

Mid term evaluatie van het Vlaams Programmadoocument voor Plattelandsontwikkeling 2007-2013

Hoofddocument



Onderzoek uitgevoerd in opdracht van:

Vlaamse overheid

Departement Landbouw en Visserij

afdeling Monitoring en Studie

Bart Van Herck, IDEA Consult

Ariane Wautelet, IDEA Consult

Rein Dessers, IDEA Consult

Ann Verspecht, UGent

Paul Arts, Soresma

Rik De Vreese, VUB



Mid term evaluatie van het Vlaams Programmadoecument voor Plattelandsontwikkeling 2007-2013

IDEA Consult, Universiteit Gent, Soresma, VUB

30 november 2010

Samenvattend rapport, 80 blz

Depotnummer: D/2010/3241/454



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:

Mid term evaluatie van het Vlaams Programmadoecument voor Plattelandsontwikkeling 2007-2013, uitgevoerd door IDEA Consult, Universiteit Gent, Soresma en VUB in opdracht van de Vlaamse overheid, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie.

Graag vernemen we het als u naar dit rapport verwijst in een publicatie. Als u een exemplaar ervan opstuurt, nemen we het op in onze bibliotheek.

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 hierbij graag helpen. U kunt steeds contact met ons opnemen.

Wilt u op de hoogte gehouden worden van onze nieuwste publicaties, schrijf u dan in op de AMS-nieuwsflash via de onderstaande link:

<http://www.vlaanderen.be/landbouw/studies/nieuwsflash>

INHOUDSOPGAVE

p.

1	Samenvatting	7
1.1	Inleiding	7
1.1.1	Over PDPO	7
1.1.2	Mid term evaluatie	7
1.2	Aanpak en methodologie	8
1.3	Uitvoering van programma en maatregelen	10
1.3.1	Financiële voortgang	10
1.3.2	Uitvoering van de maatregelen	11
1.4	Effectiviteit, impact en efficiëntie van de maatregelen	12
1.4.1	Thema 1: competitiviteit in de landbouw	12
1.4.2	Thema 2: milieu, natuur en landschap	13
1.4.3	Thema 3: voorzieningen platteland en diversificatie economie	14
1.4.4	Thema 4: bestuur en governance van plattelandsgebieden	15
1.5	Reflecties en aanbevelingen	15
2	Résumé	17
2.1	Introduction	17
2.1.1	À propos du PDR	17
2.1.2	Évaluation à mi-parcours	17
2.2	Approche et méthodologie	18
2.3	Mise en œuvre du programme et des mesures	20
2.3.1	Avancement financier	20
2.3.2	Mise en œuvre des mesures	21
2.4	Effectivité, impact et efficacité des mesures	22
2.4.1	Thème 1 : Compétitivité du secteur agricole	22
2.4.2	Thème 2 : environnement, nature et paysage	23
2.4.3	Thème 3 : services en milieu rural et diversification de l'économie	24
2.4.4	Thème 4 : gestion et gouvernance des zones rurales	25
2.5	Réflexions et recommandations	25
3	Summary	27
3.1	Introduction	27
3.1.1	About PDPO	27
3.1.2	Mid-term evaluation	27
3.2	Approach and methodology	28
3.3	Implementation of the programme and measures	30
3.3.1	Financial progress	30
3.3.2	Implementation of the measures	31
3.4	Effectiveness, impact and efficiency of the measures	32
3.4.1	Theme 1: competitiveness in the agricultural sector	32
3.4.2	Theme 2: environment, nature and landscape	33
3.4.3	Theme 3: facilities for rural areas and diversification of the economy	34
3.4.4	Theme 4: management and governance in rural areas	35
3.5	Considerations and recommendations	35
4	Inleiding	37
4.1	Over PDPO	37
4.2	Doelstelling & inhoud van de evaluatie	37
4.3	Evaluatieteam	38
5	Evaluatie-aanpak en -methodologie	39
5.1	Evaluatie van de uitvoering	39
5.1.1	Evaluatiefocus	39
5.1.2	Methode en informatiebronnen	40
5.2	Evaluatie van de impact	42

5.2.1	<i>Horizontale en gedifferentieerde benadering</i>	42
5.2.2	<i>Methodologie en bronnen</i>	43
6	Algemene uitvoering van het programma	47
6.1	Financiële voortgang.....	47
6.2	Vormgeving en omkadering programma.....	51
6.3	Uitvoering van de maatregelen.....	53
6.3.1	<i>Maatregel 111-A: Opleiding in de Landbouw</i>	53
6.3.2	<i>Maatregel 111-C: sensibiliseringprojecten duurzame landbouw</i>	54
6.3.3	<i>Maatregel 112: Vestiging van jonge landbouwers</i>	54
6.3.4	<i>Maatregel 114: Bedrijfsadviesstelsel voor land- en tuinbouwers</i>	55
6.3.5	<i>Maatregel 121: Investeringsmaatregelen in landbouwbedrijven</i>	55
6.3.6	<i>Maatregel 123-A: Verhoging van de toegevoegde waarde van land- en bosbouwproducten</i>	55
6.3.7	<i>Maatregel 311-A Investeringsmaatregelen m.b.t. diversificatie van landbouwactiviteiten</i>	56
6.3.8	<i>Maatregelen 212/213: Vergoeding Natuur</i>	56
6.3.9	<i>Maatregel 214: Agromilieumaatregelen</i>	56
6.3.10	<i>Maatregel 221: Bebossing van landbouwgronden</i>	57
6.3.11	<i>Maatregel 227: Niet-productieve investeringen in bossen</i>	58
6.3.12	<i>Uitvoering van de gebiedsgerichte maatregelen (assen 3 en 4)</i>	58
7	Evaluatie van de effecten (impact)	63
7.1	Resultaatsgebied 1: Verbetering van het concurrentievermogen.....	64
7.2	Resultaatsgebied 2: Verhogen van de maatschappelijke meerwaarde en betrokkenheid m.b.t. landbouw (transparantie, veiligheidsnormen)	68
7.3	Resultaatsgebied 3: Behoud van de landbouwactiviteiten	69
7.4	Resultaatsgebied 4: Verhogen menselijk potentieel en managementvaardigheden	69
7.5	Resultaatsgebied 5: Duurzaam gebruik van materialen en grondstoffen	70
7.6	Resultaatsgebied 6: Verbetering van het milieu	71
7.7	Resultaatsgebied 7: Verbetering van de natuurlijke en biologische kwaliteit.....	72
7.7.1	<i>Evolutie akker- en weidevogelpopulaties</i>	72
7.7.2	<i>Evolutie High Nature Value Farmland (HNVF)</i>	73
7.8	Resultaatsgebied 8: Opwaardering cultuurlandschappen.....	73
7.9	Resultaatsgebied 9: Verbeteren van gemeenschapsvoorzieningen	74
7.10	Resultaatsgebied 10: Diversificatie van de plattelandseconomie	75
7.11	Resultaatsgebied 11: Verhogen bestuurskracht van lokale besturen (governance)	75
7.12	Resultaatsgebied 12: Convergentie tussen (plattelands)gebieden	76
7.12.1	<i>Sociaal-economische ontwikkeling landelijke regio's</i>	76
7.12.2	<i>Convergentie tussen regio's onderling</i>	76
8	Algemene conclusie	78

1 SAMENVATTING

1.1 Inleiding

1.1.1 Over PDPO

Het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013 (PDPO II) werd goedgekeurd door de Europese Commissie op 13 november 2007. Het programma kadert binnen de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU.

Waar de eerste pijler inkomenssteun verleent aan landbouwers, is de tweede pijler (het Europese plattelandsbeleid) meer gericht op het multifunctioneel karakter van de landbouw en de bredere maatschappelijke context waarbinnen de sector functioneert. Naast de verdere professionalisering van de landbouw, gaat het over de omschakeling naar duurzame landbouw, het gebruik van hernieuwbare grondstoffen, een maximale instandhouding van het milieu en de biodiversiteit en de leefbaarheid en samenhang op het platteland.

Het Vlaamse programma voor Plattelandsontwikkeling steunt op de 4 assen die in het Europese kader zijn gedefinieerd:

- As 1: verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector;
- As 2: verbetering van het milieu en het platteland;
- As 3: de leefkwaliteit op het platteland en de diversificatie van de plattelandseconomie;
- As 4: Leader.¹

1.1.2 Mid term evaluatie

Deze mid term evaluatie kijkt terug op de uitvoering en het verloop van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling 2007-2013 (PDPO II) over de jaren 2007 tot en met 2009 (in bepaalde gevallen tot medio 2010).

We bespreken in dit document achtereenvolgens:

- De aanpak van de mid term evaluatie en de gevolgde methode;
- De voortgang van het programma en de resultaten die tot nog toe binnen de diverse maatregelen werden behaald;
- De effecten en de impact van het programma over de verschillende resultaatsgebieden;
- Algemene conclusies en aanbevelingen.

¹ In tegenstelling tot de andere assen, betreft as 4 een methodiek. Projecten binnen As 4 passen inhoudelijk binnen de maatregelen van As 3, maar onderscheiden zich op basis van hun gebiedsgerichte bottom-up karakter en innovatieve aanpak.

Merk op:

- Gezien de evaluatie eerder vroeg in de programmaperiode plaats vindt, konden bepaalde effecten nog niet of onvoldoende grondig worden gemeten bij gebrek aan adequate gegevens.
- Er werd omwille van het vroege tijdstip geen bevraging van landbouwers uitgevoerd. Daarmee vermijden we ook overbevraging van de doelgroep (deze wordt al bevroegd bij de ex postevaluaties).

1.2 Aanpak en methodologie

De Europese evaluatievragen (genoemd in het Gemeenschappelijk Toezicht- en evaluatiekader, GTEK) peilen vooral naar de impact en het effect van PDPO II.² Niettemin is het belangrijk om voldoende de uitvoering van de maatregelen te bestuderen omdat die vaak verklarend is (het 'waarom') ten aanzien van het effect.

In onderstaande tabel geven we een overzicht van de bronnen en methoden die werden gebruikt bij de mid term evaluatie. We maken, zoals hierboven aangegeven, het onderscheid tussen enerzijds de evaluatie van de **uitvoering** van de maatregelen (en het programma als geheel) en anderzijds de evaluatie van de **impact**.

² Zie http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/document_nl.pdf.

UITVOERING	
Wat wordt bekeken?	Bronnen en methodes
<ul style="list-style-type: none"> ■ Op niveau van de maatregelen: realisatie versus vooropgezette doelstellingen (targets), budget versus realisatiegraad, doelgroepen en bereik, implementatie, efficiëntie. ■ Op niveau van het programma: specificiteit, complementariteit met andere Europese steunmaatregelen, synergie tussen de assen, geïntegreerde aanpak plattelandontwikkeling, omkadering (technische bijstand, Vlaams Ruraal Netwerk) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Monitoringinformatie die systematisch wordt bijgehouden door de beheerdiensten en jaarlijks wordt samengebracht door de Afdeling Monitoring en Studie; ■ Additionele informatie van de beheerdiensten (deelnemers vorming, aanvraagdossiers agro-voedingsbedrijven, ...); ■ Workshops (assen 3 en 4); ■ Interviews (opleiding, BAS, beheersautoriteit, Vlaams Ruraal Netwerk); ■ Cases (sensibiliseringsprojecten duurzame landbouw, assen 3 en 4). ■ Andere (Ontwikkelingsplannen Leader groepen, landbouwenquête, PDPO jaarverslagen, ...)
IMPACT	
Wat wordt bekeken?	Bronnen en methodes
<p>Het effect van de maatregelen op 12 resultaatsgebieden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Concurrentievermogen landbouw; ■ Maatschappelijke meerwaarde en betrokkenheid m.b.t. landbouw; ■ Behoud van landbouwactiviteiten; ■ Menselijk potentieel en managementvaardigheden; ■ Duurzaam gebruik van materialen en grondstoffen; ■ Verbeteren van het milieu (bodem, water, lucht, energie); ■ Verbeteren van natuurlijke en biologische kwaliteiten; ■ Opwaarderen van de cultuurlandschappen; ■ Verbeteren van de gemeenschapsvoorzieningen; ■ Diversificatie plattelandseconomie; ■ Verbeteren bestuur in plattelandsgebieden; ■ Convergentie tussen plattelandsgebieden. 	<p>De bronnen die hierboven worden genoemd bij uitvoering (informatie beheerdiensten, etc...).</p> <p>Bovendien werden volgende methoden en bronnen gebruikt om de impact van de maatregelen na te gaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Fixed effects dynamische regressie om de economische impact van investeringssteun na te gaan op de bedrijven. FADN gegevens worden gekoppeld aan bedrijven uit de VLIF databank; ■ Case-studie analyse voor het economisch effect van energie-investeringen en WKK's; ■ Multivariabele regressie om het effect van opleiding na te gaan; ■ Statistische en geografische analyse m.b.t. de impact op biodiversiteit (akker- en weidevogels, landbouwgrond met hoge natuurwaarden); ■ Berekening van vermeden milieu-effecten op basis van milieufiches VLIF; ■ Berekening gebiedsgerichte impact van agro-milieumaatregelen op basis van GIS gegevens; ■ Workshops en cases om de effecten van de gebiedsgerichte maatregelen vast te stellen; ■ Berekening indirecte effecten op basis van input-outputtabellen; ■ Socio-economische analyse van Vlaamse plattelandsregio's om evolutie omtrent convergentie na te gaan.

Bron: IDEA Consult

1.3 Uitvoering van programma en maatregelen

1.3.1 Financiële voortgang

Het financieel verloop van het programma zit algemeen goed op schema (zie tabel hieronder). Eind 2009 zijn 40% van de middelen van het programma besteed, in lijn met de planning. Daarin werd voorzien dat eind 2009 38,8% van de middelen zou zijn besteed. Dit hoeft niet zo'n verwondering te wekken, aangezien PDPO II een continue verderzetting is van PDPO I, waarvan de meeste maatregelen doorlopen. Het programma kon bijgevolg een vliegende start nemen, op basis van de ervaring van de diverse beheerdiensten.

	Budget (EU + VL)	% van PDPO II budget	Uitbetaald 2007-2009	Betalingen per as versus budget
As 1	€ 464.858.857	62%	€ 201.789.710	43%
As 2	€ 171.218.571	23%	€ 73.720.910	43%
As3	€ 68.015.113	9%	€ 19.926.176	29%
As 4	€ 41.277.197	5%	€ 2.054.601	5%
Totaal	€ 754.350.566	100%	€ 298.557.499	40%

Dit globale beeld moet in twee richtingen worden genuanceerd:

- Enerzijds zijn er een aantal maatregelen met **achterstand** wat betalingen betreft. We hebben het dan in het bijzonder over:
 - As 4 waar eind 2009 slechts 5% van het budget is uitgegeven. Dit heeft te maken met een latere opstart van de projecten. Voorafgaand aan de goedkeuring van de projecten diende in de Leaderregio's eerst een lokale ontwikkelingsstrategie te worden opgemaakt. Inmiddels (medio 2010) zijn reeds 247 projecten goedgekeurd binnen As 4 en mag snel verandering van de situatie worden verwacht.
 - Een aantal nieuwe maatregelen die moeilijk uit de startblokken komen: maatregelen 132 (voedselkwaliteitsregelingen), 133 (Vlaamse producten) en 216 (kaderrichtlijn water). Ondertussen zijn bijkomende afspraken gemaakt en een aantal verfijningen gebeurd, zodat deze maatregelen in 2011 van start zullen gaan.
 - De agro-voedingsmaatregelen, waar slechts 4% van het budget is uitgegeven.
- Anderzijds blijken een aantal belangrijke maatregelen **voorop** te liggen op schema, in het bijzonder vestigingssteun (57%) en investeringssteun (50%). Aan hetzelfde ritme zijn er middelen tekort om de ganse programmeerperiode rond te maken. Dat een grotere selectiviteit of een verlaging van de steunpercentages zich opdringt, is ook duidelijk voor de Vlaamse overheid, getuige een aantal recente maatregelen.³ Het opsparen van dossiers voor

³ In september 2010 werden de steunpercentages voor investeringen verlaagd met 2% en werd de steun voor zonnecellen en -boilers verlaagd van 30% naar 8%.

een volgende programmeerperiode moet worden vermeden, teneinde het volgende programma niet te belasten. Bij de overgang van PDPO I naar PDPO II is dit duidelijk wel gebeurd.

1.3.2 Uitvoering van de maatregelen

Wat de uitvoering van de verschillende maatregelen betreft, kwamen we tot volgende conclusies:

As 1 (competiviteit van de landbouw)

De maatregelen binnen de eerste as van het programma kennen algemeen gesproken een goede voortgang. De meerderheid van deze maatregelen lopen al sinds de vorige programmeringsperiode en zijn een continuering van het beleid met kleine bijstellingen in de modaliteiten (bijvoorbeeld: aanpassing van het bedrijfsadviesstelsel). Toch blijven er drie belangrijke aandachtspunten voor de uitvoering van de maatregelen binnen As 1:

- Voor de investeringsmaatregelen (112 en 121) werd inmiddels meer dan de helft van het budget gespendeerd (zie hoger).
- Een ander aandachtspunt is de afhandeltijd van de ingediende VLIF dossiers. Zeker naar het einde van de bestudeerde periode (ingediende dossiers tot 2007) liep de afhandeltijd op tot meer dan 2 jaar in 50% van de gevallen. Ondertussen zijn maatregelen genomen en is het waarschijnlijk dat bij een nieuwe momentopname een beter beeld wordt bekomen.
- Twee nieuwe maatregelen (132 - voedselkwaliteitsregelingen en 133 - voorlichting en afzetbevordering van Vlaamse producten) zijn nog niet opgestart. De toepassing van de maatregelen werd de voorbije maanden verflamd, zodat de maatregelen in 2011 van start kunnen gaan.

As 2 (natuur, milieu en landschap)

De uitvoering van de maatregelen van As 2 zit grosso modo goed op schema: het aandeel van de betalingen bedraagt 43% van het totale budget en de prestaties zijn goed ten opzichte van de vooropgestelde doelstellingen. Dit is o.a. te danken aan de talrijke beheerovereenkomsten die doorliepen uit PDPO I. Tevens bleven de financieel belangrijkste agromilieumaatregelen (maatregel 214) ongewijzigd t.o.v. de vorige programmaperiode, wat de continuïteit bevorderde. Maatregelen 212 en 213 (Vergoeding Natuur) zitten daarentegen ver achter op schema (ca. 15% besteed), en maatregel 216 (Kaderrichtlijn Water) is zelfs nog niet opgestart.

Ook de bosmaatregelen (221 en 227) blijven voorlopig ver achter op de doelstellingen. Vooral maatregel 221 (bebossing van landbouwgronden) kende een zeer lage participatie (12% à 13% van de doelstelling). Er blijkt o.a. concurrentie met de boscompensatieregeling die interessanter is voor landbouwers. Maatregel 227 (niet-productieve investeringen in bossen) zit in grote lijnen wel op schema, hoewel ook daar de oppervlakte herbebossing zeer beperkt is (189 ha).

Gebiedsgerichte maatregelen (assen 3 en 4)

Binnen de assen 3 en 4 werden in de periode 2007-2009 respectievelijk 165 en 247 projecten goedgekeurd. De betalingen kennen evenwel een belangrijke achterstand (zie hoger). Het gemiddelde projectbudget ligt bij As 3 iets hoger dan bij As 4 (€ 163.777 in As 3 versus € 127.747 in As 4).

Voor het evalueren van de resultaten kon enkel teruggevallen worden op het beperkt aantal afgesloten projecten (78 in As 3, 81 bij As 4). Niettemin bleek al bij de vergelijking van de resultaten dat de targets die werden vooropgesteld voor de programmaperiode zullen moeten worden bijgestuurd. Voor verschillende maatregelen blijkt de target nu al (ruim) overschreden.⁴

Verder kunnen nog volgende vaststellingen worden gemaakt:

- De inhoudelijke kwaliteit van de gebiedsgerichte projecten is afhankelijk van een aantal samenhangende factoren, zoals de selectieprocedure, de voorbereidingstijd en de begeleiding van de promotoren en de opvolging van de projecten. Op dit moment zijn er interessante ervaringen rond kwaliteitsverhoging in de verschillende provincies en Leaderregio's. Het zou goed zijn deze ervaringen te consolideren op Vlaams niveau en mee te nemen in de volgende programmeerperiode.
- De Leadergebieden vertonen in sommige gevallen te weinig samenhang (socio-economisch, actoren). Ook sommige gemeenten / dorpen worden doorsneden door de afbakening, wat administratieve moeilijkheden met zich mee brengt. De afbakening van de regio's verdient in de toekomst bijzondere aandacht.
- De projecten binnen As 3 worden uitgevoerd buiten de afgebakende LEADER-gebieden. Dit betekent dat regio's in Vlaanderen ofwel beroep kunnen doen op steun vanuit As 3, ofwel vanuit Leader (As 4). Vanuit dit gegeven hebben quasi alle Leadergebieden gekozen voor ruime doelstellingen (alle maatregelen uit As 3) en is de gebiedsspecificiteit binnen As 4 afgenomen in vergelijking met het vorige Leader+ programma.

1.4 Effectiviteit, impact en efficiëntie van de maatregelen

1.4.1 *Thema 1: competitiviteit in de landbouw*

Meerdere maatregelen hebben een mogelijke invloed op de competitiviteit van de landbouw. Terwijl voor sommige maatregelen deze invloed zeer beperkt is (opleiding) en dat het nog te vroeg is om een effect te kunnen aantonen voor andere (bedrijfsadviesstelsel, agrovoeding), hebben de investeringsmaatregelen (112, 121 en 311) wel een aantoonbare impact op de competitiviteit.

Een eerste vaststelling die kan worden gemaakt, is het feit dat vooral de grotere en meest performante bedrijven investeren en dus beroep doen op investeringssteun. Daarnaast konden we vaststellen dat de invloed van investeringssteun op competitiviteit sterk afhankelijk is van het type investeringen:

- Investeringssteun voor **diversificatie-investeringen** (bv. energie-investeringen) heeft een groot effect op de omzet (elke euro steun resulteert in een stijging van de omzet met bijna 2 euro) en heeft tot gevolg dat ook de bruto toegevoegde waarde en het inkomen toeneemt, ondanks de verhoging van de kosten. Ook de arbeid neemt toe, waardoor er geen effect is op de arbeidsproductiviteit.

⁴ Bv. het aantal bereikte dagtoeristen (maatregel 313) bedraagt voor As 3 op dit moment 120.916, terwijl de target voor de ganse periode werd vastgelegd op 16.000. Idem dito voor het aantal unieke deelnemers die met vrucht de opleidingsactiviteit volbrachten binnen maatregel 331. Daar bedraagt de realisatie op dit moment 69.468 deelnemers voor de As3 projecten, waar de target voorzag in 500.

- Investeringssteun voor **structurele investeringen** heeft een positief effect op zowel omzet als kosten, wat resulteert in een verhoogde toegevoegde waarde en inkomen. Ook de arbeid stijgt licht, waardoor er geen effect is op de arbeidsproductiviteit. Waar het effect van diversificatiesteun (vorige punt) zich vooral het eerste jaar na de investering laat voelen, is dat voor structurele steun het tweede jaar na de investering.
- Investeringssteun voor **milieu-investeringen** heeft een negatief effect op de kosten, op de toegevoegde waarde, op arbeidsproductiviteit en op het inkomen.
- **Vestigingssteun** resulteert in een toename van tewerkstelling. Op de bedrijfseconomische kengetallen heeft vestigingssteun geen significant effect.
- Bedrijven die investeren in **vernieuwende technologieën** kennen in onze analyse een significant sterkere afname in bruto toegevoegde waarde, familiaal inkomen en arbeidsproductiviteit en een significant hogere toename van de kosten tussen 2004-2006 en 2008. Dat heeft evenwel te maken met het feit dat het in hoofdzaak over milieu-investeringen gaat (zie ook conclusie hierboven).

Bovendien creëren of zorgen de investeringen (in de landbouw of in de agrovoedingssector) die gebeuren in het kader van PDPO II voor behoud van tewerkstelling en toegevoegde waarde in aanverwante sectoren. De belangrijkste aanverwante sectoren van investeringen zijn de bouwsector (bouwen van stallen en serres), de landbouwsector zelf (aankoop vee en plantmateriaal), de machinebouw voor landbouw en enkele andere sectoren waaronder bv. zuivering van water of elektriciteitsproductie.

1.4.2 Thema 2: milieu, natuur en landschap

Het PDPO II, meer bepaald de perceelsgebonden agromilieumaatregelen (214) en de milieugerichte VLIF-investeringen (121), heeft een duidelijk positieve invloed op het milieu in Vlaanderen. Het programma stimuleert duurzaam gebruik van materialen en grondstoffen: de VLIF-investeringen over de periode 2007-medio 2010 zorgen per jaar voor een **vermeden energieverbruik** van ca. 609 GWh of 7,5% van het totale energieverbruik van de land- en tuinbouwsector in Vlaanderen in 2006 (MIRA), en voor een **vermeden leidingwaterverbruik** van ca. 993.000 m³ of 1,5% van het totale waterverbruik van de Vlaamse land- en tuinbouwsector in 2006 (MIRA).

Het programma speelt ook een duidelijk rol in de verbetering van het milieu, via de volgende elementen. De agromilieumaatregelen zorgen voor:

- een **vermeden bodemverlies** van ca. 124.000 ton in 2009 (6,8% van het totaal theoretisch bodemverlies)
- een **vermeden stikstofinput** van ca. 6,5 miljoen kg in 2007 (5,3% van de totale Vlaamse dierlijke mestinput in 2006), ca. 5,8 miljoen kg in 2008 (4,7%) en ca. 4,0 miljoen kg (3,3%) in 2009⁵

De VLIF-investeringen (2007-medio 2010) zorgen voor:

⁵ De daling is te wijten aan het uitdovend karakter van de belangrijke maatregel groenbedekking

- een **vermeden ammoniakemissie** van ca. 670.000 kg NH₃ per jaar (1,6% van de totale ammoniakemissie van de landbouwsector in Vlaanderen in 2006)
- een **productie van hernieuwbare energie** van ca. 55.000 MWh (ca. 1% van het totaal energieverbruik van de glastuinbouwsector en 0,7% van het totaal energieverbruik van de gehele land- en tuinbouwsector in Vlaanderen).
- een **vermeden broeikasgasemissie** van ca. 541.000 ton CO₂-equivalenten per jaar (5,6% van de totale broeikas-gasemissie in 2006 door de Vlaamse land- en tuinbouwsector; voor CO₂ gaat het om 14%, voor CH₄ en N₂O om 1,6%).

Het programma zorgt vermoedelijk ook voor een verbetering van de natuurlijke en biologische kwaliteit, vertaald in de criteria akker- en weidevogelpopulaties en oppervlakte High Nature Value Farmland. Omdat er vooralsnog geen temporele opvolging is van de vogelpopulaties, gaat het om een voorlopige conclusie, gebaseerd op licht positieve statistische correlaties (studie INBO).

Tot slot draagt het programma bij aan de opwaardering van de cultuurlandschappen via de agromilieumaatregelen en de assen 3 en 4, waarbij we effecten zien m.b.t. landelijk erfgoed in de brede zin (roerend, onroerend).

1.4.3 Thema 3: voorzieningen platteland en diversificatie economie

Zowel de maatregelen "Basisvoorzieningen voor economie en bevolking" (321) als "Dorpskernvernieuwing" (322), dragen onmiskenbaar bij tot het verhogen van het voorzieningenniveau op het platteland. Op basis van het beperkt aantal afgelopen projecten binnen As 3 en As 4, leiden we af dat behoorlijk wat inwoners in het landelijk gebied worden bereikt via PDPO II initiatieven.

Vanuit de toeristische initiatieven is een beperkt tewerkstellingseffect (een 100-tal banen voor de afgelopen projecten binnen de assen 3 en 4), maar de creatie van tewerkstelling wordt door de betrokken coördinatoren als minder prioritair beschouwd. Men ziet het bevorderen van de tewerkstelling eerder als een doelstelling voor de EFRO-projecten.

In zijn opzet wil PDPO ook bijdragen in het verkleinen van de verschillen tussen plattelandsregio's. Het is onmogelijk voor Vlaanderen om na te gaan of PDPO hierin een bijdrage heeft geleverd. Niettemin hebben we de sociaal-economische ontwikkeling op het platteland geanalyseerd in functie van toekomstige prioriteiten binnen PDPO III. Opmerkelijke vaststelling daarbij is dat de landelijke gemeenten in Vlaanderen, in vergelijking met de steden, de laatste jaren een positiever sociaal-economische ontwikkeling hebben gekend, met stijging van het netto-inkomen, met bevolkingsgroei en inwijking. Deze demografische verschuivingen doen ons beseffen dat de bevolkingsamenstelling op het platteland wijzigt. Een andere geleidelijke transformatie betreft de sluipende urbanisatie van het platteland (toename van de bebouwde oppervlakte, ten koste van de open ruimte). Afwijkend van de hoger genoemde positieve sociaal-economische ontwikkeling, zijn er ook twee verontrustende evoluties, die onze aandacht verdienen:

- Er is een toename van de kansarmoede;
- Het aantal zelfstandigen loopt terug (verbonden aan de daling van het aantal landbouwers);

1.4.4 Thema 4: bestuur en governance van plattelandsgebieden

Het PDPO levert onmiskenbaar een bijdrage in een meer **geïntegreerde aanpak** voor plattelandsontwikkeling in Vlaanderen. In de Vlaamse plattelandsregio's komen partnerschappen tot stand over sectoren heen en worden in het kader van Leader Plaatselijke Groepen opgericht met vertegenwoordiging van alle plattelandsactoren. Het blijven evenwel micro-effecten, die weinig doorsijpeling kennen in de reguliere bestuurspraktijk. Ook op Vlaams niveau is er via de beheer- en coördinatiestructuren meer contact tussen de belangrijke administraties en actoren die betrokken zijn bij het plattelandsbeleid. Niettemin resten er nog opportuniteiten om te komen tot een meer geïntegreerd beleid, door o.a. een sterkere link te leggen naar ruimtelijke ordening bij de ondersteuning van infrastructuur in agrarisch gebied.

Daarnaast kunnen we stellen dat het PDPO ook een onmiskenbare invloed heeft op de aandacht die binnen de Vlaamse overheid wordt besteed aan beleidsevaluatie en -monitoring. Vanuit de rapportage- en evaluatieverplichtingen ten aanzien van de Europese Commissie, is er binnen de verschillende beheersdiensten toenemende aandacht om beter de resultaten en effecten van het beleid op te volgen. In vergelijking met de ex-postevaluatie van PDPO I kon deze tussentijdse evaluatie gebruik maken van nog uitgebreidere monitoringinformatie (bv. milieufiches VLIF).

1.5 Reflecties en aanbevelingen

Tot slot nog een aantal laatste beschouwingen in het kader van het verdere verloop van het programma.

In de toekomst zal moeten worden nagedacht over een **verdere selectiviteit** van het programma en van de maatregelen. Er is vooreerst de vaststelling dat bepaalde maatregelen aan het huidige tempo van betalingen niet kunnen aangehouden worden (investeringssteun, vestigingssteun). Daarnaast is er de algemene druk op de budgetten (Vlaanderen, EU) als gevolg van de crisis, alsook de nieuwe algemene Europese prioriteiten (EU 2020 strategie) en de verwachte bijsturing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Deze evoluties zullen het toekomstige PDPO verplichten om de steun nog rechtstreekser en selectiever te oriënteren op bepaalde effecten.

Hoewel deze grotere selectiviteit als een bedreiging zal worden aanzien door bepaalde groepen, schuilen er ook kansen in om de impact van het programma nog te verhogen:

- Meer competitie voor de middelen resulteert vaak in hogere kwaliteit;
- De middelen kunnen worden gericht op die maatregelen of doelgroepen waar ze de grootste economische effecten ressorteren, of de grootste additionaliteit hebben.

In de toekomst mag tevens worden verwacht dat Europa meer aandacht zal vragen voor plaatsgebonden strategieën en voor een **gebiedsgerichte benadering**. Vanuit dat perspectief zouden wij volgende aanbevelingen willen doen:

- Een weloverwogen afbakening van de regio's, rekening houdende met geografische en sociaal-economische kenmerken en bestaande netwerken;

- Voluit inzetten op het verhogen van de capaciteit en bestuurskracht in plattelandsgebieden (investeren in een stevige omkadering van de programma's);
- Overwegen om ook maatregelen uit de assen 1 en 2 op te nemen in gebiedsgerichte programma's. De effecten van bepaalde agromilieumaatregelen bijvoorbeeld zullen sterker doorwerken als ze gebiedsgericht worden aangestuurd op basis van regionale kenmerken. Het komt er eigenlijk op aan om per maatregel na te denken met welke aanpak (centraal of gebiedsgerichte) men het grootste effect kan ressorteren.

Tot slot willen we een pleidooi houden voor **een gecoördineerde inzet van de middelen** en het bundelen van inzichten ten voordele van het platteland. Het is belangrijk om kennis en middelen te bundelen in functie van een gemeenschappelijke ambitie voor het Vlaamse platteland. Het PDPO (en samenhangend het Vlaams Ruraal Netwerk) heeft daar zeker al een bijdrage toe geleverd. Maar de bestaande samenwerking tussen de verschillende beheerdiensten en bestuursniveaus dient verder te worden geïntensifieerd en verruimd. Ook nieuwe ideeën rond plattelandsontwikkeling en plattelandsregio's zouden een sterkere vertaling kunnen krijgen in het PDPO (bv. de interdependentie tussen stad en platteland).

2 RÉSUMÉ

2.1 Introduction

2.1.1 À propos du PDR

Le 13 novembre 2007, la Commission européenne a approuvé le Programme flamand de développement rural pour la période 2007-2013 (PDR II). Ce dernier se rattache au deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne.

Alors que l'aide au revenu octroyée aux agriculteurs constitue le premier pilier, le deuxième (la politique rurale européenne) s'oriente davantage sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et le contexte social plus large dans lequel le secteur s'inscrit. Outre la professionnalisation croissante de l'agriculture, il y est question de la conversion à l'agriculture durable, de l'utilisation de matières premières renouvelables, de la préservation maximale de l'environnement et de la biodiversité, ainsi que de la qualité de vie et de la cohésion en milieu rural.

Le Programme flamand de développement rural repose sur les 4 axes définis dans le cadre européen :

- Axe 1 : amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier;
- Axe 2 : amélioration de l'environnement et aménagement de l'espace rural;
- Axe 3 : amélioration de la qualité de vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale;
- Axe 4 : approche « Leader ». ⁶

2.1.2 Évaluation à mi-parcours

Cette évaluation à mi-parcours est consacrée à l'examen de la mise en œuvre et du déroulement du Programme flamand de développement rural 2007-2013 (PDR II) pour la période 2007-2009 (dans certains cas, jusqu'à la moitié de l'année 2010).

Nous traiterons successivement les points suivants :

- L'approche adoptée pour l'évaluation à mi-parcours et la méthode utilisée ;
- L'avancement du programme et les résultats des différentes mesures obtenus jusqu'à présent ;
- Les effets et l'impact du programme sur les différents domaines de résultat ;
- Conclusions générales et recommandations.

⁶ Contrairement aux autres axes, l'Axe 4 a trait à une méthode. En matière de contenu, les projets de l'Axe 4 relèvent des mesures de l'Axe 3, mais s'en distinguent par leur caractère local ascendant et leur approche novatrice.

Remarque :

- Vu que l'évaluation a lieu relativement tôt dans la période de programmation, nous n'avons pas encore pu mesurer certains effets ou seulement de manière insuffisante en raison du manque de données pertinentes.
- En raison du caractère anticipé de cette évaluation, nous n'avons pas mené d'enquête auprès des agriculteurs. De cette manière, nous évitons également de surcharger le groupe cible (ce dernier est déjà interrogé lors des évaluations ex post).

2.2 Approche et méthodologie

Les questions d'évaluation européennes (citées dans le Cadre Commun de Suivi et d'Evaluation, CCSE) portent principalement sur l'impact et l'effet du PDR II.⁷ Toutefois, il est important d'examiner la mise en œuvre des mesures de manière satisfaisante, car elle en éclaire souvent l'effet (le « pourquoi »).

Le tableau ci-dessous présente un aperçu des sources et méthodes utilisées pour l'évaluation à mi-parcours. Comme indiqué ci-dessus, nous distinguons l'évaluation de la **mise en œuvre** des mesures (et du programme complet) et l'évaluation de leur **impact**.

⁷ Voir http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/document_fr.pdf.

MISE EN OEUVRE	
Éléments examinés	Sources et méthodes
<ul style="list-style-type: none"> ■ En matière de mesures : la réalisation par rapport aux objectifs visés (cibles), le budget par rapport au degré de réalisation, les groupes cibles et la portée, l'implémentation et l'efficacité. ■ En matière de programme : la spécificité, la complémentarité avec d'autres mesures d'aide européennes, la synergie entre les axes, l'approche intégrée du développement rural, l'encadrement (assistance technique, Réseau rural flamand). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Informations de contrôle conservées systématiquement par les services de gestion et rassemblées annuellement par le Division de l'Analyse de la Politique agricole; ■ Informations complémentaires des services de gestion (formation des participants, demandes d'entreprises agro-alimentaires, etc.) ; ■ Ateliers (axes 3 et 4) ; ■ Interviews (formation, « BAS », autorité de gestion, Réseau rural flamand) ; ■ Cas (projets de sensibilisation à l'agriculture durable, axes 3 et 4) ; ■ Autres (plans de développement des groupes « Leader », enquête agricole, rapports annuels PDR, etc.).
IMPACT	
Éléments examinés	Sources et méthodes
<p>L'effet des mesures dans 12 domaines de résultat :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Compétitivité de l'agriculture ; ■ Plus-value sociale et intérêt pour l'agriculture ; ■ Conservation d'activités agricoles ; ■ Potentiel humain et compétences de gestion ; ■ Utilisation durable des matériaux et matières premières ; ■ Amélioration de l'environnement (sol, eau, air, énergie) ; ■ Amélioration des qualités naturelles et biologiques ; ■ Revalorisation des paysages de culture ; ■ Amélioration des services collectifs ; ■ Diversification de l'économie rurale ; ■ Amélioration de la gestion en régions rurales ; ■ Convergence entre les zones rurales. 	<p>Les sources citées ci-dessus pour la mise en œuvre (informations des services de gestion, etc.).</p> <p>Nous avons également utilisé les méthodes et sources suivantes pour évaluer l'impact des mesures :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Régression dynamique « fixed effects » pour évaluer l'impact d'une aide aux investissements sur les entreprises. Les données du RICA ont été mises en parallèle avec les entreprises de la base de données du Fonds flamand d'investissement agricole (VLIF) ; ■ Analyse d'étude de cas pour évaluer l'effet économique d'investissements dans l'énergie et la PCCE ; ■ Régression à variables multiples pour évaluer l'effet de la formation ; ■ Analyse statistique et géographique en matière d'impact sur la biodiversité (oiseaux des champs et des prés, terres agricoles de grande richesse naturelle) ; ■ Calcul des effets environnementaux évités sur la base des fiches environnementales du VLIF ; ■ Calcul de l'impact local des mesures agri-environnementales sur la base des données SIG ; ■ Ateliers et cas pour établir les effets des mesures locales ; ■ Calcul des effets indirects sur la base de tableaux entrées-sorties ; ■ Analyse socio-économique des régions rurales flamandes pour évaluer l'évolution en matière de convergence.

Source : IDEA Consult

2.3 Mise en œuvre du programme et des mesures

2.3.1 *Avancement financier*

D'une manière générale, le déploiement financier du programme se conforme au calendrier (voir le tableau ci-dessous). Fin 2009, 40 % des moyens du programme avaient été attribués, conformément à l'agenda. Ce dernier prévoyait que 38,8 % des moyens seraient attribués fin 2009. Ce n'est guère surprenant, car le PDR II prolonge le PDR I dont la majorité des mesures se poursuivent. En conséquence, le programme a pu démarrer rapidement grâce à l'expérience des divers services de gestion.

	Budget (UE + FL.)	% du budget PDR II	Dépenses 2007-2009	Dépenses par axe par rapport au budget
Axe 1	€ 464.858.857	62%	€ 201.789.710	43%
Axe 2	€ 171.218.571	23%	€ 73.720.910	43%
Axe 3	€ 68.015.113	9%	€ 19.926.176	29%
Axe 4	€ 41.277.197	5%	€ 2.054.601	5%
Total	€ 754.350.566	100%	€ 298.557.499	40%

Cependant, il faut nuancer cette perspective générale dans deux sens :

- D'une part, quelques mesures connaissent un **retard** en termes d'allocations. Nous visons particulièrement les mesures suivantes :
 - L'Axe 4, dont seulement 5 % du budget étaient attribués fin 2009. Ce retard est lié au lancement plus tardif des projets. En effet, il fallait élaborer une stratégie de développement local dans les régions « Leader » avant d'approuver les projets. Depuis lors (mi 2010), 247 projets ont déjà été approuvés pour l'Axe 4, et on peut s'attendre à un changement rapide de la situation.
 - Quelques nouvelles mesures rencontrent des difficultés de lancement : il s'agit des mesures 132 (règlements relatifs à la qualité de l'alimentation), 133 (produits flamands) et 216 (directive-cadre pour l'eau). Entre-temps, des accords complémentaires ont été conclus et quelques points ont été affinés, de sorte que ces mesures pourront être mises en œuvre en 2011.
 - Les mesures agro-alimentaires, dont seulement 4 % du budget ont été attribués.
- D'autre part, il apparaît que quelques mesures importantes sont en **avance** sur le calendrier, en particulier l'aide à l'installation (57 %) et l'aide aux investissements (50 %). Au même rythme, nous serons confrontés à un manque de moyens pour clôturer la période de programmation. Il semble donc évident aux autorités flamandes qu'une plus grande sélectivité ou une réduction des pourcentages d'aide s'impose, comme certaines mesures récentes le montrent.⁸ Il faut éviter d'accumuler des dossiers pour la

⁸ En septembre 2010, les pourcentages d'aide aux investissements ont diminué de 2 % et l'aide pour les cellules photovoltaïques et les chauffe-eau solaires est passée de 30 % à 8 %.

prochaine période de programmation afin de ne pas surcharger le programme suivant, ce qui a clairement été le cas lors du passage du PDR I au PDR II.

2.3.2 Mise en œuvre des mesures

Pour la mise en œuvre des différentes mesures, nous pouvons formuler les conclusions suivantes :

Axe 1 (compétitivité de l'agriculture)

D'une manière générale, les mesures du premier axe du programme progressent positivement. La majorité de ces mesures sont en cours depuis la période de programmation précédente et en prolongent la politique moyennant des ajustements mineurs des modalités (exemple : adaptation du système de conseil aux entreprises). Cependant, il reste trois points importants à surveiller au niveau de la mise en œuvre des mesures de l'Axe 1 :

- Plus de la moitié du budget destiné aux mesures d'investissement (112 et 121) a déjà été dépensée (voir plus haut).
- Le délai de traitement des dossiers introduits auprès du VLIF requiert également l'attention. A la fin de la période considérée (dossiers introduits jusqu'en 2007), le délai de décision était de plus de 2 ans dans 50% des cas. Entre-temps, des mesures ont été prises et il est vraisemblable que la situation soit meilleure lors d'une prochaine mesure.
- La mise en œuvre de deux nouvelles mesures (132 – règlements pour la qualité de l'alimentation, et 133 – information et promotion des produits flamands) n'a pas encore commencé. L'application de ces mesures a été affinée au cours des derniers mois, de sorte que leur mise en œuvre pourra commencer en 2011.

Axe 2 (nature, environnement et paysage)

D'une manière générale, la mise en œuvre des mesures de l'axe 2 respecte le calendrier : les dépenses représentent 43 % du budget total et les prestations sont bonnes par rapport aux objectifs fixés. Ce constat positif est dû notamment aux nombreux contrats de gestion du PDR I qui ont été poursuivis. De même, les principales mesures financières en matière d'agri-environnement (mesure 214) sont restées inchangées par rapport à la période de programmation précédente, ce qui a favorisé la continuité. Par contre, les mesures 212 et 213 (indemnité nature) connaissent un important retard par rapport au calendrier (environ 15 % octroyés), et la mise en œuvre de la mesure 216 (directive-cadre pour l'eau) n'a pas encore commencé.

Pour l'instant, les mesures relatives aux bois (221 et 227) connaissent également un retard important par rapport aux objectifs. La mesure 221 en particulier (boisement de terres agricoles) a suscité une participation très faible (de 12 % à 13 % de l'objectif). Il semble notamment que le règlement de compensation du déboisement soit plus intéressant pour les agriculteurs et concurrence la mesure du programme. Dans les grandes lignes, la mesure 227 (investissements non productifs dans les bois) respecte le calendrier, bien que la surface de reboisement soit très limitée (189 ha).

Mesures locales (axes 3 et 4)

Au cours de la période 2007-2009, 165 projets ont été approuvés pour l'axe 3 et 247 pour l'axe 4. Cependant, les paiements connaissent un retard important (voir plus haut). Le budget moyen des projets de l'Axe 3 est légèrement supérieur à celui des projets de l'Axe 4 (€ 163.777 pour l'Axe 3 contre € 127.747 pour l'Axe 4).

L'évaluation des résultats repose uniquement sur le nombre restreint de projets clôturés (78 pour l'Axe 3, 81 pour l'Axe 4). Toutefois, il ressort déjà de la comparaison des résultats qu'il faudra ajuster les cibles visées pour la période de programmation, car les cibles de diverses mesures ont déjà été (largement) dépassées.⁹

Nous pouvons également faire les constats suivants :

- La qualité des projets locaux dépend de quelques facteurs connexes, comme la procédure de sélection, le temps de préparation et l'accompagnement des promoteurs, ainsi que le suivi des projets. Des expériences intéressantes d'amélioration de la qualité sont en cours dans différentes provinces et régions « Leader », et il serait opportun de les consolider au niveau flamand et de les intégrer lors de la prochaine période de programmation.
- Dans certains cas, on constate trop peu de cohésion entre les régions « Leader » (socio-économique, acteurs). De même, certaines communes/certains villages ont été divisés lors de la délimitation, ce qui entraîne des difficultés administratives. Aussi conviendrait-il de s'arrêter plus longtemps à la délimitation des régions.
- Les projets de l'Axe 3 sont mis en œuvre hors des régions « Leader ». Cela veut dire que des régions flamandes peuvent prétendre à un soutien dans le cadre de l'Axe 3 ou dans le cadre de l'approche « leader » (Axe 4). Aussi presque toutes les régions « leader » ont-elles opté pour des objectifs larges (toutes les mesures de l'Axe 3), de sorte que la spécificité locale de l'Axe 4 a diminué en comparaison avec le précédent programme « Leader + ».

2.4 Effectivité, impact et efficacité des mesures

2.4.1 Thème 1 : Compétitivité du secteur agricole

Plusieurs mesures peuvent influencer la compétitivité de l'agriculture. Certaines mesures (formation) ont une influence très limitée, et il est encore trop tôt pour démontrer celle d'autres mesures (système de conseil aux entreprises, agro-alimentaire), mais les mesures d'investissement (112, 121 et 311) ont un impact avéré sur la compétitivité.

Tout d'abord, on constate que ce sont principalement les grandes entreprises et les plus performantes qui investissent et recourent donc à l'aide aux

⁹ Par exemple, le nombre de touristes d'un jour (mesure 313) s'élève actuellement à 120.916 pour l'Axe 3, alors que la cible avait été fixée à 16.000 pour l'ensemble de la période. Il en va de même pour le nombre de personnes ayant participé avec succès aux activités de formation dans le cadre de la mesure 331. A l'heure actuelle, on compte 69.468 participants pour les projets de l'Axe 3 (réalisation) alors que la cible n'en prévoyait que 500.

investissements. Ensuite, nous avons pu constater que l'influence de l'aide aux investissements sur la compétitivité dépend fortement du type d'investissements :

- L'aide aux investissements consacrée à la **diversification** (par ex. des investissements dans l'énergie) a une incidence importante sur le chiffre d'affaires (chaque euro d'aide se traduit par une augmentation du chiffre d'affaires de près de 2 euros) et entraîne également une augmentation de la valeur ajoutée brute et des revenus, malgré l'augmentation des coûts. Mais le travail augmente également, de sorte qu'il n'y a pas d'incidence sur la productivité du travail.
- L'aide aux investissements consacrée à des **investissements structurels** a une incidence positive sur le chiffre d'affaires comme sur les coûts, ce qui se traduit par une augmentation de la valeur ajoutée et des revenus. Mais le travail augmente légèrement, de sorte qu'il n'y a pas d'incidence sur la productivité du travail. L'effet de l'aide à la diversification (point précédent) se fait surtout sentir la première année après l'investissement, tandis que l'effet de l'aide structurelle se fait sentir la deuxième année après l'investissement.
- L'aide aux investissements consacrée à l'**environnement** a une incidence négative sur les coûts, la valeur ajoutée, la productivité du travail et les revenus.
- L'**aide à l'installation** se traduit par une création d'emploi, mais n'a pas d'effet significatif sur les ratios.
- Les entreprises qui investissent dans des **technologies novatrices** connaissent dans notre analyse une baisse significativement plus importante de la valeur ajoutée brute, des revenus familiaux et de la productivité du travail, et une augmentation significativement plus importante des coûts entre 2004-2006 et 2008. Ceci est lié au fait qu'il s'agit principalement d'investissements environnementaux (voir conclusion plus haut).

Les investissements réalisés dans le cadre du PDR II (dans l'agriculture ou le secteur agro-alimentaire) créent ou assurent également le maintien de l'emploi et de la valeur ajoutée dans des secteurs connexes. Les principaux secteurs connexes concernés sont le secteur de la construction (construction d'étables et de serres), le secteur agricole même (achat de bétail et de matériel agricole), la construction mécanique pour l'agriculture et quelques autres secteurs, dont le traitement de l'eau et la production d'électricité.

2.4.2 Thème 2 : environnement, nature et paysage

Le PDR II, en particulier les mesures agri-environnementales par parcelles (214) ainsi que les investissements pour l'environnement du VLIF (121), exerce une influence positive sur l'environnement en Flandre. Ainsi, le programme stimule l'utilisation durable des matériaux et matières premières : les investissements du VLIF pour la période 2007-mi 2010 permettent de **réduire la consommation d'énergie** d'environ 609 GWh par an, soit 7,5 % de la consommation d'énergie totale pour le secteur agricole et horticole en Flandre en 2006 (MIRA), et de **réduire la consommation d'eau courante** d'environ 993.000 m³, soit 1,5 % de la consommation d'eau totale du secteur agricole et horticole flamand en 2006 (MIRA).

Le programme joue également un rôle évident dans l'amélioration de l'environnement par le biais des éléments suivants. Les mesures agri-environnementales ont permis :

- **d'éviter une érosion des sols** de quelque 124.000 tonnes en 2009 (6,8 % de l'érosion des sols théorique totale) ;
- **d'éviter un apport d'azote** de quelque 6,5 millions de kg en 2007 (5,3 % de l'ensemble du fumier animal flamand en 2006), d'environ 5,8 millions de kg en 2008 (4,7 %) et d'environ 4,0 millions de kg en 2009 (3,3 %).¹⁰

Les investissements du VLIF (2007-moitié 2010) permettent :

- **d'éviter des émissions d'ammoniac** d'environ 670.000 kg par an (1,6 % des émissions d'ammoniac totales pour le secteur agricole en Flandre en 2006) ;
- de **produire de l'énergie renouvelable** à hauteur de quelque 55 000 MWh (environ 1 % de la consommation d'énergie totale du secteur de l'horticulture en serre et 0,7 % de la consommation d'énergie totale de l'ensemble du secteur agricole et horticole en Flandre) ;
- **d'éviter des émissions de gaz à effet de serre** d'environ 541.000 tonnes d'équivalents CO₂ par an (5,6 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre en 2006 pour le secteur agricole et horticole flamand ; pour le CO₂, ce chiffre s'élève à 14 % et à 1,6 % pour le CH₄ et le N₂O).

Il est également probable que le programme améliore la qualité naturelle et biologique, ce qui se traduit par les critères relatifs aux populations d'oiseaux des champs et des prés, ainsi qu'à la surface de terres agricoles de grande valeur naturelle. Comme il n'existe encore aucun suivi temporel des populations d'oiseaux, cette conclusion provisoire se base sur des corrélations statistiques légèrement positives (étude INBO).

Enfin, le programme contribue à revaloriser les paysages de culture grâce aux mesures agri-environnementales et aux axes 3 et 4, dont nous constatons des effets en matière de patrimoine rural au sens large (meuble, immeuble).

2.4.3 Thème 3 : services en milieu rural et diversification de l'économie

Les mesures « services de base pour l'économie et la population » (321) comme les mesures de rénovation du centre des villages (322) contribuent inmanquablement à l'augmentation du niveau des équipements en milieu rural. Sur la base du nombre limité de projets clôturés de l'Axe 3 et de l'Axe 4, nous pouvons déduire que le nombre d'habitants en milieu rural touchés par les initiatives du PDR II est assez élevé.

Les initiatives touristiques créent des emplois limités (une centaine de postes pour les projets clôturés des axes 3 et 4), mais les coordinateurs concernés considèrent la création d'emploi comme moins prioritaire. La promotion de l'emploi est considérée davantage comme un objectif des projets « FEDER ».

¹⁰ Cette diminution résulte du caractère écrasant de l'importante mesure pour le couvert végétal.

Le PDR vise également à réduire les différences entre les régions rurales, mais il est impossible pour la Flandre de contrôler si le PDR a fourni une contribution à cet égard. Néanmoins, nous avons analysé le développement socio-économique en milieu rural en fonction des priorités futures du PDR III. Notons que, en comparaison avec les villes, les communes rurales flamandes ont connu ces dernières années un développement socio-économique positif avec une augmentation du revenu net, une croissance de la population et une repopulation. Ces changements démographiques nous font constater que la composition de la population en région rurale change. Le lotissement larvé des campagnes est une autre transformation graduelle (augmentation des surfaces bâties, au dépend des espaces non bâti). En plus des développements économiques positifs mentionnés plus haut, deux évolutions plus inquiétantes méritent notre attention :

- le nombre de personnes défavorisées augmente ;
- le nombre d'indépendants diminue (lié à la baisse du nombre d'agriculteurs).

2.4.4 Thème 4 : gestion et gouvernance des zones rurales

Le PDR contribue indéniablement à une **approche plus intégrée** du développement rural en Flandre. Ainsi, des partenariats intersectoriels sont créés dans les régions rurales flamandes, ainsi que des groupes locaux représentant l'ensemble des acteurs ruraux dans le cadre de l'approche « Leader ». Cependant, certains micro-effets restent marginaux dans la pratique administrative régulière. Au niveau flamand, les structures de gestion et de coordination permettent davantage de contacts entre les administrations et acteurs principaux que la politique rurale concernent. Toutefois, il reste encore des opportunités pour atteindre une politique plus intégrée en établissant notamment un lien plus solide avec l'aménagement du territoire en vue de soutenir l'infrastructure en zone agricole.

Nous pouvons dire également que le PDR exerce une influence certaine sur l'attention accordée à l'évaluation et au contrôle de la politique au sein des autorités flamandes. Ainsi, les différents services de gestion accordent une attention croissante à l'amélioration du suivi des résultats et effets de la politique sur la base des obligations de rapportage et d'évaluation à l'égard de la Commission européenne. La présente évaluation à mi-parcours a pu se baser sur des informations de contrôle plus étendues (par ex. les fiches environnement du VLIF) par rapport à l'évaluation ex post du PDR I.

2.5 Réflexions et recommandations

Enfin, nous présentons des considérations pour le déroulement ultérieur du programme.

À l'avenir, il faudra envisager de **poursuivre la sélectivité** pour le programme et les mesures. On constate tout d'abord que nous ne pourrions pas poursuivre certaines mesures au rythme d'allocations actuel (aide aux investissements, aide à l'installation). Ensuite, les budgets subissent une pression générale (Flandre, UE) suite à la crise, les priorités européennes générales ont été renouvelées (stratégie UE 2020) et la politique agricole commune va être revue. Suite à ces évolutions, le futur PDR devra orienter son aide sur certains effets de manière encore plus directe et sélective.

Si certains groupes considéreront cette sélectivité accrue comme une menace, elle présente également des opportunités pour augmenter encore l'impact du programme :

- une plus grande concurrence pour les moyens entraîne souvent une qualité supérieure ;
- les moyens peuvent être consacrés aux mesures ou groupes cibles présentant des effets économiques majeurs ou la plus grande additionnalité.

À l'avenir, il est probable que l'Europe requerra plus d'attention pour **des stratégies et une approche locales**. Dans cette perspective, nous formulons les recommandations suivantes :

- établir une délimitation bien pensée des régions, compte tenu des caractéristiques géographiques et socio-économiques, ainsi que des réseaux existants ;
- s'engager sans réserve pour augmenter la capacité de gestion dans les régions rurales (investir dans un encadrement solide des programmes) ;
- envisager d'inclure des mesures des axes 1 et 2 dans les programmes locaux. Cela permettra par exemple de renforcer l'effet de certaines mesures agri-environnementales si elles sont gérées de manière locale, sur la base de caractéristiques régionales. Cela revient en fait à analyser, par mesure, quelle approche (centrale ou local) fournira les meilleurs résultats.

Enfin, nous voudrions favoriser un **déploiement coordonné des moyens** et la mise en commun des aptitudes en faveur de l'espace rural. Il est important de réunir les connaissances et les moyens en fonction d'une ambition commune pour l'espace rural flamand. Le PDR (et le Réseau rural flamand connexe) a déjà fourni une contribution certaine à cet égard. Cependant, il faut encore intensifier et élargir la collaboration existante entre les différents services de gestion et niveaux administratifs. De même, les nouvelles idées en matière de développement rural et de régions rurales devraient trouver un écho plus important au sein du PDR (par ex. l'interdépendance entre ville et espace rural).

3 SUMMARY

3.1 Introduction

3.1.1 About PDPO

The Flemish Rural Development Programme for the period 2007 - 2013 (PDPO II) was approved by the European Commission on 13 November 2007. The programme is situated within the framework of the second pillar of the EU's Common Agricultural Policy (CAP).

While the first pillar provides income support for farmers, the second pillar (the European rural policy) is more aimed at the multifunctional character of agriculture and the broader social context within which the sector functions. In addition to the further professionalisation of agriculture, it discusses the transition to sustainable agriculture, the use of renewable raw materials, maximum conservation of the environment and biodiversity and the quality of life and cohesion in rural areas.

The Flemish Rural Development Programme is based on the 4 objectives defined in the European framework:

- Objective 1: To improve the competitive capacity of the agricultural and forestries sector
- Objective 2: To improve the environment and the countryside
- Objective 3: The quality of life in rural areas and the diversification of the rural economy
- Objective 4: Leader.¹¹

3.1.2 Mid-term evaluation

This mid-term evaluation reviews the implementation and progress of the Flemish Rural Development Programme 2007 - 2013 (PDPO II) from 2007 to 2009 inclusive (in certain cases until mid-2010).

This document discusses the following in succession:

- The approach to the mid-term evaluation and the method used
- The progress of the programme and the results that have so far been achieved within the various measures
- The effects of the impact of the programme on the various result areas
- General conclusions and recommendations

¹¹ Unlike the other objectives, objective 4 is a methodology. Projects within Objective 4 fit within the measures of objective 3, but differ in their regionally-based bottom-up character and innovative approach.

Please note:

- As the evaluation has taken place rather early on in the programme period, it was impossible to measure certain effects sufficiently thoroughly or, in some cases, at all, due to lack of adequate information.
- Due to the earliness, no survey was conducted among farmers. This avoids over-questioning of the target group (they are already being questioned in the ex post evaluations).

3.2 Approach and methodology

The European evaluation issues (named in the Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF) gauge primarily the impact and effects of PDPO II.¹² Nevertheless, it is important to sufficiently study the implementation of the measures, as that often explains the effect (the 'why').

The table below shows the sources and methods used in the mid-term evaluation. As said, we make a distinction between the evaluation of the **implementation** of the measures (and the programme as a whole) and the evaluation of the **impact**.

¹² See http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/document_nl.pdf.

IMPLEMENTATION	
What is being examined?	Sources and methods
<ul style="list-style-type: none"> ■ At the level of the measures: realisation versus predefined objectives (targets), budget versus degree of realisation, target groups and scope, implementation and efficiency. ■ At the level of the programme: specificity, complementarity to other European support measures, synergy within the objectives, integrated approach to rural development, support (technical support, Flemish Rural Network) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Monitoring information that is systematically maintained by the management authorities and is annually gathered by the Division for Agricultural Policy Analysis ■ Additional information from the management departments (participant training, application files, agro-nutrition companies...) ■ Workshops (objectives 3 and 4) ■ Interviews (training, company consultancy support, management authority, Flemish Rural Network) ■ Cases (projects for sustainable agriculture, objectives 3 and 4) ■ Other (Development plans for Leader groups, agricultural questionnaire, PDPO annual reports...)
IMPACT	
What is being examined?	Sources and methods
<p>The effect of the measures on 12 result areas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Competitiveness of the agricultural sector ■ Social added value and involvement with regard to agriculture ■ Retention of agricultural activities ■ Human potential and management skills ■ Sustainable use of materials and resources ■ Improving the environment (soil, water, air, energy) ■ Improving natural and biological qualities ■ Upgrading the cultural landscapes ■ Improving common facilities ■ Diversification of the rural economy ■ Improving management in rural areas ■ Convergence between rural areas 	<p>The sources listed above in Implementation (information management departments, etc.)</p> <p>The following methods and sources were also used to analyse the impact of the measures:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Fixed effects dynamic regression to establish the economic impact of investment support on the companies. FADN (Farm Accountancy Data Network) data are coupled to companies from the VLIF (Flemish Agricultural Investment Fund) databank ■ Case study analysis for the economic effect of energy investments and co-generation ■ Multivariable regression to establish the effect of training ■ Statistical and geographical analysis of the impact on biodiversity (field and meadow birds, agricultural land with high nature values) ■ Calculation of the environmental effects prevented, based on VLIF (Flemish Agricultural Investment Fund) environmental sheets ■ Calculation of regional impact of agro-environmental measurements based on GIS data ■ Workshops and cases to establish the effects of the regionally-based measures ■ Calculating the indirect effects based on input-output tables ■ Socio-economic analysis of Flemish rural regions to establish convergence evolution.

Source: IDEA Consult

3.3 Implementation of the programme and measures

3.3.1 *Financial progress*

The financial progress of the programme is, in general, on schedule (see table below). At the end of 2009 40% of the programme funds had been spent, in line with the planning. The plan provided for 38.8% of the funds having been spent by the end of 2009. This should come as no surprise, as PDPO II is a continuation of PDPO I, of which most measures are continued. The programme was therefore able to get off to a flying start, based on the experience of the various management departments.

	Budget (EU + VL)	% of the PDPO II budget	Paid 2007-2009	Payments in relation to budget
Objective 1	€ 464.858.857	62%	€ 201.789.710	43%
Objective 2	€ 171.218.571	23%	€ 73.720.910	43%
Objective 3	€ 68.015.113	9%	€ 19.926.176	29%
Objective 4	€ 41.277.197	5%	€ 2.054.601	5%
Total	€ 754.350.566	100%	€ 298.557.499	40%

This global picture needs to be detailed in two ways:

- On the one hand, a number of measures are in **arrears** where payments are concerned. The following, in particular:
 - Objective 4, in which only 5% of the budget had been spent by the end of 2009. This has to do with the later start of the projects. Prior to approval of the projects, a local development strategy first had to be formulated in the Leader Regions. In the meantime (mid-2010) 247 projects have been approved within Objective 4 and the situation can be expected to change swiftly.
 - A number of new measures that are difficult to get off the ground: measures 132 (food quality regulations), 133 (Flemish products) and 216 (water guidelines). Meanwhile, additional agreements and a number of refinements have been made, so these measures will be implemented in 2011.
 - The agro-nutritional regulations, for which only 4% of the budget has been spent.
- On the other hand, a number of major measures appear to be **ahead** of schedule, especially accommodation support (57%) and investment support (50%). At this rate, there will not be sufficient funds to complete the entire programme period. A number of recent measures show that it is also clear to the Flemish government that greater selectiveness or a reduction in support

percentages is a matter of urgency.¹³ Saving up files for a subsequent programme period must be avoided to prevent burdening the next programme. This is evidently what happened in the transition from PDPO I to PDPO II.

3.3.2 *Implementation of the measures*

We came to the following conclusions regarding the implementation of the various measures:

Objective 1 (competitiveness of the agricultural sector)

The measures within the first objective of the programme are, in general, progressing well. The majority of these measures have been running since the previous programming period and are a continuation of the policy, with minor adjustments to the modalities (for example: adjustment of the company consultancy system). Nevertheless, three major points for attention remain for the implementation of the measures within Objective 1:

- More than half the budget for the investment measures (112 and 121) was already spent (see above).
- Another point for attention is the handling time for the submitted VLIF files. At the end of the studies period (applications until 2007) the handling time increased to more than 2 years in 50% of the cases. Meanwhile measures have been taken, and a renewed glance would probably provide a better picture
- Two new measures (132 - food quality regulations and 133 - information provision and promotion of Flemish products) have not yet started up. The application of the measures has been refined over the past few months, so they can be implemented in 2011.

Objective 2 (nature, the environment and the landscape)

The implementation of the measures for Objective 2 is more or less on schedule. Expenditure amounts to 43% of the total budget and the performances are good in relation to the predefined targets. This is partly due to numerous management agreements being continued from PDPO I. The financially most important agro-environmental measures (measure 214) also remained unchanged in relation to the previous programme period, which aided continuity. Measures 212 and 213 (Compensating Nature), on the other hand, are behind schedule (approx. 15% spent) and measure 216 (Water Guidelines) has not even started up.

The forestry measures (221 and 227) are also behind target at the moment. Participation for measure 221 (woodland and agricultural land), in particular, was extremely low (12% - 13% of target). There appears to be some competition from the tree-planting compensation regulations, which are more appealing to farmers. Measure 227 (non-productive investment in woodland) is largely on schedule, although the area of replanting is highly limited (189 ha).

¹³ In September 2010 the support percentages for investments was reduced by 2% and subsidies for solar panels and solar boilers was reduced from 30% to 8%.

Regionally-based measures (objectives 3 and 4)

In the 2007 - 2009 period, 165 projects were approved within Objective 3 and 247 within Objective 4. However, payments are seriously in arrears (see above). The average project budget is slightly larger for Objective 3 (€ 163,777) than for Objective 4 (€ 127,747)

To evaluate the results we could only refer to the limited number of completed projects (78 in Objective 3, 81 in Objective 4). Nevertheless, when the results were compared, it already turned out that the pre-defined targets for the programme period will have to be adjusted. The targets for various measures turn out to have already been (vastly) exceeded.¹⁴

The following can also be established:

- The quality of the regionally-based projects depends on the number of coinciding factors, such as the selection procedure, the preparation time, the supervision of promoters and the following up of projects. Some interesting experiences are being gained at the moment with regard to quality improvement in the various provinces in the Leader Regions. It would be good to consolidate these experiences at Flemish level and include them in the following programming period.
- In some cases, the Leader Regions are showing too little cohesion (socio-economic, players). Some municipalities/villages are also dissected by the delimitation, which entails administrative difficulties. The delimitation of the regions requires special attention in the future.
- The projects within Objective 3 are being implemented outside the delimited Leader Regions. This means that regions in Flanders can request support from either Objective 3 or the Leader (Objective 4). Consequentially, just about all Leader Regions have opted for roomy targets (all measures from Objective 3) and the regional specificity has declined within Objective 4 in relation to the previous Leader+ programme.

3.4 Effectiveness, impact and efficiency of the measures

3.4.1 Theme 1: competitiveness in the agricultural sector

Several measures may have an effect on the competitiveness of the agricultural sector. Although this effect is highly limited with some measures (training) and it is still too early to demonstrate any effect of others (company consultancy systems, agro-nutrition) the investment measures (112, 121 and 311) do show a demonstrable impact on competitiveness.

One fact we can establish is that it is primarily the larger and most efficient companies that are investing and therefore requesting investment support. Additionally, we have been able to establish that the effect of investment support on competitiveness is highly dependent on the investment type:

¹⁴ The number of day trippers achieved (measure 313) is currently 120,916 for Objective 3, while the target for the entire period was set at 16,000. The same applies to the unique number participants that successfully finished the training activities within measure 331. The realisation of this currently accounts for 69.468 participants for the Axis3 projects, while the target was 500.

- Investment support for **diversification investment** (e.g. energy investments) has a great effect on turnover (every euro of support results in a turnover rise of almost 2 euros) and also results in an increase in the gross added value and income, despite the increase in costs. Labour also increases, so there is no effect on labour productivity.
- Investment support for **structural investments** has a positive effect on both turnover and costs, which results in increased added value and income. Labour also increases slightly, so there is no effect on labour productivity. The effect of diversification (previous point) is felt primarily in the first year, whereas the effect of structural support is chiefly felt in the second year after investment.
- Investment support for **environmental investments** has a negative effect on costs, added value, labour productivity and income.
- **Accommodation support** results in an increase in employment. Accommodation support has no significant effect on the business performance indicators.
- Striking is that companies that invest in **innovative technology** show a significant reduction in gross added value, family incomes and labour productivity, and a significantly higher increase in the costs between 2004-2006 and 2008. This is related to the fact that these are mainly environmental investments (see conclusion above)

Moreover, the investments (in the agricultural or agro-nutrition sector) made within the context of PDPO II create or result in the retention of jobs and added value in related sectors. The major related sectors for investment are the construction sector (building stalls and greenhouses), the agricultural sector itself (purchasing livestock and plant material), agricultural machine engineering and a number of other sectors including water purification and power generation.

3.4.2 Theme 2: environment, nature and landscape

The PDPO II and, more specifically, the parcel-based agro-environmental regulations (214) and the environmentally-based VLIF investments (121), has a clearly positive effect on the environment in Flanders. The programme promotes sustainable use of materials and resources: the VLIF investments for the 2007 - mid-2010 period result every year in **prevented energy consumption** of approx. 609 GWh or 7.5% of the total energy use for the agricultural and horticultural sectors in Flanders in 2006 (MIRA) and in **prevented tapwater consumption** of approx. 993,000 m³ or 1.5% of the total water consumption for the Flemish agricultural and horticultural sector in 2006 (MIRA).

The programme also plays a clear role in the improvement of the environment, by means of the following elements. The agro-environmental regulations generate:

- a **prevented soil loss** of approx. 124,000 tonnes in 2009 (6.8% of the total theoretical soil loss)
- a **prevented nitrogen input** of approx. 6.5 million kg in 2007 (5.3% of the total Flemish animal manure input in 2006), approx. 5.8 million kg in 2008 (4.7%) and approx. 4.0 million kg (3.3%) in 2009¹⁵

The VLIF investments (2007 - mid-2010) generate:

¹⁵ This reduction is attributable to the sunset character of the important green coverage measure

- a **prevented ammonia emission** of approx. 670,000 kg NH₃ per year (1.6% of the total ammonia emission of the agricultural sector in Flanders in 2006)
- **production of renewable energy** of approx. 55,000 MWh (approx. 1% of the total energy consumption of the cultivation under glass sector and 0.7% of the total energy consumption of the entire agricultural and horticultural sector in Flanders).
- a **prevented greenhouse gas emission** of approx. 541,000 tonnes of CO₂ equivalents per year (5.6% of the total greenhouse gas emission in 2006 by the Flemish agricultural and horticultural sector; for CO₂ 14% and for CH₄ and N₂O 1.6%).

The programme probably generates an improvement in the natural and biological quality, translated into the criterion of field and meadow bird populations and area of High Nature Value Farmland. As there has not yet been any temporal monitoring of the bird populations, this is an interim conclusion based on slightly positive statistical correlations (INBO (Research Institute for Nature and Forest) study).

Finally, the programme contributes to the upgrading of the cultural landscapes via the agro-environmental measures and Objectives 3 and 4, where we are seeing effects relating to rural heritage in the broadest sense (moveable and immovable).

3.4.3 Theme 3: facilities for rural areas and diversification of the economy

The two measures, "Basic facilities for the economy and population" (321) and "Village Centre Modernisation" (322) make an unmistakable contribution to raising the level of facilities in rural areas. Based on the limited number of completed projects within Objectives 3 and 4, we can deduce that quite a reasonable number of inhabitants in rural areas are reached by PDPO II initiatives.

Tourism initiatives produce a limited employment effect (100 jobs for the completed projects within Objectives 3 and 4), but the coordinators involved see job creation as lower priority. Generating jobs is seen more as an aim of the European Fund for Regional Development projects.

The PDPO's aim is also to contribute to reducing the differences between rural regions. It is impossible for Flanders to establish whether PDPO has made any contribution. Nevertheless, we have analysed the socio-economic development in rural areas in accordance with the future PDPO III priorities. A notable conclusion is that rural municipalities in Flanders have experienced a more positive socio-economic development than urban areas, with an increased net income, population growth and internal immigration. These demographic shifts make us realise that the composition of rural population is changing. Another gradual transformation concerns the sneaking urbanisation of Flemish rural areas (growth of built (concrete) surface at the cost of open space). Deviating from the mentioned positive socio-economic evolutions, two worrying evolutions deserve our attention as well:

- An increase in people with no or a lack of opportunities
- The number of self-employed people is declining (related to the decline in the number of farmers)

3.4.4 Theme 4: management and governance in rural areas

The PDPO makes an undeniable contribution to a more **integrated approach** to rural development in Flanders. In the Flemish rural regions, partnerships are forming across sectors and are being set up within the context of Leader Local Groups, with representation from all rural players. They remain micro effects, however, which do not flow through to any extent into regular management practice. At a Flemish level, too, management and coordination structures are generating more contact between the major administrations and players involved in the rural policy. Nonetheless, there are still opportunities for achieving a more integrated policy by, for example, establishing a stronger link with spatial planning in supporting infrastructure in agrarian areas.

We can also establish that the PDPO has an undeniable influence on the attention devoted within the Flemish government to policy evaluation and monitoring. Where the reporting and evaluation obligations of the European Commission are concerned, there is increasing attention being paid within the various management departments to better follow-up of the results and effects of the policy. In comparison to the ex-post evaluation of PDPO I, this interim evaluation was able to make use of even more extensive monitoring information (e.g. VLIF environmental sheets).

3.5 Considerations and recommendations

Finally, a number of last considerations in the context of the further progress of the programme.

In the future, consideration will have to be given to **further selectivity** of the programme and the measures. First of all, we can establish that certain measures cannot keep up with the current pace of payments (investments, accommodation support). There is also the general pressure on budgets (Flanders, EU) as a result of the crisis, as well as the new general European priorities (EU 2020 strategy) and the expected amendment of the Common Agricultural Policy. These evolutions will oblige the future PDPO to gear the support more directly and selectively to specific effects.

Although such greater selectivity will be seen as a threat by certain groups, there are hidden opportunities for further increasing the impact of the programme.

- More competition for the resources often results in higher quality
- The resources can be aimed at those measures or target groups where they can produce the greatest economic effects or the greatest additionality.

In the future we can also expect Europe to demand that more attention be devoted to local strategies and **regionally-based approaches**. From that point of view, we would like to make the following recommendations:

- A well-considered delimitation of the regions taking into account geographical and socio-economic characteristics and existing networks
- Every effort should be made to increase the capacity and management strength in rural areas (investing in solid support of the programmes)
- Consider including the measures from Objectives 1 and 2 in regionally-based programmes. The effects of certain agro-environmental measures, for example, will be enhanced if they are managed regionally on the basis

of regional characteristics. The trick is to reflect per measure on which approach (centrally or territorially) can provide the best and largest effects.

Finally, we would like to plead for **a coordinated deployment of resources** and the bundling of insight to the benefit of rural areas. It is important to pool knowledge and resources in accordance with a common ambition for the Flemish countryside. The PDPO (and, with it, the Flemish Rural Network) has certainly made a contribution here. The existing cooperation between the various management departments and management levels does, however, need to be intensified and extended. There should also be a stronger representation of new ideas concerning rural development and rural regions in the PDPO (e.g. the interdependence between town and country).

4 INLEIDING

4.1 Over PDPO

Het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013 (PDPO II) werd goedgekeurd door de Europese Commissie op 13 november 2007. Het programma kadert binnen de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU.

Waar de eerste pijler voorziet in inkomenssteun voor de landbouwers, vertrekt de tweede pijler vanuit het multifunctioneel karakter van de landbouw en de bredere maatschappelijke context waarbinnen de sector functioneert. Naast een verdere professionalisering van de landbouw, is de tweede pijler (het Europese plattelandsbeleid) gericht op de verdere omschakeling naar duurzame landbouw, het gebruik van hernieuwbare grondstoffen, een maximale instandhouding van het milieu en de biodiversiteit en de leefbaarheid en samenhang op het platteland.

Het Vlaamse programma steunt op de 4 assen die in het Europese kader zijn gedefinieerd:

- As 1: verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector;
- As 2: verbetering van het milieu en het platteland;
- As 3: de leefkwaliteit op het platteland en de diversificatie van de plattelands-economie;
- As 4: Leader.

4.2 Doelstelling & inhoud van de evaluatie

Deze tussentijdse evaluatie kijkt terug op de uitvoering van de maatregelen uit het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling 2007-2013 (PDPO II) over de jaren 2007 tot en met 2009. De evaluatierichtsnoeren uit het **Gemeenschappelijk Toezicht- en Evaluatiekader (GTEK)** dienen daarbij als leidraad.¹⁶

Het GTEK bevat de **gemeenschappelijke evaluatievragen** die werden opgesteld voor alle programma's voor plattelandsontwikkeling in de EU. Het bevat evaluatievragen per maatregel en horizontale evaluatievragen over het ganse programma. Samen gaat het om meer dan 100 vragen.

Naast deze verplicht te beantwoorden vragen, zijn er voor deze tussentijdse evaluatie ook **programmaspecifieke vragen** gesteld door de Vlaamse overheid, met name:

- Welke bijdrage levert de uitvoering van het PDPO II aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water (maatregel 216)?;
- In welke mate hebben de investeringen (maatregel 121) een bijdrage geleverd aan de verbetering van de milieu- en natuurkwaliteit?;
- Wat zijn de effecten van de mainstreaming van Leader (aard van de projecten, resultaten)? Leader is in de huidige programmaperiode (2007-2013) onderdeel van het PDPO en daarmee ook onderworpen aan de

¹⁶ Zie http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/document_nl.pdf.

PDPO-systematiek. Om te kunnen beoordelen of het Leaderprogramma leidt tot de juiste, beleidsmatige wenselijke projecten, is het noodzakelijk een beter beeld te krijgen van de effecten van mainstreaming en van de verschillen met de Leader+ periode.

4.3 Evaluatieteam

Voor de uitvoering van deze tussentijdse evaluatie heeft IDEA Consult een consortium gevormd met de vakgroep Landbouweconomie van UGent, met Soresma en met de vakgroep Menselijke Ecologie van de VUB.

Het evaluatieteam bestond uit volgende personen:

IDEA Consult (projectleiding)	Bart Van Herck
	Rein Dessers
	Ariane Wautelet
Universiteit Gent	Ann Verspecht
	Jeroen Buysse
Soresma	Paul Arts
VUB	Rik De Vreese

De stuurgroep, die de evaluatieopdracht heeft begeleid, bestond uit:

Departement Landbouw en Visserij, Afdeling Monitoring en Studie (AM&S) - opdrachtgever	Dirk Van Gijsegheem
	Ellen Maertens
	Michael Van Zeebroeck
Agentschap voor Landbouw en Visserij, Afdeling Organisatie en Strategisch Beleid (AOSB)	Belinda Cloet
	Els Soenen
Departement Landbouw en Visserij, afdeling Structuur en Investerings (SI)	Daniël De Laender
	Luc Uytendwilligen
Departement Landbouw en Visserij, afdeling Markt- en inkomensbeheer (MIB)	Anja Bockstal
	Lieven Van Waes
Vlaamse Landmaatschappij (VLM), afdeling platteland	Karolien Michiel
	Nadine Vantomme
	Davy De Dobbeleer
Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Afdeling Land- en Bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke Rijkdommen (ALBON)	Petra Deproost
Departement Landbouw en Visserij, afdeling duurzaam landbouwontwikkeling (ADLO)	Jean Steenberghen

5 EVALUATIE-AANPAK EN -METHODOLOGIE

De Europese evaluatievragen (genoemd in het Gemeenschappelijk Toezicht- en evaluatiekader, GTEK) peilen vooral naar de impact en het effect van PDPO II. Niettemin is het belangrijk om voldoende de uitvoering van de maatregelen te bestuderen omdat die vaak verklarend is (het 'waarom') ten aanzien van het effect.

In onze evaluatie-aanpak maken we dan ook het onderscheid tussen de **uitvoering** van de maatregelen en het programma en anderzijds de effecten en de **impact**.

5.1 Evaluatie van de uitvoering

5.1.1 *Evaluatiefocus*

Per maatregel worden de volgende aspecten geëvalueerd:

- Doelstelling van de maatregel, indicatoren en targets
- Budget (voorlopige besteding per maatregel in bijlage)
- Doelgroep, bereik, participatie (incl 'gender').
- Implementatie door:
 - Beheerdiensten en overheid: communicatie, kwaliteitseisen die geplaatst worden tegenover het verkrijgen van steun etc;
 - Begunstigden en uitvoerders: kwaliteit van de gegeven opleiding, het 'slimme' gebruik van investeringen, het correct implementeren van beheerovereenkomsten, etc;
- Efficiëntie ('value for money')
 - ✓ Geplande kosten tegenover werkelijke kosten;
 - ✓ Absorptie van de ter beschikking gestelde gelden (benuttinggraad);
 - ✓ De relatieve bijdrage van de begunstigden van de privé-sector,...;
 - ✓ De relatieve vertraging tussen werkelijke en geplande timing;
 - ✓ Kon er meer output worden gerealiseerd met dezelfde middelen of kon er met minder middelen hetzelfde effect worden bereikt?

Op **programmaniveau** worden volgende aspecten onder de loupe genomen¹⁷:

- Aandacht voor specifieke sociale en structurele kenmerken;
- Complementariteit met andere Europese programma's;
- Synergie tussen de assen?;
- Geïntegreerde aanpak plattelandontwikkeling;
- Technische Bijstand;
- Vlaams Ruraal Netwerk en Europees netwerk voor plattelandontwikkeling;
- De gelijke behandeling van mannen en vrouwen (gender).

¹⁷ Deze aspecten refereren naar horizontale vragen uit het GTEK.

5.1.2 Methode en informatiebronnen

5.1.2.1 Monitoringinformatie

Informatie over de uitvoering van de maatregelen is grotendeels terug te vinden in **de monitoringtabellen** die bijgehouden door de verschillende beheerdiensten en die jaarlijks verzameld worden door de Afdeling Monitoring en Studie van het Departement voor Landbouw en Visserij.

Tabel 1: Overzicht beheerdiensten PDPO II

Beheerdiensten PDPO II

- Agentschap voor Natuur en Bos (ANB)
- Agentschap voor Landbouw en Visserij, afdeling Structuur en Investerings (ALV-SI)
- Vlaamse Landmaatschappij (VLM), afdeling Platteland
- Agentschap voor Landbouw en Visserij, afdeling Markt- en Inkomensbeheer (MIB)
- Departement Landbouw en Visserij, Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling (ADLO)
- Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke rijkdommen (ALBON)

Bron: evaluatieconsortium PDPO II

Voor het in kaart brengen van de uitvoering van assen 3 en 4, werden extra monitoringsgegevens¹⁸ verzameld via een eigen monitoringstabel, die werd ingevuld door de provinciale plattelandscoördinatoren, de Leadercoördinatoren en de beheerdienst van As 3 en As 4.

5.1.2.2 Additionele informatie van de beheerdiensten

Voor bepaalde thema's schiet deze monitoringinformatie tekort en werd **additionele informatie** gebruikt, bijgehouden door de beheerdiensten:

- Gegevens van ALV-SI zelf (b.v. voor totale subsidiabele investeringsbedrag, en bijgevolg de relatieve bijdrage van de begunstigden zelf).
- Informatie omtrent de deelnemers en de thema's van landbouwworming;
- Blanco aanvraagformulieren voor steun (om relevante gegevens te identificeren), aanvraagdossiers die nog niet gedigitaliseerd zijn en evaluatieverslagen m.b.t. deze aanvragen;
- Evaluaties van verstrekt milieu-advies aan landbouwers (LV-SI);
- Erosiegevoeligheidskaart (ALBON);
- Biologische Waarderingskaart (ANB/INBO);

¹⁸ De monitoringsgegevens zijn voorlopig enkel gebaseerd op de 78 afgelopen As 3 projecten (goedgekeurd in 2007). Voor LEADER zullen we in deze tussentijdse evaluatie ook enkel de 81 afgelopen projecten (goedgekeurd in 2008) bekijken.

- Kaarten Natura 2000-gebieden, VEN-gebieden, weide- en akkervogelgebieden,... (ANB)

Met de beheerdiensten waren ook contacten om een beter zicht te krijgen op de wijze van uitvoering van de verschillende maatregelen en oproepen: hoe de informatiespreiding gebeurt, hoe de keuze van projecten gebeurt, waarom een bepaalde investering onder dat investeringspercentage valt, ...?

5.1.2.3 Workshops

Met betrekking tot het beoordelen van de uitvoering en de resultaten van As 3 en As 4 vonden twee workshops plaats. Enerzijds met de provinciale coördinatoren plattelandsbeleid (As 3) op 22/6/2010, anderzijds met de Leadercoördinatoren (As 4) op 10/9/2010.

5.1.2.4 Interviews

Voor de evaluatie van sommige maatregelen werden interviews verricht (telefonisch en face to face):

- Interview met Patricia De Clercq van de beheersautoriteit;
- Interview met vertegenwoordigers van het Vlaams Ruraal Netwerk;
- telefonische interviews uitgevoerd bij de belangrijkste opleidingcentra;
- telefonische interviews bij de belangrijkste adviescentra (bedrijfsadvies).

5.1.2.5 Cases en case-studies

Bij de evaluatie van de sensibiliseringsprojecten duurzame landbouw werd gebruik gemaakt van een case-studie (Windmakers project) om de uitwerking en het effect van de maatregel te duiden.

Ook bij de evaluatie van As 3 en As 4 werden cases gebruikt om elementen als innovatie en kwaliteit te duiden, of de impact te illustreren ten aanzien van cultuurlandschappen en gemeenschapsvoorzieningen.

Bij het in beeld brengen van de economische impact van milieu-investeringen, werd een case-studie uitgevoerd waarbij glastuinbouwbedrijven vergeleken werden met en zonder WKK.

5.1.2.6 Andere bronnen

Tot slot werd ook gebruik gemaakt van **andere beschikbare bronnen** die relevant zijn om de uitvoering van de maatregelen in een juist perspectief te plaatsen:

- Resultaten meetnet Algemene Broedvogels Vlaanderen (INBO)
- Landschapsatlas (RWO)
- Resultaten MAP-meetnet (VMM)
- Resultaten nitraatresidumetingen (Mestbank, VLM)
- Resultaten SENTWA-modellering (nutriëntenuitspoeling) 2006 (VMM)
- MIRA-rapporten
- Provinciale plattelandsbeleidsplannen

- Lokale Ontwikkelingsstrategieën en voortgangsverslagen van de Leadergroepen

5.2 Evaluatie van de impact

Naast de vraag 'hoe' de maatregelen werden uitgevoerd, stellen we ons de vraag of de maatregelen effect hebben geressorteed op vlak van tewerkstelling, milieukwaliteit of andere resultaatsgebieden.

5.2.1 Horizontale en gedifferentieerde benadering

Om doorheen de veelheid aan evaluatievragen, inzicht te krijgen in de resultaten die met het programma worden behaald, kiest het evaluatieteam voor een **horizontale aanpak**: de verschillende maatregelen worden geëvalueerd op hun (partiële) bijdrage aan een reeks specifieke kernthema's / resultaatsgebieden. Deze, door IDEA Consult opgestelde lijst van thema's is een verzameling van de kernwoorden die voorkomen in de verschillende evaluatievragen.

Na grondige analyse van de veelheid aan evaluatievragen kwam het evaluatieteam aan een lijst van 12 resultaatsgebieden die weergegeven is in Tabel 2. De resultaatsgebieden staan gegroepeerd per thema.

Tabel 2: Resultaatsgebieden tussentijdse evaluatie PDPO II

	Resultaatsgebieden
Competitiviteit in landbouw en agrovoedingssector	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verbeteren van het concurrentievermogen van de landbouw (competitiviteit en economische performantie); 2. Verhogen van de maatschappelijke meerwaarde en betrokkenheid m.b.t. landbouw (transparantie, veiligheidsnormen); 3. Behoud van landbouwactiviteiten; 4. Verhogen menselijk potentieel en managementvaardigheden;
Milieu, natuur en landschap	<ol style="list-style-type: none"> 5. Duurzaam gebruik van materialen en grondstoffen; 6. Verbetering van het milieu (bodem, water, lucht, lawaai, stank); 7. Verbetering van de natuurlijke en biologische kwaliteiten; 8. Opwaarderen van de cultuurlandschappen;
Voorzieningen in platteland en diversificatie economie	<ol style="list-style-type: none"> 9. Verbeteren van de gemeenschapsvoorzieningen (handel, sociaal, IT, ...); 10. Diversificatie van de plattelandseconomie (binnen en buiten de landbouw);
Bestuur van en convergentie tussen plattelandsgebieden	<ol style="list-style-type: none"> 11. Verbeteren van bestuur in plattelandsgebieden (governance) 12. Convergentie tussen (plattelands)gebieden

Bron: evaluatieconsortium PDPO II

Om de evaluatie-inspanningen nog sterker te richten op precies die maatregelen die het grootste effect ressorteren, werd de verwachte impact van elke maatregel op deze resultaatsgebieden vooraf bekeken. Enkel wanneer de verwachte impact groot genoeg is, wordt de evaluatievraag ten gronde behandeld. De verwachte impact wordt afgeleid uit een consultatieve 'causaliteitsoefening' met stakeholders en uit het beschikbare budget of aantal projectaanvragen voor een bepaalde maatregel.

5.2.2 Methodologie en bronnen

Volgende methoden en bronnen worden gebruikt om de impact van de maatregelen na te gaan.

5.2.2.1 *Fixed effects dynamische regressie*

Omdat de PSM methode niet bruikbaar bleek, werd voor het analyseren van de impact van investeringssteun gebruik gemaakt van een 'fixed effect dynamische regressie'.

De regressie-analyse werd uitgevoerd met een unbalanced panel met gegevens rond investeringen, steun en een aantal variabelen die het economisch resultaat beschrijven (omzet, kosten, ...). Unbalanced slaat op het feit dat er niet voor elk bedrijf gegevens zijn voor elk jaar. De gegevens komen uit FADN en VLIF.

Het voordeel van de analyse van panelgegevens is dat zowel de evolutie van bedrijven doorheen de tijd als de verschillen tussen bedrijven onderling vergeleken worden.

Voor de analyse werd gebruikt gemaakt van een dynamisch fixed effect model. *Dynamisch* verwijst naar het feit dat het model veronderstelt dat de afhankelijke variabele voor een deel verklaard wordt door zijn waarde in de vorige periode. Op die manier kan een model de inertie (path-dependency) van de economische structuur beschrijven. De *fixed effects* in de regressie absorberen de variatie tussen de bedrijven enerzijds en de jaren anderzijds. Het model houdt daardoor rekening met het feit dat er slechte en goede jaren zijn die het economisch resultaat van alle bedrijven beïnvloeden of dat er goede en slechte bedrijven zijn die sowieso jaar na jaar een stijgend of dalend economisch resultaat halen.

Noot: In eerste instantie werd de impact onderzocht op basis van de PSM methode (propensity score method), voorgesteld door het Europees Evaluatie Netwerk voor Plattelandsontwikkeling. Deze methode bleek evenwel niet bruikbaar voor Vlaanderen. De redenen daarvoor zijn:

- *De FADN populatie is te klein en te divers (600 bedrijven jaarlijks);*
- *De organisatie van de investeringssteun in Vlaanderen maakt dat bijna alle professionele landbouwers gebruik maken van investeringssteun. Dit maakt het vinden van een goede controlegroep moeilijk: Het aantal bedrijven waaruit de controlegroep samengesteld kan worden, zou vier maal groter moeten zijn dan de groep bedrijven met steun;*
- *Het is mogelijk dat de PSM-groepen die niet meer representatief zijn voor de steun. Er is niet voldoende overlap tussen de twee groepen (Shadish, Cook, & Campbell (2002)¹⁹). Het zijn blijkbaar voorafgaand aan de steun al de grotere, dynamischere bedrijven die steun aanvragen. Door de PSM toe te passen zien we dat de toegevoegde waarde tussen de groep met en zonder steun op een gelijk niveau komt, maar dit maakt ook dat deze groepen niet meer representatief zijn.*

5.2.2.2 *Case-studie analyse voor het economisch effect van energie-investeringen en WKK's*

Omdat de energiebesparende investeringen toenemende aandacht krijgen in PDPO, werd er bij deze evaluatie apart op ingegaan (energieschermen, isolatie van stallen, overschakelen naar installatie op gas of -biobrandstof, WKK's, warmtebuffer, rookgascondensor, fotovoltaïsche zonnecellen en nog enkele andere).

¹⁹ Shadish, W., Cook, T. & Campbell, D. (2002) *Experimental & quasi-experimental designs for Generalized causal inference*, Boston.

Er werden twee analyses uitgevoerd:

- Enerzijds een theoretische berekening (op basis van VLIF-fiches) van de verminderde kosten en de energiereductie per energiebesparende investering;
- Anderzijds een berekening van het economisch effect van WKK's, op basis van bedrijfseconomische gegevens van 21 glastuinbouwbedrijven (met en zonder WKK's).

5.2.2.3 Multivariabele regressie om het effect van opleiding na te gaan

Via een lineair model analyseren wij de marginale bijdrage van opleidingsactiviteiten aan de bruto toegevoegde waarde van bedrijven in 2008.

Om deze analyse te kunnen maken hebben wij een nieuwe databank opgebouwd. Deze gegevens bevatten alle FADN bedrijven waarvoor informatie tussen 2005 en 2008 beschikbaar is. Bovendien zijn deze gegevens ook aan de VLIF gekoppeld om de bedrijven die in dezelfde periode VLIF steun gekregen hebben, te kunnen identificeren. De profielvariabelen die in het model opgenomen zijn, zijn de volgende: type bedrijf, totale oppervlakte van het bedrijf, en leeftijd van de bedrijfsleider. Daarnaast hebben wij twee binaire variabelen opgebouwd die de deelname aan opleidingactiviteiten en het krijgen van VLIF steun vertegenwoordigen.

5.2.2.4 Berekening vermeden milieueffecten op basis van milieufiches VLIF

Met betrekking tot de milieuthema's lucht, energie en grondstoffen en hinder werd een – weliswaar benaderende – berekening gemaakt van *vermeden* emissies dankzij de toepassing van de milieugerichte investeringen in infrastructuur. Dit was mogelijk op basis van de databank van de milieufiches i.v.m. de VLIF-investeringsdossiers, waarvan de gegevens t.e.m. juli 2010 werden meegenomen.

De VLIF-fiches hebben enkel betrekking op investeringssteun die toegekend werd onder het PDPO II-programma. Daarnaast zijn er evenwel nog veel investeringsdossiers die aangevraagd worden onder het PDPO I-programma maar waarvan de steun pas na 2006 werd toegekend, en die daardoor financieel onder PDPO II vallen. Voor deze dossiers werden echter geen milieufiches opgemaakt. Om toch een idee te bekomen van de milieu-impact van het volledig pakket milieu-investeringen die tot medio 2010 PDPO II-steun ontvingen, werd per milieuthema een extrapolatie uitgevoerd op basis van de verhouding tussen het aantal dossiers per type investering die resp. onder PDPO I of PDPO II vallen.

5.2.2.5 Analyse perceelsgebonden milieu-effecten op basis van GIS-kaarten

Voor het in kaart brengen van de milieu-effecten van de perceelsgebonden agromilieumaatregelen (inclusief "vergoeding natuur") werd gewerkt met de GIS-kaarten van de landbouwpercelen van het Agentschap voor Landbouw en Visserij (ALV) voor de jaren 2007, 2008 en 2009. In tegenstelling tot de VLIF-milieufiches hebben de gegevens m.b.t. de agromilieumaatregelen zowel betrekking op overeenkomsten die nog doorliepen uit PDPO I als op nieuwe overeenkomsten afgesloten onder PDPO II.

De BO's "perceelsrandenbeheer", "kleine landschapselementen" en (deels) "erosiebestrijding" hebben slechts betrekking op delen van percelen. Hiervoor werd niet vertrokken van de ALV-kaarten, maar van de GIS-kaarten van de VLM van de jaren 2007, 2008 en 2009, waarin alle BO's als specifieke kaartenheden

voorkomen. Voor het inschatten van de effecten van deze maatregelen werd rekening gehouden met alle landbouwpercelen die overlappen met of grenzen aan de stroken met één van deze BO's.

De maatregel "bebossing van landbouwgrond" is t.e.m. 2009 niet opgenomen in de ALV-kaarten (alhoewel er wel een code voor voorzien is). Haar (overigens zeer beperkte) bijdrage werd benaderend op niveau Vlaanderen ingeschat.

Bij de kwantificeerbare effecten van zowel de VLIF-investeringen als de agromilieumaatregelen worden de bijdrages van de individuele maatregelen gewoon opgeteld om tot een totaal te komen. Dit is een overschatting van het reële effect, omdat er vrij veel overlapping tussen maatregelen is en het gecumuleerde reductiepotentieel per individueel perceel of bedrijf uiteraard nooit meer dan 100% kan bedragen. Maar omdat het aantal mogelijke combinaties van relevante maatregelen zeer groot is, was het onbegonnen werk om het cumulatieve-effect van alle mogelijke combinaties uit te filteren.

5.2.2.6 Statistische en geografische analyses m.b.t. biodiversiteit

De impact van de PDPO-maatregelen inzake biodiversiteit werden gemeten op basis van twee indicatoren: de indicator "akker- en weidevogelpopulaties" en de "oppervlakte High Nature Value Farmland" (HNVF).

M.b.t. de indicator "akker- en weidevogelpopulaties" werd door INBO een statistische analyse uitgevoerd tussen deze populaties, diverse omgevingsparameters en het voorkomen van PDPO-maatregelen, en dit op twee niveaus: een gestratificeerde steekproef over heel het Vlaams landbouwgebied en in 14 case study-gebieden. De bewijskracht van deze analyse wordt beperkt door het feit dat de vogelpopulaties voorlopig slechts eenmalig in detail geïnventariseerd werden, en dus nog geen evolutie in de tijd kon bekeken worden. Tegen de ex post evaluatie is daar mogelijk al aan verholpen. Ook de oppervlakte HNVF is berekend op basis van eenmalige inventarisaties (o.a. BWK).

5.2.2.7 Workshops en cases voor gebiedsgerichte maatregelen

De impact van de gebiedsgerichte maatregelen werd geanalyseerd op basis van:

- Workshops met provinciale plattelandscoördinatoren en coördinatoren in de Leaderregio's.
- Verzamelen van goede praktijken.

5.2.2.8 Berekening indirecte effecten op basis van input-outputtabellen

Voor investeringen die gebeuren in het kader van PDPO II, werden ook de indirecte effecten berekend (= de omzet en tewerkstelling die wordt gerealiseerd in hoofdzakelijk de bouwsector om de investeringen te realiseren). Daarvoor werd gebruik gemaakt van de Vlaamse input-outputtabellen.

5.2.2.9 Socio-economische analyse van Vlaamse plattelandsregio's om convergentie na te gaan

Om na te gaan of de socio-economische verschillen tussen plattelandsregio's onderling en tussen platteland en stedelijke gebieden vergroten of verkleinen, werd de evolutie bekeken over de voorbije tien jaar. Er werd een set gekozen van indicatoren die zowel demografische, ruimtelijke, sociale als economische evoluties vatten.

6 ALGEMENE UITVOERING VAN HET PROGRAMMA

6.1 Financiële voortgang

Op basis van de planning (zie tabel hieronder) zou eind 2009 **38,8%** van de middelen moeten zijn besteed.

Tabel 3: Financiële planning PDPO II (EAFRD) over de programmeringsperiode

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal
34.321.591	32.398.196	31.763.135	35.863.669	38.608.994	39.970.240	41.291.994	254.217.819
13,5 %	12,8 %	12,5 %	14,1 %	15,2 %	15,7 %	16,2 %	100 %
38,8 %			61,2 %				

Bron: beheersautoriteit PDPO II (incl. extra financiële middelen Health Check, Economisch Herstelplan)

Voor het geheel van het programma zien we in volgende tabel dat de uitbetalingen met **40%** zeer goed op schema zitten.

Tabel 4: Uitgaven 2007-2009 in relatie tot het budget PDPO II²⁰

Maatregel	Omschrijving	Budget (EU + VL)	Uitbetaald 07-08-09	Realisatie
111	Opleiding en voorlichting in de landbouw	37.688.677	15.360.650	41%
112	Vestiging van jonge landbouwers	50.702.533	28.703.126	57%
114	Bedrijfsadviesstelsysteem voor land- en tuinbouwers	18.976.540	4.929.642	26%
121	Investerings in landbouwbedrijven	303.781.190	151.389.578	50%
123	Verhoging van de toegevoegde waarde van land- en bosbouwproducten	34.207.737	1.328.224	4%
125	Infrastructuur ontwikkeling (uitdovende maatregel)	373.280	78.490	21%
132	Deelname door landbouwers aan voedselkwaliteitsregelingen	18.873.497	0	0%
133	Voorlichting en afzetbevordering van Vlaamse producten erkend als BOB/BGA/GTS	255.403	0	0%
AS1		464.858.857	201.789.710	43%
212	Vergoeding Natuur buiten Natura 2000	3.094.416	301.917	10%
213	Vergoeding Natuur binnen Natura 2000	2.613.062	919.962	35%
214	Agromilieumaatregelen	159.924.015	70.520.099	44%
216	Inrichtingsmaatregelen door landbouwers in kader van kaderrichtlijn water	560.064	0	0%
221	Bebossing van landbouwgronden	2.714.208	1.118.015	41%
227	Niet productieve investeringen in bossen	2.312.806	860.918	37%
AS 2		171.218.571	73.720.910	43%
311	Diversificatie naar niet-agrarische activiteiten	33.674.060	8.925.035	27%
313	Bevordering van toeristische activiteiten	4.466.817	3.152.362	71%
321	Basisvoorzieningen voor de economie en plattelandsbevolking	5.232.230	1.420.313	27%
322	Dorpskernvernieuwing en -ontwikkeling	9.516.850	2.741.925	29%
323	Instandhouding en opwaardering van het landelijk erfgoed	14.153.637	1.928.541	14%
331	Intermediaire dienstverlening (opleiding en vorming van ruraal ondernemerschap)	971.520	1.758.000	181%
AS 3		68.015.113	19.926.176	29%
413	Lokale ontwikkelingsstrategieën leefkwaliteit/diversificatie	32.021.757	894.979	3%
421	Samenwerkingsprojecten met andere plattelandsgebieden	1.250.000	0	0%
431	Werking plaatselijke groepen	8.005.440	1.159.622	14%
AS 4		41.277.197	2.054.601	5%
500-A	Technische bijstand	8.980.828	1.066.101	12%
TOTAAL		754.350.566	298.557.499	40%

Per as en per maatregel zijn er evenwel belangrijke verschillen op te merken:

- Waar de assen 1 en 2 een goede voortgang kennen, is dat voor As 3 en meer nog as 4 zeker niet het geval. Merk op dat binnen As 4 reeds 247 projecten werden goedgekeurd, maar dat slechts 3% van het budget werd

²⁰ Het budget is inclusief de wijzigingen n.a.v. de Healthcheck en het Economisch Herstelplan (goedgekeurd door de Europese Commissie op 10 december 2009). Daardoor kwam 29.507.430 euro (ELFPO) extra ter beschikking voor de maatregelen 121, 123, 214 en 311 voor de prioriteiten klimaat, hernieuwbare energie, biodiversiteit, waterbeheer en herstructurering zuivelsector.

De uitbetalingen zijn inclusief de top-up middelen van Vlaanderen voor agromilieumaatregelen (€ 40.863.377 extra Vlaams geld bovenop de vereiste Vlaamse cofinanciering).

gespendeerd (ter vergelijking: binnen As 3 werden er 165 projecten goedgekeurd en werd reeds 31,5% van de middelen uitgegeven).

Deze situatie binnen de assen 3 en 4 kan verklaard worden door:

- de specificiteit van de Leader aanpak (As 4), die vereist dat eerst lokale ontwikkelingsstrategieën worden opgesteld en Plaatselijke Groepen worden gevormd, vooraleer projecten kunnen worden goedgekeurd en middelen besteed.²¹
 - investeringsprojecten worden op een bepaald jaar vastgelegd, maar worden pas later gerealiseerd (max. 2 jaar vertraging mogelijk op basis van de N+2 regel). Bij As 3 bv. zijn de eerste 'grote budgetten' maar half 2009 uitbetaald. Ze hadden betrekking op de goedgekeurde projecten van 2007.
- Wat de uitgaven per maatregel betreft, zijn er verschillende maatregelen die voorop liggen wat uitbetalingen betreft, maar ook een belangrijk deel waar de voortgang sneller werd verwacht. Van de 24 maatregelen:
- Zitten 6 maatregelen op schema (tussen 35% en 50% uitbetalingen), waaronder de maatregelen met het grootste budget (investerings- en agromilieumaatregelen);
 - Liggen 15 maatregelen achter op schema (<35%), met opvallend ook vier maatregelen die nog niet zijn aangevat;
 - Liggen 3 maatregelen voor op schema (>50%), waaronder vestigingssteun en toeristische activiteiten. Uitschieter is maatregel 331 (intermediaire dienstverlening) met een 'overschrijding' van 81%.

Toelichting:

- In de periode 2007-2009 werd reeds 57% van het geplande budget onder **maatregel 112** (vestigingssteun) uitbetaald. Daaronder ook lopende acties uit PDPO I. Dit verklaart de grotere besteding van het budget: eind 2009 werden ongeveer evenveel dossiers van PDPOI en PDPOII betaald met het budget van PDPOII. Er moet voorzichtig omgesprongen worden met het 'opsparen' van dossiers voor een volgende programmaperiode. Zo kan vermeden worden dat er op het einde van een programmaperiode onvoldoende middelen beschikbaar zijn om alle aanvragen te behandelen.
- Ongeveer de helft van het budget werd gespendeerd voor **maatregel 121** (investeringssteun) in de periode 2007-2009. 35% van het geraamde budget voor de gehele programmaperiode is nodig voor het betalen van vroegere verplichtingen. Er moet over gewaakt worden dat er op het einde van een programmaperiode nog voldoende middelen beschikbaar zijn om aan alle verbintenissen en lasten uit het verleden te kunnen voldoen.
- Voor **maatregel 123** (agro-voedingsbedrijven) verloopt de voortgang traag. Op de korte termijn zou er evenwel een sterke verbetering van de situatie komen (op dit moment 4%), dankzij betalingen die in de 'pijplijn' zitten. De achterstand op deze maatregel vormt geen

²¹ De vorming van Provinciale Managementcomités voor As 3 verliep wel opmerkelijk snel. De PMC's waren al in juni 2007 opgericht, terwijl het PDPO II programma maar in november 2007 werd goedgekeurd.

noemenswaardig probleem. Via het systeem van oproepen, kan dit snel ingelopen worden.

- Voor de **maatregelen 132** (voedselkwaliteitsregelingen) en **133** (voorlichting en afzetbevordering van Vlaamse producten) werd de toepassing de voorbije maanden verfijnd, zodat de maatregelen in 2011 van start kunnen gaan.
- De onderlinge verhouding tussen **maatregelen 212 en 213** (10/35%) is vertekend omdat alle betalingen van 2007 (nog behorend tot PDPO I) onder maatregel 213 geboekt werden, ongeacht de ligging binnen of buiten Natura 2000-gebied. Onder PDPO II zaten maatregelen 212 en 213 allebei op ca. 15% van de target (duidelijk achter op schema).
- **Maatregel 216** (inrichtingsmaatregelen in het kader van de kaderrichtlijn water) werkt via een oproepsysteem, door de VLM op gang te brengen. Sinds kort werd de maatregel bijgesteld en wordt verwacht dat daarmee de beletsels zijn weggewerkt om een eerste oproep te lanceren.
- De overschrijding op **maatregel 331** is mede te verklaren door het feit dat het om een nieuwe maatregel gaat. Het budget werd onderschat. Anderzijds houdt men bij de selectie van As3 projecten ook meer rekening met de kwaliteit van de projecten, dan met het beschikbare budget per maatregel. Dat dit laatste van secundair belang is, moge blijken uit het feit dat in 2010 werd beslist om het budget voor de maatregel 331 fel op te trekken. Het extra budget komt daarbij van andere gebiedsgerichte As3 maatregelen waar er een onderbesteding was.

6.2 Vormgeving en omkadering programma

In de volgende tabel wordt ingegaan op een aantal 'horizontale' vragen die betrekking hebben op de vormgeving en omkadering van het programma in zijn geheel.

Horizontale aspecten	Bespreking
Aandacht voor specifieke sociale en structurele kenmerken	<p>Wat de sociale structuur betreft, werd tijdens de SWOT analyse vastgesteld dat het inkomensniveau van de land- en tuinbouw in Vlaanderen lager ligt dan het Vlaamse gemiddelde. Vandaar dat globaal met het PDPO werd ingezet op het verhogen van de economische leefbaarheid van de sector d.m.v. toekomstgerichte invest</p> <p>Hoewel in Vlaanderen geen structurele of natuurlijke omstandigheden gelden zoals in meer ontwikkelde of bergachtige Europese regio's, zijn er niettemin landbouwers die beperkingen ondervinden omwille van ruimtelijke of landschappelijke omstandigheden. Een aantal maatregelen zijn hier specifiek op gericht. We denken daarbij in het bijzonder aan compensaties die worden betaald aan landbouwers die in kwetsbare zones natuur of water te maken hebben met striktere bemestingsnormen, landbouwers in erosiegevoelige gebieden of landbouwers die binnen beheergebieden vallen van de Kaderrichtlijn Water.</p>
Complementariteit met andere Europese programma's	<p>Tussen Pijler 1 (inkomenssteun) van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en Pijler 2, is er een duidelijk verschillende focus en bijgevolg geen overlap.</p> <p>Een potentiële overlap tussen EFRO en PDPO is wel aanwezig. In Vlaanderen worden evenwel maatregelen genomen om dubbel-financiering te vermijden. Deze initiatieven situeren zich zowel op het niveau van de opmaak, de uitvoering als op niveau van het beheer van het programma</p> <p>Het Europees Visserij Fonds en het Europees Fonds voor Plattelandsontwikkeling hebben weinig raakvlakken door de duidelijk uiteenlopende doelen en doelgroepen, met uitzondering van aquacultuur.</p>
Synergie tussen de assen	<p>De synergie tussen de assen (interne coherentie) werd reeds uitgebreid behandeld in de ex ante evaluatie. Om herhaling te vermijden gaan we er daarom slechts kort op in:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Hoewel elk van de assen zijn eigen finaliteit heeft, worden er bruggen geslagen tussen de maatregelen. De aandacht voor natuur en milieu is sterk aanwezig doorheen het ganse programma. ■ Ook binnen de assen is het programma consistent. As 1 is gericht op het ondersteunen van een professionele landbouw en agrovoedingssector. De verschillende maatregelen zijn allemaal op ditzelfde doel gericht. Binnen As 2 stellen we eenzelfde consistentie vast, gericht op het verbeteren van het leefmilieu en de biodiversiteit. ■ Tot slot vormt ook de gebiedsgerichte aanpak (de assen 3 en 4) een samenhangend geheel. De provincies of regio's kunnen weliswaar eigen accenten leggen, maar oriënteren hun initiatieven vanuit dezelfde set van maatregelen.
Geïntegreerde aanpak	Geïntegreerde aanpak op project- (As 3) en gebiedsniveau

Horizontale aspecten	Bespreking
<p>plattelandsontwikkeling</p>	<p>(As 4)</p> <p>Vanuit As 3 en As 4 wordt heel nadrukkelijk gestreefd naar een geïntegreerde aanpak op projectniveau. Zowel de promotoren van As 3 als As 4 worden aangespoord om hun projecten op een gebiedsgerichte en geïntegreerde manier op te zetten (onderdeel van de selectiecriteria). Dankzij PDPO II komen in de Vlaamse plattelandsregio's partnerschappen tot stand over sectoren heen.</p> <p>Binnen As 4 reikt de ambitie trouwens verder dan de projectmatige samenwerking. Door de opmaak van een Lokale Ontwikkelingsstrategie en het beheer van het programma door een Plaatselijke Groep, beoogt men de noodzakelijke onderbouw op te zetten in de plattelandsregio's om te komen tot geïntegreerde plattelandsontwikkeling. Via de PG-werking ontstaan er in de diverse plattelandsregio's structurele contacten tussen de diverse actoren in plattelandsontwikkeling. Het duurzame karakter van deze werking is evenwel beperkt.</p> <p>Overleg tussen departementen op het Vlaamse niveau</p> <p>Naast de bijdrage van PDPO aan meer geïntegreerde projecten en regiowerkingen, brengt PDPO via zijn beheers- en coördinatiestructuren (toezichtcomité, uitvoeringscomité) ook op het Vlaamse niveau de belangrijke actoren die betrokken zijn bij het plattelandsbeleid dicht bij elkaar. Vanuit dat oogpunt is het programma smeerolie voor meer samenwerking tussen departementen i.f.v. een meer gecoördineerd plattelandsbeleid. Eenzelfde effect speelt zich af op niveau van de provincies, waar via projecten en overleg in het kader van PDPO meer wisselwerking ontstaat tussen de diensten.</p> <p>Sterkere coördinatie met ruimtelijk beleid onderzoeken</p> <p>De link vanuit het programma naar ruimtelijke ordening is een schakel die nog verder kan uitgewerkt worden. Er is zo goed als geen ruimtelijke toets in het geval van landbouwinvesteringen. Meer coördinatie en afstemming op dat vlak lijkt ons gewenst (b.v. principes rond agrarische architectuur meenemen in investeringen).</p>
<p>Technische Bijstand</p>	<p>Het budget Technische Bijstand stelt de beheersautoriteit in staat om naast het technische beheer van het programma, ook volgende effecten te bewerken:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Capaciteitsverhoging van alle betrokkenen via de activiteiten van het Ruraal Netwerk; ■ Duidelijke voortgang inzake beleidsevaluatie en monitoring, met o.a. volgende nieuwe insteken en initiatieven: <ul style="list-style-type: none"> ○ Binnen PDPO II wordt een aparte medewerker ingezet ingezet voor de monitoring en de coördinatie van de inspanningen op dat gebied door de verschillende beherendiensten; ○ Het bijhouden van milieufiches bij elke VLIF-investering, wat inhoudt dat de milieueffecten van het programma duidelijker in beeld komen; ○ Permanente ongoing evaluatie, wat zich uit in de deelstudies die de afgelopen twee jaar werden uitgevoerd m.b.t. biodiversiteit en landbouw-gebieden met hoge natuurwaarden (HNVF); ○ De nadruk, ook tijdens deze evaluatie om nieuwe inzichten te verwerven m.b.t. evaluatie van de effecten (bv. PSM methodiek, zie verder). ■ Communicatie over het Vlaamse platteland, op basis van het communicatieplan dat door de beheersautoriteit werd opgesteld

Horizontale aspecten	Bespreking
	en de initiatieven van het Vlaams Ruraal Netwerk.
Vlaams Ruraal Netwerk	<p>Positieve evaluatie: veel output, alsook kritische zelfreflectie. Volgende aanbevelingen kunnen geformuleerd worden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Beter de beoogde effecten omschrijven (wat men wil bereiken) en niet alleen wat men wil doen (de beschreven doelstellingen zijn eigenlijk acties); ■ Nog sterker de regionale en lokale netwerken inzetten (VVSG,...), om het programma lokaal bekend te maken. ■ Communicatie (website, nieuwsbrief,...) differentiëren naar doelgroep (landbouwers, gemeenten,...) + meer mensen betrekken. ■ Kennis en netwerk op Europees niveau uitrollen naar het lokale niveau, gezien de interregionale en transnationale projecten op regioniveau moeilijk op gang komen.
Gender	<p>De gelijke behandeling van mannen en vrouwen is een belangrijk aandachtspunt binnen dit Europese programma.</p> <p>Voor de raden, commissies, comités die werden opgericht in het kader van dit programma wordt de Vlaamse wetgeving terzake gerespecteerd. Deze stelt dat ten hoogste twee derde van de leden van een adviesorgaan van hetzelfde geslacht mag zijn.</p>

6.3 Uitvoering van de maatregelen

De algemene uitvoering van de maatregelen wordt uitgebreid in het achtergronddocument van deze evaluatie besproken. In dit hoofddocument besteden we vooral aandacht aan de resultaten van de maatregelen, waarbij we ook de vergelijking maken met de vooropgestelde doelstellingen.

6.3.1 Maatregel 111-A: Opleiding in de Landbouw

In het algemeen zit deze maatregel goed op schema.

Aantal deelnemers aan opleidingen: tot nog toe hebben 511.084 mensen deelgenomen aan opleidingen in het kader van het PDPO (inclusief terugkomende cursisten). Dit is ongeveer 42,6% van de doestelling voor de periode 2007-2013.

Aantal dagen opleiding voor alle deelnemers: tot nog toe werden er in totaal 195.654 dagen opleiding georganiseerd. Dit komt overeen met een realisatiepercentage van 37,6% van de target voor 2007-2013.

Aantal unieke deelnemers aan opleidingen en aantal unieke deelnemers die succesvol een opleiding gevolgd hebben : op basis van de monitoringgegevens mogen we stellen dat de doelstellingen m.b.t. deze indicatoren in de periode 2007-2009 al werden bereikt (realisatiegraad van 117%). Deze conclusie is evenwel vertekend. Gezien het aantal deelnemers aan korte vormingsactiviteiten niet op een unieke manier wordt geregistreerd (enkel het aantal deelnemers, dus incl. dubbels, wordt geregistreerd), is de monitoringinformatie gebaseerd op een schatting op basis van de landbouwenquête van 2007 (50% van de populatie). Bovendien werd deze schatting die voor de ganse periode geldt nu al volledig toegepast (na 3/7 van het verloop).

Op basis van de koppeling tussen het aantal unieke deelnemers aan cursussen en het aantal Vlaamse landbouwers ziet men dat er tussen 2007 en 2009 ongeveer 16,5% van de Vlaamse landbouwers een cursus of stage hebben gevolgd.

6.3.2 Maatregel 111-C: sensibiliseringprojecten duurzame landbouw

In het algemeen zit deze maatregel goed op schema.

Aantal unieke deelnemers aan opleidingen: deze doelstelling werd over de periode 2007-2009 bijna bereikt (91% realisatiegraad).²²

Aantal deelnemers aan opleidingen: tot nog toe hebben 47.620 mensen deelgenomen aan demoprojecten in het kader van het PDPO tussen 2007 en 2009 (inclusief terugkomende cursisten). Dit is ongeveer 45% van de volledige doelstelling voor de periode 2007-2013.

Aantal dagen opleiding voor alle deelnemers: tot nu werden er in totaal 20.663 dagen opleiding georganiseerd. Dit komt overeen met een realisatiepercentage van 55% van de doelstelling voor 2007-2013.

Op basis van deze koppeling tussen het aantal unieke deelnemers en het aantal Vlaamse landbouwers ziet men dat tussen 2007 en 2009 ongeveer 20% van de landbouwers aan een demoproject heeft deelgenomen.

6.3.3 Maatregel 112: Vestiging van jonge landbouwers

Deze maatregel ligt enigszins achterop in vergelijking met de vooropgezette doelstellingen. Tot eind 2009 werd slechts **26% van het vooropgestelde aantal landbouwers** bereikt en werd 22% van het verwachte investeringsvolume opgenomen (in plaats van de 43%, uitgaand van een evenredige spreiding van de doelstelling over 7 jaar of 33% bij een evenredige spreiding over 9 jaar).

Verschillende verklaringen zijn hiervoor:

- Er was een piek aan vestigers in 2006, waarbij de dossiers niet allemaal tegelijk konden worden verwerkt. Dit had tot gevolg dat de vastlegging van de dossiers ingediend onder PDPO II in 2007 vertraging opliep.
- De ongunstige conjunctuur maakt het moeilijk voor starters.
- De anticipatie op de EU-beslissing in 2009 om de steun op te trekken van € 55.000 naar € 70.000, deed veel bedrijven wachten met een overname tot 2010.
- De evenredige spreiding van de target over 7 jaar is een overschatting, aangezien in wezen tijd is tot 2015 om de target te bereiken rekening houdend met de administratieve afhandeling van dossiers.

Het blijkt dat 48% van de landbouwers, jonger dan 40, die volgens NIS een overname doen, beroep doen op de steun onder maatregel 112.²³

²² De betrouwbaarheid van de informatie is evenwel relatief, gezien deelnemers aan projecten niet op individuele manier worden geregistreerd. De inschatting van het unieke aantal deelnemers is gebaseerd op verslagen en de ervaring van de verantwoordelijken bij de administratie. Bovendien betreft het aantal deelnemers het aantal mensen dat aan activiteiten rond demoprojecten deelgenomen hebben en niet enkel de begeleide bedrijven of landbouwers.

6.3.4 Maatregel 114: Bedrijfsadviessysteem voor land- en tuinbouwers

In 2009 was 32% van de target van het aantal gesteunde landbouwers gerealiseerd (bijna 6.000 gesteunde landbouwers over de periode 2007-2009). Deze target telt ook het aantal landbouwers die via het oude systeem (bedrijfsleidingadvies en milieumodule) gesubsidieerd worden. Als men enkel met het nieuwe systeem rekening houdt, bedraagt het realisatiepercentage 21% (ongeveer 2.500 gesteunde landbouwers).

6.3.5 Maatregel 121: Investerings in landbouwbedrijven

In de periode 2007-2009 werden binnen PDPOII 6.523 investeringen goedgekeurd (binnen maatregel 121). Het gaat over 3.897 dossiers, ingediend door 3.221 verschillende landbouwers of 11% van het totaal aantal landbouwers in Vlaanderen volgens de landbouwenquête. Hierbij dient rekening gehouden te worden dat in de landbouwenquête ook niet professionele landbouwers meegeteld worden. Het werkelijke bereik is daarom hoger. Maken we de verhouding met het aantal unieke landbouwers in VLIF sinds 2000, dan werden er 28% landbouwers bereikt.

De doelstelling van maatregel 121 was om in de periode 2007-2013 24.500 dossiers te steunen, goed voor 1.295 miljoen euro aan investeringen. Tot eind 2009 werd slechts 16% van het vooropgestelde aantal dossiers bereikt. Er werden investeringen uitgevoerd voor 28% van het verwachte bedrag. Het grote verschil tussen aandeel landbouwers en het aandeel toegekend subsidiabel bedrag ten opzichte van de doelstelling, geeft aan dat er meer steun per landbouwer wordt besteed dan in de doelstelling werd verwacht.

Verschillende verklaringen hiervoor zijn:

- Omwille van de tijd die nodig was om het grote aantal ingediende dossiers in 2006 af te handelen, liepen ook de dossiers ingediend onder PDPOII in 2007 enige vertraging op;
- Het plafond werd opgetrokken in 2007: 1 miljoen euro per bedrijfsleider in plaats van 1 miljoen euro per bedrijf. Dit verklaart het hogere steunvolume per bedrijf;
- De evenredige spreiding van de target over 7 jaar is een overschatting, aangezien in wezen tijd is tot 2015 om de target te bereiken rekening houdend met de administratieve afhandeling van dossiers.

6.3.6 Maatregel 123-A: Verhoging van de toegevoegde waarde van land- en bosbouwproducten

Aantal gesubsidieerde bedrijven: op basis van de oproepen 2008 en 2009 zullen 108 bedrijven in het kader van deze maatregel worden gesubsidieerd. Dit is 43,2% van de vooropgestelde doelstelling.

Totaal investeringsvolume: het totale investeringsvolume van de begunstigde bedrijven is 134 miljoen euro. Dit is 40% van de vooropgestelde doelstelling.

²³ Hierbij dient nog rekening gehouden te worden met de overschatting in de landbouwenquête gezien daarin ook niet professionele landbouwers en landbouwers die voor het eerst deelnemen aan de metelling (maar voordien ook al landbouwer waren) meegeteld worden. Het werkelijke bereik zal daarom nog hoger zijn.

Aantal agrovoedingsbedrijven die nieuwe producten of technieken introduceren: sinds 2008 hebben 22 bedrijven nieuwe producten of technieken via de maatregel geïntroduceerd. In 2008, hadden 5 van de 54 begunstigde dossiers betrekking op een techniek die als innovatief op sectorniveau beschouwd kon worden. In 2009 waren 11 nieuwe technieken en 6 nieuwe producten betrokken bij de goedkeuring van de dossiers. Een realisatiegraad van 29,3% is op dit moment onvoldoende om de vooropgestelde doelstelling van 75 nieuwe producten of technieken te bereiken.

6.3.7 Maatregel 311-A Investerings m.b.t. diversificatie van landbouw-activiteiten

In de periode 2007-2009 werden binnen PDPO II 309 investeringen inzake diversificatie goedgekeurd. Het betreft 292 dossiers, ingediend door 286 verschillende landbouwers.

De doelstelling van maatregel 311-A was om in de periode 2009-2013 2.000 landbouwers te steunen voor een totaal investeringsvolume van € 70 miljoen. Tot eind 2009 werd 15% van het vooropgestelde aantal landbouwers bereikt, voor in totaal 38% van de verwachte investeringen. Er is een discrepantie tussen het aantal bereikte aanvragers en het vastgelegde bedrag. Bovendien draait deze maatregel sinds 2009 op volle toeren en enkel in 2009 werden al 10% van de 14% unieke landbouwers bereikt en werd 28% van van het subsidiabele bedrag gerealiseerd.

Verschillende verklaringen hiervoor zijn:

- Door de afhandeling van het grote aantal dossiers in 2006, liepen ook de dossiers ingediend onder PDPO II in 2007 enige vertraging op;
- Het plafond werd opgetrokken in 2007: 1 miljoen euro per bedrijfsleider in plaats van 1 miljoen euro per bedrijf. Dit verklaart het hogere steunvolume per bedrijf;
- Het verschil tussen vastlegging en uitbetaling is te verklaren door de rentesubsidie die op een later tijdstip wordt uitbetaald;
- De evenredige spreiding van de target over 7 jaar is een overschatting, aangezien in wezen tijd is tot 2015 om de target te bereiken rekening houdend met de administratieve afhandeling van dossiers.

6.3.8 Maatregelen 212/213: Vergoeding Natuur

Voor maatregel 212 werd tot op heden maximaal een kwart van de target gehaald (566 gesteunde bedrijven en 1.235 ha in 2007), voor maatregel 213 maximaal een derde (403 gesteunde bedrijven en 1.110 ha in 2007).

Bovendien mag gesteld worden dat de target eerder laag ligt. De 8.610 ha omvat slechts 28% van de totale landbouwoppervlakte binnen "kwetsbare zones natuur", die in aanmerking komt voor de Vergoeding Natuur en die in 2009 ca. 31.000 ha bedroeg. In de periode 2007-2009 werd dus voor maximaal 7,5% daarvan de Vergoeding Natuur aangevraagd.

6.3.9 Maatregel 214: Agromilieumaatregelen

De meeste maatregelen zitten goed op schema; sommigen hebben de target 2007-2013 zelfs nu al bereikt. Voor vrijwel alle maatregelen ligt het % reeds gerealiseerd areaal hoger dan het % reeds afgesloten verbintenissen. De

maatregel die nog het verst van de target verwijderd is, is de BO soortenbescherming, misschien omwille van de strenge uitvoeringsvoorwaarden die met deze maatregel gepaard gaan. Ook de BO kleine landschapselementen scoort duidelijk lager dan het gemiddelde. Men kan de doorgaans hoge percentages uiteraard ook opvatten als een signaal dat de gestelde target bij de meeste maatregelen te weinig ambitieus was.

Er moet wel opgemerkt worden dat de percentages geflatteerd hoog liggen. De target slaat namelijk enkel op het PDPO II-programma, terwijl in het totaal voor 2007-2008 ook de talrijke (af)lopende contracten van PDPO I vervat zitten. Het bereik van de maatregelen moet daarom eigenlijk ook afgetoetst worden aan het theoretisch potentieel: de totale oppervlakte waarop de maatregel toegepast zou kunnen worden. Voor de meeste maatregelen is dit in feite heel het Vlaams landbouwareaal (eventueel beperkt tot de akkerbouwpercelen).

Van de maatregelen met een duidelijk afgebakend potentieel areaal, bereikt de sierteeltmaatregel reeds in 2009 een groot deel van zijn theoretisch potentieel, wellicht omdat de opgelegde beperking inzake gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor de sierteelers ook een meerwaarde oplevert qua imago en waarde van hun producten. Ook de BO Water scoort hoog, omdat de maatregel een vrij hoog steunbedrag stelt tegenover voorwaarden die maar beperkt strenger zijn dan de wettelijke verplichtingen (bemestingsbeperking van 140 i.p.v. 170 kg N/ha/jaar).

De maatregelen soortenbescherming en BO natuur zijn daarentegen maatregelen die veel inspanningen of exploitatiebeperkingen met zich meebrengen en/of sterk ingaan tegen de "klassieke" landbouwbedrijfsvoering, en kenden wellicht daarom (voorlopig) weinig succes. Bij de BO Natuur zal dat uiteraard zo blijven, aangezien het een uitdovende maatregel is. Maar het blijkt dat ook de verwante (én minder veeleisende) Vergoeding Natuur maximaal 10% van het potentieel areaal wist te bereiken.

6.3.10 Maatregel 221: Bebossing van landbouwgronden

Aantal unieke begunstigen: de realisatie van deze doelstelling verloopt niet zoals gepland (86 gunstige over de periode 2007-2009, 12% van de doelstelling). Dit is voor een deel te wijten aan het feit dat de maatregel slechts sinds 14 november 2008 geoperationaliseerd werd, hoewel er sindsdien heel wat dossiers uit 2007 en 2008 goedgekeurd zijn in het kader van de overgangmaatregelen in het besluit.

Aantal beboste hectares: ook hier zien we de trage implementatie van de maatregel (110 hectares beboste landbouwgronden, 13% van de doelstelling), hoewel de benuttingsgraad van de beschikbare middelen hier iets beter is. Dit wijst erop dat de beboste oppervlakte per dossier iets groter is dan gepland.

De redenen voor de lage participatie aan de deelmaatregel bebossing van landbouwgronden zijn te vinden in de hoge gronddruk, de uitgebreide regelgeving die bebossing onderwerpt aan heel wat beperkingen en vergunningen (bvb. Veldwetboek, Natuurvergunning) en de opgelopen vertraging in de afbakening van bijkomende bos(uitbreidings)- en natuurgebieden in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (Van Gossum et al., 2008; Van Gossum et al., 2009; Muys et al., 2006).

Ook is er concurrentie met de boscompensatieregeling, omwille van financiële en procedurele redenen.

Een laatste reden voor de lage realisatiegraad is dat vele bos- of grondeigenaars wantrouwen koesteren ten opzichte van de overheid, en dus liever geen subsidies (en geen adviezen en/of (verplichte) vergunningen) aanvragen voor hun ingrepen.

6.3.11 Maatregel 227: Niet-productieve investeringen in bossen

Aantal gesteunde bouseigenaars: de realisatie van deze doelstelling verloopt min of meer zoals gepland (ongeveer 455 gesteunde bouseigenaars, 43% van de doelstelling). Dit is te wijten aan het faciliterend effect van de bosgroepen, die hun leden stimuleren om hun bos op een duurzame manier te beheren en ze hierbij technische en administratieve bijstand bieden.

Totaal investeringsvolume: de lagere realisatiegraad (1,86 miljoen euro over de periode 2007-2009, 34% van de doelstelling) van deze indicator is te wijten aan de lagere participatiegraad van bosbeheerders aan de deelmaatregel voor (her)bebossing. De lagere participatiegraad is enerzijds te wijten aan moeilijkheden voor het verkrijgen van bebossingsvergunningen en anderzijds aan het lage subsidiebedrag voor herbebossingen. Voor vele eigenaars weegt het subsidiebedrag niet op tegen de administratie, of ze verkiezen de herbebossing uit te voeren zonder dat dit gekend is bij de overheid.

De maatregel "Niet-productieve investeringen in bossen" draagt bij tot het behouden en verbeteren van de biodiversiteit en de waterkwaliteit, en het tegengaan van de klimaatsverandering. Het stimuleren van de ecologische bosfunctie draagt voornamelijk bij tot de milieudoelstelling biodiversiteitsbehoud, het (her)bebossen van percelen draagt bij tot de milieudoelstellingen biodiversiteit, waterkwaliteit en koolstofopslag, afhankelijk van de gebruikte soorten, structuur en menging.

Ten aanzien van biodiversiteit zit de uitvoering van de maatregel op schema. Voor de effecten op de waterkwaliteit en de klimaatsverandering is de maatregel zelfs al het doel voorbij geschoten. Een veel hogere impact is hier te verwachten, aangezien slechts één derde van de aangevraagde en goedgekeurde subsidiedossiers reeds gecontroleerd is. Het toekennen van de effecten aan alle drie de doelstellingen is echter weinig genuanceerd. In functie van de gebruikte boomsoort, de menging en de locatie van de herbebossing zou het effect moeten gedifferentieerd worden. Een aanplanting van wilg kan bijvoorbeeld een grotere impact hebben op de waterkwaliteit wanneer deze in een valleigebied wordt aangeplant dan wanneer deze wilg op een hellingflank wordt aangeplant. Sneller groeiende boomsoorten hebben dan weer een grotere impact op de klimaatsverandering dan traaggroeiende soorten, etc.

6.3.12 Uitvoering van de gebiedsgerichte maatregelen (assen 3 en 4)

Om te kunnen inspelen op specifieke lokale kansen en noden, wordt een gedeelte van het Vlaamse Plattelandsbeleid gebiedsgericht aangepakt. De gebiedsgerichte werking van As 3 en As 4 (LEADER) verloopt via projectoproepen, waarop lokale actoren kunnen inspelen. De projecten moeten passen in de gebiedsgerichte maatregelen van As 3.

6.3.12.1 Overzicht en stand van zaken projecten

Binnen As 3 zijn de eerste projecten goedgekeurd en gestart in 2007. In 2008 werd de cofinanciering voor deze projecten voor de eerste keer uitbetaald. In de periode 2007-2009 zijn er in totaal al 165 As 3 projecten goedgekeurd.

Gezien de ontwikkelingsstrategieën van de Vlaamse LEADER-gebieden pas goedgekeurd werden begin 2008, konden de eerste projecten ook pas vanaf dat moment ingediend worden. In 2008 werden 87 projecten door de PG's goedgekeurd. Inmiddels werden er in 2008 en 2009 247 LEADER-projecten goedgekeurd, meer dan binnen As 3 dus, in een kortere periode.

Vergelijken we de gemiddelde totale projectkost en het gemiddelde bedrag aan cofinanciering voor As 3 en LEADER, dan zien we dat As 3 projecten doorgaans grotere projecten zijn dan LEADER-projecten. Het cofinancieringspercentage is in beide assen lager dan 65%. Dit komt omdat in sommige provincies en PG's een lager maximum cofinancieringspercentage (vb 50% en 30%) voor infrastructuurwerken is vastgelegd. De totale projectinvestering in het platteland is dus groter (dan wanneer uitgegaan wordt van 65% cofinanciering).

Binnen As 3 zijn de projecten vrij homogeen gespreid over de maatregelen. Binnen LEADER spannen projecten rond instandhouding en opwaardering van het landelijk erfgoed en toeristische projecten, alvast in aantal, de kroon. Indien beide assen samen worden bekeken, zien we dat het grootste deel aan cofinanciering uitbetaald werd aan toeristische projecten (28%) en dorpskernvernieuwingen (25%). Dit hangt samen met de vaststelling dat in deze categorieën vaak infrastructuurwerken worden uitgevoerd.

In volgende paragrafen worden de belangrijkste resultaten per maatregel samengevat.

6.3.12.2 Maatregel 313: Bevordering van toeristische activiteiten

De 13 afgelopen toeristische As 3 projecten zorgden voor 120.936 bijkomende toeristische bezoeken in de periode 2007-2009. Slechts twintig bezoekers bleven ook overnachten in het gebied; de overige waren allemaal dagtoeristen.

Uit de realisaties blijkt dat de doelstellingen die gebaseerd werden op eerdere, voorlopige gegevens van de in 2007 goedgekeurde projecten, onderschat worden. Deze doelstellingen zullen in het jaarverslag van 2010 worden bijgesteld.

Om een vergelijking mogelijk te maken met LEADER werd deze resultaatsindicator ook opgemeten voor de toeristische projecten die goedgekeurd werden binnen LEADER. De 27, op 30/06/2010 afgelopen toeristische LEADER-projecten (gestart in 2008), brachten samen 33.728 extra dagtoeristen naar de LEADER-gebieden. De LEADER-gebieden konden vooralsnog geen extra toeristen met overnachting noteren.

6.3.12.3 Maatregel 321: Basisvoorzieningen voor de economie en plattelandsbevolking

De projecten hadden als resultaat dat 8.576 personen toegang hebben gekregen tot internet en in totaal kunnen 849.480 personen van de basisvoorzieningen genieten. Dit is veel hoger dan voorzien.²⁴

Om een vergelijking mogelijk te maken met LEADER werd deze resultaatsindicator ook opgemeten voor de LEADER-projecten. De 17, op 30/06/2010 afgelopen (gestart in 2008) LEADER-projecten rond basisvoorzieningen voor de economie en plattelandsbevolking, zorgden voor

²⁴ Het cijfer van 849.480 is overschat. Een van de projecten registreerde als resultaat immers niet alleen het aantal inwoners, maar ook het aantal bereikte toeristen (samen 500.000). We formuleerden een aanbeveling, in functie van een uniforme registratie in de toekomst.

verbeterde voorzieningen voor 251.997 mensen in de LEADER-gebieden. De projecten waren niet van die aard dat ze zorgden voor een toename in het internetgebruik.

6.3.12.4 *Maatregel 322: Dorpskernvernieuwing en -ontwikkeling*

Door de 17 afgelopen As 3 projecten rond dorpskernvernieuwing kunnen 82.399 personen genieten van de verbeterde voorzieningen.

De 11 afgelopen LEADER-projecten rond dorpskernvernieuwing zorgden voor verbeterde voorzieningen voor 58.069 personen.

6.3.12.5 *Maatregel 323: Instandhouding en opwaardering van het landelijk erfgoed*

Van de 17 afgelopen As 3 projecten (goedgekeurd in 2007) werden resultaatsindicatoren bepaald. 531.621 personen kunnen genieten van de verbeterde voorzieningen.

71.701 personen in de LEADER-gebieden haalden voordeel uit de 23 afgelopen LEADER-projecten rond landelijk erfgoed.

6.3.12.6 *Maatregel 331: Intermediaire dienstverlening (opleiding en vorming van ruraal ondernemerschap)*

In totaal waren bij de 19 afgelopen projecten 69.468 unieke personen betrokken. Hierbij worden niet alleen de landbouwers gerekend en de 'zelfstandigen', maar ook de personen die behoren tot vzw's, overheidsorganisaties en KMO's. Deze personen hebben eveneens allen met succes deelgenomen aan het project (opleidingsactiviteit). Van deze personen was 5,6% jonger dan 25 en was 73,5% van het vrouwelijke geslacht.

6.3.12.7 *De gebiedsgerichte aanpak*

Gezien de assen 3 en 4 zich onderscheiden op basis van de gebiedsgerichte aanpak, willen we de evaluatie van de maatregelen in dit hoofddocument niet beperken tot een bespreking van de behaalde resultaten in vergelijking met de targets. We gaan hieronder in op een aantal essentiële kenmerken van de gebiedsgerichte benadering, in het bijzonder ook van de Leaderaanpak.

Aspecten	Bespreking
Uitvoeringsgebied	<p>De projecten binnen As 3 worden uitgevoerd in het buitengebied, buiten de afgebakende LEADER-gebieden (tenzij ze ten dienste staan van het hele buitengebied van de provincie).</p> <p>LEADER-projecten (As 4) kunnen enkel uitgevoerd worden in de afgebakende LEADER-gebieden.</p> <p>Om de middelen voor plattelandontwikkeling zo goed mogelijk over het Vlaamse platteland te verspreiden, werden de LEADER-gebieden zo groot mogelijk afgebakend. De verdelingen van de middelen tussen As 3 en LEADER lag immers al vast. Om toch te voldoen aan de criteria die Europa oplegt rond maximale bebouwingsgraad, bevolkingsdichtheid en aaneensluitendheid, nam men sommige dichtbevolkte gedeeltes van gemeentes (centrum van de gemeente) niet op in het LEADER-gebied. Dit resulteerde in LEADER-gebieden waarin projecten in de dorpskernen niet in aanmerking kwamen voor LEADER-steun, maar wel konden aankloppen bij</p>

Aspecten	Bespreking
	As 3.
Gebiedsgerichte coördinatie	<p>Voor As 3 wordt de coördinatie per provincie opgenomen door het provinciale plattelandsloket. Voor As 4 ligt de coördinatie bij de Plaatselijke Groepen (PG) die binnen de 10 LEADER-regio's werden gevormd.</p> <p>In 2007 was de vorming van de PG's nog bezig en werden nog geen activiteiten georganiseerd. In 2008-2009 werden 558 activiteiten van de PG's gesteund. Dit is 32,8% van het geplande aantal. Het merendeel van de gesteunde activiteiten (287) zijn informatiesessies over het LEADER-gebied en de lokale ontwikkelingsstrategie.</p> <p>In totaal hebben 964 unieke personen succesvol deelgenomen aan één of meerdere opleidingsactiviteiten aangaande de opstelling en uitvoering van een lokale ontwikkelingsstrategie.</p>
Kwaliteit van de projecten	<p>Inhoudelijke kwaliteit van de projecten is hoofdzakelijk afhankelijk van:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ de selectieprocedure, waarbij het advies van deskundigen (technische werkgroep, externe lezers, experts) als positief wordt ervaren, voorafgaand aan de goedkeuring van projecten. <p>In dezelfde sfeer heeft het advies van de provinciale kwaliteitskamers een positief effect op de (ruimtelijke) kwaliteit van infrastructuurprojecten. Ook de duurzaamheidsscan die wordt opgelegd in de Westhoek heeft eenzelfde positief effect;</p> <p>Ook het durven afkeuren van projectvoorstellen werkt positief op de kwaliteit. Doorgaans komen dezelfde voorstellen onder een verbeterde vorm terug.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ de voorbereidingstijd en de begeleiding door de coördinator. Door het gebrek aan begeleiding en tijd om de projecten uit te werken, waren de eerst ingediende projecten (in 2007 en 2008) doorgaans minder kwalitatief dan de projecten die later werden ingediend. ■ De tussentijdse opvolging en controle van de projecten (controles ter plaatse, verantwoordingen voor de PG of de PMC's, ...);
Toepassing van de LEADER-methodiek	<p>Bottom-up</p> <p>Uit volgende argumenten blijkt dat de gebiedsgerichte werking van PDPO II erop gericht is om grotere autonomie te geven aan de regio's en de lokale actoren mede-verantwoordelijkheid te verlenen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Open projectoproepen waarbinnen lokale actoren projecten kunnen indienen; ■ Lokale actoren selecteren zelf de projecten, nog sterker bij LEADER (via de PG) dan bij As 3 (via het PMC). <p>LEADER dient zich nog sterker bottom-upgericht aan dan As 3, door:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Betrokkenheid van lokale actoren in de opmaak van de lokale ontwikkelingsstrategie; ■ Promotoren worden intensiever begeleid door de LEADER-coördinator (1 coördinator per LEADER-gebied i.p.v. 1 coördinator per provincie), waardoor promotoren die niet frequent projecten schrijven en uitvoeren meer kans maken. <p>Samenwerking en integratie</p> <p>Bij het merendeel van de projecten werken verschillende actoren samen in hetzelfde project. In de meeste projecten komen die partners ook uit verschillende sectoren, wat een indicatie is voor interdisciplinariteit en integratie. In 38%, resp. 54% van de afgelopen projecten is er een samenwerking tussen een publieke en een private partner. Samenwerking en integratie zijn nog belangrijker bij LEADER dan bij As 3, wat ook uit de cijfers blijkt.</p>

Aspecten	Bespreking
	<p data-bbox="518 271 639 293">Innovatie</p> <p data-bbox="518 315 1359 416">Het innovatieve karakter van de projecten is zeer subjectief en moeilijk kwantitatief weer te geven. Op basis van cases is het evenwel duidelijk dat zowel naar product als naar proces innovaties tot stand komen binnen de gebiedswerking van PDPO.</p> <p data-bbox="518 439 1359 510">Zowel in LEADER als in As 3 projecten vindt men meer procesinnovatie dan productinnovatie terug. LEADER-projecten werden in beide workshops innovatiever ingeschat. Mogelijke redenen daarvoor zijn:</p> <ul data-bbox="518 533 1359 703" style="list-style-type: none"><li data-bbox="518 533 1359 600">■ LEADER-projecten zijn in budgettaire termen kleinere projecten waar er dus meer risico genomen kan worden. Voor het PMC zijn haalbaarheid en continuïteit belangrijkere criteria;<li data-bbox="518 607 1359 651">■ De mogelijkheid om als coördinator intensiever te begeleiden (kleiner gebied);<li data-bbox="518 658 1359 703">■ Samenwerking is zeer belangrijk binnen LEADER; sommige partnerschappen worden als innovatief beschouwd. <p data-bbox="518 725 759 748">Gebiedsspecificiteit</p> <p data-bbox="518 770 1359 994">Uit de workshops blijkt dat LEADER in deze programmaperiode minder gebiedsspecifiek was dan in de periode 2000-2006 (Leader+). De afspraak dat LEADER-middelen niet gecombineerd kunnen worden met As 3 middelen, heeft er voor gezorgd dat de PG's, uit schrik dat sommige promotoren uit de boot zouden vallen, een zeer ruime ontwikkelingsstrategie hebben geschreven. In de LEADER+ periode (LEADER buiten PDPO) was er meer durf om de lokale ontwikkelingsstrategie toe te spitsen op enkele prioriteiten voor de streek, omdat projecten die hier niet in pasten nog steeds in aanmerking kwamen voor PDPO-steun.</p>
Efficiëntie	De middelen voor gebiedsgerichte werking worden volgens de coördinatoren behoorlijk efficiënt besteed. Een mogelijkheid om de tijd nog efficiënter te benutten is volgens hen het vereenvoudigen van de administratie, zodat de coördinator, de beheerdienst (en de promotor) meer tijd krijgen voor de inhoud van het programma.
Bereik van vrouwen en jongeren	Vele projecten zijn gericht op de brede bevolking en richten zich bijgevolg ook tot vrouwen en jongeren. Daarnaast zijn ook een klein aantal projecten specifiek op deze doelgroepen gericht.

7 EVALUATIE VAN DE EFFECTEN (IMPACT)

Naast de vraag 'hoe' de maatregelen werden uitgevoerd (Hoofdstuk 6.3), stellen we ons in dit gedeelte de vraag of de maatregelen een impact hebben gehad op de vooropgezette resultaatsgebieden (tewerkstelling verhogen, concurrentievermogen verbeteren, milieukwaliteit verbeteren,...).

We bespreken achtereenvolgens het effect op 12 resultaatsgebieden.

7.1 Resultaatsgebied 1: Verbetering van het concurrentievermogen

		Effecten				
		Verruimen marktaandeel en afzetmarkt (toegevoegde waarde)	Verhoging van de efficiëntie en van de arbeidsproductiviteit	Verhoging van de werkgelegenheid	Verbetering van de productietechnieken en - processen, innovatie	Kwaliteitsverbetering
Investerings in de landbouw	Bedrijven met investeringssteun verschillen reeds van bedrijven die niet investeren of zonder investeringssteun investeren voorafgaand aan de investeringssteun. Het zijn kortom de grotere en meest performante bedrijven die investeren met steun.					
	Vestigingssteun	Vestigingssteun resulteert in een toename van de tewerkstelling. Op de bedrijfseconomische kengetallen heeft vestigingssteun geen significant effect.				
	Structurele investeringen	Investeringssteun voor structurele investeringen heeft een positief effect op omzet als op kosten, wat resulteert in een verhoogde toegevoegde waarde en inkomen. Ook de arbeid stijgt licht, waardoor er geen effect is op de arbeidsproductiviteit.				
	Milieu-investeringen	Investeringssteun voor milieu-investeringen heeft een negatief effect op de kosten, op de toegevoegde waarde, op arbeidsproductiviteit en op het inkomen.				
	Diversificatie-investeringen	Investeringssteun voor diversificatie-investeringen heeft een zeer groot effect op de omzet en heeft tot gevolg dat ook de Bruto toegevoegde waarde en het inkomen toeneemt, ondanks de verhoging van de kosten. Ook de arbeid neemt toe, waardoor er geen effect is op de arbeidsproductiviteit.				
	Investerings in vernieuwende technologieën	Het is opmerkelijk dat bedrijven die investeren in vernieuwende technologieën een significant sterkere afname kennen in bruto toegevoegde waarde, familiaal inkomen en arbeidsproductiviteit en een significant hogere toename van de kosten tussen 2004-2006 en 2008. Aangezien het voornamelijk gaat over milieu-investeringen, sluit dit aan met eerdere bevindingen in dit rapport (zie twee rijen hierboven).				
	Het investeringsbedrag in de voorgaande jaren heeft een effect op kosten en opbrengsten, maar omdat de toename van de kosten en opbrengsten in dezelfde grootteorde blijven, valt er geen significant effect waar te nemen op het inkomen.					

	Effecten				
	Verruimen marktaandeel en afzetmarkt (toegevoegde waarde)	Verhoging van de efficiëntie en van de arbeidsproductiviteit	Verhoging van de werkgelegenheid	Verbetering van de productietechnieken en - processen, innovatie	Kwaliteitsverbetering
Investerings in de agrovoedingssector	<p>Voor de granensector (oproep 2008) hebben de verschillende investeringen een duidelijke positieve invloed op het inkomen.</p> <p>Voor de andere sectoren is het nog te vroeg om een uitspraak te kunnen doen. Sommige bedrijven hebben innovatieve investeringen op hun productielijn uitgevoerd. Deze investeringen kunnen mogelijk leiden tot een verbetering van de economische situatie van de bedrijven.</p>	<p>Verschillende bedrijven vermelden dat hun investeringsprojecten tot belangrijke besparingen in water en energieconsumptie kunnen leiden. Bovendien stellen deze bedrijven dat de stijgende energiekosten en de verplichte waterbesparende maatregelen zwaar doorwegen op hun exploitatiekosten. Energie en waterbesparing zijn dus een prioriteit.</p> <p>Gezien de stijgende energiekosten van de voorbije jaren kunnen energie investeringen wel een rol spelen in de vermindering van de kosten maar compenseren waarschijnlijk niet de globale stijging.</p>	<p>We kunnen de volgende elementen uit de <i>ex post evaluatie van PDPO I</i> halen: 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>In dit kader is het moeilijk te zeggen dat maatregel 123-A een positieve invloed op het innovatieproces binnen de bedrijven heeft gehad.</p>	

	Effecten				
	Verruimen marktaandeel en afzetmarkt (toegevoegde waarde)	Verhoging van de efficiëntie en van de arbeidsproductiviteit	Verhoging van de werkgelegenheid	Verbetering van de productietechnieken en - processen, innovatie	Kwaliteitsverbetering
Opleiding	<p>Kwalitatieve beoordeling</p> <p>In onze contacten, stelden de opleidingcentra dat er voor hen een link bestaat tussen opleidingactiviteiten en arbeidsproductiviteit en economische groei.</p> <p>Kwantitatieve analyse</p> <p>Op basis van onze multivariabele regressies kunnen we geen significant verband (op 5%) vaststellen tussen opleidingsactiviteiten en bruto toegevoegde waarde.</p>	<p>Er kon geen significante invloed (op 5% niveau) worden vastgesteld van opleidingsactiviteiten op de arbeidsproductiviteit van landbouwbedrijven.</p> <p>De bedrijven die opleidingen hebben gevolgd hebben hogere kosten (licht significante invloed). Dit zou overeen kunnen komen met de vaststelling dat vooral grotere en dynamische bedrijven opleiding volgen.</p>			<p>Volgens de opleidingcentra spelen opleidingen een rol in het kwaliteitsproces. Immers labels en andere organisaties worden steeds veel eisender en de kennis nodig om aan deze lastenboeken te beantwoorden vraagt dan ook bijscholing.</p>

	Effecten				
	Verruimen marktaandeel en afzetmarkt (toegevoegde waarde)	Verhoging van de efficiëntie en van de arbeidsproductiviteit	Verhoging van de werkgelegenheid	Verbetering van de productietechnieken en - processen, innovatie	Kwaliteitsverbetering
Bedrijfsadviesysteem	Nog niet mogelijk om een uitspraak te maken			<p>Volgens de bevraagde adviescentra heeft het BAS slechts een beperkte invloed op de productietechnieken en kwaliteitsnormen binnen de bedrijven. Volgens één van de centra heeft het BAS helemaal geen invloed op de productietechnieken en kwaliteitsnormen.</p> <p>Deze uitspraken moeten o.i. enigszins genuanceerd worden, gezien het bedrijfsadvies ook focust op de regelgeving m.b.t. volksgezondheid. Vanuit dat oogpunt is er minstens een effect te verwachten naar een betere naleving van de regelgeving op dat vlak.</p>	

Indirecte effecten van investeringssteun

De investeringen die gebeuren in het kader van PDPO II, creëren of zorgen voor behoud van tewerkstelling en toegevoegde waarde in aanverwante sectoren. De belangrijkste aanverwante sectoren van investeringen zijn bouwsector (bouwen van stallen en serres), landbouwsector (aankoop vee en plantmateriaal), machinebouw voor landbouw en enkele kleinere waaronder bv. zuivering van water of elektriciteitsproductie.

De investeringen die gebeurden in het kader van PDPO II met een waarde van 968 miljoen euro (230 miljoen euro steun), resulteerden in een indirecte meerwaarde van 658 miljoen euro (159 miljoen euro) in aanverwante sectoren. Dit betekent een totale impact op de Vlaamse economie van 1,6 miljard Euro (389 miljoen Euro). De directe tewerkstelling die gecreëerd of behouden wordt in de bedrijven die de investeringen uitvoeren, bedraagt ruim 4000 VTE's of 947 VTE's indien enkel het steunbedrag wordt meegerekend. Indirect worden nog eens 4100 jobs gecreëerd of behouden in aanverwante bedrijven of 947 VTE's als enkel de steun wordt meegeteld. De totale tewerkstelling gecreëerd of behouden in Vlaanderen is ruim 8000 jobs.

Indirecte effecten van investeringen in de agrovoedingssector

In de granensector, zijn bijna 100% van de toeleveranciers land- en tuinbouwbedrijven. De verhoging van de stockageruimte en de verbetering van de kwaliteit van de granen heeft zeker een positieve invloed op de toeleverende bedrijven.

Voor de vlees-, de groenten- en fruitbedrijven is het beeld genuanceerder. Deze bedrijven hebben ongeveer 50% van toeleverende land- en tuinbouwbedrijven. Bovendien is de link tussen de verbetering van de situatie voor land- en tuinbouwbedrijven en investeringen binnen agrovoedingsbedrijven minder rechtstreeks.

Vleeswarenbedrijven hebben meestal handelsrelaties met slachthuizen.

7.2 Resultaatsgebied 2: Verhogen van de maatschappelijke meerwaarde en betrokkenheid m.b.t. landbouw (transparantie, veiligheidsnormen)

	Effecten
Bedrijfsadviesysteem	<p>Arbeidsveiligheid is een nieuw thema dat pas in het nieuwe systeem (sinds 2007) opgenomen is.</p> <p>Volgens de bevraagde adviescentra kunnen landbouwers soms onvoldoende de risico's inschatten die op hun bedrijf aanwezig zijn m.b.t. arbeidsveiligheid. Het opnemen van deze thematiek in de maatregel heeft zeker een bewustmakingseffect gehad. Bovendien kan arbeidsveiligheid door simpel advies en acties verbeterd worden.</p>

7.3 Resultaatsgebied 3: Behoud van de landbouwactiviteiten

	Effecten
Investerings in de landbouw	Er werd gevonden dat bedrijven met structurele investeringssteun een significante toename kennen in het familiaal inkomen. Dit is nog meer het geval voor bedrijven die investeringssteun ontvingen voor diversificatie. De bedrijven met steun voor milieu-investeringen kennen een afname van het familiaal inkomen. Bedrijven met investeringssteun zijn de dynamische bedrijven, die ook een toename kennen in arbeidskrachten en die ook meer investeren over de hele lijn.
Vestigingssteun	Een gemiddeld bedrijf met vestigingssteun in de periode 2006-2007 investeerde significant meer dan een gemiddeld nieuw gecreëerd bedrijf. Dit wil zeggen dat bedrijven met vestigingssteun die een bestaand en misschien iets verouderd bedrijf overnemen, meer willen en zullen investeren om het bedrijf te vernieuwen.

7.4 Resultaatsgebied 4: Verhogen menselijk potentieel en managementvaardigheden

	Effecten
Bedrijfsadviesysteem	<p>Vanuit het contact met de bedrijfsadviescentra, kwamen volgende conclusies naar voor:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 'BAS-landbouwers' zijn zich voorafgaand aan het verstrekken van het bedrijfsadvies al sterker bewust van het belang van opleiding en kennis op landbouwbedrijven. Het is om die reden dat ze beroep doen op BAS. 2. Via het bedrijfsadvies worden bedrijven zich sterker bewust van hun sterke en zwakke punten. 3. Kennisoverdracht via het BAS dringt beter door dan algemene vormen van opleiding, omdat het BAS advies op maat verstrekt aan het individuele landbouwbedrijf. Het contact tussen de bedrijfsadviseur en de landbouwer is ook hechter.
Gebiedsgerichte werking (As 3 en LEADER)	<p>Binnen de gebiedsgerichte werking van As 3 is het vooral de maatregel intermediaire dienstverlening die het verhogen van menselijk potentieel en managementsvaardigheden tot doel heeft.</p> <p>Uit de workshop met de plattelands- en LEADER-coördinatoren bleek dat de gebiedsgerichte projecten (As 3 en LEADER) rond intermediaire dienstverlening vaak een ruimere scope hebben dan de training of opleiding van ondernemers (vb aantrekken of behouden van jongeren in de rurale gebieden, het stimuleren van duurzame ontwikkeling, plattelandseducatie, drugspreventie, erfgoed, animatie, kooklessen...). De gebiedsgerichte werking verhoogt dus niet enkel het menselijk potentieel en managementsvaardigheden van ondernemers, maar van een ruimer staal van actoren in het gebied.</p> <p>De plattelandscoördinatoren gaven aan dat het verhogen van menselijk potentieel en managementscapaciteiten een relatief lage prioriteit krijgt als verwacht en gewenst resultaat van As 3 projecten. Het tot nog toe behaalde effect binnen dit impactgebied wordt ook eerder laag ingeschat.</p> <p>Binnen LEADER krijgt dit impactgebied duidelijk meer aandacht. Niet enkel door de projecten binnen de maatregel intermediaire dienstverlening, maar ook door de LEADER-werking op zich, die netwerking, samenwerking en innovatie stimuleert, ziet men een verhoging van het menselijk potentieel.</p>

	<p>LEADER-coördinatoren zien het verhogen van menselijk potentieel en de managementsvaardigheden als één van de primaire doelstellingen van LEADER. Ze vinden het behaalde resultaat tot nog toe echter relatief mager en zouden het willen verbeteren door vanuit de LEADER-administratie meer vorming te organiseren voor PG-leden en promotoren.</p>
--	---

7.5 Resultaatsgebied 5: Duurzaam gebruik van materialen en grondstoffen

	Effecten
Beperking energieverbruik	<p>Het totale vermeden energieverbruik dankzij de VLIF-investeringen met een bruikbare fiche over de periode 2007-medio 2010 kan op ca. 271 GWh geschat worden. Dit komt overeen met ca. 23% van het energieverbruik van de betreffende bedrijven vóór de investering. Het vertegenwoordigt tevens 3,35% van het totaal energieverbruik van de land- en tuinbouwsector in Vlaanderen in 2006 (MIRA) en 4,8% van het energieverbruik van de glastuinbouwsector (vrijwel alle relevante investeringen vonden plaats in de glastuinbouw). Gelet op de korte periode (2,5 jaar) waarop de investeringen betrekking hebben, is dit reeds een aanzienlijke bijdrage. Ca. 90% van deze bijdrage wordt geleverd door de investeringen in WKK's en energieschermen voor serres.</p> <p>Extrapolatie van de 233 bruikbare naar alle 606 met PDPO II-geld ondersteunde investeringen levert een totaal vermeden energieverbruik op van ca. 609 GWh (7,5% van energieverbruik land- en tuinbouw, 10,8% van glastuinbouw).</p>
Beperking leidingwaterverbruik	<p>Het berekend vermeden leidingwaterverbruik dankzij de VLIF-investeringen met een bruikbare fiche (ca. 475.000 m³) vertegenwoordigt 0,71% van het totaal leidingwaterverbruik van de Vlaamse land- en tuinbouwsector in 2006 (MIRA).</p> <p>Extrapolatie van de 473 bruikbare naar alle 940 met PDPO II-geld ondersteunde investeringen levert een totaal vermeden leidingwaterverbruik op van ca. 993.000 m³ (1,5% van het leidingwaterverbruik van de land- en tuinbouw).</p>

7.6 Resultaatsgebied 6: Verbetering van het milieu

	Effecten
Beperking bodemerrosie	Het vermeden bodemverlies dankzij de agromilieumaatregelen bedroeg in 2007 ca. 137.000 ton, zijnde ca. 7,6% van het totaal theoretisch bodemverlies. In 2008 stegen deze cijfers licht naar 144.000 ton en 8,1%, om in 2009 te dalen naar ca. 124.000 ton en 6,8%. De belangrijkste maatregelen waren erosiebestrijding en groenbedekking. Het uitdoven van deze laatste maatregel is verantwoordelijk voor de daling van het effect in 2009 (het effect van erosiebestrijding nam daarentegen jaarlijks toe).
Reductie stikstofverlies	<p>De vermeden stikstofinput dankzij de agromilieumaatregelen bedroeg in 2007 ca. 6,5 miljoen kg N, zijnde ca. 5,3% van de totale Vlaamse dierlijke mestinput in 2006. De daaropvolgende jaren was er een daling, eerst tot ca. 5,8 miljoen kg (4,7%) in 2008 en vervolgens tot ca. 4,0 miljoen kg (3,3%) in 2009. De daling was ook hier vnl. het gevolg van het uitdoven van de maatregel groenbedekking. Daarnaast wordt de grootste bijdrage geleverd door de maatregelen BO Water en teelt van vlinderbloemigen.</p> <p>De reductie van de stikstofinput geldt enkel voor de percelen waarop de maatregelen toegepast worden. Op niveau Vlaanderen hangt het totaal stikstofverlies af van de totale mestafzet, die vnl. bepaald wordt door de omvang van de veestapel, de mestverwerking en -export. Daardoor is er vooralsnog geen eenduidig effect van PDPO op de waterkwaliteit²⁵. Uit de jaarlijkse nitraatresidumetingen blijkt wel dat het gemiddeld residu op percelen met BO Water tussen 2001 en 2009 gehalveerd is, én in 2009 de helft lager lag dan op steekproefpercelen zonder BO Water.</p>
Beperking ammoniakemissie en geurhinder	<p>De totale vermeden ammoniakemissie dankzij de bouw van emissiearme stallen over de periode 2007-medio 2010 kan op ca. 246.000 kg NH₃ per jaar geschat worden. Dit komt overeen met een gemiddelde reductie t.o.v. "klassieke" stallen met dezelfde capaciteit van ca. 65%. Deze reductie vertegenwoordigt 0,6% van de totale ammoniakemissie van de landbouwsector in Vlaanderen in 2006. De potentiële bijdrage van PDPO II wordt beperkt door het feit dat er nog geen performante emissiearme stallen bestaan voor rundvee.</p> <p>Extrapolatie van de 296 bruikbare naar alle 765 met PDPO II-geld ondersteunde investeringen, levert een totale vermeden ammoniakemissie op van ca. 670.000 kg NH₃ (1,6% van ammoniakemissie land- en tuinbouw).</p> <p>Ammoniakemissiearme stallen hebben ook een positief effect op vlak van geurhinder: de afstand tot de als hinderlijk ervaren geurcontour wordt bij een emissiearme stal ongeveer gehalveerd t.o.v. een "klassieke" stal met eenzelfde aantal dierplaatsen.</p>
Productie van hernieuwbare energie	<p>De bijdrage van de VLIF-investeringen (bruikbare fiches) aan de productie van hernieuwbare energie, ca. 39.600 MWh, komt overeen met 0,93% van het totaal energieverbruik van de glastuinbouwsector en 0,65% van het energieverbruik van de gehele land- en tuinbouwsector in Vlaanderen.</p> <p>Extrapolatie naar het totaal van de met PDPO II-geld ondersteunde investeringen levert een totale hernieuwbare energieproductie op van ca. 55.000 MWh.</p>

²⁵ Bovendien moet sowieso rekening gehouden worden met een zekere vertragingsfactor (cfr. transportsnelheid van nutriënten door het grondwater)

Reductie emissie broeikasgassen	<p>De berekende totale vermeden broeikasgasemissie dankzij de VLIF-investeringen met een bruikbare fiche kan op ca. 327.000 ton CO₂-equivalenten per jaar geschat worden. Dit komt overeen met 3,4% van de totale broeikasgasemissie in 2006 door de Vlaamse land- en tuinbouwsector. Voor CO₂ gaat het om 9,3%, voor CH₄ en N₂O om 0,6%. De grootste bijdrage komt van de WKK's (zij het vnl. indirect via de vermeden emissies van "klassieke" elektriciteitsproductie) en de emissiearme stallen.</p> <p>Extrapolatie naar alle 763 met PDPO II-geld ondersteunde investeringen levert een totale vermeden broeikasgasemissie op van ca. 541.000 ton CO₂-equivalenten, zijnde 5,6% van de totale broeikasgasemissie van de Vlaamse land- en tuinbouwsector in 2006 (CO₂: 14,0%, CH₄ en N₂O: 1,6%).</p>
--	---

7.7 Resultaatsgebied 7: Verbetering van de natuurlijke en biologische kwaliteit

7.7.1 *Evolutie akker- en weidevogelpopulaties*

De analyse van de relatie tussen het inzetten van PDPO II-maatregelen en de akker- en weidevogelpopulaties, als indicator voor biodiversiteit, gebeurde door INBO op twee niveaus: het ABV²⁶-meetnet, een meetnet van 1200 kilometerhokken (waarvan 500 met landbouw als hoofdfunctie), representatief gespreid over Vlaanderen, en 14 case study-gebieden. De case study-gebieden werden specifiek geselecteerd op het voorkomen van de maatregelen akker- en weidevogelbeheer, die door hun beperkte oppervlakte in het ABV-meetnet grotendeels tussen de mazen vallen.

Uit de statistische analyse van het **ABV-meetnet** bleek dat er significante correlaties voorkwamen tussen de biodiversiteitsindicatoren (aantal soorten broedvogels, akkervogels en weidevogels) en een aantal verklarende variabelen. De zgn. directe PDPO II-maatregelen²⁷ vertonen een positieve correlatie met het voorkomen van akkervogels en broedvogels in het algemeen (maar niet met weidevogels), en leveren een bescheiden bijdrage aan de totale verklaringskracht van het statistisch model. Het voorkomen van weidevogels wordt het best verklaard door het model, waarbij vooral de (logische) variabelen habitatpredictie (historisch voorkomen o.b.v. Broedvogelatlas), openheid van het landschap en voorkomen van grasland van belang zijn. Voor akkervogels is de verklarende kracht van het model kleiner, en is er vooral een negatief verband met maïsteelt.

Uit de analyse van de **14 case study-gebieden** bleek dat op percelen met weidevogelbeheer kwamen significant meer soorten (gemiddeld 2,10 t.o.v. 0,58) en territoria (2,94 t.o.v. 0,64) voor. Ook op percelen met akkervogelbeheer kwamen meer soorten en territoria voor dan gemiddeld, maar het verschil was veel kleiner. Het gemiddeld aantal territoria per perceel ligt hoger in open, structuurarme gebieden, op grote percelen en op percelen met weidevogelbeheer in een buffer van 200 m rond het perceel. De verklaringskracht van de modellen lag rond de 30%, waarbij de weerhouden PDPO II-maatregelen goed zijn voor ca. 2% van de verklaarde variatie.

De uitgevoerde analyse op de twee schaalniveaus wijst uit dat de PDPO II-maatregelen met direct effect (ABV-meetnet) en weide- en akkervogelbeheer (case

²⁶ ABV = Algemene Broedvogels Vlaanderen

²⁷ Soortenbescherming, botanisch beheer, BO Natuur, Vergoeding Natuur, KLE's, perceelsrandenbeheer en biolandbouw

study-gebieden) vermoedelijk positief bijdragen aan het diversiteit en abundantie van (bepaalde) akker- en weidevogels (de correlaties zijn significant maar het aandeel in de verklaringskracht van de statistische modellen blijft beperkt). Eenduidiger conclusies zullen pas getrokken kunnen worden indien naast een ruimtelijke ook een temporele analyse kan uitgevoerd worden.

Dat zal mogelijk zijn nadat de tweede monitoringcyclus van het ABV-meetnet doorlopen is. Op dat moment zou ook een herinventarisatie kunnen plaatsvinden van de 14 case study-gebieden. De tweede monitoringcyclus zal afgerond worden in 2012, waardoor de verwerkte gegevens in principe beschikbaar zullen zijn voor de ex-post evaluatie van het PDPO II-programma.

7.7.2 Evolutie High Nature Value Farmland (HNVF)

High Nature Value Farmland is landbouwgrond die door extensief gebruik, de aanwezigheid van kleine landschapselementen of andere landschaps- of natuurelementen, waardevol is voor natuurbehoud. De oppervlakte HNVF in Vlaanderen werd door AMS en INBO ingeschat op basis van diverse bronnen (BWK, broedgebieden van waardevolle soorten, Landschapsatlas,...). Het gaat hierbij om een eenmalige afbakening, waardoor geen temporele evolutie beschikbaar is en het aantonen van een directe link met het inzetten van PDPO-maatregelen (nog) niet mogelijk is. Bekeken is enkel of de ecologisch relevante PDPO-maatregelen over- of ondervertegenwoordigd zijn in de HNVF-zones of hun directe omgeving.

De meeste agromilieumaatregelen komen verhoudingsgewijs effectief meer voor in gebieden met hoge natuurwaarde dan de landbouwpercelen in Vlaanderen in het algemeen. Slechts één potentieel gunstige maatregel scoort systematisch onder het Vlaams gemiddelde: mechanische onkruidbestrijding. Van de maatregelen die niet specifiek op ecologie gericht zijn, scoort biolandbouw (zonder echte uitschieters) als enige op alle criteria (duidelijk) boven het gemiddelde. KLE's en perceelsrandenbeheer scoren, ondanks hun duidelijke ecologische potentie, niet opvallend goed (KLE scoort b.v. logischerwijs vrij hoog voor HNVF type 2, maar toch minder dan kon verwacht worden). De BO Water scoort voor de meeste criteria onder het Vlaams gemiddelde.

7.8 Resultaatsgebied 8: Opwaardering cultuurlandschappen

	Effecten
Agromilieumaatregelen	Van het volledig Vlaams landbouwareaal lag in 2009 16,7% in "ankerplaats" en 28,2% in "relictzone" buiten "ankerplaats". In totaal valt dus ca. 45% van het landbouwareaal in landschappelijk waardevolle gebieden. Alle drie op vlak van landschap relevante agromilieumaatregelen zijn "oververtegenwoordigd" in "ankerplaatsen" of relictzones", vooral het botanisch beheer (ca. 75% in 2009). Voor de belangrijkste maatregel, de BO KLE's, is deze "oververtegenwoordiging" echter kleiner dan verwacht of verhoopt mocht worden, en van 2007 tot 2009 – een periode waarin de "impactzone" van deze maatregel zich uitbreidde van ca. 10.000 ha naar ca. 16.500 ha – is het percentage van de maatregel dat in landschappelijk waardevol gebied ligt zelfs afgenomen.
Gebiedsgerichte werking (As 3 en LEADER)	Uit de workshop met plattelandscoördinatoren voor As 3 bleek dat het verhogen van de landschappelijke kwaliteit als 2 ^{de} belangrijkste impactgebied voor As 3 (na verbeteren van gemeenschapsvoorzieningen) werd ingeschat. Voor de maatregel 'instandhouding en opwaardering landelijk erfgoed' werd dan ook 41%

	<p>van het totale budget voor As 3 voorzien.</p> <p>Binnen LEADER kreeg het opwaarderen van cultuurlandschappen een veel lagere prioriteit. Nochtans staat de maatregel 'instandhouding en opwaardering van landelijk erfgoed' op de 2^{de} plaats wat betreft uitbetalingen 2007-2009 (26% van totaal).</p> <p>Uit de evaluatie van de uitvoering weten we dat 74% van de As 3 projecten binnen de maatregel instandhouding en opwaardering van landelijk erfgoed, gericht is op het behoud van cultureel erfgoed (kapellen, molens, landbouwwerktuigen,... maar ook verhalen, gebruiken, volkssporten, dialecten, gerechten, ...). In deze tussentijdse evaluatie zitten ook deze effecten van de gebiedsgerichte werking in het impactgebied 'opwaardering van cultuurlandschappen' vervat.</p>
--	--

7.9 Resultaatsgebied 9: Verbeteren van gemeenschapsvoorzieningen

Onder gemeenschapsvoorzieningen worden diensten of gebouwen verstaan die gemeenschapsvorming ten goede komen, de faciliteiten op het platteland verbeteren en/of de lokale economie stimuleren. Zowel de maatregel "Basisvoorzieningen voor economie en bevolking" (321) als "Dorpskernvernieuwing" (322), speelt in op het verhogen van de gemeenschapsvoorzieningen.

Op basis van het beperkt aantal afgelopen projecten binnen As 3 en As 4, leiden we af dat behoorlijk wat inwoners in het landelijk gebied worden bereikt via PDPO II initiatieven.

Wat **basisvoorzieningen** (maatregel 321) betreft leren we:

- Op basis van de 12 afgelopen PDPO projecten: 850.000 inwoners genieten, volgens de monitoringinformatie²⁸, van de basisvoorzieningen (maatregel 321) die d.m.v PDPO II werden gerealiseerd en voor 8.576 mensen werd (verbeterde) toegang tot het internet gerealiseerd;
- Op basis van de 17 afgelopen Leaderprojecten: verbeterde voorzieningen voor 251.997 mensen in de LEADER-gebieden.

Wat **dorpskernen** (maatregel 322) betreft leren we:

- Op basis van de 35 afgelopen PDPO projecten: 36 dorpskernen werden aangepakt, met een totaal bereik van 82.000 inwoners.
- Op basis van de 11 afgelopen LEADER-projecten: verbeterde voorzieningen voor 58.069 personen.

Op basis van deze aantallen, kan men afleiden dat PDPO II een wezenlijke bijdrage levert tot het verhogen van het voorzieningenniveau op het platteland.

Tijdens de workshops met de plattelandscoördinatoren (As 3) en Leadercoördinatoren werd deze stelling bevestigd. Beide groepen schoven de verbetering van de gemeenschapsvoorzieningen op het platteland als belangrijkste impactgebied naar voren, zowel wat betreft het gewenste als het effectief behaalde effect.

²⁸ Het cijfer van 849.480 is overschat. Een van de projecten registreerde als resultaat immers niet alleen het aantal inwoners, maar ook het aantal bereikte toeristen (samen 500.000). We formuleerden een aanbeveling, in functie van een uniforme registratie in de toekomst.

7.10 Resultaatsgebied 10: Diversificatie van de plattelands economie

	Effecten
Gebiedsgerichte werking (As 3 en LEADER)	<p>Uit de monitoring van As 3 blijkt dat er 75 banen gecreëerd werden in de 13 afgelopen As 3 projecten (goedgekeurd in 2007) binnen de maatregel 'bevordering van toeristische activiteiten'. Uit de workshop met de plattelandscoördinatoren weten we dat ook in de andere projecten tewerkstelling is gecreëerd, maar deze werd niet opgemeten.</p> <p>Binnen LEADER daarentegen werd wel alle gecreëerde tewerkstelling opgemeten, maar kon men slechts 29,1 extra banen noteren over de 81 afgelopen projecten.</p> <p>Zowel binnen LEADER als As 3 gaf men aan dat creatie van tewerkstelling geen prioriteit is van de gebiedsgerichte werking binnen het Vlaamse PDPO. Daarvoor is het budget dat aan de projecten wordt toegekend te klein. As 3- of LEADER-projecten leiden eerder tot behoud van bestaande tewerkstelling. Dit wordt echter niet opgemeten. Bij de selectie, wordt er geen voorkeur gegeven aan projecten die tewerkstelling creëren of behouden, wel in tegendeel: personeelskosten worden soms expliciet geweerd omdat projecten dan te duur worden of omdat men geen reguliere tewerkstelling wil financieren. De coördinatoren zien creatie van tewerkstelling eerder als doelstelling voor EFRO-projecten.</p>

7.11 Resultaatsgebied 11: Verhogen bestuurskracht van lokale besturen (governance)

De effecten van Leader m.b.t. governance werden op een kwalitatieve manier getoetst bij de Leadercoördinatoren. Gezien zij op het terrein aanwezig zijn, hebben zij een behoorlijk zicht op de lokale bestuurspraktijken. Op basis van dit gesprek (en eigen inzichten van de evaluatoren op basis van Leader-ervaring) kwamen we tot volgende conclusies:

- De impact op lokale mandatarissen en lokale besturen hangt samen met 'de afstand' tot het programma. Mandatarissen die deel uitmaken van de Plaatselijke Groep bijvoorbeeld krijgen vanuit dit engagement vaak een beter beeld van de regio, leren verbanden leggen met de verschillende actoren in het gebied en pikken graantjes mee van de Leader methodiek om over te planten in de eigen bestuurspraktijk. Dit effect wordt door de Leadercoördinatoren herkend, maar het is gering, gezien per PG slechts een handvol mandatarissen de Leaderwerking actief opvolgen.
- Gezien de projecten van de lokale besturen moeten voldoen aan de Leadercriteria (samenwerking, innovatie, betrokkenheid, ...), introduceert Leader op projectniveau wel degelijk nieuwe ervaringen voor de besturen. Ook hier is de impact van Leader gering, gezien per Leaderperiode van 6 jaar hooguit een of twee projecten per lokaal bestuur worden uitgevoerd.

Samengevat stellen we vast dat via Leader op micro-niveau (binnen projecten, op het niveau van enkele direct betrokken mandatarissen) kleine zaadjes worden uitgezet, maar dat er op structureel niveau weinig tot geen impact is.

7.12 Resultaatsgebied 12: Convergentie tussen (plattelands)gebieden

Het is onmogelijk om voor Vlaanderen na te gaan of PDPO een bijdrage heeft geleverd in het wegwerken van regionale verschillen. Niettemin is een analyse van de sociaal-economische ontwikkeling van plattelandsregio's belangrijk te weten welke ontwikkelingen zich voordoen op het platteland.

7.12.1 *Sociaal-economische ontwikkeling landelijke regio's*

Opvallende vaststelling is dat de landelijke gemeenten, in vergelijking met de steden, de laatste jaren een positiever sociaal-economische ontwikkeling hebben gekend:

- Grotere stijging van het netto-inkomen;
- Sterkere bevolkingsgroei en meer inwijkingen;
- Grotere stijging werkzaamheidsgraad;
- Sterkere daling werkloosheid;
- Sterkere groei van het aantal ondernemingen.

Deze ontwikkelingen gaan bovendien gepaard met een verdere urbanisatie van het platteland (toename van de bebouwde oppervlakte)

Uitzonderingen op bovenstaande conclusie:

- De toename van de kansarmoede is groter in landelijke gemeenten dan in de steden (verklaring: indien startpunt laag is, heeft een wijziging in de situatie procentueel sterke repercussies).
- Een daling van het aantal zelfstandigen op het platteland, versus een stijging in de steden (waarbij hoogstwaarschijnlijk landbouw de verklarende factor is).

Op basis van deze beperkte analyse, zien we dat de bevolking op het platteland vernieuwt (inwijkingen, hoger inkomen). Vraag is of hiermee ook een verschuiving van de behoeften of verwachtingen gepaard gaat, waarop met het plattelandsbeleid kan ingespeeld worden? Tegelijk zien we verontrustende bewegingen, met name de toename van de kansarmoede en de daling van het aantal zelfstandigen. Deze fenomenen verdienen alleszins voldoende aandacht van het beleid. Tot slot, en dit is niet nieuw, blijft ook de vaststelling dat het platteland met mondjesmaat verkavelt. De bebouwde oppervlakte neemt toe ten nadele van de open ruimte. Ook hier zit een belangrijk spanningsveld voor mensen die de verdere toekomst van het platteland moeten vormgeven.

7.12.2 *Convergentie tussen regio's onderling*

In een tweede analyse bogen we ons over de verschillen in ontwikkeling tussen de Vlaamse regio's. Voor de afbakening van de regio's gebruikten we de RESOC-omschrijvingen.

De oefening heeft niet geleid tot zeer uitgesproken conclusies. We motiveren deze stelling op basis van de meest representatieve indicatoren:

- Het absoluut verschil in **gemiddeld inkomen** tussen de Vlaamse regio's is groter geworden in de periode 1998-2008 (de standaarddeviatie evolueert van 100 naar 113).²⁹

²⁹ Standaarddeviatie: de afwijking van de waarden ten opzichte van het gemiddelde.

In diezelfde periode is het algemeen inkomensniveau evenwel veel sterker gestegen. Dit betekent dat er in relatieve termen een verdichting is tussen de regio's. Het verschil tussen de Westhoek (armste regio) en Halle-Vilvoorde (rijkste regio) is in relatieve termen veel kleiner geworden: een verschil van € 3.648 of 42% in 2008 (op een inkomen van €8.675 in de Westhoek) tegenover een verschil van €3.729 of 28% (op een inkomen van € 12.978 in de Westhoek).

- Met betrekking tot een aantal economische indicatoren, zien we een gelijkaardig fenomeen, weliswaar in de andere richting. In die periode van hoogconjunctuur (2005-2008) zijn de verschillen m.b.t. **werkzaamheidsgraad, werkloosheidsgraad en aandeel zelfstandigen** tussen de regio's sterk afgenomen. De standaarddeviaties voor deze drie indicatoren evolueren in de periode 2003-2008 van respectievelijk 100% naar 93%, 75% en 91%.

Deze daling is zo goed als integraal toe te schrijven aan de positieve conjunctuur in de periode 2005 – medio 2008. Het verschil is kleiner geworden, omdat de absolute waarden lager liggen door een algemene daling van de werkloosheid. Als men de relatieve verschillen tussen de regio's bekijkt, is er weinig verschil vast te stellen.

- Andere variabelen kennen te weinig evolutie om significante uitspraken te kunnen doen, of schommelen teveel over de jaren (bv. kansarme geboorten, omwille van de kleine aantallen).

Op basis van dit beeld kunnen o.a. geen relevante uitspraken worden gedaan om het toekomstig plattelandsbeleid op te baseren.

8 ALGEMENE CONCLUSIE

PDPO II wil een substantiële bijdrage leveren aan de **duurzame ontwikkeling** van het Vlaamse platteland. Vanuit deze mid term evaluatie stellen we positieve effecten vast die met elk van de aspecten van duurzaamheid kunnen worden gerelateerd.

■ *Economische effecten*

Het economisch effect van de investeringssteun aan landbouwbedrijven hangt samen met het type van investeringen. Steun voor diversificatie-investeringen (bv. energie-investeringen) heeft een groot effect op de omzet, bruto toegevoegde waarde en op het landbouwincome (elke euro steun resulteert in een stijging van de omzet met bijna 2 euro, incl. de omzet die wordt gerealiseerd met de bijkomende energieproductie). Ook voor steun aan structurele investeringen zien we een (weliswaar minder uitgesproken) positief effect, zowel aan de kant van de omzet, als aan de kant van de kosten. Waar het effect van diversificatiesteun zich vooral het eerste jaar na de investering laat voelen, is dat voor structurele steun het tweede jaar na de investering.

Vestigingssteun (voor de overname van bedrijven) resulteert in een toename van tewerkstelling. Op andere bedrijfseconomische parameters zoals omzet of kosten, werd geen significant effect vastgesteld.

Steun aan milieu-investeringen hebben een negatief effect op kosten, toegevoegde waarde, arbeidsproductiviteit en inkomen.

De investeringen die gebeuren in het kader van PDPO II hebben ook een belangrijk indirect effect en zorgen voor behoud van tewerkstelling en toegevoegde waarde in aanverwante sectoren als de bouwsector en de machinebouw.

■ *Effecten inzake natuur en milieu*

De perceelsgebonden agromilieumaatregelen (214) en de milieugerichte VLIF-investeringen (121), hebben een positieve invloed op het milieu in Vlaanderen.

De VLIF-investeringen over de periode 2007-medio 2010 zorgen per jaar:

- voor een **vermeden energieverbruik** van ca. 609 GWh of 7,5% van het totale energieverbruik van de land- en tuinbouwsector in Vlaanderen in 2006 (MIRA);
- voor een **vermeden leidingwaterverbruik** van ca. 993.000 m³ of 1,5% van het totale leidingwaterverbruik van de Vlaamse land- en tuinbouwsector in 2006 (MIRA).
- voor een **vermeden ammoniakemissie** van ca. 670.000 kg NH₃ (1,6% van de totale ammoniakemissie van de landbouwsector in Vlaanderen in 2006);
- een **vermeden broeikasgasemissie** van ca. 541.000 ton CO₂-equivalenten (5,6% van de totale broeikas-gasemissie in 2006 door de Vlaamse land- en tuinbouwsector; voor CO₂ gaat het om 14%, voor CH₄ en N₂O om 1,6%);
- een **productie van hernieuwbare energie** van ca. 55.000 MWh (ca. 1% van het totaal energieverbruik van de glastuinbouwsector en 0,7% van het

totaal energieverbruik van de gehele land- en tuinbouwsector in Vlaanderen);

Daarnaast zorgen de agromilieumaatregelen voor een **vermeden bodemverlies** van ca. 124.000 ton in 2009 (6,8% van het totaal theoretisch bodemverlies) en een **vermeden stikstofinput** van ca. 6,5 miljoen kg in 2007 (5,3% van de totale Vlaamse dierlijke mestinput in 2006), ca. 5,8 miljoen kg in 2008 (4,7%) en ca. 4,0 miljoen kg (3,3%) in 2009.³⁰

Het programma zorgt, weliswaar minder aantoonbaar, ook voor een verbetering van de natuurlijke en biologische kwaliteit, vertaald in de criteria akker- en weidevogelpopulaties en oppervlakte High Nature Value Farmland. Omdat er vooralsnog geen temporele opvolging is van de vogelpopulaties, gaat het om een voorlopige conclusie, gebaseerd op licht positieve statistische correlaties (studie INBO).

■ *Effecten m.b.t. sociale cohesie en leefbaarheid*

Zowel de maatregelen "Basisvoorzieningen voor economie en bevolking" (321) als "Dorpskernvernieuwing" (322), dragen onmiskenbaar bij tot het verhogen van het voorzieningenniveau op het platteland. Op basis van het beperkt aantal afgelopen projecten binnen As 3 en As 4, leiden we af dat behoorlijk wat inwoners in het landelijk gebied worden bereikt via PDPO II initiatieven. Het tewerkstellingseffect binnen de assen 3 en 4 is beperkt, al laat de actuele monitoring een volledige meting van dit effect vooralsnog niet toe.

■ *Effecten m.b.t. beleidsvoering en governance*

Tot slot willen we stil staan bij de bijdrage van het programma op het niveau van de beleidvoering:

- Het PDPO II levert onmiskenbaar een bijdrage in een meer geïntegreerde aanpak voor plattelandsontwikkeling in Vlaanderen. Niettemin resten er nog opportuniteiten om te komen tot een meer geïntegreerd beleid, door o.a. een sterkere link te leggen naar ruimtelijke ordening bij de ondersteuning van infrastructuur in agrarisch gebied.
- Het PDPO II heeft daarnaast een onmiskenbare positieve invloed op de aandacht die binnen de Vlaamse overheid wordt besteed aan beleidsevaluatie- en monitoring.
- Via de Leader-methodiek is er ook een beperkt effect naar het verbeteren van het bestuur in plattelandsgebieden. Op structureel niveau is de impact evenwel verwaarloosbaar.

Reflecties en aanbevelingen

Tot slot nog een aantal laatste beschouwingen in het kader van het verdere verloop van het programma.

In de toekomst zal moeten worden nagedacht over een **verdere selectiviteit** van het programma en van de maatregelen. Er is vooreerst de vaststelling dat bepaalde maatregelen aan het huidige tempo van betalingen niet kunnen aangehouden worden (investeringssteun, vestigingssteun). Daarnaast is er de algemene druk op de budgetten (Vlaanderen, EU) als gevolg van de crisis, alsook de nieuwe algemene Europese prioriteiten (EU 2020 strategie) en de verwachte bijsturing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Deze evoluties zullen het

³⁰ De daling is te wijten aan het uitdovend karakter van de belangrijke maatregel groenbedekking

toekomstige PDPO verplichten om de steun nog rechtstreekser en selectiever te oriënteren op bepaalde effecten.

Hoewel deze grotere selectiviteit als een bedreiging zal worden aanzien door bepaalde groepen, schuilen er ook kansen in om de impact van het programma nog te verhogen:

- Meer competitie voor de middelen resulteert vaak in hogere kwaliteit;
- De middelen kunnen worden gericht op die maatregelen of doelgroepen waar ze de grootste economische effecten ressorteren, of de grootste additionaliteit hebben.

In de toekomst mag tevens worden verwacht dat Europa meer aandacht zal vragen voor plaatsgebonden strategieën en voor een **gebiedsgerichte benadering**. Vanuit dat perspectief zouden wij volgende aanbevelingen willen doen:

- Een weloverwogen afbakening van de regio's, rekening houdende met geografische en sociaal-economische kenmerken en bestaande netwerken;
- Voluit inzetten op het verhogen van de capaciteit en bestuurskracht in plattelandsgebieden (investeren in een stevige omkadering van de programma's);
- Overwegen om ook maatregelen uit de assen 1 en 2 op te nemen in gebiedsgerichte programma's. De effecten van bepaalde agromilieu-maatregelen bijvoorbeeld zullen sterker doorwerken als ze gebiedsgericht worden aangestuurd op basis van regionale kenmerken. Het zal er in de toekomst op aankomen om per maatregel na te denken met welke aanpak (centraal of gebiedsgerichte) men het grootste effect kan ressorteren.

Tot slot willen we een pleidooi houden voor **een gecoördineerde inzet van de middelen** en het bundelen van inzichten ten voordele van het platteland. Het is belangrijk om kennis en middelen te bundelen in functie van een gemeenschappelijke ambitie voor het Vlaamse platteland. Het PDPO (en samenhangend het Vlaams Ruraal Netwerk) heeft daar zeker al een bijdrage toe geleverd. Maar de bestaande samenwerking tussen de verschillende beheerdiensten en bestuursniveaus dient verder te worden geïntensifieerd en verruimd. Ook nieuwe ideeën rond plattelandsontwikkeling en plattelandsregio's zouden een sterkere vertaling kunnen krijgen in het PDPO (bv. de interdependentie tussen stad en platteland).