

Ex post evaluatie PDPO I

Hoofdrapport



Onderzoek uitgevoerd in opdracht van:

De Vlaamse overheid - Departement Landbouw en
Visserij; afdeling Monitoring en Studie

Uitvoerders:

IDEA Consult
Universiteit Gent
Belconsulting
Rik De Vreese

Brussel, 15 december 2008

Vlaamse overheid



Ex post evaluatie PDPO I - hoofdrapport

IDEA Consult, Universiteit Gent, Belconsulting, Rik De Vreese

15 december, 2008

Paper, 52 blz

Depotnummer: D/2008/3241/382



Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling:
Europa investeert in zijn platteland

Departement Landbouw en Visserij
afdeling Monitoring en Studie
Ellipsgebouw (6de verdieping)
Koning Albert II - laan 35, bus 40
1030 Brussel
Tel. 02 552 78 20 - Fax 02 552 78 21
✉ e-mail: ams@vlaanderen.be

Vermenigvuldiging en/of overname van gegevens zijn toegestaan mits de bron expliciet vermeld wordt:

Ex-post evaluatie van het Vlaams plattelandsontwikkelingsprogramma 2000-2006 (2008). Uitgevoerd door IDEA Consult, UGent, Belconsulting en VUB in opdracht van het Departement Landbouw en Visserij; afdeling Monitoring en Studie.

Wij doen ons best om alle informatie, webpagina's en downloadbare documenten voor iedereen maximaal toegankelijk te maken. Indien u echter toch problemen ondervindt om bepaalde gegevens te raadplegen, willen wij u graag hierbij helpen. U kunt steeds contact met ons opnemen.

INHOUDSOPGAVE

p.

1	Samenvatting	7
1.1	PDPO I in Vlaanderen: context, doelstellingen en uitgangspunten	7
1.2	Het bereik en de additionaliteit van het PDPO I	7
1.3	De effecten van PDPO I	9
2	Executive summary	13
2.1	PDPO I in Flanders: context, objectives and starting-points	13
2.2	The scope and additionality of PDPO I	13
2.3	The effects of PDPO I	15
3	Résumé	19
3.1	PDPO I en Flandre : contexte, objectifs et points de départ	19
3.2	Portée et additionalité du PDPO I	19
3.3	Effets du PDPO I	21
4	Inleiding	25
4.1	Doelstellingen & inhoud van de evaluatie	25
4.2	Team	26
5	Het Vlaamse PDPO I: doelstellingen en maatregelen	28
5.1	Doelstellingen PDPO I	28
5.2	Maatregelen en uitgaven	29
6	Aanpak en bronnen	30
6.1	Kernpunten van de evaluatie-aanpak	30
6.1.1	<i>ITAES-methodiek als basis voor de evaluatie-aspecten</i>	30
6.1.2	<i>Een 'verticale', maatregel-overschrijdende aanpak</i>	31
6.1.3	<i>Een gedifferentieerde aanpak</i>	31
6.2	Bronmateriaal en analytische aandachtspunten	32
7	Bevindingen (op maatregel- en themaniveau)	35
7.1	Implementatie en uitvoering	35
7.1.1	<i>Targeting en informatie-uitwisseling</i>	35
7.1.2	<i>Participatie</i>	37
7.2	Effecten	40
7.2.1	<i>Agro(voedings)economie</i>	41
7.2.2	<i>Milieu, natuur en landschap</i>	45
7.2.3	<i>Leefkwaliteit platteland</i>	49

1 SAMENVATTING

1.1 PDPO I in Vlaanderen: context, doelstellingen en uitgangspunten

De Vlaamse overheid heeft met PDPO I ingespeeld op de mogelijkheden die door de Europese Unie in het kader van Verordening 1257/99 (plattelandsverordening) werden aangereikt om bij te dragen tot een integraal plattelandsbeleid. Gegeven de verstedelijkingsdruk in Vlaanderen, is een toenemende **verweving van de functies** van het platteland één van de belangrijkste elementen binnen de ontwikkeling van het plattelandsbeleid. Het uitgangspunt van het programma was een **gedifferentieerd, gebiedsgericht** en **geïntegreerd** beleid. Hierbij stelde men een participatieve aanpak (bottom-up, vanuit het subsidiariteitsprincipe) en een gemeenschappelijke nadruk op duurzame ontwikkeling van het Vlaamse platteland voorop. Men wilde streven naar een maximale synergie tussen de sociale, de economische en de ecologische dimensie van het platteland.

Een hele reeks **ambitieuze strategische doelstellingen** en (sub)maatregelen werden uitgewerkt, gaande van ondersteuning voor lokale sociaal-recreatieve projecten, over financiële tegemoetkoming aan landbouwers voor natuur- en landschapszorg tot financiële lastenverlaging bij productieverbeterende of milieugerichte investeringen. Hiervoor werd ongeveer **490 mln EUR aan publieke middelen** geïnvesteerd in de periode 2000-2006. Van deze middelen werd meer dan 50% aan investeringssteun besteed; 17% naar milieu- en landschapsgerichte beheersovereenkomsten (beiden naar landbouwers toe) en 10% naar maatregelen ter verbetering van het verwerkings- en afzetproces bij de agrovoedingsindustrie. Vestigingssteun, opleidingssteun en geïntegreerde plattelands-ontwikkeling stonden telkens voor ongeveer 5 à 7% van de totale PDPO-steun in.

1.2 Het bereik en de additionaliteit van het PDPO I

■ Participatie

Met de steun bereikte men een uitgebreide groep van directe en indirecte begunstigden. Zo deed 44% van de voltijdse bedrijven in 2006 minstens voor één investering beroep op de VLIF-steun tijdens de PDPO I-periode: vooral voor **infrastructuur- en milieu-investeringen**. Daarnaast ontvingen 1.520 landbouwers vestigingssteun en namen respectievelijk 30%, 55%, en 35% van de respondenten uit onze enquête deel aan cursussen, korte vorming en demonstratieprojecten. Ook de **sectorspecifieke agromilieumaatregelen** bleken populair: tijdens het topjaar was ca. 70% van het potentieel areaal beheerd volgens de beheersovereenkomsten sierteelt en pitfruit. Ook maatregelen die eigenlijk (i) als goede landbouwpraktijk kunnen beschouwd worden, (ii) eenvoudig uit te voeren zijn en/of (iii) sowieso (ten dele) wettelijk opgelegd worden, hadden een hoge participatiegraad (b.v. **groenbedekking** (i en ii): 25% ; **BO water** (iii): 36%). Voor de geanalyseerde agrovoedingssectoren (**vlas, groente & fruit**, vlees & vleeswaren) werd respectievelijk 36%, 24% en 10% van de bedrijven uit deze sector bereikt. Verder werden er 523 ha

landbouwgrond bebost en 337 ha her**bebost** en werden er twaalf bosgroepen door PDPO I ondersteund. Tenslotte werden er meer dan 200 **lokale gebiedsgerichte projecten** uitgewerkt; werden er een 40-tal inrichtings- en ruilverkavelingsprojecten uitgevoerd; en werden ongeveer 8.000 **bedrijfs- en milieu-adviezen** verleend.

Uit onze analyse bleek duidelijk dat er **belangrijke participatie-synergieën** aanwezig zijn **tussen de maatregelen**. Ongeveer driekwart van de bedrijven met milieu-maatregelen en met milieu-investeringen volgen opleiding. Voor de bedrijven zonder milieumaatregelen en zonder investeringen (milieu en andere) volgen slechts respectievelijk 44% en 18% opleiding. Driekwart van de bedrijven met milieu-investeringen en 4 op 5 bedrijven met andere investeringen voeren milieumaatregelen uit ten opzichte van slechts ongeveer één derde van de bedrijven zonder investeringen. Eén derde van de bedrijven die milieumaatregelen uitvoert, heeft ook milieu-investeringen.

■ **Het profiel van de begunstigde land- en tuinbouwers**

Als we naar het profiel van de begunstigde landbouwers kijken, blijkt een duidelijk effect van **positieve selectie**. Bedrijven die PDPO-maatregelen implementeren (al dan niet met steun) zijn gemiddeld groter (in termen van inkomen en VTE's) en beter (in termen van arbeidsproductiviteit). Dit effect is, voor de opleidingen en de investeringmaatregel, nog meer zo voor de bedrijven die steun ontvingen dan voor de bedrijven die de maatregelen toepassen zonder steun. Zo was er een duidelijke werkgelegenheidsstijging bij melkveebedrijven met gesubsidieerde investeringen (dit effect was zeer duidelijk bij milieu-investeringen): bedrijven die PDPO-steun aanvragen zijn dus duidelijk de groeiende bedrijven. Opvallend hierbij is dat bedrijven die investeerden *zonder* PDPO-steun een *afname* kennen van hun werkgelegenheid.

Omwille van de complexiteit van de (zeer ruime set van) agromilieumaatregelen en de bijhorende randvoorwaarden, zijn het ook typisch de grotere bedrijven die deze maatregelen implementeren.

■ **Additionaliteit**

De toegevoegde waarde van de PDPO-steun bij de uitvoering van de betreffende maatregelen **varieert sterk** tussen de verschillende (sub)maatregelen. Bij investeringsteun werd vastgesteld dat investeringen om de efficiëntie van het bedrijf te verbeteren eerder zonder steun gebeuren (of ook zonder steun zouden gebeurd zijn). Daartegenover staat dat de additionaliteit van de steun voor **investeringen die minder de economische performantie van een bedrijf verbeteren (maar die bijvoorbeeld eerder de milieu-impact verminderen of de arbeidsomstandigheden verbeteren), zeer hoog** is: slechts 47% zou 'groene investeringen' ook zonder steun hebben uitgevoerd, terwijl dit voor andere investeringen slechts 73% is. Ook bij de agromilieumaatregelen bleek een hoge additionaliteit van de steun: 57% van de landbouwers zou bijvoorbeeld geen **beheersovereenkomst bij de VLM** hebben afgesloten zonder steun. Deze additionaliteit is aanzienlijk lager voor ADLO-milieumaatregelen zoals groenbedekking of de geïntegreerde methode pitfruit. Bij de redenen om een opleiding te volgen bleken wetgeving en het sociale aspect de belangrijkste beweegredenen voor deelname

Voor de kleinere PDPO-maatregelen zoals de bosmaatregelen of **de lokale gebiedsgerichte projecten** werd ook een hoge additionaliteit vastgesteld voor enkele specifieke onderdelen of projecten binnen deze maatregelen, bijvoorbeeld

bosgroepen & bosbeheerplannen, sociaal-gerichte en zeer geïntegreerde projecten. Hierbij is het ook duidelijk dat veel van deze acties in ieder geval sneller en beter uitgevoerd geweest zijn dankzij de PDPO-steun.

1.3 De effecten van PDPO I

In welke mate en welke maatregelen hebben bijgedragen tot de geformuleerde doelstellingen in de Verordening en het Vlaamse PDPO? De onderliggende ex-post evaluatie had als doel deze aspecten te analyseren. Meer specifiek was het de bedoeling om de **effecten van het Vlaamse PDPO 2000-2006** te bepalen alsook de mogelijke oorzaken/redenen van deze effecten te identificeren. Het evaluatieteam heeft hierbij gekozen voor een **verticale aanpak**, waarbij de verschillende maatregelen geanalyseerd werden op hun (partiële) bijdrage aan de totale programma-effecten met betrekking tot enkele specifieke kernthema's / doelstellingen zoals inkomen, tewerkstelling, bodemerosie, watervervuiling etc.

De mogelijke effecten worden hierbij opgedeeld in **3 thematische onderdelen**. Binnen deze luiken werden 16 relevante thema's onderscheiden voor de evaluatie:

- (i) agro(voedings)economie: inkomen, werkgelegenheid, arbeidsproductiviteit en kwaliteit binnen de land- en tuinbouw en de agrovoedingssector;
- (ii) milieu, natuur & landschap: bodem, water, fauna & flora, landschap, ammoniak, broeikasgassen, watergebruik en hinder
- (iii) leefkwaliteit platteland: indirecte werkgelegenheid, fysieke voorzieningen, activiteiten & diensten en belevingswaarde fysieke omgeving

De bijdrage van verschillende relevante maatregelen aan elk van deze aspecten werd geëvalueerd volgens het proportionaliteitsprincipe: de belangrijkste onderzoeks-inspanningen gingen naar die maatregelen waarvan men (op basis van een consultatieve 'causaliteitsoefening' en de beschikbare participatie-informatie) verwachtte dat deze een hoge impact zou kunnen hebben. Voor maatregelen met een hoge potentiële (theoretische) impact, maar met een lage verwachte impact (bijvoorbeeld door te weinig projectaanvragen of budget) werden vooral de implementatie-aspecten bij de overheden en begunstigden bekeken.

■ **Agro(voedings)economie**

Wat betreft de **economische thema's** werden de volgende vaststellingen gedaan¹:

Het PDPO heeft een effect gehad op de **omzet en tewerkstelling** van de Vlaamse land- en tuinbouwsector en de agrovoedingsindustrie. Verschillende maatregelen speelden hierop in. Vooreerst werden, dankzij de vestigingssteun 3.150 arbeidsplaatsen behouden tijdens de periode van PDPO I. Daarnaast kenden de agrovoedingsbedrijven die gedurende verschillende jaren PDPO-steun ontvingen, een grotere groei van hun gemiddelde omzet dan de niet-PDPO-gesteunde bedrijven. Diezelfde agrovoedingsbedrijven kenden ook een duidelijke

¹ Het is niet altijd vanzelfsprekend om de economische effecten van de PDPO-maatregelen te isoleren ten opzichte van andere externe of bedrijfsgebonden factoren

groei van het gemiddelde personeelsbestand vanaf 2005. Dit kan duiden op een positief lange termijn effect op de omzet en tewerkstelling bij deze agrovoedingsbedrijven. In de aanvraagdossiers (voor de sectoren groenten & fruit, vlas en vlees) rapporteren de bedrijven zelf een 25% toename van de tewerkstelling tijdens de periode 2000-2004.

Deze omzetstijging binnen de agrovoedingsector heeft zich ook doorvertaald naar de vraag naar producten van de toeleverende land- en tuinbouwsector: er werd – *over de periode 2001-2006 en bij de bestudeerde sectoren* – een positieve evolutie vastgesteld van de hoeveelheid afgenomen producten van de Belgische landbouwers, zowel absoluut als relatief (ten opzichte van andere leveranciers van de agrovoedingsindustrie). Er is met andere woorden wel degelijk een doorgeefluik vanuit de PDPO-ondersteunde agrovoedingsindustrie naar de landbouwers. Hierdoor kunnen we dus ook positieve indirecte effecten op de omzet (en aldus de inkomsten) van de Belgische landbouwers verwachten.

Voorts percipiëerden de landbouwers een effect van opleiding en investeringssteun op hun **arbeidsproductiviteit**. Echter, bij melkveebedrijven kon worden vastgesteld dat enkel bedrijven die investeren zonder steun een groei kennen in arbeidsproductiviteit. Daarnaast bleek uit onze enquête ook dat landbouwers effect ondervinden op de **kwaliteit van hun producten** door het volgen van kwaliteitsgerichte opleiding en door de gedane investeringen. Tenslotte gaf 73% van de bevroegde landbouwers aan dat investeringen de **fysieke werkbelasting** verbeterden. Diegenen die met steun investeren ervaren dit nog meer.

Uit de analyses op de PDPO I-deelnemende bedrijven kon geen significant verschil vastgesteld worden van andere PDPO-maatregelen zoals investeringssteun en agromilieumaatregelen op het totale bedrijfsinkomen van landbouwbedrijven².

■ Milieu, natuur en landschap

De belangrijkste milieueffecten van het PDPO I-programma werden geleverd door de agromilieumaatregelen (M 9.3.6) en de milieugerichte investeringen (M 9.3.1)³. Daarnaast had ook de bosbouwmaatregel (M 9.3.8) enige impact.

Het programma leverde in de eerste plaats een significante bijdrage aan het **beperken van bodemerrosie in Vlaanderen**: het ingeschatte vermeden bodemverlies bedroeg in 2006 meer dan 10% van het totaal theoretisch bodemverlies volgens de erosie-gevoeligheidskaart. Veruit de belangrijkste maatregelen waren daarbij erosiebestrijding (uiteraard) en groenbedekking. Erosiebestrijding had bovendien een zeer gunstige input-impact-ratio, waardoor men een nog groter effect had kunnen genereren met een relatief beperkte extra financiële input. Ook groenbedekking had een grote bijdrage ondanks het feit dat deze maatregel vooral werd ingezet in vlakke gebieden. Een meer gerichte inzet van deze maatregelen in erosiegevoelige percelen, door bijvoorbeeld een verhoogd steunbedrag of een expliciete geografische afbakening, zou een nog groter effect gecreëerd hebben.

² De investeringssteun verlicht uiteraard wel de investeringslast (ad hoc kostenverlaging). Internationaal onderzoek geeft aan dat wanneer de transactiekosten in rekening gebracht worden de premie vaak niet voldoet om de kosten en verloren opbrengsten te compenseren.

³ Op basis van de beschikbare gegevens was het niet mogelijk om de milieu-effecten van de maatregelen in de agrovoedingsnijverheid en de plattelandsprojecten in te schatten

Hoewel voornamelijk gericht op enkele nichesectoren (pitfruit, groenten), was er ook een significante bijdrage van PDPO I aan de **beperking van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen**. Het programma heeft in de eerste plaats sterk bijgedragen aan de algemene aanvaarding van methodes van goede praktijk (geavanceerde spuitmachines, mechanische onkruidbestrijding). Echter, in de maïsteelt is mechanische onkruidbestrijding nauwelijks doorgedrongen, alhoewel daar de grootste milieu-effecten mogelijk zijn vanwege de omvang van de teelt. Het beperkte succes is vooral het gevolg van het (te) arbeidsintensieve karakter van de methode in vergelijking met de klassieke methodes.

Op lokaal niveau, in gebieden waar de relevante milieumaatregelen intensief ingezet werden, resulteerde het PDPO I - programma ongetwijfeld in een **significante vermindering van de stikstofinput en het stikstofresidu**, en aldus in een verbetering van de waterkwaliteit. Maar op Vlaams niveau was de impact eerder beperkt: de ingeschatte reductie van nutriënteninput of -residu bedroeg in 2006 minder dan 5% van de totale Vlaamse stikstofinput, en er was geen significante correlatie met de evolutie van de oppervlaktewaterkwaliteit op deelbekkenniveau. De grootste bijdrage aan de reductie van stikstofinput en -residu werd geleverd door de maatregelen groenbedekking en BO water. BO water, die nochtans specifiek voor dit doel werd ingesteld, had een eerder ongunstige input-impact-ratio. Gezien de gunstige input-impact-ratio van groenbedekking had een versterkte inzet van deze maatregel in de (vroegere) kwetsbare gebieden water de effecten van PDPO I zeker kunnen vergroten.

De **milieugerichte VLIF-investeringen** (zoals *emissie-arme stallen, mestinjectie-systemen, isolatiemaatregelen, wateropvang en -zuivering,...*) leverden ongetwijfeld een significante - doch op basis van de beschikbare gegevens moeilijk te kwantificeren - bijdrage aan het beperken van ammoniakemissie, energieverbruik, emissie van broeikasgassen, en waterverbruik. Een (nog) sterkere differentiatie in de steunpercentages ten opzichte van de "gewone" (niet-milieugerichte) investeringen zou het hoge potentieel van VLIF-steun voor dit type investeringen ten aanzien van de hierboven aangegeven impacts zeker kunnen waarmaken en versterken.

De PDPO-maatregelen hadden effectief kunnen zijn op het vlak van **natuur- en land-schappelijke waarde**, indien ze voldoende intensief en gebiedsgericht werden ingezet, maar dit was slechts zelden het geval, vooral vanwege de te lage participatie. Om de *kans* op positieve effecten te maximaliseren⁴, is het wenselijk om dit soort maatregelen veel meer gebiedsgericht in te zetten, wat men vanaf 2004 ten andere reeds heeft betracht door het inzetten van bedrijfsplanners binnen de erkende "regionale landschappen". Waar mogelijk is een sterke(re) koppeling met de natuur- en landschapsgerichte plattelands-projecten (M 9.3.9) aangewezen. De participatiegraad in de geselecteerde gebieden kan men echter wellicht enkel substantieel verhogen door hogere individuele steunbedragen.

■ **Leefkwaliteit platteland**

Het geïntegreerde plattelandsbeleid van maatregel 9.3.9 haakt in op de groeiende noodzaak aan functieverweving op het Vlaamse platteland. De PDPO-steun richt zich daarbij op die projecten met **duurzame effecten en potentiële hefboomeffecten** die de verbetering van de economische situatie en dynamiek op het platteland, het landschap en de voorzieningen als primaire doelstellingen hebben.

⁴ Deze effecten kunnen nooit *gegarandeerd* worden, zeker niet op het vlak van biodiversiteit

Het *conceptuele kader* hierbij is de **Ge3 - aanpak**: een geïntegreerde, gedifferentieerde en gebiedsgerichte aanpak. De impact van deze maatregel is te situeren op twee niveaus: inhoudelijk (effecten op de leefkwaliteit van het platteland) en procesmatig (actoren).

Binnen de betreffende maatregelen van PDPO (9.3.9, 9.3.8, 9.3.6) werden talrijke 'good practices' geïdentificeerd, met sterke (duurzame) impacts op het vlak van **fysieke en natuurlijke infrastructuur en voorzieningen**; dikwijls op lokaal vlak maar soms ook bovenlokaal afhankelijk van het type project en de uitvoering ervan. Veel van deze infrastructuur werkt ook direct of indirect in op het aanbod van **sociaal-recreatieve mogelijkheden**. De PDPO-steun hielp daarbij ook om niet-infrastructuurgerelateerde activiteiten op te zetten (landbouw- en plattelandseducatie, toeristisch-culturele rondleidingen en informatievoorziening, basiszorg,...). Naast deze meer tastbare effecten, is er in de betreffende regio's in veel gevallen een sociaal-economische dynamiek gecreëerd, wat het **sociaal weefsel en de economische performantie** van deze gebieden positief beïnvloedt.

De **kwaliteit** van de projectaanvraag en de uitvoering ervan, was hierbij, eerder dan van de hoogte van het steunbedrag, in grote mate **afhankelijk van**: (i) de inzet van een interdisciplinair projectteam onder leiding van een sterke projectpromotor; (ii) de creatie van draagvlak door nauwe samenwerking met een ruim netwerk van stakeholders; (iii) het streven naar een gezamenlijke visie en (iv) een expliciete nadruk op externe communicatie (sensibilisering, marketing).

De **begeleiding en sturing** van deze projecten op provinciaal niveau in de richting van deze kritische succesfactoren is hierbij cruciaal en ook één van de belangrijkste additionaliteitswaarden van het PDPO. Immers, samenwerking en integratie zijn geen 'natuurlijke' processen bij de projectuitvoerders, en dienen echt ondersteund en gestuurd te worden via concrete vorm- en uitvoeringsvoorwaarden vanuit medefinancierende actoren en instanties. De PDPO-steun heeft dan ook in vele gevallen gezorgd voor een betere en snellere voorbereiding en uitwerking van de projecten; en aldus voor meer 'inhoudelijke' impact.

Uit de analyse bleek duidelijk dat, op het vlak van deze cruciale begeleiding, sturing en opvolging, het PDPO I in de eerste plaats een belangrijk **leerproces** was. Aanvankelijk waren de betreffende actoren nog te geïsoleerd zoekende naar praktische wegen om de projecten van in het begin te sturen naar de concrete PDPO-doelstellingen. Ervaring en bewustwording op het vlak van de mogelijkheden van de steun en de potentiële effecten van een bepaalde aanpak hebben doorheen de jaren de betreffende actoren geholpen om hun projecten langzaam maar zeker een betere startbasis te bieden voor duurzame hefboomeffecten op het Vlaamse platteland. Dit leerproces is van onschatbare waarde voor het toekomstig geïntegreerd plattelandsbeleid, en dient maximaal geëxpliciteerd en gevaloriseerd te worden - ook naar andere actoren toe (op lokaal en Vlaams niveau).

2 EXECUTIVE SUMMARY

2.1 PDPO I in Flanders: context, objectives and starting-points

With PDPO I (Programming Document for Rural Development), the Flemish government has responded to the possibilities presented by the European Union in connection with Regulation 1257/99 (the Rural Development Regulation) as a contribution to integral rural policy. In view of the urbanisation pressure in Flanders, increasing **interweaving of the functions** of the countryside is one of the key elements in the development of rural policy. The programme's basic principle was a **differentiated, area-specific** and **integrated** policy. The priorities were a participative approach (bottom-up, in line with the subsidiarity principle) and a common emphasis on the sustainable development of the Flemish countryside. Maximum synergy was sought between the social, economic and ecological dimensions of the countryside.

An extensive series of **ambitious strategic objectives** and (sub)measures were devised, ranging from support for local social and leisure projects, via subsidies for farmers for nature and landscape conservation to liquidity relief for production-boosting or environment-oriented investments. Around **EUR 490m of public funds** was invested in these measures during the period 2000-2006., More than 50% of this was spent on investment support; 17% on environment- and landscape-oriented management agreements (with farmers in both cases); and 10% on measures to improve processing and marketing processes in the agro-food industry. Support for new establishment, training support and integrated rural development each accounted for around 5 to 7% of total PDPO support.

2.2 The scope and additionality of PDPO I

■ Take-up

The support reached an extensive group of direct and indirect beneficiaries. Thus 44% of full-time farms in 2006 used VLIF (Flemish Agricultural Investment Fund) support for at least one investment during the PDPO I period: primarily for **infrastructural and environmental investments**. Furthermore, 1,520 farmers received establishment support, and 30%, 55%, and 35% of the respondents in our survey took part in courses, short-term training and demonstration projects respectively. **Sector-specific agro-environmental measures** also proved popular: during the peak year, approximately 70% of the potential area was managed according to the ornamental plant and pip fruit management agreements. Measures which (i) can be regarded as good agricultural practice, (ii) are simple to implement and/or (iii) are at least in part required by law anyway had a high rate of participation as well (e.g. **vegetation cover** (i and ii): 25%; **water management agreements** (iii): 36%). In the analysed agro-food sectors (**flax, fruit & vegetables**, meat & meat products), 36%, 24% and 10% respectively of the farms were reached. In addition, 523 ha of agricultural land was turned over to forest, 337 ha was **reforested** and 12 forest groups were

supported by PDPO I. Finally, over 190 **local area-specific projects** were devised; some 40 spatial planning and land consolidation projects were carried out; and around 8,000 **requests for business and environmental advice** were met.

Our analysis clearly shows that **significant participation synergies exist between the measures**. Around three-quarters of the farms applying environmental measures and making environmental investments, undergo training. Of farms not implementing environmental measures and not making investments (environmental or other), only 44% and 18% respectively undergo training. Three-quarters of the farms making environmental investments and four out of five farms making other investments implement environmental measures, compared with around just one-third of farms not making investments. One-third of the farms which implement environmental measures also make environmental investments.

■ **Profile of beneficiary farmers and horticulturalists**

Looking at the profile of beneficiary farmers, we find a clear **positive selection** effect. Farms which implement PDPO measures (with or without support) tend to be larger (in terms of income and FTEs) and better (in terms of labour productivity). In the case of training and the investment measure, this effect is even more pronounced for farms which have received support than for farms which apply the measures without support. Thus there was a clear rise in employment in dairy farms with subsidised investments (this effect was very clear in the case of environmental investments): the farms which request PDPO support are thus clearly the growing ones. Strikingly, farms which invested *without* PDPO support experienced a *decrease* in employment.

In view of the complexity of the (very wide-ranging set of) agro-environmental measures and the associated requirements, it is also typically the larger farms that implement these measures.

■ **Additionality**

The added value of the PDPO support for the implementation of the measures concerned **varies greatly** between the different (sub)measures. In the case of investment support, it was found that investments to enhance the efficiency of the farm tend to be made without support (or would still have been made even if no support had been given). By contrast, the additionality of the support for **investments which** do not primarily improve a farm's economic performance (but which instead **reduce the environmental impact or improve working conditions**), is **very high**: only 47% reported that they had also implemented 'green investments' without support, whereas this figure is 73% for other types of investments. The agro-environmental measures also turned out to be characterised by high additionality of support: for example, 57% of the farmers would not have concluded any **management agreement with the VLM (Flemish Land Use Agency)** without support. This additionality is considerably lower for ADLO (Department for Sustainable Agricultural Development) environmental measures such as vegetation cover or the integrated pip fruit method. A need to understand legislation and social aspects were the main reasons for attending training.

For minor PDPO measures such as the forestry measures or **the local area-specific projects** a high degree of additionality was also noted for a number of specific elements or projects within these measures, such as **forest groups &**

forest management plans, socially oriented and highly integrated projects. It is certainly also clear that many of these actions have been performed more quickly and effectively thanks to PDPO support.

2.3 The effects of PDPO I

Which measures have contributed to the objectives formulated in the Regulation and the Flemish PDPO, and to what extent? The purpose of the ex-post evaluation was to analyse these questions. More specifically, the intention was to determine the **effects of the Flemish PDPO 2000-2006** and to identify possible causes/reasons for those effects. The evaluation team opted for a **vertical approach**, in which the various measures were analysed for their (partial) contribution to the overall programme effects regarding a number of specific core themes / objectives such as income, employment, soil erosion, water contamination, etc.

The possible effects are classified into **three thematic components**. Within these, 16 relevant themes were distinguished for evaluation:

- (iv) agro(food) economy: income, employment, labour productivity and quality within agriculture, horticulture and the agro-food sector;
- (v) the environment, nature and the landscape: soil, water, flora & fauna, landscape, ammoniac, greenhouse gases, water consumption and nuisance;
- (vi) rural quality of life: indirect employment, physical facilities, activities & services and perceived value of the physical environment.

The contribution made by various relevant measures to each of these aspects was evaluated on the basis of the proportionality principle: the main research efforts were devoted to those measures which were expected (on the basis of a consultative 'causality exercise' and the available take-up information) to have a high impact. For measures with a high potential (theoretical) impact but a low expected impact (e.g. due to the low number of project applications or for budget reasons), the main focus of attention was on implementation aspects on the part of the government and beneficiaries.

■ **Agro(food) economy**

With regard to the **economic themes** the following observations were made⁵:

The PDPO has had an effect on **turnover and employment** in the Flemish agricultural and horticultural sector and the agro-food industry. Various measures addressed this issue. Above all, 3,150 jobs were retained during the period of PDPO I thanks to establishment support. In addition, the agro-food businesses which received PDPO support for a number of years experienced higher average turnover growth than the non-PDPO-supported businesses. The former also experienced clear growth in their average workforce size from 2005 onwards. This may point to a positive long-term effect on turnover and employment in these agro-food businesses. In the application dossiers (for the fruit & vegetables, flax and meat sectors) the businesses themselves report a 25% rise in employment during the period 2000-2004.

⁵ It is not always easy to isolate the economic effects of the PDPO measures from other external or business-related factors.

This turnover increase within the agro-food sector fed through into demand for products from the agricultural and horticultural sector supplying it: positive growth was recorded – *during the period 2001-2006 for the studied sectors* – in the quantity of Belgian farm produce purchased, in both absolute and relative terms (compared with other suppliers of the agro-food industry). In other words, there really is a knock-on effect from the PDPO-supported agro-food industry to the farmers. Thus we can also expect positive indirect effects on the turnover (and hence income) of Belgian farmers.

Farmers also noticed the effect of training and investment support on their **labour productivity**. However, in the case of dairy farms it was found that only farms investing without support experienced an increase in labour productivity. Our survey also showed that farmers experienced an effect on the **quality of their products** from attending quality-oriented training and from investments. Finally, 73% of the farmers in the survey indicated that investments had made their **work less physically arduous**. This is especially true of farmers who have invested with support.

The analyses of the PDPO I-participating farms did not reveal any significant differences from other PDPO measures such as investment support and agro-environmental measures relating to the total business income of farms⁶.

■ **The environment, nature and the landscape**

The main environmental effects of the PDPO I programme were created by the agro-environmental measures (M 9.3.6) and environment-oriented investments (M 9.3.1)⁷. The forestry measure (M 9.3.8) also had some impact.

Firstly, the programme made a significant contribution to **restricting soil erosion in Flanders**: the estimated prevented soil loss in 2006 was more than 10% of the total theoretical soil loss according to the erosion sensitivity map. By far the most important measures here were erosion control (of course) and vegetation cover. Erosion control also had a highly favourable input-impact ratio, enabling an even greater effect to be generated with a relatively limited extra financial input. Vegetation cover also contributed significantly despite the fact that this measure was mainly implemented in flat areas. More targeted use of these measures on erosion-sensitive land, for example through increased subsidies or explicit geographical demarcation, would have had an even greater effect.

Although mainly aimed at a number of niche sectors (pip fruit, vegetables), PDPO I also made a significant contribution to **restricting the use of crop protection products**. Above all, the programme contributed greatly to the general acceptance of good practice methods (advanced spraying machines, mechanical weeding). However, mechanical weeding made hardly any headway in maize-growing, although it is there that the greatest environmental effects are possible due to the extensiveness of its cultivation. The limited success is mainly due to the (excessively) labour-intensive character of the method compared with the traditional methods.

⁶ Obviously, investment subsidies reduce the cost of investment (ad hoc cost reduction). International research indicates that when the transaction costs are taken into account, the subsidy is often not enough to offset the costs and the lost income.

⁷ On the basis of the available data, it was not possible to estimate the environmental effects of the measures in the agro-food industry and the rural projects.

At local level, in areas where intensive use was made of the relevant environmental measures, the PDPO I programme undoubtedly brought about a **significant decrease in nitrogen input and nitrogen residue**, and hence in improved water quality. At Flemish level, however, the impact was more limited: the estimated reduction of the nutrient input or residue in 2006 was less than 5% of total Flemish nitrogen input, and there was no significant correlation with changes in surface water quality at sub-basin level. The greatest contribution to the reduction of nitrogen input and residue came from the vegetation cover and water management agreement measures. Water management agreements, despite having been introduced specifically for this purpose, did not have a particularly favourable input-impact ratio. In view of the favourable input-impact ratio of vegetation cover, increased use of this measure in the (previously) vulnerable zones definitely could have increased the effects of PDPO I.

The **environment-oriented VLIF investments** (such as *low-emission cattle sheds, fertiliser injection systems, isolation measures, water capture and purification, etc.*) undoubtedly made a significant contribution – though one which was hard to quantify on the basis of the available data – to limiting ammoniac emissions, energy consumption, greenhouse gas emissions and water consumption. Even more pronounced differentiation of the subsidy percentages as compared to ‘ordinary’ (non-environment-oriented) investments would definitely ensure and reinforce the high potential of VLIF support for this type of investment with respect to the above-mentioned impacts.

The PDPO measures could have been effective in the area of **quality of nature and landscape**, if they had been used sufficiently intensively and in an area-specific fashion, but this was seldom the case, mainly due to low take-up rates. To maximise the *chance* of positive effects⁸, it is desirable to use measures of this type in a far more area-specific way, something which, incidentally, was attempted from 2004 onwards by using business planners within the recognised “regional landscapes”. Where possible, close(r) linkage with nature- and landscape-oriented rural projects (M 9.3.9) is advisable. However, the rate of take-up in the selected areas can probably only be increased substantially with higher individual subsidy amounts.

■ **Rural quality of life**

The integrated rural policy of measure 9.3.9 addresses the growing need for functional interweaving in the Flemish countryside. The PDPO support here focuses on those projects with **long-term effects and potential leverage effects**, whose primary objectives are to improve the economic situation and dynamism in the countryside and enhance the landscape and rural facilities.

The *conceptual framework* here is an **integrated, differentiated and area-specific approach** known as the **Ge3 approach**. The impact of this measure lies at two levels: substantive (effects on quality of life in the countryside) and process-related (actors).

Within the relevant PDPO measures (9.3.9, 9.3.8, 9.3.6), numerous ‘good practices’ were identified, with powerful (lasting) impacts in terms of **physical and natural infrastructure and facilities**; often at local level, but sometimes also at supra-local level depending on the type of project and its implementation. Much of this infrastructure also contributes directly or indirectly to the provision

⁸ These effects can never be *guaranteed*, especially not in terms of biodiversity.

of **social and leisure possibilities**. The PDPO support also helped in setting up non-infrastructure-related activities (agricultural and rural education, tourism / cultural tours and information provision, basic care provision, etc.). In addition to these more tangible effects, in many cases socio-economic impetus has been created in the regions concerned, which has a positive influence on the **social fabric and economic performance** of the areas in question.

More than on the amount of the subsidy, the **quality** of the project application and its implementation **depended to a great extent on**: (i) the use of an interdisciplinary project team led by a strong project promoter; (ii) the creation of support through close collaboration with an extensive network of stakeholders; (iii) striving for a common vision and (iv) an explicit emphasis on external communication (awareness-raising, marketing).

The guidance and steering of these projects at provincial level so as to take these critical success factors into account is crucial, as well as one of the most important aspects of the PDPO's additionality. After all, collaboration and integration are not 'natural' processes for those carrying out the projects, but require real support and steering via concrete formal and implementation conditions from co-financing actors and bodies. The PDPO support thus in many cases ensured that projects were prepared and carried out more quickly and effectively; it thus ensured more of a 'substantive' impact.

The analysis has made clear that, in terms of this crucial guidance, steering and monitoring, PDPO I was primarily an important **learning process**. Initially, the actors concerned were still excessively isolated in seeking practical ways of steering the projects towards the concrete PDPO objectives right from the start. Over the years, experience and a growing awareness of the possibilities of the support and the potential effects of a particular approach have helped the involved actors slowly but surely to give their projects a better initial basis for long-term leverage effects on the Flemish countryside. This learning process is invaluable for future integrated rural policy, and should be made explicit and publicised as much as possible – including to other actors (at local and Flemish levels).

3 RÉSUMÉ

3.1 PDPO I en Flandre : contexte, objectifs et points de départ

Le PDPO I (Programme flamand de Développement rural) fut la réponse de l'autorité flamande aux pistes dégagées par l'Union européenne dans le cadre du Règlement 1257/99 (règlement rural) afin de contribuer à une politique rurale intégrale. Attendu la pression d'urbanisation en Flandre, une **imbrication accrue des fonctions** de la campagne est l'un des éléments fondamentaux dans le développement de la politique rurale. Une politique **différenciée, zonale et intégrée** était à la base du programme. Ce dernier supposait une approche participative (ascendante, partant du principe de subsidiarité) et un accent commun sur le développement durable de la campagne flamande. L'objectif était une synergie maximale entre les dimensions sociale, économique et écologique de la campagne.

Toute une série d'**objectifs stratégiques ambitieux** et de (sous-)mesures ont été développés, allant du soutien de projets socio-récréatifs locaux jusqu'à la réduction des charges financières pour les investissements environnementaux ou productifs, en passant par l'aide financière aux agriculteurs pour la protection de site et de la nature. A cet effet, **environ 490 millions d'EUR ont été investis en moyens publics** durant la période 2000-2006. Plus de 50 % de ces moyens ont été consacrés aux aides à l'investissement; 17 % aux contrats de gestion de site et de l'environnement (tous deux à l'égard des agriculteurs) et 10 % aux mesures visant à améliorer le processus de traitement et de commercialisation dans l'industrie agro-alimentaire. L'aide à l'installation, l'aide à la formation et le développement rural intégré représentaient à chaque fois entre environ 5 et 7 % de l'aide totale du PDPO.

3.2 Portée et additionalité du PDPO I

■ Participation

L'aide a permis d'atteindre un vaste groupe de bénéficiaires directs et indirects. Ainsi, 44 % des exploitations à temps plein en 2006 ont sollicité l'aide du VLIF (Fonds flamand d'investissement agricole) pour au moins un investissement durant la période PDPO I : principalement pour des **investissements d'infrastructure et d'environnement**. En outre, 1.520 agriculteurs ont bénéficié d'une aide à l'installation et respectivement 30 %, 55 % et 35 % des sondés de notre enquête ont pris part à des cours, une brève formation et des projets de démonstration. De même, les **mesures agri-environnementales sectorielles** se sont avérées populaires : durant l'année record, environ 70 % de la superficie potentielle était gérée suivant les contrats de gestion d'horticulture ornementale et de fruits à pépins. Le degré de participation aux mesures qui (i) peuvent être considérées comme bonne pratique agricole, (ii) sont simples à mettre en œuvre et/ou (iii) sont de toute façon imposées (partiellement) par la loi était également élevé (p. ex. **couvert végétal** (i et ii) : 25 % ; **CG** (contrat de gestion) **eau** (iii) : 36 %). Pour les secteurs agroalimentaires analysés (**lin, fruits**

et légumes, viande et charcuterie), respectivement 36 %, 24 % et 10 % des exploitations de ce secteur ont été atteints. En outre, 523 ha de terres agricoles ont été boisés et 337 ha **reboisés** et douze groupes forestiers ont été soutenus par le PDPO I. Enfin, plus de 190 **projets zonaux locaux** ont été développés; une quarantaine de projets d'aménagement et de remembrement ont été mis en œuvre; et environ 8.000 **conseils environnementaux et d'exploitation** ont été donnés.

La présence d'**importantes synergies de participation entre les mesures** ressort clairement de notre analyse. Environ trois quarts des exploitations avec mesures environnementales et investissements environnementaux suivent une formation. Pour les exploitations sans mesures environnementales et sans investissements (environnementaux ou autres), respectivement 44 % et 18 % seulement suivent une formation. Trois quarts des exploitations avec investissements environnementaux et 4 exploitations sur 5 avec d'autres investissements exécutent des mesures environnementales contre seulement environ un tiers des exploitations sans investissements. Un tiers des exploitations qui exécutent des mesures environnementales ont également des investissements environnementaux.

■ **Profil des agriculteurs et horticulteurs bénéficiaires**

Un effet manifeste de **sélection positive** se dégage de l'analyse du profil des agriculteurs bénéficiaires. Les exploitations qui implémentent des mesures du PDPO (avec ou sans aide) sont en moyenne plus grandes (en termes de revenus et d'ETP) et plus efficaces (en termes de productivité du travail). Pour les formations et la mesure à l'investissement, cet effet est encore plus clair pour les exploitations qui ont bénéficié d'une aide que pour les exploitations qui appliquent ces mesures sans aide. L'emploi a ainsi fortement augmenté dans les exploitations laitières avec investissements subventionnés (cet effet était très net pour les investissements environnementaux) : les exploitations qui sollicitent l'aide du PDPO sont donc clairement les exploitations en pleine croissance. Il est frappant de constater que les exploitations qui ont investi *sans* aide du PDPO ont connu une *baisse* de leur emploi.

En raison de la complexité du très vaste arsenal de mesures agri-environnementales et des conditions connexes qui y sont attachées, ce sont aussi typiquement les exploitations de plus grande taille qui implémentent ces mesures.

■ **Additionalité**

La valeur ajoutée de l'aide du PDPO lors de l'exécution des mesures concernées **varie fortement** entre les différentes (sous-)mesures. Pour l'aide à l'investissement, il a été constaté que les investissements visant à améliorer l'efficacité de l'exploitation s'effectuent plutôt sans aide (ou se seraient effectués sans aide). En revanche, l'additionalité de l'aide aux **investissements qui** tendent moins à améliorer la performance économique d'une exploitation (mais qui visent par exemple davantage à réduire l'**impact environnemental** ou à **améliorer les conditions de travail**), **est très élevée** : seulement 47 % des exploitants auraient également réalisé des « investissements verts » sans aide, contre 73 % pour les autres investissements. Une additionalité élevée de l'aide ressort également pour les mesures agri-environnementales : 57 % des agriculteurs n'auraient par exemple pas conclu de **contrat de gestion avec la Vlaamse Landmaatschappij** (société flamande terrienne) sans aide. Cette additionalité est sensiblement plus faible pour les mesures environnementales

ADLO (Division du Développement agricole durable) comme le couvert végétal ou la méthode de production intégrée pour fruits à pépins. Parmi les raisons qui incitent à suivre une formation, on note la législation et l'aspect social comme motifs principaux de participation.

Pour les plus petites mesures du PDPO comme les mesures forestières ou **les projets zonaux locaux**, une additionalité élevée a également été constatée pour quelques éléments ou projets spécifiques au sein de ces mesures, par exemple les **groupes forestiers et plans de gestion forestière**, les projets sociaux et très intégrés. A ce niveau également, il est clair que nombre de ces actions ont été réalisées en tout cas plus rapidement et plus efficacement grâce à l'aide du PDPO.

3.3 Effets du PDPO I

Quelles mesures ont contribué aux objectifs formulés dans le Règlement et le Programme flamand de Développement rural et dans quelle mesure ? L'évaluation ex post sous-jacente avait pour but d'analyser ces aspects. Plus spécifiquement, l'objectif était de déterminer les **effets du Programme flamand de Développement rural 2000-2006**, ainsi que d'identifier les causes/raisons possibles de ces effets. Dans ce cadre, l'équipe d'évaluation a choisi une **approche verticale**, analysant la contribution (partielle) des différentes mesures aux effets totaux du programme par rapport à quelques thèmes centraux / objectifs spécifiques comme les revenus, l'emploi, l'érosion du sol, la pollution de l'eau, etc.

Les effets possibles ont été répartis en **3 éléments thématiques**. Dans ces volets, 16 thèmes pertinents ont été distingués pour l'évaluation :

- (vii) économie agricole/agroalimentaire : revenus, emploi, productivité du travail et qualité au sein de l'agriculture et l'horticulture ainsi que le secteur agroalimentaire;
- (viii) environnement, nature et paysage : sol, eau, faune et flore, paysage, ammoniac, gaz à effet de serre, consommation d'eau et nuisances
- (ix) qualité de vie rurale : emploi indirect, facilités, activité et services matériels et qualité environnementale

La contribution des différentes mesures pertinentes à chacun de ces aspects a été évaluée suivant le principe de proportionnalité : les efforts de recherche majeurs se sont concentrés sur les mesures dont on pouvait supposer (sur la base d'un « exercice de causalité » consultatif et des informations de participation disponibles) qu'elles pourraient avoir un impact élevé. Pour les mesures avec un impact (théorique) potentiel élevé mais avec un faible impact attendu (par exemple en raison de demandes de projet ou de budgets insuffisants), les aspects d'implémentation ont été étudiés principalement auprès des pouvoirs publics et des bénéficiaires.

■ Economie agricole/agro-alimentaire

Concernant les **thèmes économiques**, les constats suivants ont été faits⁹ :

⁹ Il n'est pas toujours évident de dissocier les effets économiques des mesures du PDPO d'autres facteurs externes ou liés à l'exploitation.

Le PDPO a eu un impact sur le **chiffre d'affaires et l'emploi** des secteurs agricoles et horticoles et de l'industrie agro-alimentaires en Flandre. Plusieurs mesures sont intervenues à ce niveau. Tout d'abord, 3.150 emplois ont été maintenus grâce à l'aide à l'installation durant la période du PDPO I. En outre, les exploitations agro-alimentaires qui ont bénéficié de l'aide du PDPO pendant plusieurs années ont connu une plus forte croissance de leur chiffre d'affaires moyen que celles qui n'en ont pas bénéficié. Ces mêmes exploitations agro-alimentaires ont également connu une croissance manifeste de leur effectif moyen à partir de 2005. Ceci peut indiquer un effet positif à long terme sur le chiffre d'affaires et l'emploi dans ces exploitations agro-alimentaires. Dans les dossiers de demande (pour les secteurs des fruits et légumes, du lin et de la viande), les exploitations même rapportent une augmentation de l'emploi de 25 % durant la période 2000-2004.

L'augmentation du chiffre d'affaires dans le secteur agro-alimentaire s'est aussi traduite dans la demande de produits du secteur agricole et horticole fournisseur : *pour la période 2001-2006 et dans les secteurs étudiés*, une évolution positive a été constatée dans la quantité de produits écoulés des agriculteurs belges, tant en valeur absolue que relative (par rapport aux autres fournisseurs de l'industrie agro-alimentaire). En d'autres termes, il y a un effet de transfert de l'industrie agro-alimentaire soutenue par le PDPO vers les agriculteurs. Nous pouvons dès lors attendre également des effets indirects positifs sur le chiffre d'affaires (et donc les revenus) des agriculteurs belges.

En outre, les agriculteurs ont perçu une influence de la formation et de l'aide à l'investissement sur la **productivité du travail**. Toutefois, pour les exploitations laitières, nous avons constaté une croissance de la productivité du travail uniquement dans les exploitations qui investissent sans aide. Par ailleurs, il ressort également de notre étude que les agriculteurs ont constaté l'effet des formations axées sur la qualité qu'ils ont suivies et des investissements qu'ils ont réalisés sur la **qualité de leurs produits**. Enfin, 73 % des agriculteurs sondés ont indiqué que les investissements avaient réduit la **charge physique du travail**. Ce constat était encore plus marqué chez les agriculteurs ayant bénéficié d'une aide pour ces investissements.

Les analyses des exploitations ayant participé au PDPO I n'ont pas révélé de différence significative des autres mesures du PDPO comme l'aide à l'investissement et les mesures agri-environnementales sur les revenus d'exploitation totaux des exploitations agricoles¹⁰.

■ **Environnement, nature et paysage**

Les effets environnementaux majeurs du programme PDPO I ont été fournis par les mesures agri-environnementales (M 9.3.6) et les investissements environnementaux (M 9.3.1)¹¹. En outre, la mesure forestière (M 9.3.8) a également eu un impact sensible.

Le programme a tout d'abord contribué de manière significative à la **limitation de l'érosion du sol en Flandre** : en 2006, l'estimation de l'érosion évitée était de plus de 10 % de l'érosion théorique totale selon la carte de sensibilité à

¹⁰ L'aide à l'investissement allège naturellement la charge d'investissement (réduction des charges ad hoc). Une étude internationale indique que lorsqu'on totalise les coûts de transaction, la prime ne suffit souvent pas pour compenser les coûts et profits perdus.

¹¹ Les données disponibles n'ont pas permis d'estimer les effets environnementaux des mesures dans l'industrie agro-alimentaire et des projets ruraux.

l'érosion. Les mesures majeures qui y ont contribué sont (naturellement) la lutte contre l'érosion et le couvert végétal. La lutte contre l'érosion avait en plus un rapport effort/impact très favorable. Par conséquent, l'on aurait pu générer un effet encore plus important avec un effort financier supplémentaire relativement restreint. Le couvert végétal a également eu une contribution importante en dépit du fait que cette mesure ait été mise en œuvre principalement dans les zones planes. Une mise en œuvre plus ciblée de ces mesures dans les parcelles sensibles à l'érosion, par exemple par une augmentation de la subvention ou par une délimitation géographique explicite, aurait été encore plus efficace.

Bien que principalement ciblé sur quelques niches (fruits à pépins, légumes), le PDPO a aussi permis de **limiter significativement l'utilisation de produits phytopharmaceutiques**. Le programme a avant tout contribué fortement à l'acceptation générale des méthodes de bonne pratique (pulvérisateurs évolués, désherbage mécanique). Toutefois, dans la culture du maïs, le désherbage mécanique est peu répandu alors qu'il s'agit de la culture qui pourrait provoquer les effets environnementaux majeurs étant donné son ampleur. Ce succès mitigé est surtout la conséquence du caractère (trop) intensif de la méthode en comparaison avec les méthodes classiques.

Au niveau local, dans les zones où les mesures environnementales pertinentes ont été mises en œuvre de manière intensive, le programme PDPO I a indiscutablement permis de **réduire significativement l'apport et le résidu d'azote**, et donc d'améliorer la qualité de l'eau. Toutefois, au niveau flamand, l'impact a été plutôt limité : la réduction estimée de l'apport ou des résidus de nutriments s'élevait en 2006 à moins de 5 % de l'apport flamand total d'azote et il n'y avait pas de corrélation significative avec l'évolution de la qualité d'eau de surface au niveau des sous-bassins. La contribution majeure à la réduction de l'apport et des résidus d'azote a été apportée par les mesures du couvert végétal et du CG eau. Le CG eau, qui était pourtant élaboré spécifiquement dans ce but, avait un rapport effort-impact plutôt défavorable. Vu le rapport favorable du couvert végétal, une mise en œuvre renforcée de cette mesure dans les zones (auparavant) vulnérables aurait pu augmenter les effets du PDPO I.

Les **investissements environnementaux VLIF** (comme les étables à faibles émissions, les systèmes d'injection pour effluents d'élevage, les mesures d'isolation, la récupération et l'épuration des eaux,...) apportent incontestablement une contribution significative – bien que difficile à quantifier sur la base des données disponibles – à la réduction des émissions d'ammoniac, de la consommation énergétique, des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation d'eau. Une différenciation (encore) plus marquée dans les pourcentages d'aide par rapport aux investissements « normaux » (non environnementaux) pourrait concrétiser et renforcer le potentiel élevé de l'aide VLIF pour ce type d'investissements à l'égard des impacts susmentionnés.

Les mesures du PDPO auraient pu être efficaces au niveau de la **valeur naturelle et paysagiste** si elles avaient été mises en œuvre de manière suffisamment intensive et zonale, ce qui ne fut que rarement le cas, principalement en raison de la trop faible participation. Pour maximiser la *probabilité* d'effets positifs¹², il convient d'implémenter ce genre de mesures de façon beaucoup plus zonale, ce qui du reste a déjà été tenté à partir de 2004 par la mise en œuvre de « planificateurs d'entreprise » au sein des « paysages régionaux » agréés. Lorsque c'est possible, il est indiqué de renforcer le lien avec les projets ruraux visant à la protection de site et de la nature (M 9.3.9). Toutefois, le taux de participation dans les zones sélectionnées ne peut vraisemblablement être augmenté substantiellement que par des subventions individuelles plus élevées.

¹² Ces effets ne peuvent jamais être *garantis*, surtout pas au niveau de la biodiversité.

■ Qualité de vie rurale

La politique rurale intégrée de la mesure 9.3.9 épingle la nécessité grandissante d'imbrication des fonctions dans les campagnes flamandes. Dans ce sens, l'aide du PDPO se concentre sur les projets avec des **effets durables et des effets de levier potentiels** qui ont pour objectif primaire l'amélioration de la situation et la dynamique économique rurale, du paysage et des facilités.

Le *cadre conceptuel* à ce niveau repose sur une **approche zonale, différenciée et intégrée**. L'impact de cette mesure doit être situé à deux niveaux : le contenu (les effets sur la qualité de vie rurale) et le processus (les acteurs).

Au sein des mesures concernées du PDPO (9.3.9, 9.3.8, 9.3.6), de nombreuses « bonnes pratiques » ont été identifiées, avec des effets forts (durables) au niveau de **l'infrastructure et des facilités matérielles et naturelles**; souvent au niveau local mais également parfois au niveau supra-local selon le type de projet et son exécution. Une grande partie de cette infrastructure contribue aussi directement ou indirectement à l'offre de **possibilités socio-récréatives**. L'aide du PDPO a aussi permis de mettre en place des activités non liées à l'infrastructure (éducation rurale et agricole, informations et visites culturo-touristiques, protection de base,...). Outre ces effets plus tangibles, une dynamique socio-économique a été créée dans de nombreux cas dans les régions concernées, ce qui influence positivement le **tissu social et la performance économique** de ces régions.

La **qualité** de la demande de projet et de son exécution **dépendait** à ce niveau en grande mesure, plutôt que de l'importance de la subvention, de : (i) l'implication d'une équipe de projet multidisciplinaire sous la conduite d'un promoteur de projet fort; (ii) la création d'une base par le biais d'une collaboration étroite avec un large réseau de parties prenantes; (iii) l'ambition d'une vision commune et (iv) d'un accent explicite sur la communication externe (sensibilisation, marketing).

L'encadrement et l'orientation, au niveau provincial, des projets vers ces facteurs de réussite critiques sont cruciaux à cet égard et sont également l'une des valeurs d'additionalité majeures du PDPO. En effet, la collaboration et l'intégration ne sont pas des processus « naturels » chez les exécutants des projets, ils doivent véritablement être soutenus et orientés par le biais de conditions de forme et de réalisation concrètes dictées par les acteurs et les instances cofinançant les mesures. L'aide du PDPO a dès lors veillé dans de nombreux cas à une préparation et une mise en œuvre des projets plus efficace et plus rapide; et par conséquent à un impact plus marqué au niveau du « contenu ».

L'analyse révèle clairement que, au niveau de ces facteurs cruciaux que sont l'encadrement, l'orientation et le suivi, le PDPO fut avant tout un **processus d'apprentissage** important. A l'origine, les acteurs concernés cherchaient de manière encore trop isolée des façons pratiques d'orienter les projets dès le début vers des objectifs concrets du PDPO. Au fil des années, l'expérience et la prise de conscience au niveau des aides possibles et des effets potentiels de certaines approches ont aidé les acteurs concernés à offrir, lentement mais sûrement, une base de départ plus stable à leurs projets en vue d'effets de levier durables en zone rurale flamande. Ce processus d'apprentissage est d'une valeur inestimable pour la future politique rurale intégrée et doit être explicité et valorisé au maximum, envers d'autres acteurs également (au niveau local et flamand).

4 INLEIDING

4.1 Doelstellingen & inhoud van de evaluatie

De Vlaamse overheid heeft met PDPO I ingespeeld op de mogelijkheden die door de Europese Unie in het kader van Verordening 1257/99 (plattelandsverordening) werden aangereikt om bij te dragen tot een integraal plattelandsbeleid.

De evaluatie, in dit document samengevat, kadert zich in de 'ex post-fase' van de evaluatiecyclus. De kern van een ex post evaluatie wordt verwoord in art 44, lid 2 van de verordening (1750/99): *"De evaluatie achteraf behelst, naast de beantwoording van de evaluatievragen, in het bijzonder een onderzoek naar de aanwending van de middelen en naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de effecten van de bijstandsverlening en daarin worden voorts conclusies getrokken met betrekking tot het beleid inzake plattelandsontwikkeling, waaronder begrepen de bijdragen van dit beleid tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid"*.

Deze evaluatie omvat met andere woorden een breed spectrum van te analyseren elementen:

- **Effectiviteit:** Bereiken de voorgestelde middelen en instrumenten de verwachte resultaten? In welke mate dragen de reeds bereikte outputs en resultaten bij tot het bereiken van de (gekwantificeerde) doelstellingen van de maatregelen? Mogelijke evaluatievragen hierbij zijn:
 - Wat is het bereik van de maatregelen (aantal ha, aantal landbouwers, aantal deelnemers, ...)
 - Komt het bereik overeen met beoogde doelgroep?
 - Zijn er gekwantificeerde doelstellingen verbonden aan de maatregelen, en zo ja, in welke mate zijn deze vooropgestelde doelstellingen bereikt?
 - Welke factoren beïnvloeden de resultaten in positieve of negatieve zin?
 - Zijn er verschillen in effectiviteit naargelang het type maatregel en binnen de maatregel, naargelang het soort acties of projecten?
 - In hoeverre beïnvloeden bepaalde implementatievoorwaarden (vb. voorwaarden die men oplegt aan de kandidaat steunaanvragers) de effectiviteit van de maatregelen?

- **Efficiëntie:** Zijn de beschikbare middelen optimaal ingezet? Staan de ingezette middelen in verhouding tot de outputs en resultaten die men wenst te bereiken? Dit kan ook worden omschreven als de "value for money" op projectniveau. Relevante evaluatievragen rond efficiëntie zijn:
 - Welke input/output ratio's kunnen berekend worden voor het beoordelen van de efficiëntie (vb: *wat is de kost om één cursist een opleiding inzake biologische landbouw te geven?*)? Wat leren we uit deze ratio's?
 - Hoe evolueert de begroting ten opzichte van de planning in het PDPO, bijvoorbeeld op vlak van timing of verdeling tussen de maatregelen?

- Welke factoren hebben een positieve of negatieve invloed op de efficiëntie van het programmabeheer, zowel op niveau van de implementatie van de maatregelen?
 - Zijn er elementen uit de programma-uitvoering, zoals planning en tijdschema die de efficiëntie beïnvloeden (zie ook transversale evaluatievraag Transv 6)?
- *Impact:* Wat is de impact van het programma voor de landbouw en plattelandsontwikkeling in Vlaanderen? De beoordeling van de impact gebeurt in eerste instantie aan de hand van de transversale evaluatievragen die mede door de EC bepaald zijn. Deze zijn:
1. In hoeverre is het programma succesvol geweest in het verzekeren van werkgelegenheid op de bedrijven en erbuiten?
 2. In hoeverre is het programma succesvol geweest in het op peil houden of verbeteren van het inkomen van de plattelandsgemeenschap? *Voor het beantwoorden van deze vraag gaan we nader in op de specifieke thema's inkomen (direct) en tewerkstelling & arbeidsproductiviteit (indirect effect op inkomen).*
 3. In hoeverre heeft het programma de marktsituatie van land- en bosbouwproducten verbeterd? *Deze vraag werd geconcretiseerd naar de vraag of de landbouwproducten de vereiste kwaliteitsstandaarden hebben die de consument en de regelgeving vereisen.*
 4. In hoeverre is het programma succesvol geweest wat betreft de bescherming en de verbetering van het milieu? *Binnen dit luik kozen we voor de volgende thema's: bodem, water, fauna & flora, landschap, lucht, grondstoffen- en energiebeheer, en hinder)*
 5. In hoeverre heeft de uitvoering tot maximalisering van de beoogde programma-effecten bijgedragen?

Binnen dit luik gaat ook specifieke aandacht uit naar de duurzaamheid en de additionaliteit van het programma:

- *Additionaliteit:* zouden dezelfde acties plaats hebben gevonden zonder de steun?
- *Duurzaamheid:* blijven de gerealiseerde resultaten ook op langere termijn na het beëindigen van het programma bestaan?

4.2 Team

Deze evaluatie werd uitgevoerd in opdracht van het Departement Landbouw en Visserij (DLV); afdeling Monitoring en Studie (AM&S, o.l.v. Dirk Van Gijsegem). Voor de opdrachtgever stond Koen Carels in voor de intensieve opvolging van en communicatie over de opdracht naar de stuurgroep en het uitvoeringscomite PDPO.

De stuurgroep van deze opdracht bestond uit:

Departement Landbouw en Visserij, AM&S
(opdrachtgever):

Koen Carels
Dirk Van Gijseghe

Departement Landbouw en Visserij,
Coördinerende cel Europees Plattelandsbeleid:

Els Soenen
Patricia De Clercq
Jules Van Liefferinge

Departement Landbouw en Visserij, ADLO:

Koen Wellemans

Agentschap voor Landbouw en Visserij, SI:

Gilbert Van den Bremt

Vlaamse Landmaatschappij (VLM):

Barbara Gellinck
Paul Van Der Sluys
Nadine Vantomme
Katja Vanderpoorten

Het evaluatieteam bestond uit:

IDEA Consult (projectleider):

Katrien van Dingenen
Dafne Reymen
Ariane Wautelet
Steven Knotter

Universiteit Gent:

Ann Verspecht
Guido Van Huylbroeck

Belconsulting:

Paul Arts
Kris De Craene
Sofie Claerbout

VUB:

Rik De Vreese

5 HET VLAAMSE PDPO I: DOELSTELLINGEN EN MAATREGELEN

5.1 Doelstellingen PDPO I

Het Vlaamse plattelandsontwikkelingsprogramma 2000-2006 was gericht op een **gedifferentieerd, gebiedsgericht** en **geïntegreerd** beleid; gekenmerkt door een participatieve aanpak (bottom-up, vanuit het subsidiariteitsprincipe) en een gemeenschappelijke nadruk op een duurzame ontwikkeling van het Vlaamse platteland.

Dat impliceert dat alle betrokken actoren (beheersdiensten en begunstigden) op een evenwaardige wijze aandacht schenken aan de sociale, de economische en de ecologische dimensie van het platteland. Hierbij streeft men naar een maximale synergie tussen die drie componenten, wat moet resulteren in een toenemende verweving van de functies van het platteland.

Concreet werden de volgende **strategische doelstellingen** vooropgesteld:

- De economische leefbaarheid van de Vlaamse land- en tuinbouwbedrijven ondersteunen door diversificatie en risicospreiding te bevorderen en de multifunctionele rol te ontwikkelen;
- Het bevorderen van kwaliteitsvolle productiemethodes die milieu-, en diervriendelijk en sociaal verantwoord zijn;
- De versnelde ontwikkeling van verbrede activiteiten, biologische landbouw en van de markt van hoeveproducten;
- Het inschakelen van land- en tuinbouwers in de natuurontwikkeling binnen de agrarische structuur en daarbuiten binnen vooraf afgebakende gebieden;
- Verder uitbouwen van een duurzaam bosbouwbeleid;
- Bevordering van de economische betekenis van de Vlaamse plattelandsgebieden door diversificatie van de plattelandseconomie;
- De bevordering van de medegebruikfunctie van de plattelandsgebieden;
- De bevordering van de leefbaarheid van de plattelandskernen;
- Aandacht voor de integratie van kwetsbare bewonersgroepen op het Vlaamse platteland;
- Omschakelen naar duurzaam waterbeheer

Uit bovenstaande doelstellingen blijkt duidelijk dat het Vlaamse PDPO een ambitieuze visie heeft op diens bijdrage aan de plattelandsontwikkeling op lokaal en regionaal vlak. Het programma omvat ongeveer alle aspecten die mogelijks voorwerp zijn van een lokaal-regionaal ontwikkelingsplan. Deze integrale aanpak faciliteert in belangrijke mate de gewenste gebiedsgerichte aanpak, waarbij men kan inspelen op de meest prominente noden in de betreffende regio's. Echter, een dergelijk ruim kader bevat natuurlijk ook risico op een hoge complexiteit op het vlak van implementatie en uitvoering. Ook een versnippering van middelen en resultaten kan het gevolg zijn van een dergelijk ambitieus maar ruim programma.

We analyseren dan ook de belangrijkste aspecten die (positief of negatief) hebben bijgedragen aan de hierboven beschreven doelstellingen.

5.2 Maatregelen en uitgaven¹³

Het programma omvat 9 hoofdmaatregelen, waarvoor Vlaanderen voor de volledige programmeringsperiode 2000-2006 oorspronkelijk een budget van 545,2 miljoen EUR raamde. De definitieve cijfers tonen aan dat de totale bestedingen op het eind van de programmaperiode ongeveer 487,79 mln EUR bedragen, waarvan 195,66 mln EUR vanuit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) (zie onderstaande tabel).

Tabel 1: Toegekende middelen per hoofdstuk, Vlaanderen, 2000-2006

PDPO-hoofdstuk		Totaal (in mln EUR)	%	waarvan EOGFL (in mln EUR)	EOGFL in % van totaal
9.3.1	Investeringsen	152,0	31%	38,3	25,2
9.3.2	Vestigingen	33,9	7%	17,2	50,8
9.3.3	Opleiding en vorming	27,8	6%	10,6	38,0
9.3.5	Probleemgebieden	3,1	1%	1,6	52,3
9.3.6	Agromilieumaatregelen	83,0	17%	42,0	50,6
9.3.7	Verwerking en afzet van landbouwproducten	46,2	9%	34,3	74,4
9.3.8	Bosbouw	5,8	1%	3,4	59,2
9.3.9	Plattelandsontwikkeling	32,4	7%	13,8	42,4
9.3.10	Afzet van kwaliteitslandbouwproducten	1,4	0%	0,9	60,3
	overgangsmatregelen VLIF	102,3	21%	33,7	32,9
Totaal		487,8	100%	195,7	40%

Bron: Departement Landbouw en Visserij

Uit deze tabel blijkt duidelijk dat vooral de investeringssteun van het VLIF, alsook de agromilieumaatregelen een belangrijk aandeel vormen in het totale PDPO-budget. Beide maatregelen hebben ook aan belang gewonnen doorheen de periode 2000-2006. Jaarlijks komen er nieuwe investeringsaanvragen bij waarvoor betalingen tot over een maximale periode van 15 jaar gespreid worden. Ook bij de verbintenissen voor agromilieumaatregelen, die voor een periode van 5 jaar aangegaan worden moeten de uitgaven dus cumulatief gezien moeten worden.

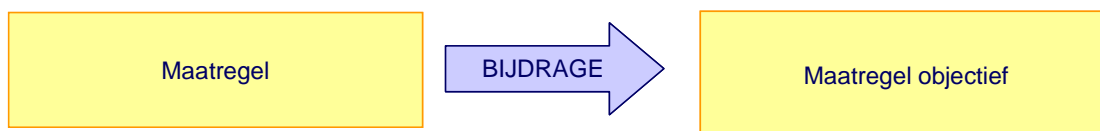
¹³ Bron: Departement Landbouw en Visserij (2006). *ProgrammeringsDocument voor Plattelands-ontwikkeling (PDPO)*

6 AANPAK EN BRONNEN

6.1 Kernpunten van de evaluatie-aanpak

6.1.1 ITAES-methodiek als basis voor de evaluatie-aspecten

De basis voor onze evaluatie-aanpak is de ITAES-methodologie. Dit is een nieuwe methodologie die ontworpen werd voor het evalueren van de milieu-impact van de milieubeheerovereenkomsten. Deze methodologie werd toegepast in het Europese ITAES-project (Integrated Tools to Design and Implement agri-environmental schemes) waar de Universiteit Gent-Vakgroep Landbouweconomie aan meewerkte. Hierbij wordt per maatregel nagegaan wat zijn bijdrage is tot het verwezenlijken van de maatregeldoelstellingen en de programmadoelstelling(en), gebaseerd op de Europese gemeenschappelijke evaluatievragen. Maatregelen kunnen uiteraard bijdragen tot verschillende doelstellingen. De beoordeling hangt af van een aantal criteria die geanalyseerd worden: prioriteit, causaliteit, implementatie, participatie en targeting. In de onderstaande figuur wordt deze methodiek geïllustreerd.



Beoordeling afh. van:

- Prioriteit
- Causaliteit
- Implementatie
- Participatie
- Targeting

- Prioriteit geeft aan in welke mate de maatregel bedoeld is om een bepaald objectief te bereiken. Een maatregel kan bijvoorbeeld bedoeld zijn om direct de biodiversiteit te verhogen, maar kan dit ook als secundair effect bereiken.
- Maatregelen kunnen wel bedoeld zijn om een doel te bereiken, maar het is niet altijd bewezen dat er een verband is. We spreken van causaliteit om aan te tonen of er een verband bestaat tussen het instrument en zijn doelstelling vanuit wetenschappelijke feiten of vanuit persoonlijke expertise en ervaring
- De maatregel moet correct uitgevoerd worden door overheid én landbouwers / begunstigen om zijn doelstelling te kunnen bereiken. Dit is de implementatie.
- Ook de deelname is belangrijk, er moet voldoende participatie zijn om het vooropgesteld doel te bereiken.
- Als laatste is ook de targeting belangrijk: welk type begunstigen / gebieden wordt beoogd met de maatregel? Welke selectievoorwaarden worden daartoe opgelegd?

De criteria en de globale aanpak van deze methodiek werden (in aangepaste vorm) gebruikt om de evaluatie van het Vlaamse PDPO I te structureren en uit te werken.

6.1.2 Een 'verticale', maatregel-overschrijdende aanpak

De hoofddoelstelling van deze ex post evaluatie is een inschatting maken van de effecten van het Vlaamse PDPO 2000-2006. Hierbij worden de verschillende maatregelen geanalyseerd op hun (partiële) bijdrage aan de totale programma-effecten met betrekking tot bijvoorbeeld inkomen, tewerkstelling, bodemerosie, watervervuiling,... Voor deze impactmeting kiest de evaluatie dus, voor een verticale aanpak die vertrekt vanuit enkele specifieke kernthema's / doelstellingen.

De mogelijke effecten worden hierbij opgedeeld in 3 grote blokken:

- (i) agro(voedings)economie
- (ii) milieu, natuur & landschap
- (iii) leefkwaliteit platteland

Binnen elk van deze drie blokken hebben we een aantal thema's en subthema's geïdentificeerd waarop de maatregelen effect zouden kunnen hebben. In het achtergronddocument worden deze subthema's bondig toegelicht, en welke de redenering is achter deze opdeling.

6.1.3 Een gedifferentieerde aanpak

Niet alle maatregelen hebben een even belangrijke rol binnen de globale impact van het programma, en niet elk van de gedefinieerde (sub)thema's maken deel uit van hoofddoelstellingen van het programma. Op basis van een eerste afbakenings (scoping-) oefening, opteerden we daarom voor een aanpak waarbij enkel die maatregelen en thema's met een belangrijke *verwachte* impact geselecteerd werden voor een transversale impactmeting. Maatregelen die, bijvoorbeeld door een te laag totaal budget, een lage verwachte impact hebben (zelfs al hebben deze een hoge causaliteit tussen de maatregel en de doelstelling), werden (op maatregelniveau) geëvalueerd op het vlak van effectiviteit en efficiëntie. Voor deze maatregelen werd dan geen diepere impactanalyse uitgewerkt.

Voor deze gedifferentieerde aanpak werd het volgende afbakeningsproces doorlopen:

1. In kaart brengen van de potentiële effecten van de PDPO-maatregelen
2. Vertalen van potentiële impact naar verwachte impact op basis van implementatie elementen (ingezet budget, bereikte doelgroep, ...)
3. Keuze van de thema's en maatregelen voor de impactmeting

Deze processtappen maakten deel uit van een scopingoefening binnen de evaluatie. Deze stappen werden uitgevoerd op basis van een interactief proces waarbij externe expertise via een workshop-formule werd geïntegreerd in de oefening.

De vertaling van de *potentiële* impacts / causaliteiten (stap 1) naar **verwachte** impacts (stap 2) leidde tot een categorisering van maatregelen op 3 niveaus:

1. thema's / maatregelen met een hoge potentiële èn een hoge/bestaande verwachte impact
2. thema's / maatregelen met een hoge potentiële impact, maar met lage verwachte impact (bijvoorbeeld door te klein budget, targeting/doelgebied,...)
3. thema's / maatregelen met een lage potentiële impact

Deze categorisering vormde op zijn beurt de basis voor onze gedifferentieerde aanpak. Zo werden maatregelen met een hoge potentiële impact (*dus met een hoge causaliteit tussen de maatregel en de doelstellingen / thema's*), maar met een lage verwachte impact (bijvoorbeeld door te weinig projectaanvragen of budget) op een andere manier geëvalueerd dan maatregelen met een hoge potentiële èn verwachte impact:

- Voor de thema's / maatregelen met een hoge potentiële èn een hoge/bestaande verwachte impact gebeurde een diepgaande evaluatie o.a. op basis van primaire dataverzameling en -analyse (enquêtes, interviews, kruising van databestanden,...)
- Voor de thema's / maatregelen met een hoge potentiële impact, maar met lage verwachte impact werd een iets kortere evaluatie gemaakt op basis van bestaande informatie (eventueel aangevuld met enkele interviews). Hierbij werd systematisch nagegaan welke mogelijke hinderpalen of opportuniteiten van dit thema / deze maatregel resulteren in zulk een beperkte impact.
- Voor de thema's / maatregelen met een lage potentiële impact werd geen evaluatie gemaakt, maar wel deze lage potentie verklaard.

In bijlage geven we een overzicht van de evaluatievragen en -thema's die transversaal geëvalueerd werden voor een selectie van (sub)maatregelen; met aanduiding van de plaats in het achtergronddocument waar deze evaluatievragen besproken werden.

In concreto gebeurt de evaluatie dus op twee niveaus:

- Niveau 1: voor elk van de maatregelen zal een analyse gemaakt worden van het waarom (of waarom niet) van het effect / de impact (targeting, participation, implementation)
- Niveau 2: impactmeting - hierbij wordt de bijdrage van elk van de relevante maatregelen nagegaan op de geselecteerde betrokken (sub)doelstellingen.

Voor de gebiedsgerichte steun binnen 'geïntegreerd plattelandsbeleid' (9.3.9) gaan we een stap verder dan de niveau 1- evaluatie, maar leggen we de nadruk, op basis van een kwalitatieve effect-analyse, vooral op de identificatie van kritische succesfactoren met betrekking tot het proces en de uitvoering.

6.2 Bronmateriaal en analytische aandachtspunten

Voor deze evaluatie hebben we gebruik gemaakt van informatie- en databronnen op verschillende niveaus: gerichte databevraging per coördinerende instantie, verzameling van extra (publieke) contextinformatie, en verzameling van van

additionele informatie via enquêtering, workshops en interviews. Hierbij stond als algemeen principe een gecoördineerde gegevensverzameling centraal.

Op het niveau van de beheersdiensten was er een vaak een rijke bron van informatie aanwezig.

Zo bevat de VLIF-databank zeer veel informatie en kan perfect achterhaald worden welk bedrijf welke investering uitvoerde met steun. Ook het LMN boekhoudnet bevat zeer veel informatie. Voor deze evaluatie werden de gegevens aangeleverd conform het FADN-datanetwerk, wat een EU-conforme berekening mogelijk maakte. De opdrachtgever maakte het ook mogelijk bij 300 bedrijven uit het boekhoudnet een enquête uit te voeren.

→ Dit maakte het enerzijds mogelijk dat de enquête beperkt kon worden doordat demografische en bedrijfskenmerken gekend zijn vanuit het boekhoudnet. Anderzijds was het op die manier mogelijk verschillende economische gegevens te koppelen aan de enquêteresultaten. Deze koppeling stelde het evaluatieteam tevens in staat om na te gaan welke landbouwers met of zonder SI-steun investeerden.

De gegevens m.b.t. de ruimtelijke spreiding van de agromilieumaatregelen (M 9.3.6) werden op twee manieren aangeleverd door de beheerders:

- als een GIS-kaart met de contouren van alle individuele maatregelen (individuele percelen of delen van percelen): alle VLM-maatregelen m.u.v. BO water
- als tabellen met het aantal ha van de maatregelen per postcodezone van het bedrijf in kwestie: de meeste ADLO-maatregelen + BO water (VLM)

→ Op basis van deze eerste kon de spreiding van de maatregelen rechtstreeks gekoppeld worden aan GIS-kaarten met geografische criteria (b.v. erosiegevoeligheid, natuurwaarde,...). Voor de meeste ADLO-maatregelen en BO water was er enkel een koppeling mogelijk met de gemiddelde waarde van deze criteria per postcodezone (wat evenwel slechts een beperkte vertekening genereerde). Indien de ruimtelijke ligging van de maatregelen in GIS-bestanden zou worden opgeslagen, zou de impact van de maatregelen (voornamelijk agromilieumaatregelen en bosbouwmaatregelen) nauwkeuriger kunnen worden ingeschat.

Voor de milieu-aspecten 'vermeden bodemverlies' en 'vermeden nutriënteninput' werden de milieu-effecten gekwantificeerd. Daartoe werd aan elke relevante milieumaatregel een benaderend reductiepotentieel toegekend in samenspraak met experts terzake. Voor de andere milieuthema's bleef de analyse beperkt tot een evaluatie van de ruimtelijke spreiding van de maatregelen en/of van het aandeel van de land- en tuinbouwbedrijven dat de maatregel toepaste (verfijning targeting).

Voor sommige maatregelen waren de EC-monitoringgegevens bijna de enige bron van (digitale) informatie. Voor andere maatregelen was de evaluator geconfronteerd met het feit dat er een grote discrepantie is tussen de gegevens van de monitoring tabellen die naar de EC gaan en de basisgegevens vanuit dossiers en beheersdiensten. Hierbij bleek dat de definities voor de invulling van deze tabellen niet expliciet vastgelegd zijn. Ook was het niet evident om de verschillende databanken te koppelen. Om de mogelijkheden tot koppeling tussen FADN, VLIF, andere beheersdiensten en enquête te maximaliseren, zou een uniek identificatienummer gebruikt moeten worden. Nu gebeurde dit via producentenummers, wat niet volledig betrouwbaar bleek. Voorts was er, voor

de betreffende programmaperiode, nog niet voldoende gestandaardiseerde en digitaliseerde informatie beschikbaar. Zo wordt amper digitale informatie bijgehouden in verband met de steun aan de agrovoedingsector.

→ *Daarom werd soms een beperkte steekproef of één bepaalde sector uitgelicht, met het gevaar dat de conclusies niet steeds te extrapoleren zijn naar de volledige populatie. Zo werden bijvoorbeeld voor de analyse van de investeringssteun de melkveebedrijven gekozen en voor de analyse van de steun voor de agrovoedingsindustrie de vlassector en de groente- en fruitsector.*

Tenslotte ontbrak in de VLIF-databank de nodige informatie om de milieu-effecten van de milieugerichte investeringen in te schatten, en is ook het LMN op het vlak van types subsidies niet volledig.

→ *Op basis van de beschikbare informatie was het m.a.w. niet mogelijk om de milieu-effecten van de milieugerichte VLIF-investeringen te kwantificeren (enkel het soort investering en het investeringsbedrag wordt bijgehouden). Op basis van het aantal dossiers konden we enkel het aandeel van de participerende land- en tuinbouwbedrijven inschatten worden.*

In functie van een betere monitoring (kwantificering) van de milieueffecten van de milieu-gerichte investeringen (M 9.3.1), zou per VLIF-dossier een aantal relevante milieu-parameters bijgehouden kunnen worden (benaderende kengetallen op te stellen door een expertenpanel). Ook lijkt het nuttig om in het LMN-datanet meer gedetailleerde info te registeren over de verschillende milieu-subsidies, VLIF-steun, etc.

7 BEVINDINGEN (OP MAATREGEL- EN THEMANIVEAU)

In dit hoofdstuk worden de voornaamste bevindingen op het niveau van de verschillende maatregelen en de weerhouden (sub)thema's besproken. Hiertoe wordt eerst een korte schets gegeven van de relevante ITAES-aspecten voor de belangrijkste maatregelen; waarna de conclusies met betrekking tot de effectenanalyse bondig worden samengevat per (sub)thema.

7.1 Implementatie en uitvoering

7.1.1 Targeting en informatie-uitwisseling

⇒ *Targeting*

Binnen het PDPO-programma waren er specifieke voorwaarden met betrekking tot het profiel van de begunstigden, de geografische regio's, en het inhoudelijk kader waarbinnen steunaanvragen dienden te passen.

■ **Investeringssteun (M 9.3.1):**

Voor het verkrijgen van VLIF-steun moeten de landbouwers economisch leefbaar en beroepsbekwaam zijn, en beschikken over de nodige vergunningen en een bedrijfseconomische boekhouding. Naar enkele kritische veehouderij-sectoren waren er enkel investeringen mogelijk zonder capaciteitsverhoging. De types investeringen waarvoor steun in aanmerking kwam, zijn zeer ruim gedefinieerd, en richten zich zowel op de verlaging van productiekosten als op de verbetering van de eigen arbeidsomstandigheden, de productkwaliteit, de leefomstandigheden van de dieren en de milieuperformantie van het bedrijf.

■ **Vestigingsteun (M 9.3.2):**

Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden als voor investeringssteun. De vestigingsteun is enkel van toepassing voor de (familiale) overname van bedrijven en kan niet gebruikt worden voor de creatie van nieuwe bedrijven

■ **Opleiding (M 9.3.3):**

De hoofddoelgroep is de bedrijfsleid(st)er van land- of tuinbouwbedrijven, zijn of haar medewerkende gezinsleden en medewerkers. Cursussen en korte vormingsactiviteiten worden georganiseerd via erkende centra. Een cursus moet minimum 10 cursisten tellen om in aanmerking te komen voor EOGFL co-financiering. Op basis van het aantal uren opleiding per thema blijkt dat cursussen rond informatica en bedrijfsleiding verantwoordelijk zijn voor meer dan de helft van de vormingsuren.

■ **Agromilieumaatregelen (M 9.3.6):**

Ongeveer de helft van de agromilieumaatregelen had geen specifieke targeting en was dus toegankelijk voor alle land- en tuinbouwbedrijven in heel Vlaanderen. Sommige maatregelen waren sectorspecifiek (sier- en fruitteelt),

bij andere maatregelen gold een geografische beperking: BO water, BO natuur, weidevogelbeheer, hamster-bescherming en erosiebestrijding. Voor maatregelen zoals groenbedekking, beheer van perceelsranden en kleine landschapselementen en botanisch beheer golden echter geen geografische beperkingen, hoewel daar potentie voor was. De milieumaatregelen zijn verder sterk gespreid over meerdere beheerdiensten en hebben vaak complexe randvoorwaarden.

■ **Steun voor verwerking en afzet (M 9.3.7 & 9.3.10):**

De maatregel 9.3.7 is gericht naar de agrovoedingsbedrijven en betoelaagt investeringen gericht op productinnovatie, productkwaliteit, hogere toegevoegde waarde, kostenbesparingen, milieugunstige investeringen en welzijn & gezondheid. De sectoren die kunnen betoelaagd worden zijn gedefinieerd in het PDPO en per sector zijn er sectorspecifieke voorwaarden. Er waren twee algemene oproepen (in 2002 en 2005) alsook een extra oproep (in 2006) alleen voor de vleessector.

Voor de steun voor de afzet van kwaliteitslandbouwproducten (M 9.3.10) richtte men zich vooral op niet-commerciële organisaties die de coördinatie van bepaalde aspecten van het afzetproces op zich kunnen nemen. Hierbij werd de nadruk gelegd op biologische land- en tuinbouwproducten; en op kwaliteitsgarantiesystemen voor hoeve- en streek-producten.

■ **Steun voor (her)bebossing en andere bosmaatregelen (M 9.3.8):**

De bosmaatregelen waren gericht naar bosbeheerders/eigenaars en grondeigenaars of -gebruikers die hun gronden wensen te bebossen. Gezien de versnipperingsgraad van de Vlaamse bossen, was er geen gebiedsgerichte aanpak. Landbouwers die hun gronden bebossen krijgen bijkomende steun bovenop de steun die andere bebossers krijgen.

■ **Steun voor lokale geïntegreerde plattelandsontwikkeling (M 9.3.9):**

Voor de lokale projecten in het kader van geïntegreerd plattelandsbeleid, kwamen overheden en publiekrechtelijke rechtspersonen, verenigingen en particulieren in aanmerking. Deze actoren dienden te werken binnen een procesmatig kader (GE3-aanpak) met als finale doelstelling het uitwerken van duurzame projecten die bijdragen tot de Europese, Vlaamse en provinciale doelstellingen. Hierbij mochten enkel die projecten ondersteund worden die (vooralsnog) niet in het regulier beleid pasten, én die potentiële hefboomprojecten waren. Deze criteria konden echter pas na enkele jaren (ervaring) consequent en expliciet toegepast worden.

⇒ *Communicatie & dienstverlening*

Om een maximaal bereik te hebben van de (directe) begunstigen, is een goede communicatie van de mogelijkheden en voorwaarden van de betreffende maatregelen cruciaal. Voor de meer pro-actieve informatieverlening deden de verschillende beheers- en coördinatiediensten beroep op een brede waaier van communicatiemediën, gaande van meer 'passieve' communicatiekanalen zoals websites, publicaties in het Staatsblad en eigen nieuwsbrieven tot meer gerichte communicatie in doelgroepspecifieke nieuwsbrieven, uitzendingen op de lokale televisie etc.

Een dergelijke ruime waaier aan informatiebronnen biedt de mogelijkheden om alle types doelgroepen te bereiken, en is daarom zeker positief te noemen. Deze informatie is, vanuit elke beherende of coördinerende instantie doorgaans ook

relatief duidelijk en volledig. Echter, het blijft soms (en zeker voor minder professionele bedrijven of actoren) een zoektocht naar de talrijke mogelijkheden (en de daaraan gekoppelde voorwaarden) die het PDPO biedt. De beschikbare en verspreide informatie is immers in de eerste plaats 'aanbodgestuurd' en – op het niveau van het programma- nog maar weinig geïntegreerd. Ook de link met andere steunmaatregelen is niet altijd even duidelijk voor de begunstigen, waardoor deze laatsten soms door de bomen het bos niet meer zien.

Anderzijds vereisen bepaalde maatregelen méér dan financiële ondersteuning. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan de nodige acties bij de landbouwers om hun productie meer milieuvriendelijker te maken en voortdurend bij te dragen tot de natuurlijke, landschappelijke en sociale waarde van hun leefomgeving.

Een meer aanbodgestuurde en gerichte communicatie naar specifieke doelgroepen kan daarom de doeltreffendheid van het programma zeker nog verbeteren.

Op basis van de enquêteresultaten bleek dat de meer 'reactieve' communicatie (helpdesk- dienstverlening) door de begunstigen doorgaans wel positief werd gepercipieerd, hoewel het vinden van de juiste contactpersoon bij de betreffende instantie niet altijd even vlot verliep. Tenslotte wordt de administratieve last die gekoppeld is aan de PDPO-steunaanvraag nog steeds door de meeste begunstigen als (te) zwaar aanzien; hoewel de meesten onder hen wel de noodzaak ervan begrijpen. Desalniettemin lijkt de informatiestroom van de landbouwers naar de beherende instanties, en tussen deze instanties zeker voor verbetering vatbaar¹⁴.

7.1.2 Participatie

⇒ *Kwantitatieve analyse per maatregel*

■ **Investeringssteun (M 9.3.1):**

In de periode PDPOI deed 44% van de voltijdse bedrijven in 2006 minstens voor één investering beroep op de VLIF-steun. De belangrijkste investeringscategorie was infrastructuur (39% van de voltijdse landbouwers in 2006). Maar ook 22% van de voltijdse landbouwers voerde wel één of meerdere milieu-investeringen uit in deze periode. Het zijn ook deze investeringen waarvoor de steun het noodzakelijke duwtje in de rug was: 47% zou dit type investeringen ook zonder steun hebben uitgevoerd, voor andere investeringen is dit 73%. Onder andere de betrokkenheid van de kredietinstellingen die een deel van de administratie op zich nemen, maakt de investeringssteun een laagdrempelige maatregel die goed gekend is bij de landbouwer.

■ **Vestigingssteun (M 9.3.2):**

1.520 landbouwers ontvingen vestigingssteun. Dit is minstens 35% van de landbouwers die zich vestigden tussen 2000-2008. Dit aandeel is een onderschatting doordat in NIS ook semi-professionele bedrijven en glastuinbouwbedrijven worden meegeteld. De oorspronkelijke prognose ging uit van 350 vestigingen per jaar.

¹⁴ Ideeën daartoe werden uitgewerkt in een andere studie, (in '06-'07) uitgevoerd door IDEA Consult voor de Dienst Wetsmatiging ('Bottom-up quickscan administratieve lasten landbouwers').

■ **Opleiding (M 9.3.3):**

De drie grote blokken in de vormingsactiviteiten zijn cursussen, korte vorming en demonstratieprojecten. Op basis van de enquête konden we vaststellen dat respectievelijk 30%¹⁵, 55%, en 35% van de respondenten deelnemen aan deze vormingsactiviteiten.

■ **Agromilieumaatregelen (M 9.3.6):**

Een (relatief) hoge participatiegraad (effectief areaal t.o.v. potentieel areaal) komt voor:

- bij de sectorspecifieke maatregelen (sierteelt en pitfruit ca. 70% van het potentieel areaal tijdens het topjaar) waar de maatregel ook een meerwaarde biedt qua imago of productwaarde;
- bij maatregelen die eigenlijk als goede landbouwpraktijk kunnen beschouwd worden (b.v. groenbedekking: 25%), eenvoudig uit te voeren zijn en/of ten dele sowieso wettelijk opgelegd worden (b.v. BO water¹⁶: 36%).

Maatregelen die veel inspanningen of exploitatiebeperkingen met zich meebrengen en/of sterk ingaan tegen de "klassieke" landbouwbedrijfsvoering kenden daarentegen (zeer) weinig succes (minder dan 5% tot een verwaarloosbaar deel van het potentieel areaal). Deze factoren beperken wellicht ook de groeipotentie van de betreffende maatregelen in het huidige systeem.

Om de participatie, zeker bij de kleinere landbouwers, aan dit soort maatregelen te verhogen zijn administratieve vereenvoudiging, hogere individuele steunbedragen, meer gerichte recrutering, informatieverstrekking, en vooral meer sensibilisering noodzakelijk. Op termijn moeten veel meer landbouwers de niet-productiegerichte natuur- en landschapszorg als een volwaardig deel van hun beroep gaan beschouwen.

■ **Steun voor verwerking en afzet (M 9.3.7 & 9.3.10):**

Voor de geanalyseerde sectoren binnen maatregel 9.3.7 (vlas, groente & fruit, vlees & vleeswaren) werd respectievelijk 36%, 24% en 10% van de bedrijven uit deze sector bereikt.

Voor de steun voor de afzet van kwaliteitslandbouwproducten (M 9.3.10) tekenden 9 vzw's in op het (wegens budgettaire redenen) beperkt aantal projectoproepen, voor een totaal van 35 projecten. De grootste projecten zijn te situeren binnen de acties rond de afzet van biologische landbouwproducten.

■ **Steun voor (her)bebossing en andere bosmaatregelen (M 9.3.8):**

Er werd 523 ha landbouwgrond bebost en 337 ha herbebost. Twaalf bosgroepen werden ondersteund door PDPO I. Alle bosgroepen tezamen beheerden eind 2006 25.374 ha bos en verkochten tijdens de periode 2003 – 2006 106.000 m³ hout. Voor 7.283 ha bos werd een uitgebreid bosbeheerplan opgemaakt, waarna 259 ha bos werd gesubsidieerd voor ecologisch beheer. Voor 568 ha privé-bos werden openstellingssubsidies uitgekeerd.

¹⁵ Dit komt neer op ongeveer 41% van het totale aantal landbouwers (voor de cursussen).

¹⁶ De BO water wordt enkel toegepast in de (toenmalige) kwetsbare gebieden water, waarbinnen een wettelijke beperking van de nitraatinput tot 170 kg N/ha geldt; bij de BO water wordt steun toegekend om de stikstofinput verder te beperken tot 140 kg N/ha

■ **Steun voor lokale geïntegreerde plattelandontwikkeling (M 9.3.9):**

Er werden bij de verschillende provincies in totaal meer dan 200 lokale gebiedsgerichte projecten uitgewerkt voor de verbetering van de leefkwaliteit van het platteland – vooral door gemeenten, provinciale diensten en vzw's. Voorts werden er een 40-tal inrichtings- en ruilverkavelingsprojecten uitgevoerd, en werden ongeveer 8000 bedrijfs- en milieu-adviezen verleend.

⇒ *Synergie-effecten tussen maatregelen*

Onze analyse toonde ook belangrijke synergieën tussen de verschillende maatregelen:

- 9.3.6-9.3.3:
73% van de bedrijven met milieumaatregelen volgt opleiding, zonder milieumaatregelen volgt maar 44% opleiding.
- 9.3.1-9.3.3:
78% van de bedrijven met milieu-investeringen volgt opleiding, 62% van de bedrijven met andere investeringen volgt opleiding, 18% van de bedrijven zonder investeringen (slechts 11 observaties) in 2000 tot 2006 volgt opleiding.
- 9.3.1-9.3.6:
 - o 74% van de bedrijven met milieu-investeringen, 80% van de bedrijven met andere investeringen en slechts 36% van de bedrijven zonder investeringen voert milieumaatregelen uit.
 - o Eén derde van de bedrijven die milieumaatregelen uitvoert, heeft ook milieu-investeringen.

Het verband tussen 'groene' investeringen en agromilieumaatregelen kwam ook naar voor als besluit bij de doeltreffendheid van de verschillende subsidies op milieuvlak: men ziet een duidelijk potentieel om via VLIF-steun de vereisten binnen de milieuwetgeving en de doelstellingen van het milieubeleid beter financieel te ondersteunen en op die manier (nog) sneller in te springen op milieutechnische evoluties.

⇒ *Kwalitatieve analyse*

A. Participerende sectoren & bereikte gebieden

De deelname aan investeringsteun en vestigingsteun zijn verbonden aan enkele voorwaarden naar economische leefbaarheid en het in bezit zijn van de nodige vergunningen. De begunstigde landbouwbedrijven voor investeringsteun en vestigingsteun waren vaak bedrijven met gewascombinaties, melkveebedrijven en tuinbouwbedrijven. Bij bepaalde kritische vleessectoren werden enkel bepaalde investeringen zonder capaciteitsverhoging toegestaan.

Bepaalde agromilieumaatregelen vertonen een duidelijke en logische ruimtelijke concentratie: BO water in de kwetsbare gebieden water, mechanische onkruidbestrijding in de streken met veel groententeelt (vooral rond Roeselare), sierteelt in het Gentse, pitfruit in Haspengouw, erosiebestrijding in de meest erosiegevoelige streken (Haspengouw, Hage-land). De meest verspreide maatregel, groenbedekking, komt overal voor maar toch duidelijk frequenter in de vlakke, zandige gebieden met veel maïsteelt. Teelt van vlinder-bloemigen was vooral succesvol in gebieden met intensieve veeteelt (vnl. Kempen). De natuur- en landschapsgerichte maatregelen hadden een te lage participatie om echte concentratiegebieden te vertonen. De milieugerichte investeringen kwamen zowel

absoluut als relatief het meest voor in gebieden met intensieve veeteelt (vnl. emissiearme stallen) en in tuinbouwstreken.

B. Positieve selectie

Bedrijven die PDPO-maatregelen implementeren zijn gemiddeld grotere (inkomen en VTE's) en betere (arbeidsproductiviteit) bedrijven. Dit is zo voor alle type bedrijven in ieder geval voor opleidingen en de investeringmaatregel. Dit is nog meer zo voor de bedrijven die steun ontvingen dan voor de bedrijven die de maatregel toepassen zonder steun (investering). Ook maken, door spreiding van de milieumaatregelen over meerdere beheerdiensten en de complexe randvoorwaarden, de grotere land- en tuinbouwers, die doorgaans meer kennis en contacten hebben, gemiddeld meer gebruik van deze maatregelen dan kleinere bedrijven.

Deze vaststelling is niet onverdeeld positief of negatief. Enerzijds kan men stellen dat het, in een steeds competitiever wordende markt, goed is om vooral te investeren bij de meest performante bedrijven ,om zo ook het duurzame karakter van de publieke cofinanciering te garanderen. Anderzijds kan men via PDPO-steun de activiteiten van de ('middelmatig performante') land- en tuinbouwbedrijven maximaal laten diversifiëren naar andere maatschappelijk waardevolle taken (zoals hoeveverwerking, natuur- en landschapszorg,...) en bijgevolg deze bedrijven nog leefbaar houden. Voorts zijn voor perceels- en gebiedsgerichte maatregelen in de eerste plaats de kwaliteit en potenties van het perceel/ gebied waarop de maatregel wordt toegepast van belang; en niet de aard van het landbouwbedrijf (in termen van economische performantie). Hierdoor kan positieve selectie negatieve gevolgen hebben voor deze maatregelen in termen van geografisch bereik.

7.2 Effecten

In de hierna volgende tabellen worden de thematische conclusies per thema samengevat, en worden enkele beleidsrelevante aanbevelingen geformuleerd op het vlak van targeting, proces, uitvoering etc.

7.2.1 *Agro(voedings)economie*

Evaluatiethema	Vaststellingen	Aanbevelingen
Inkomen Landbouwers	<p>Het zijn voornamelijk de bedrijven met een hoger inkomen die investeringen, opleiding of milieumaatregelen opnemen. M.a.w. er is een effect van positieve selectie: de bedrijven die aan het programma deelgenomen hebben (via investeringen, opleidingactiviteiten of milieumaatregelen) hebben een hoger familiaal inkomen.</p> <p>Doorgeefluik vanuit agrovoedingsindustrie: meer afzet van de Belgische landbouwers aan de agro-voedingsector: door een groter aandeel gekocht bij Belgische landbouwers en door meer afname van basisproducten in absolute termen.</p> <p>Er kon geen effect van investeringssteun worden vastgesteld op het inkomen. Nochtans verlaagt investeringssteun rechtstreeks de investeringslast van de land- en tuinbouwbedrijven.</p> <p>Volgens de causaliteitsmatrix verwachtte men een gematigd (soms positief soms negatief) verwacht effect van milieu maatregelen op inkomen. De analyses wijzen op geen effect, toch werd in het Europese project aangetoond dat milieumaatregelen soms verminderde opbrengsten of vermeerderde kosten meebrengen zelfs wanneer de steun in rekening werd gebracht.</p>	<p>De overheid kan zich bewust naar een sterkere landbouwersgroep richten of moet zich anders de vraag stellen of ze en hoe ze de kleinere en minder presterende bedrijven ook kan meenemen.</p> <p>Ook de "Health check" is gericht op welbepaalde milieu-aspecten. Wordt het ook hier belangrijk om eveneens minder presterende bedrijven mee te nemen?</p> <p>Het bestaan van het doorgeefluik zou dus nog meer invloed kunnen hebben voor onze eigen landbouwers als men sectoren steunt die meer afnemen van Belgische landbouwers. (~zie bijvoorbeeld methodologie ABC rapport <i>De land-en tuinbouw sector als leverancier</i>)</p> <p>Voor de landbouwers is de steun noodzakelijk om mee te doen met de milieumaatregelen. Volgens de enquête zou 70% (ALV maatregelen) tot 82% (VLM maatregelen) van de landbouwers niet gestart zijn zonder steun. M.a.w. de steun is een belangrijk contextueel gegeven voor de milieumaatregelen en het verminderen van de steun is dus uitgesloten als men de participatie hoog wil houden.</p>
Inkomen Agrovoeding	<p>Bedrijven die deelnemen zijn groter en hebben dus een grotere omzet (positieve selectie)</p> <p>De terugkomende bedrijven kennen en grotere groei van hun gemiddelde omzet, het positief effect op omzet lijkt dus bevestigd.</p>	

Evaluatiethema	Vaststellingen	Aanbevelingen
<p>Werkgelegenheid</p> <p>Landbouwers</p>	<p>Bedrijven met meer werknemers voeren vaker investeringen met steun uit en volgen vaker opleiding. Er lijkt dus een positieve selectie naar grotere bedrijven toe.</p> <p>Melkveebedrijven met investeringen zonder steun kennen een afname van werkgelegenheid, terwijl bedrijven met gesubsidieerde investeringen en zeker milieu-investeringen een toename kennen in werkgelegenheid. Bedrijven met milieu-investeringen zijn typische de grotere en groeiende bedrijven. De subsidiabele investeringen zijn eerder niet arbeidsbesparend.</p> <p>Bij die bedrijven die deelnemen aan milieumaatregelen werd geen verschil in werkgelegenheid gevonden ten opzichte van diegenen die niet deelnemen. Het Europees project ITAES geeft wel aan dat er iets meer werk is op een perceel met beheersovereenkomst.</p> <p>73% van de bevraagde landbouwers geeft aan dat investeringen de fysieke belasting verbeterden. Diegenen die met steun investeren ervaren dit nog meer. Dit toont dat de PDPO-investeringen niet enkel een economische finaliteit hebben.</p> <p>Behoud van 3.148 VTEs tijdens de periode 2000-2006 dankzij de vestigingsteun.</p>	<p>De overheid kan zich bewust naar de grotere landbouwers richten of moet zich anders de vraag stellen of ze en hoe ze de kleinere bedrijven ook kan meenemen.</p>
<p>Werkgelegenheid</p> <p>Agrovoeding</p>	<p>Bedrijven die deelnemen hebben een groter personeelsbestand (positieve selectie). Gedurende de programmeringsperiode 2000-2006 werden er enkel op twee tijdstippen (+ één sector-specifieke) oproepen gelanceerd. De investeringsdossiers dienden dus op relatieve korte termijn ingevuld en teruggestuurd te worden. Daarom zijn relatief grotere bedrijven die altijd een investeringsproject "in de pipeline" hebben, voorgetrokken. Dit is in tegenstelling tot de huidige periode waar de dossiers doorlopend kunnen worden ingediend.</p>	

Evaluatiethema	Vaststellingen	Aanbevelingen
	<p>Er is een duidelijke groei van het gemiddelde personeelsbestand vanaf 2005 waargenomen voor de terugkomende bedrijven. Dit kan duiden op een lange termijn effect op de tewerkstelling.</p> <p>In de aanvraagdossiers (voor de sectoren groenten & fruit, vlas en vlees) rapporteren de bedrijven zelf een 25% toename van de tewerkstelling tijdens de periode 2000-2004.</p>	<p>Agrovoedingsector (sectoren groenten & fruit, vlas en vlees) is duidelijk nog een groeisector en verdient zeker verdere steun.</p> <p>Indien men daadwerkelijk impact wil hebben op een sector is het belangrijk om binnen die sector een voldoende kritischj massa te bereiken.</p>
<p>Arbeids-productiviteit</p> <p>Landbouwers</p>	<p>Bedrijven met een hogere arbeidsproductiviteit voeren vaker investeringen en milieumaatregelen uit (al dan niet met steun) en volgen vaker opleiding. Weerom hebben we hier een effect van positieve selectie: De betere bedrijven maken meer gebruik van het programma.</p> <p>De vaststelling van het negatieve effect van investeringen zonder steun op tewerkstelling wordt hier bevestigd: melkveebedrijven met investeringen zonder steun kennen een groei in arbeidsproductiviteit.</p> <p>Er blijkt geen effect te zijn van gesubsidieerde investeringen (voor melkveebedrijven) op arbeidsproductiviteit. Nochtans blijkt uit de enquête dat de landbouwers (voor alle types bedrijven) zelf vaker een verbeterde arbeidsproductiviteit percipiëren als ze gesubsidieerde investeringen uitvoerden dan bij investeringen zonder steun.</p> <p>Ongeveer de helft van de landbouwers rapporteert een positief effect van de opleidingen op hun arbeidsproductiviteit.</p>	
<p>Kwaliteit</p> <p>Landbouwers</p>	<p>Potentieel hadden investeringen, opleiding en milieumaatregelen een gematigd effect op kwaliteit. Dit wordt zo gepercipieerd (enquête) voor de investeringen en voor kwaliteitsgerichte opleidingen.</p> <p>De helft van de bevroagde landbouwers ondervinden een invloed van de investering op de kwaliteit.</p> <p>Meer dan 60% van de landbouwers die een kwaliteitsgerichte opleiding gevolgd hebben rapporteren ook een positieve gepercipieerde invloed van de opleidingactiviteiten op hun kwaliteit.</p>	

Evaluatiethema	Vaststellingen	Aanbevelingen
	<p>De milieu maatregelen hebben blijkbaar een beperkte gepercipieerde invloed op de kwaliteit van de producten. Deze gepercipieerde positieve invloed van de milieumaatregelen op kwaliteit is bovendien meer uitgesproken wanneer de maatregelen niet gesteund werden.</p> <p>Landbouwers die onder een label produceren zijn de betere landbouwers (oppervlakte, familiaal inkomen, productiviteit).</p> <p>Voor de landbouwers die minstens een kwart van hun productie onder een label produceren is de gemiddelde inkomensgroei positief, voor de andere landbouwers is die negatief.</p>	<p>De acties die kwaliteit ondersteunen moeten dus niet onderschat worden want deze hebben (net zoals bepaalde investeringen) een structurerend effect dat op lange termijn zijn vruchten afwerpt.</p>
<p>Kwaliteit Agrovoeding</p>	<p>Eén van de belangrijke doelstellingen van deze steun is het verhogen van de kwaliteit. Voor de tweede oproep bijvoorbeeld vallen meer dan de helft van de projecten onder deze doelstellingen. Niettemin, is er een niet kwantificeerbaar (door bijvoorbeeld prijsverhogingen) maar wel gerapporteerd effect op kwaliteit.</p> <p>Duidelijk effect op certificering (HACCP of ISO).</p>	<p>Gezien het belang van kwaliteit zou een studie over hoe kwaliteit meten of monitoren een belangrijke toegevoegde waarde kunnen hebben. Ons inziens is er (nog) geen wijdverspreide maatstaf hiervoor.</p>

7.2.2 *Milieu, natuur en landschap*

Evaluatiethema	Vaststellingen	Aanbevelingen
<p>Bodem</p>	<p>Het PDPO I-programma heeft een significante bijdrage geleverd tot het beperken van bodemerosie in Vlaanderen (vermeden bodemverlies in 2006 >10% van totaal theoretisch bodemverlies).</p> <p>Veruit de belangrijkste maatregelen daarbij waren erosiebestrijding (uiteraard) en groenbedekking.</p> <p>Erosiebestrijding heeft een zeer gunstige input-impact-ratio</p> <p>De hoge bijdrage van groenbedekking is volledig toe te schrijven aan de grote oppervlakte waarop de maatregel wordt toegepast, en dit ondanks het feit dat hij vooral werd ingezet in vlakke gebieden en tijdens relatief minder erosiegevoelige maanden</p>	<p>Er zou een nog beduidend grotere impact kunnen gegenereerd zijn met een relatief beperkte toename van het steunbedrag (per individuele maatregel) voor erosiebestrijding.</p> <p>Een verhoogd steunbedrag voor groenbedekking op erosiegevoelige percelen had wellicht nog een groter effect kunnen creëren. Voor een dergelijk gedifferentieerd steunbedrag (en de controle erop) zou men de steun wel perceels- ipv bedrijfsgebonden moeten maken/gemaakt hebben.</p>
<p>Water – nutriënten (stikstof)</p>	<p>Het PDPO-programma resulteerde ongetwijfeld in een significante vermindering van de stikstofinput en het stikstofresidu <i>in die gebieden waar de relevante maatregelen intensief ingezet werden.</i></p> <p>De grootste bijdrage aan de reductie van de N-input of het N-residu in deze gebieden werd geleverd door de maatregelen groenbedekking (42%) en BO water (31%). Net als bij het thema bodem heeft groenbedekking dit volledig te danken aan zijn grote verspreiding. De BO water, die nochtans specifiek voor dit doel werd ingesteld, volgt “slechts” op de tweede plaats.</p> <p>De BO water is een dure maatregel: hij slurpte meer dan de helft van het totaal agromilieumaatregelenbudget op en had een eerder ongunstige input-impact-ratio. Het aanhouden van dezelfde steunbedragen voor BO water na uitbreiding van het “kwetsbaar gebied water” tot heel Vlaanderen zou onbetaalbaar geweest zijn.</p>	<p>Groenbedekking was o.b.v. zijn input-impact-ratio een stuk efficiënter, maar werd in PDPO II niet hernomen als steun-maatregel, omdat het als goede landbouwpraktijk beschouwd wordt. Van de geënquêteerden die steun ontvingen voor groenbedekking zou slechts 21% de maatregel <i>niet</i> uitgevoerd hebben zonder steun, dus is dat wel in zekere mate terecht. Maar gezien het belang van de maatregel voor het thema water (en bodem) blijft enige vorm van stimulans aangewezen.</p>

Evaluatiethema	Vaststellingen	Aanbevelingen
	<p>Op Vlaams niveau was de impact van PDPO op de N-input eerder beperkt: de verminderde N-input of -residu t.g.v. de verschillende maatregelen bedroeg in 2006 minder dan 5% van de totale N-input, en er was wellicht enkel sprake van een geografische <i>verschuiving</i> van de mestafzet. Hierdoor was er ook geen significante correlatie met de evolutie van de oppervlakte-waterkwaliteit (al spelen daarbij ook andere factoren een belangrijke rol, zoals het weer en de bodemgesteldheid).</p> <p>De beperkte impact op de stikstofinput heeft niet alleen te maken met een te lage participatiegraad, maar ook en vooral met het feit dat de totale mestafzet in Vlaanderen niet bepaald werd door de omvang van de afzetmogelijkheden, maar door het aanbod, dat vnl. afhangt van de omvang van de veestapel. Enkel een beperking van de veestapel, in combinatie met nutriëntenarmer veevoeder en meer mestexport en -verwerking kan een echt effect sorteren op de waterkwaliteit. De veralgemening van bemestingsbeperkingen over heel Vlaanderen, t.g.v. de verruiming van het "kwetsbaar gebied water", zorgt wel voor een dusdanige beperking van de mestafzetmogelijkheden dat de inperking van de veestapel en meer mestexport en -verwerking sterk(er) wordt gestimuleerd. Maar deze verruiming was ten tijde van PDPO I nog niet in voege.</p>	
<p>Water – gewasbeschermingsmiddelen</p>	<p>Hoewel voornamelijk gericht op enkele nichesectoren, was de bijdrage van PDPO I aan de beperking van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen beduidend effectiever dan voor nutriënten.</p> <p>De grootste bijdrage kwam daarbij van de geïntegreerde methode pitfruit. Dit was een uitdagende maatregel, en het totaal areaal waarbij deze teeltwijze werd toegepast is na afschaffing van de PDPO-steun enigszins gedaald, maar is nog altijd veel groter dan wat hij vóór de invoering van de steun was. PDPO heeft dus zeker bijgedragen aan het algemeen aanvaard raken van deze methode.</p> <p>PDPO (m.b. VLIF-steun) heeft ook zeker bijgedragen aan de verspreiding van geavanceerde spuitmachines, en van mechanische onkruidbestrijding in de groententeelt en nicheteelten zoals hop.</p>	<p>Van de geënteerde fruittelers die steun kregen voor deze maatregel, zou slechts 6% de maatregel zonder steun niet toegepast hebben. Er kan dus vanuit gegaan worden dat de geïntegreerde methode pitfruit als goede landbouwpraktijk ingeburgerd is, en geen PDPO-steun meer nodig is</p>

Evaluatiethema	Vaststellingen	Aanbevelingen
	<p>Mechanische onkruidbestrijding is nog nauwelijks doorgedrongen in de maïsteelt, waar nochtans de grootste milieueffecten mogelijk zijn vanwege de omvang van deze teelt. Het beperkte succes is vooral het gevolg van het arbeidsintensieve karakter van mechanische onkruidbestrijding, in vergelijking met de "klassieke" methodes (groententeelt e.d. zijn sowieso arbeidsintensief, dus daar is het meerwerk minder doorslaggevend; bovendien is een "onbespoten" imago in deze sector een commerciële troef).</p>	
<p>Fauna en flora en landschap</p>	<p>De PDPO-maatregelen hadden effectief kunnen zijn indien ze voldoende intensief en gebiedsgericht werden ingezet, maar dit was slechts zelden het geval. Sinds 2004 dragen bedrijfsplanners binnen de erkende "regionale landschappen" bij om de BO's gericht in te zetten, maar de globaal te lage participatiegraad blijft een knelpunt om significante effecten te genereren.</p> <p>Overigens kunnen positieve effecten, zelfs met optimale participatie en uitvoering, niet gegarandeerd worden (en evenmin gekwantificeerd worden), zeker wat biodiversiteit betreft</p>	<p>Om de <i>kans</i> op positieve effecten te maximaliseren is het noodzakelijk om de maatregelen die specifiek gericht zijn op fauna en flora en/of landschap veel meer gebiedsgericht in te zetten, en de participatiegraad in de geselecteerde gebieden op te drijven door hogere steunbedragen.</p> <p>Ook een sterke(re) koppeling met de natuur- en landschapsgesichte plattelandsprojecten (M 9.3.9) is aangewezen</p>
<p>Lucht / energie en grondstoffen</p>	<p>De milieugerichte VLIF-investeringen leverden een significante bijdrage tot het beperken van de ammoniak- en andere emissies (emissiearme stallen, mestinjectiesystemen), het energieverbruik (isolatie, zuinigere verwarming, alternatieve energiebronnen), de emissie van broeikasgassen (combinatie van voorgaande maatregelen) en het waterverbruik (wateropvang en -zuivering) van de land- en tuinbouwsector. Het was evenwel niet mogelijk om deze bijdrage echt kwantitatief uit te drukken.</p> <p>De VLIF-steun voor milieugerichte investeringen (32% van M 9.3.1) was overigens groter dan het totaal budget van de agromilieumaatregelen (M 9.3.6).</p>	<p>In functie van een betere monitoring van de milieueffecten van de investeringen zouden per VLIF-dossier een aantal relevante milieu-parameters moeten bijgehouden worden (zie deel 1, hfdst 3.1.1).</p>

Evaluatiethema	Vaststellingen	Aanbevelingen
Targeting / selectie-voorwaarden		<p>De impact van de milieugerichte VLIF-investeringen zou nog vergroot kunnen worden door een (nog) sterkere differentiatie in de steunpercentages t.o.v. de "gewone" investeringen. De steunpercentages kunnen gekoppeld worden aan de milieuparameters die in het kader van de monitoring worden bijgehouden (zie hierboven).</p>
Participatie algemeen - positieve selectie	<p>Voor heel wat maatregel-thema-combinaties is de effectscore lager dan de causaliteitscore, op één uitzondering na (groenbedekking). Dit is voornamelijk omwille van een te lage participatie en/of te weinig gebiedsgerichte inzet.</p> <p>Daarnaast is het ook duidelijk dat vooral grotere en economisch gezondere landbouwbedrijven gebruik maakten van de milieugerichte PDPO I-steun. Deze 'positieve selectie' werd ook in het economisch luik vastgesteld.</p> <p>Nochtans lijken de meeste agromilieumaatregelen, die exploitatiebeperkingen en/of extra werk met zich meebrengen, beter geschikt voor kleinere/deeltijdse/gepensioneerde landbouwers, die niet (meer) gebonden zijn aan productiequota e.d. en over een neven-inkomen beschikken. De reden dat deze kleinere boeren toch minder participeren ligt vooral in de administratieve last en het minder op de hoogte zijn van de steunmogelijkheden.</p>	<p>Om de effecten van de milieugerichte PDPO-maatregelen te verhogen, zeker op fauna en flora en/of landschap, is een verhoogde participatie noodzakelijk. Daartoe is het noodzakelijk dat de administratie wordt vereenvoudigd (of door een bemiddelaar wordt uitgevoerd) en dat gericht "gerecruteerd" wordt in deze groep. De eind 2004 gestarte begeleiding van landbouwers door bedrijfsplanners dient verder gemaximaliseerd en geoptimaliseerd worden.</p>
Participatie algemeen - contextuele elementen	<p>Een sterke verhoging van het milieugericht budget van PDPO zou o.i. geen garantie geboden hebben voor een (evenredig) hogere participatie of milieueffect. PDPO is immers een steunfonds waarop land- en tuinbouwers zich <i>vrijwillig</i> konden inschrijven, en de lage participatiegraad van veel agromilieumaatregelen lag vooral aan een beperkte interesse bij de landbouwers. Enerzijds speelt de door velen als te laag beschouwde steunbedragen hierbij een rol. Maar het feit dat heel wat ingrepen en randvoorwaarden die worden opgelegd "indruisen" tegen de gangbare landbouwbedrijfsvoering en bovendien de mestafzet bemoeilijken, is wellicht nog belangrijker.</p>	<p>Om de participatie in substantiële "groene" maatregelen te verhogen is, is een sterke sensibilisering vereist: veel meer landbouwers moeten niet-productiegerichte natuur- en landschapszorg als een volwaardig deel van hun beroep gaan beschouwen (uiteraard met de gepaste financiële tegemoetkoming).</p>

7.2.3 Leefkwaliteit platteland

Evaluatiethema	Vaststellingen	Aanbevelingen
<p>Doelstelling en focus</p>	<p>In het PDPO I lag de nadruk sterk op de economische positie van de landbouwer en de milieukundige situatie en waarde van het platteland. Net zoals in andere dichtbevolkte West-Europese regio's, raakt het Vlaamse platteland steeds meer vervlochten met de niet-landelijke socio-economische omgeving. Het platteland is allang niet meer het exclusieve domein voor landbouwers en natuur; steeds meer zal het een multifunctionele ruimte worden, waarin verschillende types bewoners en gebruikers wonen, werken en verblijven.</p> <p>Het <u>geïntegreerde plattelandsbeleid</u> van maatregel 9.3.9 haakt in op deze tendens, waarbij de verbetering van de economische situatie en dynamiek op het platteland, het landschap en de voorzieningen als primaire doelstellingen werden geëxpliciteerd.</p> <p>De PDPO-steun richt zich daarbij op die projecten met <i>duurzame effecten</i> en <i>potentiële hefboomeffecten</i> (PDPO als 'trigger', niet als structurele steunbron).</p> <p>Het <i>conceptuele kader</i> hierbij is de Ge3 - aanpak: een geïntegreerde, gedifferentieerde en gebiedsgerichte aanpak. Het <i>inhoudelijke PDPO-kader</i> werd op Vlaams niveau bewust vrij breed gehouden, zodat provincies zelf accenten konden leggen in hun beleidsuitvoering, en de maatregel daadwerkelijk gebiedsgericht zou werken. Deze accenten diende men via de provinciale plattelandsontwikkelingsplannen vast te leggen/te communiceren.</p> <p>Een te korte doorlooptijd en het gebrek aan ervaring met PDPO-gericht geïntegreerd plattelandsontwikkelingsbeleid maakte dat deze plannen (opgemaakt in de beginperiode van het programma) niet voldoende uitgewerkt konden worden. De ervaringen en suggesties vanuit de provincies gedurende de jaren 2002-2004 werden wél gebruikt als input om het Vlaamse PDPO wat betreft maatregel 9.3.9 substantieel te wijzigen in 2005.</p>	<p>Er zou naar een gelegenheid gezocht moeten worden om de positie die maatregel 9.3.9 inneemt ten opzichte van de doelstellingen op het vlak van 'leefkwaliteit platteland' te evalueren en eventueel te herijken. Een onderkenning van de hiernaast beschreven ontwikkeling, en van de waarde van het geïntegreerde plattelandsbeleid, gericht op de algemene leefkwaliteit van het platteland, is daarbij erg belangrijk.</p> <p>De toegevoegde waarde van PDPO dient daarbij steeds voor ogen gehouden te worden, zich baserend op een duidelijke(re) afbakening van de inhoud van Vlaams/provinciaal regulier beleid. Hiermee gelinkt, dient men bij voorkeur ook een specifieke structuur uit te werken voor projecten die het sociaal weefsel en de 'diensten basiszorg' willen verstrekken via een <i>gesubsidieerde inzet van personeel</i>. Dit soort projecten is immers typisch sterk steunafhankelijk naar continuïteit toe, en daardoor minder duurzaam. PDPO-steun wordt daarom best ingezet als financiële ondersteuning van (enkel) de opstart- en pilootfase; waarbij men na bijvoorbeeld 2 jaar de evaluatie maakt, waarna men deze zaken, bij positieve evaluatie, opneemt in het regulier beleid.</p> <p>Om het selectieproces te faciliteren en maximaal af te stemmen op de noden van de regio's, lijkt het wenselijk om de plattelandsontwikkelingsplannen in de toekomst beter uit te werken, op basis van een lokaal-regionale SWOT-analyse. Een dergelijke analyse; en de PDPO-gerichte vertaling ervan in de plannen (oplijsting provinciale prioriteiten, afbakening van regio's en / of doelgroepen,..) kan het gebiedsgerichte karakter en de vereisten van dit type projecten aldus meer en beter tot uiting laten komen.</p>

Evaluatiethema	Vaststellingen	Aanbevelingen
	<p>PDPO I besteedde daarnaast ook specifieke aandacht aan het <u>agrarisch plattelandsbeleid</u> (ondersteuning van de landbouwers op het vlak van advisering en diversificatie); doch deze acties waren verspreid over maatregel 9.3.9 (groene zorg) en 9.3.10 (biologische landbouw/hoeve- en streekproducten). Bovendien zijn de middelen en bereik hiervan beperkt, waardoor een uitgebreide effectanalyse ook niet opportuun was voor deze evaluatie.</p>	<p>Om structurele effecten te bewerkstelligen op 'diversificatie van de plattelandseconomie' zou er integraal beleid geformuleerd en uitgewerkt moeten worden, dat direct betrekking heeft op een brede doelgroep van landbouwers.</p>
<p>Begeleiding en opvolging</p>	<p>Het is duidelijk dat het succes en de impact van een project niet te relateren is aan het ontvangen steunbedrag; veel eerder gaat het om de kwaliteit van het plan en de projectuitvoering. De kwaliteit van de projectaanvraag en de uitvoering ervan, is op diens beurt echter sterk afhankelijk van de begeleiding en sturing van deze projecten op provinciaal niveau.</p> <p>De provincies, i.e. de plattelandscoördinatoren, zijn echter tijdens de eerste PDPO-jaren nog te geïsoleerd zoekende geweest naar de beste manieren om deze begeleiding efficiënt en effectief aan te pakken. Hierbij zijn twee aspecten belangrijk (i) intern-organisatorische afstemming en (ii) het inhoudelijk proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Plattelandsontwikkeling is per definitie een multidisciplinair thema. Daarom dienden de verschillende provinciale diensten (toerisme, sociale zaken etc) eerst tot een gezamenlijke (geïntegreerde) focus gebracht te worden (ii) Voorts diende de procedure voor projectindiening en – goedkeuring nog ontwikkeld en gestandaardiseerd te worden; en waren de selectie- en opvolgingscriteria voor de projecten aanvankelijk nog niet zeer duidelijk en uniform gedefinieerd en gecommuniceerd. <p>Teveel was de concrete uitvoering van het beleid gebaseerd op de inzet en kennis van één persoon. De communicatie en feedback tussen Vlaanderen en de provincies was in de beginperiode ook eerder bilateraal.</p>	<p>Een verruiming van de mogelijkheden voor de provincies om projectpromotoren te begeleiden en ondersteunen zou bevorderlijk zijn voor de effectiviteit van het beleid.</p> <p>Het zou de provincies ten eerste beter in staat stellen projecten en hun promotoren te begeleiden bij de voorbereiding en uitvoering van de projecten.</p> <p>Een betere definiëring van criteria zoals duurzaamheid en geïntegreerdheid en duidelijke, brede communicatie hiervan bij de projectindiening zou ten voordele zijn van zowel provincies als promotoren. Deze voorwaarden zouden de promotoren meer houvast bieden bij de voorbereiding en uitvoering van het project, en de provincie een basis geven een striktere beoordeling bij de selectie en opvolging te kunnen aanhouden. Dit zou de kwaliteit van de projecten ten goede komen</p> <p>Daarnaast zou meer aandacht kunnen uitgaan naar het traject na afloop van de steun, en de vervolgstappen die genomen zouden kunnen worden om de duurzaamheid en continuïteit van het project te garanderen</p> <p>Het lijkt wenselijk om de supra-provinciale coördinatie en ondersteuning van geïntegreerd gebiedsgericht plattelandsbeleid verder uit te bouwen; eventueel geïnitieerd vanuit het Vlaams niveau.</p>

Evaluatiethema	Vaststellingen	Aanbevelingen
	<p>Pas naarmate de ervaring met het PDPO-proces groeide, kon men zich meer en beter gaan focussen op de vereisten van het GE3-kader en andere kritische succesfactoren. De 'gestuurde' integratie van het GE3-gedachtengoed in de projecten was/is hierbij één van de belangrijkste additionaliteitswaarden van het PDPO.</p>	<p>Hiermee zou een uitwisseling van ervaringen kunnen plaatsvinden, waardoor de samenhang in de technische uitvoering van het beleid bevorderd kan worden (<i>zie ook thema 'impact op actoren'</i>).</p>
<p>Inhoudelijke impact – 9.3.9</p>	<p>Zeker gezien het feit dat het beleid nieuw was, en de betrokken actoren er aanvankelijk nauwelijks tot niet bekend mee waren, zijn de resultaten van het geïntegreerde gebiedsgerichte plattelandsbeleid binnen maatregel 9.3.9 zeker positief te noemen.</p> <p>Zo werden er binnen M 9.3.9 talrijke 'good practices' geïdentificeerd, met sterke (duurzame!) impacts op het vlak van fysieke en natuurlijke infrastructuur en voorzieningen; dikwijls op lokaal vlak – soms ook bovenlokaal (afhankelijk van het type project en de uitvoering ervan). Veel van deze infrastructuur werkt ook direct of indirect in op het aanbod van sociaal-recreatieve mogelijkheden. De PDPO-steun hielp daarbij ook om niet-infrastructuurgerelateerde activiteiten op te zetten (landbouw- en plattelandseducatie, toeristisch-culturele rondleidingen en informatievoorziening, basiszorg,...).</p> <p>Naast deze meer tastbare effecten, is er in de betreffende regio's in veel gevallen een sociaal-economische dynamiek gecreëerd, wat het sociaal weefsel en de economische performantie van deze gebieden positief beïnvloedt.</p> <p>Deze effecten zijn niet recht evenredig met de grootte van het budget, maar zijn des te meer afhankelijk van de inzet van de projectpromotoren, het draagvlak bij de betrokken actoren, en de kwaliteit van de begeleiding bij aanvraag en uitvoering.</p> <p>De additionaliteit van de steun bij de verzekering of verhoging van de effecten is daarom sterk gelinkt met de (samen)werking van de betreffende actoren. De PDPO-steun heeft immers in vele gevallen gezorgd voor een betere en snellere voorbereiding en uitwerking projecten; en aldus voor meer 'inhoudelijke' impacts</p>	<p>Om te komen tot een gedragen projectvoorstel met een geïntegreerde aanpak en potentieel voor hefboomeffecten en bovenlokale impact, dient men de volgende cruciale succesfactoren maximaal te (laten) integreren in het uitvoeringsproces:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Inzet van een interdisciplinair projectteam (ii) Samenwerking → draagvlakcreatie (iii) Streven naar een gezamenlijke focus / visie (iv) Naast intern overleg, ook focus op externe communicatie (sensibilisering, marketing) <p>Gegeven het belang van een PDPO-gerichte ondersteuning en sturing voor de garantie en verhoging van de impact, additionaliteit, duurzaamheid & hefboomeffecten, is het wenselijk deze kritische succesfactor nog verder uit te bouwen, en te streven naar een (nog) betere ondersteuning / sturing van de projecten. Dit zien we op 3 (proces)niveaus:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Communicatie oproepfase (prioriteiten, criteria) (ii) Selectieproces (inclusief eventuele bijsturing!) (iii) Opvolging (indicatoren, terreinbezoeken, ex post evaluatie)

Evaluatiethema	Vaststellingen	Aanbevelingen
<p>Inhoudelijke impact – rest PDPO</p>	<p>Ook andere maatregelen binnen het PDPO-programma zijn waardevol voor de leefkwaliteit van het platteland; met name voor de belevingswaarde van de fysieke omgeving. Hierbij denken we vooral aan de inrichtingsprojecten van ANB & AROHM, de BO's inzake kleine landschapselementen & perceelsranden; en de heraanplanting en openstelling van bossen.</p> <p>Zowel M 9.3.9 als de andere maatregelen (9.3.1, 9.3.3, 9.3.8) creëren door de betreffende activiteiten een niet te verwaarlozen <u>indirecte tewerkstelling</u> (bruto). Het gaat hier over 620 VTE/jaar (9.3.1 – (ver)bouw(ings)werken) + 29 VTE/jaar (diversificatie binnen de landbouwsector); 28VTE/jaar (9.3.3) + 12 VTE (her-)bebossing ('03-'06) + 26 VTE bosbeheerplannen & onderhoud bossen ('04-'06) + 18VTE in bosgroepen (vanaf eind 2005)</p>	<p>Gezien de duidelijke toegevoegde waarde van een gezamenlijke en geïntegreerde visie bij de verfraaiing en verbetering van de fysieke omgeving, lijkt het wenselijk om het geïntegreerd werken van de provinciale 9.3.9-projecten ook op programma-niveau te zien; en zelfs daarbuiten (zeker voor inrichtingsprojecten).</p> <p>(nvt)</p>
<p>Impact op actoren</p>	<p>Bij zowel (semi-)private organisaties en vzw's, lokale overheden als de provincies lijkt zich, dankzij de opgebouwde ervaringen tijdens de periode 2001-2006, een proces van bewustwording af te spelen, en dit op verschillende vlakken:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) mogelijkheden steun (ii) potentiële effecten projecten (iii) het belang en de inhoud van kritische succesfactoren zoals de noodzaak aan een geïntegreerde aanpak, aan externe communicatie, de inzet & draagvlak betrokkenen, de focus op duurzaamheid en hefboomeffecten etc. <p>De additionaliteit van de PDPO-steun was ook hier zeer duidelijk aanwezig: zonder deze cofinanciering vanuit Europa en Vlaanderen ontbrak er duidelijk de noodzakelijke 'trigger' om dit proces van bewustwording te laten plaatsvinden.</p> <p>De implementatie van dit beleid binnen PDPO I is voor alle betrokken partijen een belangrijk leerproces geweest, waarvan de vruchten in latere jaren geplukt konden/kunnen worden</p>	<p>Het proces van bewustwording en het leerproces zijn het resultaat van communicatie en samenwerking.</p> <p>Om deze processen verder te versterken, wordt de uitwisseling van leereffecten bij voorkeur verder gefaciliteerd, en dit op twee niveaus:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) bottom-up (vanuit de projectpromotoeren naar de provincies, en vanuit de provincies naar Vlaanderen) en (ii) horizontaal (op lokaal en provinciaal niveau). <p>Deze uitwisseling van leereffecten kan hierbij dan best gefocust worden op de implementatie van een sterk geïntegreerde aanpak (organisationeel & projectmatig), de communicatie (intern en extern) en de opvolging.</p>