

# Tussentijdse evaluatie POP3

## Rapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit / Regiebureau POP

Rotterdam, 7 juli 2022



# Tussentijdse evaluatie POP3

Rapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit /  
Regiebureau POP

**Ecorys**

Bart Witmond  
Hannah Schütte  
Elvira Meurs  
Jelmer Schreurs  
Hidde Wedman

**Wageningen Economic Research**

Gabe Venema  
Harold van der Meulen  
Jakob Jager  
Marcel van Asseldonk  
Ruud van der Meer

**Wageningen Environmental Research**

Froukje Boonstra  
Wim Nieuwenhuizen

Rotterdam, 7 juli 2022

# Inhoudsopgave

Management samenvatting	5
Samenvatting in meer detail	7
<b>1</b> <b>Introductie</b>	<b>17</b>
1.1 Achtergrond	17
1.2 Vraagstelling	17
1.3 POP3 in vogelvlucht	18
1.4 Leeswijzer	19
<b>2</b> <b>Innovatie</b>	<b>20</b>
2.1 Introductie	20
2.2 Input en activiteiten	25
2.3 Output en resultaten	29
2.4 Impact en bevindingen	33
2.5 Conclusies en aanbevelingen	36
<b>3</b> <b>Concurrentiekracht</b>	<b>39</b>
3.1 Introductie	39
3.2 Activiteiten	41
3.3 Output en resultaten	44
3.4 Impact en bevindingen	53
3.5 Conclusies en aanbevelingen	61
<b>4</b> <b>Biodiversiteit en water</b>	<b>65</b>
4.1 Introductie	65
4.2 Activiteiten	67
4.3 Output en resultaten	68
4.4 Impact	70
4.5 Conclusies en aanbevelingen	72
<b>5</b> <b>Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer</b>	<b>74</b>
5.1 Introductie	74
5.2 Activiteiten	75
5.3 Output	77
5.4 Resultaten	87
5.5 Impact	89
5.6 Conclusies	91

6	LEADER	93
6.1	Introductie	93
6.2	Activiteiten	98
6.3	Financiële voortgang	98
6.4	Output	100
6.5	Resultaat	108
6.6	Impact	112
6.7	Conclusies en aanbevelingen	115
7	Impact	118
7.1	Econometrische analyse	118
7.2	Resultaten	119
	Literatuurlijst	123

# Management samenvatting

## Vraagstelling

Het derde Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) is verlengd tot en met 2022. Deze tweede tussentijdse evaluatie is gericht op de voortgang van het programma POP3 en inzicht in de impact van het programma (streefwaarden en doelen).

## Overkoepelende analyse

De maatregelen van POP3 zijn in vergelijking met 2019 goed op gang gekomen. Er zijn veel projectaanvragen geweest en het merendeel van het budget is aan projecten toegekend en deels uitbetaald. Er is samenhang in het programma op verschillende niveaus. Wij zien in de meeste regelingen projecten naar voren komen die bijdragen aan de dubbeldoelstelling in het plattelandsbeleid. De projecten richten zich op het verbeteren van de duurzaamheid door milieuproblemen aan te pakken en het versterken van de concurrentiepositie van de agrarische sector. Veel projecten kennen een mix van beide doelen. Er is een evenwicht in het stimuleren van innovatie in verschillende stadia van ontwikkeling en toepassing. Zo zijn er instrumenten voor samenwerking, kennisdeling, opschaling en investeringen in innovaties die leiden tot bovenwettelijke verduurzaming.

Op het gebied van biodiversiteit en waterkwaliteit zijn er in het POP3 diverse instrumenten die in samenhang resultaten kunnen boeken. De problematiek is groot en hardnekkig. Veel soorten weidevogels gaan achteruit en de chemische waterkwaliteit daalt. Er is veel verontreiniging uit het verleden, waarbij nog jarenlang afspoeling van percelen zal plaatsvinden. Naast beheermaatregelen zijn inrichtingsmaatregelen nodig of maatregelen om de openheid voor weidevogels te vergroten. Provincies kunnen hun grondinstrumentarium zoals grondverwerving, kavelruil en bedrijfsverplaatsing meer inzetten voor het voor het realiseren van grotere, samenhangende clusters van weide- en akkerbeheer.

In het nieuwe Nationaal Strategisch Plan (NSP) wordt voortgebouwd op POP3 en worden soortgelijke instrumenten ingezet. We zien dat een aantal aanbevelingen uit de tussentijdse evaluatie van 2019 in het NSP zijn overgenomen en sommige al in tot verbetering in de uitvoering van POP3+ hebben geleid. Een goed voorbeeld is dat er nationale openstellingen voor innovatie zijn gekomen, naast regionale openstellingen. We constateren dat in de loop van de programmaperiode de samenwerking tussen overheden is gegroeid. Dat geldt tussen provincies onderling alsook met het Rijk en de waterschappen. Deze samenwerking leidt tot meer effectiviteit en efficiëntie van het POP3.

Bij veel regelingen zijn er aanzienlijke administratieve lasten. Dit is geen nieuw signaal en er is door RVO en de provincies ingezet op vereenvoudiging. De Europese kaders maken het niet eenvoudig om tot grote reductie te komen. Positief is dat er steeds meer ondersteuning voor agrariërs en andere aanvragers is om projecten in te dienen en te rapporteren over de resultaten.

De impact van de POP3 instrumenten op de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en economie is in deze tussentijdse evaluatie niet hard te meten. Per thema is inzichtelijk gemaakt of het plausibel is dat beoogde effecten gaan optreden. De econometrische analyse geeft nu inzicht in het verschil tussen gebruikers en niet-gebruikers van POP3 in financiële cijfers. Het is de verwachting dat met deze methode bij de eindevaluatie een impactmeting mogelijk is.

## Innovatie

De uitvoering is nu goed op gang en vrijwel het gehele budget is toegekend en een derde is betaald. De projecten zijn breed verdeeld over verschillende thema's van duurzame landbouw en het verbeteren van de concurrentiepositie. In het hele land ontstaan er diverse vormen van kennishubs op meerdere thema's. De samenwerking tussen sommige provincies is intensief, andere provincies werken minder samen. De processen zijn versimpeld en de administratieve druk is verminderd, maar er nog ruimte is voor verdere verbetering.

## Concurrentiekracht

De maatregel fysieke investeringen heeft geleid een versnelling van (bovenwettelijk) verduurzaming van productieprocessen op een breed terrein en er wordt breder ingespeeld op maatschappelijke vraagstukken. Naast kostenbesparingen zijn investeringen in duurzaamheid goed voor de 'license to produce'; de opinie van de maatschappij (consument) over de producten die de landbouw levert. De samenwerking tussen provincies groeit. In Noord-Nederland is een gezamenlijke openstelling en investeringslijsten geweest. De JOLA regeling leidt tot investeringen in duurzaamheid waarbij 40% van het totale budget naar zonnepanelen is gegaan. De systematiek van POP3 en kavelruil is een moeilijke combinatie. Er is veel problematiek in de uitvoering.

## Biodiversiteit en waterkwaliteit

De aanlooptijd in de projecten is hoog. Binnen projecten vindt er veel samenwerking plaats, zoals tussen waterschappen, provincies, terreinbeheerders, agrariërs (individueel of via LTO). Projecten lopen met name vertraging op door moeizame omgevingsprocessen. Toch is de maatregel nu goed op gang en is er duidelijk een inhaalslag gemaakt. De POP middelen helpen bij het versneld uitvoeren van KRW-maatregelen.

## ANLb

Tijdens programmaperiode vond er een ingrijpende stelselvernieuwing plaats om de effectiviteit te verbeteren. De nieuwe regeling ANLb concentreert de beheerinspanningen op een kleiner areaal met zwaardere, en dus duurdere beheeractiviteiten met het oog op een beter ecologisch resultaat. De ecologische condities voor het bereiken van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn licht verbeterd door de grotere doelgerichtheid van provincies en collectieven en meer inzet op een hogere kwaliteit van het beheer in het ANLb. De uitvoerbaarheid van het nieuwe stelsel is toegenomen en de kosten voor de overheid zijn afgenomen ten opzichte van het vorige stelsel. Duidelijk is echter dat alleen beheermaatregelen niet volstaan voor stabilisatie van de doelsoorten.

## LEADER

LEADER is de afgelopen jaren goed op gang gekomen. Gemiddeld is op dit moment zo'n 80% van het beschikbare budget verleend. Met nog een jaar te gaan is het aannemelijk dat het overgrote deel van het budget verleend zal zijn aan het einde van het programma. De meeste projecten zijn gericht op economische ontwikkeling in de gebieden. Hierbinnen is een brede spreiding van projecten, zowel gericht op baancreatie, innovatie en het versterken van het concurrentievermogen. Daarnaast draagt LEADER bij aan een breed scala van thema's.

## Econometrische analyse

Uit de econometrische analyse blijkt dat er aanzienlijke verschillen in de economische prestaties zijn tussen gebruikers en niet-gebruikers van POP3. De fiscale winst is bij bijvoorbeeld akkerbouwbedrijven die gebruik maken van POP-subsidie voor fysieke investeringen in innovatie en modernisering 2,5 keer zo hoog als niet deelnemende bedrijven. Het zijn gemiddeld bedrijven die al relatief economisch goed presteren, die met POP-subsidie hun concurrentiekracht verder vergroten.

# Samenvatting in meer detail

## Vraagstelling

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft samen met de provincies en de waterschappen eind 2021 het Nationaal Strategisch Plan (NSP) opgesteld en bij de Europese Commissie ingediend. Dit NSP is gericht op de nationale invulling van de Europese financiële middelen van het gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB). Dit nieuwe GLB combineert de klassieke lijn in het landbouwbeleid van inkomenssteun met het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP). Daarmee krijgt het POP een nieuwe invulling. Het vigerende POP3 is met twee jaar verlengd. Dat betekent dat POP3 in de transitieperiode van 2021 tot en met 2022 doorgaat als POP3+. Agrariërs en andere begunstigen kunnen in deze periode langer gebruik maken van de ondersteuning vanuit het POP.

In 2019 heeft een tussentijdse evaluatie van POP3 plaatsgevonden. Twee jaar later is de behoefte aan een tweede tussenevaluatie ontstaan. Deze evaluatie is gericht op de voortgang van het programma POP3 en inzicht in de impact van het programma (streefwaarden en doelen). Ook is gevraagd om methodologisch inzicht te geven welke instrumenten voor de evaluatie goed werken en hierdoor toepasbaar zijn in de ex post evaluatie en de evaluatie van het toekomstige NSP. Het accent ligt op:

1. de analyse van tussentijdse resultaten;
2. de analyse van de impact van POP3 maatregelen;
3. en het opdoen van kennis en ervaring voor de ex-post evaluatie van POP3 en het toekomstig NSP.

Ecorys en Wageningen Research hebben samen de opdracht gekregen.

De analyse is hierbinnen opgedeeld in vijf verschillende clusters, die elk verschillende maatregelen binnen het POP behandelen, namelijk:

- Innovatie
  - M.01: Kennisoverdracht en voorlichtingsacties
  - M.16: Samenwerking
- Concurrentiekracht
  - M.04: Investerings in materiële activa
- Biodiversiteit en water
  - M.04.4: Niet-productieve investeringen
- Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)
  - M.10: Agromilieu- en klimaatsteun
- LEADER
  - M.19: Steun voor plaatselijke ontwikkeling in het kader van LEADER

## Overkoepelende analyse

De maatregelen van POP3 zijn in vergelijking met 2019 goed op gang gekomen. Er zijn veel projectaanvragen geweest en het merendeel van het budget is aan projecten toegekend en deels uitbetaald. Naar verwachting worden de budgetten uitgeput, waarbij er aandacht nodig is voor de uitgaven van LEADER.

Er is samenhang in het programma op verschillende niveaus. Wij zien in de meeste regelingen projecten naar voren komen die bijdragen aan de dubbeldoelstelling in het plattelandsbeleid. Het zijn projecten die zich richten op verbeteren van de duurzaamheid door milieuproblemen aan te pakken. En projecten die de concurrentiepositie van de agrariërs versterkt. Veel projecten kennen een mix van beide doelen. Er is een evenwicht in het stimuleren van innovatie in verschillende stadia van ontwikkeling en toepassing. Zo zijn er instrumenten voor samenwerking, kennisdeling, opschaling en investeringen in innovaties die leiden tot bovenwettelijke verduurzaming.

Op het gebied van biodiversiteit en waterkwaliteit zijn er in het POP3 diverse instrumenten die in samenhang resultaten kunnen boeken. De problematiek is groot en hardnekkig. Veel soorten weidevogels gaan achteruit en de chemische waterkwaliteit daalt. Er is veel verontreiniging uit het verleden, waarbij nog jarenlang afspoeling van percelen zal plaatsvinden. Naast beheermaatregelen zijn inrichtingsmaatregelen nodig of maatregelen om de openheid voor weidevogels te vergroten. Provincies kunnen hun grondinstrumentarium zoals grondverwerving, kavelruil en bedrijfsverplaatsing meer inzetten voor het voor het realiseren van grotere, samenhangende clusters van weide- en akkerbeheer.

In het nieuwe Nationaal Strategisch Plan (NSP) wordt voortgebouwd op POP3 en worden soortgelijke instrumenten ingezet. We zien dat een aantal aanbevelingen uit de tussentijdse evaluatie van 2019 in het NSP zijn overgenomen en sommige al in tot verbetering in de uitvoering van POP3+ hebben geleid. Een goed voorbeeld is dat er nationale openstellingen voor innovatie zijn gekomen, naast regionale openstellingen.

We constateren dat in de loop van de programmaperiode de samenwerking tussen overheden is gegroeid. Dat geldt tussen provincies onderling alsook met het Rijk en de waterschappen. Deze samenwerking leidt tot meer effectiviteit en efficiëntie van het POP3.

Bij veel regelingen zijn er aanzienlijke administratieve lasten. Dit is geen nieuw signaal en er is door RVO en de provincies ingezet op vereenvoudiging. De Europese kaders maken het niet eenvoudig om tot grote reductie te komen. Positief is dat er steeds meer ondersteuning voor agrariërs en andere aanvragers is om projecten in te dienen en te rapporteren over de resultaten.

De impact van de POP3 instrumenten op de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en economie is in deze tussentijdse evaluatie niet hard te meten. Per thema is wel inzichtelijk gemaakt of het plausibel is dat beoogde effecten gaan optreden. Voor met name LEADER zijn nog meer uniforme gegevens nodig om bij de eindevaluatie de impact te kunnen bepalen. De econometrische analyse geeft nu inzicht in het verschil tussen gebruikers en niet-gebruikers van POP3 in financiële cijfers. Het is de verwachting dat met deze methode bij de eindevaluatie een impactmeting mogelijk is.

## Innovatie

De term innovatie wordt in het kader van POP3 breed geïnterpreteerd. De definitie die wij hanteren gaat verder dan enkel de creatie van nieuwe ideeën, maar biedt ook ruimte voor de verbetering van een bestaand product of proces. Het breder inzetbaar of bruikbaar maken van een idee zodat het in de praktijk toegepast kan worden valt hier ook onder. De rol van de overheid varieert per fase waarin een idee wordt ontwikkeld tot een in de praktijk toepasbare innovatie.



In POP3 zijn twee maatregelen opgenomen voor innovatie. ‘Maatregel 1 Kennisoverdracht’ draagt bij aan marktintroductie en demonstratie en ‘Maatregel 16 Samenwerking’ brengt partijen bij elkaar om innovatie te herkennen en uit te werken tot een toepasbaar concept. Beide maatregelen maken een start met opschaling en verdere uitrol. In de database van projecten en uit de interviews wordt het beeld bevestigd dat M.16 Samenwerking partijen rond een nieuw idee bij elkaar te brengt en dat op allerlei thema’s wordt geïnnoveerd.

Voor de periode 2014-2022 is er voor de maatregelen M.01 Kennisoverdracht en M.16 Samenwerking respectievelijk € 24,1 en € 91,2 miljoen beschikbaar. Naast de originele POP3(+) gelden is er een extra geldstroom vrijgekomen via het Economisch Herstelfonds (EHF) dat is opgetuigd na de uitbraak van COVID-19. Het Nederlandse budget dat voortvloeit uit dit fonds bedraagt € 52,4 miljoen<sup>1</sup>, waarvan € 15 miljoen voor M.16 Samenwerking beschikbaar is. Deze regeling is landelijk opgesteld en had een thematische aanpak. De totale subsidie omvang voor innovatie komt daarmee uit op € 132,3 miljoen over de periode 2014-2022.

### **Uitvoering nu goed op gang**

Waar in de jaren 2018 en 2019 men vooral bezig was met de openstellingen en de opzet van projecten, is nu voorjaar 2022 een andere fase bereikt. De projecten voor het cluster innovatie zijn volop in uitvoering. Van het budget van € 132 miljoen is € 127 miljoen toegezegd voor gehonoreerde projecten. Een derde van het budget bijna €54 miljoen aan subsidie is uitgekeerd.

### **Selectie op kwaliteit**

Wij constateren dat er grote interesse is voor de regelingen en dat er meer aanvragen zijn voor beide regelingen dan er is gehonoreerd. In alle vier de landsdelen is een derde tot circa de helft van de projecten afgewezen. De evaluatoren beoordelen het positief dat een aantal minder kansrijke projecten is afgewezen. Uit interviews en eerder onderzoek komt naar voren dat een aantal projecten, vooral op het gebied van samenwerking ook zonder toekenning van een geldbedrag toch doorgang vindt. Het feit dat er kans was op het verkrijgen van een subsidie heeft partijen gemotiveerd om tot een voorstel voor samenwerking te komen. Daarmee draagt het openstellen van een regeling bij aan het ontstaan van meer samenwerkingsverbanden dan die van de gehonoreerde projecten.

### **Innovatie dient concurrentiepositie en verduurzaming**

In onze analyse komt naar voren dat M.01 Kennisoverdracht voornamelijk wordt ingezet voor het verduurzamen van de sector terwijl M.16 Samenwerking -projecten voor het merendeel gaan om concurrentieversterking. Hiermee lijken beide doelen geadresseerd te worden.

### **Echte impact gaat nog komen**

De tussentijds resultaten van dit onderzoek moeten in perspectief gezien worden; minder dan de helft van het beschikbare geld is uitgekeerd. We analyseren de eerste bevindingen en het is te vroeg om een impact analyse te maken. Desalniettemin kunnen we op basis van de beschrijvingen van de ingediende projecten, de betrokken partijen, de interviews en data-analyse stellen dat er aan innovatieve projecten wordt gewerkt die de landbouwsector concurrerender en duurzamer gaan maken. Cruciaal daarbij is dat de innovaties door een grotere groep boeren in de praktijk worden gebracht. Andere maatregelen uit het POP3 en regelingen buiten het POP zijn behulpzaam om die opschaling te stimuleren.

<sup>1</sup> <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/subsidie-groen-economisch-herstel-landbouw>

### Eerste resultaten zichtbaar

We zien verder dat er voortgang is geboekt op het gebied van kennisdeling. In het hele land ontstaan er diverse vormen van kennishubs op meerdere thema's. De samenwerking tussen sommige provincies is intensief, andere provincies werken minder samen. Doordat een aantal grotere bedrijven, kennisinstellingen en adviseurs betrokken zijn, wordt ook kennis over projecten over de provinciegrenzen heen gedeeld. Verder blijkt uit interviews dat processen zijn versimpeld en administratieve druk ten opzichte van de vorige tussentijdse evaluatie is verminderd, maar er nog ruimte is voor verdere verbetering. Kortere procedures zorgen ervoor dat agrariërs minder kosten hoeven te maken en meer budget voor de uitvoering beschikbaar is.

### Beleid wordt voortgezet en versterkt

De aanbeveling uit 2019 was om de efficiëntie te verbeteren. Voor een aantal brede innovatiethema's zou een nationale regeling opengesteld kunnen worden, bijvoorbeeld voor thema's als precisie landbouw, stalsystemen en mestverwerking. Door het bundelen van krachten wordt de kans op baanbrekende innovaties groter. Bovendien zou het de efficiëntie van projecten verbeteren aangezien er dan nog maar één projectvoorstel ingediend en beoordeeld hoeft te worden. Het is wenselijk dat voor innovaties regionale openstellingen blijven bestaan voor onderwerpen die in een provincie of landsdeel spelen. Een belangrijke vrucht van de afgelopen jaren is dat er regionale kennishubs zijn ontstaan, die het koesteren waard zijn. Deze aanbeveling is in het POP3 al deels overgenomen met een landelijke openstelling. In het Nationaal Strategisch Plan (NSP) zullen maatregelen voor innovatie zowel op landelijk- als op provinciaalniveau opengesteld worden. In het nieuwe NSP wordt veel aandacht besteed aan het belang van innovatie voor de ontwikkeling van de landbouw en het platteland. En er worden substantieel middelen ingezet voor soortgelijke instrumenten als in POP3.

### Aanbevelingen

Om de potentie van de maatregelen in het cluster innovatie beter te optimaliseren doen wij de volgende aanbevelingen:

**Administratieve druk verlagen en begeleiding intensiveren:** Desondanks dat de administratieve druk volgens geïnterviewden is gedaald, blijft het advies om procedures te verkorten en te versimpelen staan. Provincies zouden van elkaar kunnen leren door ervaring uit te wisselen over welke vorm het meest doeltreffend is tegen de laagst mogelijke inzet van middelen.

**Mogelijk maken van impact meting:** Om de impact van de innovatie maatregelen op een kwantitatieve manier te kunnen onderbouwen dient men voorafgaand aan de openstelling te bepalen welke impact je zou willen meten en welke data hiervoor verzameld dient te worden. Naast financiële gegevens kan men denken aan het aantal bereikte boeren of de voortzetting van projecten na het aflopen van de subsidie. Deze suggesties komen boven op de aanbevelingen die we eerder hebben gemaakt in 2019 en nog steeds van toepassing zijn:

[Koester de \(regionale\) kennishubs;](#)

[Verkort procedures en handhaaf de kwaliteit;](#)

[Leer over de grenzen heen](#)

### Concurrentiekracht

De maatregelen onder cluster Concurrentiekracht in POP3 beogen

- het versterken van innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht;
- het aantrekken en behouden van jonge boeren.

Er zijn drie maatregelen in het cluster Concurrentiekracht ingezet:

- Maatregel 4.1.1. Productieve fysieke investeringen;
- Maatregel 4.1.2. Jonge landbouwers-regeling (JoLa);
- Maatregel 4.3 Verbetering verkaveling.

In het kader van de maatregel fysieke investeringen zijn tot en met 2021 ruim 3.700 aanvragen ingediend. Iets meer dan de helft van deze aanvragen is ook daadwerkelijk toegewezen. Er is voor 114 miljoen euro subsidie toegewezen. Zestig miljoen euro is hiervan reeds uitbetaald.

Er zijn ruim 3.500 aanvragen ingediend voor de JoLa regeling, waarvan twee derde ook daadwerkelijk is toegekend. Van de 62 miljoen euro die is aangevraagd is 41 miljoen euro toegewezen waarvan 21 miljoen euro is uitbetaald.

### Fysieke investeringen

Een van de adviezen uit de tussenevaluatie was om de huidige regeling fysieke investeringen te continueren maar in de uitvoering te streven naar meer harmonisatie, naar meer samenwerking tussen de provincies en het gelijk trekken van de investeringsmogelijkheden en de periode van openstelling. Uit de interviews volgt dat de drie Noordelijke provincies (Friesland, Groningen en Drenthe) naar grote tevredenheid samenwerken. Er is een gezamenlijke openstelling en investeringslijsten geweest. Noord-Holland heeft bij de uitvoering gekeken naar de succesfactoren van Flevoland en Utrecht waar de POP3 coördinator zitting had in de adviescommissie.

De regeling fysieke investeringen leidt tot investeringen die een meer duurzame productie mogelijk maken. We zien versnelling van (bovenwettelijk) verduurzaming van productieprocessen op een breed terrein, en breder inspelen op markt en beleid. Naast kostenbesparingen zijn investeringen in duurzaamheid goed voor de 'license to produce'; de opinie van de maatschappij (consument) over de producten die de landbouw levert.

### JOLA

Er zijn uiteindelijk in totaal 30 investeringscategorieën onderscheiden in de regeling. Van de mogelijkheid te investeren in zonnepanelen is veruit het meest gebruik gemaakt (40% van het totale budget). De regeling draagt bij aan (bovenwettelijke) verduurzaming en stimuleert 'specifieke' duurzame investeringen. Echter vanuit de doelgroep komt het signaal dat na de bedrijfsovername er behoefte is aan deels andere ondersteuning, gericht op de primaire bedrijfsvoering behoefte is, bijv. stalaanpassingen. Door de subsidie op investeringen wordt de financiële ruimte vergroot om na overname te investeren in verduurzaming van de onderneming. Om bedrijfsovername te ondersteunen, heeft de overheid een aantal andere regelingen voorhanden.

### Verkaveling

Kavelruil brengt kavels dicht bij elkaar. Dit maakt een efficiëntere bedrijfsvoering mogelijk voor de landbouwers. Er is minder tijd en brandstof nodig om te verplaatsen tussen kavels. Bij de aanleg van landbouwroutes verbetert dit de verkeersveiligheid en vermindert overlast van landbouwverkeer op wegen die daarvoor niet geschikt zijn. De systematiek van POP3 en kavelruil is een moeilijke combinatie. Zeeland en Noord-Holland hebben kavelruil ondergebracht bij Kavelruilbureau. Er is veel problematiek in de uitvoering.

### Aanbevelingen

Fysieke investeringen: Een aanbeveling is dat in een volgende programmaperiode de investeringscategorieën door de uitvoeringsinstantie worden vastgelegd en daarmee gemonitord. Dit helpt meer onderbouwing te geven aan de doeltreffendheid van subsidies voor fysieke investeringen.

JOLA: Bepaal als ministerie allereerst welk doel je beoogt met de subsidieregeling JOLA. Maak en hou de subsidieregeling simpel met een ruimer budget en voor de doelgroep passende investeringscategorieën. Zorg hierbij voor meer gelijkheid tussen provincies en geen verdrukking tussen sectoren binnen de land- en tuinbouw (openstelling voor alle sectoren).

Verkaveling: De uitvoering van meerdere ruilverkavelingsprojecten verloopt veelal niet soepel, met name de administratie en verantwoording vergen veel tijd (controle) en zorgt voor vertraging in meerdere projecten en extra kosten. Denk aan praktische oplossingen hiervoor, zoals groen licht blijven geven voor voortgang project bij relatief kleine problemen bij declaraties of voortgangsrapportages. Ook de voorfinanciering levert regelmatig moeilijkheden op. Deze problemen hebben een negatieve invloed op belangstelling voor deze regeling.

### Biodiversiteit en waterkwaliteit

Vanuit het POP3 worden middelen beschikbaar gesteld ter verbetering van de natuur- en waterkwaliteit, onder andere via niet-productieve investeringen. Zowel provincies en waterschappen als agrariërs en terreinbeherende organisaties maken gebruik van subsidies in dit kader. Maatregel 4.4 niet-productieve investeringen is onderverdeeld in sub-maatregel 4.4.1 gericht op verbetering van biodiversiteit en maatregel 4.4.2 op verbetering van de waterkwaliteit. Qua output ligt de focus op maatregelen die de landbouw helpen de water- en natuurkwaliteit te verbeteren, zoals de inrichting van weidevogelgebieden, natuurherstelmaatregelen en de aanleg en inrichting van natuurvriendelijke oevers.

### Beperkte causale relatie tussen maatregel en biodiversiteit en waterkwaliteit

De achteruitgang van de biodiversiteit en de waterkwaliteit zijn belangrijke en complexe vraagstukken. Er zijn heel veel factoren van invloed op deze thema's. Het zijn natuurlijke en langdurende processen, waarbij verontreiniging uit het verleden nog jarenlang doorwerkt, ook al zijn bronnen nu gesaneerd. Binnen het POP mogen naast Maatregel 4.4 ook bijdragen aan deze doelen worden verwacht van andere clusters (zoals het ANLb en innovatie) en buiten het POP van andere beleidstrajecten (zoals de KRW en de Nitraatrichtlijn). De brede doelstellingen en de inzet van middelen vanuit andere clusters en beleidsvelden zorgen ervoor dat de impact van niet-productieve investeringen op biodiversiteit en water lastig te bepalen is.

### Probleem is hardnekkig

De biodiversiteit staat onder druk. De staat van instandhouding van zowel de ANLb-soorten als de boerenlandvogelindex is matig tot zeer ongunstig. Ook de chemische waterkwaliteit van de waterlichamen van de KRW vertoont in vergelijking tussen 2009 en 2019 een negatieve trend. Daarnaast laat de ecologische kwaliteit wel een lichte verbetering zien in deze periode. De status van de biodiversiteit en waterkwaliteit in Nederland zegt echter niet noodzakelijkerwijs iets over de doeltreffendheid van de onder POP3 gefinancierde niet-productieve investeringen. Mede gezien er meerdere beleidsinstrumenten gezamenlijk bijdragen aan het bereiken van doelen op het gebied van water en biodiversiteit.

### Lange aanlooptijd, nu goed op gang

De aanlooptijd in de projecten is hoog. Binnen projecten vindt er veel samenwerking plaats, zoals tussen waterschappen, provincies, terreinbeheerders en agrariërs (individueel of via LTO). Voorafgaand aan het aanvragen en toe- of afwijzen van subsidie vindt bij dit type projecten een planvormingsfase plaats, die tijd kost. Projecten lopen met name vertraging op door moeizame omgevingsprocessen, als er bijvoorbeeld planologische procedures plaats moeten vinden. Toch is de maatregel nu goed op gang en is er duidelijk een inhaalslag gemaakt. Het uitgekeerde bedrag is per jaar sterk toegenomen en is ten opzichte van voorgaande jaren soms meer dan verdubbeld.

In totaal is een bedrag van € 375 mln. aangevraagd. Daarvan is € 300 mln. gehonoreerd en is € 95 mln. uitgekeerd.

### **POP-middelen brengen projecten op gang**

Uit interviews blijkt dat er met behulp van POP-subsidie veel verschillende maatregelen worden uitgevoerd, zowel op het gebied van water als natuur en biodiversiteit. Voorbeelden van water gerelateerde maatregelen zijn anti-verdrogingsprojecten, de aanleg van natuurvriendelijke oevers en het vispasseerbaar maken van stuwen. Daarnaast worden er in het kader van natuur en biodiversiteit projecten uitgevoerd zoals het omzetten van bos in heide en het plaggen van grond. Met name in interviews met waterschappen komt naar voren dat POP middelen helpen bij het versneld uitvoeren van KRW-maatregelen.

### **Aanvraag te moeilijk voor agrariërs**

Provincies en waterschappen hebben meer ervaring dan LTO of individuele agrariërs in de aanvraagprocedure en bijkomende administratieve lasten. Voor individuele agrariërs is het proces vaak moeilijk te overzien en de drempel voor het aanvragen van POP-subsidie vaak (te) hoog. Daarom worden vaak adviseurs ingezet. In 2018 is vanuit de Samenwerking Bodem & Water (LTO Noord, KAVB, agrarische collectieven, de provincie en waterschappen) het Landbouwportaal in Noord-Holland opgericht. Dit portaal heeft als doel het aanvragen van subsidie voor agrariërs laagdrempeliger te maken, samenwerking te stimuleren en kennis te delen.

### **ANLb**

Subsidiemaatregel 10 voor Agromilieu en klimaatsteun wordt in Nederland ingevuld met agrarisch natuur- en landschapsbeheer. De ondersteuning van agrarisch natuur- en landschapsbeheer door agrariërs moet bijdragen aan internationale natuurverplichtingen en doelsoorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Ook richt het agrarisch natuur- en landschapsbeheer zich sinds 2016 op het verbeteren van de waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water, KRW) en het waterbeheer.

### **Stelselvernieuwing**

Tijdens programmaperiode vond er een ingrijpende stelselvernieuwing plaats om de effectiviteit te verbeteren. In 2016 werd de Subsidieregeling Natuur en Landschap, agrarisch en landschap (SNL-a/l) vervangen door het subsidiestelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Het ANLb bestaat uit twaalf provinciale subsidieregelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer en een gebiedsgerichte aanpak waarin veertig gecertificeerde agrarische collectieven een centrale rol hebben. De uitgaven aan SNL-a/l en de met SNL-a/l gerealiseerde oppervlaktes nemen na introductie van het nieuwe stelsel in 2016 snel af en de gerealiseerde output met het ANLb neemt toe. Wel neemt de oppervlakte ANLb relatief minder toe dan de uitgaven. Dit heeft onder meer te maken met concentratie van de beheerinspanningen op een kleiner areaal en zwaardere, en dus duurdere beheeractiviteiten met het oog op een beter ecologisch resultaat.

### **Impact beleid nog niet te meten, habitats verbeteren**

Over de impact van het ANLb en SNL-a/l op VHR-doelsoorten en waterkwaliteit (KRW) kunnen we geen harde uitspraken doen. De boerenlandvogelindex toont een negatieve trend en de KRW beoordeling laat zien dat de chemische waterkwaliteit ook een negatieve trend vertoont. Naast het ANLb en SNL-a zijn er echter tal van andere factoren van invloed op de ontwikkelingen in doelsoorten van het ANLb en de waterkwaliteit. Bovendien beslaat het ANLb maar 5,69% van het agrarisch grondgebied en is niet bekend hoeveel oppervlakte nodig is voor het ombuigen van de trends. Wel zijn de ecologische condities voor het bereiken van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn licht verbeterd gedurende de programmaperiode. Dit hangt samen met een grotere doelgerichtheid van provincies en collectieven en meer inzet op een hogere kwaliteit van het

beheer in het ANLb. Belangrijke succesfactoren zijn verder de doorgevoerde gebiedsgerichte aanpak, met veertig agrarisch collectieven die het beheer coördineren en contracten afsluiten met agrariërs, en de grotere flexibiliteit van het stelsel waarmee beter dan voorheen ingespeeld kan worden op de situatie in de gebieden.

### **Efficiëntie neemt toe, maar kan beter**

De uitvoerbaarheid van het nieuwe stelsel is toegenomen en de kosten voor de overheid zijn afgenomen ten opzichte van het vorige stelsel. Met verdere aanscherping van rollen en verantwoordelijkheden, verdergaande vereenvoudiging van het stelsel, prioritering van doelsoorten en uitbreiding en optimalisatie van het beheer kan nog winst worden geboekt binnen de context van het nieuwe stelsel. Belangrijke aanzetten hiervoor zijn het project vereenvoudiging van BIJ12 gericht op verdergaande vereenvoudiging van het stelsel. Ook is het budget voor het ANLb in het Nationaal Strategisch Plan vergroot voor optimalisatie van het huidige ANLb, het aanvalsplan Grutto, extra inzet voor andere boerenlandvogels en klimaat- en waterdoelen. Het budget zal stapsgewijs groeien van 100 mln. in 2023 naar 120 mln in 2025. Hierdoor zal het ANLb in de komende GLB groeien van ruim 100.000 ha naar 130.000 ha. BoerenNatuur en collectieven werken bovendien aan verdere professionalisering van de collectieven.

### **Meer nodig dan goede habitats**

Het ANLb is in de kern echter een subsidie voor gedeerde inkomsten en gemaakte kosten voor beheeractiviteiten die ten goede komen aan het creëren van habitats voor doelsoorten en het verbeteren van de waterkwaliteit. Duidelijk is echter dat alleen beheermaatregelen niet volstaan voor stabilisatie van de doelsoorten. Zo is door verdergaande schaalvergroting en intensivering van de landbouw de afstand tussen wat de doelsoorten nodig hebben en het huidige agrarisch gebruik gegroeid. Daardoor is de uitgangssituatie voor beheer slechter geworden en is het beheer ook minder effectief. Voor het keren van de negatieve trends van veel doelsoorten en het daadwerkelijk verbeteren van de waterkwaliteit is dus meer nodig. Hiervoor zijn in veel gevallen inrichtingsmaatregelen nodig, fysieke maatregelen zoals het verbeteren van de waterhuishouding om percelen te vernatten of maatregelen om de openheid voor weidevogels te vergroten, maar ook vermindering van emissies uit de landbouw voor de waterkwaliteit.

Daarnaast kunnen provincies hun grondinstrumentarium zoals grondverwerving, kavelruil en bedrijfsverplaatsing meer inzetten voor het voor het realiseren van grotere, samenhangende clusters van weide- en akkerbeheer. Omdat het ontwikkelen van grote kerngebieden met een goede habitatkwaliteit die minder gevoelig zijn voor predatie een proces van lange adem is, is het op de korte termijn verder belangrijk de predatiedruk te verminderen.

Vanuit ecologisch perspectief is voor het leefgebied open grasland meer inzet nodig op zwaar beheer, continuïteit van beheer, vergroting van kerngebieden, openheid van het landschap, beperking van de mestgift en verschraving (Winsemius et al., 2020). Hierbij komen de grenzen van het instrument ANLb in zicht, want het ANLb is een vrijwillig instrument dat moet passen in de reguliere agrarische bedrijfsvoering. Dit vraagt dus om nieuwe instrumenten die verdergaande aanpassingen in de agrarische bedrijfsvoering richting 'natuurboeren' ondersteunen, zoals omschakelingsregelingen en langjarige privaatrechtelijke overeenkomsten over het gebruik van de grond gekoppeld aan afwaardering en nieuwe verdienmodellen (PBL en WUR, 2020; Westerink et al., 2019).

## LEADER

Binnen LEADER werken de gebiedspartijen samen om op een bottom-up wijze sociaal economische ontwikkeling van het platteland en aan duurzaam beheer van de ruimte mogelijk te maken via de uitvoering van lokale projecten. Voor LEADER wordt maatregel 19 ingezet en specifiek de volgende submaatregelen:

- M19.2(b) Steun voor de uitvoering van concrete acties in het kader van de gemeenschap geleide strategie voor ontwikkeling;
- M19.3(c) Voorbereiding en uitvoering van samenwerkingsactiviteiten van de lokale actiegroep (LAG);
- M19.4 (d) Werking Plaatselijke Groepen (LEADER) – operationele kosten.

### LEADER goed op gang

LEADER is de afgelopen jaren goed op gang gekomen. Voor de ondersteuning van LEADER-projecten is in de huidige periode een EU-subsidiebudget van 46 miljoen euro beschikbaar. Hiervan is inmiddels zo'n 36,6 miljoen euro toegewezen in projecten en zo'n 17,1 miljoen ook daadwerkelijk uitbetaald. Gemiddeld is op dit moment zo'n 80% van het beschikbare budget verleend. Met nog een jaar te gaan is het aannemelijk dat het overgrote deel van het budget verleend zal zijn aan het einde van het programma. Voor een beperkt aantal regio's geldt dit niet en zal er sprake zijn van onderuitputting.

### Brede spreiding van projecten

De meeste projecten zijn gericht op economische ontwikkeling in de gebieden. Hierbinnen is een brede spreiding van projecten, zowel gericht op baancreatie, innovatie en het versterken van het concurrentievermogen. Ondanks dat vaststaat dat bijdrage aan LEADER ook positief is op de andere onderdelen (bottom-up aansluiten op de lokale behoefte, participatie en netwerken in de regio, het stimuleren van economische ontwikkeling, het tegengaan van klimaatverandering, het verbeteren van het milieu en tegengaan van verlies aan biodiversiteit, het tegengaan van bevolkingskrimp en bevorderen van sociale cohesie) kan de mate waarin dit heeft plaatsgevonden worden vastgesteld op dit moment. Een aanvullend onderzoek zou hierbij noodzakelijk zijn.

### Monitoring schiet tekort

De monitoringsgegevens schieten nog steeds te kort om de Vragen 6A en 6B volledig te kunnen beantwoorden. Immers, de op dit moment beschikbare monitoringsdata zijn vooral financieel ingericht. Ook de (niet verplichte onderdelen) 'mate van bijdragen aan andere EU-prioriteiten' en de bijdrage aan netwerken en sociale cohesie zijn op dit moment niet te bepalen vanuit de data.

Wanneer besloten wordt om alle ontbrekende gegevens voor de eindevaluatie nog beschikbaar te maken is een uniform format noodzakelijk die via de Provincies ('systeemverantwoordelijke') moeten worden uitgezet bij de LAG-regio's.

In de vorige tussenevaluatie is reeds de aanbeveling gedaan om de maatregelspecifieke doelstelling over diversifiëring en creatie van kleine ondernemingen beter af te bakenen. Deze blijft van kracht.

### Aanbeveling voor NSP

De Leader gelden nemen in het NSP toe. Ondanks dat nog steeds het minimale percentage van 5% wordt gehanteerd, zullen de absolute bedragen toenemen. Het is daarom ook zaak om voortvarend van start te gaan met het programma. Goed te monitoren en bij te sturen waar nodig. Zorg hierbij ook dat er geleerd wordt vanuit het verleden. Kijk bij de vormgeving van het programma goed naar de resultaten uit het verleden.

Op dit moment is het vaak niet helder wie er aan de lat staat voor de monitoring en rapportage. Zo is de LAG degene die de informatie beschikbaar heeft op projectniveau, is de provincie 'systeemverantwoordelijk' en moet het Regiebureau 'regie voeren'. Zorg dat de taakverdeling ook op het gebied van monitoring van resultaten helder is voor de volgende periode.

Op dit moment zijn de LEADER prioriteiten niet altijd eenduidig te koppelen aan de benoemde hoofddoelstellingen binnen de LOS. Dit zou richting NSP verbeterd moeten worden om een beter inzicht te krijgen in de effecten op lokaal niveau en hun bijdrage aan de NSP doelstellingen. De meerwaarde van LEADER wordt niet volledig afgedekt door de indicatoren die door de EU zijn ontwikkeld. Het is daarom van belang om in een vroeg stadium na te denken over deze meerwaarde.

Denk goed na over niet verplichte evaluatievragen, die inzicht geven in de meerwaarde van LEADER op lokaal niveau. Zorg hiervoor ook dat er een mogelijkheid is om op gestandaardiseerde wijze indicatoren aan te dragen, er kan worden geput uit het handboek "Richtsnoeren Evaluatie van LEADER/CLLD (augustus 2017)"<sup>2</sup>.

### Econometrische analyse

In de econometrische analyse is onderzocht of er uitspraken te doen zijn over het economische succes van bedrijven, die gebruik hebben gemaakt van een POP-subsidie gericht op het verbeteren van de concurrentie. Investeren bedrijven met subsidie meer dan andere bedrijven zonder subsidie? Is er een verschil in omzet en winst tussen bedrijven met en zonder subsidie?

Een eerste analyse toont aan dat op dit moment een effectmeting van ontvangen subsidies binnen de regelingen op de financiële positie van landbouwondernemingen en op de omvang van bedrijfsinvesteringen niet mogelijk is. Slechts een beperkt aantal gebruikers van de regelingen zijn in de dataset beschikbaar (met een beperkte periode na verkrijgen subsidie; de eerste aanvragen zijn verleend in 2017 waarbij slechts tot en met 2019 de financiële positie beschikbaar is in de dataset). De verwachting is dat over een aantal jaren een omvangrijkere dataset beschikbaar is van gebruikers van de regelingen (met een langere periode na verkrijgen subsidie).

Nu is wel een analyse mogelijk over in welke mate gebruikers en niet gebruikers van deze regelingen verschillen. Er zijn aanzienlijke verschillen in de economische prestaties tussen de geanalyseerde groepen gemeten in de gerealiseerde fiscale winst, bedrijfsresultaat en netto-omzet. De fiscale winst is bij bijvoorbeeld akkerbouwbedrijven die gebruik maken van POP-subsidie voor fysieke investeringen in innovatie en modernisering 2,5 keer zo hoog als niet deelnemende bedrijven. Ook bij de melkveehouderij en vleeskalverij halen de bedrijven meer winst en gaat het om tientallen procenten. Het zijn daarmee gemiddeld bedrijven die al relatief economisch goed presteren, die met POP-subsidie hun concurrentiekracht verder vergroten. Bedrijven die het economisch minder goed doen, vragen geen POP-subsidie aan. Daar zijn verschillende mogelijke verklaringen voor, waaronder te weinig financiële armslag en een meer conservatieve bedrijfsvoering.

---

<sup>2</sup> Europese Commissie, Directoraat-generaal Landbouw en plattelandontwikkeling, eenheid C.4 (2017): Richtsnoeren. Evaluatie van LEADER/CLLD. Brussel.



# 1 Introductie

## 1.1 Achtergrond

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft samen met de provincies en de waterschappen eind 2021 het Nationaal Strategisch Plan (NSP) opgesteld en bij de Europese Commissie ingediend. Dit NSP is gericht op de nationale invulling van de Europese financiële middelen het gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB). Dit nieuwe GLB combineert de klassieke lijn in het landbouwbeleid van inkomenssteun met het plattelandontwikkelingsprogramma (POP). Daarmee krijgt het POP een nieuwe invulling.

Doordat de onderhandelingen over het bredere Europese financieel kader en concreet het NSP langer hebben geduurd dan was voorzien, is het vigerende POP3 met twee jaar verlengd. Dat betekent dat POP3 in de transitieperiode van 2021 tot en met 2022 doorgaat als POP3+. Agrariërs kunnen in deze periode langer gebruik maken van de ondersteuning vanuit het POP.

### *Behoefte aan een nieuwe tussenevaluatie*

In 2019 heeft een tussentijdse evaluatie van POP3 plaatsgevonden. Twee jaar later is de behoefte aan een tweede tussenevaluatie ontstaan. Deze evaluatie is gericht op de voortgang van het programma POP3 tot en met tenminste 2021 en kent een aantal verschillen ten opzichte van de tussenevaluatie van 2019, namelijk:

- De tweede tussentijdse evaluatie is niet in verschillende onderdelen uitgevraagd bij verschillende bureaus maar als geheel. Hiermee wordt de samenhang in het programma ook onderdeel van de evaluatie.
- Er is behoefte aan meer kwantitatief onderzoek gericht op de impact van het programma (streefwaarden en doelen). Met het voortduren van de programmaperiode is er ten opzichte van de voorgaande evaluatie nu meer data beschikbaar over reeds afgeronde projecten.
- Een derde verandering is dat er behoefte is aan methodologisch inzicht welke instrumenten voor de evaluatie goed werken en hierdoor toepasbaar zijn in de ex post evaluatie en de evaluatie van het toekomstige NSP.

### *Combinatie Ecorys en Wageningen Research*

Ecorys en Wageningen Research hebben elk hun eigen thematische kennisvelden op het gebied van het POP en ervaring met verschillende evaluatiemethodieken. Voor het uitvoeren van de tweede tussentijdse evaluatie zijn wij daarom een samenwerkingsverband aangegaan. Met deze combinatie van expertises is voorliggend evaluatierapport opgesteld op basis van actuele cijfers uit de landbouwsector en met kennis van de juiste evaluatiemethodieken.

## 1.2 Vraagstelling

De vraagstelling in deze tweede tussentijdse evaluatie richt zich, gebaseerd op de hierboven beschreven behoeften, op de vooruitgang wat betreft de verwezenlijking van de doelstellingen van het POP3. Hierbij ligt de nadruk op:

1. De analyse van tussentijdse resultaten;
2. de analyse van de impact van POP3 maatregelen;
3. en het opdoen van kennis en ervaring voor de ex-post evaluatie van POP3 en het toekomstig NSP.

De analyse is hierbinnen opgedeeld in vijf verschillende clusters, die elk verschillende maatregelen binnen het POP behandelen, namelijk:

- **Innovatie**
  - Maatregel 01: Kennisoverdracht en voorlichtingsacties
  - Maatregel 16: Samenwerking
- **Concurrentiekracht**
  - Maatregel 04: Investerings in materiële activa
- **Biodiversiteit en water**
  - (Sub)Maatregel 04.4: Niet-productieve investeringen
- **Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)**
  - Maatregel 10: Agromilieu- en klimaatsteun
- **LEADER**
  - Maatregel 19: Steun voor plaatselijke ontwikkeling in het kader van LEADER

### 1.3 POP3 in vogelvlucht

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 en hebben een programma voor POP3 ingediend. De uitvoering is inmiddels een aantal jaar onderweg en het programma is recent verlengd omdat het nieuwe Nationaal Strategisch Plan GLB nog niet is ingegaan. Het POP3 is onderwerp van deze tussentijdse evaluatie en beslaat de periode 2014 – 2020. Hieronder zijn de doelstellingen en de uitvoeringmechanismen van het programma kort uiteengezet.

#### *Doelstellingen*

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.

Daarom zet Nederland 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.

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.

## *Uitvoering*

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 het overbruggingsprogramma POP3+ is in totaal nog eens €526 miljoen euro beschikbaar voor de periode 2021 en 2022 waarvan €342 miljoen vanuit de EU wordt gefinancierd. Tevens zijn er voor innovatie nog middelen (à €52,4 miljoen) vanuit het EURI fonds beschikbaar, het Economische Herstel Fonds, waar een deel is toegewezen en gekoppeld aan POP3+.

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

- Maatregel 01: Kennisoverdracht en voorlichtingsacties
- Maatregel 03: Kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen
- Maatregel 04: Investerings
- Maatregel 10: Agromilieu en klimaatsteun
- Maatregel 16: Samenwerking
- Maatregel 17: Risicomanagement; brede weerverzekering
- Maatregel 19: LEADER

In Nederland is het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) verantwoordelijk voor het POP. Bij de programmering en de uitvoering wordt intensief samengewerkt met de provincies. Zij maken naast LNV de subsidieregelingen, beoordelen de subsidieaanvragen en verstrekken de subsidie. Boeren, tuinders, plattelandsbewoners, 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 het Regiebureau POP opgericht. Binnen het Regiebureau zijn twee rollen te onderscheiden, namelijk de rol van het programmteam en de Network Support Unit (NSU). De implementatie van POP3 en de EU-taken ten behoeve van de beheersautoriteit worden uitgevoerd door het programmteam. De coördinatie van het nationaal netwerk voor het platteland is ondergebracht bij de 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.

## 1.4 Leeswijzer

Voorliggend evaluatierapport is opgebouwd aan de hand van de vijf verschillende clusters. De analyse per cluster is uitgewerkt in Hoofdstuk 2 tot en met Hoofdstuk 6 en bevatten elk een afzonderlijke inleiding, analyse en conclusie. De overkoepelende bevindingen zijn in de samenvatting ('management samenvatting' en 'samenvatting in meer detail') verwerkt. In hoofdstuk 7 wordt een econometrische analyse van de impact gegeven.

## 2 Innovatie

### 2.1 Introductie

In dit hoofdstuk worden de innovatiemaatregelen vanuit POP3 toegelicht en onderzocht. De term innovatie kan op diverse maniere opgevat worden. Innovaties zijn nieuwe ideeën, producten of werkwijzen die succesvol kunnen zijn en op grotere schaal zijn geïntroduceerd in de praktijk. Een idee mag ook mislukken, zodat hiervan geleerd kan worden dat iets niet goed werkt. Elke innovatie start met een nieuw idee. Dit idee kan vervolgens op kleine schaal worden getest en aangepast, totdat het dermate goed ontwikkeld is dat het meerwaarde creëert en op grote(re) schaal geïmplementeerd kan worden. Het idee moet dus een meervoud van stappen door voordat het volledig uitvoerbaar is gemaakt. Als dit het geval is spreken we van innovatie.

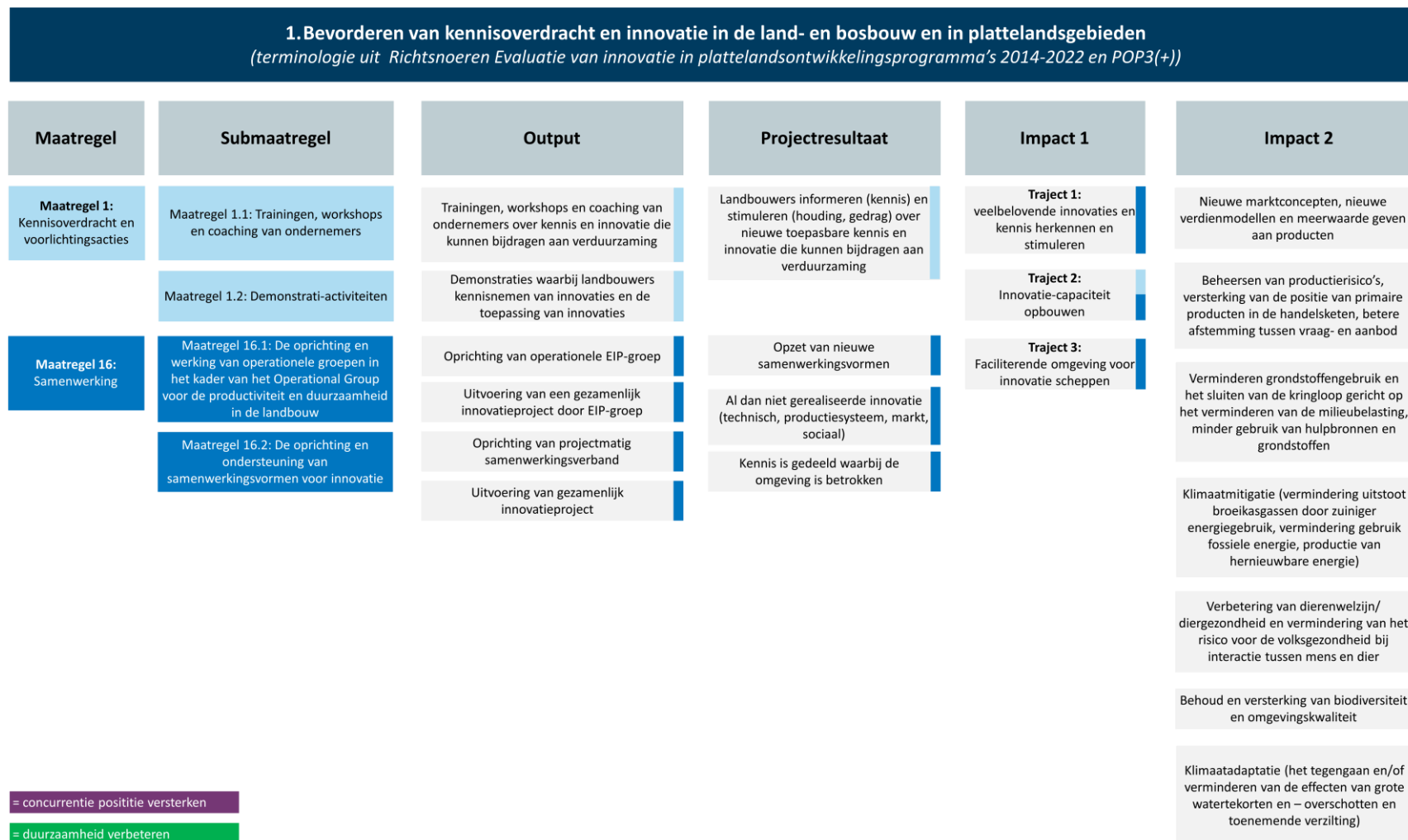
De term innovatie wordt in het kader van POP3 breed geïnterpreteerd. De definitie die wij hanteren gaat verder dan enkel de creatie van nieuwe ideeën, maar biedt ook ruimte voor de verbetering van een bestaand product of proces. Het breder inzetbaar of bruikbaar maken van een idee zodat het in de praktijk toegepast kan worden valt hier ook onder.

Het innovatiesysteem van een regio heeft invloed op het innovatieproces. Dit systeem bestaat uit een brede groep aan innovatieactoren en kan op zowel lokaal, nationaal als internationaal niveau worden bekeken. Voor plattelandsontwikkeling gaat dit met name om plattelandsondernemers, landbouw- en toerisme-industrie, verwerkers, handelaren, regelgevende instanties, onderzoekers, adviesdiensten, overheden en maatschappelijke organisaties. De interactie, samenwerking en kennisdeling tussen deze actoren bepaalt in hoge mate de uitkomst van verschillende innovatieprocessen, waarbij een sterk innovatiesysteem in staat is om meer innovaties te realiseren dan een zwak innovatiesysteem.

In de figuur hieronder is een schematische weergave gegeven van de interventielogica van de twee maatregelen die in dit onderzoek worden geëvalueerd, namelijk:

- M.01 – Kennisoverdracht en voorlichtingsacties;
- M.16 – Samenwerking.

**Figuur 2.1 Schematische weergave van de interventielogica van POP3 prioriteit 1: Bevorderen van kennisoverdracht en innovatie in de land- en bosbouw en in plattelandsgebieden**



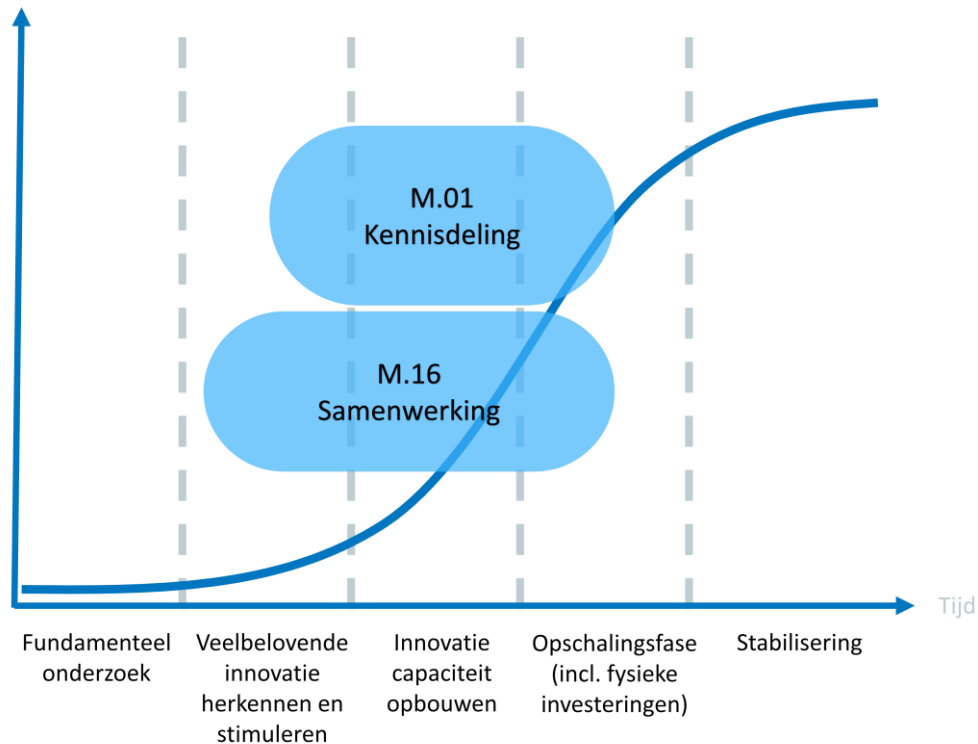
### 2.1.1 *Positie in de innovatiecurve*

Naast de thematische indeling van innovatieve activiteiten kunnen activiteiten binnen verschillende fases van de innovatiecurve ingedeeld worden. De innovatiecurve laat stapsgewijs zien hoe van fundamenteel onderzoek in het laboratorium en een eerste nieuw idee wordt gewerkt aan een toepassing in de praktijk. Er is een heel traject met het testen en verbeteren nodig voordat een toepasbare innovatie gereed is. Vervolgens wordt die in de markt geïntroduceerd en gaan steeds meer agrariërs de innovatie gebruiken. Aan het einde van de cyclus is de innovatie gemeengoed geworden en wordt door vrijwel alle agrariërs toegepast.

De rol van de overheid verschilt in de fasen van de innovatiecurve. In de eerste fase stimuleert de overheid met het financieren van universiteiten en kennisinstellingen. Met het topsectorenbeleid worden tien sectoren ondersteund. Drie daarvan hebben direct een relatie met de landbouwsector: Agri & Food, Life Sciences & Health en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen. Maar ook andere topsectoren op het gebied van water en materialen hebben een relatie met de landbouw. De overheid is in deze fase de belangrijkste financier. Dat is toegestaan in het Europese staatssteunkader omdat het nu nog précompetitief is. Een andere rol heeft de overheid bij het herkennen van veelbelovende innovaties en het opbouwen van innovatiecapaciteit. Het gaat hier om een faciliterende rol en het stimuleren van samenwerking en kennisdeling. Vaak worden de kosten verdeeld tussen overheid en bedrijfsleven. In de opschalingsfase zijn het de bedrijven die de meeste kosten dragen en kan de overheid met subsidie of korting op belasting stimuleren. Binnen POP is de maatregel fysieke investeringen opgenomen en dat vervult deze rol. Deze opschalingsfase kan verstrend werken op de concurrentiepositie en is er maximum subsidiebedrag. In de fase van stabilisering stuurt de overheid niet meer met geld, maar kan een innovatie worden voorgeschreven met wet- en regelgeving.

In de onderstaande figuur is te zien dat 'M.01 Kennisoverdracht' bijdraagt aan marktintroductie en demonstratie en 'M.16 Samenwerking' partijen bij elkaar brengt om innovatie te herkennen en uit te werken tot een toepasbaar concept. Beide maatregelen maken een start met opschaling en verdere uitrol. In de database van projecten en uit de interviews wordt het beeld bevestigd dat maatregel M.16 Samenwerking partijen rond een nieuw idee bij elkaar te brengt en dat op allerlei thema's wordt geïnnoveerd. Daarmee zit maatregel M.16 Samenwerking eerder in de innovatiecurve en is maatregel 1 van kennisdeling volgend en ondersteunend aan maatregel M.16 van samenwerking.

**Figuur 2.2** Beoogde bijdrage van Maatregel 1 en Maatregel 16 in de innovatiecurve



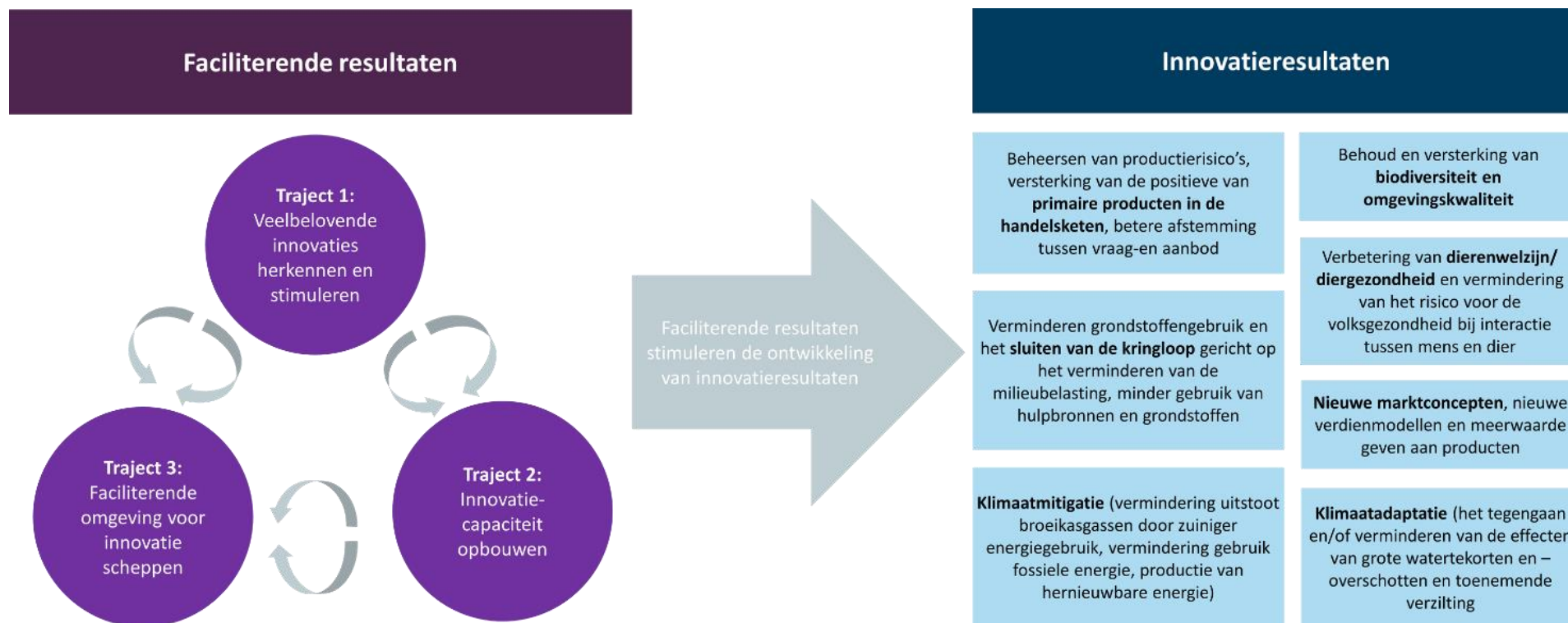
Bron: Ecorys

### 2.1.2 *Faciliterende- en innovatieresultaten*

Op basis van de innovatiecurve en verschillende ondersteunende rollen van de overheid kan de relatie met de beoogde resultaten worden gelegd. Wij onderscheiden drie rollen van de overheid die ook wel trajecten worden genoemd. Deze leiden samen tot zeven thema's van innovatie. Op de volgende pagina is in Figuur 2.3 de (theoretische) route van faciliterende- naar innovatieresultaten schematisch weergegeven.

De innovatieprojecten in de database van innovatie van het Regiebureau POP zijn onderverdeeld in 17 thema's. Hierdoor ontstaat een completer en gedetailleerder beeld van de subsidie uitgaven. De 17 thema's dragen bij aan de zeven doelstellingen (innovatieresultaten) zoals beoogd in het POP3 programma.

Figuur 2.3 Schematische weergave van faciliterende resultaten en innovatie resultaten





### 2.1.3 Aanbevelingen eerdere tussenevaluatie

In 2019 is reeds een tussentijdse evaluatie uitgevoerd over M01 en M16, hieruit kwamen de volgende aanbevelingen naar voren:

- koester de kennishubs;
- ga door met de adviescommissies;
- maak verbinding tussen innovatie en investeringen, gebruik POP3-subsidie ook voor het opschalen en uitrollen van fysieke investeringen;
- procedures verkorten en kwaliteit handhaven;
- werk met pre-scan van projectaanvragen;
- stimuleer samenwerking over de (provincie)grens.

Daarnaast is er in 2020 door Bureau Bartels een evaluatie uitgevoerd van M01. Hieruit komen de volgende aanbevelingen naar voren:

- bepaal voorafgaand aan (het stimuleren van) de inzet van instrumenten wat het beoogde doel is van de kennisverspreiding;
- stimuleer bij kennisverspreiding een gecombineerde inzet van meerdere typen instrumenten;
- stel niet bij voorbaat een ideaaltypisch aantal onderwerpen vast in de beoogde kennisoverdracht;
- besteed bij toekomstige kennisoverdrachtsinitiatieven ook aandacht aan het meten van effecten;
- kom tot een versnelling van de doorlooptijd van de subsidieaanvragen.

## 2.2 Input en activiteiten

Beide innovatie-maatregelen worden door de provincie uitgevoerd via openstellingen. De provincies hebben in zekere mate autonomie over de invulling van de procedure, criteria en voorwaardes, maar zijn hierin wel gebonden aan het Handboek voor POP3/POP3+ subsidieaanvragers en aan uniforme selectieprocedures. Door de prominente rol van provincies ontstaat een regionale aanpak en focus, welke past bij het betreffende gebied. In sectie 2.3 gaan we hier verder op in.

De inzet van POP op de prioriteit innovatie kan bekeken worden vanuit een financieel en een inhoudelijk oogpunt. Voor de periode 2014-2022 is er voor de maatregelen M.01 Kennisoverdracht en M.16 Samenwerking respectievelijk € 24,1 en € 91,2 miljoen beschikbaar. Bij zowel POP3 als POP3+ is de financiering voor het merendeel afkomstig uit de Europese Unie. Het overige deel komt van het Rijk, provincies en de waterschappen.

Naast de originele POP3(+) gelden is er een extra geldstroom vrijgekomen via het Economisch Herstelfonds (EHF) dat is opgetuigd na de uitbraak van COVID-19. Het Nederlandse budget dat voortvloeit uit dit fonds bedraagt € 52,4 miljoen<sup>3</sup>, waarvan € 17 miljoen voor M.16 Samenwerking beschikbaar is. Deze regeling is landelijk opgesteld en had een thematische aanpak. De totale subsidie omvang voor innovatie komt daarmee uit op € 132,3 miljoen over de periode 2014-2022.

<sup>3</sup> <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/subsidie-groen-economisch-herstel-landbouw>

### Voorbeeld project 1: HW20, Klimaatadaptief bodemvochtbeheer

Een groep akkerbouwers in Zuid-Holland ervaren al langere tijd een achteruitgang van de bodemstructuur en het bodemleven door verdichting van de bodem. Door klimaatverandering met met extremere natte en droge periodes leidt een verdichte bodem tot mislukken van oogsten. In samenwerking met andere partijen heeft HW20, met de ondersteuning van M.16 Samenwerking, integrale project(plannen) ontwikkeld voor klimaatadaptief bodemvochtmanagement, natuurlijk bodemherstel, natuurlijke plaagonderdrukking en bodemdegeneratie.

Het project wordt getest op een vijftal proeftuinen in de Hoeksche waard. Het project voorziet in de aanleg van een Adaptief GrondwaterPeil beheerSysteem (aGPS©) t.b.v. het actief sturen van de bodemvochthuishouding op sub-perceelschaal. Het beoogt de bodemkwaliteit ten verbeteren, onder andere rondom ecosysteemfuncties en bodemprocessen. Uit het project zijn twee samenwerkingsverbanden ontstaan.

### Voorbeeld project 2: Voedselregio Rijn, IJssel en Linge, voor een (h)eerlijk regionaal product

Om de stagnering rond regionale voedselproducten tegen te gaan, zijn in de Voedselregio Rijn, IJssel en Linge meerdere samenwerkingsverbanden opgezet die vraag en aanbod bij elkaar brengen. Producenten, distributeurs, verwerkers, retail en horeca zijn bijelkaar gebracht door een voedselcoördinator op basis van een onderzoek naar de markt en het krachtenveld. Er zijn zeven korte ketens voor regionale productie en afzet concreet vormgegeven. Hiermee is de bekendheid en de vraag naar lokaal voedsel aanzienlijk verbeterd. Regionale ketens bieden onder meer voordelen voor het concurrentievermogen, arbeidsaanbod en verlaging van uitstoot uit transport.

#### 2.2.1 Opzet van openstellingen

Onder M.01 Kennisoverdracht en M.16 Samenwerking zijn uiteenlopende openstellingen geweest, zowel generiek als gericht op specifieke thema's. Naast de provinciale openstellingen zijn er enkele landelijke openstellingen geweest voor M.16 Samenwerking. Het betrof hier pilots voor het nieuwe GLB programma en thematische openstellingen, bijvoorbeeld voor kringlooplandbouw. De beschikbare data van deze projecten is beperkt. De analyses in dit hoofdstuk omvat daarom enkel de analyse van de provinciale projecten, tenzij dit anders is vermeld.

De provincies hebben de openstellingen voor innovatie POP3 op een verschillende manier vormgegeven. Hierdoor kan het voorkomen dat in een provincie zowel generieke als locatie specifieke openstellingen aanwezig zijn (bijvoorbeeld Gelderland). Er zijn drie soorten openstellingen:

- **Generiek:** Alle provincies hebben gebruik gemaakt van generieke openstellingen. Er kan in dat geval op meerdere thema's en gebieden projecten worden ingediend. Het gaat om openstellingen zoals "Samenwerking voor innovatie", "samenwerking in het kader van EIP" en "Fysiske investeringen voor innovatie en modernisering van agrarische ondernemingen".
- **Thematisch:** Enkele provincies, waaronder Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Drenthe, hebben innovatieve en op samenwerking gerichte openstellingen toegespitst op een aantal thema's zoals water, bemesting en modernisering van stallen en agrarische ondernemingen. Voor dergelijke openstellingen is een duidelijk thematisch kader meegegeven. Hiermee wordt geborgd dat innovatie en samenwerking wordt gerealiseerd binnen voor de provincie relevante thema's.
- **Gebiedsgericht:** Tot slot is er de optie tot een gebiedsgericht aanpak waarbij een openstelling is gefocust op gebiedsgerichte problematiek zoals verzilting of droogte. Hiermee beoogt men door bundeling van soortgelijke projecten in een gebied er efficiënt wordt samengewerkt en mogelijk een kennishub kan ontstaan.

De drie openstelling vormen geven lokale bestuurders en overheden de mogelijkheid om maatwerk te bieden op de regionale cases. Elke vorm heeft zijn voor of nadelen, een combinatie van soorten openstellingen is daarom gewenst.

#### Case studie: Samenwerking in Noordelijke Provincies

De provincies Groningen, Fryslân en Drenthe bundelen krachten binnen het samenwerkingsverband Samenwerking Noord Nederland (SNN). Via SNN worden de belangen van de noordelijke gebieden vertegenwoordigd in Den Haag en Brussel en worden subsidies vanuit POP3(+) samen vorm gegeven. Door gezamenlijk op te trekken op het gebied van agrarische beleid ontstaan er synarchien op het gebied van de projecten (vergelijkbaar met de voordelen van een landelijke openstelling) en de uitvoering.

Een ander voorbeeld van samenwerking in noordelijke provincies zijn de Veenkoloniën. Dit is een gebied verspreid over Drenthe en Groningen waar aan de hand van een integrale aanpak wordt samengewerkt aan een toekomstbestendige landbouwsector. In de Veenkoloniën zijn 1500 boeren actief. Binnen de uitgevoerde projecten is er onder meer aandacht voor kringlooplandbouw, sojateelt, innovatieve biodiversiteit en markt-, keten-, en teeltonderzoek. Zo wordt bodemdegradatie, bodemverdichting en het verlies van biodiversiteit tegengegaan.

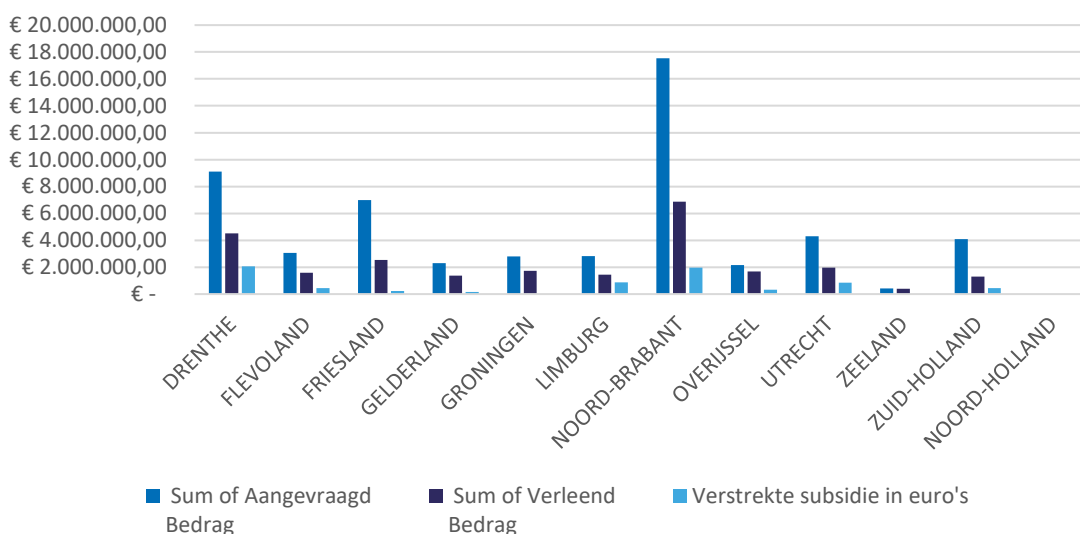
Om samenwerking, zoals in de noordelijke provincies te laten slagen dient er sprake te zijn van gelijkwaardigheid tussen regio's en moet de politieke wil tot samenwerking aanwezig zijn.

#### 2.2.2 Ingezet budget

Wat betreft M.01 Kennisoverdracht is meer budget aangevraagd dan beschikbaar is. In totaal is er voor €55 miljoen aan subsidieaanvragen ingediend. Hiervan is € 25 miljoen gehonoreerd. Uitkering van een groot deel van de toegezegde subsidie moet echter nog plaats vinden. Tot 2021 is er reeds € 7 miljoen uitgekeerd.

Opvallend is dat in zowel Groningen als Zeeland nog geen subsidie is uitgekeerd, in deze provincies moet uitkering van toegezegde subsidies nog plaatsvinden. Voor de provincie Noord-Holland was er geen openstelling voor het indienen van projecten voor maatregel M.01 Kennisoverdracht.

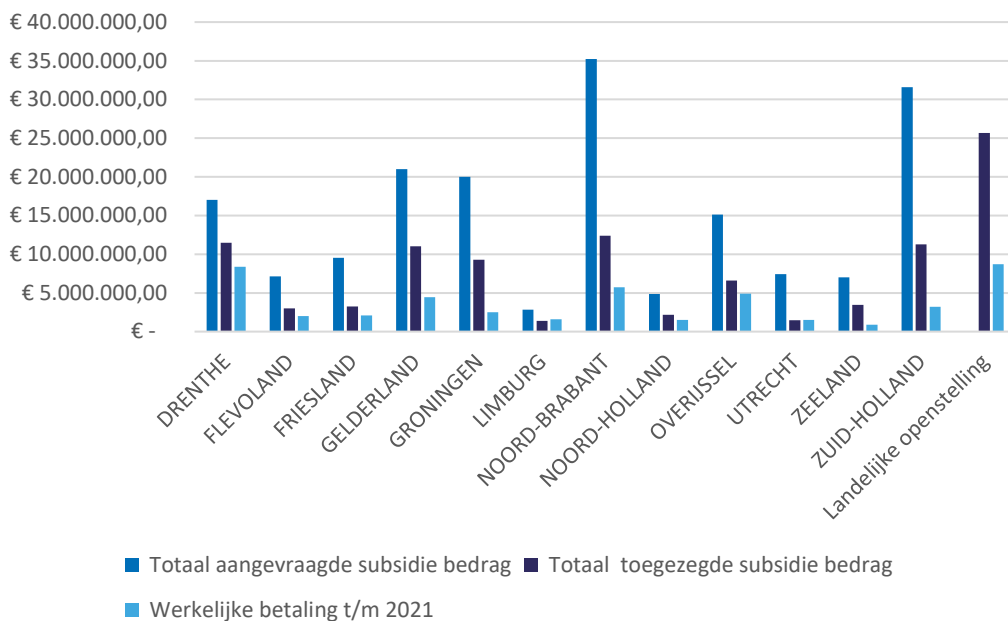
**Figuur 2.4 Landelijke dekking van aangevraagde -, toegezegde subsidie en werkelijke betaling tot en met 2021 van M.01 Kennisoverdracht**



Bron: Data RVO, bewerking Ecorys

Van de totale som van subsidie aanvragen voor M.16 Samenwerking (à € 178 miljoen) is 57% gehonoreerd (à € 102 miljoen). Van het gehonoreerde subsidiebedrag is tot en met 2021 46% uitgekeerd. De landelijke spreiding van het aangevraagde bedrag, het toegezegde bedrag en het uitgekeerde bedrag tot 2021 is hieronder afgebeeld.

**Figuur 2.5 Landelijke dekking van aangevraagde -, toegezegde subsidie en werkelijke betaling tot en met 2021 van M.16 Samenwerking<sup>4</sup>**



Bron: Data RVO, bewerking Ecorys

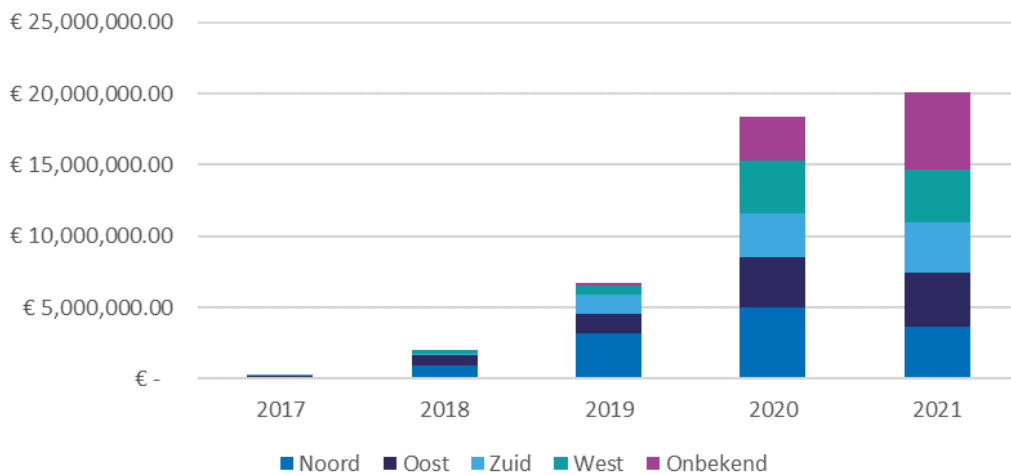
Er is in alle regio's overschrijding van het aangevraagde subsidiebedrag ten opzichte van de beschikbare middelen. Het is positief dat er veel belangstelling is en het maakte het mogelijk om de beste projecten te selecteren en te honoreren.

Ook voor M.16 Samenwerking moet nog een groot deel van de subsidies worden uitgekeerd. Onderstaande grafiek toont de hoogte van uitbetalingen van 2017 tot 2021 per landsdeel.<sup>5</sup> Hierbij zien we dat de noordelijke provincies vrij snel zijn gestart met de uitkering van subsidies terwijl de landsdelen West en Zuid pas vanaf 2020 grote bedragen zijn gaan uitkeren. Hetzelfde geldt voor de GLB-pilots waarbij sprake was van een landelijke openstelling. Dit is onder meer afhankelijk van de fasering van openstellingen en duur van de projecten.

<sup>4</sup> Bij de landelijke openstellingen zijn er voor het aangevraagde subsidie bedrag geen data beschikbaar.

<sup>5</sup> Noord: Friesland, Groningen, Drenthe; West: Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland, Utrecht; Oost: Overijssel, Gelderland; Zuid: Noord-Brabant, Limburg en Zeeland

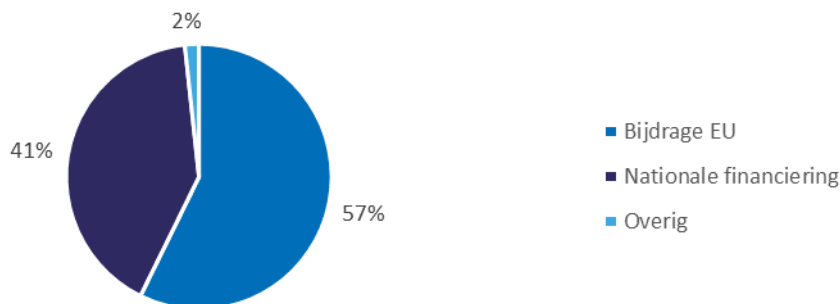
**Figuur 2.6 Jaarlijkse betalingen van subsidies van M.01 Kennisoverdracht en M.16 Samenwerking weergegeven per landsdeel**



Bron: Data RVO, bewerking Ecorys

De herkomst van de financiering over de periode 2016-2021 is hieronder afgebeeld. Het betreft hier de herkomst van de daadwerkelijke uitbetaling van provinciale openstellingen. Ruim de helft van het uitgekeerde bedrag is afkomstig van de Europese bijdrage en voor 41% uit provinciale gelden. De overige 2% is afkomstig van overheidsinstanties zoals gemeentes en waterschappen. Voor de landelijke openstelling is de financiering voor de helft afkomstig van het ministerie van LNV en de overige helft vanuit de EU. Bij enkele regelingen is de financiering volledig afkomstig uit de EU.

**Figuur 2.7 Herkomst van de verstrekte subsidie van provinciale openstellingen over de periode 2016 - 2021 o.b.v. beschikbare data (à 80% van het totaal)**



Bron: Data RVO, bewerking Ecorys

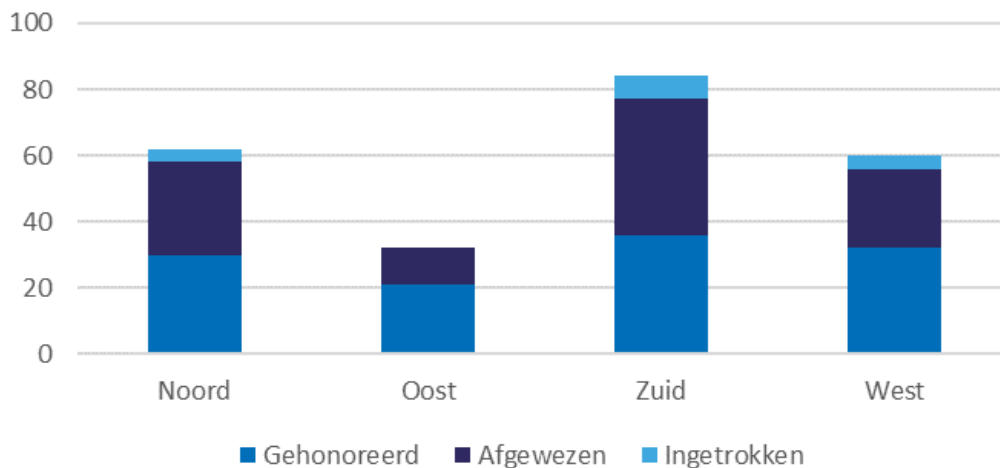
## 2.3 Output en resultaten

### 2.3.1 Aantal openstellingen, afwijzingen en gehonoreerde aanvragen

In totaal zijn er 975 inschrijvingen geweest voor de maatregel M.01 Kennisoverdracht en M.16 Samenwerking op provinciaal niveau. Er zijn hiervan 874 projecten afgehandeld. Ruim de helft van de projecten wordt gehonoreerd. Naast de provinciale inschrijvingen zijn er ook landelijke openstelling geweest, hiervan zijn 28 projecten gehonoreerd. Het totaal aantal projecten voor M.01 Kennisoverdracht en M.16 Samenwerking komt daarmee uit op 481. Een meer gedetailleerd overzicht per landsdeel en maatregel is te zien in de figuren hieronder. De meeste projecten zijn afkomstig uit de provincie Gelderland en vallen onder M.16 Samenwerking.

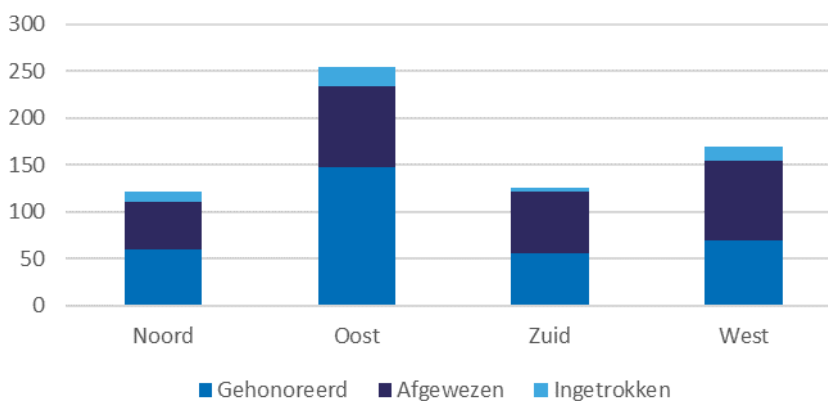
In alle vier de landsdelen is een derde tot circa de helft van de projecten afgewezen. Verder valt op dat in het landsdeel Oost er minder projecten zijn aangevraagd voor M. 01 kennisdeling, maar dat er relatief meer is goedgekeurd, waardoor in elk landsdeel twintig tot ruim dertig gehonoreerde projecten in uitvoering zijn. Landsdeel Oost is overigens met twee provincies, Gelderland en Overijssel, kleiner dan andere landsdelen, die uit drie of vier provincies bestaan. Voor M. 16 kennisdeling is het beeld omgekeerd. Hier heeft landsdeel Oost de meeste projecten gehonoreerde projecten.

**Figuur 2.8 Uitkomsten provinciale projectaanvragen M.01 Kennisoverdracht**



Bron: Data RVO, bewerking Ecorys

**Figuur 2.9 Uitkomsten provinciale projectaanvragen M.16 Samenwerking<sup>6</sup>**

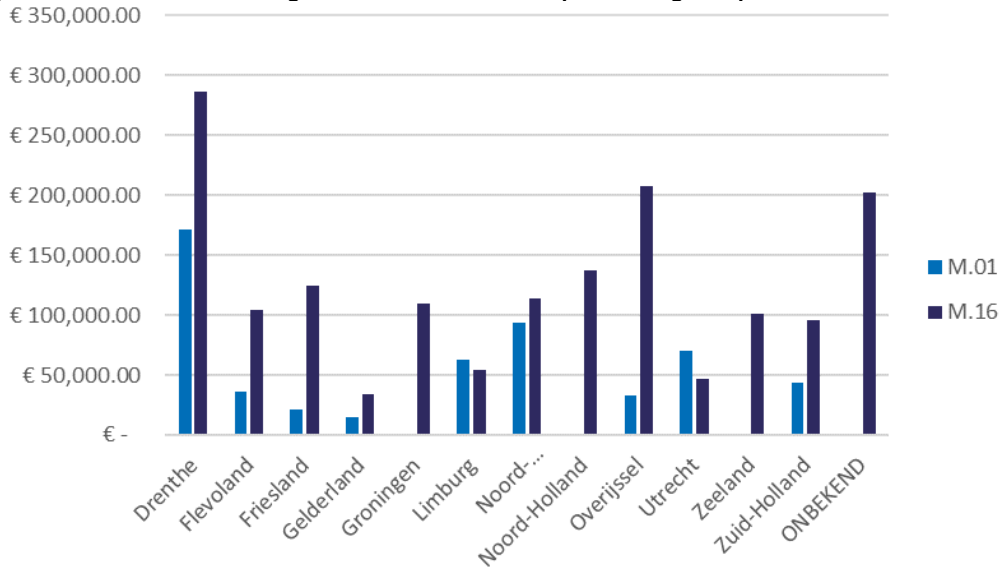


Bron: Data RVO, bewerking Ecorys

Vervolgens is onderzocht hoe het budget is verdeeld. In onderstaand figuur is de gemiddelde omvang van de gehonoreerde subsidies per provincie en maatregel afgebeeld. Hieruit blijkt dat de onder- en bovengrens van de te financieren bedragen per provincie verschilt; in bijvoorbeeld Gelderland liggen de grenzen lager dan in Drenthe. Dit zien we terug in de gemiddelde omvang van een project. Naast verschillen per provincie zien we ook een duidelijk verschil tussen M.01 Kennisoverdracht en M.16 Samenwerking. De omvang van projecten onder M.01 Kennisoverdracht zijn qua budget kleiner ten opzichte van M.16 Samenwerking.

<sup>6</sup> Via de landelijke openstelling zijn er 81 projecten extra gehonoreerd. Deze zijn niet mee genomen in de figuur

**Figuur 2.10 Gemiddelde omvang van verstrekte subsidies per maatregel en provincie<sup>7</sup>**



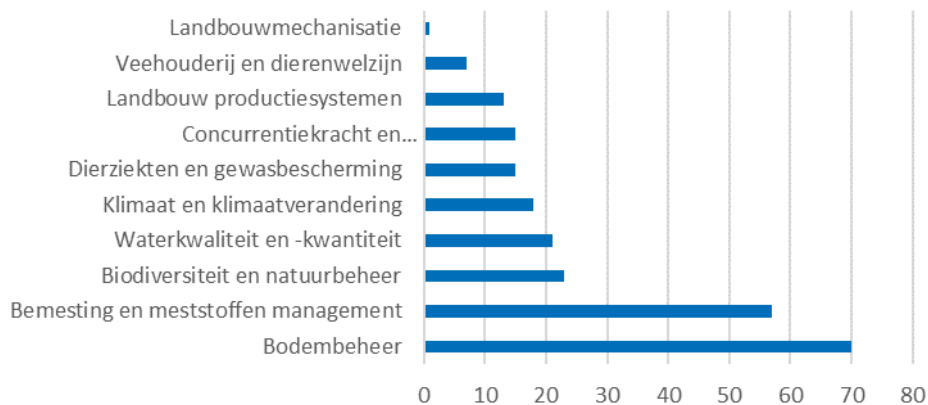
Bron: Data RVO, bewerking Ecorys

### 2.3.2 Analyse van thematiek en sectoren

Bij projectaanvragen is beschreven aan welk thema het project bijdraagt. Dit wordt aangegeven op basis van maximaal vier trefwoorden. Er zijn in totaal voor beide regelingen 17 verschillende trefwoorden. Er zijn 70 projecten die bijdragen aan M. 01 kennisdeling op het thema bodembeheer (zie Figuur 2.11). Dit is, samen met bemesting en meststoffen management, verreweg het grootste thema. Veelvoorkomende projecten binnen deze thema's richten zich op koolstofkringlopen, nutriëntenkringloop en de transitie van veehouderijen naar emissiearme en natuur inclusieve bedrijfsvoering.

De drie opvolgende thema's dragen met name bij aan het doel van het verduurzamen van de sector terwijl de concurrentiepositie versterken minder duidelijk naar voren komt in de verdeling van thema's onder M.01 Kennisoverdracht. Zeven thema's komen niet voor bij M.01 Kennisoverdracht: bosbouw, landschap, genetische bronnen en veredeling, afzetketen, marketing en consumptie. Ten opzichte van de vorige tussentijdse evaluatie in 2019 zien we een lichte verschuiving in de thematiek bij M.01 Kennisoverdracht. Er is een toename aan projecten dat valt onder het thema bodembeheer. De overige thema's zijn constant.

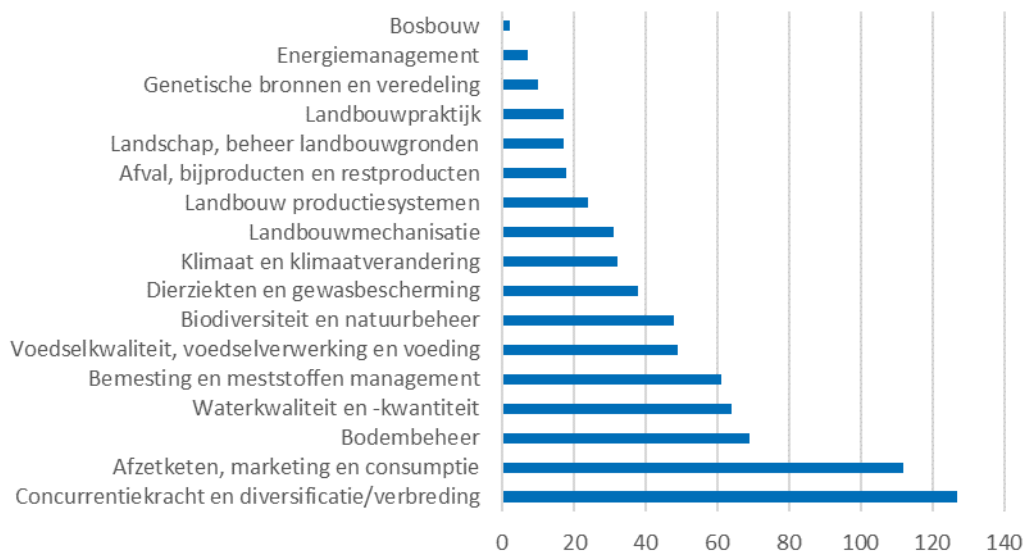
**Figuur 2.11 Thematische verdeling van M.01 Kennisoverdracht projecten**



<sup>7</sup> Voor M.01 Kennisoverdracht zijn enkele provincies nog niet opgenomen, dit komt doordat betaling nog moet plaatsvinden. Voor Noord-Holland geldt dat er voor M.01 geen openstelling is geweest.

Bij M.16 Samenwerking zijn er projecten op alle 17 thema's. De meest voorkomende thema's 'Concurrentiekracht en diversificatie' en 'Afzetketen, marketing en consumptie' (ketenvorming) komen respectievelijk 127 en 112 keer voor. Dit is een vergelijkbaar beeld met de eerdere tussenevaluatie (2019) waarbij de meeste projecten draaien om nieuwe marktconcepten, ketenvorming en vermindering van grondstoffengebruik. In tegenstelling tot M.01 Kennisoverdracht zien we dat de veel voorkomende thema's van M.16 Samenwerking iets sterker gericht zijn op de versterking van de concurrentiepositie en minder aan specifiek op duurzaamheid.

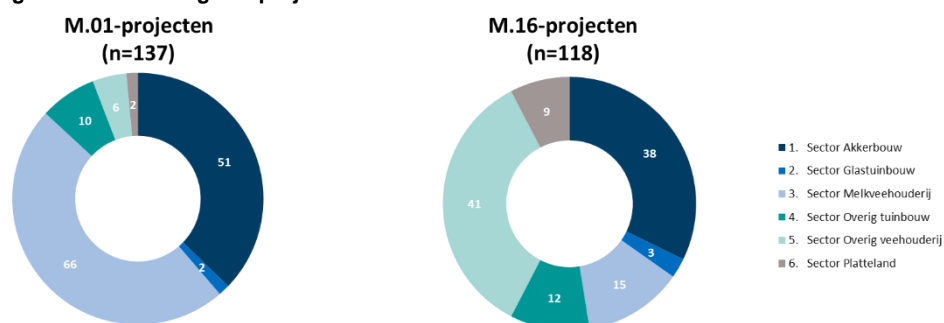
**Figuur 2.12 Thematische verdeling van M.16 Samenwerking projecten**



Bron: Data RVO, bewerking Ecorys

De projecten zijn hieronder ingedeeld op basis van sectoren. Opvallend is dat bij M.01 Kennisoverdracht bijna de helft van de projecten is gerelateerd aan de melkveehouderij, terwijl bij M.16 Samenwerking het grootste deel valt onder de sector 'overige veehouderij' (zoals varkens- en pluimveehouders). Voor beide maatregelen neemt de akkerbouwsector ongeveer één-derde voor zijn rekening. De sector 'Platteland' omvat projecten waarbij het niet direct om één sector gaat, maar waar de focus ligt op agroforestry of biologische landbouw in het algemeen.

**Figuur 2.13 Verdeling van projecten over sectoren**



Bron: Data RVO, bewerking Ecorys



## 2.4 Impact en bevindingen

De impact analyse is kwalitatief van aard en is gebaseerd op twee interviews met landelijke partijen (ministerie van LNV, Regiebureau POP) en twee afgevaardigden vanuit de provincies. Een kwantitatieve impactanalyse is op basis van de beschikbare data in deze tussentijdse evaluatie niet mogelijk. In dit hoofdstuk doen wij enkele aanbevelingen om dit in de toekomst te verbeteren.

### 2.4.1 Samenwerking en kennisdeling

In de vorige tussenevaluatie uit 2019 is een aantal adviezen gegeven. Onder andere om meer samenwerking te faciliteren tussen de verschillende provincies. Een agrariër op zandgronden in Overijssel heeft immers vergelijkbare uitdagingen als een agrariër op zandgronden in Noord-Brabant. Uit interviews blijkt dat samenwerking over de provinciegrenzen heen nog lastig op gang komt. Uitzondering hierop is onder andere de samenwerking in Noord-Nederland zoals in één van de case studies weergegeven. Provincies geven aan samenwerking over de provinciegrenzen te stimuleren, mits een bepaald deel van het geld in de eigen provincie belandt. Een landelijke openstellingen kan hier wellicht een oplossing bieden.

Een andere aanbeveling was om regionale kennishubs verder te stimuleren. In de afgelopen periode zijn er diverse 'living labs' opgezet, onder andere voor natuur inclusieve landbouw in zowel Friesland<sup>8</sup> als Zuid-Holland. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van een circulair landbouw cluster (Fascinating<sup>9</sup>) in Groningen waarbij onder andere gebruik gemaakt is van POP3 subsidie

In de voorgaande tussenevaluatie werd geconstateerd dat samenwerking met de triple-helix als essentieel werd gezien voor de ontwikkeling van innovatie. Dit werd in de interviews voor dit onderzoek wederom bevestigd. Het blijkt bij projecten dat samenwerking tussen een kennisinstelling en daardoor toegang tot internationale nieuwe kennis, agrariërs die praktijkkennis inbrengen en de verwerkende industrie en distributiekanaal nodig is om tot bijvoorbeeld nieuwe productketens te komen. De rol van de overheid is soms meer of minder nodig. Er is veel regelgeving voor de landbouwsector en voor een aantal innovaties is soms een uitzondering nodig of juist aanscherping van het beleid om meer milieubelastende technieken uit te faseren ten gunste van innovatieve technieken.

Waar in de vorige evaluatie vooral de nadruk lag op korte ketens, zijn er inmiddels ook enkele voorbeelden van ketens met grote(re) marktpartijen. Een voorbeeld is FrieslandCampina die zich op de eiwittransitie richt, waarbij een hele keten aan partijen is betrokken. Zo worden projecten uitgevoerd om kruidenrijk grasland in te zetten om dat zo productief mogelijk te kunnen gebruiken. Dit draagt ook bij aan verbetering van de habitats voor weidevogels, dat in het POP wordt gestimuleerd met ANLb.<sup>10</sup> Een ander voorbeeld is het project Fascinating (Food Agro Sustainable Circular Nature Technology in Groningen). Dit project is gericht op gezonde en gebalanceerde voeding, met duurzame productie van nutritionele gewassen en duurzame verwerking. De reststroom wordt ingezet als circulaire grondstof. De vier grote landbouwcoöperaties (Agrifirm, Avebe, Cosun en FrieslandCampina) en de provincie Groningen werken samen met kennisinstelling UMCG en een aantal organisaties in de voedingsindustrie, chemische industrie en energiesector.

Tot slot komt uit de interviews naar voren dat er vaak pas tijdens of na afloop van een project goed over kennisdeling wordt nagedacht ondanks dat dit bij de projectaanvraag al aan bod komt. Door bij

<sup>8</sup> Meer informatie is te vinden op de website van [LivingLab Fryslân](https://www.livinglabfryslan.nl/).

<sup>9</sup> <https://nationaalprogrammagoningen.nl/projecten/fascinating/>

<sup>10</sup> <https://www.melkvee.nl/artikel/359059-nieuw-marktsegment-aanboren-door-inzet-kruidenrijk-grasland/>

de projectaanvraag concrete te vragen naar de invulling van kennisdelingsactiviteiten krijgt dit een prominentere rol. Ook gedurende een project is dit van belang, zo kunnen tussentijdse resultaten gedeeld worden en mogelijk obstakels vroegtijdig getackeld worden door ervaring van anderen.

#### 2.4.2 Nationale en regionale samenwerking

POP3(+) subsidies worden verstrekt via provinciale openstellingen en landelijke openstellingen. De provinciale openstellingen bieden de mogelijkheid voor een regionaal gerichte aanpak. Deze kan van meerwaarde zijn als er gebiedsgericht vraagstuk speelt. In de vorige tussentijdse evaluatie is geconstateerd dat er indieners van projecten waren die de verschillende provinciale loketten zijn langsgegaan met steeds hetzelfde voorstel. Dit vraagt dan steeds opnieuw een beoordeling en is niet efficiënt. Ook is geconstateerd dat er soortgelijke projecten van verschillende initiatiefnemers zijn gehonoreerd, die niet van elkaars project wisten. Zo werd het wiel meermaals uitgevonden. Deze twee vormen van inefficiëntie leiden tot minder impact en hogere kosten dan nodig. In 2019 is aanbevolen

*“Voor een aantal brede innovatiethema’s zou een nationale regeling opengesteld kunnen worden, bijvoorbeeld voor thema’s als precisie landbouw, stalsystemen en mestverwerking. Door het bundelen van krachten wordt de kans op baanbrekende innovaties groter.”*

*“Het is wenselijk dat voor innovaties regionale openstellingen blijven bestaan voor onderwerpen die in een provincie of landsdeel spelen. Een belangrijke vrucht van de afgelopen jaren is dat er regionale kennishubs zijn ontstaan, die het koesteren waard zijn.”*

Wij constateren dat deze aanbeveling al op twee manieren is opgevolgd. Ten eerste zien we dat er in de huidige POP3-periode al een aantal landelijke openstellingen is geweest. Voor de nieuwe programmaperiode is eind 2021 het Nationaal Strategisch Plan (NSP) ingediend. Ecorys en de WUR hebben het projectteam ondersteund bij de totstandkoming van dit NSP. Daar is bovenstaand advies ook ingebracht en is inmiddels opgevolgd. Er komt een coördinatie-instrument (stuuringshuis) dat moet voorzien in een coördinatie van het opdrachtgeverschap. Verwacht mag worden dat er meer uniformiteit in de aanpak komt en er tenminste overzicht is van de (provinciale) openstellingen. Onder het NSP zal de interventie voor innovatie zowel op landelijk- als op provinciaalniveau opengesteld kunnen worden.

#### 2.4.3 Focus op boerenerf?

De innovatiemaatregelen zijn voornamelijk gericht op de begin fase van de innovatiecurve (zie sectie 3.1). Zoals beoogd komt het grootste deel van de subsidies terecht bij kennisontwikkeling en de organisatie van samenwerkingsverbanden. Bij sommige bestuurders en belangenorganisatie bestaat de wens dat subsidies direct op het boerenerf belanden. Dit zijn vaak fysieke investeringen. Via de huidige opzet komt subsidie juist op een indirecte manier op het erf, door middel van nieuwe kennis op het gebied van bedrijfsvoering en efficiënt grondstoffengebruik, of op de langere termijn als een technologie verder is ontwikkeld. Vooral bij M.16 Samenwerking is dit het geval, gezien er meerdere partijen betrokken moeten zijn bij het project.

Hierdoor ontstaat er automatisch meer focus op een keten of sector en minder op fysieke investeringen op het boerenerf. In enkele provincies, waaronder Gelderland, is er vanuit de politiek juist de wens om te focussen op de individuele boer. De nieuwe Kadernota Agrifood zegt hierover:

*“We stellen subsidies beschikbaar via POP3plus voor agrariërs voor de investeringen die nodig zijn om de bedrijfsplannen te realiseren, inclusief logistiek voor samenwerkende agrariërs<sup>11</sup>.”*

<sup>11</sup> Toekomst voor de Gelderse boer 2021-2030, Kadernota Agrifood (2021).

Hieruit blijkt dat de focus op samenwerking, zoals beoogd in POP3, behouden blijft maar dat er meer ruimte wordt geboden voor fysieke investeringen op het boerenerf. Dit laatste punt zorgt er voor dat er wordt 'opgeschoven' in de innovatiecurve, van kennisontwikkeling naar opschaling/implementatie (en dus meer fysieke investeringen).

#### 2.4.4 Administratieve lasten en ondersteuning

Uit interviews blijkt dat de procedure van subsidieaanvragen wordt ervaren als bureaucratisch en ingewikkeld. In de praktijk zien we dat er diverse initiatieven zijn ontstaan om de agrariër te ondersteunen bij de aanvraag van diverse landbouwregelingen en stimuleringsbudgetten, zoals het landbouwloket en de inzet van coaches. Een dergelijke vorm van ondersteuning bij subsidieaanvragen is in meerdere provincies zichtbaar. Tevens is het gebruikelijk dat er een adviesbureau wordt ingeschakeld voor de aanvraag van een subsidie. Deze werken regelmatig op basis van *no cure no pay*. In het geval van toewijzing van de subsidie kunnen gemaakte kosten overigens in de meeste gevallen gedeclareerd worden. Desondanks leidt deze bureaucratie vaak tot een drempel voor agrariërs om een aanvraag te doen. Het leidt tot het weglekken van een deel van de middelen, die niet in de innovatie worden gestoken, maar in administratie. In het nieuwe GLB wordt gewerkt aan ondersteuning van agrariërs bij het doen van een aanvraag en de administratieve afhandeling ervan.

Daarnaast moeten agrariërs vaak een deel van de kosten voorfinancieren. Doordat de kosten hiervan soms tot enkele duizenden euro's oploopt, vraagt een POP-subsidie om vertrouwen in de meerwaarde van innovatie voor de agrariër. In het nieuwe GLB wordt daarom gewerkt met voorschotten, met als doel de drempel om een aanvraag in te dienen te verlagen.

Een ander belangrijk, bijbehorend aandachtspunt is het versimpelen, versnellen en standaardiseren van aanvragen. Ook in de vorige tussentijdse evaluatie is dit als aandachtspunt benoemd. De geïnterviewden geven aan dat processen, voornamelijk de samenwerking met RVO, al zijn verbeterd en administratieve lasten voor projecten zijn gedaald<sup>12</sup>. Echter blijft er ruimte voor verbetering.

#### 2.4.5 Impactmeting op de lange termijn

Om in de toekomst de impact van de subsidiemaatregelen te kunnen kwantificeren zijn er meer en andere data nodig. Dan kunnen vragen worden beantwoorde worden als *'Kunnen we beter kan inzetten op meerdere kleine projecten of enkele grotere projecten'* of *'Welke factoren zijn een indicatie voor een impactvol project?'*

Voor M.01 Kennisoverdracht is een eerste stap gezet en is als doel geformuleerd om 16.670 agrariërs te bereiken. Bij de projectplannen is gevraagd welke kennisdelingsactiviteiten worden uitgevoerd, zie tabel 1. In de einderapportage van de projecten zou vervolgens geanalyseerd moeten worden hoeveel deelnemers er met de activiteiten zijn bereikt. Uiteraard is er een verschil in de intensiteit van het contact, het bereik via social media is ten opzicht van een workshop minder impactvol. Echter, het verzamelen van de data is een goede eerste stap om de impact inzichtelijk te maken.

---

<sup>12</sup> In POP3+ is het mogelijk om alle declaraties samen te voegen en niet per bon een verantwoording te geven

**Tabel 2.1 Frequentie van kennisdeling methodieken bij M.01 Kennisoverdracht (n=120)**

Kennisdeling methodiek	Aantal projecten (n=120)
Presentaties, factsheets, themabijeenkomsten, media	64
Studiegroepen, workshops	71
Demonstraties, excursies	72
Cursussen, Trainingen, Praktijkleergangen	47
Individuele coaching, bedrijfsplannen	47
Onderzoek, metingen	21

Bron: Data RVO, bewerking Ecorys

Bij een toekomstige impactmeting zou het daarom goed zijn de (te verzamelen) data op impact indicatoren aan te passen. Hierbij kan gedacht worden aan bieden van inzicht in het aantal bereikte boeren zoals bij M.01 Kennisoverdracht wordt beoogd, of het voortzetten van het project na het einde van de subsidieperiode. Of het verzamelen van deze data in de praktijk werkbaar is en of het de gewenste resultaten oplevert is (nog) niet getoetst.

Momenteel worden voornamelijk beschrijvende data verzameld, zoals financiële gegevens, thema's en sectoren. Idealiter hoort voorafgaand aan het subsidieproces duidelijk te zijn welke (impact) data verzameld gaan worden. Hierbij kan, naast financiële data, gedacht worden aan het aantal bereikte boeren, het voortbestaan van het project na het subsidietraject of indicatoren gerelateerd aan de doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid. Belangrijk hierbij is dat het gemakkelijk is te meten en er op een consequente manier data wordt verzameld tussen de verschillen provincies, landelijke openstellingen en bij voorkeur ook tussen de maatregelen binnen het cluster innovatie.

## 2.5 Conclusies en aanbevelingen

### 2.5.1 Conclusies

#### **Uitvoering nu goed op gang**

Waar in de jaren 2018 en 2019 men vooral bezig was met de openstellingen en de opzet van projecten, is nu voorjaar 2022 een andere fase bereikt. De projecten voor het cluster innovatie zijn volop in uitvoering. Van het budget van € 132 miljoen is € 127 miljoen toegezegd voor gehonoreerde projecten. Een derde van het budget bijna €54 miljoen aan subsidie is uitgekeerd.

#### **Selectie op kwaliteit**

Wij constateren dat er grote interesse is voor de regelingen en dat er meer aanvragen zijn voor beide regelingen dan er is gehonoreerd. In alle vier de landsdelen is een derde tot circa de helft van de projecten afgewezen. De adviescommissies hebben de projecten beoordeeld op de verwachte bijdrage aan de doelstellingen. De evaluatoren beoordelen het positief dat een aantal minder kansrijke projecten is afgewezen. Uit interviews en eerder onderzoek komt naar voren dat een aantal projecten, vooral op het gebied van samenwerking ook zonder subsidie doorgang vindt. Vaak is dat wel met een wat lagere ambitie dan oorspronkelijk was beoogd. De reden dat de projecten toch doorgang vinden, is dat in het voortraject bij de aanvraag al is geïnvesteerd in het leggen van contacten en het begin van samenwerking. Het feit dat er kans was op het verkrijgen van een subsidie heeft partijen gemotiveerd om tot een voorstel voor samenwerking te komen. Daarmee draagt het openstellen van een regeling bij aan het ontstaan van meer samenwerkingsverbanden dan die van de gehonoreerde projecten.

### **Innovatie dient concurrentiepositie en verduurzaming**

In onze analyse komt naar voren dat M.01 Kennisoverdracht voornamelijk wordt ingezet voor het verduurzamen van de sector terwijl de projecten onder M.16 Samenwerking voor het merendeel om concurrentieversterking gaan. Hiermee lijken beide doelen geadresseerd te worden.

### **Echte impact gaat nog komen**

De tussentijds resultaten van dit onderzoek moeten in perspectief gezien worden; minder dan de helft van het beschikbare geld is uitgekeerd. Op basis van de beschrijvingen van de ingediende projecten, de betrokken partijen, de interviews en data-analyse is overtuigend aangetoond dat er aan innovatieve projecten wordt gewerkt die de landbouwsector concurrerender en duurzamer gaan maken. Cruciaal daarbij is sprake is dat de innovaties door een grotere groep boeren in de praktijk worden gebracht. Andere maatregelen uit het POP3 en regelingen buiten het POP zijn behulpzaam om die opschaling te stimuleren.

### **Eerste resultaten zichtbaar**

We zien verder dat er voortgang is geboekt op het gebied van kennisdeling. In het hele land ontstaan er diverse vormen van kennishubs op meerdere thema's. De samenwerking tussen sommige provincies is intensief, andere provincies werken minder samen. Doordat een aantal grotere bedrijven, kennisinstellingen en adviseurs betrokken zijn, wordt ook kennis over projecten over de provinciegrenzen heen gedeeld. Verder blijkt uit interviews dat processen zijn versimpeld en administratieve druk ten opzichte van de vorige tussentijdse evaluatie is verminderd, maar er nog ruimte is voor verdere verbetering.

### **Beleid wordt voortgezet en versterkt**

De aanbeveling uit 2019 was om de efficiëntie te verbeteren. Voor een aantal brede innovatiethema's zou een **nationale regeling** opgesteld kunnen worden, bijvoorbeeld voor thema's als precisie landbouw, stalsystemen en mestverwerking. Door het bundelen van krachten wordt de kans op baanbrekende innovaties groter. Bovendien zou het de efficiëntie van projecten verbeteren aangezien er dan nog maar één projectvoorstel ingediend en beoordeeld hoeft te worden. Het is wenselijk dat voor innovaties **regionale openstellingen** blijven bestaan voor onderwerpen die in een provincie of landsdeel spelen. Een belangrijke vrucht van de afgelopen jaren is dat er regionale kennishubs zijn ontstaan, die het koesteren waard zijn.

In de totstandkoming van het Nationaal Strategisch Plan (NSP) is een advies gevraagd over de optimale governance gevraagd. AEF heeft in 2020 het rapport uitgebracht: Opgavegericht samenwerken; Advies governance toekomstige GLB-NSP Eindrapportage. Mede op basis van dit advies komt er een coördinatie-instrument (stuuringshuis) dat moet voorzien in een coördinatie van het opdrachtgeverschap. Verwacht mag worden dat er meer uniformiteit in de aanpak komt en er tenminste overzicht is van de (provinciale) openstellingen. Onder het NSP zal de interventie voor innovatie zowel op landelijk- als op provinciaalniveau opgesteld kunnen worden.

In het nieuwe NSP wordt veel aandacht besteed aan het belang van innovatie voor de ontwikkeling van de landbouw en het platteland.

#### **Daarnaast is kennis, innovatie en netwerkvorming het horizontale doel.**

Op basis van de resultaten van de sterkte-zwakke analyse (SWOT), gelet op EU-standpunten en ondersteund door onderzoek is de conclusie, dat van alle GLB-doelen in Nederland de grootste uitdagingen liggen op het gebied van biodiversiteit (reductie stikstofemissies, herstel watersysteem, diversiteit landschap), klimaat (verminderen effecten extreme weersomstandigheden door water-, bodem- en teeltmanagement, reductie uitstoot broeikasgassen) en waterkwaliteit (nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen).

**Inzet op innovatie en op het ontwikkelen van kennis over deze aandachtsgebieden is hard nodig om deze omslag te kunnen maken.**

En er worden substantieel middelen ingezet voor soortgelijke instrumenten als in POP3.

Tot slot constateren we dat er vanuit het veld positieve verwachtingen zijn van de opvolger van POP3, het GLB. In een aantal van de interviews komt naar voren dat er verschillende aanpassing komen ten opzichte van POP3 in het nieuwe GLB, zoals hulp bij aanvragen ten behoeve van verlichting van de administratieve lasten.

### 2.5.2 Aanbevelingen

Om de potentie van de maatregelen in het cluster innovatie beter te optimaliseren doen wij de volgende aanbevelingen:

- **Administratieve druk verlagen en begeleiding intensiveren:** Desondanks dat de administratie druk volgens geïnterviewden is gedaald, blijft het advies om procedures te verkorten en te versimpelen staan. Om de maatregelen toegankelijk te houden voor diegene voor wie de subsidie is bedoeld, is begeleiding noodzakelijk. In het nieuwe GLB zijn middelen beschikbaar voor begeleiding bij project aanvragen en de verwerking van administratie. Over de afgelopen periode zijn er ook op provinciaal niveau initiatieven gestart om project(aanvragers) te ondersteunen. Provincies zouden van elkaar kunnen leren door ervaring uit te wisselen over welke vorm het meest doeltreffend is tegen de laagst mogelijke inzet van middelen.
- **Mogelijk maken van impact meting:** Om de impact van de innovatie maatregelen op een kwantitatieve manier te kunnen onderbouwen dient men voorafgaand aan de openstelling te bepalen welke impact je zou willen meten en welke data hiervoor verzameld dient te worden. Naast financiële gegevens kan men denken aan het aantal bereikte boeren of de voortzetting van projecten na het aflopen van de subsidie. Als randvoorwaarde geldt dat er op een consistente manier data wordt verzameld, zowel tussen projecten, provincies als landelijke openstellingen. Vanuit deze redenering zou het verstandig zijn om de regie hiervoor bij het Regiebureau POP3 en/of het ministerie van LNV te leggen. Bij thematische of gebiedsgericht openstelling is het denkbaar om additionele indicatoren, gerelateerd aan de openstelling, te meten. Denk hierbij aan een reductie in (stikstof)uitstoot of de bedrijvigheid in een regio.

Deze suggesties komen boven op de aanbevelingen die we eerder hebben gemaakt in 2019<sup>13</sup> en nog steeds van toepassing zijn:

- **Koester de (regionale) kennishubs;**
- **Verkort procedures en handhaaf de kwaliteit;**
- **Leer over de grenzen heen;** maak daarbij gebruik van kennisdeling en de inzet van landelijke openstellingen.

---

<sup>13</sup> Voor een uitgebreid overzicht zie pagina 50 van het 'Evaluatie cluster innovatie POP3', 24 juni 2019

## 3 Concurrentiekracht

### 3.1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt een tussenevaluatie gegeven van de volgende maatregelen binnen het cluster Concurrentiekracht:

- Maatregel 4.1.1. Productieve fysieke investeringen
- Maatregel 4.1.2. Jonge landbouwers-regeling (JoLa)
- Maatregel 4.3 Verbetering verkaveling

#### 3.1.1 *Interventiologica*

Zoals in par 2.2 vermeld, wil Nederland met POP3 bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie en groene groei bevorderen, ten behoeve van een concurrerend, innovatief, duurzaam en toekomstbestendig agrofoodcomplex. De maatregelen onder cluster Concurrentiekracht in POP3 moeten daarbij leiden tot:

- het versterken van innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht;
- het aantrekken en behouden van jonge boeren;

Binnen het cluster Concurrentiekracht moet POP3 specifiek antwoorden geven op de volgende EU-vragen:

- In hoeverre hebben steunmaatregelen in het kader van het POP bijgedragen aan het verbeteren van de economische prestaties, de herstructurering en modernisering van ondersteunde landbouwbedrijven, met name door hun marktdeelname en landbouwdiversifiëring te verhogen?
- In hoeverre hebben de steunmaatregelen in het kader van het POP de generatiewissel in de landbouwsector ondersteund? Een instap van goedgeschoolde landbouwers op een andere wijze dan via generatiewisseling is niet meegenomen in deze evaluatie.

De algemene EU-vragen die een duidelijke relatie hebben met de ingezette maatregelen onder het cluster Concurrentiekracht, zijn:

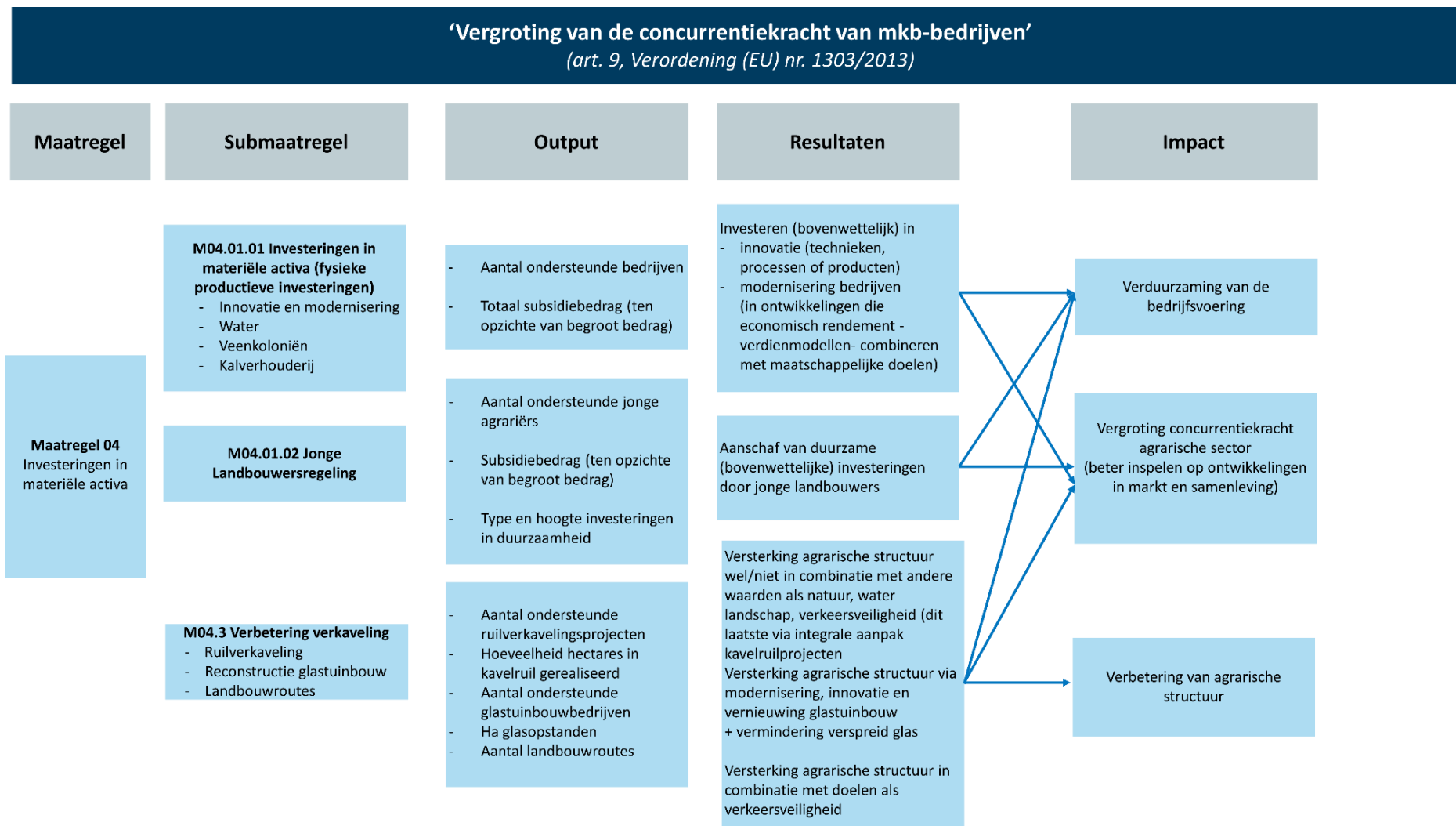
- de GLB-doelstelling om het concurrentievermogen van de landbouw te bevorderen;
- het bevorderen van innovatie in de agrarische sector;
- en in mindere mate: De GLB-doelstelling om duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie te waarborgen.

Deze maatregel Verbetering verkaveling, gericht op investeringen in infrastructuur, zal een bijdrage leveren aan prioriteit 2 van POP3 met als centrale evaluatievraag:

[Leidt de inzet van de maatregel Verbetering verkaveling tot een duurzamere landbouw en verhoogt dit de inkomens en de concurrentiekracht van de Nederlandse grondgebonden landbouw?](#)

In figuur 3.1 is een schematische weergave gegeven van de interventiologica van de 3 (sub)maatregelen die in dit onderzoek worden geëvalueerd binnen maatregel M04 Investerings in materiële activa.

Figuur 3.1 Schematische weergave van de interventielogica van POP3 M04 Investerings in materiële activa





### 3.1.2 Aanbevelingen eerste tussenevaluatie cluster Concurrentiekracht

De belangrijkste aanbevelingen uit de vorige tussenevaluatie (Venema, et.al, 2019) zijn:

#### Maatregel productieve fysieke investeringen

- Continueer de huidige regeling Fysieke investeringen, maar streef tussen provincies naar meer harmonisatie en samenwerking, in uitvoering (openstellingen, procedures) en inhoud (meer gelijktrekken van investeringsmogelijkheden).
- Probeer een systematiek aan te houden waarbij het percentage afwijzingen wordt beperkt. Dit lag in de periode 2016-2018 bij de maatregel Productieve fysieke investeringen erg hoog. Dit kan ook door verschuiving van beschikbaar budget in de laatste jaren POP3.
- Probeer in de opeenvolgende openstellingen te variëren in investeringen, zodat meerdere landbouwsectoren gedurende de POP3-periode aan bod komen. In sommige provincies gebeurt dit al.

#### Maatregel Jonge landbouwers (JoLa)

- Houd de 'basis' investeringslijst constant en voeg investeringscategorieën toe met meer oog voor kleine of specifieke deelsectoren.
- Onderzoek de mogelijkheden en wenselijkheid om via verschuivingen van middelen extra budget toe te delen aan deze regeling, gezien de grote interesse onder jonge agrariërs, en daarmee verdere vergroting van het bereik onder de hele groep jonge agrariërs.

#### Maatregel Verbetering verkaveling

- De provincies kunnen in grotere mate hun leerervaringen rond open inschrijvingsprocedures met elkaar delen;
- De praktijk heeft een sterke behoefte aan meer uniformiteit in procedures en openstellingen.

## 3.2 Activiteiten

Voor de POP3 periode 2014-2020 is er voor de maatregelen M.04 – concurrentiekracht in totaal € 189,4 miljoen begroot. Dit bestaat uit € 103,7 miljoen voor maatregel productieve fysieke investeringen, € 35,8 miljoen voor Jonge Landbouwers en € 49,9 miljoen voor verbetering landbouw infrastructuur (Venema et al., 2019).

### 3.2.1 Maatregel 4.1.1. Fysieke investeringen

Deze maatregel omvat steun voor het verrichten van fysieke investeringen in innovaties en modernisering van agrarische ondernemingen. Het doel is landbouwers te ondersteunen om te investeren in ontwikkelingen die economisch rendement combineren met maatschappelijke doelen, zoals het leveren van een bijdrage aan verbetering van het milieu, klimaatbestendigheid, dierenwelzijn, volks- en diergezondheid, landschap of biodiversiteit. Deze maatregel is ook bedoeld voor steun aan de eerste toepassing van nieuwe technieken en aan investeringen in de toepassing van innovatieve technieken, processen of producten.

Provincies kunnen zelf bepalen of en wanneer deze regeling wordt opengesteld en onder welke voorwaarden. Het openstellingsbesluit geeft hiervoor ook de ruimte. Een belangrijk deel van de provincies zet de regeling als sturingsinstrument in om beleid te realiseren. Zo wordt in bijvoorbeeld de provincie Groningen door middel van een investeringslijst sterk gestuurd op bijvoorbeeld biologische landbouw.

Sinds de vorige tussenevaluatie is er in toenemende mate samenwerking tussen meerdere provincies rond investeringslijsten en harmonisatie in inhoud en wijze van openstelling tussen provincies.

Onder de regeling '*Fysieke investeringen voor innovatie en modernisering van agrarische ondernemingen*' kan tot 40% subsidie worden verkregen op de subsidiabele kosten voor diverse investeringen. Veel projecten zijn gericht op bodemverbetering, nieuwe producten en markten en op verbetering van het rendement in combinatie met milieuvriendelijk werken. Het overgrote deel van de provincies werkt met investeringslijsten.

Onder de maatregel Productieve fysieke Investerings worden de volgende regelingen uitgevoerd:

- M04a: Fysieke investeringen in innovatie en modernisering;
- M04b: Fysieke investeringen: water;<sup>14</sup>
- M04d: Fysieke investeringen: water;
- M04e: Fysieke investeringen Veenkoloniën;
  - fysieke investeringen voor innovatie en modernisering van agrarische ondernemingen Veenkoloniën;
  - fysieke investeringen voor industriële verwerking van agrarische producten (zetmeelaardappelen) Veenkoloniën;
- M04g: Fysieke investeringen Vleeskalveren.

De twee laatstgenoemde regelingen zijn ingevoerd om een sector of gebied specifiek te steunen ter compensatie van verlies van directe premies door de overgang naar een andere in de verdeling (flat rate) van de directe GLB-betalingen bij POP3.

Voor de fysieke investeringen innovatie en modernisering Veenkoloniën is een investeringslijst opgesteld om het machinepark op de agrarische bedrijven te moderniseren en tot een duurzamere op de toekomstgerichte bedrijfsvoering te komen. Daarnaast wordt ingezet op duurzame verwerking van producten in de keten

### 3.2.2 Maatregel 4.1.2. Jonge landbouwers-regeling (JoLa)

De overheid stimuleert en ondersteunt jonge landbouwers onder de 41 jaar met de POP3-subsidie Jonge landbouwers. Met de regeling Jonge landbouwers (JoLa-regeling) steunt de overheid deze groep agrarisch ondernemers met de aanschaf van duurzame investeringen, die vallen onder bovenwettelijke verplichtingen. Daarmee kunnen zij beter inspelen op marktontwikkelingen en wensen van de samenleving.

Binnen de regeling wordt gewerkt met een groot aantal investeringscategorieën (1<sup>ste</sup> openstelling 14 categorieën en vanaf de 3<sup>e</sup> openstelling verruimd naar 27 categorieën en uiteindelijk geëindigd met 28 categorieën). Elke investeringscategorie heeft een duurzaamheidscore. Het subsidiepercentage is 30% van de subsidiabele kosten. Er is geen maximum aan subsidiabele kosten, wel een maximumsubsidiebedrag van € 20.000. Het minimumsubsidiebedrag is € 10.000. Een jonge ondernemer kan voor maximaal drie investeringen subsidie aanvragen. Er is geen minimum meer aan subsidiabele kosten per investering. De aanvragen worden gerangschikt op volgorde van

---

<sup>14</sup> M04b en M04d zijn praktische dezelfde regelingen voor dezelfde soort fysieke investeringen (in veel gevallen gebaseerd op de BOOT lijst). Het verschil zit in de financiering:

- M4b: financiering vanuit ELFPO, 50% EU en 50% provincie en/of waterschap;
- M4d: financiering met uit eerste pijler (ELGF) overgehevelde middelen, 100% EU middelen.

duurzaamheid (op basis van de gehanteerde puntensystematiek). De meest duurzame aanvragen kunnen de subsidie krijgen.

Deze regeling wordt door de provincies opengesteld en uitgevoerd. Elke provincie publiceert inhoudelijk dezelfde regeling en hetzelfde openstellingsbesluit. Wel kunnen per provincie het subsidieplafond en de subsidiabele investeringen uiteenlopen. Provincies hebben bij elke openstelling de mogelijkheid om een of meerdere investeringscategorieën uit te sluiten waarbij kan worden aangesloten op provinciale beleidsdoelen. De werkgroep JoLa bestaat uit een vertegenwoordiging van beleidsmedewerkers van een aantal provincies, LNV en adviseurs van RVO en het Regiebureau. De werkgroep luistert naar de wensen en behoeften die de jongerenorganisatie NAJK inbrengt.

### 3.2.3 *Maatregel 4.1.3. Verbetering verkaveling*

De maatregel Verbetering verkaveling (via vrijwillige kavelruil) is gericht op het verbeteren van de agrarische structuur in de (grondgebonden) primaire sector. Dit komt tot uiting in een efficiëntere duurzamere bedrijfsvoering. Onder deze maatregel worden doelen nagestreefd als verbetering van de verkavelingssituatie (o.a. vergroting huiskavels, minder gemiddeld aantal kavels per bedrijf) en daarmee de landbouwstructuur, de bereikbaarheid van agrarische bedrijven, de verbetering van de bodemgesteldheid en de waterhuishouding. Ook de verplaatsing van landbouwbedrijven uit het oogpunt van landbouwstructuur, milieu- en natuuroverwegingen valt hieronder. Een belangrijk deel van de kavelruilprojecten richt zich specifiek alleen op verbetering van de agrarische structuur. Een ander deel van de projecten zet naast de versterking van de structuur van bedrijven in op realisatie van andere gebiedsdoelen (water, natuur, recreatie, landschap). Dit zijn de projecten met een meer integrale aanpak.

De POP3-subsidie richt zich op een compensatie van de kosten van het verkavelingsproces, proceskosten voor de planvorming en technische maatregelen (dempen/graven van sloten, lichte egalisatiewerkzaamheden, aanpassen van drainage, verbetering ontsluiting door aanleg weg, investeringen in energievoorziening of waterhuishouding met het doel om de duurzaamheid van de landbouw te vergroten). Er worden inpassingsmaatregelen getroffen om negatieve effecten op de omgeving te verminderen. Er zijn vergoedingen voor inzet van eigen arbeid (veelal aanvragende stichting) en inzet van vrijwilligers. Bij bedrijfsverplaatsingen gaat het om de kosten van demonteren, verhuizen en weer opbouwen van installaties. Projecten moeten aan bestaande wet- en regelgeving voldoen, een belangrijke voorwaarde voor goedkeuring van een aanvraag.

Een verbeterde kavelstructuur voor agrarische bedrijven op vrijwillige basis zal of kan leiden tot een efficiëntere bedrijfsvoering met positieve effecten op economie, zoals lagere kosten voor transport en arbeid, mogelijkheden tot meer opbrengsten (koeien in de wei en daarmee verkoop weidegang producten). Daarnaast zijn er projecten met meerdere doelstellingen en worden via agrarische structuurverbetering ook doelen als natuur, water, milieu, recreatie of landschap gediend. Verbetering van bodemkwaliteit, waterkwaliteit en luchtkwaliteit kunnen positieve impulsen geven aan woon- en leefklimaat in de omgeving van het verkavelingsproject. Verkaveling kan een bijdrage leveren aan de verkeersveiligheid door vermindering van het aantal kilometers met landbouwvoertuigen op binnenwegen.

### Landbouwroutes

In de provincie Zeeland is de laatste jaren specifiek ingezet op landbouwroutes, met gemeenten, provincie en/of waterschappen die de aanvraag indienen. Door de inzet van POP3-gelden wordt mede een bijdrage geleverd aan de aanpak van knelpunten die staan benoemd in het Kwaliteitsnet Landbouwverkeer Zeeland. Het doel is zowel gericht op landbouwverkeer dat zich vlot en veilig kan verplaatsen en agrarische bedrijven beter bereikbaar worden, als dat door deze routes (zoals aanleg van rondwegen) de meer kwetsbare verkeersdeelnemers, zoals fietsers, van de meer gevaarlijkere verkeersdeelnemers, zoals grote landbouwvoertuigen, worden gescheiden.

### Reconstructie glastuinbouw

De provincie Gelderland en Noord-Holland hebben een deel van de beschikbare gelden maatregel 4.1.3 ingezet op verplaatsing van glastuinbouwbedrijven. De provincie Gelderland wil hiermee een toekomstbestendige glastuinbouw stimuleren en richt zich op verplaatsing van meer solitair gelegen bedrijven (verminderen van sprokkelglas, vooral ook vanuit ruimtelijk beleid) naar een beperkt aantal tuinbouw -intensiveringsgebieden. Mede hierdoor kunnen schaalvoordelen (voorzieningen, infrastructuur, duurzaamheid) optreden en kunnen perspectiefvolle bedrijven zich duurzaam verder ontwikkelen. Noord-Holland stelt als doel het stimuleren van de modernisering en verduurzaming van de glastuinbouw in de provincie. Hierbij wordt ingezet op concentratie van glastuinbouw-bedrijven en het opruimen van verspreid liggend glas op achterblijfolocaties buiten de concentratiegebieden.

## 3.3 Output en resultaten

De beschrijving van de output onder cluster vindt zoveel mogelijk plaats aan de hand van de aangeleverde data van uitvoeringsorgaan RVO.

### 3.3.1 Maatregel 4.1.1 Productieve Fysieke investeringen

In het kader van de maatregel fysieke investeringen zijn tot en met 2021 ruim 3.700 aanvragen ingediend (tabel 3.1). Iets meer dan de helft van deze aanvragen is ook daadwerkelijk toegewezen. Er is voor € 114 miljoen subsidie toegewezen. Hiervan is € 60 miljoen reeds uitbetaald. Begroot vooraf over 2014-2020: € 117,2 miljoen, gedurende POP3 aangepast naar € 103,7 miljoen (Venema, et.al, 2019). Hiermee is het beschikbare budget uitgeput. Bijna 60% van het toegewezen budget is voor regeling M04a: productieve fysieke investeringen in innovatie en modernisering. Voor maatregel 4.1.1. bedroeg per aanvraag het gemiddelde bedrag ruim € 70.000, het gemiddelde toegekende bedrag was bijna € 58.000. Het gemiddelde toegewezen bedrag lag het hoogst bij regeling M04a, bijna € 80.000.

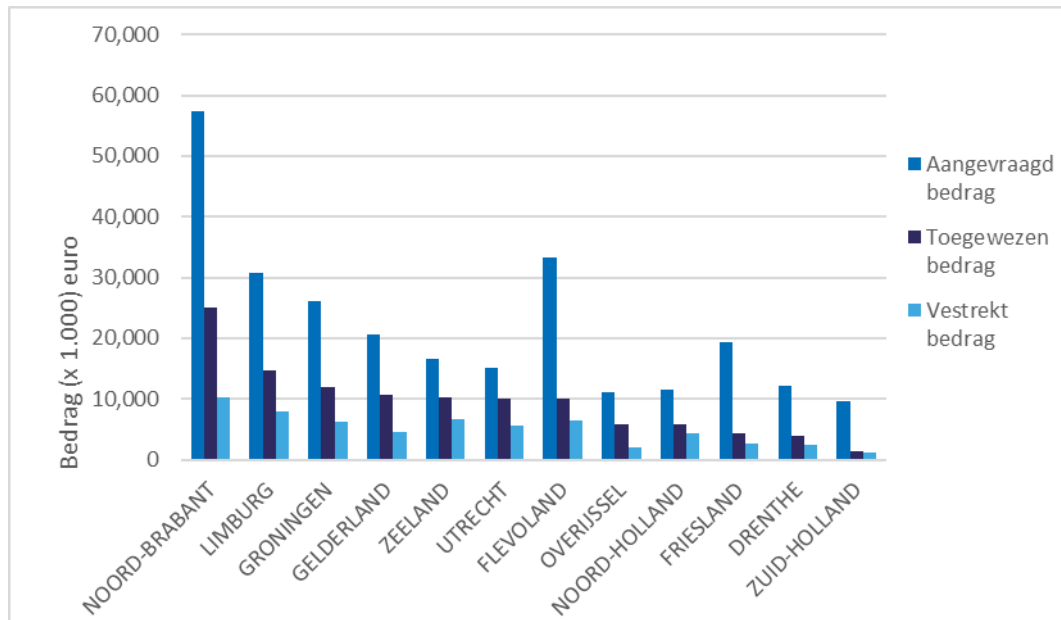
Tabel 3.1 Overzicht aanvragen, toewijzingen en betalingen maatregel 4.1.1. productieve fysieke investeringen

Specifieke Regelingen:	Aantal aanvragen	Aantal aanvragen toegewezen	Aantal Aanvragen afgewezen	Totaalbedrag aangevraagd (mln. Euro)	Totaalbedrag Toegewezen (mln. Euro)	Totaal uitbetaald (mln. Euro)
M04a	1.892	855	1.037	169	67	39
M04b	206	157	49	9	7	5
M04d	700	355	345	36	13	8
M04e	402	150	252	17	6	3
M04g	528	453	75	32	21	5
<b>Totaal</b>	<b>3.728</b>	<b>1.970</b>	<b>1.758</b>	<b>264</b>	<b>114</b>	<b>60</b>

Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

In Noord-Brabant is het hoogste bedrag aan subsidies aangevraagd, en ook toegewezen en verstrekt (figuur 3.2). In Flevoland is voor meer dan 30 mln. euro subsidie aangevraagd, maar is uiteindelijk minder dan 1/3 van dit bedrag toegewezen. Gemiddeld werd ruim 40% van het aangevraagde bedrag ook toegewezen (figuur 3.2).

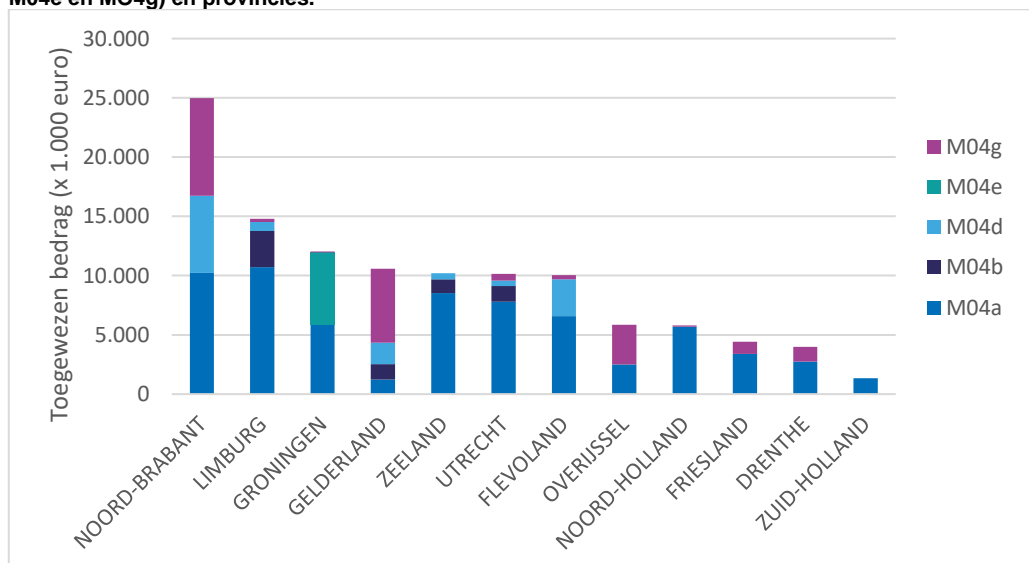
**Figuur 3.2 Landelijke dekking van aangevraagde, toegezegde en verstrekte betaling tot en met 2021 productieve fysieke investeringen (M04a, M04b, M04d, M04e en M04g)**



Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

De provincie Noord-Brabant heeft bijna 25 miljoen euro toegewezen voornamelijk voor de maatregelen M04a en M04g (figuur 3.3). In Noord- en Zuid-Holland is (vrijwel) alleen subsidie uitgekeerd voor de maatregel M04a. Maatregel M04e gericht op investeringen in de Veenkoloniën is in Groningen en Drenthe ingezet. In onderlinge afspraak tussen beide provincies is de inzet voor regeling M04e administratief door de provincie Groningen verwerkt, en is daarom alleen bij Groningen in de RVO-gegevens terug te vinden. Andere onderdelen van de specifieke ondersteuning Veenkoloniën liggen administratief dan weer bij de provincie Drenthe.

**Figuur 3.3 Verdeling toegewezen bedragen Fysieke Investeringen naar regelingen (M04a, M04b, M04d, M04e en M04g) en provincies.**



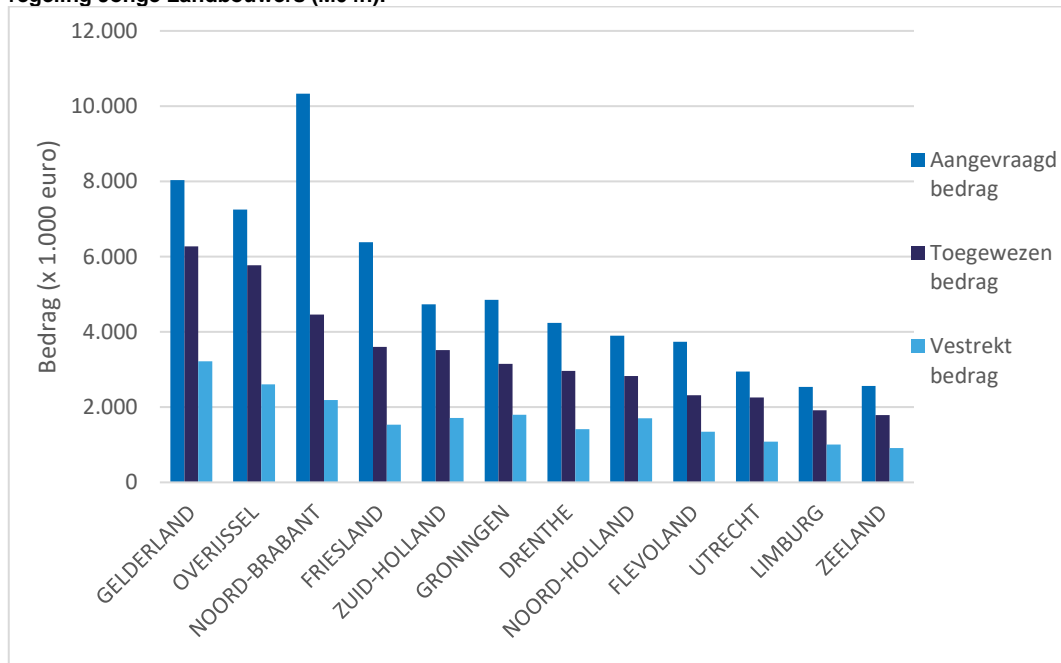
Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

Er is een koppeling gemaakt tussen de bedrijven met een toekenning en gegevens van deze bedrijven in de CBS-Landbouwtelling (zie ook par. 7.1 econometrische analyse). De grondgebonden sectoren akkerbouw en melkveehouderij hebben ruim de helft van de projecten regeling MO4a toegekend gekregen. Het gemiddeld toegekende bedrag was beduidend lager dan bij de sectoren met de hoogste bedragen (glastuinbouw en hokdieren). Van de regelingen MO4b en MO4d (water) is relatief veel gebruik gemaakt door de overige tuinbouw naast de akkerbouw. Door sterke vertegenwoordiging van de akkerbouwbedrijven in de Veenkoloniën is 2/3 van de toekenningen M04e aan gespecialiseerde akkerbouwbedrijven.

### 3.3.2 Maatregel 4.1.2 Jonge Landbouwers regeling (JoLa)

Vanaf 2016 tot en met 2021 zijn er gedurende zes openstellingen (laatste in december 2020) vanuit POP3 ruim 3.500 aanvragen ingediend voor de JoLa regeling, waarvan twee derde ook daadwerkelijk is toegekend (zie ook tabel 3.2). Toekenning vindt plaats op basis van toegekende punten aan investeringscategorieën waarbij investeringen met hoogste puntenaantallen voor gaan. Van de € 62 miljoen die is aangevraagd is € 41 miljoen toegewezen waarvan € 21 miljoen is uitbetaald. In Gelderland werd het hoogste bedrag toegewezen, namelijk ruim € 6 miljoen (figuur 3.4). In Overijssel werd 80% van het aangevraagde bedrag ook daadwerkelijk toegewezen, dit was van alle provincies het hoogste aandeel. Aan de andere kant staat Noord-Brabant waar 43% van het aangevraagde bedrag werd toegewezen. Gemiddeld werd er per aanvraag een bedrag van bijna € 17.000 toegewezen. In een nadere verkenning van NAJK onder haar leden naar de openstellingen van deze regeling in 2018 en 2019, geeft ongeveer de helft van de respondenten aan op de hoogte te zijn van de openstelling maar op dat moment geen passende investeringen op de lijst te vinden.

**Figuur 3.4 Landelijke verdeling van aangevraagde, toegewezen en verstrekte betaling tot en met 2021 regeling Jonge Landbouwers (M04h).**



Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

Het grootste deel van het budget ging naar ondernemers in de leeftijd tussen 35 en 40 jaar (33%) (tabel 3.2.). Een kwart van de aanvragers was tussen de 30 en 35 jaar oud. Het merendeel van de jonge ondernemers doet dus een aanvraag in de eindfase van de maatschap met ouders, maar vooral ook in de eerste jaren na de bedrijfsovername. Hiermee wordt de financiële ruimte vergroot om na overname te investeren in verduurzaming van de onderneming.

**Tabel 3.2 Indeling begunstigden maatregel 4.1.2 Jonge Landbouwers, naar leeftijd**

Leeftijd	Aantal toegewezen aanvragen	Totaal toegewezen bedragen (x 1.000 euro)
Jonger dan 20	28	490
20-25	293	4.944
25-30	423	7.246
30-35	587	10.004
35-40	788	13.356
Ouder dan 40 *	285	4.763
<b>Totaal</b>	<b>2.405</b>	<b>40.863</b>

\*) In geval van een maatschap met oudere maten boven de 40 jaar waardoor een korting op de subsidie wordt gemaakt door aanwezigheid van oudere maten (audit proof maken). Aanvrager is wel jonger dan 40 jaar.

Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

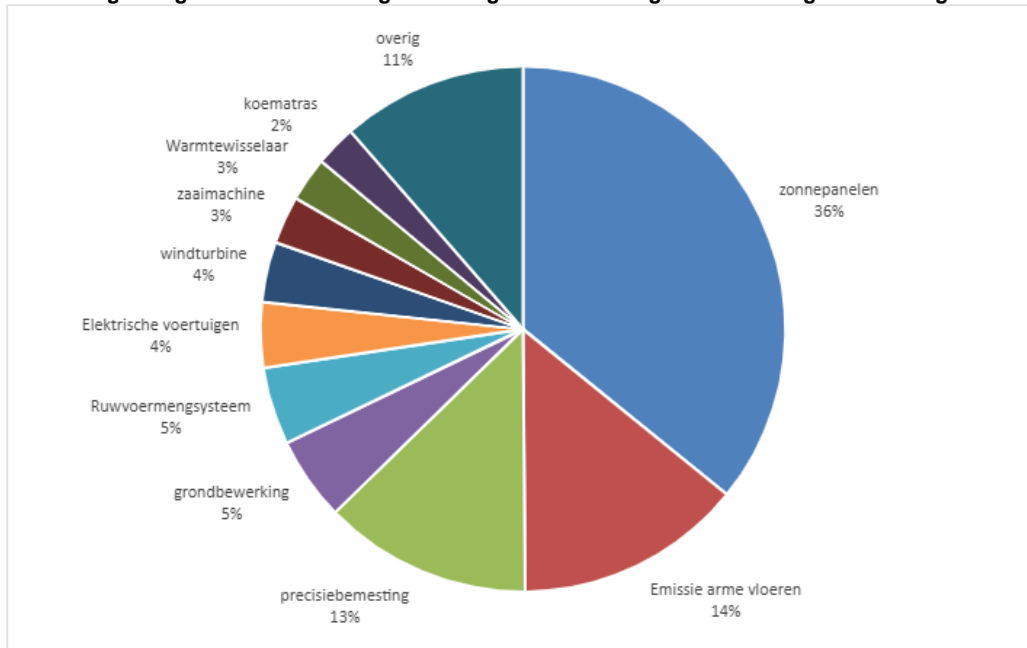
Bijna 1.000 toegekende aanvragen (ruim 40%) hadden betrekking op zonnepanelen (tabel 3.3). Een goede tweede zijn investeringen in emissiearme vloeren (14%) en op plaats 3 precisie-bemesting (13% van de totale investeringen). Met de in totaal € 40,9 miljoen toegekende subsidie is er door de jonge agrariërs voor in totaal € 232 miljoen geïnvesteerd. Ten opzichte van de eerste tussenevaluatie gebaseerd op de openstellingen tot en met 2018 zien we in de openstellingen in 2019-2021 een toename van het aandeel investeringen in emissiearme vloeren.

**Tabel 3.3 Toegewezen totaalbedrag en totaal toegekende aanvragen, naar investeringscategorie (top 10 + overig), Jonge Landbouwers regeling (2014-2021)**

Investeringscategorie:	Toegewezen totaalbedrag (x 1.000 euro)	Aantal aanvragen toegekend	Totaal aantal aanvragen
Zonnepanelen	16.247	979	1.367
Precisiebemesting	4.799	272	386
Emissiearme vloeren	4.780	266	418
Grondbewerking	2.474	149	226
Koe matras	1.696	102	125
Elektrische voertuigen	1.550	94	182
Ruwvoermengsysteem	1.500	79	106
Zaaimachine	1.410	82	114
Windturbine	1.358	84	141
Warmtewisselaar	1.160	67	102
Overig	3.888	231	408
<b>Totaal</b>	<b>40.863</b>	<b>2.405</b>	<b>3.575</b>

Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

**Figuur 3.5** Verdeling toegekende geïnvesteerde bedragen Jonge Landbouwers Regeling naar de 10 investeringscategorieën met het hoogste bedrag aan investeringen + alle overige investeringen.



Bron: RVO, bewerking WEcR

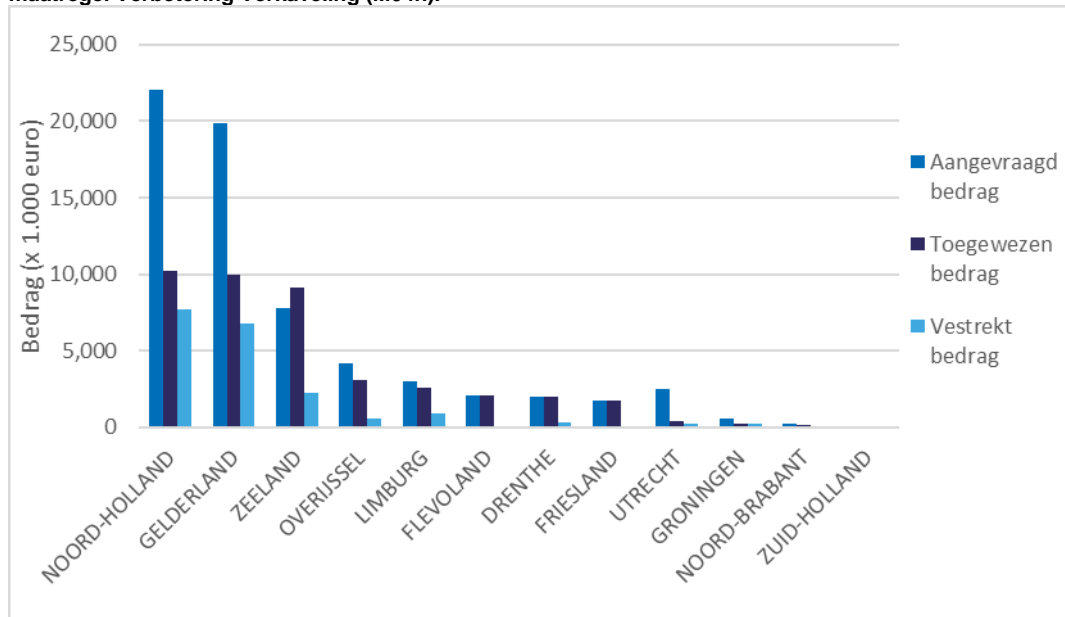
### 3.3.3 Maatregel 4.3 Verbetering verkaveling

Eind 2021 is een bedrag van € 41.755.227 miljoen toegewezen (figuur 3.6) in het kader van maatregel 4.3. Ongeveer 60% van dit bedrag is voor vrijwillige kavelruilprojecten. De provincies Noord-Holland en Gelderland zijn koploper met bedragen rond de 10 miljoen euro goedgekeurde aanvragen, mede ingegeven door het feit dat deze twee provincies sterk hebben ingezet op reconstructie glastuinbouw. Een goede derde is de provincie Zeeland, die naast kavelruil heeft ingezet op goedkeuring van aanvragen voor landbouwroutes. De overige provincies richten zich alleen op kavelruilprojecten. Hierbij valt op dat de aangevraagde en toegewezen bedragen in veel provincies minder ver uit elkaar liggen dan bij fysieke investeringen en JoLa. Dit geldt overigens niet voor Gelderland en Noord-Holland, hetgeen te maken heeft met niet toegewezen aanvragen reconstructie glastuinbouw. Wel valt op dat de uitbetaalde bedragen voor projecten vrijwillige ruilverkaveling fors achterblijven. Veel verkavelingsprojecten zijn inhoudelijk en financieel nog niet afgerond. In een enkel geval is een verlenging van de uitvoeringstermijn reeds goedgekeurd.

Kijken we specifiek naar het onderdeel kavelruilprojecten (zie tabel 3.4) dan is in de provincie Noord-Holland het hoogste bedrag toegewezen aan specifieke kavelruilprojecten (in totaal € 3,3 miljoen), gevolgd door Zeeland (ruim € 3 miljoen) en Limburg (€ 2,7 miljoen). Limburg heeft het grootste aantal kavelruilprojecten, gevolgd door Gelderland en Overijssel (tabel 3.4). Zoals eerder aangegeven, zetten de provincies Gelderland en Noord-Holland binnen deze maatregel ook in op herstructurering Glastuinbouw. In totaal is met deze herstructurering (bedrijfsverplaatsingen) een bedrag van bijna € 10,8 miljoen toegewezen. De provincie Zeeland gebruikt deze regeling ook voor de financiering van 5 landbouwrouteprojecten, voor in totaal ruim € 6,1 miljoen.



**Figuur 3.6 Landelijke verdeling van aangevraagde, toegezegde en verstrekte betaling tot en met 2021 maatregel Verbetering Verkaveling (M04h).**



Bron: RVO, bewerking WEcR

In totaal gaat met de kavelruilprojecten een totaal subsidiebedrag gepaard van € 24.885.941 (tabel 3.4). Het totaal aantal beoogde hectares in de ruil betreft bijna 17.500 hectare. Van de 46 goedgekeurde projecten richt zich een twintigtal (ruim 40%) ook op andere gebiedsdoelen dan versterking agrarische structuur. Meestal betreft het dan water en natuurdoelen, en in mindere mate landschap en recreatie. Uit interviews komt naar voren dat in veel van deze integrale projecten de agrarische structuurversterking centraal staat. Behalve het aantal geruilde hectares grond in totaal, wordt door het uitvoeringsorgaan geen verdeling naar grondgebruik per doel gegeven, of worden andere indicatoren specifiek gericht op de niet-agrarische doelen vastgelegd.

Voor maatregel verbetering verkaveling is een totaalbedrag binnen POP3 begroot van € 49,9 miljoen. Eind 2021 is 84% van het begrote bedrag (in totaal € 41.756 miljoen euro over de periode 2014-2020) toegewezen. Er is geen streefwaarde bekend over het aantal hectare kavelruil.

Tabel 3.4 Overzicht kavelruilprojecten met POP3 subsidie per 31-12-2021, per provincie

Provincie	Project(en)	Beschikt bedrag POP3	Beoogde geruilde ha's	Andere doelen
Groningen	Planmatige kavelruil Groningen	€ 266.000	250	Water- en natuurdoelen
Fryslân	Kavelruil foar Fryslân Via provinciale regeling wordt de uitvoering gefinancierd; via POP3 worden de bijkomende kosten betaald, zoals notaris en kadaster	€ 1.750.000	1.800	Weidevogels en natuur
Drenthe	Planmatige kavelruil Drenthe Drenthe Kavelruil 2019-2022	€ 400.000 € 1.600.000	900 4.000	Water- en natuurdoelen Realisatie natuur-netwerk en wateropgaven
	<b>Totaal Drenthe</b>	<b>€ 2.000.000</b>		
Overijssel	1. Vrijwillige kavelruil Hardenberg	€ 117.895	90	Waterdoelen
	2. Planmatige kavelruil N35	€ 320.050	150	Water- en natuurdoelen
	3. Kavelruil Veldhoek e.o.	€ 94.310	60	Water- en natuurdoelen
	4. Vrijwillige kavelruil Zeldam e.o.	€ 122.582	75	Water- en natuurdoelen
	5. Kavelruil Kampereiland	€ 353.786	200	0.a. natuurvriendelijke oevers
	6. Kavelruil Deventer	€ 302.800	150	-
	7. Vrijwillige en kleinschalige kavelruil Markvelde e.o.	€ 113.401	65	-
	8. Landinrichting Staphorst	€ 1.000.000	1.600	Water- en natuurdoelen
	<b>Totaal Overijssel</b>	<b>€ 2.424.824</b>		
Gelderland	1. Kavelruil Groenlo Zuid – Lichtenvoorde	€ 273.320	160	Natuur en recreatie
	2. Kavelruil Buren-West	€ 207.000	150	Water- en natuurdoelen
	3. Koepelaanvraag kavelruil Gelderland	€ 120.000	150	-
	4. Kavelruil Midden-Achterhoek	€ 348.000	270	-
	5. Kavelruil Bronckhorst	€ 344.000	250	-
	6. Vrijwillige kavelruil Gelderland West	€ 350.000	350	-
	7. Kavelruil Aaltense Goor Zwarte Veen	€ 237.160	110	Natuur en landschap
	8. Integrale kavelruil Berkelland	€ 312.383	250	Landschap en recreatie
	<b>Totaal Gelderland</b>	<b>€ 2.191.863</b>		

Provincie	Project(en)	Beschikt bedrag POP3	Beoogde geruilde ha's	Andere doelen
Flevoland	Duurzaam Verkavelen	€ 2.060.000	750	-
Utrecht	Kavelruil Kamerik-Harmelen	€ 259.945	250	water, mogelijk natuur, weidevogels en onderwaterdrainage
	Agrarische structuurversterking Eiland van Schalkwijk	€ 145.000	200	Buitendijkse natuur
	<b>Totaal Utrecht</b>	<b>€ 404.945</b>		
Noord-Holland	<i>Kavelruil Werkt!</i>	€ 3.343.624	1650	Natuur, water en recreatie
	<i>6 projecten verplaatsing landbouwbedrijven 2017</i>	€ 4.440.940	n.v.t.	-
	<b>Totaal Noord-Holland</b>	<b>€ 7.784.564</b>		
Zeeland	Kavelruilbureau Zeeland	€ 3.023.650	2.100	Water- en natuurdoelen
Noord-Brabant	Bedrijfsverplaatsing	€ 167.742	n.v.t.	Bedrijfsverplaatsing uit Natura 2000 gebied
Limburg	1. Integrale landbouwstructuur versterking Eiland van Weert	€ 170.988	80	Water- en natuurdoelen
	2. Integrale landbouwstructuur versterking Boven Geuldal/Gulpdal	€ 160.708	75	Water- en natuurdoelen
	3. Verkavelen voor Groei "Beek"	€ 151.632	80	-
	4. Verkavelen voor Groei "Haler/Hunsel"	€ 142.063	75	-
	5. Verkavelen voor Groei "Koningsbosch"	€ 142.063	75	-
	6. Verkavelen voor Groei "Meijel"	€ 189.163	100	-
	7. Verkavelen voor Groei "Kessel-Baarlo"	€ 189.163	100	-
	8. Kavelruil Limburg 2016-2020	€ 264.380	200	-
	9. Verkavelen voor Groei "PiO Weerterland"	€ 305.300	170	-
	10. Verkavelen voor Groei "Swentibold	€ 368.185	220	-
	11. Schil van Montfort	€ 253.584	150	-
	12. Verkavelen voor Groei "Doenrade"	€ 304.334	180	-
	13. Draagvlakontwikkeling Verkavelen voor groei Ospel	€ 49.204	n.v.t.	-
	14. Draagvlakontwikkeling Verkavelen voor groei Oude Graaf	€ 43.046	n.v.t.	-
	15. Draagvlakontwikkeling Verkavelen voor groei Weert Zuid	€ 48.540	n.v.t.	-
	<b>Totaal Limburg</b>	<b>€ 2.782.353</b>		
<b>Totaal</b>	<b>46 projecten</b>	<b>€ 24.855.941</b>	<b>17.485</b>	

Bron: Regiebureau POP

### Verkaveling: Reconstructie Glastuinbouw

Naast de bovengenoemde kavelruilprojecten heeft de provincie Gelderland in het kader van maatregel 4j in totaal 8 projecten beschikt op het gebied van Reconstructie glastuinbouw met een totaalbedrag van Totaal € 6.759.484: eerste tranche € 3.189.200 (4 projecten), tweede tranche € 997.777 (één project) en derde tranche € 2.572.507 (drie projecten). Deze projecten zijn dus niet meegenomen in tabel 3.4. De provincie Noord-Holland heeft naast Kavelruil Werkt! binnen deze maatregel 4.3 ingezet op een regeling reconstructie glastuinbouw. Hierbij zijn 4 projecten gehonoreerd voor een totaalbedrag van € 4.000.000, waarmee ca. 15 ha glas wordt gesaneerd. In totaal betreft de reconstructie Glastuinbouw in Gelderland en Noord-Holland een totaalbedrag van € 10.759.484.

### Verkaveling: Landbouwroutes

In Zeeland wordt met deze maatregel, naast vrijwillige kavelruil (tabel 3.4), ingezet op de volgende 5 landbouwroutes, waarbij de combinatie versterking agrarische structuur en verbetering verkeersveiligheid wordt beoogd:

- Parallelle landbouw-route Absdale-Hulst van 1.765 meter, bijdrage € 1.357.690;
- Gemeente Hulst: Landbouwweg Vogelwaarde, bijdrage € 2.341.468,73;
- Waterschap Scheldestromen: Landbouwroute Kamperland, bijdrage € 972.111,00;
- Provincie Zeeland: Aanleg selectieve Landbouwweg op de Zandkreekdam (N256) te Kats, bijdrage € 945.117,00;
- Provincie Zeeland: N286 Aanleg Landbouwroute Rondweg Poortvliet, bijdrage € 523.415,56.

In totaal betreft het een bedrag van € 6.139.802,29 voor de projecten landbouwroutes<sup>15</sup>.

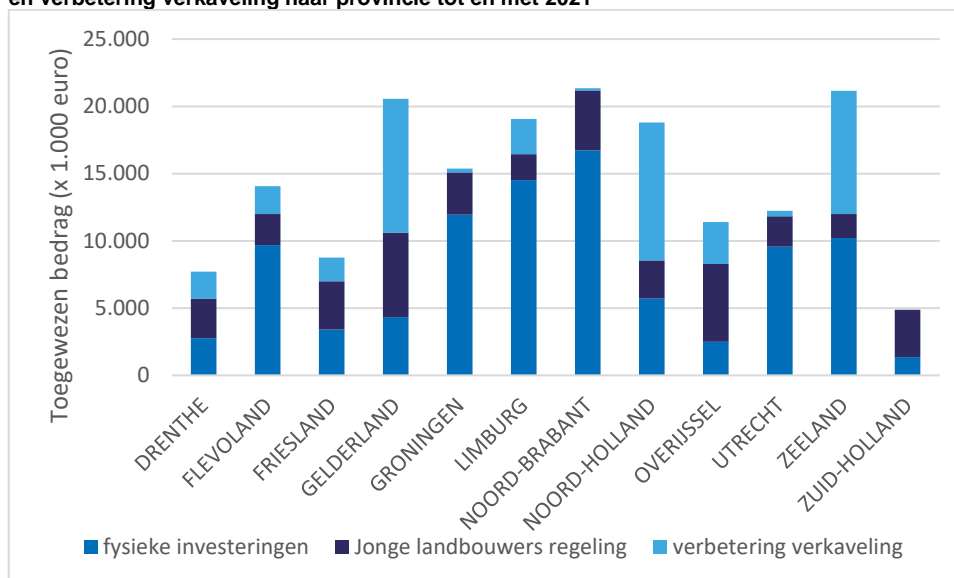
#### 3.3.4 Overkoepelende output van de drie maatregelen thema Concurrentiekracht

Van alle provincies hebben de provincies Noord-Brabant en Zeeland het hoogste bedrag (ruim € 21 miljoen) toegekend voor de drie geëvalueerde maatregelen binnen het cluster Concurrentiekracht (figuur 3.7). Noord-Brabant zet daarbij niet in op het onderdeel verbetering verkaveling, maar vooral op productieve fysieke investeringen. Zeeland zet relatief juist sterk in op verbetering verkaveling, met name de laatste jaren door het mede subsidiëren van projecten Landbouwroutes, terwijl het niet lukt het beschikbare subsidiebedrag voor JoLa toe te kennen. Een opvallende positie wordt ingenomen door de provincie Zuid-Holland: agrarische ondernemers (of projecten) hebben minder dan € 5 miljoen POP3- subsidie toegekend gekregen. Naast het niet inzetten via POP3 op verbetering verkaveling, is ook een relatief klein subsidiebedrag aan fysieke productieve investeringen aan Zuid-Hollandse ondernemers toegekend.

---

<sup>15</sup> Bron: Regiebureau POP en RVO

**Figuur 3.7 Totaal toegewezen bedrag maatregelen fysieke investeringen, Jonge landbouwers regeling en verbetering verkaveling naar provincie tot en met 2021**



### Bereik van de 3 maatregelen

In het kader van de maatregel productieve fysieke investeringen zijn tot en met 2021 1.970 aanvragen toegewezen. Er is voor € 114 miljoen subsidie toegewezen. Begroot vooraf over de periode 2014-2020 was een bedrag van € 117,2 miljoen, dat in 2019 is teruggebracht tot € 103,7 miljoen (zie Venema et.al, 2019). Hiermee is het beschikbare budget goed aangewend. Eind 2021 was ongeveer € 60 miljoen uitbetaald.

Tijdens de zes openstellingen van de JoLa in de periode 2016-2021 zijn er ruim 3.500 aanvragen ingediend. Hiervan zijn er 2.405 toegewezen. Hiermee gaat een bedrag gepaard van € 41,8 miljoen. In totaal is eind 2021 € 21 miljoen uitbetaald, ongeveer de helft van het toegerekende bedrag.

Onder verbetering verkaveling (maatregel 4.3) zijn 46 kavelruilprojecten toegewezen. Dit geldt eveneens voor 5 aanvragen landbouwroutes. In het kader van reconstructie glastuinbouw zijn 8 projecten in Gelderland en 4 in Noord-Holland toegewezen (Bron: Regiebureau POP). Uit de data-informatie van RVO is niet duidelijk te halen om hoeveel glastuinbouwbedrijven het gaat die in aanmerking zijn gekomen voor verplaatsing. Voor maatregel verbetering verkaveling is een totaalbedrag binnen POP3 begroot van € 49,9 miljoen euro. Eind 2021 is 84% van dit begrote bedrag (in totaal € 41,756 miljoen) toegewezen.

Voor het totale cluster Concurrentiekracht is een streefwaarde gesteld van 3.500 goedgekeurde aanvragen (zie ook Venema, et.al, 2019). De som van de goedgekeurde aanvragen JoLa en productieve fysieke investeringen is eind 2021 al 4.375. Dit aantal ligt fors boven de bij de start van POP3 vastgestelde streefwaarde voor de periode 2014-2020.

## 3.4 Impact en bevindingen

De impact analyse is kwalitatief van aard gebaseerd op interviews met landelijke partijen (Regiebureau POP, ministerie van LNV, subsidieadviseurs, banken, NAJK, kavelruil instanties) en provincies. Daarnaast is op basis van beschikbare fiscale data van het CBS een kwantitatieve impactanalyse (econometrische analyse) uitgevoerd voor enkele subsidieregelingen binnen de maatregel fysieke investeringen (zie hoofdstuk 7).

### 3.4.1 Maatregel 4.1.1. Productieve fysieke investeringen

#### Impact

De regeling fysieke investeringen leidt tot investeringen die een meer duurzame productie mogelijk maken. Naast kostenbesparingen (direct of op termijn) zijn investeringen in duurzaamheid goed voor de licence to produce; de opinie van de maatschappij (burger) over de producten die de landbouw levert. Dit is belangrijk voor de economische positie van de landbouw op lange termijn.

#### Zijn er stappen gezet t.a.v. aanbevelingen uit 2019?

Uit de vorige tussenevaluatie (Venema, et.al, 2019) is aangegeven dat er bij de regelingen fysieke investeringen meer ingezet kan worden op harmonisatie en samenwerking tussen provincies. In de afgelopen jaren (en ook begin 2022) is in sterkere mate door provincies ingezet op onderlinge samenwerking en harmonisatie van openstellingen. Er wordt steeds meer uitgegaan van basislijsten voor typen investeringen (waarbij provincies de ruimte hebben daarin keuzes te maken) en voor meer harmonisatie van openstellingen, zowel qua inhoud en planning. Het proces van openstellingen is verbeterd. De formats en inhoud (denk aan artikelen, voorwaarden, investeringslijsten en planning) zijn tussen provincies vergelijkbaar geworden. Een paar opmerkingen samengevat:

*“artikel x is in de openstelling in provincie A nu precies hetzelfde als in openstelling provincie B. We hebben elkaar opgezocht, stonden open voor elkaars leereffecten, met nu een proces dat veel efficiënter verloopt. Openstellingstijden worden nu op elkaar afgestemd”.*

Met name de drie Noordelijke provincies werken veel samen, en hebben via SNN eenzelfde uitvoeringsorgaan die naar grote tevredenheid opereert: “na al die jaren zijn de lijnen kort, cultuur/taal tussen provincies en uitvoeringsorgaan vult elkaar goed aan”. Een ander voorbeeld is de provincie Zeeland die afstemming over nieuwe openstellingen fysieke investeringen heeft met drie à vier andere provincies. Belangrijk punt is dat er geleerd is van opgedane minder goede ervaringen in de periode 2016-2018, maar ook van successen. Een ander voorbeeld is dat de POP3 coördinator Noord-Holland zitting had in adviescommissies van Utrecht en Flevoland.

Ook is het beeld vanuit interviews met POP3-coördinatoren van een aantal provincies dat rond investeringslijsten meer afstemming is tussen beleid en praktijk/sector, en dat dit gewaardeerd wordt. Subsidie-adviseurs geven echter aan dat ze graag zien dat de afstand praktijk-beleid verder wordt verkort, zoals bij de keuze van investeringen in investeringslijsten en het verkrijgen van een beter en sneller inzicht in afwijzingsprocedures. In dit laatste geval kan een extra partij tussen aanvrager en RVO minder efficiënt werken.

Ook zien we verschil van inzicht hoe tegen de eenvoud van aanvragen wordt gekeken: veel agrariërs laten zich ondersteunen door subsidie-adviseurs met bijkomende kosten. Vanuit provincies wordt meerdere keren aangegeven dat de formulieren goed door aanvragers in te vullen zijn (met in toenemende mate harmonisatie in openstellingen). De ondersteuning door subsidie-adviseurs kan overigens meerdere redenen hebben: voor de ene ondernemer is het een gewoonte een aanvraagprocedure uit te besteden, voor de ander speelt het niet vrij kunnen maken van beschikbare tijd, en voor weer een ander is de procedure niet overzichtelijk of toch te complex.

Een andere aanbeveling uit de vorige evaluatie was een beoordelingssystematiek aan te houden waarbij het percentage afwijzingen wordt beperkt" (Venema et, al., 2019). Het aandeel niet toegewezen aanvragen is over de hele periode nog steeds hoog: van de 3.700 aanvragen zijn er 1.970 goedgekeurd. Ten opzichte van de vorige evaluatie met aanvragen t/m 2018 is niet goed te beoordelen of het sindsdien verbeterd is, mede omdat er wel in 2019, maar minder in 2020/2021

openstellingen zijn geweest. De belangrijkste redenen voor de niet-goedgekeurde aanvragen zijn intrekkingen van aanvragen (veelal wordt de investering toch niet uitgevoerd) en het beschikbare totale POP-budget (dat beperkter is dan de som van de aangevraagde bedragen). Vormfouten worden maar beperkt waargenomen.

Ook zien we bij meerdere provincies meer flexibiliteit rond de inzet middelen: extra provinciale middelen worden ingezet om meer aanvragen te kunnen honoreren. Om het afwijzingspercentage aanvragen te beperken zouden de openstellingen nog thema specifiek (qua investeringen) ingevuld kunnen worden. Variatie bij de openstellingen tussen thema's kan er ook toe bijdragen dat een bredere groep ondernemers (lees meerdere bedrijfstypen) een kans heeft tot de subsidiepot. In Zeeland bleek in de eerste jaren dat met name de fruitteelt op de investeringslijst minder aan bod kwam, in de openstelling in 2019 is dit enigszins gecompenseerd. Hier staat wel tegenover dat agrariërs juist willen investeren in de jaren dat het hen financieel uitkomt (veelal na een aantal jaren met goede bedrijfsresultaten en inkomens) en dan kunnen meer themagerichte openstellingen niet goed van pas komen.

### 3.4.2 *Bevindingen interviews*

#### **Productieve fysieke investeringen (innovatie/modernisering en water)**

Investeringen leiden vooral tot een versnelling van de verduurzaming van productieprocessen op een breed terrein in de agrarische sector. Dit draagt bij dat in toenemende mate door bedrijven wordt ingespeeld op wensen vanuit markt, beleid en samenleving. Gezien de omvang van de eigen bijdrage zijn het vooral ondernemers die veelal al een goed ondernemersplan hebben, gericht op verdere verduurzaming van het productieproces. Dit zijn niet alleen de voorlopers, maar ook volgers.

Voorbeelden van succesvolle investeringen die in de interviews genoemd zijn zijn gps-gestuurde spuittechnieken, machines die het mogelijk maken meerdere handelingen in 1 werkgang te combineren. Deze investeringen geven een besparing op brandstof of gewasbeschermingsmiddelen en zijn voor het bedrijf een economische verbetering en komen de duurzaamheid ten goede. Hagelnetten in de fruitteelt voorkomen dat een deel van de oogst beschadigt raakt en een groot deel van de marktwaarde verliest. Dit geeft fruitteelers meer zekerheid over voldoende inkomsten en zo een lange termijnperspectief. Technieken om meer vaste mest te gebruiken zijn ten slotte een voorbeeld van investeringen die de bodemvruchtbaarheid en bodemstructuur op de lange termijn ten goede komen.

In de vorige evaluatie is op basis van een enquête onder goedgekeurde aanvragers een indicatie gegeven van de belangrijkste 7 categorieën waarin geïnvesteerd is: 1) precisielandbouw; 2) minder grondstoffengebruik/gesloten kringlopen; 3) biologische landbouw; 4) emissiearme spuiten; 5) nieuwe producten met meerwaarde; 6) duurzame stallen en 7) bodembeheer. De geïnterviewden herkennen zich ook over de periode 2016-2021 nog steeds in dat beeld.

#### **Fysieke investeringen Veenkoloniën**

De investeringslijst voor de regeling fysieke investeringen Veenkoloniën is bij de eerste openstelling samengesteld in goed overleg met boerenraad van Innovatie Veenkoloniën, die als klankbord fungeerde. Hierdoor pasten de investeringscategorieën goed bij de teelten in de Veenkoloniën. (zoals mechanische onkruidbestrijding, grondbewerkingen, precisie-landbouw, bodemverdichting, duurzame bewaartechnieken, drift reductie en energie). De eerste openstelling (€ 1,7 miljoen) is sterk overvraagd. Doordat er een overlap is met de provinciale lijsten rond fysieke investeringen, is een deel van de aanvragen goedgekeurd onder een openstelling fysieke investeringen innovatie en

modernisering (ook daar was aanvraag gedaan). Een tweede openstelling (€ 4,6 miljoen) is qua investeringsmogelijkheden breder opgezet, soms ook wat minder innovatief gericht (zoals een verharding laad- en los plaats), met toepassing van een ander tendersysteem waarbij voor elke investeringscategorie evenveel punten waren toebedeeld. Hierdoor werd het potentiële bereik onder de ondernemers groter. Bij de eerste openstelling werden nogal eens aanvragen in een qua punten hoog scorende categorie goedgekeurd, waarbij de aanvrager investeerde in een nieuwe versie van een apparaat/machine, waarbij de oude nog duidelijk niet afgeschreven was.

Er is breed onder ondernemers subsidie aangevraagd. Zowel onder de jongere als oudere ondernemers was er veel animo, vooral bedrijven gericht op groei.

Bij de eerste openstelling is relatief veel in GPS-systemen geïnvesteerd. Een andere openstelling richtte zich op de aardappelverwerkende industrie. Avebe zit in een duurzaam ontwikkelingstraject (sinds de zetmeelsteun is ontkoppeld), en heeft subsidie ontvangen voor o.a. het verwaarden van eiwitten uit aardappelen en op energiebesparing. Uit interviews komt naar voren dat de regelingen Veenkoloniën een goede bijdrage leveren aan het verder verduurzamen van bedrijfsprocessen.

### **Doelmatigheid productieve fysieke investeringen (innovatie/modernisering en water)**

Een aanzienlijk aantal aanvragen gebeurt nog met inzet van een accountant of subsidie-adviseur met bijbehorende kosten. Hoewel vanuit provincies wordt aangegeven dat aanvraagprocedures niet (te) lastig zijn, kiezen veel ondernemers voor professionele ondersteuning. Naast een correcte invulling vooral ook om de procedure goed bij te houden, of door het volgen van de gewoonte dit altijd al uit te besteden. Gezien de kosten die dit meebrengt voor een aanvrager is het belangrijk dat het percentage niet goedgekeurde aanvragen relatief beperkt blijft. Ook in deze tussenevaluatie komt naar voren dat dit percentage toch hoog is.

In toenemende mate is de afstand tussen praktijk en beleid verkort. Er vindt in meerdere provincies meer overleg plaats met partijen bij de opstelling van investeringslijsten. Hierdoor wordt draagvlak gecreëerd. Voorbeelden zijn o.a. de provincie Zeeland en de Noordelijke provincies

Investeringslijsten met een puntensysteem kunnen de uitvoeringskosten (beoordelingen) verlagen in situaties dat het aangevraagde budget het beschikbare budget fors overschrijdt. Aanvragen met (te) weinig punten kunnen direct worden afgewezen. Nadeel kan zijn dat offertes gericht zijn op de hoogst scorende categorieën, en dat bepaalde categorieën investeringen nauwelijks aan bod komen. Een puntentoedeling per investeringscategorie kan dit ondervangen.

Veel ondernemers met bedrijfsplannen worden geprikkeld door de beschikbare subsidies tot verduurzaming. Het aandeel niet goedgekeurde aanvragen is echter nog relatief hoog. Dit brengt extra kosten met zich mee, zowel bij de aanvraag als bij de beoordeling. Deze situatie doet zich niet overal voor: in Zeeland is het minimum subsidiebedrag in een openstelling verlaagd zodat instappen gemakkelijker werd.

Een subsidiepercentage van 40% wordt gezien als een goede bijdrage aan het bevorderen van investeringen. De boer moet achter de investeringen staan en ook gemotiveerd zijn zelf financieel te investeren in verduurzaming. Regelingen met hogere subsidiepercentages zorgen voor zeer veel aanvragen, zie ook POP3 plus.

In toenemende mate is er meer samenwerking tussen provincies en in harmonisatie in de uitvoering (zoals meer gelijktrekken van investeringslijsten, periode van openstelling). Sinds 2019 zijn stappen gezet, met vooral meer concretisering van samenwerking en harmonisatie in de laatste jaren (2020-2022).



### **Doelmatigheid fysieke investeringen Veenkoloniën**

De uitvoering van de regeling fysieke investeringen in modernisering en innovatie in de Veenkoloniën is naar volle tevredenheid verlopen. Aan de voorkant afstemming met boeren over investeringslijst, over de kaders wat kan wel /niet, mede door informatieavonden georganiseerd door SNN en provinciale contactpersoon specifiek voor deze regeling. Hierdoor zijn goed opgestelde offertes uitgebracht, er waren uiteindelijk geen bezwaren. Uitvoeringsorgaan SNN is daarbij een praktisch ingestelde en goed meedenkende organisatie. Als nadeel wordt ervaren dat er voor een subsidie-aanvraag meerdere offertes (drie) moeten worden opgevraagd. Veelal moet er een bepaald bedrag per offerte worden betaald door de aanvrager, dit leidt tot extra bedrijfskosten.

### **Impactmeting en toekomst productieve fysieke investeringen**

De POP3 subsidies hebben volgens de geïnterviewden vooral geleid tot een versnelling van (bovenwettelijke) investeringen die zowel gericht zijn op maatschappelijke doelen (verdere verduurzaming van productieprocessen in interactie met de omgeving) als economisch rendement. Er kan nog niet goed worden aangegeven wat het effect is op het economisch rendement, gezien ook de nog korte periode dat daadwerkelijk geïnvesteerd is. Ook is een deel van de goedgekeurde aanvragen niet of nog niet volledig uitgevoerd (er zijn nog geen uitbetalingen geweest). Zie ook paragraaf 7.1 econometrische analyse.

#### **3.4.3 Jonge Landbouwers regeling (JoLa)**

##### **Impact**

De regeling draagt bij aan (bovenwettelijke) verduurzaming en stimuleert 'specifieke' duurzame investeringen maar niet altijd de noodzakelijke (meer voor agrariër gangbare) investeringen na de bedrijfsovername waaraan binnen de primaire bedrijfsvoering behoefte is, bijv. stalaanpassingen. De regeling geeft de ondernemers een steuntje in de rug om het bedrijf toekomstbestendig te.

##### **Bevindingen**

In de vorige tussenevaluatie uit 2019 (Venema et al., 2019) is een aantal adviezen gegeven. Een van de aanbevelingen was om de basis investeringslijst constant te houden. Dat is gebeurd. Uitbreiding richting specifieke 'kleinere' deelsectoren heeft echter niet plaatsgevonden. Wel is er meer budget (circa 5 miljoen euro) aan aanvragen toegekend dan oorspronkelijk vastgesteld beschikbare budget voor de totale periode (andere aanbeveling).

Uit de interviews komt naar voren dat het beeld uit de eerste tussentijdse evaluatie op basis van de cijfers tot en met 2018 wordt voortgezet in de periode 2019 tot en met 2021. De investeringslijst is met name ingestoken op de grondgebonden bedrijven (met name akkerbouwers) en in beperktere mate op de veehouderij. Aan de investeringscategorieën zit ook een puntentelling gekoppeld en de aanvrager houdt hiermee rekening om zijn kans op toekenning te vergroten. De systematiek levert hierdoor niet altijd de meest gewenste investeringen op waaraan op het bedrijf feitelijk behoefte is. In veel provincies is meer aangevraagd dan er budget beschikbaar is. Sommige provincies hebben eigen middelen toegevoegd om meer aanvragen goedgekeurd te krijgen. Hier staat tegenover dat in Zeeland bij geen van de openstellingen het beschikbare budget is opgemaakt. Uit de interviews komt naar voren dat voor veel starters de (bovenwettelijke) investeringen op de lijst voor de JoLa nogal eens minder noodzakelijk vinden, gezien de fase van het bedrijfsproces waarin ze zich bevinden. De financiering van de basisactiva als bedrijfsgebouwen, grond en machines staat dan centraal.

De gewenste investering ondersteunt zeer beperkt de generatiewisseling (relevante EU-evaluatievraag). Het is overigens ook niet primaire doel van deze regeling zoals door Nederland binnen POP3 ingevuld. Dit beeld kwam ook al naar voren uit de gehouden enquête in de eerste tussentijdse evaluatie (Venema et al., 2019) en uit de NAJK-evaluatie van de openstelling 2019. Hierin gaven 96% van de respondenten aan dat de JoLa er niet voor zorgt dat het bedrijf sneller wordt overgedragen. Om bedrijfsovername te ondersteunen, heeft de overheid een aantal andere regelingen voorhanden. Zo bestaat er een fiscale faciliteit genaamd de Bedrijfsopvolgersregeling (BOR). Daarnaast komen jonge boeren nog in aanmerking voor een top-up op de hectarepremie (1e pijler van het GLB). Daarnaast is er een Bedrijfsovernamefonds opgericht. Hiervoor is 75 mln. euro beschikbaar gesteld. Dit nieuwe financiële instrument wordt gebruikt voor een nieuwe Garantierегeling Vermogensversterkendkrediet (VVK) (64 mln. euro) en voor het opzetten van een opleidings- en coaching traject (11 mln. euro).

### **Uitvoering**

Ten aanzien van de uitvoering van de JoLa-regeling blijft het zo eenvoudig mogelijk houden van de aanvraag een aandachtspunt.

#### **3.4.4 Verbetering verkaveling**

##### **Impact**

Kavelruil brengt kavels dicht bij elkaar. Dit maakt een efficiëntere bedrijfsvoering mogelijk voor de landbouwers. Er is minder tijd en brandstof nodig om te verplaatsen tussen kavels. Bij de aanleg van landbouwroutes verbetert de verkeersveiligheid en vermindert overlast van landbouwverkeer op wegen die daarvoor niet geschikt zijn.

##### **Bevindingen interviews**

De beschreven doeltreffendheid van maatregel 4.3 komt sterk overeen met de vorige tussenevaluatie<sup>16</sup>. De belangrijkste bevindingen:

##### *Vrijwillige verkavelingsprojecten*

- De maatregel Verbetering verkaveling zal zorgen voor een betere verkavelingsstructuur op de deelnemende bedrijven. Dit zal leiden tot een lichte verbetering van inkomens (vooral lagere kosten, iets hogere opbrengsten), hoewel moeilijk kwantificeerbaar.
- In ongeveer de helft van de projecten wordt binnen ver verkavelingsprojecten ook aandacht besteed aan andere doelen, zoals natuur, water, verkeersveiligheid. Hoewel qua hectares de agrarische structuur centraal staat, vindt er in deze projecten al een duidelijke vorm van integrale gebiedsaanpak plaats. In het komende decennium zal gebiedsgerichte aanpak centraal staan in beleid en sector, op deze wijze de agrarische sector op termijn perspectief biedend in samenhang met haar omgeving.
- Naast impulsen aan natuur- en waterdoelen zal met name ook verbetering van verkeersveiligheid een belangrijk resultaat zijn. Overigens worden in de monitoring van maatregel 4.3 geen concrete resultaten van andere doelen vastgelegd. Alleen is het aantal hectares kavelruil vastgelegd, waarbij geen onderverdeling is gemaakt naar hectares landbouwgrond, natuur, water, recreatie, infrastructuur. Binnen de projecten is dit veelal wel bekend.

---

<sup>16</sup> Venema, et.al, 2019, hoofdstuk 5.

### Reconstructie glastuinbouw

- De verplaatsing van bedrijven (met veelal jonge ondernemers/potentiële opvolgers) naar intensiveringsgebieden heeft geleid tot een versterking van de structuur in de glastuinbouw. Modernisering o.a. via een optimale maatvoering van kassen, waardoor ook innovatieve apparaten beter inzetbaar (meer automatisering mogelijk);
- De modernisering en innovatie na verplaatsing geven een positieve impuls aan kosten en opbrengsten (gebruik meer innovatieve technieken, minder arbeid);
- Ook heeft de regeling een sterke milieu-bijdrage geleverd. Door een toename van bedrijven in intensiveringsgebieden kan gebruik worden gemaakt van collectieve voorzieningen voor duurzame energie (dit in kader energietransitie). Ook is er een voorziening van rechtstreekse afvoer afvalwater naar (eigen) rioolstelsel gekomen. Dergelijke voorzieningen kunnen vooral collectief worden opgezet. Dit is voor solitair gelegen bedrijven niet mogelijk;
- De toename in volume van primaire bedrijven in de intensiverings-/concentratiegebieden betekent veelal ook extra toegevoegde waarde in de hele keten en daarmee versterking van de concurrentiekracht;
- Het opruimen van sprokkellocaties glas geven een positieve impuls aan de ruimtelijke kwaliteit aldaar. Daardoor kunnen ook sommige bestemmingsplannen worden aangepast, in gebieden met een hoge gronddruk vanuit verschillende richtingen kan dit belangrijk zijn;
- Door de duur van de regeling in Gelderland (15 jaar) kan goed rekening worden gehouden met de bedrijfssituatie, zoals aanpassing verplaatsing aan afschrijvingsritme van de kassen.

Begin 2022 is in Gelderland een volgende tranche uitgezet (4 miljoen euro) waarop geen aanvragen binnengekomen zijn. Dit betekent dat het plafond aan potentiële verplaatsers lijkt bereikt. Wel kan meespelen dat de voorwaarden zijn aangescherpt (hogere kosten aanvraag – via een bureau-, meer bewijsvoering en strengere administratieve eisen). De regeling in Gelderland heeft een zeer goede bijdrage geleverd aan het bredere proces van herstructurering. In de Bommelwaard is het herstructureringsproces afgerond, in de Lingewaard zijn nog meerdere gereserveerde kavels over (gezien de algehele ruimtedruk aldaar is dat geen probleem). Wel is in 2022 een extra openstelling geweest specifiek voor paddestoelbedrijven met een aanpassing in voorwaarden. Benodigde kengetallen en financiële vergoeding in de vorige (glastuinbouw) waren niet passend voor de paddestoelsector.

### Uitvoering

#### Reconstructie glastuinbouw/ landbouwroutes

- De toekenning en uitvoering van reconstructie glastuinbouw en ook landbouwroutes verlopen in doorsnee goed. Met name rond de reconstructie glastuinbouw worden potentiële ondernemers goed voorgelicht door accountants en adviesbureaus.

#### Vrijwillige kavelruil

- Het is een voordeel als vrijwillige kavelruilprojecten onder POP3 vooral een uitvoeringskarakter hebben, en niet te veel in planning blijven hangen. Voldoende beschikbare liquide middelen is daarbij belangrijk voor de voortgang.
- Voorfinanciering van gemaakte kosten blijft een belangrijk aandachtspunt. Regelmatig is het lang wachten op het vergoed krijgen van ingediende declaraties. Soms kun je als grotere stichting tijdelijk eigen geld inbrengen, voor veel kleine stichtingen is dat niet haalbaar. Ook lijkt het lastiger te worden om andere instanties in te schakelen, zoals bijvoorbeeld goedkope financiering via het Nationaal Groenfonds (NGF). Dit fonds heeft haar criteria voor het verstrekken van financiering aangescherpt, zeker in het geval van projecten met brede doelen.
- Als je als trekker (veelal stichting) betrokken organisaties goed in het project mee kunt nemen is dat een pre. Door de projectsituatie goed uit te leggen, onderbouwingen te geven, kun je

instanties meekrijgen. Voor een ervaren grote stichting (die het kavelruilproject trekt) met een goed netwerk is dat gemakkelijker dan voor relatief kleinere stichtingen.

### Aanbevelingen vorige tussenevaluatie

De belangrijkste aanbevelingen uit de vorige tussenevaluatie waren (Venema et. al., 2019):

- Provincies kunnen in grotere mate hun leerervaringen rond open inschrijvingsprocedures met elkaar delen. Het is niet duidelijk meetbaar of dit in de praktijk ook regelmatig is gebeurd. Een aanzienlijk deel van de provincies zet in op slechts 1 kavelproject of kiest ervoor geen verkavelingsproject onder POP3 uit te zetten (provincie Zuid-Holland). Sommige aanvragers opereren in meer dan 1 provincie (zoals STIVAS in Noord-Holland en Flevoland) en nemen zo hun leerervaringen mee.
- De praktijk heeft een sterke behoefte aan meer uniformiteit in procedures en openstellingen. Wat sterk naar voren kwam uit interviews was de behoefte aan een sterkere verbinding tussen de trekker van een kavelruilproject en het uitvoeringsorgaan. Er wordt door de aanvragers / trekkers nog veel bureaucratie ondervonden bij POP3 aanvragen en afhandelingen. Bij uitvoeringsorgaan staat meer de juridische verantwoording voorop en veel minder de voortgang, eventuele financieringsmoeilijkheden en praktische gehalte van een project. Vertragingen ontstaan bij niet aanleveren van de juiste informatie/bonnen, waarbij het nogal eens om kleine bedragen gaat. Een opmerking: *“We leveren dan liever de ontbrekende/of foutieve bonnen met kleine bedragen niet in, maar stellen de voortgang van het project centraal. Vertraging in een project leidt veelal tot verlies van tijd, geld en daarmee financieringsproblemen”*. Een voorstel is bijvoorbeeld een foutmarge van 1% van de kosten te hanteren bij eventuele foutieve of ontbrekende bonnen om de voortgang niet tegen te houden (eventueel in een latere fase nog juist aan te leveren). Ook leveren de vragen die naar elkaar gesteld worden n.a.v. een voortgangsrapportage vertraging op. Je kunt de vragen ook tijdens verdere verloop project beantwoorden, waardoor je groen licht houdt.

### POP3+ (periode 2021-2022): Subsidie voor groen-economisch herstel landbouw<sup>17</sup>

Tijdens de eerste openstelling van half december 2021 tot half februari 2022 was er voor deze landelijke subsidieregeling € 35,5 miljoen beschikbaar. Er was subsidie voor 38 soorten duurzame investeringen verdeeld over 5 categorieën: A: precisielandbouw en smart farming; B: digitalisering; C: water, droogte, verzilting; D: duurzame bedrijfsvoering; E: natuurinclusieve landbouw en kringlooplandbouw. Het budget is gelijk verdeeld over elke categorie, € 7,1 miljoen per categorie. Subsidie bedraagt 60% van de investeringskosten en voor landbouwers jonger dan 41 jaar 75%. Maximale subsidie is € 150.000 en minimaal € 25.000. Elke investering kent een duurzaamheidscore. Het budget gaat naar de aanvragers met de hoogste scores. RVO laat weten dat er in totaal 14.000 aanvragen zijn ingediend voor een totaalbedrag van € 850 miljoen. Hiermee is de investeringsregeling ruim 23 keer overtekend.

<sup>17</sup> [Subsidie voor groen-economisch herstel landbouw | RVO.nl | Rijksdienst](#)

De grote belangstelling is volgens geïnterviewden het gevolg van een ruime investeringsregeling (38 soorten) gecombineerd met een hoog subsidiepercentage. Dit gaf het gevoel bij ondernemers van 'gratis' geld. Niemand wil dan de boot missen. Door de puntensystematiek kon je met het beperkt beschikbare budget al snel uitrekenen welke investeringen je moet doen om überhaupt een kans te maken op de subsidie. Dit stuurt investeringen in een bepaalde richting en niet op voorhand waar de ondernemer op zijn bedrijf behoefte aan heeft. Hiervoor ontstaat een eenzijdig palet aan investeringen (alleen die met de hoogste puntenaantallen). Er staan investeringen op die niet onderscheidend zijn en al tot de basisuitrusting behoren. RVO moet wel alle aanvragen beoordelen. Ook vanuit de uitvoeringskant is het op deze manier een dure regeling. Advies voor een volgende regeling is om focus aan te brengen in de investeringslijst, ruimer budget en lager subsidiabel percentage. Het moet een prikkel richting ondernemers zijn om zelf te investeren binnen de strategie van de onderneming.

## 3.5 Conclusies en aanbevelingen

### 3.5.1 *Maatregel 4.1.1. Productieve fysieke investeringen*

Gedurende de POP3 periode 2016-2021 zijn er voor alle onderdelen van deze maatregel 3.700 aanvragen voor subsidies ingediend. Iets meer dan de helft (1.970) is goedgekeurd. Het aandeel afgekeurde aanvragen is nog steeds omvangrijk, een belangrijk deel van deze afvallers maakt kosten voor deze aanvraag (subsidie-adviseur/accountant). De goedgekeurde aanvragen vertegenwoordigden een subsidiebudget van € 114 miljoen. Dit ligt boven de aangepaste begroting in 2018 voor de periode 2014-2020 (€ 103,7 miljoen). Ongeveer 60% van het totaal toegekende bedrag valt onder M04a: fysieke investeringen in modernisering en innovatie, voor meer dan de helft zijn de goedgekeurde aanvragen afkomstig uit de gespecialiseerde akkerbouw en melkveehouderij. De fysieke investeringen water (M04b en M04d) worden vooral door overige tuinbouw en akkerbouwbedrijven gedaan. Ongeveer € 60 miljoen was eind 2021 ook daadwerkelijk uitbetaald; Het gemiddeld toegekende bedrag aan productieve fysieke investeringen bedraagt € 58.000. Ook hier scoort het gemiddeld toegekende bedrag onder M04a het hoogst.

Het beeld uit de interviews is dat de maatregel vooral heeft geleid tot een versnelde uitvoering van bovenwettelijke investeringen gericht op maatschappelijke doelen, en daarmee een positief effect op verduurzaming van productieprocessen. Mede door het ontbreken van informatie waarin daadwerkelijk is geïnvesteerd, is de omvang van deze impact nog moeilijk te bepalen. Daarmee is de impact op het economisch rendement nog niet te kwantificeren.

Er zijn grote stappen gemaakt in meer harmonisatie van openstellingen en samenwerking tussen provincies. De leerervaringen van de eerste jaren zijn goed opgepakt en ook voor een belangrijk deel gedeeld. Meerdere provincies hebben gestuurd op meer verbinding tussen beleid en praktijk. Een mooi voorbeeld is productieve fysieke investeringen Veenkoloniën (M04e).

Een aanbeveling is meer informatie over de goedgekeurde investeringen vast te leggen door uitvoeringsinstanties. Dit komt de resultaatbepaling en impactbepaling van een maatregel gericht op een brede lijst van investeringscategorieën zeker ten goede.

Het algemene beeld dat uit de interviews naar voren komt, is de maatregel productieve fysieke investeringen te continueren. Er liggen voor de volgende programmaperiode grote uitdagingen voor beleid en sector om tot meer duurzame productieprocessen te komen, waarbij meer circulariteit en een meer regeneratieve landbouw en natuurinclusieve landbouw sleutelwoorden zijn. Ondersteuning van ondernemers in de financiering van aanpassingen in bedrijfsvoering kan leiden tot een versnelling van het verduurzamingsproces in de land- en tuinbouw. Zeker nu onder het nieuwe GLB

een substantieel deel van de subsidies gericht moet zijn op klimaat. Denk bijvoorbeeld aan maatregelen in het bedrijfsproces meer koolstof vast te leggen in de bodem.

Belangrijk punt uit de interviews is dat de subsidiepercentages niet hoger moeten liggen dan de veelal 40% subsidiabele kosten (zie ook de laatste openstelling onder POP3-plus met een hoog percentagesubsidie en mede daardoor een zeer hoge overvraging, en met de daarbij komende beoordelingskosten).

Een aandachtspunt is de monitoring van typen categorieën investeringen. Onder de huidige maatregel productieve fysieke investeringen wordt niet vastgelegd in welke categorie daadwerkelijk wordt geïnvesteerd. Dit maakt de meting van resultaat en impact lastig, en daarmee de beoordeling van de effectiviteit van de maatregel.

Een aanbeveling is dat in een volgende programmaperiode de investeringscategorieën door de uitvoeringsinstantie worden vastgelegd en daarmee gemonitord. Dit helpt meer onderbouwing te geven aan de doeltreffendheid van subsidies voor fysieke investeringen.

### 3.5.2 *Maatregel 4.1.2. Jonge Landbouwersregeling (JoLa)*

Tijdens de zes openstellingen in de periode 2016-2021 zijn er ruim 3.500 aanvragen ingediend, waarvan twee derde (2.405) daadwerkelijk is toegekend: 2016-2018: 1.248 begunstigden, € 21 miljoen en 2019-2021: 1.157 begunstigden, € 20,8 miljoen. Van de € 62 miljoen die is aangevraagd, is € 41 miljoen toegewezen en is € 21 miljoen uitbetaald. Hiermee is circa € 5 miljoen meer toegewezen dan het oorspronkelijke beschikbare budget. In Gelderland werd het hoogste bedrag toegewezen, namelijk ruim € 6 miljoen. In Overijssel werd 80% van het aangevraagde bedrag ook daadwerkelijk toegewezen, dit was van alle provincies het hoogste aandeel. Aan de andere kant staat Noord-Brabant waar 43% van het aangevraagde bedrag werd toegewezen. Het gemiddeld verleende bedrag per aanvraag bedroeg € 17.000 bij een maximum van € 20.000 en een minimum van € 10.000.

Op het moment van aanvragen was een derde van de aanvragers tussen de 35 en 40 jaar oud.

Er zijn uiteindelijk in totaal 30 investeringscategorieën onderscheiden in de regeling. Van de mogelijkheid te investeren in zonnepanelen is veruit het meest gebruik gemaakt (40% van het totale budget).

Met de in totaal € 40,9 miljoen toegekende subsidie is er door de jonge agrariërs voor in totaal € 234 miljoen geïnvesteerd in duurzame productiemiddelen.

Ten aanzien van de uitvoering van de JoLa-regeling blijft het zo eenvoudig mogelijk houden van de aanvraag een aandachtspunt. Gezien de beperkte subsidie die met de aanvraag gemoeid is, moet het streven zijn dat de jonge agrariërs de aanvraag zelf kunnen doen.

Continueer de subsidieregeling voor jonge agrariërs. Voor een toekomstbestendige agrarische sector zijn jonge landbouwers en zij-instromers van belang. Generatievernieuwing is nodig voor het verder verduurzamen van de Nederlandse land- en tuinbouwsector. De regeling geeft de ondernemers een steuntje in de rug om het bedrijf toekomstbestendiger te maken. Pleidooi richting de toekomst: Bepaal als ministerie allereerst welk doel je beoogt met de subsidieregeling. Maak en hou de subsidieregeling qua aanvragen simpel met voldoende, ruimer, budget en voor de doelgroep passende investeringscategorieën. Zorg hierbij voor meer gelijkheid tussen provincies en geen verdrinking tussen sectoren binnen de land- en tuinbouw (openstelling voor alle sectoren).

Neem ook de ervaringen uit de eerste openstelling (2021-2022) onder POP3+ van 'Subsidie voor groen-economisch herstel landbouw' mee.

Vanuit het te starten Nationaal Strategisch Plan worden voor het bereiken van generatievernieuwing specifiek de interventies aanvullende inkomenssteun jonge landbouwers, vestigingssteun, investeringssteun met top-up voor jonge landbouwers en samenwerking voor generatievernieuwing ingezet. Met deze interventies worden jonge landbouwers gestimuleerd om een landbouwbedrijf over te nemen of te starten en om te investeren in verduurzaming van het bedrijf. Met de 'vestigingssteun voor jonge landbouwers en zij-instromers' wordt de bedrijfsovername gesteund. Met de 'toeslag op de basispremie' en een toeslag op de investeringssteun wordt de financiële ruimte vergroot om na overname te investeren in verduurzaming van de onderneming.

Advies richting toekomstige monitoring van de nieuwe subsidieregeling is continuering huidige vastlegging naar investeringscategorieën en leeftijd aanvrager. De huidige wijze van aanvragen van de subsidie op het eigen BSN-nummer van de jonge boer zorgt voor een beperking in de mogelijkheden van een kwantitatieve impactanalyse. Door het eigen BSN van de jonge boer zijn de gegevens van de subsidieaanvraag niet te koppelen met structuurgegevens en economische / fiscale data van het bedrijfsnummer (BRS of KvK) zoals geregistreerd bij het RVO/CBS. Dit kan worden ondervangen door de subsidieaanvraag te doen op het bedrijfsnummer zoals ook al bekend bij RVO/CBS, en dan vervolgens toewijzen aan de jonge boer.

### 3.5.3 *Maatregel 4.3 Verbetering Verkaveling*

In totaal is onder deze maatregel eind 2021 een bedrag van 41,8 miljoen euro toegekend. Voor de periode 2014-2020 was een bedrag van 49,9 miljoen begroot. Ongeveer 60% van het bedrag is goedgekeurd voor kavelruilprojecten. Meerdere provincies hebben subsidie toegekend aan 1 groot kavelruilproject (Noord-Holland, Zeeland, Flevoland, Friesland), andere provincies hebben relatief veel kleinere projecten gehonoreerd (Limburg, Gelderland, Overijssel). Ongeveer 40% van de verkavelingsprojecten zet naast agrarische structuurversterking in op andere doelen, zoals natuur, water, recreatie, landschap. De betaalde gelden voor met name ruilverkavelingsprojecten lopen aanzienlijk achter op toegekende bedragen.

De verkavelingsprojecten leiden tot een versterking van de agrarische structuur en vermindering van bedrijfskosten, die overigens moeilijk te kwantificeren zijn.

De uitvoering van meerdere ruilverkavelingsprojecten verloopt veelal niet soepel, met name de administratie en verantwoording vergen veel tijd (controle) en zorgt voor vertraging in meerdere projecten en extra kosten. Denk aan praktische oplossingen hiervoor, zoals groen licht blijven geven voor voortgang project bij relatief kleine problemen bij declaraties of voortgangsrapportages. Ook de voorfinanciering levert regelmatig moeilijkheden op. Deze problemen hebben een negatieve invloed op belangstelling voor deze regeling.

Onder maatregel 4.3 hebben de provincies Gelderland en Noord-Holland ingezet op bedrijfsverplaatsing glastuinbouwbedrijven met perspectief naar meer intensieve respectievelijk concentratiegebieden glastuinbouw. Dit heeft geleid tot modernisering van bedrijven met innovatieve elementen die leiden tot een duurzamer productieproces met nieuwe milieuwinsten. Door modernisering bedrijfsproces en ketenconcentratie in de intensiveringsgebieden biedt dit mogelijkheden tot kostenbesparingen, en eventuele opbrengstverbetering. Het economisch rendement van deze regeling is nog niet kwantitatief getoetst..

De bedrijfsverplaatsingsregeling in de provincie Gelderland is zodanig succesvol geweest, vinden zowel beleid als sector) dat er nagedacht wordt in hoeverre een variant van deze voor de glastuinbouw succesvolle regeling ingezet kan worden voor andere doelen met een problematiek binnen de provincie. In ieder geval wordt niet tegen staatssteun technische aspecten aangelopen.

Zeeland heeft de laatste jaren ingezet op 5 landbouwrouteprojecten waarin naast de agrarische structuurversterking vooral verbetering van de verkeersveiligheid centraal staat (scheiden van landbouwverkeer met meer kwetsbaar wegverkeer).

#### 3.5.4 POP3 plus

Voor de eerste openstelling van de subsidieregeling binnen POP3+ zijn 14.000 aanvragen ingediend voor een totaalbedrag van 850 miljoen euro. Hiermee is de investeringsregeling ruim 23 keer overtekend. De grote belangstelling is volgens geïnterviewden het gevolg van een ruime investeringsregeling (38 soorten) gecombineerd met een hoog subsidiepercentage (60-75%).

Aanbeveling voor POP3+: Breng focus aan in de investeringslijst, ruimer budget en lager subsidiabel percentage. Moet ook een prikkel richting ondernemers van uit gaan waarbij ze ook zelf geld moeten meenemen en het past binnen de strategie van de onderneming. Gebruik hierbij ook de input vanuit de praktijk bij samenstelling investeringslijsten.



## 4 Biodiversiteit en water

Vanuit het POP3 worden middelen beschikbaar gesteld ter verbetering van de natuur- en waterkwaliteit, onder andere via niet-productieve investeringen. Zowel provincies en waterschappen als agrariërs en terreinbeherende organisaties maken gebruik van subsidies in dit kader. De provincies zijn verantwoordelijk voor het bepalen welke maatregelen regionaal het meest passend zijn. Voorliggend hoofdstuk beschrijft de bijdrage van POP3 aan het behalen van de gestelde doelen op het gebied van biodiversiteit en water.

### 4.1 Introductie

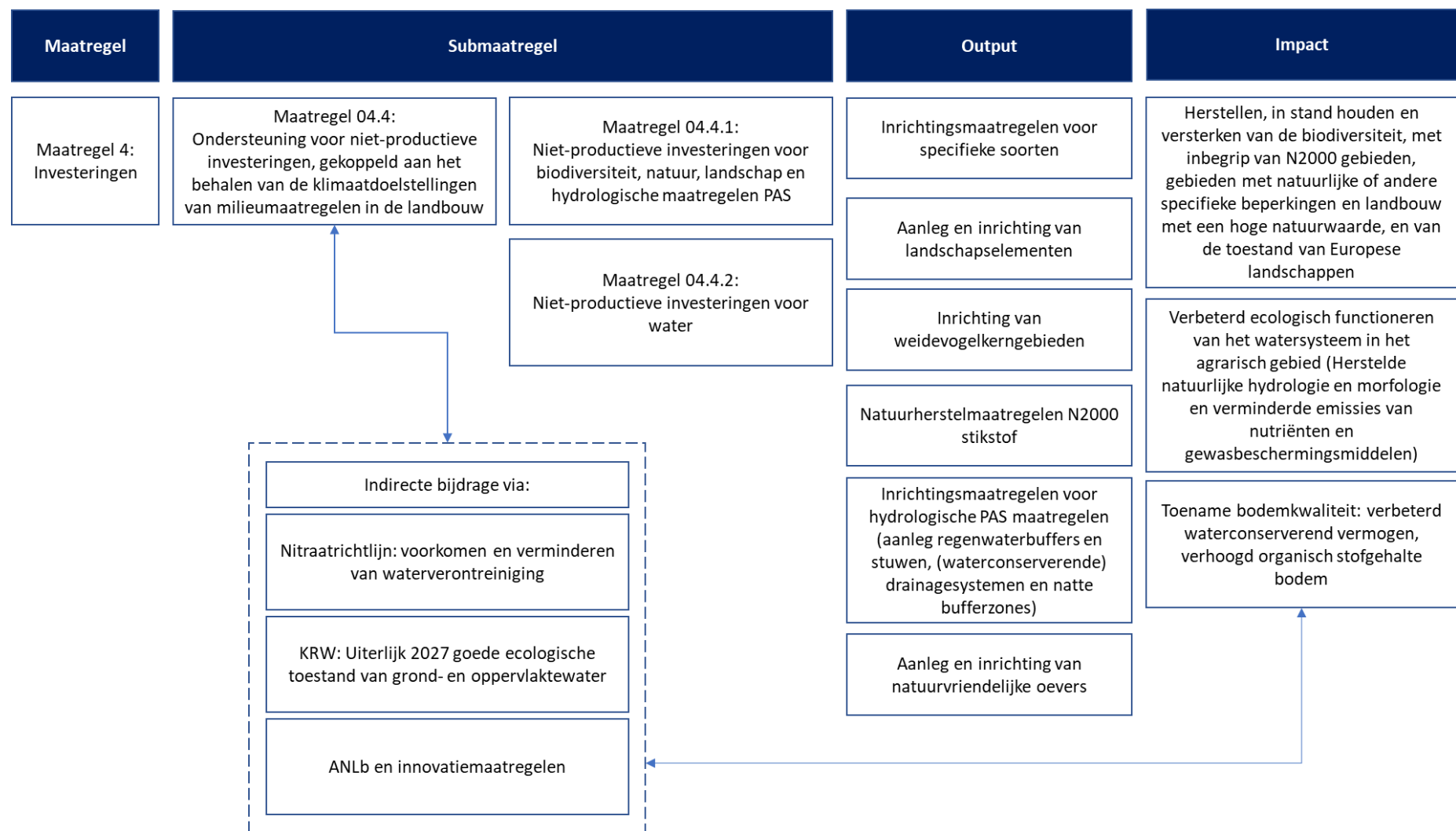
#### 4.1.1 *Interventiologica*

In onderstaand figuur is de interventiologica voor het cluster biodiversiteit en water uitgewerkt, waarin maatregel 4.4, niet-productieve investeringen, centraal staat. Hierbinnen is sub-maatregel 4.4.1 gericht op verbetering van biodiversiteit en maatregel 4.4.2 op verbetering van de waterkwaliteit. De output en impact zijn zowel gericht op natuur en biodiversiteit als op water.

Qua output ligt de focus op maatregelen die de landbouw helpen de water- en natuurkwaliteit te verbeteren, zoals de inrichting van weidevogelgebieden, natuurherstelmaatregelen en de aanleg en inrichting van natuurvriendelijke oevers.

De achteruitgang van de biodiversiteit en de waterkwaliteit zijn belangrijke en complexe vraagstukken. Er zijn heel veel factoren van invloed op deze thema's. Het zijn natuurlijke en langdurende processen, waarbij verontreiniging uit het verleden nog jarenlang doorwerkt, ook al zijn bronnen nu gesaneerd. Binnen het POP mogen naast Maatregel 4.4 ook bijdragen aan deze doelen worden verwacht van andere clusters (zoals het ANLb en innovatie) en buiten het POP van andere beleidstrajecten (zoals de KRW en de Nitraatrichtlijn). De brede doelstellingen en de inzet van middelen vanuit andere clusters en beleidsvelden zorgen ervoor dat de impact van niet-productieve investeringen op biodiversiteit en water lastig te bepalen is.

Figuur 4.1 Interventiologica biodiversiteit en water



#### 4.1.2 Aanbevelingen eerdere tussenevaluatie

Als onderdeel van de eerste tussenevaluatie POP3 is door PBL een rapport opgesteld over de bijdrage van POP3 aan de verbetering van de waterkwaliteit in Nederland (PBL, 2019). Zowel het cluster biodiversiteit & water als maatregel 4.4 zijn destijds niet als aparte onderdelen behandeld. Destijds is door PBL geconcludeerd dat de nutriëntenbelasting van het oppervlaktewater is verminderd en de biologische waterkwaliteit is verbeterd, gebaseerd op berekeningen uit 2015. Resultaten van DAW-maatregelen en de Nationale Analyse Waterkwaliteit waren nog niet beschikbaar en daardoor niet in de analyse meegenomen.

Daarnaast concludeerde PBL dat het geheel aan geplande verbeteringsmaatregelen waarschijnlijk niet zal leiden tot het bereiken van alle normen voor waterkwaliteit in 2027. Daarom werd het belang van het treffen van maatregelen in de landbouw (onder andere middels POP en het GLB) benadrukt, waarbij het meekrijgen van voldoende agrariërs als belangrijke opgave is benoemd. Hierbij is de kanttekening geplaatst dat POP een belangrijke bijdrage kan leveren, maar niet de volledige oplossing kan bieden.

Ook het effectief vormgeven van de inzet van POP-middelen is destijds als aandachtspunt meegegeven, om moeizame aanvraag en verantwoordingsprocedures te voorkomen of te verminderen. Deze soms langdurige procedures worden onder andere veroorzaakt door verschil in procedures op provincieniveau. Het opzetten van een gerichte vergelijking van financieringsregelgeving tussen provincies is destijds als mogelijke oplossingsrichting benoemd, om te kijken waar van elkaar geleerd kan worden.

#### 4.1.3 Methoden

In het kader van het cluster biodiversiteit & water is een aantal interviews met provincies, waterschappen en het ministerie van LNV gehouden. Daarnaast is een beschrijvende data-analyse uitgevoerd op basis van data van RVO en zijn verschillende documenten bestudeerd, zoals de voorgaande evaluatie uit 2019, om tot de hieronder beschreven resultaten te komen.

## 4.2 Activiteiten

Uit interviews blijkt dat er met behulp van POP-subsidie veel verschillende maatregelen worden uitgevoerd, zowel op het gebied van water als natuur en biodiversiteit. Voorbeelden van water gerelateerde maatregelen zijn anti-verdrogingsprojecten, de aanleg van natuurvriendelijke oevers en het vispasseerbaar maken van stuwen. Daarnaast worden er in het kader van natuur en biodiversiteit projecten uitgevoerd zoals het omzetten van bos in heide en het plaggen van grond.

## Aanleg bufferzones Bargerveen

Een van de laatst overgebleven hoogveengebieden in Noordwest-Europa, het Bargerveen, droogt uit en loopt leeg. Het hoogveen heeft een lage kritische depositiewaarde en is gevoelig voor stikstof. In het natuurgebied van 2100 hectare worden daarom zes bufferzones aangelegd, welke voor een deel zijn gefinancierd door de POP3-maatregelen PAS en Biodiversiteit. De hydrologische maatregelen vernatten het gebied en hebben daardoor een positieve invloed op het effect van de stikstofdepositie.



Het project heeft meerwaarde voor de omliggende landbouwgebieden:

1. Er is een ruilplan opgesteld, waardoor het aantal kavels voor blijvers wordt verminderd en zij meer grond bij huis hebben
2. Een plan voor een op de landbouw afgestemd waterpeil is in ontwikkeling. Dit plan moet ervoor zorgen dat er water naar het landbouwgebied wordt aangevoerd, waardoor er water beschikbaar is in droge(re) periodes
3. De aanleg van de buffers zorgt ervoor dat de kans op het afstromen van meer water dan wenselijk is wordt verkleind.

Daarnaast zorgen de maatregelen voor een recreatieve boost van het gebied, onder andere door een verbeterde verbinding van fietspaden en de komst van een schaapskooi. Hier profiteert de lokale economie van.

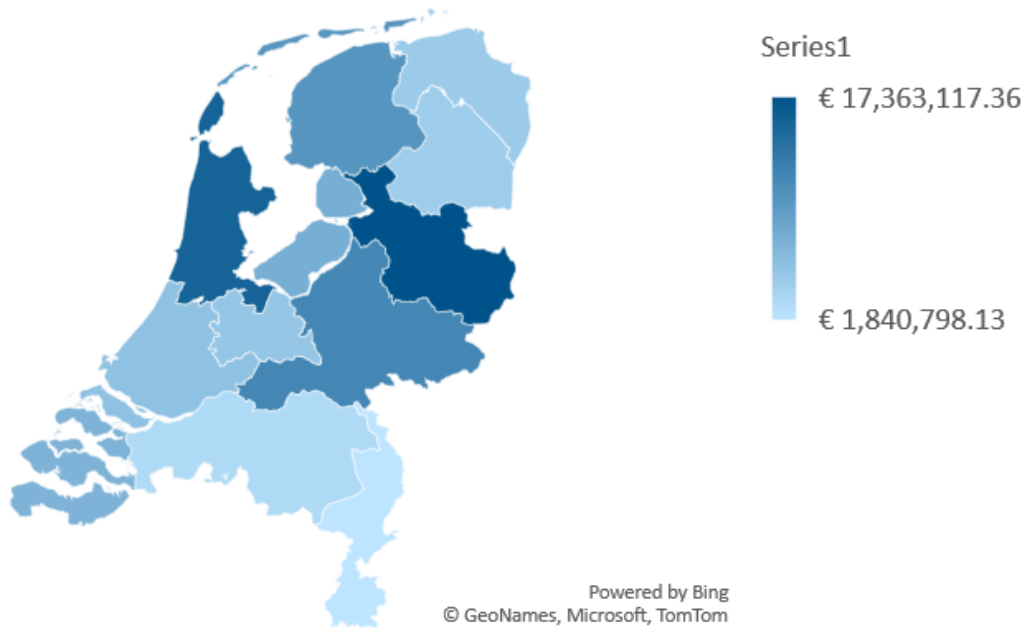
Bron: Regiebureau POP, Biodiversiteit: POP3-projecten in de schijnwerper.

## 4.3 Output en resultaten

### 4.3.1 Data RVO

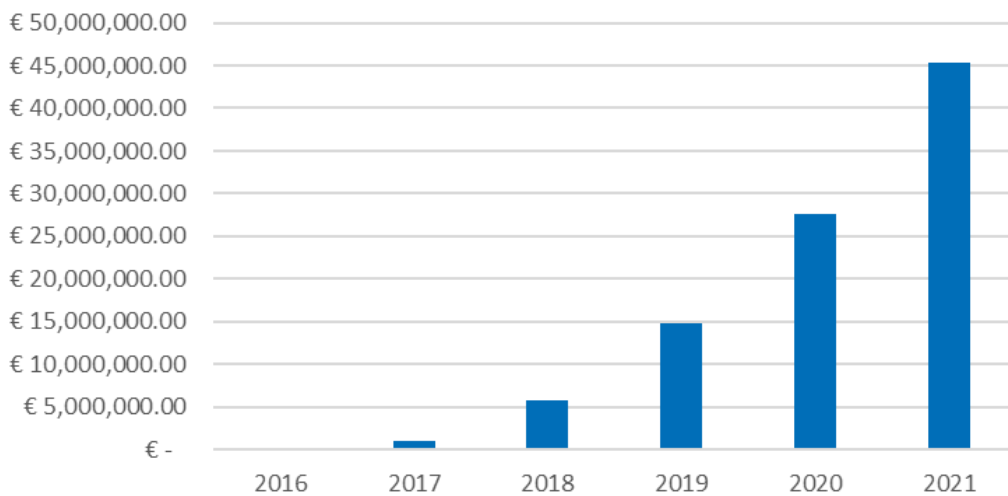
Op basis van data van RVO is een kwantitatieve analyse uitgevoerd van maatregel 4.4 in de periode 2016 - 2022. Figuur 4.2 toont de totale uitgaven per provincie voor uitsluitend niet-productieve investeringen. Hier is te zien dat in de provincies Overijssel en Noord-Holland de totale uitgaven het hoogst zijn en in de provincie Limburg het laagst. Dit figuur laat zien hoeveel provincies via maatregel 4.4 bijdragen aan verbetering van de waterkwaliteit en biodiversiteit en zegt niks over de totale inzet op deze doelen.

**Figuur 4.2 Totale uitgaven per provincie**



Onderstaande tabel bevat een overzicht van uitbetaalde bedragen per jaar van 2016 tot 2021. Hierin is duidelijk te zien dat het uitgekeerde bedrag per jaar sterk is toegenomen en ten opzichte van voorgaande jaren soms meer dan verdubbeld is.

**Figuur 4.3 Overzicht uitgekeerde bedragen per jaar**



In totaal is een bedrag van € 375 mln. aangevraagd. Daarvan is € 300 mln. gehonoreerd en is € 95 mln. uitgekeerd.

#### 4.3.2 Van planvormingsfase naar uitvoeringsfase

Uit de interviews blijkt dat er vaak voorafgaand aan het aanvragen en toe- of afwijzen van subsidie een planvormingsfase plaatsvindt. Deze fase in het proces wordt doorgaans bekostigd door de partijen zelf. Hier wordt voor gekozen omdat projecten veel voorbereiding vergen en vaak meer kosten dan de subsidiabele kosten alleen. Daarnaast moeten projecten vaak binnen twee tot drie jaar worden afgerond. Het is daarom wenselijk als de planvormingsfase al is doorlopen en grond is verworven. Dit helpt tevens bij het zo goed mogelijk benutten van kansen als er weinig openstellingen zijn.

Het feit dat in veel projecten eerst een planvormingsfase plaatsvindt kan tevens een verklaring zijn voor de trend in Figuur 4.3. Naarmate het einde van de subsidieperiode dichterbij komt worden er meer projecten uitgevoerd en afgerond, en daarmee meer subsidies uitgekeerd.

#### 4.3.3 *Samenwerking en kennisuitwisseling*

Binnen projecten vindt er veel samenwerking plaats, zoals tussen waterschappen, provincies, terreinbeheerders en agrariërs (individueel of via LTO). In Oost-Nederlands verband vindt bijvoorbeeld een afstemmingsoverleg plaats in het kader van POP tussen waterbeheerders en provincies. Centraal hierbinnen staat het uitwisselen van informatie en het bespreken van een gezamenlijke aanpak bij openstellingen. Op deze manier wordt het behalen van gezamenlijke doelen, zoals de KRW, nagestreefd.

Binnen de meeste projecten vindt kennisuitwisseling plaats, bijvoorbeeld in de vorm van themabijeenkomsten en nieuwsbrieven, maar is vaak niet een van de pijlers.

#### 4.3.4 *Aanlooptijd projecten*

De aanlooptijd van de projecten is hoog omdat er veel samenwerking nodig is en processen tijd kosten. Projecten lopen met name vertraging op door moeizame omgevingsprocessen, als er bijvoorbeeld planologische procedures plaats moeten vinden. Vooral procedures met de Raad van State kunnen lang duren maar zijn soms wel noodzakelijk, in een aantal projecten is grondverwerving essentieel voordat er tot uitvoering over kan worden gegaan.

De termijn van twee à drie jaar levert hierdoor soms tijdsdruk op, maar dat wordt niet altijd als negatief ervaren. Vanuit subsidieoogpunt is een einddatum niet altijd gewenst, maar een stok achter de deur is soms nodig om snelheid en efficiëntie in projecten te houden. De nauwe samenwerking en korte lijntjes tussen verschillende partijen (zoals provincies en waterschappen) maken het mogelijk snel te kunnen schakelen.

### 4.4 Impact

#### 4.4.1 *Zichtbare impact maatregelen*

Uit interviews blijkt dat de impact van verschillende maatregelen al snel zichtbaar is, bijvoorbeeld als een gebied is vernat of een stuw vispasseerbaar is gemaakt. In Overijssel is bijvoorbeeld een aantal maatregelen rondom de Regge en Dinkel uitgevoerd, zoals hermeandering en het vispasseerbaar maken van stuwen. Dankzij deze maatregelen is de Regge van een rechte sloot zonder veel (water)kwaliteit, veranderd in een vrijstromende meanderende laaglandbeek met recreatiemogelijkheden en omliggende natuurgebieden.

#### 4.4.2 *Versneld uitvoeren opgaven (KRW, DAW, Nitraatrichtlijn)*

Met name in interviews met waterschappen komt naar voren dat POP middelen helpen bij het versneld uitvoeren van KRW-maatregelen. Onbegrensde middelen om maatregelen uit te voeren zijn er niet; de waterschapsbelasting mag jaarlijks met 3% worden verhoogd en daarnaast is er een vastgesteld budget voor watersysteemherstel beschikbaar, terwijl de uit te voeren maatregelen vaak kostbaar zijn. Met subsidies kan het tempo worden verdubbeld.

Een voorbeeld van de benutting van POP middelen voor het versneld uitvoeren van gezamenlijke opgaven is een samenwerkingsovereenkomst tussen waterschap Rijn en IJssel en de provincie Gelderland. In deze overeenkomst is het gezamenlijke doel uitgesproken zo veel mogelijk EU en Rijksgeld te benutten om gezamenlijke doelen te behalen, zoals de realisatie van de Ecologische hoofdstructuur (EHS) en de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Daarnaast wordt via LTO ook met individuele agrariërs samengewerkt, waarin agrariërs worden gestimuleerd om maatregelen op bedrijfsniveau te nemen. LTO gebruikt hierbinnen vaak DAW als uitvoeringsinstrument richting de achterban. Provincies maken hier ook gebruik van en zetten hier subsidie voor in. Uit interviews blijkt dat de inzet van een DAW-coördinator vanuit LTO (deels gesubsidieerd door de provincie) heeft geholpen bij het starten van projecten en agrariërs te enthousiasmeren met water aan de slag te gaan, onder andere door keukentafelgesprekken.

#### 4.4.3 COVID-19

Binnen projecten wordt regelmatig intensief samengewerkt met de omgeving, zoals met eigenaren langs beken of terreinbehorende organisaties (TBO's). Door COVID-19 heeft een aantal gebiedsprocessen vertraging opgelopen, doordat bijvoorbeeld keukentafelgesprekken niet of nauwelijks hebben kunnen plaatsvinden. Bij sommige organisaties hebben bestaande projecten hierdoor vertraging opgelopen en is het lastig geweest nieuwe projecten van de grond te krijgen, met name als grondverwerving voor het kunnen uitvoeren van projecten noodzakelijk is. Daarnaast zijn er door Covid-19 minder netwerkbijeenkomsten georganiseerd.

Dit beeld is niet overal hetzelfde, er zijn ook organisaties die aangeven dat Covid-19 niet of nauwelijks invloed heeft gehad op lopende of bestaande projecten. Onder andere bij provincies zijn de werkzaamheden wat betreft POP grotendeels doorgegaan zoals gepland.

#### 4.4.4 Administratieve lasten en doorlooptijd

Evenals in de vorige tussentijdse evaluatie zijn lange procedures en bijbehorende administratieve verplichtingen voor subsidieaanvragers als aandachtspunt naar voren gekomen in de interviews. Vanuit RVO wordt veel controle op aanbestedingen uitgeoefend, wat voor veel administratieve lasten kan zorgen. Dit is voor een groot deel te verklaren door de eisen die vanuit de Europese Commissie worden gesteld, maar wordt vaak als een last ervaren. Een suggestie van een van de geïnterviewde partijen is om controles meer steekproefsgewijs uit te voeren.

Provincies en waterschappen hebben meer ervaring dan LTO of individuele agrariërs in het omgaan met deze administratieve lasten. Het inschakelen van adviseurs kan helpen bij het dragen van de administratieve lasten, maar met name voor individuele agrariërs is het proces vaak moeilijk te overzien en de drempel voor het aanvragen van POP-subsidie vaak (te) hoog. Bedrijfsgerichte financiering, betaald uit nationale cofinanciering, kan een manier zijn om maatregelen op bedrijfsniveau te stimuleren en de bureaucratie rondom POP te ontlopen. Daarnaast wordt in het nieuwe GLB gewerkt aan ondersteuning van agrariërs bij het doen van een aanvraag of de administratieve afhandeling.

#### Landbouwportaal Noord-Holland

In 2018 is vanuit de Samenwerking Bodem & Water (LTO Noord, KAVB, agrarische collectieven, de provincie en waterschappen) het Landbouwportaal in Noord-Holland opgericht. Dit portaal heeft als doel het aanvragen van subsidie voor agrariërs laagdrempeliger te maken, samenwerking te stimuleren en kennis te delen. Zo wordt er informatie over coaching en subsidieregelingen verspreid. Op deze manier helpen decentrale overheden agrariërs met het instrumentarium en

financiering om ambities, zoals het Deltaprogramma Agrarisch Waterbeheer (DAW), waar te maken en aan gezamenlijke opgaven te werken.

Het portaal is voor agrariërs in de provincie Noord-Holland een alternatief voor subsidie via POP3. Waar POP3 voor individuele agrariërs vaak voor (te) veel administratieve lastendruk zorgt, biedt het Landbouwportaal een laagdrempelig alternatief met een minimaal niveau van verantwoording. Tot nu toe is er door de agrarische sector in de regio met veel enthousiasme op het initiatief gereageerd. Binnen twee weken tijd zijn er tijdens de eerste openstelling een paar honderd aanvragen binnen gekomen.

Het portaal wordt indirect gefinancierd via POP3 middelen. Voor zowel Pijler 1 als Pijler 2 geldt binnen het POP een co-financieringsverplichting van respectievelijk 100% en 50%. Het portaal wordt gefinancierd door inzet van deze co-financieringsverplichting. Uit interviews blijkt dat via dit relatief nieuwe instrument inmiddels 1500 bedrijven zijn bereikt en deze gezamenlijk voor 20 miljoen euro in bovenwettelijke verduurzaming hebben geïnvesteerd, met behulp van 5 miljoen euro subsidie.

## 4.5 Conclusies en aanbevelingen

Onder de overkoepelende maatregel niet-productieve investeringen worden verschillende maatregelen gefinancierd die als doel hebben de biodiversiteit en waterkwaliteit te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn de aanleg van natuurvriendelijke oevers en het omzetten van bos in heide. De impact van een aantal van deze maatregelen is snel zichtbaar, zoals bijvoorbeeld het geval is bij het vernatten van een gebied. Bij andere type maatregelen, zoals het inrichten van een gebied voor specifieke (doel)soorten, kan het langer duren voordat de impact zichtbaar is.

De biodiversiteit staat onder druk. Zoals blijkt uit de analyse in Hoofdstuk 6 (ANLb), is de staat van instandhouding van zowel de ANLb-soorten als de boerenlandvogelindex matig tot zeer ongunstig. Ook de chemische waterkwaliteit van de waterlichamen van de KRW vertoont in vergelijking tussen 2009 en 2019 een negatieve trend. Daarnaast laat de ecologische kwaliteit wel een lichte verbetering zien in deze periode. De status van de biodiversiteit en waterkwaliteit in Nederland zegt echter niet noodzakelijkerwijs iets over de doeltreffendheid van de onder POP3 gefinancierde niet-productieve investeringen. Mede gezien er meerdere beleidsinstrumenten gezamenlijk bijdragen aan het bereiken van doelen op het gebied van water en biodiversiteit.

Uit de gehouden interviews blijkt dat de subsidies voor niet-productieve investeringen door provincies en waterschappen worden ingezet om gezamenlijke doelen (zoals de KRW, DAW en de Nitraatrichtlijn) versneld uit te voeren. Hieruit blijkt ook de doeltreffende samenwerking tussen provincies en waterschappen om de POP3 subsidies op gezamenlijke doelen in te zetten. Deze samenwerking wordt, zo blijkt uit de interviews, door beide partijen als prettig en efficiënt ervaren.

Een aantal projecten heeft vertraging opgelopen tijdens de uitvoering of zijn pas later gestart, waarbij onder meer Covid-19 een rol speelde. Hierdoor hebben keukentafelgesprekken minder of niet plaats kunnen vinden, waardoor vooral projecten met grondverwerving vertraging hebben opgelopen. Ook hebben kennisbijeenkomsten minder kunnen plaatsvinden. In de interviews is niet naar voren gekomen dat deze vertragingen hebben geleid tot knelpunten wat betreft de gestelde subsidietermijn.



Als laatste zijn ook binnen dit cluster de administratieve lastendruk een aandachtspunt. Weinig agrariërs maken hierdoor (nu) gebruik van de beschikbare subsidies. Ook provincies en waterschappen ervaren regelmatig moeilijkheden bij het voldoen aan de gevraagde administratieve inspanningen. Dit is een bekend probleem dat ook bij eerdere evaluaties naar voren is gekomen. Vanuit verschillende richtingen wordt daarom aandacht besteed aan het verlichten van deze lasten. In het nieuwe GLB wordt bijvoorbeeld gewerkt aan ondersteuning van agrariërs bij het doen van een aanvraag of de administratieve afhandeling hiervan. Een ander voorbeeld van een poging tot verlichten van administratieve lasten bij agrariërs is het landbouwportaal in Noord-Holland.

## 5 Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer

### 5.1 Introductie

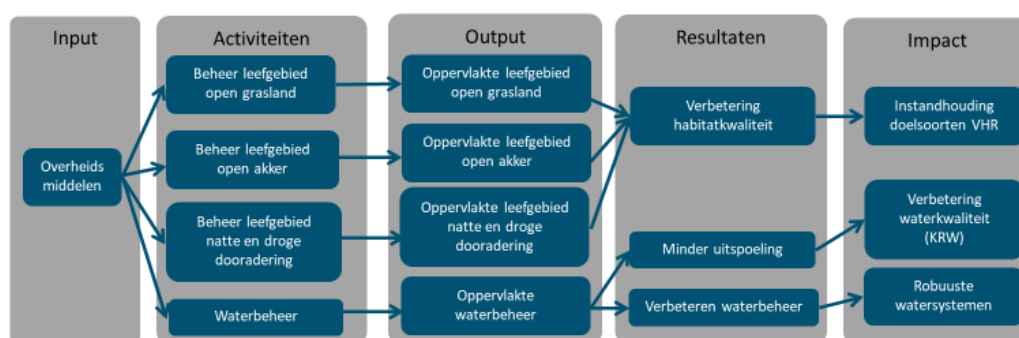
#### Interventiologica

Subsidiemaatregel 10 voor Agromilieu en klimaatsteun wordt in Nederland ingevuld met agrarisch natuur- en landschapsbeheer. De ondersteuning van agrarisch natuur- en landschapsbeheer door agrariërs moet bijdragen aan internationale natuurverplichtingen en doelsoorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Ook richt het agrarisch natuur- en landschapsbeheer zich sinds 2016 op het verbeteren van de waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water, KRW) en het waterbeheer (zie Figuur 5.1).

#### Stelselvernieuwing

Tijdens programmaperiode vond er een ingrijpende stelselvernieuwing plaats. In 2016 werd de Subsidierегeling Natuur en Landschap, agrarisch en landschap (SNL-a/l) vervangen door het subsidiestelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Het ANLb bestaat uit twaalf provinciale subsidieregelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer en een gebiedsgerichte aanpak waarin veertig gecertificeerde agrarische collectieven een centrale rol hebben. De veranderingen ten opzichte van het vorige stelsel worden verder toegelicht in paragraaf 2.2.

Figuur 5.1 Interventiologica ANLb



Aanleiding voor het doorvoeren van de stelselvernieuwing waren de tegenvallende ecologische resultaten van het oude stelsel en de hoge uitvoeringskosten die ermee gemoeid waren. Mijlpaal was het rapport 'Onbeperkt houdbaar' van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) uit 2013. Hierin constateerde de Raad dat "het instrument agrarisch natuurbeheer en de daarvoor ingezette middelen beperkt effectief zijn voor de instandhouding van kwetsbare soorten" (Rli, 2013: 17). De uitvoeringskosten waren bovendien opgelopen tot 40% van het totale budget dat aan agrarisch natuurbeheer werd uitgegeven (Tweede Kamer, 2011).

De stelselvernieuwing ging met hoge verwachtingen gepaard. Het zou moeten leiden tot lagere uitvoeringskosten voor de overheid, een betere uitvoerbaarheid en een grotere effectiviteit van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. In 2020 is in opdracht van het Rijk en de provincies een tussenevaluatie uitgevoerd naar de stelselvernieuwing waaruit bleek dat de uitvoerbaarheid van het agrarisch natuurbeheer is toegenomen, de kosten voor de overheid zijn afgenomen en de ecologische condities voor doelbereik licht zijn verbeterd (Boonstra et al., 2021).

In deze tussentijdse evaluatie van het POP3 bouwen we voort op deze evaluatie en kijken we meer specifiek of de in deze evaluatie gesignaleerde positieve ontwikkeling in output en de ecologische condities voor doelbereik zich doorzet.

### Opbouw hoofdstuk

De verdere opbouw van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 5.2 beschrijven we de werkwijze en activiteiten die vallen onder Subsidiemaatregel 10 voor Agromilieu en klimaatsteun. We gaan daar uitgebreid in op de veranderingen die het nieuwe stelsel hierin heeft geïntroduceerd. In paragraaf 5.3 komen de ontwikkelingen in output en in paragraaf 5.4 de ontwikkeling van de resultaten aan bod. Deze worden zoveel mogelijk kwantitatief beschreven. In paragraaf 5.5 presenteren we onze bevindingen over de impact van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. We sluiten in paragraaf 5.6 af met conclusies over de effectiviteit van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer, de mate waarin de verwachtingen van de stelselvernieuwing worden waargemaakt en de wijze waarop de aanbevelingen uit de tussenevaluatie van 2021 (Boonstra et al., 2021) zijn opgepakt.

## 5.2 Activiteiten

Tijdens de programmaperiode vond een herziening van het subsidiestelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer plaats. In 2016 werd de Subsidieregeling Natuur en Landschap, agrarisch en landschap (SNL-a/l) vervangen door het subsidiestelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Hiermee werd een aantal vernieuwingen geïntroduceerd zoals de leefgebiedenbenadering en een gebiedsgerichte aanpak die uitmondde in een herziening van de indeling in agromilieu submaatregelen die met het POP3 worden ondersteund.

### Leefgebiedenbenadering

Het ANLb ondersteunt het beheer van leefgebieden voor een soort of een groep van soorten die een vergelijkbaar beheer vraagt. Het ANLb richt zich daarbij vooral op de 68 doelsoorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn die sterk afhankelijk zijn van het agrarisch gebied en waarvoor Nederland de verplichting heeft om de zogenoemde 'staat van instandhouding' te behouden of te verbeteren. Het merendeel is vogels, maar het gaat ook om vissen, amfibieën, insecten en zoogdieren. Er wordt in het stelsel onderscheid gemaakt tussen vier leefgebieden van deze soorten: open grasland, open akkerland, natte dooradering (zoals sloten en poelen) en droge dooradering (opgaande begroeiing zoals houtwallen). Daarnaast is er een categorie water opgenomen in het stelsel voor het verbeteren van waterkwaliteit en het waterbeheer. Tot de invoering van het ANLb in 2016 was het agrarisch natuurbeheer voornamelijk gericht op broedvogels van graslanden, botanische graslanden en op beperkte schaal van bouwlanden die niet specifiek waren benoemd. Het beheer van hagen en singels was vooral op landschappelijke en cultuurhistorische waarden gericht en niet specifiek op de soorten die daarin leven. Beheer van soorten in de natte dooradering, zoals amfibieën en vissen, was geen onderdeel van het stelsel (Boonstra et al., 2021).

Om de bescherming van kwetsbare soorten (kosten)effectiever te maken, is in het stelsel per type leefgebied bepaald welke soorten afhankelijk zijn van deze leefgebieden en welke ecologische condities nodig zijn om ze duurzaam in stand te houden. Aanvullend is ook gekeken naar de eisen die soorten stellen aan omvang en ruimtelijke samenhang van leefgebieden (Melman et al., 2014). In lijn hiermee hebben de meeste provincies, in samenspraak met agrarische collectieven (in wording) en terreinbeherende organisaties (TBO's), de omvang van de gebieden waar agrarisch natuur- en landschapsbeheer wordt gesubsidieerd in hun natuurbeheerplannen beperkt en richten ze zich op gebieden waar kansrijke populaties van soorten aanwezig zijn of binnen afzienbare tijd te verwachten zijn (Kuindersma et al., 2017; Melman et al., 2016).

### *Gebiedsgerichte aanpak*

Hoe het beheer in de daarvoor begrensde gebieden verder wordt ingevuld, is aan de hiervoor opgerichte agrarische collectieven. Een agrarisch collectief is een samenwerkingsverband van agrariërs en andere grondgebruikers in een gebied die zich vrijwillig hebben verenigd voor het uitvoeren van agrarisch natuur- en landschapsbeheer. De collectieven hebben een beheerstrategie, stellen jaarlijkse beheerplannen op en sluiten op basis hiervan (privaatrechtelijke) contracten met deelnemende boeren en andere grondgebruikers over het beheer en de daarvoor geldende vergoeding. Agrarische collectieven dienen een subsidieaanvraag (gebiedsaanvraag) in bij de provincie. In de gebiedsaanvraag beschrijven ze welke prestaties zij op gebiedsniveau willen realiseren, zoals aantallen hectares open grasland of droge dooradering, welke beheermaatregelen zij inzetten en hoe deze bijdragen aan het realiseren van de doelen uit het natuurbeheerplan. De centrale rol van agrarische collectieven in het coördineren, begeleiden, betalen, controleren en zo nodig sanctioneren van de beheerinspanningen van individuele deelnemers is een grote verandering ten opzichte van het vorige subsidiestelsel. Waar wordt beheerd, welke beheerinspanningen plaatsvinden en wie meedoet, was vroeger een overeenkomst tussen de overheid en de deelnemer. In het collectieve stelsel is het een overeenkomst tussen de deelnemer en het collectief. Dit wordt ook wel het 'voordeur-achterdeur'-principe genoemd. Agrarische collectieven maken via een gebiedsaanvraag 'aan de voordeur' afspraken met provincies en waterschappen over de te leveren prestaties op gebiedsniveau. Aan de achterdeur maken de agrarische collectieven met boeren en andere agrarische grondgebruikers afspraken over het te voeren beheer op perceelniveau (Boonstra et al., 2021).

Het voordeur-achterdeur-principe zorgt voor een grotere flexibiliteit bij het afsluiten van beheerovereenkomsten. Het agrarisch collectief heeft een zesjarige subsidieovereenkomst met de provincie. Op basis van die overeenkomst maakt het agrarisch collectief beheerafspraken met de deelnemers. In plaats van de eerdere zesjarige contracten tussen deelnemer en overheid kan het collectief nu ook korter lopende contracten afsluiten met deelnemers en het beheer verplaatsen. Ook zijn er mogelijkheden voor het aanpassen van het beheer en het inspelen op ontwikkelingen in het gebied tijdens het beheerjaar. Zo kan de afgesproken rustperiode voor weidevogels van 1 juni worden verlengd wanneer er bijvoorbeeld nog kuikens op het land aanwezig zijn. Dit wordt ook wel 'last-minute beheer' genoemd. Ook is meer flexibiliteit mogelijk in het bepalen van de beheervergoedingen. Het agrarisch collectief ontvangt op basis van de gebiedsaanvraag een gemiddeld bedrag per hectare per leefgebied. Op basis van het uitgevoerde beheer bepaalt het agrarisch collectief de uitbetaling aan de deelnemers. Zo kan een collectief ervoor kiezen om voor bepaalde pakketten<sup>18</sup> een lagere of hogere vergoeding te hanteren. Aan de achterdeur heeft het collectief dus de ruimte om met het vrijgespeelde budget extra beheerpakketten op andere locaties af te sluiten of aanvullende eisen aan het beheer te financieren. Ten slotte kan het collectief de beheervergoeding voor een bepaald pakket gedeeltelijk omzetten in een resultaatbeloning. Dit speelt bijvoorbeeld bij legselbeheer, waarbij per nest betaald kan worden (Boonstra et al., 2021).

### *Herziening submaatregelen POP3*

De stelselherziening betekende ook een herziening van de indeling in agro milieu submaatregelen, zoals aangegeven in Tabel 5.1.

---

<sup>18</sup> Een beheerpakket voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer is een samenhangend geheel van beheermaatregelen en beheervoorschriften passend binnen een beheertype. De beheermaatregelen en -voorschriften zijn gericht op het in stand houden van (een groep van) bepaalde doelsoorten. Voorbeelden van beheerpakketten zijn: grasland met rustperiode, wintervoedselakker, hakhoutbeheer en natuurvriendelijke oever.

**Tabel 5.1 Verandering van agro milieu submaatregelen van het SNL naar het ANLb**

Submaatregel SNL-a/I	Submaatregel ANLb
Weidevogelbeheer	Leefgebied open grasland
Akkerfaunabeheer	Leefgebied open akker
Landschapsbeheer	Droge en natte dooradering
Botanisch beheer	-
-	Categorie Water

Bron: LNV, 2021.

Het botanisch beheer is in het ANLb vervallen, in zoverre dat de beheeractiviteit alleen nog afgesloten mag worden binnen de leefgebieden als het bijdraagt aan de gunstige staat van instandhouding van de doelsoorten van het ANLb. Daarnaast wordt met ingang van 1-1-2016 extra ingezet op agrarisch waterbeheer, wat in het ANLb wordt aangeduid als de categorie water (LNV, 2021). Deze beheeractiviteiten gericht op waterbeheer en waterkwaliteit waren nog geen onderdeel van het SNL-agrarisch en landschap.

### 5.3 Output

De ontwikkeling van de uitbetalingen en oppervlaktes in beheer voor de verschillende submaatregelen gericht op agrarisch natuurbeheer geven inzicht in de output van maatregel 10 Agromilieu en klimaatsteun.

#### *Analyse uitbetalingen en oppervlaktes*

Om de ontwikkeling van uitbetalingen en beheerd areaal in beeld te brengen is gebruik gemaakt van gegevens van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Het gaat hierbij zowel om uitbetalingen die zijn gedaan onder zowel het SNL-a/I als het ANLb. Voor het areaal in beheer is voor het ANLb gebruik gemaakt van het zogenaamde 'geconstateerde oppervlak'. Dit is het areaal dat collectieven intekenen in de systemen van de RVO. Dit areaal is groter dan het areaal waarover de RVO een vergoeding aan de collectieven uitbetaald, als gevolg van de min-max-systematiek van het ANLb. De gebiedsaanvraag van een collectief bevat namelijk per leefgebied een minimale en een maximale oppervlakte te beheren areaal. De maximaal te beheren oppervlakte is genormeerd op 120% van het minimum. Jaarlijks wordt de subsidie uitbetaald op basis van het daadwerkelijk beheerde areaal tot het maximum uit de gebiedsaanvraag. Als het agrarisch collectief minder beheert dan de minimale oppervlakte, volgt korting op de uitbetaling. Het agrarisch collectief kan door die min-max-marge flexibel inspelen op ontwikkelingen binnen het eigen werkgebied. Een collectief kan ervoor kiezen om meer areaal in beheer te nemen. Het surplus aan beheerde oppervlakte functioneert als een buffer voor het opvangen van kleine onvolkomenheden in de perceelregistratie of van het beheer (bijvoorbeeld: een kruidenrijke rand die niet goed is opgekomen) (Boonstra et al., 2021). In de praktijk komen kortingen bijna niet voor, waardoor er in de praktijk meer areaal wordt beheerd dan waarvoor wordt uitbetaald.

Alle cijfers over areaal in beheer zijn netto hectares. De bruto hectares zouden een groter areaal geven, omdat beheeractiviteiten elkaar kunnen overlappen, zoals bij activiteiten als het toedienen van ruige mest, of hoog waterpeil, die altijd plaatsvinden in combinatie met andere beheeractiviteiten.

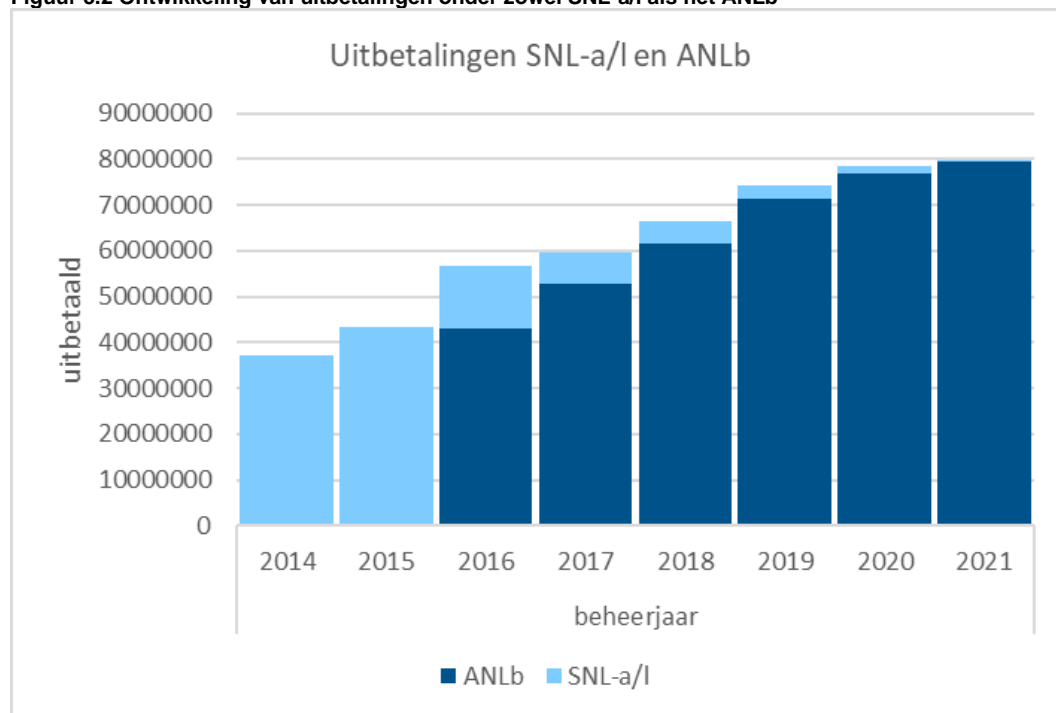
Hoewel definitieve betalingen bij het ANLb pas na het beheerjaar worden gedaan, zijn alle resultaten weergegeven voor de beheerjaren en dus niet de jaren waarin de betaling plaatsvindt.

### Ontwikkeling uitbetalingen en areaal agrarisch natuurbeheer

Bij de start van POP3 in 2014 werd circa €37,1 miljoen uitbetaald onder het oude SNL-agrarisch en landschap. In het eerste jaar van het ANLb (2016) hebben de agrarische collectieven veel inzet gepleegd om een groot deel van de SNL contracten te laten beëindigen en nieuwe contracten onder het ANLb af te sluiten. Toch bleef een deel van het budget voor het ANLb in 2016 nog gealloceerd in doorlopende contracten van het SNL-a/l. De ontwikkeling van de uitbetalingen laat zien dat dit aandeel SNL-a/l in de jaren na 2016 snel afneemt, tot bijna nul in beheerjaar 2021, terwijl de uitbetalingen voor het ANLb sterk toenemen (zie Figuur 5.2).

In Figuur 5.2 is ook een aantal SNL vergoedingen en kortingen opgenomen, die niet zijn toegekend aan de submaatregelen van het SNL-a/l. Zo is er in de periode 2014-2021 € 574.040 uitbetaald onder de categorie probleemgebiedenvergoeding (PGV). Het gaat om vergoedingen ter compensatie van fysieke omstandigheden zoals reliëf of een hoge grondwaterstand. Daarnaast is er een post in de uitbetalingen voor het SNL opgenomen voor maatregelen voor het toedienen van ruige mest en last minute weidevogelbeheer. Het gaat hier om een bedrag van €4.995.786, voor de periode 2014-2021. Tot slot zijn de kortingen afgetrokken van de uitbetalingen, het gaat in de periode 2014-2021 in totaal om een bedrag van € 92.385, dat gekort is op de uitbetalingen, omdat niet aan de subsidievoorwaarden was voldaan.

**Figuur 5.2 Ontwikkeling van uitbetalingen onder zowel SNL-a/l als het ANLb**



Bron: RVO, bewerking WENR.

De relatief sterke groei van de uitgaven vanaf 2018 komt doordat het Rijk halverwege 2017 besloot middelen over te hevelen van pijler 1 (directe landbouwsteun) naar pijler 2 (plattelandontwikkeling) van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Hierdoor kwam € 22 miljoen beschikbaar voor extra inzet in de ANLb leefgebieden voor de resterende periode van POP3 (Boonstra et al, 2021). Hierdoor konden de uitbetalingen oplopen tot een bedrag van €79,8 miljoen in beheerjaar 2021.

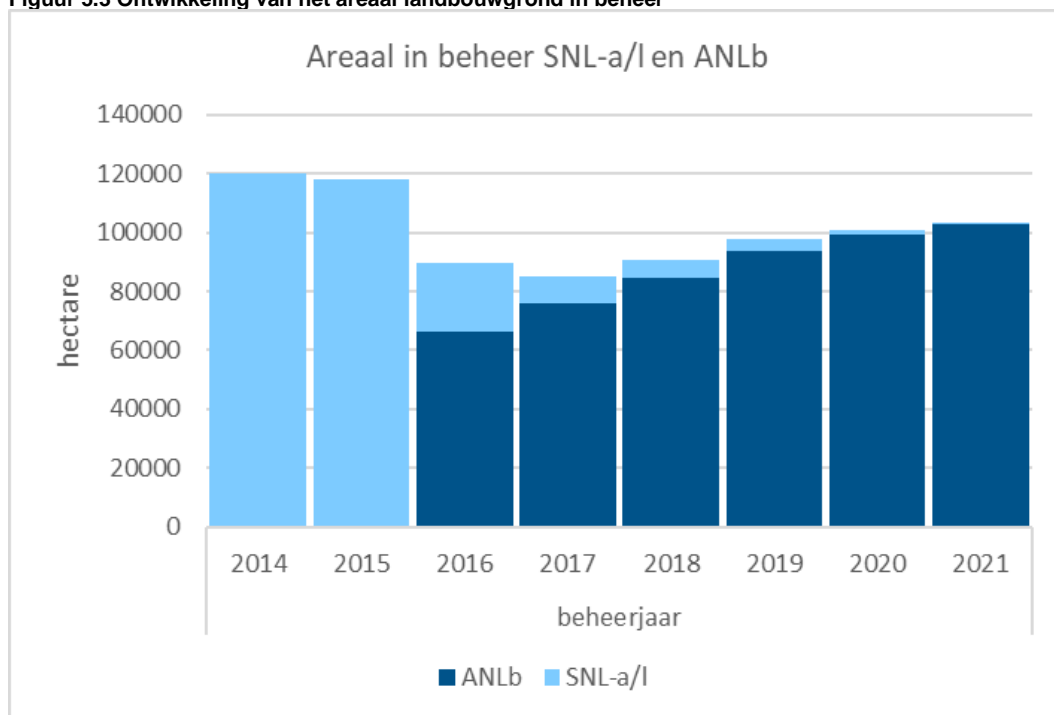
Het areaal landbouwgrond in beheer heeft een ander verloop dan de uitgaven. Het areaal is onder de SNL jaren 2014 en 2015 groter dan dat onder het ANLb (zie Figuur 5.3). De oorzaak is drieledig.

Ten eerste sturen provincies in de nieuwe benadering van het ANLb op de concentratie van beheer in begrensde leefgebieden waar al kansrijke populaties van soorten aanwezig zijn of binnen afzienbare tijd te verwachten zijn. Buiten deze leefgebieden mogen collectieven geen beheercontracten afsluiten. Hierdoor zijn veel contracten onder het SNL-a/l niet voortgezet, omdat ze buiten de begrenzing van de leefgebieden vielen.

Ten tweede was er binnen het ANLb minder budget voor beheervergoedingen beschikbaar dan in het SNL-a/l, omdat de administratieve lasten van de collectieven voortaan uit de programmagelden moesten worden betaald, waar deze kosten voorheen uit andere budgetten werden betaald. Ook konden er minder hectares worden beheerd doordat er een inflatiecorrectie werd toegepast op de tarieven en meer werd ingezet op zwaarder en daarmee duurder beheer (Boonstra et al., 2021).

Tot slot stuurt het ANLb op ecologisch effectievere beheeractiviteiten, waar in de regel hogere vergoedingen tegenover staan, waardoor er per saldo minder areaal voor beheerd kan worden.

**Figuur 5.3 Ontwikkeling van het areaal landbouwgrond in beheer**

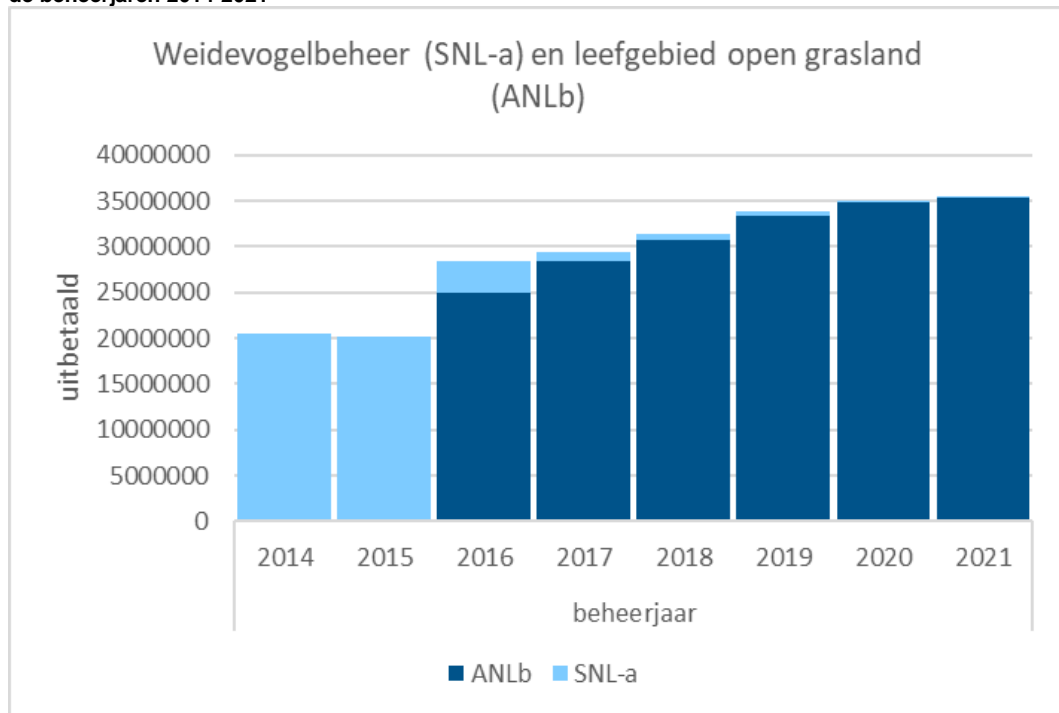


Bron: RVO, bewerking WENR

#### *Ontwikkeling weidevogelbeheer en leefgebied open grasland*

De uitbetalingen voor weidevogelbeheer laten een stijgende trend zien tussen de beheerjaren 2014 en 2021, waarbij de uitbetalingen vanuit het SNL-a bij de start van het ANLB in 2016 al sterk afnemen. Dat komt doordat collectieven zich hebben ingezet om het weidevogelbeheer te concentreren binnen de nieuwe begrenzingen van de leefgebieden, waardoor ze oude contracten buiten die begrenzing niet verlengd hebben. De uitgaven lopen daarmee op van € 20,5 miljoen in 2014 tot € 35,4 in 2021 (zie Figuur 5.4).

**Figuur 5.4 Ontwikkeling van de uitbetalingen voor weidevogelbeheer en leefgebied open grasland voor de beheerjaren 2014-2021**



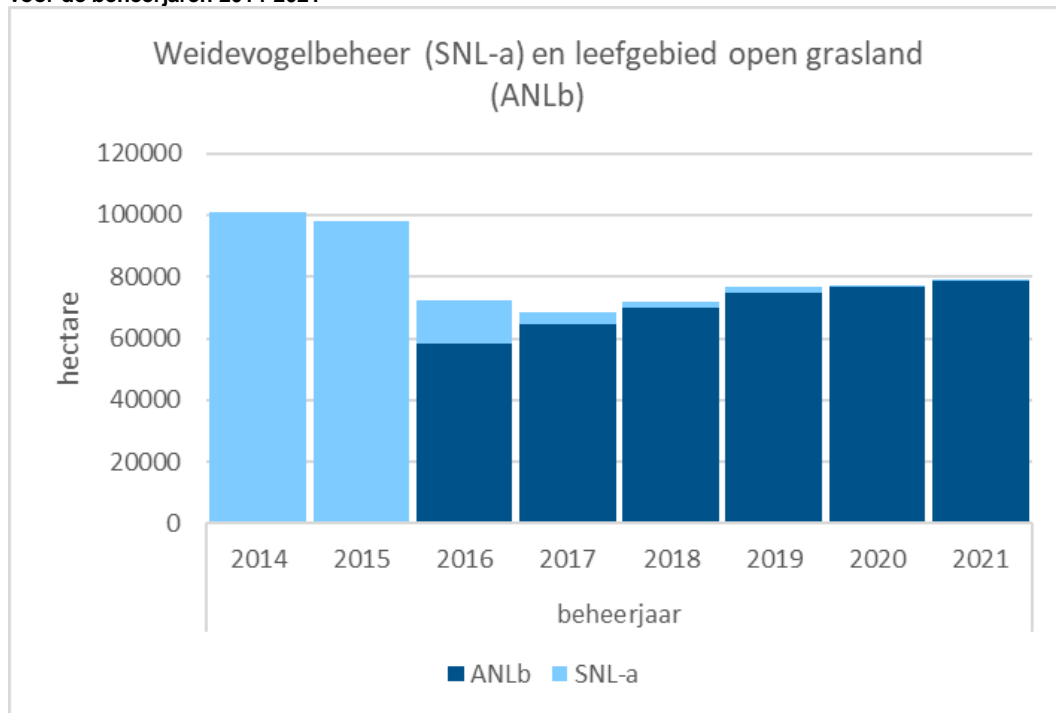
Bron: RVO, bewerking WENR

Het areaal met beheeractiviteiten gericht op weidevogels heeft een ander verloop dan de uitbetalingen, vergelijkbaar zoals beschreven bij de totale ontwikkeling van het beheerde areaal.

De afname van het areaal weidevogelbeheer in 2016 is te verklaren door een combinatie van de provinciale begrenzing van leefgebieden waar beheer afgesloten mag worden, minder budget voor beheervergoedingen dan onder SNL-a en de inzet van de collectieven op ecologisch effectievere beheercontracten waar hogere vergoedingen tegenover staan, waardoor er per saldo minder areaal beheerd kan worden (zie ook 'Ontwikkeling uitbetalingen en areaal agrarisch natuurbeheer').



**Figuur 5.5** Ontwikkeling van het areaal in beheer voor weidevogelbeheer en leefgebied open grasland voor de beheerjaren 2014-2021



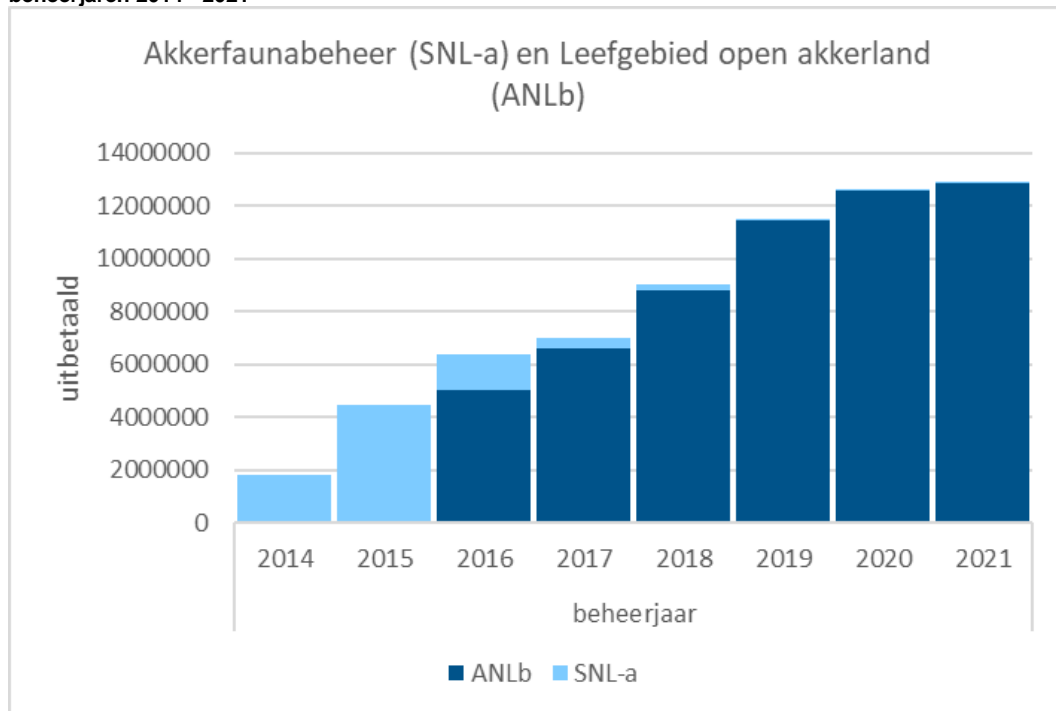
Bron: RVO, bewerking WENR

#### *Ontwikkeling akkerfaunabeheer en leefgebied open akker*

De uitbetalingen gericht op akkerfauna laten een sterk stijgende trend zien tussen de beheerjaren 2014 en 2021. De uitbetalingen zijn gestegen van 1,8 miljoen in het SNL jaar 2014, tot 12,8 miljoen in het ANLb jaar 2021.

De verklaring voor de grote stijging in de uitbetalingen zijn de provinciale keuzes voor de verdeling van budgetten over de vier leefgebieden bij de start van het ANLb. Provincies met veel akkervogels (zoals Drenthe) hebben in een aantal gevallen de keuze gemaakt om meer geld in te zetten op het leefgebied open akkerland en minder op andere leefgebieden (Boonstra et al., 2021).

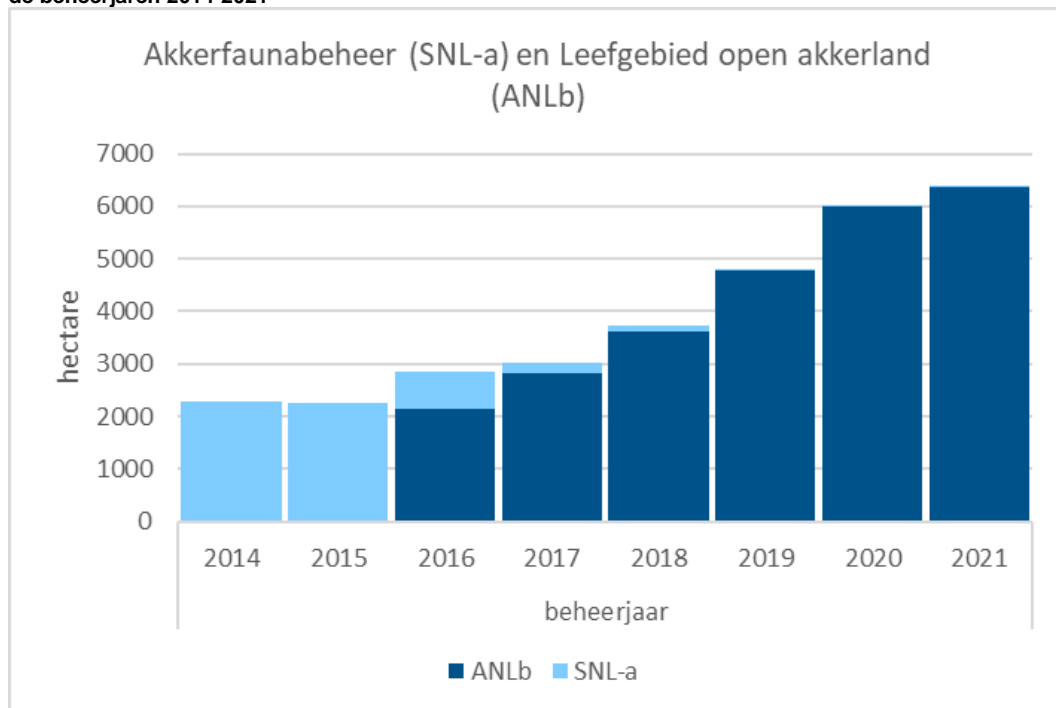
**Figuur 5.6** Ontwikkeling van de uitbetalingen voor akkerfaunabeheer en leefgebied open akker voor de beheerjaren 2014 - 2021



Bron: RVO, bewerking WENR

De ontwikkeling van het areaal met beheeractiviteiten gericht op de akkerfauna vertoont net als de uitgaven een sterk stijgende trend tussen 2014 en 2021. De toename is te verklaren uit een toenemende interesse van de deelnemers voor beheer van dit nieuwe leefgebied. Anders dan bij weidevogelbeheer is hier verder geen sprake van een ontwikkeling naar duurder beheer, waardoor de toename van het areaal samen oploopt met de toename van de uitgaven.

**Figuur 5.7** Ontwikkeling van het beheerde areaal voor akkerfaunabeheer en leefgebied open akker voor de beheerjaren 2014-2021



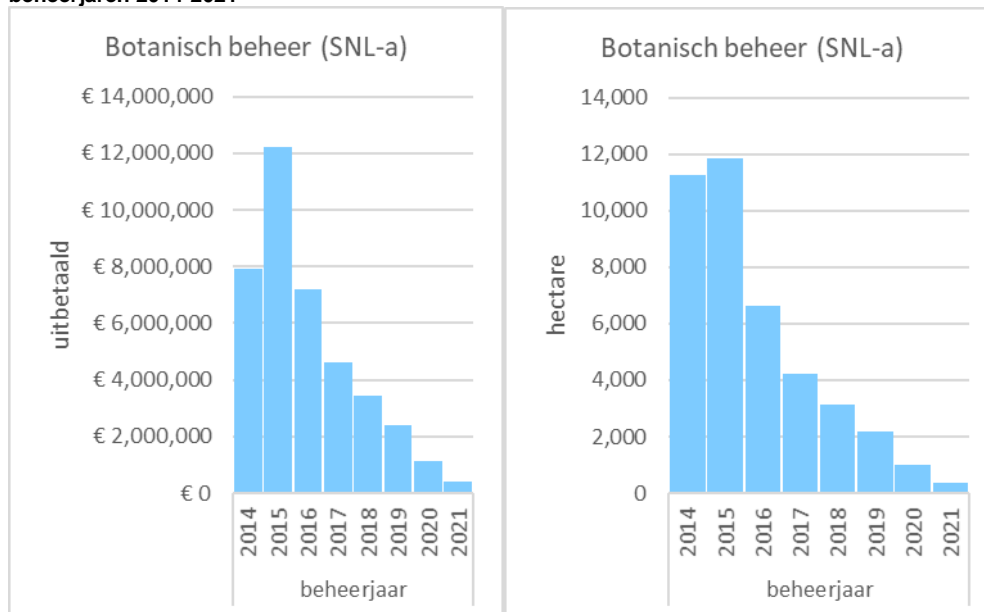
Bron: RVO, bewerking WENR

### Ontwikkeling botanisch beheer

Onder het SNL-a werden beheeractiviteiten gericht op de instandhouding van botanisch waardevolle graslanden vergoed.

Een consequentie van de inzet op een grotere doelgerichtheid van het ANLb was dat botanisch beheer alleen nog afgesloten mag worden als het bijdraagt aan de instandhouding van de doelsoorten. Omdat de botanische graslanden in beheer onder het SNL in de meeste gevallen beperkt bijdroegen aan de VHR-doelsoorten hebben provincies het perceelsdekkend botanisch beheer van gras- en bouwland grotendeels afgebouwd.

**Figuur 5.8 Ontwikkeling van de uitbetalingen voor botanisch beheer onder het SNL-a voor de beheerjaren 2014-2021**



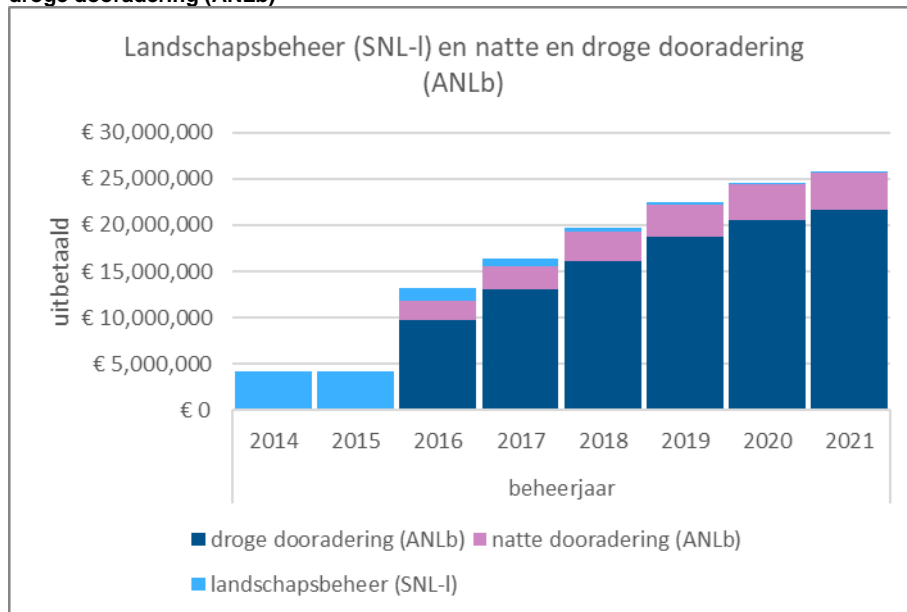
Bron: RVO, bewerking WENR

Binnen het leefgebied open grasland sluiten collectieven nog beperkt botanische pakketten af, deels in de vorm van randenbeheer langs percelen. Het gaat om 254 hectare in 2014 en 662 in 2021.

### Ontwikkeling landschapsbeheer en droge- en natte dooradering

De beheeractiviteiten gericht op landschapsbeheer vielen in het SNL onder SNL-I (agrarisch gebied). Door de gerichtheid op VHR doelsoorten is deze aanpak in het ANLb veranderd en zijn de beheeractiviteiten gericht op landschap vervangen door beheeractiviteiten gericht op doelsoorten die hun leefgebied hebben in droge- en natte dooradering in het landschap. Hierdoor werd het landschapsbeheer gefaseerd vervangen door de inzet op droge- en natte dooradering, zoals te zien is in Figuur 5.9.

**Figuur 5.9** Ontwikkeling van de uitgaven voor landschapsbeheer (SNL-I) en de leefgebieden natte en droge dooradering (ANLb)

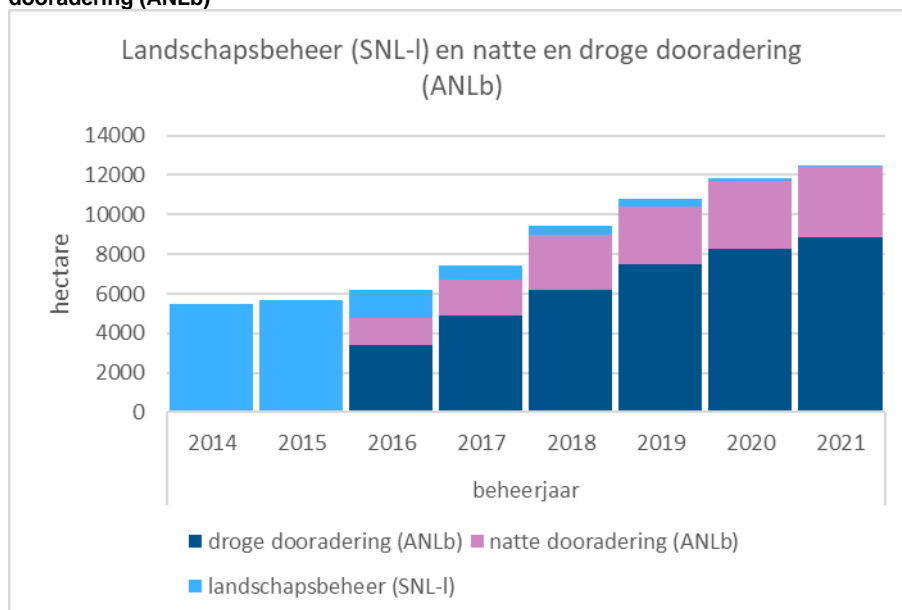


Bron: RVO, bewerking WENR

De uitgaven voor landschapsbeheer onder het SNL liepen snel af tussen 2014 en 2021, van €4,1 miljoen in 2014 tot circa €25.000 in 2011. Terwijl de uitbetalingen voor droge- en natte dooradering opliepen, van €11,8 miljoen in 2016 tot €25,6 miljoen in beheerjaar 2021. Daarvan maakt droge dooradering het grootste deel uit, met €9,8 miljoen in 2014 tot €21,6 in 2021.

In de periode 2014-2021 loopt het areaal landschapsbeheer af van circa 5.500 hectare tot 38 hectare in 2021. In 2016 ligt is er 3.424 hectare droge dooradering in beheer, tegen 1342 hectare in 2021. Natte dooradering groeit van 1342 hectare in 2014 tot 3618 hectare in 2021. De toename is te verklaren uit een toenemende interesse van de deelnemers voor deze nieuwe leefgebieden. Anders dan bij weidevogelbeheer is hier verder sprake van een ontwikkeling naar duurder beheer, waardoor de toename van het areaal samen oploopt met de toename van de uitgaven.

**Figuur 5.10** Ontwikkeling van het areaal landschapsbeheer (SNL-I) en leefgebied natte en droge dooradering (ANLb)



Bron: RVO, bewerking WENR

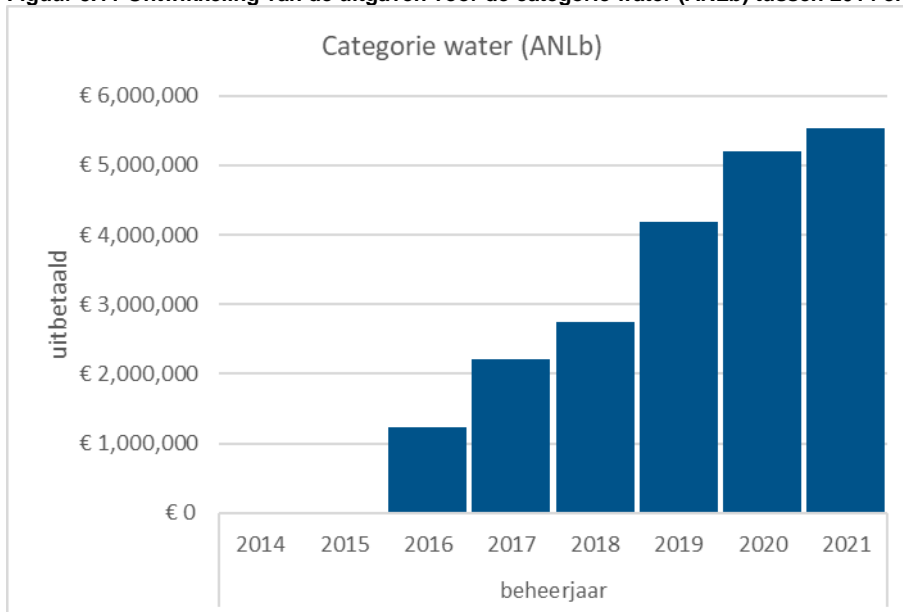
### Ontwikkeling van de categorie water

Onderdeel van het ANLb is de categorie water, met beheeractiviteiten gericht op:

- het bergen van overtollig water op landbouwgrond en/of realiseren van optimaal peilbeheer;
- het verbeteren van de waterkwaliteit en versterken van natuurlijk karakter en biotoop van de watergangen;
- het beperken/voorkomen van af- en uitspoeling nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar grond- en oppervlaktewater (LNV, 2021).

Hoewel de categorie water onderdeel is van het ANLb kwam de uitvoering wat traag van start (Boonstra et al., 2021). In de jaren daarna is een inhaalslag gemaakt, waardoor de uitgaven gestegen zijn van €1,2 miljoen in 2014 tot €5,5 miljoen in beheerjaar 2021.

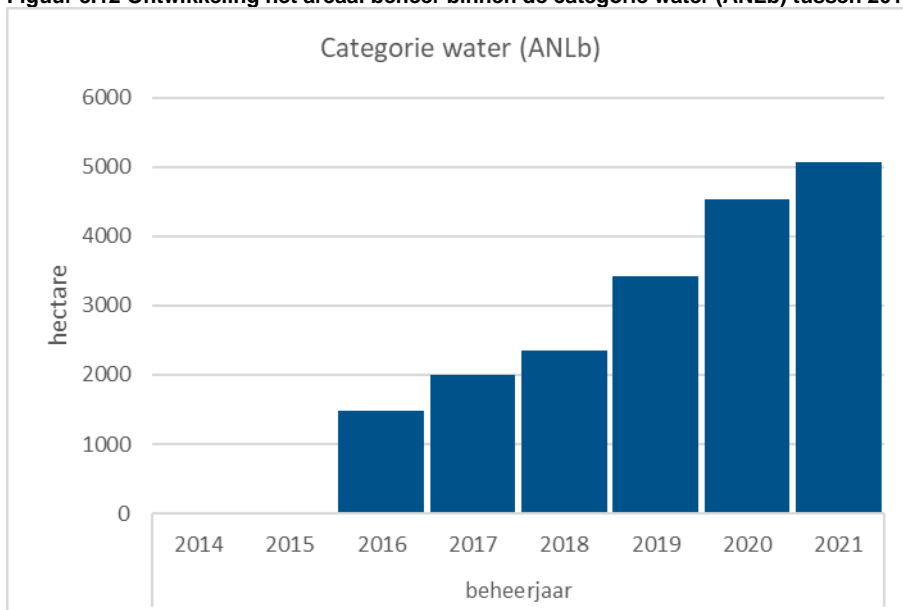
**Figuur 5.11 Ontwikkeling van de uitgaven voor de categorie water (ANLb) tussen 2014 en 2021.**



Bron: RVO, bewerking WENR

Het areaal in beheer binnen de categorie water laat, net als de uitbetalingen, een stijgend verloop zien, van 1.472 hectare in 2014 tot 5062 in 2021.

**Figuur 5.12 Ontwikkeling het areaal beheer binnen de categorie water (ANLb) tussen 2014 en 2021.**



Bron: RVO, bewerking WENR

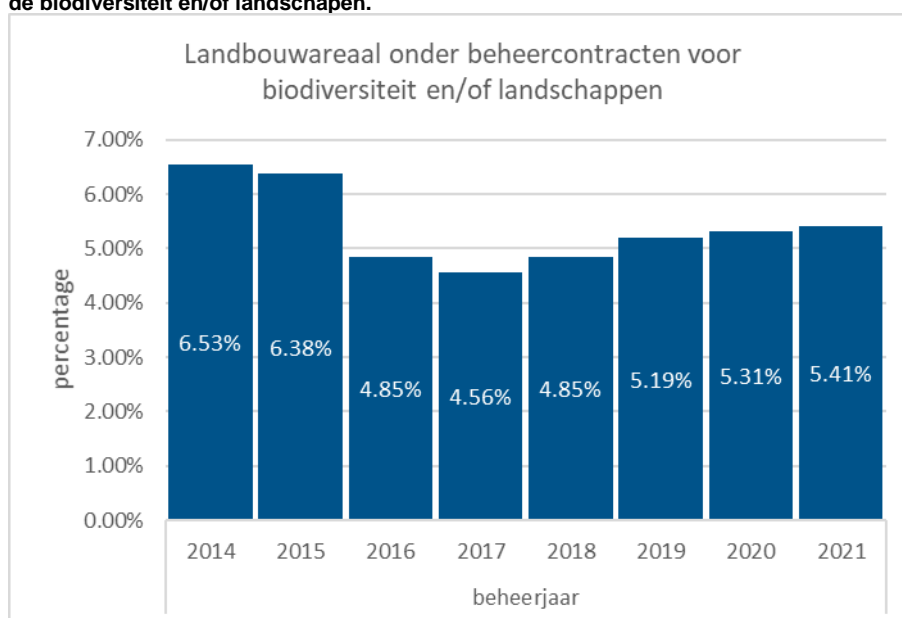
### Toetsing output aan streefwaarden

Voor het cluster agrarisch natuur- en landschapsbeheer zijn in het POP3 een aantal outputindicatoren met bijbehorende streefwaarden vastgesteld:

- Landbouwgrond onder beheerscontracten ter ondersteuning van de biodiversiteit en/of landschappen (ha) (aandachtsgebied 4A), streefwaarde 5,87%.
- percentage landbouwgrond onder beheerscontracten ter verbetering van het waterbeheer (aandachtsgebied 4B), streefwaarde 0,48%. (LNV, 2021)

De ontwikkeling van het areaal landbouwgrond onder beheercontracten ter ondersteuning van biodiversiteit en/of landschappen toont een verschil tussen het SNL-a/l en het ANLb. Onder de laatste twee jaren van de SNL-a/l kwam het percentage boven de streefwaarde van 5,87%, maar onder het ANLb was het lager en bereikt het percentage ook de streefwaarde in 2021 niet. Een oorzaak van het lagere percentage is de afname van het areaal weidevogelbeheer, als gevolg van de eerder genoemde concentratie op duurdere beheeractiviteiten binnen de begrenzing van leefgebieden, waardoor het areaal in beheer wel kleiner is, maar de kwaliteit van het beheer is toegenomen (zie verder 2.4).

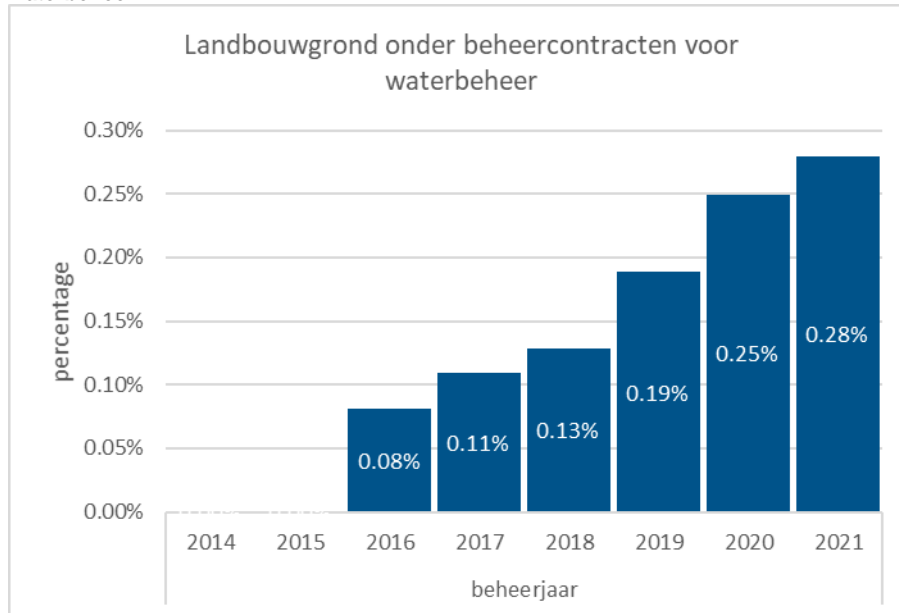
**Figuur 5.13 Ontwikkeling van het areaal landbouwgrond onder beheercontracten ter ondersteuning van de biodiversiteit en/of landschappen.**



Bron RVO & CBS landbouwteiling, bewerking WENR

Voor waterbeheer wordt de streefwaarde van 0,48% niet gehaald, ondanks de sterke stijging van het percentage tussen 2014 en 2021 van 0,08% tot 0,28%. Het is niet duidelijk waarom dit percentage niet gehaald wordt.

**Figuur 5.14** Ontwikkeling van het areaal landbouwgrond onder beheercontracten ter verbetering van het waterbeheer.



Bron RVO & CBS landbouwteiling, bewerking WENR

## 5.4 Resultaten

Het beoogde resultaat van de ondersteuning van het beheer van de leefgebieden open grasland, open akker, droge- en natte dooradering (en hun voorlopers) is een verbetering van de habitatkwaliteit voor de VHR-doelsoorten. Voor weidevogels gaat het daarbij bijvoorbeeld over de omvang van het leefgebied, hoge bodemvochtigheid, kruidenrijkdom van de vegetatie en het verlagen van de zwaarte van het gewas (Visser en Melman, 2021). Het beoogde resultaat van de categorie water is het verminderen van de af-/uitspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar grond- en oppervlaktewater en verbetering van het waterbeheer (zie Figuur 5.14).

Deze beoogde resultaten worden op landelijk niveau niet gemonitord en er zijn dus geen landelijke gegevens over. Voor habitatkwaliteit is daarom, voortbouwend op het werk van Melman et al. (2014, 2016), in de tussenevaluatie van de stelselvernieuwing gekeken naar de ontwikkeling van een aantal (meetbare) ruimtelijke condities voor habitatkwaliteit in de periode 2016-2019:

- **de ruimtelijke concentratie van beheer:** hoe geconcentreerder het beheer, hoe beter;
- **de continuïteit van beheer:** langjarige beheeractiviteiten op dezelfde plek dragen bij aan de verbetering van de habitatkwaliteit (Boonstra et al., 2021).

Voor de vermindering van af-/uitspoeling en verbetering van het waterbeheer zijn geen benaderingen voor handen die benut kunnen worden in deze evaluatie.

### *Ontwikkeling ruimtelijke concentratie van beheer*

Uit de analyse van Boonstra et al. (2021) blijkt dat de ruimtelijke concentratie van het beheer voor de leefgebieden open akker en natte en droge dooradering is toegenomen vergeleken met het vorige stelsel en gedurende de uitvoeringsperiode van het ANLb. Voor open grasland is er ook sprake van een lichte stijging gedurende het ANLb, maar nam de ruimtelijke concentratie bij de invoering van het stelsel op landelijk niveau aanvankelijk licht af. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de afname van het aantal hectares waarvoor beheer kan worden afgesloten bij de overgang naar het nieuwe stelsel en het doorlopen van veel SNL-a-contracten waar niet mee kon worden geschoven.

### Ontwikkeling van de continuïteit van beheer

De continuïteit van beheer van de sloten en poelen en landschapselementen en in mindere mate open akker en open grasland is toegenomen ten opzichte van het begin van het stelsel, toen veel beheer is geherpositioneerd. Dit is gunstig voor de doelsoorten. Een deel van het weidevogelbeheer is echter niet gecontinueerd in de periode 2016 tot 2019, of geïmplementeerd op een nieuwe locatie. Deze verschuivingen, die mogelijk worden veroorzaakt doordat agrarische collectieven het beheer met de vogels mee laten bewegen, zorgen ervoor dat er op deze locaties niet gewerkt kan worden aan het ontwikkelen van lange termijn-habitatkwaliteit. Provincies en collectieven kunnen ecologische winst boeken door sterker te sturen op de vorming van grote clusters met zwaar weidevogelbeheer waar het beheer langjarig wordt voortgezet (Boonstra et al., 2021).

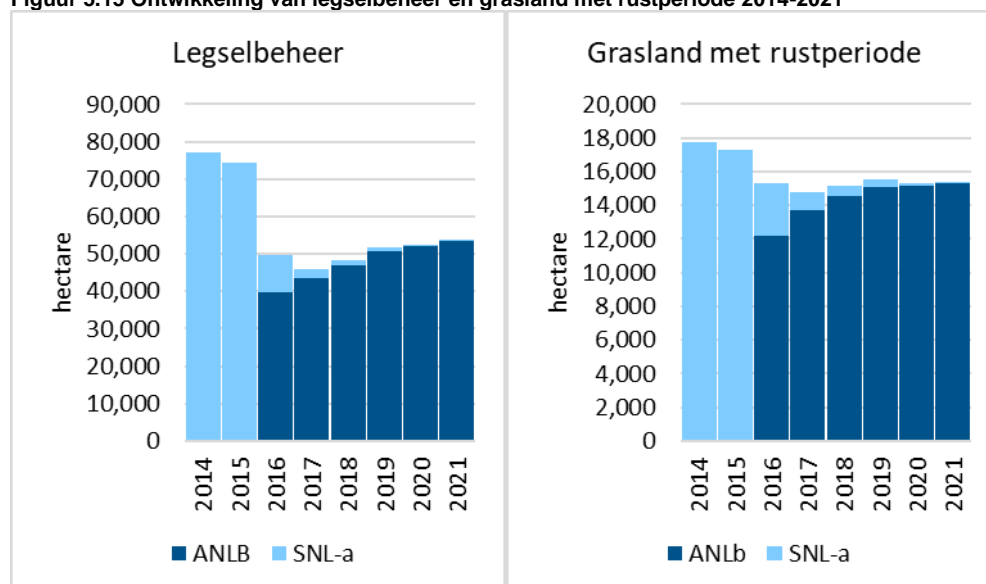
### Ontwikkeling kwaliteit weidevogelbeheer

Aanvullend op deze ruimtelijke indicatoren voor habitatkwaliteit kan voor het leefgebied open grasland gekeken worden naar de ontwikkeling van de kwaliteit van het weidevogelbeheer. Hierbij gaan we er van uit dat een verschuiving van licht naar zwaarder beheer bijdraagt aan een toename van de habitatkwaliteit voor de doelsoorten van het open grasland. Concreet gaat het dan op landelijk niveau om minder legselbeheer, meer uitgesteld maai-beheer, meer kruidenrijk grasland en meer plas-dras (Melman et al, 2014; 2016). Dit geeft een globale indicatie van de mate waarin de kwaliteit van het beheer en daarmee de habitatkwaliteit toeneemt. Lokaal wordt de kwaliteit van het beheer tijdens het broedseizoen bepaald door op de specifieke uitgangssituatie aangepaste mozaïeken van deze verschillende beheervormen.

Uit de ontwikkeling van het beheer gericht op weidevogels blijkt dat collectieven voor open grasland minder inzetten op legselbeheer dan in het vorige stelsel. Het areaal legselbeheer is afgenomen van circa 77.000 hectare in 2014 (SNL-a) tot circa 53.000 hectare in 2021 (ANLb) (zie Figuur 5.15). Dit is een positieve ontwikkeling omdat legselbeheer weinig bijdraagt aan verbetering van de habitatkwaliteit.

Het areaal grasland met rustperiode is in het ANLb ook afgenomen in vergelijking met het SNL. Dit komt voornamelijk doordat er binnen het ANLb per saldo minder hectares beheerd kunnen worden (zie ook 'Ontwikkeling uitbetalingen en areaal agrarisch natuurbeheer'). Dat het areaal in de periode 2016-2021 licht is gegroeid is positief, omdat dit type beheer positief bijdraagt aan de habitatkwaliteit tijdens het broedseizoen.

Figuur 5.15 Ontwikkeling van legselbeheer en grasland met rustperiode 2014-2021



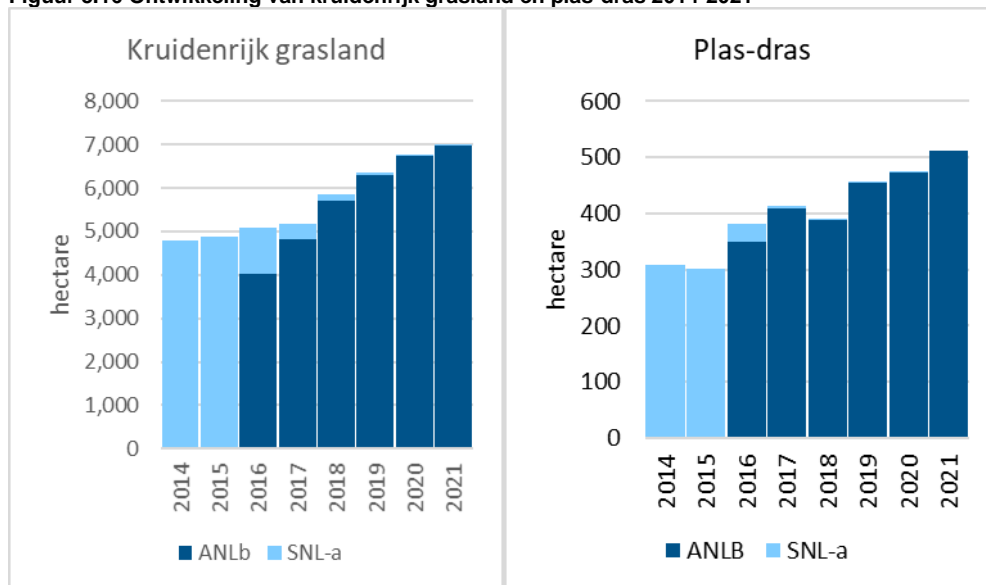
Bron: RVO, bewerking WENR



In 2014 was er onder het SNL 4.783 hectare kruidenrijk grasland in beheer (zie Figuur 5.16). Onder het ANLb is dit areaal opgelopen tot 6.964 hectare in beheerjaar 2021 (zie Figuur 5.16). Deze stijging is positief voor de ontwikkeling van de habitatkwaliteit, omdat het zich juist richt op langjarige verbetering van de habitatkwaliteit, door beheeractiviteiten die zich richten op de extensivering van het grasland.

Het areaal plas dras is tot slot toegenomen van 308 hectare in 2014 tot 511 in 2021 en waarschijnlijk nog meer omdat collectieven deze niet altijd registreren als plas-dras wegens uitvoeringsproblemen (Boonstra et al., 2021). Deze toename is positief, omdat het bijdraagt aan voedsel- en rustplekken voor volwassen vogels tijdens het broedseizoen.

**Figuur 5.16 Ontwikkeling van kruidenrijk grasland en plas-dras 2014-2021**



Bron: RVO, bewerking WENR

De afname van het legselbeheer ten gunste van vooral kruidenrijk grasland en mogelijk ook plas dras duidt op een verschuiving van licht naar zwaarder beheer. Dit is een positief signaal voor de habitatkwaliteit. De groei van grasland met rustperiode blijft hierbij echter wat achter.

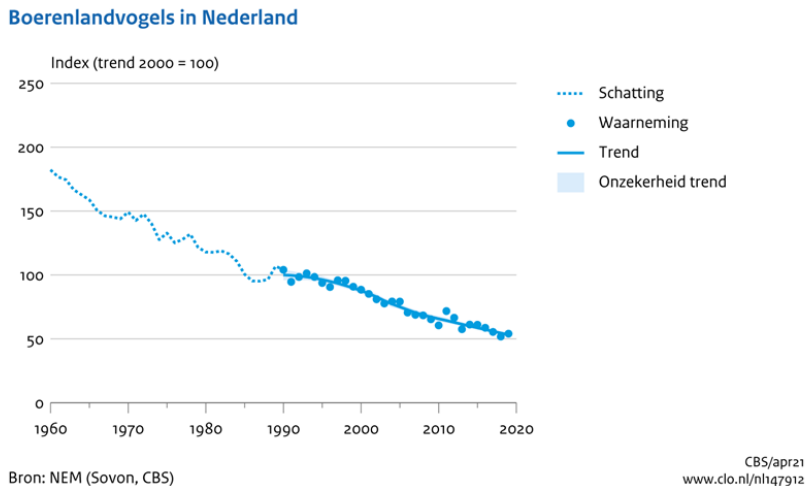
## 5.5 Impact

### *Ontwikkeling boerenlandvogels*

Er is geen actuele rapportage over de staat van instandhouding van de 68 VHR-soorten die zijn aangewezen in het ANLb. Voor de aanvang van het stelsel is echter bepaald dat de staat van instandhouding van de ANLb-soorten overwegend matig tot zeer ongunstig is (EZ, 2014).

De boerenlandvogelindicator van het CBS geeft wel een beeld van de ontwikkeling van de populaties van 27 vogelsoorten die het meest kenmerkend zijn voor het gehele agrarisch gebied in Nederland. Deze monitor richt zich dus niet specifiek op de ANLb-doelsoorten en -gebieden.

**Figuur 5.17 Trend van boerenlandvogels over de periode 1960-2019**



Uit de boerenlandvogelindicator blijkt dat de trend van 27 kenmerkende soorten nog steeds negatief is. Na 1960 is de groep met meer dan 70% afgenomen. Sinds 1990 zijn 20 soorten in aantal achteruitgegaan, 5 zijn toegenomen en 2 zijn gelijk gebleven (eerste tabblad). Sommige van de soorten die achteruit zijn gegaan, zoals de grauwe gors en kempfaan, waren in 1990 al zeldzaam. Maar ook veel algemenere soorten als grutto, Kievit en scholekster verliezen vanaf 1990 flink terrein. Roodborsttapuit en putter zijn de soorten die het meest zijn toegenomen (CBS et al., 2021).

Het is mogelijk dat zonder ANLb en haar voorlopers deze trends nog negatiever zouden zijn uitgevallen, maar dat is op basis van deze gegevens niet te zeggen. De boerenlandvogelindicator geeft vooral een indicatie van trend van een groep kenmerkende soorten in het algemeen, maar zegt daarmee niet noodzakelijkerwijs iets over de doeltreffendheid van het agrarisch natuurbeheer. Ten eerste komen de soorten van de boerenlandvogelmonitor slechts gedeeltelijk overeen met de doelsoorten van het ANLb. Ten tweede zijn er algemene ontwikkelingen in het overige agrarisch gebied, zoals schaalvergroting en intensivering en verstedelijking die de ontwikkeling van boerenlandvogels negatief beïnvloeden. Ten derde besloegen de maatregelen voor agrarisch natuurbeheer in 2021 slechts 5,41% van het agrarisch gebied. Daarbij is het onduidelijk hoe groot het areaal onder beheer moet zijn voor het keren van de negatieve trend.

Naast het ANLb zijn er andere beleidsinstrumenten die bij moeten dragen aan een gunstige staat van instandhouding van de genoemde 68 doelsoorten. Binnen het natuurbeleid gaat het daarbij vooral over de realisatie en het beheer van gebieden binnen het Natuurnetwerk met een vergelijkbare doelstelling, zoals de weidevogelreservaten die veelal in beheer zijn bij terreinbeheerders. Daarnaast kan het algemene landbouwmilieu- en waterkwaliteitsbeleid bijdragen aan de juiste condities voor de gunstige staat van instandhouding van de 68 doelsoorten.

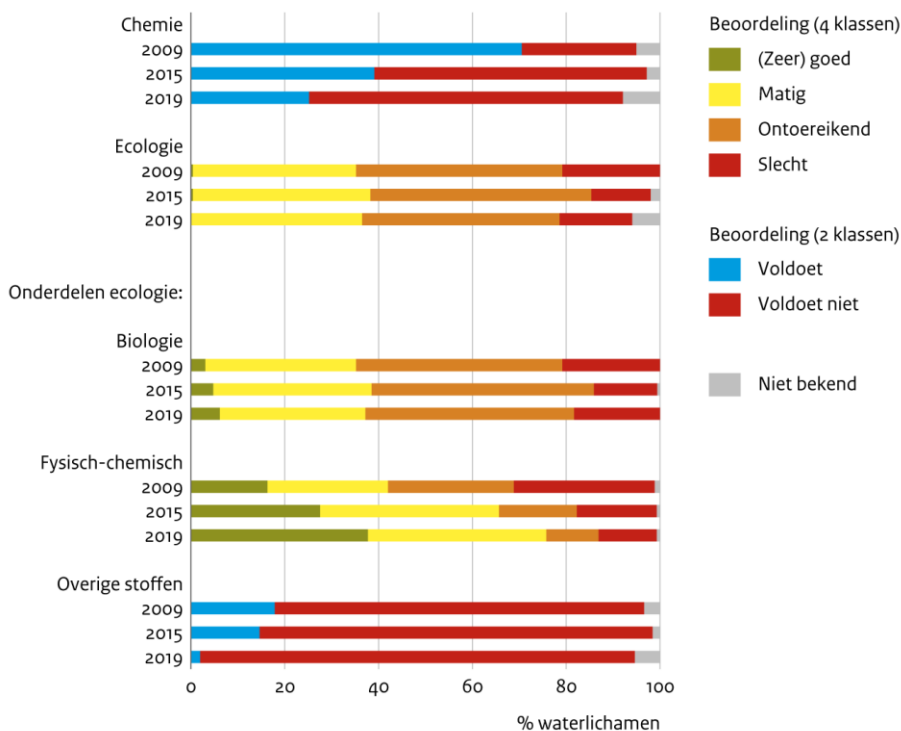
#### *Ontwikkeling waterkwaliteit*

De chemische waterkwaliteit van de waterlichamen van de KWR vertoont in vergelijking tussen 2009 en 2019 een negatieve trend. De ecologische kwaliteit laat een lichte verbetering zien in dezelfde periode (zie figuur 5.18). De KRW indicator geeft inzicht in de ontwikkeling van de waterkwaliteit van alle KRW waterlichamen in Nederland, maar zegt daarmee niet noodzakelijkerwijs iets over de doeltreffendheid van de maatregelen in de categorie water van het ANLb. Dit komt doordat het effect van specifieke beheeractiviteiten op de waterkwaliteit niet goed meetbaar is. Het oppervlakte in beheer is beperkt en versnipperd en het oppervlaktewater is deels uit andere

gebieden afkomstig (Boonstra et al., 2021). Daarnaast beslaan de maatregelen voor de categorie water in 2021 slechts 0,28% van het agrarisch gebied.

**Figuur 5.18 Ontwikkeling van de waterkwaliteit volgens de KRW beoordeling**

### Beoordeling kwaliteit oppervlaktewater volgens Kaderrichtlijn Water



Bron: IHW (Waterschappen, RWS); bewerking PBL

PBL/jul20  
www.clo.nl/nl143808

## 5.6 Conclusies

In programmaperiode heeft een stelselvernieuwing plaatsgevonden. Dit is terug te zien de outputcijfers: de uitgaven aan SNL-a/l en de met SNL-a/l gerealiseerde oppervlaktetes nemen na introductie van het nieuwe stelsel in 2016 snel af en de gerealiseerde output met het ANLb neemt toe. Wel neemt de oppervlakte ANLb relatief minder toe dan de uitgaven. Dit heeft vooral te maken met concentratie van de beheerinspanningen voor weidevogels op een kleiner areaal en zwaardere, en dus duurere beheeractiviteiten met het oog op een beter ecologisch resultaat.

Over de impact van het ANLb en SNL-a/l op VHR-doelsoorten en waterkwaliteit (KRW) kunnen we geen harde uitspraken doen. De boerenlandvogelindex toont een negatieve trend en de KRW beoordeling laat zien dat de chemische waterkwaliteit ook een negatieve trend vertoont. Naast het ANLb en SNL-a zijn er echter tal van andere factoren van invloed op de ontwikkelingen in doelsoorten van het ANLb en de waterkwaliteit. Bovendien beslaat het ANLb maar 5,41% van het agrarisch grondgebied en is niet bekend hoeveel oppervlakte nodig is voor het ombuigen van de trends. Wel zijn de ecologische condities voor het bereiken van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn licht verbeterd gedurende de programmaperiode. Dit hangt samen met een grotere doelgerichtheid van provincies en collectieven en meer inzet op een hogere kwaliteit van het beheer in het ANLb. Belangrijke succesfactoren zijn verder de doorgevoerde gebiedsgerichte aanpak, met veertig agrarisch collectieven die het beheer coördineren en contracten afsluiten met

agrariërs, en de grotere flexibiliteit van het stelsel waarmee beter dan voorheen ingespeeld kan worden op de situatie in de gebieden.

Ook concluderen Boonstra et al. (2021) dat de uitvoerbaarheid van het nieuwe stelsel is toegenomen en de kosten voor de overheid zijn afgenomen ten opzichte van het vorige stelsel.

#### *Verbeteringen binnen en buiten het stelsel*

Met verdere aanscherping van rollen en verantwoordelijkheden, verdergaande vereenvoudiging van het stelsel, prioritering van doelsoorten en uitbreiding en optimalisatie van het beheer kan nog winst worden geboekt binnen de context van het huidige stelsel. Belangrijke aanzetten hiervoor zijn het project vereenvoudiging van BIJ12 gericht op verdergaande vereenvoudiging van het stelsel. Ook is het budget voor het ANLb in het Nationaal Strategisch Plan vergroot voor optimalisatie van het huidige ANLb, het aanvalsplan Grutto, extra inzet voor andere boerenlandvogels en klimaat- en waterdoelen. Het budget zal stapsgewijs groeien van 100 mln. euro in 2023 naar 120 mln. euro in 2025. Hierdoor zal het ANLb in de komende GLB groeien van ruim 100.000 ha naar 130.000 ha. BoerenNatuur en collectieven werken bovendien aan verdere professionalisering van de collectieven.

Het ANLb is in de kern echter een subsidie voor gedeerde inkomsten en gemaakte kosten voor beheeractiviteiten die ten goede komen aan het creëren van habitats voor doelsoorten en het verbeteren van de waterkwaliteit. Duidelijk is dat alleen beheermaatregelen niet volstaan voor stabilisatie van de doelsoorten. Zo is door verdergaande schaalvergroting en intensivering van de landbouw de afstand tussen wat de doelsoorten nodig hebben en het huidige agrarisch gebruik gegroeid. Daardoor is de uitgangssituatie voor beheer slechter geworden en is het beheer ook minder effectief. Voor het keren van de negatieve trends van veel doelsoorten en het daadwerkelijk verbeteren van de waterkwaliteit zijn dus ook maatregelen buiten het stelsel nodig zoals inrichtingsmaatregelen voor het vernatten van percelen of het vergroten van de openheid voor weidevogels. Daarnaast kunnen maatregelen voor vermindering van emissies uit de landbouw bijdragen aan het verbeteren van de waterkwaliteit.

Ook kunnen provincies hun grondinstrumentarium zoals grondverwerving, kavelruil en bedrijfsverplaatsing meer inzetten voor het voor het realiseren van grotere, samenhangende clusters van weide- en akkerbeheer.

Voor het realiseren van grote weidevogel kerngebieden met zwaar en continu beheer, beperkte mestgift en verschraling zoals bepleit door Winsemius et al. (2020) zijn verder nieuwe instrumenten nodig die verdergaande aanpassingen in de agrarische bedrijfsvoering richting 'natuurboeren' ondersteunen. Te denken valt aan omschakelingsregelingen en langjarige privaatrechtelijke overeenkomsten over het gebruik van de, grond gekoppeld aan afwaardering en nieuwe verdienmodellen (PBL en WUR, 2020; Westerink et al., 2019). Omdat het ontwikkelen van dergelijke grote weidevogel kerngebieden met een goede habitatkwaliteit die minder gevoelig zijn voor predatie een proces van lange adem is, is het op de korte termijn tenslotte belangrijk de predatiedruk te verminderen.

# 6 LEADER

## 6.1 Introductie

### Interventiologica

Vanuit het totale budget voor POP3 is circa 5%<sup>19</sup> gereserveerd voor maatregel 19 - LEADER. Binnen LEADER werken de gebiedspartijen samen om op een bottom-up wijze sociaal economische ontwikkeling van het platteland en aan duurzaam beheer van de ruimte mogelijk te maken via de uitvoering van lokale projecten.

De belangrijkste activiteit is de voorbereiding en de uitvoering van de Lokale Actiegroep strategie (LAG-strategie), die fungeert als klein programma binnen de LAG-regio. De LAG-strategie heeft eigen doelstellingen die aansluiten op de lokale behoeften (zie ook paragraaf 6.4). Er worden op grond van de LAG-strategie projecten uitgevoerd die bijdragen aan de lokale doelstellingen en waarmee uiteindelijk wordt bijgedragen aan het bevorderen van sociale inclusie, armoedebestrijding en economische ontwikkeling in plattelandsgebieden.

Maatregel 19 levert hiermee een directe bijdrage aan maatregel specifieke doelstelling 6 (het bevorderen van sociale inclusie, armoedebestrijding en economische ontwikkeling in plattelandsgebieden). Bijbehorende maatregel specifieke evaluatievragen zijn:

- In hoeverre hebben steunmaatregelen in het kader van het POP de diversifiëring, creatie en ontwikkeling van kleine ondernemingen en jobcreatie ondersteund?<sup>20</sup>
- In hoeverre hebben steunmaatregelen in het kader van het POP de plaatselijke ontwikkeling in plattelandsgebieden ondersteund?<sup>21</sup>

Naast de directe bijdrage aan specifieke doelstelling 6, dragen de LEADER projecten mogelijk ook (in)direct bij aan andere doelstellingen vanuit het POP3 via de uitvoering van projecten. In het programmadocument<sup>22</sup> wordt daarnaast de bijdrage aan de horizontale thema's innovatie, milieu en klimaatverandering genoemd.

Figuur 6.1 geeft de interventiologica van LEADER weer. Waarbij de directe relatie met prioriteit 6 is weergegeven met een dikkere lijn.

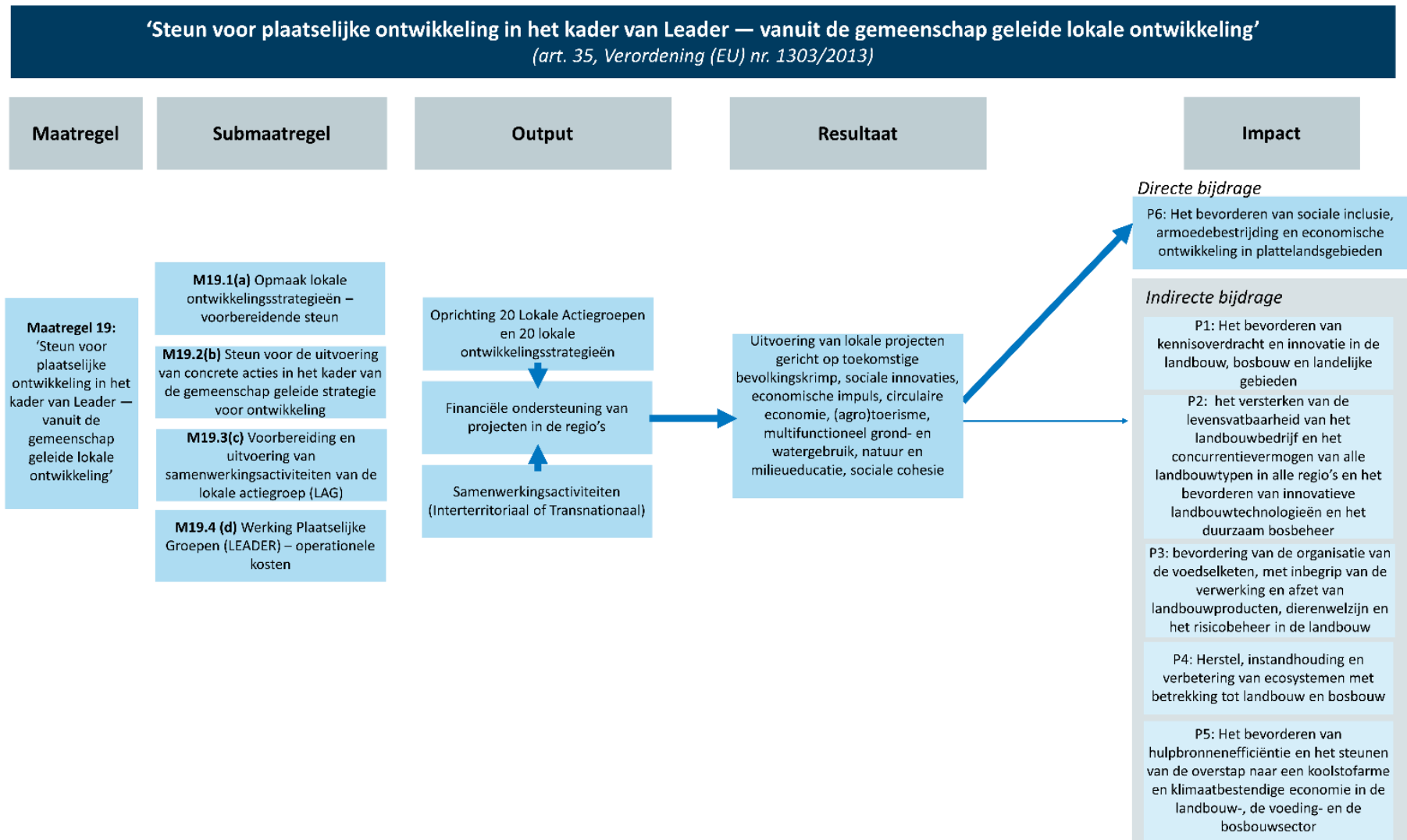
<sup>19</sup> Op dit moment wordt er gekoerst op 4,69 procent van het POP3 budget.

<sup>20</sup> CEQ 16 behorend bij Prioriteit 6A. Nadere informatie beschikbaar op: [https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/uploaded-files/wp\\_evaluation\\_questions\\_2015.pdf](https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/uploaded-files/wp_evaluation_questions_2015.pdf).

<sup>21</sup> CEQ 17 behorend bij Prioriteit 6B. Nadere informatie beschikbaar op: [https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/uploaded-files/wp\\_evaluation\\_questions\\_2015.pdf](https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/uploaded-files/wp_evaluation_questions_2015.pdf).

<sup>22</sup> Programmadocument POP3 versie 10.

Figuur 6.1 Interventiologica LEADER



### Meerwaarde LEADER-aanpak in deze evaluatie

LEADER wordt uitgevoerd aan de hand van een methode die wordt geacht bij te dragen aan de meerdere doelen: versterking van het sociale kapitaal, verbetering van het bestuur en betere resultaten en betere resultaten en grotere effecten van het programma / de strategie ten opzichte van een uitvoering zonder LEADER. Na overleg met de opdrachtgever is besloten voor het concentreren van het onderzoek op de verplichte EU-evaluatievragen – oftewel de bijdrage aan de doelstellingen van prioriteit 6 zoals hierboven gepresenteerd. Door het bezien van de LEADER-aanpak aan de hand van de (verplichte) evaluatievragen en indicatoren die zijn opgesteld door de Europese Commissie, wordt geen analyse uitgevoerd van de meerwaarde van de LEADER-aanpak (de meerwaarde van de specifieke methode). Deze meerwaarde ontstaat doordat de LAG-regio's naast inzet op stimulering van werkgelegenheid en plaatselijke ontwikkeling zich ook inzetten voor een bottom-up benadering, publiek-private samenwerking, multi-sectorale aanpakken, innovatie en netwerkvorming. De consequentie hiervan is dat de meerwaarde grotendeels buiten beschouwing van dit onderzoek is gebleven.

### Overige evaluatievragen

Aanvullend op de maatregel specifieke vragen heeft de Europese Commissie ook negen algemene vragen geformuleerd (de zogenaamde Common Evaluation Questions). Dit zijn vragen gericht op de bredere Europese doelstellingen op het gebied van werkgelegenheid, onderzoek & innovatie, milieu en klimaat, sociale inclusie en het concurrerend vermogen van de agrarische sector. De gemeenschappelijke evaluatievragen zijn hieronder opgesomd. Antwoorden op deze vragen zijn wanneer relevant ook meegenomen in de analyses in paragraaf 7.4 en worden weergegeven met een verwijzing in de voetnoot.

CEQ	Omschrijving
22	Het verwezenlijken van de Europa 2020-kerndoelstelling om het percentage werkenden in de leeftijdsgroep van 20 tot en met 64 tot ten minste 75% te verhogen.
23	Het verwezenlijken van de Europa 2020-kerndoelstelling om 3% van het BBP van de EU te investeren in onderzoek & ontwikkeling en innovatie.
24	De matiging van en aanpassing aan de klimaatverandering en aan het verwezenlijken van de Europa 2020-kerndoelstelling om de broeikasgasemissies met ten minste 20% te verlagen ten opzichte van de niveaus van 1990, of met 30% als de omstandigheden juist zijn, om het aandeel hernieuwbare energie in het finale energieverbruik met 20% te verhogen en de energie efficiëntie met 20% te doen stijgen.
25	De verwezenlijking van de Europa 2020-kerndoelstelling om het aantal Europeanen dat onder de armoedegrens leeft te verlagen.
26	Het verbeteren van het milieu en aan het verwezenlijken van de biodiversiteit strategie doelstelling van de EU om het biodiversiteit verlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten een halt toe te roepen en ze te herstellen.
27	De GLB-doelstelling om het concurrentievermogen van de landbouw te bevorderen.
28	De GLB-doelstelling om duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaatadaptatie te waarborgen.
29	De GLB-doelstelling om een evenwichtige territoriale ontwikkeling van plattelandseconomieën en -gemeenschappen te realiseren, onder meer door het scheppen en behouden van werkgelegenheid
30	Het bevorderen van innovatie

Bron: Common Evaluation Questions form Rural Development Programmes 2014-2020

## Methodiek

De financiële gegevens zijn uit de databases van RVO.nl gehaald. Hierin is per maatregel bijgehouden wat de aantallen projecten zijn geweest, wat er aan bedrag aangevraagd is en wat er beschikt is. Op basis van de data van RVO.nl zijn ook zaken als de aantallen aanvragen, de beoordeling en aantal en soorten initiatiefnemers van projecten vastgesteld.

Deze data geven echter geen inzicht in de resultaten van het programma op de inhoudelijke indicatoren (aantal gecreëerde banen, aantal nieuwe bedrijven, etc.). Het feit dat de (financiële) informatie voornamelijk op provinciaal niveau wordt bijgehouden, maakte de vertaling naar LAG-regio soms lastig. Met behulp van RVO is dit echter uiteindelijk toch gelukt door de openstellingscodes te koppelen aan LAG-gebieden.

Doordat er geen centraal monitoringsysteem beschikbaar is waarbinnen alle projecten zijn weergegeven met een beschrijving en bijdrage aan deze inhoudelijke doelstellingen (aantal gecreëerde banen, aantal nieuwe bedrijven, etc.), is in deze opdracht getracht om zelf een dergelijke database samen te stellen. Hiervoor zijn alle beschikbare jaarverslagen en Lokale Ontwikkelingsstrategieën (LOS'en) geanalyseerd in een bureaustudie. Het bleek echter om verschillende redenen moeilijk om een dergelijke database samen te stellen. Belangrijkste redenen hiervoor waren:

- Doorgaans kan één project bijdragen aan meerdere hoofddoelen vanuit de LOS. De relatie tussen de hoofddoelen en de negen thema's en/of EU prioriteiten is echter vrijwel nooit uitgewerkt. Hierdoor is de bijdrage van projecten op deze thema's lastig te meten. De resultaten van de projecten worden wel binnen de jaarverslagen op de hoofddoelen van de LOS-strategie gemonitord.
- De hoeveelheid en kwaliteit van de beschikbare informatie verschilt sterk per regio en per project. Op basis van de beschikbare informatie is het niet mogelijk gebleken voor elk individueel project het resultaat te bepalen en te komen tot een overkoepelende database. Voor een groot aantal regio's bleek de beschikbare informatie niet toereikend om een gedegen database op basis van de negen thema's en/of EU prioriteiten op te stellen.

Uiteindelijk is ervoor gekozen om de analyse meer kwalitatief plaats te laten vinden. Met behulp van de RVO-data en de analyse van LOS'en en jaarverslagen zijn de output, resultaten en impact zoveel mogelijk kwalitatief geduid en waar mogelijk kwantitatief beschreven. Daarnaast hebben aanvullende interviews plaatsgevonden met het Regiebureau en met programmamanagers en -coördinatoren van de LAG-regio's Holland-Rijnland, Oost-Groningen, Zuidwest Drenthe en de provincie Zeeland. De consequentie van de gehanteerde methodiek is dat er slechts indicatief kan worden aangegeven wat de bijdrage van LEADER op de doelstellingen (aantal gecreëerde banen, aantal nieuwe bedrijven, etc.) is geweest. Immers, niet alle regio's zijn bevroegd en niet alle projecten zijn individueel bekeken.



### Aanbevelingen eerdere tussenevaluatie

In 2020 is eerder een evaluatie uitgevoerd naar LEADER. Op grond van de bevindingen vanuit de evaluatie werd een aantal aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen en de verwerkingwijze ten tijde van het schrijven van de huidige evaluatie zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

	Aanbeveling	Verwerkingwijze
1	Monitor de mate van vrijval bij afgerekende LEADER-projecten	Dit wordt door het Regiebureau bijgehouden en staat ook op de agenda's van de LAG regio's.
2	Bevorder kennisdeling tussen 'voorlopende' en 'achterblijvende' LAG-regio's over specifieke impulsen die genomen kunnen worden om het aantal ondersteunde LEADER-projecten bij laatstgenoemde regio's te vergroten.	Hier is tijdens de gehele programmaperiode aandacht voor geweest. Er heeft geen extra bevordering plaatsgevonden na de laatste evaluatie.
3	Hou de vinger aan de pols bij de voortgang van de samenwerkingsprojecten	Maatregel 19.3 is nog steeds niet van de grond gekomen. Belangrijke kanttekening hierbij is dat samenwerkingsprojecten veelal buiten 19.3 worden gefinancierd.
4	Baken de maatregel specifieke doelstelling over diversifiëring en creatie van kleine ondernemingen beter af.	Dit heeft niet plaatsgevonden.
5	In het verlengde van aanbeveling 4: vertaal de nieuw afgebakende doelstelling over diversifiëring en creatie van kleine ondernemingen naar de monitoring op programma-niveau.	Dit heeft niet plaatsgevonden.
6	Bepaal samen met de LAG-regio's welke gegevens zij ten behoeve van de eindevaluatie dienen vast te leggen om de meerwaarde van de LEADER-aanpak te kunnen onderbouwen.	Dit heeft niet plaatsgevonden.

Terugkijkend is de constatering dat aan de eerdere aanbevelingen niet altijd opvolging is gegeven. Dit betekent dat deze aanbevelingen nog steeds blijven staan en dat, zoals eerder in dit hoofdstuk geconstateerd, er op het gebied van diversifiëring en creatie van kleine ondernemingen en op het gebied van de meerwaarde van LEADER nog steeds onvoldoende informatie op centraal niveau en op vergelijkbare wijze beschikbaar is.

### Opbouw hoofdstuk

Dit hoofdstuk begint met een beknopt overzicht van de verschillende activiteiten die vanuit de submaatregelen worden gefinancierd die vallen onder LEADER. Vervolgens wordt de financiële voortgang van LEADER in Nederland behandeld. In de derde paragraaf wordt per submaatregel ingegaan op de output die gerealiseerd is. Daarna wordt inzichtelijk gemaakt wat de resultaten en de impact is geweest van LEADER in de regio's. De laatste paragraaf bespreekt de belangrijkste conclusies en presenteert een aantal aanbevelingen richting de eindevaluatie en richting NSP.

## 6.2 Activiteiten

Binnen maatregel 19 zijn een aantal submaatregelen gedefinieerd die de activiteiten afbakenen. De submaatregelen zijn:

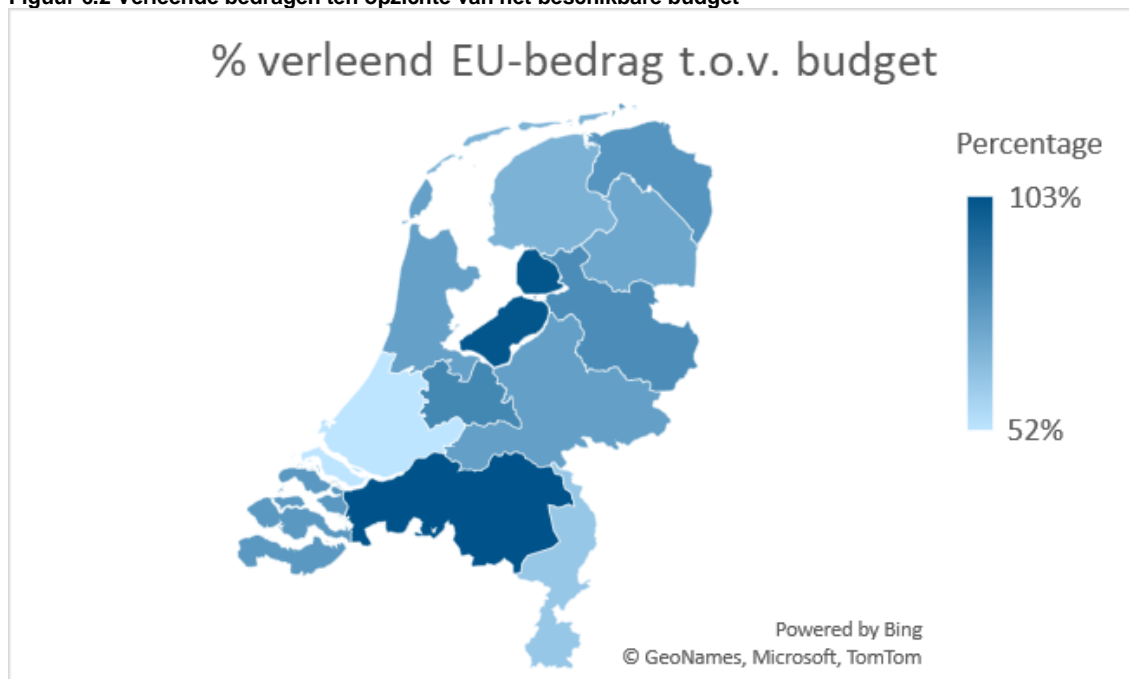
- M19.1 Opmaak lokale ontwikkelingsstrategieën
- M19.2 Steun voor de uitvoering van concrete acties in het kader van de gemeenschap geleide strategie voor ontwikkeling
- M19.3 Voorbereiding en uitvoering van samenwerkingsactiviteiten van de lokale actiegroep (LAG)
- M19.4 Werking Plaatselijke Groepen (LEADER) – operationele kosten

Maatregel 19.1 is niet gebruikt, omdat er werd aangesloten bij de LAG-regio's uit de eerdere periode. Maatregel 19.4 behelst de operationele kosten van de Plaatselijke Groepen. Maatregel 19.2 en 19.3 vormen derhalve de daadwerkelijke uitvoering van LEADER-projecten. Waarbij maatregel 19.2 concrete acties financiert en 19.3 de samenwerkingsactiviteiten. Op maatregel 19.2 zal de focus van deze evaluatie liggen.

## 6.3 Financiële voortgang

Voor de ondersteuning van LEADER-projecten is in de huidige periode een EU-subsidiebudget van € 46 miljoen beschikbaar<sup>23</sup>. Hiervan is inmiddels circa € 36,6 miljoen toegewezen in projecten en zo'n € 17,1 miljoen ook daadwerkelijk uitbetaald<sup>24</sup>.

**Figuur 6.2 Verleende bedragen ten opzichte van het beschikbare budget**



Bron: Data RVO, bewerking Ecorys

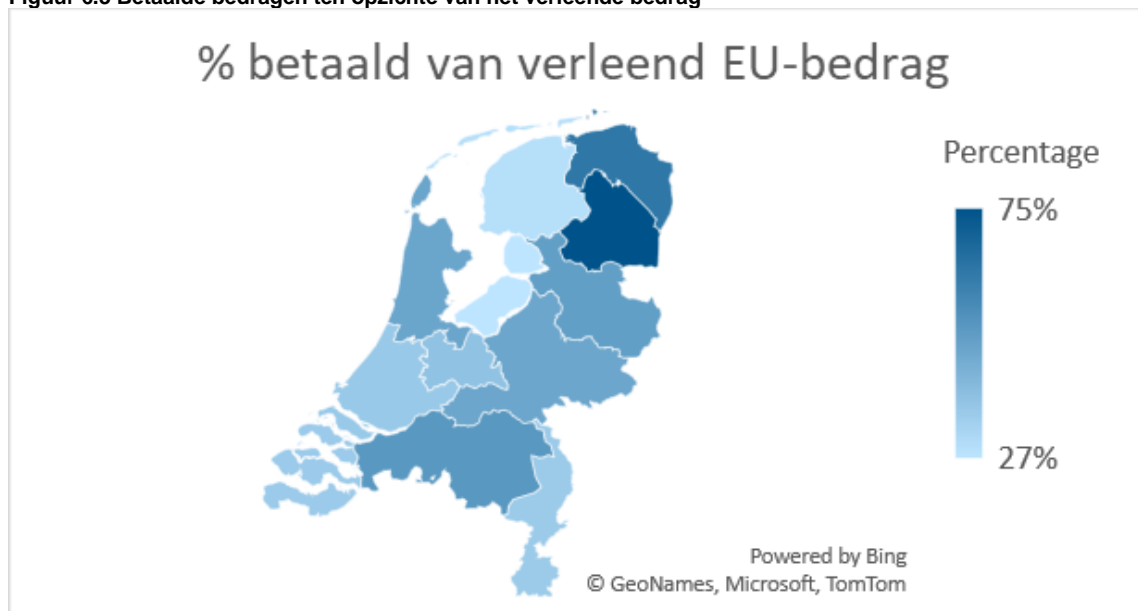
<sup>23</sup> RVO data.

<sup>24</sup> RVO data.

In totaal was eind 2021 bijna 80% van het gebudgetteerde budget verleend. De mate van uitputting verschilt per provincie. De provincies Zuid-Holland en Limburg lopen achter op het landelijk gemiddelde, terwijl Noord-Brabant en Flevoland net iets boven het budget verleend hebben. Bijna 90% van de verleende bedragen zijn bedoeld voor maatregel 19.2, waaruit goedgekeurde projectaanvragen worden gefinancierd. De rest van het verleende geld is voor de financiering van maatregel 19.3 en 19.4, waaruit respectievelijk samenwerkingsprojecten en operationele kosten voor de LAG's worden gefinancierd. In de praktijk zijn er echter ook samenwerkingsprojecten gefinancierd onder 19.4, dus buiten 19.3 om. Tenslotte valt op dat in de provincies Noord-Brabant en Limburg alleen geld verleend is voor maatregel 19.2 en niet voor 19.3 of 19.4.

De meeste LAG-regio's zetten in op een zo volledig mogelijke uitputting van het budget, door actief te communiceren over het resterende budget en zoveel mogelijk potentiële projecten te bereiken en aan te moedigen een aanvraag in te dienen. Voor enkele regio's is echter nu al duidelijk dat volledige uitputting niet haalbaar zal zijn. Mogelijk kan een eventuele herverdeling van budgetten bijdragen aan een optimale uitputting van het totale nationale budget.

**Figuur 6.3 Betaalde bedragen ten opzichte van het verleende bedrag**



Bron: Data RVO, bewerking Ecorys

De helft van de verleende bedragen is inmiddels uitbetaald. De provincies Groningen en Drenthe lopen op dit vlak voorop, terwijl provincies als Utrecht en Flevoland onder het gemiddelde zitten. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat de laatstgenoemde provincies relatief veel aanvragen gehad hebben in de laatste jaren van het programma (zie ook tabel 7.2). Er wordt nu actief gemonitord op de uitgaven om ervoor te zorgen dat de onderuitputting minimaal is. Ook dat er bij verschillende LAG's een strategie is om de uitputting 100% te krijgen, terwijl andere al weten dat het niet op gaat en dat er herverdeeld moet worden.

## 6.4 Output

De ontwikkeling van het aantal LAG-regio's, het aantal LOS-strategieën en het aantal openstellingen geeft inzicht in de output van maatregel 19.

### 6.4.1 *Werking van de plaatselijke groepen*

De gebieden hebben aan het begin van de periode bottom-up een Lokale Ontwikkelingsstrategie (LOS) opgesteld. Hierin is onderbouwd op welke regionale thema's de projecten binnen LEADER moeten bijdragen. In totaal zijn er negen indicatieve thema's geformuleerd in de partnerschapovereenkomst Nederland voor de Europese Structuur- en Investeringsfondsen,<sup>25</sup> waaruit de regio's een aantal thema's hebben geselecteerd. Deze negen thema's zijn:

- (toekomstige) bevolkingskrimp;
- (sociale) innovaties en de toepassing ervan;
- economische impuls bij achterblijvende minder verstedelijkte regio's;
- circulaire economie, biobased economy en duurzame energie;
- verstevigen van de relatie stad-land: een verbinding leggen tussen de vraag uit de stad en het aanbod op het platteland, het realiseren van betrokken burgerschap en een verbeterd maatschappelijk draagvlak voor de agrarische sector;
- het uitbreiden en verbeteren van de (agro) toeristische infrastructuur;
- multifunctioneel grond- en watergebruik;
- natuur- en milieu educatie binnen het programma Duurzaam Door;
- activiteiten of ontmoetingsplaatsen die de sociale cohesie op het platteland vergroten, zeker daar waar men sterker afhankelijk is van nabuurschap.

Op basis van een analyse van de LOS-strategieën is het onderstaande overzicht samengesteld, waarin de prioriteiten op de thema's per LAG-regio inzichtelijk is gemaakt. Dit geeft weer waar de projecten zich op zouden kunnen richten. Hierbij valt op dat de meeste LAG-regio's inzetten op drie of vier thema's. De regio's Noordwest Friesland, Noordoost Friesland en Zuidwest Twente zetten 'slechts' in op 2 thema's. Uitschieters naar boven vormen de regio's Holland Rijnland (5) en Achterhoek (6).

---

<sup>25</sup> Partnerschapsovereenkomst Nederland, p. 160.

**Tabel 6.1 Thematische indeling LOS-strategieën**

	Toekomstige bevolkingskrimp	Sociale innovaties en de toepassing ervan	Economische impuls bij achterblijvende en minder verstedelijkte regio's	Circulaire economie, biobased economie en duurzame energie	Versterking en van de relatie stad-land	Het uitbreiden en verbeteren van de (agro)toeristische infrastructuur	Multifunctioneel grond- en watergebruik	Natuur- en milieueducatie binnen Duurzaam Door	Vergroting sociale cohesie op het platteland	Totaal
Oost-Groningen									3	
Noordoost Fryslân									2	
Noordwest Fryslân									2	
Zuidoost Drenthe									3	
Zuidwest Drenthe									3	
Noord Overijssel									3	
Zuidwest Twente									2	
Salland									3	
Noordoost Twente									3	
Flevoland									3	
Achterhoek									4	
Utrecht Oost									6	
Weidse Veenweiden									3	
Kop van NH									4	
Polders met Waarden									3	
Holland Rijnland									5	
Midden en Noord Zeeland									3	
Zeeuws-Vlaanderen									4	
Grenscorridor N69									4	
Zuid-Limburg									4	
<b>Totaal</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	

Wanneer de inhoudelijke verdeling van de thema's over de verschillende LAG-regio's bekeken wordt, valt op dat meer dan de helft van de regio's inzet op de thema's 'economische impuls bij achterblijvende en minder verstedelijkte regio's' (13 regio's) en 'verstevigen van de relatie stad-land' (11 regio's).

Uit de interviews met de regio's is gebleken dat de motivatie achter de keuze voor bepaalde thema's per regio verschilt. Sommige regio's kiezen voor de thema's die het beste aansluiten bij de bestaande focus in de regio, om bijvoorbeeld de cofinanciering te vergemakkelijken. Andere regio's kiezen thema's die integraal zijn, waardoor vrijwel alle projecten die vanuit de streek komen gehonoreerd kunnen worden. De gedachte hierbij is dat daardoor meer voorstellen ontvankelijk worden voor LEADER-subsidie, waardoor er minder risico bestaat op onderbeschikking. Dit verklaart ook waarom een thema als 'economische impuls bij achterblijvende en minder verstedelijkte regio's' relatief vaak wordt gekozen. De scope van dit thema is immers breder dan minder vaak gekozen thema's als 'circulaire economie, biobased economie en duurzame energie'. In sommige regio's is de keuze voor de thema's voorafgegaan aan een SWOT-analyse.

Er zijn ook thema's waar slechts een beperkt aantal regio's aandacht prioriteit aan geeft. Het thema 'multifunctioneel grond- en watergebruik' is alleen in Noord-Overijssel opgenomen in de LOS-strategie. Het thema 'natuur- en milieueducatie binnen Duurzaam Door' komt alleen terug in de regio's Holland Rijnland en Achterhoek. Zoals eerder geconstateerd zijn dit echter ook de twee regio's waar relatief veel thema's geprioriteerd zijn.

Binnen de LOS-strategieën zijn de thema's vaak verder uitgewerkt in hoofddoelen. Een voorbeeld hiervan is de LOS-strategie van Zuidwest Twente, die heeft ingezet op de thema's: Toekomstige bevolkingskrimp en het verstevigen van de relatie stad-platteland. De hoofddoelen die hier vervolgens bij benoemd zijn om meer focus te krijgen, zijn: het behouden en creëren van levendige gemeenschappen, het versterken van de bedrijvigheid, de profilering van het gebied voor recreant en toerist, het verstevigen van de relatie tussen landbouw, voedsel en stad.

#### *Aanjagen van projectontwikkeling*

De LAG-regio's proberen over het algemeen actief projectideeën te genereren. Dit doen zij door het organiseren van bijeenkomsten, het inzetten van digitale middelen (website, Facebook, Twitter), het meedenken met project ideeën, en uiteindelijk het financieel ondersteunen van projecten.

### *6.4.2 Het proces om te komen tot uitvoering van bottom-up projecten in de regio*

#### *Indienen van projecten*

Projecten kunnen worden ingediend en geselecteerd via openstellingen. LAG-regio's gebruiken twee methoden om potentiële projecten te selecteren. De eerste methode is door middel van een permanente openstelling. Dit houdt in dat geïnteresseerde partijen jaarrond subsidieaanvragen kunnen indienen, zolang het beschikbare budget niet is uitgeput. De beoordeling van subsidieaanvragen vindt een aantal keer per jaar plaats. De tweede methode is via een bepaalde periode van openstelling waarin subsidieaanvragen kunnen worden ingediend, meestal één of twee keer per jaar.

Het merendeel van de regio's is gedurende de evaluatieperiode uiteindelijk overgeschakeld naar een permanente openstelling, of heeft van het begin gewerkt met een permanente openstelling. Omdat het gehonoreerde budget in veel regio's achterbleef, zijn zij halverwege overgeschakeld op een permanente openstelling. De gedachte hierachter was dat hierdoor het geld sneller weggezet

kon worden. Uit de cijfers blijkt dat het aantal aanvragen toeneemt op het moment dat een regio overschakelt op een permanente openstelling. Het is echter niet mogelijk deze toename volledig toe te schrijven aan het overschakelen naar een permanente openstelling. In Drenthe is gekozen om niet over te schakelen op een permanente openstelling. Ten opzichte van de andere regio's hadden de Drentse regio's minder moeite om het beschikbare geld weg te zetten. Daarom werd het overschakelen op een permanente openstelling niet noodzakelijk geacht.

#### *Ontwikkeling van het aantal aanvragen van projecten*

De belangstelling van LEADER uit zich in de ontwikkeling van het aantal aanvragen per jaar. Waarbij moet worden opgemerkt dat de belangstelling waarschijnlijk breder is, maar dat er ook aanvragen worden doorgeleid naar andere (subsidie) loketten. De aanvragen voor LEADER verlopen via het subsidieloket van de provincies. In totaal zijn er over de hele periode 863 aanvragen ingediend onder maatregel.

**Tabel 6.2 Aantal aanvragen per jaar en per regio**

LAG-regio	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal
Oost-Groningen	10	21	15	27	24	13	110
Noordoost Fryslân		4	9	10	7	12	42
Noordwest Fryslân		4	8	6	8	11	37
Zuidoost Drenthe	25	17	12	13	13	19	99
Zuidwest Drenthe	11	9	9	9	5	7	50
Noord Overijssel	5	8	5	5	18	5	46
Zuidwest Twente	7	7	8	16	9	5	52
Salland	8	6	4	6	13	3	40
Noordoost Twente	3	8	3	4	5	3	26
Achterhoek	16	21	13	9	17	21	97
Flevoland	2	4	4	3	15	8	36
Utrecht Oost		2	2	11	12	5	32
Weidse Veenweiden	1	1	4	3	7		16
Kop van NH		17	10		6	5	38
Polders met Waarden		7	3	3	1	4	18
Holland Rijnland		6	6	4	5	9	30
Midden en Noord Zeeland			8	3	6	3	20
Zeeuws-Vlaanderen	3	14	2	3	5		27
Grenscorridor N69		2	9	4			15
Zuid-Limburg	7	8	2	4	10	1	32
<b>Totaal</b>	<b>98</b>	<b>166</b>	<b>136</b>	<b>143</b>	<b>186</b>	<b>134</b>	<b>863</b>

Bron: RVO.nl, bewerking Ecorys

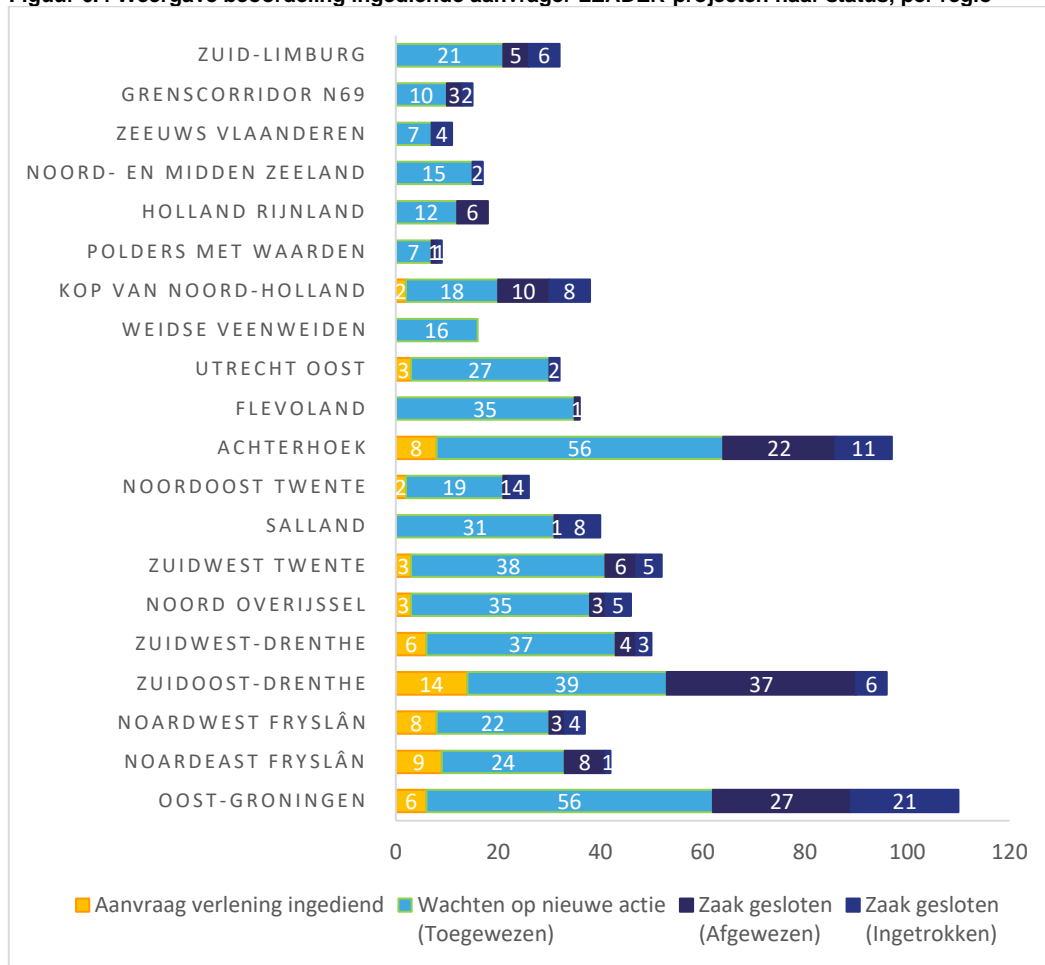
De tabel hierboven laat zien hoeveel aanvragen er per provincie per jaar zijn gedaan in de periode tot en met 31 december 2021. Opvallend is dat er in Groningen veel aanvragen zijn ingediend. In Zeeland en Noord-Brabant zijn de minste aanvragen ingediend. Deze verschillen kennen meerdere oorzaken. Oost-Groningen heeft bijvoorbeeld het meeste budget beschikbaar en het LEADER-programma geniet goede bekendheid in deze regio. Ook de manier waarop de aanvraagprocedure is ingericht kan van invloed zijn op het totale aantal aanvragen per regio. Sommige regio's bieden geïnteresseerde partijen intensieve begeleiding in de voorbereiding. Als gevolg dienen alleen zeer kansrijke voorstellen uiteindelijk een aanvraag in.

Het lage aantal in het eerste jaar is geen verrassing, gegeven het feit dat in dat jaar het programma pas van start ging. In sommige regio's zijn door deze vertraagde start in het eerste jaar zelfs helemaal geen aanvragen geweest. Voor de meeste regio's geldt dat de piek van het aantal aanvragen in 2017 of 2020 lag.

#### Beoordeling van de aanvragen

Ruim 60% van de aanvragen die binnenkomt bij de LEADER-loketten wordt toegewezen. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de beoordeling van de ingediende aanvragen voor LEADER-projecten per LAG-regio. Over het algemeen is de verdeling tussen toegewezen, afgewezen, ingetrokken en lopen aanvragen redelijk gelijk tussen de regio's. Wel valt op dat regio's met relatief veel aanvragen, ook relatief veel afwijzingen kennen. Bij een aantal andere regio's is het aantal toewijzingen erg hoog in vergelijking met het totaal binnengekomen aanvragen (onder meer in Weidse Veenweiden, Flevoland en Utrecht Oost).

**Figuur 6.4 Weergave beoordeling ingediende aanvragen LEADER-projecten naar status, per regio**



Bron: RVO.nl, bewerking Ecorys, 31 december 2021.

Uit de cijfers blijkt dat er verschillen bestaan tussen regio's als het gaat om het totaal aantal aanvragen en het percentage aanvragen dat positief dan wel negatief wordt beschikt. Over het algemeen geldt dat de regio's met het grootste budget ook de meeste aanvragen hebben binnengekregen. De verschillen tussen regio's wat betreft percentage toegewezen projecten hebben voornamelijk te maken met de manier waarop de regio's de aanvraagprocedure hebben vormgegeven. Zo wordt in Zuidwest-Drenthe veel geïnvesteerd in begeleiding aan de voorkant van de procedure. Potentiële aanvragen worden in deze regio d.m.v. een pre-scan getoetst op hun ontvankelijkheid. In Zuidoost-Drenthe is de begeleiding in dit stadium minder intensief, hetgeen

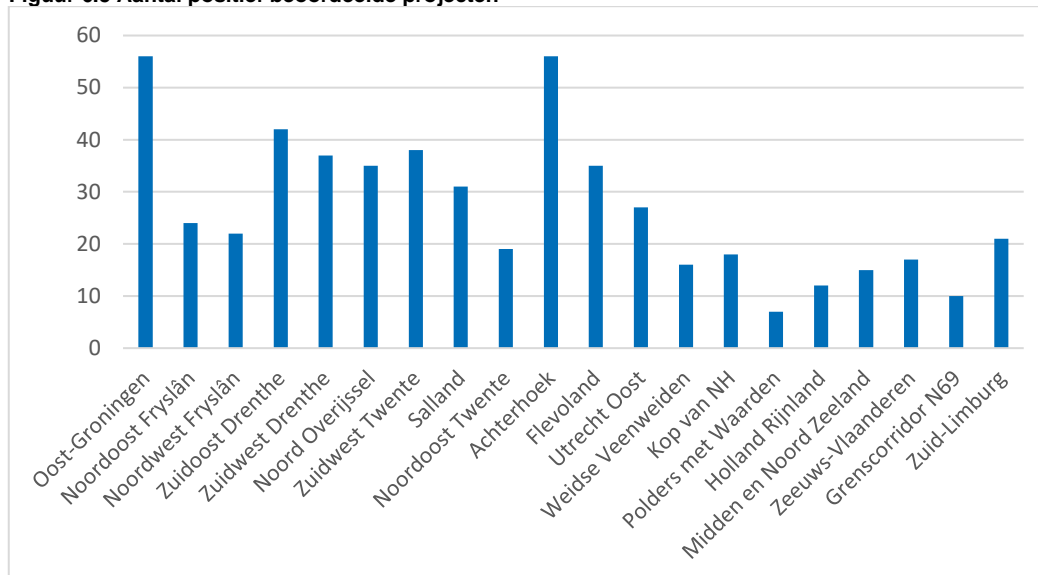


verklaard dat daar het aantal afgewezen/ingetrokken aanvragen hoger ligt. Uit de interviews blijkt dat in de regio's waar projecten zijn afgevalen de gemeentelijke cofinanciering soms lastig is, waardoor projecten worden ingetrokken of afgewezen.

#### Aantal positief beoordeelde projecten

In totaal is er per 31 december 2021 subsidie toegekend aan 563 LEADER-projecten. Figuur 6.5 geeft een overzicht van het aantal positief beschikte projecten per LAG-regio.

**Figuur 6.5 Aantal positief beoordeelde projecten**

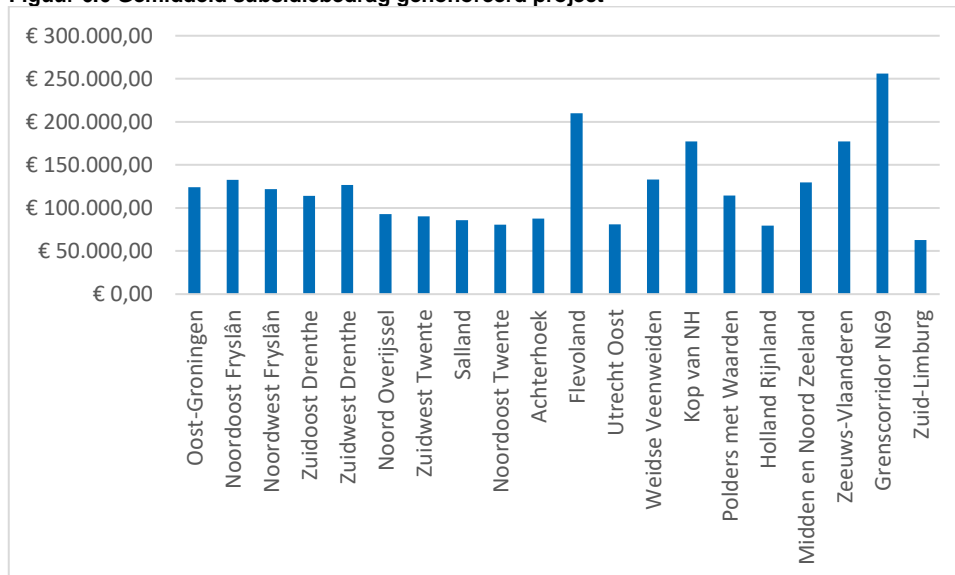


Bron: RVO.nl, bewerking Ecorys

#### Gemiddeld subsidiebedrag

De onderstaande figuur geeft per LAG-regio het gemiddelde subsidiebedrag per positief beschikt project weer. Landelijk gezien wordt per project in totaal zo'n € 130.000 subsidie verleend. Er zitten echter grote verschillen tussen de verschillende regio's, zoals onderstaande tabel inzichtelijk maakt. De hoogste bedragen per aanvraag worden toegekend voor de regio's Zeeuws-Vlaanderen en de Grenscorridor N69. In beide gebieden is gekozen voor het subsidiëren van relatief weinig projecten met relatief hoge bedragen. In Zeeuws Vlaanderen hebben 3 projecten meer dan € 500.000 ontvangen, terwijl het laagste bedrag lag op € 110.000 ligt. Bij de regio Grenscorridor N69 liggen de bedragen tussen de € 197.000 en € 379.000.

**Figuur 6.6 Gemiddeld subsidiebedrag gehonoreerd project**

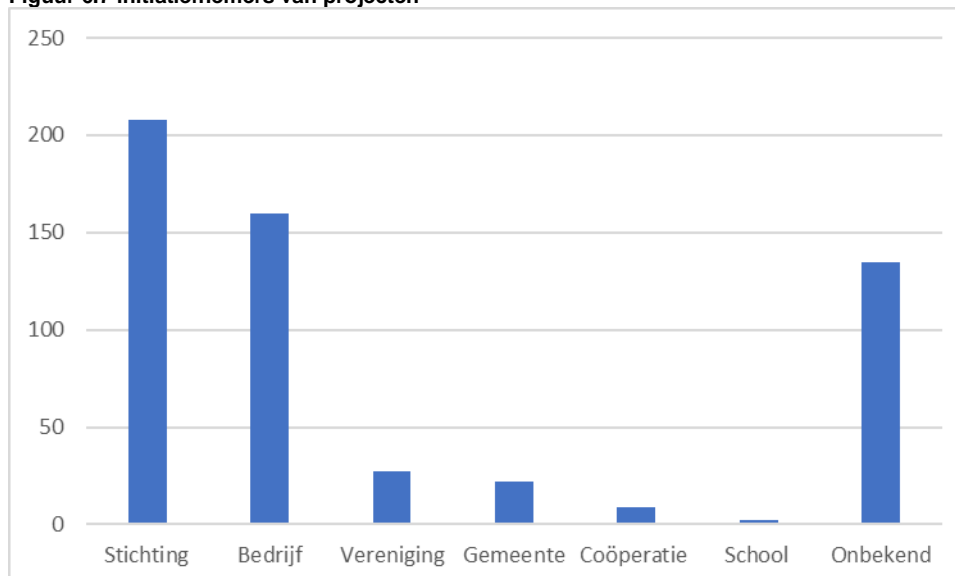


Bron: RVO.nl, bewerking Ecorys

### Initiatiefnemers van projecten

Een van de outputindicatoren gaat in op het type initiatiefnemer per project. Er is echter geen streefwaarde vastgesteld voor deze outputindicator, waardoor monitoring niet noodzakelijk is. Door RVO.nl worden wel de namen van de begunstigde partijen bijgehouden. Om een indicatief beeld te krijgen van de output op dit vlak, is op basis van de namen het onderstaande overzicht gemaakt. Hierbij zijn de namen van de begunstigde partijen handmatig in verschillende categorieën verdeeld, plus een categorie 'onbekend'. Deze laatste categorie bevat met name partijen waarbij op basis van de naam niet met zekerheid kon worden vastgesteld of het bijvoorbeeld een stichting of bedrijf betrof. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om familienamen of namen die zowel een stichting, een bedrijf of een vereniging zouden kunnen betreffen.

**Figuur 6.7 initiatiefnemers van projecten**



Bron: RVO.nl, bewerking Ecorys

### 6.4.3 Samenwerkingsprojecten

Slechts een beperkt aantal regio's heeft gebruikgemaakt van maatregel 19.3 voor de ondersteuning van samenwerkingsprojecten. De provincies zijn Gelderland, Overijssel, Utrecht en Zeeland. Voor hun aanvragen ontvingen zij tussen de € 50.000 en € 250.000. De focus op maatregel 19.3 doet echter geen recht aan de praktijk als het gaat om samenwerkingen die door LAG-regio's zijn opgezet zowel op transnationaal en interregionaal niveau. Uit de bureaustudie naar de jaarverslagen en de interviews blijkt dat de meeste regio's samenwerkingsprojecten hebben gerealiseerd. Veel regio's hebben er voor gekozen om deze samenwerkingen te financieren vanuit lopende kosten. Dit zorgt er echter wel voor dat op basis van de data van RVO het niet mogelijk is een volledig beeld te krijgen van het totaal aantal samenwerkingsprojecten dat door de regio's is opgezet. Het belangrijkste argument dat door de betreffende regio's wordt aangedragen om deze samenwerkingsprojecten niet te financieren met maatregel 19.3, is dat het aanvragen van financiering onder maatregel 19.3 gepaard gaat met (te)veel bureaucratie.

### 6.4.4 Toetsing output aan streefwaarden

Voor het monitoren van doelstellingen een aantal outputindicatoren en streefwaarden vastgesteld. Onderstaande tabel geeft hier inzicht in.

**Tabel 6.3 Outputindicatoren en bijbehorende waarden (31 december 2021)**

Indicator	Omschrijving	Streefwaarde	Stand van zaken
O18/S21	Aantal van bevolking vallen onder plaatselijke actiegroepen	3 miljoen	3 miljoen
O19	Aantal gekozen plaatselijke actiegroepen	20	20
O20	Aantal ondersteunde LEADER-projecten	Geen	563
O21	Aantal gesteunde samenwerkingsprojecten	Geen	4 onder maatregel 19.3 + een niet gekwantificeerd aantal onder lopende kosten
O22	Aantal en soorten initiatiefnemers van projecten	Geen	Verdeling:* Stichting: 208 Bedrijf: 160 Vereniging: 27 Gemeente: 22 Coöperatie: 9 School: 2 Onbekend: 135
O23	Het aantal unieke LAG's dat betrokken is bij samenwerkingsprojecten	Geen	4 onder maatregel 19.3 + een niet gekwantificeerd aantal onder lopende kosten

\*Indicatief, soorten initiatiefnemers wordt niet categorisch bijgehouden

Voor de indicatoren O18 en O19 was de uitkomst van de waarde al bij vaststelling van het POP3 programma vastgesteld. Immers, destijds was al besloten met de 20 actiegroepen van start te gaan binnen bepaalde regio's (met een bepaalde bevolking). Indicator O20, O21 en O23 kenden geen streefwaarden. Uiteindelijk zijn er tot 31 december 2021 563 projecten goedgekeurd onder maatregel 19.2 en vier samenwerkingsprojecten goedgekeurd, bij vier unieke LAG regio's.

Op basis van de namen van de begunstigde partijen is een indicatief overzicht gemaakt over het type initiatiefnemers over maatregel 19.2. Wat opvalt bij deze verdeling is dat veel van de initiatiefnemers stichtingen zijn.

## 6.5 Resultaat

Het beoogde resultaat van LEADER zijn bottom-up gecreëerde projecten die bijdragen aan de lokale behoefte zoals geïdentificeerd in de LOS-Strategie en hierbij logischerwijs aansluiten en die, uiteindelijk bijdragen aan de doelstellingen van prioriteit 6. De belangrijkste resultaten van de 563 goedgekeurde LEADER projecten op geaggregeerd niveau zijn:

- bottom-up projecten die aansluiten bij lokale behoeften;
- het bijdragen aan economische ontwikkeling van de regio (via het stimuleren van werkgelegenheid (bijv. via (agro)toerisme), versterken van het concurrentievermogen en innovatie);
- het tegengaan van klimaatverandering (bijv. door multifunctioneel grond- en watergebruik en circulaire economie);
- het verbeteren van het milieu en verbeteren biodiversiteit (bijv. door milieu en natuureducatie);
- het tegengaan van bevolkingskrimp en bevorderen sociale cohesie
- het bereiken van participatie en netwerken in de regio.

Overigens staat het laatste punt niet in de interventielogica genoemd, immers de meerwaarde van LEADER zouden we buiten beschouwing laten (zie paragraaf 6.1). In de interviews kwam echter naar voren dat een belangrijk resultaat van de inzet van Leader wel dit bereiken van participatie en netwerken in de regio is. Daarom is deze toch in deze analyse toch kort toegevoegd.

### 6.5.1 *Bottom-up aansluiten bij de lokale behoeften*

Alle projecten worden getoetst aan de LOS, welke wordt opgesteld met, en voor, het gebied. De projecten die geselecteerd worden, sluiten logischerwijs dan ook aan op de behoeften vanuit de regio. Hierdoor zijn de projecten per definitie bottom-up. Binnen de projecten werken ook verschillende partijen binnen een regio samen.

In de interviewronde voor deze evaluatie werd aangegeven dat het bottom-up projecten genereren soms lastig is, vanwege de cofinancieringseis. Zeker bij gemeenten waar dit niet op voorhand geregeld was, zorgt dit voor moeilijkheden wanneer projecten niet (naadloos) aansluiten bij het gemeentelijk beleid. Ook werd aangegeven dat projecten een aanzienlijke omvang moeten hebben. De reden hiervoor is dat de administratieve lasten voor projecten hoog zijn. Dergelijke grotere projecten kunnen vrijwel niet meer door burgers (alleen) worden ingediend. Regelmatig zit hier een subsidiebureau tussen. In Oost-Groningen is hierop geanticipeerd door een nationale regeling binnen LEADER op stellen, speciaal gericht op kleine projecten. Hierdoor kunnen kleinere projecten eenvoudig via de provincie een aanvraag indienen en ook voorfinanciering ontvangen.

### 6.5.2 *Het stimuleren economische ontwikkeling in de regio*

Alle regio's stimuleren projecten die bijdragen aan economische ontwikkeling. Dit is ook logisch, aangezien dit een van de hoofddoelstellingen van LEADER is. Soms gaat dit direct (bijvoorbeeld door het stimuleren van toerisme/recreatie), en soms indirect via het bevorderen van het concurrentievermogen en/of het bevorderen van innovatie.

## Het creëren van werkgelegenheid

Vrijwel alle projecten hebben een direct en/of indirect effect op de werkgelegenheid. Vanuit de interviews bleek dat LAG-regio's de projecten ook selecteren op de bijdrage aan de werkgelegenheid van projecten. In een aantal regio's wordt dit ook gemonitord, soms in de jaarverslagen en soms ook achteraf doormiddel van een enquête onder de projecten. Voorbeelden van projecten die zijn uitgevoerd zijn:

- Uitbreidingen van winkelpanden en werkplaatsen. Bijvoorbeeld het uitbreiden van werkplaats tuin- en parkmachines en het uitbreiden van een juwelier in Veendam (Oost-Groningen) en de uitbreiding van Brouwerij Artemis in Flevoland.
- Nieuwe bedrijfstakken bij verschillende ondernemingen bijvoorbeeld de ontwikkeling van een B&B in een Atelier/Galerie (Oost-Groningen), Kloosteruithof naar boswinkel en eetlokaal Oostwaard (Weidse Veenweiden) en Camping Reeënwissel in Zuidwest Drenthe.
- Het zorgen voor ruimte voor nieuwe ondernemers (Bijv. Tilligte van sport tot economie in Noordoost Twente en Kastanjehof 2.0 in Noord Overijssel).
- Creëren van werkgelegenheid voor mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt in meerdere sectoren (Bijv. Oersprong in Flevoland).

## Bevorderen concurrentievermogen van de landbouw<sup>26</sup>

De economie wordt ook bevorderd door het versterken van het concurrentievermogen van de landbouw. Een sterkere landbouwsector zorgt namelijk ook voor meer werkgelegenheid. Met name in de LAG-regio's met een prioritaire focus op de thema's 'economische impuls bij achterblijvende minder verstedelijkte regio's', 'versterken van de relatie stad-land' en 'het uitbreiden en verbeteren van de (agro) toeristische infrastructuur' worden projecten geselecteerd die bijdragen aan het concurrentievermogen. Voorbeelden van projecten die zijn uitgevoerd zijn:

- Diversificatie van het agrarisch bedrijf door ontmoetingsplaatsen (Bijv. Buurderij van Dam in Weidse Veenweiden en Natuurboerderij Buitenplaats Molenwei in Holland Rijnland).
- Precisielandbouw voor voedselveiligheid, efficiëntie en aanzet tot (agro)innovatie (Grenscorridor N69)
- Samenwerkingsverbanden tussen agrarische ondernemers (bijv. Vechtstreek Fruit coöperatie in Weidse Veenweiden en Coöperatieve winkel Gedeelde Weelde in Zuid-Limburg).
- Verbinden van regionale afzetmarkt, vraag en aanbod, op fysieke marktplaats (Bijv. Puur voor de Smaak in Zuidwest Twente en Gezonde voeding van dichtbij in Midden en Noord Zeeland)
- Ontwikkeling toeristisch perspectief met cultuurhistorische elementen (zoals de papiermolen in Ootsmarsum in Noordoost Twente en Parel de Hoge Berg op Texel (Kop van Noord Holland).
- Aanleg toeristische (fiets)routes door natuurgebied (Bijv. BikePark Salland-Twente in Holten in Zuidwest Twente, Mountainbikenetwerk Eindeloos Eiland Noord-Beveland in Midden en Noord Zeeland en een recreatief fietspad historische spoorbaan in Zeeuws Vlaanderen).

### Met geZwinde spoed (Zeeuws-Vlaanderen)

Door middel van enkele deelprojecten trachten de bewoners van Retranchement de samenhang van het dorp en de kustgebied te verbeteren. Er is geïnvesteerd in de verbinding met de natuurlijke omgeving, het opknappen van Fort Nassau en meerdere faciliteiten gericht op het toerisme. Het dorp zet zich zo neer als Retranchement aan Zee. De ontwikkelde toeristensector aan de kuststrook wordt zo ook meer landinwaarts geïntroduceerd om de economische ontwikkeling van het Zeeuwse achterland te stimuleren. Het is een van de projecten waarmee de plaatselijke LAG dit probeert te realiseren. Ontwikkeling van de toerismesector is in deze en meerdere LAG-regio's een manier om werkgelegenheid te stimuleren.

### Grafisch bedrijf de Bruin (Oost Groningen).

Onder het label VARIIPAL heeft het bedrijf kartonnen pallets ontwikkeld en een nieuwe productielijn opgezet, in samenwerking met een leverancier uit Noord-Holland. Kartonnen pallets zijn lichter dan de houten variant en makkelijk te recyclen. Dat betekent dat zowel in gebruik als in houdbaarheidsdatum er wordt bespaard op het energieverbruik. Met een bijdrage vanuit LEADER is het mogelijk gemaakt een nieuwe montage-en assemblagelijijn aan te schaffen om verder te automatiseren. Dat betekent dat het bedrijf verder kan uitbreiden. Door de investering in de productielijn zijn er 10 extra voltijds werkplekken gerealiseerd. Het project vormt daarmee een economische impuls voor de regio Oost Groningen.

<sup>26</sup> CEQ26: De GLB-doelstelling om het concurrentievermogen van de landbouw te bevorderen.

### Bevorderen van innovatie<sup>27</sup>

LOS-strategieën willen via projecten bijdragen aan innovatie in de regio, om hiermee bijvoorbeeld het concurrentievermogen te versterken en de diversifiëren. Het gaat hierbij nadrukkelijk om innovatie op lokaal niveau, waarmee wordt bedoeld dat met 'innovatief' slaat op 'nieuw voor de regio'. Met name in de LAG-regio's met een prioritaire focus op het thema '(sociale) innovaties en de toepassing ervan' worden projecten uitgevoerd die hieraan bijdragen. Voorbeelden van projecten die zijn uitgevoerd zijn:

- Projecten gericht op kringlooplandbouw (Bijv. Polderkringloop Natuurlijk Montfoort in Weidse Veenweiden)
- Projecten gericht op innovatie binnen bedrijven (Bijv. Innovatie binnen zaadveredelingsbedrijf (Oost-Groningen) en Anna's Zuivellokaal in Abcoude in Weidse Veenweiden)
- Ontwikkeling en productie nieuwe agrarische producten (Bijv. Proeftuin Avocado's in Weidse Veenweiden en Kari's Sallandse Crackers in Salland)
- Ontwikkeling van nieuwe technieken (Bijv. Zeeuwse roots voor nieuwe zilte teelten in Midden en Noord Zeeland, Zeeuwse Zilte Teelt 2.0 in Zeeuws Vlaanderen en Local2local circular orchids in Holland Rijnland)

#### 6.5.3 Het tegengaan van klimaatverandering

Er wordt binnen de LAG's ingezet op projecten die bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering. Met name in de LAG-regio's met een prioritaire focus in de LOS op de thema's 'circulaire economie, biobased economy en duurzame energie', 'natuur- en milieu educatie binnen het programma Duurzaam Door' en 'multifunctioneel grond- en watergebruik<sup>28</sup> wordt in projecten aandacht besteed aan circulaire economie en duurzaam energieopwekking en -verbruik. Bij projecten die hierop gericht zijn, zien we voornamelijk een meer indirecte link met de werkgelegenheid door de (lokale) inkoop en het versterken van het concurrentievermogen van de regio. De link met de lokale ontwikkeling en het meegaan met de maatschappelijk relevante thema's wordt door de onderzoekers vanzelfsprekend wel gezien.

Voorbeelden van uitgevoerde Leader-projecten op dit thema zijn:

- Verduurzamen van de energievoorziening (Bijv. Beleef duurzame energie en innovatie in de Energietuin Mastwijk in Weidse Veenweiden, de uitbreiding en aanleg van groengas tankstation in Winschoten (Oost-Groningen) en Leven van de Wind in de Kop van Noord Holland).
- Educatie rondom water, duurzaamheid en circulaire economie (Bijv. Educatie over Water in Utrecht Oost Noord Zeeland en Belevend Leren over koe, kaas en kringloop in Zuidwest Twente).

<sup>27</sup> CEQ30: Het bevorderen van innovatie

<sup>28</sup> CEQ 24: De matiging van en aanpassing aan de klimaatverandering en aan het verwezenlijken van de Europa 2020-kerndoelstelling om de broeikasgasemissies met ten minste 20% te verlagen ten opzichte van de niveaus van 1990, of met 30% als de omstandigheden juist zijn, om het aandeel hernieuwbare energie in het finale energieverbruik met 20% te verhogen en de energie efficiëntie met 20% te doen stijgen.

#### Boeren 2.0 (Achterhoek).

Om de agrarische sector in de Achterhoek toekomstbestendig te maken is dit project opgezet om de huidige problematiek aan te pakken en te zoeken naar oplossingen. In een samenwerkingsverband van verschillende lokale producenten is een nieuw vruchtteeltlandbouwsysteem ontwikkeld. Nieuwe eiwitrijke gewassen worden geproduceerd voor menselijke consumptie, waardoor er weer nieuwe streekproducten voor de regionale en landelijke markt beschikbaar komen. Het aanboren van nieuwe afzetmarkten gaat daarmee gepaard met een milieuvriendelijke ontwikkeling en de productie van gezondere voeding. De Achterhoekse landbouwsector wordt hierdoor toekomstbestendiger en draagt bij aan de ontwikkeling van een circulaire economie.

#### Buurtmolen Tzum (Noordwest Friesland)

In de gemeente Tzum wordt door een samenwerking van coöperatie TOER en GreenChoice een nieuwe windturbine geplaatst die jaarlijks 2,7 miljoen kWh gaat opwekken. De oude windmolen is eind 2016 verkocht en verscheept naar het Verenigd Koninkrijk. De windturbine zal eind 2022 aan het energienet gaan leveren. Het project is voor lokale bewoners opgezet. Meer dan 500 mensen uit de directe omgeving zijn lid geworden van de Buurtmolen. Zij nemen als huishoudens de groene energie af en beslissen jaarlijks samen hoe de overgebleven winst wordt geïnvesteerd in de regio. De windturbine levert genoeg energie voor ongeveer 1000 huishoudens en levert minimaal een reductie in uitstoot op van 1.200 ton CO<sub>2</sub> per jaar. Het project is daarmee een voorbeeld van burgerparticipatie in de energietransitie en sluit goed aan op meerdere LEADER-thema's.

- Duurzame en energie neutrale huisvesting voor recreatie (Bijv. biocirculair recreëren in Midden en Off the Grid Homes in Noord Overijssel).
- Het tegengaan van voedselverspilling (zoals Anti-foodwaste Platform 'Afwaste' in Salland).

#### 6.5.4 *Het verbeteren milieu en tegengaan verlies biodiversiteit*

In de LOS-strategieën wordt relatief weinig aandacht besteed aan het verbeteren van het milieu en het tegengaan van het verlies aan biodiversiteit<sup>29</sup>. De link met de werkgelegenheid is hier dan ook veelal indirect, door bijvoorbeeld het versterken van het (agro)toerisme. Er is incidenteel aandacht binnen LEADER-projecten voor dit thema. Voorbeelden zijn:

- Behoud boomgaarden en regionale fruitsoorten (bijv. Ark voor Hoogstamfruit in de Achterhoek en Sjweikeser Rëngelaot in Zuid-Limburg).
- Groen educatie om verbondenheid met de natuur te bewerkstelligen (Bijv. Groene Leerling in Flevoland, Ontwikkeling van een educatief Voedselbos in Zeeuws Vlaanderen en De Trailer Zwolle in Noord Overijssel)
- Ontwikkeling wandel- en fietsroutes door natuurgebieden (bijv. Geopark de Hondsrug Wandelcafés en Het Zandgat in Zuidoost Drenthe);
- Vergroting leefgebied van diersoorten (Bijv. Weids Bloemendaal in Polders met Waarden);
- Herontwikkeling om ruimte te geven voor nieuwe natuur (Bijv. Clemenspark in Zuid-Limburg).

#### **Sjweikeser Rëngelaot (Zuid Limburg).**

In de gemeente Beekdaelen in Zuid-Limburg worden sinds 2003 pruimenbomen terug in het landschap geplant. Stichting Sjweikeser Rëngelaot zet zich in om het landschap in ere te herstellen met de pruimensoort die oorspronkelijk uit de regio komt. Het resultaat is een zee van witte bloesem in de lente en enkele duizenden kilo's pruimen in augustus. Naast de pruimen worden ook kersen, meidoorns en graften aangeplant. Het project houdt de regionale pruimensoort in leven en onderhoud de kwaliteit van het landschap en hoopt verder bij te dragen aan de aantrekkelijkheid van de regio voor toeristen. De LEADER bijdrage is ingezet voor zo'n 50 bomen in het landschap en ondersteunt de stichting.

#### 6.5.5 *Het tegengaan van bevolkingskrimp en bevorderen sociale cohesie*

Zeven regio's zetten vanuit hun LOS in op deze thema's. In deze regio's dragen LEADER-projecten dan ook bij aan het tegengaan van (toekomstige) bevolkingskrimp en het vergroten van de sociale cohesie op het platteland. Zuidwest Twente en Noordoost Friesland zetten in hun LOS-strategie in op slechts 2 thema's, waaronder een van de twee bovenstaande thema's. Voor deze regio's in het bijzonder geldt dat de LOS-strategieën aandacht hebben voor deze thema's.

Het tegengaan van (toekomstige) bevolkingskrimp en het mitigeren van de effecten kan op verschillende manieren. Zo zet de Rijksoverheid in op aanpassingen en sloop van woningen en gebouwen, versterken van de economie en arbeidsmarkt, (digitale) bereikbaarheid, behoud van voorzieningen.<sup>30</sup> Eerder in dit hoofdstuk is weergegeven dat LEADER projecten bijdragen aan het versterken van de economie en arbeidsmarkt. Ook op de andere domeinen draagt LEADER bij. Voorbeelden van projecten die bijdragen aan het tegengaan van (toekomstige) bevolkingskrimp zijn:

- Verbeteren van de ontsluiting (Bijv. Mobiliteit Aalten in de Achterhoek).

#### **Techniek Salland Next Level (Salland).**

Om de trek van jongeren uit de regio tegen te gaan hebben de initiatiefnemers een platform ontwikkeld om jongeren in contact te brengen met techniek en de technieksector in de regio Salland. De technieksector is goed ontwikkeld in de regio, maar heeft moeite om jongeren te bereiken. Door dit project kan de regio jongeren met interesse in een technische carrière beter vasthouden. Jongeren worden daarnaast geënthousiasmeerd voor een baan in de techniek op Techniekdagen. Het moet de werkgelegenheid van Salland een impuls geven en tegelijkertijd de doelgroep reden geven in de regio te blijven of komen wonen.

<sup>29</sup> CEQ 26: Het verbeteren van het milieu en aan het verwezenlijken van de biodiversiteit strategie doelstelling van de EU om het biodiversiteit verlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten een halt toe te roepen en ze te herstellen.

<sup>30</sup> Rijksoverheid, 'Aanpak gevolgen bevolkingsdaling', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingsdaling/aanpak-bevolkingsdaling>

- Het bevorderen van de bereikbaarheid van medische zorg (bijv. Medisch Centrum Emmercompasuum in Zuidoost Drenthe, de Permacultuurtuin Cabauw in Weidse Veenweiden, Woonvorm De Spinberg in Oost-Groningen en OZO Verbindzorg Jeugd in Salland).
- Ontwikkeling van ondersteund wonen kwetsbare mensen (bijv. ontwikkeling zelfstandige appartementen voor mensen met een beperking in Oost-Groningen)
- Verbeteren ruimtelijke kwaliteit en verbinding tussen kust en achterland en/of stad en platteland (Bijv. Beleef de Oostvaardersplassen in Flevoland en Landschapspark Borsele in Midden en Noord Zeeland).

Naast bevolkingskrimp is ook sociale cohesie een uitdaging waar veel LEADER-regio's voor staan. In de regio's waar op dit thema wordt ingezet dragen projecten bij aan het bevorderen van de lokale sociale cohesie. Voorbeelden van projecten die bijdragen aan het vergroten van de sociale cohesie op het platteland zijn:

- Speeltuin/-bos als ontmoetingsplaats (bijv. Playground Poppenhare in Coevorden, Sport- en speelterrein Sleen (Zuidoost Drenthe), Bosbad Vledder (Zuidwest Drenthe), Speel- en belevingsbos Kamperland Eindeloois Eiland Noord-Beveland (Midden en Noord Zeeland) en Duurzaam zwembad Heeten (Salland).
- Vernieuwing dorps huis (bijv. het Dorps huis in Buinen en een dorpscentrum in Eexterveen in Zuidoost Drenthe; Multifunctioneel dorps hards Noord Deurningen in Noordoost Twente)
- Het bijdragen aan het in stand houden van de leefbaarheid en het verenigingsleven (bijv. Stichting Man in Noordoost Twente, de Loods in Barlo in de Achterhoek en van schoolplein naar buurtplein in Okkenbroek (Salland))
- Podium voor culturele uitingen (bijv. Het Rusttheater in Reutum in Noordoost Twente en Aardenburg ontdekt in Zeeuws Vlaanderen).

#### Kerkhuus Heino

Er is geïnvesteerd in de vernieuwing van het Kerkhuus om weer een centraal punt van ontmoeting en inspiratie te worden in de omgeving. De keuken is opnieuw ingericht om geschikt te worden om samen te koken, de huiskamer is herschikt om de 'huiselijke' sfeer te verbeteren en het hele gebouw is verduurzaamd. Het Kerkhuus moet daarmee de sociale cohesie verbeteren. Het is een voorbeeld van meerdere dorps huizen en ontmoetingsplaatsen in meerdere LAG-regio's waar de sociale cohesie voorop wordt gesteld in projecten.

#### 6.5.6 Participatie en netwerken in de regio

LEADER resulteert ook in een toename in participatie en netwerken in de regio. Dit resultaat wordt niet gemonitord en laat zich ook lastig monitoren. Uit de interviews en de bureaustudie komt wel naar voren dat dit als resultaat benoemd zou moeten worden. In alle regio's dragen projecten in meer of mindere mate bij aan het intensiever en vaker participeren in (maatschappelijke) activiteiten door inwoners. Bovendien draagt LEADER bij aan sterkere netwerken van organisaties en inwoners binnen de regio, omdat zij vaak gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Vanuit de zelfevaluaties die in de beginperiode gedaan zijn, blijkt dat de netwerken in de regio soms wat steviger zouden mogen. Het is niet gemonitord in deze studie in hoeverre dat uiteindelijk ook gelukt is. Ook werd aangegeven in de zelfevaluaties (rond 2017/2018) dat het vliegwieleffect regelmatig nog uitbleef. In de eindevaluatie zou bezien kunnen worden of dit gedurende het programma veranderd is.

## 6.6 Impact

De impact van het LEADER-programma wordt volgens de evaluatierichtlijnen bepaald door de bijdrage van het programma aan de economische ontwikkeling van de regio's. In het bijzonder gaat het om de impactindicatoren 'ontwikkeling van arbeidsplaatsen' en 'ontwikkeling en diversificatie van kleine ondernemingen'.



### 6.6.1 Ontwikkeling van de arbeidsplaatsen

Voor het monitoren van deze doelstelling is een streefwaarde vastgesteld om de impact op de werkgelegenheid te meten. Onderstaande tabel geeft hier inzicht in.

**Tabel 6.4 Resultaatindicatoren en bijbehorende waarden (31 december 2021)**

Indicator	Omschrijving	Streefwaarde	Stand van zaken
S21	Aantal gecreëerde arbeidsplaatsen	250	159*

\*Indicatief op basis van beperkt beschikbare data

Het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen (S21) kent een streefwaarde van 250. Een arbeidsplaats wordt hierbij geteld als:

1. een baan gecreëerd is onder een ondersteund project.
2. het gaat om een betaalde arbeidsplaats (dus geen vrijwilligerswerk);
3. de baan nieuw gecreëerd is (dus geen behoud van banen).

Enkele LAG-regio's geven in hun jaarverslagen aan hoeveel arbeidsplaatsen zijn gecreëerd in de projecten die zij hebben uitgevoerd. Daarnaast wordt bij sommige LAG-regio's achteraf, bij afsluiting van het project, nog bevraagd hoeveel banen er zijn gecreëerd. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de regio's waarin het aantal nieuwe banen is vermeld in de rapportage van de respectievelijke LAG. Dit overzicht geeft een indicatie van het aantal gecreëerde banen, maar is vanwege het ontbreken van harde monitoringsgegevens niet volledig en daarnaast een ondergrens van het daadwerkelijk aantal nieuwe gecreëerde banen.

**Tabel 6.5 Aantal gecreëerde banen per LEADER-regio**

LEADER-regio	Aantal nieuwe banen (fte)
Oost-Groningen	73*
Zuidwest-Drenthe	Circa 27
Salland	33
Holland Rijnland	28**
<b>Totaal</b>	<b>159*</b>

\* Met een bepaalde onzekerheidsmarge. Van een aantal projecten wordt de creatie van fte's verwacht, maar is onduidelijk of dit ook is gerealiseerd.

\*\* Er is ook nog een project gecommiteerd welke additioneel 41 banen zal opleveren.

Overigens is het totaal aantal gecreëerde banen in de regio's te gering om een significante invloed te hebben op het percentage werkenden in de regio's<sup>31</sup>.

### 6.6.2 Ontwikkeling en diversificatie van kleine ondernemingen

Vanuit negen jaarverslagen van de LAG-regio's kan onderstaande informatie gehaald worden over de ontwikkeling van nieuwe ondernemingen. Deze data kan gezien worden als ondergrens, omdat het niet over alle LAG-regio's gemeten is.

<sup>31</sup> CEQ 22: Het verwezenlijken van de Europa 2020-kerndoelstelling om het percentage werkenden in de leeftijdsgroep van 20 tot en met 64 tot ten minste 75% te verhogen.

**Tabel 6.6 Aantal nieuwe ondernemingen per LEADER-regio**

LEADER-regio	Aantal	Typen ondernemingen
Oost-Groningen	3	Herbestemming fabriek tot rusthuis
Noardeast Fryslân	3	Herbestemming voormalige treinstationsgebouw tot koffie-lunchroom; Ontwikkelen (digitale)woon-en zorgdiensten om langer thuis te kunnen wonen
Noardwest Fryslân	1	een nieuw klooster waar 12 kloosterbewoners gaan wonen en 24 toeristen geaccommodeerd kunnen worden voor "slow tourism"
Zuidoost-Drenthe	14	Stadsboerderijen waar het doel is burgers te leren over het platteland; B&B's al dan niet als sociale werkplaats.
Noordoost Twente	3	Rusttheater; natuurboerderij, bedrijfsverzamelgebouw
Utrecht Oost	5	Dorpscoöperatie voor gedeelde landbouw; prototype voor ligfiets met vleugelzeil; Herenboerderij Nieuw Bureveld; Beleefboerderij Schalkwijk; Turfweide Veenendaal
Polders met Waarden	1	Gespreide Herberg - een project waarbij duurzaam ontwikkelde herbergjes door de Alblasserwaard zijn verspreid als logies
Holland Rijnland	2	De Hartebaan, local2local orchids
Zeeuws Vlaanderen	1	Kruidencentrum Biosfeer Groede
<b>Totaal aantal ondernemingen</b>	<b>34</b>	

Bron: jaarverslagen van de LAG-regio's, bewerking Ecorys

De praktijk laat zien dat naast nieuwe ondernemingen ook andere organisatievormen worden opgericht met ondersteuning vanuit LEADER. Zes regio's rapporteren hierover in hun jaarverslagen. Het gaat met name om stichtingen die worden opgezet om LEADER-projecten mogelijk te maken. Hoewel deze juridische entiteiten niet als 'onderneming' kunnen worden beschouwd, draagt hun creatie wel bij aan de doelrealisatie. Daarom is ook een indicatie gegeven van het aantal overige nieuwe juridische entiteiten dat is gecreëerd met LEADER-subsidie.

**Tabel 6.7 Aantal overige nieuwe juridische entiteiten per LEADER-regio**

LEADER-regio	Overige nieuwe juridische entiteiten	Typen overig
Noardeast Fryslân	3	ontmoetingsplek voor ondernemende denkers en doeners; nieuwbouw lokale ontmoetingsplaats
Noardwest Fryslân	5	Nieuwe multifunctionele dorpshuizen; nieuw online platform voor lokale initiatieven
Salland	3	Stichting die zelf projecten ondersteunt met een breed (regionaal) netwerk en kleine subsidies in de regio
Noordoost Twente	3	Nieuwe sportaccommodatie
Utrecht Oost	1	Stichting Leernetwerk Ambachtshoeve
Noord- en Midden Zeeland	2-3	"2 tot 3 coöperaties voor maatschappelijke functies"
<b>Totaal aantal ondernemingen</b>	<b>17-18</b>	

Bron: jaarverslagen van de LAG-regio's, bewerking Ecorys

## 6.7 Conclusies en aanbevelingen

De belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk zijn:

- LEADER is de afgelopen jaren goed op gang gekomen. Gemiddeld is op dit moment zo'n 80% van het beschikbare budget verleend. Met nog een jaar te gaan is het aannemelijk dat het overgrote deel van het budget verleend zal zijn aan het einde van het programma. Voor een beperkt aantal regio's geldt dit niet en zal er sprake zijn van onderuitputting.
- De helft van het verleende EU-geld is inmiddels ook uitbetaald. Eventuele vrijval wordt gemonitord op LAG-niveau en door het Regiebureau, maar doordat sommige projecten nog niet zijn afgerond is dit beeld nog niet compleet.
- De meeste aanvragen hebben plaatsgevonden in de tweede helft van het programma. In totaal zijn er 563 projecten goedgekeurd. De meeste projecten zijn gericht op economische ontwikkeling in de gebieden. Hierbinnen is een brede spreiding van projecten, zowel gericht op baancreatie, innovatie en het versterken van het concurrentievermogen. In totaal zijn er 159 banen gecreëerd bij de projecten die deze gegevens bijhouden. Dit is echter slechts een klein deel van de projecten waarbij werkgelegenheid is gecreëerd. De evaluatoren denken dat het aannemelijk is dat de streefwaarde van 250 banen behaald is in de projecten.
- Ondanks dat vaststaat dat bijdrage aan LEADER ook positief is op de andere onderdelen (bottom-up aansluiten op de lokale behoefte, participatie en netwerken in de regio, het stimuleren van economische ontwikkeling, het tegengaan van klimaatverandering, het verbeteren van het milieu en tegengaan van verlies aan biodiversiteit, het tegengaan van bevolkingskrimp en bevorderen van sociale cohesie) kan de mate waarin dit heeft plaatsgevonden worden vastgesteld op dit moment. Een aanvullend onderzoek zou hierbij noodzakelijk zijn.

### Conclusies en aanbevelingen richting eindevaluatie

De volgende conclusies en aanbevelingen kunnen worden gedaan richting de eindevaluatie:

1. De monitoringsgegevens schieten nog steeds te kort om de Vragen 6A en 6B volledig te kunnen beantwoorden. Immers, de op dit moment beschikbare monitoringsdata zijn vooral financieel ingericht. Ook de (niet verplichte onderdelen) "mate van bijdragen aan andere EU-prioriteiten" en de bijdrage aan netwerken en sociale cohesie zijn op dit moment niet te bepalen vanuit de data. Wanneer besloten wordt om alle ontbrekende gegevens voor de eindevaluatie nog beschikbaar te maken, ligt hier een belangrijke rol voor het Regiebureau. Zij moet een uniform format ontwikkelen die via de Provincies ('systeemverantwoordelijke') moeten worden uitgezet bij de LAG-regio's. De LAG-regio's kunnen deze vervolgens bij hun projecten uitzetten. Hierin moeten de belangrijkste effecten staan, met een omschrijving van hetgeen meegenomen dient te worden.

De belangrijkste verplichte indicatoren waar (meestal) informatie ontbreekt zijn:

- Bijdrage aan baancreatie (in fte); waarbij een arbeidsplaats geteld wordt als:
  - een baan gecreëerd is onder een ondersteund project;
  - het gaat om een betaalde arbeidsplaats (dus geen vrijwilligerswerk);
  - de baan nieuw gecreëerd is (dus geen behoud van banen);
  - Ontwikkeling en diversificatie van kleine ondernemingen.

In de vorige tussenevaluatie is reeds de aanbeveling gedaan om de maatregelspecifieke doelstelling over diversifiëring en creatie van kleine ondernemingen beter af te bakenen. Aangezien er geen betere afbakening heeft plaatsgevonden, blijft deze aanbeveling staan. Hierbij moet dus aandacht worden besteed aan:

- Wanneer er sprake is van een nieuwe onderneming;
- In hoeverre er sprake moet zijn van een commerciële onderneming;
- Of kan worden bepaald of de nieuwe onderneming ook zonder LEADER opgericht zou zijn.

Niet verplichte onderdelen waarover informatie ontbreekt zijn en waarbij kan worden overwogen op uniforme wijze data te verzamelen is:

- Bijdrage aan andere prioritaire assen zoals benoemd in het programmadocument. Voor omschrijvingen van de effecten dient aangesloten te worden bij de betreffende prioriteiten;
  - P1.1A Bevorderen van innovatie, samenwerking en de ontwikkeling van de kennisbasis in plattelandsgebieden
  - P1.1C Leven Lang Leren en beroepsopleiding in de landbouw en bosbouw
  - P2.2A Bijdragen aan het verbeteren van de economische prestaties, de herstructurering en modernisering van ondersteunde landbouwbedrijven, met name door hun marktdeelname en landbouw diversifiëring
  - P5.5A Efficiëntie watergebruik
  - P5.5C Hernieuwbare energie
  - P6.6C (P) toegankelijkheid, het gebruik en de kwaliteit van informatie en communicatietechnologieën (ICT) in plattelandsgebieden
- De bredere meerwaarde van LEADER. Hierbij moet gedacht worden aan de bijdragen op sociaal gebied, het op het opbouwen van kennis en netwerken en bijvoorbeeld de bijdragen aan omgeving en milieu.

Wanneer bovenstaande informatie niet tijdig beschikbaar is of kan worden gemaakt, zullen bij een eindevaluatie alle LAG-regio's en individuele projecten moeten worden gezien om antwoord te krijgen op de (verplichte) vragen. Houd hier rekening mee en zorg dat er voldoende budget beschikbaar is voor de eindevaluatie toereikend is om dit uit te voeren.

2. [Nederland heeft 5%<sup>32</sup> van het POP3 budget aan LEADER toebedeeld. Dit is de ondergrens vanuit de EU. Wanneer er sprake is van onderuitputting, wordt deze grens van 5% niet behaald. LEADER heeft op dit moment een vrijval van zo'n 1,6%. Doordat nog niet alle projecten zijn afgerond kan dit percentage oplopen, wat weer kan leiden tot onderuitputting. Zicht op de vrijval is daarom van belang om de onderuitputting te beperken.](#)

Regiebureau, blijf de regio's ondersteunen in het zo goed mogelijk zicht houden op de uitputting en de vrijval. Zorg daarnaast dat het gesprek met LAG-regio's over eventuele herverdeling zo goed mogelijk plaatsvindt, zodat hierop geanticipeerd kan worden en de totale onderuitputting beperkt blijft.

### **Conclusies richting NSP**

De volgende conclusies en aanbevelingen kunnen worden gedaan richting het NSP:

---

<sup>32</sup> Op dit moment wordt er gekoerst op 4,69 procent van het POP3 budget.

1. De Leader-gelden nemen in het NSP toe. Ondanks dat nog steeds het minimale percentage van 5% wordt gehanteerd, zullen de absolute bedragen toenemen. Het is daarom ook zaak om voortvarend van start te gaan met het programma. Goed te monitoren en bij te sturen waar nodig. Zorg hierbij ook dat er geleerd wordt vanuit het verleden.  
Kijk bij de vormgeving van het programma goed naar de resultaten uit het verleden. Geef blijk van dat sommige LAG's al een positie hebben in de regio en onderschat de tijd niet die het kost om tot een gedragen LOS te komen. Zorg ook dat de eerdere aanbevelingen uit de Evaluatie governance LEADER meegenomen worden, maar ook de resultaten uit de tussentijdse evaluatie en deze voorliggende evaluatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bevindingen op het gebied van administratieve lasten (zorg dat deze beperkt blijven); openstellingen (beter permanent); monitoring van uitputting en vrijval; en de aanbevelingen op het gebied van inhoudelijke monitoring.
  
2. Op dit moment is het vaak niet helder wie er aan de lat staat voor de monitoring en rapportage. Zo is de LAG degene die de informatie beschikbaar heeft op projectniveau, is de provincie 'systeemverantwoordelijk' en moet het Regiebureau 'regie voeren'. Door deze verdeling is het niet duidelijk wie er aan de lat staat voor het uitvoeren van de monitoring.  
Zorg dat de taakverdeling ook op het gebied van monitoring van resultaten helder is voor de volgende periode. Het Regiebureau dient helder aan te geven wat de minimale vereisten zijn voor de goede monitoring en hier ook formats voor te ontwikkelen. Deze kunnen waar nodig worden aangevuld door de Provincie. De LAG-regio zal deze vragenlijsten vervolgens bij de projecten moeten uitzetten, zij kunnen ook regio specifieke evaluatievragen toevoegen.
  
3. Op dit moment zijn de LEADER prioriteiten niet altijd eenduidig te koppelen aan de benoemde hoofddoelstellingen binnen de LOS. Dit zou richting NSP verbeterd moeten worden om een beter inzicht te krijgen in de effecten op lokaal niveau en hun bijdrage aan de NSP doelstellingen.  
Overweeg een verplichte opname van een interventielogica in de LOS-strategieën, waarbij zowel inzicht gegeven wordt in de gekozen hoofddoelstellingen van de LOS als de te verwachte bijdrage aan de EU prioriteiten om op deze manier monitoring mogelijk te maken.
  
4. De informatie voor evaluaties is op dit moment te beperkt en de monitoringsdata schiet te kort. Om dit op te vullen is een gemeenschappelijke database over de resultaten wenselijk.  
In de database kan informatie worden verzameld over:
  - Output- en resultaatindicatoren voor de bijdrage aan de hoofddoelstelling (in het geval van POP3 aandachtsgebied 6A en 6B) (verplicht);
  - Een mogelijkheid om op gestandaardiseerde wijze indicatoren voor de aandachtsgebieden waar LEADER ook een secundaire bijdrage aan heeft geleverd (niet verplicht);
  - Aanvullende indicatoren voor LEADER (bijv. over de CEQ) (deels verplicht);
  - Effectindicatoren in de latere fasen van de programmaperiode (verplicht);
 Deze gegevens kunnen vooraf en aan het einde van het project door de LAG worden ingediend en worden bijgehouden in een gemeenschappelijke database. Deze database wordt uitgevoerd onder regie van het Regiebureau.
  
5. De meerwaarde van LEADER wordt niet volledig afgedekt door de indicatoren die door de EU zijn ontwikkeld. Het is daarom van belang om in een vroeg stadium na te denken over deze meerwaarde.  
Denk goed na over niet verplichte evaluatievragen, die inzicht geven in de meerwaarde van LEADER op lokaal niveau. Zorg hiervoor ook dat er een mogelijkheid is om op gestandaardiseerde wijze indicatoren aan te dragen, er kan worden geput uit het handboek "Richtsnoeren Evaluatie van LEADER/CLLD (augustus 2017)"<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Europese Commissie, Directoraat-generaal Landbouw en plattelandontwikkeling, eenheid C.4 (2017): Richtsnoeren. Evaluatie van LEADER/CLLD. Brussel.

# 7 Impact

## 7.1 Econometrische analyse

### Data en methode

In de econometrische analyse is onderzocht of er uitspraken te doen zijn over het economische succes van bedrijven, die gebruik hebben gemaakt van een POP-subsidie gericht op het verbeteren van de concurrentie. Investeren bedrijven met subsidie meer dan andere bedrijven zonder subsidie? Is er een verschil in omzet en winst tussen bedrijven met en zonder subsidie?

Op basis van beschikbare data is een kwantitatieve (econometrische) analyse uitgevoerd voor enkele subsidieregelingen onder het POP3 cluster Concurrentiekracht. De aangeleverde data van RVO over de begunstigden van de regelingen is gekoppeld aan fiscale data van het CBS-dataset en de Landbouwtelling<sup>34</sup>. De geanalyseerde verrijkte fiscale data omvat de periode 2013 tot en met 2019 en de Landbouwtelling omvat de periode 2013 tot en met 2020. Deze lange tijdreeks maakt het mogelijk om ook inzicht te krijgen in de kengetallen voorafgaande aan de opstelling van de subsidieregelingen omdat POP3 pas is gestart in 2014. De analyse is op basis van sectorstratificatie, en is uitgevoerd voor de volgende drie relevante deelsectoren: akkerbouw, melkveehouderij en vleeskalverhouderij.

In deze paragraaf wordt een analyse gegeven van die maatregelen die vallen onder MO4 (investeringen in materiële activa) waarvan voldoende aanvragen zijn toegewezen en na koppeling van bestanden voldoende waarnemingen beschikbaar zijn, zie Tabel 7.1. Het betreft de volgende submaatregelen onder de maatregel Productieve fysieke Investerings:

- M04a: Fysieke investeringen in innovatie en modernisering;
- M04bd: Fysieke investeringen: water;
- M04e: Fysieke investeringen Veenkoloniën;
- M04f: Fysieke investeringen vleeskalveren.

Een econometrische analyse van de maatregelen Jonge Landbouwersregeling (JoLa) en Verbetering verkaveling is op dit moment niet mogelijk vanwege databeperkingen.

Tabel 7.1 Overzicht aantal bedrijven met fiscale gegevens per specifieke regeling

Specifieke Regelingen:	Sector	Geen aanvraag	Aanvraag niet verleend	Aanvraag verleend
M04a	Akkerbouw	4,023	40	102
	Melkveehouderij	7,584	26	106
M04bd	Akkerbouw	4,116	<10	41
	Melkveehouderij	7,660	11	45
M04e	Akkerbouw	4,089	34	42
M04g	Vleeskalverhouderij	371	37	85

Bron: RVO en CBS, bewerking Wageningen Economic Research

<sup>34</sup> CBS, 2018. Vergelijkingsanalyse Garantstelling Landbouw 2010-2016. CBS.

Een eerste analyse toont aan dat op dit moment een effect meting van ontvangen subsidies binnen de regelingen op de financiële positie van landbouwondernemingen en op de omvang van bedrijfsinvesteringen niet mogelijk is. Slechts een beperkt aantal gebruikers van de regelingen zijn in de dataset beschikbaar (met een beperkte periode na verkrijgen subsidie; de eerste aanvragen zijn verleend in 2017 waarbij slechts tot en met 2019 de financiële positie beschikbaar is in de dataset).

Een adoptiestudie is wel mogelijk. In een dergelijke analyse wordt nader onderzocht in welke mate gebruikers en niet gebruikers van deze regelingen verschillen voorafgaande aan een eventuele subsidieverlening. Wij vergelijken de goedgekeurde subsidieaanvragen met de groep zonder subsidieaanvraag en ook de groep van bedrijven met een afgewezen subsidieaanvraag. De analyse richt zich derhalve op het bereik van de regelingen; welke groep ondernemers heeft interesse en verkrijgt subsidie en welke groep niet.

Geanalyseerde indicatoren hebben betrekking op de financiële positie van landbouwondernemingen (fiscale winst, bedrijfsresultaat en netto-omzet), een indicator voor omvang investeringen in materiële vaste activa, structuurindicatoren (omvang cultuurgrond en standaardopbrengsten) en ondernemersindicatoren (wel of geen opvolger en leeftijd ondernemer). Zowel de financiële positie als omvang investeringen hebben betrekking op alleen agrarische activiteiten en zijn berekend voor de periode 2013 tot en met 2019 (en ook uitgedrukt per onbetaalde arbeidsjaareenheid (oaje)). De structuurindicator en ondernemersindicatoren zijn weergegeven voor 2016 (en eventuele verschillen met 2020 worden in de tekst toegelicht).

## 7.2 Resultaten

De resultaten per maatregel zijn weergegeven in tabellen 7.2 tot en met 7.5. Voor alle maatregelen geldt dat de deelnemers en afgewezen aanvragen significant verschillen (significantieniveau <0.05) van ondernemers die geen aanvraag hebben ingediend voor een of meerdere indicatoren.

Voorafgaande aan de steunmaatregelen in het kader van het POP3 zijn er aanzienlijke verschillen in de economische prestaties tussen de geanalyseerde groepen gemeten in de gerealiseerde fiscale winst, bedrijfsresultaat en netto-omzet. Bijvoorbeeld het verschil in de gerealiseerde fiscale winst op akkerbouwbedrijven in het tijdvak 2013-2019 is het grootst voor fysieke investeringen in innovatie en modernisering (€ 211.000 per bedrijf per jaar voor toekomstige deelnemers versus € 87.000 per bedrijf per jaar voor diegene die geen aanvraag zullen indienen, tabel 8.2). Verschillen in de gerealiseerde fiscale winst zijn ook waarneembaar in de sectoren melkveehouderij (€ 164.000 versus € 115.000, tabel 7.2 fysieke investeringen in innovatie en modernisering) en vleeskalverhouderij (€ 103.000 versus € 63.000, tabel 7.5 fysieke investeringen). Naast een hogere fiscale winst behalen toekomstige deelnemers ook een hoger bedrijfsresultaat en netto-omzet.

De verschillen in economische prestaties zoals fiscale winst behaald uit agrarische activiteiten zijn kleiner indien berekend per onbetaalde arbeidsjaareenheid omdat toekomstige deelnemende bedrijven doorgaans meer onbetaalde arbeid inzetten. Echter, toekomstige deelnemende bedrijven behalen ook een hogere fiscale winst uit overige activiteiten.

Reeds voor deelname aan de maatregel Productieve fysieke Investerings verschilt deze groep al aanzienlijk in de omvang van investeringen in materiële vaste activa. In het tijdvak 2013 - 2019 zijn de ontwikkelingen niet vergelijkbaar. Het verschil in investering is het grootst op akkerbouwbedrijven voor fysieke investeringen in innovatie en modernisering (€ 281.000 per bedrijf per jaar voor

toekomstige deelnemers versus € 73.000 per bedrijf per jaar voor diegene die geen aanvraag zullen indienen, tabel 7.2).

Tenslotte zijn verschillen in structuur (omvang cultuurgrond en standaardopbrengsten) en ondernemersindicatoren (wel of geen opvolger en leeftijd ondernemer) geanalyseerd. Toekomstige adoptie is schaalafhankelijk, dat wil zeggen dat grotere landbouwbedrijven vaker deelnemen aan de subsidieregelingen. Bijvoorbeeld het verschil in de totale omvang cultuurgrond in 2016 is het grootst voor akkerbouwbedrijven in de Veenkoloniën die deel gaan nemen aan de maatregel fysieke investeringen (135 hectare per bedrijf voor toekomstige deelnemers versus 44 hectare per bedrijf voor diegene die geen aanvraag zullen indienen, tabel 8.5). Doorgaans zijn toekomstige deelnemers jonger (afhankelijk van maatregel gemiddeld 1-8 jaar jonger). Ook in 2020 zijn soortgelijke verschillen waarneembaar. Verschillen in het opvolgingspercentage zijn afhankelijk van de maatregel (bijvoorbeeld een significant hoger opvolgingspercentage onder deelnemers aan fysieke investeringen in innovatie en modernisering).

**Tabel 7.2 Indicatoren fysieke investeringen in innovatie en modernisering (gemiddelde per bedrijf per jaar, dikgedrukt significantieniveau <0.05)**

M04a	Akkerbouw			Melkveehouderij		
	Geen aanvraag	Aanvraag niet verleend	Aanvraag verleend	Geen aanvraag	Aanvraag niet verleend	Aanvraag verleend
Fiscale winst (13-19), 1000 euro	87	<b>286</b>	<b>211</b>	115	147	<b>164</b>
Bedrijfsresultaat (13-19), 1000 euro	53	<b>182</b>	<b>119</b>	75	91	<b>99</b>
Fiscale winst per oaje (13-19), 1000 euro	62	129	96	56	66	69
Bedrijfsresultaat per oaje (13-19), 1000 euro	38	83	54	37	41	41
Netto-omzet (13-19), 1000 euro	204	<b>597</b>	<b>505</b>	349	<b>595</b>	<b>522</b>
Investeringen (13-19), 1000 euro	73	<b>189</b>	<b>281</b>	133	180	<b>247</b>
Cultuurgrond (16), hectare	43	<b>110</b>	<b>106</b>	53	57	<b>77</b>
Standaardopbrengst (16), 1000 euro	198	<b>445</b>	<b>508</b>	437	518	<b>609</b>
Opvolging (16), %	26	<b>53</b>	<b>42</b>	38	<b>58</b>	<b>51</b>
Leeftijd (16), jaar	58	<b>55</b>	<b>51</b>	53	52	52

Bron: RVO en CBS, bewerking Wageningen Economic Research



**Tabel 7.3 Indicatoren fysieke investeringen: water (gemiddelde per bedrijf per jaar, dikgedrukt significantieniveau <0.05)**

M04bd	Akkerbouw			Melkveehouderij		
	Geen aanvraag	Aanvraag niet verleend	Aanvraag verleend	Geen aanvraag	Aanvraag niet verleend	Aanvraag verleend
Fiscale winst (13-19), 1000 euro	91	-	<b>208</b>	116	129	151
Bedrijfsresultaat (13-19), 1000 euro	55	-	<b>134</b>	75	53	<b>114</b>
Fiscale winst per oaje (13-19), 1000 euro	64	-	99	57	70	60
Bedrijfsresultaat per oaje (13-19), 1000 euro	38	-	64	37	29	45
Netto-omzet (13-19), 1000 euro	210	-	<b>680</b>	350	<b>555</b>	<b>598</b>
Investeringen (13-19), 1000 euro	77	-	<b>227</b>	134	253	233
Cultuurgrond (16), hectare	44	-	<b>94</b>	54	67	<b>81</b>
Standaardopbrengst (16), 1000 euro	204	-	<b>575</b>	438	<b>702</b>	<b>677</b>
Opvolging (16), %	26	-	34	38	18	44
Leeftijd (16), jaar	58	-	<b>52</b>	53	50	51

Bron: RVO en CBS, bewerking Wageningen Economic Research

**Tabel 7.4 Indicatoren fysieke investeringen Veenkoloniën (gemiddelde per bedrijf per jaar, dikgedrukt significantieniveau <0.05)**

M04e	Akkerbouw		
	Geen aanvraag	Aanvraag niet verleend	Aanvraag verleend
Fiscale winst (13-19), 1000 euro	90	<b>303</b>	<b>162</b>
Bedrijfsresultaat (13-19), 1000 euro	54	<b>111</b>	<b>126</b>
Fiscale winst per oaje (13-19), 1000 euro	63	159	79
Bedrijfsresultaat per oaje (13-19), 1000 euro	38	58	61
Netto-omzet (13-19), 1000 euro	210	<b>430</b>	<b>536</b>
Investeringen (13-19), 1000 euro	75	<b>451</b>	<b>192</b>
Cultuurgrond (16), hectare	44	<b>117</b>	<b>135</b>
Standaardopbrengst (16), 1000 euro	204	<b>392</b>	<b>474</b>
Opvolging (16), %	26	35	33
Leeftijd (16), jaar	58	<b>54</b>	<b>51</b>

Bron: RVO en CBS, bewerking Wageningen Economic Research

**Tabel 7.5 Indicatoren fysieke investeringen vleeskalveren (gemiddelde per bedrijf per jaar, dikgedrukt significantieniveau <0.05)**

M04g	Vleeskalverhouderij		
	Geen aanvraag	Aanvraag niet verleend	Aanvraag verleend
Fiscale winst (13-19), 1000 euro	63	<b>100</b>	<b>103</b>
Bedrijfsresultaat (13-19), 1000 euro	47	<b>85</b>	<b>83</b>
Fiscale winst per oaje (13-19), 1000 euro	37	52	<b>51</b>
Bedrijfsresultaat per oaje (13-19), 1000 euro	28	<b>44</b>	<b>41</b>
Netto-omzet (13-19), 1000 euro	250	207	316
Investeringen (13-19), 1000 euro	60	53	<b>118</b>
Cultuurgrond (16), hectare	15	18	<b>22</b>
Standaardopbrengst (16), 1000 euro	543	<b>805</b>	<b>838</b>
Opvolging (16), %	24	16	29
Leeftijd (16), jaar	54	<b>46</b>	<b>51</b>

Bron: RVO en CBS, bewerking Wageningen Economic Research

### Conclusie en discussie

De huidige analyse richt zich op het bereik van de steunmaatregelen in het kader van het POP3; welke groep ondernemers heeft interesse en verkrijgt subsidie en welke groep niet. Voor alle maatregelen geldt dat de (toekomstige) deelnemers significant verschillen van ondernemers die geen aanvraag hebben ingediend voor een of meerdere indicatoren. Er aanzienlijke verschillen in de economische prestaties tussen de geanalyseerde groepen gemeten in de gerealiseerde fiscale winst, bedrijfsresultaat en netto-omzet. Reeds voor deelname verschillen deelnemers ook al aanzienlijk in de omvang van investeringen in materiële vaste activa. De adoptie is schaalafhankelijk, dat wil zeggen dat grotere landbouwbedrijven vaker deelnemen aan de subsidieregelingen. Doorgaans zijn toekomstige deelnemers jonger.

In deze rapportage is een effectmeting van de regelingen op het bedrijfsresultaat en omvang van investeringen niet mogelijk. De verwachting is dat over een aantal jaren een omvangrijkere dataset beschikbaar is van gebruikers van de regelingen (met een langere periode na verkrijgen subsidie). Van belang hierbij is dat er gebruik gemaakt wordt van een controlegroep om zo zuiver te kunnen vergelijken wat ondernemers zonder toegekende subsidie hebben gepresteerd. Met deze unieke dataset is het waarschijnlijk mogelijk om voor een aantal maatregelen de controlegroep te vormen op basis van afgewezen subsidieaanvragen (methode "regression discontinuity analysis"<sup>35</sup>). Indien de groep van afgewezen subsidieaanvragen te gering is voor een robuuste schatting kan de controlegroep samengesteld worden op basis van matching (methode "Propensity score matching").

<sup>35</sup> CPB, 2014. Ontwerpen voor effectevaluatie. CPB Notitie.

# Literatuurlijst

Boonstra, F.G, W. Nieuwenhuizen, T. Visser, T. Mattijssen, F.F. van der Zee, R.A. Smidt en N. Polman, 2021. *Stelselvernieuwing in uitvoering; Tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3066.

CBS, PBL, RIVM, WUR (2021). Trend van boerenlandvogels, 1915-2019 (indicator 1479, versie 12, 25 april 2021). [www.clo.nl](http://www.clo.nl). Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.

CBS, PBL, RIVM, WUR (2020). Waterkwaliteit KRW, 2019 (indicator 1438, versie 08, 30 juli 2020). [www.clo.nl](http://www.clo.nl). Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.

Commissie Beukema (2021) *Advies inzake verdeling GLB-middelen voor verbreed subsidiestelsel Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer*.

Faber J., Pacilly, F. & W. Rozendaal, 2020. Samenvattend rapport optimalisatieplannen BoerenNatuur. Utrecht: BoerenNatuur.

Kuindersma, W., R.J. Fontein, G. van Duinhoven, A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst & W. Nieuwenhuizen, 2017. De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Melman, Th.C.P., R. Buij, M. Hammers, R.C.M. Verdonschot & M.C. van Riel, 2014. Nieuw stelsel agrarisch natuurbeheer; Criteria voor leefgebieden en beheertypen. Wageningen, Alterra.

Melman, Th.C.P., A.G.M. Schotman, H.A.M. Meeuwssen, R.A. Smidt, B. Vanmeulebrouk & H. Sierdsema, 2016. Ex-ante-evaluatie ANLb-2016 voor lerend beheer: een eerste blik op de omvang en ruimtelijke kwaliteit van het beheer in het nieuwe stelsel. Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Nederlands Nationaal Strategisch Plan GLB 2023-2027

LNV, 2021. Plattelandsontwikkelingsprogramma voor Nederland 2014-2020 (POP3). Den Haag, Ministerie voor Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit.

Rli, 2013. Onbeperkt houdbaar. Naar een robuust natuurbeleid, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Tweede Kamer der Staten Generaal, 2011. Gewijzigde motie van de leden Koopmans en Jacobi ter vervanging van die gedrukt onder nr. 102. Vergaderjaar 2010–2011, 30 825 nr.106.

Visser, T. en Th. C. P Melman (2021) *Vaststellen habitatkwaliteit i.h.k.v. het agrarisch natuurbeheer: Ervaringen uit de praktijk*, Wageningen Environmental Research.

Winsemius, P. et al. (2020) *Het aanvalsplan grutto*.

# Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



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)

***Sound analysis, inspiring ideas***