

# Naar een “objectieve evaluatie” van het natuur- en bosbeleid

Toelichting bij de studienota ten  
behoefte van de Minaraad

Jan Verheeke, 29 september 2008

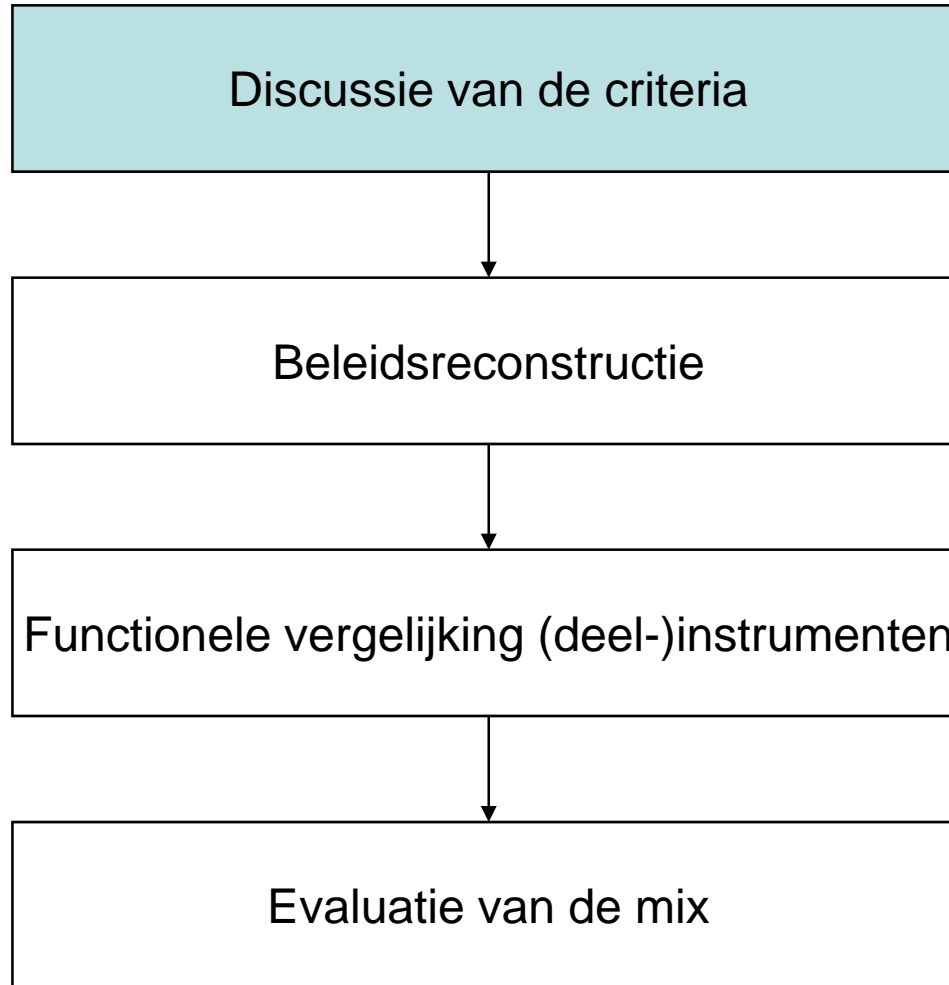
## 2. Aanleidingen en antecedenten

- Regeerakkoord: *“We optimaliseren de mix aan instrumenten (aankoop, subsidiëring van aankoop, beheersovereenkomsten met resultaatsverbintenissen, grondruil, ...) en budgetten op basis van een objectieve evaluatie. We zetten deze instrumenten en middelen gebiedsgericht in.”*
- Wat is de echte genese van dit beleidsvoornemen?
- Is het niet de taak van INBO om dit te doen? NARA 2005 en 2007.
- Minaraad 2005.
- Kostenbaten-afweging en billijkheidsdiscussie.
- Bestemmingswijzigingscompensatie.
- De probleemstelling van dit document is dus of er, op basis van de beschikbare feiten en argumenten, verdedigbare keuzen gemaakt kunnen worden over de wenselijke evolutie van de mix aan beschikbare of mogelijke financiële instrumenten.

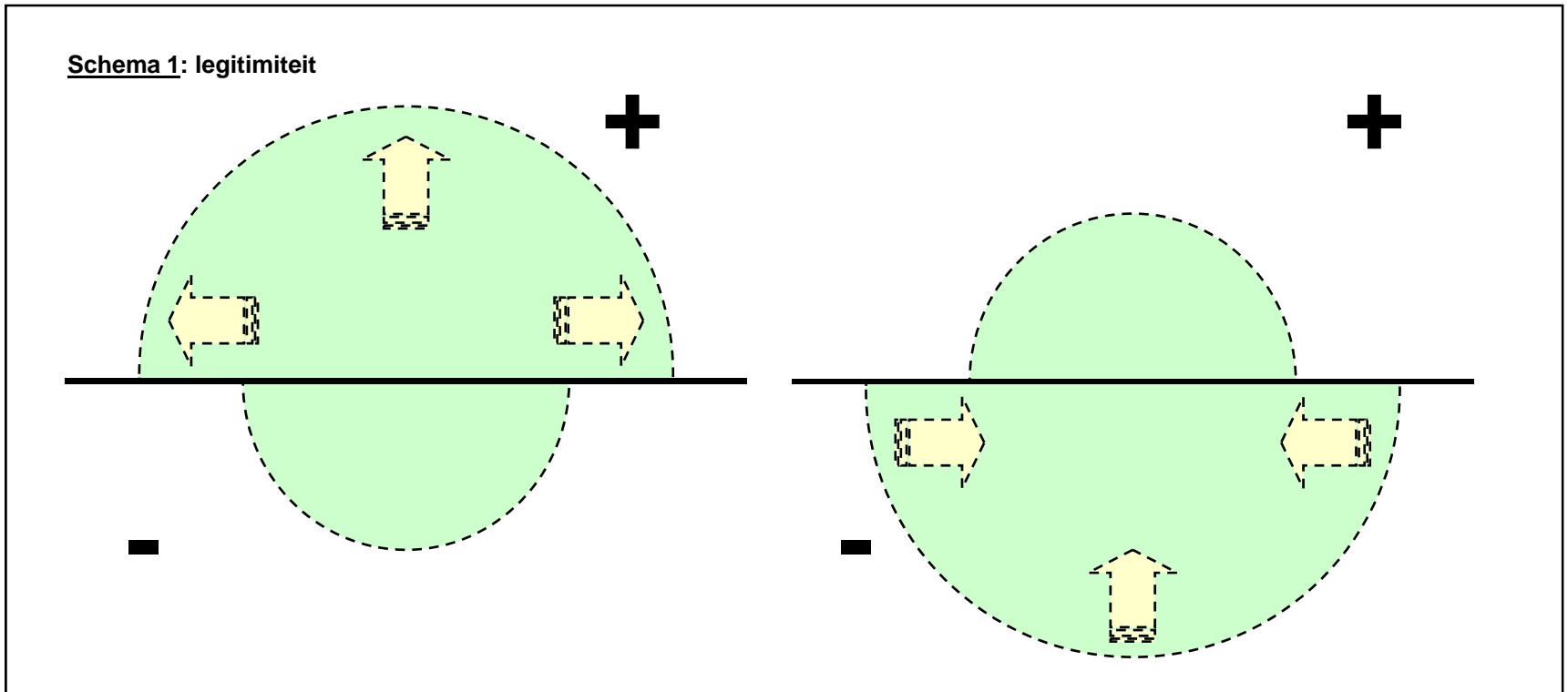
### 3. Methodologie

- Bereik – financiële instrumenten – Minaraad – fiches.
- Bereik – ruimte (alleen Vlaanderen) en tijd (2000-2006).
- Objectivering door gangbare sequens van beleidsevaluatie te volgen.
- Gegevensaanlevering precair, maar niet onmogelijk.
- Vooral “ex post”, maar ook “ex ante” evaluatie
- Een verrijking en herijken van de criteriaset.
- Een thematisering van de algemene doelen.
- Een functionele opdeling van de instrumenten.
- Een doordenken van de notie “instrumentenmix”.

# Eerste inhoudelijk deel: discussie van de criteria

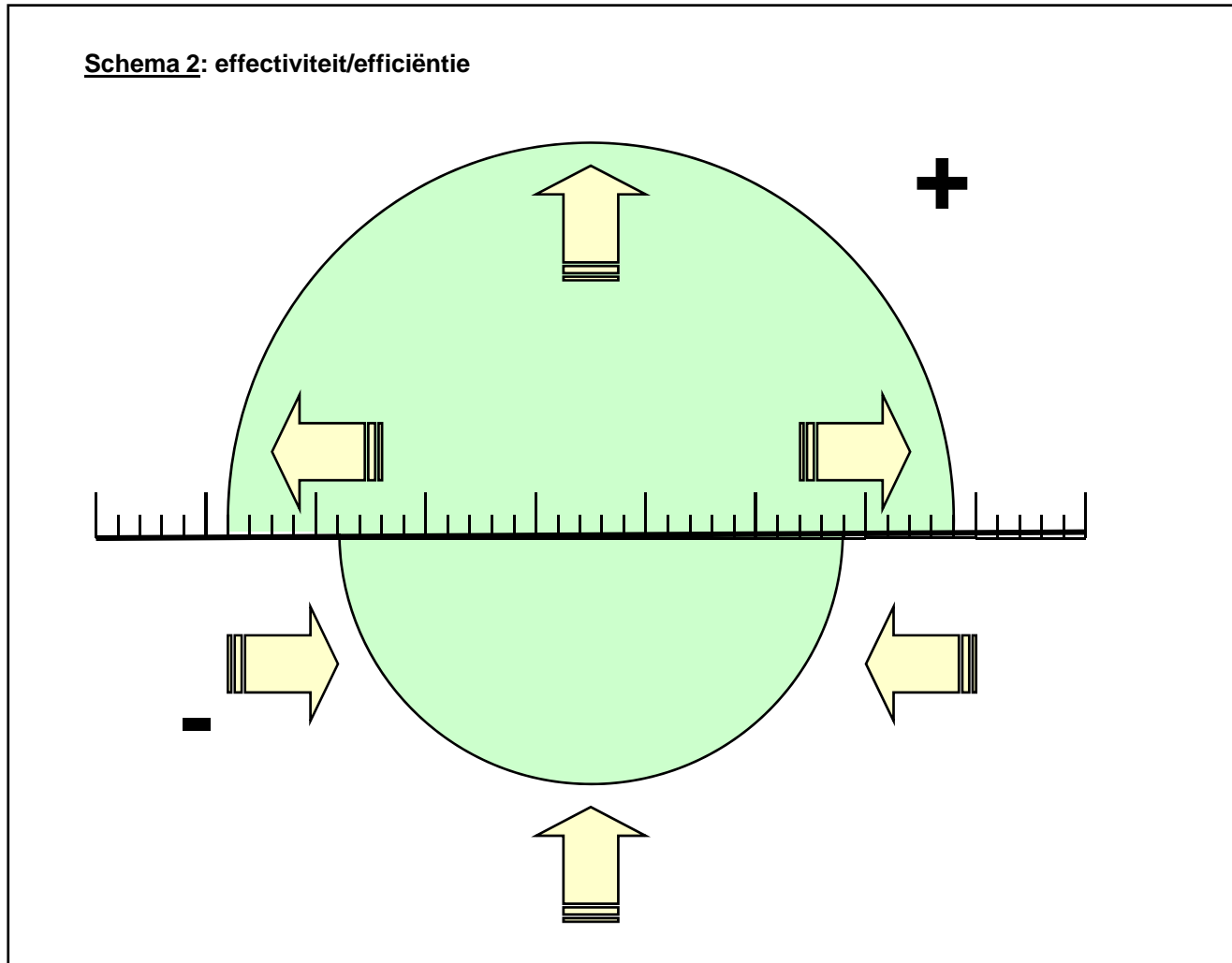


## 5. Criteria: legitimität.

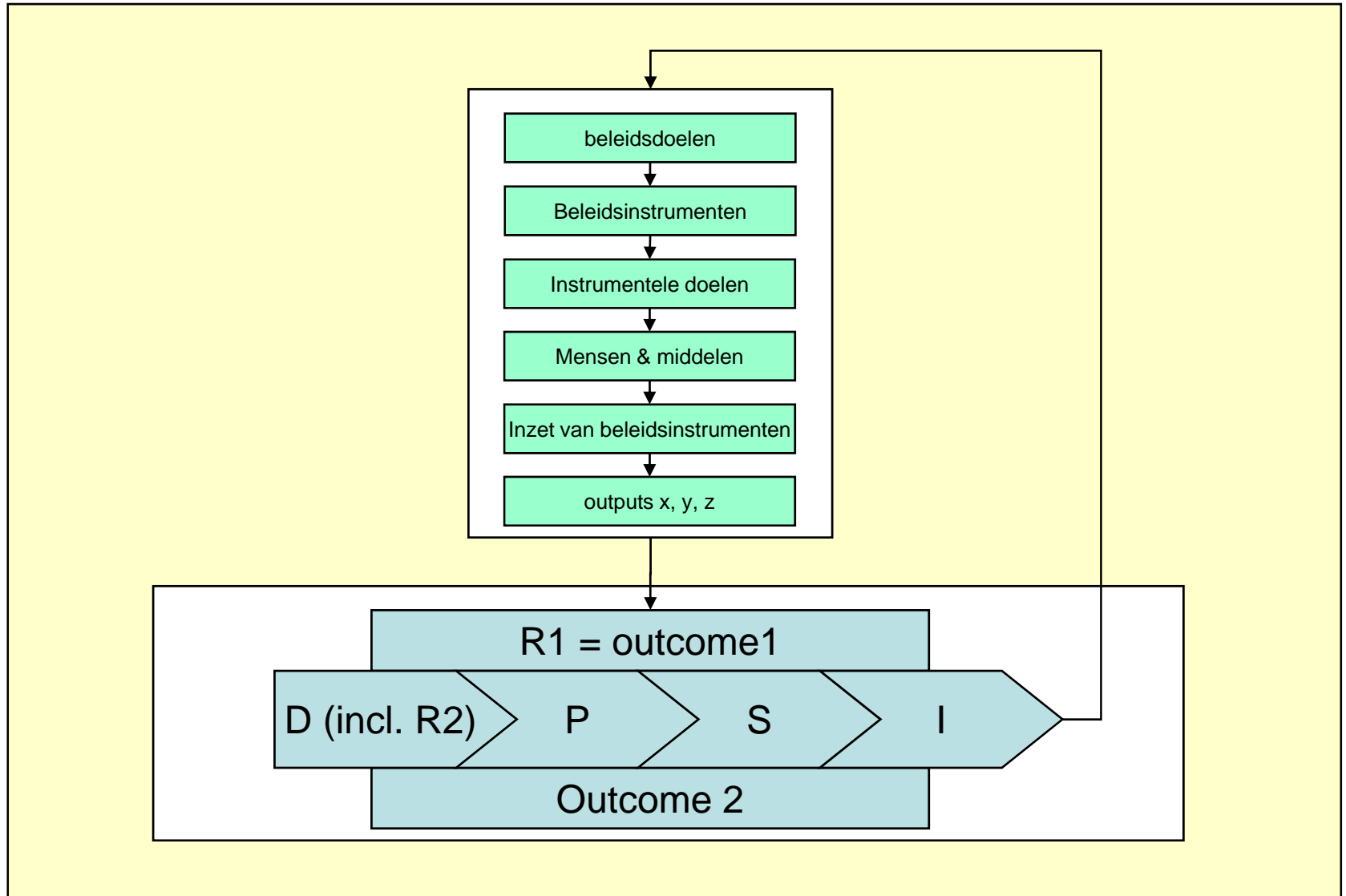




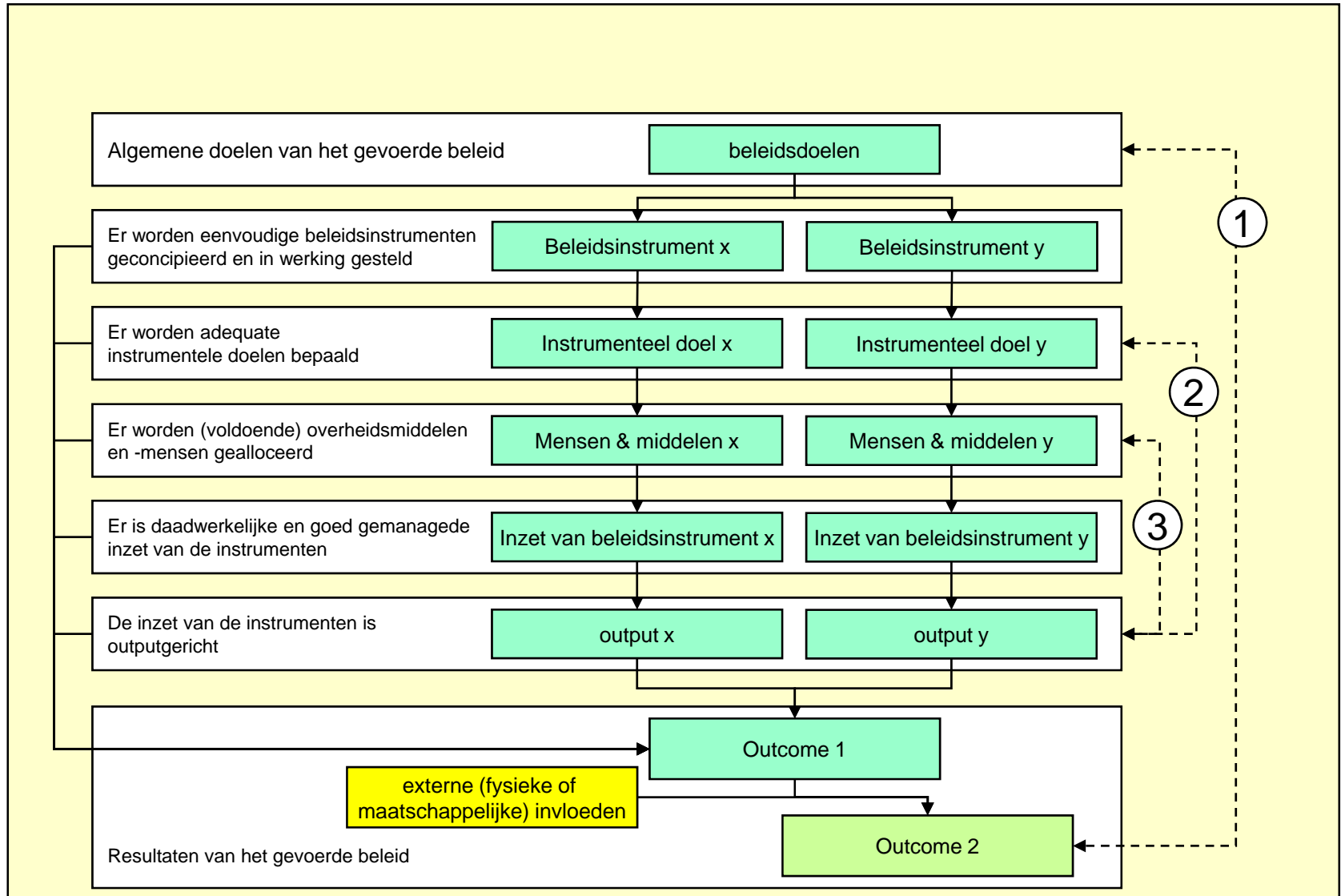
## 6. Criteria: effectiviteit/efficiëntie



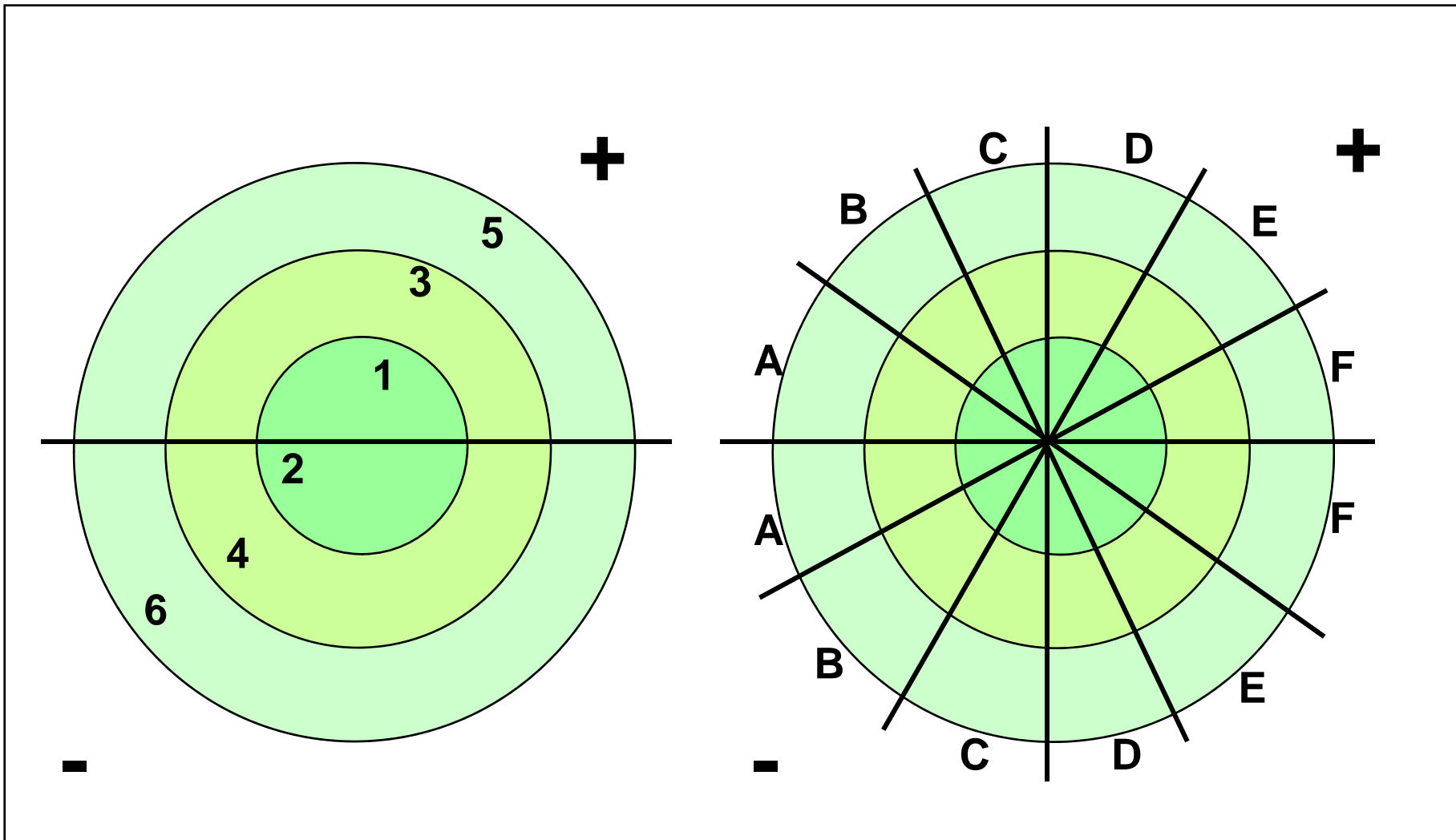
## 7. Relatering met de DPSIR-keten



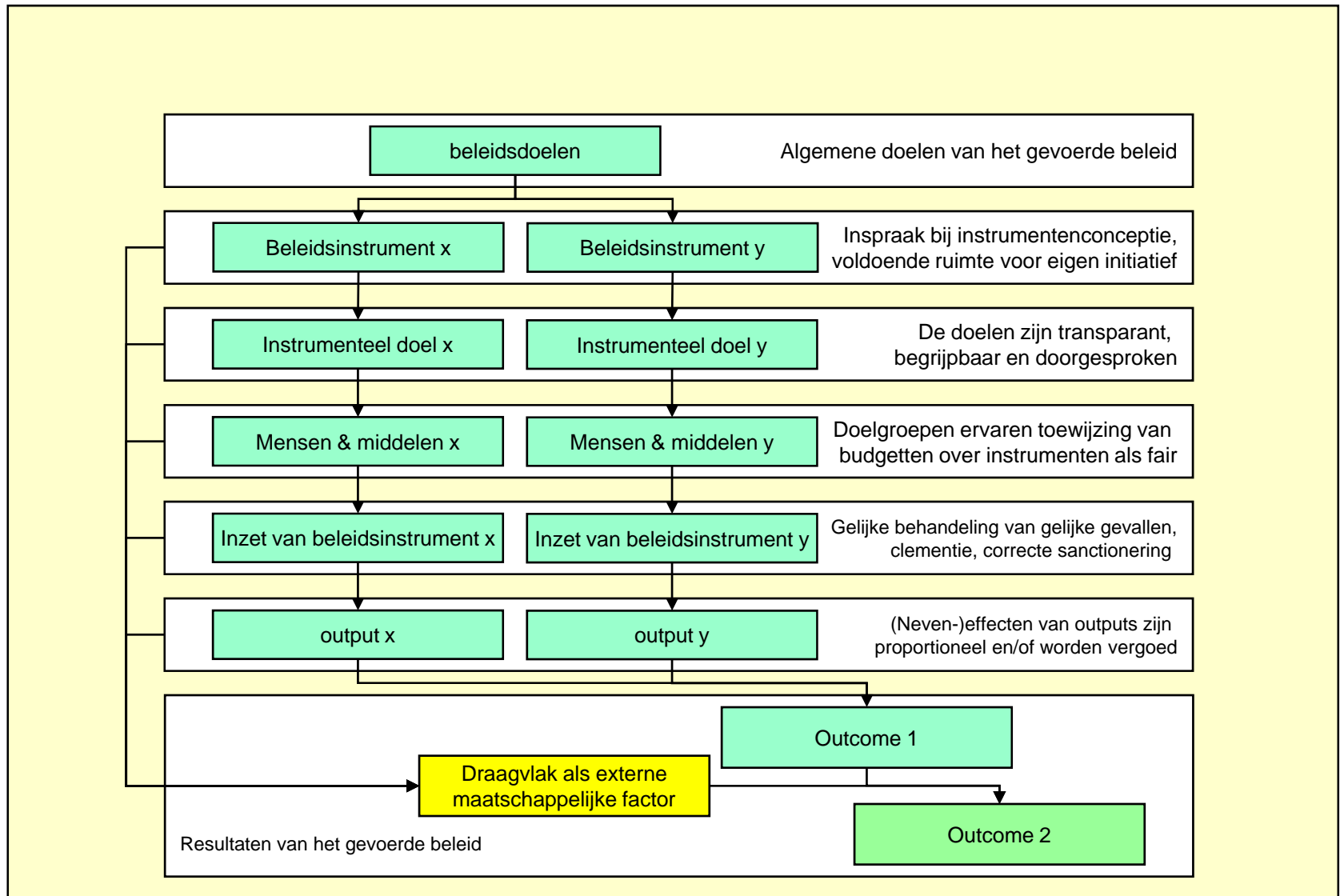
## 8. Criteria: analyse effectiviteit/efficiëntie



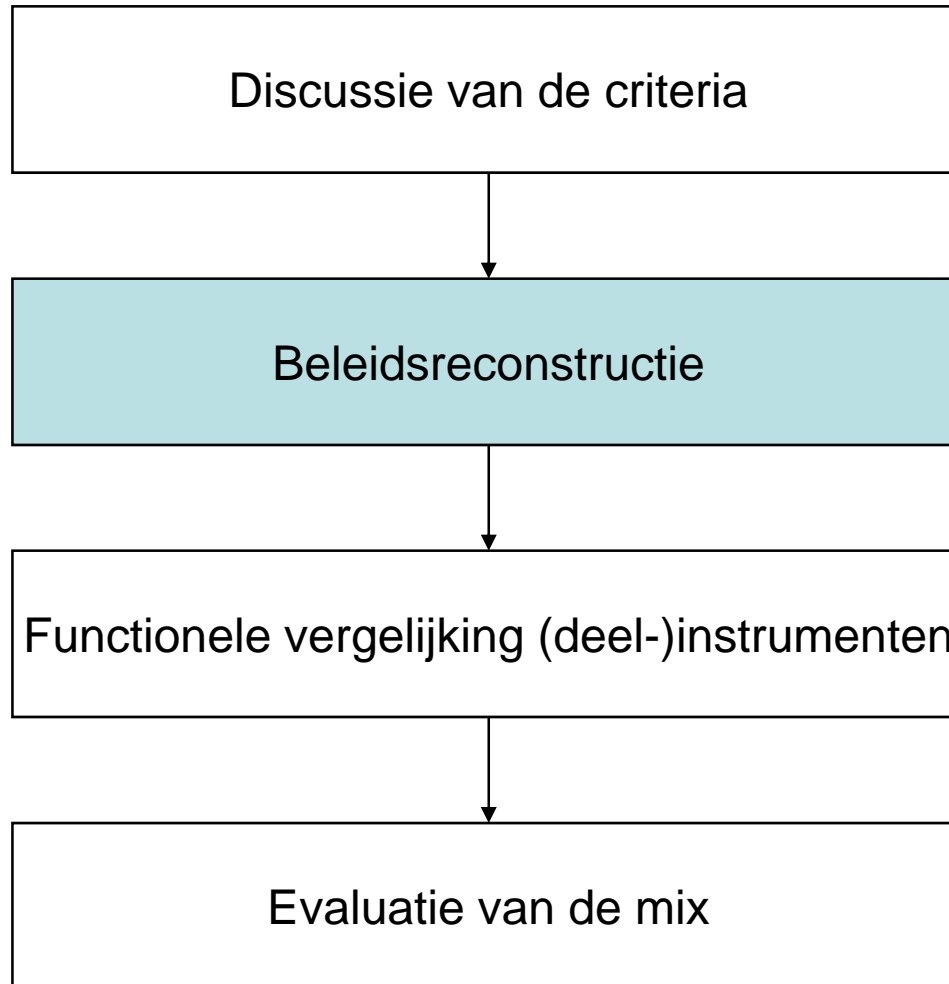
# 9. Criteria: billijkheid



# 10. Criteria: analyse billijkheid



## Tweede inhoudelijk deel: beleidsreconstructie



## 12. Discussie van de algemene doelstellingen

- Enerzijds het behoud (enz.) van de biodiversiteit.
- Anderzijds een regeling (en bevordering) van het (duurzaam) gebruik.
- Van internationale akten naar decretale en besluitmatige verankering, tot en met expressie in beleidsdocumenten.
- Er wordt veelal geen keuze gemaakt – wat niet per se slecht is.

## 13. Overzicht beschouwde instrumenten

- 57 financiële instrumenten voor de periode 2000-2006.
- Ordonnanceringsinstrumenten.
- Over de beschouwde periode goed voor 352.390.888 euro.
- Gemiddeld 50.000.000 euro/jaar; gecorrigeerd gemiddelde 56.735.253 euro.
- Acht instrumenten vergen gemiddeld meer dan 2.000.000 euro per jaar (in stijgende orde): subsidies erkende natuureservaten, overheidsaankopen duinen, beheerskosten A.N.B., inrichtingskosten A.N.B., beheersovereenkomsten kwetsbare zones water, bos- en bosuitbreidingaankopen, verwervingssubsidies erkende terreinbeherende verenigingen en aankopen door Vlaamse overheid met het oog op reservaatvorming.
- Operationele doelen uit het MINA-plan 3 zijn geen instrumentele doelen, en leggen dus niet altijd een eenduidig verband tussen enerzijds algemene doelstellingen en anderzijds instrumenten.

# 14. Functionele omdeling instrumenten

Schema 7: omdeling van (deel-)instrumenten over zes functies



**Beschikbaar maken van natuurterreinen, door (hoofdzakelijk) verwerving.** Symbool: een euro voor een duidelijk omrand perceel. Deze categorie bevat de instrumenten waarbij er wordt betaald om voor lange tijd de beschikking te krijgen over een terrein om er natuur- of bosbeheer te kunnen doen.



**Beschikbaar maken van natuurterreinen via erfdienstbaarheden tegen vergoeding.** Symbool: een euro voor een met onderbroken lijn omrand perceel. Het aspect dat in voorliggend document overweegt is de kwestie van de vergoeding.



**Enmalige inrichtingsinvesteringen in inrichting van terreinen met het oog op herstel of ontwikkeling van de landschapkenmerken en milieucondities die nodig zijn voor een goed beheer van de beoogde natuurwaarden.** Symbool: hetzelfde perceel als zo-even, met een graafkraan er in.



**Recurrente ingrepen op een terrein met het oog op behoud, herstel en ontwikkeling van de natuurwaarden die er zijn.** Symbool: hetzelfde terrein, maar met die zeldzame GVE er nog in (voor bosbeheer zou er in principe een ander symbool moeten gevonden worden ...).

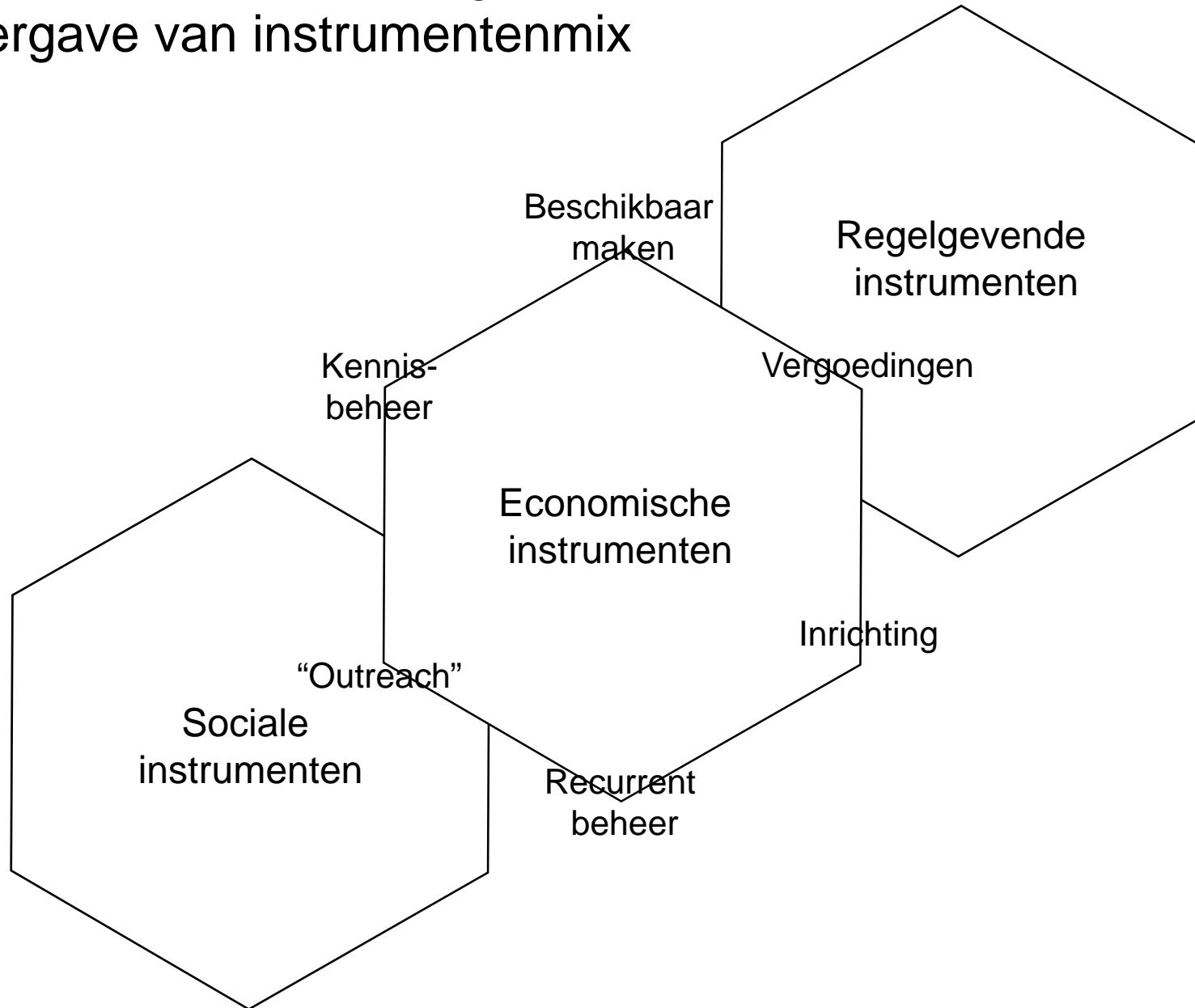


**Openstelling van terreinen en samenwerkingsverbanden in verband met terreinbeheer.** Symbool: een mooi plaatje van een zicht zoals het zich kan aandienen na alle verrichte investeringen, samenwerkingsprojecten en onderhoudswerken.

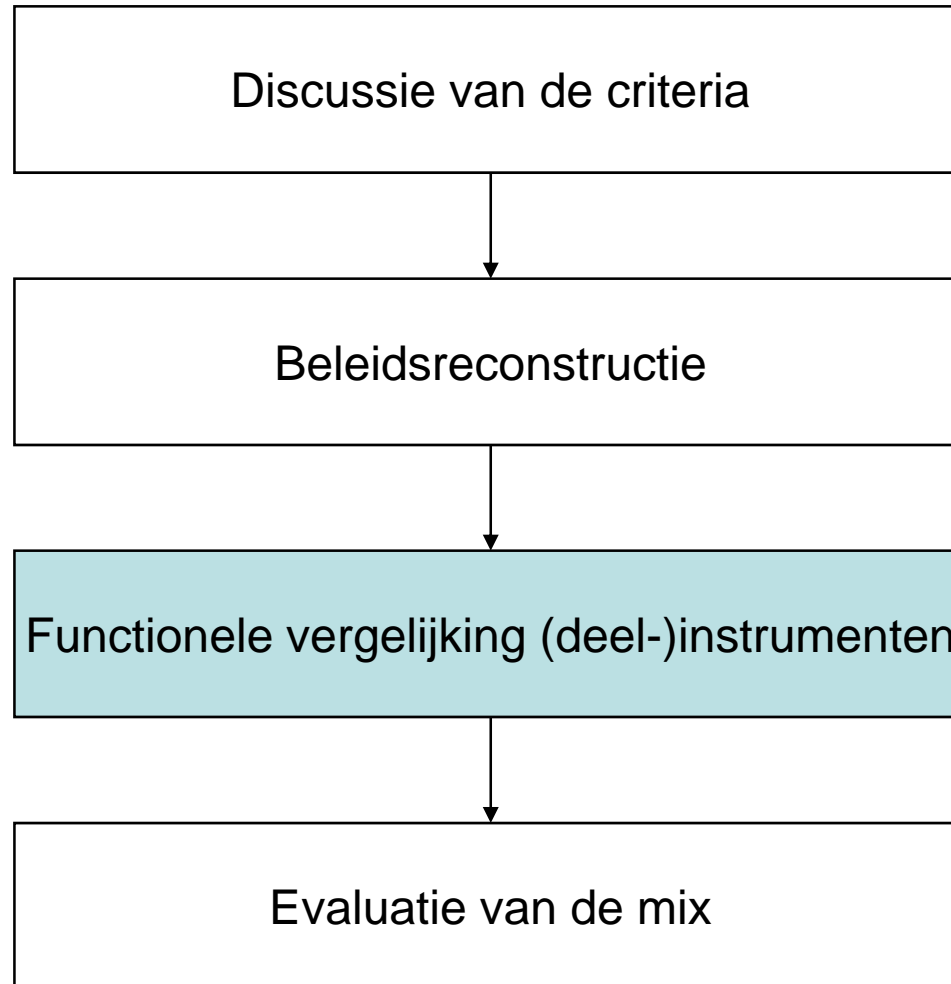


**Kennisbeheer, door vorming, beleidsvoorbereiding (planning voor die percelen) en beleidsopvolging (monitoring).** Symbool: "van informatie naar inzicht".

# 15. Functionele omdeling instrumenten en traditionele weergave van instrumentenmix



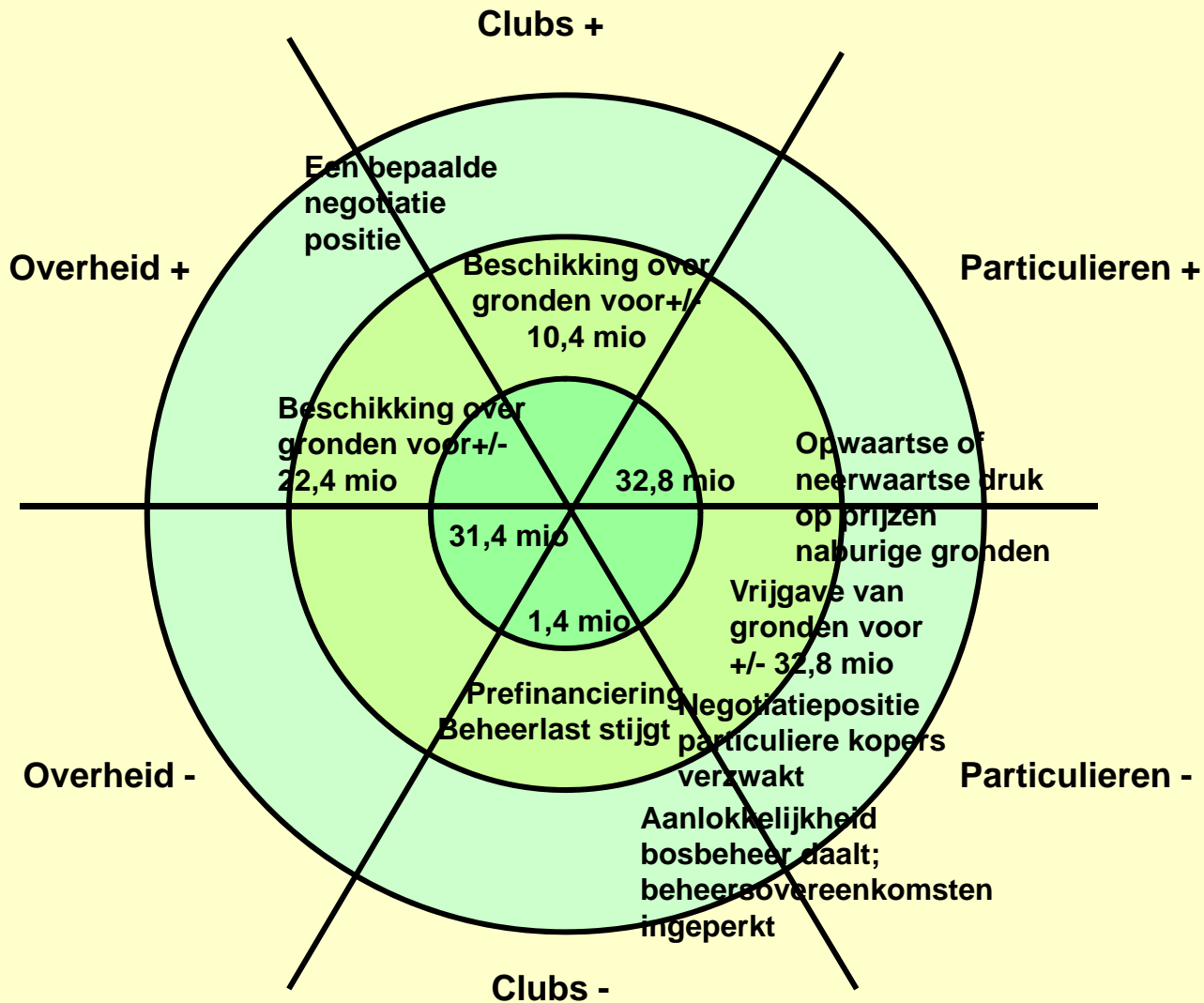
## Derde inhoudelijk deel: Functionele vergelijking



## 17. verwervingen – effectiviteit / efficiëntie

- (Gecorrigeerd) gemiddelde van 2.263 ha / jaar
- Gemiddelde verwervingsprijs van 17.500 euro / ha
- Eigen inbreng deel van verklaring – in twee richtingen
- Overheidsbesluitvorming aan tal van factoren onderhevig
- Geen adequate instrumentele doelstellingen gekend
- Onvoldoende financiële middelen voor operationele doelen
- Regeerakkoord: alle verwervingen onderworpen aan artikel 36, §2.

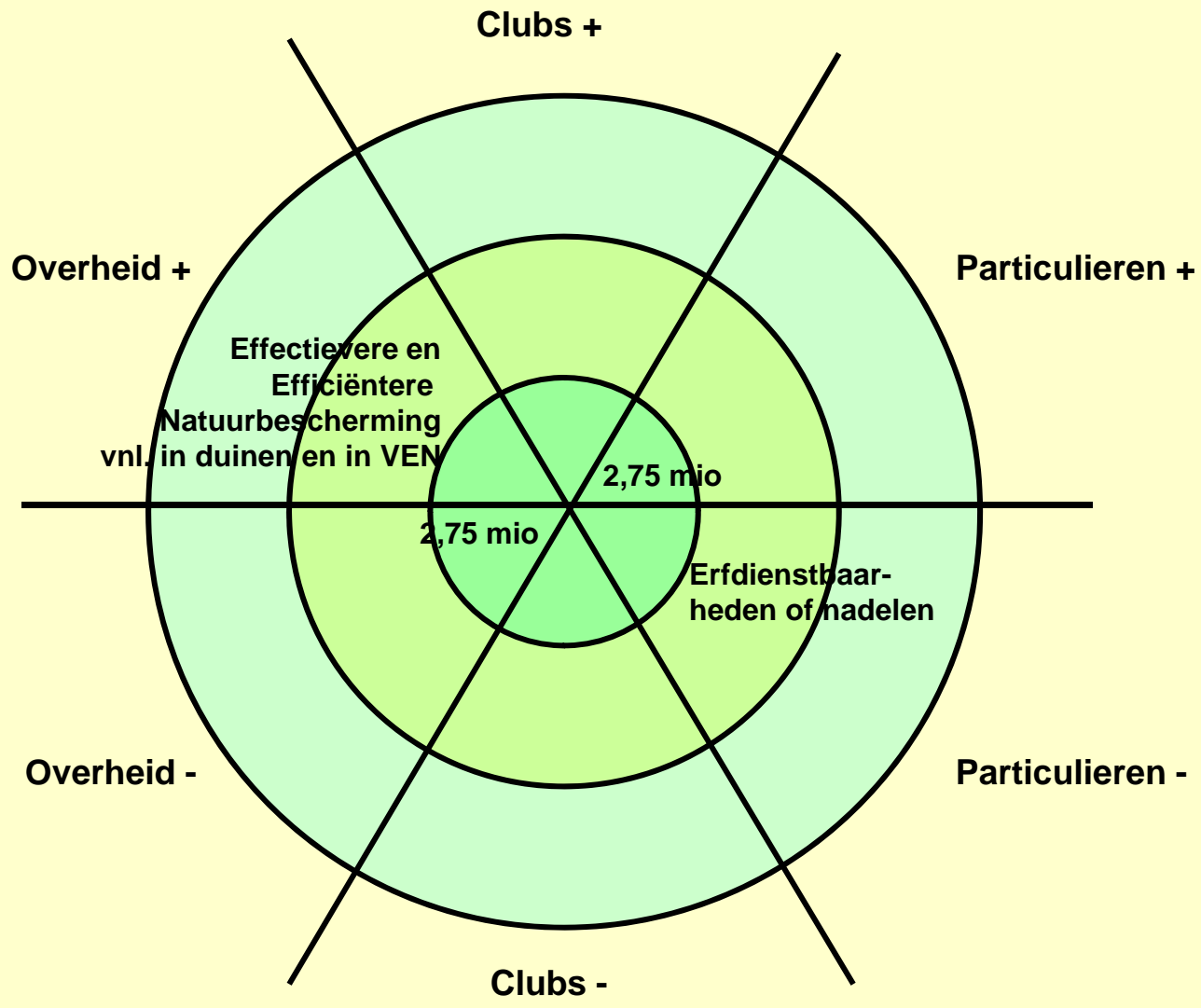
# 18. verwervingen – winners/verliezers



## 19. compensaties – effectiviteit / efficiëntie

- Inleidend: tabellen 10 en 12 moeten goed overdacht worden.
- Geschiktheid van VEN
- Geschiktheid van vergoedingen voor VEN
- Een deel van de vergoedingenregelingen niet operationeel, dus niet effectief
- VEN: grosso modo 12 euro/ha
- Mogelijks deel van verklaring van trage afbakeningsprocessen

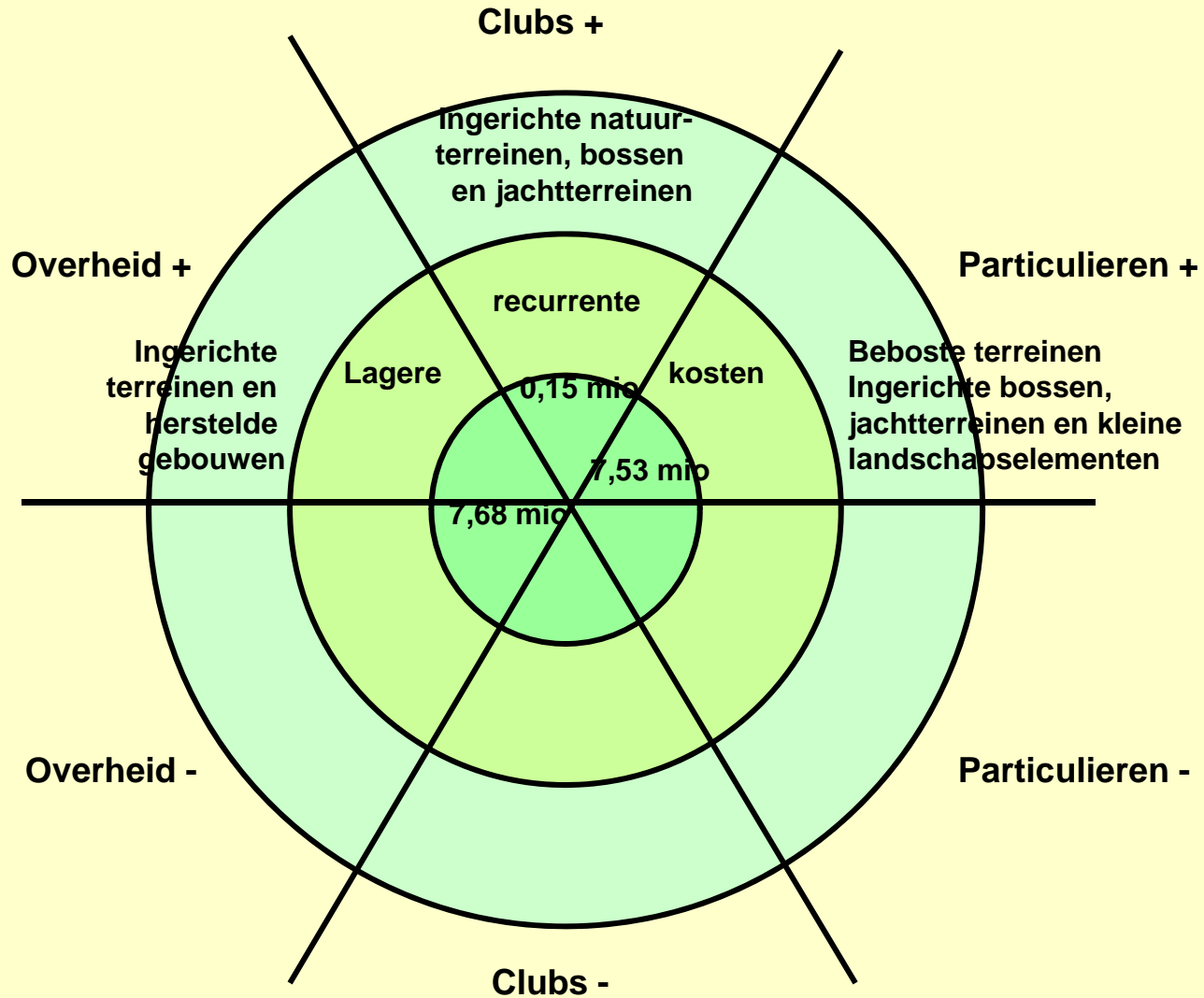
# 20. compensaties – winners/verliezers



## **21. inrichting – effectiviteit / efficiëntie**

- Gemiddeld 7.686.235 euro / jaar.
- Instrumentele doelen en het waarom van de localisatie is veelal onduidelijk.

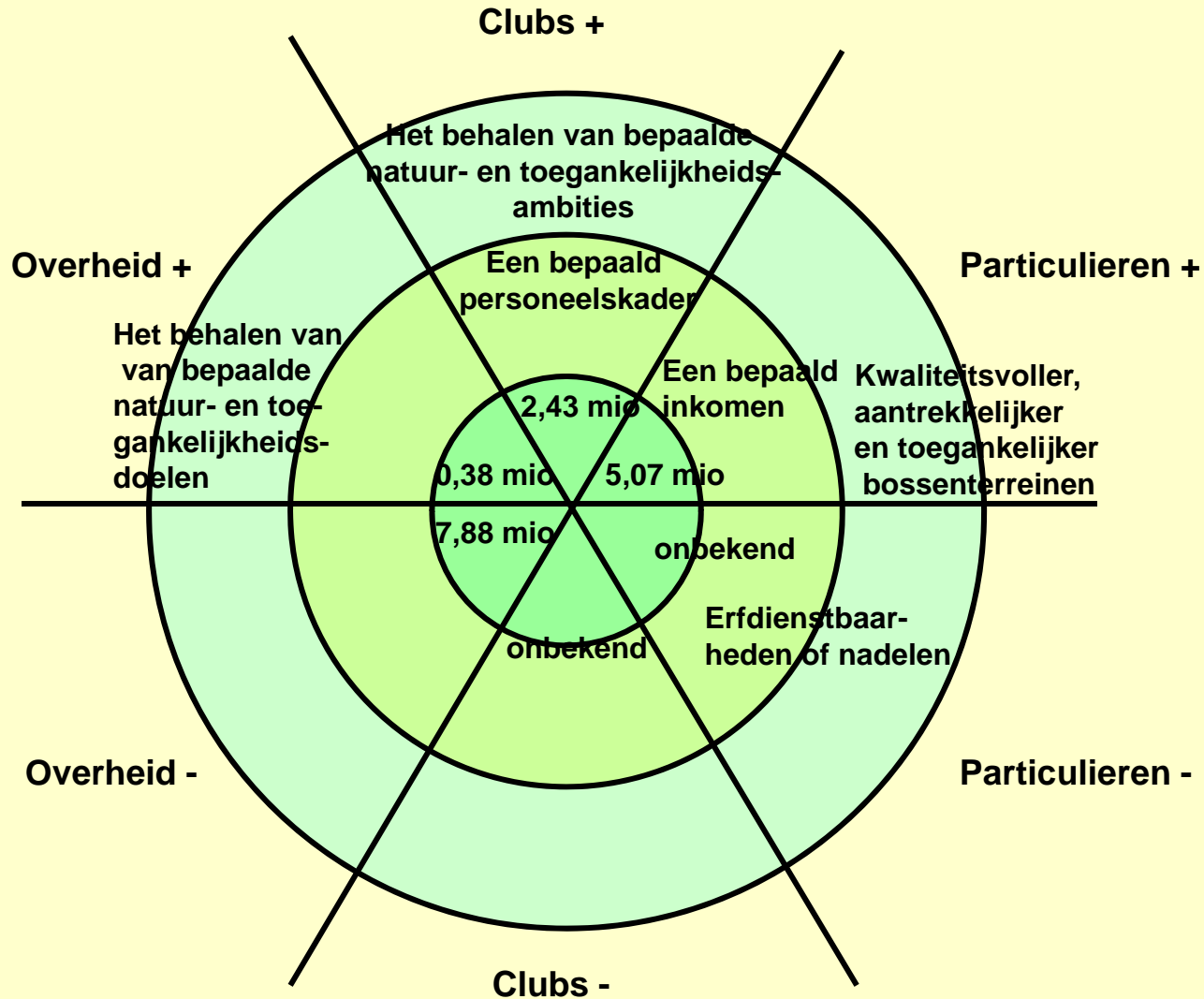
## 22. inrichting – winnaars/verliezers



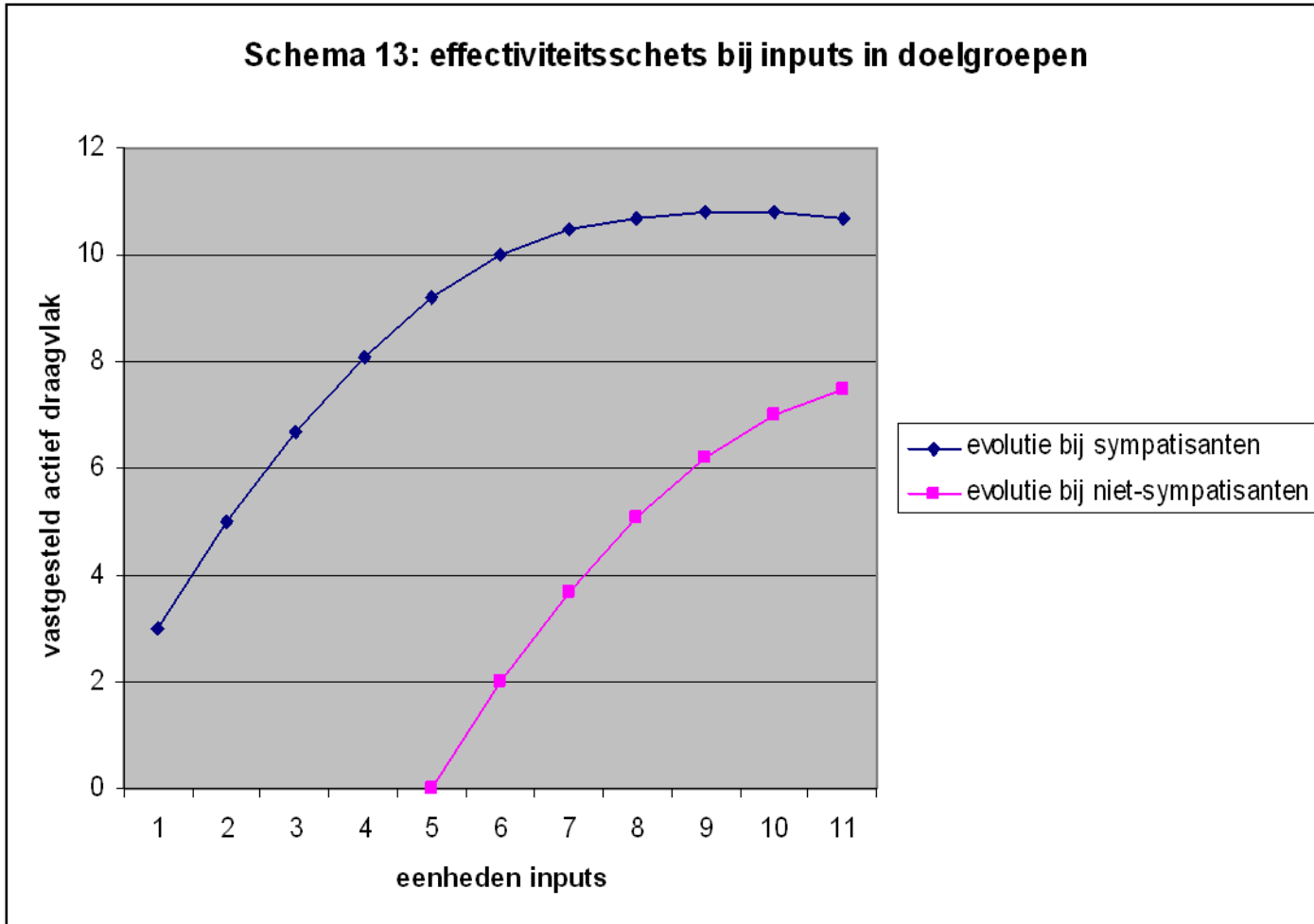
## 23. recurrent beheer – effectiviteit / efficiëntie

- Reservatenbeheer dikwijls meest effectieve instrument, gegeven het “animus” van de beheerder. Maar bij alle beheer hangt veel af van omgevingskwaliteit, ruimtelijke samenhang en tijdsperspectief en het al of niet voorafgaandelijk doorgevoerd zijn van natuurinrichting.
- Opvolging is belangrijk
- Indexering is nodig

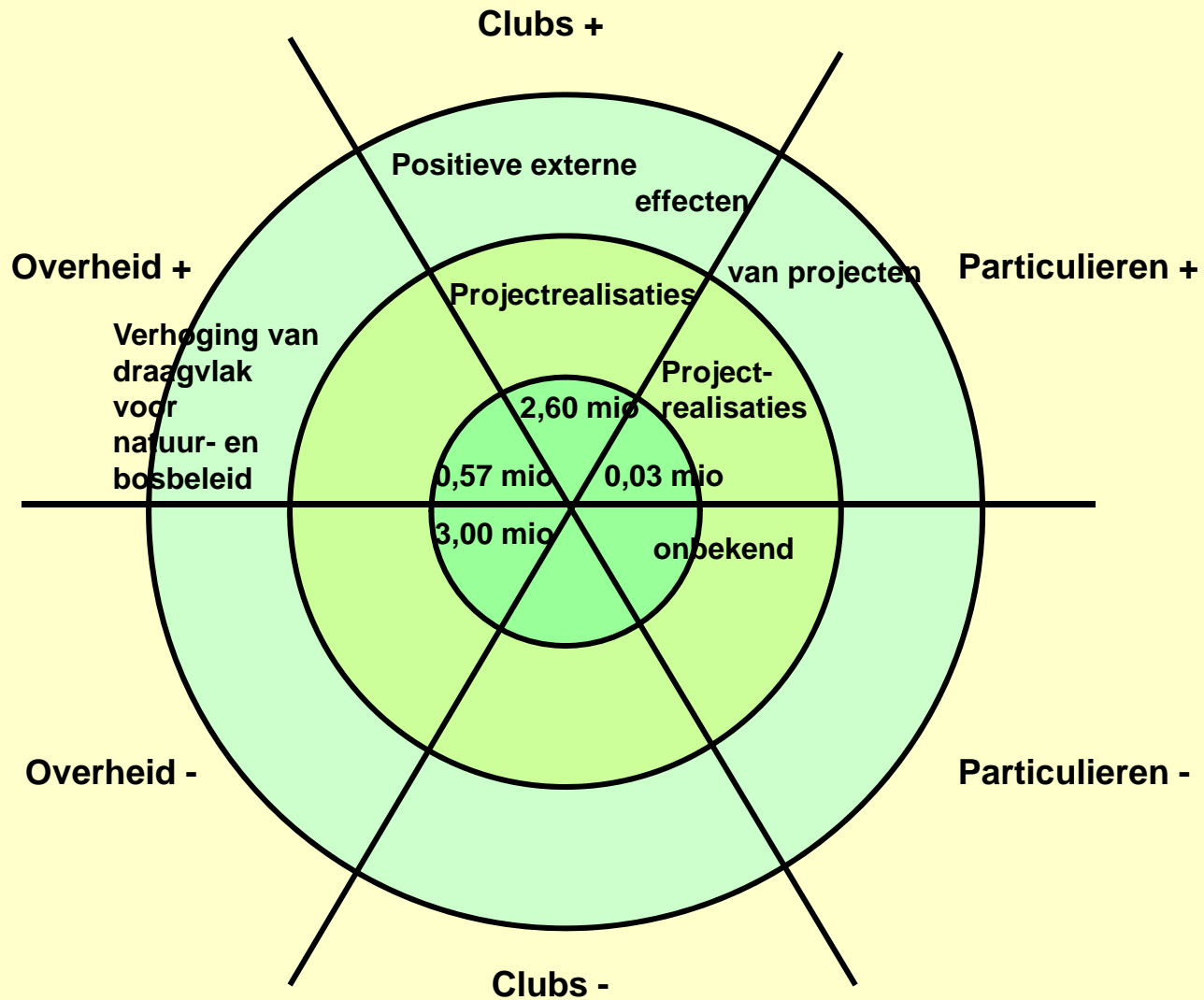
## 24. recurrent beheer – winners/verliezers



## 25: toegankelijkheid, “outreach” – effectiviteit / efficiëntie



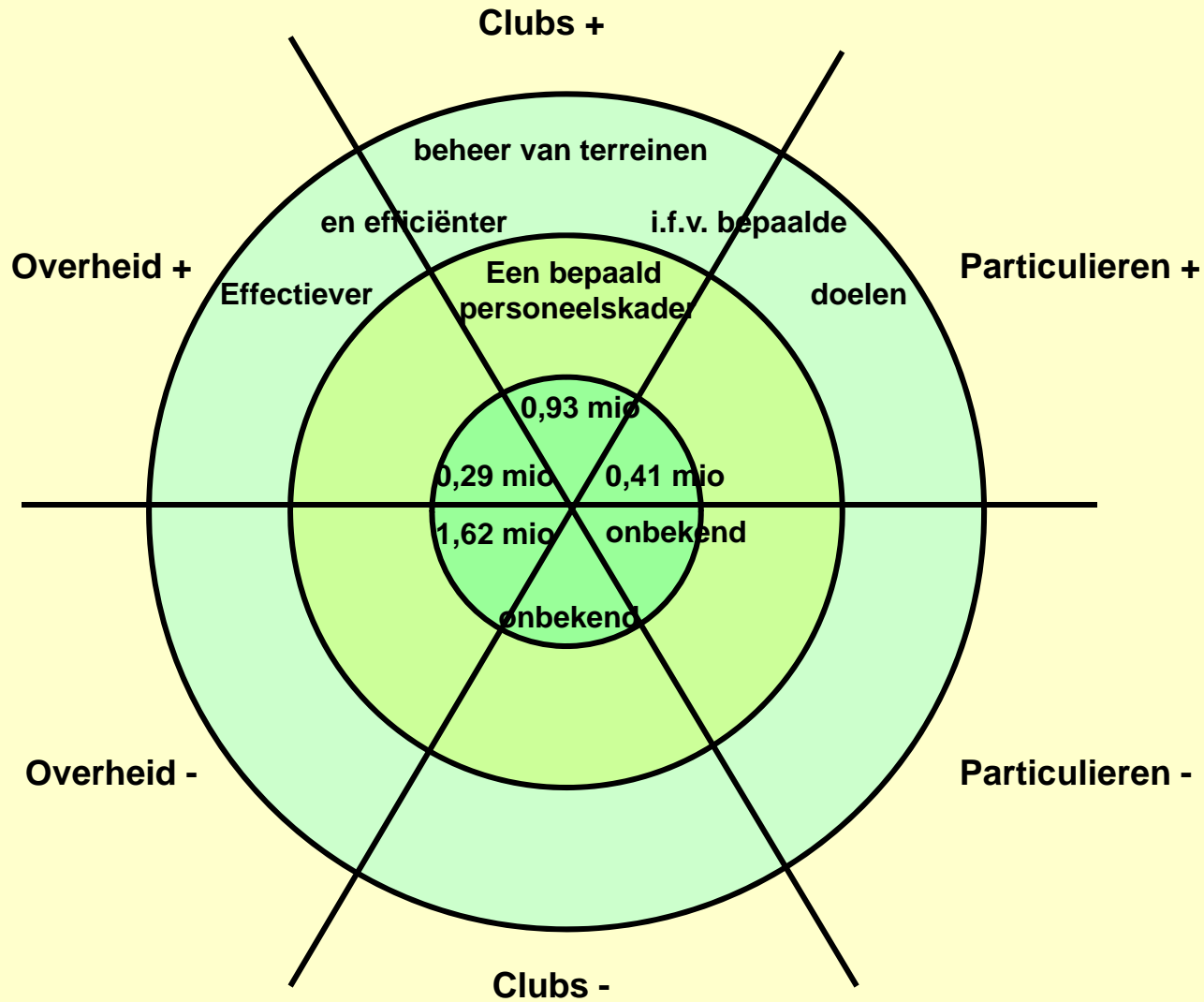
## 26. toegankelijkheid, "outreach" – winnaars/verliezers



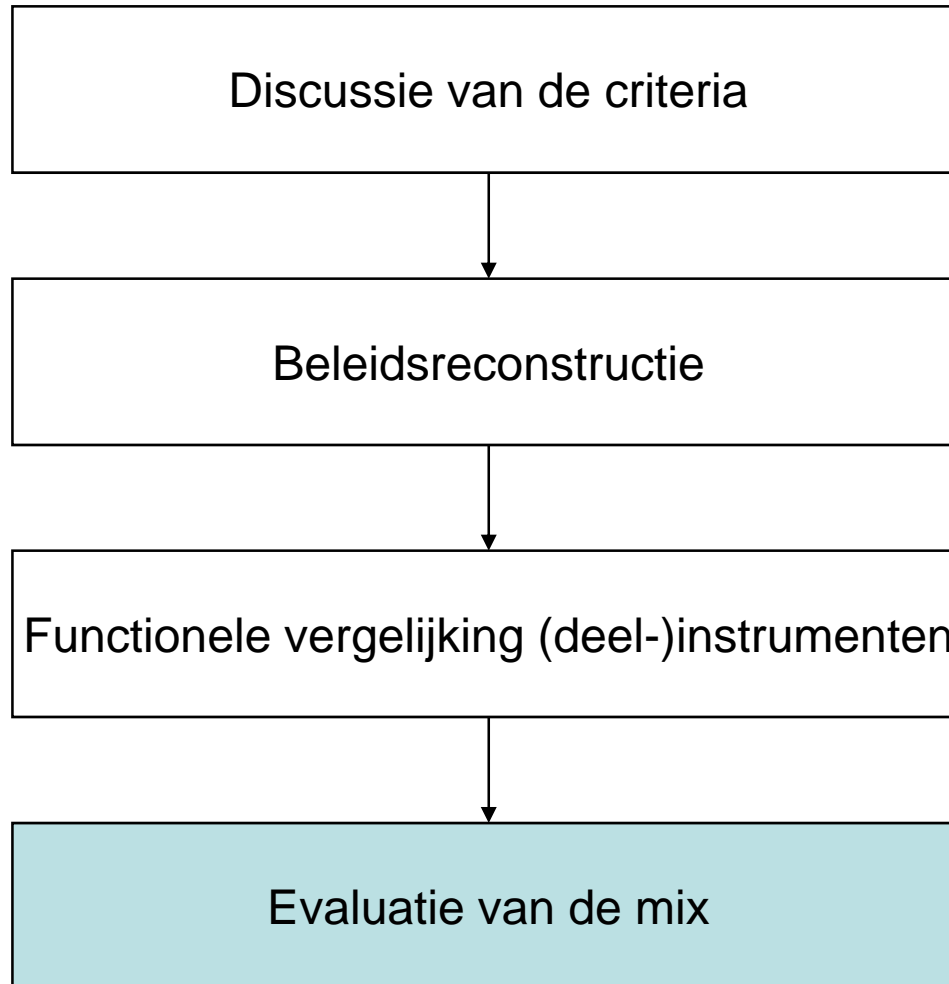
## **27. kennisbeheer enz. – effectiviteit / efficiëntie**

- Gemiddeld 2.000.000 per jaar
- Structurering moet verbeteren

## 28. kennisbeheer enz. – winnaars/verliezers

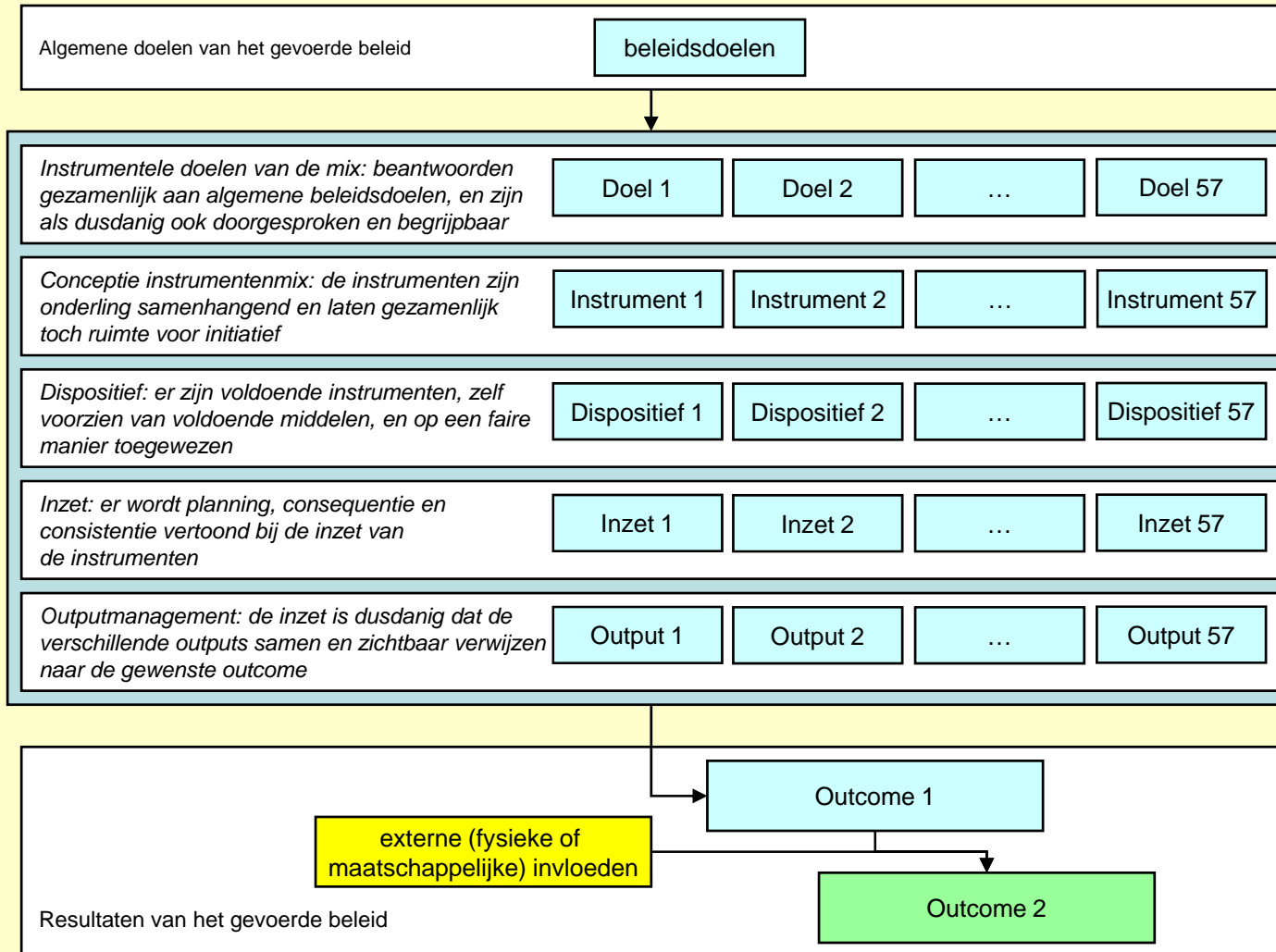


## Vierde inhoudelijk deel: evaluatie van de “mix”



# 30. Analyse op niveau instrumentenmix

**Schema 14:** analyse van criteria op het niveau van de instrumentenmix



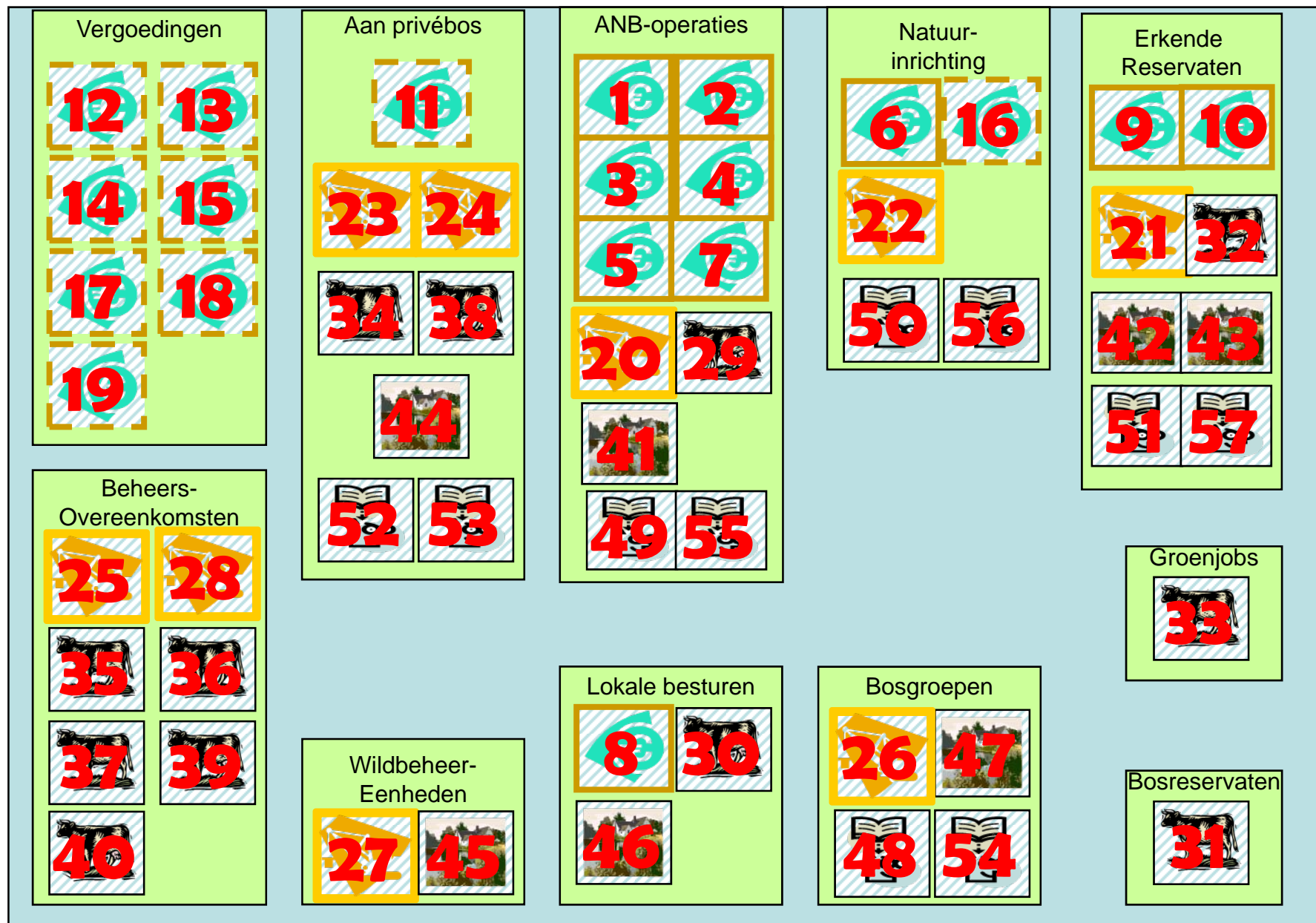
## 31. De “outcome2”

- Discussie van de algemene doelen: tweedeling, maar ook hiërarchie
- De “outcome2” is zorgwekkend laag – zeker voor Europese soorten
- Naast biodiversiteits-outcome ook “staat van bruikbaarheid”
- Ligt het aan “outcome1” of aan “externe factoren”?
- Soorten en habitats mét en zonder perspectieven

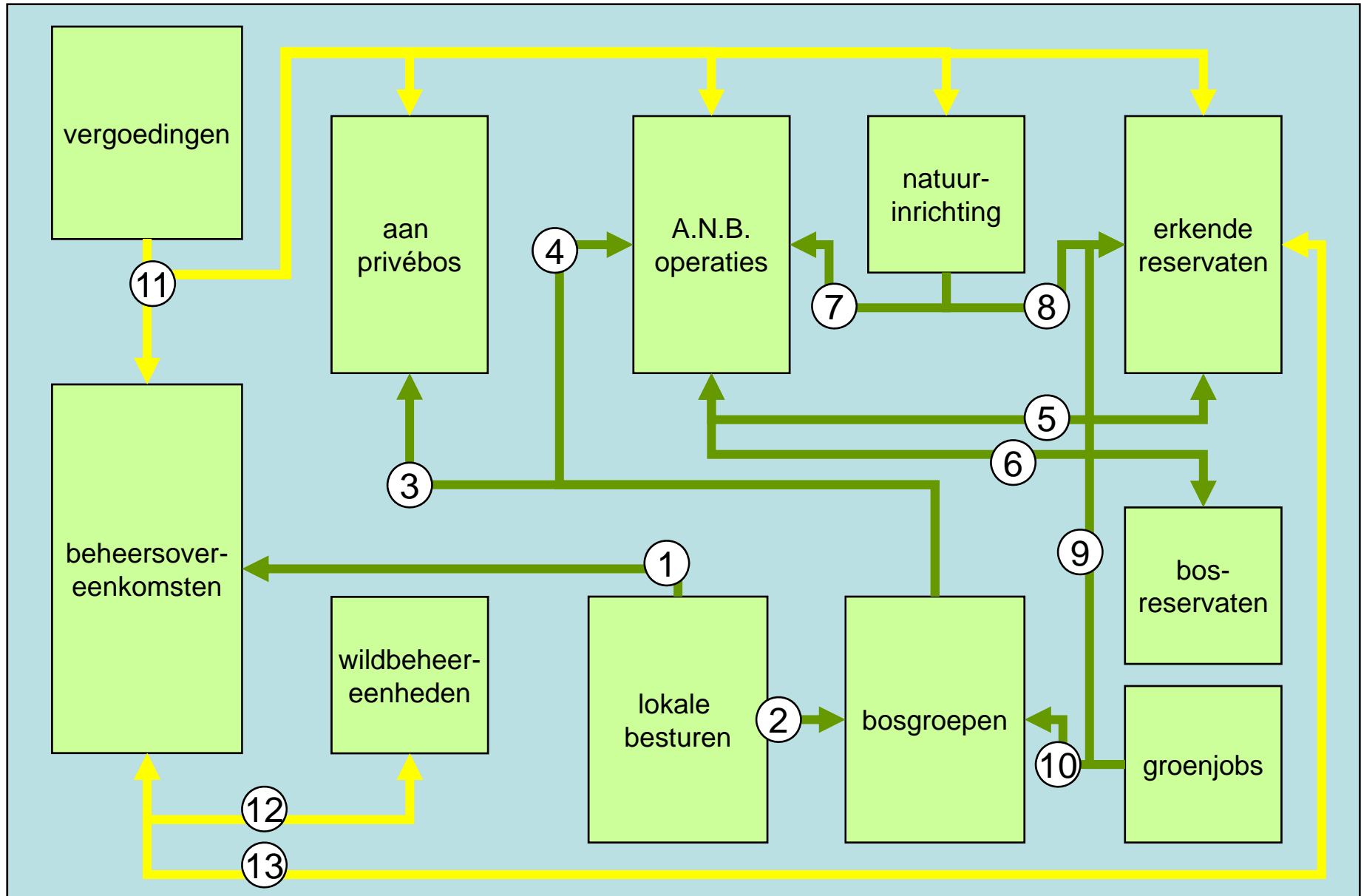
## 32. De “outcome1”

- Gekend overzicht van het (al dan) niet halen van operationele doelen
- Resultaten niet onaanzienlijk, maar onvoldoende

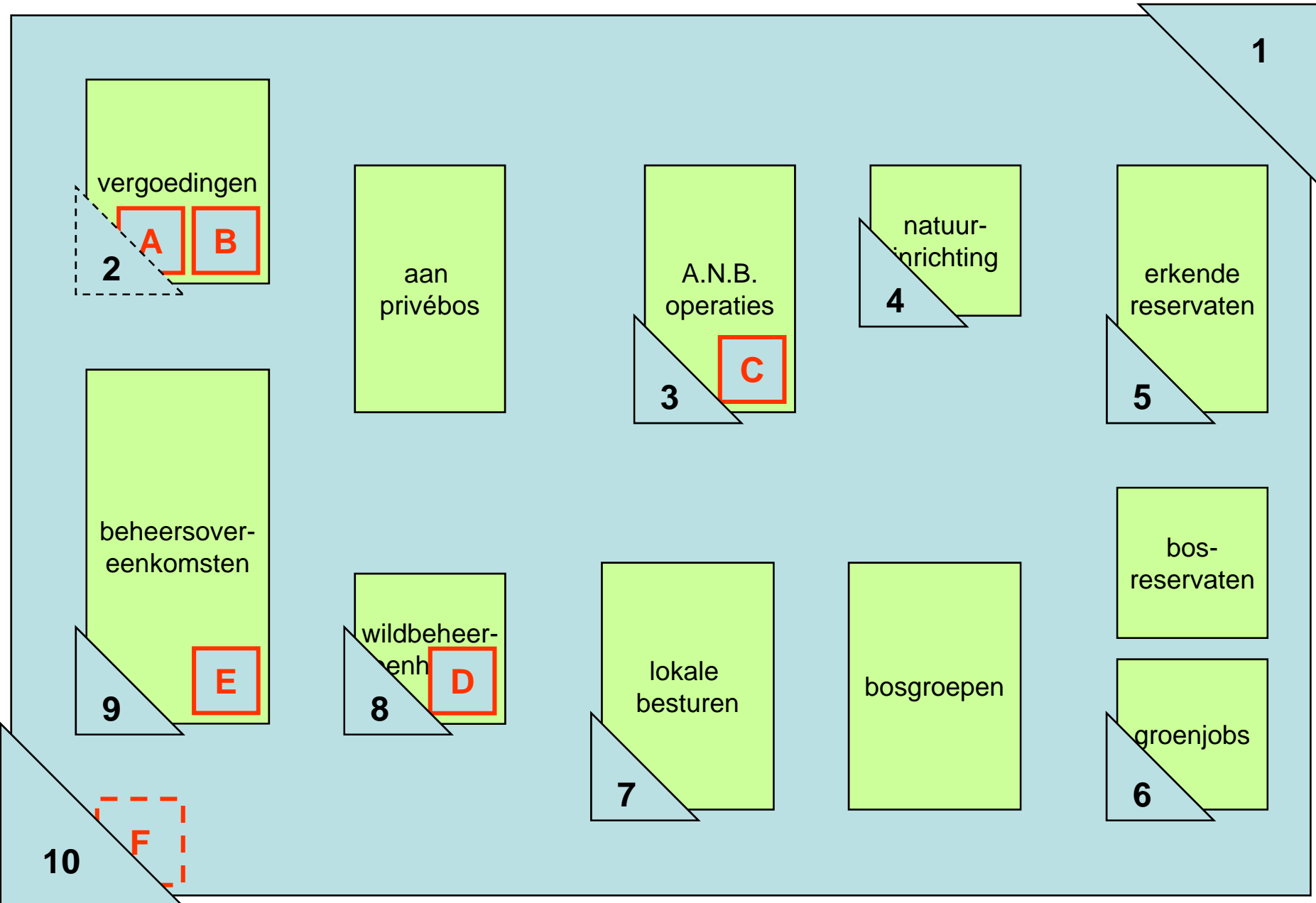
# 33. Structuur van de instrumentenmix – de clusters



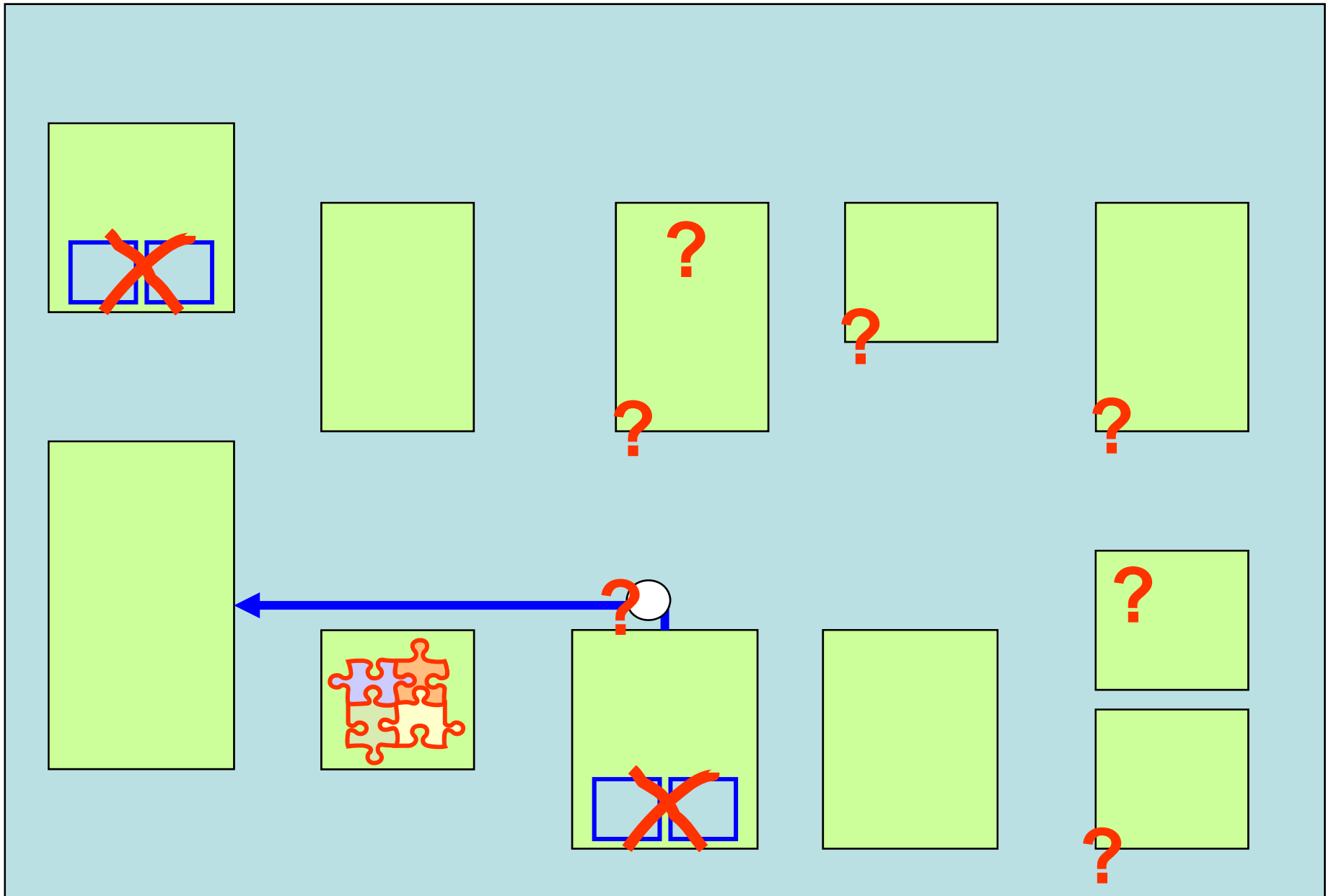
# 34. bestaande en mogelijk synergieën in de instrumentenmix



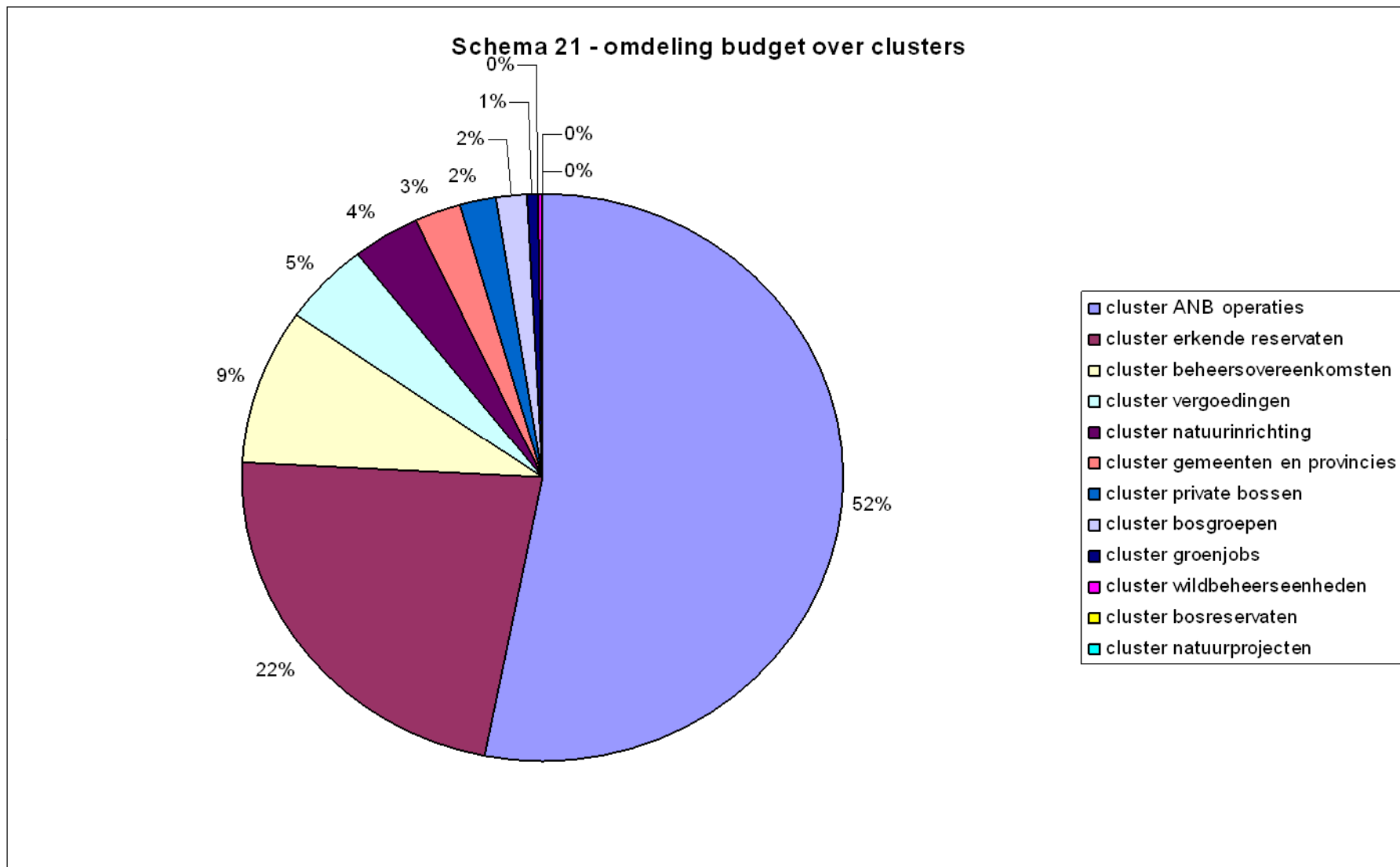
# 35. Schaduwgrootheden en hiaten in de instrumentenmix



# 36. Mogelijke bezuinigingen in de instrumentenmix

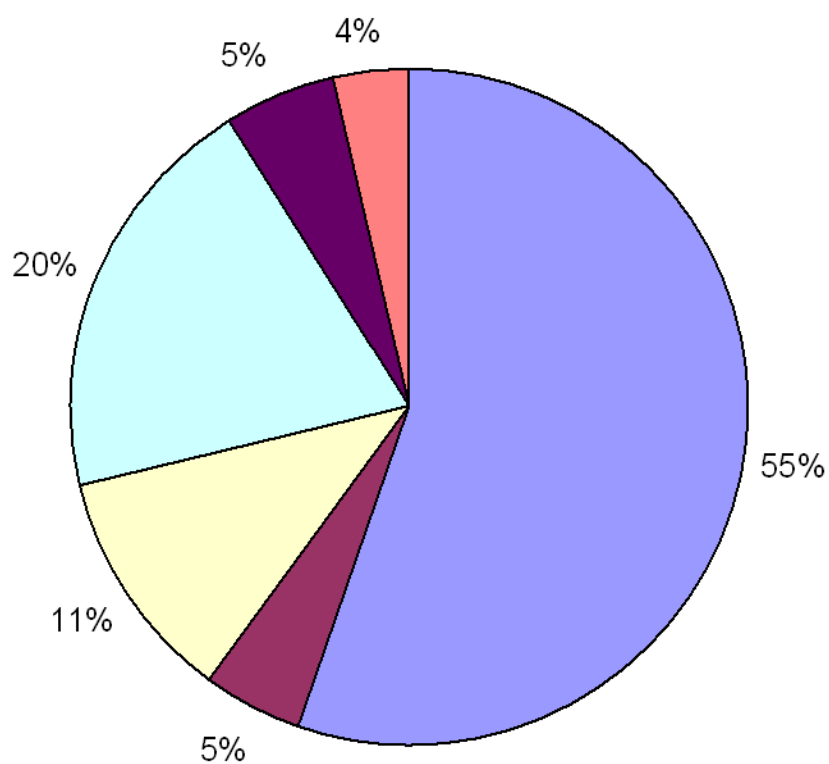


## 37. Toewijzing middelen – a. aan de clusters



## 38. Toewijzing middelen – b. over de functies

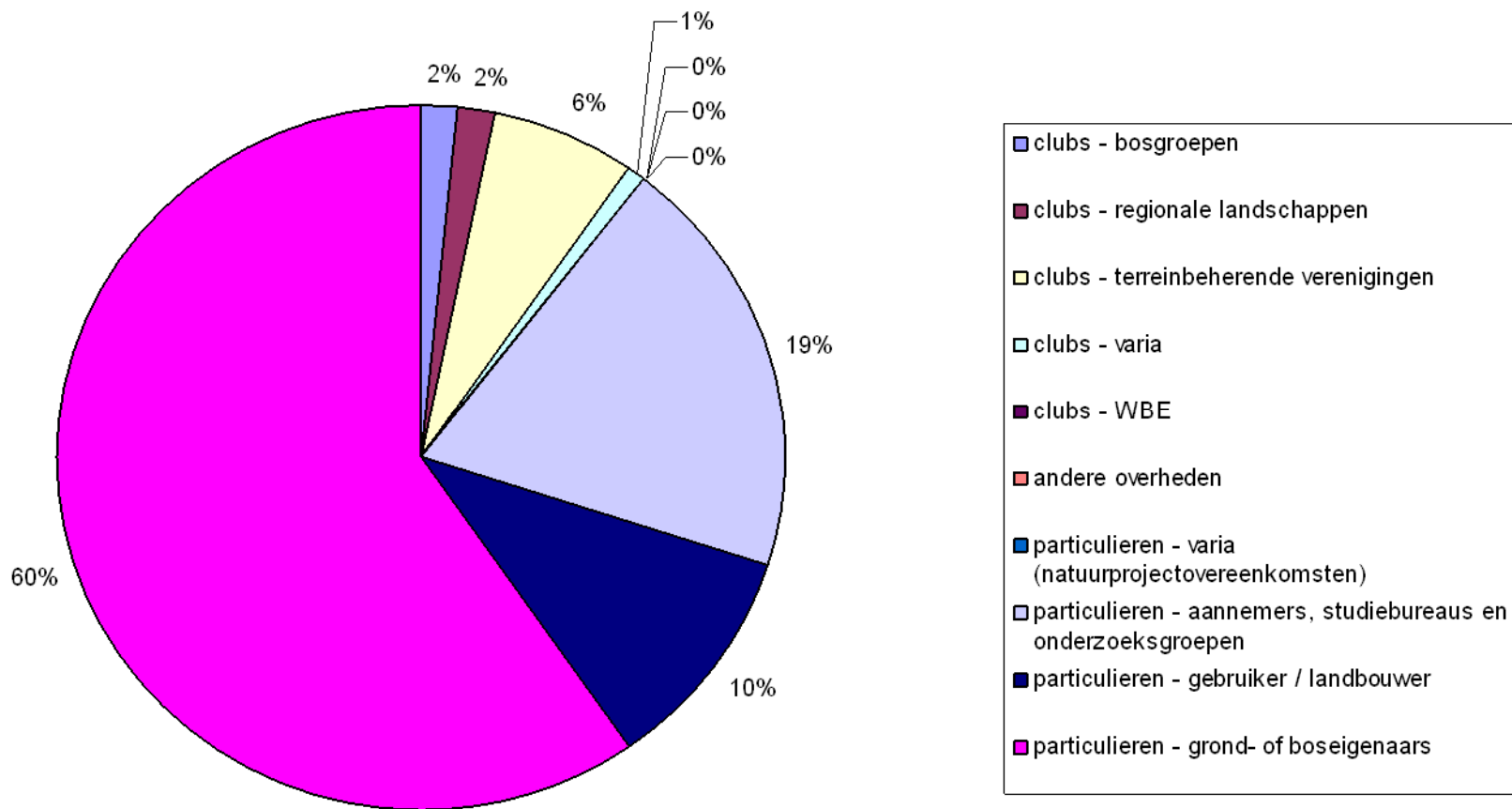
Schema 22: budget omgedeeld over functies



- bestedingen aan functie "beschikbaar maken van terreinen"
- bestedingen aan functie "compensatie voor feitelijke of juridische nadelen"
- bestedingen aan functie "operaties gericht op inrichting"
- bestedingen aan functie "operaties gericht op recurrent beheer van terreinen"
- bestedingen aan functie "toegankelijkheid en samenwerking"
- bestedingen aan functie "kennisbeheer, planning en monitoring"

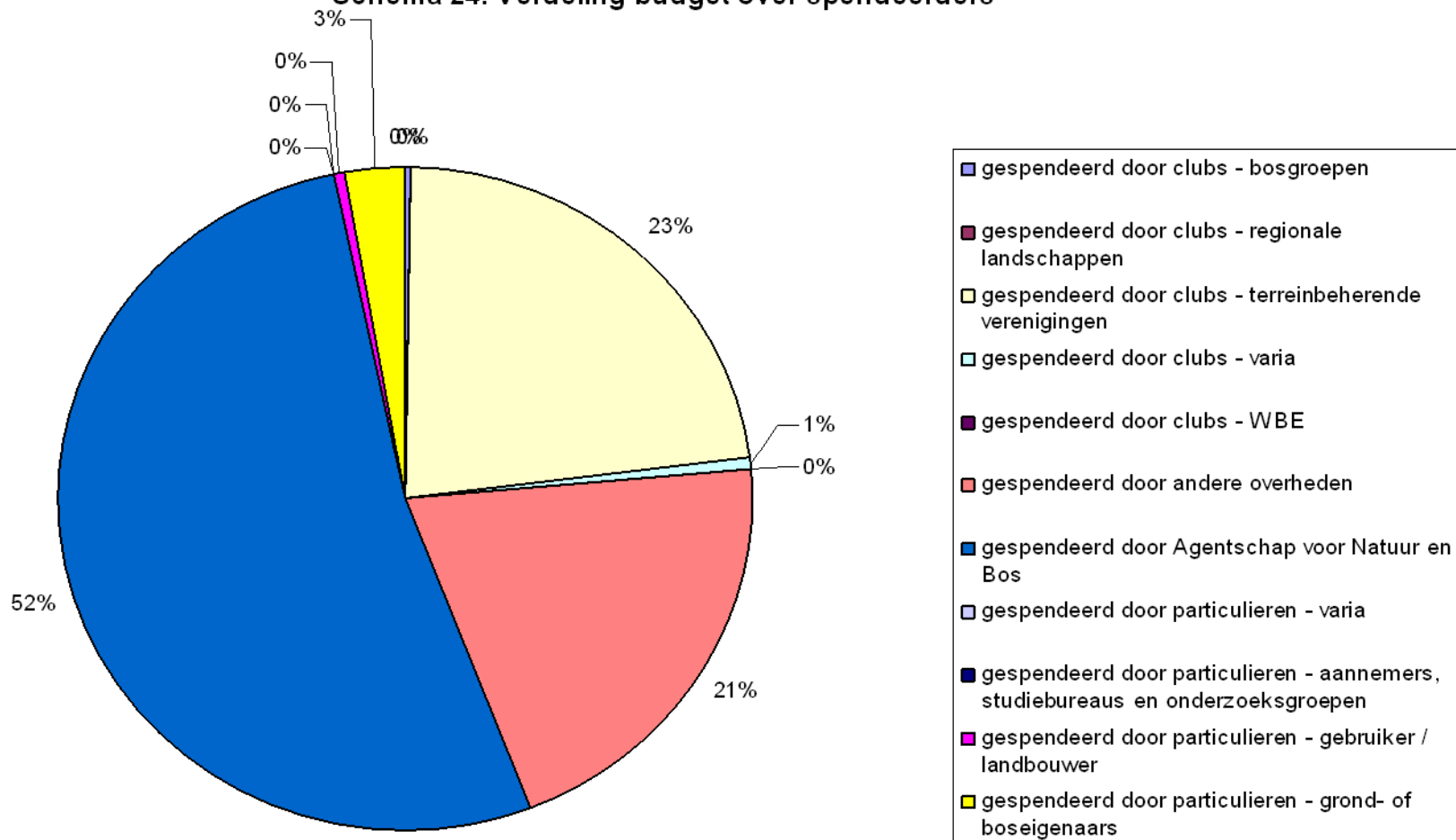
## 39. Toewijzing middelen – c. aan de doelgroepen

Schema 23: verdeling van budget over beneficianten



## 40. Toewijzing middelen – d. wie mag er spenderen?

Schema 24. Verdeling budget over spendeerders



## 41. Bespreking van toewijzing van middelen

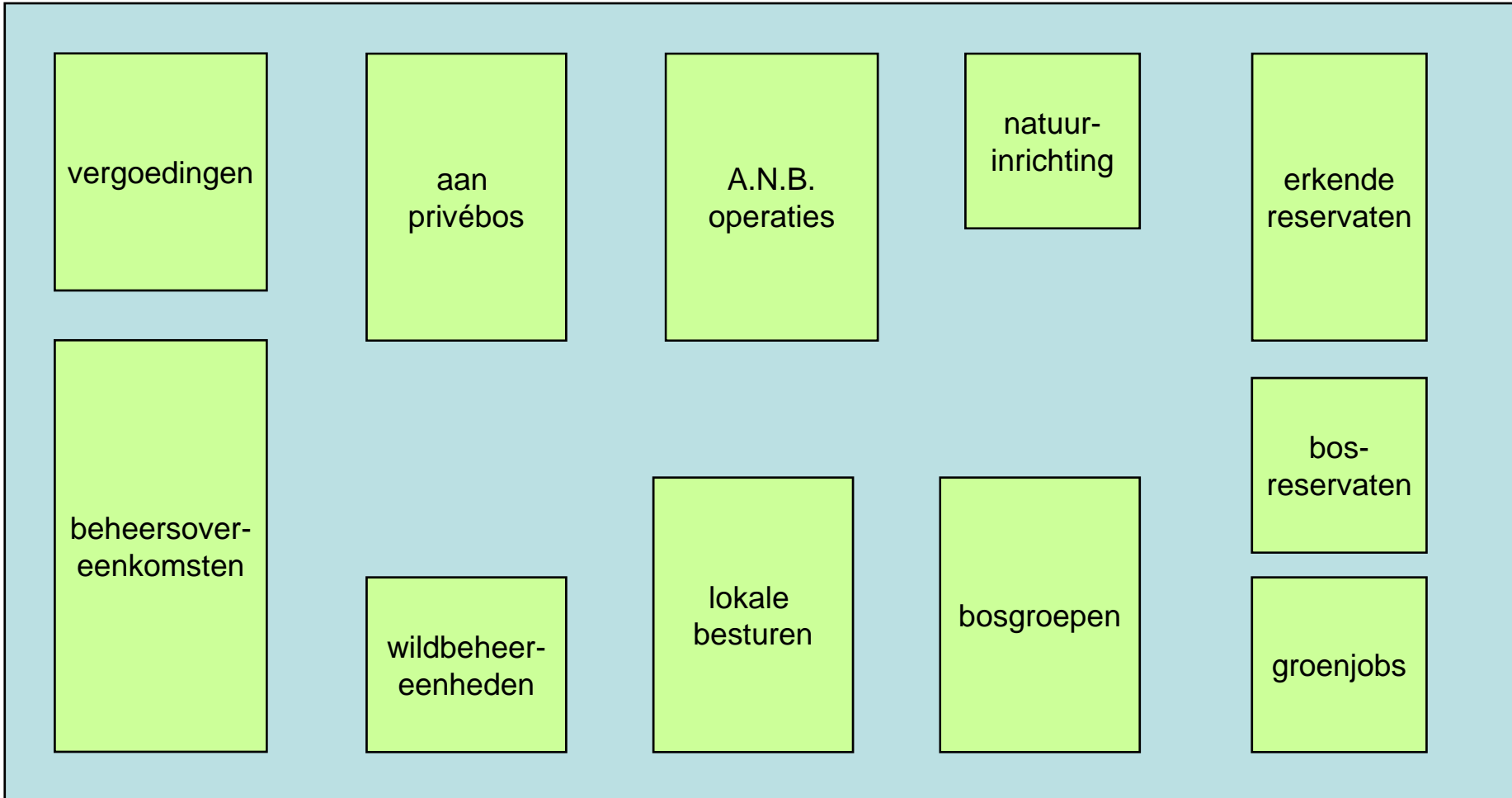
- Moet, in functie van effectiviteit en efficiëntie, de gewichtsverdeling tussen clusters of tussen functies veranderen?
- Bij gewichtsverschuivingen zijn er onderlinge invloeden.
- Outcome1 inzake verwervingen veronderstelt mogelijks + 33%
- Functie vergoedingen is waarschijnlijk te karig toebedeeld
- Billijkheid: niet alleen beneficiant, maar ook spendeerder is belangrijk

## 42. Adequate operationele doelen voor de instrumentenmix

- Verwijst naar “externe factoren”
- Aankopen versus beheersovereenkomsten: zie vorige bevindingen voor effectiviteit; efficiëntie – tentatieve tabel
- Aankopen versus “multifunctioneel beheer” – inzake dit laatste belangrijke expertise bij Agentschap voor Natuur en Bos en rechtvaardiging van aankoopbeleid

## 43. Naar een bepaling van instrumentele doelen?

Uitgangspunten: er zijn ong. 250.000 ha voor natuur relevante terreinen in het Vlaamse Gewest (is pakweg 1/5); 160.000 ha speciale beschermingszones; 145.000 ha bossen



## 44. Besluiten

- Optimalisaties binnen afzonderlijke functies
- Mogelijke verbeteringen aan de “mix”
- Mogelijke bepaling van instrumentele doelen
- Verder onderzoek is nodig