


# #07 Overzicht en recente beleidsontwikkelingen

Wouter Van Reeth, Carine Wils, Kris Decler, Peter Adriaens

*Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek*

- **De monitoring voor de diverse instrumenten van gebiedsgericht natuur- en bosbeleid is onvoldoende gestroomlijnd om de ecologische effectiviteit ervan te kunnen vergelijken. Van bijna de helft van de beheerde oppervlakte zijn momenteel geen gestandaardiseerde gegevens over de ecologische toestand beschikbaar**
- **Er is op schaal Vlaanderen onvoldoende zicht op de relatie tussen de begrotingsuitgaven, de beleidsprestaties en hun effecten om de budgetten van de instrumentenmix natuur- en bosbeleid op hun doelbereiking of doeltreffendheid te kunnen vergelijken.**
- **Er dienen op programmaniveau (schaal Vlaanderen) natuurdoelen te worden geformuleerd om de instrumenten van het natuur- en bosbeleid op af te toetsen.**
- **Wil de volgende Vlaamse Regering in 2010 voor het thema biodiversiteit een realistisch MINA-plan 4 kunnen opstellen, dan dienen het Departement LNE en de agentschappen de volgende twee jaren hun beleids- en beheermonitoring en data-organisatie op elkaar af te stemmen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de uitgavenmechanismen en beleidsdoelen vastgelegd in de decreten en uitvoeringsbesluiten.**
- **Ex-postdata over doelbereiking, effectiviteit en kosteneffectiviteit zullen zich in de nabije toekomst vooral blijven beperken tot het projectniveau. Op programmaniveau lijkt dergelijke evaluatie het meest haalbaar via de ontwikkeling van ecologische en economische modellen (scenario-onderzoek).**

R	Oppervlakte met effectief natuurbeheer	
---	--	---

Het natuur- en bosbeleid van de Vlaamse Gemeenschap hanteert vijf complementaire invalshoeken bij het nastreven van ontwikkeling, herstel, bescherming en duurzaam gebruik van natuur en bos. Via gebiedsgericht beleid tracht de overheid gebieden ruimtelijk veilig te stellen, te verwerven en/of aangepast te beheren. Via soortgericht beleid worden maatregelen genomen om specifieke soorten betere kansen te geven. Het natuurgericht milieubeleid tracht de milieutoestand af te stemmen op de ecologische vereisten in bepaalde gebieden. Via doelgroepenbeleid wordt getracht om diverse groepen in de samenleving, die als eigenaar of gebruiker bij die natuur en dat bos betrokken zijn, beter te laten participeren in de vormgeving en uitvoering van dat beleid. Via samenwerking met lokale overheden wordt ten slotte getracht om het natuurbeleid op gewestelijk, provinciaal en lokaal niveau optimaal op elkaar af te stemmen.

In 2004 sloot de nieuwe Vlaamse Regering een regeerakkoord waarin onder meer werd vooropgesteld de natuur voor iedereen toegankelijker te maken, de biologische diversiteit te behouden, te herstellen en te versterken, en de mix aan instrumenten en budgetten te optimaliseren op basis van een objectieve evaluatie [229], p.70. De Beleidsnota Leefmilieu en Natuur hernam die intentie [227], pp.7, 46-48. Inzake verwerving van bossen en natuurgebieden werd eraan toegevoegd dat het accent zou kunnen worden verlegd van een actief en demonstratief overheidsingrijpen (verwerving, regulering) naar een aanmoedigend beleid (samenwerking, vereenvoudiging) (ibid., p.48). Centraal in de beleidsoverweging staat de vraag of terreinen die voor natuur en biodiversiteit van belang zijn, door de Vlaamse overheid zelf moeten worden verworven (aangekocht) en beheerd, dan wel of dit kan via aankoop- en beheersubsidies aan natuurverenigingen, of via een ander type overeenkomst met eigenaars of gebruikers (bv. landbouwers, boseigenaars).

Dit vraagstuk heeft hoofdzakelijk betrekking op het gebiedsgericht beleid. In de loop van 2006 werd een haalbaarheidsstudie verricht naar de databeschikbaarheid en evalueerbaarheid van 10 gebiedsgerichte instrumenten van het van het natuur- en bosbeleid [109, 204]. Daarbij werd nagegaan wat hun belang is inzake beheerde oppervlakte, biologische waarde en beslag op de Vlaamse begroting. Het resultaat van de analyse wordt samengevat in deel 1 Overzicht gebiedsgerichte instrumenten natuur- en bosbeleid. Verder werd nagegaan in hoeverre voor die instrumenten de volgende onderzoeksvragen konden worden beantwoord:

- Bereiken de beleidsinstrumenten hun doelen? (doelbereiking)
- Worden deze doelen bereikt dankzij het gevoerde beleid? (effectiviteit)
- Worden de doelen bereikt op de goedkoopste manier? (kosteneffectiviteit)

Voor de meeste instrumenten blijken data op ad-hocbasis, via kortlopende of lokale projectstudies, beschikbaar te zijn. Die data zijn vaak niet gestandaardiseerd of bieden na aggregatie geen representatief overzicht voor het beleidsinstrument in kwestie. Enkel voor de erkende natuureservaten is er op programmaniveau (schaal Vlaanderen) een monitoringsmethode operationeel die toelaat om de initiële toestand (natuurtype), de actuele toestand en het natuurdoel te vergelijken. Die drie datapunten waren in maart 2007 voor 15 % van de erkende oppervlakte digitaal beschikbaar (zie hoofdstuk 8 Erkende natuureservaten), wat een eerste evaluatie van de doelbereiking toeliet. Van de meeste andere instrumenten zijn ofwel de beheerplannen ofwel de monitoringsmethode nog volop in ontwikkeling. Effectiviteit en kosteneffectiviteit kunnen momenteel voor geen enkel instrument worden aangetoond, tenzij voor lokale studies op projectniveau (bv. individuele reservaten).

**Wat zijn beleidsinstrumenten?**

Met de term 'instrumenten' of 'beleidsinstrumenten' wordt in de beleidswetenschap en de bestuurskunde verwezen naar maatregelen waarmee de overheid tracht maatschappelijke veranderingen tot stand te brengen, vaak via het gericht sturen van het gedrag van doelgroepen.

Er bestaan diverse typologieën om instrumenten in te delen en te analyseren. Veel gebruikt is onder meer de indeling in juridische, economische en communicatieve instrumenten. In die typologie wordt een onderscheid gemaakt naargelang doelgroepen vooral via juridische (bv. vergunningsplicht), economische (bv. subsidie) of communicatieve prikkels (bv. informatiecampagne) worden aangespoord. In de sfeer van het natuur- en bosbeleid wordt ook wel gesproken van gebiedsgerichte, soortgerichte en doelgroepgerichte instrumenten. In dit geval gaat het om maatregelen die zich vooral richten op bepaalde types gebieden (bv. natuurreservaten, bosreservaten), op bepaalde soorten (bv. soortbeschermingsplannen) of op bepaalde doelgroepen (bv. bosgroepen). In dit hoofdstuk worden tien gebiedsgerichte instrumenten vergeleken op hun belang voor natuur en biodiversiteit, zowel in functie van kwantiteit (oppervlakte) als kwaliteit (biologische waarde).

In de beleidspraktijk hebben instrumenten meestal een hybride karakter: zo zijn beheerovereenkomsten gebonden aan agrarisch gebied, hebben zij betrekking op bepaalde fauna of flora (weidevogels, perceelranden) en richten zij zich tot een bepaalde doelgroep (landbouwers). Beheerovereenkomsten hanteren bovendien zowel juridische, economische als communicatieve prikkels.

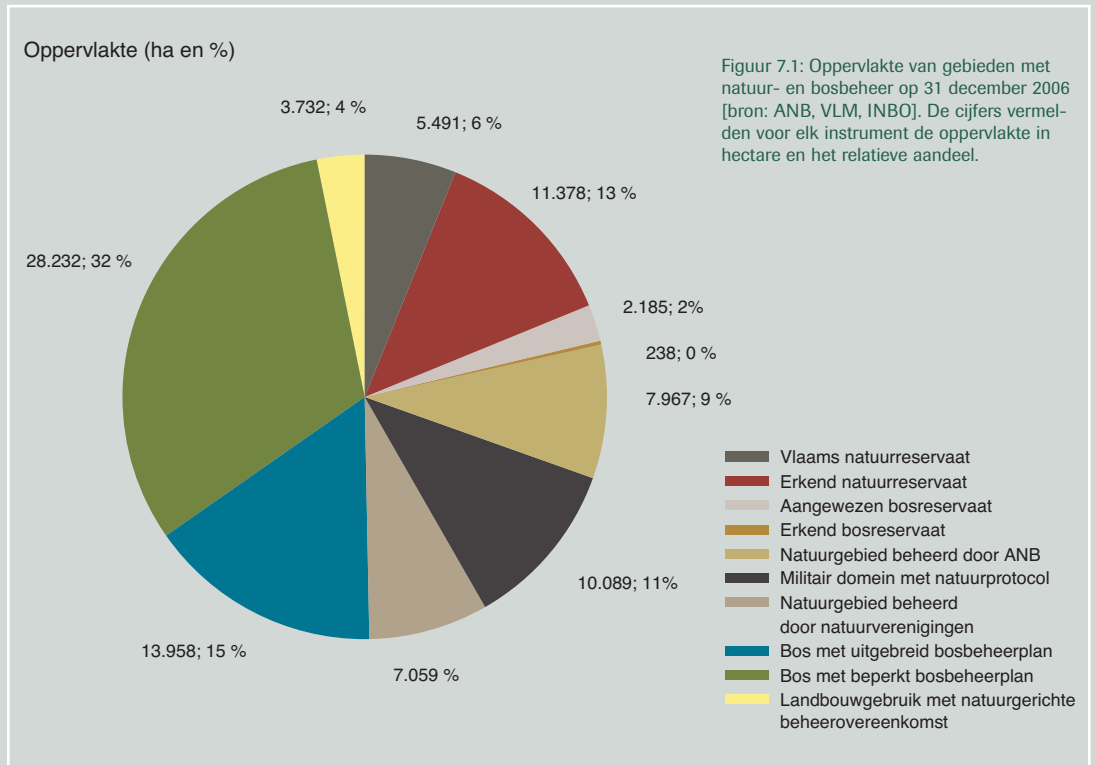
Het ontbreken van data op programmaniveau hypothekeert het voltooiën van de vooropgestelde objectieve evaluatie tijdens deze legislatuur (2004-2009). Bij gebrek aan harde cijfers dienen vaak 'best professional judgement'-methodes te worden gebruikt, die dan door professionals van verschillende sectoren (natuur, bos, landbouw enz.) verschillend worden geïnterpreteerd. Een overzicht van de voornaamste kennisleemten die deze evaluatie verhindert, komt aan bod in deel 2 Kennis.

Deel 3 van dit hoofdstuk geeft ten slotte een overzicht van de voornaamste beleidsontwikkelingen sinds NARA 2005. Een aantal van die ontwikkelingen wordt in andere hoofdstukken meer in detail besproken.

## 01 Overzicht gebiedsgerichte instrumenten natuur- en bosbeleid

### 1.1 Oppervlakte van gebieden met natuur- en bosbeheer

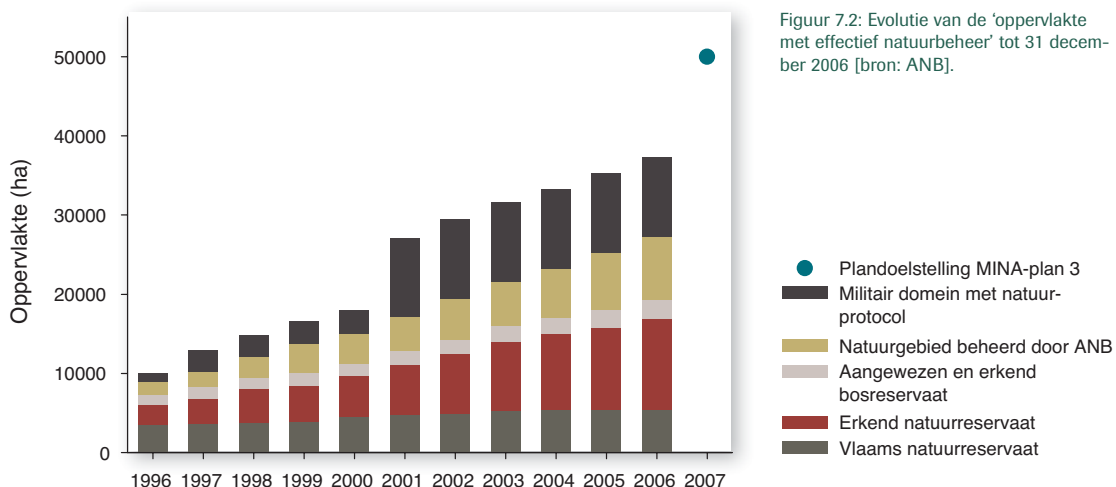
Ongeveer 90.000 ha in Vlaanderen valt onder een door de Vlaamse overheid gestuurde vorm van natuur- of bosbeheer. Figuur 7.1 geeft een overzicht van 10 types van gebieden waar de Vlaamse overheid, het middenveld of particulieren aan natuurbeheer doen. In sommige gebieden vormt natuur de hoofdfunctie (bv. natuur- en bosreservaten). In andere gebieden vindt een multifunctioneel beheer plaats en is de natuurfunctie verweven met andere functies, bijvoorbeeld bosbouw in bossen met een bosbeheerplan of landbouw in agrarisch gebied met een beheerovereenkomst. Een derde van de oppervlakte onder natuur- of bosbeheer bestaat uit bos met een beperkt bosbeheerplan, dat grotendeels in privébezit is. De tweede grootste categorie bestaat uit bossen met een uitgebreid bosbeheerplan (15 %). Deze omvatten vooral de domeinbossen, dit zijn openbare bossen die worden beheerd door ANB (zie hoofdstuk 12 Bosbeheer).



#07

Het Milieubeleidsplan 2003-2007 (hierna MINA-plan 3 genoemd), thema biodiversiteit, bevat een plan-doelstelling om tegen 2007 50.000 hectare 'gebieden met effectief natuurbeheer' te creëren. Die gebieden omvatten de erkende en de Vlaamse natuurreservaten, de aangewezen en erkende bosreservaten, de militaire domeinen met natuurprotocol, en andere 'natuurgebieden' die door ANB worden beheerd. Eind 2006 omvatten de gebieden met effectief natuurbeheer samen ongeveer 37.000 ha of bijna 75 % van de tegen 2007 nagestreefde oppervlakte (zie figuur 7.2). Dat cijfer vormt een schatting. Over de categorieën 'natuurgebied beheerd door ANB', 'militair domein met natuurprotocol' en 'natuurgebied beheerd door natuurverenigingen' worden door de beheerders uiteenlopende data gerapporteerd. De toename gedurende de planperiode was het grootst bij de 'natuurgebieden beheerd door ANB' (+53 % sinds 2002) en de erkende natuurreservaten (+50 %). Ook de bosreservaten namen met meer dan 40 % toe. Bij de Vlaamse natuurreservaten bleef de stijging beperkt tot 11 %. De oppervlakte militair domein met natuurprotocol bleef, na een sterke toename in 2001, nagenoeg constant.

In een beleidscontext is de term effectief eigenlijk een synoniem voor doeltreffend. Gezien het nagenoeg volledig ontbreken van gestandaardiseerde ecologische monitoring in de meeste van deze gebieden, kan de effectiviteit van dit beheer op schaal Vlaanderen momenteel niet worden vastgesteld (zie deel 2 Kennis).

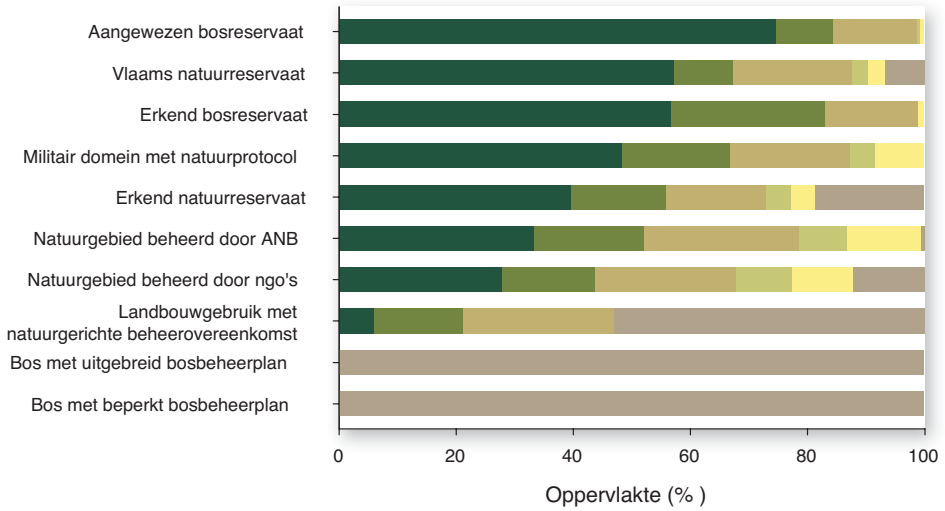


De categorie 'natuurgebied beheerd door ANB' betreft terreinen die ANB in eigendom of huur heeft en die natuurgericht worden beheerd. Een deel daarvan kan in de toekomst als Vlaams natuureservaat worden aangewezen, voor een ander deel kan dat niet omdat er officieel een andere bestemming aan verbonden is (bv. wachtbekken). Een gelijkaardige categorie van natuurgebieden beheerd door natuurverenigingen wordt niet tot de 'gebieden met effectief natuurbeheer' gerekend, hoewel ook daar natuurbeheer plaatsvindt, zij het in hoofdzaak door vrijwilligers. Voor geen van beide types gebieden (ANB of verenigingen) bestaan goedgekeurde beheerplannen of worden de beheerinspanningen en hun resultaten systematisch gemonitord of gerapporteerd. Het beheer gebeurt vaak meer ad hoc, op basis van de terreinkennis van de betrokken ambtenaren of vrijwilligers, eerder dan volgens een expliciet uitgewerkt of geformaliseerd beheerplan. Er lijkt in die zin geen objectieve reden om de natuurgebieden beheerd door ANB in de beleidsplanning en -rapportering anders te kwalificeren dan die van de natuurverenigingen.

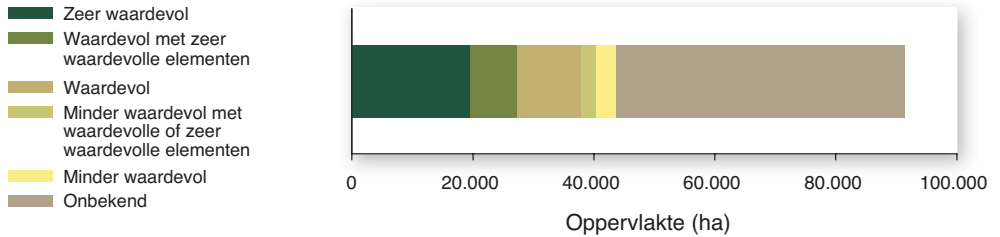
## 1.2 Biologische waarde van de gebieden met natuur- en bosbeheer

Naast de oppervlakte die de diverse beleidsinstrumenten omvatten, is ook de biologische waarde van de gebieden een element in de evaluatie van het instrument. Een alomvattende indicator voor de biodiversiteit van deze gebieden is niet gekend. De enige gebiedsdekkende evaluatie die thans beschikbaar is voor de gebieden is de biologische waarderingskaart [151]. De biologische waarde wordt vooral bepaald in functie van de biologische kwaliteit van het gebied en de zeldzaamheid, kwetsbaarheid en vervangbaarheid van de aanwezige vegetatie. De 'huidige' BWK (versie 2) is gebaseerd op karteringen tussen 1997 en 2007. De kaarten geven wel een algemene indicatie van de biologische waarde van een gebied, maar de data geven niet noodzakelijk het resultaat weer van het recent uitgevoerde natuur- en bosbeheer. In de onderstaande analyse werd geen rekening gehouden met de BWK-opdruk van de faunistisch belangrijke gebieden. Daardoor kunnen sommige gebieden enigszins ondergewaardeerd zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval voor vegetatief minder waardevolle graslanden die door hun oppervlakte belangrijk zijn voor doortrekkende of overwinterende watervogels. Ook beheerovereenkomsten kunnen leiden tot soortbeschermingsmaatregelen (bv. voor weidevogels of hamsters) die niet op de BWK tot uiting komen, maar niettemin van belang zijn voor de fauna van gebieden in landbouwgebruik.

Figuur 7.3:  
Biologische waarde van gebieden met natuur- en bosbeheer [bron: INBO, ANB, VLM].



Figuur 7.4:  
Biologische waarde van gebieden met natuur- en bosbeheer [bron: INBO, ANB, VLM].



#07

In absolute termen bezitten de erkende natuurreservaten en de militaire domeinen met natuurprotocol de grootste oppervlakte aan zeer waardevolle natuur, respectievelijk ongeveer 4500 en 5000 ha. Hoewel heel wat beperkter in absolute oppervlakte blijken de bosreservaten de hoogste concentraties aan waardevolle en zeer waardevolle natuur te bezitten (zie figuur 7.3). Ongeveer 75 % van de oppervlakte aangewezen bosreservaat wordt door de BWK als zeer waardevol beschreven. De erkende bosreservaten bestaan voor bijna 60 % uit zeer waardevolle natuur. De Vlaamse natuurreservaten bezitten een gelijkaardige concentratie. In de andere terreinen die ANB en de natuurverenigingen in beheer hebben, bedraagt het aandeel zeer waardevolle natuur ongeveer een derde van het totale areaal. Dat heeft vermoedelijk te maken met het feit dat de biologisch meest waardevolle percelen het eerst werden aangekocht of in beheer werden genomen en ook het eerst als natuurreservaat werden aangewezen of erkend. Meer recent worden dikwijls perifere (nog te ontwikkelen) percelen aangekocht of in beheer genomen in functie van de creatie van grotere gehelen. In sommige regio's werden recent vooral oppervlakten in natuurbeheer genomen, die tot voor kort in landbouwgebruik waren. Deze groep nog te ontwikkelen of minder lang beheerde gebieden is sterker vertegenwoordigd in de categorie gebieden die nog niet als natuurreservaat werden aangewezen of erkend. De gebieden in landbouwgebruik met een natuurgerichte beheerovereenkomst worden meer uitvoerig besproken in hoofdstuk 13 Landbouw.

Door het ontbreken van digitale kaartlagen van de bossen met uitgebreid of beperkt bosbeheerplan kan van de helft van de gebieden onder natuur- en bosbeheer momenteel de biologische waarde niet worden

bepaald. Voor de gebieden met bosbeheerplannen waarvan die data wel beschikbaar zijn, zitten de gegevens versnipperd over de buitendiensten van ANB. Daarnaast zijn ook de GIS-data inzake natuurreservaten en natuurgebieden beheerd door de verenigingen en ANB nog onvolledig. Dat heeft vooral te maken met de onvolledige data-invoer in de natuurgebiedendatabank. Ook daarbij doen zich grote provinciale verschillen voor. Door die databeperkingen kon voor ongeveer de helft van de oppervlakte van de gebiedsgerichte instrumentenmix de biologische waarde niet worden geanalyseerd (zie figuur 7.4).

### 1.3 Budget voor gebieden met natuur- en bosbeheer

Het budget voor deze instrumentenmix is verspreid over diverse begrotingsprogramma's van verschillende agentschappen in de departementale uitgavenbegroting, het Minafonds en het bestaansmiddelenprogramma. Een eerste stap naar de bepaling van de reële kostprijs en de kosteneffectiviteit van deze instrumenten is het budgetteren van de beleidsprestaties die met de inzet van die instrumenten samenhangen. Een vergelijking van de instrumenten impliceert dat ook de beleidsprestaties op een vergelijkbare manier moeten worden geformuleerd. Daarvoor worden een aantal types activiteiten gedefinieerd die door de diverse instrumenten (voor de verschillende types gebieden) in verschillende mate worden 'verbruikt'. Zo kunnen dan verschillen in budgetten en kostprijzen worden verklaard. Voor het Vlaamse gebiedsgerichte natuur- en bosbeleid zijn de volgende types activiteiten relevant (zie o.a. [50, 51, 117, 125]):

- ▣ **beschikbaar maken van gebieden:** Via verwerving, huur of andere tijdelijke overeenkomsten wordt voor terreinen 'betaald' om er een bepaald natuur- of bosbeheer te kunnen (laten) voeren. Voor een budgetanalyse impliceert dat onder meer het bepalen en vergelijken van aankoop- en huursubsidies, eigen uitgaven voor aankoop en huur, en vergoedingen aan boseigenaars of landbouwers als compensatie voor inkomstenderving.
- ▣ **inrichting en omvorming van terreinen:** Vooral voor terreinen die in het verleden geen natuurgebruik hadden, kunnen eenmalige investeringen vereist zijn om op lokale schaal landschap en milieucondities in hun oorspronkelijke staat te herstellen of in een meer natuurlijke staat om te vormen (bv. verhoging waterpeil). Naast de eigen uitgaven of investeringssubsidies voor inrichting in reservaten en andere gebieden, kunnen ook specifieke natuurinrichtingsprojecten worden opgezet. Dit instrument overlapt met een aantal van de gebiedsgerichte instrumenten van figuur 7.1 en kan dan ook een invloed hebben op de biologische waarde die in die gebieden wordt vastgesteld. In een resultaatgerichte analyse worden deze budgetten dus best meegeteld.
- ▣ **recurrent natuurbeheer:** Vele natuurdoeltypen vereisen een recurrent beheer omdat ze halfnatuurlijke landschappen vertegenwoordigen (bv. soortenrijke graslanden), omdat de ecosystemen waarvan ze ooit deel uitmaakten niet langer optimaal functioneren (bv. grote grazers die bossen gedeeltelijk openhielden) of ter compensatie van milieuvorstoringen (bv. vermestende en verzurende deposities in heiden). De begrotingsuitgaven hebben vooral betrekking op het eigen beheer door ANB (bestaansmiddelenprogramma's), investeringskredieten en op de beheersubsidies aan erkende reservaten.
- ▣ **openstelling:** Hoewel niet strikt gebonden aan de realisatie van biodiversiteitsdoelen, vormt de maatschappelijke functie van natuur en bos een belangrijk element van het Vlaamse natuurbeleid. Het toegankelijk maken van bos- en natuurgebieden vereist investeringen in en onderhoud van infrastructuur. Die uitgaven zitten grotendeels vervat in de begrotingsposten die ook betrekking hebben

op inrichting en op recurrent beheer.

- ▣ **beleid en handhaving:** Elk instrument impliceert een aantal prestaties die te maken hebben met beleidsvoorbereiding en het ontwikkelen van een regelgevend kader (planning en instrumentering) met beleidsopvolging (monitoring en evaluatie) en met toezicht op de naleving van verplichtingen of op een overeenkomst berustende afspraken (handhaving). Ook beleidsondersteunend onderzoek kan tot die activiteit worden gerekend. Deze uitgaven hebben grotendeels betrekking op personeels- en werkingskosten die een onderdeel vormen van de bestaansmiddelenprogramma's.

De objectieve evaluatie van de instrumentenmix waarvan sprake in het Vlaams regeerakkoord en de beleidsnota Leefmilieu en Natuur refereert vooral naar de prestatie 'beschikbaar maken van gebieden' en de vraag of dit via aankopen, huur of een ander type overeenkomst moet gebeuren. De keuze voor deze alternatieven kan echter niet los worden gezien van de andere types activiteiten (inrichting, recurrent beheer, openstelling, beleid en handhaving) die voor de ecologische en maatschappelijke doelen van belang zijn. Ook de vereiste tijd en het type natuurbeheer dat nodig is om een bepaald natuurdoeltype te bereiken, kan die keuze beïnvloeden. De momenteel beschikbare begrotingsgegevens laten in beperkte mate toe om te bepalen hoeveel middelen worden uitgegeven aan de types activiteiten. Zo kon voor een groot deel van de subsidies aan erkende natuurreservaten worden nagegaan welk deel betrekking heeft op aankoop en huur, recurrent beheer, openstelling, ... (zie hoofdstuk 8 Erkende natuurreservaten). De uitgavenpatronen vallen echter niet altijd samen met de activiteiten op het terrein, wat het koppelen van budgetten aan prestaties bemoeilijkt. Over die prestaties zijn nog geen systematische outputgegevens op schaal Vlaanderen beschikbaar. Ook het grootste deel van de bestaansmiddelenprogramma's (bv. kostprijs beleid en handhaving) kan niet worden opgesplitst naar deze activiteiten en de instrumenten waarmee zij samenhangen. Enkel de VLM beschikt over actuele tijdsregistratiegegevens om de kosten, die inzake natuur en biodiversiteit vooral te maken hebben met de categorie 'beleid en (administratieve) handhaving', te alloceren aan de beleidsinstrumenten. Naarmate de reorganisatie 'Beter Bestuurlijk Beleid' zich in alle lagen van de agentschappen voltooit, kunnen deze analyses, mits de actieve steun van het lijnmanagement, wel worden uitgediept.

## 02 Kennis

### 2.1 Naar een databank natuur- en bosgebieden?

De onvolledigheid van de centrale GIS-data en administratieve gegevens van een aantal gebiedsgerichte instrumenten van het natuur- en bosbeleid, onderstreept het belang van een professionele dataorganisatie. Met dat doel voor ogen werd enkele jaren geleden de natuurgebiedendatabank opgestart. Het luik met administratieve data is operationeel, hoewel het gebruik ervan, in casu de regelmatige data-invoer, in sommige regio's nog onvolledig gebeurt. Ook inzake het verder optimaliseren van de databank in functie van de gebruiksbehoeften van de administratie werd de laatste jaren weinig vooruitgang geboekt. Het ecologische luik van de databank, dat onder meer gegevens van de monitoringsrapporten zou moeten bevatten (natuurstreefbeelden, actuele natuurtypen), werd nog niet ontwikkeld. De bosgebieden (openbare bossen en privébossen) zijn vooralsnog niet in deze databank opgenomen, de parkgebieden evenmin. Het zou een gemiste kans zijn om in de toekomst deze data op een andere wijze te gaan organiseren, zeker in het licht van de

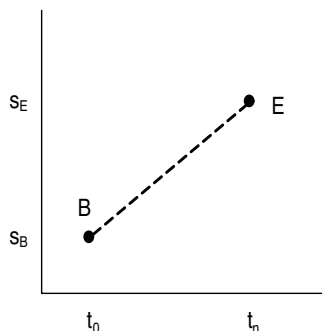
groeijende toenadering tussen de sectoren 'natuur' en 'bos' binnen ANB en INBO. Het is meer dan tijd om de coördinatie van het databeheer op punt te stellen.

## 2.2 Evaluatie van doelbereiking en effectiviteit

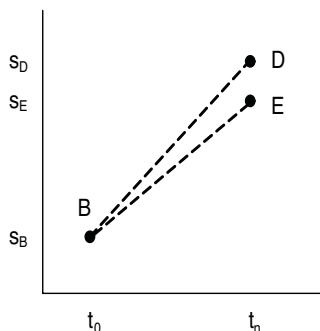
In functie van de beschikbare gegevens over de toestand van de natuur binnen en buiten gebieden, en voor en na de inzet van een beleidsinstrument zijn er bij een ex-postevaluatie verschillende ambitieniveaus denkbaar. Het type vraagstelling wordt complexer en het aantal vereiste datapunten neemt toe naarmate het ambitieniveau toeneemt (zie figuur 7.5)<sup>1</sup>.

Ambitieniveau	Evaluatievraag
1. Trendonderzoek:	Hoe is de toestand van de natuur geëvolueerd?
2. Evaluatie doelbereiking:	In welke mate is de toestand van de natuur geëvolueerd tot het vooropgestelde natuurdoel?
3. Evaluatie effectiviteit:	In welke mate is de toestand van de natuur geëvolueerd tot het vooropgestelde natuurdoel en in hoeverre is dat te danken aan het gevoerde beleid?

### 1. Trendonderzoek (voor/na)

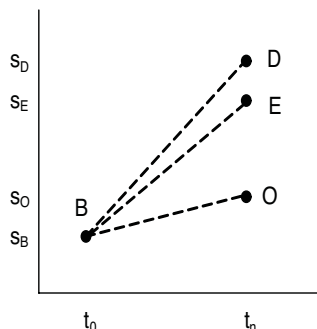


### 2. Evaluatie doelbereiking



Figuur 7.5: Gegevensvereisten voor het effectiviteitsonderzoek [20, 176].

### 3. Evaluatie effectiviteit (voor/na, met/zonder)



#### Legende:

*B*: beginsituatie op  $t_0$  (bv. initieel natuurtype in beheerplan)

*N*: situatie op  $t_n$  (bv. actueel natuurtype in eerste monitoringsrapport)

*D*: situatie volgens natuurdoel vooropgesteld tegen  $t_n$  (bv. natuurstreefbeeld in beheerplan)

*O*: situatie op  $t_0$  en op  $t_n$  indien er geen beheer was gevoerd (bv. monitoring in controlegroep in vergelijkbaar ecosysteem)

*s*: ecologische toestand

$t_0$ : tijdstip waarop het reservaatbeheer startte (datum erkenning)

$t_n$ : tijdstip van de evaluatie (bv. 1ste monitoringsrapport drie jaar na erkenning)

<sup>1</sup> Deze figuren geven een schematische voorstelling van de evoluties in de ecologische toestand. In de praktijk hoeft dergelijke evolutie niet noodzakelijk een lineair verloop te kennen.

Van de tien onderzochte instrumenten natuur- en bosbeleid (zie figuur 7.1) was eind 2006 enkel voor de erkende natuurreservaten een evaluatie van de doelbereiking op programmaniveau (schaal Vlaanderen) mogelijk. Hoewel geen natuurdoelen op programmaniveau werden vastgelegd, kunnen ze wel worden afgeleid uit de natuurstreefbeelden die op projectniveau (per erkend natuurreservaat) worden goedgekeurd. De data zijn voorlopig beperkt tot 15 % van de erkende en gesubsidieerde oppervlakte (zie hoofdstuk 8 Erkende natuurreservaten). Voor een aantal Vlaamse natuurreservaten zijn de beheerplannen nog volop in aanmaak en bevindt de monitoring zich nog in een voorbereidende fase. In sommige regio's worden bepaalde elementen van abiotiek, flora en fauna reeds gemonitord zonder dat er formeel beheerplannen zijn goedgekeurd. Van bosbeheerplannen zijn geen GIS-data gecentraliseerd en meestal ook geen concrete natuurdoelen bepaald. Er gebeurt wel een recurrente bosinventarisatie en boskartering, maar die is niet gericht op de monitoring van de uitvoering van bosbeheerplannen. Verder zijn er verscheidene onderzoeksprojecten die trends geven voor bepaalde natuurtypes (ambitieniveau 1) of die de effectiviteit van bepaalde types beheermaatregelen evalueerden (ambitieniveau 3) (bv. [206, 222, 224]). Ze zijn echter gefocust op specifieke gebieden of natuurtypes, beperkt in de tijd, en bieden geen veralgemeenbare conclusie op het niveau van de instrumenten voor de toekomst. Vlaanderen beschikt niet over een langlopende monitoring van gebiedsgerichte instrumenten met controlegroepen op niet- of andersbeheerde gebieden [6]. Dergelijk monitoringnet is momenteel ook niet in ontwikkeling. Zolang de monitoring niet vanuit een integrale visie wordt gestroomlijnd, over de verschillende natuur- en bosbeleidsinstrumenten heen, blijft een objectieve evaluatie van de instrumentenmix beperkt tot de interpretatie van ongelijksoortige data.

#07

Het onderzoeken en evalueren van effectiviteit veronderstelt naast monitoring ook een duidelijke doelbepaling. Voor erkende natuurreservaten kunnen de natuurdoelen op programmaniveau worden afgeleid uit de projectdoelstellingen (natuurstreefbeelden per reservaat). Voor de andere instrumenten is dat (nog) niet mogelijk. De natuurstreefbeelden hebben enkel betrekking op de vegetatie. Zij zijn weliswaar nuttig bij de evaluatie van de beheersubsidies aan erkende natuurreservaten, die deels met die natuurstreefbeelden samenhangen. Zij bieden echter slechts een partiële invulling van het begrip biodiversiteit dat voor de evaluatie van de 2010-doelstelling de doelvariabele vormt. Ook in de erkende natuurreservaten verloopt de soortenmonitoring en -rapportering weinig gestandaardiseerd. Enkel voor de reservaten die overlappen met Speciale Beschermingszones, worden instandhoudingsdoelstellingen voorbereid die ook diersoorten omvatten (zie hoofdstukken 2 Soorten van de Habitatrictlijn, 3 Habitats van de Habitatrictlijn en 9 Habitatrictlijn). Samengevat lijkt het ons niet realistisch te verwachten dat een vergelijkende evaluatie van de instrumentenmix in functie van doelbereiking en effectiviteit nog vóór 2010 mogelijk zal zijn. Wil de Vlaamse Regering die in een volgende legislatuur kunnen evalueren, dan is het nodig om nu werk te maken van een meer concrete doelbepaling voor de instrumenten en een meer geïntegreerde monitoring (zie themahoofdstuk Monitoring). Het ontwerp MINA-plan 3+ voorziet daarvoor tot nu toe geen concrete strategie.

### 2.3 Evaluatie van kosteneffectiviteit

De evaluatie van kosteneffectiviteit komt neer op het toevoegen van een vierde ambitieniveau. Dit crite-

rium veronderstelt immers dat gegevens over de effectiviteit worden gekoppeld aan gegevens over de inzet van financiële middelen. Op projectniveau (kennisbehoefte van de terreinbeheerder) kan de analyse van kosteneffectiviteit bijvoorbeeld een vergelijking inhouden van de ecologische effecten en kostprijs van extensieve begrazing ten opzichte van maai-beheer (bv. [67, 231]). Op programmaniveau (kennisbehoefte Vlaamse Regering) heeft de evaluatie van kosteneffectiviteit eerder betrekking op de optimale selectie van beleidsinstrumenten in functie van budgettaire en maatschappelijke kosten, en ecologische en maatschappelijke doelvariabelen.

### **Kosteneffectiviteit: een definitie**

*Indien vooraf natuurdoelen werden gedefinieerd:*

Beleidsinstrument x is meer kosteneffectief dan instrument y als de som van alle kosten van terreingebruik, beheer, monitoring, handhaving en besluitvorming nodig om een vooropgesteld natuurdoel te bereiken, lager uitvallen voor instrument x dan voor instrument y.

*Indien vooraf geen natuurdoelen werden gedefinieerd:*

Beleidsinstrument x is meer kosteneffectief dan instrument y indien met een gegeven budget een hogere ecologische natuurwaarde kan worden bereikt door instrument x dan door instrument y [bron: 235].

### **Middelen, prestaties en effecten**

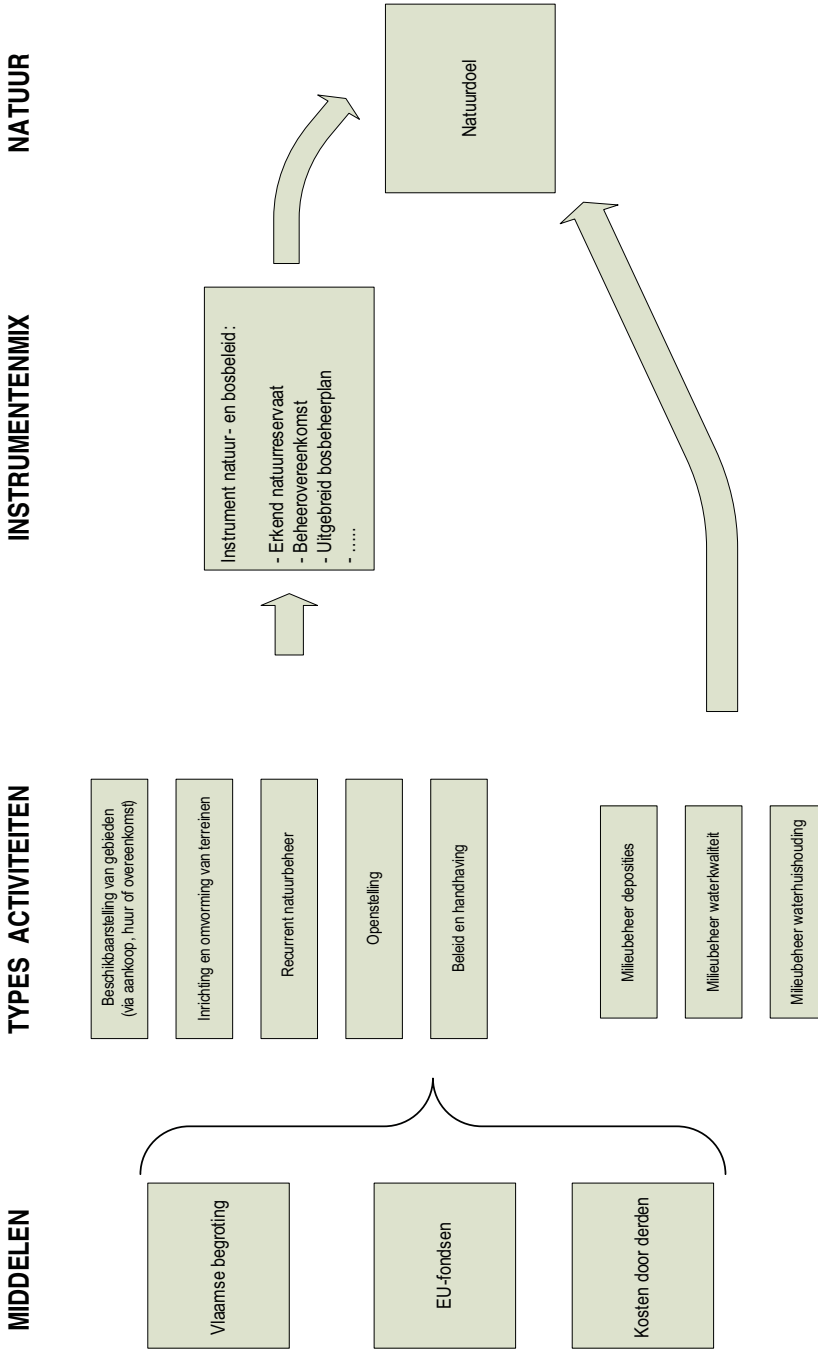
Het optimaliseren van een set beleidsinstrumenten in functie van beleidsdoelstellingen en kostprijsoverwegingen veronderstelt een gekend causaal verband tussen ingezette middelen (bv. aankoop- en beheersubsidies), prestaties (bv. terreinverwerving, natuurbeheer) en effecten (bv. milieucondities, natuurtype, soortenrijkdom). Figuur 7.6 geeft een schematische voorstelling van de voornaamste middelen, instrumenten en doelvariabelen.

Deel 1 van dit hoofdstuk illustreerde dat het verband tussen de ingezette budgettaire middelen en de geleverde beleidsprestaties momenteel niet helder is. Het ontbreekt de meeste departementen en agent-schappen binnen de Vlaamse overheid aan een analytische boekhouding die de uitvoering of opmaak van de begroting koppelt aan de instrumenten en voornaamste types activiteiten van het natuurbeleid. Voor de opvolging van het MINA-plan 3 werden de begrotingsuitgaven toegerekend aan de maatregelen van dit plan om een verband te leggen tussen het milieubeleidsplan en de begroting. Deze structuur sluit slechts in beperkte mate aan bij het Natuurdecreet<sup>2</sup> en de uitvoeringsbesluiten die mee het verloop van de financiële stromen bepalen. De gebiedsgerichte beleidsinstrumenten zitten verspreid over meerdere onderdelen en plandoelstellingen (bv. verwerving, beheer, inrichting). Bovendien ontbreekt er een actuele of structurele koppeling tussen personeelsinzet, bestaansmiddelenprogramma en beleidsinstrumenten. De allocatie van personeels- en werkingskosten aan het MINA-plan was gebaseerd op een historische personeelsbehoefte-raming van 2003. De meeste betrokken administraties beschikken niet over volledige of actuele gegevens over de personeelsinzet in functie van de beleidsinstrumenten. Daardoor blijft het verband tussen het bestaansmiddelenprogramma en het natuurbeleid weinig transparant.

2) Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21 oktober 1997 (BS 10/01/1998), gewijzigd bij decreet van 18 mei 1999 (BS 23/07/1999), decreet van 18 mei 1999 (BS 30/9/1999), decreet van 19 juli 2002 (BS 31/08/2002), decreet van 30 april 2004 (BS 08/06/2004), decreet van 7 mei 2004 (BS 11/06/2004), decreet van 22 april 2005 (BS 13/05/2005) en decreet van 19 mei 2006 (BS 20/06/2006)

Figuur 7.6: Budgetanalyse en kostprijsberekening van beleidsinstrumenten en natuurdoelen.

#07



### **Kosten en baten van natuurbeleid en van ecosystemen**

Afhankelijk van het doel van het onderzoek kan een meer of minder uitgebreid kostenbegrip worden gehanteerd. Voor de opvolging en evaluatie van het begrotingsbeleid kan het volstaan om de begrotingsuitgaven aan de types activiteiten van de diverse instrumenten te alloceren. Dergelijke oefening wordt niet alleen gehinderd door het ontbreken van een kostenanalytische boekhouding, maar ook door een aantal fundamentele kostenvraagstukken. Welk deel van de kostprijs van het milieubeleid (bv. maatregelen inzake verdroging, vermessing en verzuring) komt bijvoorbeeld op het conto van natuurbeleid, gezondheidsbeleid of landbouwbeleid?

Het optimaliseren van de instrumentenmix vanuit maatschappelijk oogpunt vereist een ruimer economisch kostenbegrip. Daarbij wordt in principe gekeken naar de nettokosten die worden gedragen door alle partijen in de samenleving die door hun activiteiten bijdragen aan de realisatie van het beleidsdoel (Vlaamse overheid, ngo's, landbouwers, ...) [47, 125]. Kosten worden daarbij gedefinieerd als de waarde van de goederen of diensten die worden opgegeven door het nastreven van het beleidsdoel (bv. gederfde landbouwopbrengsten door omzetting van gronden naar natuurbeheer; kostprijs van verloren biodiversiteit door omzetting van historisch permanente graslanden in akkers). Ook baten van natuurbeleid en -beheer (bv. terugverdieneffecten via verbeterde ecosysteemdiensten) vormen een onderdeel van dergelijke analyse [134]. Het onderzoek naar ecosysteemdiensten in Vlaanderen is nog vrij recent, maar is volop in ontwikkeling (zie o.a. [18, 52, 124, 137, 188]).

### **2.4 Aanbevelingen voor evaluatieonderzoek**

Het is duidelijk zijn dat een vergelijkende evaluatie van de kosteneffectiviteit van gebiedsgerichte beleidsinstrumenten op schaal Vlaanderen op dit ogenblik niet haalbaar is, noch naar ecologische gegevens, noch naar kostprijsgegevens. Ook inzake de maatschappelijke functie van natuur en bos (o.a. ecosysteemdiensten, toegankelijkheid van natuur en bos) zijn de kennis en het onderzoek fragmentarisch. Bovendien lijken de leemten inzake ecologische monitoring een in die mate wekerend gegeven [NARA 1999, 2001, 2003 en 2005], dat de vraag gesteld moet worden in hoeverre ze ooit zullen worden opgevuld.

Een complementaire benadering van (kosten)effectiviteitsonderzoek, die in het verleden in Vlaanderen nog niet systematisch aan bod kwam, vertrekt vanuit de ex-antevraag welk beleidsinstrument of welke beheermaatregel optimaal is om een gegeven doelstelling te realiseren. Voorbeelden van dergelijke analyses zijn het onderzoek naar de realisatie van de ecologische hoofdstructuur in Nederland of de optimalisatie van beheerovereenkomsten in functie van soortbescherming en landbouwinkomsten in Duitsland [50, 51, 235]. Daarvoor zijn in de eerste plaats kwantitatieve (ecologische en/of maatschappelijke) doelstellingen nodig, bijvoorbeeld zoals de Nederlandse landelijke natuurdoelen; vervolgens een ecologisch-economisch model van de impact van bepaalde maatregelen op ecologische en/of maatschappelijke doelvariabelen; en ten slotte een kostprijsberekening van de relevante maatregelen. Evaluatieonderzoek dient te evolueren van het verzamelen en ex post interpreteren van fragmentarische monitoringsgegevens op projectniveau en naar het proactief onderzoeken en doorrekenen van beleidsalternatieven. Kernwoorden in die oefening zijn interdisciplinariteit en modellering, twee begrippen die een rode draad zouden moeten vormen in de toekomstige samenwerking tussen INBO, ANB, het Departement LNE en andere betrokkenen binnen en buiten het beleidsdomein.

## 03 Recente beleidsontwikkelingen

### 3.1 Internationaal beleid

#### De 2010-doelstelling

Over iets meer dan twee jaar verstrijkt de termijn die de Europese Raad zich in 2001 verleende om het verlies aan biodiversiteit te stoppen [78]. In 2006 herhaalde de Europese Commissie dit engagement in de 'Communication on halting the loss of biodiversity by 2010 – and beyond'. Daarmee werd meteen ook de blik op de toekomst gericht. Ten aanzien van biodiversiteit in de EU wordt naast het Natura 2000-netwerk voor kritieke habitats en soorten, een belangrijke nieuwe klemtoon gelegd op 'ecosystem services' (ecosysteemdiensten) in terrestrische en mariene milieus [77]. Voor de opvolging van de voortgang naar de 2010-doelstelling werd in 2004 een set 'headline indicators' aangekondigd [72, 77]. Een coördinatieteam, bijgestaan door zes wetenschappelijke expertenteams operationaliseerde inmiddels een eerste set van 16 indicatoren [82]. De website Natuurindicatoren vult die indicatoren in met de voor Vlaanderen beschikbare gegevens.

De voorbije jaren nam vanuit de beleidswereld de vraag naar meer heldere en responsieve indicatoren toe voor de opvolging van de 2010-biodiversiteitsdoelstelling, het standstillbeginsel van het Natuurdecreet, en de langetermijndoelstelling van het MINA-plan 3. Ook voor rapporteringsprocessen als VRIND en het Pact van Vilvoorde was er een toenemende vraag naar indicatoren. Inzake soortentrends kon voor Vlaanderen tot nu toe enkel een trendindex overwinterende watervogels worden berekend. Inmiddels is ook een vlinderindex ontwikkeld. In de loop van 2007 is ook de monitoring van broedvogels gestart. Daarmee kan vanaf dit jaar een trendindex van broedvogels in Vlaanderen worden opgesteld (zie hoofdstuk 1 Soorten).

#### Scheldeverdragen

Op 21 december 2005 ondertekenden de bevoegde Vlaamse en Nederlandse ministers vier Scheldeverdragen. Ze werden goedgekeurd door het Vlaams Parlement bij decreet van 28 februari 2007<sup>3</sup>. De verdragen regelen onder meer de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 en het beheer van het Schelde-estuarium. Het Nederlandse parlement heeft de verdragen nog niet goedgekeurd. De verdere uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 gebeurt via het geactualiseerde Sigmaphan dat de veiligheid en de natuurlijkheid van het Schelde-estuarium maximaal tracht te integreren (zie hoofdstuk Focus Zeeschelde, deel 2 Beleid).

### 3.2 Europees beleid

#### Integraal waterbeleid

Op 9 september 2005 keurde de Vlaamse Regering een uitvoeringsbesluit goed bij het Decreet Integraal Waterbeleid van 18 juli 2003, dat op zijn beurt de Europese Kaderrichtlijn Water naar intern recht omzette<sup>4</sup>.

3) Decreet van 28 februari 2007 houdende instemming met (...) het verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, en de bijlagen A, B, C, D en E, ondertekend in Middelburg op 21 december 2005, (...) en het verdrag tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, enerzijds, en het Koninkrijk der Nederlanden, anderzijds, inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde-estuarium, ondertekend in Middelburg op 21 december 2005 (was op 31/7/2007 nog niet gepubliceerd in het BS)

4) Besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2005 betreffende de geografische indeling van watersystemen en de organisatie van het integraal waterbeleid in uitvoering van Titel I van het Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (BS 2/12/2005)

Het besluit concretiseert de geografische indeling van watersystemen in Vlaanderen en de organisatie van het integraal waterbeleid. Er zijn 4 stroomgebieden afgebakend (Brugse Polders, Ijzer, Maas en Schelde) die worden opgesplitst in 11 rivierbekkens (Benedenschelde, Bovenschelde, Brugse Polders, Ijzer, Demer, Dender, Dijle en Zenne, Gentse Kanalen, Leie, Maas en Nete) en vervolgens verder in deelbekkens. Daarnaast bepaalt het besluit de organisatie en samenstelling van de overlegstructuren op niveau Vlaams Gewest, op bekkenniveau en op deelbekkenniveau. Via die overlegstructuren dienen deelbekkenbeheerplannen, bekkenbeheerplannen en stroomgebiedbeheerplannen te worden uitgewerkt. De plannen op het niveau van de bekkens en deelbekkens zijn opgesteld en waren tot 22 mei in openbaar onderzoek. Een tweede belangrijk uitvoeringsbesluit betreffende de watertoets werd op 20 juli 2006<sup>5</sup> goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Sinds de inwerkingtreding van het Decreet Integraal Waterbeleid dienden lokale, provinciale en gewestelijke overheden bij vergunningverleningen na te gaan of die mogelijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het watersysteem en voor de functies die het voor de mens vervult. Door het uitvoeringsbesluit van 2006 worden meer duidelijke en uniforme regels gecreëerd die de overheden moeten toepassen bij de beslissing over een vergunning, plan of programma.

### **Vlaams Programma Plattelandsontwikkeling 2007-2013**

Op 27 oktober 2006 heeft de Vlaamse Regering het Vlaams Programma Plattelandsontwikkeling (PDPO) 2007-2013 goedgekeurd. Dit programma werd bij de redactie van dit hoofdstuk nog door de Europese Commissie geëvalueerd. Het PDPO omvat voor 664 miljoen euro aan maatregelen voor het platteland, waarvan 224 miljoen euro van de Europese Unie komt. Het PDPO is onder meer van belang voor de financiering van het doelgroepenluik van het Vlaamse natuur- en bosbeleid, o.a. de bosgroepen, beheerovereenkomsten en de bebossing van landbouwgronden. Er wordt ook een nieuw type beheerovereenkomst in voorzien voor de bescherming van de Europese hamster (zie hoofdstuk 2 Soorten Habitatrichtlijn) en van akkervogels (zie hoofdstuk 1 Soorten). Een ex-ante-evaluatie stelde dat er in het ontwerp-PDPO onvoldoende aandacht uitging naar biodiversiteit, gegeven de omvang van de biodiversiteitsproblematiek op het platteland en de grote oppervlakte aan Habitatrichtlijngebieden in landbouwgebruik (zie hoofdstuk 13 Landbouw).

### **3.3 Vlaams en federaal beleid**

#### **VEN, IVON en natuurrichtplannen**

Het verder vastleggen van de natuurlijke structuur blijft een moeizaam proces in het dichtbevolkte en sterk geïndustrialiseerde Vlaanderen. De voorbije twee jaar (sinds NARA 2005) is er nauwelijks vooruitgang geboekt in de concrete afbakening van VEN en IVON (zie hoofdstuk 10 Vlaams Ecologisch Netwerk). Daardoor blijft het VEN momenteel grotendeels beperkt tot gebied dat voordien reeds een groene gewestplanbestemming had. Op basis van een interne evaluatie van het MINA-plan 3 stelden het Departement LNE en ANB ook voor om de einddatum voor afbakening ervan opnieuw uit te stellen van 2007 tot 2010.

5) Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstantie en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 8 van het Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (BS 31/10/2006)

Op 19 mei 2006 keurde het Vlaams Parlement het Decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en energie ('verzameldecreet') goed, dat onder meer aanpassingen van de VEN-grenzen mogelijk maakt via gemeentelijke of provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen<sup>6</sup>. De Mineraad adviseerde negatief over dat ontwerp, onder meer wegens het gevaar voor uitholling en afname van het VEN. Het decreet bepaalt dat die aanpassingen enkel mogelijk zijn voor zover het om grenscorrecties gaat die geen betekenisvolle schade aan de natuur of het natuurlijke milieu in het VEN kunnen veroorzaken. Binnen Speciale Beschermingszones zijn die wijzigingen niet toegestaan.

Het Natuurdecreet voorziet de opmaak van een natuurrichtplan voor alle gebieden binnen het VEN en het IVON, voor de groengebieden, bosgebieden, parkgebieden, buffergebieden of gebieden die ermee vergelijkbaar zijn, en voor gebieden die zijn beschermd krachtens internationale overeenkomsten (in casu Ramsarverdrag) of Europese richtlijnen (in casu Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn). In natuurrichtplannen wordt aangegeven wat voor een gebied inzake natuurbehoud specifiek wordt beoogd, o.a. een gebiedsvisie met een streefbeeld en een opsomming van stimulerende en bindende maatregelen. Het plan komt tot stand en wordt uitgevoerd met medewerking van eigenaars of grondgebruikers. In 2004 startte de Vlaamse minister bevoegd voor Leefmilieu en Natuur vijf pilootprojecten op, in 2005 werd daar een zesde aan toegevoegd. Van twee plannen wordt de goedkeuring verwacht tegen de zomer van 2007 (zie hoofdstuk 9 Habitatrichtlijn en 10 Vlaams Ecologisch Netwerk). In totaal moet er voor 177 gebieden een natuurrichtplan worden opgesteld. Volgens het Natuurdecreet zou dit tegen 20 januari moeten gerealiseerd zijn (art.17, §1).

#07

### Verwerving en openstelling van natuurreservaten

Het MINA-plan 3 legt inzake de verwerving van natuurgebieden het accent op gebieden met een speciaal beschermingsstatuut, zoals het VEN of Natura 2000. Op 21 april 2006 wijzigde de Vlaamse Regering het erkennings- en subsidiebesluit van de natuurreservaten<sup>7</sup>. Daardoor wordt een extra financiële ondersteuning voorzien bij de aankoop van terreinen van meer dan 100 hectare die gelegen zijn binnen Vogelrichtlijn- of Habitatrichtlijngebied. Met die bepaling werd de aankoop door erkende terreinbeherende natuurverenigingen van belangrijke delen van het Merodebos mogelijk. In het algemeen kent het budget voor aankoopsubsidies echter, na een aanzienlijke toename eind jaren negentig, sinds 2001 een dalende trend (hoofdstuk 8 Erkende natuurreservaten).

Op 3 december 2006 werd een federale wet ondertekend waardoor erkende terreinbeherende natuurverenigingen worden vrijgesteld van patrimoniumbelasting op terreinen die worden beheerd als natuurgebied en die worden opengesteld voor het publiek<sup>8</sup>. Die belasting bedraagt jaarlijks 0,17 % van de grondwaarde. Vroeger had de Vlaamse Regering de erfenisrechten al verlaagd voor private eigenaars met bossen en gronden in het VEN. Voorts wordt in de loop van 2007 een nieuw uitvoeringsbesluit verwacht dat de toegankelijkheidsregeling van bossen en natuurreservaten harmoniseert. De mate waarin de 'toegankelijkheid van groen' in Vlaanderen evolueert is echter onduidelijk; data en onderzoek zijn fragmentarisch (zie hoofdstukken 8 Erkende natuurreservaten en 11 Recreatie).

<sup>6</sup>) Decreet van 19 mei 2006 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en energie (BS 20/6/2006)

<sup>7</sup>) Besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2006 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidie (BS 16/5/2006)

<sup>8</sup>) Wet van 3 december 2006 tot aanvulling van artikel 149 van het Wetboek der successierechten, wat betreft de vrijstelling van de taks tot vergoeding van successierechten voor verenigingen zonder winstoogmerk die natuurterreinen openstellen voor algemeen gebruik (BS 14/12/2006)

### **Grondenbank en natuurinrichting**

Op 16 juni 2006 keurde het Vlaams Parlement het decreet betreffende het oprichten van een Vlaamse grondenbank goed<sup>9</sup>. De Vlaamse grondenbank biedt grondeigenaars en landbouwers die omwille van grote infrastructuurwerken of andere overheidsprojecten hun eigendom dreigen te verliezen, de mogelijkheid om hun bedreigde gronden uit te ruilen. De grondenbank kan op vraag van de overheidspartners een grondreserve aanleggen in gebieden waar nood bestaat voor uitruiling. Via ruil van gebruiks- of eigendomsrechten kan de grondenbank zo oplossingen aanreiken aan gebruikers en eigenaars die omwille van een overheidsproject geconfronteerd worden met grondverlies of met bijkomende beperkingen op hun gronden. Met betrekking tot natuur- en bosbeleid kan de grondenbank mee oplossingen bieden bij de creatie van de natuurlijke structuur (VEN/IVON), bij bosuitbreiding of bij natuurinrichtingsprojecten.

Op 2 februari 2007 wijzigde de Vlaamse Regering het besluit van 23 juli 1998 inzake natuurinrichting<sup>10</sup>. Het nieuwe besluit brengt vereenvoudigingen aan in de procedure en maakt een meer flexibele uitvoering op het terrein mogelijk. Er werd tevens voorzien in een uitbreiding van de bestaande vergoedingsregeling.

### **MINA-plan 3**

Op 28 april 2006 wijzigde het Vlaams Parlement het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid<sup>11</sup>. Daarmee werd het MINA-plan omgevormd tot een legislatuurplan dat wordt opgesteld door de Vlaamse Regering in het jaar na haar aantreden. Het Milieujaarprogramma wordt voortaan een herkenbaar onderdeel van de begroting en dient er inhoudelijk bij aan te sluiten. Op die wijze wordt het beginsel van het 'primaat van de politiek' uit het kaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid ook in het Vlaams milieuplaningsproces verder geconcretiseerd.

Vermits het huidige milieubeleidsplan, MINA-plan 3, afloopt in 2007 moet worden voorzien in een overbrugging voor de periode 2008-2010. In het voorjaar van 2007 ontwikkelde de planningsgroep binnen LNE een MINA-plan 3+ dat aan een openbaar onderzoek wordt onderworpen. Vanuit de bestuurskunde wordt opgeworpen dat beleidsdoelstellingen SMART moeten worden opgesteld: specifiek, meetbaar, afgesproken/aanvaardbaar, realistisch en tijdsgebonden. Het definiëren van realistische doelstellingen is moeilijk zonder duidelijkheid over het (minstens) budgettair en (bij voorkeur) maatschappelijk kostenplaatje ervan. Dergelijke informatie kan ook het politiek debat versterken. Voor heel wat plandoelstellingen van de twee vernoemde thema's (bv. afbakenen van Vlaams Ecologisch Netwerk, realiseren van 50.000 ha effectief natuurbeheer, inrichten van 20.000 ha natuur) kan deze oefening momenteel budgettair niet volledig worden onderbouwd omdat de relatie tussen de basisallocaties van de begroting, de prestaties door de betrokken actoren en de doelen van het MINA-plan onvoldoende helder is. LNE vormt daarop overigens geen uitzondering binnen de Vlaamse overheid [39, 179]. Er resten nog ongeveer twee jaar tot 2010 om planning en begroting operationeel aan elkaar te koppelen en de volgende strategische beslissingsronde beter te informeren (regeerakkoord, beleidsnota, milieubeleidsplan). Vroegere ervaringen van de Vlaamse overheid met veranderingsprocessen als strategische planning en doelmatigheidsanalyse hebben geleerd dat twee jaar zeer weinig is om een dergelijke oefening te voltooien [202].

*9) Decreet van 16 juni 2006 betreffende het oprichten van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen (BS 9/2/2007)*  
*10) Besluit van 2 februari 2007 houdende wijziging van het Besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbeheer en het natuurlijk milieu, wat betreft de natuurinrichtingsprojecten (BS 8/3/2007)*

*11) Decreet van 28 april 2006 tot wijziging van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging van het Decreet van 30 april 2004 tot aanvulling van hetzelfde decreet (BS 14/6/2006)*

### **Verdere stappen in Beter Bestuurlijk Beleid**

De reorganisatie van de Vlaamse overheid, aangekondigd door de Vlaamse Regering begin 2000, leidde in 2005-2006 tot diverse decreten en besluiten die de oprichting van dertien ministeries en diverse agentschappen juridisch moesten voorbereiden. Op 1 april 2006 ging het nieuwe ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie van start. Tegelijkertijd werden de afdelingen Natuur en 'Bos en Groen' van het voormalige AMINAL verzelfstandigd tot het nieuwe intern verzelfstandigd agentschap (IVA) 'Agentschap voor Natuur en Bos' (ANB)<sup>12</sup>. Het Instituut voor Natuurbehoud en het Instituut voor Bosbouw en Wildbeheer vormen sinds dezelfde datum het IVA 'Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek' (INBO)<sup>13</sup>. Binnen beide agentschappen worden nog verdere interne reorganisaties uitgevoerd om de activiteitenpakketten van de vroegere aparte entiteiten meer functioneel te groeperen. De sectoren natuur en bos hebben de voorbij decennia een eigen institutionaliseringsproces doorgemaakt met een eigen discours en regelgeving, eigen belangengroepen, administraties en wetenschappelijke instellingen. Wat deze twee laatste betreft zou de reorganisatie ertoe moeten leiden dat coördinatie en uitvoering van beleid en wetenschappelijk onderzoek van beide sectoren beter op elkaar worden afgestemd. Dit houdt onder meer uitdagingen in, maar ook kansen op het vlak van databeheer om zo het beleid en de toestand op het terrein efficiënt op te volgen.

### **Met medewerking van:**

Carl De Schepper – Agentschap voor Natuur en Bos  
 Maarten Hens – Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek  
 Ellen Hutsebaut - Departement Leefmilieu, Natuur en Energie  
 Johan Peymen – Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek  
 Stijn Vanacker - Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek  
 Beatris Van der Aa - Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek  
 Peter Willeghems – Agentschap voor Natuur en Bos

### **Lectoren**

Niko Boone - Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek  
 An Cliquet - Universiteit Gent, vakgroep Internationaal Publiekrecht  
 Jeroen Cockx - Departement LNE, afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid  
 Ann Crabbé - Universiteit Antwerpen, faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen  
 Lode De Beck - Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek  
 Carl De Schepper - Agentschap voor Natuur en Bos  
 Valérie Goethals - Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek  
 Jos Gysels - Natuurpunt vzw  
 Hans Leinfelder - Universiteit Gent, vakgroep Civiele Techniek  
 Lon Lommaert - Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek  
 Els Martens - Agentschap voor Natuur en Bos  
 Jos Notenboom - Milieu- en Natuurplanbureau  
 Jeroen Panis - Agentschap voor Natuur en Bos  
 Geert Sterckx - Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek  
 Mark van Veen - Milieu- en Natuurplanbureau  
 Axel Verachtert - Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid

*12) Besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap voor Natuur en Bos (BS 2/2/2006)*

*13) Besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (BS 2/3/2006)*