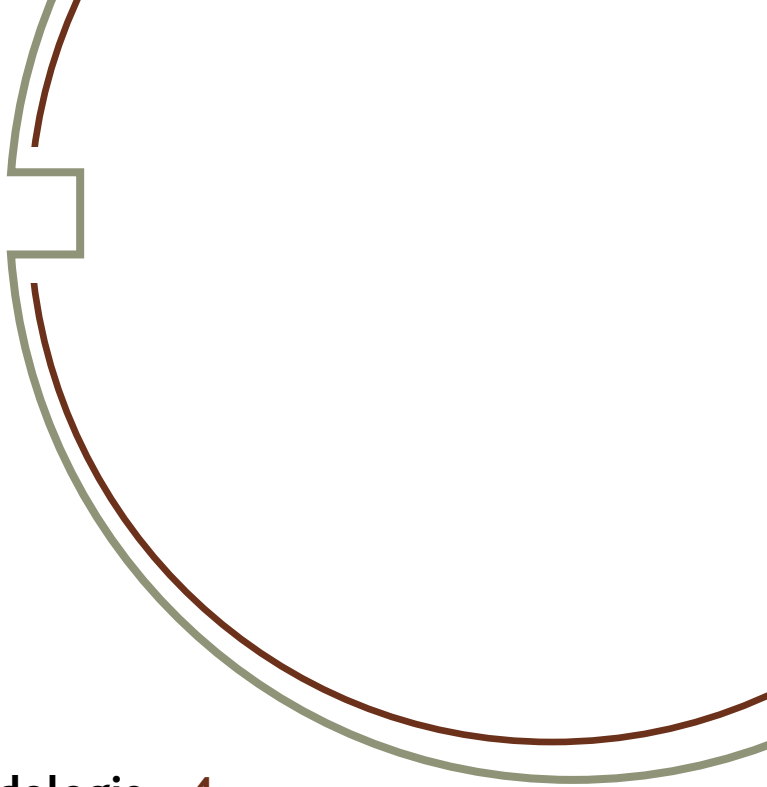


Doelgroepenbeleid

van het Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie
Identificatie van prioritaire sectoren van de
landbouw





Inhoud

Achtergrond 3

Doel van het onderzoek 3

Leeswijzer 3

Uitgangspunten van de methodologie 4

Uitwerking van de methodologie 5

Ontwikkeling van de methodologie voor
de doelgroep landbouw 6

Onderverdeling van de doelgroep landbouw 7

Eerste Stap - Uitsluitingsstap 7

Criteria 7

Indicatoren en gewichten 8

Resultaat bepaling milieu-impact 10

Gevoeligheidsanalyses 11

Uitsluiting 11

Tweede Stap - Opportuniteitsstap 11

Criteria 11

Indicatoren en gewichten 12

Resultaat bepaling opportuniteit 14

Gevoeligheidsanalyses 15

Derde Stap - Prioriteringsstap 15

Besluiten 19

Ontwikkelde methodologie 19

Prioritering en voorstel selectie 19

Vooruitblik: Samenwerking met de prioritaire sectoren 20



Achtergrond

Het Vlaamse milieubeleidsplan stelt dat naast het generieke milieubeleid ook beleid nodig is dat zich specifiek tot bepaalde doelgroepen richt. Onder doelgroepen verstaat men de economische actoren zoals industrie, landbouw, consumenten, ... die een belangrijk aandeel hebben in de druk op het leefmilieu.

Via gestructureerd overleg tussen de relevante (milieu) overheidsdiensten enerzijds en de sectororganisaties of federaties die de subsector (doelgroep) vertegenwoordigen anderzijds, wordt milieubeleid op maat ontwikkeld, met maatregelen en instrumenten die geoptimaliseerd zijn voor de doelgroep. Met doelgroepenbeleid wil de overheid het milieubeleid effectiever en efficiënter maken en het draagvlak ervoor bij de doelgroep vergroten.

Met de cel Doelgroepenbeleid van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) als trekker werd voor het ganse beleidsdomein een actieprogramma doelgroepenbeleid voor de industrie en de landbouwsector uitgewerkt. Een pilootproject met de voedingsnijverheid en de staalindustrie leverde een eerste ervaring op met het structureel samenwerken en het ontwikkelen van milieubeleid op maat.

Een volgende, meer systematische stap in het actieprogramma was het ontwikkelen van een reproduceerbare methodologie voor het prioriteren van subsectoren van de doelgroepen industrie en landbouw. Dat moet toelaten om op een objectieve en onderbouwde wijze de subsectoren te selecteren waarvoor een structurele samenwerking op dit moment wenselijk en haalbaar is.

Doel van het onderzoek

Het onderzoek had als titel 'Het ontwikkelen van een reproduceerbare methodologie voor de keuze van prioritaire deelsectoren van de landbouw en de industrie in het kader van het doelgroepenbeleid van de Vlaamse milieuoverheid' en werd uitgevoerd door het studiebureau Resource Analysis.

Het doel was het ontwikkelen en toepassen van een reproduceerbare methodologie om de subsectoren van de doelgroepen industrie en landbouw aan te duiden waarvoor een meer intensieve benadering vanuit het milieu- en natuurbeleid via doelgroepenbeleid verantwoord en wenselijk is. Met de studie wil de overheid de selectie van die subsectoren onderbouwen en de objectiviteit ervan waarborgen.

Leeswijzer

Deze brochure schetst de resultaten van de studie die het Departement LNE uitschreef. In het onderzoek werd een methodologie voor prioritering uitgewerkt en vervolgens toegepast op de doelgroepen landbouw en industrie.

In de brochure worden de resultaten van het onderzoek voor de doelgroep landbouw toegelicht. Eerst wordt de methodologie besproken. Vervolgens wordt toepassing ervan op de onderscheiden subsectoren van de landbouw toegelicht. Het resultaat is een overzicht van de prioriteit voor doelgroepenbeleid van de verschillende onderscheiden subsectoren van de landbouwsector. Tot slot wordt kort beschreven hoe de Vlaamse milieuoverheid in de toekomst met deze prioritaire sectoren wil samenwerken om hun milieudruk te verlagen.



Uitgangspunten van de methodologie

Voor de ontwikkeling van de methodologie voor het prioriteren van doelgroepen zijn een paar belangrijke uitgangspunten gevolgd.

Efficiënte inzet van middelen:

Doelgroepenbeleid onder de vorm van gestructureerd overleg is in bepaalde gevallen onvoldoende nodig of nuttig. Dat is het geval als de subsector een te kleine totale milieu-impact heeft waardoor de inzet van mensen en middelen voor doelgroepenbeleid weinig milieuwinst kan boeken. Dat is ook het geval als de subsector te klein is, d.w.z. te weinig bedrijven telt. Dan heeft overleg met federaties of sectororganisaties weinig organisatorische meerwaarde ten opzichte van rechtstreeks overleg met de individuele bedrijven. Het is belangrijk te onderstrepen dat het eventueel uitsluiten van subsectoren van gestructureerd doelgroepenbeleid niet betekent dat die doelgroepen niet betrokken worden bij het milieubeleid. De betrokkenheid gebeurt alleen onder een andere vorm.

Op maat van de doelgroep:

De subsectoren van de industrie en de landbouw verschillen duidelijk in activiteiten, milieu-impact en organisatie van de subsector. Dat heeft onder andere tot gevolg dat andere criteria en indicatoren gebruikt moeten worden voor het bepalen van de milieu-impact. De ontwikkelde methodiek werd daarom afzonderlijk toegepast op beide doelgroepen.

Participatieve aanpak:

Gezien de filosofie en de aanpak van doelgroepenbeleid, werden zowel de relevante (milieu)overheidsdiensten als de sectororganisaties of federaties die de subsectoren vertegenwoordigen expliciet betrokken bij de prioritering van de doelgroepen en dus ook bij het onderzoek.

De studie werd begeleid door een **uitgebreide stuurgroep** bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende relevante (milieu)overheidsdiensten. Algemeen stond zij in voor de opvolging van de gehele studie.

Het opstellen van de criteria en gewichten voor de tweede stap van het onderzoek (zie verder) gebeurde in overleg met een **ambtelijke werkgroep** en twee **sectorale werkgroepen**. Ook voor de bepaling van een groot aantal van de scores voor de criteria in deze stap werd een enquête uitgevoerd bij de relevante (milieu)overheidsdiensten en de sectororganisaties of federaties die de subsectoren vertegenwoordigen.

Reproduceerbaar:

De methodiek moest zoveel als mogelijk reproduceerbaar zijn. De uitkomst van de prioritering is immers slechts een momentopname gebaseerd op de huidige kennis over de milieudruk, de huidige verwachtingen en kennis van de betrokken actoren en de huidige milieubeleidsdoelstellingen.



Uitwerking van de methodologie

Met bovenstaande uitgangspunten in het achterhoofd werd in overleg met de betrokken actoren (overheid en doelgroepen) een methode in drie stappen uitgewerkt.

- De **eerste stap** is een **uitsluitingsstap**. Doel van de uitsluitingsstap is de subsectoren te identificeren waarvoor doelgroepenbeleid niet nodig of nuttig zou zijn, omdat ze slechts een beperkt aantal bedrijven kennen en/of slechts een beperkte milieu-impact hebben. Die subsectoren worden in deze stap uitgesloten, en worden dus niet verder meegenomen in de tweede stap van de methode.
- De **tweede stap** is een **opportuniteitsstap**. In deze stap wordt een rangschikking opge maakt van de subsectoren overgebleven na stap 1 op basis van hun opportuniteiten voor doelgroepenbeleid, nl. de haalbaarheid en de wenselijkheid van doelgroepenbeleid voor die subsectoren.
- De **derde stap** is een **prioriteringsstap**. Er wordt een selectie van subsectoren gemaakt waarvoor doelgroepenbeleid kan opgestart worden, nl. voor die sectoren die een grote milieu-impact hebben (resultaten eerste stap) en waarvoor er heel wat opportuniteiten zijn voor doelgroepenbeleid (resultaten tweede stap).



Het gebruik van multicriteria-analyse

In de methodologie worden de verschillende subsectoren van de landbouw vergeleken op basis van een aantal criteria.

Aan elk **criterium** werd een **indicator** en een **gewicht** toegekend. Vervolgens werden de scores voor de criteria verwerkt via multicriteria-analyses (MCA).

De resultaten van die multicriteria-analyses kunnen niet los gezien worden van de gebruikte criteria, indicatoren en gewichten. De rangschikking die bekomen wordt, dient daarom steeds in samenhang met de resultaten uit gevoeligheidsanalyses bekeken te worden. Met gevoeligheidsanalyses wordt onderzocht hoe robuust de via de multicriteria-analyse bekomen rangschikking is voor verschuivingen in de gewichtenset. De resultaten van de gevoeligheidsanalyse geven een beeld van de mate waarin de resultaten afhankelijk zijn van de gebruikte criteria, indicatoren en gewichten.

Ontwikkeling van de methodologie voor de

Onderverdeling van de doelgroep landbouw

In tabel 1 is de gebruikte indeling van de doelgroep landbouw weergegeven. De indeling in zeven subsectoren gebeurde op basis van onder meer de beschikbaarheid van de milieudrukgegevens en de NACE-BEL-codes. De subsector 'akkerbouw' omvat de teelt van alle akkerbouwgewassen (o.a. nijverheidsgewassen en voedergewassen). De subsector tuinbouw werd opgesplitst volgens de teeltmethode, waardoor bepaalde teelten van groenteteelt, fruitteelt en sierteelt zowel onder glastuinbouw als onder vollegrondstuinbouw kunnen vallen. Onder de subsector 'ander vee' horen de schapen-, geiten- en andere hoefdierenhouderij en overige veehouderij.

Het is de bedoeling dat bij de benadering van prioritaire sectoren van de landbouw waar nodig of nuttig het doelgroepenbeleid nog verder gediversifieerd kan worden binnen onderstaande subsectoren (milieubeleid op maat).

Tabel 1: Subsectoren van de landbouw

Nummering subsector	Omschrijving van de subsector	NACE-code(s)
1	Akkerbouw	01.11
2.1	Glastuinbouw	01.12, 01.13
2.2	Vollegrondstuinbouw	01.12, 01.13
3.1	Varkenshouderij	01.21
3.2	Pluimveehouderij	01.23
3.3	Rundveehouderij	01.24
3.4	Andere veehouderij	01.22, 01.25



© VLM

doelgroep landbouw

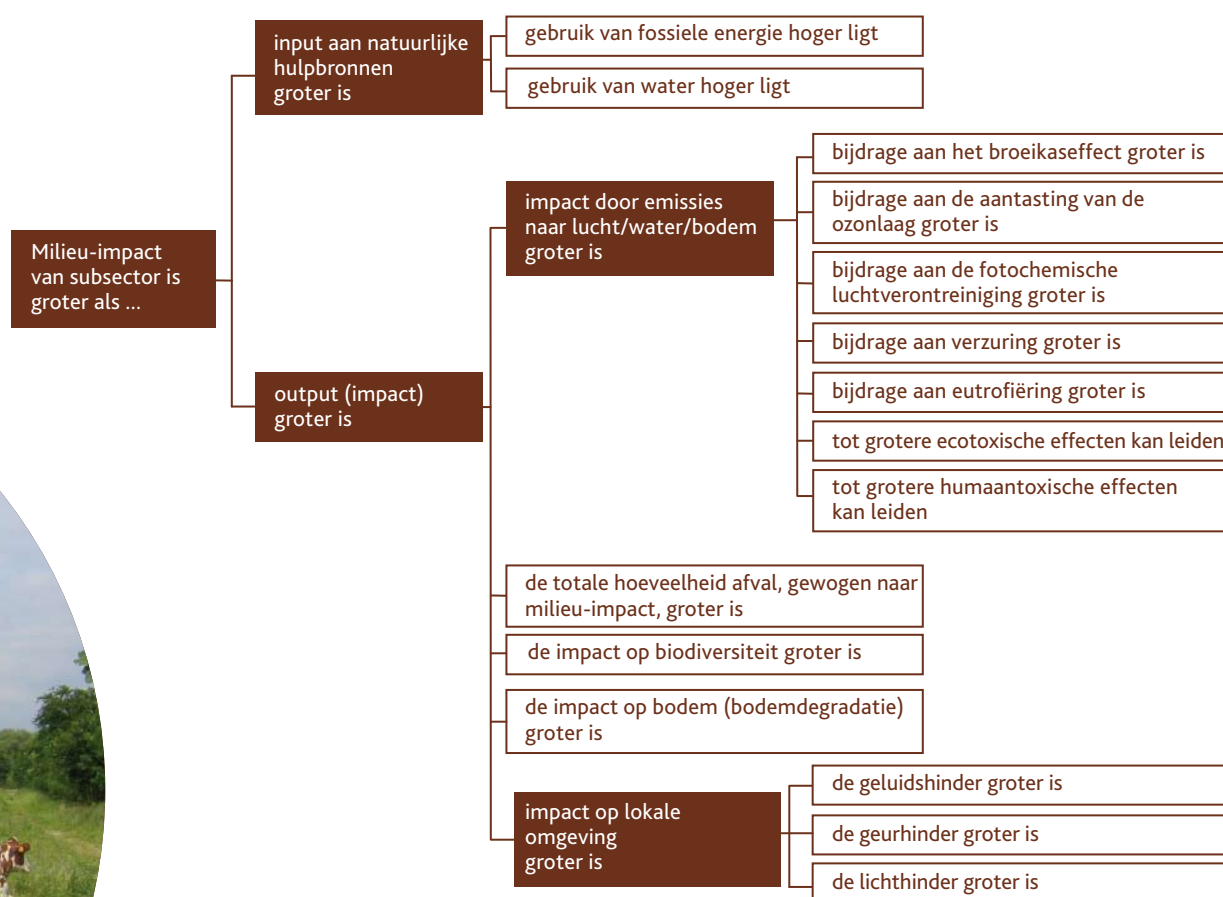


Eerste stap - uitsluitingsstap

In een eerste stap werden de onderscheiden subsectoren geanalyseerd naar het aantal bedrijven en hun totale milieu-impact. Het aantal bedrijven binnen een subsector is eenvoudig uit te drukken. Milieu-impact heeft echter vele facetten, waarvoor verschillende criteria en indicatoren werden aangeduid. Die criteria werden met de betrokken overheidsactoren uitgewerkt.

Criteria

De criteriaset (hoofdcriteriumgroepen, criteriumgroepen en criteria) voor het bepalen van de milieu-impact voor de subsectoren van de doelgroep landbouw wordt weergegeven in de criteriaboom (figuur 1).



Figuur 1: Criteriaboom voor het bepalen van de milieu-impact van de subsectoren van de landbouw

Inputcriteria zijn het 'gebruik van fossiele energie' en 'het gebruik van water'. Ruimte-inname wordt niet in rekening gebracht als inputcriterium: ruimte-inname door de landbouwsector heeft immers ook positieve effecten (bv. behoud van open ruimte). De ruimte die de landbouw inneemt wordt wel meegenomen als "sink", o.a. in de criteria 'eutrofiëring' en 'uitstoot van eco- of humaan toxische stoffen'. Ook de 'impact op biodiversiteit' door de ruimte-inname wordt in rekening gebracht.

Voor de **outputcriteria** worden 'impact door emissies' (naar water en lucht), 'impact door afvalproductie', 'impact op biodiversiteit' (door ruimte-inname), 'impact op bodem' (bodemdegradatie) en 'impact op de lokale omgeving' (hinder) in rekening gebracht. Voor de lokale hinderfactoren worden geluidshinder, geurhinder en lichthinder meegenomen. Voor de 'ecotoxische effecten door emissies' gaat het bij de landbouwsector voornamelijk om bestrijdingsmiddelen. Voor de 'humaan toxische effecten' is het vooral de uitstoot van fijn stof die van belang is voor de landbouwsector. Voor de 'impact op de biodiversiteit' wordt niet enkel de oppervlakte meegenomen, maar ook de biologische waardering. Er is immers een verband tussen het type landbouwactiviteit en de mogelijkheden voor biodiversiteit (habitats en soorten) op dezelfde plaats. Voor het criterium 'impact op bodem' wordt de hoeveelheid geërodeerde bodem meegenomen en niet het aandeel in bodemverontreiniging.

Indicatoren en gewichten

Om de criteria te kunnen scoren zijn er indicatoren nodig. In tabel 2 zijn per criterium de ideale indicator en de realistische indicator aangegeven. De realistische indicator wordt gebruikt als terugvalindicator wanneer het onmogelijk is om de ideale indicator te gebruiken.

Door aan elk criterium een gewicht toe te kennen, weegt niet elk criterium even zwaar mee in de afweging. De bestaande, internationaal aanvaarde gewichtensets voor het toekennen van gewichten aan de milieucriteria bleek in geen van de gevallen de hier gebruikte criteriaset te dekken. Daarom werd een gewichtenset berekend die specifiek is voor Vlaanderen. Die kan gemakkelijk herberekend worden wanneer een volgende meting uitgevoerd wordt. De gewichten werden berekend volgens een "relevantiemethode": de impact voor elk van de criteria van de landbouwsector wordt gezien als aandeel van de totale impact in Vlaanderen (industrie + landbouw + ...). De toegekende gewichten zijn evenredig aan het aandeel van de milieu-impact die door de landbouwsector per criterium wordt veroorzaakt. Hoe groter het aandeel van de doelgroep, hoe groter het gewicht van het criterium.

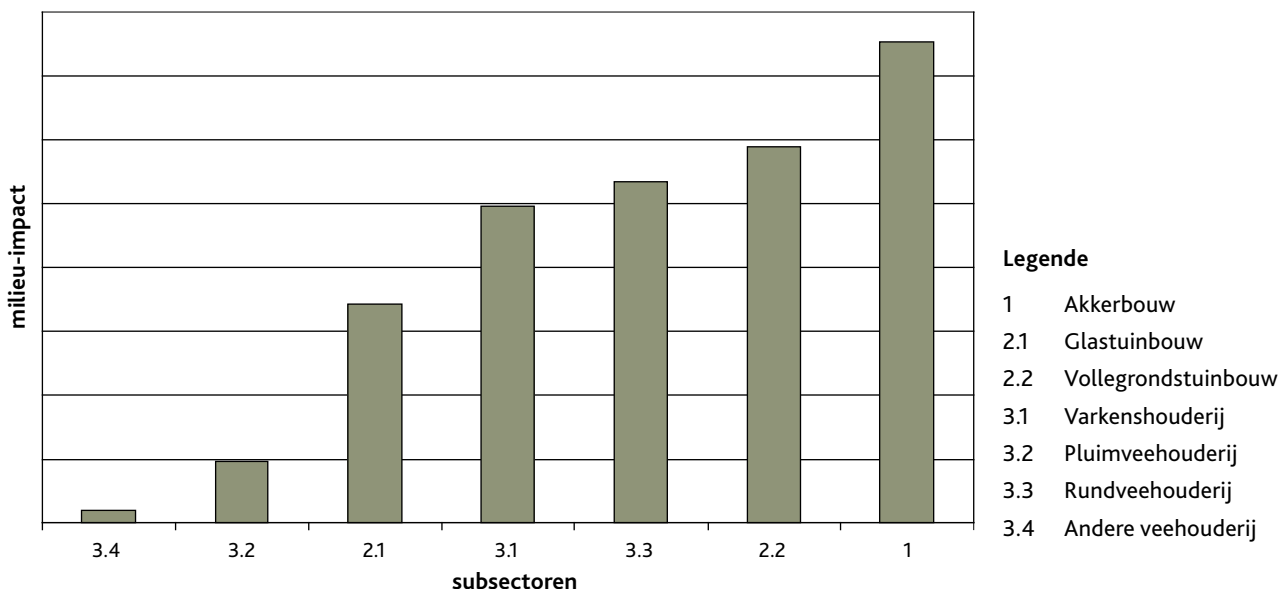


Tabel 2: Criteria, indicatoren en gewichten voor het kwantificeren van de milieu-impact van de subsectoren van de landbouw

Criteriumgroep of criterium	Ideale Indicator	Realistische indicator	Jaar	Impact door de sector landbouw	Aandeel landbouw t.o.v. totale impact in Vlaanderen	Resultierend gewicht
Inputcriteria						
Gebruik van fossiele energie	Verbruik van (niet-hernieuwbare energie) in PJ per jaar	= ideale indicator	2005	26,9 PJ	2,67%	0,008
Gebruik van water	Verbruik van water in m ³ per jaar	= ideale indicator	2003	39039888 m ³	5,17%	0,015
Outputcriteria						
Effecten van emissies						
Emissie van broeikasgassen	Hoeveelheid uitstoot van broeikasgassen (CO ₂ , CH ₄ en N ₂ O) in g CO ₂ -eq. per jaar	= ideale indicator	2005	10,2 miljoen ton CO ₂ -eq.	11,40%	0,032
Emissie van ozonlaag aantastende stoffen	Hoeveelheid uitstoot van ozonlaag aantastende stoffen (CFK's) in g HCFC-141b-eq. per jaar	= ideale indicator	2004	26,1 ton CFK-11-eq.	9,22%	0,026
Emissie van fotochemische stoffen	Hoeveelheid uitstoot van oxidantvormende stoffen (NO _x , CO, e.a.) in g NMVOS-eq. per jaar	= ideale indicator	2005	30 miljoen NMVOS-eq.	9,33%	0,026
Emissie van verzurende stoffen	Hoeveelheid uitstoot van verzurende gassen (SO ₂ , NO, NO _x , NH ₃) in g zuur-eq. per jaar	= ideale indicator	2004	3274 miljoen pot. Zeq.	31,77%	0,090
Emissie van eutrofiërende stoffen	Hoeveelheid uitstoot van eutrofiërende stoffen (NO, NO _x , NH ₃ , fosfaat) in g fosfaat-eq. per jaar	= ideale indicator	2005	18,07 miljoen vermistings-eq.	67,17%	0,190
Emissie van ecotoxische stoffen (bestrijdingsmiddelen)	Som van de jaarlijkse verspreidings-eq. (Σseq)	= ideale indicator	2005	45,68% Seq. t.o.v. 1990	86,86%	0,245
Emissie van humaan-toxische stoffen (fijn stof)	Hoeveelheid uitstoot van humaan-toxische stoffen in g 1,4-dichloorbenzeen-eq. per jaar (fijn stof)	= ideale indicator	2005	7,534 kton	34,08%	0,096
Bodemdegradatie (opp. bodem onderhevig aan erosie)	Geaggregeerde indicator voor bodemverdichting, koolstofgehalte in de bodem, bodemerrosie	Bodemerrosie: hoeveelheid (in ton) geërodeerde grond	2004	211945 ha onderhevig aan erosie (1/3 landbouwoppervlakte)	15,67%	0,044
Impact op biodiversiteit	Aantal soorten wilde fauna en flora afhankelijk van landbouwgebied als habitat t.o.v. het totale aantal soorten, en dit voor de voornaamste taxonomische groepen (zoogdieren, hogere planten, vogels, ...)	Biologische waardering van de landbouwoppervlakte	2004	633769 ha	46,87%	0,132
Productie van primair afval	Hoeveelheid afval geproduceerd per jaar (ton/jaar) gewogen naar de milieu-impact die de verwerking ervan veroorzaakt	Hoeveelheid afval in ton geproduceerd per jaar	2004	0,202 miljoen ton	0,80%	0,002
Lokale hinder						
Geluidshinder	Aantal klachten van geluidshinder veroorzaakt door de subsector	Mate van geluidshinder veroorzaakt door de subsector	2004		4,80%	0,014
Geurhinder	Aantal klachten van geurhinder veroorzaakt door de subsector	Mate van geurhinder veroorzaakt door de subsector	2004		15%	0,042
Lichthinder	Aantal klachten van lichthinder veroorzaakt door de subsector	Mate van lichthinder veroorzaakt door de subsector	2004		13,40%	0,038

Resultaat bepaling milieu-impact gewichten

De geaggregeerde milieu-impact per subsector werd door middel van een multicriteria-analyse (MCA) bepaald op basis van gegevens over uiteenlopende milieueffecten. Voor het bekomen van die gegevens werden diverse bronnen geraadpleegd. De rangschikking van de subsectoren van de landbouw na aggregatie van de milieu-impact wordt grafisch weergegeven in figuur 2. Hoe hoger de balk in de figuur, hoe groter de milieu-impact. Er wordt op de verticale as geen schaal weergegeven omdat de eindscores van de MCA geen absolute betekenis hebben.



Figuur 2: Rangschikking van de subsectoren van de landbouw volgens milieu-impact

De subsector akkerbouw staat op een duidelijke eerste positie. De volgende drie subsectoren (vollegrondstuinbouw, rundveesector en varkenssector) liggen iets dichterbij elkaar in de rangschikking. De geaggregeerde milieu-impact van de subsector glastuinbouw ligt weer heel wat lager, en de kloof met de pluimveesector en andere veehouderij is nog groter.

De akkerbouwsector heeft de grootste geaggregeerde milieu-impact omwille van het feit dat het voor een aantal criteria (vooral outputcriteria) de hoogste score vertoont.



Gevoeligsheidsanalyses

Bij de gevoeligheidsanalyses valt vooral het belang van de gewichtenverdeling op hoofdniveau op. De gebruikte methode voor gewichtentoe-kening resulteert immers in een zeer groot ge-wicht voor de outputcriteria (98%). De ongelijke gewichtenverdeling op hoofdniveau heeft als ge-volg dat de rangschikking vrij grondig verandert als de inputcriteria een groter gewicht krijgen. Een meer evenwichtige verdeling op hoofdniveau tussen de input- en outputcriteria zou vooral de positie van de subsector glastuinbouw verande-ren, die immers het grootste water- en energie-verbruik optekent.

De impact van verschuivingen in de gewichten binnen de hoofdgroep outputcriteria is minder in-grijpend: de eerste positie van de akkerbouw blijft meestal gehandhaafd. De criteriumgroep 'effec-ten van emissies' is voor landbouw de belangrij-kste criteriumgroep binnen de outputcriteria. Als men het gewicht van die criteriumgroep nog laat toenemen, zakt de subsector akkerbouw in de rangschikking.

Uitsluiting

Omwille van het beperkte aantal subsectoren werden op basis van milieu-impact of sector-grootte voor de doelgroep landbouw geen sub-sectoren uitgesloten voor analyse in de 2^{de} stap van de methodologie.

Tweede stap - opportuniteitsstap

In **een tweede stap** werd nagegaan voor welke van de subsectoren er het meeste opportuniteiten zijn om aan te spreken voor doelgroepenbeleid. Net als in stap 1 wordt hiervoor gebruik gemaakt van een mul-ticriteria-analyse. De randvoorwaarden (criteria, gewichten e.d.) verschillen echter grondig van die van de eerste stap. De criteria en gewichten werden in samenspraak met de betrokken actoren (overheid en vertegenwoordigers van de subsectoren van de doelgroep landbouw) ontwikkeld.

Criteria

De criteriaset (hoofdcriteriumgroepen, criteriumgroepen en criteria) voor het bepalen van de opportu-niteit voor doelgroepenbeleid voor de subsectoren van de doelgroep landbouw wordt weergegeven in de criteriaboom in figuur 3.



Figuur 3: Criteriaboom voor het bepalen van de opportuniteit van doelgroepenbeleid voor de subsectoren van de landbouw

De criteria zijn duidelijk in 2 groepen onder te verdelen zijn, nl. een groep criteria die de kans op slagen van doelgroepenbeleid voor die bepaalde subsectoren nagaat (kans op slagen maatregelen en kans op slagen overleg) en anderzijds de win-win voor overheid en subsector nagaat (kansen voor de sector en kansen voor de overheid).



Indicatoren en gewichten

In tabel 3 zijn per criterium de ideale indicator en de realistische indicator aangegeven. De realistische indicator wordt ook hier gebruikt als terugvalindicator wanneer het onmogelijk is om de ideale indicator te gebruiken.

Tijdens de werksessie voor de bepaling van de gewichten voor de verschillende criteria werd door de deelnemers gestemd over het relatieve belang van twee criteria op hetzelfde hiërarchische niveau. Er werd gekozen om meer gewicht te geven aan de hoofdgroep 'win-win' (64%) dan aan de hoofdgroep 'kans op slagen' (36%). Binnen de hoofdgroep 'win-win' werd hetzelfde gewicht toegekend aan 'kansen voor sector' en 'kansen voor overheid', omdat men ervan uitgaat dat beide partijen evenveel te winnen hebben.

De belangrijkste criteria voor de doelgroep landbouw bleken in stijgende lijn van belangrijkheid: 'economische draagkracht' binnen de groep 'kans op slagen maatregelen', 'afstemming toekomstig beleid' binnen de groep 'kansen voor sector' en 'oplossen van milieuknelpunten' binnen de groep 'kansen voor de overheid'. Samen maken die drie criteria ongeveer 65% van het totale gewicht uit.



Tabel 3: Criteria, indicatoren en gewichten voor het bepalen van de opportuniteit van doelgroepenbeleid voor subsectoren van de landbouw

Criteriumgroep of criterium	Een subsector heeft meer opportuniteiten als...	Ideale indicator	Realistische indicator	Gewicht
Kans op slagen	... geweten is (of vermoed wordt) dat de kans op slagen groter is			
Kans op slagen overleg	... de noodzakelijke voorwaarden vervuld zijn voor het doen slagen van het overleg			
Bestaan van vertegenwoordiging	... de subsector vertegenwoordigd wordt door een federatie / organisatie	Wordt de subsector vertegenwoordigd door een federatie?	= ideale indicator	0,052
Mankracht binnen federatie	... er voldoende mankracht aanwezig is binnen de federatie / organisatie om overleg te kunnen voeren	Aantal personen binnen de federatie die kunnen ingezet worden bij doelgroepenbeleid	Aantal personen binnen de federatie die verantwoordelijk zijn voor milieu.	0,033
Kans op slagen maatregelen	... de noodzakelijke voorwaarden vervuld zijn voor het doen slagen van de maatregelen			
Representativiteit federatie	... voldoende bedrijven lid zijn van de federatie / organisatie en de federatie / organisatie beslissingen kan nemen die gedragen zullen worden door de subsector	Aandeel van de bedrijven uit de subsector dat lid is van de federatie	= ideale indicator	0,109
Economische draagkracht van bedrijven in de subsector	... de economische draagkracht van de bedrijven binnen de subsector groter is	De financiële ratio's van de subsectoren: toegevoegde waarde, rendabiliteit, solvabiliteit en liquiditeit	Onvoldoende gegevens voor landbouw	0,163
Win-win	... er zowel voor de overheid als voor de subsector meer kansen zitten in het opzetten van een doelgroepenbeleid			
Kansen voor de sector	... er meer kansen zijn voor de subsector bij het opzetten van doelgroepenbeleid			
Afstemming beleid	... er meer beleidsknelpunten geïdentificeerd worden (in huidig en toekomstig beleid) voor de subsector			
Huidig beleid	... er voor de subsector meer knelpunten zijn die te maken hebben met tegenstrijdigheden in huidig beleid en/of wetgeving	Aantal thema's (gewogen) waarvoor de subsector knelpunten ondervindt in de afstemming van het beleid	= ideale indicator	0,052
Toekomstig beleid	... er momenteel meer beleid wordt opgemaakt voor die bepaalde subsector	Aantal thema's waarvoor subsectorspecifiek beleid wordt voorzien in de toekomst.	= ideale indicator	0,218
Kennis sector over overheid	... er meer nood is aan kennisverhoging m.b.t. gevoerd en toekomstig beleid binnen de subsector	Aantal thema's waarvoor er overleg is tussen de subsector en de overheid.	Aantal thema's (gewogen) waarvoor de subsector nood heeft aan meer kennis over het beleid	0,051
Kansen voor de overheid	... er meer kansen zijn voor de overheid bij het opzetten van doelgroepenbeleid met die bepaalde subsector			
Kennis overheid over sector	... de overheid minder kennis heeft over de sector	* Aantal thema's waarvoor bij de overheid milieudata over de subsector aanwezig is ('bestaan milieudata')	= ideale indicator	0,030
		* Aantal thema's waarvoor overheid nood heeft aan meer kennis over de subsector ('nood aan kennis over sector')	= ideale indicator	0,030
Op te lossen milieuknelpunten	... de subsector meerdere milieuknelpunten heeft (meerdere milieuthema's)	Aantal milieuthema's waarvoor door de subsector de grensricht- of streefwaarden uit MINA-3 niet gehaald worden	Aantal thema's waarvoor subsector-specifiek beleid nodig of nuttig zou zijn	0,262

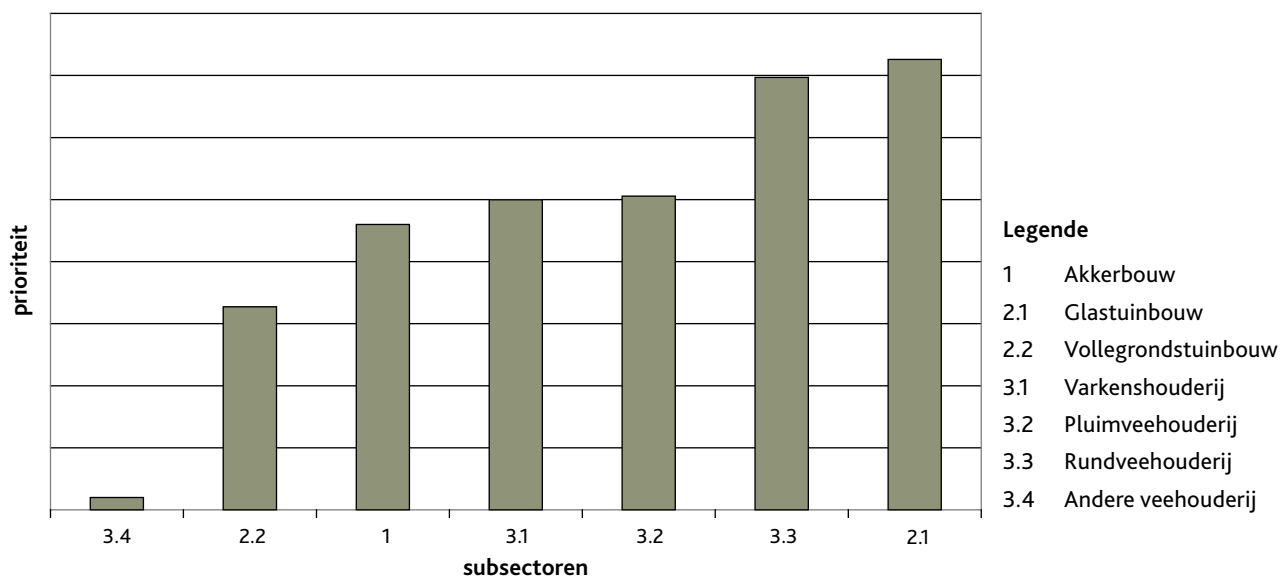
Resultaat bepaling opportuniteit

De geaggregeerde opportuniteit voor doelgroepenbeleid per subsector werd door middel van een multicriteria-analyse bepaald op basis van gegevens over de uiteenlopende criteria. De invulling van de scores gebeurde grotendeels door een bevraging van de betrokken actoren ((milieu)administraties, federaties, vakorganisaties). Er werd getracht het criterium 'economische draagkracht' te scoren op basis van literatuuronderzoek en een expertenbevraging. Resultaat was echter dat er te weinig gegevens voorhanden waren om de draagkracht van de verschillende subsectoren van de landbouw op een onderbouwde manier te bepalen. Binnen de studie werd dan ook voorgesteld dezelfde score toe te kennen aan de verschillende subsectoren.

De rangschikking van de subsectoren van de landbouw na aggregatie van de opportuniteit voor doelgroepenbeleid wordt grafisch weergegeven in figuur 4. Hoe hoger de balk in de figuur, hoe meer haalbaar en/of wenselijk het inzetten van doelgroepenbeleid voor de subsector is. Er wordt op de verticale as geen schaal weergegeven omdat de eindscores van de MCA geen absolute betekenis hebben.

Voor de glastuinbouw blijken er de meeste opportuniteiten te zijn, op de voet gevolgd door de rundveesector. Op enige afstand volgen de pluimveesector, varkenssector en akkerbouwsector met scores die eveneens dicht bij elkaar liggen. De subsector vollegrondstuinbouw scoort een stuk minder, en de subsector ander vee neemt een duidelijke laatste plaats in.

De twee subsectoren bovenaan in de rangschikking halen de beste score voor het belangrijkste criterium, nl. 'het oplossen van milieuknelpunten'. Voor het op één na belangrijkste criterium, nl. 'afstemming toekomstig beleid', scoort de subsector glastuinbouw minder goed dan de rundvee-sector. Dat wordt gecompenseerd door betere scores voor 'kennis sector over beleid' en 'kennis overheid over sector'. De pluimvee-sector en de subsector akkerbouw scoren iets minder goed voor 'het oplossen van milieuknelpunten,' maar behalen wel de hoogste score voor 'afstemming toekomstig beleid'. De subsector vollegrondstuinbouw scoort voor dat laatste criterium slecht, terwijl de subsector ander vee tenslotte voor de meeste criteria de slechtste score behaalt.



Figuur 4: Rangschikking van de subsectoren van de landbouw volgens opportuniteiten

Gevoelsheidsanalyses

De eindscores van de subsectoren op de eerste en tweede plaats in de rangschikking, de subsector glastuinbouw en de rundveesector, liggen erg dicht bij elkaar, waardoor ze vaak al van plaats kunnen wisselen bij een relatief kleine verandering in de gewichtenverdeling. Steeds blijft echter één van die twee subsectoren de rangschikking aanvoeren.

De ongelijke gewichtsverdeling tussen de groep 'win-win' en de groep 'kans op slagen' zorgt ervoor dat voor subsectoren die (evenals de overheid) veel baat hebben bij doelgroepenbeleid, maar die daartoe nog organisatorische of economische hindernissen moeten overwinnen, de opportuniteit voor het toepassen van doelgroepenbeleid hoger wordt ingeschat dan het geval zou geweest zijn bij een gelijke gewichtenverdeling

op hoofdniveau. De varkenssector is het opvallendste voorbeeld van een dergelijke subsector. Kent men daarentegen een groter gewicht toe aan de hoofdcriteriumgroep 'kans op slagen', dan scoren de subsectoren die goed in staat zijn tot doelgroepenbeleid, maar waarvoor de subsector en de overheid er minder bij te winnen hebben, hoger. Dat is voornamelijk het geval voor de rundveesector.

Vanuit het idee van de win-win-situatie kregen de criteriumgroepen 'kansen voor sector' en 'kansen voor beleid' gelijke gewichten. Voor de subsectoren rundvee, pluimvee en ander vee wordt de opportuniteit hoger ingeschat naarmate het criterium 'kansen voor sector' meer gewicht krijgt; in die gevallen heeft de subsector zelf dus meer te winnen bij doelgroepenbeleid dan de overheid.

Derde stap - prioriteringsstap

Voor het prioriteren van subsectoren voor doelgroepenbeleid in stap drie is rekening gehouden met de rangschikking volgens milieu-impact die in stap 1 van de methode bekomen werd en met de resultaten van de multicriteria-analyse voor het bepalen van de opportuniteiten van stap 2. Om een samenvattende analyse te kunnen maken, worden de eindscores uit de MCA's voor milieu-impact en opportuniteiten uitgezet op een figuur met twee assen.



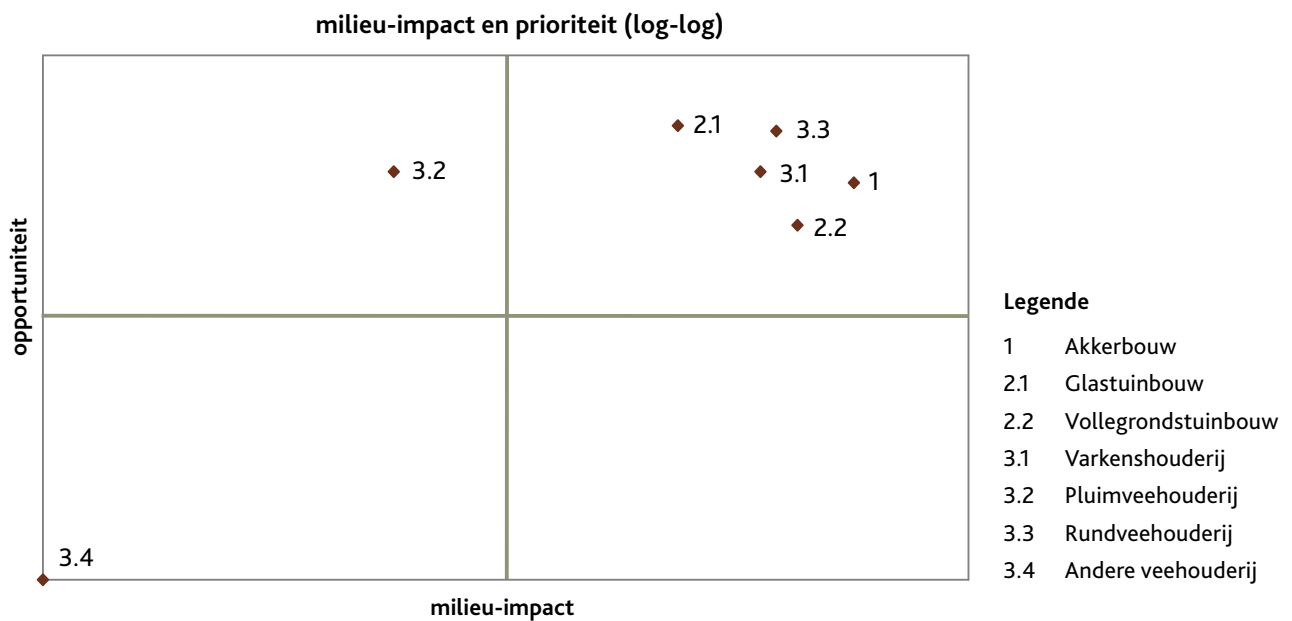
Op basis van zo een figuur kunnen in theorie 4 verschillende types subsectoren onderscheiden worden:

- 1 De subsectoren rechts bovenaan hebben een grote milieu-impact; bovendien hebben zowel de overheid als de subsector veel te winnen bij doelgroepenbeleid en zijn de organisatorische en economische drempels niet al te groot.
- 2 De subsectoren links bovenaan in de figuur hebben wel opportuniteiten (d.w.z. doelgroepenbeleid heeft een goede kans op slagen en komt de overheid en de sector zelf ten goede), maar hebben een kleinere milieu-impact. Met inspanningen voor doelgroepenbeleid zou men in deze gevallen dus slechts een relatief beperkte milieuwinst realiseren.
- 3 Rechts onderaan staan subsectoren die wel een grote milieu-impact hebben, maar waarvoor doelgroepenbeleid minder oplevert voor de overheid en/of de subsector, of waarvoor doelgroepenbeleid op organisatorische of economische moeilijkheden botst. In die gevallen is de potentiële milieuwinst dus groot, maar kan men zich de vraag stellen of doelgroepenbeleid de meest effectieve en efficiënte manier is om ze te realiseren. Voor die subsectoren kan het interessant zijn om nader te onderzoeken waarom er minder opportuniteiten zijn voor het toepassen van doelgroepenbeleid: is het nut voor overheid en subsector te klein of zijn er belemmeringen van organisatorische of economische aard? In het laatste geval kan men, gezien de grote potentiële milieuwinst, overwegen om te investeren in het wegwerken van de barrières.
- 4 Links onderaan tenslotte bevinden zich de subsectoren met een kleine milieu-impact waarvoor doelgroepenbeleid ook weinig kans op slagen heeft en/of weinig oplevert. Voor die subsectoren is doelgroepenbeleid bijgevolg het minst aangewezen.

De hierboven gebruikte volgorde lijkt tevens de meest aangewezen volgorde voor de prioritering en selectie van subsectoren voor doelgroepenbeleid: onder de subsectoren waarvoor doelgroepenbeleid effectief en efficiënt geacht wordt, zal men eerst de subsectoren met de grootste milieu-impact selecteren, en dan pas die waarvoor een kleinere milieuwinst te verwachten valt. Daarna kan men overwegen of het de moeite loont om subsectoren aan te spreken die een grote milieu-impact hebben, maar waarvoor doelgroepenbeleid misschien minder effectief of efficiënt is. Hier zal men immers omwille van het beperkte nut voor overheid en subsector meer overtuigings-

kracht moeten inzetten, of men zal vooraf bepaalde knelpunten (bv. organisatorisch) moeten oplossen. Het laatste type subsectoren heeft een beperkte milieu-impact en heeft weinig opportuniteiten, waardoor doelgroepenbeleid minder nodig, minder nuttig én moeilijker zou zijn.

In figuur 5 wordt dat voor de subsectoren van de landbouw weergegeven op een figuur met op de ene as de milieu-impact en op de andere as de opportuniteit voor doelgroepenbeleid. Om het effect van uitschieters te vermijden werd gebruik gemaakt van een dubbel-logarithmische schaal.



Figuur 5: Milieu-impact en opportuniteit voor de subsectoren van de landbouw

Door het kleine aantal subsectoren van de doelgroep landbouw is een onderverdeling volgens de hoger beschreven vier types minder evident. Door het feit dat vijf van de zeven sectoren vrij dicht bij elkaar liggen is het in de figuur dan ook niet meteen duidelijk waar men de grens kan trekken tussen meest en (iets) minder prioritair te benaderen sectoren (rode lijnen). Opdeling in 4 gelijke kwadranten levert volgende onderverdeling op:

1. subsectoren met een grote milieu-impact waarvoor de toepassing van doelgroepenbeleid opportuniteiten heeft: de subsectoren akkerbouw (1), vollegrondstuinbouw (2.2), rundveeteelt (3.3), varkensteelt (3.1) en glastuinbouw (2.1).
2. subsectoren met een beduidend kleinere milieu-impact waarvoor de toepassing van doelgroepenbeleid opportuniteiten heeft: de subsector pluimveeteelt (3.2).
3. subsectoren met een veel kleinere milieu-impact en waarvoor er heel wat minder opportuniteiten zijn voor het toepassen van doelgroepenbeleid: de subsector andere veeteelt (3.4).

Er zijn binnen de landbouwsectoren m.a.w. geen sectoren die een hoge milieu-impact hebben en weinig opportuniteiten hebben voor doelgroepenbeleid.

Het bepalen van de drempels (groene lijnen in figuur 5) is voor een deel arbitrair. Hier worden de groene lijnen theoretisch in het midden van de assen voorzien (4 kwadranten).

Gezien de vijf subsectoren dicht bij elkaar liggen qua opportuniteiten en milieu-impact wordt voor de definitieve selectie best rekening gehouden met een aantal bijkomende differentiatiecriteria van belang voor een efficiënt doelgroepenbeleid: bv. mogelijkheid van een entiteitsoverschrijdende werking (milieuthema's gelinkt aan verschillende entiteiten), constructieve houding van federaties om samen te werken met de overheid, ... (zie Vooruitblik).

Voor de landbouwsector kan dan ook gesteld worden dat op basis van de gebruikte methode en rekening houdend met de aannames en uitgangspunten, het aangewezen is om op basis van deze bijkomende differentiatie in eerste instantie één of twee van deze 5 subsectoren (de akkerbouwsector, de vollegrondstuinbouw, de rundveesector, de varkenssector of de glastuinbouw) te benaderen om de mogelijkheden voor doelgroepenbeleid af te toetsen. Die subsectoren hebben zowel een grote milieu-impact als heel wat opportuniteiten: doelgroepenbeleid met die subsectoren heeft dus een grote kans op slagen, zowel de overheid als de subsector zelf hebben er heel wat bij te winnen en bovendien is de potentiële milieuwinst groot.

Besluiten

Ontwikkelde methodologie

Voor het prioriteren van subsectoren van de industrie en de landbouw werd een methode in drie stappen ontwikkeld. Voor de eindconclusies wordt rekening gehouden met zowel de milieu-impact, de grootte van de sector als de opportuniteiten op basis van criteria i.v.m. haalbaarheid en wenselijkheid van doelgroepenbeleid.

Zowel voor het bepalen van de milieu-impact als de opportuniteiten op basis van criteria i.v.m. haalbaarheid en wenselijkheid van doelgroepenbeleid werd gebruik gemaakt van een multicriteria-analyse.

De uitgewerkte methode is op een aantal punten echter voor verbetering vatbaar, vooral wat de gegevensverzameling betreft.

- Voor het invullen van de milieugegevens waren geregeld inschattingen nodig omdat gegevens op het gewenste detailniveau ontbraken. Voor de landbouwsector waren er moeilijkheden voor de volgende criteria: impact op bodem, impact op biodiversiteit, productie van afval en de verschillende criteria voor de criteriumgroep hinder. Voor al die criteria kon wel steeds gebruik gemaakt worden van een terugvalindicator.
- Het verzamelen van de gegevens voor de opportuniteitsstap is bij gebrek aan bestaande gegevens voor een groot deel gebeurd via (experten)bevraging. Voordeel van die werkwijze is dat betrokkenen als ervaringsdeskundigen mee richting kunnen geven aan het doelgroepenbeleid. Nadeel is echter dat men bij enquêtering altijd te maken krijgt met non-respons, waardoor de gegevens onvolledig of onvoldoende representatief kunnen zijn. Het niet onbelangrijke criterium 'economische draagkracht' kon voor de landbouwsector niet ingevuld worden wegens een tekort aan gegevens op subsectorniveau.

Prioritering en voorstel selectie

De uiteindelijke selectie van subsectoren voor doelgroepenbeleid hangt af van de milieu-impact en van de opportuniteiten. Bij voorkeur worden subsectoren aangesproken die een grote milieu-impact hebben en waarvoor doelgroepenbeleid haalbaar is én voldoende te bieden heeft voor overheid en subsector zelf.

Door dit onderzoek zijn op een zo objectief mogelijke manier alle beschikbare data over de milieu-impact op subsectorniveau en de opportuniteiten voor doelgroepenbeleid voor de subsectoren verzameld en verwerkt. De oefening resulteert in een rangschikking van de subsectoren van de landbouw naar hun geschiktheid voor het opstarten van doelgroepenbeleid.

De resultaten van de studie worden verder geanalyseerd binnen de (milieu)overheid, rekening houdend met het bestaande beleid en de bestaande prioriteiten om zo uiteindelijk tot een goed gemotiveerde keuze te komen.

De meerwaarde van een entiteitsoverschrijdende aanpak vormt hierbij een belangrijke factor. In deze fase worden ook de betrokken sectoren gecontacteerd en wordt de mogelijk aanpak samen besproken.



Vooruitblik:

Samenwerking met de prioritaire sectoren.

Met de geselecteerde subsectoren zal een structurele samenwerking worden opgestart met de betrokken entiteiten (Departement en agent-schappen) van het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie en waar nuttig en of nodig ook met de entiteiten van het beleidsdomein Landbouw en Visserij.

In eerste instantie zal de milieudruk van de subsector zo goed mogelijk in kaart gebracht worden. Daaruit kunnen dan de belangrijkste knelpunten of opportuniteiten voor samenwerking gehaald worden. Vervolgens wordt in gezamenlijk overleg tussen overheid en subsector een agenda voor samenwerking opgesteld. Dat moet vervolgens uitmonden in een samenwerkingsprogramma met heldere doelstellingen en een overzichtelijk tijdspad.

Om alles in goede banen te leiden zal er een overlegstructuur geïnstalleerd worden, het zogenaamde Vlaams Informeel Milieuoverleg of kortweg VLIMO. Zowel de sectororganisaties (vakorganisaties en federaties) als de verschillende entiteiten van het Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie zijn vertegenwoordigd in het VLIMO. Tevens is hierbij een vertegenwoordiging van het Beleidsdomein Landbouw en Visserij voorzien. Afhankelijk van de agenda kunnen ook andere belanghebbenden uitgenodigd worden. De cel Doelgroepenbeleid van het Departement LNE zal daarbij de rol van coördinator en secretariaat vervullen. De cel brengt alle betrokken partijen samen en waakt over de opvolging van de gemaakte afspraken.

Colofon

Vlaamse overheid
Departement Leefmilieu, Natuur en Energie
Afdeling Milieu-integratie en -subsiëringen

Lay-out en druk:
Vlaamse overheid

Beeldmateriaal:
Departement Leefmilieu, Natuur en Energie

Verantwoordelijke uitgever:
Jean-Pierre Heirman, Secretaris-generaal,
Departement Leefmilieu, Natuur en Energie,
Koning Albert II-laan 20, bus 8 te 1000 Brussel

Depotnummer:
D/2007/3241/331



Departement Leefmilieu, Natuur en Energie
Koning Albert II-laan 20 bus 8 - 1000 Brussel
Telefoon: 02 553 80 11 - Fax: 02 553 80 05 - info@lne.be - www.lne.be