



BRIEFADVIES
9 september '08

EVALUATIE VAN HET NATUUR- EN BOSBELEID

2008|046

Mevrouw Hilde Crevits
Vlaams minister van Openbare Werken,
Energie, Leefmilieu en Natuur
Koning Albert II-laan 20, bus 1
1000 Brussel

datum	9 september '08
uw referentie	KAB/JV/bp/2008-170
onze referentie	03.01/L6/08/
contact	bea.kayaerts@minaraad.be / 02 558.01.41
betreft	Briefadvies over de evaluatie van het natuur- en bosbeleid

Mevrouw de minister,

Op 22 juli 2008 ontving de Minaraad een adviesvraag over het document 'Evaluatie van het natuur- en bosbeleid'. Als adviestermijn wordt 15 september 2008 vooropgesteld. De adviesvraag stelt dat *" Vermits in de Minaraad een rijke traditie bestaat aan beleidsevaluatie ... en vermits de Minaraad met zijn studie en advies van 2005 een belangrijke bouwsteen aangeleverd heeft voor voorliggend document, de Minaraad wellicht nuttige aanbevelingen zal kunnen leveren betreffende deze studie."*

Het Vlaamse Regeerakkoord 2004-2009 formuleerde de intentie om werk te maken van de evaluatie van het natuur- en bosbeleid. De verdere optimalisatie van de mix aan instrumenten en de optimalisatie van de budgetten staan hierbij centraal. De Raad heeft het belang van deze intentie steeds onderkend. De Raad verwijst naar zijn diverse adviezen hieromtrent en meer specifiek naar zijn advies (en bijhorende studie) van 26 mei 2005. Ook de diverse natuurrapporten (NARA 2005 en 2007) hebben hun bijdrage geleverd in dit proces.

De Minaraad wenst dan ook voluit in te gaan op de adviesvraag. De Raad betreft echter de korte adviesperiode die bovendien grotendeels overlapt met het zomerverlof. Met voorliggend briefadvies formuleert de Raad aanbevelingen op korte termijn. Het betreft voorstellen tot beperkte aanpassing van wetgeving of tot finalisering van lopende projecten die deels kunnen doorwerken bij de opmaak van de begroting voor 2009. Daarnaast bereidt de Minaraad een advies ten gronde voor over de voorliggende studie. Ter voorbereiding hiervan organiseert de Raad een hoorzitting op 30 september 2008.

Evaluatieproces is niet afgerond

De Raad vindt het positief dat met voorliggende studie opnieuw een stap is gezet in de evaluatie van het natuur- en bosbeleid. De Raad vraagt blijvende aandacht voor deze problematiek. Zoals in de studie ook wordt aangehaald (p.180) is dit evaluatieproces zeker niet afgerond. Er is bijvoorbeeld nood aan een verdere methodologische uitwerking van enkele concepten (billijkheid, kosteneffectiviteit, instrumentenmix). Ook de uitbreiding naar het geheel van de natuur- en bosbeleidsinstrumenten (inclusief de regulerende instrumenten) en aanverwante instrumentenclusters (zoals de financiering instrumenten van het integraal waterbeleid, de afbakeningprocessen ruimtelijk beleid) biedt mogelijkheden.

Het evaluatieproces is dus een continu proces waarbij telkens teruggekoppeld moet worden met lopende projecten. De Raad verwijst onder meer naar het ontwerpdecreet Gebruikerscompensatie dat de basis legt voor een nieuwe vergoeding voor de gebruiker. De Raad bracht hierover advies uit op 26 augustus 2008. Om redenen van hoogdringendheid werd hier niet gewacht op de resultaten van de grondige evaluatie. De Raad vindt het billijk om ook ten aanzien van andere doelgroepen dan landbouw, de gekende tekorten en onvolkomenheden versneld aan te pakken.

Doelafstand is groot

De studie (p. 128) geeft aan dat voor een aantal doelstellingen de doelafstand nog zeer groot is, zowel wat betreft de effectieve doelen als de inzet van middelen. Dit geldt onder meer voor de staat van instandhouding van de Europese soorten en habitats. Voor 16 habitats worden de toekomstperspectieven gunstig ingeschat, 18 habitats scoren matig ongunstig en 11 habitats zeer ongunstig (o.a. diverse habitats in venen, moerassen en heiden). Als soorten met zeer ongunstige toekomstperspectieven gelden de otter, de hazelmuis, de hamster, de bever, de grote hoefijzerneus, de boomkikker, de kamsalamander, de knoflookpad, de fint, de drijvende waterweegbree, de groenknolorchis, het geel schorpioenmos, het veenmos en het rendiermos. Verder stelt de studie (p.143) vast dat voor de VEN-afbakening er een doelbereik is in 2006 van 69,6%, voor de afbakening van bijkomende groene bestemmingen een doelbereik van 40,5% en voor natuurverwevingsgebieden 1%. De studie noemt dit 'zorgwekkend'. De Raad ondersteunt deze vaststelling. De Raad wees al meermaals op de noodzakelijke inhaalbeweging.¹ Met het oog op het effectief realiseren van de vooropgestelde Europese en Vlaamse doelstellingen is het debat over de doelgerichte inzet van de instrumenten zeer actueel.

Meer efficiëntie en extra financiële middelen noodzakelijk

De studie toont diverse mogelijkheden aan om de efficiëntie van het instrumentarium te verhogen. De Raad beaamt dit en wijst onder meer op de noodzaak om de instrumenten meer doelgericht in te zetten. Daarnaast benadrukt de Raad dat op korte termijn extra financiële middelen nodig zullen zijn. In zijn recent advies inzake het ontwerpdecreet Gebruikerscompensatie erkende de Raad dat het voorzien van een volwaardig vergoedingssysteem kan leiden tot een versnelde realisatie van de doelstellingen van het RSV inzake meer natuur- en bosgebieden. Dit noodzaakt evenwel dat er volop werk wordt gemaakt van de uitvoering van deze afbakeningprocessen. Dit houdt onder meer in dat het nodige personeel en bijkomende middelen worden voorzien. Zo niet wordt de

¹ Minaraad, 2007|40. Advies van 29 november 2007 over het besluit houdende bescherming van natuurlijk in het wild voorkomende dier- en plantensoorten in het Vlaamse Gewest.

toepassing van de bestemmingswijzigingscompensatie een bijkomende hinderpaal voor de realisatie van het RSV. De Raad vraagt dat deze extra inspanning zichtbaar wordt gemaakt in de begroting voor 2009. Dit betekent niet enkel een verschuiving van middelen, maar ook dat bijkomende middelen zullen moeten voorzien worden.

Aanbevelingen instrumentarium op korte termijn

De studie toont een aantal bestaande anomalieën aan in de uitvoering van het instrumentarium. De Raad focust hierna op een achttal aandachtspunten. Het betreft elementen die op zeer korte termijn kunnen aangepakt worden, mits de nodige financiële inspanningen en zonder de toekomstige structurele hervorming van het instrumentarium te hypothekeren.

- **Verwerving van gebieden: vraag naar transparantie.** Inzake de verwerving van natuurgebieden door de verschillende doelgroepen besluit de studie dat het systeem van voorkeurecht transparanter moet worden (voor wat betreft de zones waarop het voorkeurecht van toepassing is). Verder stelt de studie (p.57) dat de doelen per verwervingsinstrument niet altijd duidelijk zijn, en dat de doelen per verwervingsperimeter over het algemeen niet transparant zijn. De Raad erkent dat een gebrek aan transparante doelen een gewicht legt op de gepercipieerde billijkheid van de aankoopoperaties. De Raad vraagt om op korte termijn de doelen inzake het verwervingsbeleid duidelijker te formuleren, waar nodig, en kenbaar te maken. Wat betreft het voorkeurecht vraagt de Raad een snelle operationalisering van de voorziene centrale databank over de voorkeurechten en koopplichten. Dit zal de transparantie ten goede komen.
- **Afbakeningsproces : vraag naar volwaardig vergoedingssysteem.** De studie stelt vast dat het bereiken van de doelen inzake afbakening van natuurgebieden zorgwekkend is, zeker tegen de achtergrond van de noodzaak om minstens een deel van de speciale beschermingszones planologisch te verankeren. De trage vorderingen in verband met deze afbakeningsprocessen kunnen – volgens de studie – voor een deel verklaard worden door de afwezigheid van een geloofwaardige vergoedingssysteem voor de opgelegde erfdiensbaarheden. De Raad verwijst naar de bestemmingswijzigingscompensatie (ingevoerd in het ontwerpdecreet Grond- en Pandenbeleid) en de gebruikerscompensatie (ingevoerd in het ontwerpdecreet Gebruikerscompensatie). In zijn advies van 26 augustus 2008 erkende de Raad dat het voorzien van een volwaardig vergoedingssysteem kan leiden tot een versnelde realisatie van de doelstellingen van het RSV inzake meer natuur- en bosgebieden. De Raad formuleerde evenwel diverse aanbevelingen bij het voorliggend voorontwerp van decreet.
- **Instrumentarium instandhoudingsdoelstellingen en soortenbeleid: nood aan inhaalbeweging.** Een belangrijke doelstelling van het natuurbeleid betreft het vastleggen, tegen 2010, van instandhoudingsdoelstellingen voor alle speciale beschermingszones. De doelafstand inzake de realisatie van een gunstige staat van instandhouding van de waardevolle habitats en soorten is voor Vlaanderen nog zeer groot (cf. hoger). Er is dringend nood aan een volwaardige inhaalbeweging. De Raad verwijst naar het uitvoeringsbesluit inzake de instandhoudingsdoelstellingen dat in opmaak is. De Raad vraagt dat hiervan dringend werk wordt gemaakt.

Aansluitend sluit de Raad zich aan bij de vaststelling in de studie dat er nood is aan een volwaardig instrumentarium inzake het soortenbeleid. De studie erkent dat dit zou kunnen bijdragen tot de goede staat van instandhouding van de soorten. De Raad wijst op de diverse uitvoeringsbesluiten die hieromtrent in

opmaak zijn.² Hierin worden een aantal nieuwe instrumenten inzake inventarisatie, monitoring, rapportering en planning van het soortenbeleid geïntroduceerd. Er is echter geenszins sprake van één geïntegreerd en geharmoniseerd Soortenbesluit. Er is dus nog heel wat onduidelijkheid over het finale plaatje. Ook de toekomstige rol van het natuurrichtplan is nog niet uitgeklaard.

- **Bosbeheer en private bossen: vraag naar volwaardig instrumentarium.** De studie toont aan dat in het kader van het bosbeleid heel wat instrumenten beschikbaar zijn. Vaak gaat het echter over zeer beperkte instrumenten die elk minder dan 1% van de totale bestedingen innemen. Dit geldt onder meer voor de subsidie voor het beheer van de ecologische functie van bossen. De studie stelt vast dat dit instrument *'in de beschouwde periode niet van de grond is gekomen'*. Een belangrijke reden hiertoe is waarschijnlijk dat de bosbeheerders – door het uitblijven van het natuurrichtplan – slechts aanspraak konden maken op een vergoeding van 50 euro/ha/jaar in plaats van de voorziene 125 euro/ha/jaar (in het geval van een natuurrichtplan). Nog geen 4% van de totale bestedingen gaat naar de ondersteuning van het privébos. Bovendien is het onduidelijk in hoeverre de instrumenten effectief zijn en ze de ontwikkeling van een ecologisch netwerk ondersteunen. De Raad benadrukt dat bij de privébosbeheerders een grote belangstelling bestaat voor het versterken van de ecologische functie in bossen. Hij dringt er op aan dat hiertoe een volwaardige instrumentenmix ter beschikking wordt gesteld. De huidige premies voor private boscijzenaars (bijvoorbeeld voor het beheer van bosranden en open plekken) zijn ondermaats en moeten verhoogd worden.
- **Beheerssubsidies: vraag naar indexering.** De studie (p. 179) geeft een lijst van mogelijke optimalisaties. Wat betreft de instrumenten voor regulier beheer concludeert de studie: *"Van alle regulier beheer heeft het reservatenbeheer (in de ruime zin) wellicht het meeste positieve effect op de aanwezige natuurwaarden. Zowel bij reservatenbeheer, bij multifunctioneel beheer als bij beheersovereenkomsten hangt echter veel af van de omgevingskwaliteit, de ruimtelijke samenhang, het tijdsperspectief en het al of niet voorafgaandelijk doorgevoerd zijn van natuurinrichtings- en natuurherstelwerkzaamheden. De aansturing op doelen en de transparantie van de doelen kan wellicht beter, evenals de participatie. Een indexering van deze subsidies is aangewezen, zeker voor het gedeelte verplichte loonkost."* De Raad vraagt dat op zeer korte termijn werk wordt gemaakt van een indexering van de beheerssubsidies. De vraag naar indexering is ingegeven door de zorg voor continuïteit die in het gedrang komt als de ter beschikking gestelde middelen in de loop van de tijd structureel afnemen (de beheerssubsidies moeten in belangrijke mate besteed worden aan personeelskosten).
- **Beheersovereenkomsten: vraag naar langetermijngerichtheid.** De beheersovereenkomsten hebben momenteel een looptijd van vijf jaar. Natuurwaarden zijn evenwel gebaat met een langlopend (omvormings)beheer. Het stopzetten van een beheersovereenkomst betekent dan ook vaak een achteruitgang van de natuurwaarden. De Raad vraagt dan ook aandacht voor beheersovereenkomsten met een langere looptijd. Naast de

² Zie onder meer Minaraad 2008|018. Advies van 7 april 2008 over het Jachtopeningsbesluit en het Jachtvoorwaardenbesluit. Minaraad 2007|040. Advies van 29 november 2007 over het besluit houdende bescherming van natuurlijk in het wild voorkomende dier- en plantensoorten in het Vlaamse Gewest.

langetermijngerichtheid zijn bijkomende aandachtspunten voor de hervorming van het instrument 'beheersovereenkomst': meer resultaatgerichtheid en oriëntatie op beheersdoelen en meer flexibiliteit.

- **Beheergroepen: vraag naar verdere operationalisering.** In zijn studie van 2005 merkte de Minaraad op dat slechts uitzonderlijk aandacht gaat naar samenwerking tussen de beheerders. Niettemin zou dit volgens de Raad kunnen leiden tot meer doelgerichtheid van het financiële instrument. De Raad vroeg onder meer aandacht voor de uitwerking van samenwerkingsverbanden tussen landbouwers voor particulier natuurbeheer. Ook de voorliggende studie pleit voor de introductie van agrarische natuurverenigingen, die op feitelijke wijze zouden kunnen bijdragen tot de problematiek van de natuurverweving. Daarnaast moeten ook andere samenwerkingsverbanden voor particulier natuurbeheer mogelijk zijn. De Raad wijst erop dat het ontwerpdecreet houdende diverse bepalingen 2008 de basis legt voor de oprichting van beheersgroepen. Een beheersgroep is een door de Vlaamse Regering erkende lokale of regionale vereniging die het beheer en de bescherming van de natuur en het natuurlijk milieu in een bepaald gebied tot doel heeft. De Raad vraagt dat dringend werk wordt gemaakt van de operationalisering van het instrument beheersgroep. In zijn advies van 24 april 2008 formuleerde de Raad diverse bemerkingen bij de concrete uitwerking van deze beheersgroepen.
- **Monitoring.** De studie stelt vast dat de inspanningen inzake monitoring vooral gericht zijn op de eigen domeinen van het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB)NB, de natuurinrichtingsgebieden en de natuureservaten. Er is geen volledige vlakdekkende monitoring van de toestand van de natuur in Vlaanderen. Voor bijna de helft van de beheerde oppervlakte zijn er momenteel geen gestandaardiseerde gegevens voor de ecologische toestand beschikbaar. Bovendien wordt vastgesteld dat de monitoring voor de diverse instrumenten van gebiedsgericht natuur- en bosbeleid onvoldoende gestroomlijnd is om de ecologische effectiviteit ervan te kunnen vergelijken. *"Al bij al kan er geconcludeerd worden dat er weliswaar inspanningen geleverd worden voor monitoring, maar dat de huidige monitoringmix desalniettemin deficiënt blijkt. Er is een plausibel hiaat. ... dit probleem valt samen met het gegeven dat wellicht de gehele structuur aan onderzoeks- en monitoringinspanningen onbevredigend lijkt. Het lijkt er op dat dan ook het geheel moet aangepakt worden."* De Raad vraagt op korte termijn de ondersteuning en uitbreiding van de bestaande monitoringsinstrumenten. In het kader van de instandhoudingsdoelstellingen moet een volwaardig monitoringssysteem uitgewerkt worden en moeten de nodige financiële middelen voorzien worden voor de organisatie en de kwaliteitsborging van de gegevensinzameling door en met vrijwilligers.

Met de meeste hoogachting,

Hubert David
Voorzitter Minaraad