Subsidies en duurzame ontwikkeling: casestudies in het Vlaamse landbouw- en woonbeleid

Kris Bachus
HIVA-KU Leuven

April 2012 – Working Paper n° 38

Het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling was één van de 14 steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek die bestonden van 2007 tot en met 2011. Deze steunpunten verrichten zowel kortlopend als langlopend onderzoek, relevant voor verschillende beleidsdomeinen. Het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling was samengesteld uit vier onderzoeksgroepen van drie universiteiten.(GEGSD-KUL, HIVA-KUL, MEKO-VUB, CDO-UGent).

Contact:
Secretariaat Steunpunt Duurzame Ontwikkeling
Katholieke Universiteit Leuven
Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
Parkstraat 47 – Bus 5300
B – 3000 Leuven
Tel.: (32) 016 32 33 15
Fax: (32) 016 32 33 44
E-mail: SteunpuntDO@kuleuven.be
Website: www.steunpuntdo.be

Onderzoekspaper in het kader van het Steunpunt Duurzame ontwikkeling, project 7 'Mogelijkheden voor een duurzame fiscale hervorming voor Vlaanderen?'

E-mail: kris.bachus@hiva.kuleuven.be

Vrije Universiteit Brussel
KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN
UNIVERSITEIT GENT

Inhoud

LIJST MET AFKORTINGEN **1**

1. INLEIDING EN METHODOLOGIE **2**

2. DE CASE TOESLAGRECHTEN IN DE LANDBOUW **3**
2.1 VOORSTELLING VAN DE MAATREGEL 3
2.2 CLASSIFICATIE VAN DE MAATREGEL 6
2.3 TOEPASSING VAN DE METHODOLOGIE 6
2.4 CONCLUSIE VAN DE CASE TOESLAGRECHTEN 17
2.5 BELEIDSAANBEVELINGEN VOOR DE CASE TOESLAGRECHTEN 18

3. DE CASE RENOVATIEPREMIE **20**
3.1 VOORSTELLING VAN DE MAATREGEL 20
3.2 CLASSIFICATIE VAN DE MAATREGEL 21
3.3 TOEPASSING VAN DE METHODOLOGIE 21
3.4 CONCLUSIE VAN DE CASE RENOVATIEPREMIE 30
3.5 BELEIDSAANBEVELINGEN VOOR DE CASE RENOVATIEPREMIE 30

4. CONCLUSIE VOOR DE METHODOLOGIE **31**

BIBLIOGRAFIE **34**

BIJLAGE I: UITGAVEN VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID **37**

Lijst met afkortingen

ANB	Agentschap voor Natuur en Bos
BTW	Belasting over de Toegevoegde Waarde
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
GSEK	Geïntegreerde subsidie-evaluatiekader'
IEEP	Institute for European Environmental Policy
ILVO	Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek
LNE	(departement) Leefmilieu, Natuur en Energie
LV	(departement) Landbouw en Visserij
MIRA	De Vlaamse Milieurapportering
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
RIA	Reguleringsimpactanalyse
RWO	(departement) Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed
VAP	Vlaamse Aanpassings- en Verbeteringspremie
VEA	Vlaams Energieagentschap
VLM	Vlaamse Landmaatschappij
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij

1. Inleiding en methodologie

Deze paper is de tweede van een tweeluik van onderzoekspapers in het kader van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling (www.steunpuntdo.be) over het thema 'subsidies en duurzame ontwikkeling'[1]. Waar de eerste paper inging op de concepten en de methoden om subsidies in kaart te brengen, is de tweede paper een toepassing van de methodologie op twee casestudies.

De ontwikkelde methodologie is een integratie van twee bestaande en in ontwikkeling zijnde methodologieën:

1. Het 'geïntegreerde subsidie-evaluatiekader'(GSEK), ontwikkeld door IEEP (Valsecchi e.a., 2009; zie conceptuele paper)
2. De methode voor duurzaamheidsbeoordeling, ontwikkeld door Jean Hugé in het kader van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling (Hugé en Hens, 2009). Deze methode is ontwikkeld voor de beoordeling van individuele beleidsmaatregelen en bouwt zelf onder andere voort op de RIA[2]-methodiek.

De methode werd toegepast op twee Vlaamse subsidies, namelijk de Vlaamse Renovatiepremie en de Toeslagrechten in de Vlaamse landbouw. De empirie is gebaseerd op drie types van bronnen: bestaande studies en literatuur over subsidies in het algemeen en over de specifieke steunmaatregel uit de casestudie, interviews met overheidsexperts in beide sectoren en voor elke casestudie is er een expertworkshop georganiseerd waarin de belangrijkste impact- en evaluatievragen werden besproken.

Voor de casestudy van de toeslagrechten in de landbouw bestond het expertpanel uit tien personen, waarvan twee zich last minute verontschuldigden voor de workshop; de acht deelnemers hadden de volgende achtergrond:

- Twee experts van het departement Landbouw & Visserij van de Vlaamse overheid;
- Één expert van de VLM;
- Één expert van het ILVO;
- Één expert van MIRA;
- Één expert van het ANB (Agentschap voor Natuur en Bos);
- Één expert van het Vlaamse Doelgroepenbeleid (beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie);
- Één expert van de Cel Milieueconomie van de Vlaamse overheid.

Voor de casestudy van de Renovatiepremie waren er vijf deelnemers met de volgende achtergrond:

- Één expert van de Afdeling Woonbeleid (departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed) van de Vlaamse overheid;
- Twee experts van het Agentschap Wonen Vlaanderen (Vlaamse overheid);
- Één academisch expert
- Één expert van het secretariaat van de Vlaamse Woonraad.

1 Bachus (2011)
2 Reguleringsimpactanalyse

Voor de casestudie van de Renovatiepremie en voor de ontwikkeling van de methodologie werd samengewerkt met Jean Hugé en Tom Waas van het Steunpunt, verantwoordelijk voor het onderzoek over 'duurzaamheidsbeoordeling'.

2. De case toeslagrechten in de landbouw

2.1 Voorstelling van de maatregel

De laatste halve eeuw heeft het landbouwbeleid een supranationaal karakter gekregen door het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de Europese Gemeenschappen en later de Europese Unie. Na de tweede wereldoorlog was de centrale doelstelling in het landbouwbeleid het vrijwaren van de voedselvoorziening. Dit uitte zich in een aantal productieondersteunde maatregelen.

Achtereenvolgende hervormingen (Mac Sharry-1992; Agenda 2000; Mid Term Review-2003, Health Check 2008) heroriënteerden het landbouwbeleid in de richting van diversificatie van doelstellingen en ontkoppeling van steun en productie. Het doel van deze hervormingen was het meer marktgeoriënteerd maken van landbouwbedrijven; diversificatie van de inkomens van de landbouwers moest mee zorgen voor een vermindering van de kwetsbaarheid van deze sector.

De Mac Sharry hervorming zorgde voor een verlaging van de, internationaal veel te hoge, marktprijzen. Dit werd voor de boeren gecompenseerd door een directe inkomenssteun; deze hervorming van prijssteun naar inkomensgerichte steun was wellicht de meeste fundamentele uit de rij.

Agenda 2000 betekende voor het landbouwbeleid een uitbreiding van de doelstellingen. Elementen zoals concurrentievermogen, voedselkwaliteit en –veiligheid en milieuoverwegingen deden hun intrede in de landbouwbeleidsdoelstellingen.

Agenda 2000 voorzag in een beperkte tussentijdse bijsturing die in 2003 plaatsvond als de Mid Term Review (MTR). Uiteindelijk bleek deze hervorming veel ingrijpender te zijn dan verwacht. Ze voerde o.a. de bedrijfstoeslag in, waardoor de rechtstreekse steun (grotendeels) ontkoppeld werd van de productie. Hieraan gekoppeld werden ook de zogenaamde 'randvoorwaarden' ingevoerd ('cross-compliance'). Een ander nieuw principe is de 'modulatie': een percentage van de steun wordt overgeheveld van Pijler I naar Pijler II. De eerste 5.000 euro rechtstreekse steun is vrijgesteld van modulatie (Platteau e.a., 2010, p. 132).

Om de bedrijfstoeslag en de andere rechtstreekse steun te ontvangen, moet de landbouwer normen op het gebied van het milieu, de voedselveiligheid, de gezondheid van dieren en planten en het dierenwelzijn naleven. In de praktijk is het evenwel zo dat de meeste van deze normen niet of amper verdergaan dan reeds wettelijk verplichte bepalingen.[3] Wanneer inbreuken worden vastgesteld, wordt bij wijze van administratieve sanctie een deel van de subsidie afgetrokken. Deze 'boete' ligt meestal tussen de 1% en de 5% van de uitgekeerde steun voor een bedrijf.

[3] Behalve voor de bepalingen met betrekking tot goede landbouw en milieucondities (erosie, organische stof in de bodem, behoud grasland, behoud landbouwpotentieel. Bron: interviews en expertoverleg.

Met deze achtereenvolgende hervormingen werd een ingrijpende hervorming (weliswaar geleidelijk) doorgevoerd. Speerpunten van deze hervorming zijn een verdere loskoppeling van steun en productie, meer marktgerichtheid, plattelandsontwikkeling en vereenvoudiging. Een voorbeeld hiervan is de bedrijfstoeslag die elke landbouwer onder bepaalde voorwaarden ontvangt. Deze bedrijfstoeslag vervangt een aantal andere steunmaatregelen.

Het grootste deel van de pijler I-steun is sinds de Mid Term Review geleidelijk ontkoppeld van de productie door de bedrijfstoeslag. Deze Europese ontkoppeling is vooral het gevolg van de akkoorden die binnen het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) werden afgesloten.[4] De ontkoppeling is vooral ingegeven vanuit de bekommernis van liberalisering van de wereldmarkt.

In Vlaanderen werd de ontkoppeling doorgevoerd door het afschaffen van veel maatregelen die specifiek golden voor een bepaalde teelt of kweek. In plaats daarvan werd een 'unieke bedrijfstoeslag' [5] in het leven geroepen (sinds begin 2005), die wordt toegekend aan de landbouwers op basis van het aantal *toeslagrechten* dat de landbouwer heeft. Dit aantal toeslagrechten wordt berekend op basis van de gemiddelde steun die de individuele landbouwer heeft ontvangen in de referentieperiode 2000-2002, en is gekoppeld aan het areaal dat de landbouwer bewerkt. Hierdoor is het dus niet langer zo dat een landbouwer die meer produceert, recht heeft op meer steun.

De ontkoppeling is geleidelijk gebeurd. De EU liet de lidstaten de vrijheid om tijdelijk een aantal productiegebonden steunmaatregelen te behouden. Volgens het Vlaamse beleidsdomein LV[6] heeft Vlaanderen gekozen voor een grote mate van ontkoppeling. In 2011 zijn enkel de Vlaamse zoogkoeienpremie, de premie eiwithoudende gewassen en de slachtpremie kalveren nog gekoppeld aan de productie.[7] De premies voor zaaizaadvermeerdering (lijnzaad en speltzaad), noten, energiegewassen, suikerbieten, tabak, pitfruit en de melkpremie werden vrij recent ontkoppeld;[8] de slachtpremie voor kalveren, de verwerkingssteun vlas en vezelhennep en de premie voor eiwithoudende gewassen worden ontkoppeld in 2012. Vanaf 2013 is de zoogkoeienpremie de enige nog gekoppelde premie in Vlaanderen (Deuninck, 2009). Alle andere premies uit het verleden werden al eerder opgenomen in de ontkoppelde bedrijfstoeslag.

Het tijdelijk nog gekoppeld houden van enkele premies heeft te maken met de concurrentiepositie t.o.v. de belangrijkste buurlanden, vooral Frankrijk en Nederland, die gelijkaardige keuzes hebben gemaakt. Deze keuze werd aan de lidstaten gelaten om te voorkomen dat de productie uit bepaalde gebieden zou verdwijnen wegens een te lage rendabiliteit.[9]

---

4 Brunner en Huyton (2007)

5 Verder in dit rapport zullen we meestal spreken over 'toeslagrechten', 'bedrijfstoeslag' en 'inkomenssteun', waarmee we telkens naar dezelfde maatregel verwijzen. 'Rechtstreekse steun' is dan weer een ruimer begrip: het omvat de 'bedrijfstoeslag' en de nog aan de productie gekoppelde premies (in 2011 enkel nog de zoogkoeienpremie).

6 Landbouw en Visserij; bron: Campens et al. (2006)

7 Naast enkele met uitsterven bedreigde rundvee- en schapenrassen (website beleidsdomein Landbouw en Visserij, http://lv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=59

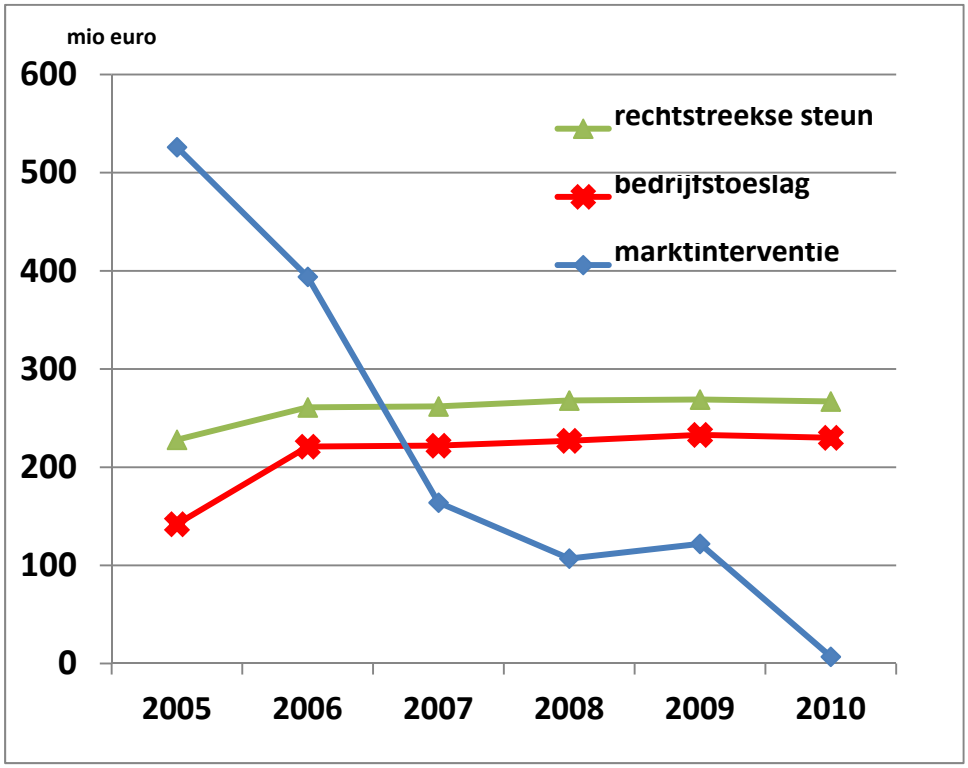
8 Campens et al. (2006)

9 Carels et al (2006), p. 7.

Een landbouwer die behoort tot de doelgroep (zie paragraaf 2.2) en die de steun wil ontvangen, moet zijn rechten 'activeren'. Dit gebeurt door zijn totale areaal op te geven (in hectare). Hij moet dan wel voldoen aan een aantal bijkomende voorwaarden m.b.t. milieu (o.a. mest, erosie) en dierenwelzijn ('cross compliance'). Indien hij hieraan niet voldoet kan een deel van de subsidies worden afgehouden als een soort administratieve boete. Van in het begin werd voorzien dat de toeslagrechten verhandelbaar zijn. Zo werden in 2009 zo'n 26.000 toeslagrechten overgedragen met een totale waarde van 12,8 miljoen euro (De Regt en Deuninck, 2011), of ruim 5% van de totale waarde van alle toeslagrechten samen. Het overgrote deel van de overdracht gebeurt zonder grond.

In Vlaanderen zijn de premies afhankelijk van de 'productiviteit van de regio'; deze berekeningen zijn gemaakt; in de ene provincie krijgt men daarom meer per ha dan in de andere. Daarnaast zijn ook de concentratie van bepaalde teelten in bepaalde provincies een verklaring voor de verschillen tussen provincies (bvb. slachtpremie kalveren vooral in de provincie Antwerpen).

In onderstaande grafiek wordt de geleidelijke evolutie van de ontkoppeling weergegeven.



Figuur 1. Evolutie van de middelen voor Pijler I in Vlaanderen, 2005-2010

Bron: Platteau e.a. (2010), cijfers Vlaamse overheid

In de grafiek is goed zichtbaar hoe de markt- en prijsinterventies tussen 2005 en 2010 volledig uitgedoofd zijn, hetgeen een fundamentele impact heeft op de totale uitgekeerde Pijler I-steun. De directe steun, die het voorwerp is van onze studie, is licht gestegen in dezelfde periode.

We dienen wel op te merken dat het meten van marktinterventie meten op Vlaams niveau slechts beperkt zinvol is, omdat het de handelsstromen (bvb. granen die via Antwerpen gingen) meet en

niet noodzakelijk hoeveel steun er naar Vlaamse begunstigden is gegaan. Daarom geeft de grafiek in bijlage 1 wellicht een accurater beeld van de evolutie van de marktinterventie.

De ontkoppelde toeslagrechten maken in 2009 het grootste deel uit (87% of 233 miljoen euro) van het Vlaamse deel van de Pijler I-steun. In 2005 was dit nog 63% (142 miljoen euro). De overige pijler I-steun in 2009 was de zoogkoeienpremie (11%, 29 miljoen euro) en de slachtpremie kalveren (2%, 5,7 miljoen euro).

In bijlage I van deze onderzoekspaper is een grafiek opgenomen die de evolutie van de steun door het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in meer detail weergeeft.

2.2 Classificatie van de maatregel

De rechtstreekse steun die in Vlaanderen wordt toegekend aan de landbouwers via de toeslagrechten is een voorbeeld van een *directe* transfer. Er is inderdaad een duidelijke geldstroom van de overheid (EU via Vlaanderen) naar de doelgroep. De maatregel is, in de terminologie van de eerste paper van dit tweeluik (Bachus, 2011) ook een vorm van *inkomenssteun*.

De doelgroep van de steunmaatregel is (een deel van) de groep van de Vlaamse landbouwers. Enkel landbouwers die toeslagrechten hebben en subsidiabele teelten verbouwen, voldoende dieren aanhouden of de grond in goede landbouw- en milieuconditie houden, komen in aanmerking voor de steun[10].

De *subsidiebasis* van de directe steun is niet eenduidig te bepalen. In het verleden, toen de steun nog gekoppeld was aan de productie, was dit eenvoudiger, namelijk een bepaald bedrag per geproduceerde eenheid. Met de huidige ontkoppelde toeslagrechten is dit minder duidelijk. Hoewel het om inkomenssteun gaat, gebeurt de precieze berekening op basis van het areaal dat de landbouwer in de referentieperiode 2000-2003 bewerkte en de steun die hij ontving in die periode.[11]

2.3 Toepassing van de methodologie

2.3.1 doelstellingen van de subsidie

Voor de meeste beleidsinstrumenten en –maatregelen is het niet evident om een exacte lijst met doelstellingen op te stellen. Voor een subsidie is er meestal sprake van een door de overheid vastgestelde positieve externaliteit (zie conceptuele paper (Bachus, 2012)). Dit wordt door de beleidsmaker dan geformuleerd in termen van één of meerdere sociale, economische, milieu- of andere doelstellingen.

Het gebeurt echter vaak dat wetgever of beleidsmaker niet expliciet weergeeft wat de preciese doelstellingen zijn van de ingevoerde maatregel. Dit geldt ook voor de Vlaamse toeslagrechten in

---

10 Website beleidsdomein Landbouw en Visserij, http://lv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=78 en Verordening 73/2009 art. 2c. Voor dieren gaat het om schapen en runderen; voor de teelten bestaat er een lange lijst die is opgenomen in bijlage 2 van de publicatie 'Verzamelaanvraag 2011' van de Vlaamse overheid

11 Campens et al. (2006)

de landbouw. Bovendien mag het beleidsinstrument van de bedrijfstoeslag dan wel een vrij recent instrument zijn, het is ook het resultaat van ruim vijftig jaar hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU. In de vandaag nog geldende versie van het 'Verdrag Betreffende de werking van de Europese Unie', beter bekend als het verdrag van Rome (1957), worden de doelstellingen van het GLB opgesomd (art. 39):

"1. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft ten doel:

a) de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren;

b) aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn;

c) de markten te stabiliseren;

d) de voorziening veilig te stellen;

e) redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren."

Deze algemene doelstellingen zijn uiteraard niet de specifieke doelstellingen van de Vlaamse bedrijfstoeslag. Discussie in de expertmeeting over de specifieke doelstellingen van de toeslagrechten heeft de volgende vaststellingen opgeleverd:

- het garanderen van een leefbaar inkomen wordt door de experts bevestigd als de centrale doelstelling van de Vlaamse bedrijfstoeslag. Hieraan wordt toegevoegd dat de selectieve toekenning van de steun (sommige deelsectoren, zoals de tuinbouw- de pluimvee- en de varkenssector, ontvangen geen steun) deze sociale doelstelling niet ondergraaft: enkel de sectoren die in het verleden markt- en prijssteun ontvingen, en die daarom geacht worden zonder steun mogelijk in moeilijkheden te komen, worden ondersteund.
- het opdrijven van de productiviteit is een doelstelling waarin het beleid in het verleden goed geslaagd is; momenteel is ze minder aan de orde, zeker voor de Vlaamse toeslagrechten;
- het bevorderen van de werkgelegenheid op het platteland is wel nog steeds een doelstelling van het GLB, maar is in Vlaanderen weinig tot niet relevant omwille van de hoge verstedelijkingsgraad.
- Het stabiliseren (en afschermen) van markten was vroeger zeker een algemene doelstelling; het instrument bij uitstek om dit te realiseren was echter de (nu uitdovende) markt- en prijssteun, en niet de directe inkomenssteun. Anderzijds speelt de doelstelling tot op zekere hoogte toch nog wel in bepaalde deelsectoren, vooral in de rundveesector.
- Verzekering van voedselbevoorrading wordt door de experts nog wel als een randdoelstelling beschouwd, met de expliciete opmerking dat de Europese Commissie de nadruk legt op het onderhouden van het landbouw*potentieel*, terwijl het de markt is die zal beslissen of en in welke mate de EU zelfvoorzienend is. Ook het voldoende laag houden van de voedselprijzen geldt volgens de expert nog steeds als randdoelstelling.
- In de expertworkshop wordt aangehaald dat de concrete aanleiding van het invoeren van de bedrijfstoeslag ook deels lag in het voorzien van een compensatie aan de landbouwsector voor de afbouw van de markt- en prijssteun. Deze steun werd

afgebouwd onder druk van de Wereldhandelsorganisatie, die liberalisering van de markten nastreeft.

We concluderen dat de Vlaamse toeslagrechten **één centrale doelstelling hebben, nl. het garanderen van een leefbaar inkomen voor de Vlaamse landbouwers in bepaalde deelsectoren**. Daarnaast zijn er nog drie randdoelstellingen:

- Stabiliseren van markten en beschermen tegen concurrentie van buiten de EU in een beperkt aantal deelsectoren;
- Verzekeren van voedselbevoorrading tegen een redelijke prijs;
- Verzachten van de impact van de afbouw van markt- en prijssteun (eerder een aanleiding dan een doelstelling).

Tot slot worden ook de randvoorwaarden (cross compliance) als (secundaire) doelstellingen bevestigd: dierenwelzijn, voedselveiligheid en –kwaliteit, plattelandsontwikkeling en de multifunctionele rol van de landbouwer als bewaker van milieu en natuur.

Andere zaken, die in de analyse hierboven niet worden weerhouden als *doelstelling*, kunnen wel nog een mogelijke *impact* van de maatregel zijn. Daarom kunnen ze in de verdere analyse nog terug aan bod komen.

2.3.2 duurzaamheid van de subsidie

a. Economische impact

In de conceptuele paper (Bachus, 2012) gaven we al aan dat subsidies in het algemeen de aanbodcurve van bedrijven beïnvloeden, waardoor het interessanter is voor deze bedrijven om de markt te betreden of om er te blijven. Op die manier is het aantal aanbieders groter dan optimaal en kan er sprake zijn van overproductie. Voor inkomenssteun is dit effect echter veel kleiner dan voor steun die direct aan de productie gekoppeld is.

De rechtstreekse steun aan de landbouwsector is anno 2011 bijna volledig ontkoppeld van de productie. Steun die gekoppeld is aan de productie heeft uiteraard het sterkste stimulerende effect op de totale productie: hoe meer men produceert, hoe meer subsidie men ontvangt. Omdat deze steun in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw leidde tot melk-, boter- en andere overschotten en onder druk van de Wereldhandelsorganisatie en de internationale handelsonderhandelingen met de andere continenten, heeft de Europese Unie geleidelijk aan de koppeling van de rechtstreekse steun met de productie opgegeven. Vandaag zijn in Vlaanderen enkel de zoogkoeienpremie, de slachtpremie kalveren en de verwerkingssteun voor vlas en vezelhennep nog gekoppeld aan de productie.

Het Departement Landbouw en Visserij (LV) berekende in 2009 de impact van de rechtstreekse steun[12] op het bedrijfsinkomen[13] van een selectie van 750 bedrijven, voor de periode 2005-

[12] De rechtstreekse steun bestaat uit de bedrijfstoeslag en de zoogkoeienpremie. Deze laatste maakt geen deel uit van de scope van deze studie, en wordt daarom niet in de tabel opgenomen.

2007.[14] Onderstaande tabel geeft het aandeel weer van de bedrijfstoeslag t.o.v. het totale bedrijfsinkomen voor verschillende deelsectoren. Dit cijfer geeft een indicatie hoe afhankelijk de bedrijven zijn van de inkomenssteun.

Tabel 1. Percentage van de bedrijfstoeslag t.o.v. het totale bedrijfsinkomen

sector	activiteit	Percentage
	Akkerbouw	21,8
	Varkens	5,4
Tuinbouw	Groenten	1,4
	Fruit	0,7
rundvee	Melk	29,9
	Vlees	46,5
	gemengd	27,4
Gemengde bedrijven	Combinatie gewassen	16,1
	Veeteeltcombinatie	19,3
	Akkerbouw – varkens	12,1
	Akkerbouw – melkvee	27,1
	Akkerbouw – vleesvee	37,1

Bron: Deuninck, 2009, p. 6.

Noot: Deuninck merkt op dat de cijfers niet werden geëxtrapoleerd naar alle bedrijven in Vlaanderen en dus enkel geldig zijn voor de 750 bedrijven in het Landbouwmonitoringsnetwerk.

De tabel maakt duidelijk dat vooral de rundveesector een groot deel van zijn bedrijfsinkomen haalt uit de steun voor de toeslagrechten. De sector van het vleesvee is hierbij de uitschieter. Bovendien is het ook deze deelsector die de grootste ontvanger is van de (nog gekoppelde) zoogkoeienpremie, waardoor het aandeel van de steun (bedrijfstoeslag plus zoogkoeienpremie) voor deze deelsector oploopt tot 74,6%. De vleesveesector is daarenboven ook de sector met (veruit) het laagste gemiddelde bedrijfsinkomen in de steekproef: 35.000 euro tegenover minstens 53.000 euro in alle andere deelsectoren. Deze cijfers maken duidelijk dat een eventuele vermindering of afschaffing van de steunmaatregel een significante impact zou hebben op de rundveesector, vooral op de vleesveesector. Dit hangt samen met de lage rentabiliteit van deze deelsector; zonder de steun zal een groot deel moeilijk kunnen overleven.

Ook de akkerbouwsector vertoont een bepaalde afhankelijkheid. In de sectoren die expliciet zijn uitgesloten van de steun (varkens en tuinbouw) is de impact logischerwijze klein.

Deuninck (2009) berekende ook de mogelijke impact van het wegvallen van de rechtstreeks steun. Bedrijven met het hoogste steunpercentage (tot 100% van het bedrijfsinkomen) hebben vaak een laag bedrijfsinkomen en zijn het kleinst. Indien de subsidies wegvallen, zullen deze bedrijven hoogstwaarschijnlijk verdwijnen. Zelfs indien de steun blijft voortbestaan, zullen er veel

13 Het bedrijfsinkomen is gelijk aan de opbrengsten (inclusief rechtstreekse steun) min de kosten (exclusief fictief loon familiale gezinsarbeid, fictieve intresten eigen kapitaal en fictieve pacht eigen grond).

14 Deuninck, 2009

van verdwijnen, wat voor een deel als 'normale' structurele evolutie kan worden beschouwd. (Deuninck, 2009). In de melkveesector zou het percentage bedrijven met een slechte leefbaarheid stijgen van 13 naar 31% ingeval van het wegvallen van de steun; voor vleesvee gaat dit van 44% naar 78%[15]. Voor de tuinbouw-, varkens- en pluimveesectoren verandert er logischerwijze bijna niets aan de leefbaarheid.

De potentiële problemen voor een aantal bedrijven in geval van wegvallen of hervormen van het GLB-beleid bevinden zich dus in een beperkt aantal deelsectoren. Kleinhanss (2008) berekende dat voor de ganse EU de stap van partiële naar volledig ontkoppeling[16] voor bijna alle regio's een stijging betekent van het inkomen van het gemiddelde landbouwbedrijf.

Deze cijfers zijn duidelijk en gekend en hebben op de expertworkshop dan ook weinig bijkomende discussie opgewekt. Er werd wel ingegaan op enkele nuanceringen, waaronder het feit dat de projecties geen rekening houden met het aanpassingsvermogen van bepaalde bedrijven, en ook niet met de sectordynamiek: indien bedrijven verdwijnen, zullen die meestal worden overgenomen door andere bedrijven; het is niet geweten wat de impact op de totale productie zou zijn. Anderzijds zullen bepaalde bedrijven zich waarschijnlijk gaan heroriënteren op andere deelsectoren of meer gaan diversifiëren. Er wordt verwacht dat vooral kleine bedrijven zullen verdwijnen en grote bedrijven hun gronden en rechten zullen overnemen, waardoor de concentratie en intensivering, die al lang bezig is, nog versterkt zou worden.

Effect op grondprijzen in rurale gebieden?

Studies wijzen op een mogelijk prijsverhogend effect van (grondgebonden) steun op de grondprijzen op het platteland, vooral in de nieuwe lidstaten. (Swinnen en Van Herck, 2010) Toeslagrechten worden immers verhandeld samen met grond; het is logisch dat een grond die recht geeft op toeslagrechten, meer waard is dan een soortgelijke grond zonder toeslagrechten.

De experts erkennen in de workshop dit prijsverhogende effect, maar wijzen er op dat dit effect in een verstedelijkte regio als Vlaanderen veel kleiner is dan in de meeste andere landen. Bij ons is het prijsverschil tussen landbouwgrond en grond met andere bestemming kleiner, omdat bij ons in die gebieden ook andere activiteiten plaatsvinden, zoals wonen, recreatie, industrie en andere. Deze flexibiliteit wordt uiteraard wel ingeperkt door de bestemming in het ruimtelijke ordeningsbeleid.

Impact op lagere voedselprijzen?

Het redelijk houden van voedselprijzen is nog steeds één van de (rand)doelstellingen van de landbouwsteun in het algemeen, dus ook van de Vlaamse toeslagrechten. De experts zijn het er echter over eens dat het effect van de bedrijfstoeslag hierop eerder beperkt is. De voedselprijs wordt immers door veel meer factoren bepaald dan de landbouw, die slechts de eerste schakel is van een lange schakel van productie, verwerking, tot distributie en eindverkoop. In het oude systeem droeg het GLB wel sterker bij tot het laag houden van de voedselprijzen, maar na de

15 Gecombineerd effect van het wegvallen van de bedrijfstoeslag én de zoogkoeienpremie.
16 Na de 'Health Check'-hervorming van 2008.

ontkoppeling en de het wegvallen van de markt- en prijssteun is dit effect veel kleiner geworden. In een discussiepaper haalt Swinnen (2010) aan dat het GLB vroeger zeker dit effect had, en dat dit net één van de kritieken was: de lage prijzen verstoorden de markt en waren een gesel voor de arme boeren in de ontwikkelingslanden.

Toch is er volgens de experts wel degelijk een (indirect) effect van de huidige steun, al kan het niet precies worden ingeschat. Het prijsverlagende effect van de directe steun is ook een soort neveneffect van de primaire doelstelling van de maatregel: een deel van de steun draagt niet bij tot het verschaffen van een leefbaar inkomen voor de landbouwers, omdat het 'wegsijpelt' naar de consument in de vorm van een prijsverlaging.

Hier komt nog bovenop dat niet alleen de consument, maar ook de toeleveranciers een deel van de steun 'inpikken' doordat zij in sommige gevallen prijs van de landbouwers die steun ontvangen, kunnen drukken (Swinnen en Van Herck, 2010). Landbouwers zijn vaak immers prijsnemers in de markt. Het is niet geweten in welke mate dergelijke effecten daadwerkelijk doorsijpelen tot bij de consument en de toeleveranciers.

Impact op de werkgelegenheid?

Swinnen en Van Herck (2010) stellen vast dat de werkgelegenheid in de Europese landbouwsector is gedaald met 35 à 50% tussen 1970 en 2006, ondanks hoge steun van het GLB. [17] Andere studies bevestigen het minimale positieve effect van het GLB op de werkgelegenheid. Swinnen verklaart dit o.a. met de vaststelling dat tot 80% van de steun niet bij landbouwers terechtkwam maar bij toeleveranciers en landeigenaars. De overgang naar de bedrijfstoeslag is wat dit betreft een verbetering, maar het feit dat de bedrijfstoeslag nog steeds aan areaal is gekoppeld brengt Swinnen en Van Herck tot de conclusie dat het 'wegsijpelen' van de steun naar landeigenaars vermoedelijk niet zal verdwijnen.

Bescherming tegen concurrentie buiten de EU?

Ook dit effect is volgens de experts sterk afgenomen sinds de steun is ontkoppeld en (vooral) de markt- en prijssteun (o.a. exportsubsidies) is weggevallen. Toch speelt dit effect met name in de sector die het meest afhankelijk is van de steun, namelijk de rundveesector (vooral vleesvee), nog steeds een rol. Eén expert denkt dat "*als de toeslagrechten vandaag worden afgeschaft, hebben we morgen allemaal Argentijnse biefstuk op ons bord*". Hoewel deze stelling uiteraard te zwart-wit is (zoals de experts zelf aangeven), illustreert ze wel de impact op deze subsector.

De bescherming tegen concurrentie buiten de EU kan enkel indirect zijn: als de inkomenssteun verdwijnt, zullen een aantal rundveebedrijven verdwijnen. De productie zal niet helemaal worden ingevuld door andere bedrijven, waardoor er meer ruimte komt voor producten van buiten de EU.

In de overige subsectoren zou dit effect zeer klein tot onbestaande zijn.

Impact op technologieontwikkeling en productiviteit?

17 Hoewel ze zelf toegeven dat dit geen voldoende bewijs is van het causale verband tussen de twee.

De deelnemers aan de expertmeeting zijn het er over eens dat deze impact ook weer in het verleden een grote rol heeft gespeeld, maar dat de bedrijfstoeslag vandaag geen of nog amper technologische impact zou hebben. Volgens één expert reageren bedrijven op verschillende wijze op de steun: bepaalde bedrijven gebruiken de steun om een niet-efficiënte bedrijfsvoering langer te kunnen volhouden, maar voor andere is het juist een stimulans om deze bijkomende middelen te investeren, dus meer risico te nemen, wat de productiviteit verder kan verhogen. Het is niet geweten wat het netto-effect is voor de landbouw in zijn geheel.

De kans op een technologische 'lock-in' (zie Bachus, 2012) is gering omdat het geen technologieën, input of procédés zijn die gesubsidieerd worden, maar wel het inkomen (OECD, 2003).

b. Sociale impact

In de eerder vermelde studie stelt Deuninck (2009) dat bedrijven met een laag bedrijfsinkomen vaak ook het meest afhankelijk zijn van de rechtstreekse steun. Het gaat vaak om kleine bedrijven met een lage productiviteit. Zelfs met steun zijn er een aantal bedrijven met een negatief of zeer laag bedrijfsinkomen waarvan verwacht wordt dat ze zich moeilijk zullen handhaven. Dit geldt uiteraard nog sterker wanneer de rechtstreekse steun zou worden afgeschaft. In de vleesveesector zitten gemiddeld meer boeren met een zeer laag inkomen dan in de overige deelsectoren.

In een andere studie analyseert Deuninck (2010) de ongelijkheid[18] van de verdeling van de middelen van de rechtstreekse steun, op basis van de Lorenz-curve en de Gini-coëfficiënt. Uit deze analyse blijkt dat de 20% bedrijven die het meeste steun krijgen, 56% van de steun ontvangen. Daar staat tegenover dat de 20% bedrijven die het minste steun krijgen, slechts 1,3% van de totaal uitgekeerde steun ontvangen. Nog enkele cijfers: 7% van de bedrijven met maximaal 500 euro rechtstreekse steun ontvangt amper 0,2% van de steun, terwijl 1,5% van de bedrijven met meer dan 50.000 euro steun 10,5% van de steun ontvangen. De studie besluit hieruit zelf dat de rechtstreekse steun ongelijk verdeeld is.

Deze verdeling resulteert in een Gini-coëfficiënt van 0,55. De waarde nul komt overeen met complete gelijkheid, de waarde 1 met complete ongelijkheid. De waarde van 0,55 zegt op zich niet zoveel, maar zou kunnen vergeleken worden in de tijd of met andere maatregelen; deze oefening gaat echter te ver voor deze studie. Toch vonden we een vergelijkingspunt: in 2006 ontving de 20% grootste ontvangers in de EU-25 zo'n 76% van de rechtstreekse steun. Dit cijfer ligt beduidend hoger dan de 56% voor Vlaanderen (in 2008), wat een indicatie is dat de concentratie (en dus de ongelijkheid) in Vlaanderen kleiner is dan gemiddeld. Een studie van Sinabell e.a. (2008) bevestigt deze observatie.

In de expertgroep worden deze cijfers beaamd en wordt er aan toegevoegd dat de groep van de kleine bedrijven (die over het algemeen als kwetsbaar wordt aanzien) enerzijds een beperkt percentage van de steun ontvangt, maar anderzijds in relatieve termen een groter deel van zijn bedrijfsinkomen haalt uit de toeslagrechten. Men zou kunnen stellen dat de maatregel daardoor

[18] Een grote concentratie van de ontvangen steun bij een klein aantal bedrijven wordt in dergelijke studies opgevat als een maat voor de ongelijkheid van de verdeling.

regressief is in absolute termen (herverdelend in het voordeel van de bedrijven (en boeren) met een hoog inkomen), maar progressief in relatieve termen (herverdelend in het voordeel van de lage inkomens). Of nog: aan de ene kant zijn er wel een aantal bedrijven, en ook grootgrondbezitters, die de steun niet nodig hebben, en toch krijgen; hieraan wordt toegevoegd dat dit in elk systeem onvermijdbaar is en dit fenomeen in Vlaanderen erg beperkt is. Aan de andere kant verlaagt de steun wel degelijk het armoederisico voor een significant aantal bedrijfsleiders en zelfstandige boeren, vooral in de rundveesector. De steun verlaagt het ondernemingsrisico en is aldus een sociaal vangnet voor de boeren (Swinnen en Van Herck, 2010). Volgens deze laatste auteurs zou dit vangnet echter pas echt kunnen werken wanneer de steun gekoppeld zou worden aan het inkomen: wanneer dit inkomen onder een bepaalde drempel valt, wordt er steun uitbetaald. Met het huidige systeem van vaste bedragen wordt dit effect niet bereikt volgens Swinnen en Van Herck.

Dit is conform met de inzichten uit algemene studies over subsidies. Bijvoorbeeld, IEA (2010) stelt dat "*Although subsidies are not an efficient mechanism for delivering resources to the poor, they do act to reduce poverty, albeit at a high cost.*" (p. 25)

Op de vraag 'is het GLB, en meer specifiek de bedrijfstoeslag in Vlaanderen, er in geslaagd om landbouwers een leefbaar inkomen te bieden?' is niet zomaar een eenduidig antwoord te geven. Landbouwinkomens zijn gemiddeld lager dan gemiddelde inkomens, maar als men naar het totale inkomen van de landbouwgezinnen kijkt, dan ziet men dat dit ongeveer gelijk is aan het gemiddelde inkomen. Dit is te verklaren door het toenemende aandeel van het 'niet-landbouw'-deel van het inkomen van deze gezinnen, doordat ze steeds meer geïntegreerd worden in het plattelandsbeleid en de economie in het algemeen (Swinnen en Van Herck, 2010).

c. Milieu-impact

Over de milieuschadelijkheid van subsidies is al veel meer geschreven dan over de andere twee dimensies. Het thema 'environmentally harmful subsidies' is zelfs een belangrijke stroming geworden in de literatuur over milieu en duurzame ontwikkeling.[19] Ook specifiek over de milieu-impact van landbouwsubsidies is al veel literatuur verschenen.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid tot aan de Mid-Term Review van 2003 is altijd bekritiseerd geweest omwille van de sterke incentive voor de doelgroep om de productie te maximaliseren, zelfs als de marktvraag er niet naar was. Het gaat zowel om de markt- en prijssteun als om de directe steun gekoppeld aan de productie. Dit resulteerde in grote voedseloverschotten die soms vernietigd moesten worden. Uiteraard had dit – naast de ethische bezwaren - schadelijke effecten voor het milieu (Usubiaga e.a., 2011). De stappen die het GLB sindsdien heeft gezet inzake loskoppeling heeft de milieu-impact gevoelig verbeterd. In een studie voor het Europees Parlement, stellen Usubiaga e.a.(2011) dat

[19] Zie ook de eerste paper van dit tweeluik van papers over subsidies en duurzame ontwikkeling (Bachus, 2011)

"*The 2003 CAP reform transferred a large part of the most environmentally harmful subsidies by decoupling agricultural support and production. This reduced incentives for over-production and intensification of farming methods. Ultimately, this helped to reduce negative environmental impacts.*" (Usubiaga e.a., 2011)

Tot dezelfde conclusie komen Brunner en Huyton (2009). Ook Schmid e.a. (2007) maken melding van grote vooruitgang op het gebied van erosie, koolstofopslag in de bodem als gevolg van veranderend landgebruik (meer grasland en minder akkers); minder methaanemissies en minder nitraten als gevolg van een lagere output, vooral inzake rundvee.

Specifiek voor Vlaanderen bestaan er nog geen studies; als we de MIRA-indicatoren voor landbouw bekijken, dan kunnen we de volgende vaststellingen maken (MIRA, 2010, p. 39-44):

- Nog geen verbetering in de erosiegevoeligheid van het landgebruik
- Aantal runderen gedaald met 22% tussen 1995 en 2005, sinds 2008 terug licht stijgend;
- Methaanemissie landbouw: daling met 18% tussen 1995 en 2006; stagnatie daarna, en licht stijgend na 2009;
- Nitraten: halvering tussen 1995 en 2006

We merken op dat deze cijfers niet toelaten om conclusies te trekken over het causale verband tussen de hervorming van de Pijler I-steun en de MIRA-indicatoren.

Meerdere studies vermelden wel dat de keuze om de steun afhankelijk te maken van de productie uit de referentieperiode, een negatieve milieu-impact heeft. Op die manier blijft er toch een link met de productie uit het verleden.

Brunner en Huyton (2009) stellen vast dat bij de berekening van de rechtstreekse steun milieucriteria niet in overweging worden genomen. Boeren die in de referentieperiode hun productie al inperkten of extensiever werkten om milieuvriendelijker te gaan produceren, worden zelfs gestraft door dit systeem. Het systeem van de historische productie is in het voordeel van de meest intensieve producenten die volgens Brunner en Huyton vaak 'environmentally destructive practices' gebruiken. Kleinere en traditionele boerderijen zouden meer milieuvoordeel opleveren. (Brunner en Huyton, 2009)

Een belangrijke vraag betreft de impact van de 'cross compliance', de randvoorwaarden waaraan de landbouwer dient te voldoen om in aanmerking te komen voor de toeslagrechten. De voorwaarden hebben betrekking tot leefmilieu, volksgezondheid, diergezondheid en de gezondheid van planten, dierenwelzijn en bevatten ook normen voor het in stand houden van de landbouwgronden in een goede landbouw- en milieuconditie (Beleidsdomein Landbouw en Visserij, 2009).

Het verhaal van de randvoorwaarden is een gemengd verhaal. Ze bestaan enerzijds uit de 'beheerseisen ' die voortvloeien uit 18 richtlijnen die eigenlijk maar een samenvatting vormen van wetgeving die al bestaat, en dus sowieso moet worden nageleefd. Enkel in het tweede deel 'Minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie', komen er een aantal nieuwe verplichtingen bij. De randvoorwaarden worden daarom algemeen als weinig ambitieus bestempeld:

"…Cross Compliance seeks to protect the environment, but […] the benefits they deliver are disproportionately small relative to the payments" (Brunner en Huyton, 2009, p. 476).

Dezelfde beoordeling is terug te vinden in Schmid e.a. (2007) en Usubiaga e.a. (2011) en werd ook bevestigd in de expertworkshop.[20] Er zijn ook geen meetbare doelstellingen of monitoring om de resultaten van de randvoorwaarden achteraf te kunnen beoordelen. Volgens Brunner en Huyton is de manier en mate waarop de Pijler I-steun (op EU-niveau) momenteel haar milieudoelstellingen aanpakt '*incoherent, inadequate and inconsistently across the EU*".

In de expertworkshop kregen de experts de opdracht om de huidige situatie te vergelijken met een situatie waarbij er geen toeslagrechten en dus ook geen randvoorwaarden zouden bestaan. Dit betekent dat de achttien verplichte richtlijnen er wel zouden zijn, maar geen regels over de goede milieu- en landbouwconditie van de percelen en geen regels over grasland. De experts bevestigen de beperkte additionele ambitie van de randvoorwaarden, maar er wordt aan toegevoegd dat de randvoorwaarden wel voor een toegenomen handhaving van de betrokken richtlijnen zorgen: jaarlijks wordt ongeveer 1% van de bedrijven ter plaatse gecontroleerd, wat ruim meer is dan in een situatie zonder randvoorwaarden; daarnaast worden alle bedrijven administratief gecontroleerd. Daarnaast zien de experts ook goede resultaten op het gebied van bodemerosie, dankzij de regels over de goede landbouw- en milieuconditie van de grond. De cross compliance heeft dus wel degelijk een positief milieueffect.

De experts zijn het ook eens met de meeste studies en achten de milieu-impact van de ontkoppelde steun erg klein. Ze waarschuwen ook dat het erg moeilijk is om het precieze netto-effect van de steunmaatregel in te schatten: als je vergelijkt met een situatie zonder toeslagrechten, is het maar de vraag hoe de sector precies zou veranderen na de afschaffing. Het is duidelijk dat een aantal minder efficiënt werkende bedrijven hierdoor zou verdwijnen, maar dan is het de vraag of hun rechten zullen worden overgenomen door andere bedrijven, dan wel of de totale productie van de sector zou afnemen. En zelfs als de rechten niet worden overgenomen, blijft de vraag welke andere activiteiten daarna op de vrijgekomen grond zullen gebeuren, en of de milieu-impact van deze activiteiten kleiner dan wel groter is dan voorheen. De conclusie voor de experts in de workshop is dat de impact op erosie zeker positief is. De overige milieu-impacts zijn ofwel erg klein, ofwel zelfs positief.

Het gebrek aan kennis over de precieze milieu-impact vinden we ook terug in de studies over de milieu-impact van de ontkoppelde directe steun: ze blijven erg vaag, algemeen en doen vaak zelfs geen uitspraak.[21] De studies zijn het enkel eens over de volgende punten:

- De ontkoppeling betekent een zeer belangrijke verbetering voor de milieu-impact;
- Het totale milieueffect is klein; dit geldt zowel voor het mogelijke negatieve effect door productieverhoging als voor het mogelijke positieve effect van de cross compliance.
- De exacte impact is door de complexiteit moeilijk in te schatten.

[20] Brunner en Huyton (2007) geven ter illustratie zelfs een (niet-veralgemeenbaar) voorbeeld van een boerderij in Cambridgeshire, VK, waarvoor berekend werd dat het implementeren van de randvoorwaarden slechts 75 euro zou kosten, tegenover 27.000 euro ontvangen steun.

[21] Zie bijvoorbeeld Baldock e.a. (2007)

Het feit dat de toeslagrechten verhandelbaar zijn, wordt in de studie van Gay e.a. (2005) beschouwd als positief voor het milieu. De auteurs gaan er van uit dat er zo verschuivingen mogelijk zijn van regio's waar de agronomische condities minder optimaal zijn maar met grote natuurwaarde naar regio's waar de agronomische condities wel optimaal zijn en die sowieso als landbouwgrond zullen gebruikt worden.

Een expert merkte op dat het potentieel van de bestaande strategie om steeds meer milieueisen te koppelen aan de toekenning van de inkomenssteun, zijn limieten heeft. De basisdoelstelling van deze maatregel is immers nog steeds het aanvullen van het (onvoldoende hoge) inkomen van de landbouwers tot een aanvaardbaar niveau. Indien steeds meer voorwaarden aan de toekenning worden verbonden, wat de huidige trend is, verschuift de steun in zekere mate van 'inkomenssteun' naar 'betalingen voor milieugoederen en –diensten', wat nu grotendeels in pijler II zit.

2.3.3 Impact van hervormingen

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie maakt al decennialang hervorming na hervorming mee. Ook nu worden in de nabije toekomst hervormingen verwacht. Hoewel nog geen formele beslissingen genomen zijn, tekenen de volgende krijtlijnen zich af[22]: ten eerste staat het totale budget van de EU onder druk: enkele lidstaten zouden hun bijdrage aan de EU liefst zien verminderen, zeker in deze periode van schuldencrisis in veel Europese landen. Ten tweede wordt ook de budgetverdeling, waarbij nog steeds een groot deel van het EU-budget naar landbouw gaat[23], misschien aangepast in het nadeel van landbouw. Ten derde zullen de nieuwe lidstaten mogelijk een groter deel van het landbouwbudget opeisen. Ten vierde wordt het steeds moeilijker om de berekening op basis van historische productie te verantwoorden; een aanpassing in de richting van een flat rate behoort tot de mogelijkheden (Deuninck, 2009, p. 5). En ten vijfde wordt verwacht dat in de toekomst nog meer aandacht en nadruk zal gaan naar milieu en duurzaamheid.

In de Europese discussie wordt ook aandacht geschonken aan mogelijke alternatieven voor de directe steun. Een eerste mogelijk alternatief is al operationeel in de Verenigde Staten: hier bestaat een systeem van *anticyclische betalingen*, wat inhoudt dat de steun beperkt (tot nul) is in jaren dat het economisch goed gaat; als de conjunctuur tegenzit, lopen de subsidies op. De Europese Commissie zou wel wat zien in dit systeem.[24] Daarnaast wordt er gedacht aan het invoeren van een 'risicoverzekering' in Pijler II van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, waarbij de landbouwer verzekerd is tegen plagen, hagel, droogte.

Er zou mogelijk ook een *inkomensgrens* worden ingebouwd ('inkomensstabilisatietool'), zoals in Canada: als het inkomen van de landbouwer in een bepaald jaar plotseling lager is dan 70% van het voortschrijdend inkomen van de laatste drie jaar, dan heeft hij recht op ondersteuning. Het voordeel van deze systemen is dat ze doelgerichter zijn, en enkel subsidies geven waar er

22 Deuninck, 2009 en expertworkshop

23 42% in 2011 (inclusief plattelandsontwikkeling). Twintig jaar geleden was dit nog zo'n 60%. Bron: http://ec.europa.eu/budget/figures/2011/2011_en.cfm en http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/cost/index_nl.htm

24 De conformiteit met de WTO-regels dient wel nog verder uitgeklaard te worden.

effectieve noden zijn. Het nadeel is de grotere onvoorspelbaarheid voor het overheidsbudget, en het feit dat de benodigde budgetten soms heel hoog kunnen oplopen. Voor de EU zou dergelijke systeem in een 'normaal' jaar 6 à 7 miljard euro kosten, maar dit zou kunnen oplopen tot 20 miljard in een crisisjaar.

Dit systeem zou wel een incentive inhouden om efficiënter te werken, omdat wie (in goede jaren) efficiënter presteert, in slechte jaren ook meer steun kan ontvangen. Een nadeel is wel dat dit systeem enkel haalbaar is in landbouwsectoren met vooral grote bedrijven met een professionele boekhouding, die ook zeer snel – bijna permanent- resultaten moeten kunnen berekenen. In landen als Polen, met miljoenen slecht georganiseerde kleine bedrijven, lijkt dit niet haalbaar. Ook in Vlaanderen zou de toepassing van dit systeem niet eenvoudig zijn.

Een tweede denkpiste is het aanzetten van de landbouwers tot sparen. De overheid zou dan uitgebreide financiële incentives aan de landbouwers geven om (in goede jaren) te sparen; dit kan vergelijkbaar zijn met het huidige (federale) systeem van pensioensparen. In slechte jaren krijgt de landbouwer dan toestemming om deze middelen te gebruiken voor bvb. bijkomende investeringen. Ook deze beleidspiste is verre van evident omdat fiscaliteit hierin een belangrijke rol zou moeten spelen, een gebied waarover de Europese Unie zo goed als geen bevoegdheden heeft; de Europese Commissie doet om deze reden geen voorstellen in deze richting.

Op het moment dat deze paper werd afgerond, was de hervorming nog niet definitief beslist. Na de expertworkshop werden wel, in oktober 2011, de voorstellen van de Europese Commissie vrijgegeven. Hieruit kunnen we de volgende aanvullingen aan de bovenstaande analyse toevoegen[25]:

- De inkomenssteun blijft bestaan maar wordt doelgerichter; zo wordt er degressiviteit in de tijd ingebouwd en komt er een maximumbedrag van 300.000 euro per bedrijf.
- De Commissie stelt voor om meer verzekeringen en onderlinge fondsen in te bouwen om risico's beter op te vangen.
- 30% van de rechtstreekse betalingen zou worden besteed aan praktijken die een optimaal gebruik van natuurlijke hulpbronnen mogelijk maken.
- Vereenvoudiging van de randvoorwaarden en de controleregelingen.

We merken op dat dit nog maar voorstellen van de Commissie zijn; de Raad van de Europese Unie neemt de uiteindelijke beslissing.

2.4 Conclusie van de case toeslagrechten

Uit de analyse blijkt dat de *economische* impact van de toeslagrechten op de meeste deelsectoren eerder beperkt of (voor sommige sectoren) onbestaande is. Enkel voor de Vlaamse veeteeltsector, en dan in het bijzonder de vleesveesector, is de afhankelijkheid van de bedrijfstoeslag momenteel nog steeds groot. In de akkerbouw is de impact ook nog duidelijk aanwezig. In deze 'afhankelijke' sectoren zou een eventuele afschaffing van deze subsidies zeker leiden tot de stopzetting van een aantal (minder efficiënte) bedrijven.

25 EC (2011).

Het effect van de steunmaatregel op de grondprijzen wordt, in een verstedelijkte regio zoals Vlaanderen, laag ingeschat. Dit geldt ook voor de impact op de voedselprijzen: de ontkoppeling van de productie heeft deze impact sterk verminderd. Ook op de werkgelegenheid is er maar een kleine impact. De bescherming tegen concurrentie van buiten de EU kan inderdaad nog spelen in de weinige deelsectoren die nog veel steun ontvangen, maar niet in de overgrote meerderheid van deelsectoren.

Analyses over de *sociale impact* van de toeslagrechten zijn genuanceerd. Enerzijds krijgt een klein percentage van (grote) bedrijven het grootste deel van de steun, maar anderzijds is er een significant aantal kleine bedrijfjes voor wie de steun het belangrijkste deel van het bedrijfsinkomen vormt. Het armoederisico wordt dus wel in zekere mate verlaagd, maar tegen een zeer hoge kost.

De *milieu-impact* van de huidige subsidieregeling is er sterk op verbeterd sinds de steun is losgekoppeld van de productie. Hoewel de voorschriften van de Cross Compliance weinig ambitieus zijn, kan toch worden besloten dat de toeslagrechten vandaag de dag niet voor grote milieuproblemen zorgen; tegelijkertijd dragen ze vandaag ook niet veel bij aan milieuoplossingen. Het behoud van de link met de productie uit het verleden is, vanuit milieuoogpunt, negatief te noemen.

We kunnen besluiten dat wat de duurzaamheid betreft van de huidige bedrijfstoeslag in Vlaanderen, 'het meeste werk al gebeurd is': door het afschaffen van de markt- en prijssteun en door de loskoppeling van de productie, zijn de grootste problemen uit het verleden weggewerkt. Het Nederlandse Planbureau voor de Leefomgeving (2011) kwam voor Nederland tot dezelfde conclusie (p. 10):

"*In de landbouw zijn de milieuschadelijke subsidies in de afgelopen jaren flink afgenomen doordat het systeem van directe productiesteun verschuift naar steun per hectare en bovendien gekoppeld is aan het leveren van groene diensten. Deze subsidies zijn hierdoor niet of minder milieuschadelijk.*"

2.5 Beleidsaanbevelingen voor de case toeslagrechten

Gegeven de stapsgewijze verbeteringen die aan de landbouwsubsidies werden aangebracht in de laatste decennia, is het aantal bijkomende aanbevelingen beperkt.

De koppeling van de steun met de productie uit het verleden lijkt een soort overgangsmaatregel om de gevolgen van de ontkoppeling enigszins te milderen. Waarschijnlijk zal deze koppeling met de tijd ook worden opgegeven, wat – ook met een onveranderd totaal volume aan steun - een verdere verbetering voor de milieu-impact kan betekenen. Het opvoeren van het ambitieniveau van de Cross Compliance kan ook nog milieuwinst opleveren.

De maatregelen voor het toekomstige beleid dienen elk op hun sterktes en zwakte te worden geanalyseerd. Een systeem van anticyclische betalingen zou de additionaliteit [26] van de landbouwsubsidies kunnen verhogen. Dit betekent dat alleen subsidies worden toegekend op

[26] Zie de eerste paper van dit tweeluik (Bachus, 2011).

momenten 'dat het nodig is', namelijk in slechte jaren. De besprekingen hierover in de Europese Unie zitten momenteel in de cruciale fase.

Het duurzamer maken van beleid kan op twee doelstellingen gericht zijn: (1) de negatieve impact van beleid verminderen of (2) positieve impact creëren of versterken. Wat dit laatste betreft hebben de toeslagrechten zeker nog potentieel, zoals een expert het op de workshop formuleerde:

"*Het instrument toeslagrechten zouden we kunnen gebruiken als hefboom voor meer herverdeling en meer milieu. De discussie over de huidige impact wordt dan minder relevant*"

De aanpassingen aan het instrument, gericht op milieu en sociale herverdeling, zouden zowel op Europees niveau als op Vlaams niveau kunnen gelden. Enkele voorbeelden[27]:

- Invoeren van een plafond van de rechtstreekse inkomenssteun per bedrijf[28];
- Milieucriteria inbouwen in de berekening van de toegekende steun[29];
- De regels van de Cross Compliance ambitieuzer maken (EU-niveau) of verdergaan dan de opgelegde minimumregels van de Cross Compliance (Vlaams niveau);

Een opmerking hierbij is dat het inbouwen van milieucriteria in de berekening van de toegekende steun de (sociale) basisdoelstelling van de maatregel kan ondergraven, waardoor er limieten zijn aan deze strategie. In Pijler II bestaat dit nadeel niet, en ook via het innovatiebeleid kan milieuwinst worden geboekt.

Momenteel is het zo dat in het huidige GLB in Pijler II (plattelandsontwikkeling) meer nadruk ligt op milieu en duurzaamheid dan in Pijler I. Een (verdere) verschuiving van de uitgekeerde steun van Pijler I naar Pijler II zou derhalve kunnen overwogen worden. Verdere verduurzaming wordt uiteraard het beste bekeken in het kader van het ganse steunbeleid dan enkel via Pijler I. Dergelijke aanbevelingen overstijgen de reikwijdte van deze casestudy.

Naast de conclusies over de studie van eventuele negatieve impacts van de subsidie, kan men de ambities ook verhogen door de vraag te stellen naar het potentieel van de maatregel om een positieve impact te hebben. Hoewel deze vraag geen expliciete onderzoeksvraag is in onze casestudy, is het wel duidelijk dat, indien de duurzaamheidsdoelstelling van de directe steun ambitieuzer zou zijn, het instrument wel degelijk een grotere impact zou kunnen hebben. Dit geldt zowel voor de sociale (inkomensherverdeling) als voor de milieu-impact. Er dient wel over te worden gewaakt dat de milieuvereisten van de inkomenssteun het realiseren van de sociale doelstelling niet verdringen.

---

27 We merken op dat de voorgestelde maatregelen binnen het kader van het onderzoek niet allemaal grondig zijn onderzocht; met andere woorden, voor deze maatregelen dient eerst te worden nagegaan of er naast een positief effect geen andere negatieve effecten zijn.

28 Brunner en Huyton gaan nog verder en pleiten ervoor om de directe steun enkel aan de lage inkomens toe te kennen (p. 491).

29 Deze aanbeveling wordt ook gemaakt door Brunner en Huyton (2009): "*Environmental conditionality may be applied to payments*" (p. 491)

3. De case renovatiepremie

3.1 Voorstelling van de maatregel[30]

De renovatiepremie is een subsidie[31] die door de Vlaamse overheid wordt uitbetaald aan bewoners of verhuurders van een woning, als tegemoetkoming in de kosten van een renovatie. Naast eigenaars-bewoners komen ook verhuurders die verhuren aan een sociaal verhuurkantoor voor minstens negen jaar, in aanmerking, .

Het betreft een relatief recente premie die werd ingevoerd door het Besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie van een woning. De maatregel trad in werking op 27 maart 2007, maar gold met terugwerkende kracht, waardoor facturen vanaf 1 januari 2006 in aanmerking kwamen.

De aanvrager moet voldoen aan een aantal voorwaarden. De belangrijkste zijn het niet bezitten van een andere woning, de woning moet minstens 25 jaar oud zijn en er is ook een inkomensvoorwaarde[32]: het aan de personenbelasting onderworpen inkomen[33] van de bewoner mag niet meer bedragen dan:[34]

- 38.070 euro voor een alleenstaande zonder persoon ten laste;
- 54.390 euro voor alleenstaanden met één persoon ten laste, te verhogen met 3.050 euro per persoon ten laste vanaf de tweede
- 54.390 euro voor gehuwden en wettelijk of feitelijk samenwonenden, te verhogen met 3.050 euro per persoon ten laste

De totale kostprijs van de werkzaamheden die in aanmerking kunnen worden genomen, moet minstens 10.000 euro bedragen, exclusief btw. De premie kan voor eenzelfde woning of bewoner slechts eenmaal worden toegekend in een periode van 10 jaar.

Sinds 29 oktober 2009 is de renovatiepremie grondig hervormd. Sindsdien komen acht categorieën werken in aanmerking.[35] Voor elke categorie is er een maximumplafond van uitgaven (facturen) die kunnen aanvaard worden. De premie kan nooit meer bedragen dan 10.000 euro en nooit meer dan 30% of 20% van de uitgaven; 20% is het basispercentage, terwijl dit stijgt

30 Bron: www.bouwenenwonen.be
31 Merk op dat de Vlaamse Wooncode een onderscheid maakt tussen een 'tegemoetkoming of premie' (= voor gezinnen) en een 'subsidie' (voor andere actoren; zie Wooncode artikel 2, §1, eerste lid, 28° en 29°). Wij maken dit onderscheid niet en gebruiken deze drie termen als synoniemen.
32 Beide voorwaarden gelden niet voor verhuurders.
33 Belastbaar netto-inkomen.
34 Cijfers voor aanvragen in 2011, die gelden voor het inkomen van 2008.
35 Het gaat om funderingen en muren, draagvloeren, daken, burenschrijnwerk, centrale verwarming, elektriciteit, sanitaire installaties en trappen. Voor meer details, zie http://www.bouwenenwonen.be/home/premies_en_andere_steunmaatregelen/vlaamse_renovatiepremie/wat_en_voor_wie_is_de_vlaamse_renovatiepremie

naar 30% indien de aanvrager voldoet aan tweede, nog strengere inkomensvoorwaarde[36] of als de aanvraag wordt ingediend door een verhuurder aan een sociaal verhuurkantoor.

3.2 Classificatie van de maatregel

Net zoals de vorige casestudie gaat het hier om een directe subsidie. Dit betekent dat er effectief een geldstroom bestaat van de overheid naar de begunstigden en dat de uitgaven voor deze subsidie expliciet zijn opgenomen in de jaarlijkse middelenbegroting. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een belastingkorting die niet direct zichtbaar is in de begroting en daarom een indirecte subsidie wordt genoemd. Het gaat tevens om een *expliciete* subsidie, in tegenstelling tot de *impliciete* subsidies, die verwijzen naar externaliteiten.[37]

De doelgroep werd al besproken in de vorige paragraaf, net als de subsidiebasis, die bepaalde uitgaven voor renovatie betreft, te bewijzen via facturen. Deze subsidie verlaagt dus de aankoopprijs van een bepaald product, namelijk materiaal en werken voor een renovatie.

De subsidiemaatregel situeert zich in de sector bouwen en wonen; deze sector is dus niet één van de 'klassieke' sectoren in het onderzoek over de duurzaamheid van subsidies, zijnde landbouw, energie en transport.

3.3 Toepassing van de methodologie

3.3.1 doelstellingen van de subsidie

Zoals het geval is bij de meeste beleidsmaatregelen, staan de doelstellingen van de renovatiepremie niet letterlijk opgelijst in het subsidiebesluit. Op basis van de bestaande documenten en wetgeving was het mogelijk om vier (mogelijke) doelstellingen te identificeren. Deze werden vervolgens voorgelegd aan het expertpanel met de vraag of het inderdaad doelstellingen zijn en in welke mate ze prioritair kunnen geacht worden. De volgende vier doelstellingen werden voorgelegd[38]:

1. Verhogen van het aantal gezinnen in Vlaanderen dat eigenaar is van de woning waarin ze wonen (74,4% in 2005)
2. Verbeteren van de woningkwaliteit in Vlaanderen
3. Heropleving van woonkwaliteitsarme buurten
4. Voor financieel kwetsbare eigenaars mogelijk maken hun woning te behouden of te onderhouden en algemener: betaalbaarheid van wonen bevorderen.

De experts zijn het er over eens dat de Vlaamse Wooncode kan worden beschouwd als de grondslag voor het volledige Vlaamse woonbeleid, en dus ook van de Renovatiepremie. De Wooncode vermeldt 'het recht op menswaardig wonen' als centrale doelstelling (art. 3). Als onderdeel hiervan wordt verwezen naar een 'woning van goede kwaliteit' (onze doelstelling 2), 'in een behoorlijke woonomgeving' (onze doelstelling 3), 'tegen een betaalbare prijs' (onze

[36] Maximaal 27.200 euro voor aanvragen in 2011, te verhogen met 1.420 euro per persoon ten laste
[37] Zie de eerste paper van dit tweeluik: Bachus (2011)
[38] Bronnen: Vlaamse Wooncode, Vlaamse overhead (2007) en interviews.

doelstelling 4). Onze doelstelling 1 staat niet letterlijk in de wooncode, maar uit de verslagen van de parlementaire discussies[39] en uit Vlaamse Overheid (2007) blijkt dat dit wel degelijk ook een centrale doelstelling is van de Renovatiepremie.

Het verbeteren van de woningkwaliteit in Vlaanderen wordt in de expertworkshop erkend als de belangrijkste doelstelling van de Renovatiepremie. In een parlementair verslag wordt de doelstelling als volgt geformuleerd[40]:

"*De doelstellingen van de renovatiepremie zijn de volgende: een kwaliteitsverbetering van het private woonpatrimonium, waarbij gemikt wordt op een substantiële renovatie van de woning. Het is de bedoeling dat structurele en algemene bouwfysische problemen worden opgelost [...]*"

De focus op de financieel meest kwetsbare wordt eveneens erkend, maar er bestaat discussie over de mate waarin het ook voor de Renovatiepremie een expliciete doelstelling is. De experts geven aan dat de (inkomens)voorwaarden zodanig zijn dat kan worden besloten dat vooral de middengroep van inkomens de (impliciete) doelgroep is. De premie is ook complementair met een andere premie, namelijk de Verbeterings- en Aanpassingspremie (VAP), die meer gericht is op kleine, stapsgewijze verbeteringswerken voor de laagste inkomensgroepen.[41]

Deze discussie komt verder in deze paper terug in het deel over de impact van de maatregel.

De doelstellingen van de Renovatiepremie kunnen, zoals de meeste subsidies, worden uitgedrukt in termen van 'positieve externaliteiten' (Bachus, 2012). De overheid is van mening dat de vier opgesomde doelstellingen (nog) onvoldoende door de marktwerking worden gerealiseerd. De 'beleidstheorie'[42] achter de maatregel is (1) dat deze premie voor een aantal mensen het verschil kan maken tussen wel of niet renoveren en (2) dat een hoger aantal renovaties bijdraagt tot hoger woningbezit, betere woningkwaliteit, opwaardering van buurten en het verminderen van sociale kwetsbaarheid. In het onderstaande deel zullen we beoordelen in welke mate deze doelstellingen worden bereikt.

3.3.2 duurzaamheid van de subsidie

a. Additionaliteit van de subsidie

Een eerste vaststelling is dat de Renovatiepremie, op het gebied van het aantal aanvragen, een groot succes is. In de periode 26/03/2007 tot 29/06/2010 werden maar liefst 57.184 aanvragen ingediend. Afgaande op een raming voor 2008 kunnen we schatten dat gemiddeld zo'n 80% van de aanvragen wordt goedgekeurd.[43] Qua bekendheid, populariteit en reactie bij de doelgroep scoort de Renovatiepremie dus zeer goed.

---

39 O.a. de 'Gedachtewisseling over de evaluatie van de renovatiepremie', stuk 2229 (2008-2009), nr. 1, 8 april 2009.
40 Vlaams Parlement (2009a), p. 3.
41 Vlaams Parlement (2009a)
42 De beleidstheorie is het geheel van onderstellingen en verwachtingen die aan de basis ligt van het beleid.
43 Vlaams Parlement (2009a, p. 4).

In de conceptuele paper (Bachus, 2011) brachten we naar voor dat het beleidsinstrument subsidie meestal maar een beperkte additionaliteit heeft (paragraaf 7.1). Dit betekent dat het gedrag dat gesubsidieerd wordt, door een groot deel van de doelgroep sowieso wordt gesteld, zelfs als er geen subsidie zou bestaan. Om zicht te krijgen of dit fenomeen ook voor de Renovatiepremie speelt, peilden we in de expertgroep naar het aantal renovaties dat 'bijkomend' is, en die zonder de Renovatiepremie niet zouden gebeurd zijn. Hoewel deze cijfers met veel voorzichtigheid dienen te worden behandeld – de experts hebben geen meting uitgevoerd maar baseren zich op hun ervaring en aanvoelen – geeft de eenduidigheid van de antwoorden in dit geval toch een sterke indicatie. De antwoorden van de vier experts[44] lagen allemaal tussen de 15 en de 30%, met andere woorden naar schatting 70 tot 85% van de gezinnen die de premie ontvangt, zou de renovatie in ieder geval hebben gedaan.

Het aanvoelen van de experts wordt bevestigd door de enquête die de immobiliënwebsite Immoweb later in 2011 uitvoerde en waaraan ruim 15.000 Belgen deelnamen (Immoweb, 2011). Hierin geeft 25% van de respondenten aan dat de premies die konden genieten een grote rol hebben gespeeld bij de keuze tot investeren in hun woning. 30% geeft aan dat de premies een rol hebben gespeeld maar niet doorslaggevend waren, en 45% zegt dat de premies geen enkele invloed hebben gehad op de beslissing.

Dit resultaat bevestigt de theoretische evaluatie die voor subsidies in het algemeen vaak geldig is. De experts geven wel aan dat hun beoordeling enkel betrekking heeft op de Renovatiepremie en niet op de VAP, die zoals eerder gezegd, meer gericht wordt ingezet.

In wat volgt wordt de impact van de Renovatiepremie voor de vier doelstellingen uit paragraaf 1.3.1 geanalyseerd.

b. Impact voor doelstelling 1

De impact van de Renovatiepremie op het percentage wooneigenaars in Vlaanderen (macroniveau) wordt door de experts laag ingeschat. Dit is niet verwonderlijk, aangezien hooguit 1à 2% van alle Vlaamse gezinnen tot nu toe de premie heeft ontvangen. De vraag wat de impact is op microniveau, voor de gemiddelde ontvanger van de premie, is wellicht interessanter. Een expert merkt op dat de gemiddelde leeftijd van de begunstigden boven de 45 jaar ligt[45], en dat in het algemeen veel ontvangers hun huis al lang bezitten; voor deze groep is de renovatiepremie zeker niet de reden geweest om de stap te zetten naar het kopen van een (eerste) woning. Een respondent van de interviews gaf aan dat de Renovatiepremie al eens de 'parketpremie' wordt genoemd, omdat het algemene aanvoelen is dat de premie in veel gevallen niet wordt gebruikt als financiering voor basisingrepen, maar dit geld (dat pas een hele tijd na de renovatie wordt ontvangen) wordt uitgegeven aan afwerking. We voegen hier aan toe dat de hervorming van de

44 Eén expert wenste geen inschatting te maken.

45 Noot van de auteur: de gemiddelde leeftijd van de aanvragers tussen maart 2007 en juni 2010 was 45,37 jaar. Verder in de paper zullen we echter zien dat het de jongere leeftijdscategorieën zijn die oververtegenwoordigd zijn bij de aanvragers van de premie.

Renovatiepremie in oktober 2009 een aantal werken die meer als afwerking worden beschouwd, niet meer subsidieerbaar zijn. [46]

De experts concluderen dat het effect van de Renovatiepremie op eigendomsverwerving, ook voor de mensen die de premie aanvragen, beperkt is. Andere elementen zijn veel belangrijker bij de beslissing tot aankoop van een (eerste) woning, zoals gezinssituatie en beschikbare financiële middelen. Dit blijkt ook uit de in de vorige paragraaf vermelde Immoweb-enquête. Bovendien is de Renovatiepremie maar één van de vele bestaande woonsubsidies; bijvoorbeeld de federale belastingkortingen zijn ook belangrijk; al deze premies hebben samen een bepaalde impact. De bedragen zijn ook niet van dien aard dat ze voor veel mensen het verschil kunnen maken tussen wel of niet een eigen woning kunnen verwerven.

c. Impact voor doelstelling 2

In een verslag aan het parlement over de evaluatie van de Renovatiepremie (Vlaams Parlement, 2009a) wordt geconcludeerd dat de premie succesvol is in het realiseren van meer woonkwaliteit (p. 6). Deze conclusie volgt uit een analyse van de uitgevoerde werken, waarbij buitenschrijnwerk, dakwerken, sanitair en verwarming de meest voorkomende categorieën zijn; zaken die de kwaliteit van een woning wel degelijk kunnen verbeteren.

In de expertworkshop wordt deze conclusie enigszins genuanceerd. Uiteraard verbetert elke renovatie wel in meer of mindere mate de kwaliteit van een woning, maar toch worden een aantal kanttekeningen toegevoegd. Zo merkt een expert op dat uit de Woonsurvey van 2005 is gebleken dat de grootste kwaliteitsproblemen in woningen pas ontstaan na de leeftijd van vijfendertig jaar. De grens van de Renovatiepremie is, met vijfentwintig jaar, een stuk ruimer. Volgens een expert wordt hierdoor een aantal werken ondersteund die niet prioritair zijn voor de woningkwaliteit. De toekenning van de Renovatiepremie is ook niet gekoppeld aan woonkwaliteitsnormen. Enerzijds is het controleren op woningkwaliteit erg moeilijk in praktijk te realiseren; anderzijds zegt dezelfde respondent dat in eerdere maatregelen in de laatste decennia, zoals de 'Saneringspremie', de 'Huisvestingspremie', de 'Tegemoetkoming in de leninglasten', de vroege VAP (sinds 1992), 'Impulsprogramma', 'Bouwpremie', en 'Renovatiepremie in de centrumsteden', wel degelijk werd gecontroleerd op de algemene woonkwaliteit.

De populariteit van de Renovatiepremie heeft er ook voor gezorgd dat de controles grotendeels beperkt blijven tot administratieve controles (facturen). Uit parlementaire discussies[47] blijkt dat slechts 1 à 5% van de dossiers (afhankelijk van de provincie) op het terrein wordt gecontroleerd, terwijl de doelstelling 15% was.

Een expert merkt op dat de grootste behoefte wat betreft de kwaliteit van woningen zich niet op de eigenaarsmarkt bevindt (waar de Renovatiepremie zich op richt), maar wel in de groep van de private huurders. De andere experts beamen dit.

d. Impact voor doelstelling 3

46 Vlaamse Regering (2009)
47 Vlaams Parlement (2009b)

De impact van de Renovatiepremie op de opwaardering van woonkwaliteitsarme buurten wordt door de experts zeer laag ingeschat, om de volgende redenen. Ten eerste omdat er geen toetsing is met de woonkwaliteitsnormen (zie hoger); ten tweede omdat de behoeften voor deze buurten eerder in de private huurmarkt zitten dan in de eigenaarsmarkt (zie hoger). En ten derde omdat men met maatregelen die niet specifiek op een dergelijke buurt gericht zijn maar op alle gezinnen, niet zoveel kan bereiken.

e. Impact voor doelstelling 4

De doelstelling naar de impact van de Renovatiepremie op de armste gezinnen en het fenomeen van de woonarmoede staat het meest ter discussie. De experts zijn van oordeel dat, gegeven de ruime inkomensgrenzen, de maatregel eerder voor de middenklasse is bedoeld dan voor de armsten. Dit wordt bevestigd in een parlementaire gedachtewisseling (Vlaams Parlement, 2009a), waarin deze focus niet bij de doelstellingen van de Renovatiepremie wordt genoemd, maar enkel als doelstelling van de VAP, die een complementair geheel vormt met de Renovatiepremie.

Ten tweede oordelen de experts dat in de doelgroep van de Renovatiepremie, de eigenaars, het aantal financieel kwetsbare gezinnen veel kleiner is dan in de private huurmarkt. Maatregelen om de woonarmoede te verlagen kunnen zich daarom beter op dit laatste segment richten. Heylen en Winters (2009) ondersteunen deze vaststelling met cijfers: in 2005 had slechts 7,8% van de eigenaars in Vlaanderen een te laag resterend inkomen, tegenover 30% van de huurders.

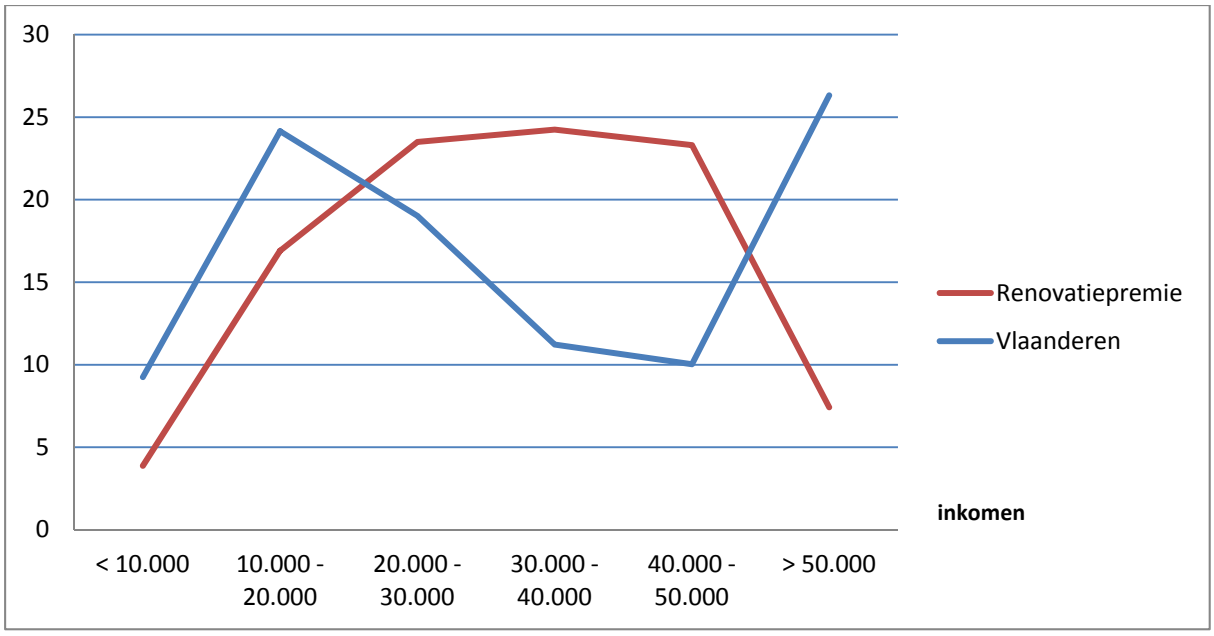
Ten derde is er bij de Renovatiepremie geen voorwaarde m.b.t. het kadastraal inkomen van de woning, in tegenstelling tot de VAP. Hierdoor komen ook mensen met een relatief laag inkomen die in een heel dure woning wonen, ook in aanmerking voor de Renovatiepremie.

En ten vierde is er het probleem van de voorfinanciering: de uitgaven moeten eerst worden gedaan, en dan, vaak veel later, kan men de premie ontvangen. Dit is voor veel mensen met een laag inkomen al een grote drempel, net als de administratieve vereisten, het vinden van zijn weg in het diverse Vlaamse premielandschap, en het feit dat er een minimuminvestering van 10.000 euro exclusief BTW moet worden uitgevoerd.

De experts bevestigen wel dat de hervorming van eind 2009, waartoe hoofdzakelijk uit budgettaire noodzaak werd beslist, het inkomensverdelende effect[48] van de premie heeft verhoogd. Dit is te verklaren door het feit dat enkel de laagste inkomens de volle 30% subsidie kunnen krijgen; de rest valt terug op 20%.

Onderstaande grafiek vergelijkt de frequentieverdeling naar inkomen van de aanvragers van de Renovatiepremie met het gemiddelde voor Vlaanderen. Indien de rode lijn hoger is dan de blauwe, dan betekent dit dat de inkomenscategorie meer dan gemiddeld vertegenwoordigd is in de groep van de aanvragers van de Renovatiepremie. Waar de blauwe lijn hoger komt, betekent dit dat de inkomenscategorie in kwestie ondervertegenwoordigd is bij de aanvragers van de premie.

48 In het voordeel van de lagere inkomens



Figuur 2. Frequentieverdeling gezinsinkomen voor de aanvragers van de Renovatiepremie, vergeleken met het gemiddelde voor Vlaanderen (26/03/2007 tot 29/06/2010 (N = 57.184))

Bron: cijfers aangeleverd door de Vlaamse overheid. Opmerking: de cijfers voor 'Vlaanderen' komen uit de Woonsurvey van 2005.

Uit deze grafiek kunnen we afleiden dat er een zekere ondervertegenwoordiging is van de lagere inkomens. De ondervertegenwoordiging van de hoogste categorie inkomens is dan weer te verklaren door de gehanteerde inkomensgrens voor de Renovatiepremie, dus deze heeft weinig betekenis.

Hoewel de cijfers niet perfect vergelijkbaar zijn door verschillende periodes, ondersteunen ze toch de indicatie dat de middeninkomens meer worden bereikt met de premie dan de lage inkomens. Ook de Vlaamse Woonraad (2011) komt tot deze conclusie (p. 6). Ook volgens Goossens (2009) vallen de armen uit de boot wat de renovatiepremie betreft.[49]

De Vlaamse Woonraad (2011) becijferde dat de inkomensgrens van de Renovatiepremie in 2009 in het achtste inkomensdeciel lag. Dit betekent dat 70 à 80% van de Vlaamse gezinnen voldoet aan de inkomensvoorwaarde van de premie. De Woonraad komt logischerwijze tot de conclusie dat de Renovatiepremie slechts in zeer beperkte mate selectief is naar de lage inkomens. Naast uit de inkomensgrens blijkt dit ook uit de verdeling van de begunstigden: 58% van de begunstigden komt uit de hoogste helft van de Vlaamse inkomens.

Uit deze cijfers volgt ook dat het terugschroeven van de steun van 30 naar 20% voor de inkomens tussen en 27.200 en 54.390 euro[50] de selectiviteit van de maatregel naar de lagere inkomens behoorlijk heeft verhoogd (in relatieve termen), en dat de terugval voelbaar is voor meer dan de helft van de aanvragers.

[49] In: Vlaams Parlement (2009c, p. 6)
[50] aanvragen 2011

Qua leeftijd zien we dat vooral de jongere generaties verbouwen en de premie ontvangen: de groep tot 45 jaar komt vaker dan gemiddeld voor bij de aanvragers, vanaf 45 jaar is het voorkomen onder het Vlaamse gemiddelde. De gemiddelde leeftijd is 45 jaar voor de aanvragers tegenover 55 jaar voor Vlaanderen.

Uit de analyse qua gezinssamenstelling valt op dat de gezinnen zonder kinderen duidelijk oververtegenwoordigd zijn; alleenstaanden met en zonder kinderen en (in mindere mate) koppels met kinderen zijn licht ondervertegenwoordigd.

Alle experts en studies zijn het er eigenlijk over eens dat de armoedeverlagende impact van de Renovatiepremie zeer klein is. De discussie lijkt zich echter meer af te spelen op het niveau van de *doelstellingen*. Het is onduidelijk in welke mate het verminderen van de woonarmoede nu een expliciete doelstelling is of niet. Men zou kunnen argumenteren dat deze doelstelling wordt nagestreefd door de VAP, die gericht is op de echt lage inkomens, en dat met de renovatiepremie andere doelstellingen, zoals de kwaliteit van de woningen, worden nagestreefd. Maar van alle steunmaatregelen in het Vlaamse woonbeleid ging in 2009 wel 23% naar de renovatiepremie, tegen slechts 1,9% naar de Aanpassings- en Verbeteringspremie.[51] Deze verhouding bevestigt nogmaals de focus van het premiestelsel.

f. Neveneffecten

Tot nu toe hebben we de bespreking van de effecten van de Vlaamse Renovatiepremie steeds gelinkt aan de doelstellingen van de maatregelen. Echter, soms kunnen beleidsmaatregelen ook onbedoelde effecten, of *neveneffecten*, hebben.

In totaal peilden we in de expertworkshop naar zeven mogelijke neveneffecten. Alle thema's die verwant zijn met energiebesparing en milieu vallen hieronder, omdat uit de beleidsdocumenten en de interviews is gebleken dat dit geen doelstelling van de bestudeerde maatregel is. De Vlaamse overheid heeft er voor gekozen om alle milieu- en energiegerelateerde premies (REG-premies) bij het VEA onder te brengen.

Er zijn wel een paar milieunormen opgenomen in de voorwaarden, maar deze zijn niet ambitieus[52]. We peilden naar de volgende potentiële neveneffecten:

1. Energiebesparing/CO_2-reductie
2. Uitputting van grondstoffen en energiebronnen
3. Luchtkwaliteit binnen + buiten
4. Aanpasbaarheid van woningen aan levensfase, gezinssituatie,…
5. Verminderen van zwartwerk in de bouwsector
6. Economische groei en tewerkstelling
7. Het stimuleren van duurzame technologieën

De experts schatten de milieu- en energiegerelateerde effecten als zeer klein in. Er zijn te weinig milieuelementen in de voorwaarden, en hun ambitieniveau is hiervoor te laag. Deze vaststelling is

51 Vlaamse Woonraad (2011), p. 34.
52 Bijvoorbeeld de isolatiewaarde (U-waarde) voor beglazing van 1,3.

echter geen kritiek: het is een bewuste keuze van de Vlaamse overheid om de milieu- en energievriendelijkheid van wonen via het milieu- en energiebeleid te bevorderen. Zo werd het thema 'dakisolatie' expliciet verwijderd uit de mogelijke werken voor de Renovatiepremie op het moment dat de Vlaamse dakisolatiepremie werd ingevoerd. Voor de experts is de impact van de Renovatiepremie op het milieu dan ook 'neutraal' te noemen.

Wat betreft de aanpasbaarheid van woningen aan levensfase of gezinssituatie wordt de impact op de gesubsidieerde woningen ook als eerder laag ingeschat, hoewel hier een iets hoger cijfer wordt gegeven dan voor de overige thema's.

Over het effect op zwartwerk zijn de meningen verdeeld. De meeste experts zien een 'zeer klein' effect, maar één respondent meent indicaties te hebben gezien om 'eerder groot' te antwoorden. Het volgende citaat geeft zijn argumenten weer:

"Dat denk ik wel. Dat is zo en dat kan ik echt getuigen dat daar een duidelijke correlatie was tussen dat premiebedrag en de wijze waarop dat berekend werd, en de factuurgrootte. En in tweede instantie zien we dat nu ook met de RP waar er per onderdeel bepaalde plafonds gesteld zijn, dat mensen juist dat plafond halen. Er wordt echt gekeken naar die grenzen."

Het effect op de economische groei en tewerkstelling en op het stimuleren van duurzame technologieën wordt door de experts als 'klein' ingeschat.

Tot slot suggereerden de experts zelf ook nog twee andere mogelijke neveneffecten, namelijk 'druk op het Vlaamse overheidsbudget en meer specifiek op het budget voor wonen', en 'verminderen van de druk op open ruimte'. Het eerste kreeg (als enige neveneffect) een antwoord 'eerder groot' van alle participanten, terwijl het tweede 'eerder klein' wordt geacht.

3.3.3 Impact van hervormingen

De renovatiepremie is sinds haar ontstaan in 2007 al een paar keer hervormd. Ook in 2011 stond een discussie over een mogelijke hervorming op de beleidsagenda. Een mogelijke integratie tussen de VAP en de Renovatiepremie was hierbij één van de besproken opties (Vlaams Parlement, 2011). Op deze manier zou het Vlaamse premiesysteem wat vereenvoudigd kunnen worden. Een expert in de workshop vond dit een uitstekend idee, omdat de VAP functioneel en doelgericht is, maar beperkt in omvang, en de Renovatiepremie net omgekeerd. De eerste premie zou bij een integratie dus breder worden, de laatste smaller. Volgens de expert is het vooral dit laatste dat moeilijk lag, waardoor deze denkoefening niet tot een beslissing tot integratie heeft geleid.

We legden de experts in de workshop een aantal alternatieve beleidsinstrumenten voor voor de huidige Renovatiepremie, en vroegen hen om deze alternatieven ook te beoordelen op de eerder besproken doelstellingen, uitgaande van hetzelfde beschikbare overheidsbudget.[53] Volgende alternatieven werden voorgelegd:

[53] Ongeveer 125 miljoen euro per jaar in 2009 en 2010.

A. Alternatieven zonder voortbestaan van de renovatiepremie
   1. equivalent bedrag besteden aan bouwen van sociale woningen
   2. equivalent bedrag besteden aan huursubsidies
   3. equivalent bedrag besteden aan verlagen registratierechten
   4. equivalent bedrag besteden aan verlagen lasten op arbeid

B. Alternatieven mét voortbestaan van de renovatiepremie
   1. huidige Renovatiepremie, maar inkomensgrens verlagen tot 27.200 euro voor alleenstaande, 37.000 euro voor samenwonenden
   2. huidige Renovatiepremie, maar strengere randvoorwaarden invoeren ivm milieu en energiebesparing
   3. huidige Renovatiepremie met de huidige modaliteiten

Hoewel we waarschuwen dat deze oefening enkel een aantal indicaties kan aanbieden en met voorzichtigheid moet geïnterpreteerd worden, komen er toch een paar duidelijke tendensen naar voor. Een eerste vaststelling is dat enkel het instrument 'verlaging van de lasten op arbeid' een lagere score krijgt van de experts dan de Renovatiepremie met de huidige modaliteiten. Daarnaast springen twee instrumenten er uit op positieve wijze, namelijk een huursubsidie[54] en het bouwen van meer sociale woningen. Op het criterium 'sociale impact'[55] scoort een huursubsidie nog een stuk hoger dan meer sociale woningen.

Toch hoeft dit niet te betekenen dat de experts een renovatiepremie verwerpen: de aangepaste modaliteiten op het gebied van inkomensgrenzen en (in mindere mate) milieuvoorwaarden halen ook vrij goede scores. Eén expert voegde zelfs een alternatief toe mét de huidige Renovatiepremie, maar dan wel doelgerichter, namelijk enkel voor lage inkomens, enkel voor het (echt) oude patrimonium (minimum 35 jaar), meer gericht op woonkernen en met een substantiële premie. Volgend citaat ondersteunt deze motie:

"Je hoort ons hier niet zeggen dat renovatiebeleid en subsidie van renovaties geen zin heeft, integendeel, ik denk dat daar, op een veel verstandigere manier en zelfs met meer middelen, meer doelgericht, veel betere resultaten zouden bereikt worden."

Het verlagen van de registratierechten haalt een lage score, vergelijkbaar met de Renovatiepremie met de huidige modaliteiten. Vooral op sociale impact scoort dit alternatief laag; voor de eigendomsverwervingsdoelstelling is de score dan weer het hoogste[56]. Geen enkel instrument haalt een hoge score op het opwaarderen van buurten. Tot slot valt op dat de experts niet geloven in mirakeloplossingen: in de tweehonderd quoteringen[57] kregen we slechts éénmaal een antwoord 'zeer grote impact' en geen enkele keer het antwoord 'extreem grote impact'. We merken wel op dat men met deze kwalitatieve bevragingsmethode voorzichtig dient om te

54 Het alternatief dat hier werd voorgesteld is er één waarbij aan de huursubsidie 125 miljoen euro per jaar wordt besteed, waardoor deze maatregel bijna niet te vergelijken valt met de huidige bestaande huursubsidie, waar in 2009 slechts 15 miljoen euro aan werd besteed.

55 Dit criterium werd geoperationaliseerd als 'de mate waarin het instrument inkomensherverdelend werkt (in het voordeel van de lage inkomens)'.

56 Maar nog altijd niet hoger dan 'eerder klein'.

57 Vijf experts die elk zeven alternatieven beoordeelden op zes criteria.

springen met het antwoord van een beperkt aantal experts, die sommige vragen ook vanuit hun ervaring of zelfs aanvoelen trachten te beantwoorden.

3.4 Conclusie van de case Renovatiepremie

De conclusie van de duurzaamheidsanalyse van de renovatiepremie is dat het instrument wel een zeker beleidseffect heeft op economisch, sociaal en milieuvlak, maar ook dat al deze impacts klein tot zeer klein zijn; tegenover deze beperkte impacts staat een zeer hoge kostprijs voor de overheid. De renovatiepremie is, gezien het budget, een centraal instrument in het Vlaamse woonbeleid. Het is een breed instrument, gericht op een brede bevolkingsgroep met een laag- of middeninkomen. De premie is een slechts één deeltje van een maatregelenpakket rond wonen, waarbij andere instrumenten vaak veel gerichter zijn. Door deze brede formulering en doelstelling is het niet verwonderlijk dat de specifieke, gerichte impacts eerder beperkt zijn.

De impact op de kwaliteit van de woningen in Vlaanderen is zeker aanwezig, maar ook hier geldt dat de premie weinig gericht is, door het ontbreken van een link met woonkwaliteitsnormen en door een relatief 'jonge' minimumleeftijd van de in aanmerking komende woningen. In praktijk is het wel moeilijk om op deze normen te controleren.

De inkomensherverdelende impact van de premie is klein: de lage inkomensgroepen maken slechts een beperkt deel uit van de groep van de begunstigden. De modaliteiten van de premie en de analyse van de groep van de begunstigden wijzen er ook op dat de doelgroep duidelijk niet alleen uit de lage maar ook uit de middeninkomens bestaat. Hierdoor is de Renovatiepremie geen belangrijk instrument in het woonarmoedebeleid.

Vermits de Renovatiepremie geen doelstellingen heeft op milieu- en energievlak, werden op dit vlak geen significante impacts geïdentificeerd.

Overige impacts, op de opwaardering van achtergestelde buurten, op milieu- en energievlak, zwartwerk, de economie en technologie worden grotendeels als niet-significant beschouwd.

3.5 Beleidsaanbevelingen voor de case Renovatiepremie

De eerder lage inschatting van de impact van de Renovatiepremie op een aantal criteria hoeft geen aanleiding te zijn tot een aanbeveling tot afschaffing ervan. Er zijn heel wat mogelijkheden om, via aanpassingen aan de modaliteiten, de impact op veel gebieden te verhogen. Ten eerste zou men een toetsing aan de woonkwaliteitsnormen kunnen invoeren, waardoor een woning die gesubsidieerd wordt, ook zeker aan deze normen zal voldoen. Indien men de doelstelling van de woonkwaliteit nog gerichter wil nastreven, kan ook de leeftijdsvoorwaarde van de woning worden opgetrokken tot vijfendertig jaar. Keerzijde van deze aanbeveling is dat het controleren van deze normen een grote overheidsinvestering (reguleringskost) vraagt.

Zowel op het gebied van de woonkwaliteit als op het armoedevlak liggen de uitdagingen eerder in de private huurmarkt dan in de groep van de eigenaars. Andere maatregelen, zoals een substantiële huursubsidie, kunnen hiervoor overwogen worden. Binnen de Renovatiepremie kan een verstrenging van de inkomensgrenzen voor een vooruitgang zorgen op beide vlakken. Om de toegankelijkheid van de premie bij de laagste inkomens te verbeteren kan worden gewerkt met een systeem van prefinanciering, renteloze leningen of belastingkredieten, waardoor de hoge drempel van het investeringsbedrag en de veel latere betaling van de premie, kan worden

verlaagd. Het invoeren van een maximum kadastraal inkomen kan ook een verscherping van de sociale doelstelling betekenen. Een combinatie (dus integratie) van de Renovatiepremie en de VAP zou ook de sociale doelstelling sterker naar voor brengen.

Voor de opwaardering van buurten is het zinvoller om territoriaal en structureel te werken, niet met premies naar individuele gezinnen; een renovatieprogramma 'straat per straat' is mogelijk mits overheidsfinanciering of een derdebetalersysteem.

Om na te gaan of het lage aantal controles op het terrein het misbruik doet stijgen, zou een onderzoek met een uitgebreide steekproef duidelijkheid kunnen brengen.

Milieu is geen expliciete doelstelling, maar anderzijds zou het invoeren van een paar bijkomende milieukwaliteitsnormen op efficiënte manier mogelijk zijn; gegeven het grote aantal begunstigden en de hoge bedragen kan een kleine verstrenging van een milieunorm een significante milieuwinst opleveren. Ter illustratie: in het kader van het uitgebreide input-outputmodel (Bilsen e.a., 2010)) werd berekend dat, indien de Vlaamse gezinnen in hun huizen alle rendabele energie-investeringen[58] zouden uitvoeren, ze hiervoor samen 140 miljoen euro per jaar zouden moeten investeren; een bedrag dat ze bovendien integraal over een (wisselend) aantal jaar terugverdienen door besparingen op de energierekening.

We besluiten dat de Vlaamse Renovatiepremie een groot potentieel heeft om een significante positieve milieu-impact te hebben, maar dat de maatregel dit potentieel momenteel nog niet invult; enkele aanpassingen kunnen de duurzaamheid van de premie snel en ingrijpend verbeteren.

4. Conclusie voor de methodologie

De methode is zeer geschikt om bepaalde impacts te identificeren, maar niet om ze (kwantitatief) in te schatten.

Voor de inhoudelijke beleidsconclusies en –aanbevelingen verwijzen we naar de casestudies die hoger beschreven zijn.

Een belangrijke doelstelling van dit onderzoeksproject bestond tevens uit het ontwikkelen van een methodologie om de duurzaamheidsimpact van een subsidie te meten. De methode is een integratie van het 'geïntegreerde subsidie-evaluatiekader' dat ontwikkeld werd door IEEP (Valsecchi e.a., 2009), en de methode voor duurzaamheidsbeoordeling ontwikkeld door Jean Hugé van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling.

De ervaring met deze twee casestudies leert ons de volgende zaken bij voor eventuele toekomstige studies.

Ten eerste herhalen we dat we voorzichtig moeten omspringen met het koppelen van conclusies en beleidsaanbevelingen op basis van deze methode, die voor een significant deel gebaseerd is op de inschatting van een beperkt aantal experts. De kwalitatieve bevraging heeft het voordeel heeft

[58] Het gaat om dak-, muur- en vloerisolatie, hoogrendementsbeglazing en efficiëntere ketels en kachels.

dat men diep kan ingaan op bepaalde impacts en alle achterliggende dynamieken met behulp van experts in kaart kan brengen. Een belangrijk nadeel is dat de – vaak kwantitatief geformuleerde – impactvragen moeilijk op duidelijke en eenduidige manier kunnen worden beantwoord via het bevragen van enkele experts. Het voorleggen van impactvragen aan experts is misschien wel het enige alternatief als er geen kwantitatieve metingen bestaan, maar in veel gevallen is het zelfs voor de experts niet haalbaar om echt cijfers te gaan schatten. Daarom is het aan te raden om te werken met (ruime) grootteordes, richtingen, en deze te voorzien van veel duiding, nuancering en aansporingen tot voorzichtigheid bij de interpretatie van eventuele cijfers. De methode is met andere woorden wel zeer geschikt om bepaalde impacts te identificeren, maar niet om ze (kwantitatief) in te schatten.

Ten tweede blijkt dat het vasthouden aan het onderscheid tussen 'effectiviteit' en 'neveneffecten', zoals we deden voor de casestudie over de Renovatiepremie, moeilijk is. Om effectiviteit te meten moet men altijd vertrekken van de doelstellingen van de maatregel, die niet altijd duidelijk zijn en waarover ook niet altijd consensus bestaat. Daarom is het meer haalbaar om in plaats daarvan de opdeling van de drie pijlers (sociaal, economisch, milieu) te volgen. Op deze manier kan men de impact evalueren los van het feit of het nu bedoelde of onbedoelde impacts waren. Deze aanpak hebben we gevolgd voor de landbouwcasestudie.

Ten derde neemt deze methode wel de evaluatiecriteria effectiviteit en neveneffecten mee, maar geen andere criteria. Zo wordt geen rekening gehouden met afwegingen op het gebied van efficiëntie, rechtvaardigheid, politiek en maatschappelijk draagvlak,…

Ten vierde blijkt dat de duurzaamheidsvragen moeilijker te beantwoorden zijn naarmate de complexiteit toeneemt. Een goed afgebakende afzonderlijke maatregel is meer haalbaar dan een pakket of een meer algemeen programma. Het is aan te raden om de methodologie enkel toe te passen op individuele subsidiemaatregelen. Zoals we bij aanvang al wisten, is deze methode niet geschikt om bvb. alle bestaande subsidies in een bepaalde sector te gaan beoordelen op duurzaamheid.

De gevolgde aanpak van triangulatie, wat betekent dat we zoveel mogelijk bestaande kwantitatieve informatie en studies verzamelen, en deze vervolgens op kwalitatieve manier interpreteren en aanvullen met behulp van experts, is zeker waardevol. Beide onderzoeksdesigns zijn sterk complementair. Indien men deze beleidsvragen enkel kwantitatief of enkel kwalitatief onderzoekt, gaat een groot deel van de finesses verloren. In elke geval is het aan te raden bij de toepassing van de gebruikte methode, die eerder kwalitatief van aard is, toch ook op zoek te gaan naar zoveel mogelijk kwantitatieve informatie. Deze kan bepaalde inzichten objectiveren, versterken, nuanceren en aanvullen.

De methode heeft qua aanpak duidelijke links met RIA: ook bij RIA wordt de vraag naar doelstellingen, effectiviteit en (gewenste en ongewenste) neveneffecten expliciet gesteld en beantwoord. Hetzelfde geldt voor de methodiek van de 'duurzaamheidsbeoordeling', die we gebruikt hebben bij het formuleren van onze eigen methodologie. De duurzaamheidsbeoordeling in Vlaanderen zal in de toekomst geïntegreerd worden in de RIA (Peeters, 2011). Ingeval van nieuwe subsidiemaatregelen kan eventueel worden bekeken of (elementen van) onze geïntegreerde methodologie kunnen worden toegevoegd aan de RIA-toepassing, bijvoorbeeld als

selectiemethode voor het detecteren van de meest relevante beleidsopties en beleidseffecten die vervolgens in het kader van een gestructureerde analysemethode zoals RIA in detail worden onderzocht. Net zoals bij de RIA zelf zal de methode in de beleidsvoorbereidingsfase het meeste aan het proces toevoegen indien de analyse tijdig kan gebeuren en indien voldoende tijd en mankracht kan worden besteed aan de toepassing ervan.

Als conclusie kunnen we stellen dat deze methodologie voor het meten van de duurzaamheid van subsidiemaatregelen duidelijk verder gaat dan een quickscan of een oppervlakkige beleidstoets, maar tegelijkertijd best beschouwd wordt als een eerste stap, die daarna wordt aangevuld met meer diepgaande methodes. De methode heeft zeker haar nut als wordt gewerkt met casestudies die, met behulp van experts, diepgaand worden uitgewerkt.

Bibliografie

Bachus K. (2012), Subsidies en duurzame ontwikkeling. Concepten, methodologie en stand van zaken van de literatuur, working paper Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, Leuven.

Baldock, D., Bartley J., Farmer M., Hart K., Lucchesi V., Silcock P., Zobbe H. en Pointereau P. (2007), *Evaluation of the Environmental Impacts of CAP measures related to the beef and veal sector and the milk sector*, European Commission, Brussel.

Beleidsdomein Landbouw en Visserij (2009), De randvoorwaarden in het gemeenschappelijk landbouwbeleid, Brochure, Brussel.

Bilsen V., Vincent C, Vercalsteren A., Van der Linden A., Geerken T., Vandille G.,Avonds L. (2010). *Het Vlaams uitgebreid milieu-input-outputmodel*, OVAM, Mechelen.

Brunner A. and Huyton H. (2009). The Environmental Impact of EU Agricultural Subsidies in the WTO Green Box, in: Meléndez-Ortiz R., Bellmann C. en Hepburn J., *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box*, Cambridge University Press, New York .

Campens V., Bas L., Lenders S., Samborski V., Carels K. (2007), Analyse van de rechtstreekse steun uit Pijler I aan de landbouwer. 2005: van premie naar toeslagrecht, Brussel.

De Regt E. en Deuninck J. (2011), Analyse van de steun aan de landbouwer: 2009, beleidsdomein Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

Deuninck J. (2009), Impact van rechtstreekse steun op het bedrijfsinkomen, beleidsdomein Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

EC (2011), De Europese Commissie stelt een nieuw partnerschap tussen Europa en zijn landbouwers voor, persbericht 12 oktober 2011.

EC (2010), CAP post-2013: key graphs and figures. Graph 2, beschikbaar op http://ec.europa.eu/ agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf (geraadpleegd op 23/09/2011).

EU (2010), Geconsolideerde Versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Publicatieblad van de Europese Unie 30/03/2010 (eerste versie 25/03/1957).

Europese Raad (2009), Verordening (EG) Nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003, Publicatieblad van de Europese Unie 31/01/2009.

Gay S.H., Osterburg B., Baldock D., Zdanowicz A. (2005), Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential, MEACAP.

Heylen K. en Winters S. (2009), Betaalbaarheid van wonen in Vlaanderen: de budgetbenadering, Steunpunt Ruimte en Wonen, Leuven.

Hugé J. en Hens L. (2009), *Institutionele context van duurzaamheidsbeoordeling: naar een Vlaamse impactanalyse*, onderzoekspaper Steunpunt Duurzame Ontwikkeling, Brussel.

IEA, International Energy Agency (2010), World Energy Outlook 2010.

Immoweb (2011), De grote Immoweb-enquête 2011: De Belgen en hun huis, beschikbaar op http://www.immoweb.be/marketing/ENQUETENL_IMMOWEB_2011.pdf

Kleinhanss W. (2008), Income Effects of 2003 CAP Reform – Review of Modelling Approaches and Recommendations, in: Cristoiu A., Curtiss J. *Income and Factor Markets under the 2003 CAP Reform* – Workshop Proceedings.

Peeters K. (2011), Beleidsbrief Algemeen Regeringsbeleid Beleidsprioriteiten 2011-2012, Brussel.

Planbureau voor de Leefomgeving (2011), *Milieuschadelijke subsidies*, PBL-notitie, Den Haag.

Platteau J., Van Gijseghem D. & Van Bogaert T. (reds.) (2010) Landbouwrapport 2010, Departement Landbouw en Visserij, Brussel.

Proost S. en Rousseau S. (2007), Inleiding tot de milieueconomie, Acco, Leuven.

Schmid E., Sinabell F., Hofreither M., Phasing out of environmentally harmful subsidies: Consequences of the 2003 CAP reform, Ecological Economics, 60 (2007), 596-604.

Sinabell F., Schmid E., Hofreither M. (2008), Exploring the Distribution of Direct Payments of the Common Agricultural Policy, WIFO Working Papers, No. 330, sept. 2008

Swinnen J. en Van Herck K. (2010), in: Proto G. en Hoekman B. (2010), Trade Adjustment Costs in Developing Countries: Impacts, Determinants and Policy Responses, World Bank, Washington.

Usubiaga A., Schepelmann P., Bahn-Walkowiak B., Altmann M., Landgrebe R., Piotrowski R. (2011), EU Subsidies for polluting and unsustainable practices, study IP/A/ENVI/ST/2010-17, Brussel.

Valsecchi C. Ten Brink P., Bassi S., Withana S., Lewis M., Best A., Rogers-Ganter H., Kaphengst T., Oosterhuis F. (2009), Environmentally Harmful Subsidies (EHS): Identification and Assessment, Final report for the European Commission's DG Environment, November 2009

Vlaamse Overheid (1997), *Vlaamse Wooncode*, gecoördineerde versie, Brussel.

Vlaamse Overheid (2011), Verzamelaanvraag 2011, Brussel. Beschikbaar op http://lv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=79 .

Vlaamse overhead (2007), Renovatiepremie: toelichting principiële goedkeuring 19.01.2007, Brussel.

Vlaams Parlement (2009a), *Gedachtewisseling over de evaluatie van de renovatiepremie*, stuk 2229 (2008-2009), nr. 1, 8 april 2009, Brussel.

Vlaams Parlement (2009b), *Commissie voor wonen, stedelijk beleid, inburgering, en gelijke kansen*, Handelingen, zitting 2008-2009, 15 januari 2009, Brussel.

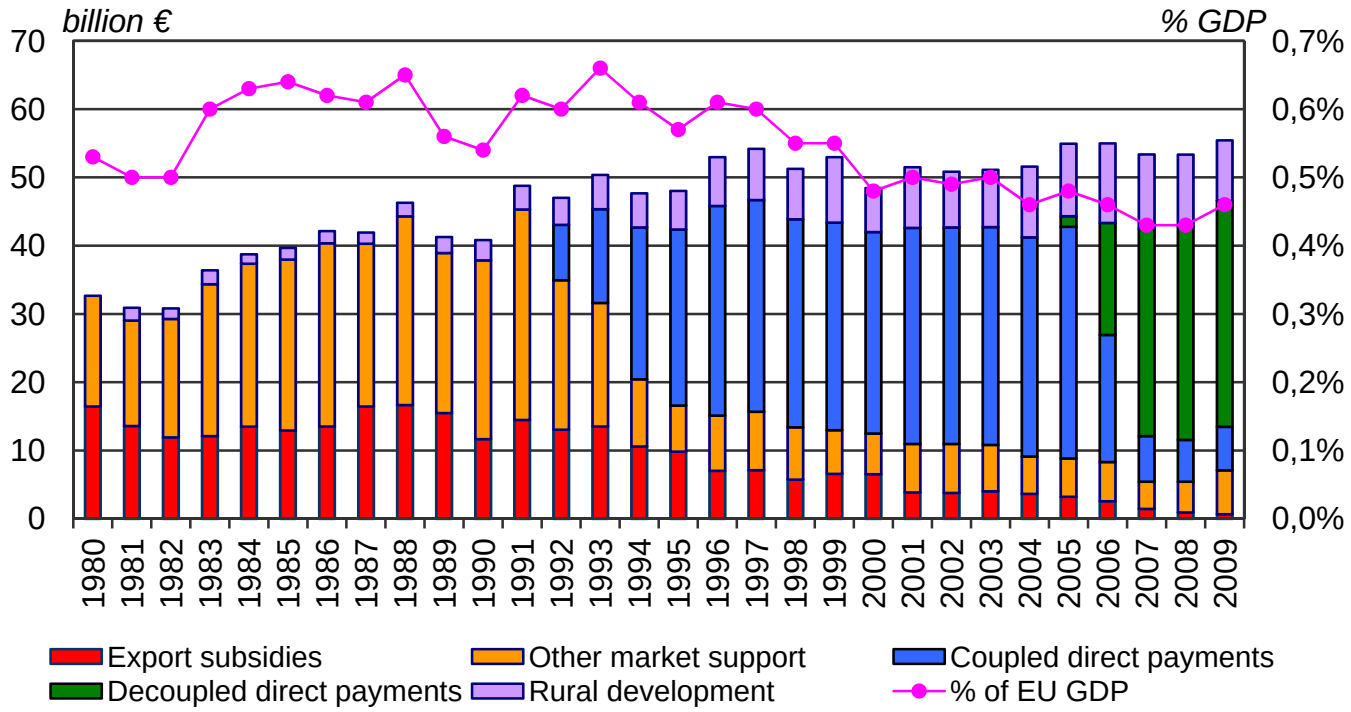
Vlaams Parlement (2009c), Verzoekschrift: over een gedurfd plan voor betaalbare woningen, verslag hoorzitting, 30 januari 2009, Brussel.

Vlaams Parlement (2011), *Premiestelsels wonen en energie* – Afstemming, Antwoord op vraag nr. 189 van 13 januari 2011, Brussel.

Vlaamse Regering (2009), Vlaamse renovatiepremie wordt selectiever en doelmatiger, Persmededeling, 2 oktober 2009.

Vlaamse Woonraad (2011), Wonen en Armoede. Aanbevelingen voor een woonbeleid gericht op het tegengaan van armoede en sociale uitsluiting, Advies 2011 / 04, 28 april 2011, Brussel.

Bijlage I: uitgaven van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid



Figuur 2. Evolutie van de uitgaven van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, (EU, 1980-2009, Constante prijzen van 2007)

Bron: EC (2010)