



ADVIES

17 december 2009

**BETREFFENDE DE DEFINITIEVE ERKENNING VAN DE
BOSGROEP "LIMBURGSE DUNEN"**

2009

Inhoud

Krachtlijnen.....	3
Inleiding	4
Adviestekst	5
1. Juridische situering van dit advies.....	5
2. Beschrijving van de Bosgroep Antwerpen Noord	6
3. Toetsing van de doelen middels het evaluatieverslag	7
4. Eindbeoordeling	9

Krachtlijnen

De Minaraad kan zich scharen achter de definitieve erkenning van de Bosgroep Limburgse Duinen, maar ook achter de in dat verband geformuleerde aanbevelingen van het Agentschap voor Natuur en Bos. Deze hebben te maken met (1) beheersbaarheid van de groei, (2) efficiënte inzet van de beschikbare arbeiders in functie van de juiste prioriteiten en (3) het in rekening nemen van de instandhoudingsdoelstellingen, eenmaal deze vastgesteld zijn.

Op basis van de beschikbare stukken meent de Minaraad dat er in de toekomst meer aandacht moet besteed worden aan de publieke functies van het bos, zoals de ecologische en de sociale functie.

De Minaraad heeft in dit dossier dankbaar kunnen gebruik maken van het verslag van het Agentschap voor Natuur en Bos, maar is desalniettemin van oordeel dat deze verslaggeving voor verbetering vatbaar is: (1) de verslaggevers kunnen zich op een duidelijker manier oriënteren op de doelstellingen van artikel 41bis van het Bosdecreet; (2) de verslaggevers kunnen zich meer toespitsen op een vergelijking tussen de bij de voorlopige erkenning vooropgestelde doelen en voornemens enerzijds en anderzijds de effectieve realisaties.

Inleiding

Deze adviesvraag vindt haar rechtsgrondslag in artikel 41bis van het Bosdecreet en artikel 6 van het Bosgroepenbesluit.

De adviesvraag zelf werd ontvangen op 10 november 2009. Artikel 8 van voormeld besluit bepaalt dat de adviesvraag aan de Minaraad moet voorgelegd worden voor 1 november van het jaar waarin de procedure opgestart is. *"De Raad geeft zijn advies binnen 2 maanden na ontvangst van de aanvraag, zo niet wordt het geacht gunstig te zijn."* De in de adviesvraagbrief vermelde adviestermin – het verzoek om te adviseren tegen 30 november 2009 – is dus niet correct.

Het ontwerpadvies werd voorbereid in de Werkcommissie Open Ruimte, dat hierover vergaderde, op basis van een voorontwerp, op 10 december 2009.

Opgemerkt moet worden dat dit advies tot stand gekomen is zonder betrokkenheid van de daarop betrekking hebbende permanente werkcommissie, wegens het nog niet opgericht zijn ervan. Bovendien stellen er zich ook enkele strategische kwesties bij het bosgroepenbeleid, waarvan de Minaraad zich voorneemt om deze later en meer in hun algemeenheid te behandelen.

Er viel bij het geheel van dit advies een onthouding te noteren vanwege vier leden die door de milieuverenigingen voorgedragen werden (i.e. Natuurpunt vzw).

Walter Roggeman
voorzitter Minaraad

Adviestekst

1. Juridische situering van dit advies

- [1] **Rechtsgrondslag in het decreet.** De rechtsfiguur van de bosgroepen vindt haar grondslag in de artikelen 4 en 41bis van het Bosdecreet. In artikel 4, punt 8 van het Bosdecreet wordt deze term omschreven als *"een duurzaam samenwerkingsverband tussen bosbeheerders binnen een bepaald gebied, teneinde de realisatie van de door dit decreet opgelegde doelstellingen door een rationeler beheer mogelijk te maken"*. In artikel 41bis, §1, wordt de rechtsgrondslag voor de erkenning van bosgroepen geschapen, en worden er daartoe twaalf doelstellingen voor bosgroepen omschreven.

Artikel 41bis, §2, van het Bosdecreet machtigt de Vlaamse regering ertoe een subsidiestelsel in te voeren voor erkende bosgroepen. Daarmee moet de *"algemene werking"* ondersteund worden van de erkende bosgroep, t.t.z. deze die gericht is op *"onder meer het stimuleren van een gemeenschappelijk beheer, de coördinatie van de beheerswerken, van de houtverkoop en van de bosarbeid, het op elkaar afstemmen van de beheersplannen en van de toegankelijkheid van de bossen, alsook het bevorderen van de toetreding van de bosbeheerders tot de bosgroep"*.

Artikel 41bis, §3, van het Bosdecreet legt aan de Vlaamse regering op om een evaluatieprocedure op te maken inzake de werking van de bosgroepen, en legt de krijtlijnen van deze procedure vast.

- [2] **Reglementering inzake de bosgroepen.** De erkenning, subsidiëring en evaluatie van de bosgroepen is uitgewerkt in het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003 betreffende de erkenning en de subsidiëring van bosgroepen en de wijze waarop leden van het Agentschap voor Natuur en Bos kunnen meewerken in erkende bosgroepen (hierna: *"Bosgroepenbesluit"*).

In dat besluit is er sprake van een *"voorlopige erkenning"* (artikelen 2 tot en met 5) en van een *"definitieve erkenning"* (artikel 6 tot en met 10); de aanvraag tot voorlopige en tot definitieve erkenning gebeurt op basis van een werkplan, waarvan het schema vastgelegd is in bijlage II bij het Bosgroepenbesluit. Aan de subsidieregeling zelf (i.e. een *"basissubsidie"*, een *"beheersubsidie"*, een *"projectsubsidie"* en een *"vormingsubsidie"*) wordt er vorm gegeven in de artikelen 15 tot en met 30.

- [3] **Inhoud en procedure voor definitieve erkenningen.** Omdat er nu een adviesvraag voorligt met betrekking tot de beslissing over twee *definitieve* erkenningen, past het om wat dieper op deze deelprocedure in te gaan:
- In artikel 6 van het Bosgroepenbesluit worden de voorwaarden opgesomd voor definitieve erkenning. (1) Het moet gaan om een vereniging met rechtspersoonlijkheid, bestaande uit bosbeheerders die stemrecht hebben in de algemene vergadering. (2) De statuten van de rechtspersoon moeten de doelstellingen bevatten van artikel 41bis van het Bosdecreet en mogen geen daarmee strijdige doelstellingen bevatten. Er moet ook bepaald worden dat in principe geen bosbeheerder uit het gebied geweigerd kan worden toe te treden tot de vereniging. (3) De bosgroep dient zich te oriënteren op de criteria voor duurzaam bosbeheer, zoals bepaald in het desbetreffende Besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2003. (4) Het werkingsgebied dient in principe overeen te komen met een vooraf vastgestelde *"bosgroeppregio"*. (5) Er dient

één voltijdse of viervijfde werkende coördinator van academisch niveau en een halftijdse administratieve medewerker in dienst genomen te zijn. (6) De bosgroep moet gedurende drie jaar voorlopig erkend zijn als bosgroep; zij moet daarbij elk jaar een gunstige beoordeling gekregen hebben van het jaarlijkse activiteitenverslag door het Agentschap voor Natuur en Bos. (7) De bosgroep moet een werkplan voorleggen voor de eerste zes jaar na de definitieve erkenning, met daarin alle elementen zoals opgesomd in het eerder vermelde bijlage II.

- In artikel 7 en 8 van het Bosgroepenbesluit wordt de te volgen procedure uiteengezet. Hierbij geldt als tijdschema dat de aanvraag tot definitieve erkenning moet ingediend worden in de loop van september van het derde werkjaar van de voorlopige erkenning. Uiterlijk 1 november moet het Agentschap voor Natuur en Bos een verslag gemaakt hebben over deze aanvraag: *"dit verslag omvat een globale beoordeling op basis van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de drie werkjaren als voorlopig erkende bosgroep en een vergelijking met het bij de voorlopige erkenning ingediende werkplan"*. Dit verslag moet voorgelegd worden *"ter advies"* aan de Minaraad. De Minaraad moet adviseren tegen 1 januari – *"zo niet wordt het geacht gunstig te zijn"* – waarna het dossier ter beslissing wordt voorgelegd aan de minister. De minister beslist uiterlijk op 31 januari na ontvangst van de aanvraag. *"Als er geen of niet tijdig een beslissing is, wordt de voorlopige erkenning stilzwijgend verlengd gedurende maximaal een jaar"*.

[4] Functie van het advies van de Minaraad. De Minaraad leidt uit de besluittekst af dat hij in hoofdzaak dient te adviseren over het verslag zelf van het Agentschap voor Natuur en Bos. Dit verslag dient dan op zijn beurt te gaan over de *"globale werking"*, waarbij er van uitgegaan kan worden dat deze werking moet worden gehouden tegen het licht van de in artikel 41bis, §1 van het Bosdecreet ontwikkelde doelstellingen.

Om die redenen gaat de Minaraad in zijn advies in principe niet in op de eerder formele erkenningsvoorwaarden, behalve wanneer er, bij doorneming van het dossier, duidelijke fouten zouden opduiken. De Minaraad poogt wel, naar aanleiding van het geboden verslag en het dossier, in te gaan op de vraag in welke mate beantwoord wordt aan de per decreet vastgelegde doelstellingen van de bosgroepen.

2. Beschrijving van de Bosgroep Limburgse Duinen

[5] Situering van dit erkenningsvoorstel. De Bosgroep werd, na een pilootfase van bijna twee jaar, voorlopig erkend voor een periode van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2009. Momenteel ligt de aanvraag voor tot definitieve erkenning ervan. De Bosgroep diende hiertoe een werkplan in voor de periode van 1 januari 2010 tot en met 31 december 2015¹.

[6] Beschrijving van de structuur van de organisatie. De in 2004 opgestarte Bosgroep is sinds 8 mei 2006 een v.z.w. met een jaarlijks samenkomende algemene vergadering (gemiddeld tegen de 20 deelnemers) en een raad van bestuur (10 leden, waarvan 7 privé-bosbeheerders). Er is een bijna-voltijdse coördinator en een halftijdse administratieve medewerker, die in dienst zijn van de Provincie Limburg en ter beschikking zijn gesteld van de bosgroep. De Bosgroep

¹ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 1.

heeft geen arbeidersploeg in dienst, maar doet beroep op een sociale werkplaats (samenwerkingsovereenkomst tussen CVBA Limburgse Bosgroepen en vzw Groenwerk)².

- [7] **Beschrijving van de omvang van de bosgroep.** De Bosgroep is tijdens de voorlopige erkenning uitgegroeid tot een vereniging met 152 leden-bosbeheerders. Daarnaast zijn er nog 61 niet-bosbeheerders die sympathiserend lid³. Er wordt geschat dat er zo'n 8000 boseigenaars zijn in het werkingsgebied⁴.
- [8] **Beschrijving van het werkingsgebied.** Het werkingsgebied van de Bosgroep is 33.743 ha groot en omvat vijf gemeenten, met name Hechtel-Eksel, Houthalen-Helchteren, Lommel, Overpelt, Zonhoven⁵. In het territoriale werkingsgebied van de Bosgroep bedraagt de bebossingsindex 32%. De Bosgroep heeft aldus een werkingsgebied van ongeveer 10.886 ha bossen. Daarvan zijn ong. 52 % in privé-handen⁶. Het werkingsgebied wordt gekenmerkt door grotere boscomplexen met vele kleine eigenaars⁷. De aangesloten leden beheren samen 3120 ha bos⁸. Binnen het werkingsgebied van de Bosgroep bevinden er zich zeven Vogelrichtlijngebieden en zes Habitatrichtlijngebieden⁹.
- [9] **Beschrijving van het type bossen.** Twee eeuwen geleden waren er nauwelijks bossen in de Limburgse Kempen. Halverwege de 19^{de} eeuw begon men met de aanplant van naaldhoutbossen. Een algemeen kenmerk van de bossen binnen het gebied is dat ze dan ook dikwijls relatief jong en aangeplant zijn. De bestanden zijn dikwijls homogeen, met, in sommige bossen, een onderetage van soorten uit het eiken-berkenbos (de natuurlijke vegetatie van de streek)¹⁰.

3. Toetsing van de doelen middels het evaluatieverslag

- [10] **Stimuleert de Bosgroep tot duurzaam bosbeheer?** Bij zijn oprichting en voorlopige erkenning heeft de bosgroep zich voorgenomen om heel wat vormingsactiviteiten te organiseren, ten behoeve van de leden, de bestuursleden en het personeel. Wat het werkjaar 2007 betreft werden er in dit verband gekwantificeerde doelstellingen opgemaakt¹¹.

Het Agentschap voor Natuur en Bos stelt, in zijn verslag, vast dat er veel energie werd besteed aan de sensibilisering van de boseigenaars, waarbij iedere eigenaar advies op maat kon verkrijgen, zodat het draagvlak voor duurzaam bosbeheer toeneemt¹². Ook zijn er heel wat excursies, cursussen en vormingsactiviteiten georganiseerd, waarbij vooral de excursies "*blijken in Limburg een groot succes te kennen*". Merkwaardig genoeg werden dan in 2008 "*een aantal vormingen*

² Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 3 – de vermelde CVBA blijkt de financiële poot te zijn voor de bosgroepen in Limburg; zie ook p. 4 van het Verslag betreffende de voorlopige erkenning.

³ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, pp. 3 en 4.

⁴ Dossier voorlopige erkenning, p. 14.

⁵ Dossier voorlopige erkenning, p. 12 en 14.

⁶ Dossier voorlopige erkenning, p. 14.

⁷ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 5.

⁸ Dossier aanvraag definitieve erkenning, p. 8.

⁹ Dossier voorlopige erkenning, pp. 13-14.

¹⁰ Dossier voorlopige erkenning, pp. 13.

¹¹ Dossier voorlopige erkenning, pp. 18-23. De gekwantificeerde doelen voor de daarop volgende jaren zijn terug te vinden in de opeenvolgende activiteitenverslagen.

¹² Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 4.

geannuleerd omwille van te weinig inschrijvingen"¹³.

- [11] Leidt de Bosgroep tot het afstemmen van beheersdoelen?** Het (doen) opmaken van een beheerplannen met de geïnteresseerde eigenaars was een element dat systematisch meegenomen wordt in de planning in verband met de opeenvolgende boscomplexen die men benadert¹⁴. Sinds de opstart van de Bosgroep werden er aldus 13 gezamenlijke bosbeheerplannen goedgekeurd; er zijn bovendien nog projecten in de pijplijn of nieuwe projecten of uitbreidingen in voorbereiding. In de toekomstige periode, 2010-2015, wil men deze activiteit toespitsen op gebieden buiten het VEN (dus beperkte beheerplannen)¹⁵.
- [12] Bevordert de Bosgroep de samenwerking inzake bosbeheerwerken?** Het (doen) uitvoeren van beheerwerken die op zich onrendabel zijn (bvb. bestrijding van Amerikaanse vogelkers) is een element dat systematisch meegenomen geworden is in de planning in verband met de opeenvolgende boscomplexen die men als bosgroep benaderde¹⁶. In totaal werd er in de periode van de voorlopige erkenning in ongeveer 78 ha bos beheerwerken uitgevoerd met in totaal 127 ploegdagen (één ploeg = één ploegbaas en vier arbeiders). De Bosgroep moet in de toekomst de werking van de arbeidersploegen kunnen evalueren, om zo de dienstverlening en de kwaliteit van het geleverde werk nog verder verbeteren, zo stelt het Agentschap voor Natuur en Bos¹⁷.
- [13] Draagt de Bosgroep bij tot de verbeterde organisatie van de houtwinning?** De organisatie van de houtverkoop en het opvolgen van de exploitatie is dan ook een element dat systematisch meegenomen is geworden in de planning in verband met de opeenvolgende boscomplexen die men benaderde¹⁸. Tijdens de periode van de voorlopige erkenning heeft de Bosgroep aldus ingestaan voor de organisatie van een aantal houtverkopen (onderhands en openbaar) ten behoeve van verschillende doelgroepen, wat geleid heeft tot verkoop van 5.419 m³¹⁹. Het Agentschap voor Natuur en Bos verwijst naar een lopend project van de bosgroepen met het oog op de professionalisering van de houtverkoop, en beveelt de betrokken Bosgroep aan om gebruik te maken van de resultaten van dit onderzoeksproject²⁰.
- [14] Verbeterd de Bosgroep het recreatieve medegebruik?** Tot nog toe lijkt de Bosgroep er niet echt in geslaagd te zijn om uitgebreide initiatieven te nemen betreffende de toegankelijkheid van boscomplexen of het opmaken van toegankelijkheidsregelingen: men is er in geslaagd, en alleen in het werkjaar 2007, om 8,21 ha open te stellen. *"De bosgroep beschouwt de problematiek niet echt prioritair in de doelstellingen. Er wordt echter van de bosgroep verwacht de problematiek mee te nemen naar de eigenaars en in te spelen op lokale opportuniteiten."*²¹.
- [15] Verbeterd de Bosgroep de organisatie van de bosarbeid?** De Limburgse bosgroepen doen een beroep op groenjobs voor het uitvoeren van onrendabele

¹³ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 4-5.

¹⁴ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 4.

¹⁵ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 5.

¹⁶ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 5.

¹⁷ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 6.

¹⁸ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 4.

¹⁹ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 6.

²⁰ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 7.

²¹ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 7.

beheerswerken²².

[16] Leidt de Bosgroep tot een verbeterde afstemming van gebruikswijzen? Uit het beleidsplan blijkt, aldus het Agentschap voor Natuur en Bos, dat de Bosgroep al heel wat contacten heeft uitgebouwd met andere instanties en organisaties: de provincie Limburg, de gemeenten, het regionaal landschap, natuurverenigingen, het Agentschap voor Natuur en Bos. In het beleidsplan wordt de verdere uitbouw van die samenwerking in het vooruitzicht gesteld, evenwel zonder concrete acties²³.

[17] Stimuleert de Bosgroep tot de responsabilisering van de bosbeheerders? Het uitnodigen van alle betrokken boscijneers in een bepaald gebied en het verrichten van terreinbezoeken bij de geïnteresseerde boscijneers zijn elementen dat systematisch meegenomen wordt in de planning in verband met de opeenvolgende boscomplexen die men benadert²⁴. Uit zijn contacten met de Bosgroep maakt het Agentschap voor Natuur en Bos op dat de raad van bestuur er een aantal enthousiaste bestuurders heeft bijgekregen, wat de dynamiek ten goede komt. Een aantal bestuurders zet zich als vrijwilliger in op het terrein, hoofdzakelijk voor de opvolging van beheerwerken²⁵.

[18] Wordt de ecologische functie ingevuld op het niveau van de bosgroep? Het verslag van het Agentschap voor Natuur en Bos doet geen duidelijke uitspraak in dit verband. De Minaraad meent dat dit een belangrijk aspect is dat in de toekomst meer aan bod moet komen.

[19] Wordt er rekening gehouden met de noden van de lokale gemeenschap? Het verslag van het Agentschap voor Natuur en Bos verschaft hier niet echt duidelijkheid over.

[20] Worden er initiatieven genomen om bosbeheerders te doen toetreden? In het Verslag betreffende de voorlopige erkenning wordt vastgesteld dat het doel, om jaarlijks 75 nieuwe leden te werven, in 2007 wél, maar in 2008 niét behaald is geworden²⁶. Op basis van die ervaringen stelt men nu een groei van 50 leden per jaar voorop²⁷.

[21] Richt men zich, desgevallend, op de doelen van een natuurrichtplan? Deze kwestie lijkt niet van toepassing te zijn op de betrokken bosgroep.

4. Eindbeoordeling

[22] Eindbeoordeling van het Verslag betreffende de voorlopige erkenning. Het Agentschap voor Natuur en Bos stelt in zijn verslag vast dat de Bosgroep een gedragen vereniging is met een gemotiveerde raad van bestuur. De analyse die de Bosgroep maakt van de eigen werking – dat is dan: in het beleidsplan tot 2015 – wordt door het Agentschap voor Natuur en Bos als “degelijk” bestempeld. *“De keuze van [...] doelstellingen [in het beleidsplan] toont aan dat de Bosgroep een correcte analyse gemaakt heft van de problematiek gedurende de voorlopige*

²² Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 6.

²³ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 7.

²⁴ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 4.

²⁵ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 3.

²⁶ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 4.

²⁷ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 4.

erkenning." Het Agentschap voor Natuur en Bos stelt dan ook voor deze bosgroep te erkennen, maar geeft een aantal aanbevelingen mee, die te maken hebben met (1) beheersbaarheid van de groei, (2) efficiënte inzet van de beschikbare arbeiders in functie van de juiste prioriteiten en (3) het in rekening nemen van de instandhoudingsdoelstellingen, eenmaal deze vastgesteld zijn²⁸.

De Minaraad kan zich scharen achter deze afzonderlijke aanbevelingen en achter de definitieve erkenning van de Bosgroep; op basis van de beschikbare stukken meent de Minaraad dat er in de toekomst meer aandacht moet besteed worden aan de publieke functies van het bos, zoals de ecologische en de sociale functie.

[23] Beoordeling vanwege de Minaraad over het verslag van het A.N.B. De Minaraad verwijst in de eerste plaats naar de functie van het verslag van het Agentschap voor Natuur en Bos, zoals geresumeerd in par. 3 en 4. Het is de bedoeling dat de Minaraad adviseert over dat verslag; met dat verslag moet er *"een globale beoordeling"* voorliggen *"op basis van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de drie werkjaren als voorlopig erkende bosgroep en een vergelijking met het bij de voorlopige erkenning ingediende werkplan"*. Hierbij kan er van uitgegaan worden dat deze werking moet worden gehouden tegen het licht van de in artikel 41bis, §1 van het Bosdecreet ontwikkelde doelstellingen.

De Minaraad heeft in dit dossier dankbaar kunnen gebruik maken van het verslag van het Agentschap voor Natuur en Bos, maar is desalniettemin van oordeel dat deze verslaggeving voor verbetering vatbaar is: (1) de verslaggevers kunnen zich op een duidelijker manier oriënteren op de doelstellingen van artikel 41bis van het Bosdecreet (niet al deze doelstellingen worden immers even krachtig behandeld door de Bosgroep; het verslag oriënteert zich vervolgens op de doelen die de Bosgroep zelf vooropgesteld heeft); (2) de verslaggevers kunnen zich meer toespitsen op een vergelijking tussen de bij de voorlopige erkenning vooropgestelde doelen en voornemens enerzijds en anderzijds de effectieve realisaties.

²⁸ Verslag betreffende de voorlopige erkenning, p. 8-9.