



---

# Regionale differentiatie in het nieuwe GLB

Een aanvullende analyse op de houtskool-SWOT

A.B. Smit, A. Jellema, A.Y. Eweg en W.H.G.J. Hennen



**WAGENINGEN**  
UNIVERSITY & RESEARCH

---



---

# Regionale differentiatie in het nieuwe GLB

Een aanvullende analyse op de houtskool-SWOT

A.B. Smit, A. Jellema, A.Y. Eweg en W.H.G.J. Hennen

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Economic Research en gesubsidieerd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksthema 'GLB' (projectnummer BO-43-014.01-073).

Wageningen Economic Research  
Wageningen, augustus 2020

---

RAPPORT  
2020-069  
ISBN 978-94-6395-508-9

---

Smit, A.B., Jellema, A., Eweg, A.Y., en Hennen, W.H.G.J., 2020. *Regionale differentiatie in het nieuwe GLB; Een aanvullende analyse op de houtskool-SWOT*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2020-069. 38 blz.; 0 fig.; 0 tab.; 7 ref.

Voor de periode 2021-2027 moeten lidstaten in een Nationaal Strategisch Plan (NSP) uiteenzetten hoe zij met hun beleidsinzet gaan bijdragen aan door de Europese Commissie geformuleerde doelstellingen voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Met het oog op het voorbereiden van het NSP heeft het ministerie van LNV ervoor gekozen om een SWOT-analyse op hoofdlijnen te maken. In de eerste fase is die SWOT-analyse op hoofdlijnen ('Houtskool-SWOT') opgesteld. In een tweede fase komt de definitieve SWOT-analyse tot stand. Het voorliggende rapport betreft een aanvullende analyse op de 'Houtskool-SWOT', gericht op de vraag of, in welke mate en hoe het NSP dient in te spelen op regionale verschillen.

For the period 2021-2027, the EU member states have the obligation to point out in a National Strategic Plan (NSP) how their policy efforts will contribute to the goals for the Common Agricultural Policy as formulated by the European Commission. The Dutch ministry of Agriculture has decided to have a SWOT-analysis on the main issues developed in order to prepare the NSP. In the first phase, a SWOT-analysis on the main issues ('Draft SWOT') has been performed. In the second phase, the final SWOT-analysis will be performed. This report contains an additional analysis on the 'Draft SWOT', with a focus on the question whether, to which extent and how the NSP needs to take regional differences into account.

Trefwoorden: GLB (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid), SWOT, regionaal beleid en NSP (Nationaal Strategisch Plan).

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/529539> of op [www.wur.nl/economic-research](http://www.wur.nl/economic-research) (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2020 Wageningen Economic Research  
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E [communications.ssg@wur.nl](mailto:communications.ssg@wur.nl),  
[www.wur.nl/economic-research](http://www.wur.nl/economic-research). Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



Dit werk valt onder een Creative Commons Naamsvermelding-Niet Commercieel 4.0 Internationaal-licentie.

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2020  
De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Wageningen Economic Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Rapport 2020-069 | Projectcode 2282200582

Foto omslag: Shutterstock

---

# Inhoud

	<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
	S.1 Doel rapport	6
	S.2 Resultaten	6
	S.3 Methode	7
	S.4 Leeswijzer	7
	<b>Summary</b>	<b>8</b>
	S.1 Purpose of the report	8
	S.2 Outcomes	8
	S.3 Methodology	9
	S.4 Reading guide	9
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>10</b>
	1.1 Achtergrond	10
	1.2 Probleemstelling: relevantie van regionale verschillen voor een effectief NSP	10
	1.3 Aanpak	11
<b>2</b>	<b>Regionale indelingen</b>	<b>12</b>
	2.1 In gebruik zijnde regionale indelingen	12
	2.2 Criteria voor een regionale indeling	12
<b>3</b>	<b>Visies van regionale partijen</b>	<b>15</b>
	3.1 Algemeen	15
	3.2 Relevantie van het GLB	15
	3.2.1 Welke relevantie heeft het GLB voor uw organisatie?	15
	3.2.2 Welke relevantie heeft het GLB voor het werkgebied van uw organisatie?	15
	3.3 Belang van regionale verschillen voor een goede invulling van het Nederlandse landbouw- en plattelandsbeleid	16
	3.3.1 Denkt u dat het nuttig is om hierbij rekening te houden met regionale verschillen?	16
	3.3.2 Zo ja, waarom denkt u dat dat zou kunnen bijdragen aan een meer effectieve invulling van het GLB in Nederland?	16
	3.3.3 In welke mate ontbreken in het <i>huidige</i> GLB <i>aspecten of behoeften</i> die voor uw regio essentieel zijn?	16
	3.3.4 Welke aspecten zouden zeker behouden moeten worden voor het nieuwe GLB?	17
	3.4 Invulling van een regionale SWOT	17
	3.4.1 Zou u een regionale SWOT nuttig vinden en waarom?	17
	3.4.2 Als er een regionale SWOT gemaakt zou worden, aan welke regio-indeling met criteria zou u denken bij het maken van een regionale SWOT? Waarom vindt u dat?	17
	3.4.3 Welke regionale aspecten zijn belangrijk in het GLB om met maatregelen goed bij te kunnen dragen aan de negen doelen in de concept EU-verordening voor het nieuwe GLB?	18
	3.5 Afsluitende vragen	18
	3.5.1 Herkent u uw beeld over de thema's bij de vragen 3 (belang van regionale verschillen) en 4 (regionale indeling) bij collega's in andere regio's in Nederland?	18

---

3.5.2	Welke aanvullende vragen of opmerkingen hebt u naar aanleiding van dit interview?	18
<b>4</b>	<b>Uitwerking van regio-indeling en indicatorkeuze</b>	<b>19</b>
4.1	Advies over relevantie SWOT-analyse en regio-indeling	19
4.2	Voorbeelden van kaarten in onderscheiden regio's	24
4.3	Beschikbaarheid van data voor relevante contextindicatoren	26
<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>27</b>
5.1	Conclusies	27
5.2	Aanbevelingen	28
	<b>Literatuur en websites</b>	<b>29</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Hoofd- en subdoelstellingen in het 'nieuwe GLB'</b>	<b>30</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>In gebruik zijnde regionale indelingen</b>	<b>31</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Respondentenlijst</b>	<b>33</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Vragenlijst</b>	<b>34</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Mogelijke contextindicatoren voor regionale SWOT-analyses</b>	<b>35</b>

---

# Woord vooraf

Op 1 juni 2018 heeft de Europese Commissie (EC) de ontwerpverordeningen gepresenteerd voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voor de periode 2021-2027. In deze ontwerpverordeningen zijn door de EC doelstellingen geformuleerd voor het GLB en de mogelijke soorten (beleids)interventies. In een Nationaal Strategisch Plan (NSP) moeten lidstaten uiteenzetten hoe zij met hun beleidsinzet gaan bijdragen aan de door de EC vastgestelde doelstellingen. Deze beleidsinzet is mede gebaseerd op een zogenaamde SWOT-analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), een analyse van sterktes en zwaktes, kansen en bedreigingen voor de verschillende doelstellingen.

In de eerste fase is in 2019 in opdracht van het ministerie van LNV door Wageningen Economic Research een SWOT-analyse op hoofdlijnen ('Houtskool-SWOT') opgesteld. Overleg met stakeholders maakte onderdeel uit van deze eerste fase, waarbij stakeholders op basis van de concept Houtskool-SWOT ontbrekende elementen en argumenten konden identificeren. Deze input van stakeholders is verwerkt in het eindproduct (zie Berkhout et al. (2019)).

In een tweede fase komt de definitieve SWOT-analyse tot stand, voortbouwend op de Houtskool-SWOT, de uitkomsten van de stakeholdersconsultatie, nader onderzochte vragen en in lijn met de definitieve eisen in de vastgestelde verordeningen. Het voorliggende rapport betreft een aanvullende analyse op de 'Houtskool-SWOT' gericht op de vraag of, in welke mate en hoe het NSP dient in te spelen op regionale verschillen.

Voor dit onderzoek zijn vertegenwoordigers van 19 organisaties geïnterviewd. We danken alle respondenten voor hun bereidwilligheid om aan dit onderzoek bij te dragen. Ook danken we de Begeleidingscommissie voor hun actieve betrokkenheid bij dit project. Deze commissie bestond uit Paul van Enkevort (Provincie Noord-Brabant), Jan van Esch en Annelie Boogerd (Ministerie van LNV), Carlo Vromans (Kadaster) en Alexander Meijerink (Waterschap Vechtstromen).



Ir. O. (Olaf) Hietbrink  
Business Unit Manager Wageningen Economic Research  
Wageningen University & Research

---

# Samenvatting

## S.1 Doel rapport

Op 1 juni 2018 heeft de Europese Commissie (EC) de ontwerpverordeningen gepresenteerd voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voor de periode 2021-2027. In deze ontwerpverordeningen zijn door de EC doelstellingen geformuleerd voor het GLB en mogelijke (beleids)interventies. In een Nationaal Strategisch Plan (NSP) moeten lidstaten uiteenzetten hoe zij met hun beleidsinzet gaan bijdragen aan de door de EC vastgestelde doelstellingen. Deze beleidsinzet is mede gebaseerd op een zogenaamde SWOT-analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), een analyse van sterktes en zwaktes, van kansen en bedreigingen voor de verschillende doelstellingen. >> [Zie 1.1](#)

In 2019 is in opdracht van het ministerie van LNV door Wageningen Economic Research een zogenaamde houtskool-SWOT opgesteld en gepubliceerd (Berkhout et al., 2019). Naar aanleiding van deze houtskool-SWOT is de vraag gesteld of een nationale SWOT-analyse voldoende basis geeft voor een effectieve invulling van het NSP voor de regio's. Het voorliggende rapport bevat een aanvullende analyse op Berkhout et al. (2019), om na te gaan of regionale verschillen in Nederland relevant zijn voor een effectief NSP en zo ja, in welke mate en hoe het NSP dient in te spelen op regionale verschillen. >> [Zie 1.1](#)

## S.2 Resultaten

Dit onderzoek schetst in hoofdstuk 2 de uitkomsten van een deskstudie over reeds in gebruik zijnde regionale indelingen en mogelijke criteria voor een regionale indeling. In hoofdstuk 3 zijn de uitkomsten van de interviews onder 19 stakeholders opgenomen, organisaties die bij de beleidsvorming en/of de uitvoering van het GLB in de regio een rol spelen. Bij het opstellen van de vragenlijst is het Nationaal Strategisch Plan als uitgangspunt genomen, dat Nederland moet aanleveren in Brussel (Berkhout et al., 2019) en in het bijzonder de drie algemene doelstellingen voor de steun uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO):

- a. Bevorderen van een slimme, veerkrachtige en gediversifieerde landbouwsector om voedselzekerheid te garanderen;
- b. Intensiveren van milieuzorg en klimaatactie en bijdragen aan de verwezenlijking van de milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen van de Unie;
- c. Versterken van het sociaaleconomische weefsel van de plattelandsgebieden.

De drie algemene doelstellingen zijn in de ontwerpverordeningen nader onderverdeeld in negen specifieke (sub)doelstellingen. In dit rapport wordt beschreven welke van de negen subdoelstellingen door de respondenten met name relevant geacht worden voor een eventuele regionale SWOT. Dit blijkt met name te gaan om de volgende subdoelstellingen:

- a. bijdragen tot matiging van en aanpassing aan klimaatverandering en tot duurzame energie;
- b. bevorderen van duurzame ontwikkeling en efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals water, bodem en lucht;
- c. bijdragen tot de bescherming van de biodiversiteit, versterken van ecosysteemdiensten en in stand houden van habitats en landschappen;
- d. bevorderen van de werkgelegenheid, groei, sociale inclusie en lokale ontwikkeling in plattelandsgebieden, met inbegrip van bio-economie en duurzame bosbouw. >> [Bijlage 1](#)

Uit de analyse is gebleken dat regionale verschillen relevant geacht worden voor een effectieve NSP. Op een hoog aggregatieniveau is Nederland redelijk homogeen maar op regionaal (provinciaal en



---

gemeentelijk) niveau kunnen er namelijk op de thema's onder de hierboven genoemde doelen a t/m d verschillen zijn. Het NSP moet ruimte bieden om op regionaal niveau maatwerk te leveren voor de problematiek die daar speelt in een dikwijls hele specifieke context. Het NSP moet dus keuzes bevatten die recht doen aan die regionale verschillen. De opstellers van het NSP moeten daarom die regionale verschillen goed voor ogen hebben. Daar kunnen SWOTs op regionaal niveau bij helpen maar ook bestaand materiaal bij gemeenten, provincies en waterschappen en in onderzoeksrapporten kan inzicht in die verschillen geven. De vraag is echter of die regionale verschillen terug moeten komen in hele specifieke, regionaal ingerichte instrumenten. Voor met name de regionaal in te vullen EU-doelen (klimaat, natuur en landschap, biodiversiteit, vitaliteit van het platteland) zullen de verantwoordelijke actoren/overheden (met name gemeentes, provincies en waterschappen) het beleid op een regiospecifieke wijze in willen vullen. Door deze regiospecifieke aanpak heel gedetailleerd in het NSP vast te leggen, ontstaat het gevaar dat bij gewijzigd lokaal beleid of veranderingen in de lokale omstandigheden de instrumentaria niet meer voldoen. >> [Zie 3.5](#)

Bij een eventuele regionale SWOT liggen de volgende regionale indelingen, die in hoofdstuk 4 zijn uitgewerkt, het meest voor de hand:

- a. De Landbouwindeling met 14 gebieden in combinatie met het Natuurnetwerk Nederland;
- b. De indeling van de stroomgebieden, met name voor watervraagstukken;
- c. Een indeling met stedelijke bebouwing, krimp- en anticipeergebieden.

Kaarten met grondsoorten en landschapstypes kunnen daarbij een goede aanvulling zijn. >> [Zie 4.1](#)

Gebleken is dat niet alle zogenaamde GLB-contextindicatoren (zie bijlage 5) beschikbaar zijn op NUTS3-niveau (vergelijkbaar met gemeentenniveau), waaruit de drie indelingen samengesteld zouden kunnen worden. Een SWOT op regionaal niveau met alle gewenste c.q. relevante GLB-contextindicatoren kan dus niet eenvoudig worden samengesteld. >> [Zie 4.3](#)

Wel is al veel kaartmateriaal beschikbaar waarmee regionaal beleid ingekleurd kan worden.

>> [Zie 4.2](#)

## S.3 Methode

In het onderzoek zijn de volgende stappen doorlopen:

1. Deskstudie over:
  - a. Al in gebruik zijnde regionale indelingen; >> [Zie 2.1](#)
  - b. Mogelijke criteria voor een regionale indeling. >> [Zie 2.2](#)
2. Interviews met 19 stakeholders die veelal op regionaal niveau betrokken zijn bij de invulling en/of uitvoering van het GLB met gebruikmaking van een gestructureerde vragenlijst.
3. Analyse van de interviews en advies aan de opdrachtgever over invulling van de onder 1) benoemde regionale factoren voor de beste indelingen. >> [Zie 3](#)
4. Aanzet voor een SWOT-analyse van de twee belangrijkste gebiedstypen. >> [Zie 4.2](#)
5. Beoordeling met welke relevante contextindicatoren een SWOT-analyse van de belangrijkste typen gebieden mogelijk is. >> [Zie 4.3](#)

## S.4 Leeswijzer

Na een inleidend hoofdstuk (1) volgen in hoofdstuk 2 de uitkomsten van de deskstudie, in hoofdstuk 3 de uitkomsten en analyse van de interviews en in hoofdstuk 4 de uitwerking van een regio-indeling als gekozen wordt voor een regionale SWOT-analyse. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5), een literatuurlijst en een aantal bijlagen.

---

# Summary

## S.1 Purpose of the report

On June 1<sup>st</sup> 2018, the European Commission (EC) presented the draft regulations for the Common Agricultural Policy (CAP) for the period 2021-2027. In these draft regulations, the EC has formulated goals for the CAP and possible (policy) interventions. The member states must point out in a National Strategic Plan (NSP) how they will contribute with their policy efforts to the goals that are decided upon by the EC. These policy efforts are partly based on a so-called SWOT-analysis (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) for the different goals. >> [See 1.1](#)

In 2019, a draft-SWOT was commissioned by the Dutch ministry of Agriculture and performed and published by Wageningen Economic Research (Berkhout et al., 2019). This draft-SWOT raised the question whether a national SWOT-analysis will give a sufficiently strong basis for an effective NSP for the regions. This report contains an additional analysis on Berkhout et al. (2019) in order to assess whether regional differences in the Netherlands are relevant for an effective NSP and if so, to which extent and how the NSP should include regional differences. >> [See 1.1](#)

## S.2 Outcomes

This study presents in chapter 2 the results of a desk study on regional zonings that are in use already and on possible criteria for a regional zoning. Chapter 3 contains the results of the interviews among 19 stakeholders, organisations that play a role with policy formulation and/or implementation of the CAP in the region. The questionnaire for these interviews was developed with the National Strategic Plan as a starting point, which the Netherlands have to deliver in Brussels (Berkhout et al., 2019), and specifically the three general goals for support from the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD):

- a. Improvement of a smart, resilient and diversified agricultural sector in order to guarantee food security;
- b. Intensification of environmental stewardship and climate action and contributions to realisation of the environmental and climate related goals of the Union;
- c. Strengthening of the socio-economic structure of rural areas.

In the draft regulations, the three general goals have been subdivided in nine specific (sub) goals. In this report, those of these nine sub goals that were considered relevant by the respondents for a possible regional SWOT, are presented:

- a. Contribution to limitation and adaptation of climate change and sustainable energy;
- b. Improvement of a sustainable development and efficient management of natural resources like water, soil and air;
- c. Contribution to protection of biodiversity, enhancing of ecosystem services and protection of habitats and landscapes;
- d. Improvement of employment, growth, social inclusion and local development in rural areas, including bio-economy and sustainable forestry. >> [Appendix 1](#)

The analysis showed that regional differences are considered to be relevant for an effective NSP. The Netherlands are relatively homogeneous at a high aggregation level but on a regional (province or municipality) level, there can be differences on themes under the goals a until d listed. The NSP should give opportunity to deliver tailor-made regulations on a regional level for the problems that exist in an often very specific context. The NSP should therefore contain choices that recognise these regional differences. The authors of the NSP need to have a clear overview of these regional differences. SWOTs on a regional level can facilitate that overview, but also existing materials with

---

municipalities, provinces and water boards and in research reports can supply insight in these differences. However, the question remains whether these regional differences need to be processed into very specific, regionally tailored instruments. Especially for the regionally designed EU-goals (climate, nature and landscape, biodiversity, vitality of rural areas), the responsible actors/authorities (mainly municipalities, provinces and water boards) will implement their policy in a regionally specific way. Including such a regionally specific approach in a very detailed way in the NSP holds to the risk that the instruments will not meet the regional goals anymore in case of changes in local policy or local conditions. >> [See 3.5](#)

In case of a regional SWOT, the following regional zonings are the most relevant, as presented in chapter 4:

- a. The agricultural zoning with 14 regions, combined with the Nature Network Netherlands (NNN);
- b. The zoning of catchments, specifically for water problems;
- c. A zoning with housing and regions with decreasing population densities.

Maps with soil and landscape types can be good contributions to these zonings. >> [See 4.1](#)

Not all so-called CAP-context indicators (see appendix 5) are available at a NUTS3-level (comparable with municipality level), from which the three zonings could be composed. A regional SWOT with all desired c.q. relevant CAP-context indicators cannot be simply be composed. >> [See 4.3](#)

On the other side, a lot of mapping material is already available with which regional policy can be shaped. >> [See 4.2](#)

## S.3 Methodology

This study consisted of the following phases:

1. A desk study on:
  - a. Regional zonings that are already in use; >> [See 2.1](#)
  - b. Possible criteria for a regional zoning. >> [See 2.2](#)
2. Interviews with 19 stakeholders who were mostly involved on a regional level with the design and/or implementation of the CAP, using a structured questionnaire.
3. Analysis of the interviews and advice to the customers about the implementation of the regional factors for the best zonings listed under 1). >> [See 3](#)
4. A preliminary insight of a SWOT-analysis of the two major zonings. >> [See 4.2](#)
5. Assessment with which relevant context indicators a SWOT-analysis of the major zonings would be possible. >> [See 4.3](#)

## S.4 Reading guide

After an introductory Chapter (1), Chapter 2 contains the results of the desk study, chapter 3 the results and analysis of the interviews and Chapter 4 the elaboration of a regional classification if a regional SWOT analysis is chosen. The report closes with conclusions and recommendations (Chapter 5), a reference list and a number of appendices.

---

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Op 1 juni 2018 heeft de Europese Commissie (EC) de ontwerpverordeningen gepresenteerd voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voor de periode 2021-2027. In deze ontwerpverordeningen zijn door de EC doelstellingen geformuleerd voor het GLB en de mogelijke soorten (beleids)interventies.

Lidstaten moeten in een Nationaal Strategisch Plan (NSP) uiteenzetten hoe zij met hun beleidsinzet gaan bijdragen aan de door de EC vastgestelde doelstellingen. Het gaat daarbij om drie algemene hoofddoelstellingen, die in negen specifieke (sub)doelstellingen zijn onderverdeeld.

Aan de basis van het NSP ligt een zogenaamde SWOT-analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), een analyse van sterktes en zwaktes en van kansen en bedreigingen voor de verschillende doelstellingen. De discussie over het GLB voor de periode 2021-2027 is nog volop gaande. De huidige ontwerpverordening<sup>1</sup> voor het opstellen van het NSP geeft de vereisten waaraan de SWOT-analyse moet voldoen. Dit wettelijk kader kan in de loop van de onderhandelingen nog gewijzigd worden door de Raad van Landbouwministers en het Europees Parlement.

Vrijwel zeker is dat voor elk van de negen specifieke (sub)doelstellingen (zie bijlage 1) een SWOT-analyse moet worden opgesteld, die is gebaseerd op een door de Europese Commissie opgestelde lijst met 48 contextindicatoren, waar nodig aangevuld met een analyse op basis van nationale indicatoren. Daarnaast moet ook een SWOT-analyse opgesteld worden voor de kennis- en innovatiestructuur.

Ook al is er nog onduidelijkheid over de precieze vorm en inhoud van de SWOT-analyse, met het oog op het voorbereiden van het NSP in overleg met alle betrokken stakeholders is het van belang al een eerste beeld te krijgen van hoe de Nederlandse landbouwsector en het Nederlandse platteland ervoor staan. Daarom heeft het ministerie van LNV ervoor gekozen een SWOT-analyse te maken in twee fasen.

In de eerste fase is in 2019 een SWOT-analyse op hoofdlijnen ('Houtskool-SWOT') opgesteld. Overleg met stakeholders maakte onderdeel uit van deze eerste fase, waarbij stakeholders op basis van de concept Houtskool-SWOT ontbrekende elementen en argumenten konden identificeren. Deze input van stakeholders is verwerkt in het eindproduct, te weten Berkhout et al. (2019).

In een tweede fase komt de definitieve SWOT-analyse tot stand, voortbouwend op de Houtskool-SWOT, de uitkomsten van de stakeholdersconsultatie, nader onderzochte vragen en in lijn met de definitieve eisen in de vastgestelde verordeningen. Voorliggend onderzoek maakt onderdeel uit van die nader onderzochte vragen.

## 1.2 Probleemstelling: relevantie van regionale verschillen voor een effectief NSP

Voor het Nationaal Strategisch Plan is een SWOT-analyse vereist. Het niveau van de SWOT-analyse is het nationale niveau. Regionale analyses vallen in beginsel buiten het bestek van de SWOT. De

---

<sup>1</sup> Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad.

---

concept EU-verordening hierover schrijft wel voor dat er ook rekening moet worden gehouden met de regionale context; dit mede met als doel om te komen tot een NSP die, waar nuttig, ook hiermee rekening houdt en daarmee leidt tot een effectiever instrument met meer resultaat.

Deze regionale context kan onder meer de verschillen in demografie en fysiografie met het daarmee verbonden grondgebruik en specifieke (concentraties van) agrarische sectoren met bijbehorende uitdagingen en kansen omvatten. Met fysiografie wordt hier bedoeld het landschap met bijbehorende elementen zoals bodem, landgebruik, aanwezigheid van dominante sectoren (ook niet-agrarisch) en voorzieningen enzovoort, die bepalend zijn voor de behoefteanalyse ten behoeve van het NSP.

Het ministerie van LNV heeft in samenwerking met het IPO op basis van de behoefte aan regionale context Wageningen Economic Research gevraagd een project uit te voeren met als doel:

'Duidelijkheid geven of regionale verschillen in Nederland relevant zijn voor een effectieve NSP. De inventarisatie/SWOT dient een objectieve basis te leveren voor het beantwoorden van de vraag of, in welke mate en hoe het NSP dient in te spelen op regionale verschillen. Uitgangspunt hiervoor is de concept EU-verordening voor het nieuwe GLB met de bijbehorende 9 subdoelen.'

## 1.3 Aanpak

In dit onderzoek zijn de volgende stappen doorlopen:

1. Deskstudie over:
  - a. Al in gebruik zijnde regionale indelingen, met enige duiding van de te verwachten verschillen tussen regionale indelingen;
  - b. Mogelijke criteria voor een regionale indeling.
2. Interviews met 19 stakeholders die op regionaal niveau betrokken zijn bij de invulling en/of uitvoering van het GLB, zoals de provincies (met uitzondering van Zuid-Holland), (Unie van) Waterschappen (UvW), Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO), Regiebureau POP, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Kadaster, BoerenNatuur (de Agrarische Collectieven) en Natuurmonumenten. De lijst met respondenten is opgenomen in bijlage 3. De basis voor het interview was een gestructureerde vragenlijst, die opgenomen is in bijlage 4. De respondenten zijn benaderd op voorspraak van de Begeleidingscommissie en zijn nauw betrokken bij het GLB als programmamanager of -coördinator, beleidsadviseur, bij de uitvoering van de subsidieregelingen, communicatie over het GLB en/of bij het leveren van informatie voor het toekomstige GLB. Alle respondenten hebben voorafgaand aan het interview dezelfde vragenlijst ontvangen, die als leidraad diende tijdens het interview. Na afloop van het (digitale of telefonische) interview hebben de respondenten een interviewverslag ontvangen met de mogelijkheid dat verslag te corrigeren of aan te vullen.
3. Analyse van de interviews en advies aan de opdrachtgever over invulling van de onder 1) benoemde regionale factoren voor de beste één of twee indelingen.
4. Aanzet voor een SWOT-analyse van de twee belangrijkste gebiedstypen.
5. Beoordeling voor welke relevante contextindicatoren een SWOT-analyse van de belangrijkste typen gebieden (maximaal twee indelingen) mogelijk is.

---

## 2 Regionale indelingen

### 2.1 In gebruik zijnde regionale indelingen

In Nederland zijn diverse indelingen in gebruik. Deze indelingen zijn in een aantal categorieën onder te verdelen:

1. Indeling in landbouwgebieden zoals onder andere door het CBS, de provincies en Wageningen Economic Research wordt gebruikt. Te denken valt aan:
  - a. 14-indeling (zie kaart B2.1 en toelichting in bijlage 2);
  - b. 66-indeling (met subregio's binnen de 14-indeling; zie kaart B2.1 en toelichting in bijlage 2);
  - c. COROP-indeling (zie kaart B2.2 en toelichting in bijlage 2).Vooral de eerste twee indelingen vallen in grote lijnen samen met een indeling van Nederland in grondsoorten en/of agrarische hoofdsectoren, zoals 'Zuidwestelijk kleigebied' of 'Oostelijk zandgebied'. Daarbij is het eerstgenoemde gebied vooral een akkerbouwgebied en het tweede vooral een veehouderijgebied.
2. Op Europees niveau wordt een soortgelijke indeling gehanteerd:
  - a. NUTS-niveau 1 ofwel lidstaatniveau
  - b. NUTS-niveau 2, vergelijkbaar met provincieniveau
  - c. NUTS-niveau 3, vergelijkbaar met COROP-niveau. In de typologie van deze gebieden staat vermeld of het om stedelijke, rurale of intermediaire gebieden gaat, wat ook een indeling zou kunnen zijn.<sup>2</sup>
3. Bij de indeling onder 1 ligt de nadruk op de aanwezigheid van bepaalde sectoren op bepaalde grondsoorten. Aangezien biodiversiteit en landschap aan belang winnen, ook in het GLB, is ook een indeling op basis van agrarisch natuurbeheer, NNN (Natuurnetwerk Nederland), Natura2000-gebieden en landschapselementen denkbaar.
4. Voor watervraagstukken ligt een indeling op basis van stroomgebieden c.q. de werkgebieden van waterschappen voor de hand. Stroomgebieden zijn in veel gevallen provinciegrensoverstijgend, dus daar ligt een uitdaging om de samenwerking van waterschappen en provincies goed te organiseren.
5. Demografische indeling: naast 'echte' landbouwprovincies zoals Zeeland, Flevoland, Friesland, Groningen en Drenthe zijn er ook Randstadprovincies (Utrecht, Noord- en Zuid-Holland), die in ieder geval in de nabijheid van steden weinig ruimte voor agrarische bedrijven bieden en waar de relatie tussen stad en platteland anders is dan in de eerstgenoemde provincies (dit biedt overigens kansen én uitdagingen). Daarnaast zijn er nog (delen van) provincies, waar relatief veel inwoners in plattelandsgebieden wonen en boeren en burgers veel rekening met elkaar moeten houden.

### 2.2 Criteria voor een regionale indeling

Bij de vraag naar criteria voor een regionale indeling is de eerste stap nagaan welk doel de indeling moet dienen en daaronder het doel van een eventuele SWOT-analyse. De context is dat het Ministerie van LNV in samenwerking met het IPO en de UvW een strategisch plan maakt voor de invulling van het 'nieuwe GLB', namelijk om daarop de beleidsinzet van Nederland te baseren. Het doel is dat de Europese lidstaten op basis van hun SWOT-analyse zo goed mogelijk de gestelde Europese doelen kunnen bereiken (LNV, 2020). De SWOT-analyse ten behoeve van het NSP staat dus ten dienste van het bereiken van de gestelde doelen. Deze doelen (drie hoofddoelstellingen en negen subdoelstellingen) zijn opgenomen in bijlage 1. Een SWOT-analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) zou dus een analyse inhouden van sterktes en zwaktes, van kansen en bedreigingen voor de verschillende doelstellingen. De overheid kan er vervolgens bijvoorbeeld voor kiezen om de beleidsinzet te richten op het benutten van kansen en sterktes, het dempen of

---

<sup>2</sup> Een aantal indicatoren wordt overigens in de nationale SWOT-analyse al gegeven voor deze drie regio's (Berkhout et al., 2019).

---

wegnemen van zwaktes en het inspelen op bedreigingen. De uitdaging is om dit zo te doen dat de beschikbare financiële ruimte zo effectief en efficiënt mogelijk wordt benut bij het nastreven van de doelen.

Als in deze context wordt gevraagd naar de meerwaarde van een regionale SWOT-analyse<sup>3</sup>, dan gaat het in feite om de vraag in hoeverre maatwerk zinvol is om op regionaal niveau zo goed mogelijk op sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen in te spelen, dat wil zeggen om op dat niveau de beschikbare financiële ruimte optimaal te benutten en een goede verbinding te maken met doelen die regionaal zijn gesteld. Een eerste vraag zou dan kunnen zijn of het zinvol is om voor alle doelstellingen regionaal maatwerk na te streven. Deze vraag is expliciet gesteld in de interviews (vraag 4d).

Een tweede vraag is dan in hoeverre er variatie is in uitkomsten van een SWOT-analyse op regionaal niveau in vergelijking met een nationale SWOT. Kaarten over allerlei thema's laten zien dat er inderdaad grote variatie tussen regio's is in de mate waarin die thema's tot uitdagingen leiden, zoals droogte, nitraatuitspoeling, ammoniakemissie, dalend welvaartsniveau, veranderingen in bevolkingsdichtheid, achterblijvende bedrijfsgrootte en rentabiliteit van landbouwbedrijven enzovoort. (Bron: PBL-rapport en andere rapporten, bijvoorbeeld specifiek op [www.agrimatie.nl/noord-brabant](http://www.agrimatie.nl/noord-brabant)). Een voorbeeld hiervan voor de EU is gegeven in kaart 2.1a, waarop de totale N-gift (stikstofdosering) aan akker- en grasland per ha in de EU is weergegeven. Binnen Nederland is variatie te zien (vooral als men de kaart vergroot, zie kaart 2.1b) tussen die gebieden die geel, oranje en rood zijn gemarkeerd, dus met respectievelijk 100-150, 150-200 en meer dan 200 kg N per ha. Maar op een wat hoger aggregatieniveau, bijvoorbeeld van landen, is Nederland onderdeel van een naar rood neigende kuststrook van Denemarken tot Midden-Frankrijk. Deze regio staat daarmee in schril contrast met sterk groen kleurende landen als Roemenië en Bulgarije. Met een helicopterview vanuit Brussel op de N-gift in de EU zou genoemde kuststrook in combinatie met delen van West-Duitsland (Nedersaksen) en Noord-Italië één regio genoemd kunnen worden met vergelijkbare problematiek. Bij het denken op Europese hoofdlijnen komt men dus tot een heel andere regio-indeling dan op het niveau van gemeenten, provincies en waterschappen, waar men graag maatwerk wil leveren, enerzijds om de beschikbare budgetten zo efficiënt mogelijk in te zetten en anderzijds om de inzet van maatregelen te beperken tot die regio's of bedrijven waar deze ook effect moeten en zullen hebben.

Uit het voorgaande volgt dat de volgende criteria gehanteerd kunnen worden bij het kiezen van een regio-indeling:

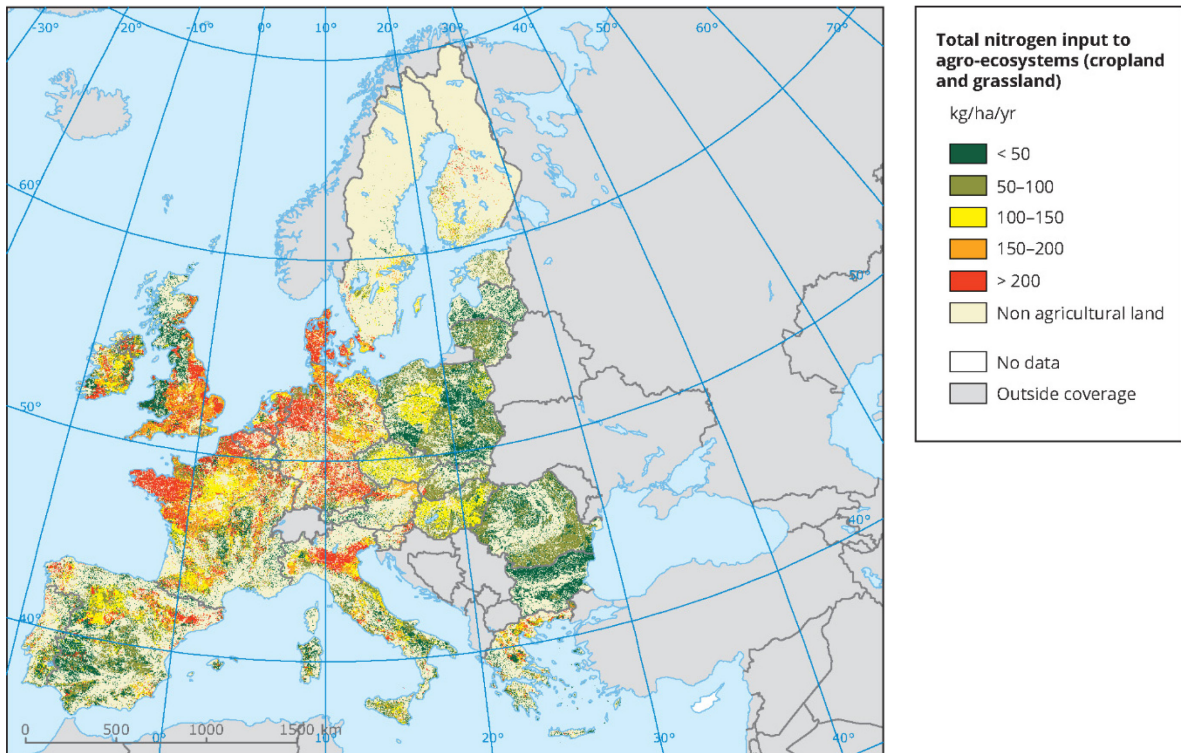
1. De schaal van de regio moet 'passend' zijn, dat wil zeggen dat er binnen een regio voldoende homogeniteit is om een heldere beleidslijn en -inzet te formuleren voor de betreffende regio.
2. Wat precies 'passend' is, kan voor verschillende thema's verschillend zijn. Omdat er ook interactie kan zijn tussen verschillende thema's in een bepaald gebied, kan het zinvol zijn om kaartlagen 'over elkaar heen te leggen'. Deze benadering is onder andere toegepast in een studie over het toekomstig grondgebruik in de provincie Flevoland (Vogelzang et al., 2019). Omdat die passende regio-indeling voor verschillende thema's kan verschillen, kan de gecombineerde kaart echter een nog grotere lappendeken opleveren dan wanneer naar één thema wordt gekeken. Maar dat kan opgelost worden door breder te kijken dan de oorspronkelijke regio's en regio's te benoemen die niet per sé aan elkaar grenzen maar wel een vergelijkbare problematiek of combinatie van problematieken hebben. Een voorbeeld daarvan zijn de veenweidegebieden in verschillende delen van Nederland, zoals het Groene Hart, Laag-Holland en het Zuidwesten van Friesland.
3. Een deel van de doelen en thema's is sterk verbonden met de grondsoort en de hoogteligging van een gebied, zoals verdroging op hoge zandgronden en veenoxidatie in de lagergelegen veenweidegebieden. Omdat de grote grondgebonden sectoren (melkveehouderij, akkerbouw en opengrondstuinbouw) ook in grote lijnen gekoppeld zijn aan grondsoorten, kan een regio-indeling naar grondsoort eventueel in combinatie met bedrijfstype een bruikbare ingang zijn. Overigens zijn de meeste intensieve veehouderijbedrijven (varkens, pluimvee en vleeskalveren) op zand gevestigd.
4. Omdat dit rapport gaat over beleidsvorming en governance, zouden ook regio's kunnen worden onderscheiden die passen bij de governance-structuur, zoals provincies, waterschappen,

---

<sup>3</sup> In een regionale SWOT worden de waarden van GLB-contextindicatoren per regio weergegeven naast de nationale waarden.

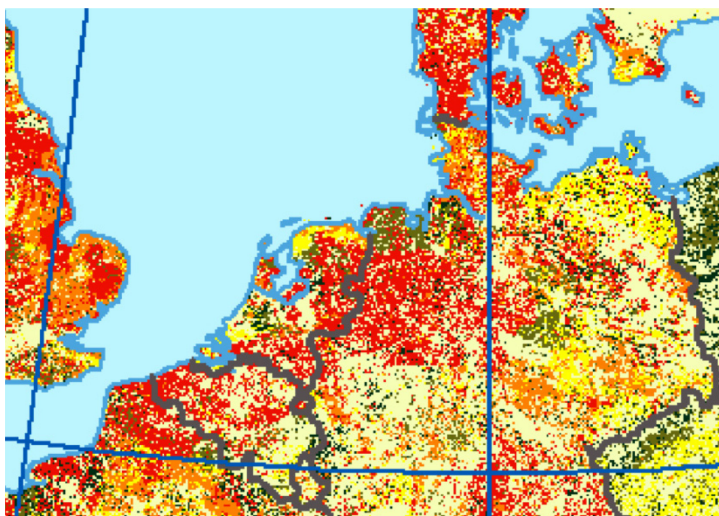
gemeenten en agrarische collectieven. Op dat niveau worden immers doelen afgesproken, beleid uitgestippeld en maatregelen genomen. Er is iets voor te zeggen om voor een dergelijke regio uniform beleid vast te stellen, waarbij overigens de urgentie van bepaalde maatregelen nog wel kan verschillen binnen de werkgebieden van vooral wat grotere eenheden zoals provincies en waterschappen/stroomgebieden.

5. Een andere, meer sociale insteek kan het cultureel-historische karakter en de identiteit van een regio zijn, waardoor men in die regio of dat gebied op een bepaalde manier samen weet te werken om regionale doelen te bereiken. Te denken valt aan de Peel, Rivierenland, Beemster, Twente en wellicht ook een aantal LEADER-gebieden.



**Kaart 2.1a** Voorbeeld van regionale verschillen in N-toediening in de EU

Bron: [www.eea.europa.eu/downloads/744070669ce04eea8b02ad246e644f39/1447668707/totalnitrogen-input-to-agro](http://www.eea.europa.eu/downloads/744070669ce04eea8b02ad246e644f39/1447668707/totalnitrogen-input-to-agro).



**Kaart 2.1b** Uitsnede van kaart 2.1a voor Nederland en directe buurlanden



---

## 3 Visies van regionale partijen

### 3.1 Algemeen

Dit hoofdstuk geeft een samenvatting en analyse van de antwoorden van de respondenten op de vragen in de vragenlijst (bijlage 4).

Veel regionale partijen achten regionale verschillen relevant voor een effectieve NSP. Dit blijkt uit de gehouden interviews. De respondenten vinden het belangrijk om het NSP te voeden met goede cijfers en inzichten over de situatie in de eigen regio en hebben de indruk dat die sterk kunnen afwijken van het nationale beeld in de nationale SWOT-analyse (de Houtskoolschets). Diverse respondenten vinden een regionale SWOT-analyse zinvol of zelfs noodzakelijk om het nodige inzicht over de regio tot stand te brengen. Er leven zorgen of de nationale beelden uit de nationale SWOT-analyse gaan leiden tot keuzes voor de nationale invulling van het GLB waarmee men in de regio niet uit de voeten kan. Men wil graag in de eigen regio maatwerk kunnen leveren, met voldoende aandacht voor de thema's die daar spelen en voldoende ruimte om daar via regelingen (ook financieel) invulling aan te kunnen geven, bijvoorbeeld via POP, inclusief Leader en innovatie - EIP.

Sommige respondenten lieten een 'tegengeluid' horen. Zij hadden juist de wens om de nationale inzet voldoende ruim te houden qua thema's en budgetten, zodat er binnen de regio voldoende manoeuvreerruimte overblijft om die invulling zelf vorm te geven. Deze respondenten zien ook een risico in een al te gedetailleerde beschrijving van thema's en budgetten, met name op het gebied van administratieve lasten (zoals monitoring en verantwoording). Bij hen leeft de wens voor het opnemen van regionale informatie in het NSP en een regionale SWOT-analyse minder dan bij de eerste groep.

### 3.2 Relevantie van het GLB

#### 3.2.1 Welke relevantie heeft het GLB voor uw organisatie?

Het GLB biedt voor de meeste provincies en uitvoerende organisaties een belangrijke bron van financiële middelen die worden ingezet voor het bereiken van beleidsdoelen. Daarnaast biedt het ook een belangrijk wetgevingskader waarop deze doelen worden afgestemd. Met name de regelingen in de 2e pijler, zoals POP (Plattelandsontwikkelingsprogramma), inclusief LEADER, zijn van belang voor doelen gericht op de landbouw, plattelandsontwikkeling en natuur- en milieubeheer.

#### 3.2.2 Welke relevantie heeft het GLB voor het werkgebied van uw organisatie?

De 1<sup>e</sup> pijler heeft direct effect op de economische positie en individuele bedrijfskeuzes van boeren op economisch gebied (onder andere doordat boeren inkomenssteun ontvangen via het GLB) en op het gebied van natuur- en waterbeheer (onder andere door vergroeningstoelagen en cross compliance-regels). Dit laatste heeft direct effect op de kwaliteit van natuurgebieden, met name als boeren grond in natuurgebieden pachten of als hun bedrijf zich in de buurt van natuurgebieden bevinden. Een aantal 2e pijler-regelingen heeft ook invloed op boeren, zoals op het gebied van kennisuitwisseling, innovatie en de transitie richting natuurinclusieve landbouw (via agrarische collectieven). Andere relevante aspecten van de 2<sup>e</sup> pijler-regelingen zijn de invloed op ketensamenwerking, stimulering van samenwerking tussen verschillende belanghebbenden in een gebied en een bijdrage aan de leefbaarheid van het platteland.

---

### 3.3 Belang van regionale verschillen voor een goede invulling van het Nederlandse landbouw- en plattelandsbeleid

#### 3.3.1 Denkt u dat het nuttig is om hierbij rekening te houden met regionale verschillen?

Vrijwel alle respondenten antwoorden hierop met 'ja'.

#### 3.3.2 Zo ja, waarom denkt u dat dat zou kunnen bijdragen aan een meer effectieve invulling van het GLB in Nederland?

Een breed gedeelde en belangrijke reden hiervoor is dat er grote regionale fysische en socio-economische verschillen binnen Nederland zijn. Deze verschillen vragen om een gebiedsgerichte aanpak (ofwel maatwerk) waarmee je effectiever inspeelt op de unieke uitdagingen van de regio. Sommige regio's willen de kracht van die regio of bestaande samenwerkingsverbanden in die regio benutten, wat ook leidt tot een meer effectieve invulling en uitvoering van het beleid.

Een aantal respondenten maakt onderscheid tussen de invulling en uitvoering van het landbouw- en plattelandsbeleid. De invulling betreft de vormgeving van de maatregelen in met name de 2<sup>e</sup> pijler op basis van het NSP; de uitvoering vindt binnen dat kader plaats, maar regionale partijen, overheden maar ook agrarische bedrijven en andere partijen, wensen te beslissen of en in welke mate ze gebruik willen maken van de geboden ruimte binnen het kader van het goedgekeurde NSP binnen het GLB. De meeste respondenten zijn van mening dat een regionale invulling van zowel de doelstellingen als van de regelgeving nuttig is en dat met generieke/landelijke doelstellingen de unieke uitdagingen en potenties van het gebied mogelijk niet goed tot hun recht komen. Zij zijn van mening dat een generieke invulling onvoldoende mogelijkheden geeft om bij de behoeften en doelen van het gebied aan te sluiten. Enkele andere respondenten beargumenteren dat het voornamelijk in de uitvoering nuttig is om rekening te houden met regionale verschillen. De invulling van de doelen kan nationaal en daarom generiek plaatsvinden, zo lang er maar bij de uitvoering voldoende ruimte voor een regionale aanpak is waarin verschillende thema's integraal kunnen worden opgepakt.

#### 3.3.3 In welke mate ontbreken in het *huidige* GLB aspecten of behoeften die voor uw regio essentieel zijn?

Aspecten die meermaals genoemd zijn door de respondenten:

- Monitoren op regionale doelstellingen wordt gemist;
- De mogelijkheid om over provincie- en zelfs landsgrenzen samen te werken zou verbeterd moeten worden. Er is dikwijls over grenzen heen een fysische en sociaaleconomische samenhang tussen gebieden;
- Een aantal respondenten benoemt dat de 2<sup>e</sup> pijler de boeren nog te weinig stimuleert tot maatschappelijke diensten in hun regio, mede door een systematiek van vergoeding van gedeerde inkomsten;
- Enkele respondenten benoemen het belang van een goed verdienmodel voor het ANLb (Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer) door een koppeling te leggen met regionaal toerisme en recreatie, afzet van streekproducten en dergelijke;
- Een stimulans voor innovatieve voorlopers in de regio ontbreekt vaak. Bijna alle provincies benoemen de complexiteit van de subsidieaanvragen. De controlelasten zijn hoog.<sup>4</sup> Met name innovatieve en integrale (gebiedsgerichte) projectvoorstellen vallen vaak buiten de regelgeving. De openstelling is relatief kort en de beoordeling duurt lang in vergelijking met andere lidstaten. Door deze complexiteit komt het voor dat boeren en andere grondbezitters besluiten om geen subsidies aan te vragen.

---

<sup>4</sup> Het volgende werd gesteld: 'Het behalen van lagere controlelasten moet niet behaald worden door grotere, algemenere doelstellingen en projecten, maar door meer vertrouwen in de aanvragers'.

---

### 3.3.4 Welke aspecten zouden zeker behouden moeten worden voor het nieuwe GLB?

De respondenten hebben een breed scala aan aspecten en regelingen genoemd, onder andere:

- Grondgebonden steun;
- De agrarische collectieven;
- Brede thema's, waarbij je met regionaal beleid goed kunt aansluiten;
- POP en LEADER;
- Duurzaamheidsaspecten en koppeling hiervan met toeslagen in de 1<sup>e</sup> pijler;
- Innovatieregelingen die gericht zijn op versterking van de landbouw.

## 3.4 Invulling van een regionale SWOT

### 3.4.1 Zou u een regionale SWOT nuttig vinden en waarom?

De meeste respondenten vinden een SWOT op regionaal niveau nuttig. Een SWOT-analyse geeft een kernachtig en overzichtelijk beeld van de situatie in een regio en hoe een gebiedsgerichte aanpak beter kan inspelen op de doelen van het GLB. Dit ondersteunt een beter nationaal beleid en een betere inrichting van instrumenten en openstellingen in het GLB, die omgekeerd moeten aansluiten bij behoeften en ambities in de regio's.

Er zijn wel kanttekeningen geplaatst bij de methode en soms ook bij de noodzaak en relevantie om een SWOT te maken. Er ligt al veel materiaal op de plank van de provincies en andere organisaties. Een SWOT-analyse moet altijd relateren aan zo goed mogelijk meetbare doelen; dit kan een uitdaging zijn op regionaal niveau vanwege enerzijds de noodzaak en anderzijds de beschikbaarheid van eenduidige indicatoren. Bovendien zit het dynamische aspect van de regionale context vaak niet goed in een dergelijke analyse, dat wil zeggen de (verwachte) langtermijnontwikkelingen.<sup>5</sup> Daarnaast wordt genoemd dat het noodzakelijk is om een rode draad of gemene deler tussen regionale belangen te vinden in het NSP en om tegelijkertijd compleet en *fair* te zijn.

### 3.4.2 Als er een regionale SWOT gemaakt zou worden, aan welke regio-indeling met criteria zou u denken bij het maken van een regionale SWOT? Waarom vindt u dat?

Op deze vraag is geen eenduidig antwoord gekomen. Wel zijn diverse criteria genoemd:

- Grondsoort en fysische omstandigheden. Deze bepalen voor een groot deel de intensiteit van agrarische sectoren en de kernproblematiek in de regio, zoals droogte. Zo zijn er bijvoorbeeld grote verschillen in uitdaging tussen veenweidegebieden en hoge zandgronden, waarvoor verschillende aanpakken nodig zijn.
- Sectorale indeling. De uitdagingen en kansen verschillen per sector tussen regio's. De intensiteit van sectoren verschilt bijvoorbeeld tussen regio's. Binnen sectoren is de variatie in bedrijfsgrootte vaak aanzienlijk en die moet tot uiting komen in een eventuele SWOT.
- Thematische regio-indeling, bijvoorbeeld droogte en sociaaleconomische aspecten, bijvoorbeeld krimp, nabijheid tot de grote stad en tot innovatie- en kennishubs (zoals Wageningen en Eindhoven).
- De governance-structuur: bestaande, soms historisch gewortelde, samenwerkingsverbanden en uitvoeringsorganisaties, zoals provincies. Het landsdelig niveau is een mogelijkheid. Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) functioneert bijvoorbeeld goed. Binnen landsdelen kan wel de kernproblematiek en de cultuur van een regio sterk verschillen, waardoor er soms ook wel over landsdeelgrenzen heen wordt samengewerkt, omdat dat soms beter past qua cultuur. Maar ook binnen provincies kunnen vaak deelregio's worden onderscheiden met grote verschillen in kernproblematiek en cultuur. Binnen landsdelen zijn de sectorale verschillen overigens vaak wel groot.

---

<sup>5</sup> Die zijn er soms wel, zoals economische ontwikkelingsvisies van provinciale ontwikkelingsmaatschappijen.

- 
- De vijf (belangrijkste) stroomgebieden in Nederland (Maas, Schelde, Rijn-Oost, -West en -Zuid), maar voornamelijk voor het thema 'water'. De gedachte was dat deze gebieden gerelateerd zouden zijn aan bodem- en watereigenschappen, type natuurgebieden en grondgebonden landbouwsectoren.<sup>6</sup>

### 3.4.3 Welke regionale aspecten zijn belangrijk in het GLB om met maatregelen goed bij te kunnen dragen aan de negen doelen in de concept EU-verordening voor het nieuwe GLB?

De doelen zijn volgens veel respondenten tamelijk algemeen en betreffen zowel nationale/internationale als regionale aspecten. De eerste drie doelen (zorgen voor een eerlijk inkomen voor de boeren, het concurrentievermogen vergroten en het machtsverevenwicht in de voedselketen herstellen) vindt men over het algemeen 'te groot' om regionaal in te vullen, mede omdat er grote, regio-overschrijdende ketenpartijen bij betrokken zijn. Waar er sprake kan zijn van het stimuleren van korte ketens kan dit juist weer goed op regionaal niveau en zou een regionale indeling gebaseerd op stedelijke gebieden interessant zijn. Van de drie daaropvolgende doelen (over klimaatveranderingen, milieu en landschappen en biodiversiteit) en ook de doelstelling over de vitaliteit van het platteland vinden vrijwel alle respondenten dat ze regionaal ingevuld moeten worden, omdat er sprake is van veel regionale differentiatie. Deze doelstellingen hangen samen met regionaal unieke aspecten als bodemsoort, verwevenheid met natuurgebieden en de aanwezige sector(en). Daarbij is wel de kanttekening gemaakt dat doelstellingen op klimaatthema vaak nationaal en internationaal moeten worden ingevuld om ze te halen, maar dat ze toegepast moeten worden in de regio; zowel uitdagingen als kansen voor klimaatmitigatie en -adaptatie verschillen regionaal. Doelen als generatiewissel en voeding en gezondheid wordt wisselend een nationale of een regionale aangelegenheid genoemd. Vitaliteit van het platteland is wel een regionaal in te vullen doel.

## 3.5 Afsluitende vragen

### 3.5.1 Herkent u uw beeld over de thema's bij de vragen 3 (belang van regionale verschillen) en 4 (regionale indeling) bij collega's in andere regio's in Nederland?

De meeste respondenten herkennen hun beeld bij collega's.

### 3.5.2 Welke aanvullende vragen of opmerkingen hebt u naar aanleiding van dit interview?

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) kon niet geïnterviewd worden, maar verwees naar een publicatie (Bouma en Oosterhuis, 2019). Daarin wordt gezegd dat voor klimaatadaptatie en het behouden van de waterkwaliteit en in zekere mate ook landschapskwaliteit afspraken tussen vragers en aanbieders van diensten denkbaar zijn op lagere schaalniveaus dan de nationale overheid, zoals provincies en waterschappen. De auteurs menen ook dat medefinanciering door andere actoren zoals bedrijven denkbaar is (en soms ook al gebeurt). Als bedrijven medefinanciers van beleid worden, dan is regionaal maatwerk nog belangrijker. Bedrijven zullen veelal het effect van het door hen gesteunde beleid in de eigen omgeving willen zien.

Citaat uit dit rapport: 'Klimaatadaptatie is nog geen structureel onderdeel van de Nederlandse invulling van het GLB, maar krijgt mogelijk wel een plaats in de volgende GLB-periode. De resterende beleidsopgaven op het gebied van waterkwaliteit en klimaatadaptatie vallen niet op nationaal niveau te specificeren of te kwantificeren. Daarvoor zijn de regionale verschillen en de variatie tussen en binnen sectoren te groot.' Bouma en Oosterhuis (2019) halen verder aan dat de landbouwsector in het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer samenwerkt met regionale overheden, waterschappen, drinkwaterbedrijven en andere partijen. Daarbij past dan ook regionaal beleid.

---

<sup>6</sup> Evenwel komen binnen deze grote gebieden grote verschillen in grondsoort voor.

---

## 4 Uitwerking van regio-indeling en indicatorkeuze

### 4.1 Advies over relevantie SWOT-analyse en regio-indeling

In de interviews is door de respondenten benadrukt dat regionale verschillen ertoe doen om tot een effectiever NSP te kunnen komen. Een SWOT op regionaal niveau kan hierbij inzicht geven. Daarbij kan of moet de te kiezen regio-indeling per thema verschillen. Het meest duidelijke voorbeeld daarvan zijn watervraagstukken, waarvan veel respondenten vinden dat die op het niveau van stroomgebied behandeld moeten worden. Klimaat- en milieudoelstellingen hangen dikwijls samen met de dominante sector in een regio en het al dan niet aanwezig zijn van natuurgebieden in die regio. Een sectorale indeling geeft dan een eerste ingang, verder aan te scherpen met een 'natuurindeling'. Als het gaat om de leefbaarheid van het platteland, kunnen de aanwezigheid van steden, het optreden van bevolkingskrimp, het aandeel van de landbouw in de regionale werkgelegenheid en omzet en de bevolkingsdichtheid op het platteland basis zijn voor een regio-indeling. De vraag is dan wel of er een SWOT-analyse gedaan zou moeten worden op basis van de contextindicatoren zoals dat gedaan is in de nationale SWOT-analyse of dat kaartbeelden per thema bruikbaar zijn om het NSP nader te verfijnen. Overigens zijn niet alle contextindicatoren die de EC vraagt, op elke gewenst regionaal niveau beschikbaar (4.3).

In de Houtskoolschets wordt een beeld geschetst voor Nederland als geheel, maar ook daarin wordt al een zekere onderverdeling gehanteerd:

- Stedelijke, plattelands- en intermediaire gebieden;
- Krimp-, anticipeer- en overige gebieden.

Je zou dus kunnen zeggen dat ook daarin al enigszins aan regionale verfijning wordt gedaan. Het gaat daarbij evenwel vooral om zaken die met de bevolking te maken hebben, zoals bevolkingsdichtheid, opleidingsniveau, werkgelegenheid enzovoort. Vanuit de negen EU-doelen komen ook heel andere thema's aan de orde, zoals inkomen van de boer, machtsverhouding in de keten, water, klimaat en natuur en voedselkwaliteit. De Houtskoolschets geeft voor deze thema's een te algemeen c.q. gemiddeld beeld, terwijl veel regionale partijen behoefte hebben aan een specifiek beeld en, daarop gebaseerd, gerichte inzet van (onder andere) GLB-middelen. Vanuit dit oogpunt kan een SWOT op regionaal niveau toegevoegde waarde hebben voor een genuanceerd beeld voor de opstellers van het NSP, naast de waarde die een dergelijke analyse zal hebben voor beleidsmakers in de regio's.

Aan de respondenten is gevraagd welke van de negen doelen regionaal ingevuld zouden moeten worden. Grosso modo komt daar het beeld uit dat met name de doelen rond Planet (klimaatveranderingen tegengaan (vertaling van (inter)nationale doelen naar regionale invulling), zorgen voor het milieu en landschappen en de biodiversiteit beschermen) en het doel 'het platteland vitaal houden' regionaal ingestoken zouden moeten worden. Dit pleit ervoor om voor deze doelen een passende regio-indeling te kiezen. Omdat de genoemde Planet-doelen sterk samenhangen met grondsoort en grondgebruik, lijkt de indeling volgens de 14 landbouwgebieden hierbij bruikbaar. Milieueffecten van landbouw verschillen bijvoorbeeld sterk tussen intensieve veehouderij op zandgronden en relatief extensieve akkerbouw op kleigronden. Omdat de relatie tussen emissies uit de landbouw met de natuurkwaliteit wezenlijk is, zou deze indeling gecombineerd moeten worden met de NNN-indeling. Ammoniakemissie in een overwegend agrarisch gebied heeft een andere betekenis dan dergelijke emissie op de Veluwe, om maar een voorbeeld te noemen. Voor waterdoelen zouden aan de genoemde combinatie nog de stroomgebieden toegevoegd kunnen worden. Waterbeschikbaarheid en -kwaliteit zijn zowel voor de landbouw als de natuur van groot belang.

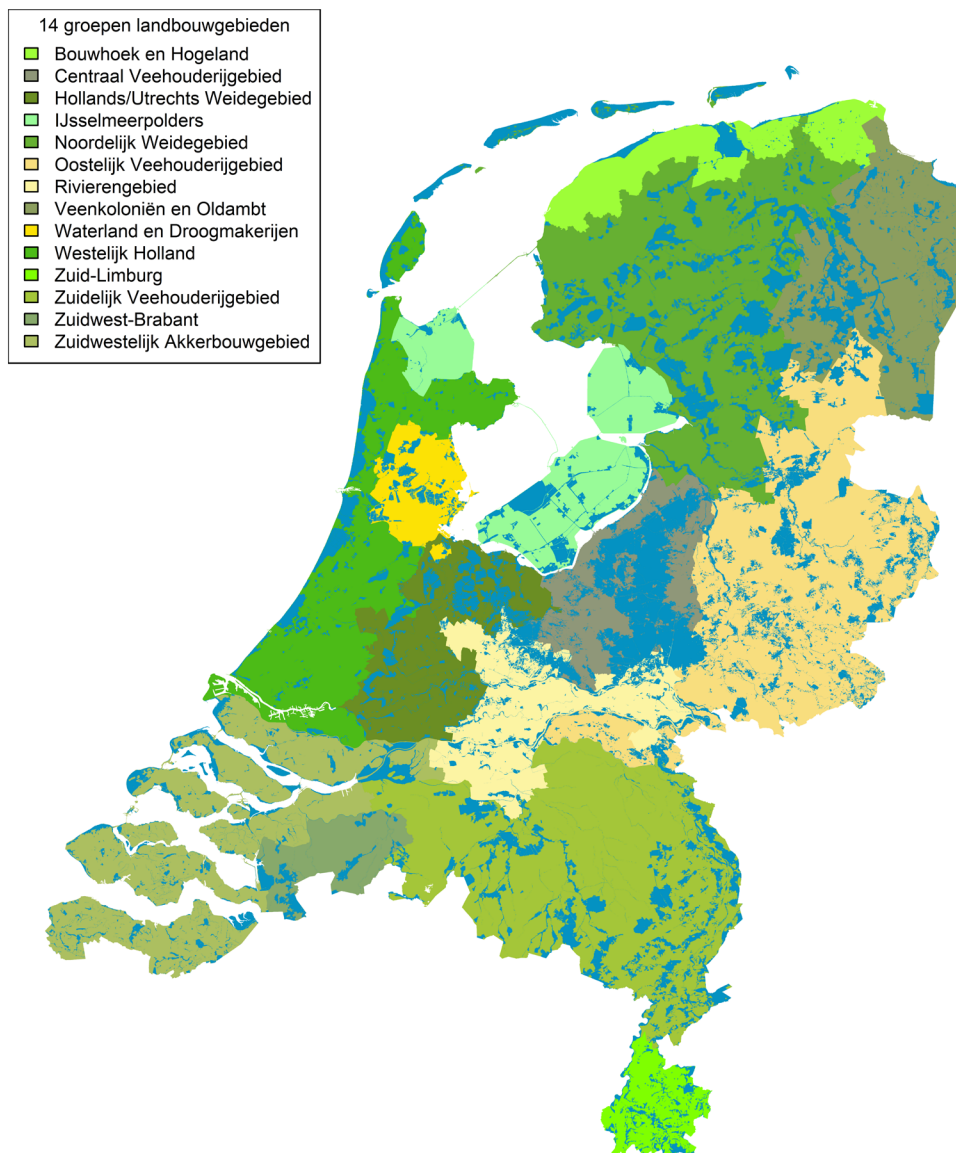
Bij het doel 'het platteland vitaal houden' spelen verschillende zaken een rol, zoals het verdienvermogen van de agrarische sector, ontwikkelingen in de bevolkingsopbouw inclusief opleiding,

werkgelegenheid, werkloosheid en krimp. Voor dat doel lijkt een combinatie van de 14 landbouwgebieden met de krimp- en anticipeerregio's werkbaar. (Dreigende) krimp is een indicator in welke mate met name jonge mensen voor zichzelf en wellicht hun kinderen toekomst zien in een bepaalde regio, waarbij opleidingsmogelijkheden en beschikbaarheid van banen belangrijke factoren zijn.

Bovengenoemde overwegingen leiden tot de volgende regionale indelingen:

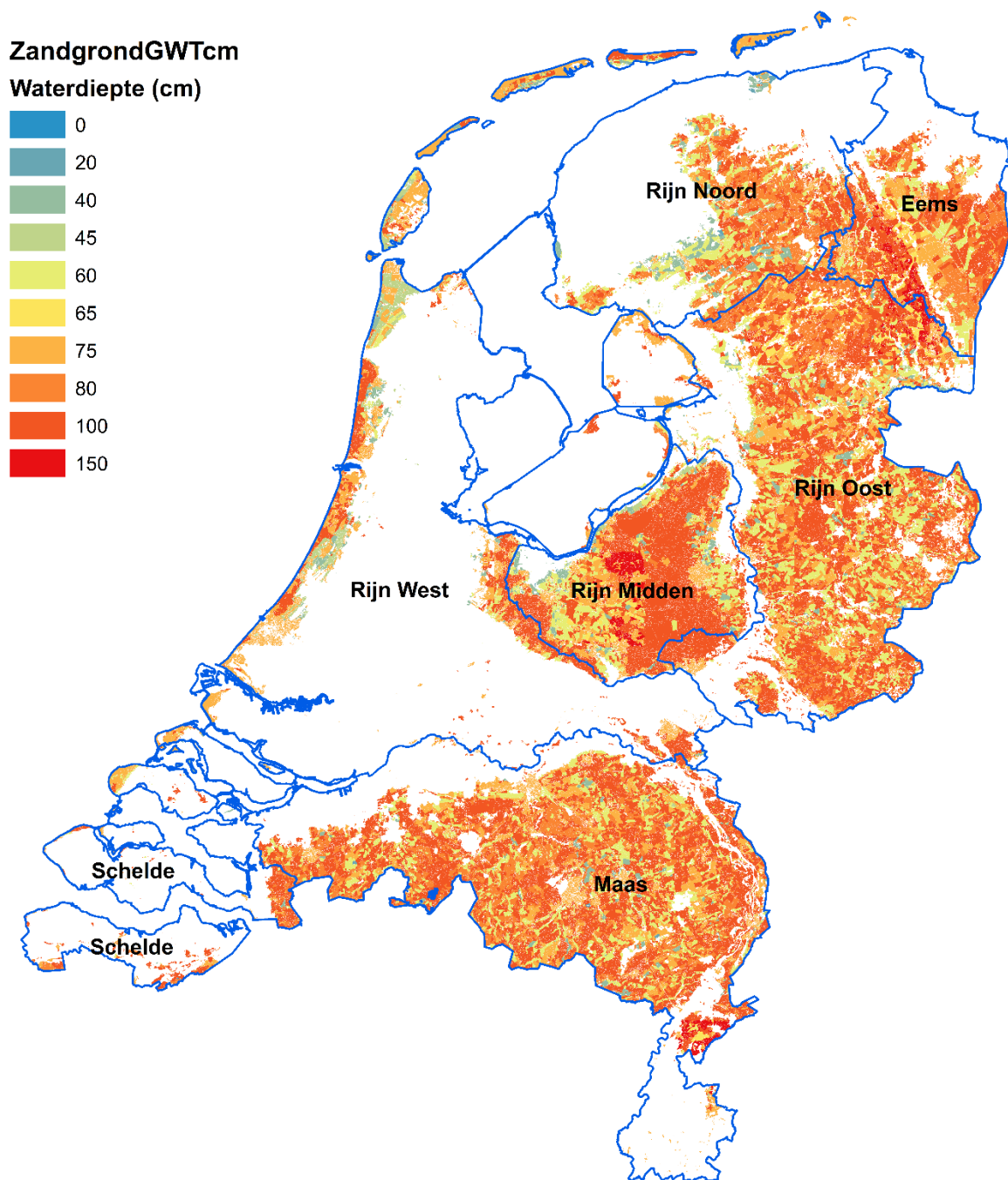
1. De Landbouwindeling met 14 gebieden in combinatie met het NNN-netwerk (kaart 4.1);
2. De indeling van de stroomgebieden, met name voor watervraagstukken (kaart 4.2);
3. Een indeling met stedelijke bebouwing, krimp- en anticipeergebieden (kaart 4.3).

Kaarten met grondsoorten (4.4) en landschapstypes (4.5) kunnen daarbij een goede aanvulling zijn.

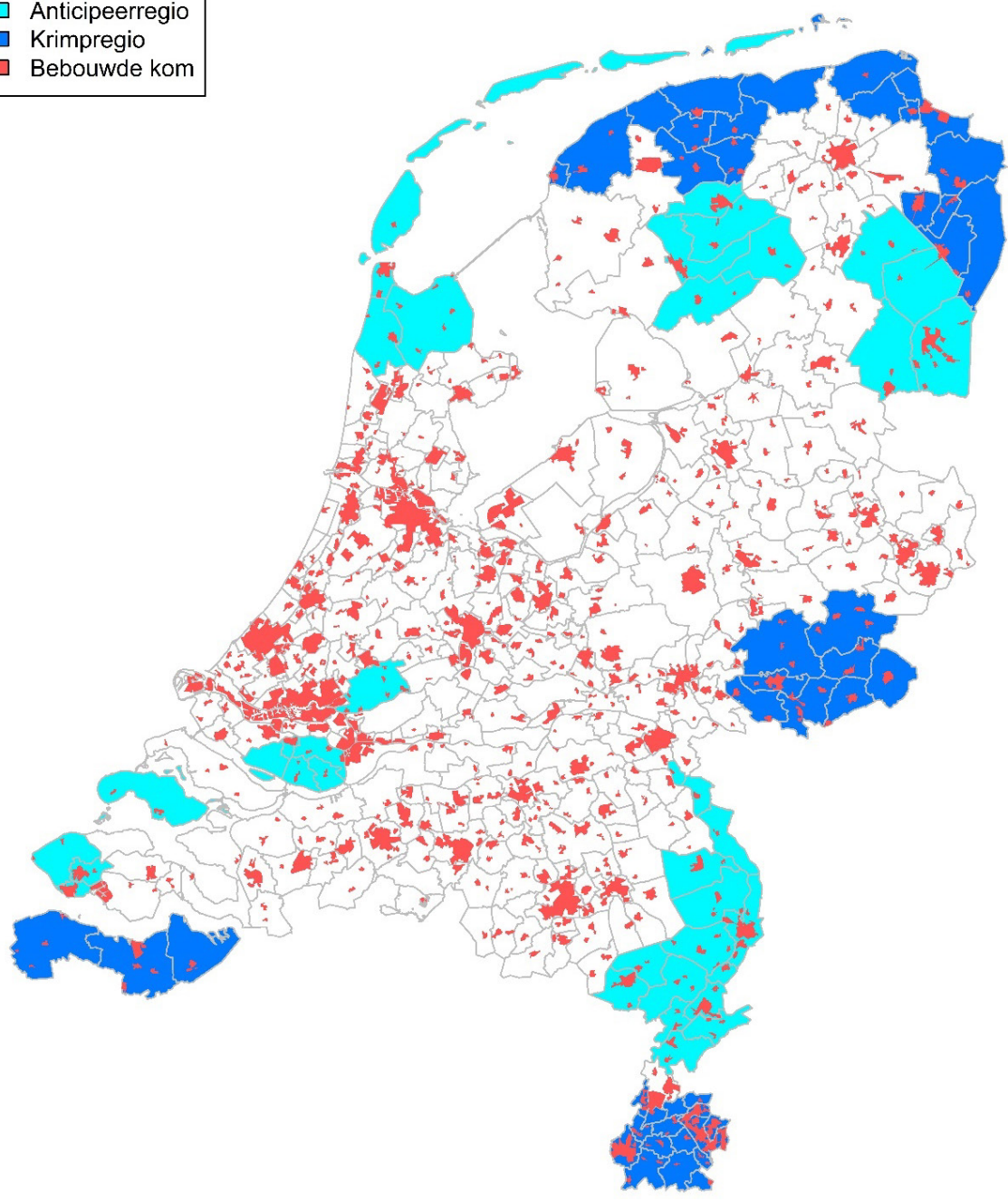
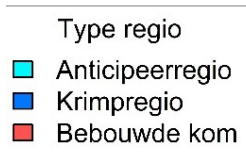


Bron: IPO 2017 (NNN), bewerking Wageningen Economic Research.

**Kaart 4.1** Indeling in 14 landbouwgebieden in combinatie met het Natuurnetwerk Nederland (NNN)



**Kaart 4.2** Stroomgebieden in Nederland in combinatie met grondwatertrappen op zandgronden  
 Bron: Wageningen Economic Research.



**Kaart 4.3** Krimp- en anticipeerregio's en stedelijke bebouwing  
 Bron: CBS, bewerking Wageningen Economic Research.



## Grondsoortenkaart Nederland 2006

-  Bebouwing, enz
-  Leem
-  Lichte klei
-  Lichte zavel
-  Moerig op zand
-  Veen
-  Water
-  Zand
-  Zware klei
-  Zware zavel



**Kaart 4.4** Grondsoortenkaart van Nederland  
Bron: Wageningen Environmental Research.

### Landschapstypen

-  Zandgebied
-  Heuvelland
-  Rivierengebied
-  Zeekleigebied
-  Hoogveenontginningsgebied
-  Verstedelijkt landschap
-  Kustzone
-  Droogmakerijen
-  Laagveengebied



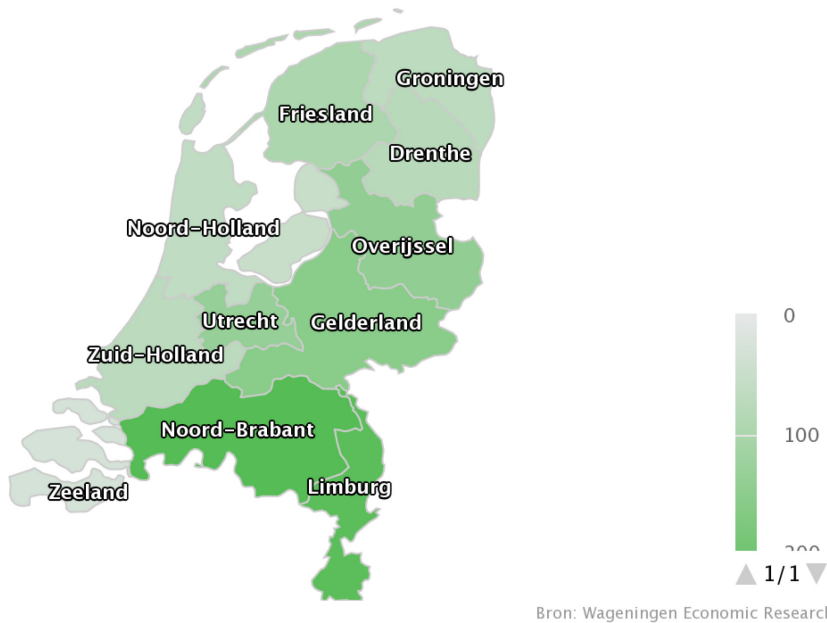
**Kaart 4.5** Landschapstypen

Bron: Wageningen Environmental Research.

## 4.2 Voorbeelden van kaarten in onderscheiden regio's

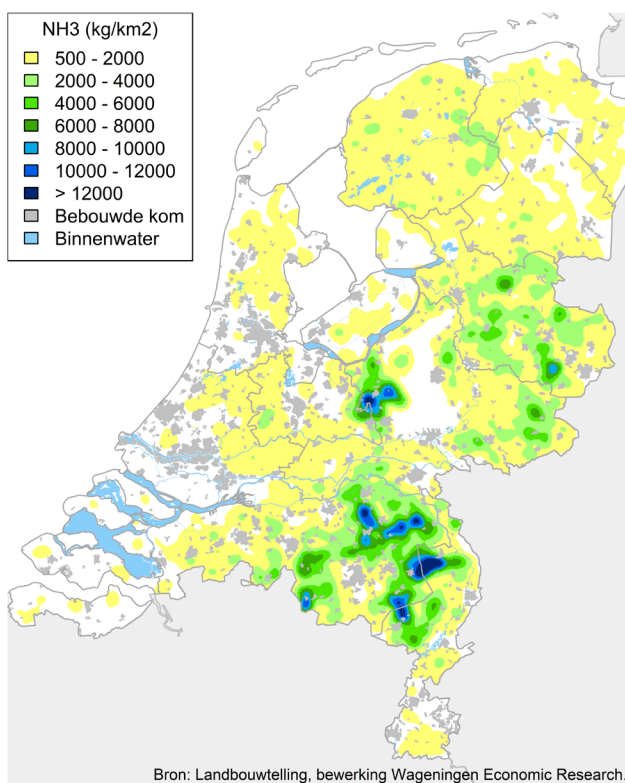
Van de 14 landbouwgebieden in kaart 4.1 zijn de acht akkerbouwgebieden beschreven in Smit en Jager (2018), waarbij ook de relatie met natuurgebieden is aangegeven. De overige zes gebieden zijn min of meer te duiden als (melk)veehouderijgebieden, maar in elk landbouwgebied komen beide sectoren voor naast andere, kleinere sectoren, al dan niet grondgebonden. Voor een beschrijving van de stroomgebieden wordt verwezen naar Postma (2020). Een beschrijving van de krimp- en anticipeergebieden is gegeven in Kuhlman et al. (2012). Die beschrijvingen spreken voor zich. In het verband van dit onderzoek zijn voor de doelstellingen die in het bijzonder regionaal ingevuld moeten worden, een aantal kaarten opgenomen die een beeld geven van de situatie in diverse gebieden. Dat betreft dus voornamelijk doelen op het gebied van klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap. Bij het zoeken naar dergelijke kaarten bleek dat deze veelal op provinciaal niveau gemaakt zijn. Kaart 4.6 geeft bijvoorbeeld de mestdruk per provincie weer. Er zijn evenwel ook kaarten die lokaler geaggregeerd zijn. Zo geeft kaart 4.7 de lokale ammoniakemissie uit veehouderij weer en kaart 4.8 de lokale soortendiversiteit van Rode-Lijstsoorten.

## Fosfaatdruk (%) per gebied, 2015



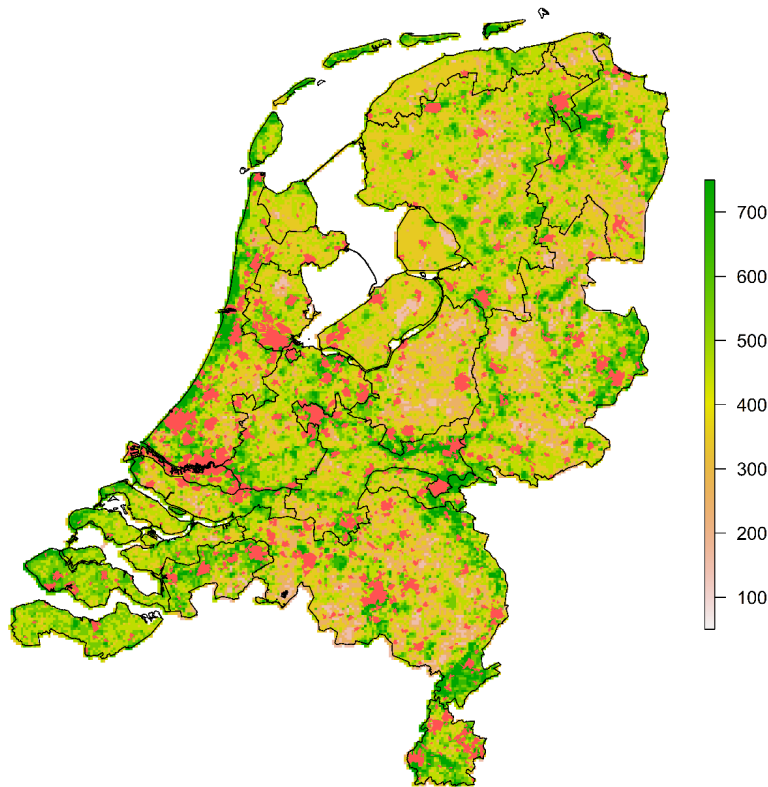
**Kaart 4.6** Fosfaatdruk per gebied (%). De fosfaatdruk wordt berekend door de productie uit te drukken in procenten van de plaatsingsruimte  
Bron: Agrimatie, Wageningen Economic Research.

## Ruimtelijke verdeling NH<sub>3</sub> emissie (kg NH<sub>3</sub>/km<sup>2</sup>), 2015



**Kaart 4.7** Ammoniakemissie uit veehouderij (stallen)  
Bron: Landbouwtelling, bewerking Wageningen Economic Research.

## Geschatte soortendiversiteit per km<sup>2</sup>



Bron: Nationale Databank Flora en Fauna, bewerking Wageningen Economic Research.

**Kaart 4.8** Soortendiversiteit van Rode-Lijstsoorten. Hoe groener een regio is gekleurd, hoe groter de diversiteit

Bron: Atlas Leefomgeving, bewerking Wageningen Economic Research.

### 4.3 Beschikbaarheid van data voor relevante contextindicatoren

De meeste contextindicatoren die voor de Houtskool-SWOT zijn gebruikt, zijn niet beschikbaar op het niveau van de drie gekozen indelingen. Eurostat werkt met NUTS1-, -2- en -3-indelingen, waarbij NUTS3-gebieden samenvallen met de COROP-gebieden. De vraag is dus of de gekozen regio's opgebouwd kunnen worden uit de COROP-gebieden, want dan kunnen naar oppervlakte gewogen contextindicatoren worden berekend voor de regio's. In grote lijnen kunnen de 14 landbouwgebieden, de stroomgebieden en de krimp-, anticipeer- en stedelijke regio's (de drie gekozen regio-indelingen) opgebouwd worden uit COROP-gebieden (J.H. Jager, pers. med., betrokken bij de dataverzameling voor de Houtskool-SWOT (Berkhout et al., 2019)).

In de Houtskool-SWOT is gewerkt met data uit de bronnen Eurostat, EEA (European Environmental Agency), Compendium voor de Leefomgeving en het FADN (Farm Accountancy Data Network, voor Nederland is dat het Bedrijveninformatienet (BIN), dat door Wageningen Economic Research wordt beheerd). Niet alle contextindicatoren uit deze bronnen blijken beschikbaar op NUTS3-niveau. Een overzicht daarvan is gegeven in bijlage 5. Diverse indicatoren blijken wel beschikbaar op NUTS2-niveau, dus per provincie. Een regionale SWOT met alle gewenste c.q. relevante contextindicatoren kan dus niet eenvoudig worden samengesteld. Bekend is dat provincies, gemeentes en waterschappen ook zelf data verzamelen, zodat er waarschijnlijk meer data beschikbaar zijn dan in bijlage 5 is weergegeven. Die data zijn dan mogelijk minder goed ontsloten, wat het maken van een regionale SWOT volgens de drie aangegeven indelingen bemoeilijkt.

---

# 5 Conclusies en aanbevelingen

## 5.1 Conclusies

In dit onderzoek komt naar voren dat regionale verschillen relevant worden geacht voor een effectief NSP. Op een hoog aggregatieniveau is Nederland redelijk homogeen maar op regionaal (provinciaal en gemeentelijk) niveau kunnen er op relevante thema's verschillen zijn. Het NSP moet ruimte bieden om op regionaal niveau maatwerk te leveren voor de problematiek die daar speelt in een dikwijls hele specifieke context. Het NSP moet dus keuzes bevatten die recht doen aan die regionale verschillen en ook ondernemers ruimte bieden om hun bedrijf te ontwikkelen. De opstellers van het NSP moeten daarom die regionale verschillen goed voor ogen hebben. Daar kunnen SWOTs op regionaal niveau bij helpen maar ook bestaand materiaal bij gemeenten, provincies en waterschappen en in onderzoeksrapporten kan inzicht in die verschillen geven. Voor de invulling van het NSP zijn regionale SWOTs dus niet noodzakelijk.

Sommige respondenten betwijfelen of het NSP hele specifieke, regionaal gerichte instrumenten moet bevatten. Gemeentes, provincies en waterschappen zullen hun beleid voor met name de regionaal in te vullen EU-doelen (klimaat, natuur en landschap, biodiversiteit, vitaliteit van het platteland) graag op een regiospecifieke wijze en in samenhang met andere thema's willen uitwerken. Door deze regiospecifieke aanpak heel gedetailleerd in het NSP vast te leggen, ontstaat het gevaar dat bij gewijzigd lokaal beleid of veranderingen in de lokale omstandigheden de instrumentaria niet meer voldoen. Een GLB-periode duurt zeven jaar, zodat het NSP met alle voorbereidingen al snel een periode van tien jaar beslaat. In tien jaar kan er heel wat veranderen in een gebied of in het lokale (en ook het (inter)nationale) beleid, waardoor het de voorkeur verdient de keuzes in het NSP zo te formuleren, dat er ruimte voor beleidsmakers en ondernemers is om ook in gewijzigde omstandigheden optimaal gebruik te maken van GLB-middelen om lokale of bedrijfsproblemen op een regiospecifieke wijze aan te pakken.

Op dit moment is nog niet bekend hoe de definitieve SWOT eruit moet zien en ook niet welke eisen de EC zal stellen aan de regionale aspecten hierin. Vermoedelijk zal er niet om regionale SWOTs worden gevraagd. Met de hier gekozen indelingen en met beschikbaar materiaal in de vorm van bijvoorbeeld kaarten, kan relatief gemakkelijk inzicht worden verschaft in een aantal aspecten die van belang zijn voor het bereiken van de negen EC-doelen. Een voorbeeld hiervan is gegeven in kaart 5.1.

Om regionaal inzicht te verkrijgen ten behoeve van de opstelling van het NSP, liggen de volgende regionale indelingen het meest voor de hand:

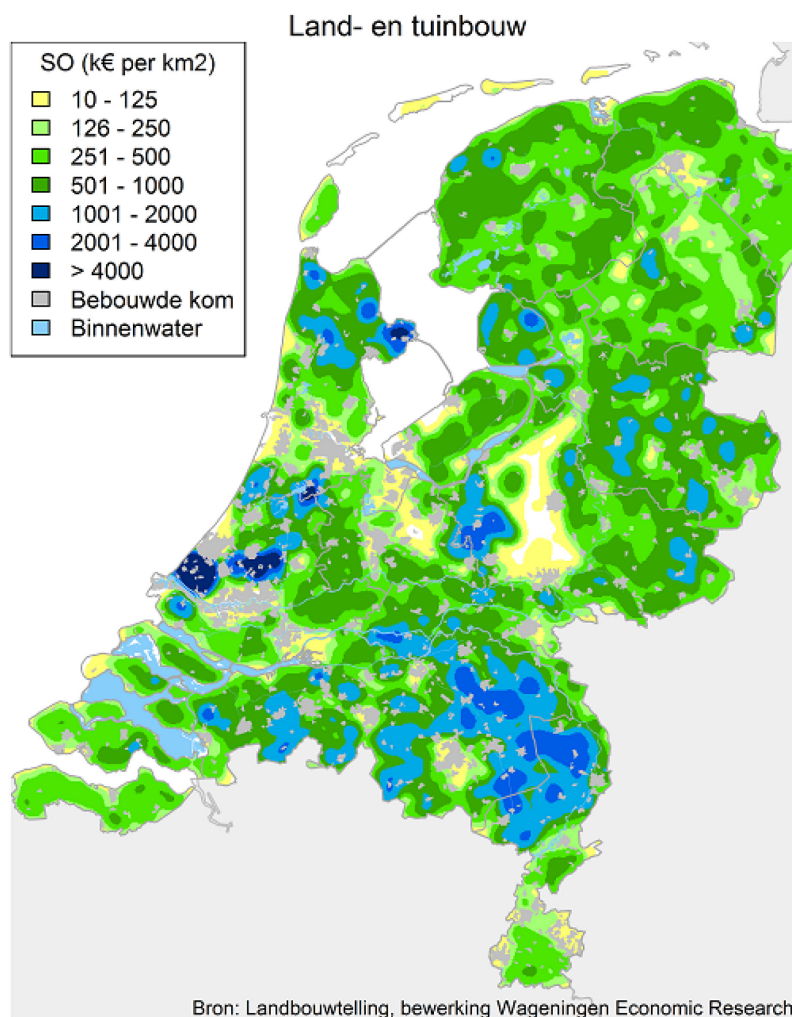
1. De Landbouwindeling met 14 gebieden in combinatie met het NNN-netwerk;
2. De indeling van de stroomgebieden, met name voor watervraagstukken;
3. Een indeling met stedelijke bebouwing, krimp- en anticipeergebieden.

Kaarten met grondsoorten en landschapstypes kunnen daarbij een goede aanvulling zijn.

Bij het definiëren van regio's kan het zinvol zijn om bepaalde deelgebieden met overeenkomstige eigenschappen en uitdagingen in beeld te brengen. In de interviews werd als voorbeeld genoemd om voor gebieden met akkerbouw zoals in Zeeland, Flevoland en Groningen gezamenlijk te analyseren.

Gebleken is dat niet alle contextindicatoren beschikbaar zijn op NUTS3-niveau, waaruit de drie indelingen samengesteld zouden kunnen worden. Een complete regionale SWOT met alle gewenste contextindicatoren kan dus niet eenvoudig worden samengesteld.

## Ruimtelijke verdeling van de standaardopbrengst (SO), 2017



**Kaart 5.1** Ruimtelijke verdeling van de standaardopbrengst (SO) van de land- en tuinbouw in 2017 als voorbeeld van het inzicht dat reeds beschikbaar kaartmateriaal kan opleveren

## 5.2 Aanbevelingen

- Behandel regionale verschillen in het NSP, zodat de effectiviteit daarvan toeneemt;
- Laat alleen SWOTs op een regionaal niveau maken als deze een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van bestaand kaart- en cijfermateriaal over de regionale situatie rond met name klimaat, milieu, natuur en landschap en vitaliteit van het platteland. Die toegevoegde waarde kan bijvoorbeeld liggen in een preciezer inzicht of een combinatie van sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen voor verschillende doelen;
- Stel het NSP zo op dat:
  - voldoende duidelijk wordt welke regionale variatie er is in vergelijking met nationale gemiddelden;
  - beleidsuitvoerders in de regio uit de voeten kunnen met de regelgeving en de toepassing daarvan in een integrale gebiedsaanpak, anders gezegd waarin voldoende ruimte is om de regionale diversiteit gebiedsspecifiek te behandelen;
- Communiceer helder over de NSP-context van de regionale SWOT, met bijbehorende beschrijvingen van de opbouw en terminologie. Dit is van belang omdat er verschillende beelden bestaan bij de term en het doel ervan, zoals ten behoeve van het opstellen van het NSP en bij de uitvoering van het GLB als het gaat om gebiedsgerichte aanpak.

---

# Literatuur en websites

- Berkhout, P., Van Doorn, A., Geerling-Eiff, F., Van der Meulen, H., Tacken, G., Venema, G., en Vogelzang, Th., 2019. De landbouw en het landelijk gebied in Nederland in beeld – een houtskoolschets van de SWOT voor het GLB. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2019-058.
- Bouma, J., en Oosterhuis, F., 2019. Publieke belangen en de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in Nederland. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer: 3555.
- Kuhlman, T., Agricola, H., De Blaeij, A., De Hoop, J., Michels, R., Smit, B., en Vogelzang, Th., 2012, Landbouw en recreatie in krimpregio's; Knelpunten en kansen. Den Haag, LEI, Rapport 2012-001, <http://edepot.wur.nl/212637>.
- LNV, 2020. Fiche 3 MFK-pakket: Verordeningen Toekomstig Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (2021 – 2027).
- Postma, R. (Ed.), 2020. De staat van ons water. Rapportage over de uitvoering van het waterbeleid in 2019. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Unie van Waterschappen, Vewin, IPO en VNG.
- Smit, B., en Jager, J., 2018, Schets van de akkerbouw in Nederland: Structuur-, landschaps- en milieukeurmerken die een relatie hebben tot biodiversiteit, Factsheet 2018-074, <http://edepot.wur.nl/463816>.
- Vogelzang, T. A., Smit, A. B., Kuiper, P. P. (Kadaster), en Gillet, C. (Kadaster), 2019. Grond in beweging; Ontwikkelingen in het grondgebruik in de provincie Flevoland in de periode tot 2025 en 2040. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2019-003. <http://edepot.wur.nl/464860>.

---

# Bijlage 1    Hoofd- en subdoelstellingen in het 'nieuwe GLB'

De drie algemene doelstellingen voor de steun uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) zijn:

1. Bevorderen van een slimme, veerkrachtige en gediversifieerde landbouwsector om voedselzekerheid te garanderen;
2. Intensiveren van milieuzorg en klimaatactie en bijdragen aan de verwezenlijking van de milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen van de Unie;
3. Versterken van het sociaaleconomische weefsel van de plattelandsgebieden.

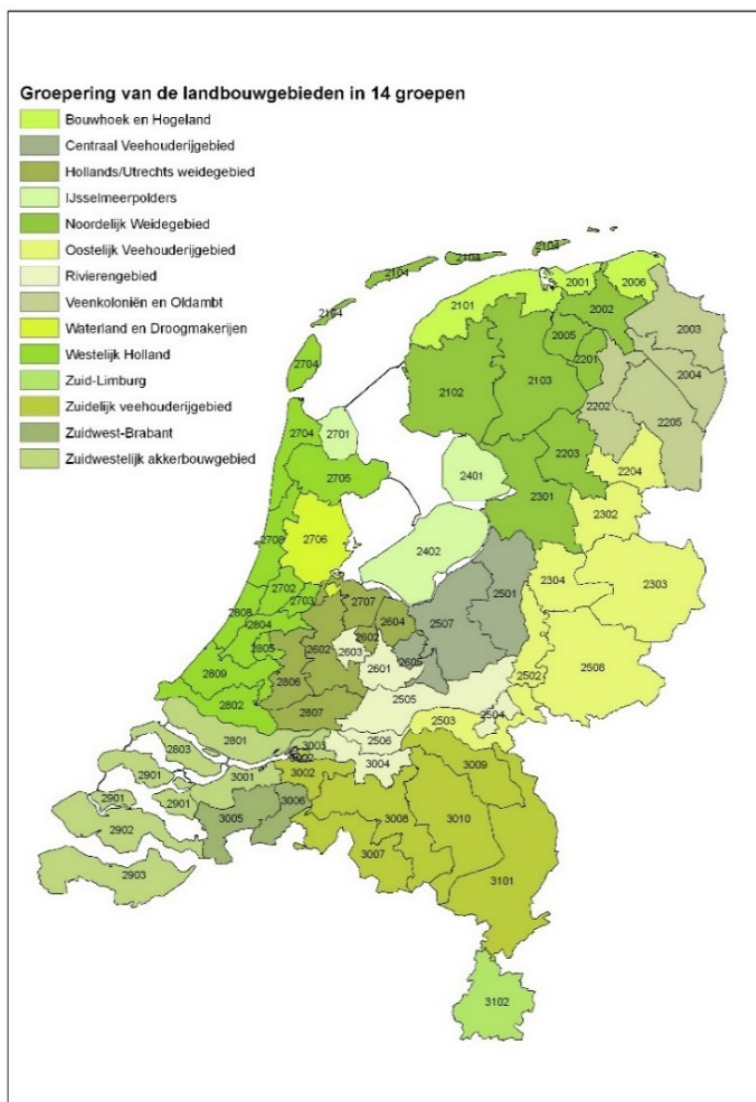
De drie algemene doelstellingen zijn in de ontwerpverordeningen nader onderverdeeld in negen specifieke (sub)doelstellingen:

- a. Bieden van steun met het oog op een leefbaar landbouwinkomen en veerkracht in de hele Unie om de voedselzekerheid te vergroten.
- b. Vergroten van de marktgerichtheid en van het concurrentievermogen, onder meer door beter te focussen op onderzoek, technologie en digitalisering.
- c. Verbeteren van de positie van de landbouwers in de waardeketen.
- d. Bijdragen tot matiging van en aanpassing aan klimaatverandering en tot duurzame energie.
- e. Bevorderen van duurzame ontwikkeling en efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals water, bodem en lucht.
- f. Bijdragen tot de bescherming van de biodiversiteit, versterken van ecosystemendiensten en in stand houden van habitats en landschappen.
- g. Aantrekken van jonge landbouwers en vergemakkelijken van bedrijfsontwikkeling in plattelandsgebieden.
- h. Bevorderen van de werkgelegenheid, groei, sociale inclusie en lokale ontwikkeling in plattelandsgebieden, met inbegrip van bio-economie en duurzame bosbouw.
- i. Beter inspelen door de EU-landbouw op de maatschappelijke verwachtingen inzake voedsel en gezondheid, onder meer wat betreft veilig, voedzaam en duurzaam voedsel, voedselverspilling en dierenwelzijn.



## Bijlage 2 In gebruik zijnde regionale indelingen

In kaart B2.1 worden de 14- en 66-indeling getoond. In de 14- en 66-indeling uit 1991 is Nederland door de Adviescommissie Landbouwstatistiek van het CBS ingedeeld in respectievelijk 14 en 66 gebieden, waarbij agrarische bedrijven geclusterd zijn in min of meer homogene gebieden. Bij de 66-indeling was de clustering onder meer gebaseerd op de bedrijfsomvang, de verdeling van de productie over veehouderij-, akkerbouw- en tuinbouwbedrijven, het aandeel kleine bedrijven en het aandeel gespecialiseerde bedrijven. Als de clusterresultaten het toelieten is aansluiting gezocht bij de economisch-geografische gebieden. De 14-indeling is tot stand gekomen door aggregatie van de 66-indeling op grond van een vergelijkbare landbouwstructuur, waarbij met name is gekeken naar de procentuele verdeling van de bedrijven over de verschillende bedrijfstypen. Voorwaarde bij de samenvoeging was dat de betreffende landbouwgebieden aan elkaar grensden.



**Kaart B2.1** Landbouwindeling volgens de 14- en 66-indeling uit 1991. De 14 groepen zijn ieder onderverdeeld in een aantal deelgebieden (in totaal 66) die sterk uniform zijn qua grondsoort en bedrijfstype. De 14-indeling gaat over provinciegrenzen heen, de 66-indeling houdt wel rekening met provinciegrenzen. Beide indelingen vallen niet samen met de COROP-gebiedsindeling (Kaart B2.2; [www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/gemeente/gemeenten-en-regionale-indelingen/landelijk-dekkende-indelingen](http://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/gemeente/gemeenten-en-regionale-indelingen/landelijk-dekkende-indelingen))

Kaart B2.2 geeft de indeling van Nederland in COROP-gebieden weer. De COROP-gebieden zijn in 1970 vastgesteld door de Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma (COROP). De COROP-gebieden zijn ontwikkeld op basis van het nodale principe, waarbij de forenzenstromen als basis hebben gediend. Het nodale principe is hier en daar losgelaten zodat de gebieden de provinciegrenzen volgen. Na gemeentelijke herindelingen waarbij de COROP-grenzen worden overschreden, volgt een bijstelling van de indeling ([www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/gemeente/gemeenten-en-regionale-indelingen/landelijk-dekkende-indelingen](http://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/gemeente/gemeenten-en-regionale-indelingen/landelijk-dekkende-indelingen)).



**Kaart B2.2** Indeling van Nederland in COROP-gebieden

## Bijlage 3 Respondentenlijst

Organisatie a)	Naam	Functie
BoerenNatuur	Willemien Geertsema	Coördinator/projectleider ANLb bij Collectieven
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	Cor Pierik	Statistisch/landbouweconomisch onderzoeker en woordvoerder
Kadaster	Geert de Groot	Programmamanager Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW)
Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO Nederland)	Gerbrand van 't Klooster	Beleidsmedewerker 'Omgeving' en 'Natuur en landschap'
Natuurmonumenten	Kirsten Haanraads	Adviseur Public Affairs
Provincie Drenthe	Dirk-Jan Immenga	Coördinator POP3
Provincie Flevoland	Reina Groen	Senior beleidsadviseur
Provincie Friesland	M. Stuijt en J. Genee	Senior beleidsmedewerker/ Projectleider
Provincie Gelderland	Yvonne Geelen/Leo Blanken	Beleidsmedewerkers
Provincie Groningen	Nynke de Jonge/Jarne Heuff	Beleidsmedewerker landbouw/ Projectleider LEADER Oost-Groningen
Provincie Limburg	Annemiek Canjels/Pierre Raeven	Senior beleidsmedewerker GLB e.a./ Senior beleidsmedewerker cluster economische zaken
Provincie Noord-Brabant	Annelies Schoenmakers/Marc van de Ven	Programmamanager/ Beleidsmedewerker ruimtelijke ontwikkeling
Provincie Noord-Holland	Susan Albers/Stephan Melis	Beleidsmedewerker/ beleidsadviseur Landbouw en EZ
Provincie Overijssel	Arie Moning	Medewerker beleidsuitvoering
Provincie Utrecht	Gerard Agterberg	Projectleider en programmamanager Landelijk gebied
Provincie Zeeland	Jos Strobbe / De Bruijne	Senior beleidsmedewerker landbouw/ Coördinator POP
Regiebureau POP	Ger de Peuter	Directeur
Vereniging Nederlands Gemeenten (VNG)	Joop Spijkers	Programmacoördinator p10, Interimmanager Ver. Agrarisch Landschap Achterhoek
Waterschap Vechtstromen/ Waterschap Vallei en Veluwe	Alexander Meijerink/Wessel Doorn	Senior adviseur subsidiemanagement/ Beleidsmedewerker

a) PBL is benaderd om aan deze interviewronde mee te doen, maar heeft aangegeven hiervoor geen tijd te hebben. Wel hebben zij verwezen naar een rapport van hun hand over deze materie (Bouma en Oosterhuis, 2019).

---

# Bijlage 4 Vragenlijst

## Aanleiding en doel

Het Rijk, de provincies en de waterschappen werken samen aan een Nationaal Strategisch Plan (NSP) voor de invulling van het nieuwe Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB). Hiervoor is een zogenoemde Houtskool SWOT-analyse gemaakt voor de negen specifieke GLB-doelen (zie kader) en KIND waarmee de belangrijkste behoeftes worden geïdentificeerd die een basis vormen voor de keuze en inrichting van interventies in het nieuwe GLB. Voor meer informatie, zie [website\\_Toekomst GLB](#). Omdat deze SWOT-analyse een nationaal karakter had met beperkte aandacht voor regionale verschillen ten aanzien van de landbouw en het platteland, is aan Wageningen Economic Research (onderdeel van WUR) opdracht gegeven om hiervoor aanvullende informatie te verzamelen. Onderdeel van deze opdracht zijn interviews met medewerkers van provincies, het ministerie van LNV, vertegenwoordigers van de waterschappen en andere bronnen.

## Vragenlijst voor telefonisch/digitaal interview

1. Naam, organisatie/afdeling, functie en betrokkenheid bij GLB
  - a. Naam:
  - b. Organisatie:
  - c. Afdeling:
  - d. Functie:
  - e. Op welke manier bent u betrokken bij het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)?
2. Relevantie van het GLB
  - a. Welke relevantie heeft het GLB voor uw organisatie?
  - b. Welke relevantie heeft het GLB voor het werkgebied van uw organisatie?
3. Belang van regionale verschillen voor een goede invulling van het Nederlandse landbouw- en plattelandsbeleid
  - a. Denkt u dat het nuttig is om hierbij rekening te houden met regionale verschillen?
  - b. Zo ja, waarom denkt u dat dat zou kunnen bijdragen aan een meer effectieve invulling van het GLB in Nederland?
  - c. In welke mate ontbreken in het *huidige* GLB *aspecten of behoeften* die voor uw regio essentieel zijn?
  - d. Welke aspecten zouden zeker behouden moeten worden voor het nieuwe GLB?
4. Invulling van een regionale SWOT
  - a. Zou u een regionale SWOT nuttig vinden en waarom?
  - b. Als er een regionale SWOT gemaakt zou worden, aan welke regio-indeling met criteria zou u denken bij het maken van een regionale SWOT?
  - c. Waarom vindt u dat?
  - d. Welke regionale aspecten zijn belangrijk in het GLB om met maatregelen goed bij te kunnen dragen aan de negen doelen in de concept EU-verordening voor het nieuwe GLB? (zie kader hieronder)
5. Afsluitende vragen
  - a. Herkent u uw beeld over de thema's bij de vragen 3 (belang van regionale verschillen) en 4 (regionale indeling) bij collega's in andere regio's in Nederland?
  - b. Welke aanvullende vragen of opmerkingen hebt u naar aanleiding van dit interview?

Kader: de negen doelstellingen van het nieuwe GLB (verkort):

- Zorgen voor een eerlijk inkomen voor de boeren
- Het concurrentievermogen vergroten
- Het machtsverevenwicht in de voedselketen herstellen
- De klimaatveranderingen tegengaan
- Zorgen voor het milieu
- Landschappen en de biodiversiteit beschermen
- De generatiewissel bevorderen
- Het platteland vitaal houden
- De kwaliteit van onze voeding en onze gezondheid beschermen

# Bijlage 5 Mogelijke contextindicatoren voor regionale SWOT-analyses

Van de totale lijst met GLB-contextindicatoren die voor de nationale SWOT is gebruikt, is een aantal relevant voor een eventuele regionale SWOT. Deze zijn in kolom 1 aangekruist. De beschikbaarheid van deze indicatoren in de daarbij gebruikte bronnen (Eurostat, EEA, Compendium voor de Leefomgeving en het FADN) is geïnventariseerd voor NUTS3-gebieden (COROP, kolom 2). Aangenomen is dat beschikbaarheid van data op NUTS3-niveau het mogelijk maakt om deze indicatoren ook voor de Landbouwindeling met 14 gebieden en voor de stroomgebieden te presenteren. In sommige gevallen zijn de data niet verfijnder te presenteren dan op NUTS2-niveau, dus op provinciaal niveau. Dan is 'NUTS2' vermeld. Overigens zijn sommige ontbrekende contextindicatoren wel beschikbaar uit andere bronnen, zoals uit Agrimatie.

Categorie	Indicatornr.		Naam indicator	Bruikbaarheid	
	PMEF	CMEF (current)		Relevant?	Beschikbaar?
<b>Population</b>	<b>C.01</b>	<b>C.01</b>	Population numbers		
	<b>C.02</b>	<b>C.04</b>	Population density	x	X
	<b>C.03</b>	<b>C.02</b>	Age structure of the population	x	X
<b>Total area</b>	<b>C.04</b>	<b>C.03</b>	Total area		
	<b>C.05</b>	<b>C.31</b>	Land cover		
<b>Labour market</b>	<b>C.06</b>	<b>C.05</b>	Employment rate	x	NUTS2
	<b>C.07</b>	<b>C.07</b>	Unemployment rate	x	NUTS2
	<b>C.08</b>		Employment	x	X
			By sector	x	X
			By type of region		
	<b>C.13</b>	By economic activity			
<b>Economy</b>	<b>C.09</b>	<b>C.08</b>	GDP per capita	x	X
	<b>C.10</b>	<b>C.09</b>	Poverty rate	x	NUTS2
	<b>C.11</b>		Gross value added		
			By sector	x	X
			By type of region	x	X
			In agriculture		
	<b>R.03_PI</b>	For primary producers	x	X	
<b>Farms and farmers</b>	<b>C.12</b>	<b>C.17</b>	Agricultural holdings (farms)	x	NUTS2
	<b>C.13</b>	<b>C.22</b>	Farm labour force		
	<b>C.14</b>	<b>C.23</b>	Age structure of farm managers		
	<b>C.15</b>	<b>C.24</b>	Agricultural training of farm managers		
	<b>C.16</b>		New farmers		
<b>Agricultural land</b>	<b>C.17</b>	<b>C.18</b>	Agricultural area	x	NUTS2
	<b>C.18</b>	<b>C.20</b>	Irrigable land		
	<b>C.19</b>	<b>C.34</b>	Farming in Natura 2000 areas	x	NUTS2
	<b>C.20</b>	<b>C.32</b>	Areas facing natural and other specific constraints (ANCs)	x	-
	<b>C.21</b>		Agricultural land covered with landscape features	x	-
<b>Livestock</b>	<b>C.22</b>	<b>C.21</b>	Livestock numbers		
	<b>C.23</b>		Livestock density	x	NUTS2
<b>Agricultural and farm income</b>	<b>C.24</b>	<b>C.25</b>	Agricultural factor income	x	NUTS2
	<b>C.25</b>		Agricultural entrepreneurial income per AWU	x	NUTS2
			compared to average economy		
	<b>C.26</b>		Farm net value added	x	NUTS2
			by type of farming	x	NUTS2
		by region	x	NUTS2	

Categorie	Indicatornr.		Naam indicator	Bruikbaarheid	
	PMEF	CMEF (current)		Relevant?	Beschikbaar?
			by farm size	x	NUTS2
			in Areas facing natural and other specific constraints	x	NUTS2
	<b>C.27</b>	<b>C.28</b>	Gross fixed capital formation in agriculture		
<b>Agricultural productivity</b>	<b>C.28</b>	<b>C.27</b>	Total factor productivity in agriculture		
	<b>C.29</b>		Labour productivity		
		<b>C.14</b>	in agriculture	x	-
		<b>C.15</b>	in forestry	x	-
		<b>C.16</b>	in the food industry		
<b>Agricultural trade</b>	<b>C.30</b>	<b>I.06</b>	Agricultural imports and exports		
<b>Other gainful activities</b>	<b>C.31</b>	<b>C.30</b>	Tourism infrastructure	x	NUTS2
<b>Farming practices</b>	<b>C.32</b>	<b>C.19</b>	Agricultural area under organic farming		
	<b>C.33</b>	<b>C.33</b>	Farming intensity	x	NUTS2
	<b>C.34</b>	<b>R.09_PI</b>	Value of production under EU quality schemes		
<b>Biodiversity</b>	<b>C.35</b>	<b>C.35</b>	Farmland birds index (FBI)	x	-
	<b>C.36</b>		Percentage of species and habitats of Community interest related to agriculture with stable or increasing trends	x	-
<b>Water</b>	<b>C.37</b>		Water use in agriculture		
	<b>C.38</b>		Water quality	x	NUTS2
		<b>C.40</b>	Gross nutrient balance – nitrogen		
		<b>C.40</b>	Gross nutrient balance – phosphorus		
<b>Soil</b>			Nitrates in ground water	x	NUTS2
	<b>C.39</b>	<b>C.41</b>	Soil organic matter in arable land	x	NUTS2
	<b>C.40</b>	<b>C.42</b>	Soil erosion by water	x	NUTS2 of 3
<b>Energy</b>	<b>C.41</b>	<b>C.43</b>	Production of renewable energy from agriculture and forestry		
	<b>C.42</b>	<b>C.44</b>	Energy use in agriculture, forestry and food industry		
<b>Climate</b>	<b>C.43</b>	<b>C.45</b>	Greenhouse gas emissions		
	<b>C.44</b>		Index of farm resilience, Adaptation potential to climate change		
	<b>C.45</b>		Direct agricultural loss attributed to disasters		
<b>Air</b>	<b>C.46</b>	<b>C.45</b>	Ammonia emissions	x	-
<b>Health</b>	<b>C.47</b>		Antimicrobials sales in food producing animals		
	<b>C.48</b>		Risk and impacts of pesticides		



---

Wageningen Economic Research  
Postbus 29703  
2502 LS Den Haag  
T 070 335 83 30  
E [communications.ssg@wur.nl](mailto:communications.ssg@wur.nl)  
[www.wur.nl/economic-research](http://www.wur.nl/economic-research)

Wageningen Economic Research  
RAPPORT  
2020-069

---

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.500 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.







To explore  
the potential  
of nature to  
improve the  
quality of life



---

Wageningen Economic Research  
Postbus 29703  
2502 LS Den Haag  
T 070 335 83 30  
E [communications.ssg@wur.nl](mailto:communications.ssg@wur.nl)  
[www.wur.nl/economic-research](http://www.wur.nl/economic-research)

Rapport 2020-069  
ISBN 978-94-6395-508-9

---

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.500 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

