



Plattelands  
Ontwikkelings  
Programma  
Regiebureau



# Hoofdlijnen tussentijdse evaluatie POP3



# Hoofdpijnen tussentijdse evaluatie POP3

Opdrachtgever: Regiebureau POP

Uitgevoerd door: Bart Witmond, Elvira Meurs en Thijs Fikken van Ecorys





# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Wat is POP?	7
1.2 Tussentijdse evaluatie	9
<b>2. Voortgang programma</b>	<b>10</b>
<b>3. Resultaten van de tussentijdse evaluaties</b>	<b>12</b>
3.1 Werkgelegenheid en inkomen	13
3.2 Innovatie- en concurrentievermogen	14
3.3 Duurzaamheid, natuur en klimaat	17
<b>4. Hoe verder?</b>	<b>20</b>
4.1 Lessen uit de tussentijdse evaluaties	21
4.2 Vooruitblik op het nieuwe landbouwbeleid	22

# 1

## Inleiding





## 1.1 Wat is POP?

De Nederlandse agrosector – het geheel van toelevering, verwerking en distributie van agrarische goederen – heeft zich ontwikkeld tot een speler van wereldformaat, getuige de sterke exportpositie. Deze exportpositie is ontstaan door sterk geïntegreerde agrarische ketens, een goed samenspel tussen onderwijs, onderzoek en voorlichting én een hoog intensieve productiewijze. Echter, de grootschalige en intensieve productiewijze van de Nederlandse landbouw leidt tot ongewenste externe effecten voor milieu, landschap en samenleving. De balans tussen werken, wonen en recreëren op het platteland is niet meer evenwicht.

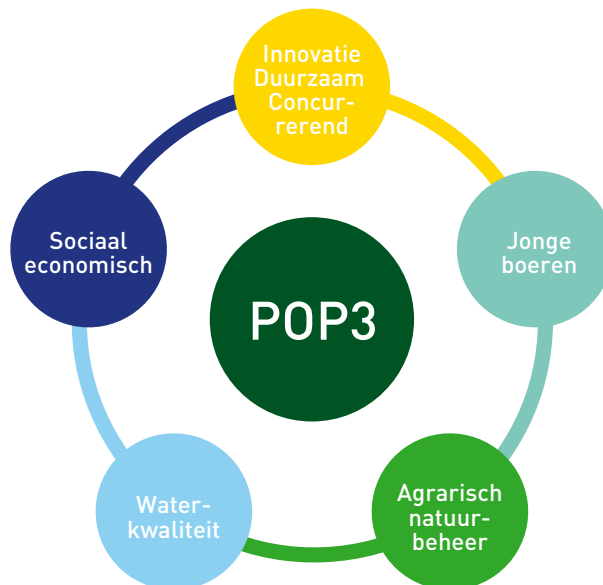
Nederland zet in op een realistische, ambitieuze groene groeistrategie. Deze strategie combineert het streven naar economische groei en versterking van de concurrentiepositie met het verbeteren van het milieu. Daarbij wordt gebruik gemaakt van initiatieven in de samenleving.

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

De Europese Commissie voert het plattelandsbeleid al sinds 2000 als zelfstandig beleid uit. Met het derde programma (POP3) wil Nederland bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie en groene groei bevorderen, ten behoeve van een concurrerend, innovatief, duurzaam en toekomstbestendig agrofoodcomplex. De agrarische ondernemer kan zo – als medebeheerder van het platteland – ook een belangrijke bijdrage leveren aan het beheer van natuur, van cultuurlandschap en van water.

POP3 moet daarbij leiden tot:

1. Het versterken van innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht;
2. Het aantrekken en behouden van jonge boeren;
3. Efficiënter Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer.
4. Het verbeteren van de waterkwaliteit;
5. De sociaal- economische ontwikkeling van het platteland met de LEADER-aanpak.



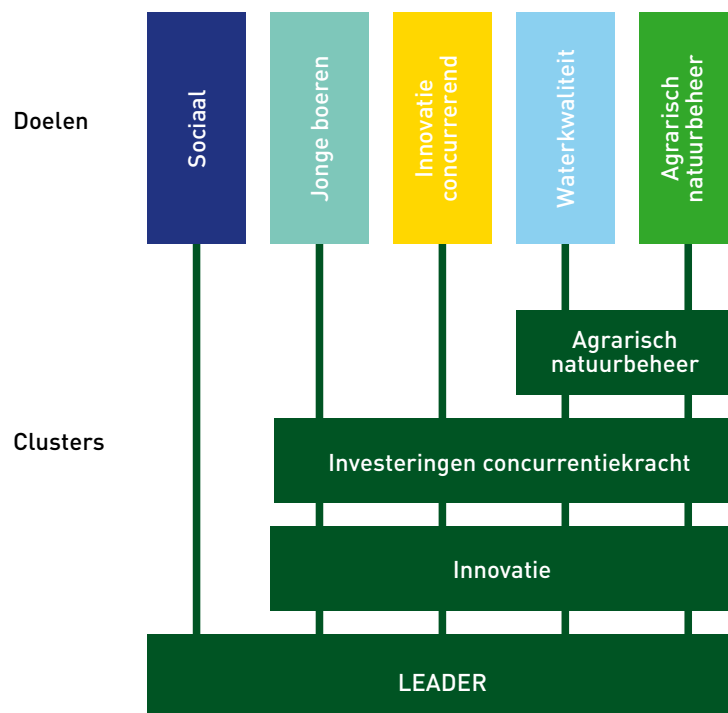
Op basis van het Europese beleid heeft Nederland haar prioriteiten voor de inzet van POP3 bepaald. In de periode 2014-2020 is hiervoor € 1,6 miljard overheidsgeld beschikbaar. Bijna de helft van dit budget komt uit het Europese ELFPO. Het andere deel wordt betaald door provincies, waterschappen, gemeenten en het Ministerie van LNV. En de landbouwsector draagt zelf ook fors bij aan de maatregelen. Voor elke Europese euro worden naar verwachting vier euro's bijgelegd vanuit de Nederlandse overheden en de particuliere sector.



Door te focussen op 7 subsidiemaatregelen van de in totaal 20 beschikbare Europese maatregelen, wil Nederland met haar budget zoveel mogelijk effect bereiken. De volgende subsidiemaatregelen worden in Nederland ingezet:

- **Maatregel 01:** Kennisoverdracht en voorlichtingsacties (cluster innovatie)
- **Maatregel 03:** Kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen (cluster investeringen concurrentiekracht)
- **Maatregel 04:** Investerings (cluster investeringen concurrentiekracht)
- **Maatregel 10:** Agromilieu en klimaatsteun (cluster agrarisch natuur- en landschapsbeheer)
- **Maatregel 16:** Samenwerking (cluster innovatie)
- **Maatregel 17:** Risicomanagement; brede weerverzekering (cluster investeringen concurrentiekracht)
- **Maatregel 19:** LEADER (cluster Leader)

In de onderstaande figuur is aangegeven hoe de clusters van instrumenten bijdragen:



In Nederland is het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) verantwoordelijk voor het POP. Bij de programmaring en de uitvoering wordt intensief samengewerkt met de provincies. Zij maken de subsidieregelingen, beoordelen de subsidieaanvragen en verstrekken de subsidie. Boeren, tuinders, plattelandbewoners, waterschappen en andere partijen die actief zijn op het platteland kunnen subsidie voor de projecten aanvragen bij hun provincie. RVO.nl fungeert voor het programma als betaalorgaan.

Ter ondersteuning van het programma is door het ministerie en de provincies een Regiebureau POP opgericht. Daaronder valt de coördinatie van het nationaal netwerk voor het platteland met de Netwerk Support Unit NSU). Deze organisatie zorgt voor het delen van kennis en het bevorderen van deskundigheid. Daarnaast brengt de NSU goede voorbeelden van POP3-projecten in beeld en partijen met elkaar in contact om onderlinge uitwisseling van kennis te bevorderen. De NSU functioneert tevens als nationaal coördinatiepunt voor Europa. Via het Europese Netwerk Platteland (ENRD) en het Europese Partnerschap voor Innovatie (EIP-Agri) wordt internationaal kennis uitgewisseld, waarbij in het buitenland veel interesse is in de Nederlandse kennis en ervaring.





## 1.2 Tussentijdse evaluatie

Nederland evalueert het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 (POP3) na afloop van de programmeringsperiode, die uiterlijk 31 december 2024 moet zijn uitgevoerd. In 2019 is een tussentijdse evaluatie gehouden om aan Europa een reëel beeld te geven over de vooruitgang van het POP3 bij de verwezenlijking van de doelstellingen.

De timing van de tussentijdse evaluatie in 2019 is bijzonder, omdat de voortgang van het programma dan vooral in de fase zit van de meerjarige uitvoering van projecten. Dit zorgt ervoor dat er weinig feitelijke resultaten zijn. Er is wel veel inzicht in de richting die het POP3 programma op dit moment op gaat. De eindevaluatie moet in de toekomst een duidelijker beeld van de resultaten geven.

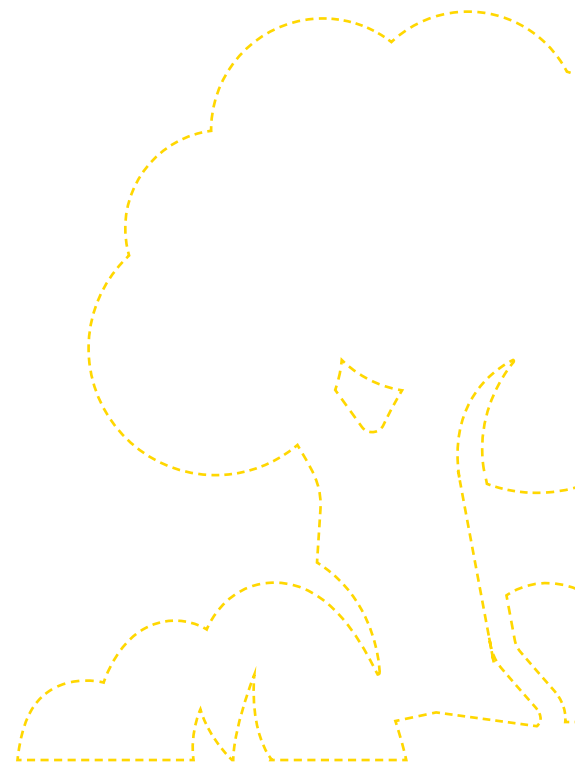
De tussentijdse evaluatie in 2019 heeft als meetmoment 31 december 2018 en is uitgewerkt in een aantal clusters van maatregelen. Deze clusters zijn:

Clusters tussentijdse evaluatie	Uitgevoerd door
Innovatie	Ecorys
Verbetering concurrentiekracht	Wageningen Economic Research
Biodiversiteit en water	Planbureau voor de Leefomgeving
Agrarisch natuur- en landschapsbeheer	Wageningen Economic Research
LEADER	Bureau Bartels
National Rural Network / Technische Bijstand	Regiebureau POP

Het document dat u voor zich heeft, dient als publiekssamenvatting. Hierin zijn de belangrijkste resultaten van de tussentijdse evaluaties samengevat. De uitgebreide beantwoording van de evaluatievragen is te vinden in de individuele evaluatierapportages en de jaarverslagen van het Regiebureau POP (zie hiervoor <https://regiebureau-pop.eu/>).

# 2

## Voortgang programma





## Veel openstellingen en gehonoreerde projecten

Vanaf 2015 zijn voor de uitvoering van de maatregelen door de provincies en het ministerie van LNV subsidieregelingen opengesteld. Sommige subsidieregelingen zijn meerdere malen opengesteld om zo een aantal projecten op kwaliteit te kunnen beoordelen en de beste projecten doorgang te laten vinden. Het totaal aantal openstellingen (2015-2018) was 380. Ruim 9.200 subsidieaanvragen zijn ingediend, waarvan er 6.400 zijn gehonoreerd. De overheden (Europese middelen en cofinanciering door nationale overheden) zijn samen bijna € 950 mln. aan verplichtingen aangegaan. Ruim 1.200 projectaanvragen zijn nog in behandeling. In de onderstaande tabel staan de cijfers uitgesplitst naar de maatregelen.

### Openstelling in de periode 2015 - 31 december 2018

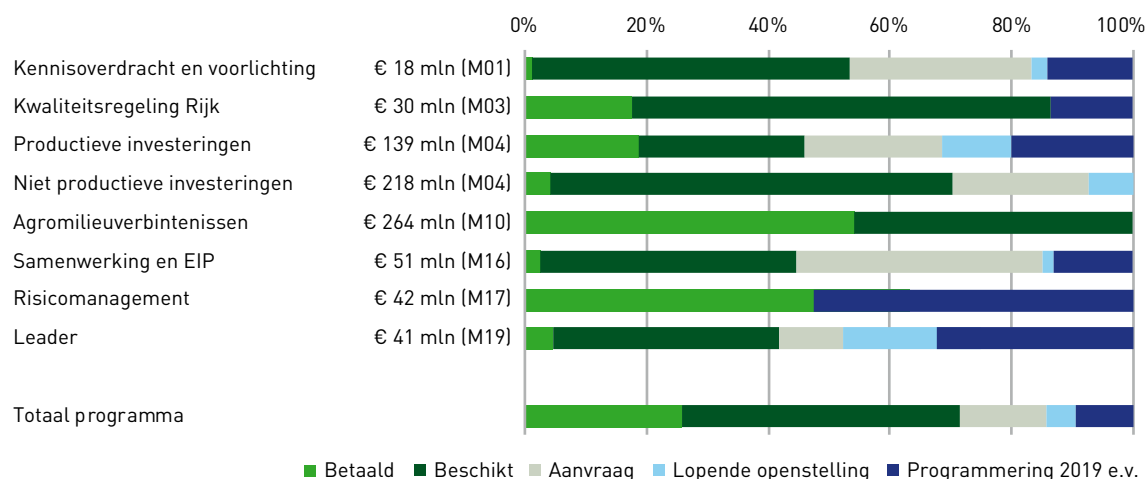
Maatregel	Aantal openstellingen	Aantal projecten per 31 december 2018							Verplicht x 1 € mln	Betaald x 1 € mln
		Aanvragen	Niet ontvankelijk	In behandeling	Afgevoerd	Toegewezen	Betaald*			
1	Trainings, workshops, ondernemerscoaching en demonstraties	30	190	6	52	75	57	7	11,7	0,4
3	Steen voor toetreding kwaliteitsregeling	2	1.754	26	-	1	1.727	1.617	25,9	5,3
4.1.1	Fysieke investeringen voor innovatie en modernisering van agrarische bedrijven	45	1.981	61	837	686	397	105	37,3	4,6
4.1.2	Jonge Landbouwers regeling	48	1.677	53	108	274	1.242	363	21,1	5,9
4.3	Verbetering van de verkavelingsstructuur van landbouwbedrijven	27	82	4	17	20	41	9	26,7	2,9
4.4.1	Niet-productieve investeringen biodiversiteit etc/PAS	29	92	1	48	22	21	7	49,7	1,1
4.4.2	Niet-productieve investeringen water	54	245	6	54	60	125	15	179,9	7,0
10	Agrarisch natuur- en landschapsbeheer	12	40				40	40	480,0	206,5
16	Samenwerking voor innovatie/EIP	52	473	28	73	179	193	32	44,0	2,0
17	Risicomangement	4	2.315				2.315	2.315	38,3	38,3
19	Leader	93	423	44	61	85	233	77	35,0	4,0
<b>TOTAAL 31 DECEMBER 2018</b>		<b>396</b>	<b>9.272</b>	<b>229</b>	<b>1.250</b>	<b>1.402</b>	<b>6.391</b>	<b>4.587</b>	<b>949,5</b>	<b>287,0</b>

\* betaald kan zijn deelbetaling of afgerond project.

### Europese budget voor 70% beschikbaar

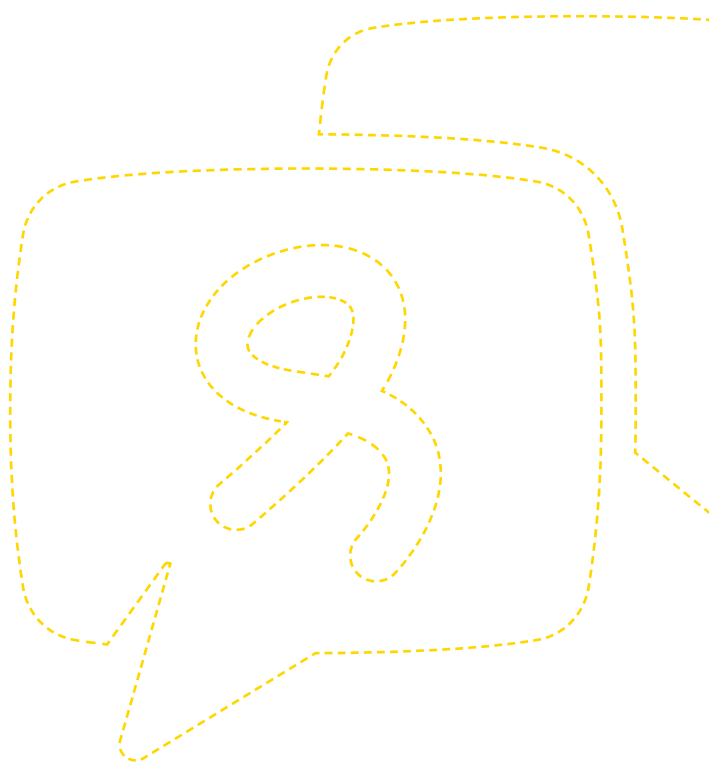
In de onderstaande grafiek is per maatregel in beeld gebracht hoeveel van het Europese budget is betaald en wat al is beschikbaar. Hieruit komt naar voren dat iets meer dan 20% van het totale budget betaald is (ultimo 2018). Dat is logisch omdat veel projecten nog in uitvoering zijn. Inmiddels is 70% van het geld beschikbaar of al betaald. Daarmee is het nog beschikbare budget ca. 30%. Deels wordt dit benut voor lopende openstellingen en de rest resteert voor nieuwe openstellingen. Het voornemen van de provincies en het Rijk is dat eind 2019 zo veel mogelijk EU budget is verplicht.

Figuur 1 Totaal EU-budget per maatregel in % (peildatum 31 december 2018)



# 3

## Resultaten van de tussentijdse evaluaties





Met het POP3 wil de EU bijdragen aan verschillende thema's op het platteland. Drie thema's worden hierbij onderscheiden:

- Werkgelegenheid en inkomen
- Innovatie en concurrentievermogen
- Duurzaamheid, natuur en klimaat

Uit de tussentijdse evaluaties komt naar voren in hoeverre het POP3 aan deze verschillende thema's bijdraagt. In de tussentijdse evaluaties worden goedgekeurde projecten van de verschillende instrumenten beoordeeld. De resultaten worden hieronder thematisch samengevat.

### 3.1 Werkgelegenheid en inkomen

Voor de landen in de EU zijn brede doelstellingen afgesproken over werkgelegenheid, inkomen en armoedebestrijding. Zo is een van de doelen dat tenminste 75% van de beroepsbevolking (20-65 jaar) werkzaam moet zijn. Een andere doelstelling van Europees beleid is het verminderen van het aantal mensen dat onder de armoedegrens leeft. Voor versterking van werkgelegenheid en bestrijding van armoede worden verschillende instrumenten in Europa ingezet. Het plattelandsbeleid is een instrument dat daarvoor mogelijk een beperkte bijdrage levert.

#### **Werkgelegenheid is geen hoofddoel in Nederland**

In het Nederlandse POP3 wordt werkgelegenheid niet als hoofddoel van het plattelandsbeleid gezien. De arbeidsdeelname in de totale economie in Nederland is 78% en daarmee wordt de Europese doelstelling ruim gehaald. Het scheppen van nieuwe banen wordt gezien als neven-doel in POP3. Er wordt dus weinig actief gestuurd op banencreatie. Een uitzondering zijn de LEADER projecten, waarbij het doel is om 250 nieuwe fulltime banen te realiseren. Een deel van de lokale actiegroepen stuurt actief op banencreatie. Het totale aantal nieuwe banen zal echter te klein zijn om echt invloed te hebben op het aandeel werkenden in ons land.

#### **Wat is LEADER?**

LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) draagt bij aan de sociaaleconomische ontwikkeling van en de werkgelegenheid op het platteland. Er zijn in Nederland 20 LEADER-gebieden aangewezen. In deze gebieden is een lokale actiegroep (LAG) ingesteld, dat beschikt over een representatief en goed functionerend streeknetwerk. Deze LAG heeft samen met het gebied (bottom-up) een lokale ontwikkelingsstrategie (LOS) opgesteld en voert deze strategie uit gedurende de POP-periode.

#### **Klein effect op armoedebestrijding**

Het effect van het POP3 op armoedebestrijding is klein. De maatregelen worden vooral gebruikt door agrariërs, die willen en kunnen investeren in innovatie, verbetering van dierenwelzijn, klimaat en duurzaamheid. Dat zijn overwegend bedrijven uit de middenklasse of zelfs koplopers binnen de sector. Omdat een deel van de financiering door de aanvragers zelf geregeld moet worden, is voor bedrijven met lage inkomsten het POP3 vaak niet geschikt.

#### **Verhoging van het inkomen bij deelnemers is onzeker**

Het inkomen van agrariërs is van vele factoren afhankelijk, waaronder de productiemethoden, de weersomstandigheden en de vraag naar de producten op de (wereld)markt. Vaak zorgen de investeringen via het POP3 (bijvoorbeeld de fysieke investeringen, of de investeringen onder jongen landbouwers (JoLa) voor een vermindering van de kosten die gemaakt worden om te produceren of voor een hogere kwaliteit van het product. Het is van veel factoren afhankelijk of deze kostenbesparing en productkwaliteit zich vertaalt in een hogere omzet of betere winstmarge.



De maatregelen voor de versterking van kalverensector met het keurmerk Vitaal Kalf heeft naar verwachting wel positief effect op de inkomenspositie. Door het keurmerk wordt zorgvuldiger geproduceerd wat leidt tot een hogere kwaliteit product en lagere kosten. Alle Nederlandse kalverboeren doen mee met de Kwaliteitsregeling Vitaal Kalf. Of dit leidt tot meer inkomen hangt af van de buitenlandse concurrentie en de ontwikkeling van de contractprijzen. Het is een antwoord op de maatschappelijk vraag naar een duurzamer product ('license to produce'). De brede weersverzekering heeft als doel om de inkomstendaling door slecht weer op te vangen.

### **Maatregelen als basis voor het voortbestaan van bedrijven**

De maatregelen van het POP3 helpen bedrijven om te groeien of te blijven bestaan. Doordat bedrijven nieuwe productiemethoden leren toe te passen of duurzamer met hun energie en land omgaan, blijven ze financieel gezond. Hiermee wordt het voortbestaan van de werkgelegenheid in de sector ondersteund.

### **POP3 draagt bij aan de versterking van de leefbaarheid op het platteland**

Het POP3 draagt op verschillende manieren bij aan betere leefbaarheid op het platteland. Via de samenwerkingsprojecten en ketenprojecten wordt werkgelegenheid binnen de regio behouden. Voor LEADER-activiteiten geldt bij voorbaat dat zij de plaatselijke ontwikkeling in plattelandsgebieden ondersteunen, waarvoor de lokale actiegroepen een op maat gesneden Lokale Ontwikkelingsstrategie (LOS) hebben opgesteld. De ondersteunde LEADER-projecten en de andere activiteiten van de lokale actiegroepen staan in het teken van deze getoetste doelstellingen/thema's, waardoor geborgd is dat bijgedragen wordt aan de leefbaarheid. De LEADER-projecten dragen bij aan een verbeterd netwerk en sociale cohesie op het platteland.

Door korte ketenprojecten in het kader van innovatie worden boer en burger weer met elkaar verbonden.

## **3.2 Innovatie- en concurrentievermogen**

Het verbeteren van het innovatievermogen en de concurrentiekracht van bedrijven is één van de speerpunten van het Nederlandse POP3. Voor de toekomstbestendige landbouw is het van belang te blijven innoveren en kennis te delen. Daarnaast wil Nederland de economische prestaties van alle landbouwbedrijven ondersteunen en de herstructurering en modernisering van landbouwbedrijven faciliteren.

### **Van innovatie naar uitrol**

De innovatieprojecten van het huidige POP3 gaan vaak over nieuwe ideeën om processen of producten te verbeteren in verschillende toepassingen in de sector of keten. Binnen zo'n project gaan agrariërs, wetenschappers en het bedrijfsleven samen aan de slag om bijvoorbeeld met toepassing van sensoren aan precisiebemesting te doen. Als zo'n innovatieproject succesvol blijkt, dan kan het idee op grotere schaal toegepast worden. Dit is waar de prioriteit concurrentiekracht bijspringt, met financiering voor fysieke investeringen. POP3 zorgt daarmee op meerdere punten in het innovatieproces voor een stimulans. Ook de instrumenten in LEADER, de maatregelen van het agrarisch natuurbeheer en met name het Netwerk platteland leiden in de praktijk tot het verspreiden de innovatieve ideeën. Ze inspireren daarmee partijen in andere ketens of regio's tot nieuwe initiatieven.

Innovatietrajecten kosten tijd om van een pril idee tot volledige toepassing in de agrarische sector of productketen te komen. Bij POP3 wordt ingezet op verschillende fasen van een innovatietraject: ontwikkelen van nieuwe ideeën, het testen van prototypes, het verspreiden van kennis, het opschalen van een innovatie tot en met het stimuleren van de investeringen. Er zijn sinds de start van POP3 in 2014 nog weinig innovaties, die al het gehele innovatietraject hebben doorlopen. Daarmee is nu nog niet goed te meten wat de effecten zijn. Wel is er door deskundigen vastgesteld dat de meest interessante en kansrijke innovaties zijn gekozen, waar in de toekomst veel van mag worden verwacht.



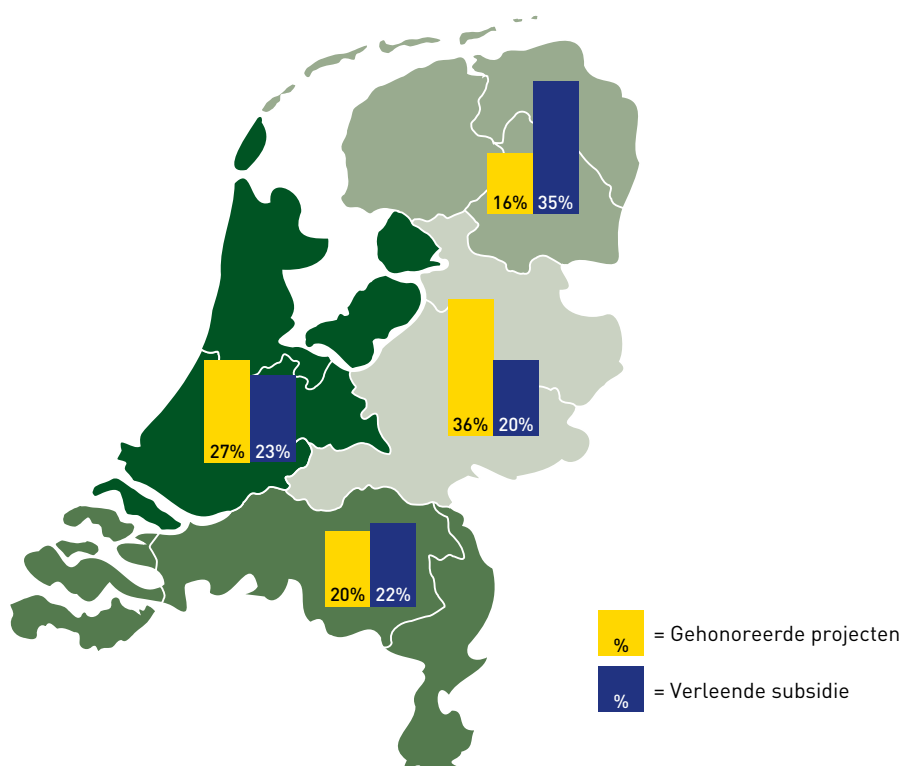
### Samenwerking als basis voor innovatie

De steunmaatregelen uit POP3 dragen bij aan het creëren van nieuwe samenwerkingsverbanden van kennisinstellingen, adviesbureaus, agrariërs en ketenpartijen. Daarnaast is er in een aantal provincies ook ander beleid dat dit mede heeft bevorderd. Met de samenwerkingstrajecten die zijn opgestart onder het huidige programma zijn banden ontstaan waaruit ook nieuwe projecten opgestart zijn. Op deze wijze levert het programma een bijdrage aan de netwerkvorming. Het heeft in een aantal provincies geleid tot regionale kennishubs, die met het oog op de toekomst kansen bieden voor verdergaande innovatie. Een voorbeeld zijn de voedselkaden; een open netwerk voor voedselinnovatie in Zuid-Holland. De voedselkaden zoeken innovatieve oplossingen voor een duurzame voedselketen. Die duurzame innovaties komen tot stand in proeftuinen. Een proeftuin is een zichtbare plek in Zuid-Holland, bijvoorbeeld een testveld of een testruimte in een bedrijf, waar samen met koplopers in de landbouw- en voedselketen duurzame landbouw wordt uitgetest en ontwikkeld. Het delen van kennis komt niet altijd spontaan in de agrarische keten tot stand. Door POP3 wordt kennisdeling gestimuleerd.

### Innovatie in de landsdelen

Om een indruk te krijgen waar in ons land projecten POP3 worden uitgevoerd, worden op de onderstaande kaart de projecten voor innovatie aangegeven. Het gaat om het aantal gehonoreerde projecten en de omvang van de subsidie. Hieruit blijkt dat de meeste projecten in landsdeel Oost zijn gehonoreerd (36%) en het minste in landsdeel Noord. Als naar de verleende subsidie wordt gekeken, dan is het beeld omgekeerd. In landsdeel Noord worden financieel omvangrijkere projecten gesubsidieerd (35% van het totale budget) en in Oost relatief kleinere projecten.

Figuur 2 Gehonoreerde projecten en verleende subsidie per landsdeel (M1 en M16)



### Bovenwettelijke investeringen stimuleren het innovatievermogen en duurzaamheid

Nederland heeft ervoor gekozen om bij de invulling van de subsidies gericht op concurrentiekracht ook te zorgen voor duurzaamheidsbevordering. De bovenwettelijke investeringen voor duurzaamheid, klimaat en dierenwelzijn worden gesteund. Innovaties zijn nodig om aan deze strenge eisen te kunnen voldoen. De bovenwettelijke investeringen zullen naar verwachting tijdens de looptijd van POP3 (een nog beperkte) invloed hebben op de productiekosten. Er worden niet direct duidelijke opbrengstverhogingen verwacht. Extra investeringen kunnen ook weer leiden tot extra financieringskosten. Per saldo zal de komende jaren het effect op inkomens en concurrentiekracht beperkt zijn. Wel biedt het een impuls aan de verduurzaming productieproces en daarmee ook perspectief om te blijven produceren.



### POP3 zorgt voor verbetering in concurrentiekracht

De maatregelen van het POP3 zijn ook gericht op het verbeteren van de economische prestaties en de concurrentiekracht. Het effect van de regelingen op het verbeteren van de economische prestaties is in de meeste gevallen beperkt. Over het algemeen is het effect op de verlaging van de productiekosten groter dan het effect op de verhoging van de omzet. Hierbij moet worden opgemerkt dat er ook investeringen met een uitvoeringstermijn van 2-3 jaar zijn, waarvan het effect nu nog moeilijk valt in te schatten.

De POP3 maatregel verbetering concurrentiekracht door inzet van het instrument verkaveling moet zorgen voor een betere verkavelingsstructuur voor de deelnemende agrarische bedrijven. Dit leidt vaak tot schaalvergroting en nabijheid van percelen, waardoor de productiekosten dalen. Tevens draagt verkaveling bij aan het bereiken van natuur, milieu-, en waterdoelstellingen.

Ook de kwaliteitsregeling Kalveren, met deelname aan Vitaal Kalf, heeft effect op de productiekosten. Dit komt doordat er lagere kosten zijn voor uitval en antibiotica, en er mogelijk ook betere groei en voerconversie is. Of dit op termijn tot een verbetering van de inkomenspositie zal leiden is sterk afhankelijk van de ontwikkeling van contractprijzen, die vooral worden bepaald door een enkele ketenpartij. Tevens versterkt een goede kwaliteitsregeling de positie van de kalversector op internationale afzetmarkten. Het is nog niet duidelijk of dit tot hogere (export) prijzen zal leiden.

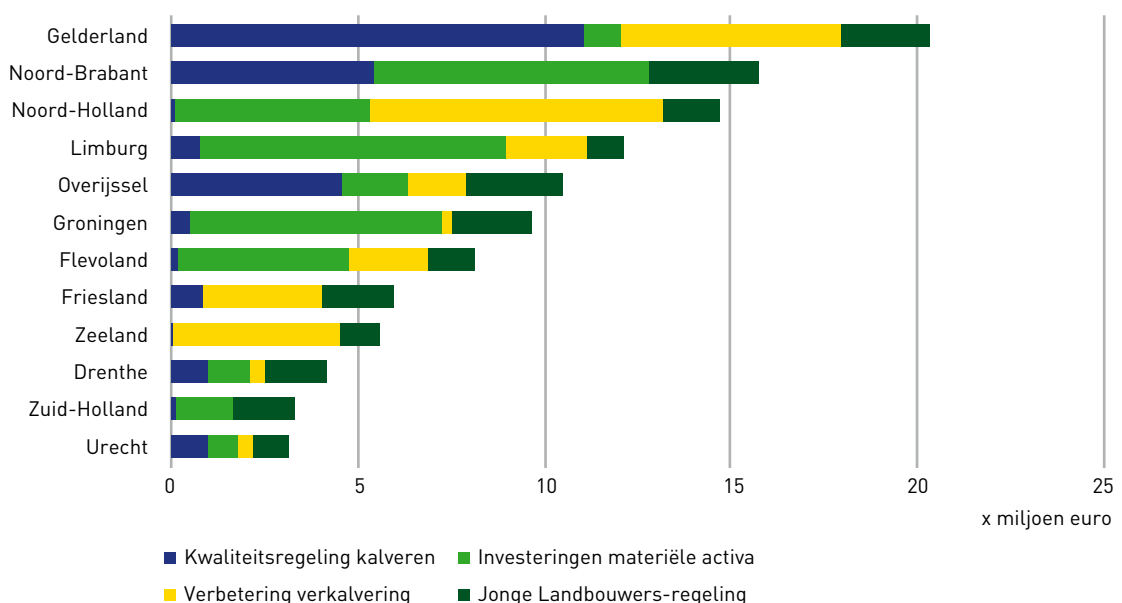
### Diversificatie onder LEADER

De lokale actiegroepen (LAG's) hanteren verschillende strategieën gericht op diversificatie. Bij ruim de helft van de LAG's was sprake van nieuw ondernemerschap als gevolg van ondersteunde LEADER-projecten. In totaal ging het daarbij om 39 nieuwe ondernemingen. Deze ondernemingen zijn actief in andere sectoren dan de landbouw of vormen een verbreding van functies van agrarische bedrijven. Op grond hiervan concluderen we dat in die gevallen daadwerkelijk van diversifiëring van het platteland sprake is, die de concurrentiekracht bevordert.

### Levenslang leren en jonge landbouwers

Met maatregel 1 is ingezet op voorlichting en dat geeft de basis voor levenslang leren. Daarnaast is er binnen maatregel 16 sprake van 'learning on the job'. Bij een aantal projecten zijn kennisinstellingen en landbouw hogescholen betrokken. Daardoor is er een olievlekwerking van succesvolle aanpakken naar de sector en de keten. Het POP3 ondersteunt dus het levenslang leren binnen de landbouwsector.

**Figuur 3 Goedgekeurd budget voor de vier geëvalueerde maatregelen binnen het cluster Concurrentiekracht, verdeeld naar provincies, periode 2014-2018**







Met de Regeling jonge landbouwers (JoLa-regeling) worden jonge mensen ondersteund in de fase van het opstarten van het boeren bedrijf. De JoLa regeling is vooral ingericht om de jonge agrariër een steuntje in de rug te geven. De regeling ondersteunt de aanschaf van fysieke investeringen die bijdragen aan verduurzaming en modernisering van de bedrijfsvoering van het bedrijf. Uit de evaluaties blijkt dat het effect van de JoLa-regeling op het besluit om het bedrijf van de oudere generatie over te nemen voor de meerderheid 'gering' was of er was 'geen' effect. De subsidie is daar ook niet direct op gericht. Een deel van de bedrijven gaf aan moeite te hebben om in de gevraagde eigen financiële bijdrage bij de investering te kunnen voorzien.

### **Netwerk platteland voor verspreiding van kennis**

De Netwerk Support Unit (NSU) heeft honderden bijeenkomsten, trainingen, master classes en gesprekken georganiseerd over innovaties op het platteland op regionale en (inter)nationale schaal. Zo was bijv. op 11 en 12 mei 2016 het Amsterdam Rural Forum georganiseerd, samen met het Europese Netwerk Platteland. Tijdens de bijeenkomst kwamen actuele ontwikkelingen rondom landbouw en voedsel maar ook de opvang van vluchtelingen op het platteland aan bod. Tijdens de dagen waren cultuur en kunst als vliegwiel bij plattelandsontwikkeling een rode draad.

In de afgelopen jaren zijn rond een aantal actuele thema's bijeenkomsten georganiseerd. Het thema korte ketens was daarbij een belangrijk thema en kon rekenen op een grote belangstelling. Voor een achttal provincies is een korte keten bijeenkomst georganiseerd waaraan in totaal 385 deelnemers hebben deelgenomen. Vraagstukken die tijdens de bijeenkomsten aan de orde kwamen waren onder andere: wat zijn de knelpunten en kansen in de korte keten en wat levert samenwerking ondernemers op in het vinden van nieuwe markten op het gebied van logistiek, communicatie en ICT. Onder de deelnemers waren boeren/ondernemers, adviseurs, kennisinstellingen, vertegenwoordigers van overheden, consumentenplatforms en maatschappelijke organisaties. De NSU heeft op deze wijze mensen met elkaar verbonden en ervoor gezorgd dat signalen uit verschillende netwerken op de juiste tafels konden worden geagendeerd. Daarnaast hebben de bijeenkomsten op het gebied van voorlichting van eindbegunstigden, en voor de capaciteitsopbouw bij de managementautoriteiten en het betaalorgaan geleid tot kennisdeling over POP3.

## **3.3 Duurzaamheid, natuur en klimaat**

Nederland wil met POP3 het herstel, de instandhouding en de versterking van de biodiversiteit ondersteunen. Zowel in Natura 2000-gebieden als daarbuiten. Tevens draagt POP3 bij aan het verbeteren van de waterkwaliteit (Nitratrichtlijn en KRW), onder andere door de belasting met meststoffen en bestrijdingsmiddelen terug te dringen.

Nederland heeft een eigen beleid voor een efficiëntere inzet van hulpbronnen. Daarom is er voor gekozen om geen Europese POP3-subsidie voor dit doel beschikbaar te stellen.

### **Agrarisch natuur- en landschapsbeheer**

In 2016 is een nieuw subsidiestelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) in werking getreden. Het stelsel bestaat uit twaalf provinciale subsidieregelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer en een gebiedsgerichte aanpak waarin veertig gecertificeerde agrarische collectieven een centrale rol hebben. Doel van het stelsel is een bijdrage te leveren aan de internationale natuurverplichtingen (Vogel- en Habitatrichtlijn). Daarnaast richt het ANLb zich op het verbeteren van de waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) en het waterbeheer.

Sinds 2016 zijn de regels en procedures vereenvoudigd. Op ICT-gebied zijn de nodige vereenvoudigingen doorgevoerd met de bedoeling de gebruikersvriendelijkheid te vergroten en de kans op foutmeldingen te verkleinen. Veel provincies hebben de criteria voor beheer in hun Natuurbeheerplannen aangepast, waardoor de controlelast is verminderd en collectieven het beheer flexibeler en gebiedsgerichter kunnen invullen. De collectieven worden professioneler en groeien in hun rol als uitvoerder van het ANLb en als gebiedspartner.



De daadwerkelijke effecten van het ANLb op de natuurverplichtingen kunnen drie jaar na inwerkingtreding van het stelsel nog niet worden bepaald. Sinds de invoering van het ANLb is het uitgekeerde bedrag aan de collectieven per beheerjaar toegenomen, van ruim € 42,4 miljoen in 2016 tot ruim € 61,4 miljoen voor beheerjaar 2018. Het netto areaal dat in de leefgebieden en voor de categorie water wordt beheerd via de collectieven is gegroeid van 64.293 hectare in 2016 tot 77.351 hectare in 2018. Van het areaal is ongeveer 85% beheer van het leefgebied open grasland omdat prioriteit gegeven wordt aan het in stand houden van boerenlandvogels.

Het is aannemelijk dat de inzet op een collectieve, gebiedsgerichte aanpak en het samen werken aan en samen leren over een effectiever beheer, bij gaat dragen aan betere ecologische condities voor de doelsoorten. Daar staat tegenover dat de ontwikkeling van boerenlandvogels nog steeds een negatieve trend laat zien. Steeds duidelijker wordt dat er naast het ANLb nog veel meer nodig is om de biodiversiteit in het agrarisch gebied te versterken. Het ANLb-areaal is met ruim 77.000 hectare bescheiden, in vergelijking met het totale areaal grond in landbouwkundig gebruik in Nederland, dat circa 1,7 miljoen hectare is (CBS, 2019). De teruggang van boerenlandvogels kan bovendien niet los gezien worden van de intensivering van de landbouw en de afname van het leefgebied door onder meer verstedelijking. In diverse provincies zijn actieplannen weide- en akkervogels geformuleerd met een scala aan aanvullende maatregelen die ingezet worden om de biodiversiteit te versterken.

### **Duurzaamheid, natuur en klimaat zijn nevensdoelstellingen in innovatie-, concurrentie- en LEADER projecten**

Voor veel activiteiten onder de prioriteiten innovatie, concurrentievermogen en LEADER geldt dat “duurzaamheid” en “klimaat” nevensdoelstellingen zijn. Binnen deze projecten wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan het verminderen van emissies, of het verduurzamen van de productiemethoden. Van deze projecten is een redelijke bijdrage te verwachten. Een voorbeeld is de subsidie in zonnepanelen, die onder concurrentievermogen is gegeven.

De bovenwettelijke investeringen onder de prioriteit concurrentiekracht richten zich onder andere op precisielandbouw, meer gesloten kringlopen, emissiearme spuittechnieken en bodembeheer. Veel van deze investeringen dragen bij aan een duurzamer beheer van de hulpbronnen en klimaat (denk aan slimmer grondgebruik, kringlopen, biodiversiteit).

Ook de verkavelingsmaatregelen dragen (in beperkte mate) bij aan duurzaamheid, natuur en klimaat. Zo is één van de effecten van een betere kavelstructuur de verlaging van transportkosten en daarmee het gebruik van brandstoffen en olie. Ook kan een grotere huiskavel een positieve bijdrage leveren aan meer koeien in de wei. De verkavelingsprojecten met meervoudige doelen geven een positieve impuls aan goed waterbeheer en het behalen van natuurdoelen.

### **Waterkwaliteit**

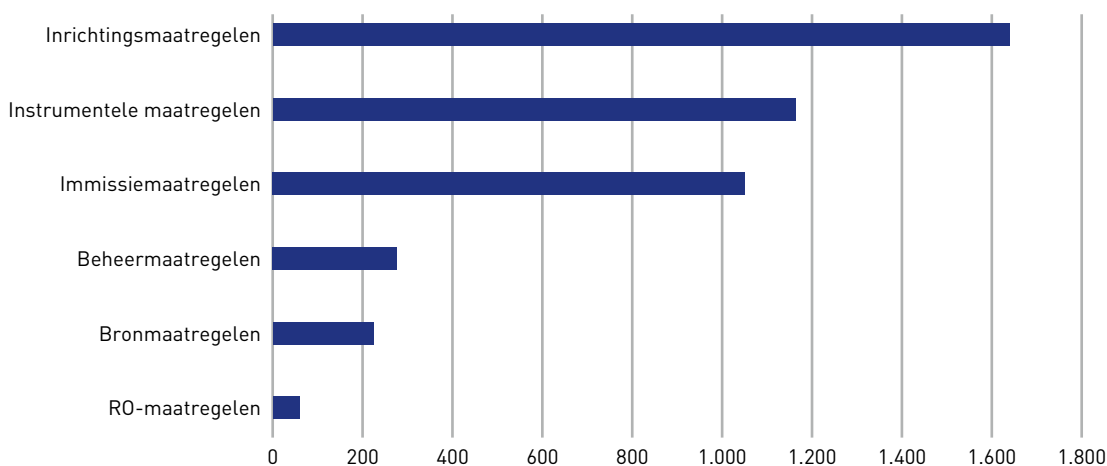
Vanuit verschillende beleidstrajecten worden maatregelen genomen om de waterkwaliteit te verbeteren. Het belangrijkste wettelijk kader is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). De KRW vraagt lidstaten om in stroomgebied beheerplannen aan te geven welke doelen ze stellen en welke maatregelen ze uitvoeren om de gestelde doelen in 2027 te halen. Naast de KRW speelt ook het mestbeleid een belangrijke rol. Met ingang van 2018 is het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn van kracht, gericht op vermindering van de waterverontreiniging door nutriënten uit agrarische bronnen. Regionaal maatwerk is hierbij het uitgangspunt.

Het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) stimuleert het nemen van aanvullende vrijwillige maatregelen door agrariërs om de waterkwaliteit te verbeteren. Het DAW is een initiatief van de overkoepelende land- en tuinbouworganisaties (LTO), dat in samenwerking met de waterschappen en het Rijk wordt uitgevoerd. Naar schatting 15.000 agrariërs nemen deel aan DAW-projecten; dat is ongeveer een kwart van alle landbouwbedrijven in Nederland.



In 2019 wordt de Nationale analyse waterkwaliteit opgesteld, waarin wordt berekend wat het te verwachten resultaat is van de maatregelen. Het geeft aan welke aandachtspunten er zijn voor de volgende ronde van maatregelplannen voor de KRW, die eind 2021 gereed moeten zijn. Voor de tussentijdse evaluatie van POP3 wordt nog gebruik gemaakt van resultaten berekend in 2015.

**Figuur 4 Aantallen KRW-maatregelen voor de periode 2016-2021 (Waterkwaliteitsportaal 2018, geactualiseerd in 2019)**



Het POP3 levert een bijdrage aan de opgave om de internationale doelen te bereiken. De focus van het programma is gericht op maatregelen die de landbouw helpen te voldoen aan de doelstellingen van de KRW en de Nitraatrichtlijn, onder meer inrichtingsmaatregelen en maatregelen gericht op vermindering van de uit- en afspoeling van nutriënten op het agrarisch bedrijf.

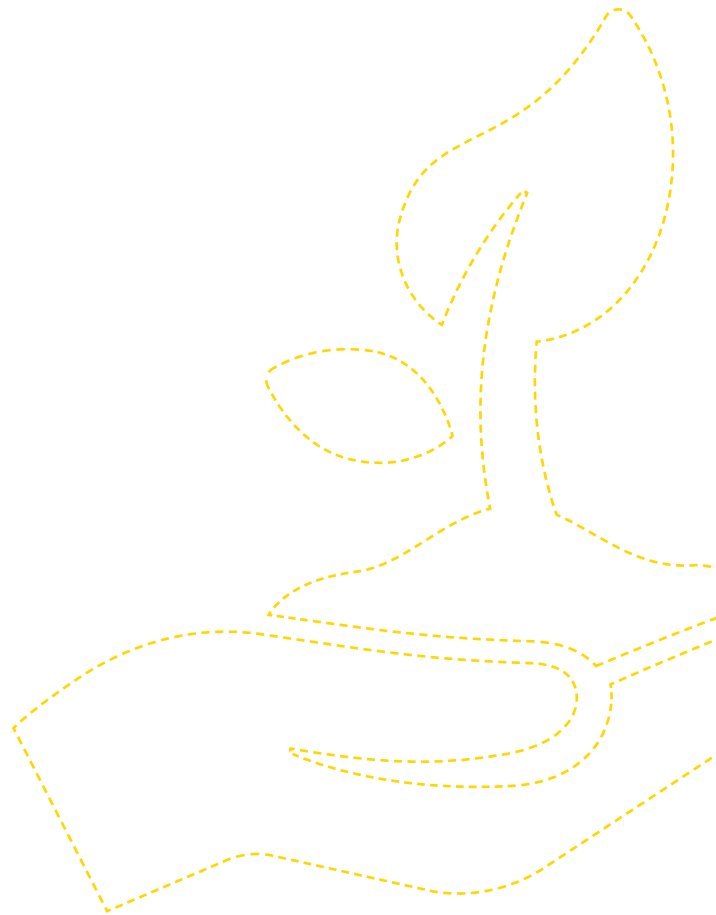
POP3-middelen worden ingezet op projecten die vaak meervoudige doelen hebben, gericht op onder meer de vermindering van de belasting met nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen, anti-verdroging/vernatting en klimaatadaptatie. De lopende POP-projecten zullen deels onderdeel zijn van de KRW-maatregelen zoals weergegeven in figuur 4.

Gezamenlijk leiden de stroomgebied beheerplannen, het mestbeleid en de DAW-maatregelen tot een vermindering van de nutriënt belasting van het oppervlaktewater. Het aandeel wateren dat voldoet aan de KRW-norm voor stikstof of fosfor neemt daardoor toe. De maatregelen leiden ook tot een verbetering van de biologische kwaliteit aan de hand van vier maatlatten voor algen, macrofauna, vissen en waterplanten.

Het geheel aan geplande verbeteringsmaatregelen zal ondanks de toegenomen verbetering waarschijnlijk niet leiden tot het bereiken van alle normen voor waterkwaliteit in 2027. In een belangrijk deel van de wateren wordt het doelbereik beperkt door een teveel aan nutriënten of gewasbeschermingsmiddelen. Het blijft dus nodig dat sterk wordt ingezet op maatregelen in de landbouw, waarbij het meekrijgen van een voldoende aantal agrariërs een belangrijke opgave is. Het vrijwillige landbouwspeer waaraan POP3 bijdraagt kan een belangrijke bijdrage leveren aan verbetering van de waterkwaliteit, maar lijkt niet de volledige oplossing te kunnen bieden.

4

Hoe verder?





## 4.1 Lessen uit de tussentijdse evaluaties

De verschillende tussentijdse evaluaties van de zeven instrumenten die bij POP3 zijn ingezet, bevatten verschillende aanbevelingen. Sommige aanbevelingen gaan in op specifieke details voor verbetering van een bepaald instrument als dit in een volgende periode weer zou worden ingezet. Daarvoor wordt naar de diverse evaluaties verwezen. Ook zijn er meer generieke aanbevelingen geformuleerd voor het stimuleren van plattelandsontwikkeling, die hieronder worden toegelicht.

### Zet in op kennisdeling en samenwerking

Kennisdeling en samenwerking zijn bij de meeste maatregelen van groot belang. Zo wordt door het stimuleren van innovaties nieuwe kennis, productieprocessen en producten ontwikkeld, die breder toegepast kunnen worden. In POP3 gebeurt het nodige aan kennisdeling, bijvoorbeeld door het Netwerk Platteland en de specifieke regeling gericht op samenwerking en kennisdeling van innovaties. Bij LEADER worden in de lokale gemeenschappen nieuwe manieren van werken ontwikkeld, die ook inspiratie geven voor andere regio's. En Nederland rapporteert over alle projecten aan Europa via het Europese Partnerschap voor Innovatie (EIP-Agri).

Het is aan te bevelen om in een volgend programma kennisdeling voort te zetten. Een specifieke aanbeveling is om de kennisdeling tussen 'voorlopende' en 'achterblijvende' LAG-regio's te vergroten om zo de achterblijvende regio's te stimuleren meer activiteiten te starten.

### Zorg voor continuïteit

POP3 is in 2015 goedgekeurd. Het heeft mede door de nieuwe rol van de provincies en gewijzigde Europese subsidieregels voor POP3 ten opzichte van POP2 een periode geduurd voordat de eerste openstellingen voor projecten plaatsvonden. Vanaf 2016/17 is POP3 goed op gang gekomen. Bij subsidies gaat er ook tijd overheen voordat de doelgroepen weten dat de instrumenten er zijn en zij goede voorstellen ontwikkelen om in te dienen. Nu anno 2019 is POP3 echt op stoom. Maar het laatste jaar 2020 van POP3 is nabij. Vanuit het veld, zowel de agrarische sector alsook de provincies komt het signaal naar boven om zoveel mogelijk continuïteit in de aanpak na te streven.

### Leg de behaalde resultaten goed vast

Na afronding van het programma POP3 wordt een eindevaluatie opgesteld. Dan kan verder in kaart worden gebracht wat is bereikt en kan geconstateerd worden waar nog extra inzet wenselijk is en waar kansen liggen. Hiervoor is het van belang dat tijdig gestuurd wordt op het meten en vastleggen van indicatoren. Het is immers erg tijdsintensief om dit op een later moment te reconstrueren. Uit de tussentijdse evaluaties komen enkele punten naar voren die gaan over meetbaarheid van effectiviteit, dat geldt bijvoorbeeld voor:

- Zo verdient het aanbeveling om over een of twee jaar een aantal indicatoren voor vitaliteit van kalveren, zoals uitval en antibioticagebruik, te analyseren, om de verwachte positieve effecten met cijfers te onderbouwen. Tevens zal verder gewerkt worden aan terugkoppeling van gezondheidsinformatie in de keten, onder andere naar melkveehouders. Het is van belang om over enkele jaren te bekijken hoe deze informatieverstrekking functioneert, welke ervaringen de veehouders hebben en wat de effecten zijn op de kalvergezondheid op zowel melkvee- als kalverbedrijven.
- Voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer is in 2016 een evaluatie uitgevoerd van de aanpak in POP2 en de start van POP3, waarin de aanpak wezenlijk is aangepast. De aanpak richt zich op collectieven, die een centrale rol hebben en dichtbij de streek (leefgebied) en de boer staan. De conclusie in 2016 was dat op dat moment een "versie 1.0" van het stelstel staat en dat het stelsel veel mogelijkheden biedt om de ecologische effectiviteit te vergroten. Er is sindsdien gewerkt aan het verbeteren van de beleids- en beheermonitoring van het ANLb: het aantal meetpunten in bestaande landelijke meetnetwerken is uitgebreid zodat op landelijk en op provinciaal niveau op termijn een betrouwbaar beeld van het effect van het ANLb kan worden gegeven. De ambitie om beleids- en beheermonitoring beter af te stemmen, is nog niet gerealiseerd. Wel wordt gewerkt aan betere gegevensuitwisseling tussen provincies, gegevensorganisaties en collectieven. Het verdient aanbeveling om op dit punt nadere stappen te zetten.



- Bij de uitvoering van de LEADER-projecten is niet bekend welke aanvullende gegevens de LAG-regio's dienen vast te leggen. Om te voorkomen dat zij dit over enkele jaren achteraf moeten 'reconstrueren' – wat doorgaans zeer tijdsintensief is – is het verstandig om op korte termijn hierover afspraken te maken. Zo kunnen LAG-regio's op korte termijn maatregelen treffen.

## 4.2 Vooruitblik op het nieuwe landbouwbeleid

Door Rijk en provincies wordt al hard gewerkt aan de opvolging van POP3. Dit wordt naar verwachting geen vierde POP, maar een samengaan van beide pijlers van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. De tussentijdse evaluaties geven een aantal aanbevelingen mee voor deze nieuwe periode van de plattelandsontwikkeling.

### Kies het juiste schaalniveau

De aanpak van provincies verschilt sterk en had tot versnippering kunnen leiden. In de praktijk valt deze versnippering wel mee en blijken via verschillende routes vergelijkbare goede projecten gestimuleerd te worden. Niettemin zou de effectiviteit groter kunnen zijn als er meer over provinciegrenzen heen wordt gewerkt. De samenwerking op landsdeelniveau, zoals in Noord-Nederland, laat zien dat het mogelijk is.

Voor een aantal onderwerpen wordt door de evaluatoren gepleit om het provincie overstijgend aan te pakken:

- Streef voor bijvoorbeeld verkaveling naar een boven provinciale regeling. Zeker bij de grotere projecten geeft dat procedurele voordelen. Het goed formuleren van de geschikte beleidsdoelen is belangrijk: naast agrarische structuur, accenten leggen op natuur, kringlooplandbouw, Kader Richtlijn water, e.d.
- Voor investeringen in materiele activa geldt dat samenwerking of clustering tussen provincies of bij sectoren kan zorgen voor effectievere toepassing.
- Voor een aantal brede innovatiethema's zou een boven provinciale regeling opengesteld kunnen worden, bijvoorbeeld voor precisie landbouw, stalsystemen en mestverwerking. Door het bundelen van krachten wordt de kans op baanbrekende innovaties groter. Dit kan landelijk opererende organisaties als de grote supermarktketens stimuleren mee te doen met projecten. Bovendien zou het de efficiëntie van projecten verbeteren aangezien er dan nog maar één projectvoorstel ingediend en beoordeeld hoeft te worden.
- Bij de maatregelen voor verbetering van de waterkwaliteit hebben provincies een eigen invulling gegeven, hetgeen soms leidt tot moeizame procedures. Het is aan te bevelen om deze aanpakken te vergelijken om door stroomlijning tot een uniforme aanpak te komen.
- Voor een aantal thema's blijft een provinciale aanpak aanbevolen, maar wel met meer harmonisatie van de aanpak:
  - Continueer de huidige regeling fysieke investeringen maar streef naar meer harmonisatie in de uitvoering, samenwerking tussen de provincies in het gelijk trekken van de investeringsmogelijkheden en openstelling. Bijvoorbeeld door meer clustering per sector over de regio's heen.
  - Het is wenselijk dat voor innovaties regionale openstellingen blijven bestaan. Een belangrijke vrucht van de afgelopen jaren is dat er regionale kennishubs zijn ontstaan, die het koesteren waard zijn.

### Stroomlijn procedures en beperkt aantal openstellingen

Voor veel van de POP3 instrumenten geldt dat de provincies regelingen hebben opengesteld voor een bepaalde periode. Daarmee kwam een aantal aanvragen voor subsidie binnen en konden deze aanvragen op kwaliteit worden beoordeeld. Vaak gebeurde dit in de vorm van een 'tender'. De respondenten hebben in de verschillende deevaluaties aangegeven dat er nadelen zijn aan deze aanpak. Zo is er bij elke openstelling nieuwe communicatie nodig naar de doelgroep. De indieners moeten wachten tot een regeling is opengesteld en dat kan tot vertraging in hun werkzaamheden leiden. Zeker bij innovatie kan dat een probleem vormen. De suggestie om regelingen langer open te stellen, is voor de doelgroep plezierig, maar dat kan als effect hebben dat de kwaliteit van de projecten onderling niet meer goed kan worden afgewogen. En als teveel projecten goedgekeurd worden, raakt het budget uitgeput. Dit kan tot overtekening van een regeling leiden. Er is geen algehele oplossing voor deze problematiek. Het verdient aanbeveling om bij een volgend programma na te denken over de driehoek: openstellen, kwaliteit toetsen en toekenning en sturing op het budget.



- Een voorbeeld van overtekening van het budget vond plaats bij de investeringen in materiele activa. Dit werd door de agrarische sector als erg demotiverend ervaren. De aanbeveling is om een systematiek aan te houden waarbij het % afwijzingen (en bijkomend aangevraagd budget) wordt beperkt. Probeer in de opeenvolgende openstellingen te variëren in type investeringen, zodat meerdere sectoren gedurende de POP-periode aan bod komen. In sommige provincies gebeurt dit al.
- Om het aantal afgewezen aanvragen te verminderen, zou met een pre-scan van projectaanvragen gewerkt kunnen worden. Een dergelijke methode wordt ook door het Green Climate Fund toegepast om ervoor te zorgen dat projectaanvragers sneller weten of ze door kunnen gaan met het project, aspecten moeten wijzigen of met alternatieve voorstellen moeten komen. Deze methode geeft projectaanvragers bovendien meer zekerheid (als de pre-scan positief wordt beoordeeld) voor het verkrijgen van subsidie.
- Voor de regeling jonge landbouwers wordt voor toekomstige openstelling aanbevolen om de 'basis' investeringslijst constant te houden en investeringscategorieën toe te voegen met meer oog voor de 'kleine', specifieke deelsectoren. En in de communicatie sterker benadrukken dat Nederland heeft gekozen voor ondersteuning van investeringen ter verduurzaming en modernisering van de bedrijfsvoering, die bovenwettelijk zijn.
- Voor de toetsing van de kwaliteit van de projecten wordt aanbevolen om door te gaan met de provinciale adviescommissies, die ingevuld zijn met een goede mix aan experts.
- Het uitvoeringsorgaan RVO.nl heeft drie doelen: eenvoudige procedures, voldoende focus, en voorkomen van boetes uit Brussel. RVO.nl kijkt nu vooral naar de rechtmatigheid (voorkomen boetes uit Brussel). Ze zouden meer een faciliterende rol op zich kunnen nemen. Meer meedenken is gewenst.



## Colofon

### Uitgave

*Hoofdpijnen tussentijdse evaluaties POP3*  
Uitgevoerd door Ecorys in opdracht van het  
Regiebureau POP

### Omslagfoto

Valerie Kuypers

### Publicatiedatum

Rotterdam, 29 mei 2019



Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
K.v.K. nr. 24316726

**W** [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)



Regiebureau POP  
Postbus 2755  
3500 GT UTRECHT

Graadt van Roggenweg 500  
3531 AH Utrecht

T 088 041 45 01  
E [regiebureau@rb.agro.nl](mailto:regiebureau@rb.agro.nl)

**W** <https://regiebureau-pop.eu/>  
**W** <https://netwerkplatteland.nl/>

*Sound analysis, inspiring ideas*







Europees Landbouwfonds voor  
Plattelandontwikkeling.  
**Europa investeert in zijn platteland**