Aangelegde en ingerichte retentiebekkens	4	12	-	-
Gerealiseerde kunstwerken t.b.v. waterkwaliteitsbeheersing	14	262	-	-
Gerealiseerde randvoorzieningen	1	-	50	-
Gerealiseerde randvoorzieningen bij riooloverstorten	1	17	-	-
Gebieden met verbeterde waterbeheersing	4	4	-	-
Gerealiseerde fiets-, wandel, ruiter- en kanoroutes	1	1	-	-
Aangelegd of verbeterd fiets, wandel- of ruiterpad	3	-	-	4,8
Recreatieve/toeristische voorzieningen	1	2	-	-
Aangelegde of verbeterde weg	1	-	-	0,8
Toegankelijkheid en gebruik landelijk gebied	1	1	-	-
Behoud, herstel en ontwikkeling bos en landschap	1	-	50	-
Gerealiseerde landschapselementen/beplanting	1	2	-	-
Bron: DLG.				

Outcome LIW-waterbeheersing

Binnen LIW-waterbeheersing is bij ongeveer 2% van het Nederlandse landbouwareaal het peilbeheer verbeterd. Bij de betrokken bedrijven is de agrarische productie omhoog gegaan. Heel specifiek heeft de heesterteelt van Boskoop geprofiteerd. In de droge zomer van 2003 heeft de Boskoopse heesterteelt veel last ondervonden van het inlaten van ziltwater vanuit de Hollandse IJssel. Deze verzilting is door een project tegengegaan, waardoor de situatie voor de tuinders in Boskoop werd verbeterd.

De LIW heeft een grotere bijdrage aan het peilbeheer in natuurgebieden geleverd dan de SGB. De LIW heeft het areaal verdroogde gebieden met ruim 1% gereduceerd. Bij deze gebieden is de natuurkwaliteit verbeterd. Ook de natuurvriendelijke oevers dragen bij aan de natuurkwaliteit, omdat ze als schuilplaats dienen voor dieren.

Effectiviteit LIW-waterbeheersing

De LIW-waterbeheersing heeft een grote bijdrage geleverd aan een beter peilbeheer voor zowel landbouw als natuur. Binnen maatregel q heeft de LIW een grotere bijdrage geleverd dan de SGB. Als streefwaarde staat bij de LIW alleen de toename in het aantal projecten ten behoeve van waterbeheersing. Er zijn 87 projecten uitgevoerd, dus vanuit dit oogpunt was de LIW effectief. Maar de doelstelling dat de projecten in reconstructiegebieden zouden worden uitgevoerd, is niet gehaald omdat de projecten vooral in noord- en West-Nederland zijn uitgevoerd. De effectiviteit wordt als zeer positief beoordeeld.

Efficiëntie LIW-waterbeheersing

Bij landbouwgrond met verbeterd peilbeheer hebben de meeste projecten minder dan 1.000 euro per hectare gekost. Die waren efficiënt, omdat dit binnen een aantal jaren met een hogere landbouwproductie kan worden terugverdiend. 25.919 ha zaten onder deze 1.000 euro per hectare. 17.517 ha zaten onder de 5.000 euro,

wat waarschijnlijk ook nog efficiënt was, al zal de terugverdientijd langer zijn. 157 ha zaten boven de 5.000 euro, maar deze behoren tot integrale projecten, waardoor de kosten niet direct zijn toe te rekenen.

De kosten voor beter peilbeheer voor natuur waren hoger dan voor landbouwgrond. 4.130 ha zaten onder de 15.000 euro per hectare. De overige 750 ha zat onder de 30.000 euro.

Bij de natuurvriendelijke oevers was ook een grote spreiding in kosten per kilometer. Het varieerde van 41.000 euro per km tot 315.000 euro per km. Veel projecten kostte rond de 100.000 euro per km. De natuurvriendelijke oevers waren daarmee dure projecten.

Overall gezien kan de regeling als zeer efficiënt worden beoordeeld.

Kader 4.26	Beantwoording Evaluatievraag
	<i>Evaluatievraag LIW.7: Zijn er waterbeheersingswerken uitgevoerd, met name in het kader van reconstructie van de veehouderij?</i> In totaal zijn 87 projecten uitgevoerd in het kader van LIW onderdeel waterbeheersing, waarvan de meeste een integraal karakter hadden. De meeste projecten zijn in noord- en West-Nederland uitgevoerd. Binnen de reconstructiegebieden zijn negen projecten uitgevoerd, waarbij verbetering van de waterbeheersing een belangrijk doel was.
	<i>Evaluatievraag LIW.8: In hoeverre is de aanwezigheid van zoetwatervoorraden door middel van waterconservering bevorderd?</i> Er zijn wel projecten voor waterconservering uitgevoerd, zoals het plaatsen van stuwen en het aanleggen van retentiebekken, maar er is niet vastgelegd hoeveel zoetwater er extra wordt vastgehouden.
	<i>Evaluatievraag LIW.9: In hoeverre hebben de waterbeheersingswerken het peilbeheer gericht op landbouw, milieu, natuur en landschap bevorderd?</i> Via 45 projecten is voor 43.593 ha landbouwgrond en via 22 projecten is voor 4.880 ha natuur, het peilbeheer verbeterd. Vijftien van deze projecten waren integrale projecten, waarbij zowel het peilbeheer van de landbouw als voor de natuur is verbeterd. Hiervoor zijn er hydrologische scheidingen gemaakt. Ook door het verplaatsen van inlaten is het peil voor zowel de natuur als de landbouw verbeterd.
	<i>Evaluatievraag LIW.10: In hoeverre is de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater duurzaam verbeterd?</i> De indicatoren die behoren bij deze evaluatievraag gaan in op het nitraatgehalte en bacteriologische kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. Binnen de LIW-waterbeheersing zijn er geen projecten uitgevoerd die specifiek op waterkwaliteit waren gericht. Er zijn wel 14 kunstwerken ten behoeve van de waterkwaliteit aangelegd, waaronder vier gemalen. Dit heeft geen direct effect gehad op de drinkwaterkwaliteit. Voor de drinkwaterkwaliteit zijn de randvoorzieningen die bij riooloverstorten zijn gerealiseerd van belang, omdat het oppervlaktewater door deze voorzieningen schoner blijft.
	<i>Evaluatievraag LIW.11: In hoeverre is de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater duurzaam verbeterd?</i> De indicator die behoort bij deze evaluatievraag betreft het verminderd aantal riooloverstorten. Er is inspanning gepleegd om de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater te verbeteren. Dit is niet gedaan door het saneren van riooloverstorten, maar door het plaatsen van randvoorzieningen bij riooloverstorten. Hierdoor vermindert de negatieve invloed van rioolwater op het grond- en oppervlaktewater. De streefwaarde is echter niet gehaald.
	<i>Evaluatievraag LIW.12: In welke mate is de duurzaamheid van het waterbeheer bevorderd?</i> De indicatoren die behoren bij deze evaluatievraag gaan in op vermindering van de verdroogde natuur en vermindering van inklinking. Van 4.880 ha natuurground is het peilbeheer verbeterd. Hierdoor is de verdroging verminderd en is in veengebieden de inklinking verminderd.

Provinciaal Programma Q (PPQ)

Plaats PPQ binnen POP1

Binnen het Provinciaal Programma Q is een sterk gevarieerd en groot aantal projecten uitgevoerd. De belangrijkste operationele doelstellingen bij deze regeling zijn:

- herstellen van watersystemen gericht op het tegengaan van verdroging van natuur- en landbouwgebieden;

- het bevorderen van de conservering van zoetwatervoorraden voor de landbouw;
- herstellen van door hoogwater beschadigd productiepotentieel en het treffen van preventieve voorzieningen door middel van waterberging in samenhang met landbouwgrond;
- het bevorderen van peilbeheer gericht op landbouw, milieu, natuur en landschap;
- het duurzaam verbeteren van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater;
- het opheffen van waterhuishoudkundige effecten van bodemdaling.

Tabel 4.75 Outputindicatoren Provinciaal Programma Q (2000 - 2006)					
Outputindicator	Aantal projecten	Stuks	Ha	km	M³
Landbouwgrond met beter peilbeheer	34	-	64.108	-	-
Cultuurgrond met verbeterde productieomstandigheden	3	-	2.423	-	-
Natuurbeheer met beter peilbeheer	20	1	20.511	-	-
Aangelegde waterloop	6	-	-	10,2	-
Verbeterde waterloop	20	-	-	109,3	-
Aangelegde natuurvriendelijke oevers	48	-	1	233,7	-
Gerealiseerde natte verbindingzone	9	-	32	13,5	-
Gerealiseerde ecologische verbindingzone	4	-	-	23,7	-
Aangelegde en ingerichte retentiebekkens	17	53	-	-	-
Waterconservering d.m.v. retentiebekkens	18	-	755	-	-
Verminderde inlaat gebiedsvreemd water	1	-	-	-	5.000.000
aangelegde stuwen/dammen/sluizen	4	85	-	-	-
Gerealiseerde kunstwerken t.b.v. waterkwaliteitsbeheersing	10	152	-	-	-
Gerealiseerde kunstwerken t.b.v. waterpeil	4	27	-	-	-
Gebieden met verbeterde waterbeheersing	9	9	-	-	-
Opgestelde en uitgevoerde inrichtingsplannen	6	12	-	-	-
Gerealiseerde rioolaansluitingen	22	2.444	-	-	-
Opgeheven lozingen van afvalwater	24	4.239	-	-	-
Opgeheven ongezuiverde lozingen	4	827	20	-	-
Opgeheven riooloverstorten	1	-	9	-	-
Vermindering aantal riooloverstorten	10	29	-	-	-
Gerealiseerde randvoorzieningen	1	-	3	-	-
Gerealiseerde randvoorzieningen bij riooloverstorten	15	178	-	-	-
Aangelegd rioolbuis t.b.v. hemelwater	3	-	-	2,4	-
Aangelegde rioolbuis t.b.v. afvalwater	8	-	-	29,5	-
Gesaneerde waterbodems	2	-	-	2,5	-
Sanering Waterbodems	3	7	-	-	-
Ingerichte grond voor EHS	3	-	465	-	-
Aangekochte(overgedragen) grond voor EHS	4	-	69	-	-
Gerealiseerde landschapselementen/beplanting	2	-	12	-	-
Herstelde cultuurhistorische objecten	1	2	-	-	-
Recreatieve/toeristische voorzieningen	3	7	-	-	-
Aangelegd of verbeterd fiets, wandel- of ruiterspad	6	-	-	6,6	-
Bron: DLG.					

Output PPQ

In totaal zijn binnen Provinciaal Programma Q 201 projecten uitgevoerd (zie tabel 4.75). Tijdens de mid-term evaluatie POP1 waren dit 83 projecten (2003). In de laatste 4 jaar zijn met 118 projecten duidelijk meer projecten uitgevoerd dan in de beginperiode.

In de drie noordelijke provincies zijn 40% van alle projecten uitgevoerd. In de drie zuidelijke provincies werden samen 31 projecten uitgevoerd, wat minder is dan in Drenthe alleen (32 projecten). In Drenthe, Gelderland

en Limburg zijn het vooral gemeentes geweest die projecten met betrekking tot riolering hebben uitgevoerd. In de andere provincies betrof het vooral waterschappen, zij hebben vooral projecten voor een beter peilbeheer uitgevoerd.

Binnen het Provinciaal Programma Q zijn bij 64.108 ha landbouwgrond en 20.511 ha natuur projecten uitgevoerd ter verbetering van het peilbeheer. Waterschap Hunze en Aa's heeft negen projecten met 5.177 ha landbouwgrond en Waterschap Hollandse Delta zeven projecten met 21.456 ha landbouwgrond met een beter peilbeheer uitgevoerd. De Hollandse Delta heeft dus gemiddeld grotere projecten uitgevoerd. Maar het grootste project is door Waterschap Peel en Maas uitgevoerd, waarbij voor 20.000 ha landbouwgrond en 16.250 ha natuur het peil is verbeterd.

Er zijn 77 projecten rond riool(overstorten) en (ongezuiverde) lozingen uitgevoerd, waarbij 2.444 rioolaansluitingen zijn gerealiseerd en 4.239 lozingen van afvalwater opgeheven. Deze projecten zijn ten behoeve van het verbeteren van de waterkwaliteit. Voor de waterkwaliteit zijn ook vier waterbodems gesaneerd. Binnen Provinciaal Programma Q is ook 233 km aan natuurvriendelijke oevers aangelegd en 109 km aan waterlopen verbeterd.

Outcome PPQ

Voor 64.108 hectare landbouwgrond zijn er projecten ter verbetering van het peilbeheer uitgevoerd, dit is 3% van het Nederlandse landbouwareaal. Een verbeterd peil moet tot hogere saldi voor de betrokken agrariërs leiden. De opbrengststijging per hectare is echter zeer locatie- en gewasspecifiek.

De natuur profiteerde sterk van Provinciaal Programma Q, want bij 20.511 ha natuur was het peil verbeterd; dit is circa 4% van het verdroogde areaal in Nederland. Het Provinciaal Programma Q droeg dus sterk bij aan het hydrologisch herstel. Daarnaast zijn de natuurvriendelijke oevers ook goed voor een bijdrage aan de ecologische kwaliteit.

De reductie van het aantal lozingen en het aansluiten op riolering draagt bij aan het bereiken van de Kaderrichtlijn Water (KRW)-doelstelling voor de chemische waterkwaliteit. Volgens Rioned werden riool- en overstortaanleg vooral volgens middelvoorschriften geïmplementeerd ter verbetering van het grond- en oppervlaktewater in het buitengebied. Het voorschrift kwam voort uit de doelstelling van de Kaderrichtlijn Water om de lozing van N en P (via het oppervlaktewater) op de Noordzee met 50% te verminderen. Aansluiting op het rioolnetwerk is een vervangend alternatief voor lozing op het oppervlaktewater en is daarmee een aangewezen middel om de lozing van N en P op het oppervlaktewater te voorkomen. Het blijkt niet mogelijk om aan de hand van de outputindicatoren voor dit onderdeel de outcome te bepalen. De reden hiervoor is dat er geen monitoringssysteem voor het meten van milieueffecten was gekoppeld aan rioleringsprojecten.

Waterbuffers die worden aangelegd in EHS-gebieden (uit overweging tussen de noodzaak voor wateropvang aan de ene kant en de hoogwaardigheid van natuur aan de andere kant) worden qua areaal gecompenseerd door de aanleg van extra EHS in een ander gebied met vergelijkbare natuur. Aanleg vond voornamelijk plaats door DLG, in opdracht van het Waterschap. Deze projecten droegen concreet bij aan de vergroting van de veiligheid.

Effectiviteit PPQ

Provinciaal Programma Q heeft sterk bijgedragen aan de waterkwaliteit door het realiseren van rioolaansluitingen, het opheffen van ongezuiverde lozingen en saneren van riooloverstorten. Ook heeft Provinciaal Programma Q een grote bijdrage geleverd aan het verbeteren van het peilbeheer voor natuur en landbouw. Bij natuur heeft het betrekking op 4% van het verdroogde areaal in Nederland. Het Provinciaal Programma Q draagt dus sterk bij aan het hydrologisch herstel. Daarnaast zijn de natuurvriendelijke oevers ook goed voor een bijdrage aan de ecologische kwaliteit. De effectiviteit wordt positief beoordeeld

Efficiëntie PPQ

Bij landbouwgrond met verbeterd peilbeheer kostte de meeste projecten minder dan 1.000 euro per hectare. Dat was efficiënt, omdat dit binnen een aantal jaren met een hogere landbouwproductie kan worden terugverdiend. 62.092 ha met verbeterd peilbeheer kostte minder dan deze 1.000 euro per hectare. 1.899 ha kostte minder dan de 5.000 euro per hectare, wat ook nog efficiënt was, al zal de terugverdientijd langer zijn. 127 hectares zaten boven de 5.000 euro, maar deze behoren tot integrale projecten, waardoor de kosten niet direct zijn toe te rekenen.

De kosten voor beter peilbeheer voor natuur waren hoger dan voor landbouwgrond. 20.393 ha kostte minder dan 10.000 euro per hectare. Daarna liepen de kosten sterk op tot ruim 100.000 euro per hectare. Bij veel projecten van deze projecten werd de natuurverbetering integraal aangepakt, waarbij ook natuurvriendelijke oevers en natte verbindingzones zijn gecreëerd.

De gerealiseerde rioolaansluitingen varieerden van 4.700 euro tot 25.500 euro per aansluiting. Over het algemeen werd door Rioolned een grens bij 7.500 euro per aansluiting getrokken, daarboven is het verstandiger om een alternatief voor een rioolaansluiting te realiseren. Drie kwart van de rioolaansluitingen zat boven dit bedrag en waren daarmee niet efficiënt.

Het wegend oordeel over deze regeling ten aanzien van de efficiëntie is dat met de inzet van het geld niet het verwachte resultaat is behaald.

Kader 4.27	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag Q.1: Zijn er waterbeheersingswerken uitgevoerd voor een duurzaam kwantitatief waterbeheer?</i>	
Ja, er zijn in totaal 201 waterbeheersingswerken uitgevoerd die een verbetering van het waterbeheer beogen. Dit betekent dat er gemiddeld ongeveer 30 projecten jaar zijn uitgevoerd. 40% van alle projecten zijn in de drie Noordelijke provincies uitgevoerd. In de drie Zuidelijke provincies werden samen 31 projecten uitgevoerd, wat minder is dan in Drenthe alleen (32 projecten). In Drenthe, Gelderland en Limburg zijn het vooral gemeentes geweest die projecten met betrekking tot riolering hebben uitgevoerd. In de andere provincies waren het vooral waterschappen die projecten onder het Provinciaal Programma Q hebben uitgevoerd. De waterschappen hebben vooral projecten voor een beter peilbeheer uitgevoerd.	
<i>Evaluatievraag Q.2: In hoeverre zijn de zoetwatervoorraden door middel van waterconservering toegenomen?</i>	
Bij 1 project is de inlaat van gebiedsvreemd water met 5.000.000 m ³ verminderd, ging het om de automatisering van stuwen. Bij andere projecten was dit niet vastgelegd.	
<i>Evaluatievraag Q.3: In hoeverre zijn er preventieve voorzieningen tegen hoogwater aangebracht?</i>	
De indicatoren hebben betrekking op waterbergingscapaciteit en preventieve voorzieningen tegen versnelde waterafstroom van hellingen en erosie.	
Een toename van de waterbergingscapaciteit is vooral gerealiseerd in de projecten waarbij een (ecologische) waterberging of regenwaterbuffer is aangelegd. Vooral in de provincies Limburg en Noord-Brabant hadden de waterbergingsprojecten ook het doel erosiebestrijding. Er zijn retentiebekkens aangelegd om bij hoogwater water te bergen. Daarnaast zijn er natuurvriendelijke oevers aangelegd om hoog water op te vangen.	
<i>Evaluatievraag Q.4 In hoeverre is het peilbeheer afgestemd op de belangen van landbouw, milieu, natuur en landschap?</i>	
Bij 64.108 ha landbouwgrond en 20.511 ha natuurground is het peilbeheer verbeterd, dit is gebeurd binnen respectievelijk 34 en 20 projecten. Bij acht projecten is het peilbeheer voor zowel landbouw als natuur verbeterd. 26 projecten zijn alleen ten behoeve van peilverbetering voor de landbouw uitgevoerd en 12 projecten alleen voor de natuur.	
Er was één project in Limburg, waarbij voor 20.000 ha landbouwgrond en voor 16.250 hectare natuur het peil is verbeterd. Bij dit project werden stuwtdjes geplaatst die door de boeren zelf bediend konden worden. Dit was een succesvol project voor waterconservering. Dit project heeft dus een grote invloed op de uitkomsten. De manier waarop het peil werd verbeterd, verschilt wel. Bij elf projecten waren dat investeringen in stuwen of gemalen. Bij zeven projecten betrof het de realisatie van waterberging, zowel tegen overstroming als waterconservering.	
<i>Evaluatievraag Q.5: In hoeverre zijn de waterhuishoudkundige effecten van bodemdaling opgeheven?</i>	
Er zijn geen projecten met dit doel uitgevoerd.	
<i>Evaluatievraag Q.6: In welke mate is het waterbeheer duurzamer?</i>	
Het Rijk had zich als doel gesteld om in 2000 25% van het verdroogde areaal hydrologisch te hebben hersteld (Beugelink, 2006); in 2010 zou dat 40% moeten zijn. In 2004 is dit herstel beperkt gebleven tot 3% (circa 15.000 ha); als ook gedeeltelijk herstel wordt meegerekend is 17% hersteld. Bij 58% van het verdroogde areaal waren er in 2006 acties ondernomen om de verdroging te bestrijden, of waren de projecten hiervoor in voorbereiding. (MNP, 2006)	

Kader 4.27

Beantwoording Evaluatievraag (vervolg)

Tabel K1		Ontwikkeling van het verdroogde areaal 2000-2004 in hectaren	
Jaar	Hoofdfunctie Natuur	Nevenfunctie Natuur	Totaal
2000	256.959	234.934	491.863
2004	284.266	121.605	405.871
Bron: Verdrogingskaart 2000 en 2004 (IPO, 2004).			

Tabel K1 laat een afname van het verdroogde areaal natuur zien van circa 17% tussen 2000 en 2004. Die afname is voor het overgrote deel veroorzaakt voor een veranderde selectie van gebieden en een verbeterd inzicht in de verdrogingsproblematiek (Beugelink, 2006) en niet door POP1.

Via Provinciaal Programma Q is 20.511 ha natuur met een beter peilbeheer gerealiseerd, wat een bijdrage van maximaal 4% in de totale verdrogingsbestrijding is.

Evaluatievraag Q.7: Zijn er maatregelen genomen om de waterkwaliteit van grond- en oppervlaktewater duurzaam te verbeteren?

De indicatoren bij deze evaluatievraag hebben betrekking op aantal maatregelen voor saneren verontreinigde waterbodems, aanlag van riolering en rioolvervangende systemen in landbouwgebieden en vermindering van riooloverstorten.

Er zijn maatregelen genomen betreffende de riolering en waterbodems om de negatieve invloed op de waterkwaliteit te verminderen en de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater te verbeteren. In Nederland vonden tussen 2002 en 2004 in totaal 94.727 aansluitingen op het riool plaats. Onder Provinciaal Programma Q vonden in 2000-2006 2.444 aansluitingen plaats. Dit lijkt een kleine bijdrage, maar het gaat hierbij om bovenwettelijke rioolaansluitingen. Het blijkt niet mogelijk om met de outputindicatoren voor dit onderdeel de outcome te bepalen. De reden hiervoor is dat er geen monitoringssysteem voor het meten van milieueffecten is gekoppeld aan rioleringsprojecten. Volgens Rioned blijkt dat riool- en overstortaanleg vooral volgens middelvoorschriften zijn geïmplementeerd ter verbetering van het grond- en oppervlaktewater in het buitengebied. Het voorschrift komt voort uit de doelstelling van de EU-Kaderrichtlijn Water om de lozing van N en P (via het oppervlaktewater) op de Noordzee met 50% te verminderen. Aansluiting op het rioolnetwerk is een vervangend alternatief voor lozing op het oppervlaktewater en is daarmee een aangewezen middel om de lozing van N en P op het oppervlaktewater te voorkomen.

Evaluatievraag Q.8: In hoeverre is de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater duurzaam verbeterd met betrekking tot chemische en bacteriologische kwaliteit van het water?

Om de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) te halen moet de chemische kwaliteit van het oppervlaktewater toenemen. Voor de KRW zijn prioritaire stoffen vastgesteld, waar doelen aan zijn gekoppeld. De stoffen met de grootste belasting naar het oppervlaktewater hebben in de periode 2000-2005 een daling laten zien van 11% (nikkelverbindingen) tot 30% (loodverbindingen). Hiermee verbeterde de chemische kwaliteit van het oppervlaktewater. De bijdrage van POP1 hieraan is beperkt geweest. De maatregelen die bij Q7 zijn beschreven, hebben een positieve bijdrage geleverd aan vooral de bacteriologische en ook chemische kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater.

Wegend eindoordeel maatregel q

Maatregel q was met een totaal budget van ruim 240 miljoen euro een belangrijke maatregel binnen het gehele POP1-programma. Er zijn 450 projecten uitgevoerd, met een breed scala aan doelen. Al met al is het waterbeheer in het landelijk gebied een stuk duurzamer geworden en daarmee effectief bevonden. Wat betreft de efficiëntie heeft de inzet van het geld het resultaat opgeleverd wat ervan verwacht werd, en dus wordt deze positief beoordeeld.

Tabel 4.76 Samenvattend evaluatieoordeel		
POP1 Instrument/maatregel	Beoordeling Effectiviteit	Beoordeling Efficiëntie
GeBeVe	+	+
SGB, onderdeel waterbeheer	+	+
LIW, onderdeel waterbeheersing	++	++
Provinciaal Programma Q	+	-
Maatregel q: Waterbeheer in het landelijk gebied	+	+
Legenda effectiviteit: ++ Zeer positief: doel is '(nagenoeg) volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk.		Legenda efficiëntie: ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.

Opvolging aanbeveling mid-term evaluatie
De aanbeveling om het budget te verhogen is opgevolgd, maar de aanbeveling om streefwaarden op te stellen is achterwege gebleven. Ook is niet duidelijk of er kritischer naar de projectaanvragen is gekeken.

4.3.15 Maatregel r - Ontwikkeling en verbetering van de met de ontwikkeling van landbouw samenhangende infrastructuur

Beschrijving maatregel en plaats binnen POP1

Het doel van maatregel r was het verbeteren van de verkeersveiligheid op het platteland en het verbeteren van de ontsluiting voor agrarische bedrijven. De maatregel had dan ook een directe relatie met de prioritaire doelen 'leefbaarheid' en 'bevorderen duurzame landbouw'. Maatregel r behoorde tot EU-hoofdstuk IX 'Bevordering van de aanpassing en ontwikkeling van plattelandsgebieden'. Maatregel r bestond uit twee regelingen:

- Landinrichtingswerken (LIW), onderdeel ontsluiting;
- Provinciaal Programma R.

Aangezien beide regelingen niet zo omvangrijk zijn en sterke inhoudelijke overeenkomsten vertonen, heeft het onderzoek naar outcome, effectiviteit en efficiëntie gelijktijdig en op eenzelfde wijze plaatsgevonden. Het wordt dan ook als één geheel gepresenteerd.

Aanbevelingen uit de mid-term evaluatie

In de mid-term evaluatie (Ecorys, 2003) zijn geen aanbevelingen gedaan voor inhoudelijke of financiële wijziging van maatregel r.

Input

Over de periode 2000 - 2006 is aan maatregel r 27,3 miljoen euro uitgegeven door nationale overheid en EU. De particuliere bijdrage was in totaal 5,3 miljoen euro. In onderstaande tabel is per regeling de totale uitgaven weergegeven.

Tabel 4.77 Uitgaven totaal 2000 - 2006, maatregel r (in mln. euro)			
Regeling	Overheidsuitgaven (nationaal + EU)	W.v. EU-bijdrage	Particuliere sector
Landinrichtingswerken (LIW), onderdeel ontsluiting	14,9	3,7	0
Provinciaal Programma R	12,4	6,2	5,3
Totaal maatregel r	27,3	9,2 a)	5,3
a) In de algemene financiële tabel POP-Nederland klopt de sommatie van de EU-bijdragen van de voor deze maatregel ingezette regelingen niet met de EU-bijdrage op maatregelniveau (zie paragraaf 3.3, onder het kopje 'Financiële cijfers Regiebureau POP'). Bron: Regiebureau POP.			

Provinciaal Programma R (PPR)

Provinciaal Programma R is in eerste instantie gericht op een verbetering van de verkeersveiligheid in het landelijk gebied, door aanpassing en aanleg van plattelandswegen. Het betreft hier vooral wegen van lokaal belang. In tegenstelling tot LIW onderdeel ontsluiting gaat het in eerste instantie om het verbeteren van de veiligheid voor de totale plattelandsbevolking en niet zozeer om een verbeterde bereikbaarheid/ontsluiting van agrariërs.

Input PPR

De totale investering in Provinciaal Programma R bedroeg ruim 17,7 miljoen euro. De EU-bijdrage was 6,2 miljoen euro, die van private partijen 5,3 miljoen euro.

Output PPR

In totaal zijn 25 projecten uitgevoerd onder Provinciaal Programma R (exclusief LIW, onderdeel ontsluiting). Meer dan de helft van deze projecten lag in de provincie Overijssel. Tabel 4.78 laat de outputindicatoren zien en de gerealiseerde waarden voor het Provinciaal Programma R. In het POP1 zijn op maatregelniveau voor de betreffende indicatoren geen streefwaarden vastgesteld.

Tabel 4.78 Outputindicatoren Provinciaal Programma R (2000 - 2006)				
Maatregel r Provinciaal Programma R	Aantal projecten	Stuks	Ha	Km
Aangelegd of verbeterd fiets, wandel- of ruiterpad (km)	3	-	-	13,5
Aangelegde of verbeterde weg (km)	20	-	-	113,5
Aangelegde waterloop (km)	1	-	-	3,9
Agrarische bedrijven met verbeterde ontsluiting (st)	3	10	-	-
Herstelde cultuurhistorische objecten (st)	2	3	-	-
Toegankelijkheid en gebruik landelijk gebied (st)	1	2	-	-
Verbeterde waterloop (km)	1	-	-	1,1
Voorzieningen ter verbetering van de verkeersveiligheid (st)	7	19	-	-
Bron: DLG.				

De tabel laat zien dat 20 van de 25 projecten vooral hebben bijgedragen aan de aanleg en verbetering van wegen (113,5 km). Ook de aangelegde of verbeterde fiets-, wandel- of ruiterpaden nemen een belangrijk aandeel voor hun rekening in het programma (13,5 km). Daarmee sluit het overgrote deel van de outputresultaten aan bij de doelstelling van dit programma. Dit geldt overigens niet voor de aanleg/verbetering van in totaal 5,0 km waterloop en het herstel van cultuurhistorische objecten. Dit lijkt niet bij te dragen aan de doelstellingen van deze maatregel.

Bijna 45% van het budget binnen Provinciaal Programma R wordt ingenomen door slechts vier projecten ('N381 Tunnel Scharreveld', 'Fietspad Vasse-Ootmarsum', 'Het Schuivenhuisje' en 'Elsendorp: Keizersberg'). Deze vier projecten scoren op bijna alle indicatoren uit bovenstaande tabel. Opvallend is dat deze vier projecten slechts 6,7% van de totale wegaanleg voor hun rekening nemen. Verder wordt 30% van de totale fiets-, wandel- en ruiterpaden gerealiseerd door deze vier projecten. Deze grootste projecten scoren dus matig op de belangrijkste indicatoren van dit Provinciaal Programma en zorgen vooral voor de realisatie van de andere indicatoren. Het laatstgenoemde project bijvoorbeeld heeft de waterloop van 3,9 km gerealiseerd. Daarmee is de waarde voor deze indicator door één project gerealiseerd.

Voor indicator 'agrarische bedrijven met verbeterde ontsluiting' geldt dat slechts tien bedrijven zijn voorzien van een betere ontsluiting. Dit is gering, maar de oorzaak hiervan is dat de regeling Landinrichtingswerken (LIW) onderdeel ontsluiting, zich beter leent voor deze indicator. In dat onderdeel zijn 322 bedrijven beter ontsloten. Binnen het Provinciaal Programma R is ontsluiting slechts een neveneffect.

Outcome PPR

Bij gebrek aan kwantitatieve gegevens is om een indruk te krijgen van de outcome van beide regelingen gekozen om op basis van een steekproef projectinformatie bij DLG op te vragen en vervolgens bij een aantal projecten telefonische interviews af te nemen. Selectie van projecten heeft plaatsgevonden op basis van onder andere financiële omvang, gerealiseerde output, geografische spreiding en datum van eindafrekening. In totaal zijn zeven projectdossiers nader bestudeerd en hebben twee telefonische interviews plaatsgevonden met projectuitvoerders.

Deze nadere analyse heeft weinig nieuwe inzichten opgeleverd. Uit eindrapportages blijkt dat voor de toekomst verwacht wordt dat de verkeersveiligheid toeneemt, terwijl ook geïnterviewden verwachten dat de verkeersveiligheid is verbeterd (minder ongelukken en slachtoffers). Daarbij is aangegeven dat hier nog geen cijfers over beschikbaar zijn. Uit telefonische interviews blijkt wel dat de subjectieve verkeersveiligheid door de lokale gemeenschap als hoger wordt ervaren. Overige effecten zijn niet waarneembaar.

Effectiviteit PPR

Bij het formuleren van de output indicatoren voor Provinciaal Programma R en LIW onderdeel ontsluiting, zijn geen streefwaarden op programmaniveau vastgesteld. Eventuele streefwaarden zouden het mogelijk maken om na afloop van het programma vast te stellen of de doelstellingen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Een vergelijking tussen streefwaarden en realisatie is nu niet mogelijk.

Op basis van de outputindicatoren en de kwalitatieve informatie uit de projectdossiers en interviews blijkt dat de projecten wel bijgedragen hebben aan de inhoudelijke doelstellingen van beide regelingen. In totaal is in be-

de regelingen meer dan 225 km aan infrastructuur verbeterd of gerealiseerd (wegen, fietspaden, enzovoort). De investeringen in de infrastructuur hebben een duidelijk permanent karakter en beogen een langetermijndoelstelling te realiseren. Wel wordt een kritische kanttekening geplaatst bij de realisatie van een aantal indicatoren (onder andere aangelegde en verbeterde waterloop), die geen directe relatie hebben met de doelstellingen. De vraag is of deze middelen niet effectiever ingezet hadden kunnen worden. Geconcludeerd wordt dat de inhoudelijke doelstellingen op output niveau wel zijn gerealiseerd, maar dat de outcome - verbeteren verkeersveiligheid - (nog) niet bekend is. De effectiviteit wordt negatief beoordeeld omdat het doel onvoldoende is bereikt en beschikbare middelen in beide regelingen ook besteed zijn aan activiteiten die geen relatie met de doelstelling hebben.

Potentiële begunstigden waren onder andere provincies, gemeenten, waterschappen en herinrichtingcommissies, in potentie een heel grote doelgroep. Opvallend is dat binnen het beperkt aantal van 25 goedgekeurde projecten binnen Provinciaal Programma R vier organisaties zitten die in totaal negen keer subsidie hebben ontvangen. In totaal hebben dus maar 20 organisaties subsidie ontvangen uit dit programma. Van de 38 projecten in LIW ontsluiting zijn er 31 uitgevoerd door de regionale kantoren van Dienst Landelijk Gebied (DLG Oost, Noord, en Zuid). Hieruit kan echter niet geconcludeerd worden dat de doelgroep onvoldoende is bereikt, met name omdat het budget van dit programma relatief beperkt was.

Efficiëntie PPR

In tabel 4.79 is voor een aantal belangrijke indicatoren aangegeven wat de gemiddelde kosten zijn. Om een zo zuiver mogelijk beeld te krijgen, zijn alleen die projecten geselecteerd die louter op de betreffende indicatoren scoren. Vandaar dat de realisatie per indicator anders is dan die in tabel 4.78. Bij de berekening van de waarde zijn relevante outputgegevens uit beide regelingen meegenomen.

Tabel 4.79 Gemiddelde kosten (in euro's)			
Indicator	Waarde indicator	Totale kosten	Gemiddelde kosten
Km weg (aanleg en aanpassing)	125,8	9.150.293	72.705
Km fietspad (aanleg en aanpassing)	17,0	6.048.609	355.800

Voor beide indicatoren geldt dat het zowel aanleg als aanpassing van infrastructuur betreft. Dit veroorzaakt deels het grote verschil in de verhouding output-kosten tussen de verschillende projecten. Daarnaast blijkt uit de analyse van de projecten dat soms alleen werkzaamheden zijn uitgevoerd die gericht zijn op een betere 'uitstraling' waarbij de feitelijke infrastructuur niet wordt aangepast. Aangezien deze projecten ook op deze indicator scoren, bestaan grote verschillen in gemiddelde kosten tussen de projecten. Ook is niet altijd inzichtelijk in hoe verre andere infrastructurele werken, zoals duikers, bruggen, enzovoort deel uitmaken van de projecten, wat ook een verklaring kan zijn voor de grote verschillen. Ter illustratie: bij de indicator 'km weg' variëren de gemiddelde kosten tussen 6.000 euro en 900.000 euro. Bij de indicator 'km fietspad' variëren de gemiddelde kosten in vergelijkbare mate tussen 103.000 euro en 1.040.000 euro.

De gemiddelde kosten voor een km weg en fietspad lijken echter wel hoog. Uit een publicatie van Stichting Recreatie, Kennis en Innovatiecentrum (Busser et al., 2003) blijkt dat de aanlegkosten voor een fietspad (op kleigrond) op 30.000 euro per km worden geraamd. Dat is aanzienlijk lager dan het gemiddelde uit bovenstaande tabel. Maar nogmaals: de exacte inhoud van de projecten binnen beide regelingen is niet duidelijk. Toch wordt de efficiëntie als negatief beoordeeld, vooral omdat in beide regelingen een deel van de middelen lijkt aangewend voor projecten die niet bijdragen aan de doelstelling van de regeling en daarmee ondoelmatig zijn ingezet.

LIW-ontsluiting

Het instrument LIW (onderdeel ontsluiting) was bedoeld voor wegen van landbouwkundig belang of wegen van algemeen belang voor zover de aanleg of verbetering van deze wegen noodzakelijk was voor het slagen van herverkaveling. Dit instrument was in beginsel gericht op aanleg en verbetering van agrarische infrastructuur. De activiteiten gesubsidieerd door LIW ontsluiting zijn wegen van lokaal belang. Dat zijn wegen die een lokale functie hebben en in beheer zijn bij provincies, gemeenten en waterschappen. Rijkswegen en provinciale wegen met de functie doorgaand verkeer komen niet in aanmerking, tenzij het gaat om aanpassingen aan deze wegen die

onontkoombaar zijn voor een goede uitvoering van de desbetreffende landinrichtingswerken. Verbetering van de ontsluiting vindt plaats bij wijzigende verkeersstromen als gevolg van functieverandering, als de verkeersveiligheid in het geding is en als de herverkaveling hierom vraagt. De te subsidiëren activiteiten zijn 1) aanleg, verbetering of opheffing van wegen van landbouwkundig of algemeen belang op lokaal schaalniveau, 2) aanleg en verbreding van bermen en bermbeplantingen, 3) aanleg van samenhangende voorzieningen (dassentunnels), 4) aanleg van utilitaire fietspaden, 5) veiligheidsvoorzieningen, 6) aanleg van wildtunneltjes en looprichels in het kader van ontsnippering, 7) dammen, 8) toegangswegen en 9) drainage. De activiteiten vinden plaats 'off the farm' en in het agrarische gebied.

Input LIW-ontsluiting

De totale investering in LIW ontsluiting bedroeg bijna 15 miljoen euro. De EU-bijdrage was slechts 3,7 miljoen euro, terwijl de private sector niet heeft bijgedragen. De EU-bijdrage heeft dus alleen geleid tot een aanzienlijke bijdrage van de nationale/regionale overheid in Nederland.

Output LIW-ontsluiting

In totaal zijn binnen deze regeling 38 projecten uitgevoerd. De gerealiseerde output van deze projecten is weergegeven in onderstaande tabel 4.80

De projecten binnen LIW ontsluiting hebben vooral geleid tot aanleg van nieuwe en verbetering van bestaande infrastructuur (wegen, fietspaden, wandelpaden en ruiterspaden); in totaal ruim 97 km. Meer dan bij Provinciaal Programma R heeft LIW ook bijgedragen aan een verbeterde ontsluiting van agrarische bedrijven (322 bedrijven). Dat is ook in lijn met het verschil in inhoud tussen beide regelingen, waarbij LIW ontsluiting zich meer heeft gericht op landbouwinfrastructuur en ontsluiting van agrarische bedrijven dus een belangrijk resultaat is. Ook bij deze regeling geldt dat gescoord is op indicatoren die geen verband hebben met de doelstelling van de regeling, bijvoorbeeld de indicatoren 'verbeterde waterloop' (6,6 km) en 'gerealiseerde ecologische verbindingssonde' (4,0 km). Opvallend is dat één project (Dammenplan 6; DLG Zuid) heeft geleid tot het opstellen van 920 inrichtingsplannen.

Tabel 4.80 Outputindicatoren LIW ontsluiting (2000 - 2006)				
Outputindicator	Aantal projecten	Stuks	Hectares	Kilometer
Aangelegd of verbeterd fiets, wandel- of ruiterspad	10	-	-	31,2
Aangelegde of verbeterde weg	21	-	-	66,5
Agrarische bedrijven met verbeterde ontsluiting	7	322	-	-
Gerealiseerde ecologische verbindingssone	1	-	-	4,0
Gerealiseerde landschapselementen/beplanting	3	18	35,3	19,3
Opgestelde en uitgevoerde inrichtingsplannen	1	920	-	-
Toegankelijkheid en gebruik landelijk gebied	3	8	-	0,9
Verbeterde waterloop	2	-	-	6,6
Voorzieningen ter verbetering van de verkeersveiligheid	8	62	-	-
Bron: DLG.				

Outcome LIW-ontsluiting

Zie beschrijving bij Provinciaal Programma R.

Effectiviteit LIW-ontsluiting

Zie beschrijving bij Provinciaal Programma R.

Efficiëntie LIW-ontsluiting

Zie beschrijving bij Provinciaal Programma R.

Kader 4.28	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag R.1: In hoeverre zijn er wegen aangepast voor een veilige ontsluiting van het platteland?</i>	
POP1 heeft bijgedragen tot aanleg of verbetering van nieuwe wegen, fietspaden e.d., niet alleen in termen van km, maar ook door de aanleg van voorzieningen die de verkeersveiligheid ten goede komen. Hoewel niet meetbaar, wordt verwacht dat deze fysieke verbeteringen leiden tot een veiligere ontsluiting van het platteland.	
<i>Evaluatievraag R.2: In hoeverre is de verkeersveiligheid in het landelijk gebied verbeterd?</i>	
Een goed evaluatieantwoord is niet mogelijk, omdat de uiteindelijke invloed van de aanpassing van wegen op de verkeersveiligheid in de bebouwde kom (vooralsnog) niet is te kwantificeren. Uit de gevoerde interviews blijkt ook dat hier geen cijfers zijn te overleggen door de gemeenten zelf. Ook cijfers over de ontwikkeling van de subjectieve verkeersveiligheid ontbreken. Uit CBS-gegevens blijkt overigens dat het aantal verkeersongevallen en verkeersgewonden in Nederland op het platteland tussen 2000 en 2005 is toegenomen. Het aantal verkeersdoden daarentegen is licht gedaald. Cijfers op provinciaal niveau specifiek voor het platteland zijn niet beschikbaar.	

Wegend eindoordeel maatregel r

In totaal is in maatregel r ruim 225 km infrastructuur verbeterd of aangelegd, zijn diverse voorzieningen gerealiseerd en is de ontsluiting van agrarische bedrijven verbeterd. Daarmee is positief gescoord op de belangrijkste outputindicatoren. Er is in beide regelingen echter ook veel geld geïnvesteerd in projectactiviteiten die geen relatie lijken te hebben met de doelstelling van deze maatregel. Daarbij komt dat op dit moment onvoldoende is vast te stellen in hoeverre een belangrijk doel van deze maatregel (het verbeteren van de verkeersveiligheid in het landelijk gebied) daadwerkelijk is gerealiseerd. Het doel is dan ook slechts in beperkte mate behaald, vandaar de score '-' op effectiviteit. Ook de efficiëntie wordt negatief beoordeeld. In beide regelingen van maatregel r zijn projecten uitgevoerd voor andere doeleinden (realisatie cultuurhistorische objecten, verbetering waterlopen) waardoor geconcludeerd wordt dat een deel van het beschikbare budget ondoelmatig en niet efficiënt is ingezet.

Tabel 4.81 Samenvattend evaluatieoordeel		
<i>POP1 Instrument/maatregel</i>	<i>Beoordeling Effectiviteit</i>	<i>Beoordeling Efficiëntie</i>
Provinciaal Programma R	-	-
LIW, onderdeel ontsluiting	-	-
<i>Maatregel r: Ontwikkeling en verbetering infrastructuur</i>	-	-
<i>Legenda effectiviteit:</i> ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk.		<i>Legenda efficiëntie:</i> ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.

4.3.16 Maatregel s - Bevordering toeristische en ambachtelijke activiteiten

Beschrijving maatregel en plaats binnen POP1

Maatregel s onderscheidde een aantal belangrijke opgaven. Allereerst het ontwikkelen en vergroten van de onderlinge samenhang van de landelijke netwerken voor varen, fietsen en wandelen. Ten tweede het vergroten van de toegankelijkheid en openstelling van het landschappelijk waardevol cultuurlandschap, en als derde een verhoging van de kwaliteit van het door de overheid en sector geboden recreatief toeristisch product in kansrijke regio's. Dit laatste vindt onder andere plaats door stimulering van vraaggerichte ketensamenwerking van toeristische bedrijven. Gegeven deze opgaven zijn voor prioritair doel 'recreatie en toerisme' de volgende operationele doelen gesteld:

- het aanpassen en verbeteren van de toeristisch recreatieve infrastructuur;
- het bevorderen van ambachtelijke, cultuurhistorische en natuurgerichte toeristische activiteiten;
- het bevorderen van de kwaliteit van het recreatief product door middel van samenwerking;
- het bevorderen van recreatieve en toeristische activiteiten in combinatie met de agrarische bedrijfsvoering.

De enige kwantitatief geformuleerde streefwaarde van dit thema is een openstelling van 80% bos voor recreatie in 2000. Het is merkwaardig dat de streefwaarde betrekking heeft op het beginjaar van het programma, en dat er geen streefwaarde aan eind van het programma is vastgesteld.

Onder maatregel s, bevordering toeristische en ambachtelijke activiteiten, vallen de volgende regelingen:

- Provinciaal Programma S;
- Landinrichtingswerken (LIW.14) onderdeel inrichting recreatie.

De regeling LIW, onderdeel inrichting recreatie, valt onder het prioritaire POP1-doel 'duurzame landbouw' en moet in dat thema een bijdrage verlenen aan het operationele doel 'het stimuleren van verbreding van de bedrijfsvoering naar andere agrarisch georiënteerde economische dragers'.

Naast maatregel s, bevordering toeristische en ambachtelijke activiteiten, zijn er binnen POP1 meerdere thema's waarbinnen recreatieve en toeristische activiteiten worden gestimuleerd. Bijvoorbeeld onder het thema diversificatie economische dragers platteland (maatregel p).

Aanbevelingen mid-term evaluatie

De conclusie van de mid-term evaluatie (Ecorys, 2003) van maatregel s was dat POP1 een belangrijke katalysator van ontwikkelingen bleek te zijn. Gezien de relevantie van de maatregel werd geadviseerd de maatregel in het resterende programmagedeelte ongewijzigd te handhaven. De nadruk zou in het resterende gedeelte moeten komen te liggen bij maatregelen die bijdragen aan het creëren van een nieuwe identiteit van het gebied, waarbij het belangrijk is om voldoende onderscheidend te zijn ten opzichte van andere plattelandsgebieden. Om de effectiviteit te versterken, is aanbevolen om het element van samenwerking meer centraal te stellen.

Input

De totale financiële omvang van projecten binnen maatregel s bedroeg 73,8 miljoen euro (zie tabel 4.82). Van dit bedrag is ongeveer een derde gefinancierd met Europees geld. Hiervan is 22 miljoen euro verstrekt door het Provinciaal Programma S, en 2,7 miljoen euro onder LIW onderdeel inrichting recreatie. De nationale overheid heeft ruim 30 miljoen euro in maatregel s geïnvesteerd. Ongeveer een kwart van het totale bedrag is afkomstig uit de private sector. Naast elke 100 euro aan publieke middelen heeft de private sector 34 euro bijgedragen.

Tabel 4.82 Uitgaven totaal 2000 - 2006, maatregel s (in mln. euro)			
Regeling	Overheidsuitgaven (nationaal + EU)	W.v. EU-bijdrage	Particuliere sector
Landinrichtingswerken (LIW): onderdeel inrichting recreatie	10,9	2,7	0
Provinciaal Programma S.	44,0	22,0	18,9
Totaal maatregel s	54,9	22,1 a)	18,9
a) In de algemene financiële tabel POP-Nederland klopt de sommatie van de EU-bijdragen van de voor deze maatregel ingezette regelingen niet met de EU-bijdrage op maatregelniveau (zie paragraaf 3.3, onder kopje 'Financiële cijfers Regiebureau POP'). Bron: Regiebureau POP.			

Output

In totaal zijn binnen maatregel s 209 projecten goedgekeurd. Bijna 95% van de projecten betrof het bevorderen van toeristische activiteiten. Het aantal ambachtelijke activiteiten was beperkt, met alleen in 2002 12 projecten.

Tabel 4.83 Aantal goedgekeurde aanvragen maatregel s, naar type actie (2000 - 2006)								
Actie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Toeristische activiteiten	14	37	8	35	42	54	7	197
Ambachtelijke activiteiten			12					12
Totaal	14	37	20	35	42	54	7	209
Bron: EU-voortgangsrapportages.								

De enige kwantitatief geformuleerde streefwaarde van Provinciaal Programma S is een openstelling van 80% bos voor recreatie in 2000. In Nederland is in 2005 ongeveer 85% van de 650.000 hectare bos en natuurterreinen in beheer opengesteld voor het publiek¹. Hiervan is circa 400.000 ha natuur in handen van de grote beheerders, waarvan 84% is opengesteld voor publiek. Tussen 1995 en 2005 is het areaal bos en natuurbeheer in handen van de grote beheerders met een derde toegenomen. Met een openstelling van 84% is de streefwaarde van 80% bereikt.

Provinciaal Programma S (PPS)

Beschrijving en plaats PPS binnen POP1

Het Provinciaal Programma S valt binnen het POP1 onder het prioritaire doel 'recreatie en toerisme'.

Recreatief medegebruik van het platteland is een mogelijkheid die voor het platteland goede perspectieven biedt als aanvullende economische activiteit. Provincies kunnen recreatief medegebruik van het platteland stimuleren binnen de Provinciale Programma's. Projecten die vallen binnen Provinciaal Programma S hebben als primaire operationele doelen het zo optimaal mogelijk:

- benutten van mogelijkheden voor ontwikkeling van recreatie en toerisme;
- ontwikkelen van recreatief medegebruik van het platteland.

Meerdere Provinciale Programma's, onder andere onder Provinciaal Programma P (thema 'diversificatie economische dragers'), hebben doelen op het vlak van recreatie. Operationele doelen behorende bij dit thema die gerelateerd zijn aan recreatie, zijn het stimuleren van verbreding van de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven naar andere op het platteland georiënteerde economische dragers en het bevorderen van nieuwe werkgelegenheid. Projecten die vallen onder Provinciaal Programma S zullen ook aan deze doelen bijdragen (zie de LDI van 'recreatie en toerisme' in bijlage 4).

¹ Bron: <http://www.milieuennatuurcompendium.nl/indicatoren/nl1282-Openstelling-natuurgebieden.html?i=19-74>, ingezien op 4 juni 2008.

Output PPS

In totaal zijn binnen Provinciaal Programma S 161 projecten van 112 verschillende subsidieaanvragers goedgekeurd. Veel van de projecten hebben bijgedragen aan het aanpassen en verbeteren van de infrastructuur (operationeel doel van maatregel s) door fiets-, wandel- en ruiterspaden aan te leggen, en door fiets-, wandel- en kanoroutes te realiseren. Ook is bijgedragen aan de doelstelling om recreatieve en toeristische activiteiten in combinatie met agrarische bedrijfsvoering te bevorderen.

Tabel 4.84 Acties Provinciaal Programma S (2000 - 2006)	
Actie	Totaal a)
Aangelegd/verbeterd fiets-, wandel en ruiterspad (km)	432 km b)
Gerealiseerd fiets-, wandel-, ruiters- en kanoroute (aantal)	265
Toename bewegwijzerde route (km)	4.141 km
Aangelegd natuurvriendelijke oevers (km)	5 km
Aantal opgestarte samenwerkingsverbanden, met nieuwe toeristische activiteiten	11
Bedrijven met landbouwgrond met recreatief medegebruik (aantal)	227
Landbouwgrond met recreatief gebruik (ha)	91 ha
Recreatieve/toeristische voorzieningen (aantal)	983 c)
Bedrijven met verbrede inkomensmogelijkheden (aantal)	55
Herstelde cultuurhistorische objecten (aantal)	5
Opgestelde/uitgevoerde inrichtingsplannen	13
Voorzieningen ter verbetering verkeer	12
a) Bron: De gerealiseerde output is gebaseerd op gegevens van DLG. In de loop van het onderzoek bleek dat het niet voor alle indicatoren even duidelijk was wat hier onder valt; b) Volgens de aangeleverde gegevens is als output van een project 177 km fietspad gerealiseerd. Bij navraag bleek dit te gaan om een gerealiseerde route. De outputindicator is hiervoor gecorrigeerd; c) Deze outputindicator is opgeschoond voor een project waarvan 10.000 routebeschrijvingen als aparte voorzieningen waren opgegeven. Bron: DLG.	

De subsidieaanvragers binnen Provinciaal Programma S hebben bij aanvraag en eindrapportage aangegeven op welke outputindicatoren ze in welke mate gescoord hebben. Vooraf is voor deze indicatoren als streekwaarde opgesteld dat ze moeten toenemen. Er zijn geen harde streefwaardes geformuleerd. Op basis van de informatie geleverd door de subsidieaanvragers aan DLG is de bovenstaande tabel opgesteld.

Outcome PPS

Uit een steekproef onder uitgevoerde projecten binnen Provinciaal Programma S komt naar voren dat deze, volgens opgave van de geïnterviewden, hebben bijgedragen aan een toename in het aantal toeristen dat het platteland bezocht. Dat heeft geleid tot een toename van het aantal arbeidsplaatsen in de toeristische sector. Het bleek niet mogelijk deze indicatie met cijfers te onderbouwen. Door de betrokkenen werd aangegeven dat de bijdrage van POP1 gezien wordt als katalysator, die ervoor gezorgd heeft dat projecten die anders niet of in elk geval later zouden zijn gerealiseerd, al gerealiseerd zijn. Dit resultaat komt overeen met de conclusie op basis van de mid-term evaluatie.

Effectiviteit PPS

De POP1-gelden binnen maatregel s zijn vooral ingezet op het aanpassen en verbeteren van de toeristisch recreatieve infrastructuur. Door POP1-gelden zijn in een aantal gevallen projecten die tot doel hadden de toeristische infrastructuur te verbeteren, sneller gerealiseerd. Geïnterviewden hebben aangegeven dat er projecten doorgang hebben gevonden die zonder POP1-geld niet gerealiseerd hadden kunnen worden, doordat van de andere deelnemende partijen een te hoge bijdrage gevraagd zou zijn. De verbeterde infrastructuur van het platteland is in doorsnee zeer succesvol ontvangen en heeft een duurzaam karakter. De toekomstige kosten liggen in een goed onderhoud en bepalen de bruikbaarheid op langere termijn.

Aan het bevorderen van de kwaliteit van het recreatieve product is in ieder geval geen invulling gegeven door het creëren van samenwerkingsverbanden, een actie waarop in de tussentijdse evaluatie werd aangedrongen. Gegeven het feit dat er maximaal 1 samenwerkingsverband gerealiseerd is met POP1-subsidie, concluderen we

dat de bijdrage van POP1 aan het tot stand komen van samenwerkingsverbanden die de kwaliteit van het toeristische product ten goede komen, niet effectief geweest is.

De 227 bedrijven met landbouwgrond waar POP1-gelden zijn ingezet, hebben dit in de meeste gevallen niet rechtstreeks ontvangen. Een manier waarop dit geld ontvangen is, is doordat zij 'gratis' advies ontvangen hebben. De deelnemende bedrijven zijn enthousiast over de geboden mogelijkheid. Hierdoor zijn er wel meer recreatieve en toeristische activiteiten in combinatie met agrarische bedrijfsvoering tot stand gebracht, maar een goede kwantificering over het totaal ontbreekt.

Er is geen indicatie dat met deze maatregel veel ambachtelijke, cultuurhistorische en toeristische activiteiten tot stand zijn gebracht.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat Provinciaal Programma S effectief heeft bijgedragen aan het aanpassen en verbeteren van de toeristisch recreatieve infrastructuur en aan het bevorderen van recreatieve en toeristische activiteiten in combinatie met agrarische bedrijfsvoering. Op de andere twee doelen is niet of in zeer minieme mate bijgedragen. De conclusie is dat dit Programma ten dele effectief is geweest. Niet alle doelen zijn gerealiseerd, maar het Programma heeft zeker bijgedragen aan het bevorderen van twee van de vier doelen.

Efficiëntie PPS

Binnen Provinciaal Programma S was één doel het aanpassen en verbeteren van de toeristische infrastructuur, door het aanleggen en verbeteren van routes en door de toegankelijkheid te verbeteren. Doordat de meeste aanvragen meerdere outputs genereren, is het niet mogelijk om bijvoorbeeld een gemiddelde prijs per km fietspad te bepalen die vervolgens vergeleken kan worden met een kengetal voor de kostprijs voor 1 km fietspad. Beoordeling van de efficiëntie van individuele projecten valt buiten de evaluatie.

Met een project is 3.200 km fietsroute gerealiseerd voor een totaal bedrag van 213.200 euro, wat uitkomt op 67 euro per kilometer. Dit bedrag is enkel voor de bewegwijzering. Het Nationaal Fietsplatform heeft om 4.500 km fietsroute te realiseren, 1.665 euro per kilometer begroot. Het project waarin 3.200 km fietspad is gerealiseerd, is volgens deze maatstaf efficiënt uitgevoerd.

Provinciaal Programma S was bedoeld voor heel Nederland. Enkele provincies zijn sterker vertegenwoordigd qua aantal aanvragen, maar het algemene beeld is dat de aanvragen uit heel Nederland afkomstig zijn.

Tussen 2000 en 2006 heeft het ministerie van LNV de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de routenetwerken gedelegeerd naar respectievelijk het fiets- en wandelplatform. Het POP1-geld is niet op nationale schaal verdeeld, maar op basis van lokale aanvragen. Het fietsplatform geeft aan plannen te hebben gehad om POP1-geld in te zetten voor kwaliteitsverbetering van de LF-routes en op de aanleg van een fietspad. Het aanvragen van dit geld stuitte op problemen omdat de POP1-gelden niet gestapeld kunnen worden met de LNV-middelen die het Fietsplatform wilde inzetten voor dat project.

Kader 4.29	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag S.1: Zijn er projecten gesubsidieerd ten behoeve van plattelandstoerisme, zowel voor toeristische infrastructuur als voor toeristische activiteiten?</i>	
Ja, er zijn projecten gesubsidieerd en uitgevoerd die ervoor gezorgd hebben dat de toeristische infrastructuur is verbeterd. Er is 432 kilometer fiets-, wandel- en ruiterspad aangelegd of verbeterd. Om iets over de impact van POP1-subsidies te kunnen zeggen is het interessant om te weten dat in Nederland tussen 2003 en 2006 het aantal km lange-afstandswandelpad is toegenomen met 652 km (van 7.531 km tot 8.183 km) (Bron: jaarverslagen Stichting Wandelplatform). Met POP1-geld zijn er 983 recreatieve/toeristische voorzieningen tot stand gebracht.	
<i>Evaluatievraag S.2: In hoeverre is de toeristisch-recreatieve infrastructuur aangepast en verbeterd?</i>	
De toeristisch-recreatieve infrastructuur is verbeterd door POP1. Door maatregel S is 4.141 kilometer fiets- ruiters- en wandelpaden in een toeristische route opgenomen. Van deze toename in bewegwijzerde route is 3.200 kilometer gerealiseerd door één aanvraag van de provincie Zeeland (77% van wat er in totaal gerealiseerd is). Dit project bestond uit het verbinden van fietspaden in de hele provincie Zeeland die er lagen in routes. Deze routes zijn ook aangesloten op bestaande routes in Goeree-Overflakkee en Noord-Brabant. Voor het realiseren van dit project heeft Provinciaal Programma S als een katalysator gewerkt.	

Kader 4.29	Beantwoording Evaluatievraag (vervolg)
	De verantwoordelijkheid voor het realiseren van aaneengesloten fiets- en wandelroutes lag in de periode 2000 tot 2006 bij de Stichting Landelijk Fietsplatform en bij de Stichting Wandelplatform. De Stichting Landelijk Fietsplatform gaf aan geen POP1-geld te hebben ontvangen voor het aanleggen van fietsroutes. <i>Evaluatievraag S.3: In hoeverre zijn de ambachtelijke, cultuurhistorische en natuurgerichte toeristische activiteiten bevorderd a.g.v. programma S?</i> In de mid-term evaluatie (Ecorys, 2003) wordt het stimuleren van ketensamenwerking van recreatief toeristische bedrijven als maatregel genoemd voor het vergroten van de kwaliteit van recreatief toeristische bedrijven. Op basis van de bij ons bekende outputindicatoren kan geconcludeerd worden dat er weinig andere toeristische activiteiten bevorderd zijn door het Provinciale Programma S (anders dan routes). Enkel in 2002 zijn er projecten goedgekeurd met aandacht voor ambachtelijke activiteiten. POP1 heeft praktisch niet bijgedragen aan het bevorderen van ambachtelijke activiteiten. <i>Evaluatievraag S.4: In welke mate zijn, a.g.v. programma S recreatie en toerisme op platteland bevorderd?</i> <i>S.4-1 Inkomensaandeel (% bruto) van agrarisch bedrijf uit toerisme</i> De toeristische infrastructuur die met behulp van POP1 aangelegd of verbeterd is en de gerealiseerde routes hebben het platteland beter toegankelijk gemaakt voor toeristen. Bovendien bieden ze op deze manier ook een mogelijkheid aan agrarische bedrijven om direct aan toeristen te verdienen. De geïnterviewde personen gaven deze tendens aan, maar zij konden geen specifieke cijfers aanleveren. Uit de landbouwtelling bleek dat recreatie op agrarische bedrijven tussen 2003 en 2005 is toegenomen. De grootste toename (130%) is zichtbaar bij bedrijven die aangesloten waren bij de stichting vrije recreatie. Het aantal nge's is ook sterk toegenomen (44%) op landbouwbedrijven die als recreatieve verbredingsactiviteit het ontvangen van bezoekers hebben. De verblijfsrecreatie op agrarische bedrijven in Nederland is tussen 2003 en 2005 toegenomen van 1.548 nge naar 1.670 nge¹. <i>S.4-2 Aantal arbeidsplaatsen in toeristische sector t.g.v. maatregel s</i> Er zijn geen cijfers beschikbaar die een indicatie kunnen geven van de impact van POP1-geld besteed binnen Provinciaal Programma S op de werkgelegenheid. De toeristische infrastructuur die met behulp van POP1-gelden is aangelegd of verbeterd en de gerealiseerde routes hebben het platteland beter toegankelijk gemaakt voor toeristen en bieden op deze manier ook een mogelijkheid aan agrarische bedrijven om direct aan toeristen te verdienen. Wat dit precies voor de werkgelegenheid in deze sector betekende, daar was bij de geïnterviewden geen zicht op. Uit het gegeven dat individuele ondernemers bereid zijn in op elkaar volgende fases geld te investeren in projecten die gedeeltelijk met POP1-geld betaald zijn, leidden we af dat het voor deze ondernemers interessante projecten zijn die de inkomsten verhogen en daarmee bijdragen aan het instandhouden van of vergroten van de werkgelegenheid. <i>S.4-3 Bestedingen door toeristen en recreanten aan dagtochten en overnachtingen.</i> Volgens CBS-cijfers voor Nederland zijn de bestedingen per recreant aan dagtochten toegenomen. Dit geldt ook voor de totale bestedingen per jaar. In hoever deze toename aan POP1 te danken is, is niet uit deze cijfers te achterhalen. Omdat individuele ondernemers bereid blijken in op elkaar volgende fases geld te investeren in projecten die gedeeltelijk met POP1-geld betaald zijn, gaan we ervan uit dat het voor deze ondernemers interessante projecten zijn, die de bestedingen van de recreant bij deze ondernemers doet toenemen.

Regeling Landinrichtingswerken (LIW), onderdeel inrichting recreatie

Beschrijving en plaats LIW-recreatie binnen POP1

De regeling LIW onderdeel inrichting recreatie, valt onder het prioritaire POP1-doel 'duurzame landbouw' en moet in dat thema een bijdrage verlenen aan het operationele doel 'het stimuleren van verbreding van de bedrijfsvoering naar andere agrarisch georiënteerde economische dragers'.

¹ Er zijn geen cijfers beschikbaar om iets over de hele periode 2000-2006 te kunnen zeggen.

Via deze regeling kan de Rijksoverheid (ministerie van LNV) bijdragen in de kosten van lijnelementen voor recreatie, zoals ruiterspaden en fietspaden, maar ook in eenvoudige voorzieningen (parkeerplaatsen, bankjes enzovoort) gericht op recreatief medegebruik van het agrarisch gebied.

Output LIW-recreatie

Er zijn 32 projecten binnen LIW onderdeel inrichting recreatie uitgevoerd (zie tabel 4.85). Hiervan bevonden zich tien projecten in een reconstructiegebied. In totaal is gedurende de gehele periode onder het POP1 65 km fiets-, wandel- of ruiterspad in Nederland aangelegd.

Tabel 4.85 Acties Landinrichtingswerken, onderdeel inrichting recreatie (2000 - 2006)									
Actie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal	In reconstructiegebied
Aantal POP1-projecten	4	3	4	4	4	3	10	32	10
Output:									
Recreatieve voorzieningen	2	-	1	13	6	4	30	53	
Aangelegd of verbeterd fiets-, wandel- en ruiterspad (km)	9,8	9,7	10,6	4,2	3,1	7,2	20,7	65,3	
Aangelegde natuurvriendelijke oevers (km)	6,0	-	-	0,2	-	-	-	6,2	
Aangelegde/ verbeterde weg (km)	1,0	-	-	7,0	-	-	-	8,0	
Bron: DLG.									

De 53 recreatieve voorzieningen zijn gerealiseerd binnen 12 projecten. Ze zijn zeer divers van aard. Een voorziening kan een bankje zijn, maar ook een aangelegde boothelling.

Ook binnen andere onderdelen die vallen onder de LIW konden aanvragen gerelateerd aan recreatie worden ingediend. Zo is in totaal onder LIW bijna het dubbele aantal kilometers aangelegd of verbeterd fiets-, wandel- of ruiterspad (118,17 km) gerealiseerd.

Effectiviteit LIW-recreatie

Door de LIW-recreatie zijn meerdere nieuwe fietspaden gerealiseerd, waardoor LIW heeft bijgedragen aan het verbeteren van de toeristisch recreatieve infrastructuur. Op lokale schaal hebben deze investeringen effect op toerisme en recreatie. Doordat absolute effectcijfers ontbreken is het onmogelijk om in absolute termen iets over effecten te zeggen. Het is wel zo dat het aantal gerealiseerde kilometers op nationale schaal gering is (er is tussen 2003 en 2006 alleen al 652 km lange-afstandswandelpad bijgekomen. Bron: jaarverslagen Stichting Wandelplatform). De verwachting is dan ook dat de effecten gering zullen zijn. Daarnaast heeft deze regeling in geringe mate bijgedragen aan het bevorderen van ambachtelijke, cultuurhistorische activiteiten. Een voorbeeld van een project waarbinnen is geïnvesteerd in cultuurhistorie is het project Semslinie (op de grens tussen Groningen en Drenthe). LIW heeft bijgedragen aan het aanpassen en verbeteren van de toeristisch recreatieve infrastructuur. Dit komt ook overeen met waarom deze regeling is ingesteld. Betere recreatieve infrastructuur maakt recreatief medegebruik mogelijk. De effectiviteit van LIW wordt als goed beoordeeld.

Efficiëntie LIW-recreatie

De output van de projecten vertoont een grote diversiteit. Wel onderscheiden zich elf projecten die enkel op de outputindicator fietspaden hebben gescoord. Deze projecten hebben in totaal 31,6 kilometer fietspad gerealiseerd, met inzet van 4,4 miljoen euro, wat neerkomt op ongeveer 140.000 euro per km. Dit bedrag ligt ver boven het richtgetal dat de Stichting Recreatie hanteert voor het gemiddelde van de aanlegkosten van fietspaden, variërend van 26.000 euro tot 70.000 euro (Busser e.a., 2003). De door LIW gerealiseerde fietspaden zijn dus significant duurder dan gemiddeld. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de investeringen in fietspa-

den niet efficiënt geweest zijn. Om alle investeringen te kunnen beoordelen op efficiëntie is geen geschikt referentiekader beschikbaar.

Kader 4.30	Beantwoording Evaluatievraag
<i>In hoeverre hebben de projecten de toeristisch-recreatieve infrastructuur verbeterd?</i>	
Projecten gerealiseerd binnen LIW hebben bijgedragen aan een verbetering van de toeristisch-recreatieve infrastructuur. Op nationale schaal is de bijdrage klein, maar op lokale schaal heeft het zeker bijgedragen aan een betere toegankelijkheid voor recreatief medegebruik van het agrarisch gebied.	

Wegend eindoordeel maatregel s

Tabel 4.86 Samenvattend evaluatieoordeel		
Instrument/maatregel	Effectiviteit	Efficiëntie
Provinciaal Programma S: Bevordering toeristische en ambachtelijke Activiteiten	+	?
Landinrichtingswerken (LIW), onderdeel inrichting recreatie	++	?
Maatregel s: Bevordering van toeristische en ambachtelijke activiteiten	+	?
<i>Legenda effectiviteit:</i> ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk. <i>Legenda efficiëntie:</i> ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat er van verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.		

Gegeven de doelen van maatregel s (bevordering toeristische activiteiten en ambachtelijke activiteiten), de geleverde input en de gerealiseerde output, kan worden geconcludeerd dat in het algemeen uitgevoerd is, wat gedaan had moeten worden. POP1-gelden hebben daarbij 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 kunnen worden ingezet. Een onderbouwd voorbeeld hiervan is dat de fietspaden gerealiseerd binnen LIW relatief dure fietspaden zijn.

Er kan worden geconcludeerd dat de aanbevelingen uit de mid-term evaluatie niet in voldoende mate zijn opgevolgd om de doelen te realiseren. Ook in de tweede periode (2004-2006) lag de nadruk niet op projecten die bijdragen aan het creëren van een nieuwe identiteit van het gebied. Ook aan de aanbeveling versterking van de effectiviteit door het element van samenwerking meer centraal te stellen is in de tweede periode geen gehoor gegeven. Het POP1 is vooral gericht geweest op het realiseren van 'hardware' voor routes en paden.

4.3.17 Maatregel t - Milieubehoud in samenhang met land- en bosbouw en landschapsbeheer en met verbetering van welzijn en dieren

Beschrijving maatregel en plaats binnen POP1

Onder maatregel t worden investeringen in landschap-, natuur-, en milieumaatregelen in de landbouw uitgevoerd. Maatregel t maakt onderdeel uit van EU-hoofdstuk VI en IX en heeft betrekking op de prioritaire POP1-doelen 'verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap' en 'ontwikkelen van een duurzame landbouw'.

De doelstelling van maatregel t in POP1 is erg breed geformuleerd. Het verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap door activiteiten gericht op:

- beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven;
- realisatie van een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en ecologische verbindingzones;
- behoud en versterking van cultuurhistorische waarden in het landelijk gebied;
- bevordering van de milieukwaliteit vereist voor de optimale ontwikkeling van natuur in bossen, in de Ecologische Hoofdstructuur en in agrarische gebieden.

Realisatie van de EHS hoort bij EU-subdoelen: IX.5-3 Niet-landbouwgrond verbeteren wat betreft biodiversiteit, landschappen en natuurlijke hulpbronnen.

Door de brede definitie van maatregel t is er qua doelstellingen en outcome overlap met maatregel f 'Milieumaatregelen in de landbouw' voor bevordering van agrarisch natuurbeheer met behulp van de Subsidieregeling Agrarisch natuurbeheer (SAN) en maatregel k 'herverkaveling' voor realisatie van de EHS met regelingen als LIW, VS en RPTO.

Onder maatregel t zijn de volgende regelingen ondergebracht:

- Landinrichting (LIW), onderdeel milieumaatregelen;
- Landinrichting (LIW), onderdeel inrichting reservaten en natuurgebieden;
- Subsidieregeling Natuurbeheer (SN), onderdeel inrichting natuur;
- Subsidieëring Gebiedsgericht Beleid (SGB), onderdeel milieu;
- Subsidieregeling demonstratie en bewustmakingsprojecten duurzame landbouw (DEMO);
- Provinciaal Programma T.

De regelingen LIW en Provinciaal Programma T dragen bij aan behoud en ontwikkeling van milieu, landschap, natuur en cultuurhistorie. Ingezet wordt met name op acties voor milieubehoud en slechts in zeer beperkte mate op acties voor verbetering van het welzijn van dieren. De reikwijdte van deze maatregel is het agrarisch gebied. Provinciaal Programma T omvat veel verschillende soorten projecten ter bevordering van agrarisch natuurbeheer, aankoop en inrichting ten behoeve van de realisatie van de EHS en aanleg en behoud van landschapelementen.

Tabel 4.87		Aantal goedgekeurde aanvragen maatregel t en tussen haakjes het aantal hectare, naar type actie 2000 - 2006						
Actie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Milieubehoud	66 (9.009)	92 (1.858)	131 (2.033)	213 (4.989)	277 (5.198)	240 (3.961)	18 (77)	1.037 (27.125)
Verbetering van het welzijn van dieren	-	-	4	-	-	-	-	4
Totaal	66	92	135	213	277	240	18	1.041
Prognose (totaal)	-	8	719	270	114	94	157	1.362
Bron: EU-voortgangsrapportages.								

Aanbevelingen uit de mid-term evaluatie

De aanbevelingen uit de mid-term evaluatie (Ecorys, 2003) hebben alleen betrekking op de SN: het regionaliseren van de overlegstructuur en het aanpassen van EGM (Effect Gerichte Maatregelen) aan het animo van de begunstigden. EGM is echter geen onderdeel van de SN en heeft geen subsidie van POP1 ontvangen. Bovendien

maakt de overgang van Programma Beheer naar het ILG de aanbevelingen uit de mid-term van het POP1 niet meer relevant.

Input

De totale financiële omvang van regelingen en projecten binnen maatregel t bedroeg circa 225 miljoen euro voor de totale periode 2000 - 2006. De Europese bijdrage is 70 miljoen euro, de private financiering circa 56 miljoen euro (zie tabel 4.88). Beoogde begunstigden van de maatregel zijn particulieren, overheden en maatschappelijke organisaties zoals agrariërs, agrarische natuurverenigingen, gemeenten, DLG, waterschappen en terreinbeherende organisaties. In totaal hebben 372 begunstigden een beschikking met SN-inrichtingssubsidie. De gegevens ontbreken voor een verdere onderverdeling naar bosaanleg (maatregel h) en inrichting van natuur (maatregel t). Provinciaal Programma T heeft 105 begunstigden gehad. Het werkingsgebied van de maatregel heeft betrekking op circa de helft van het platteland waardoor het potentieel aan begunstigden van deze maatregel zeer groot is, maar niet precies kwantitatief te duiden.

Tabel 4.88 Uitgaven totaal 2000 - 2006, maatregel t (in mln. euro)			
Regeling	Overheidsuitgaven (nationaal + EU)	W.v. EU-bijdrage	Particuliere sector
Subsidieregeling natuurbeheer (SN)	15,5	3,9	0,0
Provinciaal Programma T	120,9	60,4	51,9
Landinrichtingswerken (LIW): onderdeel milieumaatregelen	1,1	0,3	-
Landinrichtingswerken (LIW): onderdeel inrichting reservaten en natuurgebieden	17,0	4,2	-
Subsidiëring Gebiedsgericht Beleid (SGB): onderdeel milieubehoud	9,9	2,5	-
Subsidieregeling demonstratie en bewustmakingsprojecten duurzame landbouw (DEMO)	4,3	1,1	4,3
Totaal maatregel t	168,6	70,0 a)	56,2
a) In de algemene financiële tabel POP-Nederland klopt de sommatie van de EU-bijdragen van de voor deze maatregel ingezette regelingen niet met de EU-bijdrage op maatregelniveau (zie paragraaf 3.3, onder kopje 'Financiële cijfers Regiebureau POP'). Bron: Regiebureau POP.			

Landinrichtingswerken (LIW): onderdeel milieumaatregelen

Beschrijving en plaats LIW-milieumaatregelen binnen POP1

Deze regeling betreft een bijdrage van het Rijk voor (kleinere) voorzieningen die leiden tot verbetering van het milieu, zoals het opheffen van riooloverstorten bij natuurgebieden, aanleg van overloopbassins en sanering van kleinschalige vervuilde bodems en vuilstorten. Het grootste deel van de activiteiten vindt plaats 'off the farm' en in het agrarische gebied.

De regeling LIW-milieumaatregelen valt onder maatregel t onder het prioritaire doel 'duurzame landbouw' en dient het operationele doel: 'bevordering van de milieukwaliteit vereist voor de optimale ontwikkeling van natuur in bossen, in de Ecologische Hoofdstructuur en in agrarische gebieden'.

Input LIW-milieumaatregelen

De bijdrage van het Rijk is 20% voor voorzieningen in het kader van een inrichtingsproject die leidt tot een verbetering van het milieu. 'Met dit percentage wordt de maximum steunintensiteit van 100% ten algemene en 40% voor investeringen in landbouwbedrijven gerespecteerd.' (Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland, Bijlagen, 2000. p.94). Indien de werkzaamheden geen verband houden met de productieverwerking of verhandeling is de minimumsteun van toepassing. De begunstigden van de regeling zijn particulieren, provincies, gemeenten en waterschappen.

Over de periode 2000 - 2006 is 1,1 miljoen euro uitgegeven door nationale overheid en EU. Er waren geen particuliere bijdragen.

Output LIW-milieumaatregelen

Onder LIW-milieumaatregelen zijn met name waterbodems gesaneerd en grond ingericht voor de EHS. In totaal zijn acht projecten uitgevoerd. Zie tabel 4.89.

Tabel 4.89 Specificatie Landinrichtingswerken (LIW): onderdeel milieumaatregelen, naar outputindicator					
Nr	Outputindicator	Aantal projecten	Stuks	Ha	Km
T-38g	Gerealiseerde ecologische verbindingszone	2	0	0	4
T-38g	Gerealiseerde landschapselementen/-beplanting	1	0	0	11
T-38g	Ingerichte grond voor EHS	1	0	23	0
T-38g	Opgestelde en uitgevoerde inrichtingsplannen	2	2	0	0
T-38g	Sanering Waterbodems	2	25	0	0
Bron: DLG.					

Outcome LIW-milieumaatregelen

Van de outcome van deze projecten is weinig informatie beschikbaar. Alle gegevens zijn opgeslagen in papieren dossiers. Bovendien zijn de projecten zo verschillend van aard, waardoor de outcome ook zeer verschillend zal zijn.

Effectiviteit LIW-milieumaatregelen

Hoe effectief deze projecten zijn geweest is door gebrek aan gegevens onbekend. Echter, een aantal output indicatoren lijkt niet aan de doelstellingen van de regeling te voldoen: verbetering van het milieu, zoals het opheffen van riooloverstorten bij natuurgebieden, aanleg van overloopbassins en sanering van kleinschalige vervuilde bodems en vuilstorten. Alleen 'sanering waterbodems' past bij dit doel. De overige indicatoren passen veel eerder bij LIW onderdeel inrichting reservaten en natuurgebieden. Op moment dat de integrale aanpak maakt dat een onderverdeling van LIW in verschillende onderdelen niet meer eenduidig is, is beoordeling naar de doelstellingen per onderdeel erg ingewikkeld geworden.

Efficiëntie LIW-milieumaatregelen

De kosten per gerealiseerde eenheid zijn net als de inhoud van de projecten zeer divers. Hierdoor is het niet mogelijk om verantwoorde uitspraken te doen over de efficiëntie. Echter DLG beoordeelt elke aanvraag door een vergelijking van het bestek met de normkosten. Door deze gedetailleerde ex ante beoordeling kan worden aangenomen, dat in het algemeen de regelingen niet veel effectiever en efficiënter kunnen wanneer de apparaatskosten buiten beschouwing blijven. Hierdoor wordt de regeling toch als positief met betrekking tot efficiëntie beoordeeld; het geld heeft opgeleverd wat je mag verwachten.

Kader 4.31 Beantwoording Evaluatievraag
Er zijn geen evaluatievragen van de regeling LIW- onderdeel milieumaatregelen.

Landinrichtingswerken (LIW): onderdeel inrichting reservaten en natuurgebieden

Beschrijving en plaats LIW-inrichting reservaten en natuurgebieden binnen POP1

Deze regeling betreft een bijdrage van het Rijk in de inrichting van reservaten en natuurontwikkelingsgebieden op het gebied van beplantingen, grondverzet, aanpassen waterbeheersing, afgravingen (bovenlaag), sanering wegen en drainage. De regeling is onder meer gericht op de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur.

Input LIW-inrichting reservaten en natuurgebieden

De regeling is een bijdrage van 25% van de subsidiabele uitgaven van overheden en organisaties die publieke activiteiten uitvoeren. De begunstigden zijn indirect Staatsbosbeheer, particuliere terreinbeherende organisaties, gemeenten, waterschappen voor provincies, recreatieschappen en particulieren.
Over de periode 2000 - 2006 is 17 miljoen euro uitgegeven door nationale overheid en EU. Er hebben geen particuliere bijdragen plaatsgevonden.

Output LIW-inrichting reservaten en natuurgebieden

Onder LIW inrichting reservaten en natuurgebieden zijn in totaal 57 projecten uitgevoerd (zie tabel 4.90).

Tabel 4.90		Specificatie Landinrichtingswerken (LIW): onderdeel inrichting reservaten en natuurgebieden, naar outputindicator			
Nr	Outputindicator	Aantal projecten	Stuks	Ha	Km
T-38c2	Aangelegd bos	1	0	25	0
T-38c2	Aangelegd of verbeterd fiets, wandel- of ruiterspad	5	0	0	16
T-38c2	Aangelegde en ingerichte retentiebekkens	3	17	0	0
T-38c2	Aangelegde natuurvriendelijke oevers	5	0	0	26
T-38c2	Aangelegde of verbeterde weg	2	0	0	3
T-38c2	Aangelegde recreatieweg	2	0	0	6
T-38c2	Aangelegde waterloop	1	0	0	1
T-38c2	Behoud, herstel en ontwikkeling bos en landschap	3	0	19	5
T-38c2	Gebieden met verbeterde waterbeheersing	1	2	0	0
T-38c2	Gerealiseerde ecologische verbingszone	3	0	0	9
T-38c2	Gerealiseerde landschapselementen/ beplanting	11	0	100	47
T-38c2	Gerealiseerde natte verbingszone	1	0	0	1
T-38c2	Ingerichte grond voor EHS	30	0	2.797	0
T-38c2	Natuurbeheer met beter peilbeheer	12	8	891	0
T-38c2	Opgestelde en uitgevoerde inrichtingsplannen	1	1	0	0
T-38c2	Verbeterde waterloop	1	0	0	18
Bron: DLG.					

Outcome LIW-inrichting reservaten en natuurgebieden

Over de outcome van deze projecten is weinig informatie beschikbaar. Alle gegevens zijn opgeslagen in papieren dossiers. Bovendien zijn de projecten zo verschillend van aard waardoor de outcome ook zeer verschillend zal zijn.

Effectiviteit LIW-inrichting reservaten en natuurgebieden

Inrichting van nieuwe natuur voor realisatie van de EHS wordt vooral uitgevoerd in de regeling LIW of door beheerders en particulieren zelf met subsidie van de SN. In beide regelingen worden de voorgestelde maatregelen en de gewenste effecten en doelen in detail beschreven in een inrichtingsplan met bijbehorend bestek. DLG beoordeelt of met de opgevoerde maatregelen de gewenste doelen kunnen worden bereikt en hanteert voor de beoordeling van het bestek een normkostenboek. Voor een verder beschrijving van de effectiviteit van inrichtingsmaatregelen zie: 'Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) - onderdeel inrichting natuur'.

Efficiëntie LIW-inrichting reservaten en natuurgebieden

Grote gebieden in één keer inrichten drukt de inrichtingskosten per hectare en is dus efficiënter dan het inrichten van kleine gebieden. In landinrichtingsprojecten kan in het algemeen gewacht worden met inrichten tot het hele of een groot deel van het gebied, waar de EHS moet worden gerealiseerd, klaar is om te worden ingericht. Kleinere terreinen, veelal van particuliere terreinbeheerders zullen minder efficiënt ingericht kunnen worden. De SN lijkt daardoor minder efficiënt dan de LIW. Grote terreinbeheerders, zoals Natuurmonumenten, kunnen echter ook wachten met inrichten tot er in een keer grote oppervlakten tegelijkertijd kunnen worden ingericht. Door het integrale karakter van de projecten kan echter niet achterhaald worden wat precies de kosten van alleen de 'inrichting voor de EHS' zijn. Hierdoor is een beoordeling in vergelijking met de SN niet goed mogelijk. Gezien de ex ante beoordeling van het bestek door DLG wordt de regeling als positief beoordeeld met betrekking tot efficiëntie; het geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd.

Kader 4.32	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag LIW.5: In hoeverre hebben de projecten bijgedragen aan de realisering en het beheer van de EHS?</i>	
Met LIW gerealiseerde (natte) ecologische verbingszone: 10 kilometer	
Met LIW ingerichte grond voor de EHS: 2.797 ha	
<i>Evaluatievraag LIW.6: In hoeverre hebben de projecten bijgedragen aan het verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap?</i>	
In hoeverre in de projecten de gewenste natuurkwaliteit is bereikt, is onbekend. Gezien de lange ontwikkeltijd van natuur is het onwaarschijnlijk dat de natuurdoelen in deze gebieden zijn bereikt. Op termijn zullen de projecten zeker bijdragen aan het verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap.	

Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) - onderdeel inrichting natuur

Beschrijving en plaats SN-inrichting natuur binnen POP1

De SN heeft betrekking op het prioritaire POP1-doel 'verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap'. Het specifieke operationele doel is 'het realiseren van een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en ecologische verbingszones' (EVZ). Realisatie van de EHS hoort bij EU-subdoelen: IX.5-3 Niet-landbouwgrond verbeterd wat betreft biodiversiteit, landschappen en natuurlijke hulpbronnen.

Voor realisatie van de EHS hebben provincies in het agrarisch gebied nieuwe natuurgebieden begrensd in natuurgebiedsplannen. Daarin staat aangegeven welke specifieke natuur (zoals moeras, schrale graslanden) moet worden ontwikkeld. Binnen deze begrenzing kunnen agrariërs of particulieren dan daarop een functiewijziging van landbouw naar natuur en de SN-inrichting natuur, aanvragen.

Beheerders moeten om in aanmerking te komen voor inrichtingssubsidie van Programma Beheer een inrichtingsplan indienen. Het plan moet vallen binnen de begrenzing van en voldoen aan de door de provincies opgestelde natuurgebiedsplannen. Het plan bevat de te nemen maatregelen die moeten leiden tot het behalen van de gewenste natuurdoelen zoals die zijn aangeduid in het gebiedsplan. De meest voorkomende maatregelen zijn afgraven en plaggen ten behoeve van vershraling van de grond en herstel van historisch reliëf, maatregelen voor verhoging van de waterstand, bebossing of juist verwijderen van bos en indirecte maatregelen ten behoeve van recreatie of bereikbaarheid voor beheer. Ook moeten in het plan kaarten van de huidige en de tot doel gestelde terreinsituatie opgenomen zijn.

Output SN-inrichting natuur

In deze periode is voor 5.862 ha inrichtingssubsidie beschikt (zie tabel 4.91).

Er werd met dit instrument in de periode 2000-2006 gestreefd naar een toename van het areaal nieuw natuurterrein in de EHS met 7.200 ha (Ecorys 2003).

Tabel 4.91		Onderdeel inrichting: Gesommeerde oppervlakten van beschikte inrichting van natuur binnen begrensd gebied (=Ecologische Hoofdstructuur) en bos binnen en buiten begrensd gebied in 2006	
<i>Pakket-groep</i>	<i>Inrichtingssubsidie</i>	<i>Eenheid</i>	<i>Nederland</i>
100	Inrichting natuur/landschap (begrensd)	hectare	5.247
101	inrichting bos (begrensd)	hectare	616
	Inrichting (begrensd)	hectare	5.862
Bron: VBTB cijfers 2006 Dienst Regelingen.			

Outcome SN-inrichting natuur

Het meest voorkomende type nieuwe natuur dat erbij is gekomen, zijn graslanden met het basispakket 'halfnatuurlijk grasland' of weidevogelgraslanden. Bijna de helft van het oppervlak van deze weidevogelgraslanden heeft eerder beheersubsidie via de 'Regeling Beheer Overeenkomsten en Natuurontwikkelingsprojecten' (RBON) ontvangen (MNP 2007a).

Een derde type nieuwe natuur, naast het halfnatuurlijk en de weidevogelgraslanden, bestaat uit natte schraalgraslanden. DLG controleert of het realistisch is dat de omstandigheden voor de pakket-eisen binnen de termijn van 6 of 12 jaar gerealiseerd kunnen worden. Als natte schraallanden ook daadwerkelijk in de inrichtings-termijn worden gerealiseerd, dan zijn de ecologische potenties van deze locaties hoog en kan dus binnen een relatief korte termijn hoge natuurkwaliteit worden gerealiseerd. De ontwikkeling van nat schraalgrasland uit wat oorspronkelijk productiegrasland was, kan wel enkele decennia duren (Londo, 1997). Ook deze graslanden zijn voor bijna de helft van het oppervlak oude RBON-gebieden die al langer in verschrallingsbeheer zijn en minder be-invloed zijn door de vermessing van de gangbare landbouwpraktijk (MNP 2007a).

Er was dus wel een ex ante beoordeling van DLG, maar na toekenning van de inrichtingsplannen werd alleen gecontroleerd of de maatregelen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Er is geen systematische monitoring opge-zet voor ecologische effecten na inrichtingsmaatregelen. Naast gegevens over de genomen inrichtingsmaatre-gelen ontbreken dus de ecologische gegevens voor een evaluatie van de inrichting.

Kader 4.33	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag SN. 1: In hoeverre is via de SN gebruikgemaakt van inrichtingssubsidie voor uitbreiding van het areaal natuurter-rein?</i>	
Oppervlakte natuurterrein in de EHS waarvoor beschikkingen voor inrichtingssubsidie zijn afgesloten in het kader van de SN is 5.862 ha.	
<i>Evaluatievraag 2 SN.2: In welke mate is met de inrichtingssubsidie van de SN de omvang van de EHS gerealiseerd of toegenomen?</i>	
De omvang van de EHS is met 5.862 ha toegenomen. In hoeverre de inrichtingsmaatregelen zijn genomen en de gewenste na-tuurkwaliteit is bereikt, is onbekend.	
<i>Evaluatievraag SN.3: In hoeverre wordt via de SN gebruikgemaakt van het onderdeel inrichtingssubsidie voor aanleg van land-schappelijke elementen?</i>	
Er is inrichtingsubsidie verleend voor: 48,5 km, 20 ha en 247 stuks landschapselementen.	
<i>Evaluatievraag SN.4: In welke mate zijn via de SN met de inrichtingssubsidie landschappelijke elementen toegevoegd?</i>	
Onbekend is hoeveel van deze beschikkingen zijn uitgevoerd.	

Effectiviteit SN-inrichting natuur

Ondanks het ontbreken van een systematische monitoring, zijn er veel studies uitgevoerd naar de ecologische effecten van natuurontwikkelingsprojecten. Hieronder volgt een algemene analyse van de effecten in relatie tot eisen van de regeling.

Voor vogels, pionierplanten en libellen zijn de nieuwe gebieden binnen enkele jaren interessant (De Ridder et al., 1998; Lagcher en Van Mook, 2005). Het duurt echter minimaal enkele decennia voordat natuurdoeltypen zoals natte schraallanden bereikt zijn (Londo, 1997). Veelvoorkomende knelpunten bij natuurontwikkeling van vooral schrale graslanden en heiden zijn bosopslag, verruiging met pitrus, brandnetels en distels (De Ridder et al., 1998; RUG, 2000; Lagcher en Van Mook, 2005). Kale bodems, vooral als ze nat zijn, zijn een goed vesti-gingsmilieu voor wilgen, berken en elzen (Londo, 1997).

Het is slechts bij benadering bekend op welke manier en hoe snel de ontwikkeling van de natuur zal gaan en wat er aan soorten zal verschijnen na de inrichtingsmaatregelen. Toch moet een beheerder al bij de aanvraag op kaart vastleggen, op welke plekken er bijvoorbeeld heide moet komen en waar nat schraal grasland komt. De EU-eis dat per pakket het gerealiseerde oppervlak in totaal niet meer dan 3% mag afwijken van de plankaart zoals vermeld in de LNV-brochure 'sanctioneren SN' is daarvan de oorzaak. Deze eis is bij natuurlijke ontwikke-ling onmogelijk. Van tevoren staat niet zo precies vast hoe de natuur zich zal ontwikkelen na inrichting en wat de benodigde ontwikkelingstijd is. Voor inrichtingsubsidie wordt inmiddels geen EU-cofinanciering meer aange-vraagd. Gezien de effecten die men op korte termijn kan verwachten bij natuur met een lange ontwikkelingstijd, zijn de eerste resultaten positief. De natuurdoelen zijn dan wel nog niet gehaald maar de effectiviteit wordt posi-tief beoordeeld.

Efficiëntie SN-inrichting natuur

De maximale bijdrage voor inrichtingssubsidie is 7.000 euro per hectare. DLG beoordeelde of alle voorgestelde maatregelen uit het in te leveren inrichtingsplan noodzakelijk waren en hanteerde normkosten ter beoordeling van de begroting.

Voor grote projecten met weinig grondverzet is 7.000 euro in de regel voldoende (bijvoorbeeld Lammerts en De Jong, 2006). Grote terreinbeheerders kunnen wachten met inrichten tot men in één keer grote oppervlakten tegelijkertijd kan inrichten. In het algemeen is de regeling positief te beoordelen omtrent efficiëntie. Kleine bijzondere terreinen zijn echter in het nadeel. De normkosten voor inrichtingssubsidie van maximaal 7.000 euro per hectare (inclusief btw) is niet toereikend voor kleine moeilijke terreinen waar veel vooronderzoek nodig is, of voor terreinen waar grote delen geplagd of afgegraven moeten worden (bron: schriftelijke mededelingen verschillende terreinbeheerders). Ook particuliere terreinbeheerders met kleine terreinen kunnen minder efficiënt te werk gaan. Enig maatwerk in het subsidiebedrag per hectare, eventueel na een deskundigenoordeel zoals bij Overlevingsplan Bos- en Natuur (OBN), zou hierbij gewenst zijn. Als er wordt bezuinigd op vooronderzoek, kunnen onvervangbare aardkundige en cultuurhistorische waarden verloren gaan en kan de ecologische effectiviteit lager blijven dan potentieel mogelijk is.

Subsidiëring Gebiedsgericht Beleid (SGB): onderdeel milieu

Beschrijving en plaats SGB-milieu binnen POP1

De SGB-milieu maakt onderdeel uit van maatregel t vallend onder EU-IX bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelandsgebieden. De SGB-milieu is opgebouwd uit de volgende regelingen: het Besluit projectbijdragen Waardevolle cultuurlandschappen, de Regeling gebiedsgerichte bestrijding van verdroging en het Bijdragebesluit openbare lichamen milieubeheer: subsidie ter zake van de kosten voor gebieden waar het milieu bijzondere aandacht behoeft. De SGB-milieu geeft invulling aan het prioritaire doel: behoud van de kwaliteit van natuur, landschap en milieu in het landelijk gebied met als operationeel doel: 'bevordering van de milieukwaliteit vereist voor de optimale ontwikkeling van natuur in bossen, in de Ecologische Hoofdstructuur en in agrarische gebieden'.

Volgens beschrijving van de regeling is sprake van twee onderdelen:

- subsidie wordt verstrekt voor activiteiten in plangebieden en reconstructiegebieden die tot doel hebben de vermindering van de milieubelasting zoals reductie van fosfaat door afgraven; verminderen ammoniakemissies en -depositie, plannen voor bedrijfsinterne milieuzorg en verbeteren van bodemleven;
- subsidie wordt verstrekt voor activiteiten in plangebieden en reconstructiegebieden die tot doel hebben het terugdringen van de verstoring zoals geluidsoverlast, verstoring door licht, stankoverlast, verstoring door verkeer.

Input SGB-milieu

Activiteiten werden gesubsidieerd in waterwegen/-lopen met in hoofdzaak een waterhuishoudkundige functie in de aan- en afvoer van water voor de landbouw- en natuurgebieden. Deze waterwegen/-lopen zijn in eigendom, beheer en onderhoud van waterschappen, agrariërs en natuurbeschermende organisaties. Uitgesloten zijn Rijkswateren. Daarnaast werden activiteiten gesubsidieerd indien het ging om wegen van lokaal belang. Dat zijn wegen die een lokale functie hebben en in beheer zijn bij provincies, gemeenten en waterschappen. Aan particulieren wordt alleen 100% subsidie verleend indien is vastgelegd dat zij daarvan geen voordeel ondervinden.

Over de periode 2000 - 2006 is 9,9 miljoen euro uitgegeven door nationale overheid en EU. Er hebben geen particuliere bijdragen plaatsgevonden.

Output SGB-milieu

In totaal zijn onder de SGB-milieu acht projecten uitgevoerd in de jaren 2005 en 2006. De meeste projecten waren gericht op het verminderen van geluidhinder en verkeershinder voor de natuur en het nemen van milieumaatregelen. Terugdringen van de verstoring past binnen het operationele doel 'bevordering van de milieukwaliteit vereist voor de optimale ontwikkeling van natuur in bossen, in de Ecologische Hoofdstructuur en in agrarische gebieden'.

Tabel 4.92		Output SGB, onderdeel milieu		
Nr	Outputindicator	Stuks	Ha	Km
T-35-2t	Emissiereductie bestrijdingsmiddelen bodem	13	0	0
T-35-2t	Gerealiseerde natte verbindingszone	2	0	0
T-35-2t	Opgestelde bedrijfsmilieuplannen	6	0	0
T-35-2t	Vermindering geluidshinder natuur	0	25	0
T-35-2t	Vermindering verkeershinder natuur	21	0	0
Bron: DLG.				

Outcome SGB-milieu

Van de outcome van deze projecten is weinig informatie beschikbaar. Alle gegevens zijn opgeslagen in papieren dossiers. Bovendien zijn de projecten zo verschillend van aard, waardoor de outcome ook zeer verschillend zal zijn. De meeste projecten hebben te maken met ontsnippering van natuur en dus het opheffen van verstoring door het verkeer.

Effectiviteit SGB-milieu

Hoe effectief deze projecten zijn geweest is door gebrek aan gegevens onbekend. De SGB zou een integrale aanpak van een gebied moeten voorstaan.

In de beschrijving van de regeling staat: 'waar sprake is van een samenhangende en meervoudige problematiek met betrekking tot deze beleidsterreinen'.

Op moment dat de integrale aanpak maakt dat een onderverdeling van de SGB in verschillende onderdelen niet meer eenduidig is, is beoordeling naar de doelstellingen per onderdeel maar ook een beoordeling van de integrale aanpak erg ingewikkeld. De effectiviteit kan niet beoordeeld worden.

De opgevoerde evaluatievraag 'in hoeverre zijn er bedrijfsmilieuplannen opgesteld?' lijkt maar een beperkt zicht op de effecten van de regeling te geven.

Efficiëntie SGB-milieu

De kosten per gerealiseerde eenheid zijn net als de inhoud van de projecten zeer divers. Hierdoor is het niet mogelijk om verantwoorde uitspraken te doen over de efficiëntie. DLG beoordeelt echter elke aanvraag door een vergelijking van het bestek met de normkosten. Hierdoor wordt de regeling toch als positief beoordeeld; ingezet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd.

Kader 4.34	Beantwoording Evaluatievraag
Evaluatievraag SGB Milieu 1: In hoeverre zijn er bedrijfsmilieuplannen opgesteld?	
Onder de regeling SGB-milieu zijn in de Provincie Overijssel zes bedrijfsmilieuplannen opgesteld, in één project. Door de uitvoer van één project kan men spreken over een beperkte toename van het aantal bedrijfsmilieuplannen.	

Subsidieregeling demonstratie en bewustmakingsprojecten duurzame landbouw (DEMO)

Plaats DEMO binnen POP1

De subsidieregeling DEMO valt sinds 2001 onder het POP1 en behoort bij het prioritaire doel 'Bevorderen duurzame landbouw'. DEMO heeft de volgende operationele doelen:

- het stimuleren van de verbetering van de structuur en van het innovatieve vermogen van primaire bedrijven en overige agrarische bedrijven op het vlak van teelt, productie en afzet;
- het stimuleren van de omschakeling naar nieuwe teelten, oogstmethoden en agrificatie;
- het ontwikkelen van duurzame bedrijven door middel van reconstructie van sectoren.

DEMO richt zich op het verspreiden van vernieuwing en kennis op het gebied van milieu- en natuurbehoud in de land- en tuinbouw. Er zijn twee soorten projecten:

1. demonstratieprojecten: resultaten van vernieuwingen worden in de praktijk getest en gedemonstreerd met als doel het creëren en vergroten van draagvlak;

2. kennisoverdrachtprojecten: kennis en informatie over vernieuwing worden overgedragen. Voorbeelden zijn beroepsopleidingen en aan beroepsopleidingen gerelateerde cursussen.

De openstelling van de DEMO-regeling vond plaats met verschillende onderwerpen. Er waren reguliere openstellingen gericht op biologische landbouw, certificatie, diversificatie, geïntegreerde gewasbescherming en marktgericht ondernemen en er waren speciale openstellingen voor energiebesparing. Het maximale subsidiepercentage van de kosten voor projecten onder deze regeling bedroeg 50%.

Aanbevelingen uit de mid-term evaluatie
De DEMO is in de mid-term evaluatie niet behandeld.

Input DEMO
Over de hele POP1-periode is er in totaal 4,3 miljoen euro aan overheidsgeld uitgegeven, waarvan 1,1 miljoen euro EU-bijdrage. Daarnaast is er nog 4,3 miljoen euro aan particulier geld naar de DEMO-projecten gegaan. Het is niet bekend welk bedrag voor het begin van de programmaperiode is begroot.

Output DEMO
In de voortgangsrapportages van het Regiebureau POP worden 90 projecten genoemd die in de POP1-periode zijn goedgekeurd (2003: 31, 2004: 26, 2005: 19, 2006: 14). Dienst Regelingen verstrekte voor de evaluatie alleen informatie over de in de POP1-periode afgeronde DEMO-projecten. Dit waren er 22 (tabel 4.93), waarmee een totaal subsidiebedrag van circa 1,4 miljoen euro gemoeid is. Het resterende bedrag van 2,9 miljoen euro aan subsidies is naar projecten in uitvoering gegaan, waarover echter geen concrete projectinformatie bekend is. De inhoudelijke evaluatie vindt dus plaats op basis van de 22 afgeronde projecten.

Tabel 4.93 Output tabel aantal projecten DEMO, naar thema (2000 - 2006)								
Actie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Biologische landbouw	-	-	-	4	-	-	-	4
Certificering	-	-	-	4	-	-	-	4
Diversificatie	-	-	-	2	-	-	-	2
Energiebesparing	-	-	-	2	3	-	-	5
Geïntegreerde gewas- bescherming	-	-	-	2	1	-	-	3
Marktgericht ondernemen	-	-	-	3	1	-	-	4
Totaal	-	-	-	17	5	-	-	22
Bron: DR.								

Het grootste aantal projecten, circa 23%, is uitgevoerd onder de tender energiebesparing (tabel 4.93). Het aantal ingediende aanvragen was in alle jaren vele malen hoger dan het aantal goedgekeurde aanvragen (Regiebureau POP). Dit getuigt van een grote animo onder ondernemers voor de DEMO-regeling.

Bij de DEMO-projecten voert de aanvrager het project uit voor collega-ondernemers en andere partijen in de sector. Tabel 4.93 toont dat binnen elk onderwerp projecten zijn uitgevoerd.

Het grootste subsidiebedrag (circa 30%) is uitgekeerd aan certificeringsprojecten. Hierbij ging het onder andere om de invoering van het HACCP-protocol voor agrarisch loonwerk en voor de geitenmelkketen en om de certificering van voedselveiligheid op groenteteeltbedrijven. Daarnaast is een vrij groot deel (27%) gegaan naar energiebesparingsprojecten, met name in de glastuinbouw.

19% van het bedrag is gegaan naar projecten rond marktgericht ondernemen. Onder deze projecten viel de Eko-natuurmonitor met het doel het tonen van natuurprestaties van biologische bedrijven aan de consument en het stimuleren van (agrarisch) natuurbeheer op biologische bedrijven. De promotie van de biologische landbouw door natuurprestaties was niet alleen gericht op de biologische consument, maar ook op de niet-biologische.

Projecten rond biologische landbouw en rond diversificatie ontvingen elk rond de 9% van het totale subsidiebedrag. Bij de biologische landbouw ging het vooral om voorlichting over bemesting en gewasbescherming ge-

richt op andere agrariërs. De diversificatieprojecten doelden op marketing van plattelandstoerisme en kennis-uitwisseling rond boerderijwinkels.

De resterende 5% van het subsidiebedrag is gegaan naar projecten met het doel geïntegreerde gewasbescherming. Hierbij ging het om de demonstratie van het gebruik van waarschuwingssystemen en mechanische onkruidbestrijding.

Outcome DEMO

Uit de via interviews nader onderzochte projecten blijkt dat er over het algemeen veel belangstelling was voor de gedemonstreerde technieken en/of productiemethodes, vooral als het ging om projecten met een pioniersfunctie, zoals de demonstratie van het gesloten kassysteem. Ook is bekend dat er volgers zijn die de gedemonstreerde techniek overnemen.

De DEMO-projecten hebben dus werkelijk bijgedragen aan het verspreiden van kennis.

Een knelpunt voor een aantal projecten bleek de richtlijn dat alle kosten eerst voorgefinancierd moesten worden voordat de subsidies middels tussenbetalingen uitgekeerd kon worden. Vooral voor kleinere bedrijven was dit vaak een groot probleem (Regiebureau POP 2004).

Effectiviteit DEMO

Voor de DEMO-projecten zijn vooraf geen streefwaardes gedefinieerd, zoals het aantal bezoekers per project. Hierdoor kan weinig over het precieze doelbereik worden gezegd.

Het hoge aantal aanvragen voor DEMO-projecten bewijst echter dat er met deze regeling duidelijk aan de vraag vanuit de praktijk is voldaan om kennis uit te wisselen en nieuwe technieken te demonstreren.

De POP1-subsidie vergoedde slechts tot maximaal 50% van de kosten voor de uitgevoerde projecten. Er was dus nog aanvullende financiering nodig, waardoor de projectaanvragen door meerdere partijen getoetst moesten gaan worden. De aanvullende financiering kon worden gegeven door de aanvrager zelf (of zijn huisbank), door sector specifieke organisaties of door andere derde partijen in de particuliere sector. De POP1-subsidie was in de meeste gevallen belangrijk voor het tot stand komen van de projecten, vooral ook om andere financiers mee te krijgen. Daarbij ging het niet alleen om de hoogte van het uit te keren subsidiebedrag, maar ook om het feit dat de projectaanvraag nog door een andere externe partij is geëvalueerd en goedgekeurd.

Het vereiste opinieverslag van de aanvrager bleek geen duidelijk bewijsstuk of het project voldoende draagvalk heeft bij relevante organisaties uit de sector. Het verhoogde alleen maar de administratieve lasten van de aanvragen. Een evaluatie van deskundigen uit de sector zou een beter instrument voor de beoordeling van projecten geweest zijn (Regiebureau POP 2006).

De effectiviteit van de regeling wordt als zeer positief beoordeeld, met name doordat door de doorgaans grote belangstelling in de projecten, kennis en vernieuwingen daadwerkelijk worden verspreid.

Efficiëntie DEMO

De uitgevoerde DEMO-projecten waren zeer divers van aard met zeer verschillende hoogtes aan projectkosten. Er is geen output, zoals het precieze aantal bezoekers of geïnteresseerde aan demonstratieprojecten, vastgelegd. De efficiëntie is daarom niet te bepalen.

De DEMO-regeling kende een verplichte eigen bijdrage. Dit komt de efficiëntie op projectniveau ten goede. In veel gevallen zijn banken en andere financiers van de 'eigen bijdrage' nauw betrokken bij de projecten. Over het algemeen investeren particuliere financiers hun geld in projecten die ook daadwerkelijk iets opleveren.

Kader 4.35	Beantwoording Evaluatievraag
Voor de DEMO regeling zijn geen evaluatievragen opgesteld.	

Provinciaal Programma T (PPT)

Beschrijving en plaats PPT binnen POP1

Onder Provinciaal Programma T worden investeringen in landschap-, natuur-, en milieumaatregelen in de landbouw uitgevoerd. Provinciaal Programma T maakt onderdeel uit van EU-hoofdstuk VI en IX en heeft betrekking op het prioritaire POP1-doel 'verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap'. De specifieke operationele doe-

len voor dit prioritair POP1-doel zijn: 'het bevorderen van het beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven', 'het realiseren van een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en ecologische verbindingzones' (EVZ), 'behoud en versterking van cultuurhistorische waarden in het landelijk gebied' en 'bevordering van de milieukwaliteit vereist voor de optimale ontwikkeling van natuur in bossen, in de EHS en in agrarische gebieden'. Al deze doelen vallen onder EU-hoofdstuk VI, behalve de realisatie van de EHS. Dit doel hoort bij EU-hoofdstuk: IX.5-3 'Niet-landbouwgrond verbeterd wat betreft biodiversiteit, landschappen en natuurlijke hulpbronnen'.

Output PPT

Provinciaal Programma T bestaat uit meer dan 400 projecten zeer uiteenlopende projecten (tabel 4.94). De projecten zijn zeer verschillend van aard en bevatten vaak meer dan 1 doelindicator. Zo wordt bijvoorbeeld door een waterschap een ecologische verbindingzone aangelegd door de aanleg van een natuurvriendelijke oever waarmee naast natuurontwikkeling ook waterberging wordt gerealiseerd; tegelijk worden recreatieve mogelijkheden geschapen door het aanleggen van een wandelpad. Zo'n integraal project dient dus meerdere prioritaire doelen ('natuur en landschap', 'duurzaam waterbeheer' en 'recreatie en toerisme'), maar omdat meestal het grootste bedrag in aankoop van de grond gaat zitten, worden dit soort projecten vaak bij Provinciaal Programma T ingedeeld. De helft van het budget van het programma zit dan ook in de aankoop van de gronden.

Tabel 4.94		Output Provinciaal Programma T: gesommeerde oppervlakten aantallen, kilometers en aantal projecten per regeling			
Nr	Outputindicator	Aantal projecten	Stuks	Ha	Km
T-16	Aangekochte grond voor realisering landschapselementen	3	0	20	0
T-16	Aangekochte(overgedragen) grond voor EHS	119	0	2.477	0
T-16	Aangelegd bos	1	0	50	0
T-16	Aangelegd of verbeterd fiets, wandel- of ruitpad	11	0	0	41
T-16	Aangelegde houtwallen	2	7.211	0	0
T-16	Aangelegde natuurvriendelijke oevers	23	5	0	52
T-16	Aangelegde poelen en moerasjes	7	63	0	0
T-16	Bedrijven met agrarisch natuurbeheer	7	548	0	0
T-16	Bedrijven met landbouwgrond met recreatief medegebruik	2	14	0	0
T-16	Bedrijven met multifunctionele landbouw	2	19	0	0
T-16	Bedrijven met verbrede inkomensmogelijkheden	5	234	0	0
T-16	Behoud of versterking karakteristieke landschapspatronen	6	0	507	0
T-16	Behoud, herstel en ontwikkeling bos en landschap	14	22.892	156	8
T-16	Behoud, herstel en ontwikkeling cultuurhist. en archeol. Waarden	2	5.510	0	0
T-16	Deelnemende bedrijven/agrariërs aan scholing	2	23	0	0
T-16	Gerealiseerde ecologische verbindingzone	22	0	0	65
T-16	Gerealiseerde landschapselementen/beplanting	47	7.396	412	412
T-16	Gerealiseerde natte verbindingzone	10	3	5	21
T-16	Gerealiseerde randvoorzieningen	1	0	51	0
T-16	Ingerichte grond voor EHS	30	0	26.421	0
T-16	Landbouwgrond met recreatief medegebruik	1	0	6.000	0

Tabel 4.94		Output Provinciaal Programma T: gesommeerde oppervlakten aantallen, kilometers en aantal projecten per regeling (vervolg)			
Nr	Outputindicator	Aantal projecten	Stuks	Ha	Km
T-16	Natuurbeheer met beter peilbeheer	7	0	150	0
T-16	Opgestarte samenwerkingsverbanden voor agrarisch natuurbeheer	8	14	0	0
T-16	Opgesteld evaluatie-rapport	2	2	0	0
T-16	Opgestelde bedrijfsmilieuplannen	4	43	0	0
T-16	Opgestelde bedrijfsnatuurplannen (groepen) agrariërs t.b.v. beheer	7	472	0	0
T-16	Opgestelde en uitgevoerde gebiedsplannen	1	1	0	0
T-16	Opgestelde en uitgevoerde inrichtingsplannen	23	898	0	0
T-16	Oppervlakte agrarisch natuurbeheer	1	0	4	0
T-16	Overeenkomsten beheer en landschap	7	251	0	0
T-16	Recreatieve/toeristische voorzieningen	10	38	0	0
T-16	Verbeterde waterloop	7	0	0	1.492
T-16	Verbrede inkomensmogelijkheden	1	0	114	0
T-16	Vermindering geluidshinder natuur	1	0	0	1.130
T-16	Vermindering verkeershinder natuur	2	3	0	0
T-16	Voorzieningen ter verbetering van de verkeersveiligheid.	2	11	0	0
T-16	Waterconservering d.m.v. retentiebekkens	3	0	15	0
Bron: DLG.					

Bij de indicator ingerichte grond voor de EHS staat een buiten proportioneel groot oppervlak (26.421 ha) vermeld. De provincie Noord-Brabant voert een oppervlak van 24.800 ha op voor het bouwen van een Ecoduct het Groene Woud. De indicator geeft hier niet het werkelijke oppervlak van de ingreep maar het oppervlak beïnvloed door de ingreep op. De opgegeven outputindicatoren geven daardoor geen betrouwbaar beeld van de mate van realisatie van de ingerichte grond voor de EHS.

Het project 'de productie van de atlas van de flora in oost Gelderland' heeft de indicator 'Behoud, herstel en ontwikkeling bos en landschap' net zoals het project 'mitigerende maatregelen van de Drutense weg' en 'Ontwikkelen mantelzoomvegetaties Gaasterland'. Bestrijding van iepenziekten valt ook onder verschillende indicatoren (zie tabel 4.95). De betekenis van de indicatoren zijn dus zeer variabel. Voor een betrouwbare interpretatie van de output gegevens zouden de gegevens uit de 400 dossiers moeten worden gehaald.

Tabel 4.95		Uitsnede uit database DLG om de variëteit in projecten en aansluiting met indicatoren te illustreren
Project	Indicator	
Bestrijding iepziekte fase 3	Behoud of versterking karakteristieke landschapspatronen	
mitigerende maatregelen Drutenseweg	Behoud, herstel en ontwikkeling bos en landschap	
lepziektebestrijding Fryslan 2004	Behoud, herstel en ontwikkeling bos en landschap	
productie atlas van de flora in oost Gelderland	Behoud, herstel en ontwikkeling bos en landschap	
Bestrijden iepziekte provincie Fryslân 2005	Behoud, herstel en ontwikkeling cultuurhist. en archeol. Waarden	

Outcome PPT

Over de outcome van deze projecten is weinig informatie beschikbaar. Bovendien zijn de projecten zo verschillend van aard waardoor de outcome ook zeer verschillend zal zijn.

Er is een ex ante beoordeling van alle projecten door DLG, maar na toekenning van het project werd alleen gecontroleerd of de maatregelen ook daadwerkelijk waren uitgevoerd. Er is geen systematische monitoring opgezet voor (ecologische) effecten na de uitvoering van de maatregelen. Bijvoorbeeld, de flora en fauna van deze

projecten worden niet gemonitord. Zo is het onbekend of in een verbindingszone aangelegd voor bijvoorbeeld de noordse woelmuis ook daadwerkelijk de gewenste dieren voorkomen. Bij de subsidieverstreking heeft DLG bewust gekozen voor monitoring van het projectresultaat en niet het effect (outcome). De reden daarvoor is dat DLG er van uit gaat dat als een aanvrager de juiste maatregelen heeft genomen, maar het effect blijft uit, dan is dat hem/haar niet aan te rekenen. Daarom doet het betaalorgaan ook geen effect-monitoring en zijn er geen gegevens over outcome beschikbaar.

Effectiviteit PPT

Provinciaal Programma T streeft naar een verbetering, behoud, beheer en herstel van natuur, landschap, cultuurhistorie en milieukwaliteit. Er zijn wel 400 verschillende projecten gerealiseerd welke allen aan deze doelstellingen hebben bijgedragen. Hoe effectief deze projecten zijn geweest is door gebrek aan gegevens onbekend.

Voordeel van de integrale projecten en een brede definitie van projectmogelijkheden en een groot aantal mogelijke begunstigden is dat maatwerk kan worden geleverd. Projecten die inhoudelijk zeer waardevol zijn maar anders buiten de boot vallen konden met deze regeling worden uitgevoerd.

Hoe effectief deze projecten zijn, is gezien de uiteenlopende en integrale karakter van de projecten erg moeilijk te beoordelen. De integrale aanpak kan het resultaat mogelijk vergroten maar ook belemmeren. Bijvoorbeeld, bij een correcte uitvoering en een goede waterkwaliteit kunnen de effecten van maatregelen voor natuurontwikkeling/herstel en maatregelen voor duurzaam waterbeheer elkaar versterken (Van Bakel et al., 2004; Sival et al., 2008). Zo zijn schuin aflopende oevers effectiever voor natuurontwikkeling en waterberging dan stijle oevers. Daartegenover staat dat recreatie het effect van maatregelen voor natuurontwikkeling vermindert door bijvoorbeeld verstoring van fauna (Henkens et al., 2007). Deze effecten worden echter niet gemonitord, de mate van verstoring is daardoor onbekend. Het voordeel van een integrale aanpak met maatwerk, heeft in dit geval als nadeel dat de effectiviteit moeilijk is te beoordelen.

Kader 4.36	Beantwoording Evaluatievraag
<i>Evaluatievraag T.1: Zijn er experimenten gesubsidieerd voor beheer van natuur en landschap door agrariërs?</i> Niet als indicator opgenomen (Zie tabel 4.94).	
<i>Evaluatievraag T.2: Zijn er aanvragen gesubsidieerd voor realiseren EHS en ecologische verbindingzones?</i> Aangekochte(overgedragen) grond voor EHS: 119 projecten. Ingerichte grond voor EHS: 30 projecten; Gerealiseerde ecologische verbindingzone: 22 projecten. Gerealiseerde natte verbindingzone: 10 projecten. Veel landschapselementen kunnen afhankelijk van hun ligging ten opzichte van natuurgebieden tevens functioneren als ecologische verbindingzone.	
<i>Evaluatievraag T.3: In hoeverre zijn de Ecologische Hoofdstructuur en de verbindingzones gerealiseerd?</i> Aangekochte(overgedragen) grond voor EHS: 2.477 ha; Ingerichte grond voor EHS: 26.421 ha. Gerealiseerde ecologische verbindingzone: 65 km; idem natte verbindingzone: 3 stuks, 5 ha, 21 km.	
<i>Evaluatievraag T.4: Zijn aanvragen gesubsidieerd tot behoud en herstel van natuur en landschapselementen?</i> Zie tabel 4.94.	
<i>Evaluatievraag T.5: In hoeverre zijn cultuurhistorische waarden in het landschappelijk gebied behouden en/of hersteld?</i> Behoud of versterking karakteristieke landschapspatronen: zes projecten en 507 ha. Behoud, herstel en ontwikkeling cultuurhistorische en archeologische waarden: twee projecten en 5.510 stuks. Vele bestaande landschapselementen hebben cultuurhistorische waarden.	
<i>Evaluatievraag T.6: In welke mate is de kwaliteit van natuur en landschap toegenomen?</i> Er zijn geen geschikte data gevonden of beschikbaar gesteld op grond waarvan een betrouwbaar antwoord kan worden gegeven.	

Kader 4.36	Beantwoording Evaluatievraag (vervolg)
<i>Evaluatievraag T.7: Zijn er aanvragen ingediend om de milieukwaliteit van natuur in bossen, in de EHS en in agrarische gebieden te bevorderen?</i>	
- Natuurbeheer met beter peilbeheer: zeven projecten op totaal 150 ha; - Opgestelde bedrijfsmilieuplannen: vier projecten met 43 stuks plannen; - Vermindering geluidshinder natuur: één project op 1.130 km; - Vermindering verkeershinder natuur: twee projecten op drie plekken.	
<i>Evaluatievraag T.8: In hoeverre is de milieukwaliteit gerealiseerd die is vereist voor de natuur in bossen, in de EHS en in de agrarische gebieden?</i>	
Er zijn geen geschikte data gevonden of beschikbaar gesteld op grond waarvan een betrouwbaar antwoord kan worden gegeven.	

Efficiëntie PPT

De kosten per gerealiseerde eenheid zijn net als de inhoud van de projecten zeer divers. Hierdoor is het niet mogelijk om eenduidige uitspraken te doen over de efficiëntie van de inzet van Provinciaal Programma T. DLG beoordeelt echter elke aanvraag door een vergelijking van het bestek met de normkosten. Bovendien gaat het meeste geld naar de aankoop van gronden. De aankoop van gronden is conform de marktwaarde en op basis van vrijwilligheid. De aankoop kan daarom economisch gezien niet efficiënter. Hierdoor wordt de regeling toch als positief beoordeeld met betrekking tot efficiëntie (zie ook maatregel k).

Wegend eindoordeel maatregel t

DLG is een gespecialiseerde dienst die alle aanvragen beoordeelde. Door deze gedetailleerde ex ante beoordeling kan worden aangenomen, dat in het algemeen de regelingen niet veel effectiever en efficiënter kunnen wanneer de apparaatskosten buiten beschouwing blijven. Over de werkelijk outcome van de regelingen onder maatregel t is erg weinig bekend en daarom erg moeilijk te beoordelen. De projecten die er ondervallen zijn zeer verschillend van aard en de echte bijdrage aan bijvoorbeeld behoud van biodiversiteit wordt niet gemonitord. Door het hanteren van de marktconforme bedragen en het vergelijken van een ingediend bestek met de normkosten, beoordelen we de regelingen als positief met betrekking tot efficiëntie.

Tabel 4.96	Samenvattend evaluatieoordeel	
<i>POP1-Instrument/maatregel</i>	<i>Beoordeling Effectiviteit</i>	<i>Beoordeling Efficiëntie</i>
Landinrichtingswerken: milieumaatregelen	-	+
Landinrichtingswerken: inrichting reservaten en natuurgebied	+	+
Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) - inrichting natuur	+	+
Subsidiëring Gebiedsgericht Beleid (SGB) - milieu	?	+
Subsidieregeling Demonstratie en bewustmakingsprojecten duurzame landbouw (DEMO)	++	?
Provinciaal Programma T	?	+
<i>Maatregel t: Milieubehoud in samenhang met land- en bosbouw en landschapsbeheer en met verbetering van welzijn en dieren</i>	<i>+</i>	<i>+</i>
<i>Legenda effectiviteit:</i> ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk.		<i>Legenda efficiëntie:</i> ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.

4.3.18 Maatregel z - deelname aan voedselkwaliteitsregelingen

Beschrijving en plaats binnen POP1

Maatregel z is pas in 2006 opgenomen in het POP1. In Nederland valt alleen de Subsidieregeling Stimulering Biologische Productie (SSBP) hieronder. De regeling hoort bij het POP1-doel 'duurzame landbouw'. Er zijn geen operationele doelen aangegeven voor maatregel z.

De SSBP onder maatregel z kan worden gezien als de opvolging van de Regeling Stimulering Biologische Productie (RSBP), die voor het laatst in 2004 was opengesteld en daarna is beëindigd. Onder de RSPB ontvingen biologische boeren (in omschakeling) een hectaretoeslag voor hun biologisch areaal. Het Nederlandse beleid rond biologische productie is na 2004 gewijzigd. Het richt zich niet meer op het stimuleren van de productie, maar op het stimuleren van de vraag naar biologische producten en op marktcreatie en ketenversterking.

De SSBP subsidie vergoedt de certificeringskosten die bedrijven moeten betalen bij aansluiting bij Stichting Skal. De kosten bestaan uit een eenmalige aansluitingsbijdrage van 300 euro en een jaarlijkse basisbijdrage van 650 euro. De subsidie vergoedt alle kosten (exclusief btw) voor 5 jaar (Zanding, 2008).

Aanbevelingen uit de mid-term evaluatie

Niet van toepassing. Maatregel z bestaat pas sinds 2006.

Input

In 2006, het enige jaar waarin deze regeling openstond, is in totaal 0,8 miljoen euro aan overheidsgeld uitgegeven, waarvan de helft EU-bijdrage. Daarnaast is 4,7 miljoen euro aan particulier geld aan projecten van deze regeling besteed. De 0,8 miljoen euro is het subsidiebedrag in het eerste jaar van uitbetaling. Omdat de subsidie alle kosten in de eerste 5 jaar vergoed, is de bestemming van de particuliere bijdrage niet duidelijk.

Tabel 4.97 Uitgaven totaal 2000 - 2006, maatregel z (in mln. euro)			
Regeling	Overheidsuitgaven (nationaal + EU)	W.v. EU-bijdrage	Particuliere sector
Subsidieregeling Stimulering Biologische Productie (SSBP)	0,8	0,4	4,7
Totaal maatregel z	0,8	0,4	4,7
Bron: Regiebureau POP.			

Output

In 2006 zijn er in totaal 1.349 aanvragen onder maatregel z goedgekeurd. Alle aanvragen betroffen de certificering van biologische producten van bedrijven die zich aan hebben gesloten bij Stichting Skal.

Outcome

De registratie bij Stichting Skal is voor biologisch producerende bedrijven noodzakelijk: deze bedrijven mogen hun producten namelijk niet zonder controle als 'biologisch geproduceerd' op de markt brengen. De verwijzingen naar 'biologisch geproduceerd' is aan wettelijke regels gebonden: voor alle EU-lidstaten geldt sinds 1992 de EU-verordening EEG nr. 2092/91, waarin de regels voor plantaardige (en sinds 2000 voor dierlijke productie) zijn vastgelegd. In Nederland is Stichting Skal aangewezen om toezicht te houden op het naleven van de regels (Skal 2008). De outcome van maatregel z is dus puur dat regels worden nageleefd.

Effectiviteit

De SSBP heeft een goed afgebakend doel: de certificering van biologische producten in het kader van aansluiting bij Stichting Skal. Alle goedgekeurde projecten voldeden 'automatisch' aan dit doel, omdat alleen bedrijven die zich daadwerkelijk aansluiten ook de subsidie ontvangen.

In 2006 zijn er 1.362 biologische bedrijven geregistreerd bij Stichting Skal (Biologica 2006). Bij 1.349 aanvragen in 2006 betekent dit dus een deelname van 99%. Dit is een hoog doelbereik.

Efficiëntie

De uitvoering en controle van deze regeling is eenvoudig met vrij lage administratieve lasten. Alle bedrijven die zich aansluiten bij Stichting Skal ontvangen hetzelfde bovengenoemde subsidiebedrag als vergoeding voor de certificeringskosten. Het toegekende subsidiebedrag is dus niet afhankelijk van het aantal hectares of type gewas van het bedrijf. Ook hoeft niet gecontroleerd te worden of het bedrijf op de aangegeven hectares daadwerkelijk biologisch produceert. De biologische boeren hoeven niet elk jaar opnieuw een subsidieaanvraag in te dienen. Een eenmalige aanvraag in het eerste jaar is voldoende om in de daaropvolgende 4 jaar de subsidies te ontvangen (mits zij geregistreerd blijven staan bij Skal). Ten opzichte van uitvoering en controle is deze regeling daarom efficiënter dan de oude RSBP, zowel voor de boeren als voor de controlerende instantie.

Voor zover bekend is er op dit moment geen manier om het doel van deze regeling tegen nog lagere kosten te bereiken.

Kader 4.37	Beantwoording Evaluatievraag
Geen evaluatievragen.	

Wegend eindoordeel maatregel z

Maatregel z ondersteunt op een eenvoudige en effectieve manier biologische boeren door het vergoeden van de certificeringskosten en heeft op die manier een bijna volledig doelbereik. Het is een goede aanvulling op de andere onderdelen van het Nederlandse beleid rond biologische productie. Dat richt zich meer op het stimuleren van de vraag naar biologische producten, marktcreatie en ketenversterking. De uitvoering en controle van maatregel z is een stuk efficiënter dan de oude regeling RSBP, die onder maatregel f viel.

Tabel 4.98 Samenvattend evaluatieoordeel		
Instrument/maatregel	Effectiviteit	Efficiëntie
Subsidieregeling Stimulering Biologische Productie (SSBP)	++	++
Maatregel z: Deelname aan voedselkwaliteitsregelingen	++	++
<i>Legenda effectiviteit:</i> ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk.		<i>Legenda efficiëntie:</i> ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.

4.3.19 Samenvatting

In onderstaande tabel 4.99 worden de beoordelingen van de effectiviteit en efficiënte van de maatregelen (beschreven in voorgaande subparagrafen) samengevat.

Tabel 4.99 Samenvatting evaluatieoordeel per maatregel		
Maatregel	Beoordeling Effectiviteit	Beoordeling Efficiëntie
Maatregel a. Investerings in landbouwbedrijven	+	++
Maatregel c. Cursussen	++	++
Maatregel e. Probleemgebieden	+/-	+
Maatregel f. Milieumaatregelen in de landbouw	-	-
Maatregel g. Verwerking afzet landbouwproducten	-	?
Maatregel h. Bebouwing landbouwgebieden	+/-	+
Maatregel i. Overige bosbouwmaatregelen	--	?
Maatregel k. Hervestiging	+	++
Maatregel m. Afzet kwaliteitslandbouwproducten	+	?
Maatregel n. Dienstverlenende instanties basiszorg	+	?
Maatregel o. Dorpsvernieuwing	+	?
Maatregel p. Diversificatie bedrijvigheid	-	?
Maatregel q. Waterbeheer	+	+
Maatregel r. Samenhangende infrastructuur	-	-
Maatregel s. Bevordering toeristische/ambachtelijke activiteiten	+	?
Maatregel t. Milieubehoud	+	+
Maatregel z. Deelname aan voedselkwaliteitsregelingen	++	++
Legenda effectiviteit: ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk. Legenda efficiëntie: ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.		

4.4 Beantwoording gemeenschappelijk evaluatievragen

4.4.1 Inleiding

De gemeenschappelijke evaluatievragen bestaan uit twee soorten vragen:

- EU-hoofdstukspecifieke vragen (beschreven in deze paragraaf en bijlage 7);
- EU-transversale vragen (beschreven in paragraaf 4.5 en bijlage 8).

Beide typen vragen zijn door de Europese Commissie (DG Agri) in nauwe samenspraak met de lidstaten opgesteld.

De hoofdstukspecifieke vragen hebben betrekking op in totaal zeven van de negen EU-hoofdstukken. Nederland heeft geen invulling gegeven aan de EU-hoofdstukken II: 'Vestiging jonge agrariërs' en aan EU-hoofdstuk IV: 'Vervroegde uittreding'. De daarbij behorende EU-evaluatievragen zijn dan ook niet van toepassing en zullen daardoor in deze ex post evaluatie niet beantwoord worden.

Bij de vragen horen eveneens door de Europese Commissie gespecificeerde indicatoren. De waarnemingen op deze indicatoren zijn uitgangspunt bij en richtinggevend voor de beantwoording van de gemeenschappelijke evaluatievragen. Het totaaloverzicht van alle waarnemingen op de indicatoren is te vinden in bijlage 7 (zie Deel 2 van de rapportage). Deze bijlage geeft de nadere (kwantitatieve) onderbouwing van de evaluatieantwoorden.

Naast deze gemeenschappelijke vragen, zijn er ook programmaspecifieke vragen. Deze zijn opgesteld ten behoeve van de ex post evaluatie door de Nederlandse POP-autoriteiten. De beantwoording van deze specifieke vragen kunt u vinden in paragraaf 4.3.

4.4.2 Beantwoording vragen EU-hoofdstuk I: Investeren in landbouwbedrijven

Nederland heeft onder dit EU-hoofdstuk maatregel a ingezet, met de volgende regelingen: RSG, SJA en Provinciaal Programma A.

Evaluatievraag I.1: In hoeverre heeft de investeringssteun tot een beter inkomen voor begunstigde landbouwers geleid?

*De indicator die behoort bij deze evaluatievraag richt zich op de ontwikkeling van het bruto bedrijfsinkomen op gesubsidieerde bedrijven.
En is die anders dan op de niet-gesubsidieerde bedrijven?*

Evaluatieantwoord

Het bruto bedrijfsinkomen van gesubsidieerde bedrijven is in doorsnee toegenomen door de POP1-subsidies onder maatregel a. Het aantal nge per bedrijf is sterker gestegen dan die van de niet-ontvangers. POP1 heeft hierin een belangrijke katalyserende rol gehad (vooral via de RSG). Dit heeft geleid tot een versnelling van vernieuwing en schaalvergroting. In doorsnee hebben de subsidies geleid tot lagere financieringslasten en brengen de jaren daarop een structureel inkomensvoordeel met zich mee.

Toelichting

Door het ontbreken van gegevens over de bedrijfsinkomens van alle agrarische bedrijven die door maatregel a zijn ondersteund, kan deze vraag niet kwantitatief worden beantwoord. Daarnaast speelt mee dat door de late uitzetting van de SJA hier nog geen duidelijke outcome rond de inkomens meetbaar is. Daarnaast heeft het Provinciaal Programma A slechts een beperkt aantal agrarische bedrijven gesubsidieerd.

Het antwoord op bovenstaande vraag heeft dan ook vooral betrekking op bedrijven die RSG hebben gekregen. Voor de ontvangers is de subsidie via RSG, gemiddeld 6,5% van het investeringsbedrag, een extra financiële ondersteuning die een rentevoordeel en daarmee een beperkt inkomensvoordeel heeft opgeleverd. Voor anderen heeft het geleid tot een forsere investering dan vooraf gepland. Dit houdt in geen besparing op de financieringskosten (of juist meer), maar wel schaalvoordelen en nog meer vernieuwing van het bedrijfsproces. Ook dit brengt normaal gesproken een inkomensvoordeel met zich mee. Een modernere en/of grotere kas biedt mogelijkheden om kosten te besparen of de omzet te verhogen.

Bijkomende voordelen die voortvloeien uit de bouw van groen label kassen (GLK) is het gebruik van groenfinanciering en het gebruikmaken van fiscale faciliteiten. Dit voordeel is groter dan het voordeel van de ontvangst van een RSG-subsidie. Uiteindelijk is het aantal nge (een maatstaf voor toegevoegde waarde) op bedrijven met RSG sterker gestegen dan op de glastuinbouwbedrijven zonder RSG in de periode 1999-2007. Hoewel meer factoren van invloed zijn op het proces van bedrijfsvergroting, concluderen wij dat de RSG-subsidie een bijdrage geleverd heeft tot verdere schaalvergroting.

Gezien de late inzet van de SJA zijn er geen harde cijfers over de outcome-effecten van deze regeling. De SJA is ingezet voor investeringen die zich richten op opbrengstverhoging, kostprijsverlaging, milieu en welzijn. De effecten op het gebied van verlaging van de productiekosten zullen vrij snel na de investering een positief inkomenseffect hebben. Extra wet- en regelgeving, ook op het terrein van milieu en dierenwelzijn, leidt vaak tot een hogere kostprijs (zie van Horne (2006) en Hoste (2006). Bovendien staan de opbrengstprijzen in de intensieve veehouderij onder druk door de toenemende internationale concurrentie. Wel zou voordeel kunnen worden behaald door gebruik te maken van de werking van de markt, bijvoorbeeld door verwaarding en maatschappelijke acceptatie van een dierenwelzijnindex (Binnekamp, et al., 2005). Het effect van opbrengstverhoging is sterk afhankelijk van marktontwikkelingen en de kwaliteit van ondernemerschap.

Al met al heeft de ondersteuning van investeringen op bedrijven met jonge agrariërs vooral een versnelde vernieuwing en schaalvergroting tot gevolg gehad. Ondernemers hebben investeringen niet uitgesteld als gevolg

van hun mindere liquiditeitspositie in de beginjaren van het ondernemerschap. Schaalvergroting en vernieuwing zullen de komende jaren een duidelijk positief effect hebben op de agrarische inkomens.

Evaluatievraag I.2: In hoeverre heeft de investeringssteun tot een beter gebruik van productiefactoren op bedrijven bijgedragen?

De indicatoren die behoren bij deze evaluatievraag richten zich op de gerealiseerde output per hectare of per arbeidsuur. In hoeverre heeft de steun geleid tot lagere kosten per verkocht basisproduct?

Evaluatieantwoord

We concluderen dat de investeringssteun door maatregel a tot een beter en duurzamer gebruik van productiefactoren heeft geleid (of, zoals bij de SJA, zal leiden). Het bereik van de ingezette regelingen beperkte zich vooral tot de doelgroepen glastuinders en jonge agrariërs. De regelingen waren doeltreffend voor beide doelgroepen. Met name de huidige jonge ondernemers hebben de komende jaren een belangrijke rol in de verdere ontwikkeling naar een duurzaam producerende primaire agrarische sector. Toch is een groot deel van de agrarische ondernemers niet bereikt via maatregel a.

Toelichting

Er zijn geen harde cijfers of de gesubsidieerde investeringen tot een hogere output per hectare of per arbeidsuur hebben geleid. Geïnterviewden geven aan dat schaalvergroting en modernisering via de RSG en SJA heeft geleid tot een kostenbesparing per eenheid product. Op basis van gegevens van het Informatienet van het LEI blijkt dat grotere agrarische bedrijven een betere output per productie-eenheid hebben (www.binternet.nl).

Tevens is uit de literatuur bekend dat schaalvergroting in doorsnee leidt tot een kostenbesparing per eenheid product en tot een inkomensverbetering (Jager, 2001; van Everdingen, 1993). De wijze van financiering is mede van invloed op het uiteindelijke rendement van de investering en dus op het inkomenseffect.

Binnen Provinciaal Programma A is een beperkt aantal projecten uitgevoerd met het doel de verbetering van de arbeidsproductiviteit.

Evaluatievraag I.3: In hoeverre hebben de gesubsidieerde investeringen bijgedragen tot de omschakeling van de productie?

De indicatoren die behoren bij deze evaluatievraag richten zich op hoeveel bedrijven alternatieve activiteiten zijn begonnen en welk deel van de omzet en arbeidstijd deze alternatieve activiteiten met zich meebrengen.

Evaluatieantwoord

De gesubsidieerde investeringen hebben in geringe mate bijgedragen aan omschakeling van de productie.

Toelichting

Er zijn geen harde gegevens beschikbaar over in hoeverre de subsidies onder maatregel a hebben geleid tot een omschakeling van de productie naar alternatieve activiteiten. De aard van de subsidies onder RSG, SJA en Provinciaal Programma A is zodanig dat er nauwelijks of geen omschakeling heeft plaatsgevonden naar nieuwe productiesystemen. De veranderingen richten zich vooral op de verduurzaming van het lopende productieproces, zowel in economische als in milieutechnische zin.

Daarnaast is er binnen Provinciaal Programma A aandacht voor aanpassingen in het teeltplan, en daarmee de diversiteit in aanbod, en de verbetering van de teeltkwaliteit.

Het aantal bereikte agrarische bedrijven onder Provinciaal Programma A is beperkt. De 21 projecten hebben geleid tot nieuwe productiemethodes en nieuwe teelten, en nieuwe productieonderdelen op het bedrijf. De landelijke impact is mede door de beperkte inzet gering. Wel kunnen projecten in de toekomst als voorbeeldfunctie fungeren.

Evaluatievraag I.4: In hoeverre hebben de investeringen de kwaliteit van de landbouwproducten verbeterd?

De indicatoren die behoren bij deze evaluatievraag richten zich op de vraag in hoeverre de prijs van verbeterde basisproducten met steun zich heeft ontwikkeld t.o.v. de gemiddelde prijs van deze producten. Hoe groot was de bruto afzet van basisproducten met steun in de POP1-periode en welk % van de afzet heeft een kwaliteitslabel?

Evaluatieantwoord

Op basis van interviews concluderen we dat een deel van de projecten vooral op een indirecte wijze heeft geleid tot kwaliteitsverbetering van het agrarisch product.

Toelichting

Er zijn gegevens vastgelegd die de kwaliteitsverbetering van ondersteunde producten kan beoordelen.

Uit interviews bij de specifieke regelingen komt naar voren dat de ingezette regelingen onder maatregel a zich vooral hebben gericht op een verdere verbetering en verduurzaming van het productieproces, en niet direct op de verbetering van de kwaliteit van het product zelf. Een duurzamer productieproces leidt in het algemeen wel tot een betere afstemming van de productiekwaliteit met de marktvraag, maar specifiek voor de producten van de ondersteunde bedrijven onder het POP1 is dit niet onderzocht.

Evaluatievraag I.5: In hoeverre heeft de diversificatie van de activiteiten op landbouwbedrijven als gevolg van investeringen bijgedragen tot het behoud van de werkgelegenheid?

De indicatoren die behoren bij deze evaluatievraag vragen zich af in hoeverre extra banen zijn geschapen door alternatieve activiteiten.

Evaluatieantwoord

De subsidies onder maatregel a hebben niet geleid tot meer diversificatie van activiteiten op agrarische bedrijven.

Toelichting

De bedrijfsmodernisering en schaalvergroting via RSG of SJA heeft invloed op het behoud van werkgelegenheid op langere termijn. De bedrijven zijn hierdoor beter voorbereid op allerlei ontwikkelingen vanuit hun omgeving, zoals marktontwikkelingen, beleidsontwikkelingen e.d.

Slechts in een beperkt aantal gevallen heeft de subsidie via RSG of SJA geleid tot nieuwe werkgelegenheid door vooral schaalvergroting. Diversificatie speelt daarbij nauwelijks een rol. Hiervoor is vooral maatregel p ingezet (zie EU-hoofdstuk IX). Binnen de SJA heeft nog geen 2% van de jonge agrariërs diversificatie van activiteiten opgegeven als belangrijkste reden van investering.

Betreffende werkgelegenheid zijn voor het relatief kleine Provinciaal Programma A geen gegevens vastgelegd, maar gezien het soort projecten zijn er zeker geen banen geschapen (een aantal projecten waren zelfs arbeidsbesparend).

Evaluatievraag I.6: Deel van gesubsidieerde bedrijven dat verbeteringen voor het milieu heeft aangebracht, dankzij de cofinanciering (%).

De indicatoren richten zich op de vraag of het directe doel van de investeringen milieuverbetering was, of was dat meer zijdelings het geval? Richten die milieuverbeteringen zich op mestoverschotten, waterbeheer of andere milieuvriendelijke activiteiten?

Evaluatieantwoord

Een belangrijk deel van de ondersteuning door landbouwinvesteringen heeft in veel of mindere mate geleid tot een verbeterde milieupositie op het bedrijf. Veelal was het aspect milieu niet de insteek van de investering. On-

der de RSG en SJA heeft verdere schaalvergroting en modernisering een positief effect gehad op de milieubelasting per eenheid.

Toelichting

Onder de RSG had de verdere schaalvergroting en modernisering een positief effect op de milieubelasting per eenheid. Een moderne(re)/grotere kas heeft meer mogelijkheden geboden tot kostenbesparing op energie door verbeterde isolatie of door een efficiëntere inrichting

De ondernemers die gebruikgemaakt hebben van de SJA hebben maar weinig het verbeteren van het natuurlijk milieu als belangrijkste reden voor investering opgegeven (in totaal 43, ongeveer 5%). Wel heeft ook hier schaalvergroting en modernisering geleid tot een beperkt milieuvoordeel per productie-eenheid. Provinciaal Programma A heeft 12 projecten gefinancierd met als doel het in stand houden en verbeteren van de kwaliteit van het natuurlijk milieu. Acht projecten waren gericht op investeringen in potstallen, waardoor een milieuvoordeel is behaald door verschuiving van vloeibare naar vaste mest.

Het totale percentage projecten gerelateerd aan afval- en mestoverschotten is onder maatregel a dus zeer beperkt. Het percentage projecten waarvan het milieu-effect als zijdelings effect is opgetreden is echter hoog, en wordt tussen de 95 en 100% ingeschat. Vaak is binnen de projecten om economische redenen geïnvesteerd

Binnen het POP1 hebben een aantal andere regelingen een directere band met milieu. Een voorbeeld is de groep agrariërs die gebruik heeft gemaakt van de RSBP. Ook daar is het moeilijk aan te geven welk deel van de RSBP-boeren is omgeschakeld voor het milieu (idealist) of voor het bedrijfseconomisch perspectief. Veelal zal het een combinatie zijn. Omschakeling naar biologisch betekent een extensievere bedrijfsvoering, met een effect op het mestoverschot van het bedrijf.

Binnen maatregel a is niet aangegeven dat waterbeheer de belangrijkste doelstelling was van de investering. Ook indirect is het waterbeheer niet of nauwelijks bevorderd. Onder maatregel q (onderdeel van EU-hoofdstuk IX) is wel geïnvesteerd in zowel het kwalitatieve als het kwantitatieve waterbeheer, met als effect een positieve invloed op het milieu.

Evaluatievraag I.7: In hoeverre heeft de investeringssteun het productieproces verbeterd en met name de arbeidsomstandigheden en dierenwelzijn?

Evaluatieantwoord

Indirect heeft een belangrijk deel van de landbouwinvesteringen via modernisering veelal een (klein) effect gehad op de arbeidsomstandigheden. Binnen een beperkt deel van de investeringen stond dierenwelzijn centraal.

Toelichting

Via de RSG en de SJA zijn investeringen gedaan ten behoeve van de modernisering van bedrijven. Dit had in doorsnee een positief effect op de arbeidsomstandigheden. Het is niet bekend in hoeverre investeringen in arbeidsomstandigheden ook een van de belangrijkste redenen was om te investeren. Vaak is het een indirect effect geweest van het bedrijfsontwikkelingsproces.

Binnen het kleine Provinciaal Programma A zijn acht projecten uitgevoerd waarbij dierenwelzijn is verbeterd (door het investeren in potstallen). Ook binnen een aantal projecten rond milieukeur stond dierenwelzijn centraal. Het aantal projecten rond verbetering van arbeidsomstandigheden was zeer beperkt. Binnen de SJA heeft een zesde deel van de jonge ondernemers instandhouding en verbetering van dierenwelzijn als belangrijkste reden tot investering opgegeven.

4.4.3 Beantwoording vragen EU-hoofdstuk III: Opleiding

Nederland heeft onder dit EU-hoofdstuk vooral maatregel c ingezet. Deze maatregel is bedoeld om naast de reguliere leergangen en programma's cursussen te bieden aan agrariërs om duurzaam ondernemen te stimuleren. Onder maatregel c is alleen het Provinciaal Programma C ondersteund. De regeling draagt bij aan het prioritaire doel 'duurzame landbouw' door het bieden van scholing en cursussen van agrariërs gericht op maatschappelijk georiënteerd ondernemerschap.

Aanvullend op Provinciaal Programma C konden projecten over cursussen worden aangevraagd onder de regelingen SGB-milieu, Provinciaal Programma P en Provinciaal Programma M. Deze projecten zijn meegenomen in het beantwoorden van onderstaande vragen.

De cursussen gesubsidieerd door Provinciaal Programma C richten zich op de verbreding van landbouw, natuur- en landschapsbeheer en milieuzorg, geïntegreerd bosbeheer en afzet en verwerking van landbouwproducten. De te ondersteunen opleidingsactiviteiten zijn allen gericht op het stimuleren van veranderingsprocessen in de landbouw in de richting van een vorm van bedrijfseconomisch duurzaam ondernemen die samengaat met de eisen op milieu- en maatschappelijk gebied. Dat dient te leiden tot aanpassing en verbetering van de landbouw en de gedeeltelijke omschakeling naar andere activiteiten op het platteland (verbrede landbouw).

Evaluatievraag III.1: In hoeverre beantwoorden de opleidingen met steun aan de behoeften en zijn zij coherent met andere maatregelen van het programma?

De indicator richt zich op het beantwoorden van lacunes/zwakke punten of potentieel troeven tijdens programmering/evaluatie achteraf.

Evaluatieantwoord

De cursussen zijn vaak door regionale initiatieven aangevraagd. Hiermee kon worden ingespeeld op regionale ontwikkelingen en behoeften van de individuen. Sommige projecten hadden echter ook een landelijke dekking, maar wel met regionale onderdelen (zoals bij 'de Melkvee Academie'). De cursussen hebben zich tevens gericht op problemen/knelpunten van een specifieke sector (zoals bijvoorbeeld het project 'Duurzame perenteelt in Gelderland' en het project 'Marktvernieuwing en verbrede landbouw'). Met het inspelen op specifieke regionale en sectorale knelpunten hebben de opleidingen invulling gegeven aan de behoeften van individuen en bijgedragen aan heroriëntering en verbeteringen.

Door de onvolledigheid van de output kan slechts een schatting worden gegeven voor indicator 1-1.1. Hierbij is de verdeling:

- a. waarvan wegens de aard/mix van deelnemers (bijvoorbeeld jongeren, vrouwen): 1%;
- b. waarvan wegens onderwerp/inhoud van de opleiding: 53%;
- c. waarvan in verband met meegefinancierde acties van andere hoofdstukken van het programma: 43%.

Bron: DR.

Toelichting

De nadruk van de projecten lag op de beantwoording van aanwezige lacunes. Daarnaast had een aantal cursussen een link met projecten die door andere regelingen van POP1 gesubsidieerd konden worden (zoals het opstellen van bedrijfsmilieuplannen).

Conclusie: ja, de cursussen beantwoorden aan een behoefte (is goed afgestemd) en ze zijn, voor zover van toepassing coherent met andere maatregelen (zie ook de vele crossreferenties in de inleiding).

Evaluatievraag III.2: In hoeverre hebben de verworven kennis/vaardigheden bijgedragen tot het verbeteren van de situatie van de cursisten en van de landbouw-/bosbouwsector?

De indicatoren richten zich op het deel van cursisten met steun (zowel eigenaars als werknemers) dat verbetering in de werkring ervaart als gevolg van opleiding. Ook richten zij zich op het deel van bedrijven met cursisten met steun dat omschakeling/heroriëntering/verbetering initieert en verband houdt met de opleiding.

Evaluatieantwoord

In de eindrapportages en in gesprekken met de mensen die de cursussen hebben verzorgd, komt naar voren dat de cursisten de cursus als een positieve bijdrage hebben ervaren voor hun werk. Doordat de cursussen gericht waren op de problematiek van landbouwbedrijven waren de cursisten met name agrariërs. Bij bijvoorbeeld het project Community is specifiek aandacht besteed aan de intensieve melkveehouderij: aan hoe schaalvergroting toe te passen en daarbij tevens te letten op de duurzaamheidsaspecten van dierwelzijn, milieu en economie.

Tevens vonden er workshops plaats en zijn verschillende stakeholders uit het werkveld betrokken om tot een zo goed mogelijk eindresultaat van het project te komen.

Van een beperkt aantal cursussen is het aantal deelnemers bekend. Van dit aantal is niet de functie van de cursisten bekend. Daarom kan geen invulling worden gegeven aan indicator 2-1.1.

Door de onvolledigheid van de registratie van de output kan slechts een schatting worden gegeven voor indicator 2-2.1. Hierbij is de verdeling:

- a. waarvan nieuwe/additionele activiteiten: 26%;
- b. waarvan verbeterde kwaliteit/hygiëne/toegevoegde waarde bij bestaande activiteiten: 21%;
- c. waarvan in de managementsfeer: 17%;
- d. waarvan milieuvriendelijkere werkmethoden: 26%;
- e. waarvan landbouw: 6%;
- f. waarvan bosbouw: 0%.

Bron: DR en DLG.

Toelichting

De nadruk van de cursussen lag op nieuwe activiteiten en milieuvriendelijkere werkmethoden.

4.4.4 Beantwoording vragen EU-hoofdstuk V: Probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied

Context

Het EU-probleemgebiedenbeleid (bergboerenregeling) bestaat sinds 1975. Oorspronkelijk is het beleid ontwikkeld om continuering van landbouw in probleemgebieden te bevorderen en op die manier een minimale bevolkingsomvang te handhaven en het landschap te behouden. In 2000 is het beleid een onderdeel van de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) geworden. In de programmeringsperiode 2007-2013 beoogt het probleemgebiedenbeleid het gebruik van landbouwgrond in probleemgebieden te waarborgen. De bergboerenregeling probeert dit doel te bereiken door het verlenen van directe inkomenssteun aan boeren in vier typen probleemgebieden: (1) berggebieden, (2) andere probleemgebieden, (3) gebieden met specifieke handicaps en (4) gebieden met milieubeperkingen uit hoofde van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (Terluin et al., 2008). In Nederland is alleen voor gebieden met specifieke handicaps steun verleend.

Nederland heeft een geheel eigen invulling aan het probleemgebiedenbeleid gegeven door het passieve beheer van natuurlijke handicaps uit het probleemgebiedenbeleid te koppelen aan actief natuur- en landschapsbeheer door boeren. Deze koppeling stamt uit de beginfase van het Relatienotabeleid (eind jaren '70), toen er werd gezocht naar een redelijke vergoeding voor agrarisch natuurbeheer. Door de bergboerenpremie als een basisbedrag in de beheersvergoeding op te nemen, konden de eigenlijke vergoedingen voor actief beheer omlaag. De koppeling is overigens in beperkte mate losgelaten in het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 (POP2) (Terluin et al., 2008).

In POP1 valt de regeling onder maatregel e, probleemgebieden. Nederland heeft ingezet op de SAN, pakket 31 (passief beheer) en overig passief beheer.

Probleemgebieden in Nederland

Nederland onderscheidt vijf typen probleemgebieden, op basis van vijf natuurlijke handicaps: diepeveenweidegebieden, kleinschalig zandlandschap, beekdalen en overstromingsgebieden, uiterwaarden en hellingen. Het areaal probleemgebied in Nederland is gestaag gegroeid en besloeg in 2006 zo'n 225.000 ha, wat overeenkomt met ongeveer 6% van het totale areaal. De meeste EU-lidstaten hebben meer dan 40% van het landbouwareaal als probleemgebied aangewezen, oplopend tot 100% in Luxemburg en Finland.

Probleemgebiedboeren, die meedoen aan de SAN ontvangen sinds 2000 een uniforme probleemgebiedenvergoeding (PGV) van 94 euro per hectare. In 2006 waren ruim 6.000 boeren betrokken bij deze regeling.

Aan de hand van resultaten uit het onderzoek '*Bergboeren in Nederland*' (Terluin et al., 2008) en het onderzoek '*Less Favoured Area Measure in The Netherlands*' (Schouten, 2008) zijn onderstaande vragen beantwoord (zie verder bijlage 7.3). Beide onderzoeken zijn niet rechtstreeks aan POP1 gerelateerd, maar verschaffen veel nuttige informatie voor deze evaluatie.

Evaluatievraag V.1: In hoeverre heeft de regeling bijgedragen tot het compenseren van a) natuurlijke handicaps in PG, resulterend in hoge productiekosten en laag productiepotentieel, en van b) hogere kosten en inkomensderving in gebieden met beperkingen op milieugebied?

Evaluatieantwoord

In Nederland betreft dit uitsluitend probleemgebieden. In het onderzoek van Terluin et al., (2008) is gekeken naar de fysieke hinder, de extra kosten en de gederfde opbrengsten als gevolg van de natuurlijke handicaps op agrarische bedrijven in probleemgebieden. Uit interviews met boeren blijkt, dat de belangrijkste extra kosten en gederfde opbrengsten gevormd worden door met name de grote hoeveelheid kleine en langgerekte percelen waardoor de bewerkingskosten en bijbehorende extra arbeid veel hoger zijn.

Door de geïnterviewde boeren worden de extra kosten als gevolg van deze kleinschaligheid op ongeveer 70 euro per hectare geschat. Ook de slechte draagkracht van de grond in veenweidegebieden maakt de inzet van speciaal materieel nodig. De totale arbeidskosten worden door de boeren in de veenweidegebieden 1 á 2 euro-cent per kg melk hoger geschat. Ook geven de boeren aan dat de grasopbrengsten veel lager zijn, en de kwaliteit minder. Belangrijkste reden hiervoor is natheid en opbrengstenderving door schaduwwerking en veel perceelsranden.

In POP2 wordt een indicatie gegeven van het economisch nadeel, dat bedrijven ondervinden van de verschillende natuurlijke handicaps (zie ook tabel B7.8 uit bijlage 7). Voor elk soort handicap geldt dat het normatief berekende economisch nadeel per hectare de PGV van 94 euro per hectare overtreft. De PGV dekt ongeveer de helft van het economisch nadeel in de diepeveenweidegebieden en ongeveer twee derde in de overige gebieden. Als Nederland de maximaal toegestane vergoeding van 150 euro per hectare zou vergoeden, is het economisch nadeel - waarvan het POP uitgaat - in alle soorten probleemgebieden gecompenseerd, met uitzondering van de diepeveenweidegebieden.

Evaluatievraag V.2: In hoeverre hebben compenserende vergoedingen ertoe bijgedragen het verdere gebruik van landbouwgrond te waarborgen? (betreft PG)

Evaluatieantwoord

Zoals eerder vermeld is in Nederland de probleemgebiedenvergoeding gekoppeld aan actief natuur- en landschapsbeheer. Vanaf 2007 is een deel losgekoppeld in de veenweide en de Limburgse heuvels. De koppeling aan de SAN is voor de geïnterviewde boeren geen vanzelfsprekende zaak. De SAN wordt door veel boeren gezien als een onoverzienbaar netwerk van regels en daarnaast is men niet positief over de controlerende instanties. Op het moment dat het SAN-pakket afloopt is het dus de vraag of boeren hiermee door zullen gaan. Daarnaast spelen stijgende marktprijzen een grote rol. Naarmate de graan- en mestprijzen stijgen, wordt de vergoeding die bij een SAN-pakket verkregen wordt minder aantrekkelijk. Als de SAN-vergoeding de stijging op de private markt niet volgt, wordt de economische prikkel om aan agrarisch natuurbeheer te doen steeds kleiner.

Daarnaast is een voorwaarde voor het verkrijgen van een probleemgebiedenvergoeding (PGV) het in stand houden van de natuurlijke handicaps. De PGV levert als zodanig een positieve bijdrage aan de instandhouding van natuurlijke handicaps op het landbouwareaal waarvoor een PGV wordt ontvangen. Echter, in 2006 werd slechts op een derde van het begrensde areaal probleemgebied in Nederland een PGV ontvangen. Hiervoor zijn verschillende redenen te bedenken. Voorbeelden daarvan zijn de bereidheid tot het afsluiten van een SAN-pakket of onwetendheid.

Evaluatievraag V.3: In hoeverre hebben de compenserende vergoedingen ertoe bijgedragen een levensvatbare plattelandsgemeenschap in stand te houden? (betreft PG)

Evaluatieantwoord

Het houden van een levensvatbare gemeenschap wordt mede bepaald door het instand houden van de agrarische bedrijven in deze gebieden. Binnen de vijf onderscheiden gebieden loopt het percentage ondervraagde PGV-gebruikers dat vindt dat de regeling een bijdrage levert aan de continuïteit van het agrarisch bedrijf, sterk uiteen. In de diepeveenweidegebieden en in het kleinschalige zandlandschap vindt drie kwart van de ondervraagde boeren dat de PGV een bijdrage levert aan de continuïteit van hun bedrijf. In de uiterwaarden is dat ruim

de helft, in de beekdalen en op de hellingen slechts een kwart. De uitkomst hangt deels samen met de omvang van het ontvangen bedrag aan PGV (en dus het aantal hectares met PGV per bedrijf) en de hoogte van het inkomen. Naarmate het ontvangen bedrag aan PGV hoger is en het inkomen uit bedrijf lager, mag worden verwacht dat de bijdrage van de PGV aan de continuïteit van het bedrijf hoger wordt geschat.

Opvallend is dat in 2006 slechts op een derde van het begrensde areaal probleemgebied in Nederland een PGV is gebruikt, met als voorwaarde het in stand houden van natuurlijke handicaps.

Een ander aspect is dat door toekenning van de PGV een aantal wijkers langer blijft doorboeren en daardoor een efficiënte ontwikkeling van de blijvers in de weg staat.

Evaluatievraag V.4.A: In hoeverre hebben de vergoedingen bijgedragen tot de bescherming van het milieu door instandhouding of bevordering van duurzame landbouwsystemen waarin rekening wordt gehouden met milieubeschermingsbelangen?

Evaluatieantwoord

Door de koppeling aan de SAN hebben de vergoedingen impliciet bijgedragen aan milieubeschermingsbelangen. Dit wordt uitgebreid behandeld onder hoofdstuk VI.

Evaluatievraag V.4.B: In hoeverre hebben de vergoedingen bijgedragen tot de bescherming van het milieu door bevordering van de naleving van beperkingen op grond van de milieuwetgeving van de Gemeenschap?

Evaluatieantwoord

Door de beperking tot gebieden met natuurlijke handicaps is er geen directe relatie met specifieke milieuwetgeving). Wel heeft het niet uitrijden van mest een effect op het milieu.

4.4.5 Beantwoording vragen EU-hoofdstuk VI: Milieumaatregelen in de landbouw

De rijksregelingen RSBP en SAN (onderdeel beheer en landschap) zijn twee regelingen die onder dit hoofdstuk geplaatst zijn. De regelingen vallen onder maatregel f (Milieumaatregelen in de landbouw). De RSBP draagt bij aan het prioritaire doel 'duurzame landbouw' en de SAN draagt bij aan het prioritaire doel 'natuur en landschap' binnen het POP1.

Ook vallen er projecten van maatregel t (Milieubehoud in samenhang met land- en bosbouw en landschapsbeheer en met verbetering van welzijn en dieren) onder dit hoofdstuk, zoals de projecten van Provinciaal Programma T die bijdragen aan de doelstellingen voor beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven. Het merendeel van de projecten dient echter hoofdstuk IX.

Milieumaatregelen in de landbouw zijn ontworpen in het kader van milieubescherming, landschapsbeheer en natuurbeheer. Ze dragen bij aan de communautaire beleidsdoelstellingen op het gebied van milieubescherming, landschapsbeheer en natuurbeheer. Deze steun wordt verleend ter:

- bescherming van natuurlijke hulpbronnen zoals de bodemkwaliteit (erosiebestendigheid en chemische kwaliteit), grond- en oppervlaktewaterkwaliteit en watervoorraden;
- bescherming van de biodiversiteit en milieuvormen met grote natuurwaarde op landbouwgrond;
- instandhouding of verbetering van landschapskwaliteit, zoals behoud en herstel van cultuurhistorische waarden op het platteland.

Evaluatievraag VI.1.A: In hoeverre is de bodemkwaliteit beschermd door agromilieumaatregelen?

De indicatoren bij deze evaluatievraag gaan in op het areaal landbouwgrond onder verbintenis tot vermindering van bodemerosie en bodemverontreinigingen (gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten/mest). Eén indicator gaat in op de impacts (voordelen) op de bedrijven en/of de maatschappij. Deze indicatoren worden kwantitatief beschreven in bijlage 7.

Evaluatieantwoord

Het POP1 leidt tot een beperking van het gebruik van mest/nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. Het oppervlak landbouwgrond waarop deze beperkingen echter plaatsvinden beslaat slechts 2 respectievelijk 1% van het totale oppervlak landbouwgrond. Beperking op mest is direct van invloed op de plantensoortensamenstelling ter plekke. Echter, de maatregelen hebben maar een zeer geringe bijdrage aan de bescherming van kwetsbare gebieden.

Toelichting

De natuurkwaliteit en de biodiversiteit op landbouwgrond, is gebaat bij beperkingen op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten/mest. Deze beperkingen zijn dan ook vaak opgenomen in de beheersvoorschriften van de SAN-pakketten. Niet alleen de natuurkwaliteit, maar ook de bodemkwaliteit en waterkwaliteit wordt beschermd en verbeterd door beperking van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten/mest. In de SAN geldt dat het totale areaal landbouwgrond onder verbintenis met beheersvoorschriften tot vermindering van gewasbeschermingsmiddelen gebruik heeft geleid op 30.829 ha, en met beheersvoorschriften tot beperking van het gebruik van nutriënten/mest heeft geleid op 52.965 ha. Dit is respectievelijk 26 en 44% van het areaal waarop agrarisch natuurbeheer mogelijk is (taakstelling is 120.000 ha) en 1% respectievelijk 2% van het totale landbouwareaal in Nederland (= 2.326.050 ha). Binnen de landbouwgebieden met hoge kwaliteit levert het POP1 een bijdrage aan bescherming van bodem- en waterkwaliteit.

Wanneer de beperkingen op het gebruik van bijvoorbeeld mest geconcentreerd liggen rondom kwetsbare natuurgebieden, beschermen de maatregelen deze gebieden tegen de negatieve milieu-invloeden van de gangbare landbouw. De gebieden met beperkende maatregelen voor een betere milieukwaliteit liggen echter te verspreid om meer dan alleen lokaal effect te kunnen sorteren.

Evaluatievraag VI.1.B: In hoeverre is het grond- en oppervlaktewater beschermd door agromilieumaatregelen?

De indicatoren bij deze evaluatievraag gaan in op de hoeveelheid landbouwinputs die het water kunnen verontreinigen (het areaal met en hoeveelheid van beperkingen op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten/mest). Daarnaast zijn er indicatoren die gaan over het mechanisme voor transport van chemicaliën en de verbetering van de waterkwaliteit. Eén indicator gaat in op de impacts (voordelen) op de bedrijven en/of de maatschappij. De indicatoren worden kwantitatief beschreven in bijlage 7.

Evaluatieantwoord

De vermindering van schadelijke hoeveelheden mest- en gewasbeschermingsmiddelen levert indirect een betere bodem- en waterkwaliteit op. Het water is daarmee beter geschikt als drinkwater en de milieudruk op natuurgebieden is lager. De mate waarin POP1 bijdraagt is onbekend.

Toelichting

Stikstofuitspoeling naar het grondwater kan de kwaliteit van grondwater voor de drinkwaterwinning en de natuurkwaliteit in de omgeving (biodiversiteit) bedreigen.

De EU en de Nederlandse overheid hebben voor nitraat een norm van 50 mg/l vastgesteld als maximale waarde voor water voor de menselijke consumptie (Waterleidingbesluit 2001 en EU-Nitraatrichtlijn). Onderdeel van de EU-Nitraatrichtlijn is een beperking van de hoeveelheid toegediende stikstof via dierlijke mest (maximaal 170 kg/ha) en het realiseren van een balans tussen stikstofaanvoer en gewasbehoefte. De gebieden met agrarisch natuurbeheer beperken de hoeveelheid stikstof tot onder het niveau van de richtlijn; gemiddeld 100 kg/ha.

De indicatoren met inputbeperkende maatregelen tot verbetering van de waterkwaliteit zijn grotendeel hetzelfde als die tot bescherming van de bodemkwaliteit (VI.1.A). In de SAN geldt dat het totale areaal landbouwgrond onder verbintenis met beheersvoorschriften tot vermindering van gewasbeschermingsmiddelen en met beheersvoorschriften tot beperking op gebruik van nutriënten/mest 26 en respectievelijk 44% is van het areaal waarop agrarisch natuurbeheer mogelijk is (taakstelling is 120.000 ha). Dit is 1 respectievelijk 2% van het totale landbouwareaal in Nederland (= 2.326.050 ha).

De maatregelen voor verbetering van de grondwaterkwaliteit zijn effectief want de concentratie nitraat in het bovenste grondwater neemt af (LMM, Milieu & natuurcompendium MNP). De EU-norm van 50 mg/l wordt alleen in zandgebieden nog niet gehaald. De mate waarin het POP1 bijdraagt aan het halen van de normen voor waterkwaliteit is echter onbekend. Nederland zet namelijk veel verschillende maatregelen en wetgeving (Minas en meststoffenwet) in om de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater te verbeteren.

Evaluatievraag VI.1.C: In hoeverre zijn de watervoorraden beschermd door agromilieumaatregelen?

De indicatoren bij deze evaluatievraag gaan in op irrigatie, de trends inzake oppervlakte- en grondwaterpeil en de globale impacts te danken aan de bescherming van het oppervlakte en grondwaterpeil. Deze indicatoren worden kwantitatief beschreven in bijlage 7.

Evaluatieantwoord

In POP1 is niet ingezet op irrigatie, daarom wordt deze indicator niet verder beantwoord.

Wat betreft de bescherming van het grond- en oppervlaktewaterpeil is de trend dat het waterpeil nog hoofdzakelijk op de agrarische functie is afgestemd, maar dat het belang van andere functies wel toeneemt in de vaststemming van het peilbesluit. De maatregelen tegen verdroging van natuur werden meestal binnen het natuurgebied genomen.

Toelichting

Sinds 1989 is verdroging erkend als een van de milieuthema's in het Nationaal Milieubeleidsplan (VROM, 1989). Bij de aanvang van POP1 was vanuit de 4e Nota waterhuishouding (V&W, 1998) bij de provincies het verzoek neergelegd om het GGOR uiterlijk 2002 vast te stellen. Dit jaartal is nu opgeschoven naar 2010 (vastgelegd in het Nationaal bestuursakkoord water). De GGOR is een afweging tussen de Actuele grond- en oppervlaktewater regime (AGOR) en de Optimale grond- en oppervlaktewater regime (OGOR) voor de verschillende gebruiksfuncties (zoals landbouw, bebouwing en natuur). Vooral als gebruiksfuncties met heel verschillende OGOR's bij elkaar komen, moet er een compromis worden gesloten, of een duidelijke keuze worden gemaakt als ze niet te combineren zijn. Voor de natuurfunctie is vaak een hoger waterpeil gewenst dan voor de landbouw of bebouwing. Dit wordt dan vastgelegd in de GGOR. Om het waterpeil voor de natuur te verhogen wordt meestal een hydrologische scheiding aangebracht tussen de natuurfunctie en de landbouwfunctie, zodat schade voor de landbouw wordt voorkomen. In Nederland komt vergoeding van vernattingschade voor de landbouw dan ook nagenoeg niet voor (DLG, 2001). Uit een interview met Wetterskip Fryslan bleek dat de POP1-projecten waarbij het watersysteem werd aangepast, geen negatief effect op de landbouw mocht hebben.

Beter peilbeheer van oppervlakte- en grondwater heeft globale effecten voor natuur en landbouw. Bij natuur kan er sprake zijn van kwantitatieve en kwalitatieve verdroging. Er is een kwantitatieve verdroging door een te lage grondwaterstand of onvoldoende kwel om de karakteristieke grondwaterafhankelijke ecologische waarden te garanderen (Beugelink, 2006). Het is ook mogelijk dat er minder gebiedsvreemd water hoeft te worden ingelaten, waardoor de kwalitatieve verdroging van natuur wordt tegengegaan. Door het inlaten van voedselrijk water verdwijnen kenmerkende plantensoorten (Beugelink, 2006). Via POP1 zijn beide typen van verdroging aangepakt, waardoor de ecologische waarden zijn verbeterd.

Bij de landbouw zorgt een beter peilbeheer tot een verhoging van de saldi per hectare, doordat of de opbrengsten per hectare toenemen of dat er minder kosten voor beregening hoeven te worden gemaakt. Voor de fruitteelt en de boomteelt is daarnaast ook de waterkwaliteit van groot belang. Hiervoor zijn binnen POP1 ook projecten uitgevoerd (Oost-Betuwe en Boskoop).

Door een hydrologische scheiding tussen natuur en landbouw te maken, kan de natuurkwaliteit toenemen. Tegelijkertijd biedt het de landbouw de mogelijkheid om te blijven produceren. Meestal biedt het de mogelijkheid dat het peil voor zowel de natuur als de landbouw wordt verbeterd met de bijbehorende positieve effecten, zoals die hierboven zijn beschreven.

Met peilbeheer kan inklinking van veen worden tegengegaan. Wanneer het waterpeil op agrarisch grondgebruik wordt afgestemd, zal inklinking doorgaan, omdat er voor agrarisch gebruik voldoende drooglegging nodig is. Door het peil te verhogen wordt inklinking tegengegaan, waarmee het karakteristieke veenweidenlandschap wordt behouden. Er zijn in POP1 geen projecten uitgevoerd om inklinking specifiek tegen te gaan.

Evaluatievraag VI.2.A: In hoeverre is de biodiversiteit (soortenverscheidenheid) in stand gehouden of verbeterd door milieumaatregelen in de landbouw, met name door bescherming van flora en fauna op landbouwgrond?

De indicatoren bij deze evaluatievraag gaan in op de hoeveelheid landbouwinputs die de milieudruk voor flora en fauna kunnen verlagen (beperkingen gewasbeschermingsmiddelen en mest), het areaal onder verbintenissen met voordelige teelt patronen (inrichting, vegetatie en gewasresten) en het areaal gericht op bescherming behoevende soorten. Daarnaast zijn er indicatoren die de trend in populaties van doelsoorten op betrokken landbouwgronden en/of andere bewijs van een positief verband tussen de gesubsidieerde maatregelen/areaal en de soort verscheidenheid/abundante van doelsoorten. Deze indicatoren worden kwantitatief beschreven in bijlage 7.

Evaluatieantwoord

De ecologische effecten van de ingezette regeling met steun vanuit het POP1 zijn waarneembaar. De maatregelen gaan echter niet ver genoeg voor het behoud van de biodiversiteit in het landelijk gebied. De effectiviteit en efficiëntie kunnen worden verbeterd door meer sturing op ruimtelijke samenhang, verzwaring van de maatregelen en het stimuleren van continuïteit in het beheer.

Toelichting

Een kwaliteitsverbetering van bodem en water door beperkingen op de landbouwinput (chemische middelen en mest) vertaalt zich in een lagere productie en op termijn in een hogere botanische waarde. De oppervlakte met botanische pakketten gericht op een bepaalde soortdichtheid van inheemse plantensoorten is 18.862 ha. Echter zeldzame soorten (en soorten van de natuurdoeltypen) zullen nauwelijks in deze gebieden voorkomen. Daarvoor moet meestal de verrijkte bovengrond worden afgegraven en/of decennia lang worden verschraald. De milieukwaliteit op landbouwgronden en de kwaliteit van natuur verbetert in het algemeen langzaam, wat echter niet altijd direct leidt tot een grotere soortenrijkdom. In graslanden met verbintenissen in de SAN ter bescherming van planten (botanische graslanden) wordt de soortenverscheidenheid minimaal in stand gehouden als gevolg van genomen maatregelen. Door een toename in aantal soorten en de toename in hoogte van de vegetatie doordat er later gemaaid wordt, neemt ook het aantal insecten toe. De effectiviteit kan worden vergroot als de locatie van het agrarisch natuurbeheer in ruimtelijke samenhang met de bestaande natuurgebieden wordt uitgevoerd. Uitwisseling (dispersie) van soorten kan sneller plaatsvinden als gebieden aan elkaar grenzen.

Er is een duidelijk positief verband tussen de genomen maatregelen van de SAN en de dichtheid van weidevogels. De oppervlakte agrarisch natuurbeheer met een weidevogeldoelstelling beslaat circa 151.582 ha (bruto). In een groot aantal beheerpakketten uit de SAN zijn eisen opgenomen voor rustperiodes (geen landbouwkundig gebruik zoals maaien of vee inscharen). Het oppervlak met enige vorm van een rustperiode voor weidevogels is 28.831 ha. De zwaarte van de maatregelen hangt veelal samen met de lengte van de rustperiode. Hoe zwaarder het pakket, hoe effectiever. Van alle vormen van beheer pakt vooral het (zeer) zware beheer (late maaidata of ook wel rustperiode genoemd) voor de meeste weidevogels het meest positief uit. Lichte vormen van beheer zoals nestbescherming, die geen onderdeel uitmaken van een mozaïek met zwaar beheer, lijken nauwelijks positieve effecten te hebben. In de gangbare landbouw wordt het grasland begin mei, de periode van het uitkomen van de eieren, gemaaid. Nestbescherming bespaart de eieren voor vernieling door maaiwerkzaamheden maar beschermt de kuikens in hun kwetsbaarste periode niet. Uitstel van werkzaamheden (rustperiode) tot in juni, maakt dat de meeste kuikens niet sneuvelen door landbouwkundige activiteiten in de betreffende percelen. De effecten van het weidevogelbeheer zijn zichtbaar, maar het beheer is nog onvoldoende om de weidevogelstand in Nederland te behouden. Bijna alle weidevogelsoorten vertonen een negatieve trend. Het POP1 levert een zeer belangrijke bijdrage aan de bescherming van de weidevogels. Echter, de maatregelen zijn onvoldoende om de biodiversiteit op landbouwgrond te behouden of te verbeteren.

De belangrijkste sleutel tot succes is de bereidheid van boeren om mee te werken aan het daadwerkelijk realiseren van de verschillende rustperiodes. Het oppervlak met een rustperiode is momenteel ver beneden de door weidevogeldeskundigen aanbevolen percentages.

Het oppervlak met gunstige teeltpatronen gericht op akkerflora en akkerfauna is 3.466 ha. Voor de akkerflora zijn gunstige teeltpatronen alleen vaak onvoldoende. Geschoond zaaizaad onder andere maakt dat veel van de karakteristieke akkerflora niet meer voorkomt.

Het onderdeel 'landschap' van de SAN bevat subsidie voor beheer en onderhoud van landschapselementen. Deze landschapselementen zijn, mits in goede staat en in voldoende mate aanwezig binnen een gebied, van belang als (onderdeel van) habitat voor specifieke flora en fauna. Er zijn echter geen specifieke doelstellingen binnen de regelingen, POP1 en het algemenere landschapsbeleid in het voorkomen van soorten geformuleerd en er zijn ook nauwelijks of geen monitoringsgegevens van de soorten beschikbaar. Uit de literatuur is wel bekend welke soorten afhankelijk zijn van specifieke landschapselementen. Van een enkele soort (bijvoorbeeld de kam-salamander) is een significant effect bekend van beheerde poelen vergeleken met onbeheerde poelen. Ook hier kan ruimtelijke samenhang de effectiviteit flink vergroten.

Evaluatievraag VI.2.B: In hoeverre zijn milieuvormen, milieu-infrastructuur of wetlands en aquatische habitats beschermd, in stand gehouden of verbeterd?

De indicatoren bij deze evaluatievraag gaan over het areaal milieuvormen met hoge natuurwaarde op landbouwgrond, waardevolle wetlands en aquatische habitats die worden beschermd door gesubsidieerde maatregelen, en het areaal milieu-infrastructuur met een habitatfunctie beschermd of verbeterd. Deze indicatoren worden kwantitatief beschreven in bijlage 7.

Evaluatieantwoord

De SAN kent een verscheidenheid aan beheer- en landschapspakketten die worden ingezet in daartoe aangewezen gebieden. Een oppervlak van 6.037 ha ligt in waardevolle RAMSAR-sites of direct daaraan grenzend en er ligt 12.000 ha in Natura 2000-gebieden. Afgesloten verbintenissen dragen bij aan het in stand houden en verhogen van de biodiversiteitsdoelstellingen van deze vooral weidevogelgebieden. De betekenis is echter alleen lokaal van belang en gezien het gebrek aan beperkingen op de waterhuishouding niet per definitie geregeld. Geen van de gebieden wordt volledig beschermd door genomen maatregelen.

Ter versterking van de milieu-infrastructuur worden ecologische verbindingzones en landschapselementen aangelegd en beheerd. Het POP1 draagt bij aan het in stand houden en verbeteren van de milieu-infrastructuur.

Toelichting

Er liggen 6.037 ha SAN-overeenkomsten in en rondom (binnen een afstand van 250 meter) van internationaal waardevol aangemerkte wetlands en aquatische habitats (RAMSAR-sites), waarvan 45% inputbeperkende maatregelen voorschrijft. Binnen het internationaal aangemerkte netwerk van waardevolle natuurgebieden (Natura 2000) ligt 12.000 ha SAN-overeenkomsten. Agrarisch natuurbeheer (SAN) binnen Natura 2000-gebieden komt vooral voor in de uiterwaarden (IJssel, Waal en Rijn), in polders zoals Arkemheen en in laag Holland (veenweide en weidevogelgebied) en bij natte gebieden zoals de Wieden en de Drentse Aa (Botanische graslanden). De doelstellingen van de SAN-gebieden dragen bij aan de doelstellingen van de Natura 2000-gebieden waardoor zij de milieuvormen of aangrenzende waardevolle wetlands en habitats beschermen door een verlaagde milieudruk en/of een bijdrage leveren aan de instandhouding van de natuurwaarden (vooral weidevogels) in het gebied en door verwildering (met pitrus) te voorkomen. Echter, geen van de waardevolle wetlands en aquatische habitats wordt volledig omringd en dus volledig beschermd door gesubsidieerde maatregelen. De gesubsidieerde maatregelen hebben alleen lokaal een beschermende invloed op het wetland. Hoe groot en in welke mate die beschermende invloed is, is onbekend.

Bovendien zijn er geen beheersvoorschriften in SAN-pakketten waarin wordt vastgelegd dat de grondwaterstanden moeten passen bij de benodigde waterstanden van de wetlands in de omgeving. Agrarisch natuurbeheer is dus geen garantie tegen verdroging van kwetsbare wetlands.

Evaluatievraag VI.2.C: In hoeverre is de biodiversiteit (genetische verscheidenheid) in stand gehouden of verbeterd door milieumaatregelen in de landbouw, met name door instandhouding van bedreigde dier- of plantensoorten?

Deze evaluatievraag gaat in op het houden/telen van planten/dieren onder verbintenis.

Evaluatieantwoord

Evaluatievraag is niet van toepassing op de te evalueren regelingen.

Toelichting

Indicator is niet relevant aangezien de SAN en RSBP niet gericht zijn op het houden en/of telen van dieren respectievelijk planten.

Evaluatievraag VI.3: In hoeverre zijn landschappen in stand gehouden of verbeterd door milieumaatregelen in de landbouw?

Indicatoren gaan over landbouwgrond en landschapselementen onder verbintenis die in harmonie zijn met de natuurlijke omstandigheden van een gebied, de waarneembare verscheidenheid in het landschap en de culturele identiteit van het landschap behouden of versterken. Deze indicatoren worden kwantitatief beschreven in bijlage 7.

Evaluatieantwoord

De SAN draagt bij aan de instandhouding en versterking van landschappelijk waardevolle gebieden en landschapselementen. Het percentage met POP1-subsidie beheerde landschapselementen is echter zeer klein. Lokaal gezien is in sommige gebieden de bijdrage van het POP1 aan de instandhouding van de landschappen zeer groot.

Toelichting

De inzet van de beheers- en landschapspakketten uit de SAN en Provinciaal Programma T dragen bij aan het beheer en een toename van de landschappelijke differentiatie, instandhouding van de biofysische kenmerken en van de cultuurhistorische waarden. Met name de landschapspakketten (houtwal, haag, knotbomen) dragen bij aan de visuele rijkheid en culturele identiteit van het landschap. De beheerspakketten hebben vooral een visueel effect in de zin dat zij door een grotere bloemenrijkdom kleuring geven aan het landschap (bont hooiland, bonte hooiweide en dergelijke). Een en ander verhoogt de recreatief-toeristische beleving van het landschap.

Het aantal landschapselementen waarvoor landschapspakketten zijn afgesloten is klein. Uit de 'Steekproef Landschap' blijkt dat circa 2,5% van alle opgaande begroeiing wordt beheerd met subsidie (MNP 2007a). Het gaat hier om subsidie via Programma Beheer en Staatsbosbeheer, dus niet alleen om financiering vanuit het POP1. Binnen die gebieden varieert het percentage landschapselementen onder beheer tussen 2 en 69%. Een flink deel van de bestaande landschapspakketten, 54% van de oppervlakte, blijkt binnen de Nationale Landschappen te liggen (MNP 2007a).

Een afwisselend landschap met een hoge culturele identiteit heeft een hogere recreatieve aantrekkingswaarde, waarmee het landschap ook een sociaaleconomische betekenis krijgt. Dit heeft als positief bijeffect dat er mogelijkheden zijn om neveninkomsten vanuit recreatie en toerisme in de regio te genereren en te vergroten.

4.4.6 Beantwoording vragen EU-hoofdstuk VII: Verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten

De beantwoording van de evaluatievragen van EU-hoofdstuk VII zijn gebaseerd op de resultaten van de POP1-projecten die zijn uitgevoerd onder maatregel g (Verwerking en afzet van landbouwproducten) en maatregel m (Afzet van kwaliteitslandbouwproducten). In totaal zijn onder deze twee maatregelen 71 projecten uitgevoerd, 17 onder maatregel g en 54 onder maatregel m.

De beschikbare informatie over de uitgevoerde projecten is te beperkt om een precieze, kwantitatieve invulling te geven aan de gevraagde indicatoren. De beantwoording van de vragen zal daarom in kwalitatieve vorm plaatsvinden, op basis van voorbeelden onder de uitgevoerde projecten.

Evaluatievraag VII.1: In hoeverre heeft de investeringsteun bijgedragen tot het concurrerend maken van landbouwproducten, door verbetering en rationalisering van de verwerking en de afzet ervan?

*Deze vraag is verdeeld naar drie indicatoren.
De eerste indicator richt zich op een rationele werkwijze bij gesubsidieerde verwerkingsprocédés en afzetkanalen.*

Evaluatieantwoord
Een groot deel van de uitgevoerde projecten was gericht op het vormen van nieuwe en het versterken van bestaande afzetketen voor agrarische (streek)producten. Daarnaast is er geïnvesteerd in certificeringstrajecten (Iso, Haccp, Milieukeur), bijvoorbeeld in de pluimveehouderij, de tuinbouw en de varkenshouderij. Ook zijn projecten uitgevoerd waarbij efficiëntieverbeteringen in de verwerking plaats hebben gevonden. Voorbeelden hiervan zijn de verwerking van vlas en asperges.

De tweede indicator richt zich op de vraag of productiefactoren bij gesubsidieerde verwerkingsprocédés en afzetkanalen beter gebruikt zijn.

Evaluatieantwoord
Ja. In twee concrete gevallen heeft de investering tot een verbetering in de arbeidsproductiviteit geleid, namelijk bij de verwerking van vlas en asperges. Bij deze projecten was particulier geld betrokken. Ondernemers (of banken) zullen geen geld investeren in technieken die niet ook daadwerkelijk tot een verbetering van de (technische) processen op het bedrijf leiden.
Bij de projecten waarbij de afzetkanalen zijn versterkt gaat het met name om de productiefactor arbeid. Efficiëntieverbeteringen rond communicatie en organisatie treden bij die projecten op waar de afzet via samenwerkingsverbanden is versterkt. Samenwerkingsverbanden zijn bij veel van de projecten rond afzetversterking tot stand gekomen. Het concrete effect hiervan is echter moeilijk in te schatten.

De derde indicator gaat over lagere kosten bij gesubsidieerde verwerkingsprocédé en afzetkanalen.

Er is geen informatie over de kosten beschikbaar.

Evaluatievraag VII.2: In hoeverre heeft de investeringssteun door kwaliteitsverbetering de toegevoegde waarde en het concurrentievermogen van landbouwproducten vergroot?

*De vraag is onderverdeeld naar drie indicatoren.
De eerste indicator gaat over de vraag of de intrinsieke kwaliteit van verwerkte/afgezette landbouwproducten is verbeterd.*

Evaluatieantwoord
Ja. Als het in het algemeen gaat om de 'intrinsieke' kwaliteit van een product. Bij nagenoeg alle projecten rond streekproducten, rond het introduceren van een nieuw merk of nieuw agrarisch product (uit de regio) kan gesproken worden van een verhoging van de kwaliteit. Het 'intrinsieke' is hierbij dat het product uit de regio komt, waardoor zijn waarde wordt verhoogd.
Als het gaat om de specifieke aspecten uit de indicatoren (systematische kwaliteitsbewaking, verbeterde homogeniteit), zijn er drie projecten uigevoerd door de Limburgse Land- en Tuinbouwbond waarbij een Iso- en haccp-certificering op pluimveehouderijbedrijven is ontwikkeld (circa 50 bedrijven). Daarnaast heeft de subsidie projecten ondersteund waarbij varkenshouderijbedrijven produceren volgens het milieukeur. Bij dit project is het

administratief proces echter dusdanig onbevredigend verlopen, dat de betrokkene organisatie in het vervolg geen POP1-subsidies meer overweegt.

De tweede indicator vraagt of het gebruik van kwaliteitslabels is toegenomen.

Evaluatieantwoord

Ja. Drie organisaties die projecten op het gebied van streekproducten hebben uitgevoerd zijn licentiehouders van het keurmerk 'Erkend Streekproduct', ontwikkeld door de Stichting 'Streekeigen Producten Nederland' (SPN, 2008). Dit zijn: 1) Stichting Streekproducten Limburg, 2) Stichting De Groene Hoed, en 3) Stichting Stimuland Overijssel. Het keurmerk is een nationaal label en garandeert dat de producten aan strenge eisen voldoen voor de herkomst van de grondstoffen, verwerking in de regio en verantwoorde productiewijze.

Eén bedrijf, De Hoeve BV, waarbij ruim 40 varkenshouders zijn aangesloten, heeft de subsidies gebruikt om de omschakeling naar duurzame varkenshouderij te stimuleren. De aangesloten bedrijven ontvangen hiervoor het keurmerk 'Milieukeur'. De criteria van dit keurmerk hebben betrekking op een beperkt gebruik en emissie-arme toepassing van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen, en een verantwoorde omgang met energie, water, afvalstoffen en verpakking. Daarnaast is er aandacht voor dierenwelzijn, natuurbeheer en voedselveiligheid.

Verder is er een kleine subsidie gegaan naar een project in de boomteeltsector waarbij de invoering van het keurmerk QualiTree is gestimuleerd. Bij dit keurmerk wordt gekeken naar milieuzorg, productkwaliteit, arbozorg en de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

Het is niet bekend of het gebruik van Europese kwaliteitslabels is toegenomen.

De derde indicator gaat over de hogere financiële toegevoegde waarde dankzij de verbeterde kwaliteit.

Evaluatieantwoord

Het is aan te nemen dat voor producten met een keurmerk een hogere prijs kan worden behaald. Concrete uitspraken zijn hierover echter niet te maken.

Evaluatie VII.3: In hoeverre heeft de investeringssteun de situatie van de sector agrarische basisproductie verbeterd?

Bij deze vraag horen twee indicatoren.

De eerste indicator moet aangeven of de vraag naar en de prijs van agrarische basisproducten is veilig gesteld of verbeterd.

Evaluatieantwoord

Ja. Van ten minste twee projecten is bekend dat deze ook zonder subsidie winstgevend en rendabel voortgezet kunnen worden. Zo is bijvoorbeeld in Overijssel de keten- en marktontwikkeling van streekproducten dusdanig voortgeschreden dat winstgevende afzet zonder subsidie en verder uitbouw van de afzet mogelijk is. Voorbeeld: het streekmerk Landerijk met inmiddels vier vestigingen van eigen winkels in Nederland. Ook in andere regio's zullen de streekproducten zonder subsidie blijven bestaan, maar verdere professionalisering, markt- en ketenversterking zullen veruit langzamer gaan verlopen dan met subsidie.

De achterliggende vraag van de tweede indicator is of er betere samenwerking is tussen de producenten van agrarische basisproducten en de stadia verwerking/afzet.

Evaluatieantwoord

Ja. Het doel van circa 20 (streekproducten)projecten was om de afzet door betere samenwerking van de ketenpartners te verhogen. In de meeste gevallen hebben deze projecten daadwerkelijk tot een ketenversterking geleid. Of er contracten bij betrokken zijn, zoals gevraagd in de indicator van deze vraag, is niet bekend.

Evaluatievraag VII.4: In hoeverre heeft de investeringssteun de situatie op het gebied van gezondheid en welzijn verbeterd?

*Bij deze vraag horen drie indicatoren.
De eerste indicator moet aangeven of in het programma rekening is gehouden met gezondheids- en welzijns-overwegingen.*

Evaluatieantwoord

Ja. Er zijn drie projecten uitgevoerd waarbij haccp certificaten zijn ontwikkeld (haccp = Hazard Analysis and Critical Control Points). Bedrijven met een haccp-certificaat moeten de kritische punten voor besmetting in het productieproces identificeren, de gevaren analyseren en controleren (en protocolleren). Hiermee wordt gezorgd dat in het productieproces het risico op besmetting zo klein mogelijk blijft.

Daarnaast is bij een project geïnvesteerd in de voedselveiligheidcertificering in de akkerbouw.

De tweede indicator gaat over de vraag of vervoerde of behandelde slachtdieren geen andere dieren besmetten.

Evaluatieantwoord

Hierover is geen informatie beschikbaar.

De derde indicator gaat over de verbetering van de omstandigheden op de werkplek voor het bij de verwerking/afzet betrokken personeel.

Evaluatieantwoord

Hierover is geen informatie beschikbaar.

Evaluatievraag VII.5: In hoeverre heeft de investeringssteun de situatie op milieugebied verbeterd?

De indicator van deze vraag gaat over de creatie van winstgevende afzetkanalen voor agrarische basisproducten die volgens milieuvriendelijke methoden zijn geproduceerd.

Er zijn meerdere afzetkanalen ontwikkeld voor producten uit milieuvriendelijke productie. Voorbeelden zijn biologische bloembollen, biologische pluimveehouderij, vermarkten van biologische streekproducten en varkensvleesproductie volgens het milieukeur. Voor een aantal projecten geldt dat deze afzetkanalen winstgevend zijn omdat de ontwikkeling daarvan ook zonder subsidie plaats had bevonden. De subsidie heeft het ontwikkelingstraject in die gevallen met name versneld. Het is moeilijk aan te geven in hoeverre de subsidie daadwerkelijk bij heeft gedragen aan de winstgevendheid van de afzetkanalen.

Wat betreft traditionele niet voor voeding bestemde producties (zoals gevraagd bij indicator VII.5-1.1.b), zijn van de 70 projecten er vier uitgevoerd rond de efficiëntieverbetering in de vlasverwerking. De vier projecten zijn allemaal uitgevoerd door bedrijf Van de Bilt Zaden en Vlas BV, Zeeland. Voor alle vier projecten was een eigen financieringsaandeel van meer dan 50% vereist.

Naast de onder 5-1 genoemde voorbeelden waarbij de verbeteringen op milieugebied het doel zijn, is er een groot aantal projecten waarbij algemeen de verduurzaming van de landbouw wordt nagestreefd.

Vooraf bij de circa tien projecten rond biologische productie zal verder worden gegaan dan de minimummilieuvorschriften.

Bij een project gaat het specifiek om de verduurzaming van verwerking en verpakking (Farm Pack BV) van agrarische producten (indicator VII.5-2.1.d).

4.4.7 Beantwoording vragen EU-hoofdstuk VIII: Bosbouw

EU-hoofdstuk VIII bestaat uit twee maatregelen (h en i). Onder deze maatregel vallen drie rijksregelingen (SBL, SAN-onderdeel tijdelijk bos, SN onderdeel blijvend bos) en één Provinciaal Programma (I). Deze regelingen dragen vooral bij aan het prioritaire doel 'natuur en landschap'.

De steun voor de bosbouw draagt bij tot de instandhouding en de ontwikkeling van de economische, ecologische en maatschappelijke functies van bossen in plattelandsgebieden. Deze steun draagt in het bijzonder bij tot het bereiken van een of meer van de volgende doelstellingen:

- duurzaam beheer van de bossen en duurzame ontwikkeling van de bosbouw;
- onderhoud en verbetering van de bosrijdommen;
- de uitbreiding van de oppervlakte bos.

Evaluatievraag VIII.1A: In hoeverre is het bosareaal in stand gehouden en ontwikkeld via het programma met name door beïnvloeding van het grondgebruik en de structuur en de kwaliteit van de houtvoorraad?

De indicatoren ter beantwoording van deze evaluatievraag gaan over de toename aan bosoppervlakte, toename van de houtvoorraad en de verwachte verbetering van de kwaliteit door nieuwe aanplantingen en verbetering van bestaand bos. Deze indicatoren worden kwantitatief beschreven in bijlage 7.

Evaluatieantwoord

Met financiering vanuit het POP1 is circa 3.200 ha bos aangelegd en op circa 2.400 ha is het inkomensverlies gecompenseerd van bosaanleg op landbouwgrond van voor het jaar 2000. De houtvoorraad en kwaliteit zijn gezien de ouderdom van de aanplant en de natuurdoelstelling (nog) niet relevant.

Toelichting

Met financiering vanuit het POP1 is circa 3.200 ha bos aangelegd in de periode 2000-2006 op een totaal van 360.000 ha bestaand bos. Bovendien is het inkomensverlies gecompenseerd van bosaanleg op landbouwgrond van voor het jaar 2000, op circa 2.400 ha (SBL).

Het is niet mogelijk om voor de bossen, aangelegd met POP1-subsidie, specifieke informatie te verzamelen. In principe is er geen verschil in bossen aangelegd met en zonder POP1-subsidie. Bovendien zijn de bossen nog maar enkele jaren geleden aangeplant, terwijl ontwikkelingen in bossen decennia lang nodig hebben. Gegevens over rechtheid, knoestigheid enz. zijn daarom (nog) niet relevant. Het meeste bos wordt bovendien aangelegd vanuit een natuurdoelstelling. Voor deze doelstelling is houtvoorraad, rechtheid en knoestigheid enz. ook minder of niet relevant.

In het algemeen vindt verbetering van bestaand bos plaats door bijvoorbeeld het laten toenemen van het volume dood hout of het verwijderen van exoten. Echter, de verbetering van bestaand bos (subsidiepakket bos met verhoogde natuurwaarden) wordt niet gefinancierd uit het POP1.

In het algemeen worden de bossen in Nederland ouder, neemt het houtvolume toe, worden zij ook dichter en neemt het volume dood hout geleidelijk toe. Deze toename is in gang gezet in 1980, onder andere door de invoering van 'geïntegreerd bosbeheer', waarbij geprobeerd wordt houtproductie, natuur en recreatie te combineren. (MNP, 2007a). De stijgende trend zet zich voort na 2000; van een trendbreuk (versnelling of vertraging) lijkt geen sprake.

Evaluatievraag VIII.1B. In hoever is het bosareaal in stand gehouden en ontwikkeld via het programma met name door beïnvloeding van de totale koolstofopslag in bosopstand?

Bij deze evaluatievraag horen indicatoren over de gemiddelde jaarlijkse netto koolstofopslag en de trend van de gemiddelde jaarlijkse netto koolstofopslag. Hierbij wordt gestreefd naar een stijgende trend ten opzichte van de nulsituatie in 2000 en een voortdurend geleidelijke stijgende trend van de netto koolstofopslag na 2012. Deze indicatoren worden kwantitatief beschreven in bijlage 7.

Evaluatieantwoord

De bossen die tot stand zijn gekomen door middel van POP1-steun dragen bij aan de vastlegging van koolstof in bosopstanden. Omdat het hier gaat om jonge aanplant van POP1-bossen, zal in de eerste jaren na de aanplant de koolstofopslag gering zijn. Bij een gelijkblijvende hoeveelheid oppervlakte bos, zal de jaarlijkse netto koolstofopslag een geleidelijk stijgende lijn laten zien.

Toelichting

Een groot aantal landen, waaronder Nederland, heeft in het Kyoto Protocol afgesproken de uitstoot van kooldioxide te beperken. Een mogelijke manier om de uitstoot te compenseren is door opslag ervan in bos. De Nederlandse overheid subsidieert daarom aanplant van bossen. De boomsoortenkeus en het bodemtype zijn van grote invloed op de te bereiken biomassa en dus op de mogelijke CO₂-opslag. Gegevens over boomsoort, bodemtype en leeftijdsopbouw van de aanplant zijn niet beschikbaar waardoor gedetailleerde gegevens over netto koolstofopslag dankzij de POP1-steun niet kunnen worden berekend.

Bij een gelijkblijvende hoeveelheid oppervlakte bos, zal de jaarlijkse netto koolstofopslag voor en na 2012 een geleidelijke stijgende lijn laten zien. De koolstof die wordt opgeslagen in de bossen die met POP1-steun tot stand zijn gekomen, dragen daarom bij aan het nationaal reductiedoel uit het Kyoto-protocol. Echter, niet alle aangelegde bossen zijn blijvend. Tijdelijk bos legt netto geen CO₂ vast.

Evaluatievraag VIII.2.A: In hoeverre hebben de gesubsidieerde acties bosbouw in staat gesteld een sociaaleconomische bijdrage te leveren tot de plattelandsontwikkeling door instandhouding en bevordering van de productieve functies van bosbouwbedrijven?

De indicatoren van deze vraag richten zich op een rationelere productie en verbeterde afzet van bosbouwproducten. Bijvoorbeeld op het deel van de bedrijven dat aangesloten is bij verenigingen van eigenaren dankzij de steun vanuit POP1. Deze indicatoren worden kwantitatief beschreven in bijlage 7.

Evaluatieantwoord

Het aansluiten bij verenigingen van eigenaren of soortgelijke verenigingen valt niet onder het POP1.

Toelichting

De verleende POP1-steun in Nederland heeft niet tot doel het leveren van een sociaaleconomische bijdrage door het vormen van verenigingen van eigenaren of soortgelijke verenigingen. Ook heeft Nederland zich niet tot doel gesteld het in stand houden en bevorderen van de productieve functies van bosbouw. De productieve functie kan worden verbeterd door het rationaliseren van de bosproductie en het verbeteren van de afzet van bosbouwproducten.

Evaluatievraag VIII.2.B: In hoeverre hebben de gesubsidieerde acties bosbouw in staat gesteld een sociaaleconomische bijdrage te leveren tot de plattelandsontwikkeling door instandhouding en ontwikkeling van werkgelegenheid en andere sociaaleconomische functies?

Aan de hand van de volgende indicatoren wordt deze evaluatievraag beantwoord:

- *werkgelegenheid op korte/middenlange termijn buiten bedrijven (direct of indirect);*
- *nieuw attractief/waardevol gebied;*
- *(duurzaam) extra inkomen op korte/middellange termijn;*
- *ratio van premie ter dekking van inkomensverlies wegens bebossing landbouwgrond.*

Deze indicatoren worden kwantitatief beschreven in bijlage 7.

Evaluatieantwoord

De sociaaleconomische bijdrage van POP1 aan gesubsidieerde bosbouwacties ten behoeve van de plattelandsontwikkeling is zeer gering. De werkgelegenheid buiten de primaire sector neemt zelfs af. De genomen maatregelen zijn sociaaleconomisch niet effectief. Pas op de lange termijn zullen sociaaleconomische effecten verbeteren.

Toelichting

De werkgelegenheid die wordt gegenereerd met POP1-subsidie aangelegde bossen is nihil. Op jaarbasis varieert de werkgelegenheid van 7-20 fte. Netto betekent bosaanleg op landbouwgronden een verlies aan werkgelegenheid buiten de primaire sector. Een hectare landbouwgrond genereert meer werkgelegenheid dan 1 ha bos.

Nieuw attractief/waardevol gebied ontstaat pas als de aangelegde bossen meer volgroeid zijn. Dit geldt ook voor inkomsten uit eventuele houtoogst. Effecten zullen daarom pas op de langere termijn zichtbaar worden.

Evaluatievraag VIII.2C: In hoeverre hebben de gesubsidieerde acties bosbouw in staat gesteld een sociaaleconomische bijdrage te leveren tot de plattelandsontwikkeling door instandhouding en adequate versterking van de beschermende functies van het bosbeheer?

De indicator bij deze evaluatievraag is de oppervlakte aangeplant/beheerd bos met oog op beschermende functies. Een toename van het areaal bos dat is aangeplant of beheerd met het oog op beschermende functies is de streefwaarde die bij de indicator behoort. Deze indicatoren worden kwantitatief beschreven in bijlage 7.

Evaluatieantwoord

De gesubsidieerde acties hebben geen bijdrage geleverd op het gebied van instandhouding en versterking van de beschermende functies van bosbeheer.

Toelichting

Er is in Nederland geen bos aangelegd/beheerd met financiering vanuit het POP1 met het oog op beschermen de functies of voor verbeterde bescherming van rijkdommen.

De invoering van 'geïntegreerd bosbeheer' probeert houtproductie, natuur en recreatie zoveel mogelijk te combineren. (MNP, 2007a). Het duurt wel enige jaren voordat net aangelegde bossen recreatief aantrekkelijk zijn. Volgens Paasman (1994) functioneren bossen pas goed vanaf 80 jaar.

In het algemeen kunnen bossen wel een beschermende functie hebben zoals het invangen van fijnstof, stikstofdepositie enzovoort. Andersom wordt er ook bos gekapt vanwege beschermende functies zoals ooibossen in de uiterwaarden van het riviereengebied. Bij hoge waterstand zou het water zo snel mogelijk moet worden afgevoerd naar zee om de kans op dijkdoorbraken te verminderen. Te veel bos in de uiterwaarden veroorzaakt dan opstuwing van het water en belemmert dus op een dergelijk moment de afvoer van het water. Een oplossing wordt nu gezocht in cyclisch beheer (Peters et al., 2006). Door het ooibos op verschillende plekken 'kunstmatig' op te ruimen, wordt de successie weer teruggezet en kunnen de ontwikkelingen in de vegetatie weer van voren af aan beginnen.

Evaluatievraag VIII.3A. In hoeverre hebben de gesubsidieerde acties een bijdrage geleverd tot de ecologische functies van bossen door instandhouding, bescherming en versterking van de biodiversiteit?

Om de bijdrage aan de ecologische functies van bossen te kunnen bepalen, wordt gebruikgemaakt van de indicatoren die gaan over het oppervlakte beplant/vernieuwd/verbeterd met inheemse boomsoorten, het oppervlakte zeldzame of kwetsbare bosecosystemen die afhankelijk zijn van gesubsidieerde bosbouwmethoden of bosstructuren en het oppervlakte verbeterde habitatdiversiteit (aanplant in zones met weinig of geen bosareaal en gecreëerde 'ecotones' van grote waarde voor flora en fauna). Deze indicatoren worden kwantitatief beschreven in bijlage 7.

Evaluatieantwoord

Ecologische gegevens over bossen aangeplant met steunmaatregelen van het POP1 ontbreken. Bosaanleg vindt meestal plaats met het doel de ecologische functie te verbeteren. Het zijn vooral echter de oudere bossen en het geïntegreerd bosbeheer die bijdragen aan de ecologische functies van het bos. Het POP1 leverde daar echter geen bijdrage aan. Pas op de langere termijn zullen de 3.200 ha met POP1-subsidie aangeplante bossen daaraan bijdragen.

Toelichting

In de periode 2000-2006 is circa 3.200 ha bos aangeplant met inrichtingssubsidie van de SN waarvan 469 ha bos binnen en 195 ha grenzend aan Natura 2000-gebieden.

Er zijn echter geen bossen aangeplant die bijgedragen hebben tot de instandhouding van in situ genetisch materiaal. Echter bossen die aangelegd zijn door de landinrichting en de SN, stellen als eis dat het bos groten-deels uit inheemse boomsoorten dient te bestaan. In het algemeen geldt dat het aandeel exotische boomsoor-ten zoals Amerikaanse eik, douglasspar, lariks en fijnspar, min of meer gelijk blijft in de Nederlandse bossen. Deze conclusie kan getrokken worden door de gegevens uit Meetnet Functievervulling (Dirkse et al., 2007) en de Nederlandse bosstatistiek (Schoonderwoerd en Daamen, 1999 en 2000; MNP, 2007a) met elkaar te verge-lijken. In bossen met voornamelijk inheemse soorten is het aandeel exoten sinds 1984 wel gedaald van 13% naar 9%. Deze daling is positief vanuit het gezichtspunt van de natuurdoelstelling.

Over instandhouding, bescherming en versterking van biodiversiteit is alleen iets over bos in het algemeen te zeggen. Ecologische gegevens over bossen aangeplant met steunmaatregelen van het POP1 ontbreken. Bos-aanleg vindt meestal wel plaats met het idee de ecologische functie te verbeteren. De trends in bosecosyste-men is over het algemeen positief. Het aantal doelsoorten vogels vertoonde tussen 1990 en 1999 een toename. De hoeveelheid gegevens na 2000 is echter beperkt waardoor de trends onzeker zijn.

Uit vergelijking van vegetatieopnamen uit de perioden tussen 1990 en 1999 en tussen 2000 en 2005 blijkt dat zowel de vegetatiekwaliteit als het aantal soorten planten (doelsoorten) is toegenomen. Met de toename in ouderdom van de bossen en de hoeveelheid dood hout mag in principe op termijn een toename van biodiversi-teit verwacht worden. Sommige insecten en paddenstoelen die groeien op hout, nemen inderdaad al toe (Na-tuurmonumenten, 2003). Waarschijnlijk is dit een gevolg van de toename van dood hout. Een toename van de veelal zeldzamere doelsoorten mag pas op langere termijn verwacht worden. Daarbij moet in aanmerking ge-nomen worden dat de hoeveelheid liggend en staand dood hout op dit moment 10 kubieke meter per hectare is; dat is lager dan wat optimaal wordt geacht, namelijk 15 tot 30 kubieke meter per hectare (Jagers op Akkerhuis et al., 2006).

Aan de huidige ontwikkeling in bosstructuur in de richting van een ouder en dichter bos zit ook een keerzijde. Het ouder en voller worden van de opstand is nadelig voor bijvoorbeeld dagvlinders die veelal afhankelijk zijn van open plekken in bossen, van brede bospaden en brede boszomen (Natuurmonumenten, 2003). Met vlinders gaat het minder goed. In sommige bossen is een significante afname van het aantal soorten aantoonbaar in de periode tussen 1990 en 1999.

Ook planten met als habitat 'open bossen' hebben het moeilijk. Doordat de strooisellaag in bossen steeds dikker wordt, nemen deze plantensoorten in aantal af. Vroeger werd de strooisellaag in bossen op zandgronden verwijderd voor de landbouw. Een dergelijk beheer is bij bossen niet doorgezet, waardoor de strooisellaag op blijft hopen.

Evaluatievraag VIII.3B. In hoeverre hebben de gesubsidieerde acties een bijdrage geleverd tot de ecologische functies van bossen door behoud van hun gezondheid en vitaliteit?

De indicatoren bij deze evaluatievraag gaan over het oppervlakte verbeterde bosstructuur of bosbouwmethoden in verband met preventie van ziekten en calamiteiten en schade aan houtvoorraad, en het oppervlakte bos be-schermd tegen of hersteld na natuurrampen. Deze indicatoren worden kwantitatief beschreven in bijlage 7.

Evaluatieantwoord

Het areaal bos met een verbeterde bosstructuur of verbeterde bosbouwmethoden en het areaal bos beschermd tegen of hersteld na natuurrampen worden niet gefinancierd met subsidie van het POP1. In Nederland wordt het aanleggen en beheren van bossen op een dusdanige manier gedaan dat dit ten goede komt aan de ecologische functie van bossen.

Toelichting

In de periode 2000-2006 is in Nederland geen bos aangelegd of beheerd met een verbeterde bosstructuur of met bosbouwmethoden gefinancierd vanuit het POP1 in verband met preventie van calamiteiten. Ook is geen

bos aangelegd met financiering vanuit het POP1 met als specifiek doel bescherming tegen natuurrampen of herstel na natuurrampen (stormschade).

In het algemeen kan gesteld worden dat de aanleg en het beheer van bos in Nederland op een dusdanige wijze is gebeurd dat dit de ecologische maar ook de economische en de recreatieve functie ten goede komt (geïntegreerd bosbeheer).

4.4.8 Beantwoording vragen EU-hoofdstuk IX: Bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelandsgebieden

Dit EU-hoofdstuk richt zich op alle prioritaire doelen van POP1 en bestaat uit negen maatregelen (k tot en met t), acht rijksregelingen en negen Provinciale Programma's. Steun wordt verleend voor landbouwactiviteiten en de omschakeling daarvan, en met plattelandsactiviteiten verband houdende maatregelen die buiten de werkingssfeer van de overige maatregelen vallen.

Evaluatievraag IX.1: Inkomen van plattelandsbevolking

De indicatoren bij deze evaluatievraag gaan vooral in op het deel van het landbouwinkomen dat door gesubsidieerde acties is gegenereerd en de vraag of de subsidie heeft bijgedragen tot een betere omzet/kosten verhouding. Ook is aandacht voor inkomensgroei voor niet-landbouwbevolking.

Evaluatieantwoord

De data maken geen onderscheid tussen POP1-begunstigden en niet-POP1-begunstigden. Een goed onderbouwde vergelijking met de niet-begunstigden is niet kwantitatief te maken. Daarnaast zijn geen inkomensgegevens van ondersteunde bedrijven vastgelegd.

De algemene ontwikkeling van het inkomen laat zien dat het gezinsinkomen van een bedrijf jaarlijks sterk fluctueert en van veel factoren afhankelijk is. Bijvoorbeeld de ontwikkeling van de marktprijzen van geproduceerde landbouwproducten, de ontwikkeling van voerkosten in de veehouderij, kosten die wetgeving met zich meebrengen, het optreden van dierziekten, enzovoort. Ook het voortgaande proces van schaalvergroting is van invloed op de inkomens. Grotere bedrijven hebben in doorsnee structureel hogere inkomens. Door bovenstaande oorzaken is de inkomensontwikkeling per bedrijfstak uiteenlopend.

Om te abstraheren van de jaarlijkse fluctuaties, is het beter een beeld te geven van een driejaarlijkse periode. Wordt de beginperiode (inclusief jaar vooraf) vergeleken met de laatste jaren van POP1 (inclusief jaar erna) dan is het beeld van het inkomen als volgt: 38.000 euro (periode 1999-2001) ten opzichte van 50.000 euro (periode 2005-2007). Een sterke stijging van het inkomen als resultaat van veel factoren.

De invloed van POP1 op deze nationale ontwikkeling is niet duidelijk waarneembaar. Mede doordat een beperkt deel van de bedrijven via maatregel k tot en met t een bijdrage heeft ontvangen en het ontvangen POP1-bedrag slechts een klein deel van de bedrijfsopbrengsten uitmaakte.

Onderstaand wordt specifiek gekeken naar de inzet van maatregel k tot en met t op agrarische bedrijven en wat het inkomenseffect daarvan is geweest.

- Veel geld is uitgegeven onder maatregel k, ter ondersteuning van een betere kavelstructuur van bedrijven en een verbeterde structuur van het totale landelijke gebied. Herverkaveling heeft een positief effect op het inkomen van agrariërs. Een betere verkaveling leidt tot lagere bedrijfskosten. Een deel van de inzet onder maatregel k is ingezet ter ondersteuning van agrarische bedrijven die zijn gestopt of zijn verplaatst. Door stoppers is capaciteit vrijgekomen waardoor anderen hebben kunnen groeien en hun inkomens hebben verhoogd. Bedrijfverplaatsers zijn zodanig ondersteund dat de POP1-bijdrage een belangrijke ondersteuning is bij de opzet van het nieuwe bedrijf. Dit heeft structureel een positief effect op het (toekomstig) bedrijfsinkomen.
- Binnen maatregel m is niet ingezet op ondersteuning van individuele bedrijven voor afzet van kwaliteitslandbouwproducten. Er is geen direct inkomenseffect. Op termijn kunnen voor een groep bedrijven wel indirecte effecten via een verbeterde markt ontstaan.
- Er is relatief beperkt ingezet op maatregel p, diversificatie van activiteiten op agrarische bedrijven. Een beperkt aantal agrarische bedrijven is ondersteund. Op een deel van deze bedrijven heeft dit geleid tot meer

inkomen via diversificatie. Op termijn zal pas zichtbaar worden in hoeverre dit ook tot een structurele inkomensstijging voor meer bedrijven zal leiden. Het aantal direct ondersteunde bedrijven is overigens klein en lokaal verspreid.

- Onder maatregel q hadden de landbouwbedrijven te maken met een verbeterd waterpeil op landbouwgronden, in totaal betreft het ongeveer 120.000 hectare landbouwareaal. Hoewel de effecten regionaal verschillend zijn, heeft het verbeterde waterpeil geleid tot een verbeterde productie en daarmee een opbrengststijging/kostendaling, tot uiting komend in een positief effect op de inkomensontwikkeling.
- Maatregel r heeft ingezet op het verbeteren van de verkeersveiligheid op het platteland en de ontsluiting van agrarische bedrijven. Deze maatregel heeft voor betreffende bedrijven (ruim 300) een klein effect op de kosten van machines en arbeid. Ook arbeidsbesparing door minder inzet van derden of meer beschikbare eigen arbeid voor andere activiteiten, heeft een inkomenseffect. Nationaal gezien is nauwelijks een effect waarneembaar gezien het geringe aantal bedrijven.
- Maatregel s is beperkt ingezet op agrarische bedrijven. De directe en indirecte inkomenseffecten zijn gering.
- Maatregel t heeft geen direct inkomenseffect opgeleverd. Het betreft in het bijzonder investeringen in natuur in het landelijk gebied. Alleen de DEMO-regeling was populair en heeft bijgedragen aan een verspreiding van milieu- en natuurvriendelijke productietechnieken in de land- en tuinbouw. Het is niet vast te stellen of dit een inkomenseffect heeft. In de toekomst kunnen innovaties ertoe leiden dat sneller kan worden ingespeeld op wetgevingseisen en daarmee een kostenstijging beperkt kan worden gehouden.

Overall bekeken zijn de directe inkomenseffecten op nationaal niveau niet of moeilijk meetbaar. De effecten zijn voor de landbouwsector klein, alhoewel voor meerdere begunstigde bedrijven op bedrijfsniveau het effect substantieel zal zijn uitgevallen. Dit geldt onder andere bij ondersteuning van bedrijfsverplaatsing. Indirecte effecten zijn eveneens beperkt en zijn ontstaan door verbeterd waterpeil, verkaveling en diversificatie. Een deel van deze positieve inkomenseffecten is pas op langere termijn beter zichtbaar.

Het aantal ondersteunde bedrijven is zodanig gering, dat nationaal gezien nauwelijks een effect waarneembaar is op de verhouding omzet/kosten. De projecten die van invloed zijn op deze verhouding beperken zich vooral tot de maatregelen m, p en q.

Onder maatregel k hebben de betrokken bedrijven te maken met minder kosten door een verbeterde kavelstructuur of een verbeterde bedrijfsstructuur na verplaatsing. Onder maatregel p zijn individuele bedrijven ondersteund, waardoor de verhouding omzet/kosten uit de verbredingstak (diversificatie) is verbeterd. Maatregel q heeft nationaal gezien het grootste effect gehad. Voor de betrokken bedrijven heeft dit in de meeste omstandigheden geleid tot een verbeterde omzet/kosten verhouding.

Output ontbreekt om een kwantitatief onderbouwd oordeel te geven over de ontwikkeling van het inkomen van begunstigden dat buiten het landbouwbedrijf wordt gegenereerd. Voor de agrariërs richt de steun zich voornamelijk op bedrijfsactiviteiten en niet daarbuiten. Een direct inkomenseffect van activiteiten buiten het bedrijf is er niet. Slechts bij een enkeling heeft de ondersteuning via maatregel p en maatregel s geleid tot extra inkomen van buiten bedrijf. Dit zijn geïnspireerde verbreders die kansen buiten het bedrijf oppakken.

Ook is niet vastgelegd in hoeverre een deel van de plattelandsbevolking buiten de landbouw extra inkomen heeft verdiend met ondersteunde activiteiten buiten landbouwbedrijven. Zoals bij de specifieke regelingen beschreven, beperkt dit zich tot tijdelijke werkgelegenheid en brengt het slechts een tijdelijk inkomenseffect met zich mee. Het betreft werkzaamheden rond waterbeheer, advisering, infrastructuur (fietspaden, wegen), netwerkororganisaties (opzet samenwerkingsverbanden), toerisme en horeca enz.

Evaluatieantwoord

Het overall inkomenseffect voor agrariërs is nationaal niet groot. Een deel van de begunstigden (maatregel q, p, k) heeft een inkomenseffect gehad, meestal gering. De projecten die zijn uitgevoerd hebben nauwelijks direct invloed gehad op het inkomen van de plattelandsbevolking. De indirecte gevolgen van projecten zijn ook voor geïnterviewden niet altijd al goed zichtbaar en komen tevens niet tot uiting in de monitoring van POP1 of in andere databestanden.

Door het niet vastleggen van het inkomen is niet meetbaar of het inkomen als gevolg van POP1 is toegenomen en/of verschillend zijn met niet-begunstigde bedrijven. Wel is door andere externe factoren het inkomenspeil in de land- en tuinbouw tijdens de POP1-periode gestegen.

Evaluatievraag IX.2: Op peil houden levensomstandigheden en welzijn

De indicatoren bij deze evaluatievraag gaan in op een betere toegang tot diverse voorzieningen en diensten voor de plattelandsbevolking.

Evaluatieantwoord

In het POP1 heeft Nederland vooral ingezet op het instand houden van het voorzieningenniveau door bijvoorbeeld aanpassing of nieuwbouw van dorpshuizen, multifunctionele centra, enzovoort. POP1 is nauwelijks of niet ingezet op verbetering van telecommunicatie of transportvoorzieningen. Wel is door de realisatie en aanpassing van infrastructuur de verkeersveiligheid en bereikbaarheid van agrarische bedrijven verbeterd. Diverse indicatoren zijn niet relevant voor de Nederlandse situatie en bovendien is een aantal indicatoren niet meetbaar.

Op lokaal niveau zijn door de POP1-subsidie de levensomstandigheden en het welzijn op peil gebleven dan wel verbeterd. POP1 heeft bijgedragen tot de realisatie van voorzieningen, een betere bereikbaarheid en ontsluiting, en tot een aantrekkelijkere leefomgeving en uitstraling voor de eigen bevolking en de toeristen (onder andere door herstel cultuurhistorische objecten). Daarnaast zijn voor de lokale plattelandsbevolking voorzieningen ook 'dichterbij' gekomen doordat innovatieve vormen van vervoer en dienstverlening zijn ontwikkeld. De mate waarin de levensomstandigheden zijn verbeterd, is onvoldoende in cijfers uit te drukken, omdat hier (nog) onvoldoende of geen gegevens over zijn. De verwachte effecten zijn veelal kwalitatief waarneembaar uit projectdossiers en interviews met subsidieaanvragers.

Evaluatievraag IX.3: Behouden werkgelegenheid

De indicatoren bij deze evaluatievraag gaan in op de werkgelegenheid die is behouden of gecreëerd met POP1-subsidie. Het betreft werkgelegenheid in en buiten de landbouw.

Evenals bij inkomenseffecten zijn veel andere factoren dan POP1-subsidie van invloed op de ontwikkeling van de werkgelegenheid op het platteland. De algemene en lokale ontwikkeling van de economie en het beleid van de verschillende overheidslagen voor het platteland zijn hier duidelijke voorbeelden van.

Kwantitatieve gegevens over de ontwikkeling van de werkgelegenheid als gevolg van POP1-subsidies zijn niet beschikbaar. Uit interviews over de outcome van betreffende maatregelen komt naar voren dat per saldo het aantal arbeidsplaatsen op gesubsidieerde bedrijven niet grondig gewijzigd is. Wel heeft diversificatie mede zorggedragen voor behoud van werkgelegenheid op agrarische bedrijven, en op een aantal bedrijven uitbreiding van werkgelegenheid door meer gezinsarbeid (veelal de partner). In sommige gevallen door een externe kracht.

Wel is door een aantal POP1-subsidies een tijdelijke toename van de werkgelegenheid gecreëerd. Het betreft dan werkzaamheden rond waterbeheer (zoals aanleg stuwen), advieswerk, opzetten van samenwerkingsverbanden, aanleg fietspaden/wandelpaden, herinrichting van dorpskernen, onderhoud van cultuurhistorische objecten enz. Toename van nieuwe werkgelegenheid is mede afhankelijk van de indirecte effecten die nog niet duidelijk meetbaar zijn. Het betreft met name werkgelegenheid door recreatie, toerisme en advies.

De gesubsidieerde acties hebben geen directe relatie met de lengte van het toeristisch seizoen en hebben niet geleid tot een toename van werkgelegenheid in de perioden waarin de landbouwactiviteiten laag zijn.

Evaluatieantwoord

Er zijn geen kwantitatieve data beschikbaar die aangeven of de gesubsidieerde POP1-acties hebben bijgedragen tot het behoud en ontwikkeling van werkgelegenheid. Uit de outcome van der verschillende maatregelen, mede gebaseerd op gehouden interviews aldaar, komt naar voren dat de effecten op de werkgelegenheid op het platteland meestal beperkt zijn en vaak van tijdelijke aard. Ontwikkeling van nieuwe werkgelegenheid beperkt zich met name tot recreatieactiviteiten. Het zijn vooral externe factoren die de ontwikkeling van de werkgelegenheid beïnvloeden.

Evaluatievraag IX.4: Behouden/verbeteren van de structurele eigenschappen van de plattelands-economie

De indicatoren bij deze vraag hebben onder andere betrekking op bedrijven die verbeteringen hebben gerealiseerd, activiteiten in de landbouw die leiden tot nieuwe producten en bewijzen van groter potentieel (bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden) dankzij gesubsidieerde acties.

Evaluatieantwoord

Een belangrijke onderdeel van de plattelandseconomie is de landbouwsector. Niet alleen is deze sector economisch van belang, maar ook voor de ruimtelijke kwaliteit en sociaaleconomische leefbaarheid. Wetende dat het aantal bedrijven en de werkgelegenheid in deze sector al jaren dalende is, impliceert dit dat een belangrijke draager van het platteland onder druk staat. Echter, de plattelandseconomie is breder dan de landbouw en uit cijfers blijkt dat de werkloosheid daalt en dat deze ontwikkeling dus niet betekent dat veel agrariërs werkloos zijn. Bovendien is sprake van een natuurlijke uittrekking als gevolg van het stoppen van oudere agrariërs. Voor individuele agrariërs is POP1 wel een belangrijk financieringsinstrument geweest en op individueel niveau zijn dan ook positieve effecten waarneembaar. Dit is dus een positief effect voor de plattelandseconomie. De plattelandseconomie verandert, maar het is niet juist om te spreken in termen van 'behouden' of 'verbeteren'. De veranderingen worden veroorzaakt door externe invloeden en POP1 heeft alleen op bedrijfsniveau of lokaal niveau een positieve bijdrage geleverd aan de plattelandseconomie.

Indirect van belang voor de plattelandseconomie is de kwaliteit van natuur, milieu en landschap. Een aantrekkelijke omgeving is een stimulans voor toerisme en recreatie. POP1 heeft wel aantoonbaar bijgedragen tot een verbetering van de natuur- en milieusituatie, bijvoorbeeld door realisatie van EHS, minder gebruik van schadelijke stoffen, natuurbeheer en herstel van cultuurhistorische landschapspatronen.

Evaluatievraag IX.5: Beschermen/verbeteren plattelandsmilieu

De indicatoren bij deze vraag hebben betrekking op gerealiseerde positieve milieutrends, introductie van duurzame energie, gezuiverd afvalwater en betere informatievoorziening over ecologisch voordelige activiteiten.

Evaluatieantwoord

In POP1 zijn natuur en milieu belangrijke thema's. Geconcludeerd mag worden dat POP1 een positieve bijdrage heeft geleverd aan een verbetering van het plattelandsmilieu. 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 aan de natuur- en milieusituatie op het platteland. Denk hierbij aan de gerealiseerde rioolaansluitingen, realisatie van de EHS en agrarisch natuurbeheer.

4.5 Beantwoording transversale vragen

4.5.1 Inleiding

De transversale vragen zijn opgesteld door de Europese Unie en richten zich sterk op de landbouwbevolking, de agrarische bedrijven en sectoren als begunstigde van de POP1-middelen. In het Nederlandse plattelandsbeleid is naast het ontwikkelen van een duurzame landbouw ook prioriteit ingeruimd voor het verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap, het omschakelen naar een duurzaam waterbeheer, het bevorderen van recreatie en toerisme en het bevorderen van leefbaarheid.

Hoewel de antwoorden van de transversale vragen zich vooral richten op de landbouwsector, is waar relevant, ook aandacht besteed aan de impact van het programma op de andere prioritaire doelen. De beantwoording van de transversale vragen is gebaseerd op de evaluatie van de maatregelen en op de EU-hoofdstukken. De waarnemingen op de indicatoren zijn verder onderbouwd in bijlage 8.

4.5.2 Transversaal 1: stabilisering van de landbouwbevolking

Evaluatievraag transversaal 1: In hoeverre heeft het programma bijgedragen tot stabilisering van de landbouwbevolking?

Indicatoren

De indicatoren die behoren bij deze vraag richten zich op de leeftijdsopbouw van het personeel en op de verhouding tussen mannelijke en vrouwelijke arbeidskrachten op begunstigde land- en bosbouwbedrijven.

Evaluatieantwoord

Aantal werkzame personen in leeftijdscategorie tot 40 jaar

De ontwikkeling van de leeftijdsverdeling van de ondernemers verschilt niet wezenlijk tussen de bedrijven met en zonder POP1-subsidie. Het aandeel jongere ondernemers (tot 30 jaar) is zowel op de POP1- als op de niet-POP1-bedrijven gedaald. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het effect van maatschapvormingen, waardoor de ouder(s) nog langer in het bedrijf als medeondernemer blijft deelnemen.

Onder de bedrijven die in de jaren 2003-2006 POP1-subsidie hebben ontvangen is het percentage jongeren wel met 15% hoger dan onder de vroeg ontvangende bedrijven (jaren 2000-2002). De uitzet van de SJA in de jaren 2005 en 2006 is hier mede debet aan.

Op de POP1-bedrijven is tevens het overnamepercentage minder gedaald (met 13%) dan op de niet-POP1-bedrijven (met 29%). Het hogere overnamepercentage bij de POP1-bedrijven heeft ook te maken met het type: veel POP1-bedrijven zijn namelijk melkveebedrijven, waarvan het overnamepercentage structureel hoger ligt dan bij andere bedrijfstypen.

Participatie vrouwen

Op POP1-bedrijven is de verhouding vrouwen/mannen in arbeidsinzet (aje) 38%. Deze verhouding verschilt niet sterk van die op de niet-POP1-bedrijven.

Wel zijn er op de POP1-bedrijven aanmerkelijk minder vrouwen als betaalde niet-regelmatige, tijdelijke arbeidskracht ingeschakeld. Dit heeft vooral te maken met het type bedrijf: niet-regelmatige arbeid door vrouwen vindt vooral plaats in de tuinbouw en de tuinbouw is onder de POP1-bedrijven minder vertegenwoordigd.

Ontvolking platteland

In Nederland is geen sprake van ontvolking van het platteland.

Onder het thema leefbaarheid hebben meerdere projecten bijgedragen aan het behoud van bevolking in kleine kernen. Mensen zijn door het aanbieden van nieuwe diensten en voorzieningen in het dorp blijven wonen. Daarnaast zijn een aantal kleine kernen door herinrichting en het behoud van cultuurhistorische objecten aantrekkelijker geworden waardoor mensen in het dorp zijn gebleven of zijn gaan wonen. Het effect is niet te kwantificeren maar in interviews meerdere malen genoemd.

Achtergrond

In de jaren 2000-2007 is het aantal land- en tuinbouwbedrijven met 20% afgenomen van ruim 97.000 naar minder dan 77.000. Het aantal gezinsarbeidskrachten (ondernemers, partners en overige gezinskrachten) daalde ook met ruim 20%, van bijna 195.000 naar ongeveer 155.000. Uitgedrukt in arbeidsjaareenheden (aje) is de daling nog wat groter, namelijk circa 25%. De daling vindt vooral plaats op de middengrote bedrijven, tussen 60 en 150 nge.

Het aantal niet-gezinsarbeidskrachten verloopt stabiel en daalt slechts met circa 5%. Dit is vooral toe te schrijven aan de tuinbouw die veel werk biedt aan betaald personeel. Het aantal vrouwen in de land- en tuinbouw neemt minder sterk af dan de totale agrarische beroepsbevolking. Ook dit is vooral aan de tuinbouw te danken.

In de jaren 1999-2007 is de vergrijzing in de landbouw toegenomen. In de tuinbouw werken naar verhouding meer jongeren dan in de akkerbouw en veehouderij.

De werkgelegenheid in de Nederlandse economie heeft zich de afgelopen jaren gunstig ontwikkeld; het werkloosheidspercentage is duidelijk afgenomen en ligt Europees gezien op een laag niveau (5% of lager). De primaire land- en tuinbouw worden minder van belang voor de werkgelegenheid. De landbouw hoeft dus, wat vroeger

vooral in plattelandsgebieden het geval was, minder de rol van werkverschaffer te vervullen. Wel is meer land-schapsonderhoud en dus werk door agrariërs iets wat in de komende jaren in toenemende mate belangrijker wordt.

Conclusie

Het POP1 heeft niet aantoonbaar bijgedragen aan de stabilisering van de landbouwbevolking. Externe invloeden overheersen de invloed van het POP1 volledig. In kleine kernen heeft een deel van de POP1-projecten gefinancierd een niet nader te kwantificeren invloed gehad op behoud van de bevolking voor deze kernen.

4.5.3 Transversaal 2: verzekeren van werkgelegenheid

Evaluatievraag transversaal 2: In hoeverre is het programma succesvol geweest voor het verzekeren van werkgelegenheid op bedrijven en daarbuiten?

Indicatoren

De indicatoren die behoren bij deze vraag richten zich op de bijdrage van POP1 aan het behoud en het creëren van werkgelegenheid op begunstigde land- en bosbouwbedrijven en andere begunstigde bedrijven. Daarbij wordt ingegaan op directe en indirecte effecten, bijvoorbeeld via andere schakels in de keten. Hierbij wordt specifiek gevraagd naar het effect op werkgelegenheid voor jongeren en vrouwen.

Evaluatieantwoord

Werkgelegenheid in land- en bosbouw

Werkgelegenheid per bedrijf

Het aantal arbeidskrachten per bedrijf (in aje) is zowel op POP1-bedrijven als op niet-POP1-bedrijven met 7 tot 8% gestegen. Ook is er tussen POP1- en niet-POP1-bedrijven geen verschil in de verdeling van mannelijk en vrouwelijke arbeidskrachten en gezins- en niet-gezinsarbeidskrachten per bedrijf in de jaren 1999-2007.

Op de POP1-bedrijven is de inzet van mannelijke gezinsarbeidskrachten gelijk gebleven, op de niet-POP1-ontvangers is die juist gedaald (-3%). De vrouwelijke gezinsarbeidskrachten bleven voor beide groepen constant. De niet-gezinsarbeidskrachten namen in beide groepen toe, op de niet-POP1-bedrijven wel sterker. Dit heeft te maken met de relatief grote groep melkveehouders onder het POP1, en relatief minder tuinbouwbedrijven.

Extra werkgelegenheid

Bepaalde subsidies genereren in beginsel meer werk op de bedrijven en bij de instanties die van die subsidies gebruik kunnen maken. Zo ontstaat er bij deelname aan de SAN, een van de belangrijkste bestedingen van POP1-gelden, extra werk door het onderhoud van landschapselementen. Op bedrijven die (met RSBP-budget) zijn omgeschakeld naar biologische landbouw is de arbeidsbezetting per hectare in het algemeen hoger dan op vergelijkbare gangbare bedrijven. Ook brengt de biologische landbouw meer werk met zich mee in de toelevering, afzet en verwerking. Deze werkzaamheden zijn afzonderlijk georganiseerd in kleinschaliger bedrijven dan in de ketens voor de gangbare bedrijven het geval is.

Effect van diversificatie

De inzet van POP1-gelden op diversificatie van agrarische bedrijven (zorg, recreatie, verkoop streekproducten en dergelijke) hebben geen groot effect op de werkgelegenheid op het platteland. Diversificatie zorgt vooral voor behoud van werkgelegenheid onder agrarische gezinnen, die anders door technische ontwikkeling en schaalvergroting verminderd. In veel gevallen werkt de partner (vaak de vrouw) meer uren mee op het bedrijf. Het is niet te kwantificeren of dit heeft geleid tot minder werk buiten de deur. Alleen op de bedrijven met veel economisch perspectief in de verbredingstak zijn in beperkte mate externe krachten aangetrokken, vooral in zorg (begeleiding cliënten) en recreatie. De diversificatie heeft per saldo geleid tot een beperkte toename van volwaardige banen met perspectief.

Effect van bosaanleg

Bosaanleg op landbouwgronden heeft een (zeer) beperkt negatief effect op de werkgelegenheid op agrarische bedrijven, omdat arbeid op grondgebonden bedrijven vrijwel uitsluitend wordt geleverd door de ondernemer en eventueel andere gezinsleden. Als een deel van het bedrijfsareaal wordt bebost, kan het gezin met wat minder arbeid toe. Buiten de primaire sector betekent bosaanleg op landbouwgronden wel een verlies aan werkgelegenheid. Een hectare landbouwgrond genereert meer werkgelegenheid in andere sectoren dan een hectare bos. Uitgaande van 5.500 ha akkerbouwgrond, bedraagt de werkgelegenheid 550 arbeidsjaren per jaar (te vergelijken met fte) waarvan circa 160 op de primaire (akkerbouw)bedrijven.

De werkgelegenheid door de oogst van hout en de verdere verwerking speelt pas op de langere termijn (enkele decennia). De Nederlandse houtsector bestaat uit toeleverende bedrijven, de bouseigenaren, de houtoogstbedrijven¹ en de (primaire en secundaire) houtverwerkende industrie. De totale Nederlandse houtsector heeft een jaaromzet van circa 6 miljard euro, en biedt werk aan meer dan 40.000 werknemers (in 2002/2003). Welk deel hiervan specifiek betrekking heeft op de oogst en verwerking van Nederlands rondhout en daarvan gemaakte (eind)producten is niet bekend. Uitgaande van de totale Nederlandse houtconsumptie en het aantal werknemers schat Probos het aantal werknemers in de gehele houtketen op 1 arbeidsplaats per 300 m³ rondhout. Uitgaande van de 5.500 ha nieuw aangelegd bos en een oogst op lange termijn van 5 m³ per hectare zou dat 90 extra banen per jaar opleveren.

Conclusie

POP1 heeft een beperkt effect gehad op behoud van werkgelegenheid in de agrarische sector, waardoor de daling van de werkgelegenheid onder gezinsarbeidskrachten en niet-gezinsarbeidskrachten minder snel is gegaan. Meerdere regelingen hebben daar een kleine bijdrage geleverd.

Werkgelegenheid buiten de land- en bosbouw

Herstructurering glastuinbouw

Bij de herstructurering van de glastuinbouw heeft de RSG geleid tot afbraak en nieuwbouw van glas. Dit is in versnelde mate gebeurd door de inzet van POP1-subsidies. In de periode 2000-2006 heeft dat geleid tot meer werkgelegenheid voor bedrijven die kassen afbreken en bouwen. Doordat het vooral een vervroeging betrof is er geen effect op termijn.

Recreatie

De POP1-gelden onder het prioritaire doel 'recreatie en toerisme' hebben geleid tot meer tijdelijke werkgelegenheid, vooral in het kader van projecten voor het toegankelijker maken van het landelijk gebied en de aanleg van fietspaden. Hoewel hierover geen gegevens zijn vastgelegd, is door deze projecten in meerdere plattelandsgebieden een toename van toeristen geconstateerd. Het is niet bekend in hoeverre dit tot verschuiving van toerisme binnen Nederland heeft geleid.

Dorpsvernieuwing en cultuurhistorische objecten

Door via POP1 gesteunde dorpsvernieuwing en restauratie van cultuurhistorische objecten zijn diverse landschappen hersteld. Deze projecten hebben geleid tot extra tijdelijk werk. Ook heeft dit, door toename van toerisme en recreanten, geleid tot meer werk voor de lokale horeca. Daarnaast zijn voorzieningen gerealiseerd of in stand gehouden, wat een beperkt positief effect heeft gehad op de plaatselijke werkgelegenheid en daarmee de inkomens.

Conclusie

De overall-conclusie is, dat het programma op landbouwbedrijven per saldo in beperkte mate heeft bijgedragen aan het verzekeren van werkgelegenheid. Op niet-landbouwbedrijven kan lokaal wel een licht positief effect zijn, maar door substitutie-effecten wordt het effect op landelijk niveau waarschijnlijk goeddeels tenietgedaan.

¹ Aannemers en exploiterende rondhouthandel: bedrijven die het hout op stam inkopen bij de bouseigenaar en vervolgens oogst, transport en levering aan de rondhoutverwerkende industrie uitvoeren.

Evaluatievraag transversaal 3: In hoeverre is het programma succesvol geweest voor het op peil houden of verbeteren van het inkomen?

Indicatoren

De indicatoren behorende bij deze vraag gaan in op de rechtstreekse en niet-rechtstreekse effecten op de inkomens (in euro per persoon) van het begunstigde deel van de landbouwbevolking. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar gezinsleden en naar externe arbeidskrachten. Ook wordt er gevraagd naar het inkomenseffect door pluri-activiteit en het indirecte supplier effect. In het tweede deel van deze vraag gaat het om de inkomenseffecten van POP1 voor de niet-landbouwbevolking en wordt specifiek gevraagd naar de effecten van plattelandstoerisme, ambachten en lokale producten, en ook hier inzicht in de indirecte effecten op het inkomen.

Evaluatieantwoord

Inkomensontwikkeling landbouwbevolking

Inkomens per bedrijf

Het inkomen uit bedrijf in de landbouw is in de periode 2001-2006 gestegen van 42.800 euro in 2001 naar 52.000 euro per bedrijf in 2006. Wordt rekening gehouden met het inkomen van buiten bedrijf door arbeid, vermogen of uitkeringen, dan zijn deze getallen respectievelijk 50.200 euro en 70.400 euro, een toename van 40%. Door het ontbreken van gegevens kan de ontwikkeling van de POP1-bedrijven ten opzichte van de niet-POP1-bedrijven niet worden bepaald. Wel is het inkomen van de grootste groep ontvangers, de melkveehouders, relatief sterker gestegen in de POP1-periode.

Het gemiddeld aantal nge, een economische maatstaf voor de jaarlijkse toegevoegde waarde, is onder de POP1-bedrijven minder snel gegroeid (+15%) dan het gemiddelde van alle bedrijven (+20%). Hier speelt mee dat een aantal sectoren met een sterke schaalvergroting (glastuinbouw) weinig vertegenwoordigd zijn onder de POP1-ontvangers.

Ontvangen POP1-middelen

In de POP1-periode hebben de individuele agrarische bedrijven in totaal direct of indirect ongeveer 137 miljoen euro ontvangen. Van dit bedrag is op basis van de gebruikte bronnen ongeveer eenderde deel (65 miljoen euro) traceerbaar naar welke individuele landbouwbedrijven welk bedrag is gegaan. Het overige deel (72 miljoen euro) ging naar andere instanties, met als grootste posten DEMO en Provinciaal Programma C. Ongeveer 74 miljoen euro¹ is niet vastgelegd (zie bijlage 8, tabel B8.13).

Afgezet tegen de totale productiewaarde van de (primaire) land- en tuinbouw (ruim 20 miljard per jaar) bedraagt de omvang van de ontvangen POP1-gelden maar 0,05%.

Op individuele bedrijven kan het (positieve) inkomenseffect van POP1-gelden wel noemenswaardig zijn. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om lagere productiekosten door verbeterde omstandigheden (bijvoorbeeld infrastructuur, minder transportafstanden naar kavels, SJA), schaalvergroting en vernieuwing (RSG, SJA), extra omzet uit nieuwe activiteiten (verbreding, vermarkting) of extra inkomsten uit omschakeling naar biologische productie. Inkomensgegevens van de betreffende bedrijven zijn echter niet of onvoldoende beschikbaar om het effect aanwijsbaar te kwantificeren. De financiering van cursussen waaraan agrariërs deelnamen, hebben zeker een effect op termijn op de inkomensontwikkeling. Lagere productiekosten, minder behoefte aan advies en betere ondernemingsplannen dragen hieraan bij.

Een groot deel van de ontvangen subsidie is verstrekt in het kader van de SAN. De SAN is niet gericht op verbetering van het inkomen, maar is een compensatiebedrag voor productiebeperking. De aankoop van grond voor natuur (VS) heeft veelal voor uittredende agrariërs een inkomenseffect gehad. Gezien de schaarste aan

¹ Dit bedrag is het Nederlandse deel van de overheidssubsidie voor SAN (43 miljoen euro), SN (19 miljoen euro), RSBP (4,9 miljoen euro) en SBL (6,8 miljoen euro) die niet in de door ons ontvangen gegevens van de betaalorganen zijn verdeeld naar individuele bedrijven of organisaties. Bij de beantwoording van de vraag naar relatieve belang sectoren is uitgegaan van 137 miljoen euro. Zie bijlage 8, tabel B8.13.

grond in Nederland konden collega-boeren echter vaak hetzelfde bedrag bieden, tenminste als de kwaliteit voor landbouwproductie voldoende is.

Conclusie

Het door agrariërs ontvangen POP1-bedrag is in vergelijking tot de jaarlijkse productiewaarde van de primaire land- en tuinbouw zeer beperkt. De inkomensontwikkeling is dan ook bepaald door andere externe factoren, zoals marktontwikkeling, EU-beleid, ontwikkeling van kosten en weersomstandigheden. Op POP1-bedrijven heeft de bijdrage een beperkt positieve invloed gehad. Het effect is het grootst op landbouwbedrijven die door maatregel a (investeringen) zijn ondersteund, zoals glastuinders met groenlabelkassen, en jonge agrariërs. Ook cursussen hebben een positief inkomenseffect. Een groot deel van de ontvangen subsidie was in het kader van de SAN, dat vooral een compensatiebedrag is voor productiebeperking.

Inkomensontwikkeling overige plattelandsbewoners

Investeringen en beroepsopleidingen

Van de bijna 25 miljoen euro die niet naar landbouwbedrijven is gegaan, is circa 5 miljoen euro naar investeringen respectievelijk beroepsopleidingen gegaan. De verwachting is dat deze bedragen leiden tot een verbetering van de inkomensperspectieven van individuele personen, bijvoorbeeld van degenen die een beroepsopleiding hebben gevolgd, mogelijk als her- of bijscholing.

Toerisme

Een aantal regelingen hebben de aantrekkelijkheid voor toerisme in een aantal plattelandsregio's verhoogd. De verwachting is dat dit een klein multiplier effect naar een iets bredere laag van de bevolking kan opleveren, bijvoorbeeld naar de horeca en de middenstand.

Leefbaarheid

De investeringen in de leefbaarheid van (kleine) kernen hebben veelal een tijdelijk inkomenseffect gehad, zoals door dorpsontwikkeling, restauratie van cultuurhistorische objecten e.d. Het vasthouden of versterken van een aantal blijvende voorzieningen en meer landschapsonderhoud, hebben een klein positief effect op het aantal verdienende personen, en daarmee de hoogte van de inkomens op het platteland.

Conclusie

De inkomenseffecten van POP1 zijn marginaal. Voor een niet omvangrijke groep agrariërs is het inkomenseffect substantieel door het ondersteunen van investeringen, diversificatie en opleidingen. Voor de overige plattelandsbewoners is er niet of nauwelijks een inkomenseffect.

4.5.5 Transversaal 4: verbeterde marktsituatie land- en bosbouwproducten

Evaluatievraag transversaal 4: In hoeverre heeft het programma de marktsituatie van landbouw/bosbouw basisproducten verbeterd?

Indicatoren

De indicatoren behorende bij deze vraag richten zich op de ratio van de verhouding van omzet en de kosten van de begunstigde productieketen. In het tweede deel wordt specifiek gevraagd naar de variatie in toegevoegde waarde van landbouw/bosbouwbasisproducten voor de productieketen en het deel daarvan met kwaliteitsverbetering dankzij POP1. Tevens wordt gevraagd naar een bewijs van een betere marktpositie. Het derde deel van de vraag gaat specifiek over de variatie van de inkomsten van de begunstigden en de evolutie van de prijs van de producten.

Ratio omzet/kosten (4-1.1)

Deze indicator is beantwoord voor de melkveehouderij, de sector waar het meeste POP1-geld naar individuele bedrijven is gegaan.

De omzet/kostenverhouding in de melkveehouderij bedroeg in de jaren 2000-2006 gemiddeld 81%, met door de jaren een licht wisselend patroon (De Bont en Van der Knijff, 2007). Dat is iets meer dan in de periode 1995-1999 (79%). De omzet/kostenverhouding is sterk afhankelijk van de prijsontwikkeling van de melk. Mede daardoor kwam de verhouding in 2007 uit op 92%.

Het aan de melkveehouderij toegekende POP1-bedrag over gehele periode (20 miljoen euro of gemiddeld circa 3 miljoen euro per jaar) heeft geen invloed op dit kengetal. De waarde van de geproduceerde melk (circa 11 miljard kilo) bedraagt namelijk meer dan 3 miljard euro per jaar. Daarnaast levert de sector nog kalveren en slachtvee voor een waarde van enkele honderden miljoenen euro. Omdat een groot deel van het ontvangen POP1-geld een vergoeding is voor gedeelde inkomsten of extra kosten (zowel bij SAN als bij RSBP), heeft het praktisch geen invloed op zowel de omzet als de omzet/kostenverhouding. Dit geldt op sectorniveau, maar ook op individueel bedrijfsniveau.

Variatie toegevoegde waarde (4-2.1)

Deze indicator is beantwoord voor de melkveehouderij, de sector waar het meeste POP1-geld naar individuele bedrijven is gegaan.

Gezien het voorgaande kan gesteld worden dat de POP1-middelen geen of hooguit een beperkte bijdrage leveren aan het verbeteren van de toegevoegde waarde. Dit zou nog wel het geval kunnen zijn voor de bedrijven die zijn omgeschakeld naar biologische melkveehouderij. Analyses geven aan dat voor deze bedrijven de inkomensmarge per kg melk hoger is dan voor de gangbare bedrijven (De Bont en van der Knijff, 2007, p. 38). Omdat de biologische bedrijven gemiddeld een geringere omvang hebben (in kg melk) is het inkomen echter vrijwel gelijk aan de gangbare.

Kwaliteitsverbetering (4-2.2)

Binnen een aantal maatregelen zijn POP1-middelen besteed aan de kwaliteitsverbetering van agrarische basisproducten. Circa 50 pluimveehouderijbedrijven hebben meegedaan aan een project rond de ontwikkeling van een Iso- en haccp- certificering. Bedrijven met een haccp-certificaat moeten de kritische punten voor besmetting in het productieproces identificeren, de gevaren analyseren en controleren (en protocolleren). Dit certificaat zorgt ervoor dat het risico op besmetting in het productieproces zo klein mogelijk blijft.

Daarnaast is er een aantal projecten uitgevoerd in de plantaardige sector (boomteelt, bollenteelt, fruitteelt, opengrondsgroente) waarbij verbeterde methoden in oogst en verwerking tot hogere productkwaliteit en -homogeniteit hebben geleid.

Ook is binnen POP1 een aantal projecten uitgevoerd waarbij het om de invoering van een kwaliteitslabel ging. Zo is bij circa 40 varkenshouders de omschakeling naar duurzame varkenshouderij gestimuleerd. De aangesloten bedrijven ontvangen hiervoor het 'Milieukeur', een keurmerk dat verantwoorde omgang met dierenwelzijn, energie, water en afvalstoffen garandeert. Bij een ander kwaliteitslabel ging het om streekproducten (het keurmerk 'Erkend streekproduct'). Dit keurmerk garandeert dat de producten aan strenge eisen voldoen ten aanzien van de herkomst van de grondstoffen, verwerking in de regio en verantwoorde productiewijze.

Verbetering marktpositie (4-2.3)

Er is slechts een beperkt bedrag besteed aan verbetering van de afzet van landbouwproducten, circa 7,5 miljoen euro (maatregel m en g). Van dit bedrag is maar een klein gedeelte direct bij de landbouwbedrijven terechtgekomen. Van het grootste gedeelte waren andere instellingen/bedrijven de begunstigden. Van de uitgevoerde projecten profiteerden echter ook de primaire landbouwbedrijven.

De regelingen zijn slechts door een beperkt aantal Provincies ingezet, en betrof voor een belangrijk deel het in de markt zetten van streekproducten. Op lokale en regionale schaal had een aantal projecten een waarneembaar effect, nationaal gezien is het effect echter verwaarloosbaar.

Variatie bruto omzet (4-3.1)

Deze indicator is beantwoord voor de melkveehouderij, de sector waar het meeste POP1-geld naar individuele bedrijven is gegaan.

De POP1-regelingen hebben geen (wezenlijke) invloed op de bruto omzet van de sector melkveehouderij. Het POP1-bedrag maakt slechts een beperkt deel uit van de omzet. Daarnaast is het overgrote deel van het ontvangen POP1-geld een vergoeding voor gederfde inkomsten of extra kosten.

Voor individuele bedrijven die bijvoorbeeld gebruik hebben gemaakt van de RSBP, kan dat wel gelden, mits de melk ook als biologisch product kan worden vermarkt. Inmiddels (2007/08) blijkt dat geen probleem meer te zijn. De vraag naar biologische melk en zuivel is immers voldoende gegroeid om alle biologische melk weer op te nemen (Biologica, 2007 en 2008).

Prijsontwikkeling (4-3.2)

Deze indicator is beantwoord voor de melkveehouderij, de sector waar het meeste POP1-geld naar individuele bedrijven is gegaan.

De POP1-regelingen hebben geen invloed gehad op de prijsontwikkeling. De melkprijs (inclusief premie) daalde van 36,78 euro per 100 kg melk in 2000 naar 33,98 euro in 2006. In 2007 (na POP1) is de melkprijs door diverse externe factoren sterk gestegen naar een gemiddeld niveau van 39,49 euro per 100 kg melk.

Algemeen

De prijs van melk die de veehouders ontvangen, stond in de jaren 2000-2006 onder druk als gevolg van de vermindering van de marktondersteuning door de EU. Hierbij spelen de in 2003 genomen besluiten om de interventieprijzen van boter en mager melkpoeder te verlagen een rol, naast de terughoudende opstelling van de EU over in interventie nemen van zuivelproducten en het toekennen van exportrestituties. Het laatste is mede een gevolg van de afspraken in GATT/WTO-verband om de exportsteun te verlagen.

Conclusie

De gesubsidieerde regelingen onder POP1 hebben geen invloed gehad op de prijsontwikkeling van agrarische producten. Daarvoor is de omvang van de subsidies door agrariërs ontvangen en gerelateerd aan agrarische productie te beperkt. Dergelijke POP1-subsidies omvatten slechts een minimaal deel van de agrarische omzet op de ontvangende bedrijven. Een belangrijk deel van de bedrijven ontvangt daarentegen niet of nauwelijks POP1-subsidies gerelateerd aan agrarische productie.

Conclusie: het programma heeft de marktsituatie van landbouwbasisproducten niet verbeterd.

4.5.6 Transversaal 5: bescherming en verbetering van het milieu

Evaluatievraag transversaal 5: In hoeverre is het programma succesvol geweest voor de bescherming en verbetering van het milieu?

Indicatoren

De indicatoren richten zich op het aandeel milieu in de programmakosten en in de projecten, op de delen van de gesubsidieerde acties gericht op productie en ontwikkeling met gunstige respectievelijk ongunstige neveneffecten op het milieu, veranderingen inzake landgebruik, ontwikkelingen van watervoorraden en emissies van broeikasgassen, en tenslotte de effecten inzake landschappen.

Evaluatieantwoorden

Algemeen

De land- en tuinbouw boekt als geheel gestaag vorderingen op het gebied van milieu (Boone et al., 2007). Wel is het tempo van verbetering vanaf 2000 wat lager dan in de jaren negentig. De eerste milieuwinst is kennelijk het gemakkelijkst te boeken. De vermindering van de milieubelasting betreft mineralen (nitraat en fosfaat), ammoniak en gewasbeschermingsmiddelen. Ook is de energie-efficiëntie van de (glas)tuinbouw in de loop van de jaren verbeterd. Deze verbeteringen vergen investeringen en leiden tot hogere kosten voor de bedrijven. Daartegen-

over staan besparingen in inputs en extra omzet door het opwekken van energie, zoals in de tuinbouw door warmte-krachtkoppeling (WKK) en in de landbouw door vergisting van biomassa.

POP1-aanvragen

Bij de beoordeling van ingediende POP1-aanvragen eisen de betaalorganen DLG en DR dat de projecten geen schadelijke gevolgen mogen hebben voor het milieu. Omdat een belangrijk deel van de POP1-gelden is besteed aan de SAN-regelingen en aan de omschakeling naar biologische landbouw (RSBP) kan worden gesteld dat er in vrij hoge mate bijgedragen is aan een verbetering van het milieu. Bij de SAN-overeenkomsten wordt het grondgebruik extensiever met minder inzet van meststoffen en gewasbescherming. Bij de omschakeling naar biologische productie wordt volledig afgezien van de inzet van milieubelastende inputs.

Water

De geringere milieubelasting als gevolg van de inzet van POP1-middelen aan SAN en RSBP zal naar verwachting positief zijn voor de kwaliteit van het water in de omgeving van de betrokken bedrijven: het oppervlaktewater wordt minder vervuild en de emissie van onder meer nitraat naar het grondwater zal naar verloop van tijd geringer worden.

Zowel het kwalitatieve als het kwantitatieve waterbeheer in POP1 heeft een positieve invloed gehad op het milieu. Er zijn rioolaansluitingen gerealiseerd en riooloverstorten gesaneerd, waardoor de waterkwaliteit werd verbeterd. Via het plaatsen van stuwen en het aanleggen van retentiebekkens werd het vasthouden van gebiedseigenwater gerealiseerd. Dit paste binnen de WB21 drietrapsstrategie 'vasthouden-bergen-afvoeren'.

Broeikasgassen

De kooldioxide-emissie door de land- en tuinbouw is tussen 2000 en 2005 met 6% gedaald, van 10.400 naar 9.800 miljoen kg CO₂-equivalenten. De methaan-emissie is in dezelfde periode met ruim 3% gedaald, van 9.093 naar 8.799 miljoen kg CO₂-equivalenten. De belangrijkste reden voor deze afname is echter de terugloop in het aantal landbouwbedrijven en landbouwhuisdieren in dezelfde periode. Het effect van de POP1-projecten op de broeikasgasemissie is niet te kwantificeren. Kwalitatief kan het volgende over de POP1-projecten worden gezegd:

- projecten die leiden tot een extensivering van veehouderijbedrijven (minder melkvee en overig graasvee per hectare) zal de emissie van onder meer ook methaan afnemen;
- de projecten die bebossing hebben gestimuleerd (overigens maar een klein deel van het bestede geld) zijn gunstig voor de CO₂-huishouding. Hetzelfde geldt voor de RSG (reconstructie glastuinbouw): oudere glasopstanden zijn vaak minder energie- en dus milieuefficiënt dan de moderne kassen die er elders voor in de plaats zijn gekomen.

Landschapseffecten door biologische landbouw

Biologische landbouw houdt als positieve effecten onder meer in: alle koeien in de wei gedurende een groot deel van het jaar, tenminste 200 dagen en meer variëteit in de geteelde gewassen op een bedrijf. Biologische landbouw is bovendien enigszins kleinschaliger (in oppervlakte per bedrijf). De geringere omvang van het bedrijf past beter in kleinschalige cultuurlandschappen.

Landschapseffecten door SAN

Landbouwgrond onder de SAN heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de waarneembare, vooral visuele, differentiatie (homogeniteit/verscheidenheid) in het landschap. Voorbeelden zijn het aantal hectares opgaande landschapselementen (circa 7.000 ha), bloemrijke graslanden (circa 18.900 ha), weidevogelgraslanden (circa 151.600 ha) en poelen (circa 2.400).

Leefbaarheid

Binnen het prioritaire doel 'leefbaarheid' heeft maatregel n zich gericht op het versterken van de culturele identiteit. Projecten op gebied van herstel cultuurhistorische objecten zijn uitgevoerd, zoals fysieke projecten (sluizen, bruggen e.d.) en landschapsprojecten (boomgaarden, hagen, landschapspatronen, beekherstel e.d.) Dit heeft duidelijke positieve effecten met zich meegebracht op het landschap.

Conclusie

Het programma is succesvol geweest wat betreft de bescherming en verbetering van het milieu. Bij de beoordeling van ingediende POP1-aanvragen is de eis gesteld dat de projecten geen schadelijke gevolgen mogen hebben voor het milieu.

Een belangrijk deel van de POP1-gelden is besteed aan agrarisch natuurbeheer, omschakeling naar biologische landbouw (RSBP), en waterbeheer. Daarnaast is bebossing en extensivering gestimuleerd. Al deze regelingen hebben positieve effecten gehad op de milieusituatie van de agrarische sector, en hebben de algemene trend tot verbetering duidelijk versterkt. Een deel van de regelingen heeft positieve effecten gehad op het landschap in Nederland.

4.5.7 Transversaal 6: maximalisatie beoogde programma-effecten

Evaluatievraag transversaal 6: In hoeverre heeft de uitvoering tot maximalisering van de beoogde programma-effecten bijgedragen?

Indicatoren

De indicatoren behorende bij deze vraag richten zich op de begunstigden van POP1. In het tweede deel wordt specifiek gevraagd naar combinaties van acties/projecten om problemen aan te pakken en kansen te benutten. Tevens wordt gevraagd naar de belangrijkste begunstigden en operatoren van POP1 met daarbij een beschrijving van het vermijden van onnodige termijnen of kosten van deze begunstigden en operatoren. In het derde deel wordt gevraagd naar de hefboom van de totale bestedingen van de begunstigden en de cofinanciering door de openbare sector. In het vierde deel wordt gevraagd naar het bewijs van deadweight. In het laatste deel wordt ingegaan op het bewijs of de acties/projecten leiden tot heilzame indirecte effecten.

Evaluatieantwoord

Belangrijkste typen/groepen bedrijven in POP1

De bijdragen uit het POP1 zijn verspreid terechtgekomen bij verschillende doelgroepen en sectoren in en buiten de landbouw (zie bijlage 8, tabel B8.13).

In de POP1-periode hebben de individuele agrarische bedrijven in totaal direct of indirect circa 137 miljoen euro ontvangen. Van dit bedrag is 65 miljoen euro direct naar de landbouwbedrijven gegaan. Het overige deel (72 miljoen euro) ging indirect (via andere instanties) naar landbouwbedrijven, met als grootste posten DEMO en Provinciaal Programma C. Ongeveer 74 miljoen euro ¹ is niet vastgelegd (zie bijlage 8, tabel B8.13).

Van het bedrag dat naar agrarische bedrijven is gegaan, is de grootst ontvangende groep de gespecialiseerde melkveehouderij (bijna 25%), gevolgd door de glastuinbouw (15%) en de akkerbouw (8%). Kleinere bedragen zijn uitgekeerd aan de varkens- en de pluimveebedrijven en de overige gespecialiseerde bedrijven. Een relatief groot bedrag (22%) is uitgekeerd aan landbouwbedrijven zonder gespecialiseerd karakter. Deze gemengde bedrijven brengen diverse producten voort, bijvoorbeeld akkerbouwproducten naast varkens en/of melk. Ook de biologische bedrijven hebben veel POP1-gelden ontvangen, in totaal circa 25% van de 66 miljoen euro. Deze bedrijven zijn niet meegerekend in de percentages bij de melkveehouderij, akkerbouw, enzovoort.

Binnen de landbouw zou in beginsel 20 miljoen euro gerelateerd kunnen worden aan het product melk, ruim 16 miljoen euro aan gangbaar geproduceerde melk en 4 miljoen euro aan biologische melk. Echter, van de 16 miljoen euro voor de gangbare melkveehouders bestaat het leeuwendeel (ruim 14 miljoen euro) uit vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer (SAN). Van de middelen voor de biologische melkveebedrijven betreft een kwart SAN-vergoedingen (1 miljoen euro), terwijl ongeveer 70% (2,8 miljoen euro) ontvangen is via de RSBP. Deze stimuleringsregeling levert als zodanig geen direct aanwijsbare bijdrage aan de marktsituatie van landbouwproducten. In de POP1-periode was er enige tijd een overschot aan biologische melk, zodat een deel van deze melk in het gangbare kanaal moest worden afgezet.

¹ Dit bedrag is het Nederlandse deel van de overheidssubsidie voor SAN (43 miljoen euro), SN (19 miljoen euro), RSBP (4,9 miljoen euro) en SBL (6,8 miljoen euro) die niet in de door ons ontvangen gegevens van de betaalorganen zijn verdeeld naar individuele bedrijven of organisaties. Bij de beantwoording van de vraag naar relatieve belang sectoren is uitgegaan van 137 miljoen euro. Zie bijlage 8, tabel B8.13.

Het aantal deelnemers, zowel landbouwbedrijven als andere instanties, aan POP1-regelingen is relatief groot bij de SAN. Per jaar maken hiervan gemiddeld meer dan 5.000 bedrijven en instanties gebruik van. Het merendeel (circa 4.000) zijn landbouwbedrijven, vooral melkvee, akkerbouw en overige (grondgebonden) landbouwbedrijven. In verhouding tot het totale aantal (grondgebonden) landbouwbedrijven is de deelname met minder van 10% nog vrij beperkt. De naar omvang van deelname tweede regeling is de RSBP, met gemiddeld ruim 500 deelnemers per jaar.

Doorwerking naar andere bedrijven/in de keten

Meerdere regelingen binnen POP1 hadden op niet al te grote schaal effect op andere bedrijven in de (verticale) keten. Voorbeelden zijn de SJA en de RSG, die tot investeringen in onder andere gebouwen en installaties hebben geleid op agrarische bedrijven gedurende de POP1-periode. Ondersteuning van diversificatie op agrarische bedrijven, recreatie en toerisme en leefbaarheid hebben (veelal tijdelijke) effecten gehad op de regionale economie. Alhoewel hier ook soms sprake was van substitutie-effecten met andere (niet-ondersteunde) regio's. Hierna wordt als voorbeeld ingegaan op doorwerkingseffecten van twee regelingen, de RSBP en de SAN.

De omschakeling van gangbare bedrijven naar biologische landbouw heeft effecten naar bedrijven in andere schakels van de ketens; zo hebben de biologische veehouderijbedrijven behoefte aan andere (biologische) voeders en (organische) meststoffen, en vinden de biologische producten een bestemming via andere afzet- en verwerkingskanalen. De RSBP-regeling heeft dus effecten voor de andere schakels van de verschillende agrosectoren (zuivel, vlees, groenten en dergelijke).

De SAN-regeling heeft dergelijke (verticale keten) effecten niet of nauwelijks. Wel genereert de SAN-regeling werkzaamheden voor dienstverlenende bedrijven, zoals agrarische loonwerkers, die onderhoudstaken uitvoeren.

Een andere regeling met effecten naar andere, niet-agrarische bedrijven, is bijvoorbeeld de RSG. Deze regeling voor verbetering van de structuur van de glastuinbouw genereert werk voor de kassenbouwsector, inclusief de aan de kassenbouwers toeleverende bedrijven (metaal, glas, installaties e.d.).

Publieke middelen en private investeringen

Door de private sector is 365,8 miljoen euro geïnvesteerd onder het POP1, ofwel bijna 26% van het totaal bedrag onder POP1 (1.408 miljoen euro). Met 229 miljoen euro waren de investeringen in EU-hoofdstuk IX door de private sector het grootst, dit is bijna een kwart 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 erin 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 overheidseuro heeft 0,35 euro private middelen uitgelokt. Deze factor was het hoogst voor het POP1-doel 'duurzame landbouw' (1,46) en het laagst voor 'natuur en landschap' (1,23) en 'duurzaam waterbeheer' (1,25). Vanuit de ingezette EU-middelen geredeneerd betekent het dat elke door de EU ingezette euro een private inzet van 0,84 euro heeft teweeggebracht.

Deadweight

Het deadweight aspect speelt wanneer de activiteit ook zonder de stimuleringsregeling zou zijn doorgevoerd. Hieronder wordt ingegaan op de deadweight van twee regelingen.

Voor de SAN lijkt dit niet voor de hand liggend: boeren leggen zich zonder financiële vergoedingen geen beperkingen op. Bij een deel van de boeren domineert echter niet het financiële motief de beslissing om aan natuurbeheer te doen. Dit zijn de geïnspireerde verbreders (Van den Ham, 2002). Zij vinden dat verbreding van hun bedrijfsvoering, bijvoorbeeld met agrotourisme of natuur- en landschapsbeheer, de toekomst is. De doelstelling 'zo hoog mogelijk inkomen' is voor hun minder van belang dan voor andere groepen melkveehouders. De rationale verbreders daarentegen zijn melkveehouders die de laatste jaren een omslag in denken hebben gemaakt: niet alleen groei van de bedrijfsomvang is belangrijk, maar ook verbreding, gecombineerd met een rustig groeitempo.

Voor de meeste boeren die zijn omgeschakeld naar biologische landbouw was de RSBP geen aanleiding voor omschakeling. Redenen voor omschakeling zijn meestal ideële motieven, het marktperspectief en bedrijfs-economische overwegingen. De RSBP-subsidie was voor de meeste ondernemers wel een steuntje in de rug bij

de omschakeling. Omdat de RSBP gerelateerd was aan het aantal hectares op het bedrijf bereikte deze subsidie met name de grote grondgebonden bedrijven. Voor een deel van de (kleinere) tuinbouwbedrijven was een subsidieaanvraag niet eens 'de moeite waard'. Op de intensieve veehouderijbedrijven (varkens en pluimvee), die doorgaans weinig grond hebben, speelde de RSBP geen rol van betekenis.

Uitvoering POP1

De keuze om voor een deel voort te bouwen op bestaande rijksregelingen was vooral pragmatisch en 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 onder POP1 gebracht, met de nodige opstartproblemen.

Door de inzet op veel regelingen 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 het POP1.

Een deel van de regelingen, zoals onder maatregel a, was wat betreft de procedure onvoldoende toegerust op de dagelijkse praktijk. Zo ontbrak bijvoorbeeld een integrale benadering waarbij een agrariër op meerdere momenten subsidie kon vragen voor verschillende activiteiten.

Door de ingewikkeldheid van POP1 hebben Intermediairs een belangrijke rol vervuld tijdens de uitvoering van POP1. Met intermediairs worden onder andere bedoeld de programmabureaus, gebiedsbureaus, gebiedsmake-lars en belangenverenigingen. Zij filterden en selecteerden informatie en maakten POP1 toegankelijk voor potentiële aanvragers. Bovendien waren ze in staat om al 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.

Voordelen van de veelheid aan regelingen was het brede bereik (veel doelgroepen) en de betrokkenheid van een grote diversiteit aan partijen. Bovendien gaf de versnippering de nodige (financiële) flexibiliteit bij de uitvoering van het programma. Zo kon tot op zekere hoogte geschoven worden met middelen van minder succesvolle onderdelen naar meer succesvolle onderdelen.

De vele regelingen hebben onvoldoende geleid tot een integrale aanpak of duidelijke synergetische effecten. De inhoud van 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. Ruim 30% van de projecten scoorde op twee of meer indicatoren (zie ook tabel 4.115).

Conclusie

De bijdragen uit het POP1 zijn heel divers ingezet en daarmee ook heel verspreid terechtgekomen bij verschillende sectoren en doelgroepen in en buiten de landbouw. Door de diverse inzet heeft POP1 onvoldoende geleid tot een integrale aanpak met duidelijke synergetische effecten. Doorwerking in de keten of naar andere sectoren had bijvoorbeeld sterker kunnen zijn. Op projectniveau daarentegen zijn wel goede voorbeelden gesignaleerd van integraliteit. Ook meerder projecten hebben een duidelijke aanjaagfunctie in de regio gehad.

Door de versnippering van het budget over een groot aantal instrumenten waren er veel betrokken partijen en ontstond er veel overhead en bijkomende kosten. Mede door de ingewikkeldheid van het programma hebben intermediairs een belangrijke ondersteunende rol gespeeld in het genereren van projecten met POP1-financiering.

Wel heeft de ingewikkelde opzet van POP1 geleid tot een grote mate van financiële flexibiliteit tussen regelingen, hetgeen de totale doeltreffendheid van het programma ten goede is gekomen en niet geleid heeft tot inhoudingen van Europese bijdragen. De inzet van overheidsgeld op cofinancieringsregelingen heeft ertoe bijgedragen dat elke overheidseuro, 0,35 euro aan private middelen heeft uitgelokt.

4.6 Resultaten prioritaire doelen

4.6.1 Inleiding

Het POP1 onderscheidde zes doelstellingen: 'het ontwikkelen van een duurzame landbouw', 'het verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap', 'omschakelen naar duurzaam waterbeheer', 'bevordering diversificatie economische dragers', 'bevorderen van recreatie en toerisme', en 'bevorderen van leefbaarheid'.

Deze paragraaf beschrijft op hoofdlijnen de resultaten van het POP1 naar de prioritaire doelen in de Nederlandse setting. Hier komt in feite alles bij elkaar (de maatregelen en regelingen) maar dan gerangschikt naar prioritair doel. Deze paragraaf is niet verplicht vanuit de EU, maar wel relevant voor Nederland zelf. Aangezien de thema's (prioritaire doelen) verschillen in omvang, problematiek en complexiteit, verschilt de wijze van beschrijving per thema in onderstaande subparagrafen.

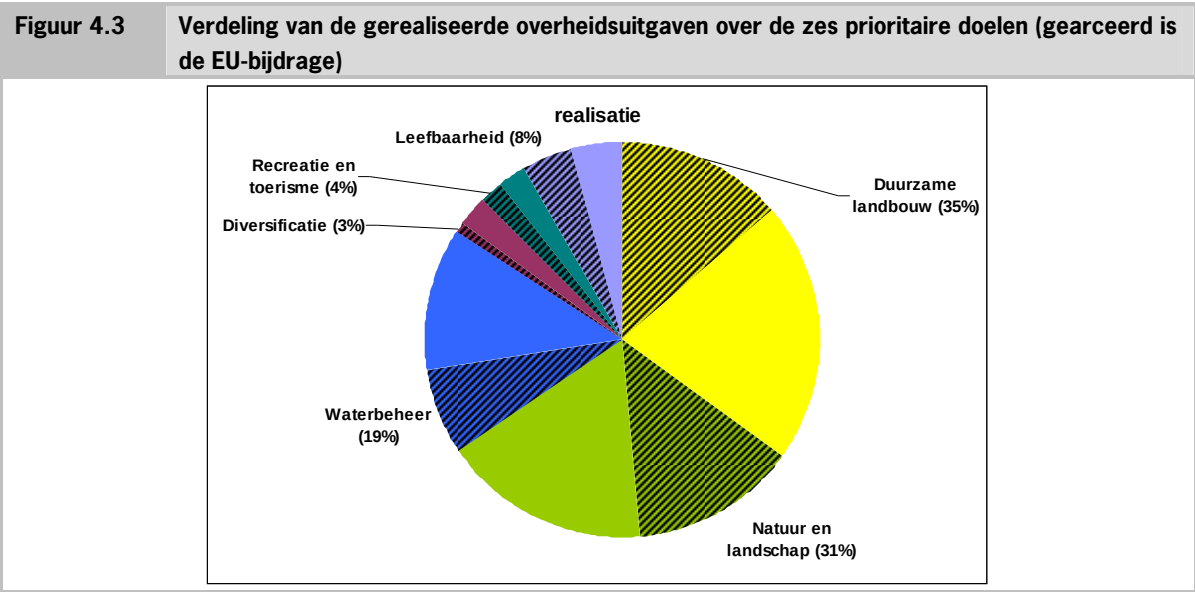
De resultaten van POP1 worden per prioritair doel in een iets breder kader gezet. In paragraaf 4.3 is per maatregel de effectiviteit en efficiëntie beoordeeld. Deze beoordeling zegt echter nog niet alles over de resultaten en de beoordeling van de prioritaire doelen zelf, gezien de complexe structuur van maatregelen en regelingen (zie ook figuur 2.2 uit hoofdstuk 2) in POP1. Om een doel te bereiken zijn meer dan één maatregel en instrument ingezet, naast dat deze ook weer voor andere doelen zijn ingezet.

Hieronder gaan we in het kort in op de omvang (in verleende steun) per prioritair doel en het integrale karakter van POP1, zich uitend in de mate waarin de gerealiseerde output onder een prioritair doel heeft bijgedragen aan de realisatie van andere doelen.

Financiële omvang

In figuur 4.3 is te zien dat van de overheidsuitgaven bij POP1 ongeveer twee derde naar de prioritaire doelen 'duurzame landbouw' en 'natuur en landschap' is gegaan. Hieruit blijkt het belang van deze twee doelen binnen POP1. 'recreatie en toerisme' en 'diversificatie' waren financieel gezien kleine prioritaire doelen.

In figuur 4.3 is ook te zien dat het aandeel van de EU-bijdrage tussen de doelen verschilt. Bij 'diversificatie' was het EU-aandeel het laagst, terwijl dit bij 'leefbaarheid' en 'recreatie en toerisme' dicht bij de 50% ligt. Dit heeft te maken met de cofinancieringspercentages van de onderliggende regelingen.



Integrale projecten

Bij het betaalorgaan DLG werden projecten aan de hand van een lijst met indicatoren vastgelegd. Hierdoor konden projecten ook bijdragen aan indicatoren die buiten de scope van een instrument lag. Daarnaast waren er twee integrale rijksregelingen, de LIW en SGB, waarbij ook projecten werden uitgevoerd die bijdroegen aan meerdere prioritaire doelen. In tabel 4.100 is te zien binnen welke prioritaire doelen bepaalde output is gerealiseerd.

seerd. Deze tabel dient ter illustratie. Het voldoet bijvoorbeeld aan de verwachting dat het grootste gedeelte van het aangelegd bos binnen prioritair doel 'natuur en landschap' is gerealiseerd. Maar de tabel laat ook zien dat 17% van het gerealiseerde bos onder prioritair doel 'Waterbeheer' is gerealiseerd. Dit heeft vooral met het integrale karakter van de uitgevoerde projecten te maken. Deze projecten werden onder het prioritair doel geplaatst waar het grootste deel van het budget naar toe ging. Hierdoor kunnen vreemde situaties ontstaan: bijvoorbeeld maar 15% van de gerealiseerde recreatiewegen is onder het prioritair doel 'recreatie en toerisme' gerealiseerd. Twee andere belangrijke voorbeelden zijn 1) twee derde van de aangekochte gronden voor de EHS is onder het thema 'duurzame landbouw' gefinancierd en 2) hetzelfde geldt voor twee derde van de ver(on)diepte watergangen.

Tabel 4.100 Aandeel (%) van prioritaire doelen binnen een outputindicator							
Indicator	Eenheid	DL	N&L	Water-beheer	Diversi-ficatie	R&T	Leefbh.
Aangekochte grond voor realisering landschapselementen	ha	69	23	-	-	8	-
Aangekochte(overgedragen) grond voor EHS	ha	66	33	1	-	-	-
Aangelegd bos	ha	11	68	17	4	-	-
Aangelegd of verbeterd fiets, wandel- of ruiterspad	km	13	5	2	6	72	2
Aangelegde en ingerichte retentiebekkens	st	21		77	2	-	-
Aangelegde natuurvriendelijke oevers	km	7	9	81	2	1	0
Aangelegde of verbeterde weg	km	49	-	0	-	0	50
Aangelegde recreatieweg	km	85	-	-	-	15	-
Aangelegde waterloop	km	49	-	48	-	-	3
Bedrijven met landbouwgrond met recreatief medegebruik	st	2	6		0	92	-
Bedrijven met multifunctionele landbouw	st	-	100	-	-	-	-
Bedrijven met verbrede inkomensmogelijkheden	st	17	60	0	6	14	3
Behoud, herstel en ontwikkeling bos en landschap	ha	1	27	13	59	-	-
Gebieden met verbeterde waterbeheersing	st	6	-	94	-	-	-
Gerealiseerde ecologische verbindingszone	km	10	45	44	-	-	-
Gerealiseerde landschapselementen/beplanting	ha	28	69	2	-	-	0
Gerealiseerde natte verbindingszone	km	1	12	87	-	-	-
Gerealiseerde randvoorzieningen	ha	-	42	58	-	-	-
Herstelde cultuurhistorische objecten	st	-	-	5	3	2	91
Ingerichte grond voor EHS	ha	9	89	2	-	-	0
Landbouwgrond met recreatief medegebruik	ha	-	97	-	0	1	1
Natuurbeheer met beter peilbeheer	ha	3	0	96	0	-	0
Opgestarte samenwerkingsverbanden nieuwe toeristische act.	st	-	-	-	21	79	-
Opgestarte samenwerkingsverbanden voor agrarisch natuurbeheer	st	38	38	-	-	24	-
Opgestelde bedrijfsmilieuplannen	st	59	41	-	-	-	-
Sanering Waterbodems	st	66	-	34	-	-	-
Toegankelijkheid en gebruik landelijk gebied	st	4	-	3	91	1	1
Ver(on)diepte of verbrede watergang	km	66	-	34	-	-	-
Verbeterde waterloop	km	1	78	20	-	1	0
Verbrede inkomensmogelijkheden	ha	-	99	-	1	-	-
Vermindering geluidshinder natuur	ha	100	-	-	-	-	-
Vermindering verkeershinder natuur	st	81	12	-	8	-	-
Voorzieningen ter verbetering van de verkeersveiligheid	st	65	3	-	4	10	18
Bron: DLG.							

4.6.2 Duurzame landbouw

Inleiding

De Nederlandse landbouwbedrijven hebben te maken met omgevingsontwikkelingen die van invloed zijn op de inkomens- en milieupositie van bedrijven en de marktpositie van sectoren. Belangrijke trends zijn onder andere de liberalisering van de wereldmarkt: veranderend Europees landbouwbeleid, vermindering van de milieubelasting door de landbouw, en toenemende productiewensen van de consument rond dierenwelzijn en milieuvriendelijk produceren.

Naast de veranderingen binnen de landbouw zijn de milieukwaliteit en de ruimtelijke consequenties van deze ontwikkelingen voor het platteland van groot belang. Bovendien heeft ook de landbouw steeds vaker te maken met een integrale gebiedsgerichte aanpak van de problematiek. De geschetste ontwikkelingen brengen met zich mee dat veel agrariërs voor de keuze staan welke ontwikkelingsstrategie ze gaan volgen. Deze kunnen bestaan uit schaalvergroting, het verkorten van ketens, diversificatie van activiteiten of stoppen.

Het streven naar een duurzamere landbouw in Nederland stond in de periode 2000-2006 hoog op de politieke agenda. Dit is beïnvloed door dierziekten, milieuproblematiek, aandacht voor dierenwelzijn, en arbeidsomstandigheden.

De overheid richt zich vooral op het monitoren van transitie naar een duurzame landbouw. Dit traject is gestart bij het uitkomen van het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP-4). Het betreft informatie over de ontwikkeling (vanaf 2000) van de situatie op het terrein van 'people, planet and profit' in de agrarische sector. Daarnaast richt het vizier zich, via een dialoog, op het oordeel over deze informatie van de landbouwsectoren zelf. In 2006 werd het volgende geconcludeerd (ministerie van LNV, DP.2008/284):

- de cijfers over duurzaamheid van de landbouw laten geen grote veranderingen zien in de periode 2001 tot 2006; wel is er een ontwikkeling naar een landbouw die meer in overeenstemming is met de wensen van de samenleving. De milieudruk is tussen 2001 en 2006 gedaald, er is meer agrarisch natuurbeheer en meer transparantie richting de samenleving;
- het aantal innovaties in de primaire land- en tuinbouw is in de periode 2001-2006, mede door minder goede economische omstandigheden afgenomen;
- de milieudoelen uit het NMP-4 zullen bij de huidige trends niet worden gehaald, aangezien de meeste agrariërs de makkelijke en goedkopere maatregelen inmiddels hebben genomen.

Plaats binnen POP1

In het POP1-plan worden specifiek twee doelgroepen omschreven, die eigenlijk de totale sector omvatten. Ten eerste de groep 'blijvers', ondernemers die binnen het agribusinesscomplex werkzaam blijven en eventueel naast landbouw aanvullende inkomsten verwerven op het platteland. Ook de bedrijfsopvolgers vallen hieronder. Belangrijkste bedrijfsstrategieën zijn schaalvergroting en verbreding. Ten tweede de groep 'wijkers', ondernemers die binnen afzienbare tijd het bedrijf beëindigen.

Om het prioritaire doel 'het bevorderen van een duurzame landbouw' binnen POP1 meer operationeel te maken zijn de hier onderstaande operationele doelen omschreven. Voor deze doelen zijn geen specifieke streefwaarden vastgesteld.

- Stimuleren van de verbetering van de structuur en van het innovatieve vermogen van primaire bedrijven en overige bedrijven in de agrarische sector op het vlak van teelt, productie en afzet.
- Stimuleren van omschakeling naar nieuwe teelten, oogstmethoden en agrificatie.
- Bevorderen van samenwerkingsverbanden van primaire agrarische bedrijven om door middel van innovaties te komen tot kwaliteitsverbetering en nieuwe producten.
- Bevorderen van een sociaal verantwoorde uitstroom van agrariërs.
- Bevorderen van het vervroegd beëindigen van agrarische bedrijven vanaf een leeftijd van het bedrijfshoofd van 55 jaar.
- Stimuleren van ketenvorming voor de verwerking en de afzet van agrarische producten.
- Bevorderen van serviceverlening (onder andere bedrijfsverzorging en -ondersteuning) en samenwerkingsverbanden ten behoeve van agrarische bedrijven.
- Stimuleren van omschakeling naar biologische landbouw.
- Het in stand houden van traditionele rassen van landbouwhuisdieren.

- Bevorderen van het gebruik van milieuzorg- en borgsystemen en het ontwikkelen van milieuzorg- en borgsystemen in alle agrarische sectoren (zowel op primaire bedrijven als in de agribusiness).
- Ontwikkelen van duurzame bedrijven door middel van herstructurering van sectoren.
- Scholing en begeleiding van ondernemers gericht op maatschappelijk georiënteerd ondernemerschap.
- Stimuleren van verbreding van de bedrijfsvoering naar andere agrarisch georiënteerde economische dragers.

Inzet van maatregelen

Onder het thema 'duurzame landbouw' is gebruikgemaakt van een 'menu approach' waarbij elf maatregelen van POP1 zijn ingezet. De regelingen en Provinciale Programma's van deze maatregelen zijn met een grote diversiteit ingezet. Dit heeft een bijdrage geleverd aan het realiseren van de operationele doelen met betrekking tot het ontwikkelen van een duurzame landbouw. Wat opvalt, is dat maar een deel van de ingezette regelingen over een specifiek landbouwkarakter beschikt. Belangrijkste voorbeelden die dat wel hadden zijn regelingen die te maken hebben met investeringen in landbouwbedrijven (maatregel a), de biologische landbouw (RSBP, onderdeel maatregel f) en de verwerking en vermarkting van agrarische producten (maatregel g).

Door de grote inzet van regelingen binnen POP1 hebben veel regelingen een onderlinge samenhang en passen zowel binnen het prioritaire doel 'duurzame landbouw' als binnen andere prioritaire doelen. De regeling Verwerving Staat (VS) en onderdelen van de Landinrichtingswet (LIW) zijn bijvoorbeeld niet typisch agrarisch gericht. Zo is de regeling VS, waar veel geld in om is gegaan, vooral ten goede gekomen aan het prioritaire doel 'natuur en landschap'. Het LIW-onderdeel recreatie zou achteraf beter aangesloten hebben bij een van de drie prioritaire doelen 'bevorderen van recreatie en toerisme', 'leefbaarheid' of 'diversificatie economische dragers'. Het LIW-onderdeel bosaanleg zou gepast hebben bij het prioritaire doel 'natuur en landschap'.

In het algemeen hebben de ingezette maatregelen direct of indirect een bijdrage geleverd aan een duurzamere landbouw in Nederland. Deels is dit gebeurd door een directe ondersteuning van ondernemers om de duurzaamheid van de bedrijfsvoering te beïnvloeden. Deels ook door heroriëntatie en herinrichting van de agrarische sector, zoals de regeling bedrijfshervestiging en -beëindiging (RBB), Provinciaal Programma K, LIW-onderdeel herverkaveling en de RSG.

Input

De omvang van het totale budget (publiek en privaat) beschikbaar voor het prioritaire doel 'duurzame landbouw' behelst ruim 37% van het totale POP1-budget. In totaal is door overheden ruim 361 miljoen euro aan POP1-gelden binnen dit doel gefinancierd. Hiervan was 142,8 miljoen euro afkomstig van de EU (vooraf was 113,6 miljoen euro begroot). In totaal is ruim 165,5 miljoen euro aan particulier middelen ingezet voor het financieren van de uitgezette projecten die onder de regelingen van duurzame landbouw vallen. Dat is bijna 32% van het totale bedrag voor 'duurzame landbouw'.

De maatregelen die de grootste uitgaven met zich mee brachten ten behoeve van dit thema zijn:

- maatregel a: investeringen in landbouwbedrijven (bijna 105 miljoen euro, waarvan 26,7 miljoen euro overheidsuitgaven). Belangrijk kenmerk is de grote bijdrage van de particuliere sector (75%);
- maatregel k, verkaveling (260 miljoen euro totaal, waarvan 205 miljoen euro overheid);
- maatregel f, milieumaatregelen in de landbouw (totaal 58 miljoen euro);
- maatregel t: milieubehoud, land- en bosbouw en landschapsbeheer (totaal 36,5 miljoen euro).

De budgettaire gezien twee belangrijkste maatregelen (a en k) hebben bijna 69% van het totale budget gebruikt. Maatregelen f en t samen 18% en de overige zeven maatregelen slechts 13% (of 68 miljoen euro).

Bijdrage maatregel aan de operationele doelen

In deze alinea staat centraal in hoever de maatregelen onder het thema 'duurzame landbouw' in zijn totaliteit een voldoende bijdrage hebben geleverd aan de verschillende operationele doelen. Van de dertien operationele doelen worden acht meegenomen in de evaluatie (bijlage 4, POP Nederland, 2005). Dat betekent ook dat vijf operationele doelen of niet onder het thema 'duurzame landbouw' zijn ingezet, of oude regelingen zijn die tijdens POP1 deels doorliepen, of doelen betreft die onder een ander thema zijn meegenomen. De vijf operationele doelen zijn:

- stimuleren van verbreding van de bedrijfsvoering naar andere agrarisch georiënteerde economische dragers. Dit doel is ondergebracht bij het thema Diversificatie van economische dragers;
- bevorderen van een sociaal verantwoorde uitstroom van agrariërs. Nederland heeft niet op EU-hoofdstuk 4 ingezet;
- bevorderen van het vervroegd beëindigen van agrarische bedrijven vanaf een leeftijd van het bedrijfshoofd van 55 jaar. Nederland heeft niet op EU-hoofdstuk 4 ingezet;
- bevorderen van het gebruik van milieuzorg- en borgsystemen en het ontwikkelen van milieuzorg- en borgsystemen in alle agrarische sectoren (zowel op primaire bedrijven als in de agribusiness);
- het in stand houden van traditionele rassen van landbouwhuisdieren. Op subsidie regeling zeldzame huisdierrassen (SZL) viel onder de oude verplichtingen en is beperkt (0,9 miljoen euro overheid, waarvan 0,3 miljoen euro EU) ingezet. Deze regeling valt buiten de evaluatie.

Hieronder beschrijven we voor de acht operationele doelen (waar wel op is ingezet in POP1) de beoordeling van de effectiviteit, efficiëntie en het wegend eindoordeel van het prioritaire doel 'het ontwikkelen van een duurzame landbouw'.

Doel 1: Het stimuleren van de verbetering van de structuur en van het innovatieve vermogen van primaire bedrijven en overige bedrijven in de agrarische sector op het vlak van teelt, productie en afzet.

Om dit doel te bereiken is binnen het thema 'duurzame landbouw' ingezet op de volgende regelingen: Provinciale Programma's A (2,6 miljoen euro), G (2,1 miljoen euro), K (9,2 miljoen euro) en M (10,3 miljoen euro). Daarnaast de regeling DEMO binnen maatregel t. Op de overige geplande regelingen, maatregel a (SIMC) en maatregel g (Regeling stimulering innovatie Markt en Concurrentiekracht) is niet ingezet.

Effectiviteit

Met uitzondering van Provinciaal Programma M en de regeling DEMO, bleef de uitputting van de Provinciale Programma's die in hebben gezet op operationeel doel 1 met tussen de 20 en 40% beperkt. Redenen voor de lage uitputting zijn het feit dat de Provinciale Programma's maar in een beperkt aantal provincies zijn aangeboden, waardoor niet elke Nederlandse ondernemer toegang had tot deze programma's. Daarnaast werd voor de meeste van de genoemde Provinciale Programma's een eigen bijdrage in de kosten gevraagd. Het vinden van derden als externe financier vormde voor veel ondernemers een struikelblok.

De projecten onder Provinciaal Programma M hebben vooral ingezet op de operationele doelen 3 en 4: het stimuleren van samenwerkingsverbanden en ketenvorming. Dit heeft eveneens een verbetering van het innovatieve vermogen van primaire bedrijven op het vlak van afzet tot gevolg, en levert daarmee een bijdrage aan operationeel doel 1. De onderlinge verbondenheid tussen meerdere operationele doelen binnen POP1 komt hier duidelijk naar voren. De regeling DEMO kende een hoog aantal aanvragen, een teken voor de grote belangstelling voor deze regeling vanuit de praktijk om kennis uit te wisselen en nieuwe technieken te demonstreren. Met uitzondering van Provinciaal Programma K zijn voor de andere regelingen vooraf geen streefwaarden geformuleerd. Binnen Provinciaal Programma K zijn de streefwaarden rond aan te leggen wegen, inrichtingsplannen en te verkavelen hectares gehaald.

Over het algemeen bleef het totale effect van de regelingen die zijn ingezet op operationeel doel 1 op nationaal niveau beperkt. Op bedrijfsniveau en op regionale schaal hebben de projecten wel een (groot) effect gehad, ook vanwege de nauwe betrokkenheid van andere financiers. De voortgang van de projecten en de effecten daarvan op de bedrijfsresultaten werden over het algemeen goed in de gaten gehouden.

Efficiëntie

Met uitzondering van Provinciaal Programma K, waren de regelingen die in hebben gezet op operationeel doel 1 vrij divers van aard. Bovendien ging het de meeste gevallen om ontwikkelingstrajecten, die vooraf moeilijk zijn te plannen. De verhouding tussen financiële input en de realisatie van operationeel doel 1 is daarom moeilijk te beoordelen. Het is tevens moeilijk te bepalen of het bestede overheidsbedrag tot meer resultaten had geleid, als het via een andere weg dan door POP1 was besteed.

Op projectniveau was de efficiëntie over het algemeen goed. Dat geldt vooral voor de projecten binnen de regelingen met een hoge eigen bijdrage. Het is aan te nemen dat de projecten hierdoor serieus en doelgericht

zijn uitgevoerd. Ondernemers (en andere particuliere financiers) investeren hun geld meestal alleen als dit ook daadwerkelijk bijdraagt aan de verbetering van de bedrijfsprocessen.

Wel was er inhoudelijke overlap tussen de ingezette Provinciale Programma's.

Doel 2: Het stimuleren van omschakeling naar nieuwe teelten, oogstmethoden en agrificatie.

Door Nederland is beperkt ingezet op specifieke regelingen die een directe bijdrage leveren aan deze doelstelling. Het betreft Provinciaal Programma A en maatregel t DEMO. Opvallend is dat Provinciaal Programma A maar beperkt is uitgeput.

Effectiviteit

Provinciaal Programma A bevatte maar 21 projecten, waarvan het grootste deel zich direct richtte op dit specifieke doel (zoals knoflookteelt, hopteelt, druiven enz.). Slechts een paar provincies heeft op deze regeling ingezet, zodat voornamelijk in een aantal plattelandsgebieden stimulansen tot omschakeling zijn opgetreden.

Binnen DEMO is in beperkte mate ingezet op geïntegreerde gewasbescherming.

Het doelbereik vanuit POP1 is niet landsdekkend geweest en het effect is lokaal opgetreden.

Efficiëntie

Door het ontbreken van streefwaarden is het moeilijk harde uitspraken over efficiëntie te doen. Mede omdat zowel onder Provinciaal Programma A als onder DEMO particuliere bijdragen zijn vereist, is geconstateerd dat de projecten serieus en doelgericht worden uitgevoerd. Uit interviews komt naar voren dat de ondernemers alleen geneigd zijn geld te investeren als dit bijdraagt aan de verbetering van de bedrijfsvoering.

Gezien de grote vraag van de praktijk om kennis uit te wisselen en nieuwe technieken te demonstreren, is niet de potentiële doelgroep bereikt. De onderuitputting en slechte regionale verspreiding van de inzet van Programma A is daarbij opvallend te noemen.

Doel 3: Het bevorderen van samenwerkingsverbanden van primaire agrarische bedrijven om door middel van innovaties te komen tot kwaliteitsverbetering en nieuwe producten.

Door Nederland is ingezet op de Provinciale Programma's A en M en maatregel t DEMO. Op de vooraf geplande regelingen SIMC (Stimulering innovatie Markt en Concurrentiekracht) onder maatregel a en SIMC (onderdeel verwerking en afzet) onder maatregel g is niet ingezet.

Effectiviteit

De meeste samenwerkingsverbanden tussen bedrijven zijn onder Provinciaal Programma M (afzet van kwaliteitslandbouwproducten) en de DEMO-regeling tot stand gekomen. Onder Provinciaal Programma A is het aantal samenwerkingsverbanden beperkt gebleven. De Provinciale Programma's A en M bleven in de POP1-periode onderbested. Voor de DEMO-regeling is de uitputting niet bekend. De DEMO-regeling kende wel grote belangstelling met een groot aantal projectaanvragen.

De begunstigden van Provinciaal Programma M zijn geen agrarische bedrijven, maar stichtingen en/of (landbouw)organisaties die de samenwerking tussen de primaire bedrijven organiseren en op gang brengen. Projecten onder Provinciaal Programma M zijn vooral uitgevoerd in het oosten en zuiden van het land.

Samenwerking in de DEMO-regeling heeft vooral plaats gevonden in vorm van kennisoverdracht tussen bedrijven en 'samen leren' op het gebied van natuur en milieu op agrarische bedrijven.

In vooral de DEMO-regeling worden de samenwerkingsverbanden als zeer effectief beoordeeld. De belangstelling voor de projecten was doorgaans groot zodat kennis en vernieuwingen daadwerkelijk werden verspreid.

Provinciaal Programma M en in beperktere mate ook Provinciaal Programma A waren vooral op lokale (en regionale) schaal effectief. Op het gebied van streekproducten zijn een aantal succesvolle samenwerkingsverbanden tot stand gekomen. Op nationale schaal is het effect van Provinciaal Programma A en M beperkt.

Efficiëntie

De uitgevoerde projecten onder de genoemde regelingen zijn allemaal heel divers van aard. In veel gevallen is er sprake van ontwikkelingstrajecten, waarbij de uitkomst van te voren niet te bepalen was. Hierdoor kan inzet van middelen moeilijk worden afgezet tegen de behaalde doelen.

Bij de DEMO-regeling kan worden gesteld dat de uitgevoerde projecten door de grote belangstelling veel ondernemers hebben bereikt. Hierdoor kan worden afgeleid dat de middelen efficiënt zijn ingezet.

Doel 4: Het stimuleren van ketenvorming ten behoeve van de verwerking en de afzet van agrarische producten.
Provinciale Programma G en Provinciaal Programma M zijn ingezet om dit doel te bereiken.

Effectiviteit

De meeste projecten met het operationele doel 4 zijn uitgevoerd onder het Provinciaal Programma M. Binnen Provinciaal Programma G is maar in een beperkte mate ingezet op dit doel. Doel 1 kreeg meer aandacht binnen Provinciaal Programma G. Ook heeft bij Provinciaal Programma G een forse onderbesteding plaatsgevonden. In totaal zijn maar weinig projecten onder dit programma uitgevoerd.

Provinciaal Programma M is sterk ingezet in de zuidelijke en oostelijke provincies.

Op nationale schaal is het effect van de twee provinciale programma's op operationeel doel 4 beperkt. Redenen hiervoor zijn onderuitputting en het feit dat er maar een klein aantal provincies in hebben gezet op deze programma's. Op lokale en regionale schaal hebben vooral de projecten onder Provinciaal Programma M wel op een effectieve manier bijgedragen aan het tot stand komen van ketenvorming. Hierbij gaat het meestal om de afzet van streekproducten.

In het algemeen wordt de effectiviteit van dit programma als neutraal tot goed beoordeeld.

Efficiëntie

Bij de projecten rond ketenvorming gaat het meestal om ontwikkelingstrajecten, waarbij het einddoel vooraf niet te bepalen is. De verhouding tussen ingezette middelen en behaald resultaat is daardoor moeilijk te evalueren.

Bij projecten onder Provinciaal Programma G is een eigen bijdrage van 60% verplicht. Deze eigen bijdrage komt een efficiënte uitvoering van de projecten op bedrijfsniveau ten goede, omdat ondernemers (of hun financiers, zoals banken) eerder geneigd zijn om eigen geld te investeren als dit ook daadwerkelijk bijdraagt aan de verbetering van de resultaten op het bedrijf. Het openstellen van een heel Provinciaal Programma met alle administratieve lasten van dien voor maar een klein aantal projecten, is echter niet efficiënt.

Een efficiëntieverhogende factor bij Provinciaal Programma M is dat organisatie en administratie van de projecten in handen lag van tussenpersonen, zoals stichtingen en/of (landbouw)organisaties. Op die manier konden meerdere bedrijven gebruik maken van in de projecten uitgevoerde diensten.

De efficiëntie van de programma's wordt als neutraal beoordeeld.

Doel 5: Het bevorderen van serviceverlening (onder andere bedrijfsverzorging en -ondersteuning) en samenwerkingsverbanden ten behoeve van agrarische bedrijven.

Operationeel doel 5 is onderdeel van Provinciaal Programma G. Geen van de projecten onder dit programma heeft echter ingezet op dit doel. Met andere woorden, POP1 heeft niet bijgedragen aan dit doel. Beoordeling van effectiviteit en efficiëntie is dus niet mogelijk.

Doel 6: Het stimuleren van omschakeling naar biologische landbouw

Operationeel doel 6 wordt afgedekt door Provinciaal Programma A en de RSBP (maatregel f).

Effectiviteit

Het totale areaal biologische landbouw is in de POP1-periode sterker gestegen dan van het areaal onder de RSBP en het Provinciaal Programma A. Er wordt dus ook zonder steun omgeschakeld naar biologische landbouw. De omschakeling naar biologische landbouw onder Provinciaal Programma A was nihil. Over de RSBP kan worden gezegd dat deze regeling meestal geen reden is voor omschakeling naar biologische landbouw. Belangrijkste motieven voor omschakeling zijn ideële gedrevenheid en bedrijfseconomisch- en marktperspectief. In het bijzonder in de laatste jaren van de RSBP heeft er onderbesteding plaats gevonden.

De RSBP-subsidie was gerelateerd aan het aantal hectares. Hierdoor hebben voornamelijk grondgebonden bedrijven gebruikgemaakt van deze regeling. Voor hokdierbedrijven met weinig grond, zoals in de varkens- of pluimveehouderij, was de RSBP eigenlijk niet van belang en hebben weinig gebruikgemaakt van deze regeling. Het totale aantal biologische hokdierbedrijven is in de POP1-periode wel fors toegenomen.

De effectiviteit van het POP1 op de omschakeling naar biologische landbouw wordt als negatief beoordeeld. Er zijn wel boeren met behulp van subsidies omgeschakeld, maar in de meeste gevallen was de subsidie niet de aanleiding voor omschakeling, maar meer een steuntje in de rug.

Efficiëntie

Doordat de RSBP gerelateerd is aan de oppervlakte gaat de uitvoering van de regeling gepaard met relatief hoge administratieve kosten bij de overheid. Ook voor boeren zijn de administratieve lasten hoog. Zo zijn er ondernemers die geen subsidie hebben aangevraagd omdat ze het te veel moeite vonden voor het uiteindelijk te ontvangen bedrag. Het POP1 heeft op een inefficiënte manier bijgedragen aan het stimuleren van de omschakeling naar biologische landbouw.

Doel 7: Het ontwikkelen van duurzame bedrijven door middel van herstructurering van sectoren.

Nederland heeft met de Provinciale Programma's A en K, de RSG, Verwerving Staat (VS), Regeling bedrijfsbeëindiging en hervestiging (RBB), LIW-onderdelen kavelaanvaarding, ontsluiting, inrichting natuur, milieu, inrichting toerisme, bosaanleg en SGB-milieu invulling gegeven aan operationeel doel 7.

Effectiviteit

Voor het behalen van operationeel doel 7 zijn meerdere regelingen ingezet. Veel van deze regelingen, met name onder maatregel k, liggen in elkaars verlengde en dienen in sommige gevallen als opvolging of hebben aansluiting met andere regelingen. Provincies konden gebruik maken van Provinciaal Programma K voor de voorbereiding en realisatie van inrichtingsplannen. Die plannen konden uitgevoerd worden door de verschillende onderdelen van de LIW. Zo hebben de regelingen de uitkomsten versterkt om een hoger doel te kunnen behalen.

Veel geld is naar de regeling Verwerving Staat gegaan. De aankoop van gronden voor EHS heeft niet in het teken gestaan van de aankoop van gronden voor landinrichtingsprojecten voor herstructurering. De uitgaven komen dan ook in de eerste plaats ten voordele aan de ontwikkeling van natuur en landschap in vooraf aangewezen gebieden. Omdat het op basis van vrijwilligheid was, kan dit toch in veel gevallen een structuurverbetering voor de blijvers betekenen. Ook de RBB was op basis van vrijwilligheid en heeft de streefwaarde gerealiseerd.

De RSG is een regeling die zich specifiek heeft gericht op de structuurverbetering van de glastuinbouwsector. De streefwaarde is daarbij bijna gerealiseerd. De bedrijfsmodernisering en schaalvergroting via de RSG, maar ook via de SJA, heeft invloed op het behoud van werkgelegenheid op langere termijn. Mede door versnelde investeringen zijn de bedrijven beter voorbereid op allerlei ontwikkelingen vanuit hun omgeving, zoals marktontwikkelingen, beleidsontwikkelingen enzovoort. Zowel op het gebied van inkomen, milieu als arbeidsomstandigheden is in meer of mindere mate winst geboekt in de transitie naar een duurzamere landbouw.

Efficiëntie

De regelingen zijn niet in iedere provincie benut. Provinciaal Programma K is slechts voor 27% benut, wat dus ver is achtergebleven bij de begroting. Daar staat een uitputting van 179% van de VS tegenover. Binnen de gehele maatregel k (waar alle regelingen om doel 7 te kunnen behalen onder vallen) zijn de overheidsmiddelen voor 104% uitgeput.

De qua budget grootste regelingen zijn zeer efficiënt uitgevoerd. De RBB en VS scoorden goed op toegankelijkheid (vrijwillige deelname). De RSG scoort positief op het terrein van efficiëntie. Een sterk punt is dat hierdoor mede gebruik kon worden gemaakt van andere overheidsfaciliteiten.

Doel 8: Scholing en begeleiding van ondernemers gericht op maatschappelijk georiënteerd ondernemerschap.

Nederland heeft voor dit doel (dat valt onder EU-hoofdstuk 3) maatregel c ingezet. Deze maatregel is bedoeld om naast de reguliere leergangen en programma's cursussen te bieden aan agrariërs om duurzaam ondernemen te stimuleren. Onder maatregel c is alleen het Provinciaal Programma C ondersteund. Binnen de Provinciale Programma's P en M is in beperkte mate scholing gefinancierd.

Effectiviteit

Er zijn vooral cursussen en scholing ondersteund op het gebied van een duurzame landbouw. De agrariërs die deel hebben genomen zijn bewuster geworden van hun productiewijze, management en gebruik van mineralen.

Maar ook van allerlei omgevingsfactoren die van invloed zijn op het bedrijf. Dit heeft voorzien in hun behoefte aan handvaten voor het vormen van visie en strategie. Het volgen van cursussen geeft de agrariërs de mogelijkheid hun eigen resultaten te toetsen en mogelijkheden om deze in de toekomst te kunnen verbeteren. Daarnaast wordt het vermogen versterkt beter in te spelen op een steeds veranderende omgeving van het bedrijf, op het gebied van markt, milieu en ruimtelijke ordening. Zo wordt ingespeeld op de vereiste van steeds meer subsidieverstrekken en marktpartijen (financiers) dat ondernemers zelf een ondernemingsplan voor de komende jaren moeten maken.

Velen hebben het geleerde al deels toegepast op bedrijfsniveau. De scholing heeft een duurzaam effect gehad op het ondernemerschap, in de bedrijfsstrategie en investeringsplannen wordt nadrukkelijker dan voorheen rekening gehouden met hoe de ondernemer inspeelt op een steeds veranderende omgeving.

Efficiëntie

Onder maatregel c is 15 miljoen euro besteed aan 15.000 deelnemers. Dit komt neer op gemiddeld 1.000 euro per deelnemer. Op een totaal aantal agrarische bedrijven van 80.000. De cursussen en scholing gesteund met POP1-subsidie hebben een groot bereik gehad onder de Nederlandse agrariërs.

Overige

Een budgettair belangrijke regeling, de SJA, is niet specifiek gerelateerd aan de operationele doelen onder 'duurzame landbouw'. De SJA heeft zich specifiek gericht op een sub-groep onder de blijvers, namelijk de jonge agrariërs. De regeling is zowel op effectiviteit als efficiëntie zeer goed beoordeeld.

De subsidie heeft investeringen naar voren gehaald en daarmee een versnelling geleverd in de transitie naar een duurzame landbouw.

Gewenste effecten gerealiseerd?

De gestelde operationele doelen dekken niet de vooraf gewenste effecten van het prioritaire doel 'duurzame landbouw' in voldoende mate af. Voor de gewenste effecten wordt het volgende geconcludeerd:

- vooral de maatregelen a (investeringen in landbouwbedrijven) en c (cursussen) hebben een positieve bijdrage geleverd aan de verbetering van de inkomens. Andere maatregelen doen dat niet of in mindere mate;
- meerdere regelingen hebben een positieve invloed gehad op een efficiënter gebruik van productiefactoren. Ook hier geldt dat het vooral de regelingen onder de maatregelen a en c betreffen;
- omschakeling naar alternatieve activiteiten heeft slechts beperkt plaatsgevonden. De regelingen onder prioritaair doel bevordering diversificatie heeft dit ten dele opgevangen;
- budgettair gezien is slechts op beperkte schaal ingezet op verbetering van de kwaliteit van producten. De effecten doen zich dan ook vooral voor op projectniveau en dus regionaal niveau;
- meerdere regelingen hebben een positieve bijdrage geleverd aan behoud van werkgelegenheid. Nieuwe werkgelegenheid is nauwelijks gecreëerd;
- veel regelingen hebben een bijdrage geleverd aan de bevordering van een milieuvriendelijke landbouw;
- arbeidsomstandigheden zijn maar beperkt direct gestimuleerd. Modernisering en schaalvergroting (door maatregel a) hebben een grotere invloed. Dierenwelzijn is door een aantal regelingen gestimuleerd, met name door de SJA.

Samenvattend eindoordeel

Binnen het thema 'duurzame landbouw' zijn veel regelingen ingezet om de doelen te behalen. Met deze regelingen is met behulp van POP1 de duurzame landbouw in Nederland gesteund. Meerdere regelingen hadden een aanjaagfunctie, en door POP1 zijn meerdere investeringen naar voren gehaald. Niet bij alle sectoren waren de regelingen van POP1 doorslaggevend, zoals de RSBP. Zonder POP1 waren de agrariërs waarschijnlijk ook omgeschakeld, maar POP1 heeft een steuntje in de rug gegeven.

De DEMO-regeling is een effectieve en efficiënte manier om middels samenwerking tussen bedrijven te komen tot verspreiding van kennis en vernieuwing op het gebied van milieu en natuur. Provinciaal Programma M (en A) hebben op lokaal niveau deels tot succesvolle samenwerkingsverbanden geleid. Een succesfactor van Provinciaal Programma M is het werken met tussenpersonen, stichtingen en/of (landbouw)organisaties die de organisatie en administratie van de projecten voor hun rekening nemen. Op die manier kunnen de agrarische

bedrijven zich blijven richten waar zij goed in zijn: het produceren van kwalitatief hoogwaardige landbouwproducten.

Op lokaal en regionaal niveau hebben projecten uitgevoerd onder Provinciaal Programma M grotendeels op een effectieve manier bijgedragen aan de ketenvorming ten behoeve van afzet en verwerking van landbouwproducten. De projecten onder Provinciaal Programma G hebben dit in zeer beperkte mate gedaan.

Hoewel ondernemers met behulp van POP1-subsidies zijn omgeschakeld naar biologische landbouw kan niet worden gesproken van een *stimulering* van omschakeling door de subsidies. Dat wil zeggen de echte beoogredenen voor omschakeling liggen meer op het ideële en bedrijfseconomische vlak.

De scholing heeft geleid (en zal nog leiden) tot duurzamer bedrijven. Een besparing op advieskosten en een verbeterde bedrijfsvoering op de langere termijn geven een positieve impuls aan het inkomen (profit). Een deel van de cursussen had als doel inzicht te geven in het verbeteren van de bedrijfsvoering om zo milieuvriendelijker en gericht te kunnen werken. Dit zal zeker hebben geresulteerd in een productiewijze die ten goede komt aan het milieu (planet). Door betere scholing en toepassing daarvan (studieclubs e.d.) wordt het ondernemerschap verder versterkt en uitdagender (people).

Een sterk punt is dat veel budget naar een beperkt aantal grote regelingen is gegaan (VS, RBB, SJA). Daarentegen is het openhouden van meerdere kleine regelingen (Provinciale Programma's) met min of meer vergelijkbare inhoud en alle administratieve lasten rond uitvoering, registratie en controle niet efficiënt. Regelingen en operationele doelen hadden nog beter op elkaar afgestemd kunnen worden en ook op de gewenste situaties rond people, planet en profit. Bij het vooraf formuleren van aparte operationele doelen en regelingen zou het onderscheid tussen de doelen en regelingen ook duidelijk naar voren komen.

Tabel 4.101 Samenvattend eindoordeel Duurzame landbouw		
Operationele doelen	Effectiviteit	Efficiëntie
1. Het stimuleren van de verbetering van de structuur en van het innovatieve vermogen van primaire bedrijven en overige bedrijven in de agrarische sector op het vlak van teelt, productie en afzet	-	-
2. Het stimuleren van omschakeling naar nieuwe teelten, oogstmethoden en agrificatie	-	?
3. Het bevorderen van samenwerkingsverbanden van primaire agrarische bedrijven om door middel van innovaties te komen tot kwaliteitsverbetering en nieuwe producten	+	+
4. Het stimuleren van ketenvorming ten behoeve van de verwerking en de afzet van agrarische producten	+	+
5. Het bevorderen van serviceverlening (o.a. bedrijfsverzorging en -ondersteuning) en samenwerkingsverbanden ten behoeve van agrarische bedrijven	nvt	Nvt
6. Het stimuleren van omschakeling naar biologische landbouw	-	-
7. Het ontwikkelen van duurzame bedrijven door middel van herstructurering van sectoren	+	++
8. Scholing en begeleiding van ondernemers gericht op maatschappelijk georiënteerd ondernemerschap	++	++
Duurzame landbouw	+	+
<i>Legenda effectiviteit:</i> ++ Zeer positief: doel is (nagenoeg) volledig behaald of overtroffen als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk.		<i>Legenda efficiëntie:</i> ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.

4.6.3 Natuur en landschap

In POP-Nederland wordt de bestaande situatie en de ontwikkelingen van het platteland beschreven. De Nederlandse overheid vindt het belangrijk dat deze veranderingen integraal aangepakt worden om het platteland gereed te maken voor de 21ste eeuw. Een belangrijk onderdeel van deze aanpak is de wens een hogere kwaliteit en kwantiteit van natuur en landschap te realiseren. Volgens het POP1 is deze hogere kwaliteit nodig om de vitaliteit van het platteland te verbeteren. Dit betekent onder meer dat maatregelen moeten worden genomen om de intrinsieke waarden van natuur en landschap te behouden en te ontwikkelen en dat de gebruikswaarde van de natuur voor mensen wordt verbeterd.

De totale financiële omvang van de uitgevoerde projecten binnen het prioritaire doel 'natuur en landschap' bedraagt voor de gehele POP1-periode circa 390 miljoen euro (zie tabel 4.102). Een aantal regelingen die ten gunste komen van 'natuur en landschap' (zoals Verwerving Staat waarbij gronden worden verworven voor de realisatie van de EHS), zijn hierin niet opgenomen. Wanneer de bedragen van deze regelingen worden meegeteld, komt het totale bedrag besteed aan 'natuur en landschap' op circa 492 miljoen euro. De output en effecten van alle regelingen die direct bijdragen aan realisatie van het prioritaire doel 'natuur en landschap' zijn in de onderstaande beoordeling meegenomen. Eventuele impact (indirecte effecten) op 'natuur en landschap' van andere regelingen, bijvoorbeeld cursussen voor agrariërs, zijn niet meegenomen. De bijdrage van indirecte effecten is nauwelijks te kwantificeren of te beoordelen zonder specifiek onderzoek.

Tabel 4.102 Uitgaven totaal 2000 - 2006 prioritair doel Natuur en landschap (in mln. euro)				
	Overheidsuitgaven (nationaal + EU)	W.v. EU-bijdrage	Particuliere sector	Totaal
Natuur en landschap	316,2	140,0	73,2	389,4
Bron: Algemene financiële tabel POP Nederland.				

Achtergrond

Het historische landgebruik in Nederland was tot halverwege de 19e eeuw intensief, maar tegelijkertijd ook kleinschalig waardoor een grote variatie in landschap en biodiversiteit ontstond. Daarna is die variatie sterk afgenomen en vervlakt door ontginningen, kunstmatige bemesting, egalisering, mechanisering en industrialisatie. Zowel de biodiversiteit in natuurgebieden en op landbouwgrond als het areaal natuur en cultuurhistorische waarden van het platteland zijn sterk afgenomen. Vanaf 1981 krijgen boeren subsidie voor agrarisch natuurbeheer, als zij bijvoorbeeld later in het seizoen maaien of minder mesten om de natuur te ontzien. Vanaf 2000 is deze subsidie voor agrarisch natuurbeheer onderdeel van het POP1 (zie onderdeel 1. Natuur en landschap op landbouwgrond).

Ondanks de subsidie voor natuurbeheer stond en staat nog steeds de biodiversiteit in natuurgebieden zwaar onder druk door verdroging, verzuring, vermesting en versnippering (MNP 2007a). De belangrijkste strategie - de biodiversiteit (soortenrijkdom) behouden, herstellen en ontwikkelen - is realisatie van een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden: Europese Natura 2000-gebieden in een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) (LNV 1990; LNV 2000). De strategie richt zich op het vergroten en verbinden van natuurgebieden door aankoop van gronden en natuurontwikkeling. Vanaf 2000 zijn aankoop en inrichting van gronden voor de EHS onderdeel van het POP1 (zie onderdeel 2. Realisatie van de EHS).

Naast de bovengenoemde ontginningen werden ook in de tweede helft van de negentiende eeuw grote oppervlakten heiden, stuifzanden en woeste gronden bebost. De oudere bossen in Nederland stammen uit deze tijd. Bossen hebben in belangrijke mate economische (houtproductie), ecologische (levensgemeenschappen) en maatschappelijke (recreatie) functies (people, planet, profit). Sinds circa 1980 is er meer aandacht voor een combinatie van deze functies door de invoering van 'geïntegreerd bosbeheer' (MNP, 2007a). Sinds 2000 zijn bosuitbreiding op landbouwgrond, zowel binnen als buiten de EHS onderdeel van het POP1. Het beheer van bestaande bossen voldoet wel aan de doelstellingen van het POP1 maar de subsidieregelingen voor bosbeheer ontvangen geen financiële bijdrage daaruit (zie onderdeel 3. Functievervulling van bossen).

1. Natuur en landschap op landbouwgrond

Inleiding

Dit onderdeel van prioritair doel 'natuur en landschap' betreft de instandhouding en verbetering van biodiversiteit op landbouwgrond door het bevorderen van agrarisch natuurbeheer. Het valt onder EU-hoofdstuk VI: milieumaatregelen in de landbouw. De vragen en indicatoren die daar bijhoren zijn:

- bescherming van natuurlijke hulpbronnen (EU-vraag VI.1);
- bescherming van de biodiversiteit en milieuvormen met grote natuurwaarde op landbouwgrond (EU-vraag VI.2);
- instandhouding of verbetering van landschapskwaliteit zoals behoud en herstel van cultuurhistorische waarden op het platteland (EU-vraag VI.3).

In het POP1 van Nederland zijn daarvoor de volgende operationele doelen geformuleerd:

- het bevorderen van het beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven;
- bevorderen van de milieukwaliteit die vereist is voor de optimale ontwikkeling van de natuur in agrarische gebieden;
- behoud en herstel van cultuurhistorische waarden op het platteland.

Voor het bereiken van de instandhouding en verbetering van biodiversiteit op landbouwgrond zet de EU twee maatregelen in: maatregel f Milieumaatregelen in de landbouw en maatregel t Milieubehoud, land- en bosbouw en landschap. De subsidieregeling voor het bereiken van de doelstellingen onder maatregel f is de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN onderdeel beheer en landschap). De subsidieregeling voor het bereiken van de doelstellingen onder maatregel t is het Provinciaal Programma T. Provinciaal Programma T leverde tevens een bijdrage aan de doelstelling 'realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur'.

De taakstellingen in het POP1 die geformuleerd zijn voor het agrarisch natuurbeheer zijn:

- SAN: 120.000 ha agrarisch natuurbeheer (netto). In de POP1-periode komt dit neer op 23.000 ha nieuw agrarisch natuurbeheer (Ecorys 2003);
- 6.000 ha Nationaal Landschapspatroon, waarvan 4.500 ha binnen de EHS.

Logica ter beoordeling effectiviteit

Het prioritaire doel 'natuur en Landschap' richt zich op het behoud en herstel van natuurwaarden op landbouwgrond. Het voorkomen van flora en fauna op landbouwgrond kan direct worden beïnvloed door het nemen van beheermaatregelen (bijvoorbeeld nestbescherming) of indirect door beïnvloeding van het milieu (bijvoorbeeld bemestingsvoorschriften). Bovendien hebben naastgelegen natuurgebieden nog vaak last van stikstofemissies uit de landbouw. Voor behoud van de biodiversiteit op landbouwgrond en in natuurgebieden is het dus belangrijk dat de milieudruk in de vorm van bijvoorbeeld vermesting door een overschot van stikstof uit de landbouw flink wordt verminderd.

Om de vermesting tegen te gaan, zijn inputbeperkende maatregelen nodig. Deze maatregelen zijn geoperationaliseerd in verschillende regelingen voor bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer (SAN) en duurzame landbouw. Een belangrijk beheervoorschrift in de SAN (DLG 2005) is het beperken van de hoeveelheid nutriënten/mest. De voorschriften variëren van een volledig verbod op het gebruik van mest, het verbod op het gebruik van een specifieke soort mest (bijvoorbeeld kunstmest) tot een beperking op de periode waarin mag worden bemest. Deze beperkingen op het gebruik van mest resulteren in een verlaging van de productiecapaciteit van deze gronden en de biomassa van het gewas. Hierdoor verandert de concurrentieverhouding tussen plantensoorten waardoor de diversiteit aan soorten toeneemt. Uiteindelijk kunnen bij langjarig beheer natuurdoelen van bloemrijke en schrale graslanden worden gerealiseerd. Echter de afname in productie leidt tot een achteruitgang in inkomen van de betreffende boer. De SAN compenseert dit inkomensverlies, maar het bedrag per hectare wordt (door EU-regels) jaarlijks minder.

Voor de ecologische effectiviteit van de SAN is ook ruimtelijke samenhang belangrijk (Opdam en Geertsema, 2002). Door het geclusterd voorkomen van agrarisch natuurbeheer in samenhang met natuurgebieden kunnen beide van elkaar profiteren. Soorten uit de natuurgraslanden kunnen de SAN-graslanden makkelijker bereiken waardoor de natuur op landbouwgronden toeneemt. Bovendien profiteren de natuurgebieden van een lagere

bemestingsdruk van deze SAN-graslanden. Natuurgraslanden en botanische graslanden zijn dus gebaat bij ruimtelijke samenhangende gebieden binnen de EHS (Lammers et al., 2005).

Weidevogels

Grote delen van het agrarische gebied in Nederland zijn internationaal gezien zeer belangrijke weidevogelgebieden. Bijna de helft van bijvoorbeeld de Europese populatie grutto's broedt in Nederland. De gangbare landbouw is inmiddels te intensief voor de meeste weidevogels. De laatste decennia is de maaidatum met weken vervroegd, zijn de grondwaterstanden verder verlaagd en worden de graslanden in een zeer korte tijd met grotere en snelle machines gemaaid. Voor behoud van de aanwezige weidevogels zijn daarom beheervorschriften in de regelingen opgenomen. Het gaat voor de weidevogels vooral om nestbescherming en het opnemen van een rustperiode. De rustperiode ofwel het uitgestelde maaibeheer, is belangrijk voor de overleving van de weidevogelkuikens. Door het uitgestelde maaibeheer sneuvelen er nauwelijks of geen kuikens onder de maaibalk, vinden de kuikens ook dekking tegen predatoren in het hoge gras en is het voedselaanbod groter door de aanwezigheid van meer insecten. Door de rustperiode kan vaak minder worden gemest en wordt de eerste snede gras gemist. Dit leidt tot een afname van de productie maar beïnvloedt ook de kwaliteit van de eerste snede. De afname in productie leidt tot een achteruitgang in inkomen van de betreffende boer die hiervoor gecompenseerd wordt door de SAN-subsidie. Externe invloed op het resultaat voor de weidevogels is bijvoorbeeld de overleving van de vogels op hun trek naar en overwintering in Afrika en koud nat weer als de kuikens nog heel klein zijn.

Landschap

Landschapselementen, zoals houtwallen en heggen, zijn een karakteristiek onderdeel van de cultuurhistorische waarden van het platteland. De meeste van deze landschapselementen maakten deel uit van de agrarische bedrijfsvoering en dienden als veekering en leverancier van bijvoorbeeld hout en vruchten. Nu hebben veel landschapselementen geen gebruikswaarde meer en belemmeren ze de moderne bedrijfsvoering juist (MNP 2007a). Veel van deze landschapselementen zijn inmiddels verdwenen. Beheer van houtwallen, heggen, knotbomen en eendenkooien dragen daarmee in belangrijke mate bij aan het behoud van het cultuurhistorische karakter van het landschap. Door het cultuurhistorische karakter van veel landschapselementen kunnen zij niet zomaar vervangen of verplaatst worden. De landschapspakketten van de SAN bieden eigenaren van landschapselementen een vergoeding voor het beheer ervan. Naast de cultuurhistorische hebben zij een ecologische betekenis als habitat of als verbinding tussen habitats, en een maatschappelijke en recreatieve betekenis. Voor het vervullen van deze functies moeten de landschapselementen in voldoende grote gebieden en in ruimtelijke samenhang voorkomen en beheerd worden.

Beoordeling

De hoeveelheid geld dat aan dit themaonderdeel is besteed, is in totaal circa 185 miljoen euro. Tussen eind 1999 en eind 2000 is er netto circa 12.000 ha landbouwgrond met agrarisch natuurbeheer bijgekomen, wat het totaal aan agrarisch natuurbeheer op 76.000 ha brengt (SAN met steun uit POP1). Het netto oppervlak betekent dat nestbescherming afhankelijk van de weidevogeldichtheid maar beperkt (5 t/m 12,5%) mee telt voor de totaal taakstelling van 120.000 ha. De gerealiseerde 12.000 ha is maar de helft van de taakstelling van 23.000 ha die gerealiseerd zou moeten worden volgens Ecorys (2003). Wanneer het oppervlak nestbescherming volledig wordt meegeteld (=bruto oppervlak), dan is deze taakstelling ruimschoots gehaald. Voor een gelijkmatige jaarlijkse realisatie van de taakstelling van netto 120.000 ha in het jaar 2018, zou er eind 2006 circa 77.000 ha landbouwgrond met agrarisch natuurbeheer moeten zijn. De realisatie ligt 'daarmee redelijk op schema. De POP1-doelstelling 'het bevorderen van agrarisch natuurbeheer' is daarmee gehaald.

Het agrarische natuurbeheer leidt niet altijd tot de gewenste resultaten. Er zijn de laatste jaren kritische studies verschenen over de bijdrage van agrarisch natuurbeheer aan de natuurkwaliteit (Kleijn et al., 2001; Kleijn en Sutherland, 2003). Het agrarische natuurbeheer voldoet echter volgens de beschikbare cijfers voor 80% of meer aan de gestelde pakketeisen van de subsidieregelingen (MNP 2007a). De POP1-doelstelling 'verbetering van biodiversiteit op landbouwgrond' vooral wat betreft de weidevogels wordt echter niet gehaald.

De effecten van het weidevogelbeheer zijn zichtbaar, maar het gevoerde agrarisch natuurbeheer is nog onvoldoende om de weidevogelpopulatie in Nederland te behouden. De trends van bijna alle weidevogels zijn negatief. Voldoende zwaar beheer is daarbij een sleutelfactor. Vooral uitgestelde maaidata en lange rustperiodes pakken voor de meeste weidevogels het meest positief uit. Nestbescherming (licht beheer) dat geen onderdeel

uitmaakt van een mozaïek met verschillende maaidata zijn weinig effectief. De belangrijkste sleutel tot succes is vervolgens de bereidheid van boeren om mee te werken aan het daadwerkelijk realiseren van de verschillende rustperiodes in een gebiedspecifiek beheermozaïek. Het oppervlak met een rustperiode ligt ver beneden de door weidevogeldeskundigen aanbevolen percentages (minimaal 40%).

Het succes van de gesubsidieerde inputbeperkende maatregelen is afhankelijk van het oppervlak waarop ze worden uitgevoerd. In totaal wordt maar op 8% van de totale landbouwgrond in Nederland agrarisch natuurbeheer uitgevoerd. Op 2% worden er inputbeperkende maatregelen genomen. Dit alleen is onvoldoende ter bescherming van kwetsbare natuur. Landelijk gezien is de bijdrage van de SAN aan de bodemkwaliteit en de biodiversiteit gering, maar lokaal kan het belang van de graslanden met SAN-subsidie groot zijn en kunnen zij een hoge natuurkwaliteit bezitten (MNP 2007a). Essentieel voor realisatie en behoud van deze bloemrijke schraalgraslanden en de bescherming van naastgelegen kwetsbare natuurgebieden is voldoende ruimtelijke samenhang en concentratie rondom kwetsbare gebieden, en de zorg voor continuïteit van het beheer.

Voor botanische natuurdoelen gaat de investering verloren, als het natuurbeheer niet gecontinueerd wordt. De continuïteit in beheer is echter niet heel groot. In 2005 liep de eerste beheerperiode van 6 jaar af. Aanvragers uit 2000 moesten voor 2006 een nieuwe aanvraag indienen om de subsidie te continueren. Op 34% van de oppervlakte waarbij de eerste aanvraag afliep, is geen vervolgaanvraag gedaan. Voor weidevogels is dit percentage 'stoppers' ongeveer gelijk met dat voor de botanische graslanden.

Tabel 4.103	Continuïteit SAN		
	Oppervlakte (ha) a)	SAN 2006	Geen pakket 2006
SAN 2005	4.000	65 %	34%
a) oppervlakte afgerond. Bron DR (MNP 2007a).			

Dienst Regelingen heeft in mei 2006 twintig SAN-beheerders gebeld met de vraag waarom zij hun individuele weidevogelbeheer onder de SAN niet continueren. Uit het antwoord bleek dat de meest voorkomende reden is, dat beheerders de grond niet meer in beheer hebben (door verkoop, ruilverkaveling, pachtovereenkomst ontbonden). Deze reden is door 34% van de respondenten gegeven. Andere redenen waren: te lage vergoeding; te hoge leeftijd; de nieuwe subsidieaanvraag te laat ingediend; vergeten een nieuwe subsidieaanvraag in te dienen; individueel weidevogelbeheer past niet meer binnen het bedrijfsplan. De meeste opgegeven redenen lijken daarmee niet gerelateerd aan de SAN.

Ook de ruimtelijke samenhang van de beheerovereenkomsten is voor een deel onvoldoende effectief. Een derde van het oppervlak botanisch SAN-grasland ligt buiten de EHS (MNP 2007a). De gebieden die provincies hebben aangewezen voor agrarisch natuurbeheer, zijn meestal te ruim begrensd. Hierdoor komen veel agrariërs in aanmerking voor agrarisch natuurbeheer, maar blijft de effectiviteit achter bij wat potentieel mogelijk zou zijn.

Landschap

De beheerstoestand en de ecologische kwaliteit van de elementen met subsidie uit het POP1 is echter in het algemeen wel beter dan die van elementen zonder subsidie. Er zijn echter geen doelstellingen in voorkomen van soorten geformuleerd en er zijn ook nauwelijks of geen monitoringsgegevens van de soorten beschikbaar. Uit de literatuur is bekend dat landschapselementen, mits in goede staat en in voldoende mate aanwezig binnen een gebied, belangrijk habitat voor specifieke flora en fauna (zoals steenuilen en kamsalamanders) zijn.

Door de 'ruime jasbegrenzing' is het beheer van de landschapselementen versnipperd. In de steekproefgebieden van het meetnetlandschap wordt gemiddeld 23% van de elementen beheerd met subsidie. In Nederland is dit 2,5% en maar 54% bevindt zich binnen de nationale landschappen (MNP 2007a). Er is een positief effect op de biodiversiteit als wordt gestreefd naar een samenhangend netwerk van landschapselementen met een goede kwaliteit (Geertsema, 2005; Opdam et al., 2000; Geertsema et al., 2004). Om een dergelijk netwerk te realiseren is meer sturing op dichtheid en ruimtelijke samenhang nodig dan nu bij de SAN gebruikelijk is. De subsidie van het POP1 levert dus alleen lokaal een belangrijke bijdrage aan het beheer van bestaande landschapselementen.

2. Realisatie Ecologische Hoofdstructuur

Inleiding

Dit onderdeel van prioritair doel 'natuur en landschap' betreft het verbeteren van de biodiversiteit, landschapskwaliteit en milieu van niet-landbouwgrond door aankoop en inrichting van gronden voor realisatie van de EHS. Het valt onder EU-hoofdstuk IX 'Bevordering van de aanpassing en ontwikkeling van plattelandsgebieden'. De vragen en indicatoren die daar bijhoren betreffen: niet-landbouwgrond is behouden/verbeterd wat betreft biodiversiteit, landschappen en natuurlijke hulpbronnen (EU-vraag IX.5-3). Deze niet-landbouwgrond in Nederland is de EHS.

In het POP1 van Nederland zijn daarvoor de volgende operationele doelen geformuleerd:

- realiseren en beheren van een Ecologische Hoofdstructuur en ecologische verbindingzones;
- verbeteren van de kwaliteit van de natuur in de EHS;
- bevorderen van de milieukwaliteit die vereist is voor de optimale ontwikkeling van de natuur in de ecologische hoofdstructuur.

Voor het realiseren van de EHS zette Nederland een tweetal EU-maatregelen in: maatregel k 'Herverkaveling' en maatregel t 'Milieubehoud, land- en bosbouw en landschap'. De subsidieregelingen voor het bereiken van de doelstellingen onder maatregel k zijn:

- Regeling Particuliere Terreinbeherende Organisaties (RPTO);
- Verwerving Staat (VS);
- Landinrichting: reservaat en natuurontwikkeling.

De subsidieregelingen voor het bereiken van de doelstellingen onder maatregel t is het Provinciaal Programma T en subsidieregeling Natuurbeheer (SN, onderdeel inrichting natuur) leverden tevens een bijdrage aan de doelstelling betreft de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur.

De taakstellingen in POP1 die geformuleerd zijn voor de realisatie van de EHS zijn: 250.000 ha nieuwe natuur in het jaar 2018. Om de 250.000 ha nieuwe natuur van de EHS te realiseren wordt grond aangekocht, ingericht en overgedragen aan terreinbeheerders (circa 110.000 ha), gaan particulieren natuur beheren (circa 40.000 ha) en doen boeren aan agrarisch natuurbeheer (circa 120.000 ha waarvan circa 100.000 ha binnen de EHS). De taakstelling van 250.000 ha genoemd in POP1 geldt voor heel Nederland, is exclusief robuuste verbindingen en loopt tot 2018. Specifiek in POP1 wordt ingezet op verwerving van nieuwe natuur (hieronder) en agrarisch natuurbeheer (zie onder 1.).

Er zijn geen specifieke taakstellingen genoemd in POP1 voor verwerving van gronden voor realisatie van de EHS. Voor de regeling RPTO zijn taakstellingen van aankoop in de EHS van 27.500 ha buiten reconstructiegebieden en 8.300 ha binnen reconstructiegebieden. Wat de taakstellingen voor de regelingen VS en LIW zijn, is onbekend. Een andere mogelijkheid is de taakstelling voor verwerving te berekenen. Een taakstelling van 110.000 ha verwerving tussen 1990 en 2018 betekent een gemiddelde verwerving van circa 3.900 ha per jaar. De specifieke taakstelling voor verwerving in de POP1-periode komt met deze rekenmethode op 27.500 ha.

Logica ter beoordeling effectiviteit

De belangrijkste strategie in Nederland om de algemene beleidsdoelstelling voor natuur en biodiversiteit te bereiken, is de realisatie van een samenhangend netwerk van natuurgebieden (Ecologische Hoofdstructuur, de EHS). De strategie richt zich op het vergroten en verbinden van natuurgebieden om versnippering tegen te gaan en het vergroten van natuurgebieden om de kwetsbaarheid voor externe invloeden (verdroging en vermesting) af te laten nemen. Het betreft hier vooral aankoop, inrichting en beheer van nieuwe natuur (natuurontwikkeling). Voor agrarisch natuurbeheer in de EHS wordt verwezen naar de vorige paragraaf.

De nieuwe natuur zal over het algemeen ontwikkeld worden op voormalige landbouwgronden. Deze gronden zijn door de gangbare landbouw zwaar bemest, hebben een lage grondwaterstand en zijn geëgaliseerd. Hierdoor zijn ze niet direct geschikt voor natuurontwikkeling. Inrichtingsmaatregelen moeten het reliëf, de grondwaterstand en de bodemchemie herstellen.

Door het aankopen, inrichten en beheren van gronden ontstaat dus nieuwe natuur met als gevolg:

1. het nieuwe natuurgebied ontwikkelt na inrichting een bepaalde natuurkwaliteit waardoor er meer habitat ontstaat;

2. het nieuwe natuurgebied heeft een verbindende functie tussen bestaande natuurgebieden waardoor er een groter habitat ontstaat en de ruimtecondities voor faunadoelsoorten verbeteren;
3. een groter gebied door toename van nieuwe natuur waardoor de milieudruk in het gebied afneemt.

Beoordeling

De hoeveelheid geld dat aan dit themaonderdeel is besteed, is in totaal circa 283 miljoen euro; circa 230 miljoen euro voor verwerving van gronden en circa 53 miljoen euro voor inrichting. Tussen eind 1999 en eind 2000 is er ruim 8.000 ha landbouwgrond aangekocht voor de EHS en ruim 10.000 ha ingericht. Voor realisatie van de taakstelling van 110.000 ha in 2018 zou er gemiddeld bijna 3.900 ha per jaar moeten worden verworven, waardoor er eind 2006 circa 64.000 ha nieuwe natuur moet zijn. Begin 2006 was er 67.000 ha nieuwe natuur aangekocht. Hoewel aankoop per jaar niet eerder zo laag is geweest, ligt de realisatie redelijk op schema door aankoop in de jaren negentig van de vorige eeuw. POP1 leverde een belangrijke bijdrage aan de realisatie van de EHS.

Aankoop of functieverandering voor particulier beheer

Het aankopen van grond voor de EHS is een zeer dure maatregel waar het meeste geld van het POP1 naar toe gaat. Aankoop van gronden op zichzelf is een administratieve transactie waarbij gronden veranderen van eigenaar. Er vinden geen fysieke ingrepen plaats en er worden geen fysieke maatregelen getroffen en er zijn dus geen zichtbare effecten. Is aankoop van gronden noodzakelijk voor het behalen van de natuurdoelstellingen? Een alternatief voor het kopen van gronden voor terreinbeherende organisaties is particulier natuurbeheer met functiewijziging van de grond waarbij de waardedaling wordt vergoed. Doordat bij particulier natuurbeheer de natuurwaarde van de grond niet door het ministerie van LNV hoeft te worden gefinancierd, levert particulier natuurbeheer een geringe directe kostenbesparing op. Voor het vormgeven van het nieuwe beleid lijken de transactiekosten voor het particulier natuurbeheer bij de provincies echter hoog, waardoor het particulier natuurbeheer economisch gezien niet voordeliger is (MNP 2007c). Agrarisch natuurbeheer is wel goedkoper, maar hier loopt de overheid het risico van desinvestering als met name botanisch agrarisch natuurbeheer na een aantal jaren niet wordt gecontinueerd. En met agrarisch natuurbeheer zijn niet alle natuurdoelen haalbaar. De aankoop van gronden is conform de marktwaarde en op basis van vrijwilligheid. De aankoop kan daarom economisch gezien niet efficiënter tenzij er sprake zou zijn van verstoorde markten.

De duurzaamheid en planologische bescherming van nieuwe natuur wordt bevorderd door functieverandering van landbouw naar natuur. Als er subsidie functieverandering wordt verleend, mag het terrein nooit meer worden gebruikt voor de uitoefening van de landbouw en het terrein mag niet worden gebruikt voor andere doeleinden dan voor de ontwikkeling of instandhouding van het beheerpakket. Op basis van de kwalitatieve verplichting dienen zij al datgene na te laten dat de ontwikkeling dan wel instandhouding van het natuurdoelpakket waarvoor subsidie wordt of is verleend op grond van de regeling belemmert, bemoeilijkt of verhindert. De beheerder kan vervolgens echter niet gedwongen worden het juiste beheer uit te voeren, waardoor bijvoorbeeld heideterreintjes kunnen verbossen bij het achterwege blijven van heidebeheer.

Natuurbeheer bij terreinbeherende organisaties is in principe oneindig. De grond zal in gebruik blijven als natuurterrein, omdat natuurbeheer de kernactiviteit is van deze organisaties. De natuurdoelen in een gebied worden echter wel eens gewijzigd. Dit is in het verleden gebeurd als andere natuurdoelen de voorkeur kregen door veranderende inzichten en kennis of als natuurdoelen niet haalbaar bleken te zijn. Natuur is bovendien geen statisch systeem maar onderhevig aan een bepaalde mate van dynamiek en successie. Dit maakt 'in stand houden' een relatief lastig begrip.

Verbetering kwaliteit door natuurontwikkeling

Een beoordeling van de effectiviteit van natuurontwikkeling is door gebrek aan monitoringsgegevens niet uitvoerbaar. In de literatuur zijn wel resultaten van een monitoring of inventarisatie van planten en/of vogels van specifiek natuurontwikkelingsprojecten gepubliceerd. Hieronder volgt een korte samenvatting uit de literatuur over de belangrijkste knelpunten in relatie met de door POP1 gesubsidieerde maatregelen.

De beheerder moet een gedetailleerd inrichtingsplan met bestek indienen om in aanmerking te komen voor de subsidie. DLG, gespecialiseerd in beoordeling van inrichtingsplannen, bekijkt of de ecologische doelstellingen met de voorgestelde maatregelen kunnen worden gerealiseerd en vergelijkt de opgevoerde kosten met de normkosten. De regelingen zijn daarom efficiënt met betrekking tot de genomen maatregelen. Alleen het maxi-

male bedrag van 7.000 euro per hectare is onvoldoende voor kleine natuurontwikkelingsgebieden die veel dure inrichtingsmaatregelen zoals afgraving nodig hebben en/of waar veel vooronderzoek is gewenst. Particuliere beheerders die veel moeten voorfinancieren zijn hierbij in het nadeel ten opzichte van grote terreinbeherende organisaties. Door het maximale bedrag zou er niet bezuinigd moeten worden op vooronderzoek. Hoe grondiger het vooronderzoek, hoe beter beheerders ongewenste effecten van inrichtingsmaatregelen kunnen voorkomen. Niet altijd is afgraven noodzakelijk of gewenst, zelfs niet voor fosfaatknelpunten (Van Delft, 2004; Kemmers et al., 2006).

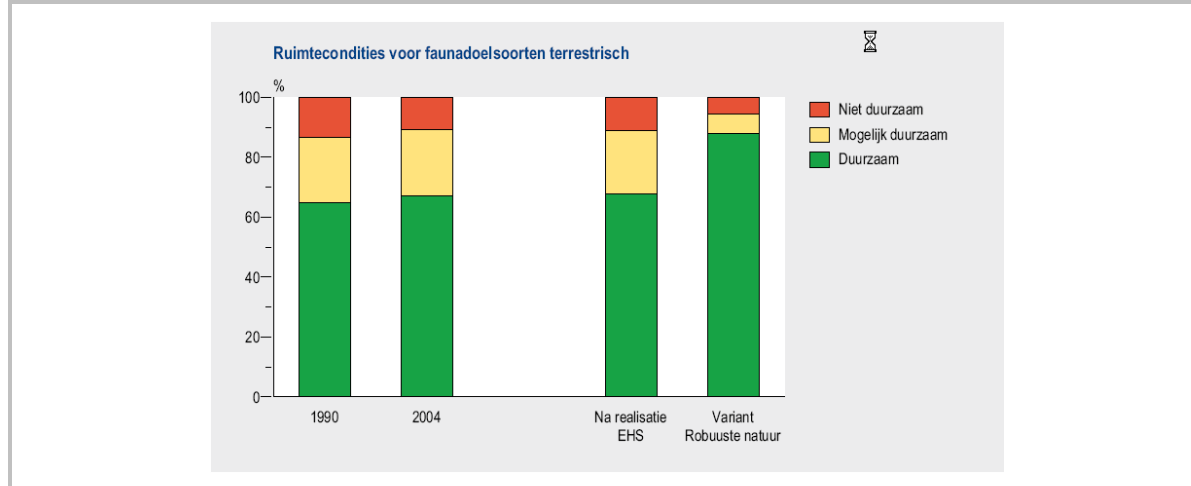
Voor vogels, pionierplanten en libellen zijn de nieuwe gebieden binnen enkele jaren interessant. Verschrallingsbeheer door maaien en afvoeren van maaisel vermindert de productie, maar is geen garantie voor toename van de soortenrijkdom (Berendse et al., 1992). Het duurt daarna echter minimaal enkele decennia voordat natuurdoeltypen zoals natte schraallanden bereikt zijn (Londo, 1997). Als de zaadbank onvoldoende soorten bevat, kunnen zelfs na dertig jaar wel de tot doel gestelde plantengemeenschappen zijn ontstaan, maar de doelsoorten kunnen nog ontbreken (Kemmers et al., 2006; Klooker et al., 1999). Dit betekent dat het bepalen van de ecologische effectiviteit van met POP1-geld aangekochte en ingerichte gronden nog maar zeer beperkt mogelijk is.

De beheerder wordt niet afgerekend op het resultaat, maar op de gevoerde inrichtingsmaatregelen (MNP, 2007a). Dat kan ook niet, want het is slechts bij benadering bekend op welke manier en hoe snel de ontwikkeling van de natuur gaat en wat er aan soorten zal verschijnen na de inrichtingsmaatregelen. Toch moet een beheerder al bij de aanvraag op kaart vastleggen, op welke plekken er bijvoorbeeld heide moet komen en waar nat schraalgrasland komt. De EU-eis dat per pakket het gerealiseerde oppervlak in totaal niet meer dan 3% mag afwijken van de plankaart zoals vermeld in de LNV-brochure 'sanctioneren SN' is daarvan de oorzaak. Deze eis is bij natuurlijke ontwikkeling onmogelijk. Van tevoren staat niet zo precies vast hoe de natuur zich zal ontwikkelen na inrichting en wat de benodigde ontwikkelingstijd is. Voor inrichtingssubsidie van de SN wordt inmiddels geen POP1-financiering meer aangevraagd. Dit betekent dat er afbreuk gedaan wordt aan de efficiëntie doordat men krampachtig moet vasthouden aan administratief vastgelegde doelen, terwijl flexibiliteit tot groter resultaat kan leiden.

Verbeteren kwaliteit door ruimtelijke samenhang

Doordat de EHS wordt gerealiseerd, neemt het areaal natuurgebied toe en worden bestaande natuurgebieden gebieden groter (MNP2007b). Maar ook na volledige realisatie van de EHS bestaat de natuur in Nederland voor een groot deel uit kleine gebieden. Waar de nieuwe natuur moet worden gerealiseerd, is begrensd in provinciale gebiedsplannen. Omwille van de bestuurlijke uitvoerbaarheid en het draagvlak bij grondgebruikers begrenzen provincies grotere gebieden, ruimejasbegrenzing of zoekgebieden, en zijn meerdere pakketten mogelijk binnen een concreet begrensd kaartvlak. In deze ruimejasgebieden kan de gewenste natuur op verschillende plekken gerealiseerd worden, waardoor meer grondgebruikers in een groter gebied voor subsidie in aanmerking komen. Echter, hoe ruimer het begrensde gebied, hoe minder provincies sturen op ruimtelijke samenhang van natuur en landschap. Hierdoor wordt het oppervlak EHS wel gerealiseerd maar is de ruimtelijke samenhang onvoldoende om duurzame ruimtecondities van faunadoelsoorten te verbeteren (zie figuur 4.4; MNP 2007b). Belangrijke natuurwinst valt te halen als met het EHS-beleid nadrukkelijker een samenhangend netwerk van grote eenheden natuur wordt gerealiseerd.

Figuur 4.4 Ruimtecondities faunadoelsoorten



Bevorderen milieukwaliteit.

Volgens het MNP (2004) bieden gebiedsgerichte maatregelen rondom natuurgebieden onvoldoende bescherming tegen stikstofdepositie omdat de achtergronddepositie te hoog is. Grote gebieden hebben minder last van nabije bronnen dan kleine gebieden (MNP, 2004). De bescherming tegen milieudruk door uitbreiding van natuur kan worden verhoogd door het selectief saneren van lokale piekbelastingen bij natuurgebieden met hoge natuurwaarden en een hoge lokale ammoniakdepositie ('hot spots'). Aankoop en ontwikkeling van nieuwe natuur kan zeer lokaal de depositie verminderen, maar heeft landelijk gezien nauwelijks een bijdrage ter vermindering van de milieudruk op kwetsbare natuur.

Vergroting van gebieden kan helpen de verdroging beter aan te pakken. Onbekend is in welke mate aankoop en inrichting van nieuwe natuur de verdroging van kwetsbare natuur hebben verminderd (zie ook prioritair doel 'duurzaam waterbeheer').

3. Functievervulling van bossen

Inleiding

Dit onderdeel van prioritair doel 'natuur en landschap' betreft de instandhouding en verbetering van de ecologische functie van bossen door bevorderen van duurzaam bosbeheer en uitbreiding van bos op landbouwgrond. Het valt onder EU-hoofdstuk VIII Bosbouw. De vragen en indicatoren die daar bijhoren zijn:

- uitbreiding van bosareaal op landbouwgrond (EU-vraag VIII.1);
- bevorderen van duurzaam beheer en ontwikkeling van bosbouw door een sociaal economische bijdrage aan houtbedrijven (EU-vraag VIII.2);
- bevordering van de ecologische functie van bossen (biodiversiteit en milieukwaliteit) (EU-vraag VIII.3).

In het POP1 zijn daarvoor de volgende operationele doelen geformuleerd:

- uitbreiding van oppervlakte bos op landbouwgronden;
- bevorderen van duurzaam beheer en ontwikkeling van bosbouw;
- bevorderen van onderhoud en kwaliteitsverbetering (onder andere verhogen natuurwaarde) van bosrijdommen;
- bevorderen van de milieukwaliteit die vereist is voor de optimale ontwikkeling van de natuur in bossen.

Voor het bereiken van de instandhouding en verbetering ecologische functie van bossen door bevorderen van duurzaam bosbeheer en uitbreiding van bos op landbouwgrond, zijn twee maatregelen beschikbaar: maatregel h 'Bebossing van landbouwgrond' en maatregel i 'overige bosbouwmaatregelen'. De subsidieregeling voor het bereiken van de doelstellingen onder maatregel h zijn:

- stimulering bosaanleg op landbouwgrond;

- subsidieregeling Agrarisch natuurbeheer (SAN); onderdeel tijdelijk bos;
- subsidieregeling Natuurbeheer (SN), onderdeel blijvend bos;
- landinrichting: Bosaanleg;
- provinciaal Programma I: Overige bosbouwmaatregelen.

De Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) onderdeel beheer bos, voldoet aan de doelstelling van het POP1 maar krijgt geen financiële bijdrage daaruit.

De geformuleerde taakstellingen in POP1 voor bosuitbreiding zijn:

- vergroting van het bosareaal met 75.000 ha in het jaar 2020;
- 20% bos ouder dan 80 jaar in het jaar 2020;
- 40% gemengd bos in het jaar 2020;
- 20% bos met accent natuur in het jaar 2020.

De taakstellingen voor bosuitbreiding in de POP1-periode zijn: 1.500 ha tijdelijk bos en 2.100 ha permanent bos (Ecorys 2003).

Logica ter beoordeling effectiviteit

Bossen en uitbreiding van bos op landbouwgrond binnen de EHS of in belangrijke recreatieve gebieden kan de economische, ecologische en maatschappelijke functies van een gebied versterken. Sinds circa 1980 is er door 'geïntegreerd bosbeheer' meer aandacht voor een combinatie van functies. Het overgrote deel van de bossen (83%) is opgenomen in de EHS en ongeveer 60% van de natuur in Nederland is bos. Bossen dragen qua oppervlak relatief veel bij aan de Nederlandse natuur.

Met de toename in ouderdom van de bossen en de hoeveelheid dood hout neemt ook de biodiversiteit toe. Insecten, paddenstoelen en holenbroeders als spechten kunnen hiervan profiteren. De soorten die afhankelijk zijn van een bepaalde mate van bosbeheer (bijvoorbeeld open lichte bossen en minerale bodem) zullen het echter minder goed doen.

Bosuitbreiding binnen de EHS vergroot het habitat van verschillende dier- en plantensoorten, en verbindt gebieden met elkaar zodat de ruimtelijke samenhang van het habitat wordt vergroot. Bovendien kan bosaanleg ook habitatgebieden beschermen tegen externe milieu-invloeden omdat de bosgebieden bijvoorbeeld een deel van de stikstofdepositie invangen. Daarnaast kan een uitbreiding van de houtvoorraad bijvoorbeeld door een uitbreiding van het oppervlak bos de uitstoot van kooldioxide compenseren. Planten zetten CO₂ om in suikers die zij gebruiken om biomassa mee aan te maken. Wanneer afgestorven planten verteren komt er weer CO₂ vrij. In bossen blijft een relatief hoog aandeel koolstof achter in de houtvoorraad ten opzichte van andere natuurtypen (behalve ten opzichte van veenvorming in veengebieden). Een groot aantal landen, waaronder Nederland, heeft in het Kyoto Protocol afgesproken de uitstoot van kooldioxide te beperken. Een mogelijke manier om de uitstoot te compenseren is dus door uitbreiding van het oppervlak bos. De boomsoortenkeus en het bodemtype zijn van grote invloed op de te bereiken biomassa en dus op de mogelijke CO₂-opslag.

Beoordeling

De hoeveelheid geld dat aan dit themaonderdeel is besteed, is in totaal circa 24 miljoen euro. Oppervlakte met POP1 gesubsidieerde aanplantingen bedroeg 5.551 ha. Hiervan werd bijna 2.400 ha gefinancierd van een afgesloten regeling SBL waarvan de aanplantingen voor 2000 hebben plaatsgevonden. Tussen eind 1999 en eind 2006 is er met POP1-subsidie circa 3.200 ha landbouwgrond met bomen beplant. Tussen 1980 en 2000 is het oppervlak bos echter met circa 29.000 ha toegenomen (Dirkse et al., 2007). Het oppervlak is toegenomen met ongeveer 1.434 ha per jaar sinds begin jaren tachtig (Dirkse et al., 2007). Met het huidige tempo wordt de taakstelling van 75.000 ha in 2020 niet gehaald. Deze taakstelling is inmiddels verlaten. De taakstelling van POP1 voor tijdelijk bos van 1.500 ha werd niet gehaald. De taakstelling uitbreiding van permanent bos van 2.100 ha wordt ruim gehaald.

De overige taakstellingen zijn 20% bos met accent natuur, 40% gemengd en 20% ouder dan 80 jaar in 2020. Volgens het MFV (Meetnet Functievervulling bos, Dirkse et al., 2007) zijn de Nederlandse bossen relatief jong; 82% is jonger dan 80 jaar (kiemjaar na 1920). In 2020 zal dit percentage oudere bossen, zonder veranderingen in leeftijdsopbouw door bijvoorbeeld kapbeheer, opgelopen zijn tot 38%, en dat is ruim boven de taakstelling van 20%. Ook de taakstelling dat er in 2020 40% gemengd bos moet zijn is nu al ruimschoots

gehaald. Volgens het MFV was het percentage gemengd bos (opgenomen in 2000-2005) in Nederland 43%. En als laatste is ook de taakstelling voor bos met accent natuur ruim gerealiseerd voor 2020. Ongeveer 75.000 ha bos heeft een subsidiepakket natuurbos, en of bos met verhoogde natuurwaarde of is bij Staatsbosbeheer 'bosgemeenschap' waarbij het accent ligt op natuur. POP1 heeft echter aan de realisatie van deze taakstellingen niet bijgedragen.

Naast een toename van het oppervlak worden de bossen dichter en bevatten meer biomassa. In de periode 2000-2005 is 25% dikker dan 40 cm terwijl in 1984-1985 dit aandeel nog 14% was (Schoonderwoerd en Daamen 1999). Volgens de berekeningswijze van het MFV is in de bovengrondse houtige biomassa van het Nederlandse bos ruim 20 miljoen ton koolstof vastgelegd.

Wat betreft de met POP1 gesubsidieerde aanplant wordt de koolstofvastlegging geschat op circa 1,5 tot 4,3 ton C vast per hectare per jaar gemiddeld over de eerste 50 jaar na aanplant. Gegevens over boomsoort, bodemtype en leeftijdsopbouw van de aanplant zijn niet beschikbaar. Hierdoor kon een gedetailleerde berekening van de netto koolstofopslag dankzij steun niet worden uitgevoerd. Echter, tijdelijk bos legt maar tijdelijk CO₂ vast. Na verloop van een aantal jaren wordt het bos gekapt en wordt de grond weer in gebruik genomen als landbouwgrond. De houtproducten zullen aan het eind van hun levensduur uiteindelijk worden 'verbrand'. Netto is er dan geen CO₂ vastgelegd. Tijdelijk bos is dus per definitie niet duurzaam.

Een toename in ouderdom van de bossen en de hoeveelheid dood hout betekent een toename aan biodiversiteit. Sommige insecten en paddenstoelen die groeien op hout, nemen inderdaad al toe als gevolg van de toename van dood hout (Natuurmonumenten, 2003). Een toename van de veelal zeldzamere doelsoorten zal pas op langere termijn verwacht mogen worden. Daarbij moet in aanmerking genomen worden dat de hoeveelheid liggend en staand dood hout op dit moment 10 m³ per hectare is; dat is lager dan wat optimaal wordt geacht, namelijk 15 tot 30 m³ per hectare (Jagers op Akkerhuis et al., 2006). Ook zangvogels en spechten, die karakteristiek zijn voor oude bossen, zijn toegenomen door veranderingen in bossen (MNP 2007a).

Aan de huidige ontwikkeling in bosstructuur in de richting van een ouder en dichter bos zit ook een keerzijde. Het ouder en voller worden van de opstand is nadelig voor bijvoorbeeld dagvlinders die veelal afhankelijk zijn van open plekken in bossen, van brede bospaden en brede boszomen (Natuurmonumenten, 2003). Volgens Paasman (1994) gaan bossen goed functioneren vanaf 80 jaar. Het duurt nog enige decennia voor de met POP1 aangelegde bossen zover zijn.

Het beheer in multifunctionele bossen is gericht op verbetering van de stamkwaliteit door zo te dunnen dat de aanwas hout van goede kwaliteit oplevert. In natuurbos is de stamkwaliteit niet zo van belang. Gezien de toename van de ecologische functie van bossen (omvorming naar bos met verhoogde natuurwaarde), is te verwachten dat de zaaghoutkwaliteit in de loop van de tijd zal afnemen. De arbeid die wordt gegenereerd met POP1-subsidie aangelegde bossen is gering. Netto betekent bosaanleg op landbouwgronden een verlies aan werkgelegenheid buiten de primaire sector. Een hectare landbouwgrond genereert meer werkgelegenheid dan 1 hectare bos. Voor de betreffende grondeigenaar neemt het inkomen iets toe. Voor de rest van het agrocomplex (dus exclusief de primaire sector) heeft bosaanleg een negatief effect op het inkomen, omdat een hectare landbouwgrond meer inkomen genereert in de andere sectoren (toelevering, distributie, verwerking) dan een hectare bos. De sociaaleconomische bijdrage aan het platteland is dus niet effectief.

Samenvattend eindoordeel prioritair doel Natuur en landschap

Door een ruime begrenzing van gebieden met subsidiemogelijkheden komen veel agrariërs in aanmerking voor agrarisch natuurbeheer, worden de oppervlaktetaakstellingen gehaald, maar blijft de ecologische effectiviteit van enkele doelstellingen achter bij wat potentieel mogelijk zou zijn. POP1 levert een belangrijke bijdrage aan het verbeteren van de milieukwaliteit en het beschermen van natuurlijke hulpbronnen (bodem en water). Echter, de bijdrage kan efficiënter door de maatregelen te concentreren in zones rondom kwetsbare natuur. Voor de botanische graslanden wordt de bestaande natuurkwaliteit behouden, maar voor behoud van de weidevogels zijn de maatregelen onvoldoende effectief.

POP1 leverde een belangrijke bijdrage aan behoud van landschapselementen. De effecten van de ingezette regeling met steun vanuit POP1 op de beheertoestand van landschapselementen zijn waarneembaar. De maatregelen gaan echter niet ver genoeg voor het behoud cultuurhistorische waarden in het landelijk gebied.

De effectiviteit van agrarisch natuurbeheer kan flink worden verbeterd door meer aandacht voor ruimtelijke samenhang van gebieden, verzwaring van het beheer en de zorg voor continuïteit van het beheer.

Momenteel werken betrokken partijen aan het verbeteren van de regelingen voor agrarisch natuurbeheer.

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 aanwending van POP1-gelden heeft ertoe geleid dat meer landbouwgrond kon worden aangekocht voor natuurbestemming dan zonder die gelden mogelijk was.

De kwaliteit van de natuur in de EHS is ook verbeterd; het 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. De effectiviteit kan enorm worden vergroot door een betere sturing op de ruimtelijke samenhang tussen nieuwe natuur, bestaande natuur en agrarisch natuurbeheer.

Effectiviteit van POP1-gelden die worden aangewend voor EHS-aankopen

Door het gevoerde bosbeheer wordt er later gekapt. Daardoor wordt het bos ouder, en de houtvoorraad, de hoeveelheid dood hout, de gemiddelde boomdikte, en het aandeel gemengd bos neemt toe. Deze kenmerken geven aan dat het bosbeheer het bos stuurt naar een ouder, meer volwassen bos, dat ten aanzien van de beleavingswaarde en de natuurwaarde beter functioneert maar ten koste gaat van de houtproductie. De taakstellingen worden dan ook ruimschoots voor 2020 gehaald. POP1 draagt echter aan deze ontwikkelingen niet bij.

De bijdrage van het POP1 aan de bosuitbreiding is groot. De bosuitbreiding van tijdelijk bos op landbouwgrond is nihil, maar de taakstellingen voor permanent bos worden gehaald. De sociaaleconomische bijdrage aan het platteland is door een afname aan werkgelegenheid niet effectief.

Beoordeling van de efficiëntie.

DLG beoordeelt bij de Provinciale Programma's en op aanvraag of alle voorgestelde acties, inrichtingsmaatregelen en kosten uit de in te leveren projectplannen noodzakelijk zijn en hanteert normkosten ter beoordeling van de begroting (bestek). Door deze gedetailleerde ex ante beoordeling kan worden aangenomen, dat de uitvoering van projecten niet efficiënter kan wanneer de apparaatskosten buiten beschouwing blijven. Daarom wordt de efficiëntie van verschillende doelstellingen in tabel 4.104 als positief beschouwd. Het heeft opgeleverd wat er van verwacht mocht worden.

Echter, wanneer de effectiviteit flink verbeterd kan worden door aanpassing van de subsidie-eisen, betekent dat ook dat de efficiëntie kan worden verbeterd; men zou immers door andere eisen meer resultaat kunnen krijgen voor hetzelfde geld.

Continuïteit in beheer is bijvoorbeeld belangrijk voor de effectiviteit, maar ook voor de efficiëntie. Bij het niet continueren van de maatregelen is de investering voor niets geweest. Het aantal deelnemers dat na het aflopen van de eerste subsidieperiode de subsidie niet verlengd, is erg groot. Voor het beschermen van de biodiversiteit wordt de regeling daarom als niet efficiënt beoordeeld.

Ook de aankoop van gronden is conform de marktwaarde en op basis van vrijwilligheid. De aankoop kan daarom economisch gezien niet efficiënter. Maar wanneer de ruimtelijke samenhang achterblijft bij de ecologische gewenste situatie, kan hetzelfde geld op een andere plek meer resultaat opleveren.

Wanneer het effect negatief is, zoals bij het bevorderen van de sociaal economische bijdrage aan de bosuitbreiding, dan kan wat betreft deze doelstelling het geld beter niet besteed worden.

Tabel 4.104 Samenvattend eindoordeel Natuur en landschap		
Doelstellingen	Beoordeling Effectiviteit	Beoordeling Efficiëntie
<i>Agrarisch natuurbeheer</i>		
Bevorderen agrarisch natuurbeheer	++	+
Bescherming hulpbronnen/bevorderen milieukwaliteit	+	+
Bescherming biodiversiteit	-/+	-
Behoud en herstel van cultuurhistorische waarden	-/+	+
<i>Realisatie EHS</i>		
Realisatie EHS (oppervlakte)	+	+
Verbeteren kwaliteit (natuurontwikkeling)	+	+
Verbeteren kwaliteit (ruimtelijke samenhang)	-	-
Bevorderen milieukwaliteit	?	?
<i>Functievervulling Bos</i>		
Uitbreiding van oppervlakte bos op landbouwgronden	-/+	+
Bevorderen duurzaam beheer d.m.v. sociaaleconomische bijdrage	-	-
Bevordering ecologische functie (biodiversiteit en milieukwaliteit)	-	+
<i>Natuur en landschap</i>	+	+
<i>Legenda effectiviteit:</i> ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk.		<i>Legenda efficiëntie:</i> ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.

4.6.4 Duurzaam waterbeheer

Inleiding

De afgelopen decennia is in Nederland met succes gewerkt aan het verbeteren van de waterhuishouding voor wonen, werken en hoge landbouwopbrengsten. Dit heeft ertoe geleid dat de veerkracht uit het watersysteem is verdwenen. In WB21 (2000) werd gesteld dat het huidige watersysteem vaak niet op orde is en dat het niet is berekend op de verwachte klimaatsveranderingen, zeespiegelstijging en bodemdaling en op veranderingen in ruimte- en grondgebruik. Er dient geen afwenteling van problemen plaats te vinden. Hiervoor moet de drietrapsstrategie 'vasthouden, bergen of afvoeren' worden gehanteerd. Daarnaast dient water een ordenende rol te hebben in de ruimtelijke inrichting. Gebiedsfuncties moeten volgens WB21 gebaseerd zijn op het watersysteem: landbouw en natuurdoeltypen zijn afgestemd op de waterhuishoudkundige mogelijkheden ter plaatse. Een integrale aanpak per gebied is gewenst, waarbij het watersysteem vanuit zijn omgeving wordt gezien. Hulpmiddelen om de waterhuishouding integraal te bezien, zijn het vaststellen van de Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) per (deel)gebied en het vaststellen van hydrologische aandachtsgebieden. Hydrologische aandachtsgebieden zijn gebieden rond natuurterreinen waar sprake is van een relatie tussen grondwater(beheer) en natuurwaarden. Met de GGOR kunnen maatregelen worden afgewogen. Bij een duurzaam waterbeheer hoort ook het verhogen van de veiligheid door maatregelen tegen hoog water te nemen. Een ander aspect van duurzaam waterbeheer is het duurzaam verbeteren van de waterkwaliteit, zowel voor het oppervlaktewater als het grondwater.

Input

De totale financiële omvang van de uitgevoerde projecten binnen 'duurzaam waterbeheer' bedraagt voor de periode 2000-2006 ruim 240 miljoen euro (zie tabel 4.105). De Europese bijdrage is 72,5 miljoen euro, de private financiering is bijna 48 miljoen euro. De begunstigden van de maatregel waren vooral waterschappen, DLG en gemeenten. In beperkte mate waren provincies, terreinbeherende organisaties en gebiedscommissies begun-

stigden. Binnen het hele POP1 had 'duurzaam waterbeheer' een aandeel van 17% en qua financiële omvang het derde prioritaire doel.

Tabel 4.105 Uitgaven prioritaire doel Duurzaam waterbeheer				
	Overheidsuitgaven	W.v. EU-bijdrage	Particuliere sector	Totaal
Duurzaam waterbeheer	192,4	72,5	47,9	240,3
Bron: Tabel 10: Algemene financiële tabel POP Nederland.				

Operationele doelen

Binnen het prioritaire doel 'duurzaam waterbeheer' zijn de volgende operationele doelen geformuleerd:

- het herstellen van watersystemen gericht op het tegengaan van verdroging van natuur- en landbouwgebieden;
- het bevorderen van de aanwezigheid van zoetwatervoorraden voor landbouw, bosbouw, natuur en drinkwater door waterconservering;
- het herstellen van door hoogwater beschadigd agrarisch productiepotentieel en het treffen van preventieve voorzieningen onder andere door waterberging in samenhang met landbouwgrond;
- het bevorderen van peilbeheer gericht op de belangen van landbouw, milieu, natuur en landschap, onder andere door vergroting van de bergingscapaciteit en aanpassing wateraanvoer en afvoer;
- het duurzaam verbeteren van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater;
- het opheffen van waterhuishoudkundige effecten van bodemdaling.

Bij deze operationele doelen werden maar twee streefwaarden genoemd:

- een vermindering van het verdroogde areaal met 40% ten opzichte van 1985;
- dat het Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime in 2002 zou zijn vastgelegd in provinciale waterhuishoudplannen.

De tweede streefwaarde past niet binnen POP1, omdat dit een taak van de Provincies was en niets te maken had met het uitvoeren van projecten in het landelijk gebied. De streefdatum van 2002 is echter niet gehaald en nu opgeschoven tot 2010 (Water in beeld, 2007).

Uit de operationele doelen komt naar voren dat een duurzaam waterbeheer vooral ten behoeve van de andere prioritaire doelen wordt uitgevoerd. De eerste vier operationele doelen zijn voor 'duurzame landbouw' en 'natuur en landschap'. Maar ook projecten uitgevoerd voor de waterkwaliteit, zoals projecten rond riolering en riooloverstorten, hadden een positieve invloed op de andere prioritaire doelen. Een betere waterkwaliteit draagt bij aan een verbetering van de natuurkwaliteit en biedt mogelijkheden voor de landbouw om grond- en oppervlaktewater te benutten bijvoorbeeld voor waterrecreatie.

Voor het bereiken van de doelen binnen het prioritaire doel 'duurzaam waterbeheer' is één maatregel ingezet: maatregel q Waterbeheer in de landbouw. Deze maatregel bevatte vier regelingen:

- GeBeVe;
- Stimulering Gebiedsgericht Beleid (SGB): onderdeel waterbeheer;
- Landinrichtingswerken (LIW): onderdeel waterbeheersing;
- Provinciaal Programma Q.

Tabel 4.106 Doelstelling per regeling				
<i>Doelstelling</i>	<i>Prov Q</i>	<i>GeBeVe</i>	<i>SGB</i>	<i>LIW</i>
Waterconservering door verbetering of aanleg van stuwen of drempels	x	x	x	X
Verbetering peilbeheer/waterconservering door automatisering van kunstwerken	x	x	x	X
Dempen of beduikeren/rioleren van waterlopen		x	x	X
Aanbrengen hydrologische scheiding tussen natuur- en landbouwgebieden	x	x	x	X
Verlaging van het maaiveld door afgraving	x	x	x	X
De aanpassing van kleine waterinfrastructuur	x	x	x	X
Aanleg retentiebekkens	x			
Aanleg natuurlijke oevers en natte verbindingzones	x		x	
Ingrepen gericht op herstel van oorspronkelijke profielen van watersystemen			x	
Het terugdringen van ongezuiverde lozingen en emissies op oppervlaktewater	x		x	
Bestrijding eutrofiëring in natuurgebieden			x	
Vasthouden gebiedseigen water			x	
Verbeteren kwaliteit waterbodems			x	

Omdat het prioritaire doel 'duurzaam waterbeheer' gelijk is aan maatregel q, wordt voor meer gedetailleerde beschrijving van input, output, outcome en impact verwezen naar paragraaf 4.3.14. De LDI in bijlage 4 begint met de zes operationele doelen van het prioritaire doel 'duurzaam waterbeheer'. Bij de GeBeVe was er een direct verband naar output, outcome en impact te leggen. Bij de overige drie regelingen was dit lastiger, omdat deze een integraal karakter hebben. In tabel 4.106 is te zien dat bij het doelbereik een grote overlap tussen de regelingen zit. Dit komt ook weer terug in de LDI, waar regelingen aan bijna alle doelen bijdragen.

Output

Een klein deel van de duurzaam waterbeheeroutput is gerealiseerd bij de overige prioritaire doelen (zie tabel 4.107). Het ging vooral om integrale LIW- of SGB- projecten die via andere prioritaire doelen bijdroegen aan een duurzamer waterbeheer. Het aanleggen van waterlopen is zelfs voor het merendeel bij andere prioritaire doelen gerealiseerd. De relatie 'natuur en landschap' met 'duurzaam waterbeheer' is goed zichtbaar, want 11 km van de natte verbindingzones en 78 km van de natuurvriendelijke oevers zijn onder 'natuur en landschap' gerealiseerd. In POP1 zijn in totaal 86 km aan natte verbindingzones en 562 km aan natuurvriendelijke oevers tot stand gekomen. Doordat er actief werd gezocht naar de combinatie natuurontwikkeling en waterberging, zijn 17 van de 90 retentiebekkens onder 'natuur en landschap' gerealiseerd. Bij natuurontwikkeling werd vaak ook de waterhuishouding voor het natuurgebied verbeterd, maar het hoofddoel bleef natuurontwikkeling.

Bij landinrichting voor duurzame landbouw werd vaak het overstromingsgevaar aangepakt of verlegde men waterlopen in verband met herverkaveling. Zo werd bij vier landinrichtingsprojecten in totaal 67 km nieuwe waterlopen aangelegd, waarmee het totaal op 137 km kwam.

Tabel 4.107 Aandeel (%) van prioritaire doelen binnen een outputindicator							
<i>Indicator</i>	<i>Eenheid</i>	<i>Duurza- me land- bouw</i>	<i>Natuur en land- schap</i>	<i>Waterbe- heer</i>	<i>Diversifi- catie</i>	<i>Recreatie en toe- risme</i>	<i>Leef- baarheid</i>
Landbouwgrond met beter peilbeheer	ha	-	-	100%	-	-	-
Natuurbeheer met beter peilbeheer	ha	-	3%	96%	0%	-	0%
Waterconservering d.m.v. retentiebekkens	ha	-	2%	98%	-	-	-
Aangelegde en ingerichte retentiebekkens	st	2%	19%	77%	2%	-	-
Verminderde inlaat gebiedsvreemd water	m ³	-	-	100%		-	
Aangelegde stuwen/dammen/sluizen	st	-	-	100%		-	
Gerealiseerde kunstwerken t.b.v. waterkwali- teitsbeheersing	st	-	-	100%		-	
Gerealiseerde kunstwerken t.b.v. waterpeil	st	-	-	100%		-	
Gebieden met verbeterde waterbeheersing	st	-	6%	94%		-	
Aangelegde waterloop	km	49%	1%	48%		-	3%
Verbeterde waterloop	km	2%	12%	81%		4%	0%
Ver(on)diepte of verbrede watergang	km	66%	-	34%		-	
Opgeheven lozingen van afvalwater	st	-	-	100%		-	
Opgeheven ongezuiverde lozingen	st	-	-	100%		-	
Gerealiseerde rioolaansluitingen	st	-	-	100%		-	
Aangelegde rioolbuis t.b.v. afvalwater	km	-	-	100%		-	
Aangelegd rioolbuis t.b.v. hemelwater	km	-	-	100%		-	
Opgeheven riooloverstorten	ha	-	-	100%		-	
Vermindering aantal riooloverstorten	st	-	-	100%	-	-	-
Gerealiseerde randvoorzieningen	ha	-	42%	58%	-	-	-
Gerealiseerde randvoorzieningen bij rioolover- storten	st	-	-	100%	-	-	-
Gesaneerde waterbodems	km	-	-	100%	-	-	-
Sanering Waterbodems	st	-	66%	34%	-	-	-
Aangelegde natuurvriendelijke oevers	km	2%	14%	81%	2%	1%	0%
Gerealiseerde natte verbindingzone	km	-	13%	87%	-	-	-
Bron: DLG.							

Outcome

Door de projecten in 'duurzaam waterbeheer' is ongeveer 6% van het verdroogde areaal natuur het peil verbeterd. Dit betekent niet dat de verdroging volledig is opgeheven, want uit de GeBeVe-projecten bleek dat bij anti-verdrogingsmaatregelen 30% doelbereik werd behaald (DLG, 2004). Deze projecten droegen bij aan de Rijksdoelstelling om in 2010 40% van het verdroogde areaal hydrologisch te herstellen, maar de doelstelling van 40% wordt niet gehaald. Deze doelstelling wordt voor het operationele doel ook als streefwaarde aangegeven. De streefwaarde wordt dus niet gehaald.

Het is ook van belang dat er hydrologische scheiding tussen natuur en landbouw is gerealiseerd. Hierdoor ondervindt natuur niet de negatieve invloed van een lager optimaal waterpeil van de landbouw en mogelijke uitspoeling van de landbouw naar het oppervlaktewater van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen. Maar niet alleen de natuur profiteert hiervan, ook de landbouw, want deze wordt minder geconfronteerd met beperkingen in de natuur. Bij 5% van het Nederlandse landbouwareaal is het peilbeheer door POP1 verbeterd. Dit had

een positieve invloed op de productie van de landbouwgrond en daarmee ook op het inkomen van de betrokken agrariërs.

Het realiseren van rioolaansluitingen en het opheffen van lozingen en riooloverstorten heeft direct een positief effect op de waterkwaliteit. Tijdens het opstellen van POP1 had de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) nog niet zoveel aandacht, maar de KRW zorgt ervoor dat lidstaten grote inspanningen moeten verrichten om de kwaliteit van het oppervlaktewater te verbeteren. De waterkwaliteitsmaatregelen vanuit POP1 hebben in ieder geval bijgedragen aan het bereiken van de doelen voor de KRW. De waterkwaliteit is met deze maatregelen duurzaam verbeterd.

Riooloverstorten zijn een gevaar voor de volksgezondheid (vooral de E coli bacterie) en voor het drinken van vee (Butter en Sneijder, 1999). In 2000 waren er nog 723 risicovolle riooloverstorten in Nederland, waarvan er per juni 2006 79 nog niet waren gesaneerd (water in beeld, 2007). Van de 644 gesaneerde riooloverstorten zijn er 163 via het POP1 gerealiseerd. Dit is een aandeel van 25%. Bij de regionale wateren is niet bekend hoeveel waterbodems moeten worden gesaneerd (water in beeld, 2007), waardoor er geen oordeel over de POP1-bijdrage is te geven.

Effectiviteit

Binnen 'duurzaam waterbeheer' zijn veel integrale projecten uitgevoerd, waarbij watersystemen werden aangepakt. Het voordeel is dat meerdere problemen tegelijkertijd konden worden aangepakt. Veel van deze projecten richtten zich op peilbeheer voor zowel natuur als landbouw, bijvoorbeeld door een hydrologische scheiding tussen natuur en landbouw aan te brengen. Dit is effectiever dan alleen de verdroging van natuur proberen tegen te gaan, omdat dan vaak vernatting van landbouwgrond optreedt. Een belangrijk doel binnen 'duurzaam waterbeheer' was het terugdringen van verdroging van natuurgebieden. Hieraan heeft POP1 een belangrijke bijdrage geleverd. De streefwaarde van 40% reductie in 2010 wordt echter niet gehaald. Het Nederlandse beleid heeft in 2006 de 40% doelstelling losgelaten. Sinds 2006 richt de verdrogingsbestrijding zich op de 'hotspotgebieden' (Beugelink, 2006).

Door het plaatsen van stuwen en creëren van retentiebekkens heeft duurzaam waterbeheer een effectieve bedrage geleverd aan de drietrapsstrategie vasthouden, bergen of afvoeren. Het plaatsen van stuwen bevorderde het vasthouden van water en met de retentiebekkens kon ook water worden vastgehouden, danwel worden geborgen. Vooral het vasthouden van water droeg ook bij aan het behouden van gebiedseigen water. Dit gebiedseigen water is met name voor natuur van belang, maar ook sommige agrarische activiteiten hadden hier baat bij. Door het vasthouden en bergen van water nemen de negatieve gevolgen van hoogwater stroomafwaarts af. Binnen het waterbeheer is het de doelstelling om waterproblemen niet meer af te wentelen, maar binnen het stroomgebied zelf op te lossen.

Binnen "duurzaam waterbeheer" waren de projecten rond riolering en riooloverstorten allemaal bovenwettelijk en droegen daarmee extra bij aan de verbeterde waterkwaliteit. Ze droegen daarmee ook bij aan het bereiken van de doelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn Water. Volgens deze richtlijn moet het oppervlakte water in 2015 van goede kwaliteit zijn. Voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en de KRW waren de saneringen van waterbodems ook effectieve projecten, net als het aanbrengen van randvoorzieningen bij riooloverstorten, omdat deze projecten direct effect hebben op de waterkwaliteit.

Het is niet duidelijk in welke mate het POP1-doel 'duurzaam waterbeheer' bodemdaling heeft tegengegaan, door het ontbreken van gegevens. Het waren vooral LIW-projecten die in het veenweidegebied zijn uitgevoerd.

Efficiëntie

Zouden de projecten zonder POP1 ook zijn uitgevoerd?

Uit interviews bleek dat POP1 als een katalysator werd gezien om projecten uit te voeren. Daarnaast gaf het ook de mogelijkheid om projecten eerder uit te voeren, omdat er meer geld beschikbaar was. Voor waterkwaliteit en verdroging van natuur kan dit heel belangrijk zijn, omdat een slechte waterkwaliteit ook negatieve effecten heeft op de gebruiksfuncties van het water. Bij verdroogde natuur gaat de ecologisch kwaliteit achteruit. In het algemeen waren de projecten wel uitgevoerd zonder POP1, maar later en minder integraal.

De rioolaansluitingen en riooloverstorten waren bovenwettelijk en daarmee niet verplicht. Maar om aan de doelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn Water te kunnen voldoen, zijn in de regio grote inspanningen nodig om aan de waterkwaliteitseisen te voldoen. Daarvoor zouden de projecten alsnog worden uitgevoerd.

Integrale projecten

In interviews met waterschappen werd aangegeven dat POP1 als voordeel had dat grotere projecten konden worden uitgevoerd en meer integraal werden ingezet. Hierdoor konden hele watersystemen worden aangepakt in plaats van het oplossen van een deel van het probleem en men kon voor betere en goedkopere oplossingen kiezen.

Afzetten tegen kosten

Bij landbouwgrond met verbeterd peilbeheer kosten de meeste projecten minder dan 1.000 euro per hectare. Dat is efficiënt, omdat dit binnen een aantal jaren met een hogere landbouwproductie kan worden terugverdiend. De kosten voor beter peilbeheer voor natuur zijn hoger dan voor langbouwgrond.

De gerealiseerde rioolaansluitingen variëren in kostprijs van 4.600 euro tot 37.800 euro. Over het algemeen werd door Rioolned een grens bij 7.500 euro getrokken, daarboven is het verstandiger om een alternatief voor een rioolaansluiting te realiseren. Twee derde van de rioolaansluitingen zit boven dit bedrag en zijn daarmee niet efficiënt.

Bij de natuurvriendelijke oevers was ook een grote spreiding in kosten per kilometer. Het varieerde van 4.400 euro per km tot 1,6 miljoen euro per km. Veel projecten kosten rond de 100.000 euro per km. De natuurvriendelijke oevers lijken daarmee dure projecten.

Eindoordeel

'duurzaam waterbeheer' heeft in beperkte mate bate gehad van projecten die bij andere prioritaire doelen zijn uitgevoerd. Omdat 'duurzaam waterbeheer' alleen uit maatregel q bestond, is de beoordeling van het thema 'duurzaam waterbeheer' daarmee gelijk aan maatregel q (zie ook paragraaf 4.3.14). Het waterbeheer is in het landelijk gebied een stuk duurzamer geworden.

Tabel 4.108 Samenvattend eindoordeel Duurzaam waterbeheer		
Operationele doelen	Beoordeling Effectiviteit	Beoordeling Efficiëntie
Het herstellen van watersystemen gericht op het tegengaan van verdroging van natuur- en landbouwgebieden	+	+
Het bevorderen van de aanwezigheid van zoetwatervoorraden voor landbouw, bosbouw, natuur en drinkwater door middel van waterconservering	-	+
Het herstellen van door hoogwater beschadigd agrarisch productiepotentieel en het treffen van preventieve voorzieningen o.a. door middel van waterberging in samenhang met landbouwgrond	-	+
Het bevorderen van peilbeheer gericht op de belangen van landbouw, milieu, natuur en landschap, onder meer door vergroting van de bergingscapaciteit en aanpassing wateraanvoer en -afvoer	+	+
Het duurzaam verbeteren van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater	++	-
Het opheffen van waterhuishoudkundige effecten van bodemdaling	?	?
Duurzaam waterbeheer	+	+
Legenda effectiviteit: ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk.		Legenda efficiëntie: ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.

4.6.5 Diversificatie economische dragers

Inleiding

Door marktontwikkelingen en milieuhygiënische en ruimtelijke beperkingen zullen in toenemende mate agrariërs een alternatief aanvullend inkomen verwerven uit niet-agrarische activiteiten. De bedrijfscontinuïteit en daarmee de werkgelegenheid kunnen daarmee worden behouden of zich verder ontwikkelen.

Deze diversificatie (verbrede bedrijvigheid) komt onder andere tot uiting in agrotourisme, agrarisch natuur- en landschapsbeheer, stalverhuur, zorglandbouw en (huis)verkoop van streek-eigen producten. Daarnaast zijn ook andere mogelijkheden om de economische basis van het landelijk gebied te versterken. Een voorbeeld is meer kleinschalige bedrijvigheid, zoals in de informatietechnologie.

De volgende operationele doelen zijn voor het prioritaire doel 'Diversificatie' geformuleerd:

- stimulering van ontwikkeling van primaire bedrijven die agrarische producten verwerken/of vermarkten;
- stimulering van verbreding van de bedrijfsvoering naar andere op het platteland georiënteerde economische dragers;
- bevorderen van het beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven;
- bevorderen van nieuwe werkgelegenheid op het platteland;
- bevorderen van optimale afstemming tussen alle ruimtegebruikers van het platteland.

Om deze doelen te behalen is specifiek maatregel p onder het prioritaire doel 'Diversificatie' ingezet. Deze maatregel bestaat uit twee regelingen: SGB-diversificatie en Provinciaal Programma P. Daarnaast bevat POP1 een aantal maatregelen en regelingen, begroot onder andere prioritaire doelen, die in meer of mindere mate aan een of meerdere van de hier genoemde operationele doelen hebben bijgedragen.

Input

In maatregel p, de enige maatregel onder het prioritaire doel 'Diversificatie', is in totaal 33,8 miljoen euro overheids-geld en 10,8 miljoen euro particulier geld besteed. In totaal zijn onder maatregel p 188 projecten uitgevoerd. Van deze projecten zijn verschillende outputindicatoren vastgelegd.

Bij de prioritaire doelen 'duurzame landbouw' en 'natuur en landschap' zijn projecten uitgevoerd die ook passen binnen het prioritaire doel 'Diversificatie'. Deze projecten zijn veelal uitgevoerd onder de Provinciale Programma's. De outputindicator 'bedrijven met verbrede inkomensmogelijkheden' is bij deze projecten vastgelegd. Dit was bij de volgende Provinciale Programma's: Provinciaal Programma C (15 bedrijven), Provinciaal Programma M (51 bedrijven), Provinciaal Programma N (10 bedrijven), Provinciaal Programma S (55 bedrijven) en Provinciaal Programma T (234 bedrijven).

Het stimuleren van diversificatie in Nederland is naast financiële ondersteuning via POP1 en andere gelden, mede afhankelijk van externe invloeden. Zo heeft de sector Landbouw en Zorg een enorme groei doorgemaakt tijdens POP1: van 214 bedrijven in 2000 tot 720 in 2006 (bron: Landelijk Steunpunt Landbouw en Zorg). Binnen POP1 zijn wel projecten uitgevoerd om de zorglandbouw te stimuleren, maar het is niet bekend hoeveel zorgboerderijen ook daadwerkelijk zijn gestart met behulp van deze POP1-projecten. Een groot deel van de toename is mede veroorzaakt door externe invloeden. Bijvoorbeeld meer promotie en bekendheid over de aanwezigheid van zorgboerderijen en de hoge kwaliteit van zorg die ze bieden. Het Steunpunt heeft hierin een belangrijke rol gespeeld.

Ook de inkomensontwikkeling vanuit agrarische activiteiten is van grote invloed. Een strategische optie om de druk op de inkomens van agrarische gezinnen weg te nemen is bijvoorbeeld diversificatie. De toenemende behoefte aan ruimte van bewoners in verstedelijkte gebieden heeft een positieve invloed op dagrecreatie en toerisme op het platteland. De trend naar gezond voedsel heeft een positieve invloed op het kopen van natuurlijke (vaak streekgebonden) producten.

De wet- en regelgeving op RO-gebied (PPO en ASG Wageningen UR) heeft een belemmerende invloed op de ontwikkeling van diversificatie op agrarische bedrijven. Voorbeelden: het niet mogen combineren van functies, onduidelijke wet- en regelgeving, niet op elkaar aansluiten van plannen, belemmeringen door uitvoering en handhaving, enzovoort. Ook wordt er nog te weinig geïnvesteerd in markt- en ketenontwikkeling.

Door het diverse karakter van maatregel p zijn de effecten moeilijk meetbaar. Bij de opstart en eventuele doorgroei van verbredingsactiviteiten is ondersteuning van belang. Denk daarbij aan cursussen, het opstellen

van ondernemingsplannen, het oplossen van ruimtelijke ordeningsbeperkingen en het ondersteunen van investeringen. De extra werkzaamheden die ontstaan door de projecten uitgevoerd onder maatregel p zijn meestal met gezinsarbeid op de bedrijven ingevuld. Deze hebben soms tot gevolg gehad dat er voor de boerin of ander gezinslid een gedeeltelijke of volledige baan is gecreëerd. Op een klein deel van de ondersteunde bedrijven heeft een professionalisering geleid tot een kleine toename in het beroep op externe medewerkers.

Effectiviteit

Het Provinciaal Programma P heeft zich gericht op de doelgroep agrariërs met verbredingsmogelijkheden, maar is relatief laat en beperkt ingezet. Het is in totaal toegepast in slechts vijf provincies. Het landelijke bereik en daarmee ook de landelijke impact zijn daardoor nog te beperkt gebleven. De regeling heeft wel geleid tot behoud en/of ontwikkeling van werkgelegenheid (voor het gezin) op de ondersteunde bedrijven. De regeling heeft nog nauwelijks effect gehad op het creëren van nieuwe werkgelegenheid op het platteland. De meest perspectiefvolle bedrijven onder de groep POP1-ontvangers zal na 2006 via verdere bedrijfsontwikkeling een bijdrage kunnen leveren aan verbreding van de economische vitaliteit van het platteland.

De andere regeling onder maatregel p, SGB-Diversificatie, heeft zich niet gericht op de operationele doelen gerelateerd aan de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven. De regeling heeft ingezet op een grotere toegankelijkheid en gebruik van het landelijk gebied en het behoud, herstel en ontwikkeling van bos, landschap en cultuurhistorische en archeologische waarden op het platteland. Meerdere projecten hebben bijgedragen tot een toenemend gebruik van het platteland door recreanten. Daarmee heeft het bijgedragen aan het operationele doel om meer afstemming tussen ruimtegebruikers op het platteland te krijgen. Een deel van de uitgevoerde projecten heeft geleid tot meer (tijdelijke) werkgelegenheid op het platteland. Het effect op nieuwe structurele werkgelegenheid is beperkt, en gericht op werk gerelateerd aan toerisme.

De ontwikkeling van de werkgelegenheid in ondersteunde regio's zal zich op termijn verder moeten bewijzen, mede ook omdat de SGB-middelen pas in een laat stadium van POP1 zijn uitgezet.

De verwerking en afzet van agrarische (streek)producten heeft binnen POP1 in beperkte mate plaatsgevonden via de Provinciale Programma's G en M. De meeste projecten onder Provinciaal Programma G hebben op lokaal niveau bijgedragen aan een verbetering van de structuur rond de verwerking en afzet van landbouwproducten op agrarische bedrijven. Onder maatregel m is op lokale en regionale schaal een aantal succesvolle en duurzame projecten uitgevoerd. Deze projecten droegen onder andere door streekproducten bij aan de versterking van de regionale identiteit en aan de verbreding van agrarische bedrijven, mede doordat gewerkt is met intermediairs.

Ondersteuning van natuur- en landschapsbeheer heeft geleid tot meer natuurbeheer op agrarische bedrijven. Het inkomenseffect op agrarische bedrijven is beperkt, het werkgelegenheidseffect is iets groter. Binnen meerdere regio's is de werkgelegenheid in de regio iets toegenomen door meer toerisme als gevolg van een aantrekkelijker landschap.

Opvallend is wel dat POP1 nauwelijks heeft ingezet op het ontwikkelen van andere kleinschalige bedrijvigheid op het platteland.

Conclusie: mede door de inzet van andere maatregelen dan alleen maatregel p zijn de operationele doelen van dit prioritaire doel in voldoende mate bereikt.

Efficiëntie

De verwezenlijking van de operationele doelen onder het operationele doel 'Diversificatie' heeft binnen POP1 onder verschillende thema's plaatsgevonden en dus ook via meerdere regelingen.

De regeling SGB-Diversificatie is zeer divers ingezet en vooral op de toegankelijkheid van het landelijk gebied. Op basis van de vastgelegde output is het niet mogelijk geweest om de efficiëntie van deze regeling goed in beeld te brengen.

Ook het Provinciaal Programma P is divers ingezet, maar richt zich op agrarische bedrijven. De ondersteuning heeft bijgedragen aan de implementatie of verdere ontwikkeling van verbredingsactiviteiten op agrarische bedrijven. Het inkomenseffect kon niet gemeten worden, maar zal er naar verwachting voor veel bedrijven wel zijn, variërend van zeer beperkt tot substantieel.

De ontwikkeling van natuurbeheer op agrarische bedrijven is afgestemd op goed onderbouwde bestaande normen gericht op opbrengstderving (Programma Beheer) en hiermee dus efficiënt.

Samenvattend eindoordeel prioritair doel diversificatie

Mede door de inzet van maatregelen begroot onder andere prioritaire doelen is er een voldoende bijdrage geleverd aan de operationele doelen. Voor een groot deel van de regelingen, die een bijdrage geleverd hebben aan dit prioritaire doel, is de efficiëntie niet te bepalen.

Tabel 4.109 Samenvattend eindoordeel Diversificatie		
Operationele doelen	Beoordeling Effectiviteit	Beoordeling Efficiëntie
het stimuleren van ontwikkeling van primaire bedrijven die agrarische producten verwerken/of vermarkten	+	+
het stimuleren van verbreding van de bedrijfsvoering naar andere op het platteland georiënteerde economische dragers	+	+
het bevorderen van het beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven	++	++
het bevorderen van nieuwe werkgelegenheid op het platteland	-	?
het bevorderen van optimale afstemming tussen alle ruimtegebruikers van het platteland	+	?
Diversificatie	+	?
<i>Legenda effectiviteit:</i> ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk.		<i>Legenda efficiëntie:</i> ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.

4.6.6 Recreatie en toerisme

Beschrijving en plaats binnen POP1

In de beleidsnota openluchtrecreatie 1992-2010 heeft recreatie op het platteland een centrale rol. In deze nota wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de belangen van natuur en landschap goed samen gaan met recreatie die weinig ruimte vraagt en geen lawaai of hinder veroorzaakt. Voorbeelden hiervan zijn wandelen en fietsen. Daarnaast is het stimuleren van recreatie van belang om in te spelen op de toenemende natuurgerichte vraag naar recreatie en voor het leefbaar houden van het platteland. Om deze redenen richtte het nationale beleid zich op het stimuleren van agrotourisme dat aansluit bij de mogelijkheden van de agrarische ondernemer en de al aanwezige voorzieningen. Het biedt een bijdrage aan het bevorderen van de bereikbaarheid van het landelijk gebied voor diverse vormen van recreatie (LNV, 1993).

Ook de Agenda Vitaal Platteland (AVP) staat bevordering van recreatie en toerisme op het platteland voor:

- 'De overheid wil de mogelijkheden verruimen om het platteland te beleven en wil bevorderen dat burgers 'buiten' van rust, ruimte en groen kunnen genieten. Het gaat daarbij om voldoende recreatiemogelijkheden in en nabij de stad, een toegankelijk platteland en ruimte voor ondernemers in de toerisme- en recreatiesector';
- 'De duurzaamheid van recreatief-toeristische activiteiten blijft een belangrijk aandachtspunt. Ook van ondernemers zelf mag verwacht worden dat zij de kwaliteiten van de omgeving waarderen en een plaats geven in hun bedrijfsplan'.

De operationele doelen binnen het prioritaire doel 'recreatie en toerisme' sluiten goed aan bij het aangehaalde Nederlandse beleid en zijn als volgt beschreven:

- het aanpassen en verbeteren van de toeristisch recreatieve infrastructuur;
- het bevorderen van ambachtelijke, cultuurhistorische en natuurgerichte toeristische activiteiten;
- het bevorderen van de kwaliteit van het recreatief product door middel van samenwerking;
- het bevorderen van recreatieve en toeristische activiteiten in combinatie met de agrarische bedrijfsvoering.

Om deze operationele doelen te realiseren is binnen het prioritaire doel 'recreatie en toerisme' ingezet op twee regelingen: Provinciaal Programma S en de Landinrichtingswerken (LIW.14) onderdeel inrichting recreatie. Uiteindelijk is aan de laatste regeling geen geld onder het prioritaire doel 'recreatie en toerisme' uitgegeven, maar is het geplaatst onder het prioritaire doel 'duurzame landbouw'. Binnen laatstgenoemde doel moet de regeling een bijdrage verlenen aan het operationele doel 'het stimuleren van verbreding van de bedrijfsvoering naar andere agrarisch georiënteerde economische dragers'.

Zowel de regeling Provinciaal Programma S als de LIW.14. vallen onder maatregel s. Via maatregel s is in totaal 73,8 miljoen euro gefinancierd, waarvan 18,9 miljoen euro particulier geld. Omdat de LIW.14 onder het prioritaire doel 'duurzame landbouw' valt, is uiteindelijk 63 miljoen euro gerelateerd aan het prioritaire doel 'recreatie en toerisme'.

Naast maatregel s, bevordering toeristische en ambachtelijke activiteiten, zijn binnen POP1 meerdere prioritaire doelen waarbinnen recreatieve en toeristische activiteiten worden gestimuleerd. Bijvoorbeeld onder het thema 'Diversificatie' (maatregel p).

Tabel 4.110 toont een opsomming van allerlei outputindicatoren die bijdragen aan het prioritaire doel 'recreatie en toerisme'. Veel van deze indicatoren zijn ook terug te vinden onder de andere prioritaire doelen. Bijvoorbeeld de indicator aangelegd of verbeterd fiets-, wandel- of ruiterpad, een indicator waar alle prioritaire doelen in meer of mindere mate aan hebben bijgedragen. Binnen POP1 dragen veel projecten rond 'recreatie en toerisme' een integraal karakter of worden onder meerdere prioritaire doelen gefinancierd.

Tabel 4.110 Overzicht van indicatoren die gerelateerd zijn aan recreatie en toerisme, en de procentuele verdeling per indicator naar prioritaire doelen binnen POP1							
Indicator	Meet- eenheid	Diversifica- tie	Leefbaar- heid	Duurzame landbouw	Natuur en landschap	Recreatie- en toeris- me	Waterbe- heer
Aangelegd of verbeterd fiets, wandel- of ruiterpad	km	6	11	2	6	72	2
Bedrijven met landbouw- grond met recreatief me- degebruik	st	0	2	0	6	92	0
Aangelegde recreatieweg	km	0	31	0	54	15	0
Bedrijven met verbrede inkomensongelijkheden	st	6	17	3	60	14	0
Gerealiseerde fiets-, wan- del, ruiter- en kanoroutes	st	2	2	1	0	93	1
Landbouwgrond met re- creatief medegebruik	ha	0	0	1	97	1	0
Opgestarte samenwer- kingsverbanden nieuwe toeristische act.	st	21	0	0	0	79	0
Opgestarte samenwer- kingsverbanden voor agrarisch natuurbeheer	st	0	38	0	38	24	0
Opgestelde plannen ver- nieuwende projecten	st	70	7	0	0	22	0
Recreatieve en toeristi- sche voorzieningen	ha	8	10	3	0	79	0
Toegankelijkheid en ge- bruik landelijk gebied	st	91	4	1	0	1	3
Bron: DR en DLG, bewerking LEI.							

Binnen het prioritaire doel 'recreatie en toerisme' is niet of nauwelijks geïnvesteerd in het bevorderen van ambachtelijke, cultuurhistorische en natuurgerichte toeristische activiteiten. Wel heeft dit deels plaatsgevonden binnen het thema 'leefbaarheid'.

In de mid-term evaluatie was het belang van het stimuleren van nieuwe samenwerkingsverbanden met nieuwe toeristische activiteiten aangegeven. Hier is ook in de tweede helft van POP1 niet veel aandacht aangegeven.

Resultaat/ beoordeling

Effectiviteit

Het overgrote deel van de projecten die een bijdrage hebben geleverd aan het bevorderen van recreatie en toerisme hebben vooral de volgende output opgeleverd:

- aangelegde fiets-, wandel-, ruiter- en kanopaden en andere recreatiewegen;
- gerealiseerde fiets-, wandel-, ruiter- en kanoroutes en andere recreatiewegen;
- hectares op landbouwgrond met recreatieve/toeristische voorzieningen of recreatief medegebruik en aansluitend het ondersteunen van bedrijven met verbrede inkomensmogelijkheden;
- verbetering toegankelijkheid en gebruik landelijk gebied;
- samenwerkingsverbanden voor toeristische activiteiten of natuurbeheer.

Deze output sluit grotendeels aan bij de operationele doelen. Alleen is er niet of nauwelijks ingezet op het bevorderen van ambachtelijke, cultuurhistorische en natuurgerichte toeristische activiteiten. Wel is hierop binnen het operationele doel 'leefbaarheid' geïnvesteerd. Ook is er relatief niet veel geïnvesteerd in het bevorderen van de kwaliteit van het recreatief product door middel van samenwerking.

De outputindicatoren bieden nog geen inzicht in de outcome die de projecten tot stand gebracht hebben. Daarbij valt te denken aan een inkomensimpuls voor agrarische en toeristische bedrijven op het platteland, en het behoud van werkgelegenheid op agrarische bedrijven en op het platteland.

De interviews die zijn uitgevoerd geven op gebiedsniveau wel een redelijk positief beeld van de resultaten die op het gebied van recreatie en toerisme zijn behaald. Het aanleggen en verbeteren van infrastructuur had vaak niet als direct doel het bevorderen van bedrijfsinkomen en het bevorderen van werkgelegenheid op het platteland. Uit de interviews kwam wel duidelijk naar voren dat er wel degelijk een effect gesignaleerd werd. Het bleek alleen niet mogelijk dit effect kwantitatief te onderbouwen en de mate waarin het toe te schrijven is aan POP1.

Efficiëntie

De uitgevoerde projecten hadden een zeer divers karakter. Veel geld voor projecten die recreatie en toerisme op het platteland in bepaalde mate bevorderden, zijn relatief via veel POP1-regelingen gefinancierd. Dit geeft ook het integrale karakter van deze projecten weer. Mede hierdoor is de efficiëntie van projecten moeilijk meetbaar.

Voor zover meetbaar, zijn projecten gericht op verbetering van de infrastructuur niet efficiënt uitgevoerd. De door LIW gerealiseerde fietspaden zijn duurder dan gemiddeld. Om andere type investeringen te kunnen beoordelen op efficiëntie is geen geschikt referentiekader beschikbaar.

Eindoordeel

Gegeven de operationele doelen van het prioritaire doel 'recreatie en toerisme', de geleverde input en de gerealiseerde output en outcome, kan worden geconcludeerd dat in het algemeen uitgevoerd is, wat gedaan had moeten worden. POP1-gelden hebben daarbij als een belangrijke katalysator gewerkt om projecten te realiseren die toeristische activiteiten op het platteland verder hebben ontwikkeld. In meerdere projecten hadden de subsidies efficiënter kunnen worden ingezet. Een onderbouwd voorbeeld hiervan is dat de fietspaden gerealiseerd binnen LIW relatief dure fietspaden zijn.

Gezien het vaak integrale karakter van projecten is vanuit alle prioritaire doelen in meer of mindere mate en vanuit een bepaalde invalshoek een bijdrage geleverd aan het bevorderen van recreatie en toerisme op het Nederlandse platteland.

Tabel 4.111 Samenvattend eindoordeel Recreatie en toerisme		
	Beoordeling Effectiviteit	Beoordeling Efficiëntie
Maatregel s: Bevordering van toeristische en ambachtelijke activiteiten	+	?
<i>Recreatie en toerisme</i>	+	?
<i>Legenda effectiviteit:</i> ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk.		<i>Legenda efficiëntie:</i> ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.

4.6.7 Leefbaarheid

Beschrijving doel en plaats binnen POP1

De leefbaarheid van het platteland staat onder invloed van veranderingen in de economische structuur, schaalvergroting en functies onder sterke druk. De algemene trend van een algemeen afnemend voorzieningenniveau op het platteland heeft vooral voor minder mobiele groepen (ouderen, zieken, jongeren en gehandicapten) nadelen. Deze problematiek is in de kleine kernen het meest pregnant. Behoud van identiteit en sociale samenhang, maar ook van ruimtelijke kwaliteit en veiligheid zijn kernwoorden hierbij.

Het prioritaire doel 'leefbaarheid' richt zich op behoud en versterking van de sociaaleconomische leefbaarheid van plattelandskernen. Hiervoor is het noodzakelijk dat werkgelegenheid wordt behouden en dat kernen blijven voorzien in diverse sociaal-maatschappelijke voorzieningen (kwantitatief en kwalitatief). Daarnaast is het van belang dat de culturele identiteit, sociale samenhang en sociale en fysieke veiligheid worden behouden en verbeterd. Het prioritaire doel 'leefbaarheid' behoort tot EU-hoofdstuk IX 'Bevordering van de aanpassing en ontwikkeling van plattelandsgebieden.'

Voor het bevorderen van de leefbaarheid zijn de volgende operationele doelen geformuleerd:

- versterking van de sociale cohesie onder meer door het op peil houden van het voorzieningenniveau;
- bevorderen van de culturele identiteit en streekeigenheid van de burgers en het platteland;
- verbeteren van de verkeersveiligheid in het landelijk gebied;
- optimaliseren van de bereikbaarheid van voorzieningen e.d. voor met name ouderen en jongeren door een verbindend openbaar vervoernet of alternatieven hiervoor;
- stimuleren van de werkgelegenheid op het platteland op een wijze die aansluit bij de specifieke mogelijkheden van de regio;
- stimuleren van vernieuwing van sociaaleconomische structuur en maatschappelijke voorzieningen.

Om dit te realiseren, zijn drie maatregelen ingezet: (n) dienstverlenende instanties basiszorg, (o) dorpsvernieuwing/landelijk erfgoed en (r) ontwikkeling en verbetering infrastructuur landbouw. Projecten binnen deze maatregelen dragen direct of indirect bij aan de leefbaarheid van plattelandsgemeenten.

Op basis van het door ons opgestelde LDI voor 'leefbaarheid' (zie bijlage 4) zijn de volgende veronderstelde verbanden vastgesteld:

- door investeringen in basisvoorzieningen en andere sociaal-maatschappelijke voorzieningen blijft het voorzieningenniveau op peil en wordt de leefbaarheid versterkt;
- dorpsvernieuwing en herstel cultuurhistorische objecten leidt tot versterking culturele identiteit en een betere uitstraling waardoor de lokale bevolking zich sterker gebonden voelt aan het dorp en mogelijk ook impuls wordt gegeven aan toeristische ontwikkeling (werkgelegenheid en inkomen);
- door het verbeteren van de plattelandsinfrastructuur neemt de fysieke en subjectieve veiligheid toe, wat het gevoel van leefbaarheid versterkt.

Deze veronderstelde verbanden geven een relatie tussen output, outcome en verwachte impact.

De output gegevens zijn verkregen via het monitoringssysteem van DLG. Om een beeld te vormen van de outcome en - in mindere mate - impact van de uitgevoerde projecten binnen maatregelen n, o en r zijn ook diverse interviews afgenomen waarbij bovengenoemde veronderstelde verbanden als uitgangspunten zijn genomen. Op deze wijze is getracht de effectiviteit en efficiëntie van de maatregelen binnen het thema 'leefbaarheid' inzichtelijk te maken.

Input

Binnen dit prioritaire doel is uiteindelijk meer gerealiseerd dan oorspronkelijk begroot. De totale publieke bijdrage (inclusief EU) was begroot op 62,3 miljoen euro, maar uiteindelijk is 86,6 miljoen euro gerealiseerd, een uitputting van 139%. Als gevolg van budgetoverheveling naar de regelingen binnen dit prioritaire doel was de EU-bijdrage ook hoger dan oorspronkelijk begroot: respectievelijk 44,1 miljoen euro en 28,0 miljoen euro. Bij de begroting was geen rekening gehouden met een bijdrage uit de particuliere sector, maar deze sector heeft ook 37,2 miljoen euro geïnvesteerd in de leefbaarheid van het platteland. De totale investering in de leefbaarheid van het platteland bedraagt daarmee bijna 124 miljoen euro.

Resultaat/beoordeling

De projecten bij dit thema hebben onder andere de volgende output opgeleverd:

- realisatie en behoud van diverse voorzieningen;
- plannen voor herinrichting dorpen en behoud voorzieningen;
- herstel van cultuurhistorische objecten en behoud waardevolle landschappen;
- realisatie of verbetering van infrastructuur (wegen), inclusief toeristisch-recreatieve infrastructuur (onder andere fiets- en wandelpaden) en voorzieningen;
- herinrichting van kleine dorpskernen.

Bovenstaande opsomming is een selectie van de belangrijkste indicatoren, maar daarnaast is ook nog op andere output indicatoren gescoord. Over het algemeen sluit de gerealiseerde output aan bij de operationele doelstellingen van het thema 'leefbaarheid'.

Deze outputindicatoren bieden echter geen inzicht in de outcome die de projecten tot stand hebben gebracht. De interviews die zijn uitgevoerd met projectuitvoerders geven een beeld van de (kwalitatieve) resultaten die op het gebied van leefbaarheid zijn behaald. De volgende belangrijkste outcomeresultaten kunnen worden benoemd:

- instandhouding voorzieningenniveau en betere bereikbaarheid van voorzieningen;
- toename vrijwilligerswerk, betrokkenheid en lokale participatie;
- versterking sociale cohesie;
- toename uitstraling kleine kernen met positief effect op recreatie en toerisme;
- betere samenwerking tussen lokale organisaties.

Binnen maatregel n is beoogd bij te dragen aan het ondersteunen van dienstverlenende instanties die basiszorg bieden voor de plattelandseconomie. Middels het bouwen van dorpshuizen, servicecentra en Kulturhusen is dit kerneffect goed gerealiseerd. Dit kan worden geconcludeerd op basis van de verkregen data uit het monitoringssysteem van DLG en de resultaten van de interviews. De neveneffecten binnen maatregel n betroffen met name een grotere sociale betrokkenheid en integratie van de lokale bevolking, hetgeen kan worden geïllustreerd door de toename van het vrijwilligerswerk.

Binnen maatregel o was het voorgenomen doel de culturele identiteit te bewaren van het platteland, mede doordat het bevolkingsdraagvlak steeds kleiner wordt in deze rurale gebieden. De directe effecten van de maatregel betroffen met name herstellende dorpskernen en investeringen in recreatieve voorzieningen. Als neveneffect is in diverse projecten een toename van het toerisme waargenomen. Het beoogde effect is dus wel gerealiseerd door middel van het versterken van de toeristische en recreatieve waarde van gebieden.

Maatregel r beoogde de ontsluiting van agrarische bedrijven te verbeteren, waarbij ook de veiligheid in acht wordt genomen. De effecten die maatregel r heeft gerealiseerd, zijn zoals voorgenomen, hoewel deze niet kwantificeerbaar zijn. Op het gebied van verkeersveiligheid wordt wel vermeld dat het (subjectieve) gevoel van verkeersveiligheid is verbeterd. Hierbij zijn weinig neveneffecten van toepassing geweest.

Op basis van de output en de outcome resultaten kan geconcludeerd worden dat de projecten bijgedragen hebben aan de realisatie van de operationele doelen binnen het thema 'leefbaarheid'. Uitzondering hierop is de doelstelling gericht op het stimuleren van werkgelegenheid. Het onderzoek heeft niet aangetoond in hoeverre de inzet van de drie maatregelen effect heeft gehad op de werkgelegenheid. De projecten hadden vaak niet expliciet tot doel om de werkgelegenheid te behouden. In een aantal gevallen is wel sprake van een mogelijk indirect effect op werkgelegenheid, maar de omvang hiervan is niet aan te tonen. Dit operationele doel is echter sterk gekoppeld aan de transversale EU-evaluatievragen waarin het thema werkgelegenheid een van de zes centrale thema's is.

In het POP1 is per prioritair doel aangegeven wat de beoogde effecten zijn op het gebied van omgeving, economie en sociaal, zo ook voor 'leefbaarheid'. De in te zetten regelingen zouden naar verwachting weinig of geen invloed hebben op de omgeving, de invloed op economie zou beperkt zijn, terwijl de sociale effecten positief zouden zijn. Dit laatste met name als het gaat om een toename van de sociale cohesie, het voorzieningenniveau, de veiligheid, werkgelegenheid en toegankelijkheid van voorzieningen. Hierin zijn de operationele doelen te herkennen. Vastgesteld kan worden dat de regelingen en projecten onder prioritair doel 'leefbaarheid' inderdaad vooral een positief effect hebben gehad op de sociaal-maatschappelijke omgeving. Het effect op de economie is inderdaad beperkt, terwijl het effect op de omgeving groter is dan oorspronkelijk verwacht. Veel projecten hebben bijvoorbeeld bijgedragen aan behoud en versterking van natuurwaarden en herstel van cultuurhistorische objecten hetgeen de omgeving ook ten goede komt.

De prioritaire doelen 'duurzame landbouw' en 'recreatie en toerisme' vertonen raakvlakken met 'leefbaarheid' aangezien binnen de daartoe behorende maatregelen ook leefbaarheidseffecten zijn gerealiseerd. Investerings ter verbetering van het toerisme, recreatie en de landbouwinfrastructuur hebben bijgedragen aan de leefbaarheid van het platteland. Dit wordt geïllustreerd door de overeenkomstige outputindicatoren waarop gescoord is.

Indien het hele thema wordt beschouwd, kan geconcludeerd worden dat de effectiviteit van maatregelen n en o positief is. De effectiviteit van maatregel r wordt als negatief beoordeeld, omdat de doelen wel enigszins maar onvoldoende zijn gerealiseerd. De efficiëntie van de maatregelen n en o kan niet beoordeeld worden aangezien projecten te divers zijn wat betreft inhoud en financiële omvang en dat betrouwbare referentiewaarden ontbreken. De efficiëntie van maatregel r is negatief, omdat een deel van de beschikbare middelen is aangewend voor activiteiten (bijvoorbeeld 'verbeterde waterloop') die niet bijdragen aan de doelstellingen van de regelingen onder maatregel r. Deze middelen zijn dan ook ondoelmatig ingezet en daarmee inefficiënt.

Het onderzoek heeft ook een aantal externe invloeden in beeld gebracht die van invloed waren op de resultaten van de diverse projecten. Een belangrijke externe invloed in het kader van het thema 'leefbaarheid' is de bereidheid van maatschappelijke organisaties en private partijen geweest om mee te financieren in projecten. Dat geldt zeker voor de startfase van projecten die gekenmerkt wordt door een zekere mate van risico. Bij sommige projecten heeft dit de voorbereiding en start van het project vertraagd. Een andere externe factor is de beperkte financiële draagkracht van met name kleinere gemeenten. Kleine kernen van deze gemeenten vormen een belangrijke doelgroep voor dit thema, maar juist deze gemeenten ontberen vaak financiële middelen om de benodigde cofinanciering toe te zeggen. Een laatste externe factor is - hoewel slechts incidenteel genoemd - betreft veranderde wet- en regelgeving. Een voorbeeld hiervan betrof een project waardoor als gevolg van de veranderde wetgeving omtrent de witte werkster de continuïteit van het project in gevaar is gekomen.

Andere vooraf verwachte externe factoren, zoals de ontwikkeling van de woningmarkt (stijgende prijzen door concurrentie van kapitaalkrachtige stedelingen) en nationaal beleid voor openbaar vervoer en een restrictief ruimtelijk beleid zijn door het onderzoek niet aangetoond.

Eindoordeel

Geconcludeerd kan worden dat de gesubsidieerde activiteiten op lokaal niveau de leefbaarheid van het platteland hebben 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. Op lokaal niveau hebben de projecten wel degelijk een positief effect gehad. Op een totale investering van bijna 124 miljoen euro zijn veel en diverse resultaten geboekt die direct of indirect bijdragen aan de leefbaarheid. Het effect had nog sterker kunnen zijn, aangezien vooral in maatregel r middelen lijken te zijn ingezet op activiteiten die niet bijgedragen hebben aan de doelstelling van de maatregel (in dit geval verbeteren verkeersveiligheid).

Op basis van het onderzoek is in onderstaande tabel een beoordeling gegeven ten aanzien van operationele doelen voor het thema 'leefbaarheid'. Veel projecten (met name binnen de maatregelen n en o) hebben direct of indirect bijgedragen tot 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 werkgelegenheidseffecten hebben opgeleverd.

Tabel 4.112 Samenvattend eindoordeel Leefbaarheid		
Operationale doelen	Beoordeling Effectiviteit	Beoordeling Efficiëntie
Versterken van de sociale cohesie	++	?
Bevorderen van de culturele identiteit en streekeigenheid	+	?
Verbeteren van de verkeersveiligheid	-	-
Optimaliseren van de bereikbaarheid van voorzieningen	+	?
Stimuleren van de werkgelegenheid op het platteland	-	?
Stimuleren van vernieuwing van sociaal economische structuur en maatschappelijke voorzieningen	+	?
Leefbaarheid	+	?
Legenda effectiviteit:		Legenda efficiëntie:
++ 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.		

Het algehele oordeel van de effectiviteit van het prioritaire doel 'leefbaarheid' is positief. Veel, maar niet alle inhoudelijke doelstellingen zijn gerealiseerd. Over de efficiëntie kan 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 ondoelmattig zijn ingezet.

4.6.8 Samenvatting

In tabel 4.113 worden de beoordelingen van de effectiviteit en de efficiëntie van de prioritaire doelen (beschreven in voorgaande subparagrafen) samengevat.

Tabel 4.113 Samenvatting evaluatieoordeel per prioritair doel		
Prioritaire doelen	Beoordeling Effectiviteit	Beoordeling Efficiëntie
Het ontwikkelen van een duurzame landbouw	+	+
Het verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap	+	+
Het omschakelen naar duurzaam waterbeheer	+	+
Het bevorderen van diversificatie economische dragers	+	?
Het bevorderen van recreatie en toerisme	+	?
Het bevorderen van leefbaarheid	+	?
<i>Legenda effectiviteit:</i> ++ Zeer positief: doel is 'nagenoeg' volledig behaald of overtroffen' als gevolg van POP1. + Positief: doel is 'in voldoende mate' bereikt als gevolg van POP1, maar niet (nagenoeg) volledig. - Negatief: doel is 'enigszins bereikt maar onvoldoende' als gevolg van POP1. -- Zeer negatief: doel is 'nauwelijks tot niet bereikt' als gevolg van POP1. ? Geen oordeel mogelijk.		<i>Legenda efficiëntie:</i> ++ Zeer positief: meer resultaat dan verwacht in relatie tot uitgave. + Positief: naar verwachting, inzet geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. - Niet efficiënt: met hetzelfde geld had meer resultaat kunnen worden geboekt. ? Geen oordeel mogelijk.

4.7 Analyse succes- en faalfactoren POP1

4.7.1 Inleiding

In het voorgaande zijn de resultaten van POP1 beschreven op het gebied van duurzame landbouw, natuur en landschap, waterbeheer, recreatie en toerisme en leefbaarheid. Maar hoe kunnen we deze resultaten nu verklaren? Deze paragraaf gaat in op de belangrijkste succes- en faalfactoren voor de realisatie van het programma. Hierbij beperken we ons tot de aan het programma gerelateerde factoren zoals de inhoudelijke samenstelling van POP1, de uitvoeringsorganisatie en de hoofdlijnen van het uitvoeringsproces. Specifieke verklaringen op het niveau van de individuele regelingen en projecten blijven buiten beschouwing.

De bepaling van succes- en faalfactoren volgt uit de confrontatie van verschillende bronnen (triangulatie): diepte-interviews met sleutelactoren, vergaderstukken en voortgangsverslagen, eerdere onderzoeksrapportages en outputgegevens. Bovendien is een expertmeeting gehouden met betrokkenen bij POP1 waarvan de resultaten zijn benut (zie verder paragraaf 3.3 en bijlage 5 voor programma, doel en deelnemers).

De paragraaf is als volgt opgebouwd: eerst bespreken we de succes- en faalfactoren die verband houden met de structuur van POP1 (paragraaf 4.7.2), dan komen de organisatorische succes- en faalfactoren aan bod (paragraaf 4.7.3) en we sluiten af met de succes- en faalfactoren die ontstaan in het uitvoeringsproces (paragraaf 4.7.4).

4.7.2 Structuur programma

POP1 was met zijn zes prioritaire doelen en veelheid aan maatregelen (17) en regelingen (32 Rijksregelingen en 13 Provinciale Programma's) een veelomvattend en complex programma (zie ook: paragraaf 2.6). Een oorzaak voor die complexiteit is allereerst het ontbreken van een duidelijke hoofddoelstelling en een duidelijke samenhang tussen de zes doelen.

De doelen worden verder bediend door een veelheid aan ongelijksoortige regelingen. Het belangrijkste onderscheid is dat tussen rijksregelingen en Provinciale Programma's. De rijksregelingen zijn verder te onderscheiden in generieke en gebiedsgerichte rijksregelingen. Regelingen dienen vaak meerdere doelen, wat het geheel niet overzichtelijker maakt (zie ook figuur 2.2). De rijksregelingen zijn vaak bestaande regelingen die onder POP1 zijn gebracht. Maar omdat de bestaande regelingen vaak niet helemaal pasten binnen de door de Kaderverordening beschreven maatregelen, werden vaak onderdelen van rijksregelingen onder POP1 geschoven (Ecorys, 2003).

Bovendien bestaat er de nodige overlap tussen regelingen. Een voorbeeld zijn de overlappende doelstellingen tussen Provinciaal Programma Q (waterbeheer in de landbouw), de SGB (onderdeel waterbeheer) en LIW (onderdeel waterbeheersing) (zie tabel 4.114). Alle drie hebben bovendien een integraal karakter.

Tabel 4.114	Overlappende doelstellingen regelingen waterbeheer		
Doel	SGB	LIW	Prov Q
Waterconservering door verbetering of aanleg van stuwen of drempels	x	x	X
Verbetering peilbeheer/waterconservering door automatisering van kunstwerken	x	x	X
Dempen of beduikeren/rioleren van waterlopen	x	x	
Aanbrengen hydrologische scheiding tussen natuur- en landbouwgebieden	x	x	X
Verlaging van het maaiveld door afgraving	x	x	X
De aanpassing van kleine waterinfrastructuur	x	x	X
Aanleg retentiebekkens			X
Aanleg natuurlijke oevers en natte verbindingzones	x		X
Ingrepen gericht op herstel van oorspronkelijke profielen van watersystemen	x		
Het terugdringen van ongezuiverde lozingen en emissies op oppervlaktewater	x		X
Bestrijding eutrofiëring in natuurgebieden	x		
Vasthouden gebiedseigen water	x		
Verbeteren kwaliteit waterbodems	x		
Bron: DLG.			

Ook de interne consistentie (logische verbanden tussen de SWOT- en probleemanalyse, de prioritering van doelstellingen en het gekozen instrumentarium) liet te wensen over (Ecorys, 2003). Regelingen zijn in de praktijk leidend geweest voor het formuleren van de doelen, in plaats van andersom. Doelen zijn daarbij vaak rechtstreeks overgenomen uit het bestaande beleid en niet aangepast op POP1.

De gekozen structuur brengt de volgende succes- en faalfactoren voor de realisatie van het programma met zich mee.

Continuïteit van beleid en maatwerk

De keuze om voor een deel voort te bouwen op bestaande rijksregelingen is pragmatisch en heeft in de gevallen waarin die rijksregelingen al succesvol waren bijgedragen aan de effectiviteit van het programma, zoals bijvoorbeeld bij de grondaankopen voor natuur. De combinatie met Provinciale Programma's op dezelfde terreinen gaf bovendien mogelijkheden voor maatwerk, daar waar de rijksregelingen minder flexibel waren. Maar er zijn ook relatief nieuwe regelingen als Programma Beheer en 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 respondenten verschillend beoordeeld.

Op rijksniveau wordt het ontbreken van een duidelijke richting betreurt. Het zorgde voor een gebrek aan identiteit, wat POP1 slecht zichtbaar maakte voor de buitenwacht. Ook verzwakte het de kansen voor programatisch werken (zie verder paragraaf 4.7.4) en bemoeilijkte het de communicatie met Brussel. De Europese Commissie had moeite met de pragmatische aanpak van Nederland en de complexiteit die dat met zich mee bracht. Hoewel men op juridische gronden er niets tegen kon inbrengen, belastte dit de relatie aanvankelijk wel. Hierbij speelden overigens ook andere factoren een rol. Zo zette Nederland sterk in op artikel 33 maatregelen, 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 wijzigingsvoorstellen 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 regelingen. Dit brengt hogere administratieve lasten met zich mee dan wanneer het beschikbare budget was geconcentreerd op minder regelingen, met negatieve gevolgen voor de doelmatigheid (efficiëntie).

Provinciale respondenten 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 regelingen die elk bijdroegen aan meerdere doelen en de overlap tussen regelingen 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 (eind)begunstigden een probleem is geweest, is onder meer afhankelijk van de aanwezigheid en het functioneren van intermediairs zoals programmabureaus op gebiedsniveau. Vooral private projectinitiatieven werden door deze intermediairs doorgeleid naar de juiste regelingen. 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, DLG-uitvoering, gemeenten en terreinbeheerders kenden over het algemeen na één POP1-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 en wat voor een regeling 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 en bepaald onderdeel van het programma, kon relatief gemakkelijk budget geschoven worden naar onderdelen die wel goed liepen. Van deze mogelijkheid is veelvuldig gebruikgemaakt. Dit heeft bijgedragen aan de financiële effectiviteit van de POP1 (zie ook paragraaf 4.2)

4.7.3 Organisatie

De uitvoering van het POP1 werd gekenmerkt door betrokkenheid van een groot aantal partijen (Europese Commissie, ministeries van LNV, VROM, V&W, elf provincies ¹, 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 ook: paragraaf 2.7). Opmerkelijk is dat deze complexe organisatiestructuur niet alleen voortkwam uit Europese eisen maar ook samenhang met nationale keuzes en omstandigheden. Ter illustratie: verplicht vanuit de EU zijn slechts een beheersautoriteit, een gecertificeerd betaalorgaan en een controle orgaan. 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 het Provinciale Programma's en rijksregelingen in het 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 onafhankelijk 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 ondersteuning van het 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 het POP1 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.

¹ Provincie Flevoland viel buiten het POP1-gebied.

Ook de werkwijze met twee betaalorganen is het resultaat van een compromis tussen Rijk en Provincies en dus een nationale keuze. Toen duidelijk werd dat de Provincies niet zelf betaalorgaan konden worden, opteerden de Provincies voor één betaalorgaan: DLG. Het rijk wilde echter dat ook 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 (Ecorys, 2003) 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 regeling- 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.

De gekozen organisatiestructuur brengt de volgende succes- en faalfactoren met zich mee:

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 (Ecorys, 2003; p.23) tot een minder dan optimale administratieve efficiëntie. Ook veel respondenten 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 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 verder geen doorslaggevende rol hebben gespeeld bij de organisatorische keuzes in POP1.

Samenwerking Rijk en Provincies

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 betwisten de positie van betaalorganen DLG en vooral 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 de omgang met de financiële verdeling tussen Rijk en Provincies van 60%-40%. Nadat hier met veel moeite afspraken over waren gemaakt is het onderscheid snel gaan vervagen en kwam het uiteindelijk uit op 58%-42%. Dit wil niet zeggen dat alle spanningen verdwenen. Zo waren er provincies die geen zaken deden met betaalorgaan DR en de onder DR ressorterende regelingen niet toepasten. Anderen hadden moeite met de gedetailleerde bemoeienis van DLG. DLG op zijn beurt vraagt 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

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 hadden.

Na verloop van tijd is de communicatie met de Europese Commissie verbeterd. 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 respondenten heeft dit alles bijgedragen aan betere verhoudingen, al blijven inhoudelijke verschillen in het denken over plattelandsontwikkeling bestaan.

Functioneren Regiebureau

Het Regiebureau wordt over het algemeen gezien als adequate spin in het 'POP-web' (Ecorys, 2003). Het speelde een belangrijke rol in de communicatie met Brussel 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 respondenten 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.

4.7.4 Uitvoering rijksregelingen en Provinciale Programma's

Een belangrijk onderscheid bij de uitvoering van het POP1 is dat tussen Provinciale Programma's, gebiedsgerichte rijksregelingen en generieke rijksregelingen. 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 ervan. Voor de Provinciale Programma's maakten ze een keuze uit de Europese maatregelen, stelden budgetten voor plattelandsontwikkeling vast, begrootten uitgaven per programmaletter en waren verantwoordelijk voor de acquisitie en beoordeling van projectaanvragen. Ook bij de uitvoering van gebiedsgerichte rijksregelingen hadden de Provincies de regie. 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 begunstigen in aanmerking kwamen als ze aan de voorwaarden voldeden. Het Rijk was verantwoordelijk voor de openstelling van de generieke rijksregelingen en DR fungeerde hiervoor als betaalorgaan (zie ook: paragraaf 2.7).

In de uitvoering ontstonden de hieronder genoemde succes- en faalfactoren voor de realisatie van het programma.

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 wellicht wel sneller uitgevoerd door POP1.

Een discussiepunt hierbij 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. In paragraaf 4.7.2 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 is niet integraal, uitgaande van het aantal indicatoren waarop gescoord wordt. Uit tabel 4.115 blijkt dat van de in totaal 1.480 projecten, 470 scoren op twee indicatoren of meer. Projecten die op meer dan drie indicatoren scoren, zijn er nauwelijks.

Tabel 4.115		Aantal projecten gebiedsgerichte rijksregelingen en Provinciale Programma's afgezet tegen aantal indicatoren						
<i>Aantal indicatoren</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>8</i>	<i>Totaal</i>
<i>Duurzame Landbouw</i>								
LIW, Kavel aanvaarding	23	3	5	-	-	-	-	31
LIW, Ontsluiting	26	10	2	1	-	-	-	39
LIW, Recreatie	21	8	3	-	-	-	-	32
LIW, Inrichting	35	19	3	-	-	-	-	57
LIW, Milieu	8	-	-	-	-	-	-	8
SGB, Milieu	7	1	-	-	-	-	-	8
Prov A	9	5	3	1	-	-	-	18
Prov K	14	3	-	-	-	-	-	17
Prov M	4	9	1	-	-	-	-	14
Totaal	147	58	17	2	-	-	-	224
<i>Natuur en Landschap</i>								
LIW, Bosaanleg	1	3	-	-	-	-	-	4
Prov I	1	-	-	-	-	-	-	1
Prov T	242	48	16	3	1	-	-	310
Totaal	244	51	16	3	1	-	-	315
<i>Waterbeheer</i>								
GEBEVE	5	2	-	-	-	-	-	7
LIW, Water	41	27	14	3	2	-	-	87
Prov Q	121	51	20	5	3	-	1	201
SGB, Water	92	36	12	13	-	2	-	155
Totaal	259	116	46	21	5	2	1	450
<i>Diversificatie</i>								
Prov P	7	1	2	-	-	-	-	10
SGB, diversificatie	102	13	6	-	2	-	-	123
Totaal	109	14	8	-	2	-	-	133
<i>Recreatie en Toerisme</i>								
Prov S	105	47	11	3	-	-	-	166
Totaal	105	47	11	3	-	-	-	166
<i>Leefbaarheid</i>								
Prov N	25	4	1	-	-	-	-	30
Prov O	105	23	8	1	-	-	-	137
Prov R	16	6	3	-	-	-	-	25
Totaal	146	33	12	1	-	-	-	192
<i>Totaal Provinciale Pro-gramma's en gebiedsgerichte rijksregelingen</i>	<i>1.010</i>	<i>319</i>	<i>110</i>	<i>30</i>	<i>8</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>1.480</i>
Bron: DLG.								

Dit beeld wordt bevestigd door respondenten: het was zeker in de beginperiode lastig om integrale projecten vallend onder verschillende maatregelen gefinancierd te krijgen onder POP1. Aanvankelijk kon dat alleen door een dergelijk project 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 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 efficiëntie overwegingen. 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 minder gerealiseerd wordt dan mogelijk (zie ook Ecorys, 2003: p. 126).

Programmatisch werken

De door de EU voorgestane 7-jarige programmeringscyclus inclusief externe beoordelingen (evaluaties) en voortdurende monitoring op basis waarvan met vooraf gestelde middellange termijn doelen geprogrammeerd, beheerd en gestuurd wordt, is een potentiële succesfactor. Deze filosofie is in Nederland echter slechts ten dele omarmd. In paragraaf 4.7.2 kwam al aan bod 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 het programma voor een belangrijk deel uit scherp omschreven regelingen.

Monitoring en externe evaluatie zijn in de programmeringscyclus een cruciaal instrument voor verantwoording én bijsturing (zoals aanpassing van het programma). Voor dit laatste is vooral de mid-term evaluatie bedoeld. Inhoudelijke evaluatie was echter lastig, onder meer door het ontbreken van duidelijke doelen. Bovendien waren bestaande monitoringssystemen onvolledig en niet altijd betrouwbaar. Ook zijn de resultaten van de mid-term evaluatie slechts beperkt ingezet als instrument voor bijsturing.

Over het algemeen wordt verondersteld dat binnen de Provinciale Programma's programmatischer werd gewerkt dan in het rijksdeel. Maar hierbij zijn ook kanttekeningen te plaatsen: ook in de Provinciale Programma's ontbraken vaak scherp omschreven doelen en is inhoudelijke monitoring en evaluatie nauwelijks ingezet als instrument voor bijsturing.

Financiële sturing centraal

Omdat het programma in Nederland vooral werd gezien als financieringsinstrument stond financiële sturing centraal. Dit ging ten koste van toetsing en sturing op doelen. Tekenend hiervoor is dat respondenten 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 onderbesteding die onder meer voorkomen kon worden doordat het van Brussel verkregen voorschot van 7% werkkapitaal het eerste jaar als uitgaven mochten worden aangemerkt (zie ook: paragraaf 4.2.2). Daarnaast werd onderbesteding vermeden door grondaankopen voor natuur in de tijd naar voren te halen: voor de subsidieregeling Verwerving Staat (VS) werd in de eerste drie jaar 70% van het totale budget uitgegeven en voor de Regeling Particuliere Terreinbeherende Organisaties (RPTO) 52%.

De laatste jaren waren dergelijke noodgrepen minder nodig. Onder meer omdat provinciale programma-eigenaren steeds beter leerden omgaan met de 'n+0'-regel. 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 tijdelijk tussen Provincies met budgetten geschoven. Ook programmeerden veel Provincies tegen het einde van het programma over, 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.

Bijdrage intermediairs

Gegeven de complexiteit van het programma is de rol van intermediairs cruciaal geweest bij het geleiden van projectaanvragen naar de juiste regelingen, 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. Deze regeling mocht van de EU echter niet worden toegepast op agrarische natuurverenigingen die in Programma Beheer collectieve weidevogelpakketten wilden afsluiten om vervolgens de subsidie zelf te verdelen onder hun leden.

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. Respondenten 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 respondenten al 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.

Respondenten benadrukken 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 gedetailleerde eisen. De verplichte accountantsverklaring is een andere Nederlandse eis. En de rapportageverplichting voor projecteigenaren van vier keer per jaar is een Nederlandse eis, voor Brussel hoefde alleen aan het eind gerapporteerd te worden en alleen vaker als er termijnbetalingen gevraagd werden.

Vooraf voor kleinere organisaties en private aanvragers was de administratieve rompslomp 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.

4.8 Implementatie aanbevelingen mid-term evaluatie POP1

In de mid-term evaluatie POP1 (Ecorys, 2003) (MTE) zijn diverse aanbevelingen gedaan voor de resterende programmaperiode van POP1. Een onderdeel van de ex post evaluatie is een analyse in hoeverre deze aanbevelingen zijn opgevolgd. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen inhoudelijke aanbevelingen per maatregel en procesmatige aanbevelingen op programmaniveau. De vraag of de inhoudelijke aanbevelingen zijn opgevolgd, is aan bod gekomen bij de analyse en beoordeling van de diverse EU-maatregelen in paragraaf 4.3. In deze paragraaf wordt geanalyseerd of de aanbevelingen op programmaniveau zijn opgevolgd. Deze aanbevelingen hebben meer betrekking op de structuur en organisatie van POP1. In de MTE is onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen die betrekking hebben op de resterende programmaperiode van POP1 en aanbevelingen die betrekking hebben op POP2 (2007-2013).

De aanbevelingen en follow up zijn besproken in de vergadering van het Comité van Toezicht op 20 oktober 2003. Het CvT heeft destijds ingestemd met de belangrijkste aanbevelingen, te weten:

- geen belangrijke wijzigingen aan te brengen in POP1;
- tijdig te starten met de voorbereidingen voor de nieuwe programmaperiode 2007-2013;
- slecht lopende maatregelen (Provinciaal Programma I, SN onderdeel tijdelijk bos) te schrappen.

Onderstaand wordt meer in detail ingegaan op de verschillende aanbevelingen uit de MTE (*cursief*) en de follow up.

4.8.1 Aanbevelingen programmaperiode POP1 (2003-2006)

In de MTE zijn aanbevelingen voor de resterende programmaperiode POP1 gegroepeerd in twee delen:

- aanpassingen gericht op vergroting van de coherentie, effectiviteit en efficiëntie;
- aanpassingen gericht op uitvoering en toezicht.

a) Aanpassingen gericht op vergroting van de coherentie, effectiviteit en efficiëntie

Koerswijziging en/of nieuwe wijzigingsvoorstellen?

Ondanks wijzigingen in beleid met betrekking tot het landelijk gebied is in de MTE aanbevolen om geen grote koerswijzigingen in POP1 aan te brengen. Dit gold ook voor de doelen die ten tijde van de MTE een onderuitputting lieten zien, hiervoor werd aanbevolen om niet over te gaan tot budgetreallocatie. Wel heeft het CvT besloten om de mogelijkheden te bekijken om nieuwe maatregelen voortkomend uit het GLB in te passen in het huidige POP. Daaropvolgend is een POP-wijzigingsverzoek ingediend en goedgekeurd om een investeringsregeling voor jonge boeren onder het POP1 te brengen. In de resterende programmaperiode hebben verder geen grote koerswijzigingen plaatsgevonden.

Stroomlijning beleidsregelingen dringend gewenst

In de MTE is aanbevolen om het instrumentarium uit POP1 te stroomlijnen en op te schonen om in POP2 niet met dezelfde problemen geconfronteerd te worden. Tijdens de POP1-programmaperiode hebben voorbereidingen voor POP2 plaatsgevonden waarbij expliciet aandacht is besteed aan een betere relatie tussen doelen en regelingen en inkrimping van het aantal regelingen heeft plaatsgevonden. Daarnaast is bij de voorbereiding van POP2 afstemming gezocht met het Ondernemersprogramma en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

Breng geen nieuwe regelingen onder POP, maar pas huidige regelingen aan

De aanbeveling om vanwege tijdrovende procedures geen wijzigingsvoorstellen in Brussel in te dienen om nieuwe maatregelen en/of regelingen onder het POP1 in te brengen, is opgevolgd. De beschikbare tijd en capaciteit kan beter benut worden aan het verbeteren en stroomlijnen van het huidige programma. De aanbeveling om binnen het POP1 accentverschuivingen aan te brengen tussen regelingen is opgevolgd, waarbij opgemerkt wordt dat hiervoor de financiële voortgang en niet zozeer inhoudelijke motieven aan ten grondslag heeft gelegen.

Onderzoek oorzaken geringe belangstelling bepaalde POP1-onderdelen

Gedurende de programmaperiode is geen onderzoek gedaan naar oorzaken voor het achterblijven van verschillende regelingen, ook niet naar oorzaken voor de soms grote verschillen in voortgang van een bepaalde regeling tussen provincies. De flexibiliteit om budgetten te verschuiven tussen de maatregelen is door provincies als reden genoemd om op dit vlak geen actie te ondernemen.

Zorg bij overprogrammering voor garantie voldoende nationale financiering

Om het risico van onderuitputting te verminderen, is gedurende de programmaperiode een strategie ingezet om overprogrammering toe te passen. Overprogrammering vereist wel een extra bijdrage van nationale en regionale overheden. De MTE beval aan om hiertoe een speciaal cofinancieringsfonds in de begroting van LNV en de Provincies op te nemen. Na consultatie met onder andere het EPO en het ministerie van LNV is besloten geen apart fonds in te stellen. Er was voldoende geld beschikbaar en er zijn geen negatieve effecten vastgesteld van de afwezigheid van het fonds. Dit vraagstuk is wel meegenomen in de voorbereiding van POP2.

Sturing op onderuitputting mag niet ten koste gaan van kwaliteit en inhoud

In de MTE is opgemerkt dat sturen op onderuitputting geen doel op zich is en niet ten koste mag gaan van de kwaliteit en inhoud van projecten. Hoewel vastgesteld kan worden dat het POP1 sterk gestuurd is op optimale benutting van de financieringsmogelijkheden, is dit niet ten koste gegaan van de kwaliteit van projecten. De kwaliteit van projecten is gewaarborgd door de beoordeling aan de hand van het programmadocument en de subsidievoorwaarden en de diverse controles die uitgevoerd zijn.

Uit de praktijk van POP1 zijn geen voorbeelden bekend van aanpassingen van de regels om projecten makkelijker goed te kunnen keuren en zo de financiële doelstellingen te halen.

Zorg voor publiciteit en ruime openstelling regelingen

Hoewel door verschillende organisaties (onder andere Regiebureau POP, Provincies, intermediairs) publiciteit is gegeven aan verschillende regelingen is de aanbeveling om regelingen (vooral voor agrariërs) langer en meer open te stellen niet opgevolgd. De beperkte openstelling van een aantal regelingen is door intermediairs en eindgebruikers als belemmerende factor ervaren.

Investeer in marketing en communicatie

De MTE heeft aanbevolen om te investeren in marketing en communicatie, zowel intern als extern naar potentiële POP begunstigden. Daardoor kan meer bekendheid aan POP worden gegeven en het imago van POP worden verbeterd. Met de reguliere publiciteit en communicatie via website, nieuwsbrieven, bijeenkomsten, enzovoort door verschillende organisaties (onder andere Regiebureau POP, Provincies, intermediairs) is deze aanbeveling wel opgevolgd. Er is sinds de MTE nog een folder over POP1 uitgekomen en aan het eind van de programmaperiode is een brochure over 15 succesvolle POP1-projecten gepubliceerd. Communicatieacties van het Regiebureau zijn opgenomen in de jaarlijkse werkplannen van het Regiebureau.

Beperk kwetsbaarheid POP voor gevolgen nationale bezuiniging

De conjuncturomslag en de politieke omwenteling aan het begin van de programmaperiode zouden volgens de MTE effect kunnen hebben op onder andere de beschikbaarheid van cofinanciering in de resterende programmaperiode. Aanbevolen werd om een (meerjarig) geoormerkt nationaal (co)financieringsfonds op te zetten. Hoewel geen apart fonds is opgericht - zie eerdere aanbeveling - heeft het ontbreken ervan geen negatief effect gehad op de voortgang en realisatie van POP1.

b) Aanpassingen gericht op uitvoering en toezicht

Evalueer bestaande organisatiestructuur in zijn geheel

De aanbeveling om de evaluatie van het Regiebureau POP in 2002 aan te grijpen om de gehele organisatiestructuur van POP1 tijdens de programmaperiode te evalueren, is niet opgevolgd. Hoewel dit onderwerp meegenomen is in de voorbereiding van POP2, blijkt het - vooral door de eisen uit de Europese Kaderverordening en de door Nederland ingezette decentralisatie via de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) - lastig om de organisatiestructuur te vereenvoudigen.

Perfectioneer en stroomlijn de huidige POP-organisatiestructuur

Hoewel 'kinderziektes' in de uitvoerings- en toezichtstructuur uit de eerste jaren van POP1 zoveel mogelijk zijn weggewerkt, heeft de resterende programmaperiode niet geleid tot versimpeling van de veelheid van formele vergader- en regelstructuren die rond POP1 zijn opgetuigd. Daarmee zou een voorschot kunnen worden genomen op de programmaperiode van POP2, maar de organisatiestructuur van POP2 - en daarmee gepaard gaande vergader- en regelstructuren - vertoont veel gelijkenissen met POP1. Zie hiervoor de toelichting bij eerder genoemde aanbeveling.

Minimaliseer bemoeienis andere organisatiestructuren met POP

De bemoeienis van andere organisatiestructuren (met name het Coördinerend Bureau (CB) zou zoveel mogelijk geminimaliseerd moeten worden. De taken die CB voor de eerste pijler uitvoert, zouden voor de tweede pijler volledig door het Regiebureau POP kunnen worden uitgevoerd. Gezien de twee betaalorganen in de POP1-

periode (DLG en DR), was een coördinerend bureau volgens de verordening verplicht. Het CB heeft zich volgens het Regiebureau POP beperkt tot de 'wettelijke' taken.

Stroomlijn betaalorgaanstructuur en bekijk mogelijkheid fusie betaalorganen

Hoewel de scheiding in taken tussen betaalorgaan DR en DLG voor respectievelijk rijksregelingen en gebiedsgerichte regelingen is aangebracht en vervolmaakt, heeft de scheiding toch geleid tot bijvoorbeeld afstemmingsproblemen en verschil in monitoring. De aanbeveling om op termijn te komen tot een integratie van beide betaalorganen zou een onderwerp zijn bij de voorbereiding van POP2, maar is ook in het nieuwe programma niet gerealiseerd.

Ex post evaluatie 2006/2007

Verbeter monitoring en stel alsnog streefwaarden vast

Op basis van de aanbeveling van de MTE heeft het Regiebureau POP opdracht aan een extern bureau gegeven om te komen tot een ex post evaluatiekader voor POP1. In het eindrapport 'Minder en Beter' (Ecorys, 2006) is een voorstel gedaan om het stelsel van evaluatievragen, indicatoren en streefwaarden te vereenvoudigen en aan te scherpen. Hoewel het onderzoek op een aantal punten een duidelijke verbetering is geweest, bleek ook dat bijvoorbeeld het kwantificeren van streefwaarden lang niet altijd mogelijk is. Voor de ex post evaluatie is het rapport een hulpmiddel geweest maar niet volledig bruikbaar. Zie hiervoor ook paragraaf 3.1 (uitleg onder kopje Logical Diagram of Impacts). Er is tegelijkertijd gebleken dat lang niet alle benodigde gegevens beschikbaar zijn en dat gegevens uit het monitoringssysteem niet altijd volledig en betrouwbaar zijn.

Enkele verdere suggesties voor aanpassing organisatie POP ter nadere overweging

In de MTE zijn enkele overwegingen opgenomen voor een betere organisatie van POP. De suggestie om de nieuwe LNV directie Plattelandsbeleid verantwoordelijk te maken voor POP werd tijdens POP1 niet noodzakelijk geacht. Hoewel het wel een aandachtspunt was bij de voorbereiding van POP2 heeft dit niet geleid tot een wijziging. Verder zijn suggesties gedaan om de contacten tussen Regiebureau POP en het ministerie van LNV te intensiveren en het personele verloop bij het Regiebureau POP op te lossen. In beide gevallen zijn geen aanvullende acties ondernomen. Tijdens de ex post evaluatie is (opnieuw) gebleken dat sprake is van een groot verloop bij het Regiebureau POP, maar ook bij het ministerie van LNV. Veel kennis en ervaring over de uitvoering van POP1 is daarmee verloren gegaan.

4.8.2 Aanbevelingen programmaperiode POP2 (2007-2013)

Plattelandsontwikkelingsbeleid: nationaal- of EU-beleid?

Met het oog op POP2 heeft de MTE aanbevolen om het Nederlandse beleid beter te stroomlijnen met het EU-beleid. Een belangrijk voordeel is dat POP2 qua systematiek en inhoud beter aansluit bij de Brusselse eisen waardoor ook de inzet en kosten voor coördinatie en administratie verlaagd kunnen worden. Het POP2 sluit qua structuur en inhoud beter aan bij de Europese kaders en verordeningen dan bij POP1 het geval was. Er zijn duidelijkere keuzes gemaakt en het aantal regelingen is teruggebracht. In hoeverre dat uiteindelijk ook leidt tot bijvoorbeeld administratieve lastenverlichting en vermindering van coördinatiekosten met Brussel is nu nog niet vast te stellen. Deze vraag kan wellicht bij de tussentijdse evaluatie van POP2 en anders de ex post evaluatie van POP2 beantwoord worden.

Zorg voor vroegtijdige en duidelijke regie bij ontwerp POP 2007-2013

De MTE heeft aanbevolen om snel te starten met de voorbereiding van het nieuwe POP2 en ook een daadkrachtige taskforce in het leven te roepen om dit traject te trekken. Aan deze aanbeveling is goed gehoor gegeven. Al in 2004 is gestart met de voorbereiding van het nieuwe POP2 waarbij een projectgroep vanaf 2005 onder aansturing van het Regiebureau POP en de geïnstalleerde Stuurgroep POP2 dit traject vorm heeft gegeven. In deze projectgroep waren diverse partijen vertegenwoordigd, onder andere Regiebureau, LNV en Provincies. Bij de inhoudelijke voorbereiding van POP2 waren ook diverse organisaties uit het veld betrokken. Dit was ook een aanbeveling uit de MTE.

Programmatische aanpak: een aantal tips

In de MTE is een aantal suggesties gedaan om de programmatische benadering - die eigenlijk ontbrak in POP1 - te verbeteren. Een aantal tips heeft nadrukkelijk betrekking op de ontwikkeling van POP2 en is ook opgevolgd. Bijvoorbeeld het starten met een grondige SWOT-analyse, het benoemen van problemen en kansen en het afstemmen van doelen en regelingen op elkaar. Een andere suggestie heeft meer betrekking op de uitvoering van POP2. Dit is de suggestie om de inhoud en niet de financiën leidend te laten zijn in de voortgang van POP2. Of deze suggestie wordt opgevolgd, moet uit de tussentijdse evaluatie van POP2 blijken.

Slim koppelen van LNV-initiatieven aan POP

In de MTE is aanbevolen om POP2 aan te laten sluiten bij nieuwe ontwikkelingen, zoals groen-blauwe diensten, het ondernemersprogramma en de provinciale Meerjarenprogramma's. Wat betreft inhoud en organisatie is duidelijk dat POP2 hierbij aansluiting heeft gezocht. Voor projecten binnen as 1 en 2 van POP2 is het ondernemersprogramma van kracht en as 3 en 4 sluiten aan bij de gebiedsgerichte aanpak van provincies (pMJP's).

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006 (POP1) was een ambitieus programma en richtte zich op het realiseren van verschillende doelstellingen: van instandhouding van de landbouwsector tot het verbeteren van de leefbaarheid op het platteland, en van natuurontwikkeling tot milieubehoud. Om deze doelstellingen te bereiken is door Nederland 32 rijksregelingen en 13 Provinciale Programma's ingezet (de regelingen), verdeeld en verenigd onder 17 EU-maatregelen.

Deze ex post evaluatie heeft zich gericht op de vraag of met het POP1 de gestelde beleidsdoelen bereikt zijn (effectiviteit of doeltreffendheid), of de maatregelen (en bijbehorende regelingen) efficiënt zijn ingezet (doelmaticheid) 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).

In dit hoofdstuk worden de conclusies van de ex post evaluatie POP1 gepresenteerd en worden aanbevelingen voor de toekomst geformuleerd. Dit zowel op programmaniveau als op de afzonderlijke EU-maatregelen. De aanbevelingen zijn gericht op een efficiëntere en effectievere uitvoering van het POP2 en waar mogelijk het POP3, waarbij een aantal aanbevelingen niet uitsluitend betrekking hebben op het POP2, maar ook betrekking hebben op de 'nieuwe' programmastructuur, waarbij het POP2 deel uitmaakt van de provinciale Meerjarenprogramma's.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 5.2 worden de conclusies gegeven per prioritair doel van het POP1. Paragraaf 5.3 geeft de conclusies met betrekking tot de beantwoording van de transversale vragen (de gemeenschappelijke EU-vragen). De conclusies van de financiële resultaten van POP1 worden beschreven in paragraaf 5.4. De conclusies en aanbevelingen betreffende de structuur en organisatie van het POP1 en de uitvoering van het POP1 komen aan bod in respectievelijk paragraaf 5.5 en 5.6. Het hoofdstuk sluit af met de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de beoordeling van de 17 verschillende door Nederland ingezette EU-maatregelen op effectiviteit en efficiëntie (paragraaf 5.7).

5.2 Conclusies prioritaire doelen

POP1 bestond uit een breed scala van EU-maatregelen (17) en regelingen (32) die in hoofdstuk 4 zijn geëvalueerd. Bij het opstellen van het POP1 en daaraan gekoppeld de selectie en uitwerking van deze maatregelen en regelingen stonden zes Nederlandse prioritaire doelen centraal:

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 van economische dragers;
5. het bevorderen van toerisme en recreatie;
6. het bevorderen van de leefbaarheid.

Deze doelen waren het centrale structurerende element binnen het POP1. Op een lager schaalniveau zijn daarnaast verschillende operationele doelen geformuleerd. In tabel 5.1 zijn de beoordelingen over effectiviteit en efficiëntie per prioritair doel aangegeven. Vervolgens zijn per prioritair doel de belangrijkste conclusies en beoordelingen weergegeven.

Samenvattend heeft POP1 bijgedragen aan het behalen van de zes *prioritaire doelen*. 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, 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 plattelandsontwikkeling is POP1 dan ook succesvol geweest.

Tabel 5.1 Beoordeling naar prioritair doel en begrote en gerealiseerde uitgaven (in mln. euro's)						
	Publiek (nationaal + EU)		Privaat	Totale	Beoordeling	
Prioritair doel	Begroting a)	Realisatie	realisatie	realisatie	Effectiviteit	Efficiëntie
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 water-beheer	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 POP1	1.057,4	1.042,5	365,8	1.408,4		
Legenda effectiviteit:			Legenda efficiëntie:			
++ 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: overgangsmaatregelen, externe evaluaties en reservering voor verplichtingen van vroegere begeleidende maatregelen.						

1. Het ontwikkelen van een duurzame landbouw

Het prioritaire doel 'duurzame landbouw' richtte zich op de transitie naar een duurzamere landbouw. De beoogde effecten concentreerden zich op een verbetering van de inkomens, een efficiënter gebruik van productiefactoren, omschakeling naar alternatieve activiteiten, verbetering van de kwaliteit van producten, behoud van werkgelegenheid, bevordering van milieuvriendelijke landbouw en een verbetering van de arbeidsomstandigheden en dierenwelzijn. Om deze effecten te realiseren zijn vooraf dertien operationele doelen gesteld, op acht ervan is ingezet. Er zijn geen streefwaarden bij de operationele doelen vastgesteld.

Er is gebruikgemaakt van tien maatregelen: a, c, e, f, g, k, m, r, t en z en er is in totaal 361,4 miljoen euro overheidsgeld geïnvesteerd, aangevuld met bijna 166 miljoen euro private middelen. Een sterk punt is dat veel budget naar een beperkt aantal grote maatregelen (k, a) is gegaan. Daar staat tegenover meerdere te kleine maatregelen. Een aantal maatregelen (e, en gedeeltelijk a) is niet goed te koppelen aan de acht gekozen operationele doelen.

Maatregel a (investeringen in landbouwbedrijven), maatregel f (milieumaatregelen in de landbouw; RSBP) en maatregel g (verwerking en vermarkting van agrarische producten) hadden een specifiek landbouwkarakter, andere in mindere mate. Daardoor passen meerdere regelingen zowel binnen het prioritaire doel 'duurzame landbouw' als binnen andere prioritaire doelen. Niet alle doelgroepen binnen de agrarische sector zijn evengoed door POP1 bereikt. Dit is mede veroorzaakt doordat een aantal Provinciale Programma's niet zijn uitgeput of door een beperkt aantal provincies is ingezet, of doordat de gekozen maatregel niet direct ten goede kwam aan agrariërs (zoals bij de regeling Verwerving Staat).

Door de inzet van de maatregelen is of op een directe dan wel indirecte wijze winst geboekt in de transitie naar een duurzamere landbouw in Nederland. Dit geldt in meer of mindere mate zowel op het gebied van inkomen, milieu als arbeidsomstandigheden. Gedeeltelijk is dit gebeurd door een directe ondersteuning van ondernemers om de duurzaamheid van de bedrijfsvoering te beïnvloeden. Daarnaast ook via heroriëntatie en herinrichting van de agrarische sector.

Meerdere regelingen hadden een aanjaagfunctie, anderen hebben ertoe geleid dat investeringen naar voren zijn gehaald. Mede hierdoor is werkgelegenheid behouden en zijn ondernemers beter voorbereid op de toekomst. Niet alle regelingen hadden een doorslaggevende betekenis, en zouden meestal ook zonder POP1 zijn uitgevoerd (zoals bij omschakeling naar een biologische bedrijfsvoering).

De conclusie is dat de gekozen maatregelen onder het prioritaire doel 'duurzame landbouw' uiteindelijk in voldoende mate effectief zijn geweest in hun bijdrage aan de gestelde acht operationele doelen. Niet alle gewenste effecten zijn even goed gerealiseerd. De aandacht richtte zich op het terrein van inkomensontwikkeling, behoud van werkgelegenheid, bevordering van milieuvriendelijke landbouw en in mindere mate op de verbetering van de arbeidsomstandigheden en dierenwelzijn. Omschakeling naar alternatieve activiteiten is onder dit doel nauwelijks ondersteund, maar is daarentegen wel ondersteund door andere prioritaire doelen. Dit geldt ook voor kwaliteitsverbetering van producten. De effecten zijn dan hier vooral lokaal zichtbaar. Daarnaast heeft maatregel k (via de regeling VS) een belangrijke invloed gehad op de ruimte voor natuur. Samenvattend: er is gedaan wat er verwacht mocht worden. Vooral een aantal goed lopende grote maatregelen heeft hier een flinke bijdrage aan geleverd. Binnen enkele maatregelen versterkten de ingezette regelingen elkaar, of werd goed aangesloten bij het gebruik van andere overheidsfaciliteiten.

Een aanbeveling rond de transitie naar een duurzamere landbouw is om de doelen, gewenste effecten (inclusief streefwaarden) en inzet van maatregelen (en regelingen) in de toekomst beter op elkaar af te stemmen.

2. het verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap

Natuur en landschap op landbouwgrond

Random kwetsbare natuurgebieden en binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt agrarisch natuurbeheer ingezet met onder andere beperkingen op het gebruik van mest met als doel het verbeteren van de milieukwaliteit. POP1-subsidie heeft daar een belangrijke bijdrage aan geleverd. Echter, de milieukwaliteit wordt minder bevorderd dan noodzakelijk is voor een optimale ontwikkeling van de natuur in de EHS en in agrarische gebieden. De reden hiervoor is dat het oppervlakte en de ruimtelijke samenhang van het agrarisch natuurbeheer voor het bereiken van de doelen te gering is.

Het oppervlak betreft maar 2% van het totale oppervlak landbouwgrond. De ruimtelijke samenhang is gering omdat het agrarisch natuurbeheer met beperkingen in het gebruik van mest in de eerste plaats niet gericht wordt ingezet in zones rondom natuurgebieden en in de tweede plaats de deelname eraan vrijwillig is.

Agrarisch natuurbeheer zette voor meer dan drie kwart 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 het 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 thans onderzoek gedaan naar hoe de effectiviteit van de maatregelen kan worden verbeterd. Dit onderzoek richt zich vooral op mozaïekbeheer met een zo optimaal mogelijk locatiekeuze tussen verschillende maaidata en nestbescherming. POP1 leverde een bijdrage aan de instandhouding en verbetering van landschapskwaliteit, bescherming van de biodiversiteit en milieuvormen met grote natuurwaarde op landbouwgrond. Echter, voor het halen van de doelstellingen is de inzet onvoldoende geweest.

Realisatie EHS

Door aankoop en inrichting van nieuwe natuur wordt de EHS gerealiseerd. De voortgang in hoeveelheid nieuwe natuur die aangekocht moet worden voor realisatie van de EHS in 2018 ligt redelijk op schema, hoewel de toename gekochte gronden per jaar thans achterblijft. De aanwending van POP1-gelden heeft ertoe geleid dat meer landbouwgrond kon worden aangekocht voor natuurbestemming dan zonder die gelden mogelijk zou zijn geweest. Daarmee is ingespeeld op het aanbod van grond in de POP1-periode dat de grondprijs relatief laag was. Dat was een kosteneffectieve investering. De aankopen hebben een bijdrage geleverd aan het beleidsdoel om het areaal natuur te vergroten.

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 in de EHS - zeer gering. Vooral bij Provincies

neemt het bewustzijn toe dat de beleidsuitvoering zich de komende jaren sterker moet richten op het realiseren van die samenhang.

Het POP1 heeft de biodiversiteit, landschappen en natuurlijke hulpbronnen op niet-landbouwgrond verbeterd.

Funcatievervulling van bossen

Agrarische ondernemers hadden geen belangstelling voor de aanleg van 'tijdelijk bos'. De aanleg van 'blijvend bos' via de SN regeling was wel populair. De bijdrage van het POP1 aan de bosuitbreiding is groot, de bosuitbreiding neemt echter af en de taakstelling van 75.000 ha in 2020 wordt niet gehaald.

Het bos in Nederland wordt ouder en de houtvoorraad, de hoeveelheid dood hout, de gemiddelde boomdikte en het aandeel gemengd bos nemen toe. Bosbeheerders sturen aan op een ouder, meer volwassen bos, dat meer belevings- en natuurwaarde oplevert. Dit gaat ten koste van de houtproductie. De in POP1 genoemde taakstellingen van 40% gemengd bos, 20% ouder dan 80 jaar en 20% met accent op natuur worden ruimschoots voor 2020 gehaald. Echter, POP1 heeft aan deze ontwikkelingen niet bijgedragen.

De effectiviteit met betrekking tot de inzet voor de functievervulling van bosbouw als gevolg van POP1 wordt als negatief beoordeeld: het doel is enigszins bereikt maar onvoldoende. Gezien de geringe middelen die zijn ingezet voor alleen bosuitbreiding en de lange ontwikkeltijd van bos zal pas op termijn de effectiviteit toenemen.

3. het omschakelen naar duurzaam waterbeheer

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. Hiermee leverde het ook een belangrijke bijdrage aan de prioritaire doelen 'duurzame landbouw' en 'kwaliteit natuur en landschap'. 'Duurzaam waterbeheer' bestond enkel uit maatregel q, wat de rijksregelingen GeBeVe (in 2001 beëindigd en ondergebracht binnen SGB), SGB-onderdeel waterbeheer (sinds 2002), Landinrichtingen (LIW) onderdeel waterbeheersing) en het Provinciaal Programma Q omvatte. De uitgevoerde projecten binnen Waterbeheer 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, is het voor dit onderdeel niet mogelijk geweest om de outcome te bepalen.

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, waardoor de duurzaamheid van het waterbeheer in het landelijk gebied is toegenomen. De waterbeheersingsprojecten, waarbij het peilbeheer voor natuur- en landbouwgebieden is verbeterd, hebben goede resultaten laten zien. De effectiviteit van het prioritaire doel 'duurzaam waterbeheer' wordt als positief beoordeeld: de doelen zijn in voldoende mate bereikt als gevolg van POP1, maar niet volledig. De rioleringsprojecten zijn relatief duur geweest. Vanwege de grote verscheidenheid in de uitgevoerde projecten en het ontbreken van referentiewaarden is het niet mogelijk een afgewogen oordeel te geven over de efficiëntie van de ingezette middelen. Belangrijk is dat als gevolg van de integrale aanpak de beschikbare middelen wel ingezet zijn op gehele watersystemen in plaats van op deelaspecten van bestaande problemen.

Geconcludeerd wordt dat het waterbeheer in het landelijk gebied duurzamer is geworden als gevolg van POP1 (effectiviteit is positief, doelen zijn in voldoende mate bereikt). Wat betreft de efficiëntie heeft de inzet van het geld het resultaat opgeleverd wat ervan verwacht mocht worden (is efficiënt).

4. het bevorderen van diversificatie van economische dragers

Het prioritaire doel 'Diversificatie' richtte zich op de diversificatie van de bedrijvigheid van economische dragers op het platteland. Om dit te kunnen bereiken, moesten nieuwe initiatieven op het platteland worden ondersteund. Dit zou tevens een positieve invloed hebben op de economie en de werkgelegenheid op het platteland.

Om dit doel te bereiken, is specifiek maatregel p ingezet. Onder maatregel p zijn de projecten voor een deel uitgevoerd door individuele bedrijven. Zo konden bedrijven bepaalde voorzieningen ten behoeve van nieuwe acti-

viteiten financieren. Daarnaast zijn fietspaden aangelegd die indirect een positief gevolg hebben voor recreatiemogelijkheden op het platteland.

Behalve maatregel p hebben een aantal andere maatregelen onder POP1 de diversificatie bevorderd. Dit liep uiteen 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 e). Mede hierdoor is uiteindelijk steun verleend aan alle gestelde operationele doelen. Het doelbereik van de potentiële doelgroep 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 duidelijke nieuwe economische pijlers op het Nederlandse platteland. Wel zijn (mede door aanjaagprojecten) op lokaal niveau processen in gang gezet en economische effecten opgetreden. De ondersteuning heeft vooral geleid tot behoud van werkgelegenheid (veelal gezinsarbeid) op ondersteunde agrarische bedrijven en heeft daarmee een positief effect op het tegengaan van ontvolking in een aantal plattelandsregio's gehad. Daarnaast heeft een deel van de ondersteunde bedrijven een beter inkomensperspectief gekregen door zich te richten op diversificatie als strategie. De regelingen hebben in beperkte mate geleid tot nieuwe werkgelegenheid op het platteland: via extra werk voor natuurbeheer door derden, meer zorgvoorzieningen en agrotourisme. Het wegend eindoordeel met betrekking tot de effectiviteit is door de inzet van andere maatregelen dan p licht positief: de operationele doelen zijn niet volledig, maar in voldoende mate bereikt als gevolg van POP1-gelden.

Er is geen totaaloordeel te geven over de efficiëntie van de ingezette regelingen door het ontbreken van gegevens.

5. het bevorderen van toerisme en recreatie

Het prioritaire doel 'bevorderen van recreatie en toerisme' bood landbouwbedrijven de mogelijkheid tot economische verbreding van hun bedrijfsactiviteiten. Dit kon plaatsvinden door het recreatief gebruik van het platteland te stimuleren. Bijvoorbeeld door meer recreatieve voorzieningen te bouwen en het stimuleren van verblijfsrecreatie. Om dit te realiseren is maatregel s ingezet met twee regelingen: Provinciaal Programma S en Landinrichtingswerken (LIW 14) - onderdeel inrichting recreatie.

Door het aanleggen en verbeteren van fiets-, wandel- en ruiterspaden en wegen en door het realiseren van fiets-, wandel-, ruiters- en kanoroutes is het vooraf opgestelde operationele doel om de toeristisch-recreatieve infrastructuur aan te passen en te verbeteren in belangrijke mate gerealiseerd. Om de recreatieve en toeristische activiteiten in combinatie met de agrarische bedrijfsvoering te bevorderen, is POP1-geld ingezet voor het geven van advies aan bedrijven. De deelnemende bedrijven waren hierover positief.

Er is geen indicatie dat maatregel s heeft bijgedragen aan het operationele doel 'het bevorderen van ambachtelijke, cultuurhistorische en natuurgerichte toeristische activiteiten'. Aan het bevorderen van de kwaliteit van het recreatief product door middel van samenwerkingsverbanden is onvoldoende invulling gegeven.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat maatregel s heeft bijgedragen aan het bevorderen van twee van de vier operationele doelen. POP1 heeft daarbij 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 kunnen worden ingezet. Het wegend eindoordeel met betrekking tot de effectiviteit is positief: doel is in voldoende mate bereikt als gevolg van POP1, maar niet volledig. Over het totaal was geen oordeel te geven over de efficiëntie door het ontbreken van gegevens.

6. het bevorderen van de leefbaarheid

Het prioritaire doel 'leefbaarheid' richtte zich op het behoud en versterking van de sociaaleconomische leefbaarheid van plattelandskernen. Hiervoor was het noodzakelijk dat werkgelegenheid werd behouden en dat kernen bleven voorzien van diverse sociaal-maatschappelijke voorzieningen (kwantitatief en kwalitatief). Daarnaast was het van belang dat de culturele identiteit, sociale samenhang en sociale en fysieke veiligheid werden behouden en verbeterd.

Om dit te realiseren, zijn drie maatregelen ingezet: (n) dienstverlenende instanties basiszorg, (o) dorpsvernieuwing en -ontwikkeling en de bescherming en instandhouding van het landelijk erfgoed en (r) ontwikkeling en verbetering van landbouwinfrastructuur. Geconcludeerd kan worden dat de gesubsidieerde activiteiten op lokaal niveau de leefbaarheid van het platteland hebben verbeterd. Hoewel uit nationale statistieken blijkt dat cijfers met betrekking tot bijvoorbeeld voorzieningenniveau en verkeersveiligheid een negatieve trend laten zien, is

door de verschillende POP1-projecten een stimulans gegeven aan de leefbaarheid en levensomstandigheden op het platteland. Op lokaal niveau hebben de projecten wel degelijk een positief effect gehad. Er zijn veel en diverse resultaten geboekt die direct of indirect bijdragen aan de leefbaarheid. Vooral op de operationele doelen 'versterken sociale cohesie' en 'versterken culturele identiteit' zijn positieve resultaten behaald. Op het operationele doel 'stimuleren van werkgelegenheid' zijn minder duidelijke resultaten behaald.

De regelingen en projecten onder dit prioritaire doel hebben vooral een positief effect gehad op de sociaal-maatschappelijke omgeving (versterking sociale cohesie, participatie, betrokkenheid, etc.). Het effect op de economie is beperkt, terwijl het effect op de omgeving groter is dan oorspronkelijk verwacht. Veel projecten hebben bijvoorbeeld bijgedragen aan behoud en versterking van natuurwaarden en herstel van cultuurhistorische objecten, wat de omgeving direct ten goede is gekomen.

Het oordeel van de effectiviteit van het prioritaire doel 'leefbaarheid' is positief. Veel, maar niet alle inhoudelijke doelstellingen zijn gerealiseerd. Over de efficiëntie kan geen uitspraak worden gedaan, door het ontbreken van de juiste gegevens.

5.3 Conclusies transversale vragen

De Europese Commissie stelt verschillende doelen en uitgangspunten centraal bij het Plattelandsontwikkelingsplan. Volgens Artikel 2 van EG Verordening 1257/1999 (Publicatieblad L160 - 26.6.1999) dient de steun voor plattelandsontwikkeling verband te houden met landbouwactiviteiten en de omschakeling daarvan en kan deze betrekking hebben op:

- de verbetering van de structuur op de landbouwbedrijven en de structuur voor de verwerking en afzet van landbouwproducten;
- de omschakeling en heroriëntering van het agrarisch productiepotentieel, de invoering van nieuwe technologieën en de verbetering van de productkwaliteit;
- het stimuleren van de productie van niet-voedingsgewassen;
- duurzame bosontwikkeling;
- diversificatie van de bedrijvigheid die erop is gericht aanvullende of alternatieve activiteiten te ontplooiën;
- de instandhouding en versterking van een levensvatbare maatschappelijke structuur in de plattelandsgebieden;
- de ontwikkeling van economische bedrijvigheid en de instandhouding en het scheppen van werkgelegenheid om een betere benutting van het bestaande eigen potentieel te waarborgen;
- verbetering van de arbeids- en levensomstandigheden;
- de instandhouding en bevordering van weinig productiemiddelen vergende landbouwsystemen;
- de instandhouding en bevordering van een landbouw die een hoge natuurwaarde bezit, duurzaam is en aan de milieueisen voldoet;
- het wegnemen van de ongelijkheid tussen, en het bevorderen van gelijke kansen voor vrouwen en mannen, vooral door steun te verlenen voor projecten waartoe het initiatief wordt genomen en die worden uitgevoerd door vrouwen.

Deze doelen zijn geoperationaliseerd in diverse EU-hoofdstukken en EU-vragen. De transversale EU-evaluatievragen zijn vooral gericht op het verschaffen van inzicht in de algehele impact van het POP1 op maatregel- en programmaniveau.

Het Nederlandse platteland verschilt wat betreft ruimtelijke structuur, werkgelegenheid, bevolkingsdichtheid, en aanwending/functiebenutting van de grond aanmerkelijk van dat van andere Europese lidstaten. Hierdoor zijn sommige van de EU-doelen en transversale vragen voor de Nederlandse situatie minder relevant. Meer algemeen is het EU-plattelandsbeleid vooral gericht op de landbouwsector als kernonderdeel in de plattelandsontwikkeling. Nederland echter, heeft veel meer ingezet op de volle breedte van plattelandsontwikkeling, met ook aandacht voor bijvoorbeeld natuurontwikkeling, waterbeheer, diversificatie en leefbaarheid.

Onderstaand geeft de conclusies van POP1 met betrekking tot de beantwoording van de transversale vragen.

POP1 heeft een daling van de landbouwbevolking niet kunnen voorkomen

Gedurende de programmaperiode is het aantal land- en tuinbouwbedrijven in Nederland sterk afgenomen. Algemeen geldt dat de primaire land- en tuinbouw een kleine rol speelt voor de werkgelegenheid in Nederland. Deze ontwikkeling heeft mede te maken met de groei van de productiviteit in de landbouw waardoor minder arbeid noodzakelijk is. Bovendien speelt mee dat de werkloosheid de laatste jaren is gedaald. Door de gunstige economische ontwikkelingen in andere sectoren, heeft de uitstoot van werkgelegenheid uit de landbouw versneld plaatsgevonden. Conclusie: de daling van de landbouwbevolking is vooral veroorzaakt door externe factoren.

Het effect van POP1 op het behoud van werkgelegenheid is minimaal en veelal indirect

Uit de evaluatie is gebleken dat gegevens over de ontwikkeling van het aantal arbeidskrachten voor bedrijven die POP1-subsidie hebben ontvangen, nauwelijks of geen verschil laten zien met bedrijven die geen POP1-subsidie hebben ontvangen. Echter, bepaalde subsidies genereren wel meer werk op bedrijven, bijvoorbeeld in de sfeer van onderhoud van landschapselementen. Daarnaast geldt voor bedrijven die met POP1-middelen zijn omschakeld naar biologische landbouw, dat de arbeidsbezetting per hectare in het algemeen hoger is dan op vergelijkbare gangbare landbouwbedrijven.

POP1 heeft op individueel bedrijfsniveau een positief effect gehad op het inkomen

De financiële omvang van POP1 is in verhouding tot de totale productiewaarde van de land- en tuinbouw zeer beperkt. Het effect van POP1 op de inkomenspositie van de plattelandsbevolking in Nederland is dan ook moeilijk vast te stellen en zeer afhankelijk van een groot aantal externe factoren. Van dominant belang voor de inkomensontwikkeling zijn de marktontwikkelingen, met name voor de land- en tuinbouw (denk daarbij ook aan dierziekten en weersomstandigheden aan de aanbodkant), maar ook in toerisme en recreatie. Op macroniveau verdwijnt het effect van POP1 dus als het ware in de 'ruis' van externe ontwikkelingen. Op individuele bedrijven daarentegen kan het positieve inkomenseffect wel noemenswaardig zijn. Denk bijvoorbeeld aan lagere productiekosten door bepaalde investeringen, extra omzet uit nieuwe activiteiten en extra inkomsten uit omschakeling naar biologische productie.

POP1 heeft geen effect gehad op een verbetering van de marktsituatie van landbouwproducten

In termen van kwaliteitsverbetering, omzetverhoging, kostenverlaging en verbetering van de marktpositie kan POP1 ook een bijdrage hebben geleverd aan een verbetering van de marktsituatie van de landbouwbasisproducten. Deze evaluatie heeft aangetoond dat POP1-middelen verspreid terecht zijn gekomen bij verschillende doelgroepen en sectoren in en buiten de primaire landbouw. Mede hierdoor is het complex om effecten voor de gehele sector in beeld te krijgen. En ook hier geldt dat externe factoren meer invloed hebben op de marktsituatie van landbouwproducten dan POP1.

POP1 heeft aantoonbaar bijgedragen tot een verbetering van de natuur- en milieusituatie

Een aanzienlijk deel van de POP1-middelen is ingezet in twee regelingen die aantoonbaar positieve milieueffecten hebben gegenereerd. Bij de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) is het milieueffect positief, omdat in veel gevallen het gebruik van de grond extensiever is met minder inzet van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen. Hetzelfde geldt nog in hogere mate voor de Regeling Stimulering Biologische Productiemethoden (RSBP), omdat hier volledig afgezien is van inzet van milieubelastende inputs. Dit heeft ook weer positief effect op de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater. Daarnaast hebben projecten op het gebied van bebossing en projecten voor reconstructie glastuinbouw (bevorderen energie efficiëntie) aantoonbare positieve effecten op de milieusituatie. Ook op het gebied van natuur heeft POP1 positieve effecten gegenereerd, zoals de realisatie van de EHS, waardoor een duidelijke kwaliteitsverbetering is gerealiseerd. Meer algemeen is bij projecten in verschillende maatregelen (duurzame landbouw, leefbaarheid) nadrukkelijk rekening gehouden met een positieve landschappelijke inpassing.

De uitvoering van POP1 heeft een voldoende bijdrage geleverd aan de beoogde programma-effecten, maar meer was mogelijk geweest

De uitvoering van POP1 heeft bijgedragen aan het behalen van de beoogde effecten van het programma. De subsidies zijn in Nederland heel divers ingezet en daarmee ook heel verspreid terechtgekomen bij verschillende sectoren en doelgroepen in en buiten de landbouw. Door de diverse inzet van maatregelen heeft het programma

als geheel minder goed geleid tot een integrale aanpak met duidelijke synergetische effecten. Doorwerking in de keten of naar andere sectoren had bijvoorbeeld sterker kunnen zijn. Op projectniveau daarentegen zijn wel goede voorbeelden gesignaleerd van integraliteit. Ook is er sprake geweest dat op lokaal niveau het POP1-geld een duidelijke aanjaagfunctie in de regio heeft gehad.

Door de versnippering van het budget over een groot aantal instrumenten (regelingen) waren er veel betrokken partijen en ontstond er mede door veel controle, veel overhead en bijkomende kosten. Mede door de ingewikkeldheid van het programma, hebben intermediairs een belangrijke ondersteunende rol gespeeld in het genereren van projecten met POP1-financiering.

Een aantal regelingen was wat betreft procedure onvoldoende faciliterend naar of toegerust op de dagelijkse praktijk.

Wel leidde de keuze voor veel maatregelen tot een grote mate van financiële flexibiliteit tussen regelingen, wat de doeltreffendheid van het programma uiteindelijk ten goede is gekomen en niet geleid heeft tot inhoudingen van Europese bijdragen. Een voorbeeld is een versnelde aankoop van gronden voor de EHS gedurende de eerste jaren.

Het ontbreken van een inhoudelijk (op outcome en impact) beschikbaar monitoringssysteem heeft de mogelijkheden voor bijsturing op inhoudelijke gronden enigszins beperkt. Hierdoor zijn kansen op het verbeteren van het programmaresultaat misgelopen. Ook is voor een belangrijk deel van de regelingen niet goed vast te stellen of het geld op een efficiënte wijze is uitgegeven, vooral door een gebrek aan gegevens.

De inzet van overheidsgeld op cofinancieringsregelingen heeft geleid tot een hoog hefboomeffect: elke bestede overheidseuro binnen POP1 heeft 0,35 euro aan private middelen uitgelokt.

5.4 Conclusies financiële resultaten POP1

POP1 heeft extra middelen gegenereerd bij publieke en private organisaties

De overheidsuitgaven voor de gehele programmaperiode is redelijk in lijn geweest met de begroting. Uiteindelijk is deze een kleine 1% lager uitgekomen dan begroot (14,9 miljoen euro). De EU-bijdrage kwam ruim 18 miljoen euro hoger uit dan begroot door een extra EU-bijdrage van ruim 4 miljoen euro (in 2006) en budget uit de modulatiegelden (14 miljoen euro in 2006). Dit betekent dat de totale nationale overheidsbijdrage aan POP1 32,9 miljoen euro lager uitkwam dan vooraf begroot. Dit heeft vooral te maken met aanzienlijk lagere uitgaven voor verplichtingen uit vroegere begeleidende maatregelen dan vooraf was begroot (binnen onderdeel 'andere acties').

De nationale overheidsbijdrage aan de prioritaire doelen kwam overigens hoger uit dan bij de start begroting.

De private bijdrage was uiteindelijk 365,8 miljoen euro en (logischerwijs) het hoogst binnen het prioritaire doel 'duurzame landbouw'. Deze konden vooraf uiteraard niet precies begroot worden, en zijn door Regiebureau POP blanco gelaten in de begroting.

Onderuitputting in de eerste jaren, overuitputting in de laatste jaren

Mede als gevolg van diverse opstartproblemen was in de eerste jaren van POP1 jaarlijks sprake van onderuitputting. Het Comité van Toezicht heeft hierna ingestemd met diverse acties 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. Deze acties hebben hun vruchten afgeworpen, want de laatste vier jaren was continu sprake van overuitputting.

Focus financiële realisatie op drie van de zes prioritaire doelen

Bij het opstellen van de begroting voor POP1 werd ongeveer twee derde van het budget gereserveerd voor de prioritaire doelen 'duurzame landbouw' en 'natuur en landschap'. Bij deze laatste is de realisatie echter achtergebleven bij de begroting. Bij de overige vijf doelen is sprake van overuitputting, waarbij vooral het doel 'duurzaam waterbeheer' heeft 'geprofiteerd' van de onderuitputting van het prioritaire doel 'natuur en landschap' en de post 'andere acties'. Hoewel ook in de prioritaire doelen 'diversificatie', 'recreatie en toerisme' en 'leefbaarheid' uiteindelijk meer uitgegeven is dan oorspronkelijk begroot, blijft de absolute omvang van deze drie doelen gering.

Grote verschillen in financiële realisatie op maatregelniveau

Indien de totale publieke uitgaven als referentiekader worden genomen, blijkt dat vooral maatregelen a 'Investeren in landbouwbedrijven' (42% realisatie ten opzichte van begroting), g 'Verwerking en afzet van landbouwproducten' (14%) en i 'Overige bosbouwmaatregelen' (1%) een sterke onderuitputting hebben gekend. Maatregelen met een sterke overuitputting daarentegen zijn c 'Cursussen' (349%), n 'Dienstverlenende instanties basiszorg' (171%), o 'Dorpsvernieuwing / cultureel erfgoed' (185%), q 'Waterbeheer' (178%) en s 'Bevordering toeristische en ambachtelijke activiteiten' (162%).

Opvallend is dat de meeste maatregelen met sterke overuitputting behoren tot EU-hoofdstuk IX 'Bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelandsgebieden'. Twee derde van de totale begroting was gereserveerd voor dit EU-hoofdstuk terwijl uiteindelijk zelfs drie kwart van het budget naar dit hoofdstuk is gegaan. Dit geeft aan dat het grootste deel van het budget ook daadwerkelijk is geïnvesteerd in het voor Nederland meest relevante EU-hoofdstuk.

5.5 Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot structuur en organisatie POP1

Niet de doelen, maar de regelingen zijn leidend geweest

In plaats van een echt programma was het 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 al 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.

Geen vooraf gestelde logische samenhang tussen input, output, outcome en impact

Door de ondoorzichtige structuur en het samengaan van een groot aantal regelingen die bijdroegen aan meerdere doelen van het POP1, was het programma weinig transparant en ontbrak de interne logica veelal. De logica van input via output naar impact is achteraf gereconstrueerd in plaats van vooraf gereconstrueerd. Hierdoor is het achteraf niet mogelijk na te gaan of de vooraf gestelde maatregelen in combinatie met de daarvoor gereserveerde middelen uiteindelijk ook het juiste effect hebben gehad en blijven leereffecten uit.

Beperkte integraliteit op programmaniveau, meer integraliteit op projectniveau en gebiedsniveau

Het POP1 was bedoeld als integraal programma dat synergie oplevert. Hiervan is maar beperkt sprake geweest. Het 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. De inhoud van de regelingen is niet beter op elkaar afgestemd door de onderbrenging in POP1. Wel zijn op gebiedsniveau integrale projecten gefinancierd met POP1-geld. Binnen di-

verse prioritaire doelen (onder andere de doelen 'leefbaarheid' en '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.

Gebrek aan focus heeft geleid tot versnippering van middelen

Het ontbreken van een duidelijke hoofddoelstelling in combinatie met de keuze voor een groot aantal regelingen heeft geleid tot een gebrek aan focus van POP1 en een sterke versnippering van het beschikbare budget over veel regelingen. Hierdoor had het programma geen duidelijke identiteit en ontstond meer overhead dan bij een sterkere concentratie. Voordelen 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 tot op zeker hoogte geschoven worden met middelen van minder succesvolle onderdelen naar meer succesvolle onderdelen.

Aanbeveling

Rijk en Provincies zouden voor een duidelijkere focus moeten kiezen met meetbare doelen (SMART) en een bijbehorend monitoringssysteem (financieel en inhoudelijk).

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 regelstructuren. Deze complexe organisatiestructuur kwam deels voort uit Europese eisen, maar hing ook samen met nationale keuzes en omstandigheden, zoals de keuze voor zowel Provinciale Programma's als rijksregelingen en de keuze voor twee betaalorganen. Ook is een aantal verplichtingen voor subsidieaanvragers niet opgelegd door de Europese Commissie, maar door Nederland zelf geïntroduceerd. Nederland heeft het zichzelf dan ook extra lastig gemaakt.

Door de complexiteit van het programma en de organisatie in combinatie met de uitstroom en wisselingen van personeel, is POP1 meer dan gemiddeld gekenmerkt door 'institutioneel geheugenverlies'. Opgedane kennis en ervaringen zijn op deze wijze verloren gegaan.

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;
- programmabureaus, intermediairs en één loket organisaties dragen ertoe bij dat het programma ondanks de complexiteit voor de aanvragers toegankelijk was. Gezien de complexiteit van het POP2 wordt aanbevolen om dit ook bij POP2 te waarborgen en daar waar mogelijk verder te ontwikkelen. Keerzijde hiervan is een relatief omvangrijke 'macro-overhead' in vergelijking tot de uitgaven die daadwerkelijk worden ingezet om projecten/doelen te realiseren;
- gezien de gehandhaafde complexiteit van het POP2 is het noodzakelijk om kennisoverdracht en kennisbor- ging op verschillende niveaus te stimuleren en faciliteren, bijvoorbeeld over interpretatie van wet- en regel- geving. Het Regiebureau POP kan hierin een initiërende rol spelen.

Complexiteit op programmaniveau vertaalt zich naar projectniveau

Uit de evaluatie is gebleken dat veel projectuitvoerders het POP1 'lastig' vonden met veel administratieve rompslomp. Hoewel dit ook herkenbaar is bij andere Europese programma's, geldt dit extra bij het POP1. Hier behoren veel meer kleinere Gemeenten, stichtingen, agrariërs, etc. tot de doelgroep; organisaties 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 wel oplopend tot meer dan een half jaar. Dit heeft ook gevolgen voor de perceptie van het POP1 bij de beoogde doelgroepen ('POP is alleen voor insiders').

Opvallend is dat binnen een aantal regelingen aanvragers vaker subsidie hebben aangevraagd. Na een eerste subsidieaanvraag lijkt de drempel voor een nieuwe aanvraag lager te zijn.

Aanbevelingen

- Provincies zouden een subsidieregeling kunnen ontwikkelen voor professionele ondersteuning bij de aanvraagprocedure voor specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld agrariërs). Dergelijk 'stimuleringspotje' zou bijvoorbeeld met provinciale middelen gefinancierd kunnen worden;
- Provincies, DLG en DR zouden het doelbereik van regelingen kunnen vergroten door meer aan PR te doen.

Inhoudelijk monitoringssysteem ontbrak

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 tussen-tijdse interne evaluatie van het 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 het 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.

5.6 Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot uitvoering POP1

Regiebureau POP bleek onmisbare schakel in het geheel

Gegeven de gekozen structuur en organisatie van het POP1 waren de diverse en talrijke overlegorganen en afstemmingsmomenten noodzakelijk. Het Regiebureau POP bleek een belangrijke en onmisbare schakel in het gehele programmaproces. Belangrijkste taken van het Regiebureau POP waren het toezicht op de uitvoering, programmabegeleiding, monitoring en het coördineren en begeleiden van de externe evaluaties, 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 respondenten een belangrijke succesfactor in het toegankelijk maken van het POP1 en het reduceren van de complexiteit van het programma, die als gevolg van de gekozen bestuurlijke uitgangspunten onvermijdelijk was.

Aanbeveling

Aangezien het POP2 qua structuur en organisatie zelfs complexer is dan het POP1, is het van belang dat het Regiebureau haar rol van stimulator en bemiddelaar ook in het POP2 blijft voortzetten.

Moeizame samenwerking sterk verbeterd

De interactie tussen diverse actoren verliep in de beginperiode moeizaam. Er was strijd over verantwoordelijkheden, taken en geld en er was sprake van wantrouwen. De samenwerking tussen DR (voorheen: LASER) en DLG verliep in het begin niet soepel, evenals de samenwerking tussen Rijk en Provincies. De samenwerking en onderlinge relaties zijn in de loop van de programmaperiode sterk verbeterd. Het Regiebureau POP heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. Ook dagelijkse 'problemen', zoals de problematiek van onderuitputting, zorgden voor een besef van wederzijdse afhankelijkheid. Tevens is de samenwerking en communicatie met de Europese Commissie verbeterd. Voor overleg en communicatie met de Europese Commissie was in het begin minder geregeld en er was weinig direct contact. Gekoppeld aan de kritische houding van de Europese Commissie over de complexiteit van het programma leverde dat aan het begin een sfeer van wantrouwen op. Uiteindelijk zijn mede door een betere communicatie ook deze verhoudingen verbeterd.

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

POP1 kende een zeer strak uitgavenregime. Een belangrijk kenmerk van dit regime is de door de Europese Commissie gestelde eis dat het geplande budget voor een bepaald jaar ook in hetzelfde jaar diende te worden besteed, de zogeheten 'n+0'-regel. Daarnaast werden kortingen opgelegd indien het budget niet werd gerealiseerd en boetes bij een onderbesteding van meer dan 20%. De eisen die daarmee aan projecten en regelingen binnen het 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 één van de belangrijkste belemmeringen 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 continu 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 dit ten koste van de sturing en toetsing op inhoudelijke doelen. Gegeven de complexe organisatiestructuur was het ook bijna onmogelijk om op inhoud (resultaat en outcome) te monitoren. 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 en de 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.

Vershil in begrotingscyclus en begrotingsmethodiek maakt financieel beheer extra complex

De begrotingscyclus van het POP1 week op twee belangrijke punten af van die van Rijk en Provincies. Het eerste verschil heeft betrekking op het boekjaar. Rijk en Provincies hanteren daarbij het kalenderjaar (1 januari t/m 31 december), terwijl het EU-boekjaar loopt van 16 oktober t/m 15 oktober. Het tweede verschil is de lengte van de meerjarenbegroting. Rijk en Provincies hanteren een voortschrijdende meerjarenbegroting van maximaal vijf jaar terwijl het POP1 een programmaduur van zeven jaar kende. Dit heeft het financieel beheer van projecten en programma extra complex gemaakt.

Diverse aanbevelingen uit mid-term evaluatie POP1 opgevolgd

In de mid-term evaluatie POP1 uit 2003 (Ecorys, 2003) zijn diverse aanbevelingen geformuleerd, zowel gericht op de resterende programmaperiode van POP1 als op POP2. Gelet op de beschikbare capaciteit bij onder andere het Regiebureau POP heeft het Comité van Toezicht keuzes gemaakt bij de implementatie van de aanbevelingen. Diverse aanbevelingen zijn opgevolgd, waarbij veel aanbevelingen een directe relatie hadden met de voorbereiding van POP2. Dit heeft geleid tot een betere voorbereiding van POP2 en uiteindelijk een wat betreft structuur en inhoud duidelijker programma dan bij POP1 het geval was. Wat betreft de *organisatie* en *uitvoering* is een belangrijk deel van de aanbevelingen uit de mid-term nog altijd relevant. Het POP2 is complexer dan het POP1.

Monitoringsgegevens niet altijd volledig en betrouwbaar

DLG en DR beschikken beide over een geautomatiseerd monitoringssysteem waarin gegevens over alle ingediende (goedgekeurde en afgewezen) projecten is opgeslagen. Tijdens de evaluatie is gebleken dat informatie

van DR - door capaciteitsproblemen - niet altijd even gemakkelijk en snel kon worden aangeleverd. Dit terwijl door de evaluator werd aangenomen dat de benodigde informatie redelijk snel geleverd zou kunnen worden. Daarnaast bleek bij nadere analyse en verwerking dat deze gegevens niet altijd volledig waren en afweken van de gegevens die op programmaniveau door Regiebureau POP werden verstrekt. Ter illustratie: de optelsom van de totale kosten van alle projecten binnen een bepaalde maatregel uit het monitoringssysteem week soms af van het totaal dat op maatregelniveau door Regiebureau POP werd verstrekt. De oorzaak hiervan is dat de financiële gegevens uit een ander systeem komen dan de inhoudelijke gegevens.

Daarnaast beschikten deze systemen alleen maar over outputgegevens en ontbraken resultaat- (outcome) en impactgegevens. Er is door de POP1-autoriteiten geen monitoringssysteem ontwikkeld op resultaat en outcome. Bovendien hebben we bij enkele indicatoren ontdekt dat ze op verschillende wijze geïnterpreteerd en gekwantificeerd worden, waardoor de gegevensverzameling niet altijd betrouwbaar is.

Bij de opzet van het monitoringssysteem voor het POP2 is - ook gefaciliteerd door de Europese Commissie - meer rekening gehouden met de benodigde monitoring gegevens.

Aanbeveling

Bij de intake van projecten en bij tussentijdse rapportages moet door de betaalorganen strikter getoetst worden of indicatoren juist zijn toegepast en gekwantificeerd om de betrouwbaarheid van de monitoringsgegevens te waarborgen. Hiervoor is het ook noodzakelijk dat zoveel mogelijk eenduidige definities van indicatoren worden toegepast.

Diverse regelingen stonden te ver af van de praktijk

Investeringsregelingen gericht op behoud en versterking van duurzaamheid en structuur van de agrarische sector waren succesvol en hebben positieve effecten gehad voor individuele bedrijven. Kanttekening hierbij is dat ze wat betreft procedure onvoldoende faciliterend waren naar/toegerust waren op de dagelijkse praktijk. Veel regelingen kenden slechts één openstelling per jaar, subsidieerden slechts een beperkt aantal activiteiten en waren bedoeld voor verschillende eindbegunstigden. Voor agrariërs was dit onoverzichtelijk; het was bovendien moeilijk te schakelen tussen 'praktijk' en 'regeling.' Een integrale benadering waarbij een agrariër op meerdere momenten subsidie kon vragen voor verschillende activiteiten ontbrak in het 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 regelingen om '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 kan een beperkt budget gereserveerd worden.

Sterke controlelast

Het POP1 is gekenmerkt door een sterke controlelast, niet alleen op programmaniveau, maar juist ook op projectniveau. Projectuitvoerders werden geconfronteerd 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 en de invloed van externe factoren. Hoewel zij van mening zijn dat veel meer volgens de geest van het programma gehandeld had moeten worden, geven de betaalorganen en het Regiebureau POP juist aan dat hier geen ruimte voor was en dat de Europese Commissie eiste dat volgens de letter gecontroleerd moest worden.

POP1 heeft een belangrijke aanjaagfunctie gehad

POP1 is een middel geweest om projecten van de grond te krijgen; één van de vele om plattelandsontwikkeling te stimuleren en projecten te faciliteren. Projecten met een (groot) financieringsbehoefte zijn door POP1 moge-

lijk gemaakt. In de functie van aanjager en katalysator is POP1 succesvol geweest. Voor de generieke rijksregelingen was de aanjaagfunctie overigens manifest, omdat het hierbij ging om de uitvoering van bestaand beleid.

Intermediairs zijn belangrijk voor het welslagen van het programma

Intermediairs hebben een belangrijke rol vervuld tijdens de uitvoering van het POP1. Met intermediairs worden onder andere programmabureaus, gebiedsbureaus, gebiedsmakelaars en maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld LTO, natuurorganisaties) bedoeld. Zij filterden en selecteerden informatie en maakten het POP1 toegankelijk voor potentiële aanvragers. Bovendien zijn ze in staat geweest om al 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 het POP2 nog meer de meerwaarde van intermediairs. Verbeter de informatievoorziening naar intermediairs en eindgebruikers bij verwachte onderuitputting of verschuiving van budgetten naar andere regelingen, zodat zij tijdig actie kunnen ondernemen. Maak intermediairs belangrijk en medeverantwoordelijk.

POP1 is een stimulans geweest voor meerjarenprogrammering

Hoewel de programmatische aanpak tijdens het POP1 nog onvoldoende uit de verf is gekomen, heeft het zowel op rijksniveau als op provinciaal niveau wel aangezet tot meerjarig programmeren van beleid voor het landelijk gebied. Een voorbeeld hiervan is de provinciale Meerjarenprogramma's (pMJP's) waarin voor een periode van zeven jaar afspraken zijn gemaakt tussen Rijk en Provincies over doelen, financiering en resultaten van plattelandsontwikkeling in Nederland. POP2 is als een van de financieringsregelingen geïntegreerd in de pMJP's. Een ander neveneffect van POP1 is dat Rijk en Provincies werden 'gedwongen' om samen te werken. Dit heeft mede de weg geëffend voor de bestuursovereenkomsten die voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) tussen Rijk en Provincies zijn afgesloten.

5.7 Conclusies en aanbevelingen op maatregelniveau

In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies van de zeventien ingezette EU-maatregelen van het POP1 gepresenteerd. Daarbij gaat het vooral om de bereikte resultaten en beoordeling van effectiviteit en efficiëntie. Indien van toepassing worden ook aanbevelingen voor de toekomst geformuleerd, onder andere gericht op de uitvoering van POP2.

Tabel 5.2 geeft een overzicht van de kwalitatieve weging en beoordeling van effectiviteit en efficiëntie op maatregelniveau.

De tabel laat zien dat de meeste maatregelen positief door ons beoordeeld worden op effectiviteit. Dat betekent dat de doelen in voldoende mate zijn bereikt als gevolg van POP1. Twee maatregelen - maatregel c 'Cursussen' en z 'Deelname aan voedselkwaliteitsregelingen' - scoren zelfs zeer positief. Bij deze maatregelen geldt dat de doelen (nagenoeg) volledig zijn bereikt of overtroffen als gevolg van de inzet van POP1-middelen. Daartegenover staat dat van vier maatregelen de effectiviteit negatief is beoordeeld. Hier zijn de doelen enigszins, maar onvoldoende bereikt als gevolg van POP1. Er is één maatregel waar de doelen nauwelijks tot niet bereikt zijn als gevolg van POP1. 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 kon 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's)					
	Publiek (nationaal + EU)		Privaat	Totale	Beoordeling	
Maatregel	Begroting a)	Realisatie	realisatie	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		
Legenda effectiviteit:			Legenda efficiëntie:			
++ 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: overgangsmaatregelen, externe evaluaties en reservering voor verplichtingen van vroegere begeleidende maatregelen.						

Onderstaand is per maatregel een uitwerking gegeven van deze conclusies en (indien van toepassing) de aanbevelingen.

Maatregel a Investerings in landbouwbedrijven

Conclusies

De ingezette regelingen onder maatregel a waren alle gericht op investeringen in primaire landbouwbedrijven. De ondersteuning van de investeringen heeft een positieve bijdrage geleverd aan modernisering door bedrijfsontwikkeling en daarmee aan duurzamere productiesystemen. De investeringen via de SJA en RSG hebben vooral geleid tot een verlaging van de productiekosten en tot productieverbetering. Er is beperkter ingezet op het stimuleren van omschakeling naar nieuwe productiesystemen en nieuwe teelten (Provinciaal Programma A, RSG) en de instandhouding en verbetering van het natuurlijke milieu, de hygiëne en dierenwelzijn.

Er is nauwelijks specifieke aandacht geweest voor de verhoging van de kwaliteit van producten en de bevordering van diversificatie van landbouwactiviteiten.

De doelgroepen zijn niet (Provinciaal Programma A), redelijk (RSG) tot zeer goed (SJA) bereikt. Mede door onderuitputting van de RSG en Provinciaal Programma A zijn niet alle mogelijkheden ten volle benut.

De RSG en Provinciaal Programma A zijn ten opzichte van de oorspronkelijke begroting met respectievelijk 48% en 4% sterk onderbenut. De SJA was vooraf niet begroot en is uiteindelijk mede door druk vanuit de politiek en de praktijk vanaf 2005 gestart.

De grote mate van financiering vanuit de private sector onder maatregel a (75%) heeft ervoor gezorgd dat de investeringen vooraf goed zijn overwogen en dat er goede doelgerichte investeringsplannen zijn gemaakt, om onder andere financiering van banken te ontvangen.

De investeringen hebben een positief effect gehad op het inkomenspotentieel van de bedrijven en gezinnen. Dit geldt vooral voor de SJA en in mindere mate voor de RSG. Investerings via de RSG en ook SJA zouden voor een groot deel ook zonder deze subsidie zijn uitgevoerd, maar dan wel in een lager tempo en/of in een latere fase van het ondernemerschap.

De investeringen onder maatregel a hebben in doorsnee een versnelde impuls gegeven aan een duurzamer productieproces. Een uitzondering hierop vormen de investeringen onder het Provinciaal Programma A. De doelstelling om een verbetering van de duurzaamheid van het productieproces te realiseren, is dan ook ruimschoots gehaald.

Maatregel a is effectief bevonden. De efficiëntie is zeer positief beoordeeld.

Aanbeveling

Ook de komende jaren (POP2) is het van belang om in te blijven zetten op het stimuleren van investeringsregelingen die de duurzaamheid en structuur van de agrarische sector op een hoger peil brengen. De evaluatie heeft aangetoond dat dit positieve effecten teweeg heeft gebracht voor een duurzamere bedrijfsvoering. Om het succes te vergroten, adviseren we om bij de opzet of bij wijziging van een regeling de doelgroep en eventueel belangorganisaties er zoveel mogelijk bij te betrekken. Ook het testen van een regeling om al vooraf zicht te krijgen op succes- en faalfactoren en mogelijke risico's is hierbij van belang.

Maatregel c Cursussen

Conclusies

Het enige instrument binnen deze maatregel is Provinciaal Programma C en dit is vooral ingezet voor het geven van cursussen en scholing op het gebied van duurzame landbouw. De agrariërs die deel hebben genomen aan een cursus of workshop zijn bewuster geworden van hun productiewijze. Een deel van de cursussen had als doel inzicht te geven in het verbeteren van de bedrijfsvoering om zo milieuvriendelijker en gericht te kunnen werken. Dit heeft geresulteerd in een productiewijze die ten goede komt aan het milieu.

Het volgen van cursussen geeft de agrariërs de mogelijkheid hun eigen resultaten te toetsen aan die van andere bedrijven. Agrariërs hebben van elkaar geleerd en konden hun eigen bedrijfsvoering verder optimaliseren. Dit heeft gezorgd voor een besparing op advieskosten en tot een duurzamere bedrijfsvoering op de langere termijn.

De cursussen voorzien in de behoefte aan handvatten voor het vormen van een visie en strategie. Het vermogen in te spelen op een steeds veranderende omgeving van het bedrijf op het gebied van markt, milieu en ruimtelijke ordening is versterkt. Dit komt mede tot uiting in het maken van meer en beter onderbouwde investeringsplannen, iets wat de omgeving (financieringsverstrekker, vergunningsverlener) steeds vaker vereist.

Een groot aantal cursisten heeft deelgenomen aan de cursussen, workshops en andere bijeenkomsten die mogelijk waren door de financiering van POP1. De cursisten hebben een bewustwording gekregen over het desbetreffende onderwerp en hebben dit toe kunnen passen op bedrijfsniveau. De effectiviteit en de efficiëntie van maatregel c worden als zeer positief beoordeeld.

Aanbeveling

Het deelnemen aan cursussen is populair bij de doelgroep, is effectief en efficiënt en heeft een belangrijke sturende werking in het duurzamer maken van productieprocessen. Onze aanbeveling is om in de toekomst cursussen of andere regelingen voor kennisontwikkeling te blijven faciliteren en financieren, met POP2 of met andere middelen.

Maatregel e Probleemgebieden

Conclusies

Nederland heeft een geheel eigen invulling aan het probleemgebiedenbeleid gegeven door het passieve beheer van natuurlijke handicaps uit het probleemgebiedenbeleid te koppelen aan actief natuur- en landschapsbeheer door boeren. Onder maatregel e heeft Nederland ingezet op de SAN (Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer), onderdelen passief beheer en overig passief beheer.

De extra kosten als gevolg van kleinschaligheid worden op gemiddeld 70 euro per ha geschat en blijven beneden de uniforme probleemgebiedenvergoeding (PGV) van 94 euro per ha. De extra kosten tussen de vijf aangewezen typen gebieden lopen echter sterk uiteen. Het percentage PGV-gebruikers dat vindt dat de regeling een positieve bijdrage levert aan de continuïteit van het bedrijf, loopt voor de gebieden sterk uiteen en varieert tussen de 25 en 75%.

Ongeveer de helft van de boeren met PGV vindt dat het tarief gedifferentieerd moet worden, afhankelijk van de ondervonden hinder van de natuurlijke handicaps. De andere helft van de respondenten geeft aan dat ze voorstander zijn van een uniform tarief, vooral omdat dit qua uitvoering het meest praktisch is en relatief minder bureaucratie met zich mee brengt.

De koppeling aan de beheerpakketten van SAN is voor de PGV-ontvangende boeren geen vanzelfsprekende zaak. Er wordt veel getwijfeld aan doorgaan bij afloop van SAN-pakketten, mede ook beïnvloedt door stijgende marktprijzen van meerdere agrarische producten. De vraag is of de economische prikkel dan nog voldoende is.

Voor veel agrariërs biedt de PGV een extra stimulans aan de continuïteit van het bedrijf. In een aantal gebieden met natuurlijke handicaps valt dit echter zwaar tegen. Het doelbereik is, mede door onderuitputting, met een derde van het begrensde areaal niet bereikt.

Naast het bevorderen van continuïteit van landbouw in probleemgebieden is ook het behoud van landschap een doel van het EU-probleemgebiedenbeleid. Vergoeding voor natuurlijke handicaps is echter een vergoeding voor passief beheer, het niet aanpassen van het landbouwkundig gebruik. Zonder deze vergoeding gaan boeren in veenweidegebieden niet direct de bedrijfsvoering intensiveren ten koste van de natuurlijke omstandigheden, maar mogelijk treedt er wel verwaarlozing op als gevolg van te hoge kosten voor landbouwkundig gebruik. Verwaarlozing zou dan meetbaar zijn als een vorm van verruiging (toename van bijvoorbeeld pitrus) of verstruiking. Vooral in veenweidegebieden zou dit ten koste gaan van de weidevogelhabitat. In welke mate verruiging en het verwijderen van landschapselementen optreden en hoe dit samenhangt met het wel of niet ontvangen van een vergoeding voor natuurlijke handicaps is onbekend. De effectiviteit is door gebrek aan dergelijke gegevens moeilijk aan te geven en houdt het midden tussen positief en negatief. De maatregel wordt als efficiënt beoordeeld: de inzet van het geld heeft opgeleverd wat ervan verwacht mocht worden.

Maatregel f Milieumaatregelen in landbouw

Conclusies

Bij maatregel f zijn investeringen in milieumaatregelen in de landbouw uitgevoerd. Maatregel f draagt bij aan twee prioritaire doelen, te weten 'bevorderen duurzame landbouw' en 'kwaliteitsverbetering natuur en landschap'. De kwaliteitsverbetering van natuur en landschap is gericht op bescherming van natuurlijke hulpbronnen, bescherming van de biodiversiteit en milieuwaarde met grote natuurwaarde op landbouwgrond en tot slot op de instandhouding of verbetering van landschapskwaliteit zoals behoud en herstel van cultuurhistorische waarden op het platteland. Maatregel f bestaat uit de Regeling Beheerovereenkomsten en Natuurontwikkeling (RBON), de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) vanuit respectievelijk onderdeel beheer en onderdeel landschap, de Regeling Stimulering van omschakeling naar Biologische landbouw (RSBP) en de Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB). In totaal is binnen maatregel f een bedrag van 177 miljoen euro aan overheidsuitgaven gerealiseerd, bijna 138 miljoen euro voor het prioritair doel 'natuur en landschap' en ruim 39 miljoen euro voor het prioritair doel 'duurzame landbouw'.

De operationele doelen en bijbehorende streefwaarden wat betreft aantal begunstigden en areaal zijn ruimschoots gehaald. De ecologische effecten van de ingezette regeling met steun vanuit POP1 zijn waarneembaar. De maatregelen gaan echter niet ver genoeg voor het behoud van de biodiversiteit (vooral weidevogels) en cultuurhistorische waarden in het landelijk gebied. Daarom wordt de effectiviteit van de maatregel als onvoldoende beoordeeld. Continuïteit is belangrijk voor de effectiviteit maar ook voor de efficiëntie. Bij het niet continueren van de maatregelen is de investering voor niets geweest. Het aantal deelnemers dat na het aflopen van de eerste subsidieperiode de subsidie niet verlengt, is erg groot.

De RSBP heeft maar gedeeltelijk bijgedragen aan het operationele doel, stimulering van de omschakeling van gangbare naar biologische landbouw. Het totale biologische areaal is in de POP1-periode sterker gestegen dan het areaal onder RSBP. Ondernemers zijn dus ook zonder subsidie omgeschakeld. In de laatste jaren dat de RSBP open stond heeft er ook een onderbesteding plaatsgevonden.

Omdat de RSBP-subsidie gerelateerd was aan hectares hebben vooral de grotere grondgebonden bedrijven van deze subsidie geprofiteerd. Voor hokdierbedrijven (varkens en pluimvee), die over het algemeen over weinig grond beschikken, speelde de RSBP geen rol van betekenis. Het gerelateerd zijn aan het aantal hectares had daarnaast nog het gevolg dat de RSBP gepaard ging met relatief hoge uitvoeringskosten. Door de genoemde punten wordt zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de RSBP negatief beoordeeld. De RSBP is in 2004 beëindigd. Daarvoor in de plaats is de SSBP gekomen, waarbij de biologische ondernemer gecompenseerd wordt voor de certificeringskosten bij de Stichting Skal. Maatregel f wordt als niet efficiënt en niet effectief beoordeeld.

Aanbeveling

De effectiviteit en efficiëntie van soortgelijke regelingen kunnen in de toekomst worden verbeterd door meer sturing op ruimtelijke samenhang, verzwaring van de beheermaatregelen en het stimuleren van continuïteit in het beheer.

Maatregel g Verwerking en afzet van landbouwproducten

Conclusies

Maatregel g bestond oorspronkelijk uit de Rijksregeling SIMC (onderdeel verwerking en afzet) en het Provinciaal Programma G. Onder de SIMC zijn in de gehele evaluatieperiode geen subsidies verstrekt. De evaluatie van maatregel g richt zich daarom uitsluitend op het Provinciaal Programma G.

De financiële uitputting lag voor Provinciaal Programma G over de gehele evaluatieperiode op slechts 15%, met een totaal besteed subsidiebedrag van 840.000 euro. Voor projecten onder dit programma was een eigen bijdrage van minimaal 60% van de kosten verplicht. Hierdoor was de private bijdrage (1,3 miljoen euro) relatief hoog. In totaal zijn 17 projecten onder dit programma goedgekeurd. Het is opvallend dat alleen de zuidelijke provincies (Zeeland, Limburg en Noord-Brabant) hebben ingezet op dit programma.

Twee redenen kunnen genoemd worden voor de onderuitputting van het Provinciaal Programma G. Ten eerste is het programma maar door een beperkt aantal Provincies opgenomen waardoor alleen de agrariërs in deze Provincies toegang hadden tot de subsidies. Ten tweede kan de eigen verplichte bijdrage een struikelblok

vormen voor deelname aan dit programma. Anderzijds kan de verplichte eigen bijdrage ook worden gezien als een 'garantie' voor een serieuze projectuitvoering. De eigen bijdrage wordt in de meeste gevallen ook gefinancierd door derde partijen (bijvoorbeeld banken), waardoor de aanvraag door meerdere marktpartijen is geëvalueerd en goedgekeurd. Een te ingewikkelde administratieve procedure kan naast deze redenen de oorzaak zijn voor weinig animo voor dit programma onder de ondernemers.

Verder is het opmerkelijk dat slechts zeven bedrijven/organisaties gebruik hebben gemaakt van dit programma. Wanneer de administratieve weg rond de subsidieaanvragen een keer bewandeld is, dan is het kennelijk gemakkelijk om opnieuw een subsidieaanvraag voor een project (of vervolgproject) goedgekeurd te krijgen.

De meeste projecten onder Provinciaal Programma G voldeden aan de operationele doelen 'stimuleren verbetering structuur en innovatief vermogen van primaire bedrijven en overige bedrijven in de agrarische sector op het vlak van teelt, productie en afzet' en 'kwaliteitsverbetering en nieuwe producten'. Op de andere twee operationele doelen van Programma G en 'het stimuleren van ketenvorming ten behoeve van verwerking en afzet van agrarische producten' en 'het bevorderen van serviceverlening en operationele doelen' is minder ingezet. Een groot deel van de projecten richtte zich op kwaliteitsverbeteringen door verbeterde oogst- en verwerkingsprocessen.

Vooraf op lokaal niveau hebben de gesubsidieerde projecten bijgedragen aan een verbetering van de structuur rond de verwerking en afzet van landbouwproducten op agrarische bedrijven.

Maatregel g is niet effectief bevonden omdat de doelen enigszins, maar onvoldoende bereikt zijn. Over de efficiëntie was geen oordeel te geven vanwege het ontbreken van gegevens.

Maatregel h Bebossing van landbouwgronden

Conclusies

Vanuit maatregel h zijn projecten uitgevoerd gericht op de bebossing van landbouwgronden. Doelstelling van deze maatregel is de verhoging van de kwaliteit van natuur en landschap, met daarnaast het specifieke operationele doel het vergroten van de omvang en kwaliteit van het bosareaal. Om deze doelstelling te realiseren, zijn vier regelingen ingezet: Stimulering Bosaanleg op Landbouwgrond (SBL), Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) onderdeel tijdelijk bos, Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) onderdeel blijvend bos en LIW-onderdeel bosaanleg. De totale financiële omvang van de projecten die zijn uitgevoerd binnen maatregel h bedroeg 45 miljoen euro.

Voor de aanleg van 'tijdelijk bos' is geen belangstelling geweest van de zijde van de doelgroep (agrarische ondernemers). Bovendien is tijdelijk bos niet duurzaam in het licht van bijvoorbeeld CO₂-vastlegging. De aanleg van 'blijvend bos' via de SN-regeling is populair.

De beoordeling van maatregel h voor wat betreft de effectiviteit is voor 'tijdelijk bos' negatief maar voor 'blijvend bos' positief. Het eindoordeel balanceert tussen positief en negatief. Gezien de geringe middelen die zijn ingezet voor bosuitbreiding en de lange ontwikkeltijd van bos mag op nationale schaal geen grote effecten worden verwacht. Wat betreft de efficiëntie heeft de inzet van het geld opgeleverd wat ervan verwacht mag worden.

Maatregel i Overige bosbouwmaatregelen

Conclusies

Maatregel i was gericht op het verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap, waarbij specifiek is ingezet op de operationele doelen 'bevorderen van duurzaam beheer' en 'ontwikkeling van bosbouw en bevorderen van onderhoud en kwaliteitsverbetering (onder andere verhogen van natuurwaarde) van bosrijdommen'. In het kader van het POP1 is slechts één instrument ingezet: het Provinciaal Programma I. Binnen maatregel i is één project uitgevoerd, met een totale financiële omvang van 0,7 miljoen euro.

Aangezien slechts één project is gerealiseerd, is de effectiviteit van maatregel i laag. Provincies en andere eindbegunstigden hebben geen gebruikgemaakt van het Provinciaal Programma I als financieringsinstrument bij de financiering van hun eigen regelingen die de aanleg en het beheer van bossen stimuleren. Reden hiervoor is dat het Programma vergelijkbaar is met programma Beheer en het Provinciaal Programma T, die gemakkelijker toegankelijk bleken.

Een aantal doelstellingen voor bossen (menging, ouderdom en dood hout) is gehaald of zullen op termijn nog verbeteren. POP1 heeft daar echter geen bijdrage aangeleverd. De efficiëntie kon niet worden beoordeeld door het ontbreken van gegevens.

Aanbevelingen

Beheer van bestaande bossen voldoet aan de doelstellingen van het POP1. Middelen uit POP1 zouden de werkgelegenheid en het inkomen in en uit bosbouw kunnen verbeteren, maar de vergoeding per hectare voor beheer van multifunctioneel bos is vele malen lager dan bijvoorbeeld voor agrarisch natuurbeheer. Indien een vergelijkbare regeling in de toekomst wordt voortgezet, wordt aanbevolen om de vergoeding af te stemmen op andere regelingen.

Maatregel k Herverkaveling

Conclusies

Maatregel k maakt onderdeel uit van EU-hoofdstuk IX en heeft betrekking op de prioritaire POP1-doelen 'verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap' en 'ontwikkelen van een duurzame landbouw'. Doelstellingen van deze maatregel zijn het stimuleren van de verbetering van de structuur en van het innovatieve vermogen van primaire bedrijven en overige bedrijven in de agrarische sector op het vlak van teelt, productie en afzet, het ontwikkelen van duurzame bedrijven door middel van reconstructie van sectoren, het realiseren van een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en ecologische verbindingzones, en realisaties Nationale landschapspatroon. Over de periode 2000 - 2006 is 223,1 miljoen euro uitgegeven door nationale overheid en EU. De particuliere bijdrage was in totaal 54,3 miljoen euro.

Het doel van de verwerving voor realisatie van de EHS is het veiligstellen van de natuurwaarden van de gronden zelf, evenals van de natuurwaarden in de directe omgeving door het vormen van grote eenheden. De effectiviteit van aankoop van gronden op zich is een administratieve handeling en als zodanig niet beoordeelbaar. Aankoop van gronden voor realisatie van de EHS is echter een eerste stap. Daarna moeten de gronden worden ingericht en ontwikkelingsbeheer worden uitgevoerd. Deze eerste stap bepaalt de locatie en de mogelijkheden van en voor de vervolgactiviteiten. Het ecologische succes van natuurontwikkeling is afhankelijk van de keuze voor potentierijke locaties en dus de begrenzing in gebiedsplannen. Sleutelfactoren daarbij zijn bijvoorbeeld ruimtelijke samenhang van de nieuwe en bestaande natuur, actuele en historische natuurwaarden, en potenties voor herstel van verschillende sleutelfactoren zoals de waterhuishouding. De aankopen betreffen vooral die onderdelen van de EHS waar het van belang is dat de natuurgebieden aaneensluitend zijn uit ecologisch belang. De aankoop van gronden is conform de marktwaarde en op basis van vrijwilligheid. De aankoop kan 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.

De effectiviteit van maatregel k wordt positief beoordeeld: de doelen zijn in voldoende mate bereikt maar niet volledig. De efficiëntie wordt als zeer positief beoordeeld.

Aanbeveling

In Natuurgebiedsplannen kan beter gestuurd worden op de ruimtelijke samenhang van de EHS.

Maatregel m Afzet van kwaliteitslandbouwproducten

Conclusies

Maatregel m bestaat uit Provinciaal Programma M. Onder maatregel m worden geen directe investeringen in individuele agrarische bedrijven verricht, maar in samenwerkingsverbanden, zoals productenorganisaties, landbouworganisaties, marketingorganisatie of stichtingen.

De financiële uitputting lag over de hele periode op 81%, met een totaal besteed subsidiebedrag van 6,2 miljoen euro. In totaal zijn 53 projecten binnen dit programma goedgekeurd. De projecten kwamen pas in het jaar 2002 goed op gang, vooral door onduidelijkheden in de beginjaren rond de goedkeuring van het POP1 in Brussel.

De meeste projecten onder Provinciaal Programma M voldoen aan de voor dit programma geldende operationele doelen. De doelen 'het bevorderen van samenwerkingsverbanden' en 'het stimuleren van ketenvorming' zijn daarbij sterker vertegenwoordigd dan het doel 'de verbetering van de structuur en innovatief vermogen van primaire bedrijven'. Een groot deel van de projecten heeft als onderwerp ketenversterking en verbetering van afzet en marketing van al dan niet biologisch geproduceerde streekproducten.

De projecten onder Provinciaal Programma M zijn niet landsdekkend uitgevoerd, maar concentreren zich op een aantal provincies in het zuiden en oosten van het land. Er is op lokale en regionale schaal een aantal succesvolle en duurzame projecten uitgevoerd. Deze projecten dragen onder andere door streekproducten bij aan de versterking van de regionale identiteit en aan de verbreding van agrarische bedrijven. Engagement van de provinciale POP1-coördinator en een goed persoonlijk contact tussen provincie en uitvoerende organisatie bleken een belangrijke succesfactor te zijn voor tot stand komen van deze projecten.

In vergelijking met maatregel g, die een vergelijkbare doelstelling heeft, maar gericht is op individuele landbouwbedrijven, is maatregel m gezien het aantal uitgevoerde projecten relatief succesvol. De belangrijkste reden hiervoor is dat bij maatregel m gewerkt is met intermediairs, zoals landbouworganisatie en projectuitvoeringbureau. De intermediairs hebben het hele proces van POP1-aanvragen tot subsidieontvangst voor hun rekening genomen. Voor individuele bedrijven was dit in veel gevallen een te grote administratieve belasting.

De effectiviteit van maatregel m wordt positief beoordeeld (doelen zijn in voldoende mate bereikt). De efficiëntie was echter niet te beoordelen door het ontbreken van gegevens.

Aanbeveling

Het werken met intermediairs blijkt een succesvolle aanpak te zijn. Uiteindelijk profiteren ook de individuele bedrijven van het werk van de intermediairs, omdat de individuele bedrijven de te vermarkten producten produceren.

Maatregel n Dienstverlenende instanties basiszorg

Conclusies

Vanuit maatregel n zijn projecten ondersteund, gericht op dienstverlenende instanties voor de basiszorg. Maatregel n behoort tot het prioritaire doel 'leefbaarheid'. Doelstelling van deze maatregel was het op peil houden en vergroten van het draagvlak voor de voorzieningen in de woonkernen op het platteland. Binnen maatregel n is in POP1 slechts één instrument ingezet: het Provinciale Programma N. In totaal zijn 31 projecten uitgevoerd - waarvan bijna de helft in Oost-Nederland - die hebben geleid tot realisatie of aanpassing van basisvoorzieningen en planvorming om te komen tot deze voorzieningen. Daarnaast hebben deze projecten ook diverse neveneffecten gerealiseerd, zoals een toename van vrijwilligerswerk, een betere samenwerking tussen lokale organisaties en een sterkere sociale integratie en participatie.

De effectiviteit van deze maatregel is positief beoordeeld. Geconcludeerd kan worden dat de projecten bijgedragen hebben aan een verwezenlijking van de (sub)doelstellingen van maatregel n. De projecten hebben bijgedragen tot het in stand houden of verbeteren van het voorzieningenniveau en/of het versterken van de sociale cohesie. De efficiëntie kon niet beoordeeld worden door het ontbreken van gegevens.

Maatregel o Dorpsvernieuwing en bescherming landelijk gebied

Conclusies

Tot maatregel o behoort alleen het Provinciale Programma O. Maatregel o behoort tot het prioritaire doel 'leefbaarheid'. De inzet van dit programma heeft vooral geresulteerd in herstel van cultuurhistorische objecten en herinrichting van kleine kernen. Daarnaast zijn - door het integrale karakter van veel projecten - ook resultaten bereikt op het gebied van verkeersveiligheid, toerisme (aanleg toeristische infrastructuur) en natuur- en waterbeheer. Projecten hebben bijgedragen tot een verbeterde uitstraling van kleine kernen, die niet alleen positief is voor de lokale bevolking, maar ook een stimulans betekent voor het toerisme. Naast een maatschappelijke component, heeft deze maatregel dus ook een duidelijke economische component. Met een totale investering van ruim 79 miljoen euro en een realisatie van 137 projecten is deze maatregel de belangrijkste maatregel ge-

weest voor het thema leefbaarheid. Op aanbeveling van de mid-term evaluatie is het budget ook verhoogd. Veel organisaties hebben meer dan eens subsidie verkregen uit dit programma.

De effectiviteit van deze maatregel wordt positief beoordeeld. Projecten hebben duidelijk bijgedragen aan de realisatie van de doelstelling(en) van deze maatregel. De efficiëntie kan mede door het ontbreken van referentiewaarden niet beoordeeld worden.

Aanbevelingen

Projecten gericht op dorpsvernieuwing en bescherming cultureel erfgoed hebben een positieve uitstraling voor de eigen inwoners en voor buitenstaanders (onder andere toeristen) tot gevolg. Dit draagt positief bij aan de sociaal-maatschappelijke leefbaarheid van het platteland, maar heeft vaak ook een economisch belang (groei toerisme). Voor de leefbaarheid van het platteland zijn dergelijke initiatieven (samen met initiatieven gericht op instandhouding voorzieningenniveau - maatregel n) onmisbaar en dienen dan ook (financieel) gefaciliteerd te worden.

Maatregel p Diversificatie van bedrijvigheid

Conclusies

Maatregel p, bestaande uit de regelingen Provinciaal Programma P en SGB-diversificatie, heeft niet in voldoende mate bijgedragen aan een versterking van de economische basis van het landelijk gebied. Het Provinciaal Programma P heeft zich gericht op de doelgroep agrariërs met verbredingsmogelijkheden, maar is relatief laat en slechts in vijf provincies ingezet. De landelijke impact is daardoor beperkt. De regeling heeft geleid tot behoud van werkgelegenheid op de ondersteunde bedrijven. Deze bedrijven hebben in doorsnee ook een beter inkomensperspectief gekregen. De regeling heeft maar beperkt geleid tot nieuwe werkgelegenheid op het platteland.

De regeling SGB-diversificatie heeft zich niet gericht op die doelen die gerelateerd zijn aan de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven. De regeling heeft wel een aanzienlijke bijdrage geleverd aan het operationeel doel 'meer afstemming tussen ruimtegebruikers van het platteland door een verbeterde toegankelijkheid.' Dit heeft in een aantal regio's geleid tot meer economische bedrijvigheid op het platteland door meer recreatief gebruik. De economische kracht van deze toename voor deze regio's moet zich op termijn verder bewijzen. Doordat de SGB in een laat stadium van POP1 is uitgezet, is geen duidelijk oordeel over de outcome te geven. De SGB-diversificatie is zodanig ingestoken dat die (of delen ervan) ook onder drie andere thema's uitgezet had kunnen worden (leefbaarheid, 'recreatie en toerisme', of 'natuur en landschap').

De regeling SGB-diversificatie is erg divers ingezet en heeft zich gericht op de toegankelijkheid van het landelijk gebied. De implementatie van de regeling stuitte in de praktijk regelmatig op problemen rond de gestelde voorwaarden. Op basis van de vastgelegde output is het niet mogelijk de efficiëntie van de regeling goed in beeld te brengen. Ook het Provinciaal Programma P is divers ingezet. De ondersteuning heeft bijgedragen aan de implementatie en/of verdere ontwikkeling van verbredingsactiviteiten op agrarische bedrijven. Het inkomenseffect is niet gemeten, maar zal er naar verwachting voor veel bedrijven wel zijn, variërend van klein tot substantieel. Het advies uit de mid-term evaluatie om meer informatie vast te leggen over de werkgelegenheidseffecten van deze regelingen is niet in de praktijk gebracht.

De potentiële doelgroep 'agrarische bedrijven met nieuwe of verdere ontwikkeling van verbreding' is onder maatregel p ten dele bereikt. Maatregel p heeft niet bijgedragen aan de operationele doelen 'het vermarkten van agrarische (regio-)producten' en 'het bevorderen van het beheer van natuur en landschap door agrarische bedrijven.' Ook het creëren van nieuwe werkgelegenheid op het platteland is in onvoldoende mate gerealiseerd. Opvallend is dat nauwelijks is ingezet op het ontwikkelen van andere kleinschalige bedrijvigheid op het platteland.

Maatregel p heeft zich gericht op 'verbredingsmogelijkheden op agrarische bedrijven' en 'de toegankelijkheid van het landelijk gebied.' De inkomens- en werkgelegenheidseffecten zijn zowel op bedrijfsniveau als op regionaal niveau beperkt.

In zijn totaliteit heeft maatregel p niet geleid tot duidelijke nieuwe economische pijlers en daarmee niet tot een economisch draagkrachtig platteland met voldoende werkgelegenheid (effectiviteit is negatief). Uitgave van

gelden in een laat stadium en onderuitputting bij Provinciaal Programma P hebben dit mede veroorzaakt. De efficiëntie kon niet worden beoordeeld door het ontbreken van gegevens.

Aanbeveling

Gezien het belang van de maatregel wordt voor de toekomst geadviseerd om dergelijke initiatieven te richten op het stimuleren van de multifunctionele landbouw (individuele bedrijven) en landsdekkend in te zetten. In alle regio's in Nederland bestaan specifieke kansen rond multifunctionele landbouw. Het thema sluit aan bij de doelen van de Taskforce Multifunctionele Landbouw.

Maatregel q Waterbeheer in de landbouw

Conclusies

Via maatregel q zijn projecten ondersteund die primair gericht zijn op het prioritair doel 'duurzaam waterbeheer', maar daarnaast een belangrijke bijdrage leveren aan de 'prioritaire doelen 'duurzame landbouw' en 'natuur en landschap'. Maatregel q omvatte de rijksregelingen GeBeVe (in 2001 beëindigd en ondergebracht bij SGB), SGB-onderdeel waterbeheer (sinds 2002), Landinrichtingwerken (LIW) onderdeel waterbeheersing) en het Provinciaal Programma Q. Met een totaalbudget van 240 miljoen euro zijn binnen maatregel q 450 projecten uitgevoerd, met een breed scala aan doelen. 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 zeker hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water voor chemische waterkwaliteit, is het voor dit onderdeel niet mogelijk om de outcome te bepalen. Tevens zijn via maatregel q natuurvriendelijke oevers gerealiseerd, waterlopen verbeterd en diverse retentiebekkens aangelegd.

De maatregel is effectief geweest. Er 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 deze maatregel, waardoor de duurzaamheid van het waterbeheer in het landelijk gebied is toegenomen. De waterbeheersingsprojecten, waarbij het peilbeheer voor natuur- en landbouwgebieden is verbeterd, hebben goede resultaten laten zien. Daarentegen zijn de rioleringsprojecten relatief duur geweest. Door de grote verscheidenheid in de uitgevoerde projecten en het ontbreken van referentiewaarden is het niet mogelijk een afgewogen oordeel te geven over de efficiëntie van de ingezette middelen. Belangrijk is dat als gevolg van de integrale aanpak de beschikbare middelen wel ingezet zijn op gehele watersystemen in plaats van op deelaspecten van het bestaande probleem.

Aanbevelingen

De inzet van vier regelingen voor maatregel q heeft tot veel onduidelijkheid geleid. Aanbeveling is om voor maatregelen op het gebied van waterbeheer slechts één regeling in te zetten. Om een maximale bijdrage aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water te realiseren en de kosten per eenheid te beperken, wordt gepleit voor de ontwikkeling en uitvoering van integrale projecten. Op deze wijze kan het beschikbare budget het meest effectief en efficiënt worden ingezet.

Maatregel r Samenhangende infrastructuur

Conclusies

Maatregel r bestaat uit twee regelingen: Provinciaal Programma R en Landinrichtingswerken (LIW), onderdeel ontsluiting. Maatregel r is gericht op het verbeteren van de ontsluiting van plattlandsbedrijven (LIW ontsluiting) en het verbeteren van de verkeersveiligheid op het platteland (Provinciaal Programma R). De maatregel heeft dan ook een directe relatie met de prioritaire doelen 'duurzame landbouw' en 'leefbaarheid'. De gerealiseerde projecten binnen beide regelingen hebben geleid tot een aanzienlijk aantal nieuwe km wegen (180 km), fietspaden, wandelpaden en ruiterspaden (samen 44 km). De investeringen in de infrastructuur hebben bijgedragen tot

een verbeterde ontsluiting van agrarische bedrijven (332 bedrijven). Hoewel aangenomen wordt dat ook de verkeersveiligheid is toegenomen, is dat nog niet uit het onderzoek gebleken, hiervoor ontbreken vooralsnog cijfers. Een kritische kanttekening hierbij is dat de projecten ook gescoord hebben op indicatoren die niets te maken lijken te hebben met de doelstelling van deze maatregel, zoals de verbetering van waterlopen en het herstel van cultuurhistorische objecten.

Het doel van deze maatregel is slechts in beperkte mate gerealiseerd en daarnaast is veel geld besteed aan projecten en activiteiten die niet bijgedragen hebben aan de doelstelling. Dit duidt op ondoelmatig gebruik van de beschikbare middelen. De effectiviteit en efficiëntie worden dan ook negatief beoordeeld.

Aanbevelingen

Een veilige verkeerssituatie en het gevoel van verkeersveiligheid zijn belangrijke factoren voor een leefbaar platteland. Het is opvallend dat in deze maatregel niet gemeten is in hoeverre de verkeersveiligheid ook daadwerkelijk is behouden of toegenomen. Een (verplicht) onderzoek naar de subjectieve veiligheid in de oude en nieuwe situatie om meer inzicht te geven in de mate van doelbereik zou hiervoor een methode kunnen zijn.

Maatregel s Bevordering toeristische en ambachtelijke activiteiten

Conclusies

Voor maatregel s - bevordering toeristische activiteiten en ambachtelijke activiteiten -, wordt geconcludeerd dat de doelen in voldoende mate zijn bereikt. POP1-gelden hebben daarbij als een belangrijke katalysator gewerkt om projecten te realiseren die toeristische activiteiten op het platteland verder ontwikkeld hebben.

In bepaalde projecten hadden de subsidies efficiënter kunnen worden ingezet. Een onderbouwd voorbeeld hiervan is dat de fietspaden gerealiseerd binnen de regeling LIW relatief dure fietspaden zijn. Een totale beoordeling van de efficiëntie was echter niet mogelijk door het ontbreken van gegevens.

Er kan ook worden geconcludeerd dat de aanbevelingen uit de mid-term niet tot onvoldoende zijn opgevolgd om de doelen te realiseren. Ook in de tweede periode (2004-2006) lag de nadruk niet op projecten die bijdragen aan het creëren van een nieuwe identiteit van het gebied. Ook aan de aanbeveling versterking van de effectiviteit door het element van samenwerking meer centraal te stellen is in de tweede periode geen gehoor gegeven. Het POP1 was vooral gericht op het realiseren van 'hardware': routes en paden.

Aanbeveling

Een algemene aanbeveling is dat er concreter moet worden gemonitord om conclusies te trekken over de effectiviteit en efficiëntie van de ingezette regelingen onder maatregel s. Per project moet bekend zijn aan welke doelen projecten bijdragen, de wijze waarop, en wat de resultaten en kosten zijn.

Maatregel t Milieubehoud in samenhang met land- en bosbouw en landschapsbeheer en met verbetering welzijn dieren

Conclusie

Onder maatregel t zijn investeringen in landschap-, natuur-, en milieumaatregelen in de landbouw uitgevoerd. Doelstellingen van deze maatregel zijn het verhogen van de kwaliteit van natuur en landschap en het ontwikkelen van een duurzame landbouw. Binnen maatregel t zijn de volgende regelingen ingezet: Landinrichtingswerken (LIW), onderdeel milieumaatregelen, LIW, onderdeel inrichting reservaten en natuurgebieden, Subsidieregeling Natuurbeheer (SN), onderdeel inrichting natuur, Subsidieregeling Demonstratie en bewustmakingsprojecten duurzame landbouw (DEMO) en tot slot het Provinciaal Programma T. Door de brede formulering van de doelstelling van maatregel t is sprake van overlap met maatregel f voor bevordering van agrarisch natuurbeheer met behulp van de SAN en maatregel k voor realisatie van de EHS met regelingen als de LIW, VS en RPTO. In het kader van maatregel t zijn projecten uitgevoerd met een totale financiële omvang van 225 miljoen euro.

Het grote aantal projectaanvragen van subsidieregeling DEMO getuigt van een grote animo voor deze projecten onder de ondernemers. Ook was de belangstelling voor de uitgevoerde projecten groot. De pioniersfunctie van een aantal projecten had in veel gevallen het effect dat andere ondernemers de trend volgden. Op die

manier hebben de DEMO-projecten bijgedragen aan een verspreiding van milieu- en natuurvriendelijke productie-technieken in de land- en tuinbouw. DEMO wordt daarom als zeer effectief beoordeeld.

Van de outcome van de projecten van Provinciaal Programma T is weinig informatie beschikbaar. Alle gegevens zijn opgeslagen in papieren dossiers. Bovendien zijn de projecten zo verschillend van aard waardoor de outcome ook zeer verschillend zal zijn. De outputindicatoren lijken niet altijd een betrouwbaar resultaat van de regeling te zijn. Achtergrondgegevens onder andere uit de dossiers zelf zijn nodig voor een goede interpretatie. Voordeel van de integrale projecten en een brede definitie van projectmogelijkheden en een groot aantal mogelijke begunstigden is dat maatwerk kan worden geleverd. Projecten die inhoudelijk zeer waardevol waren maar anders buiten de boot vielen konden met deze regeling worden uitgevoerd.

Inrichting van nieuwe natuur voor realisatie van de EHS wordt vooral uitgevoerd in de regeling Landinrichtingswerken (LIW) of door beheerders en particulieren zelf met subsidie van de SN. In beide regelingen worden de voorgestelde maatregelen en de gewenste effecten en doelen in detail beschreven in een inrichtingsplan met bijbehorend bestek. DLG beoordeelt of met de opgevoerde maatregelen de gewenste doelen kunnen worden bereikt en hanteert voor beoordeling van het bestek een 'normkostenboek'.

Gezien de effecten die men op korte termijn verwacht bij natuur met een lange ontwikkelingstijd, zijn de eerste resultaten positief. De natuurdoelen zijn nog niet volledig gehaald, maar wel in voldoende mate (de effectiviteit wordt positief beoordeeld). In principe kan de regeling niet efficiënter, tenzij grote gebieden in één keer ingericht worden wat de efficiëntie verhoogt.

Aanbevelingen

Het knelpunt van de DEMO-regeling is de voorfinanciering van de kosten waardoor met name kleinere bedrijven in veel gevallen in de problemen komen. Het is jammer als hierdoor waardevolle projecten niet door kunnen gaan. In principe is de DEMO-regeling een effectieve regeling voor het verspreiden van kennis. Aanbevolen wordt om de voorwaarden rond de financiering aan te passen.

Het gesubsidieerde bedrag voor SN-inrichting is erg laag voor kleine terreinen waar veel vooronderzoek en/of afgraven van de bovengrond noodzakelijk is. Ook vallen planonderdelen met een hoge effectiviteit, maar niet tot de natuurdoelen behorend, buiten de boot. Aanbevolen wordt na beoordeling van een deskundigenteam, de vergoedingen voor inrichting flexibeler toe te passen.

De effectiviteit van het Provinciale Programma T is moeilijk beoordeelbaar vanwege gebrek aan gegevens. Aanbevolen wordt om ongeacht de variatie van de projecten aandacht te besteden aan de monitoring van effecten en deze digitaal in een database beschikbaar te maken.

Maatregel z Deelname aan voedselkwaliteitsregelingen

Conclusies

De EU-maatregel 'deelname aan voedselkwaliteitssystemen' is in 2006 opgenomen, nadat aan de EU-Kaderverordening een aantal maatregelen was toegevoegd. In Nederland valt alleen de Subsidieregeling Stimuleren Biologische Productie (SSBP) onder maatregel z, die deel uitmaakt van het prioritaire doel 'duurzame landbouw'. Er zijn geen operationele doelen geformuleerd. De subsidies in het kader van de SSBP vergoeden de certificeringskosten die bedrijven moeten maken bij aansluiting bij Stichting Skal.

De kosten bestaan uit een eenmalige aansluitingsbijdrage van 300 euro en een jaarlijkse basisbijdrage van 650 euro. De subsidie vergoedt alle kosten (exclusief btw) in de eerste 5 jaar na omschakeling.

In 2006 is in totaal 814.000 euro aan subsidiegelden naar deze regeling gegaan en is er door de private sector 4,7 miljoen euro geïnvesteerd. In 2006 zijn in totaal 1.349 aanvragen onder maatregel z goedgekeurd. Alle aanvragen betroffen de certificering van biologische producten van bedrijven die zich aan hebben gesloten bij Stichting Skal. In 2006 stonden 1.362 bedrijven geregistreerd bij Stichting Skal (Biologica 2006). De 1.349 aanvragen betekenen dus een doelbereik van 99%.

De uitvoering en controle van deze regeling is eenvoudig met lage administratieve lasten. Het toegekende subsidiebedrag is niet afhankelijk van aantal hectares of type gewas van het bedrijf. Ook hoeft niet gecontroleerd te worden of het bedrijf op de aangegeven hectares daadwerkelijk biologisch produceert. Ten opzichte van uitvoering en controle is deze regeling daarom efficiënter dan de oude RSBP. Maatregel z ondersteunt op een eenvoudige en effectieve manier biologische boeren in de eerste jaren na omschakeling. Het is een goede

aanvulling op de andere onderdelen van het Nederlandse beleid rond biologische productie dat zich meer richt op het stimuleren van de vraag naar en de markt van biologische producten.
De effectiviteit en efficiëntie worden als zeer positief beoordeeld.

Literatuur en websites

Algemene Rekenkamer, *Resultaten van plattelandsontwikkelingsprojecten met Europese subsidie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 800, nrs. 1-2, 2003.

Algemene Rekenkamer, *Ecologische hoofdstructuur*. KST 100389. Sdu Uitgevers, Den Haag, 2006.

Altena, H.J. en M.J.M. Oomes, *De invloed van 20 jaar verschraling op de produktie en de vegetatie van een zandgrasland: AB-DLO*. 1995.

Anonymus, *Integrale gebiedsgerichte aanpak waterconservering Noord-Brabant en Limburg. Stuwkracht*. www.waterconservering.nl, brochure eindrapport waterconservering 2^e generatie.

Arcadis, *De toekomst van het GGOR. Hoofdrapport en 2 deelrapporten*. Arcadis, Deventer, 2000.

Arends, W., J. Leferink en E. Regouin, *Trekken en duwen aan het biologische product*. Expertisecentrum LNV, Ede, 2002.

Baas, H., B. Mobach en H. Renes, *Leestekens van het landschap. 188 landschapselementen in kort bestek*. Landschapsbeheer Nederland. Utrecht, 2005.

B&A en DLV Groen en Ruimte, *Tussentijdse evaluatie Programma Beheer*. Eindrapport. B&A Groep, Den Haag, 2003.

Bakker, A. (red.), *Jaarverslag 2006 Stichting Wandelplatform-LAW*. Stichting Wandelplatform, Amersfoort, 2007.

Bakker, A. (red.), *Jaarverslag 2003 Stichting Wandelplatform-LAW*. Stichting Wandelplatform, Amersfoort, 2004.

Bakker, J.P., *Hooien zonder bemesting: hoe langer, hoe schraler*. De levende natuur 86 (1985), pp. 149-153.

Bakker, P. en A. van den Berg, *Beschermingsplan akkerplanten 2000-2004*. Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag. 2000.

Beersma, P. en W. Beersma, *Hoogstamboomgaarden en steenuilen*. Steenuilenoverleg Nederland. *Nieuwsbrief STONE*, 6 (2002), pp. 14-15.

Berendse, F., M.J.M. Oomes, H.J. Altena en W.Th. Elberse, *Experiments on the restoration of species-rich meadows in the Netherlands. Biological Conservation*, 62 (1992), pp. 59-65.

Beugelink, G.P., et al., *Hotspotkaart verdrogingsbestrijding*, 83 p. Milieu en Natuur Planbureau, Bilthoven, 2006.

Bijlsma, R.J., H. van Blitterswijk, A.P.P.M. Clerkx, J.J. de Jong, M.N. van Wijk en L.J. van Os, *Bospaden voor bosplanten; Bospaden als transportroute, vestigingsmilieu, refugium en uitvalsbasis voor bosplanten*. Rapportnr. 193. Alterra, Wageningen, 2001.

Biljouw, J. van, *Herinrichting Beeksedijk-west Waterberging en natuurontwikkeling*. Adviesbureau De Meent bv, Boxtel, 2008.

Biologica, *Bio-Monitor 2006*. Biologica, Utrecht, 2006.

Blaeij, A. de, Elst, M. van der en J. van Dijk, *Een zorg(e)loze oude dag op het platteland; vergrijzing en vrijwilligerswerk op het platteland*. LEI-rapport 2008-011. LEI, Den Haag, 2008.

Bommel, K.H.M. van, et. al., *De baten van de KRW, Een eerste inventarisatie naar de potentiële baten van schooner water voor de land- en tuinbouw*. LEI, Den Haag, 2007.

Boone, K. K. de Bont, K.J. van Calker, A. van der Knijff, H. Leneman, *Duurzame landbouw in beeld. Resultaten van de Nederlandse land- en tuinbouw op het gebied van people, planet en profit*. LEI-rapport 2.07.09. LEI, Den Haag, 2007.

Bureau Terp, *Eindrapport Ex post evaluatie 5b-programmas's Nederland 1994-1999*. Delen I en II. 2001.

Busser, M., van Golen, B., Gijsbertse, H. en K. Koreman, *Balansboek*. Stichting Recreatie, Kennis en innovatiecentrum, Den Haag, 2003.

Busser, M., B. van Golen, H. Gijsbertse en K. Koreman, *Balansboek*, 2003.

Butter, M.E. en R. Snieders, *Riooloverstorten, rioolzuivering en volksgezondheid. Een literatuuronderzoek naar de microbiële belasting van oppervlaktewater*. ISBN 90 367 10952, 76 p., 1999.

CBS, *Statistische cijfers verkeersveiligheid* [CBS Statline, bewerking LEI]. Den Haag, 2008.

CBS Webmagazine, *Herziene versie: aantal voorzieningen daalt minder op platteland dan in stad*. CBS, 2007.

Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, *Waterbeleid voor de 21^e eeuw*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2000.

Delft, S.P.J. van, *Natuurontwikkeling in een Achterhoeks beekdal: Toch maar niet afgraven!* Vakblad Natuur Bos Landschap, 1 (7), pp. 5-9. 2004.

Dirkse, G.M., W.P. Daamen, H. Schoonderwoerd, M. Japink, M. van Jole, R. van Moorse, P. Schnitger, W.J. Stouthamer en M. Vocks, *Meetnet Functievervulling bos 2001-2005, Vijfde Nederlandse Bosstatistiek*. DK rapportnr. 2007/065. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Directie Kennis, Ede, 2007.

Dirkx, G.H.P., *Historische ecologie van De Brand en De Mortelen (Noord-Brabant)*. Alterra rapportnr. 391. Alterra, Wageningen, 2002a.

Dirkx, G.H.P., *Historische ecologie van hooimaatjes in 'De Wildernis' (Overijssel)*. Alterra rapportnr. 392. Alterra, Wageningen, 2002b.

DLG, *Objectivering Doelpakketten Versie aanvraagjaar 2006*. Dienst Landelijk Gebied, Ministerie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, 2005.

DLG, *GeBeVe Eindrapportage*. DLG, Utrecht, 2004.

DR, *Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer 2000*. Aanvraagperiode 2006. Brochure. Pakketten. Toelichting. Dienst Regelingen, Ministerie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, 2005a.

DR, *Subsidieregeling natuurbeheer 2000*. Aanvraagperiode 2006. Brochure. Pakketten. Toelichting. Dienst Regelingen, Ministerie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, 2005b.

Ecorys, *Mid-term evaluatie van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006*. Ecorys, Rotterdam, 2003.

Ecorys, *Minder en Beter. Ex post evaluatiekader voor POP-Nederland*. Rotterdam, april 2006.

Ellenberg, H., *Zeigerwerte von Pflanzen in Mitteleuropa*. Scripta Geobotanica XVIII, 1991.

Europese Commissie, *Evaluatie van de programma's voor plattelandsontwikkeling 2000-2006 die worden gesteund door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw*. DOC VI/8865/99-Rev, 1999.

Europese Commissie, *Gemeenschappelijke evaluatievragen met criteria en indicatoren*. DOC VI/12004/00, december 2000.

Europese Commissie, *Documenten van de landbouwconferentie van de Lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap te Stresa van 3 tot 12 juli 1958*. Publikatiedienst van de EG, Luxemburg, 1958.

Europese Commissie, *Memorandum inzake de hervorming van de landbouw in de Europese Economische Gemeenschap*. Supplement bij het Bulletin van de EG, no. 1, Brussel, 1968.

European Commission, *Proposal for a Council Regulation on support to Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*. Commission of the European Communities. COM(2004)490 final, Brussels, 2004.

Europese Commissie. *Proposal for a Council Regulation establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers*. COM (2008) 306/4. Brussels, 2008.

Europese Raad, *Verordening (EG) Nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen*. Brussel, Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, L 160/80, 26.6.1999.

Fischer, E. L. Goemans, A. Oostdijk, S. van Klaveren, *De kunst van het loslaten, evaluatie van de SGB Eindrapport*. Bureau Mentink, Research voor Beleid. B3028, Leiden, 2005.

Geertsema, W., W. van Wingerden, F. van Alebeek en J. Rovers, *Groenblauwe dooradering in de Hoeksche Waard: een schets van de gewenste situatie voor natuurlijke plaagonderdrukking*. Alterra, Wageningen. 2004.

Geertsema W., *Spatial dynamics of plant species in an agricultural landscape in the Netherlands*. Plant Ecology, 178, pp. 237-247. 2005.

Gezondheidsdienst dieren, GD Varken 46, juni 2007.

Haartsen, A.J., A.P. de Klerk, J.A.J. Vervloet en G.J. Borger, *Levend verleden. Een verkenning van de cultuurhistorische betekenis van het Nederlandse landschap*. Ministerie van Landbouw en Visserij, Den Haag, 1989.

Haveman, R., J. Burgers, W.J. Dimmers, H.P.J. Huiskes, G.A.J.M. Jagers op Akkerhuis, R.J.M. van Kats, D.R. Lammertsma en G.F.P. Martakis, *Evertebraten in faunaranden en natuurbraak; een detailstudie in Noordoost-Groningen*. Alterra rapportnr. 1076. Alterra, Wageningen, 2005.

Helmer, W. en W. Overmars, *Natuurontwikkeling en geomorfologie*. Natura, 1999 (4), pp. 106-109. 1999.

Henkens, R.J.H.G., J.G de Molenaar en F.G.W.A. Ottburg, *Recreatief medegebruik van EVZ, HEN en SED in Waterschap Rijn en IJssel. Ecologische effecten en inpassingsbeoordeling*. Alterra-rapport 1514. Wageningen, Alterra, 2007.

Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, *Waterbeheersplan Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2003-2007*. Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, Houten, 2003.

Informatie- en Kenniscentrum, *Plattelandsonwikkelingsplan (POP) Nederland. Verordening (EG) nr. 1257/1999. Ex ante evaluatie*. Ede/Wageningen, december 1999.

IPO, *Interprovinciale rapportage Milieu, Water, Landbouw en Natuur Interprovinciaal overleg*. Lelystad, 2002.

Jager, J., 'Biologische melkveehouderij: inkomen gestegen, wel lager dan gangbaar'. In: *Agri-Monitor* 12, 2006, p. 3.

Jagers op Akkerhuis, G.A.J.M., S.M.J. Wijdeven, L.G. Moraal, M.T. Veerkamp en R.J. Bijlsma, *Dood hout en biodiversiteit. Een literatuurstudie naar het voorkomen van dood hout in de Nederlandse bossen en het belang ervan voor de duurzame instandhouding van geleedpotigen, paddenstoelen en mossen*. Rapportnr. 1320, Alterra, Wageningen, 2006.

Kemmers, R.H., A.T. Kuiters, B. van Delft, P.A. Slim, J.P. Bakker en Y. de Vries, *Haalbaarheid natuurdoelen op fosfaatverrijkte gronden; Dertig jaar natuurontwikkeling op voormalige landbouwgronden*. Alterra rapportnr. 1040. Alterra, Wageningen, 2005.

Kemmers, R.H., A.T. Kuiters, P.A. Slim en J.P. Bakker, *Is ontgronden noodzakelijk voor natuurherstel op voormalige landbouwgronden? De Levende natuur*. 107 (4), pp. 170-175. 2006.

Kleijn, D., F. Berendse, R. Smit, N. Gillissen, B. Brak, J. Smit en R. Groeneveld, *Evaluatie van de effectiviteit van beheersovereenkomsten in Nederland*. Wageningen UR, Leerstoelgroep Natuurbeheer en Plantenecologie, 2001.

Kleijn, D., F. Berendse, R. Smit en N. Gilissen, *Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes?* Nature 413, pp. 723-725. 2001.

Kleijn, D. en W.J. Sutherland, *How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity?* Journal of Applied Ecology, 40 (6), pp. 947-969. 2003.

Klooker, J., R. van Diggelen en J.P. Bakker, *Natuurontwikkeling op minerale gronden. Ontgronden: nieuwe kansen voor bedreigde plantensoorten*. Laboratorium voor Plantenecologie, Rijksuniversiteit Groningen, 1999.

Klunder, W., Met melk meer kans, *Plan van uitvoering inplaatsing melkveehouderij veenkoloniën*. NLTO Projecten BV, Drachten, 2003.

Koomen, A.J.M., W. Nieuwenhuizen, D.J. Brus, L.J. Keunen, G.J. Maas, T.N.M. van der Maat en T.J. Weijschede, *Steekproef Landschap Actuele veranderingen in het Nederlandse Landschap*. Alterra rapportnr. 1049. Alterra, Wageningen, 2004.

Koomen, A.J.M. en T.J. Weijschede, *Evaluatie landschapsbeleid voor de Natuurbalans 2002*. Alterra, 2002.

Koopmans, L., A.H.E.M. Wellink, C.A. de Kam en H.J. Woltje, *Overheidsfinanciën*, 1996.

Korevaar, H., M.J.M. Oomes en J.H. Vliet, *Bodem, vegetatie, produktie en graskwaliteit van grasland met beheersbeperkingen*. Lelystad, Proefstation voor de Rundveehouderij, Schapenhouderij en Paardenhouderij, 1989.

Lagcher, M. en R. van Mook, *Werken aan een beter natuurresultaat. Van natuurplan naar natuur; een evaluatie van natuurontwikkelingsprojecten op voormalige landbouwgronden*. Afstudeerscriptie Larenstein, Dienst Landelijk Gebied, Utrecht, 2005.

- Lammers, G.W., A. van Hinsberg, W. Loonen, M.J.S.M. Reijnen en M.E. Sanders, *Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur*. Rapportnr. 408768003. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven, 2005.
- Lammerts, E.J. en B.A. de Jong, *Werk in uitvoering: Natuurontwikkeling Geeserstream*. De Levende natuur, 107 (1), pp. 28-29. 2006.
- LEI/CBS, *Land- en tuinbouwcijfers 2007*. Den Haag, Heerlen, 2007.
- LNV, *Natuurbeleidsplan*. Ministerie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 1990.
- LNV, *Reconstructie in Beeld*. Ministerie van LNV, Den Haag, 2008.
- Londo, G., *Bos- en Natuurbeheer in Nederland. Deel 6 Natuurontwikkeling*. Leiden, 1997.
- Meer, R. vd, 'Biologische akkerbouw/groentebedrijven: inkomen fors gestegen'. In: *Agri-Monitor* 14, p. 3. 2008.
- Melman, Th.C.P., C. Grashof-Bokdam, R. Huiskes, W. Bijkerk, J.E. Plantinga, Th. Jager, R. Haveman en A. Corporaal, *Evaluatie beheer van natuur*. Veldtoets graslanden; SAN, SN en SBB terreinen. WOT rapport in prep. Alterra, Wageningen, 2007.
- Ministerie van LNV, *Kiezen voor recreatie; beleidsnota openluchtrecreatie 1992-2010; Regeringsbeslissing*. Ministerie van LNV, Den Haag, 1993.
- Ministerie van LNV, *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland*. Ministerie van LNV, Den Haag, 2004.
- MNP, *Natuurbalans 2005*. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven, 2005.
- MNP, *Evaluatie regelingen voor natuurbeheer*. 2007a.
- MNP, *Natuurbalans 2007*. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven, 2007b.
- MNP, *Van aankoop naar beheer. Verkenning kansrijkheid omslag natuurbeleid II*. Rapport in prep., Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven, 2007c.
- Natuurmonumenten, *Bomen over bos. Een evaluatie van bosbeleid en -beheer bij Natuurmonumenten*. Vereniging Natuurmonumenten, 's-Graveland, 2003.
- Nederland leeft met water, *Ruimte maken voor water - vier voorbeelden*. Ministerie van V&W, IPO, UVW, VNG, Den Haag, 2003.
- Nieuwland Advies, *Landschapsontwikkelingsplan Haaksbergen en Hof van Twente*. Nieuwland Advies, Wageningen, 2005.
- Novioconsult, *Evaluatie Regiebureau POP*. 2002.
- OECD (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. OECD Rural Policy Reviews, Parijs, 2006a.
- OECD, *Reinventing Rural Policy*. Policy Brief. Parijs, 2006b.
- OECD, *Rural Policy Review of the Netherlands*. Parijs, 2008.

- Oomes, M.J.M., 'De invloed van lage bemestingsgiften op de botanische samenstelling van grasland onder gebruiksbependingen'. In: *Onderzoek naar aangepaste landbouw*. Jaaroverzicht 1982. Nationale raad voor landbouwkundig Onderzoek, 1983.
- Oomes, M.J.M. en H.J. Altena, *Droge-stof productie en mineralenooft bij verschrallend beheer*. De Levende natuur, 88 (6), pp. 284-253. 1989.
- Oomes, M.J.M., *Yield and species density of grasslands during restoration management*. Journal of Vegetation Science, 3, pp. 271-274. 1992.
- Oostdijk. A., et al., *De kunst van het loslaten, evaluatie van de SGB, Eindrapport*. Research voor Beleid, Leiden, 2005.
- Oosterbaan, A., C.A. van den Berg, H. van Blitterswijk, A.J. Grifioen, J.Y. Frissel, H.G. Baas en M.S. Pels, *Meet-net Kleine Landschaps-elementen. Studie naar methodiek, haalbaarheid en kosten aan de hand van proefinventarisaties*. Alterra rapportnr. 897. Alterra & Landschapsbeheer Nederland, Alterra, Wageningen, 2004.
- Opdam, P., C. Grashof en W. van Wingerden, *Groene dooradering, een ruimtelijk concept voor functiecombinaties in het agrarische landschap*. Landschap 17, pp. 45-51. 2000.
- Opdam, P. en W. Geertsema, *Agrarisch natuurbeheer: meer rendement door ruimtelijke samenhang*. Landwerk, 3. 2002.
- Paasman, J.M., *Het inventarisatiedocument Bosverkenning. Bosinformatie gericht op regionale verschillen*. Rapport IKC-NBLF nr. 3. Informatie- en Kenniscentrum Natuur, Bos, Landschap en Fauna, Wageningen, 1994.
- Peters, B.W.E., E. Kater en G.W. Geerling, *Cyclisch beheer in uiterwaarden - Natuur en veiligheid in de praktijk*. Centrum voor Water en Samenleving, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2006.
- Programmabureau Groene Hart. *De balans van het Groene Hart*. Programmabureau Groene Hart, Utrecht, 2005. Riol in Cijfers, 2005-2006.
- Provincie Zuid-Holland, *Monitoring kleine landschapselementen en maisteelt in de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden*. Provincie Zuid-Holland, Den Haag, 2004.
- Raad voor Vastgoed Rijksoverheid, Kennisgids, *Aspecten rond verwerving en beheer van vastgoed in het landelijk gebied*. Raad voor Vastgoed Rijksoverheid, Den Haag, 2006.
- Regiebureau POP, *Voortgangsrapportage*. Regiebureau, Utrecht, diverse jaren.
- Research en Beleid en Bureau Mentink, *'De kunst van het loslaten'. Evaluatie SGB*. Leiden, 2005.
- Ridder, R.P. de, M.P. Dormans, N.L.M. Gilissen, W.J.M. Kok en M.C. Scherpenisse, *Vuistregels voor inrichting. Praktijkervaringen met inrichtingsmaatregelen voor natuurontwikkeling op voormalige landbouwgronden*. Inclusief CD 'Natland'. Dienst Landelijk Gebied, Utrecht, 1998.
- RUG, *Verslag ontgrondingsenquête (inclusief DLG-enquête Natland)*. Intern verslag Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, 2002.
- Schelhaas, M.J., M.N. van Wijk, G.J. Nabuurs, *Koolstofvastlegging in bossen: een kans voor de boseigenaar?* Alterra-rapport 553. Wageningen, Alterra, 2002.

- Schoonderwoerd, H. en W.P. Daamen, *Houtoogst en bosontwikkeling in het Nederlandse bos: 1984-1997*. Stichting Bosdata, Wageningen. 1999.
- Schoonderwoerd, H. en W.P. Daamen, *Kwantitatieve aspecten van bos en bosbeheer in Nederland: resultaten houtoogststatistiek 1995-1999*. Stichting Bosdata, Wageningen, 2000.
- Schouten, M., *Less Favoured Area Measure in the Netherlands: a welcome or negligible addition?* Master thesis report Wageningen UR. Wageningen, 2008.
- Schuyf, J., *Plaats en waardering van fossiele elementen in het Nederlandse landschap*. Reeks landschapsstudies 6. Pudoc, Wageningen, 1986.
- Sierdsema, H., *Broedvogels en beheer. Het gebruik van broedvogelgegevens in het beheer van bos- en natuurterreinen*. SBB-rapportnr. 1995-1, SOVON-onderzoeksrapport 1995/04, SBB/SOVON, Driebergen/Beek-Ubbergen. 1995.
- Stichting Landelijk Fietsnetwerk, *Jaarverslag 2006 Stichting Landelijk Fietsnetwerk*. Stichting Landelijk Fietsnetwerk, Amersfoort, 2007.
- Sukkel, W., B. vd Waal en D. van Balen, *Quick Scan Omschakeling naar Biologische Landbouw anno 2007*. PPO-rapport 363. Wageningen, 2007.
- Taen, R.J.M., L.H. van Dalen, P.P.M. de Ruijter, *Biologisch meer gangbaar Nota biologische landbouw 2001-2004*. IME Consult, Arnhem, 2004.
- Terluin, I., Gaaff, A., Polman, N., Post, J., Rijk, P., Schouten, M., *Bergboeren in Nederland*. LEI Rapport 2008-023. Den Haag, 2008.
- Verboom, B., *The use of edge habitats by commuting and foraging bats*. IBN Scientific Contributions 10, Proefschrift. Universiteit Wageningen, Wageningen, 1998.
- Vogelzang, T.A., G.B.C. Backus, H.H.W.J.M. Sengers, G.J.F. van den Elzen, M. Breet, *Realisatie Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert*. Rapport 7.03.01. LEI, Den Haag, 2003.
- Vogelzang, T.A., et al. *Boeren op hoog water; Een studie naar de toekomstperspectieven voor landbouw op natte veengronden in het Groene Hart*. Rapport 3.04.10. LEI, Den Haag, 2004.
- Vos, J.A. de, P.J.T. van Bakel en I.E. Hoving, *Waterpas nat- en droogteschadeberekeningen ten behoeve van landbouwkundige doelrealisatie; Plan van aanpak*. 66 p. Alterra, Wageningen, 2008.
- VROM, *Rapportage sanering lozingen van huishoudelijk afvalwater in het buitengebied*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2006.
- VROM, *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: Tekst na parlementaire instemming*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, 2006.
- V&W, *Vierde Nota waterhuishouding. Regeringsbeslissing*. 165 p. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van V&W, Den Haag, 1998.
- V&W, *Water in beeld 2005*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van V&W, Den Haag, 2005.
- V&W, *Water in beeld 2006*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van V&W, Den Haag, 2006.

V&W, *Water in beeld 2007*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van V&W, Den Haag, 2007.

Waterschap Roer en Overmaas, *Waterbeheersplan Waterschap Roer en Overmaas 2004-2007*. Waterschap Roer en Overmaas, Sittard, 2004.

Waterschap Rivierenland, *Integraal Waterbeheersplan Gelders Rivierengebied 2002-2006*. Waterschap Rivierenland, Tiel, 2002.

Geraadpleegde websites

De Hoeve, 'Bedrijfsprofiel' [online informatie], <http://www.dehoevebv.nl/info/profiel.html>. Geraadpleegd op 22 april 2008.

DNA (Dutch Nurseries Association), 'QualiTree' [online information], <http://www.dna-online.nl/default2.htm?qualitree.htm~DnaMain>. Geraadpleegd op 16 mei 2008.

Emissie registratie. www.emissieregistratie.nl. Geraadpleegd op 15 mei 2008.

Greenport regio Boskoop. www.greenportregioboskoop.nl. Geraadpleegd op 7 mei 2008.

Groningen leeft met water. www.groningenleeftmetwater.nl. Geraadpleegd op 7 mei 2008.

Hoogheemraadschap van Delfland, 'Delfland opent waterberging aan Kerklaan De Lier' [online persbericht 25 november 2005], <http://www.hhdelfland.nl>. Geraadpleegd op 13 mei 2008.

Hoogheemraadschap van Delfland, 'Meer ruimte voor water in Delfland' [online persbericht 17 juni 2006], <http://www.hhdelfland.nl>. Geraadpleegd op 13 mei 2008.

Landerijk, <http://www.landerijk.nl>. Geraadpleegd op 15 mei 2008.

LVN loket, <http://www.hetlnvloket.nl>. Geraadpleegd op 23 juni 2008.

Milieu en Natuurcompendium. www.milieuennatuurcompendium.nl. Geraadpleegd 25 april 2008.

Nederland leeft met water, 'Automatisering van stuwen in Rivierenland' [online informatie], http://projecten.nederlandleeftmetwater.nl/html/topic_8_250.htm. Geraadpleegd op 12 mei 2008.

Optimalisatie waterbeheer in de landbouw. www.waterconservering.nl/Publicaties/Waterkatern.pfd

Project Optimaal waterbeheer in de landbouw in Noord- en Midden Limburg. www.lltb.nl

Skal, 'Informatieblad Certificatie en Toezicht' [online informatie], <http://www.skal.nl>. Geraadpleegd op 8 juni 2008.

SMK (Stichting Milieukeur), 'Milieukeur agro/food' [online informatie], <http://www.milieukeur.nl/nl-NL/Content.aspx?type=content&id=24&menu=3&pct=milieukeuragrofood>. Geraadpleegd op 16 mei 2008.

SPN, 'licentiehouders' [online informatie], < <http://www.erkendstreekproduct.nl> >. Geraadpleegd op 16 mei 2008.

VWA, 'haccp' [online informatie], http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1640187&_dad=portal&_schema=portal

Geraadpleegd op 23 mei 2008.

Waterschap Roer en Overmaas, 'Projectensites' [online informatie],
<http://www.overmaas.nl/projecten/projectensites>. Geraadpleegd op 12 mei 2008.

Waterschap Peel en Maasvallei. www.waterschappeelenmaasvallei.nl. Geraadpleegd op 6 mei 2008.

Waterschap Vallei en Eem. www.wve.nl. Geraadpleegd op 15 mei 2008.

Werkgroep Ecologisch Waterbeheer. www.wew.nu. Geraadpleegd op 15 mei 2008.

Zuivelonline, 'Koe&Boerderij, de potstal' [online informatie], <http://www.zuivelonline.nl/?PageID=68>
Geraadpleegd op 22 mei 2008.