

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2006-2007

20 september 2007

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over het patrimoniumbeheer door het Agentschap voor Natuur en Bos

R E K E N H O F

Patrimoniumbeheer door het Agentschap voor Natuur en Bos

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, september 2007



REKENHOF

Patrimoniumbeheer door het Agentschap voor Natuur en Bos

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 18 september 2007

Inhoud

Begrippen en afkortingen	5
Bestuurlijke boodschap	7
Samenvatting	8
1 Inleiding	12
1.1 Onderzoeksdomein	12
1.2 Bestuurlijk kader	14
2 Regelgevend en beleidskader	15
2.1 Domeinbossen	15
2.1.1 Internationaal	15
2.1.2 Regelgevend kader in Vlaanderen	16
2.1.3 Beleidskader in Vlaanderen	18
2.2 Natuurgebieden	21
2.2.1 Internationaal	21
2.2.2 Regelgevend kader in Vlaanderen	22
2.2.3 Beleidskader in Vlaanderen	24
2.3 Conclusie	25
3 Opmaak van beheerplannen	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Domeinbossen	26
3.2.1 Inhaaloperatie	26
3.2.2 Planning, opvolging en rapportering	28
3.3 Natuurgebieden	29
3.3.1 Inhaaloperatie	29
3.3.2 Planning, opvolging en rapportering	32
3.4 Conclusie	34
4 Inventarisatie	35
4.1 Inventarisatie van de domeinbossen en natuurgebieden	35
4.1.1 Juridisch kader	35
4.1.2 Domeinbossen	35
4.1.3 Natuurgebieden	36
4.1.4 Vergelijking van de ANB-inventarissen met andere data	37
4.2 Inventarisatie van de roerende goederen	38
4.2.1 Juridisch kader	38
4.2.2 Inventarissen en lijsten	39
4.2.3 Kwaliteit	40
4.2.4 Toezicht	41
4.3 Verwerking van de patrimoniale uitgaven in de patrimoniale comptabiliteit	41
4.3.1 Juridisch kader	41
4.3.2 Beginbalans in Orafin	41
4.3.3 Verwerking van de vermogensuitgaven in Orafin	42
4.3.4 Verwerking van patrimoniale wijzigingen in Orafin	43
4.3.5 Uitgestelde activering	44

4.4	Conclusie	45
5	Ontvangsten.....	46
5.1	Rechtmatigheid van de ontvangsten.....	46
5.1.1	Houtverkoop	46
5.1.2	Gebruiksrechten en andere inkomsten	51
5.2	Boekhoudkundige registratie	55
5.3	Interne controle	57
5.4	Conclusie	58
6	Algemene conclusie.....	59
7	Aanbevelingen	60
8	Antwoord van de minister	62
	Bijlage: Antwoord van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Natuur..	64

Begrippen en afkortingen

ANB	Agentschap voor Natuur en Bos
AMINAL	Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Water-beheer
BBB	Beter bestuurlijk beleid: vernieuwingsproject van de Vlaamse administratie
Bosdecreet	Bosdecreet van 13 juni 1990
Bosreservaat	Bosreservaten zijn percelen in domeinbossen waar de ecologische en wetenschappelijke functie prevaleert
BUT	Bosuitbreidingsteam
CDB	Criteria voor duurzaam bosbeheer
Domeinbos	Openbaar bos waarvan het volledig beheer is toevertrouwd aan het ANB; een domeinbos is in de regel eigendom van het Vlaams Gewest; uitzonderlijk is het eigendom van een ander openbaar bestuur
FOD	Federale overheidsdienst
FSC	Forest Stewardship Council: een internationale, onafhankelijke, niet-gouvernementele non-profitorganisatie die verantwoord bosbeheer stimuleert door de certificering van bossen volgens een aantal principes
GDPB	Gemeenschappelijke dienst preventie en bescherming
GIS	Geografisch informatiesysteem: systeem van computerondersteunde invoer, opslag, archivering en voorstelling van geografisch gerefereerde gegevens
GWR	Gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit
Habitatrichtlijn	Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna
IAVA	Interne Audit van de Vlaamse Administratie
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
INBO	Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek
LIN	Departement Leefmilieu en Infrastructuur
LNE	Leefmilieu, Natuur en Energie; benaming van het beleidsdomein en van het departement
MBP	Milieubeleidsplan

Minafonds	Fonds voor preventie en sanering inzake leefmilieu en natuur
MINA-plan 3	Milieubeleidsplan 2003-2007
Minaraad	Milieu- en natuurraad van Vlaanderen
MJP	Milieujaarprogramma
MOD	Managementondersteunende diensten
NARA	Natuurrapport
Natura 2000-netwerk	Netwerk van natuurgebieden van Europees belang, beschermd op grond van de Europese Vogelrichtlijn en/of de Europese Habitatrichtlijn
Natuurdecreet	Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu
Natuurdomein	Natuurgebied beheerd door het ANB dat nog niet aangewezen is als Vlaams natuurreserveaat
Natuurgebied	Algemeen begrip voor de Vlaamse natuurreserveaten en de natuurdomeinen beheerd door het ANB
NGDB	Natuurgebiedendatabank
OC-ANB	Ondersteunend Centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos
Openbaar bos	Elk bos waarvan een publiekrechtelijk rechtspersoon eigenaar of mede-eigenaar is
Orafin	Benaming van het boekhoudsysteem binnen de Vlaamse administratie
SMART	Norm voor de doelformulering; staat voor specifiek, meetbaar, aanvaard, realistisch en tijdsgebonden
Staten B	Databank met GIS-laag; bevat de oppervlakte- en eigendomsgegevens van de openbare domeinen die geheel of gedeeltelijk beheerd worden door het ANB
VHRN	Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud
VNR	Vlaams natuurreserveaat
Vogelrichtlijn	Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof ging na of voor het beheer van de domeinbossen en natuurgebieden een degelijk regelgevend en beleidskader voorhanden is en beheerplannen zijn uitgewerkt. Het onderzocht ook of de inventarissen van het ANB een volledig beeld geven van het patrimonium en of de ontvangsten uit dat patrimonium correct worden geïnd.

Het Rekenhof stelde vast dat heel wat regelgeving en planningsdocumenten voorhanden zijn om het patrimonium veilig te stellen. In de diverse documenten is echter nog geen sprake van een specifieke, meetbare en tijdsgebonden doelformulering. Voor de domeinbossen is er een gebrek aan evaluatie van de verschillende normen.

Op het niveau van het agentschap zijn voor de opmaak en goedkeuring van beheerplannen voor de natuurgebieden onvoldoende concrete indicatoren en up-to-date rapporten beschikbaar, wat de opvolging bemoeilijkt. De inspanningen van het agentschap om de beheerplannen versneld op te maken, zijn voor de natuurgebieden minder succesvol, onder meer door de moeizame oprichting van adviescommissies en de takenlast van de beheerplanners.

Alleen van de domeinbossen is een volledige centrale inventaris beschikbaar. De decentrale inventarissen van de natuurgebieden en de roerende goederen zijn niet uniform bij gebrek aan formele instructies. De patrimoniale comptabiliteit is onvolledig, o.a. wegens een gebrekkige informatiedoorstroming tussen het agentschap en het departement LNE.

De inning van de ontvangsten verloopt grotendeels rechtmatig, maar mist uniformiteit. Er is een gebrek aan richtlijnen voor de diverse ontvangstenprocessen en voor de interne controle daarop.

Het Rekenhof beveelt onder meer aan dat de minister, het departement LNE en het ANB hun diverse planningsdocumenten, inclusief doelstellingen en indicatoren, op elkaar afstemmen. Ook zijn maatregelen nodig om de achterstand inzake de opmaak van beheerplannen verder in te halen en om, door verder overleg tussen het agentschap en het INBO, te komen tot een gebruiksvriendelijke en volledige databank van het patrimonium beheerd door het agentschap.

Samenvatting

Het ANB beschikt over een uitgebreid patrimonium domeinbossen en natuurgebieden. Het Rekenhof ging na of het Vlaams Gewest voor het beheer van dat patrimonium een beheerkader heeft uitgewerkt en of het agentschap beheerplannen heeft opgesteld. Het onderzocht ook of de inventarissen van het ANB een volledig beeld geven van het patrimonium en of de ontvangsten correct worden geïnd.

Regelgevend en beleidskader

Voor het beheer van de domeinbossen is een ruim regelgevend kader voorhanden. De verschillende beheerrichtlijnen komen wegens hun verschillend oogmerk en hun verschillende oorsprong niet volledig overeen: de beheervisie openbare bossen is strenger dan de criteria duurzaam bosbeheer en wijkt ook (in beperkte mate) af van de internationale FSC-certificeringstandaard. Een definitieve Belgische FSC-standaard is trouwens nog niet voorhanden. Beleidsmatig zijn voor de domeinbossen een veelheid aan planningsdocumenten op verschillende niveaus uitgewerkt. Het vijfjaarlijks MBP en het jaarlijks MJP bevatten echter onvoldoende specifieke, meetbare en tijdsgebonden informatie, bijvoorbeeld over het aantal beheerplannen, het onderscheid domeinbossen/openbare bossen, enz. Het langetermijnplan en het actieplan bosbouw werden nooit goedgekeurd door de Vlaamse Regering, noch meegedeeld aan het Vlaams Parlement. Bovendien zijn die documenten slechts ten dele geïntegreerd in de milieubeleidsplanning, waardoor extra planlast ontstaat. De beleidsnota's en beleidsbrieven van de minister bevatten evenmin een kwantificering van de doelstellingen voor de diverse soorten bos.

Het regelgevend kader voor het beheer van natuurgebieden is beperkter en stoelt, naast het natuurdecreet en een beperkt aantal uitvoeringsbesluiten, voornamelijk op dienstorders van het ANB. Die richtlijnen zijn onvoldoende getoetst aan de hogere regelgeving. De diverse planningsdocumenten (MBP, MJP, beleidsnota's, beleidsbrieven, enz.) bevatten voor de natuurgebieden evenmin SMART-geformuleerde - specifieke, meetbare en tijdsgebonden - doelstellingen voor de beheerplanning.

Opmaak van beheerplannen

Volgens het bos- en natuurdecreet moet het ANB voor de domeinbossen en natuurgebieden beheerplannen opstellen. Een beheerplan bevat de geplande beheer- en inrichtingsmaatregelen, uitgaande van de bestaande toestand, de vooruitzichten en de nagestreefde doelstellingen. Het ANB heeft in de loop van de voorbije jaren belangrijke stappen gezet om de achterstand in de opmaak van beheerplannen in te halen.

Voor de domeinbossen is de inhaaloperatie sinds 2003 succesvol: eind oktober 2006 was er een goedgekeurd beheerplan voor 5.683 ha domeinbos of 25,7% van de totale oppervlakte domeinbos. Voor 27% van de oppervlakte waren metingen aan de gang, voor 17,5% was de redactie van het beheerplan gestart, voor 10,1% lag het beheerplan ter goedkeuring voor en voor 19,7% was nog niets ondernomen. De inzet van

bijkomend personeel en de uitbesteding van een aantal beheerplannen hebben daarbij een rol gespeeld.

Tot de goedkeuring van het ondernemingsplan 2007 had het ANB nog geen specifieke, meetbare en tijdsgebonden doelstellingen geformuleerd voor de beheerplanning van de domeinbossen. De opmaak van de beheerplannen wordt enkel opgevolgd door de hiërarchisch meerderen aan de hand van een Exceltabel. Een periodieke externe rapportering over die uitvoeringsgegevens is nog niet beschikbaar. De tweejaarlijkse natuurrapporten van het INBO rapporteren wel over de opmaak van beheerplannen, maar zonder onderscheid tussen de diverse soorten bos.

Hoewel het ANB in september 2004 maatregelen heeft genomen om ook de achterstand in beheerplannen voor natuurgebieden in te halen, verloopt de inhaaloperatie moeizaam. Eind september 2006 was er een goedgekeurd beheerplan voor 2.127 ha oppervlakte of 39,6% van de VNR. Voor de natuurgebieden was er voor slechts 17,1% van de totale oppervlakte een goedgekeurd beheerplan. Een van de knelpunten is de oprichting van adviescommissies. Zowel het natuurdecreet als VHRN eisen het voorafgaand advies van een adviescommissie in de goedkeuringsprocedure van beheerplannen. Die oprichting neemt steeds meer tijd in beslag, met grote verschillen tussen de provincies. Een ander knelpunt is de werklast van de beheerplanners.

Voor de opmaak van de beheerplannen van natuurgebieden heeft het ANB in het ondernemingsplan 2007 doelstellingen opgenomen. Het SMART-karakter ervan is voor verbetering vatbaar. Voor de opvolging beschikt het agentschap over een dossieropvolgingsstelsel en een Exceltabel met de stand van zaken. Die gegevens zijn echter onvolledig en niet up-to-date. Bovendien verschillen de tabellen per provincie. Een beheerrapport van het ANB met de stand van zaken van de beheerplannen en de oprichting van adviescommissies is nog niet beschikbaar. Die gegevens zijn wel terug te vinden in het tweejaarlijks natuurrapport van het INBO.

Inventarisatie

De wetgeving op de rijkscomptabiliteit schrijft voor dat de overheid een inventaris opstelt van de bestanddelen van zijn vermogen. Het ANB houdt inventarissen bij van zijn terreinen, maar de werkwijze verschilt grondig naargelang het gaat om domeinbossen of natuurgebieden.

Voor de domeinbossen houdt het ANB een centrale gegevensbank bij, de Staten B. De procedures voor de invoer van gegevens in de Staten B bieden voldoende garanties voor een correcte invoer. De richtlijnen werden evenwel nog niet officieel verspreid. Bovendien laat de beveiliging van de databank te wensen over. Voor de natuurgebieden wordt de centrale databank, de NGDB, beheerd door het INBO. Uit het onderzoek blijkt dat slechts een deel van de buitendiensten van het ANB gegevens invoeren in de NGDB, zodat die centrale databank geen getrouw beeld geeft van het patrimonium van het ANB. De buitendiensten ervaren hun decentrale databanken als performanter en gebruiksvriendelijker. De decentrale databanken worden echter niet centraal opgevolgd en zijn bij

gebrek aan richtlijnen weinig uniform. Uit de toelichting bij de begroting 2007 blijkt dat het ANB zelf een patrimoniumdatabank wenst te ontwikkelen. Dat wijst op een gebrek aan overleg tussen het ANB en het INBO over databeheer. Het ANB is met de oprichting van deze patrimoniumdatabank nog niet gestart omdat het eerst de aankoopprocedures van de vroegere afdelingen Natuur en Bos & Groen wenst af te stemmen.

De gegevens uit de Staten B en de decentrale databanken worden niet systematisch vergeleken met andere databanken, zoals de patrimoniale comptabiliteit, de NGDB, het kadaster of de aankoopakten.

De wetgeving op de rijkscomptabiliteit schrijft eveneens voor dat een beschrijvende inventaris wordt bijgehouden van het roerend patrimonium. De buitendiensten van het ANB houden op eigen initiatief dergelijke inventarissen bij, omwille van hun logistiek beheer of op vraag van diverse instanties. De aard en samenstelling ervan verschilt echter grondig van buitendienst tot buitendienst. Daarnaast vindt noch door de leidinggevendenden, noch door de centrale diensten een systematische controle van de inventarissen plaats. Het recent opgerichte Overlegteam Logistiek zou de logistieke aangelegenheden moeten stroomlijnen.

De vermogensgoederen van het ANB (materieel, voertuigen, gronden, enz.) moeten ook terug te vinden zijn in de patrimoniale comptabiliteit van de Vlaamse administratie. De activaboekhouder van het departement LNE zorgt voor de inbreng van die informatie in het boekhoudsysteem Orafin. Toch is de waarde van het patrimonium onbekend. Bij de start van Orafin in oktober 2001 werden namelijk fouten gemaakt bij het opladen van de inventarisgegevens. Bovendien vindt geen gegevensuitwisseling plaats tussen de activaboekhouder en de verantwoordelijken van de extracomptabele inventarissen van het ANB. Vermogenswijzigingen die niet het gevolg zijn van een transactie, worden bijgevolg niet opgenomen in de patrimoniale comptabiliteit. Door de omzendbrief over vermogensgoederen van 1 januari 2006 is de informatiedoorstroming van en naar de activaboekhouder nog belangrijker, aangezien bepaalde uitgaven pas later worden geactiveerd via herwaarderingen. Daarvoor is extracomptabele informatie nodig.

Ontvangsten

Uit het beheer van domeinbossen en natuurgebieden vloeien inkomsten voort, voornamelijk uit houtkappingen, maar ook uit gebruiksrechten zoals landbouw- en jachtpachten. Het onderzoek van het Rekenhof heeft geen zware tekortkomingen aan het licht gebracht op het vlak van de invordering en inning van de ontvangsten door het ANB. Wel is een gebrek aan uniformiteit vastgesteld, dat te wijten is aan ontbrekende richtlijnen voor de diverse ontvangstenprocessen. Bij ontstentenis van duidelijke afspraken met de FOD Financiën verloopt de doorstorting van de opbrengsten uit houtverkoop niet altijd even vlot. Dat kan de operationalisering van het Eigen Vermogen OC-ANB hypothekeren, de rechtspersoon die op 1 januari 2007 in werking is getreden.

De vervanging van strafsancities door administratieve of bestuurlijke sancties, zoals in het vooruitzicht gesteld door de beleidsnota leefmilieu en natuur en het regeerakkoord, is nog niet gerealiseerd.

Sinds 2001 zijn de ontvangsten uit het patrimoniumbeheer van het ANB geleidelijk aan gecentraliseerd bij één ontvangstenrekenplichtige bij de centrale diensten. Uit het onderzoek bleek dat de boekhoudkundige registratie van de ontvangsten en vastgestelde rechten (openstaande vorderingen) een aantal anomalieën vertoont. Zo wordt geen onderscheid gemaakt tussen vastgestelde en potentiële rechten, worden de vastgestelde rechten inzake houtverkoop niet op een uniforme wijze geboekt en wordt de rekenplichtige niet van alle bestaande rechten en inkomsten in kennis gesteld. Oudere vastgestelde rechten worden in onvoldoende mate opgevolgd. Met de betrokken buitendiensten zijn nog geen eenduidige afspraken gemaakt over de aan de rekenplichtige te verstrekken informatie, noch over wie welke acties in het invorderingsproces dient te nemen.

Bij gebrek aan richtlijnen inzake controlemethodologie en -normen is de interne controle op de ontvangsten slechts rudimentair aanwezig: de controle heeft geen betrekking op het eigenlijke beheer. Ingevolge de implementatie van BBB is de interne controle zowel georganiseerd op het niveau van het agentschap als op het niveau van het departement. Er bestaan nog geen duidelijke afspraken over de afbakening van ieders verantwoordelijkheden.

Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Natuur heeft in haar antwoord van 2 augustus 2007 de algemene conclusie en de aanbevelingen van het Rekenhof grotendeels onderschreven. Ze wees op de initiatieven die het ANB al heeft genomen of zal nemen om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof.

1 Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd naar het patrimoniumbeheer door het Agentschap Natuur en Bos (ANB). Het patrimonium omvat enerzijds de gronden (domeinbossen en natuurgebieden) in eigendom of in volledig beheer van het agentschap en anderzijds de duurzame goederen⁽¹⁾ nodig om de gronden te beheren.

Het Rekenhof heeft onderzocht of het Vlaams Gewest een regelgevend en beleidskader heeft uitgewerkt voor het beheer van de domeinbossen⁽²⁾ en natuurgebieden⁽³⁾ en of het ANB daarvoor beheerplannen heeft opgemaakt. Vervolgens ging het na of er voldoende waarborgen zijn dat de inventarissen een getrouw beeld geven van het patrimonium. Daartoe heeft het de opmaak en actualisering van de bestaande inventarissen geanalyseerd, alsook de verwerking van de uitgaven in de patrimoniale comptabiliteit. Tot slot controleerde het Rekenhof of de inning en verwerking van de beheerontvangsten rechtmatig verlopen.

Het ANB heeft in de loop van de voorbije jaren een belangrijk patrimonium aan natuurgebieden en bossen verworven of in volledig beheer gekregen. Eind 2005 ging het om 12.458 ha⁽⁴⁾ natuurgebieden en om 22.073 ha⁽⁵⁾ domeinbossen⁽⁶⁾. Die aankopen beogen het veiligstellen van waardevolle natuurgebieden en bossen. Voor de natuurgebieden is

¹ De inventarissen van de gebouwen maakten geen voorwerp uit van het onderzoek omdat het beheer ervan in handen is van het Agentschap voor Facilitair Management, dat deel uitmaakt van het beleidsdomein Bestuurszaken.

² Domeinbossen zijn alle bossen waarvan het volledig beheer is toevertrouwd aan het ANB (artikel 4 bosdecreet). Dat zijn enerzijds de bossen die eigendom zijn van het Vlaams Gewest en anderzijds openbare bossen (die zijn eigendom van een publiekrechtelijk rechtspersoon) waarvan het volledig beheer is overgedragen aan het ANB. Het gros van de domeinbossen zijn eigendom van het Vlaams Gewest.

³ De term natuurgebieden wordt gebruikt als algemeen begrip voor de natuurgebieden in beheer van het ANB. Het begrip valt uiteen in enerzijds Vlaamse natuurreservaten (VNR), dat zijn beschermde gebieden aangewezen door de Vlaamse Regering op gronden in eigendom van het Vlaams Gewest, in huur of ter beschikking gesteld (artikel 33 natuurdecreet), en anderzijds natuurdomeinen, dat zijn gebieden die nog als VNR moeten worden aangewezen.

⁴ Cijfers afkomstig van de Natuurindicatoredatabank van het INBO.

⁵ Cijfers afkomstig van de databank Staten B van het ANB.

⁶ Daarnaast zorgt het ANB ook voor het beheer van 18 parken, het technisch beheer van de openbare bossen (buiten de domeinbossen) en de begeleiding van het beheer van privébossen en erkende reservaten.

het de bedoeling een zo groot mogelijke natuurwaarde te realiseren⁽⁷⁾. De bossen hebben verschillende functies: naast een ecologische functie (en wetenschappelijke functie voor de bosreservaten⁽⁸⁾) vervullen ze een economische en recreatieve functie. De belangrijkste ontvangsten uit het patrimonium – zijnde de ontvangsten uit de houtkappingen – bedroegen voor 2005 2,02 miljoen EUR.

Met dit onderzoek beoogt het Rekenhof een efficiënte beheerplanning van de domeinbossen en natuurgebieden, een optimale inventarisatie en een betere inning van de ontvangsten uit het beheer van de gebieden. De Vlaamse Regering wil immers dat Vlaanderen als regio op het vlak van biodiversiteit tegen 2010 de vergelijking met andere economische topregio's moeiteloos kan doorstaan.

Het onderzoek, uitgevoerd van februari tot september 2006, gebeurde voornamelijk in de vorm van documenten- en dossieronderzoek. Er vonden ook interviews plaats met personeelsleden van de centrale diensten en van de buitendiensten van het ANB (de houtvesterijen en de provinciale buitendiensten van de vroegere afdeling Natuur). De onderzochte dossiers dateren van 2004 en 2005, de andere gegevens en documenten werden verzameld tot september 2006, tenzij anders vermeld.

Dit verslag behandelt achtereenvolgens het regelgevend en beleidskader (hoofdstuk 2) en de opmaak van de beheerplannen (hoofdstuk 3). Vervolgens komen de inventarissen en de patrimoniale comptabiliteit aan bod (hoofdstuk 4), gevolgd door de beheerontvangsten (hoofdstuk 5). De hoofdstukken 6 en 7 bevatten de algemene conclusies en de aanbevelingen van het Rekenhof. Hoofdstuk 8 ten slotte vat de reactie van de minister samen.

Het Rekenhof kondigde zijn onderzoek aan op 17 januari 2006. Op 3 april 2007 bezorgde het zijn voorontwerp van verslag aan de administrateur-generaal van het ANB, de secretaris-generaal van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie en de administrateur-generaal van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek⁽⁹⁾. Het ontwerpverslag werd op 27 juni 2007 voorgelegd aan de Vlaamse minister van Leefmilieu en Natuur, die op 2 augustus 2007 heeft gereageerd. Haar antwoord is integraal opgenomen als bijlage bij dit verslag.

⁷ Er is wel steeds meer vraag naar een openstelling van de natuurgebieden, voor zover dit past binnen de krijtlijnen van het beheerplan (cf. de mogelijkheid van recreatief medegebruik ingevoerd door het decreet van 19 mei 2006 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en energie).

⁸ Bosreservaten zijn percelen in domeinbossen waar de ecologische en wetenschappelijke functie prevaleert.

⁹ Op 29 mei 2007 deelde het ANB enkele aanvullingen mee. Het departement wenste geen gebruik te maken van de tegensprekelijke procedure en het instituut deelde mee geen verdere opmerkingen of aanvullingen te hebben.

1.2 Bestuurlijk kader

Het ANB is opgericht bij besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2005 en is operationeel sinds 1 april 2006. Het ANB is in het kader van het project Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) opgericht als een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid. Het vormt de fusie van de vroegere afdelingen Bos & Groen en Natuur van de administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (AMINAL) van het departement Leefmilieu en Infrastructuur (LIN). Het ANB is sinds 2006 volop bezig met de organisatie van zijn diensten, het opmaken van een beheersovereenkomst, ondernemingsplan, personeelsplan, enz. Het agentschap beschikt ook over een Eigen Vermogen, genaamd Ondersteunend Centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos (OC-ANB), dat is opgericht bij decreet van 19 mei 2006⁽¹⁰⁾. Op 24 november 2006 keurde de Vlaamse Regering een besluit goed over de werking, het beheer en de boekhouding van het OC-ANB.

Het ANB is voornamelijk belast met beleidsuitvoerende taken en heeft als missie bij te dragen tot de realisatie van het beleid inzake natuurbehoud en de vrijwaring van het natuurlijk milieu en het milieubeleid. Bij het agentschap zijn ongeveer 800 personeelsleden werkzaam, het grootste deel daarvan in de buitendiensten. Naast vijf provinciale buitendiensten (vroeger waren er vijf voor de afdeling Natuur⁽¹¹⁾ en vijf voor de afdeling Bos & Groen) zijn er negen houtvesterijen (met aan het hoofd een houtvester), die onder meer zorgen voor het beheer en onderhoud van de domeinbossen.

In 2007 beheert het ANB voor 123,8 miljoen EUR beleidskredieten, bestemd voor personeel, werking, subsidies en investeringen. Het agentschap beschikt nog niet over een eigen begroting, maar put zijn middelen uit enerzijds de algemene uitgavenbegroting⁽¹²⁾ en anderzijds het Minafonds (een dienst met afzonderlijk beheer die onder meer instaat voor de financiering van het natuurbehoud en de bos- en groenvoorziening). De ontvangsten voortvloeiend uit het patrimoniumbeheer door het ANB kwamen integraal het Minafonds ten goede, tot op 1 januari 2007 het Eigen Vermogen OC-ANB in werking is getreden.

¹⁰ Decreet van 19 mei 2006 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en energie (Hoofdstuk IX. Eigen Vermogen onder de benaming Ondersteunend Centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos).

¹¹ Hieronder ressorteerden de natuurwachters en de natuurarbeiders, die onder andere als taak hebben de natuurgebieden te beheren en te onderhouden.

¹² Het betreft de begrotingsprogramma's 61.2 – Natuur, 61.3 – Bos en groen en 91.1 – Bestaansmiddelen beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie.

2 Regelgevend en beleidskader

Het Rekenhof onderzocht of voor het beheer van de domeinbossen en natuurgebieden een regelgevend en beleidskader voorhanden is. Het bekeek zowel de internationale als de Vlaamse context. Het heeft de Vlaamse beleidsdocumenten getoetst aan de normen op het vlak van doelformulering⁽¹³⁾ en beleidsinformatie⁽¹⁴⁾. Doelstellingen moeten SMART⁽¹⁵⁾ geformuleerd zijn. Ze zijn, samen met de eraan gekoppelde indicatoren noodzakelijk voor zowel de planning, de opvolging als de interne en externe rapportering. Zij dienen op een flexibele wijze te worden ingezet met het oog op de opvolging van nieuwe problemen.

2.1 Domeinbossen

2.1.1 Internationaal

Op internationaal niveau zijn verschillende fora actief rond bosbeheer.

- In de schoot van de Verenigde Naties werd in 2000 het Bossenforum van de VN (UNFF) ingesteld. Dat forum moet wereldwijd het duurzaam beheer van bossen bevorderen en werkt rond de haalbaarheid van een bossenconventie.
- De Ministeriële conferentie ter bescherming van de bossen in Europa (MCPFE), een pan-Europees ministerieel bossenoverlegforum, ijvert voor criteria en indicatoren voor duurzaam bosbeheer. België en Vlaanderen hebben de resoluties van Helsinki (1993), Lissabon (1998) en Wenen (2003) over duurzaam bosbeheer ondertekend.
- De Raad van de Europese Unie heeft op 15 december 1998 een resolutie goedgekeurd over een bosbouwstrategie. Het bosbeleid blijft echter tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren. In 2005

¹³ In december 2006 heeft de Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) een rapport afgeleverd met een sterkte-zwakteanalyse van de organisatiebeheersing bij het ANB. Het rapport beoordeelt de graad van organisatiebeheersing onder meer op het vlak van de formulering van doelstellingen en op het vlak van de monitoring. Sommige vaststellingen van het Rekenhof (dat een aantal processen van dichtbij heeft bekeken) sluiten aan bij vaststellingen van de IAVA (dat heeft gepeild naar de aanwezigheid bij het ANB van de nodige sturings- en beheersingsinstrumenten). Zo pleit de IAVA voor een volledig, evenwichtig en coherent geheel van zo concreet mogelijk geformuleerde doelstellingen en voor de uitbouw van een globaal monitoringsinstrument.

¹⁴ De normen voor beleidsinformatie zijn de relevantie van de informatie, de betrouwbaarheid/juistheid, de begrijpelijkheid en de vergelijkbaarheid/consistentie.

¹⁵ SMART (+ C) als norm voor de doelformulering staat voor specifiek, meetbaar, aanvaard, realistisch en tijdsgebonden. Consistentie wordt daar soms als criterium aan toegevoegd.

heeft de Europese Commissie een verslag opgesteld over de uitvoering van de EU-bosbouwstrategie, waarin het voorstelt een EU-actieplan voor duurzaam bosbeheer uit te werken en de bestaande communautaire instrumenten en procedures te herzien. Op 15 juni 2006 keurde de commissie een EU-actieplan voor de bossen (2007-2011) goed.

- In 1993 is door boseigenaars, de houtsector, sociale bewegingen en milieuorganisaties de Forest Stewardship Council (FSC) opgericht. FSC is een internationale, onafhankelijke, niet-gouvernementele non-profitorganisatie die verantwoord bosbeheer stimuleert door de certificering van bossen volgens een aantal principes (internationale FSC-standaard). De FSC-principes moeten door de diverse landen vertaald worden naar de eigen bossen.

Het ANB volgt de internationale ontwikkelingen op en treedt er namens België op als nationaal contact. Voormelde documenten hebben geen bindend karakter, maar vormen wel een leidraad voor het bosbeleid van het Vlaams Gewest.

2.1.2 Regelgevend kader in Vlaanderen

Het Vlaams Parlement heeft op 4 maart 1998⁽¹⁶⁾ een resolutie goedgekeurd die de vastlegging beoogt van criteria voor duurzaam beheer (CDB) van bossen. De resolutie stelt dat die criteria dienen te voldoen aan de voorwaarden van internationale certificeringinstellingen en te worden ingepast in de bestaande regelgeving. De bedoeling was dat tegen 2002 minstens alle openbare bossen volgens de CDB zouden worden beheerd. De resolutie en de door Vlaanderen aangegane internationale verbintenissen hebben aanleiding gegeven tot de goedkeuring van regelgeving en richtlijnen en tot de ontwikkeling van certificeringinitiatieven.

Voor de bossen in Vlaanderen bestaan beheerrichtlijnen op drie niveaus.

- Voor alle bossen gelden de richtlijnen uit het bosdecreet van 13 juni 1990 en uit een interne dienstorder van de vroegere afdeling Bos & Groen⁽¹⁷⁾.

¹⁶ Resolutie betreffende de instelling van een certificaat voor duurzaam bosbeheer in het kader van het invoeren van een ecolabel voor hout, Stuk 913 (1997-1998) – Nr. 3. De Minaraad heeft op 6 oktober 1998 op vraag van de Vlaamse Hoge Bosraad een advies uitgebracht dat invulling geeft aan een twintigtal criteria voor duurzaam bosbeheer. Daarnaast gaat het advies in op flankerende beleids- en bosbeheersinstrumenten en formuleert het aanbevelingen voor de implementatie van de CDB.

¹⁷ Dienstnota Bos & Groen 99/1 van 30 juni 1999 met richtlijnen en criteria voor de beoordeling van kapmachtigingen en bosbeheerplannen in privébossen.

- Op alle openbare bossen en alle bossen gelegen in het Vlaams ecologisch netwerk (VEN) zijn de CDB, vervat in het besluit van 27 juni 2003⁽¹⁸⁾, verplicht van toepassing.
- In alle domeinbossen moet de beheervisie openbare bossen worden nageleefd. Dat intern beleidsdocument van augustus 2001 is een beheerrichtlijn en heeft geen juridische status⁽¹⁹⁾.

Daarnaast ijvert het ANB voor de certificering van de bossen volgens de (niet juridisch dwingende) internationale FSC-standaard. Hoewel het agentschap actief deelneemt aan de FSC-certificering, is nog geen definitieve Belgische FSC-standaard beschikbaar⁽²⁰⁾. Vlaanderen heeft 4.513 ha gecertificeerde domeinbossen⁽²¹⁾. In november 2006 is ook een FSC-certificaat op groepsniveau⁽²²⁾ uitgereikt voor 3.466 ha domeinbossen en gemeentelijke bossen in de Lage Kempen. Daarmee beschikt 25,6% van de domeinbossen over een FSC-certificaat.

Idealiter zouden bossen beheerd volgens de CDB of volgens de beheervisie nagenoeg automatisch in aanmerking moeten komen voor certificering. De verschillende beheerrichtlijnen (CDB, beheervisie, FSC-standaard) komen echter wegens hun uiteenlopend oogmerk niet volledig overeen⁽²³⁾. De beheervisie is in de regel strenger dan de CDB en de FSC-standaard. Die verschillen kunnen in de praktijk het beheer bemoeilijken⁽²⁴⁾. Het is ook de vraag in welke mate de vrij complexe pro-

¹⁸ Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003 tot vaststelling van de criteria voor duurzaam bosbeheer voor bossen gelegen in het Vlaams Gewest. Ter uitvoering van dat besluit heeft het ANB verschillende richtlijnen uitgevaardigd.

¹⁹ In de openbare bossen waar het ANB alleen het technisch beheer uitvoert, is de beheervisie richtinggevend, maar niet dwingend.

²⁰ Er bestaat een Belgische FSC-standaard onder voorwaarden van 1999. De ontwerpversie van de definitieve Belgische FSC-standaard moet echter nog worden goedgekeurd.

²¹ Het gaat om het boscomplex van Meerdaalwoud, Heverleebos, Egenhovenbos en het Zoniënwoud.

²² Het concept van groepscertificering biedt eigenaren van kleine bossen de mogelijkheid hun bossen op een eenvoudige en goedkope manier te laten certificeren. Het omhelst zowel een externe audit door een certificeringinstelling als een interne audit door een groepsmanager.

²³ In 2005 heeft de Universiteit Gent, in opdracht van de vorige Vlaamse Regering, een voorontwerp van Vlaams natuurwetboek uitgegeven. Het is een ontwerp van geïntegreerd decreet milieubeheersrecht, dat de materies natuurbehoud, landschapszorg, bosbeheer, soortenbescherming en jacht omvat. Het kan dienst doen als inspiratiebron voor de afstemming van verschillende normen en regels voor het beheer van domeinbossen en natuurgebieden. De Vlaamse minister van Leefmilieu en Natuur uitte echter zijn twijfels over de realiseerbaarheid van dit voorontwerp van wetboek, gelet op de soms uiteenlopende visies van de sectoren Natuur en Bos. Stuk 15 (2005-2006) – Nr. 4-G, p. 42.

²⁴ Thomaes, A. en Vandekerckhove, K., *Een vergelijking van beheerrichtlijnen voor bossen en invulling van verschillende beschermingsstatuten aan de*

cedures uit de beheerrichtlijnen uitvoerbaar zijn voor kleinere boscomplexen (bijvoorbeeld de opmaak van beheerplannen).

In haar antwoord benadrukte de minister dat de verschillen tussen de normen legitiem zijn gelet op hun verschillend oogmerk en hun verschillende oorsprong. Ze wees erop dat de certificering van bossen een volledig privaat initiatief betreft.

2.1.3 *Beleidskader in Vlaanderen*

Er bestaat een veelheid aan documenten die planningsgegevens bevatten:

- voor het beleidsdomein leefmilieu: het milieubeleidsplan (met projectplannen) en de milieujaarprogramma's (gebaseerd op voortgangsrapporten);
- voor de sector bosbouw: het langetermijnplan en het actieplan bosbouw;
- uitgaande van de minister: de beleidsnota en de beleidsbrieven;
- op niveau van het ANB: de beheersovereenkomst en de ondernemingsplannen⁽²⁵⁾;
- op niveau van de begroting: de toelichting bij de begrotingskredieten.

Beleidsdomein leefmilieu

Het decreet van 5 april 1995 houdende algemene beginselen inzake milieubeleid legt de milieuplanning op gewestelijk niveau als volgt vast:

- een vijfjaarlijks milieubeleidsplan (MBP);
- een jaarlijks milieujaarprogramma (MJP);
- een tweejaarlijks milieurapport (MIRA)⁽²⁶⁾.

Het MBP – opgesteld door een planningsteam⁽²⁷⁾ en vastgesteld door de Vlaamse Regering – bepaalt de hoofdlijnen van het te voeren milieubeleid. Het MBP omvat ook een actieplan met een samenhangend ge-

hand van bosbeheerrichtlijnen. November 2004 (in opdracht van AMINAL – afdeling Natuur en afdeling Bos & Groen).

²⁵ Het ANB heeft een ondernemingsplan 2007 opgesteld; het ontwerp van beheersovereenkomst dient nog door de minister te worden goedgekeurd.

²⁶ Dit onderzoek gaat verder niet in op de milieurapporten omdat zij vooral focussen op onderwerpen die niet direct aansluiten bij het onderzoeksthema.

²⁷ Het planningsteam bestond uit de leidend ambtenaren van het beleidsdomein LNE. De beleidsraad LNE heeft de rol van het planningsteam overgenomen. De raad wordt voor de milieubeleidsplanning bijgestaan door de planningsgroep, de themacoördinatoren en de planningsverantwoordelijken van de onderscheiden agentschappen.

heel van doelstellingen (langetermijn- en plandoelstellingen)⁽²⁸⁾, maatregelen, middelen en termijnen die worden voorgesteld om de doelstellingen te bereiken, alsook de prioriteiten die daarbij gelden. Het plan bevat aanvullend projecten gericht op prioritaire maatregelen⁽²⁹⁾.

Het MJP – eveneens opgesteld door het planningsteam – verbijzondert de plandoelstellingen van het MBP. Het MJP bevat onder meer informatie over de realisaties van het voorbije jaar, over de te nemen maatregelen voor het komende jaar en over de daartoe gereserveerde begrotingsmiddelen.

Het MBP 2003-2007, het zogenaamd MINA-plan 3, vermeldt als plandoelstelling: 50.000 ha onder effectief natuurbeheer (erkend, Vlaams en/of bosreservaat en/of natuurgebieden met een goedgekeurd beheerplan), zonder nadere oppervlakte-doelstellingen per gebiedscategorie. Project 21 – Bosbeleid beoogt de oppervlakte aan bossen in Vlaanderen uit te breiden en de kwaliteit ervan te verbeteren door een uniforme aanpak en versnelde opmaak van beheerplannen, gekoppeld aan een adequaat monitoringsysteem, en het instellen van een certificeringsysteem voor duurzaam beheerde bossen. Het projectplan Bosbeleid bevat geen gekwantificeerde, meetbare doelstellingen inzake beheerplanning.

Volgens het MJP voor 2007⁽³⁰⁾ moet de opmaak en uitvoering van beheerplannen van de Vlaamse natuur- en bosreservaten en de gebieden in eigen beheer prioriteit krijgen. Voor elk domeinbos, bos- en natuurreservaat moet volgens het natuur- en het bosdecreet een beheerplan worden opgesteld. Het beheerplan bevat de geplande beheer- en inrichtingsmaatregelen uitgaande van de bestaande toestand, de vooruitzichten en de nagestreefde doelstellingen. In het MJP 2007 is sprake van het opstarten van een tiental bosbeheerplannen (voor een totale oppervlakte van 1350 ha). Die doelstelling is echter niet specifiek, aangezien niet duidelijk is of het alleen de domeinbossen betreft of de openbare bossen in het algemeen. In de toelichting 2007 bij de basisallocatie 361B12.08 van het Minafonds is sprake van het opstarten van het beheerplanningsproces voor ongeveer 2000 ha domeinbos en voor 3 nominatim vermelde bosreservaten.

De milieuplanning specificeert de doelstellingen en indicatoren voor de domeinbossen niet (wel voor de parkdomeinen en bosreservaten). Zij bevat onvoldoende specifieke, meetbare en tijdgebonden informatie over het aantal beheerplannen, het onderscheid domeinbossen/openbare bossen, de betrokken domeinbossen, de oppervlakte do-

²⁸ De Vlaamse Regering beschouwt de plandoelstellingen van het MBP 2003-2007 als bindende bepalingen.

²⁹ Voor de projecten uit het MBP worden projectplannen opgesteld en jaarlijks voortgangsrapporten geredigeerd. Die voortgangsrapporten vormen mee de basis voor het MJP.

³⁰ Sinds 2007 worden de MJP's geïntegreerd in de toelichting van de begroting, zij het apart van de toelichting bij de eigenlijke begrotingskredieten.

meinbos met beheerplan. Er is evenmin afstemming tussen de toelichting bij de begroting en het MJP.

Sector bosbouw

Het bosdecreet bepaalt in artikel 6 dat de Vlaamse Regering langetermijnplannen en uitvoeringsplannen moet opstellen, goedkeuren en meedelen aan het Vlaams Parlement. Het ANB heeft in 1997-1998 een langetermijnplan bosbouw en een uitvoeringsplan, een zogenaamd actieplan bosbouw, opgesteld. De Vlaamse Regering heeft de documenten echter nooit goedgekeurd, noch meegedeeld aan het Vlaams Parlement. Het ANB gebruikt de plannen wel als input voor andere beleidsdocumenten, zoals de MBP's⁽³¹⁾, de MJP's, de beleidsbrieven, de toelichting bij de begroting, enz. In haar antwoord kondigde de minister een initiatief aan om het langetermijnplan en het actieplan bosbouw een status te geven.

Het langetermijnplan bosbouw - met een planhorizon van 20 jaar - is onderworpen aan een vijfjaarlijkse evaluatie, maar werd in 2003 niet geactualiseerd. Aan de hand van toetsstenen en sleutelbegrippen worden in het langetermijnplan doelstellingen op een hoog aggregatieniveau afgeleid voor de vroegere afdeling Bos & Groen. Eén daarvan is het nastreven van een eenvormig en intern gedragen bosbeheer en -beleid.

Het actieplan bosbouw – met een planhorizon van 5 jaar – vergt een jaarlijkse evaluatie en een jaarprogramma na de jaarlijkse begrotingsopmaak. Dat gebeurt niet formeel, maar de facto via de kanalen van de natuur- en milieuraapportering, de MJP's en de opmaak van de begroting. In 2003 is een actieplan opgesteld dat een oppervlakte-doelstelling van 4000 ha bosreservaat vermeldt. Het bevat ook als specifieke doelstelling de opmaak van beheerplannen voor 10.000 ha domeinbos.

De evaluatie van het langetermijnplan bosbouw is niet gekoppeld aan de goedkeuringsprocedure van het MBP, hoewel beide gebonden zijn aan een vijfjaarlijkse (evaluatie)cyclus. Het actieplan bosbouw is voor een deel terug te vinden in het MBP⁽³²⁾ en in het ondernemingsplan 2007 van het agentschap. De minister heeft aangekondigd maximale inspanningen te leveren om de sectorale richtlijnen waar mogelijk en nuttig te integreren in en te koppelen aan het MBP en het MJP.

Beleidsintenties van de minister

Aan het begin van de legislatuur maakt de minister een beleidsnota op. Elk volgend jaar licht hij bij de indiening van de begroting zijn beleid toe in een beleidsbrief. De beleidsdocumenten steunen op prioriteitennota's

³¹ In het MBP 1997-2002 was het langetermijnplan bosbouw opgenomen als een actie. In het MBP 2003-2007 is een aantal doelstellingen van het langetermijnplan geïntegreerd in het onderdeel *Verlies aan biodiversiteit*.

³² Het natuurbeleidsplan is wel volledig geïntegreerd in het MBP, zie 2.2.3.

die zijn opgesteld door het departement en de agentschappen van het beleidsdomein.

De beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2004-2009⁽³³⁾ legt de nadruk op een grotere toegankelijkheid en op een geïntegreerde benadering - vanuit het oogpunt van de diverse functies - van natuur en bos. Bij de operationele doelstellingen is sprake van de ondersteuning van een duurzaam bos- en natuurbeheer (door de opmaak van beheerplannen, een volwaardig certificeringssysteem, enz.), van een goede toegankelijkheidsregeling en een optimale aanwijzing van bos- en natuurreservaten. Een kwantificering van die doelstellingen is echter niet voorhanden.

Volgens de beleidsbrief Leefmilieu en Natuur met de beleidsprioriteiten 2006-2007⁽³⁴⁾ geeft het ANB prioriteit aan de opmaak en uitvoering van beheerplannen voor de Vlaamse natuur- en bosreservaten en de gebieden in eigen beheer. In 2007 zouden een tiental bosbeheerplannen worden opgestart voor een totale oppervlakte van 1350 ha. De beleidsbrief maakt geen onderscheid naar het soort bos (domeinbos, openbaar bos van andere overheden, bosreservaat).

2.2 Natuurgebieden

2.2.1 Internationaal

Op internationaal niveau zijn vooral de volgende verdragen van belang voor het gebiedsgericht natuurbeleid:

- het verdrag van Ramsar van 2 februari 1971 over de bescherming van watergebieden van internationale betekenis;
- de Europese vogelrichtlijn van 2 april 1979;
- de Europese habitatrichtlijn van 21 mei 1992;
- het biodiversiteitsverdrag van 5 juni 1992 en aansluitend het engagement van de lidstaten van de EU om het verlies aan biodiversiteit tegen 2010 een halt toe te roepen.

Volgens het Ramsarverdrag en de vogel- en habitatrichtlijn dienen de partijen gebieden aan te duiden waarvoor bijzondere beschermingsmaatregelen zullen gelden. Vlaanderen heeft ca. 102.000 ha habitatrichtlijngebied⁽³⁵⁾ en ca. 98.000 ha vogelrichtlijngebied definitief vastgesteld. 95% van de Ramsargebieden maken daar deel van uit⁽³⁶⁾. Rekening houdend met de overlappingen tussen de gebieden heeft Vlaande-

³³ Stuk 139 (2004-2005) - Nr. 1, 3 december 2004, p. 47-49.

³⁴ Stuk 977 (2006-2007) – Nr. 1, 27 oktober 2006, p. 52.

³⁵ De Europese Commissie heeft bij beschikking van 7 december 2004 de gebieden tot gebieden van communautair belang verklaard.

³⁶ NARA 2005, p. 318.

ren 163.000 ha speciale beschermingszones aangeduid, die deel uitmaken van het Natura 2000-netwerk, het Europees ecologisch netwerk.

Voor elke speciale beschermingszone zijn volgens het natuurdecreet instandhoudingsdoelstellingen en natuurrichtplannen vereist. Vlaanderen is voor een aantal gebieden gestart met de bepaling van de instandhoudingsdoelstellingen. De opmaak van de natuurrichtplannen bevindt zich nog in een pilootprojectfase⁽³⁷⁾.

Het ontbreken van instandhoudingsdoelstellingen en natuurrichtplannen vormt geen hindernis voor de opmaak van beheerplannen. Zo nodig dienen bestaande beheerplannen aangepast te worden aan de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen en goedgekeurde natuurrichtplannen.

2.2.2 Regelgevend kader in Vlaanderen

Op Vlaams niveau wordt het beheer van natuurgebieden voornamelijk geregeld door de volgende regelgeving:

- het natuurdecreet van 21 oktober 1997;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 28 februari 2003 betreffende de natuurrichtplannen;
- 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 subsidies;
- het besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003 houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid.

Artikel 34 van het natuurdecreet legt de opmaak van een beheerplan op voor de natuurreservaten die het decreet instelt, met name de erkende natuurreservaten beheerd door natuurverenigingen en de Vlaamse natuurreservaten (VNR) beheerd door het ANB. Voor de eerste groep geldt voormeld besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003. Voor de tweede groep is geen specifiek uitvoeringsbesluit goedgekeurd. In 2004 heeft de vroegere afdeling Natuur echter een dienstorder uitgevaardigd over de opmaak van erkenningdossiers en beheerplannen⁽³⁸⁾. De

³⁷ Er zijn zes lopende projecten. Volgens het MJP 2007 wil de minister echter prioriteit geven aan de opmaak van de instandhoudingsdoelstellingen voor de gebieden van het Natura 2000-netwerk. De bepaling van de instandhoudingsdoelstellingen voor elk Vlaams vogel- en habitatrichtlijngebied is immers noodzakelijk voor de aanwijzing ervan als speciale beschermingszone. Die aanwijzing dient te gebeuren vóór eind 2010.

³⁸ Dienstorder van 20 september 2004 met instructies aanwijzingsdossier en beheerplannen Vlaamse natuurreservaten en een handleiding en aanbevelingen voor het opstellen van een erkenningdossier/beheerplan, geldend sinds 1 september 2004.

dienstorder bepaalt dat voor de beheerplannen van VNR dezelfde criteria gelden als voor die van private natuurreservaten. De dienstorder integreert ook de aanwijzing als VNR in het beheerplan⁽³⁹⁾. Tot dan wees de minister de natuurdomeinen van het ANB eerst aan als VNR op basis van een aanwijzingsdossier en stelde het agentschap nadien een beheerplan op met de steun van een speciaal daartoe opgerichte adviescommissie. Door de dienstorder vervalt de opmaak van een apart voorafgaand aanwijzingsdossier. De adviescommissies voor de VNR waarin het natuurdecreet voorziet, zijn sindsdien ingedeeld op basis van een biogeografische provinciale spreiding. De aanpassingen uit de dienstorder zijn erop gericht de opmaak van beheerplannen te versnellen (zie ook 3.3.1). Het ANB heeft echter onvoldoende nagegaan of bepaalde richtlijnen uit de dienstorder wel strookten met het natuurdecreet⁽⁴⁰⁾ of niet beter de vorm zouden aannemen van een besluit van de Vlaamse Regering, naar analogie van de regeling voor de erkende reservaten.

Daarnaast heeft de vroegere afdeling Natuur richtlijnen uitgevaardigd over het hengelen in natuurdomein, over het doden en vangen van fauna in Vlaamse natuurreservaten en (natuur)domeinen van het Vlaams Gewest en over de openstelling en toegankelijkheid van de gebieden. Sommige daarvan heeft de afdeling niet voorgelegd aan de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud (VHRN)⁽⁴¹⁾ of aan de afdeling Juridische Dienstverlening van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE). De vraag rijst of de richtlijnen wel volledig in overeenstemming zijn met de bestaande regelgeving en of ze niet beter het voorwerp hadden uitgemaakt van een regelgevend initiatief. De benaming van de documenten is niet uniform (richtlijnen, dienstorders, dienstnota's). De vroegere afdeling Natuur beschikte ook niet over een inventaris van alle richtlijnen.

Het ANB heeft intussen opdracht gegeven tot inventarisatie van alle richtlijnen. De inventaris zal voor het personeel beschikbaar zijn via het extranet. Het agentschap gebruikt voortaan als algemene benaming de term ANB-richtlijn. Het stelt een overeenkomst met de juridische dienst van het departement LNE in het vooruitzicht voor de voorlegging van ontwerprichtlijnen. Daarnaast heeft het agentschap in het ondernemingsplan 2007 een project opgenomen dat enerzijds de afstemming en integratie van de regelgeving natuur en de regelgeving bos, groen, jacht en visserij beoogt en anderzijds de verbetering en vereenvoudiging van die regelgeving.

³⁹ De aanwijzing heeft tot gevolg dat het voorkeepsrecht kan worden uitgeoefend en dat bepaalde verbodsbepalingen afdwingbaar worden.

⁴⁰ Een afzonderlijke aanwijzing als VNR maakt sneller een effectieve handhaving op het terrein mogelijk.

⁴¹ De VHRN brengt advies uit over alle aangelegenheden bedoeld in het natuurdecreet, zoals de oprichting van adviescommissies, de aanwijzing als VNR, de beheerplannen, de dienstorders, enz. In de toekomst wordt de raad een permanente werkcommissie voor het natuurbehoud van de Minaraad.

2.2.3 *Beleidskader in Vlaanderen*

Voor het beheer van de natuurgebieden staan de planningsgegevens eveneens verspreid in verschillende documenten:

- voor het beleidsdomein leefmilieu: het MBP en de MJP's;
- voor de sector natuur: het natuurbeleidsplan voorzien in artikel 11 van het natuurdecreet, dit plan is volledig geïntegreerd in het MBP (thema verlies aan biodiversiteit);
- uitgaande van de minister: de beleidsnota en de beleidsbrieven;
- op niveau van het ANB: de beheersovereenkomst en de ondernemingsplannen;
- op niveau van de begroting: de toelichting bij de begrotingskredieten.

Het MBP of MINA-plan 3 voorziet in de volgende bindende plandoelstelling: 50.000 ha onder effectief natuurbeheer (erkend, Vlaams en/of bos-reservaat en/of natuurgebieden met een goedgekeurd beheerplan), met als indicator de totale oppervlakte onder effectief natuurbeheer. Die indicator omvat zowel de VNR als de natuurdomeinen van het ANB. Er is dus geen specifieke doelstelling/indicator voor de opmaak van beheerplannen voor de (Vlaamse) natuurreservaten van het ANB⁽⁴²⁾. Het project(plan) Ruimte voor natuur bevat evenmin specifieke, meetbare en tijdsgebonden doelstellingen voor de beheerplanning.

Het MJP voor 2007 bevat weinig of geen gekwantificeerde doelstellingen voor de opmaak van beheerplannen voor natuurgebieden die het ANB beheert. Over de oprichting van adviescommissies voor de VNR rapporteert het MJP evenmin.

Volgens de beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2004-2009 zal de aanwijzing van bos- en natuurreservaten worden geoptimaliseerd⁽⁴³⁾, maar de nota vermeldt geen concrete streefcijfers.

Ook de beleidsbrief Leefmilieu en Natuur met de beleidsprioriteiten 2006-2007 bevat weinig of geen informatie over de oprichting van adviescommissies en de opmaak van beheerplannen. Hetzelfde geldt voor de toelichting bij de begrotingskredieten.

De planningsdocumenten bevatten dus behalve doelstellingen op een hoog geaggregeerd niveau geen of geen SMART-geformuleerde - specifieke, meetbare en tijdsgebonden - doelstellingen. Er zijn voor die documenten onvoldoende beleidsindicatoren ontwikkeld betreffende de planning, opvolging en rapportering.

⁴² De tweejaarlijkse natuurrapporten (NARA 2003, p. 267 en NARA 2005, p. 377) van het INBO wijzen ook op het gebrek aan doelstellingen voor de aanwijzingen als VNR en de opmaak van beheerplannen.

⁴³ Stuk 139 (2004-2005) – Nr. 1, 3 december 2004, p. 74: strategische doelstelling 3 - operationele doelstelling 1.

2.3 Conclusie

Voor de domeinbossen is het regelgevend kader grondig uitgewerkt. De verschillende normen (CDB, beheervisie en FSC-standaard) komen wegens hun uiteenlopend oogmerk echter niet volledig overeen en er kunnen vragen worden gesteld bij de uitvoerbaarheid ervan voor kleinere boscomplexen. Dat kan problemen veroorzaken voor het beheer op het terrein. Bovendien ontbreekt op dit ogenblik een definitieve Belgische FSC-standaard voor de certificering van het duurzaam beheer van bossen. Voor de natuurgebieden zijn een aantal richtlijnen vervat in dienstorders, maar er is onvoldoende nagegaan of ze wel stroken met de hogere regelgeving en of ze niet beter in een besluit van de Vlaamse Regering werden opgenomen.

Hoewel het langetermijnplan bosbouw en het actieplan bosbouw de beheerplanning van de domeinbossen voor verschillende jaren vastleggen, zijn de documenten niet goedgekeurd door de Vlaamse Regering, noch meegedeeld aan het Vlaams Parlement. Omdat ze slechts ten dele zijn geïntegreerd in of gekoppeld aan de milieubeleidsplanningscyclus, zorgen ze voor extra planlast.

In de verschillende beleidsdocumenten zijn de doelstellingen en indicatoren voor het beheer van domeinbossen en natuurgebieden - en meer specifiek voor de opmaak van beheerplannen en de oprichting van adviescommissies - zelden specifiek, meetbaar en tijdsgebonden geformuleerd. Tot slot laat de onderlinge afstemming van de doelstellingen soms te wensen over.

3 Opmaak van beheerplannen

3.1 Inleiding

Voor elk domeinbos, bos- en natuurreservaat moet volgens het bos- en het natuurdecreet een beheerplan worden opgesteld. Het beheerplan bepaalt niet alleen het toekomstige beheer van de bossen en natuurgebieden, maar is ook een document dat via inspraakprocedures⁽⁴⁴⁾ een discussie mogelijk maakt tussen de betrokken partijen, dat uitlegt waarom bepaalde ingrepen moeten gebeuren en dat het toetsingskader vormt voor de latere monitoring. In een advies van juni 2004 dringt de VHRN aan op de opstelling van een beheerplan voor alle (toekomstige) VNR binnen een redelijke termijn.

Uit de natuurrapporten⁽⁴⁵⁾ blijkt dat een belangrijke achterstand bestaat bij de opmaak van beheerplannen voor de domeinbossen en de VNR. Het Rekenhof onderzocht, uitgaande van normen inzake doelformulering en monitoring, of het agentschap en de minister de nodige initiatieven hebben genomen om die achterstand in te halen. Het ging ook na of het ANB over de nodige instrumenten beschikt om de opmaak van beheerplannen op te volgen en zo nodig bij te sturen.

3.2 Domeinbossen

3.2.1 Inhaaloperatie

Uit de onderstaande tabel blijkt dat de achterstand in de opmaak van beheerplannen voor domeinbossen geleidelijk wordt ingehaald. De inhaaloperatie is gestart in 2003, na de goedkeuring door de Vlaamse Regering van een reeks besluiten over het bosbeheer.

⁴⁴ Binnen het ANB is voor verschillende beheerplannen al gewerkt met uitgebreide inspraakprocedures.

⁴⁵ Artikel 10 van het natuurdecreet voorziet in de tweejaarlijkse redactie van een natuurrapport door het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO). Het natuurrapport handelt over de toestand van de natuur in Vlaanderen, over de oorzaken van achteruitgang en over de inspanningen voor behoud en herstel van de biodiversiteit.

	Domeinbossen met beheerplannen	Oppervlakte (ha)
1991	1	511
1993	1	2.454
1998	1	135
2003	1	299
2004	9	120
2005	10	471
2006	8	1.693
Totaal	31	5.683

Eind oktober 2006 was er volgens het ANB een beheerplan opgesteld voor 31 van de 351 domeinbossen⁽⁴⁶⁾. In oppervlakte was er voor 5.683 ha of 25,7% van de totale oppervlakte domeinbossen een beheerplan opgesteld⁽⁴⁷⁾. Voor 27% van de oppervlakte waren de metingen nog aan de gang, voor 17,5% was de redactie van het beheerplan gestart, voor 10,1% lag het beheerplan ter goedkeuring voor en voor 19,7% was nog niets ondernomen⁽⁴⁸⁾. Er zijn wel grote verschillen tussen houtvesterijen, zowel qua aantal beheerplannen, als qua oppervlakte bos met beheerplan. Eén houtvesterij beschikt over geen enkel goedgekeurd beheerplan.

De positieve wending in het opmaakproces van de beheerplannen is te verklaren door een aantal maatregelen uitgaande van het ANB:

- het project Operationaliseren beheervisie, waarbij het projectteam voor de bosinventarisatie werd ingeschakeld in het opmaakproces van beheerplannen (voor terreinmetingen, de opmaak van bestandsindelingen en de algemene begeleiding)⁽⁴⁹⁾;
- de actieve participatie van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) aan het opmaakproces van een aantal beheerplannen (verzameling en interpretatie van gegevens of volledige uitwerking van beheerplannen);
- de uitbesteding van een aantal beheerplannen;
- de werving van een aantal personeelsleden specifiek voor de ondersteuning van het opmaakproces van beheerplannen voor openbare bossen.

⁴⁶ Cijfers databank Staten B 31 december 2005.

⁴⁷ Cijfers oktober 2006 vs. cijfers databank Staten B 31 december 2005.

⁴⁸ Binnen de domeinbossen zijn ook een aantal bosreservaten aangewezen door de minister. Eind september 2006 ging het om 60 bosreservaten (daarvan zijn er 7 eigendom van private personen, OCMW's of gemeenten) met een totale oppervlakte van 2.273 ha, 35 bosreservaten beschikten over een goedgekeurd beheerplan.

⁴⁹ De personeelsleden die deelnamen aan het project, maken intussen deel uit van de cel Ondersteuning Bosbeheer.

Volgens het ANB is echter nood aan bijkomend personeel om de inhaaloperatie tot een goed einde te brengen⁽⁵⁰⁾. De beheerplanners van de cel Ondersteuning Bosbeheer zullen immers ook ingeschakeld worden in de komende decretaal voorziene gewestelijke bosinventarisatie en de boskartering.

Naast de versnelde opmaak van beheerplannen voor de domeinbossen en bosreservaten heeft het ANB ook belangrijke initiatieven gestart in het kader van de FSC-certificering⁽⁵¹⁾ en van de klantentevredenheid (meting van de tevredenheid van de bezoeker). Die initiatieven kunnen gezien worden als vormen van procesevaluatie (voor het beheer van bossen volgens de FSC-normen) en productevaluatie (via klantentevredenheidsonderzoeken de ecologische en recreatieve functie van de domeinbossen evalueren). Dergelijke initiatieven maken het bij verdere uitbreiding mogelijk de opmaak van beheerplannen te optimaliseren en zo nodig de regelgeving aan te passen.

3.2.2 Planning, opvolging en rapportering

De opmaak van beheerplannen van domeinbossen maakte tot de goedkeuring van het ondernemingsplan 2007 niet het voorwerp uit van specifieke, meetbare en tijdsgebonden doelstellingen op het niveau van het agentschap. Door SMART-geformuleerde doelstellingen op te nemen in het ondernemingsplan komt het ANB daaraan intussen tegemoet.

De centrale diensten van het ANB volgen de opmaak van de beheerplannen op aan de hand van een Exceltabel⁽⁵²⁾. De tabel wordt voornamelijk gebruikt voor rapportering aan de hiërarchische meerderen en aan het natuurrapportteam van het INBO. Voor periodieke rapportering binnen de staf van de vroegere afdeling Bos & Groen (behoudens één rapportering in de periode 2005-juni 2006) of binnen het kernteam van het ANB⁽⁵³⁾ wordt zij nauwelijks gebruikt. Het ANB heeft wel de intentie instrumenten - op proces- en projectniveau - te ontwikkelen of te verfijnen om de doelstellingen te kunnen opvolgen. Instrumenten die daarvoor in aanmerking kunnen komen, zijn het geplande Informatiesysteem ANB (te ontwikkelen dossieropvolgingsysteem met GIS-applicatie)⁽⁵⁴⁾ en

⁵⁰ In 2004 hebben de vroegere afdelingen Bos & Groen en Natuur een personeelsplan opgemaakt, maar de Vlaamse Regering heeft dat nooit goedgekeurd. Nu is het wachten op het personeelsplan voor het nieuwe agentschap.

⁵¹ Zie 2.1.2.

⁵² De tabel registreert de verschillende stappen (metingen, schrijven, ter goedkeuring en goedgekeurd) in het proces van de opmaak van een beheerplan.

⁵³ Bij de oprichting van het ANB werd, in afwachting van officieel samengestelde organen, een kernteam opgericht. Het betreft een managementteam dat het veranderingsproces binnen het agentschap begeleidt.

⁵⁴ GIS staat voor geografisch informatiesysteem (een geografische databank van ruimtelijke gegevens). Daarmee kunnen GIS-kaarten worden gemaakt tot op perceelsniveau.

de voortgangsrapportering in het kader van het ondernemingsplan 2007 en de beheersovereenkomst.

De uitvoeringsgegevens over de opmaak van beheerplannen voor de domeinbossen maken op het niveau van het ANB nog niet het voorwerp uit van een periodieke externe rapportering (zoals het aantal domeinbossen met beheerplan, de oppervlakte domeinbos met beheerplan, met differentiëring per houtvesterij)⁽⁵⁵⁾. Het ANB heeft wel stappen gezet die op termijn zouden moeten uitmonden in een intern en extern jaarrapport. Ook uit de beleidsdocumenten (beleidsbrief, milieujaarprogramma, voortgangsrapport) kan moeilijk worden opgemaakt voor hoeveel ha domeinbos al een beheerplan beschikbaar is. Er is een gebrek aan specifieke informatie: de cijfers hebben betrekking op de openbare bossen in het algemeen. De tweejaarlijkse natuurrapporten rapporteren wel over de opmaak van beheerplannen (zelfs zeer uitvoerig wat de bosreservaten betreft), maar dan zonder onderscheid binnen de categorie van de openbare bossen.

Tot slot valt het op dat de goedkeuring van beheerplannen van domeinbossen - in tegenstelling tot de beheerplannen van de VNR - geen aanleiding geeft tot een kennisgeving in het Belgisch Staatsblad. Dat lijkt nochtans noodzakelijk: aangezien een beheerplan gevolgen heeft voor derden (bijvoorbeeld op het vlak van toegankelijkheid) heeft de bekendmaking ervan openbaar nut⁽⁵⁶⁾.

3.3 Natuurgebieden

3.3.1 Inhaaloperatie

Achterstand

Voor de natuurgebieden heeft de opmaak van de beheerplannen een belangrijke achterstand opgelopen. Dat werd al aangekaart in de natuurrapporten van de voorbije jaren⁽⁵⁷⁾ en de toestand is sinds het laatste rapport van 2005 nauwelijks verbeterd. De toestand verschilt wel sterk van provincie tot provincie, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

⁵⁵ De vroegere afdeling Bos & Groen (behoudens één buitendienst) had geen eigen jaarverslag. Op het niveau van AMINAL of LIN bestond wel een beperkte rapportering. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid voorziet in de opmaak van een jaarrapport door de agentschappen zodra de beheersovereenkomst is goedgekeurd.

⁵⁶ Zie omzendbrief VR 2005/4 over de wetgevingstechniek, p. 91-98.

⁵⁷ NARA 2003, p. 267 e.v.; NARA 2005, p. 372 e.v.

Provincie	Goedgekeurde beheerplannen	Oppervlakte (ha)
Antwerpen	1	914,5
Limburg	2	106,2
Oost-Vlaanderen	0	0
Vlaams-Brabant	4	322,9
(Binnen) West-Vlaanderen	0	0
West-Vlaanderen (Kust)	9	783
Totaal	16	2.126,6

Op een totaal van 78 VNR beschikten eind september 2006 slechts 16 reservaten over een goedgekeurd beheerplan. Cijfermatig gaat het om 2.127 ha oppervlakte met beheerplan op een totaal aangewezen oppervlakte van 5.369 ha, wat overeenkomt met 39,6% van de VNR. In de loop van 2005 zijn er drie beheerplannen goedgekeurd, in 2006 (tot 30 september) nog eens drie. In alle provincies zijn wel nog een aantal ontwerpbeheerplannen klaar of in opmaak, maar het is soms wachten op de oprichting van een adviescommissie, een noodzakelijk element in de goedkeuringsprocedure van beheerplannen. Zowel het natuurdecreet als de VHRN eisen namelijk het voorafgaand advies van de adviescommissies.

Naast de 78 VNR zijn nog zo'n 170 natuurdomeinen in beheer bij het ANB die wachten op aanwijzing als VNR en op een beheerplan. Ten opzichte van de totale oppervlakte natuurgebieden van het ANB is er voor 17,1% van de oppervlakte een goedgekeurd beheerplan.

Op 20 september 2004 heeft het ANB een dienstorder uitgevaardigd om een extra impuls te geven aan het ritme waarmee beheerplannen worden opgemaakt (zie ook 2.2.2). De dienstorder bevat daartoe drie maatregelen:

- de integratie van het aanwijzingsdossier in het beheerplan van een VNR;
- de afstemming van de beheerplannen van de VNR op die voor erkende natuureservaten;
- de oprichting van adviescommissies op basis van een (bio)geografische provinciale spreiding in plaats van de oprichting van een commissie voor elk VNR.

Dankzij de bepalingen uit de dienstorder dient voor de aanwijzing als VNR en het beheerplan slechts één dossier te worden opgemaakt in plaats van twee⁵⁸). De opmaak van een beheerplan neemt wel meer tijd in beslag dan de opmaak van een aanwijzingsdossier. Daardoor laat een aanwijzing als VNR langer op zich wachten.

⁵⁸ De maatregelen komen ook tegemoet aan het verzoek van de VHRN onmiddellijk over alle informatie over het beheer van een natuurgebied te kunnen beschikken.

Oprichting van adviescommissies

De in de dienstorder van 20 september 2004 voorziene (bio)geografische provinciale afbakening van adviescommissies is bedoeld om het aantal adviescommissies te beperken⁽⁵⁹⁾. Artikel 34, §3, van het natuurdecreet bepaalt dat voor elk VNR (of groep van VNR) een adviescommissie wordt ingesteld die wordt voorgezeten door een lid van de VHRN. De buitendiensten van het ANB ervaren die voorwaarde als een hinderpaal voor een snelle oprichting van adviescommissies. Het decreet van 30 april 2004⁽⁶⁰⁾ wijzigt artikel 34 in die zin dat de oprichting van een adviescommissie een facultatief karakter krijgt en dat de voorzitter niet per se lid moet zijn van de VHRN.

Zoals blijkt uit de onderstaande tabel, zijn sinds de dienstorder van 20 september 2004 14 adviescommissies opgericht. Voor de provincies Oost-Vlaanderen (2 van de 3 voorziene adviescommissies zijn in oprichting) en Antwerpen is nog bijna geen enkele adviescommissie opgericht.

Provincie	Adviescommissies	
	Opgericht	Gepland
Antwerpen	1	8
Limburg	3	3
Oost-Vlaanderen	0	3
Vlaams-Brabant	2	2
(Binnen) West-Vlaanderen	4	5
West-Vlaanderen (Kust)	4	⁽⁶¹⁾ -
Totaal	14	21

De oprichting van een adviescommissie, vanaf het advies van de VHRN, neemt steeds meer tijd in beslag. Bij de oprichting in 2006 van de adviescommissies van Binnen West-Vlaanderen is meer dan één jaar verlopen tussen het advies van de VHRN en het besluit van de minister. De adviescommissie voor de Veldgebieden en Lage Moeren is, anderhalf jaar na het advies van de VHRN, nog steeds niet opgericht.

⁵⁹ De voorzitter van de VHRN is voorstander van de oprichting van één commissie per provincie met subcommissies per reservaat of groep van reservaten, met een aangepaste samenstelling.

⁶⁰ Cf. artikel 44 van het decreet van 30 april 2004 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel *Strategische adviesraden* en tot wijziging van diverse andere decreten. Het decreet handelt over de omvorming van de Minaraad tot een strategische adviesraad, maar is nog niet in werking getreden.

⁶¹ Ook in de kustzone wordt gestreefd naar één adviescommissie per geografisch geclusterde groep natuurreservaten. Dat is het geval voor de Westkust. Aan de Middenkust is er maar één VNR met adviescommissie en aan de Oostkust zijn er twee (groepen) VNR's die om een verschillend beheer en advisering vragen.

Overige knelpunten

Naast de moeizame oprichting van adviescommissies zorgen nog andere factoren voor achterstand in de opmaak van beheerplannen.

- Uit interviews in de buitendiensten is gebleken dat meerdere beheerplanners (zowel centraal als decentraal)⁽⁶²⁾ heel wat andere taken moeten uitvoeren, waardoor ze minder tijd kunnen besteden aan de opmaak van beheerplannen⁽⁶³⁾. De opstart van het ANB brengt voor hen ook heel wat nieuwe opdrachten met zich.
- De prioriteit gaat naar de beheerplannen van erkende natuurreservaten. Voor de goedkeuring van die beheerplannen gelden immers wettelijke termijnen⁽⁶⁴⁾.
- De adviezen van de VHRN worden laattijdig bekrachtigd doordat de raad regelmatig niet in aantal is.
- Tussen het advies van de VHRN over een beheerplan en de goedkeuring door de minister/centrale diensten, verloopt nog heel wat tijd. Zo wachten nog vijf beheerplannen op goedkeuring, waarover de VHRN in 2004 en 2005 advies heeft uitgebracht.
- Het ANB doet slechts een beperkt beroep op het INBO of op uitbesteding voor de opmaak van beheerplannen. Wel worden bepaalde onderdelen van het beheerplan die veel onderzoek vergen, opgenomen in een TWOL-project⁽⁶⁵⁾.

Het ondernemingsplan 2007 van het ANB maakt melding van een project dat de beheerplannen van de VNR moet afstemmen op de erkende natuurreservaten. Dat project zou een analyse inhouden van de bestaande knelpunten in het opmaakproces van de beheerplannen.

3.3.2 Planning, opvolging en rapportering

Tot de goedkeuring van zijn ondernemingsplan 2007 had het ANB op het centrale niveau geen echte planning, noch SMART-geformuleerde

⁶² Naast de beheerplanners spelen ook de natuurwachters een belangrijke rol in de beheerplanning. In het kader van deze audit werden eventuele knelpunten op het niveau van de natuurwachters niet in kaart gebracht.

⁶³ NARA 2005 (hoofdstuk 34 – Natuurreservaten) gaat uitvoerig in op de inzet van personeel voor de beheerplanning, de beheeruitvoering en –monitoring.

⁶⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeheerende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies (artikel 10-13).

⁶⁵ TWOL staat voor Toegepast Wetenschappelijk Onderzoek Leefmilieu. Jaarlijks wordt binnen het beleidsdomein LNE een TWOL-programma opge maakt. Het is een indicatief programma, onderschreven door de Vlaamse minister van Leefmilieu, dat alle geplande onderzoeksprojecten voor het desbetreffende jaar bevat.

doelstellingen voor de opmaak van beheerplannen. In zijn ondernemingsplan heeft het ANB een poging ondernomen om de betrokken doelstellingen SMART te formuleren. Voor de oprichting van de adviescommissies zijn echter nog geen doelstellingen geformuleerd en voor de goedkeuring van de beheerplannen en de aanwijzing van de natuurgebieden als VNR is de SMART-formulering voor verbetering vatbaar.

Voor de opvolging is er op het niveau van de centrale diensten enerzijds een dossieropvolgingsstelsel dat de gegevens bevat over alle stappen in de procedure van aanwijzing of opmaak van beheerplannen op centraal niveau. Anderzijds houden de centrale diensten een Exceltabel bij met de stand van zaken van de aanwijzing als VNR en de opmaak van de beheerplannen voor elk natuurgebied, evenals van de oprichting van adviescommissies. Die gegevens zijn echter onvolledig en niet up-to-date. De gebruikte tabellen verschillen ook per provincie. De mankementen zijn grotendeels het gevolg van de overbelasting van de personeelsleden die de dossiers van Vlaamse en erkende natuurreservaten behandelen. Dat betekent dat het management van de vroegere afdeling Natuur slechts over gebrekkige instrumenten beschikte om de opmaak van de beheerplannen en de oprichting van de adviescommissies van nabij te volgen. Aangezien geen notulen bestaan van het maandelijks overleg tussen het afdelingshoofd en de buitendiensten, noch van de beheerwerkgroep⁽⁶⁶⁾, kon het Rekenhof niet nagaan in welke mate de opmaak van beheerplannen de facto centraal werd opgevolgd. Uit de afgenomen interviews blijkt echter dat de opvolging minimaal was. Het ANB heeft intussen wel een aantal initiatieven genomen die in de toekomst een betere opvolging zouden moeten garanderen (het geplande Informatiesysteem ANB en een voortgangsrapportering in het kader van het ondernemingsplan 2007 en de beheersovereenkomst).

Op het vlak van externe rapportering is op de website van het vroegere AMINAL een jaarlijks overzicht beschikbaar van de VNR. Het ANB heeft stappen gezet die op termijn zouden moeten uitmonden in een intern en extern jaarrapport. Een rapport met de stand van zaken van de opmaak van beheerplannen of de oprichting van adviescommissies is voorlopig nog niet beschikbaar⁽⁶⁷⁾. De gegevens zijn wel terug te vinden in het tweejaarlijks natuurrapport van het INBO⁽⁶⁸⁾. Op de website Natuurindicatoren van het INBO zijn geen gegevens terug te vinden over het aantal/de oppervlakte VNR met beheerplan⁽⁶⁹⁾. Op de website van het INBO is wel een volledige lijst terug te vinden van de natuurgebieden van het

⁶⁶ De beheerwerkgroep bestaat uit de beheerplanners van de buitendiensten en de beheerplanner van de centrale diensten. De werkgroep vergadert op onregelmatige basis. De werkgroep bereidt bijvoorbeeld de teksten van de dienstorders voor.

⁶⁷ In één buitendienst bestaat wel een uitgebreid beheerrapport.

⁶⁸ Het INBO rapporteert daarin over de oppervlakte aangewezen VNR (al dan niet met beheerplan) en over de knelpunten in dat verband (personeelsgebrek, ruime takenpakketten, rapportering tijdsbesteding).

⁶⁹ www.natuurindicatoren.be.

ANB met vermelding van de aangewezen oppervlakte⁷⁰). In de beleidsdocumenten (beleidsbrief, milieujaarprogramma, voortgangsrapport) zijn weinig of geen gegevens beschikbaar over de oprichting van adviescommissies of de goedkeuring van beheerplannen van natuurgebieden.

3.4 Conclusie

Het ANB heeft de laatste jaren belangrijke stappen gezet om versneld beheerplannen van domeinbossen op te maken. Het agentschap heeft bijvoorbeeld gespecialiseerd personeel ingezet, beheerplannen uitbesteed en een samenwerking opgestart met het INBO. Ook op het vlak van de FSC-certificering en het peilen naar de klantentevredenheid zijn belangrijke aanzetten gegeven.

Voor natuurgebieden blijkt de opmaak van beheerplannen in een aantal buitendiensten nog steeds moeizaam te verlopen. Het ANB heeft in september 2004 nochtans een aantal remediëringsmaatregelen genomen, zoals de integratie van aanwijzing als VNR en beheerplan, en de oprichting van regionale adviescommissies. Die maatregelen blijken onvoldoende te zijn. De resterende knelpunten zijn de oprichting van adviescommissies, de werklast van de beheerplanners in de buitendiensten en de centrale diensten, de prioritering en doorlooptijd van de dossiers, het beroep op het INBO en op uitbesteding.

Om de opmaak van de beheerplannen te kunnen plannen, ontbraken op het niveau van het ANB specifieke, meetbare en tijdsgebonden doelstellingen. Het ondernemingsplan 2007 komt aan die vereiste tegemoet, maar wat betreft de natuurgebieden zijn ze nog voor verbetering vatbaar.

Voor de opvolging van de opmaak van de beheerplannen, beschikt het management van het ANB voor de natuurgebieden over de nodige instrumenten in de vorm van een dossieropvolgingsysteem en een Exceltabel, maar die zijn onvolledig en niet up-to-date. Voor de domeinbossen wordt de Exceltabel enkel gebruikt door de hiërarchisch meerderen. Over de stand van zaken bij de domeinbossen en natuurgebieden wordt op het niveau van het agentschap nog niet extern gerapporteerd. Van de goedkeuringsbesluiten van de beheerplannen van domeinbossen en bosreservaten wordt - ondanks het openbaar nut ervan - geen kennis gegeven in het Belgisch Staatsblad.

⁷⁰ www.inbo.be.

4 Inventarisatie

In het kader van het beheer van de domeinbossen en natuurgebieden doet het ANB allerlei uitgaven met een al dan niet patrimoniaal karakter⁷¹). De onroerende en duurzame roerende goederen moet het agentschap bijhouden in inventarissen. De patrimoniale uitgaven moeten bovendien terug te vinden zijn in de patrimoniale boekhouding van de Vlaamse administratie.

Het Rekenhof heeft onderzocht of er voldoende waarborgen zijn dat de inventarissen van de onroerende en roerende goederen een volledig beeld geven van het patrimonium. Het controleerde ook of de patrimoniale uitgaven correct zijn verwerkt in de patrimoniale comptabiliteit (dossiers 2004 en 2005).

Het Rekenhof heeft de inventarissen en de verwerking van de vermogensgoederen in de patrimoniale comptabiliteit getoetst aan de wettelijke normen vervat in de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit (GWR, artikelen 83-86) en aan internationale normen met betrekking tot de beoordeling van de interne controle.

4.1 Inventarisatie van de domeinbossen en natuurgebieden

4.1.1 *Juridisch kader*

De GWR bepalen dat de overheid een inventaris opstelt van de bestanddelen van zijn vermogen (artikel 85). De rekening van de vermogenswijzigingen gaat vergezeld van een balans (artikel 84). Het ANB moet dus in het kader van de rijkscomptabiliteit, maar ook in het kader van zijn organisatiebeheersing, beschikken over een bijgewerkte inventaris van al zijn activa.

Het ANB houdt inventarissen bij van zijn terreinen, maar de werkwijze verschilt grondig naargelang het gaat om domeinbossen of natuurgebieden.

4.1.2 *Domeinbossen*

Voor de domeinbossen (en de bossen van andere openbare besturen waar het ANB het technisch beheer uitvoert) houdt het agentschap op het niveau van de centrale diensten een databank Staten B bij. De gegevens over de domeinbossen (aangekochte bossen en te bebossen gronden) worden sinds 2004 centraal ingevoerd op basis van data af-

⁷¹ Bijvoorbeeld inrichtingswerkzaamheden; bouwen van bezoekerscentra en loodsen, renoveren van gebouwen; aankoop van machines, voertuigen en materieel; begrazing en maaiwerkzaamheden.

komstig van de databank van het Bosuitbreidingsteam (BUT)⁽⁷²⁾. De BUT-databank is een dossieropvolgingssysteem dat de gegevens betreffende de aankopen in het kader van de bosuitbreiding (aankoop van bossen en te bebossen terreinen) bevat. Aan de databank Staten B is een GIS-laag gekoppeld met de digitale perimeters van de eigendommen⁽⁷³⁾. De centraal georganiseerde invoer van gegevens garandeert een vlotte en tijdige invoer van de gegevens van de aangekochte terreinen. De akten uit het verleden werden ook allemaal ingevoerd in de databank Staten B. De beveiliging van de databank (bijvoorbeeld de regeling van de lees- en schrijfbevoegdheid) laat echter te wensen over.

Voor de centralisatie werd een ontwerp van dienstorder over de gegevensinvoer in de Staten B opgesteld, maar dat is nog niet officieel uitgevaardigd wegens de aan de gang zijnde integratie van de vroegere afdelingen Natuur en Bos & Groen. De buitendiensten werden wel al op de hoogte gesteld van de inhoud van het ontwerp. Een aantal buitendiensten van het ANB houdt nog een eigen databank bij van de domeinbossen.

4.1.3 Natuurgebieden

Het vroegere AMINAL heeft in 2001 geopteerd voor de oprichting van een Natuurgebiedendatabank (NGDB) die beheerd wordt door het IN-BO. De databank - die eveneens een GIS-laag bevat - zou alle data moeten bevatten over de verwerving (via aankoop, huur of gebruiks-overeenkomst), de aanwijzing/erkenning, het beheer en de subsidiëring van natuurgebieden beheerd door het ANB, de erkende natuurverenigingen en de provincies. Voor die aspecten waren verschillende modules gepland; ongeveer de helft ervan is intussen operationeel. De buitendiensten van het ANB moeten de gegevens over de natuurgebieden in hun provincie invoeren in de NGDB. In werkelijkheid voert slechts een deel van de buitendiensten de gegevens in of gebeurt de invoer met heel wat vertraging. Dat heeft tot gevolg dat de NGDB onvolledig is en dus geen rapport kan genereren met de exacte gegevens van de natuurgebieden in beheer bij het ANB.

Het beperkt gebruik van de NGDB is volgens de buitendiensten te wijten aan het weinig gebruiksvriendelijk karakter van de databank (voornamelijk op het vlak van de gegevensinvoer en de rapportering), het gebrek

⁷² De vroegere afdeling Bos & Groen kreeg in 2000-2001 een aantal bijkomende personeelsleden toegewezen in het kader van het Strategisch Project Bosuitbreiding. Die personeelsleden werken samen in projectverband onder de benaming *Bosuitbreidingsteam* of BUT. Zij staan in voor het opstarten en opvolgen van zowel bosuitbreidingsprojecten als dossiers voor de verwerving van gronden.

⁷³ De GIS-oppervlakte kan afwijken van de kadastrale oppervlakte vermeld in de aankoopakten. Daardoor komt het voor dat de cijfers vermeld in specifieke tabellen van de vroegere afdeling Bos & Groen afwijken van de cijfers in de databank Staten B.

aan ondersteunend personeel in de buitendiensten en bij het INBO, alsook het gebrek aan handleidingen. Bovendien bestaan in de buitendiensten van het ANB decentrale databanken - eveneens met een GIS-laag - die als performanter en gebruiksvriendelijker worden ervaren. De exacte gegevens over het patrimonium natuurgebieden van het ANB kunnen dus alleen verkregen worden door een bevraging van de vijf buitendiensten.

De decentrale databanken van het ANB worden zeer nauwgezet bijgehouden. De continuïteit van het beheer en de veiligheid van die databanken (bijvoorbeeld de regeling van de lees- en schrijfbevoegdheid) zijn echter niet overal gegarandeerd. Er worden verschillende definities gehanteerd⁷⁴, evenals verschillende types databanken (Excel, Access, enz.) en er is een gebrek aan richtlijnen en opvolging vanuit de centrale diensten.

Uit de toelichting bij de begroting 2007 blijkt dat het ANB zelf een databank *Inventaris patrimonium: eigendommen en overeenkomsten* wenst te ontwikkelen. Dat wijst op een gebrek aan overleg tussen het ANB en het INBO over databeheer. Het ANB is met de oprichting van deze databank nog niet gestart omdat het eerst de aankoopprocedures van de vroegere afdelingen Natuur en Bos & Groen wenst af te stemmen. De visie van het ANB op databeheer kadert nog niet in een algemene visie op de informatie- en communicatietechnologie (ICT) en in een daaruit voortvloeiend ICT-plan. In dit verband voorziet het ondernemingsplan 2007 van het agentschap wel in twee projecten: (1) de opmaak van een ICT-plan door de recent aangestelde ICT-coördinator en (2) de evaluatie en optimalisatie van de bestaande databanken en de ontwikkeling van een Informatiesysteem ANB.

In haar antwoord wees de minister erop dat het ANB en het INBO intussen een protocol hebben afgesloten. In dat protocol wordt een aanzet gegeven om samen richtlijnen op te stellen voor het beheer van gemeenschappelijke databanken en inventarissen.

4.1.4 Vergelijking van de ANB-inventarissen met andere data

Er vindt geen systematische vergelijking plaats van de gegevens in de databank Staten B (voor de domeinbossen) en in de decentrale databanken van de vroegere afdeling Natuur (voor de natuurgebieden) met andere databanken (patrimoniale comptabiliteit, NGDB, kadaster).

Een vergelijking van de ANB-inventarissen met de gegevens van de patrimoniale comptabiliteit gebeurt nauwelijks. Er is ook weinig of geen

⁷⁴ Sommige buitendiensten maken een onderscheid tussen natuurgebieden in huur en natuurgebieden in technisch beheer. Andere buitendiensten maken dat onderscheid niet en brengen alles onder de noemer natuurgebieden in huur.

contact tussen het ANB en de activaboekhouder van het departement LNE (zie verder onder 4.3).

De vergelijking van de decentrale databanken met de data in de NGDB verschilt sterk van buitendienst tot buitendienst en varieert naargelang de betrokken buitendienst zelf de gegevens invoert in de NGDB of niet⁽⁷⁵⁾.

De gegevens van het kadaster worden wel regelmatig geraadpleegd, maar dat is tijdrovend en duur, waardoor het niet systematisch gebeurt voor het volledige patrimonium⁽⁷⁶⁾. In het verleden heeft het ANB stappen ondernomen om een onlinetoegang tot de databank met de eigendomsgegevens van het kadaster te bewerkstelligen, maar dat heeft niet tot de gewenste resultaten geleid.

De betrouwbaarste vergelijkingsbasis zijn de aankoopakten zelf van de bossen en natuurgebieden. De akten worden in een papieren versie bewaard in de buitendiensten. De archiveringswijze verschilt echter van buitendienst tot buitendienst. Een toetsing van de decentrale databanken aan de akten is in sommige buitendiensten van de vroegere afdeling Natuur al gebeurd⁽⁷⁷⁾. Op het niveau van de centrale diensten is er geen volledig archief van de akten en de aanwezige akten zijn evenmin volledig geklasseerd.

4.2 Inventarisatie van de roerende goederen

4.2.1 Juridisch kader

De GWR schrijven voor een beschrijvende inventaris op te maken van het meubilair van de Staat (in casu het Vlaams Gewest), als instrument voor het beheer en behoud van het overheidspatrimonium (artikel 86). Volgens de memorie van toelichting betreft het geen waarde-inventaris, maar een inventaris los van de patrimoniale comptabiliteit (of extracomptabele inventaris). Het gaat om een lijst met de bijzonderheden en kenmerken van alle roerende goederen van de Staat⁽⁷⁸⁾. Om bruikbaar te zijn als instrument voor het logistiek beheer, moet de beschrijvende inventaris zeker alle duurzame goederen bevatten. Er bestaan echter geen omzendbrieven, dienstorders, procedures of instructies die het inventarisbeheer nader regelen.

⁷⁵ Sommige buitendiensten sturen hun data door naar het INBO, die dan zelf voor de invoer in de NGDB zorgt. Bij gebrek aan ondersteunend personeel oefenen die buitendiensten geen controle uit op de ingevoerde gegevens.

⁷⁶ De gegevens van het kadaster zijn echter niet altijd even nauwkeurig. Het komt voor dat rechtzettingen gebeuren op basis van gegevens van het ANB.

⁷⁷ Voor de domeinbossen zouden alle akten ingevoerd zijn in de centrale databank Staten B.

⁷⁸ Over de draagwijdte van de begrippen *meubilair* en *beschrijvend* geeft de memorie geen nadere toelichting.

4.2.2 Inventarissen en lijsten

De centrale diensten van het ANB hebben nooit een initiatief genomen inzake inventarisbeheer. Zo zijn er geen formeel aangewezen inventarisverantwoordelijken. Toch houden alle buitendiensten van zowel de vroegere afdeling Bos & Groen als van de vroegere afdeling Natuur op eigen initiatief beschrijvende inventarissen bij omwille van hun logistiek beheer.

Met het oog op een efficiënte inzet van het materieel wenst het management van het ANB met de buitendiensten afspraken te maken over de vervanging van het materieel. Dat veronderstelt het bestaan van een centrale inventaris of van gelijkvormige inventarissen in de buitendiensten die voor iedereen toegankelijk zijn. In de praktijk bestaan echter grote inhoudelijke en vormelijke verschillen tussen de bestaande inventarissen (zie 4.2.3) en worden ze noch onderling verspreid tussen de buitendiensten, noch opgevraagd of gecentraliseerd door de centrale diensten.

De inventarissen zijn meestal van recente datum. Ze werden veelal opgestart na de ingebruikname van computers in de buitendiensten of de (her)inrichting van de loodsen. Ze worden doorgaans niet op een jaarlijkse, maar op een permanente basis bijgehouden.

Naast de beschrijvende inventarissen houden bepaalde buitendiensten specifieke lijsten bij, zoals van persoonlijk toegewezen materieel, kledij, dieren, voertuigen, benzine en GSM's⁽⁷⁹⁾. Sommige van die lijsten zijn er gekomen op vraag van diverse instanties.

- De centrale diensten van het ANB vragen lijsten van GSM's, voertuigen en dienstwapens. Centraal bestaat een databank voor de inventarisatie van GSM's en dienstvoertuigen. De dienstkledij voor de bos- en natuurwachters wordt centraal beheerd door het Kledingfonds⁽⁸⁰⁾.
- De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu vraagt in het kader van de Sanitelregelgeving lijsten van dieren (voornamelijk ingezet in de natuurreservaten van de vroegere afdeling Natuur).
- Verzekeringsmaatschappijen wensen, met het oog op de verzekering van de inboedel van loodsen, over een inventaris van de aan-

⁷⁹ Lijsten van bureau- en informaticamaterieel houdt het ANB niet bij, omdat het Agentschap Facilitair Management en de dienstverlener EDS-Telindus die beheren.

⁸⁰ Aan de aangeslotenen van het Kledingfonds (bos- en natuurwachters, houtvesters, woudmeesters, ingenieurs) wordt jaarlijks voor een bepaald bedrag aan uniformstukken en specifieke beschermkledij ter beschikking gesteld.

wezige goederen te beschikken. Het ANB voert inzake de te verzekeren goederen echter nog geen eenduidig beleid⁽⁸¹⁾.

- Sinds de loods en van het ANB gecontroleerd worden door de Gemeenschappelijke Dienst Preventie en Bescherming (GDPB) van het departement Bestuurszaken, gaat meer aandacht naar lijsten van (elektrisch) materieel en gevaarlijke producten. Vooraleer een arbeidsmiddel voor de eerste keer in dienst wordt gesteld, stelt de GDPB namelijk indienststellingsverslagen op, die de conformiteit van het materieel met de wetten en reglementen op het gebied van welzijn op het werk moeten bevestigen. Die indienststellingsverslagen zijn gekoppeld aan de inventaris. Voor courant gebruikte machines bestaan er gemeenschappelijke indienststellingsverslagen (bv. bosmaaiers, kettingzagen, tractoren,...). Voor unieke machines daarentegen ontbreken meestal de noodzakelijke indienststellingsverslagen. Bovendien is de werking van de twee preventieadviseurs (één voor het westen en één voor het oosten van Vlaanderen) erg verschillend, wat zijn weerslag heeft op de inventaris. Gelet op het specifieke karakter van op het terrein ingezet materieel is het ANB voorstander van een eigen veiligheids- en preventiebeleid⁽⁸²⁾.

4.2.3 Kwaliteit

De aard en de samenstelling van de beschrijvende inventarissen verschillen grondig van buitendienst tot buitendienst. Iedere inventarisverantwoordelijke heeft een eigen model, normen en controle ontwikkeld. Sommige inventarissen zijn chronologisch opgebouwd, terwijl andere zijn ingedeeld volgens de aard van het materieel. Daarnaast zijn er inventarissen die ingedeeld zijn per loods of volgens de persoon die het materieel gebruikt. Sommige inventarissen nemen alle materieel op, andere beperken zich tot de patrimoniale goederen. Er heerst ook een grote variatie in de omschrijving van de goederen en er is geen uniform grensbedrag bepaald waarboven het materieel in de inventaris moet worden opgenomen. Van een vormelijke en inhoudelijke uniformiteit van de inventarissen is geen sprake. Duidelijke criteria ontbreken.

Dit alles wijst enerzijds op een behoorlijke inzet en creativiteit vanwege de inventarisverantwoordelijken, maar anderzijds op een gebrek aan behoorlijke regelgeving en aan richtlijnen vanuit de centrale diensten van het ANB. Het ANB wijst erop dat zijn ondernemingsplan 2007 een performante ondersteuning op het vlak van logistiek als kritische succes-

⁸¹ De vroegere afdeling Bos & Groen sloot enkel verzekeringen af voor de burgerlijke aansprakelijkheid ten opzichte van de bezoekers van de domeinbossen, terwijl de vroegere afdeling Natuur ook verzekeringen afsloot voor het materieel.

⁸² In het kader van BBB heeft de Vlaamse Regering op 9 juni 2006 beslist dat er één Gemeenschappelijke Dienst voor Preventie en Bescherming komt die bevoegd is voor de dertien departementen, de intern verzelfstandigde agentenschappen zonder rechtspersoonlijkheid en de kabinetten. De preventieadviseurs maken daar deel van uit.

factor vermeldt. In het kader van de organisatieontwikkeling van het ANB is een Overlegteam Logistiek opgericht, dat de logistieke aangelegenheden zou moeten stroomlijnen.

4.2.4 Toezicht

De diverse buitendiensten voeren een (meestal jaarlijkse) fysieke controle uit op de inventarissen, maar die controle is dikwijls in handen van de inventarisverantwoordelijke zelf. Dat druist in tegen de internationaal aanvaarde normen voor de interne controle, die voorschrijven dat de bewarende, registrerende en controlerende functies gescheiden moeten verlopen.

De normen bepalen ook dat er supervisie en controle moet zijn door het management, wat evenmin het geval is. Naast het gebrek aan formele instructies daartoe, vindt in de praktijk geen systematische controle door de leidinggevenden plaats. Ook de centrale diensten oefenen geen controle uit op de inventarissen.

4.3 Verwerking van de patrimoniale uitgaven in de patrimoniale comptabiliteit

4.3.1 Juridisch kader

De GWR schrijven voor dat alle wijzigingen aan het vermogen van de Staat moeten worden geboekt in de rekening van de vermogenswijzigingen (artikel 83). Alle patrimoniale aankopen en verkopen, evenals andere vermogenswijzigingen (herwaarderingen, afschrijvingen, buitengebruikstellingen, enz.) moeten daartoe worden opgenomen in de vermogensboekhouding van de Vlaamse administratie. Het onderscheid tussen vermogensgoederen en niet-vermogensgoederen (verbruiksgoederen) wordt bepaald door opeenvolgende omzendbrieven⁸³. Binnen de Managementondersteunende Diensten (MOD) van het departement LNE is een activaboekhouder verantwoordelijk voor het inbrengen in het boekhoudsysteem van de logistieke en financiële informatie met betrekking tot de vermogensgoederen.

4.3.2 Beginbalans in Orafin

Op 1 oktober 2001 heeft het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap het nieuwe boekhoudsysteem Orafin in gebruik genomen, dat is afge-

⁸³ De omzendbrief FB.AC/2002-2 betreffende het onderscheid tussen vermogensgoederen en niet-vermogensgoederen en de nieuwe organisatie van de vermogenscomptabiliteit in Orafin was van toepassing in de onderzochte periode. De omzendbrief FB.AC/2005.3 met betrekking tot vermogensgoederen is op 1 januari 2006 in werking getreden.

stemd op de invoering van een geïntegreerde begrotingsboekhouding en economische boekhouding. Het was de bedoeling de bestaande vermogensgoederen in Orafin in te voeren als startinventaris. De startinventarissen van de gronden en vermogensgoederen van de vroegere afdelingen Bos & Groen en Natuur - en dus de beginbalans - in Orafin zijn echter gebrekkig. Domeinbossen en natuurgebieden werden weliswaar opgenomen in de patrimoniale comptabiliteit, maar dat gebeurde zonder waardebepaling: ze werden geboekt als buiten gebruik gesteld. Hetzelfde geldt voor het deel van de gebouwen dat in de vermogensboekhouding staat⁽⁸⁴⁾. De transcodificatie vanuit het vroeger Financieel Systeem naar Orafin is gebrekkig verlopen. Bij de start van Orafin werden fouten gemaakt bij het opladen van de gegevens en de beginbalansen werden niet vergeleken met de extracomptabele inventarissen van het ANB. Een geplande vergelijking tussen de gegevens uit Orafin en de extracomptabele inventarissen ging door de BBB-hervorming niet door. Dat heeft tot gevolg dat de waarde van het ANB-patrimonium onbekend is.

4.3.3 Verwerking van de vermogensuitgaven in Orafin

Alle aankopen ten laste van kredieten voor vermogensuitgaven van zowel de algemene uitgavenbegroting⁽⁸⁵⁾ als de Minafonds-begroting⁽⁸⁶⁾ moeten worden geboekt in de patrimoniale comptabiliteit. Sinds de invoering van Orafin in oktober 2001 worden alle patrimoniale uitgaven, met uitzondering van de baggerwerken, daarin correct opgenomen.

Het onderscheid tussen de vermogensuitgaven en de werkingsuitgaven wordt doorgaans correct toegepast. Op de toepassing van dit onderscheid wordt in eerste instantie toegezien door de boekhoudkundig ordonnateurs. Toch werden de instructies voor de investeringsdossiers in het kader van een actief vermogensbeheer niet of slechts gedeeltelijk toegepast. Ondanks een rondschriften van augustus 2004⁽⁸⁷⁾ vulden de

⁸⁴ In het kader van BBB wordt het boekhoudsysteem Orafin geherconfigureerd. Bij die gelegenheid worden alle gebouwen als kostendrager opgenomen in het systeem.

⁸⁵ Basisallocatie 74.03 – Aankoop van specifieke machines, meubilair, materiaal en vervoermiddelen van het programma 61.2 – Natuur. Basisallocatie 74.05 – Aankoop van specifieke machines, meubilair, materieel en vervoermiddelen van het programma 61.3 – Bos & Groen.

⁸⁶ Artikelen 361B53.20 – Uitgaven met betrekking tot de verwerving van kustduinen en aangrenzende gebieden (duinendecreet van 14 juli 1993); 361B70.05 – Uitgaven in verband met de verwerving en het beheer van het patrimonium onder de bevoegdheid van de afdeling Natuur, met inbegrip van de investeringsuitgaven met betrekking tot de bijhorende inrichtingen en constructies; en 361B 70.03 – Uitgaven in verband met de verwerving van het patrimonium onder de bevoegdheid van de afdeling Bos en Groen, met inbegrip van de investeringsuitgaven met betrekking tot de bijhorende inrichtingen en constructies.

⁸⁷ Rondschriften van de wnd. directeur-generaal van AMINAL en de secundair ordonnateur van het Minafonds aan de afdelingshoofden van de afdelingen

vereffenaars⁽⁸⁸⁾ van de vroegere afdeling Natuur en sommige rekenplichtigen de activafiches niet in die de activaboekhouder gebruikt om de uitgave toe te wijzen aan de juiste economische rekening. Een formele handleiding ontbrak. Sinds de oprichting van het ANB ziet de interne controlecel van het agentschap toe op de invulling van de fiches. Het ANB heeft in overleg met het departement aangepaste formulieren gemaakt voor dossiers die verband houden met vaste activa.

4.3.4 Verwerking van patrimoniale wijzigingen in Orafin

Bij de controle van de algemene rekening 2001 van de Vlaamse Gemeenschap stelde het Rekenhof vast dat er geen correcte lijst van geboekte wijzigingen bestond, noch van de toestand van het patrimonium per inventarisrubriek. Er zijn immers geen procedures voor het jaarlijks of regelmatig opstellen van een inventaris voorhanden. Bovendien wordt geen echte controle gevoerd op de juistheid en volledigheid van de aangeleverde informatie. Daarom heeft het Rekenhof destijds aanbevolen alle vaste activa op regelmatige tijdstippen aan een inventariscontrole te onderwerpen en de balansgegevens ermee in overeenstemming te brengen⁽⁸⁹⁾.

Aangezien geen gegevensuitwisseling plaatsvindt tussen de activaboekhouder en de verantwoordelijken van de extracomptabele inventarissen van het ANB, worden de balansen niet aangepast aan de inventarissen. Patrimoniale wijzigingen die niet voortvloeien uit een transactie, zoals buitengebruikstelling of verlies van goederen en werken in eigen regie, komen niet voor in de patrimoniale comptabiliteit.

De activaboekhouder kan geen zinvol activabeheer doen als hij niet beschikt over financiële en logistieke informatie afkomstig van de inventarisverantwoordelijken van het ANB. De extracomptabele inventarissen worden echter niet opgevraagd of ter beschikking gesteld. Op hun beurt beschikken de inventarisverantwoordelijken niet over informatie uit Orafin. Dat komt enerzijds door het weinig gebruiksvriendelijk karakter van dat systeem⁽⁹⁰⁾ en anderzijds door de fysieke afstand tussen de vereffe-

Water, Bos & Groen en Natuur van 5 augustus 2004 betreffende de vorm van de dossiers investeringsgoederen en de inventarisering Mina.

⁸⁸ De vereffenaars spelen een centrale rol in de identificatie van vermogensgoederen die moeten worden opgenomen in de patrimoniale comptabiliteit. Als een goed wordt aangeduid als op te nemen actief, dan boekt de vereffenaar de ordonnantie op een tussenrekening. Maandelijks of driemaandelijks stuurt de vereffenaar de gegevens door naar de activaboekhouder, die de definitieve toewijzing uitvoert en het actief registreert op de definitieve activarekening.

⁸⁹ Brief van het Rekenhof van 30 juli 2003 aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting over de algemene rekening 2001.

⁹⁰ Lijsten per kostenplaats afdrukken kan enkel door middel van de rapporteringstool Cognos. Die tool genereert maar een beperkt aantal rapporten, die niet altijd beantwoorden aan de noden van de gebruikers.

naars, die toegang hebben tot Orafin, en de buitendiensten, die geen toegang hebben tot Orafin.

4.3.5 Uitgestelde activering

Sinds 1 januari 2006 is de omzendbrief FB.AC/2005.3 over vermogensgoederen van toepassing. Door die omzendbrief worden bepaalde uitgaven die vroeger als vermogensuitgaven golden, als werkingsuitgaven geboekt⁹¹). Werken in natuurgebieden en domeinbossen bijvoorbeeld worden niet meer geactiveerd. Ook is het drempelbedrag voor opname van een goed in de patrimoniale comptabiliteit gestegen van 500 tot 1000 EUR. Veel patrimoniale uitgaven die vroeger onmiddellijk geactiveerd werden, worden sindsdien pas later geactiveerd via herwaarderingen. De herwaardering van de vermogensgoederen is bijgevolg belangrijker geworden. Dat betekent dat de informatiedoorstroming naar en van de activaboekhouder in belang is toegenomen. Hetzelfde geldt voor het bijhouden van extracomptabele inventarissen. Enerzijds worden duurzame goederen onder het drempelbedrag alleen daar geregistreerd - de extracomptabele inventarissen blijven dus het best niet beperkt tot de vermogensgoederen. Anderzijds zijn ze een actuele bron van informatie over de waarde van bepaalde goederen en vormen ze zo een vergelijkingsbasis voor de patrimoniale comptabiliteit.

Door het gebrek aan gegevensuitwisseling tussen de activaboekhouder en de inventarisverantwoordelijken van het ANB, blijft het boeken van afbraakwerken, van buitengebruikstellingen of van werken in eigen regie intussen problematisch. Die patrimoniale wijzigingen zijn niet verbonden aan een begrotingsuitgave en komen dus pas in de patrimoniale boekhouding terecht na een herwaardering van de betrokken activa. Daarvoor is nood aan extracomptabele informatie. Bovendien wordt de vergelijking tussen de extracomptabele inventarissen en de patrimoniale comptabiliteit bemoeilijkt door het verschil tussen de inventarisnummers en de activanummers. Daarnaast is de in de omzendbrief geplande driejaarlijkse waardeaanpassing op basis van perceelsgegevens uit het kadaster niet haalbaar. De activering van de gronden in de patrimoniale comptabiliteit gebeurt immers niet op basis van de perceelsgegevens van het kadaster, maar op basis van de aankoopaktes.

Om te komen tot een betere afstemming van de inventarissen van het ANB met de patrimoniale comptabiliteit, is het agentschap voorstander van de oprichting van een werkgroep met personeelsleden van het ANB en de MOD van het departement LNE⁹²). Het agentschap stelt ook een

⁹¹ De omzendbrief voorziet wel in een overgangsbepaling voor 2006: een vermogensartikel waarop volgens de nieuwe definitie lopende uitgaven worden aangerekend, kan worden gecombineerd met een economische kostenrekening. Daardoor wordt de uitgave niet meer geactiveerd.

⁹² Die werkgroep komt al ad hoc samen. De problematiek van de inventarissen en de patrimoniale comptabiliteit binnen het ANB heeft de werkgroep nog niet systematisch onderzocht.

overeenkomst met de MOD in het vooruitzicht over de inventarissen en de patrimoniale comptabiliteit. Daarnaast zou het ANB werk maken van een begininventaris per 1 april 2006, de datum van oprichting van het agentschap.

4.4 Conclusie

De inventarisatie van de domeinbossen en de natuurgebieden is erg verschillend. Voor de domeinbossen bestaat een centrale databank Staten B, waarin alle domeinbossen terug te vinden zijn. De beveiliging van de databank laat echter te wensen over. Instructies voor de gegevensinvoer zijn nog niet formeel uitgevaardigd. Voor de natuurgebieden is het beheer van de centrale Natuurgebiedendatabank in handen van het INBO. Die databank is onvolledig en weinig gebruiksvriendelijk. De buitendiensten gebruiken liever hun decentrale databanken, maar die kennen problemen op het vlak van continuïteit, gehanteerde definities en beveiliging. De gegevens van de verschillende databanken worden niet systematisch vergeleken met andere data (bijvoorbeeld de patrimoniale comptabiliteit); het ANB heeft geen directe toegang tot de eigendomsgegevens van het kadaster. Het ANB heeft plannen om, eens de aankoopprocedures van de vroegere afdelingen Natuur en Bos & Groen zijn afgestemd, zelf een patrimoniumdatabank op te richten.

Van hun duurzame roerende goederen houden de buitendiensten van het ANB omwille van hun logistiek beheer op eigen initiatief beschrijvende inventarissen bij. Er is echter een gebrek aan uniforme richtlijnen vanuit de centrale diensten van het ANB. Tussen de inventarissen van de buitendiensten bestaan bijgevolg grote inhoudelijke en vormelijke verschillen. Er zijn geen formeel aangewezen inventarisverantwoordelijken en een systematische onafhankelijke controle op de inventaris ontbreekt. Het recent opgerichte Overlegteam Logistiek zou de logistieke aangelegenheden moeten stroomlijnen.

De patrimoniale comptabiliteit is onvolledig: enerzijds omdat de startinventarissen met de bestaande vermogensgoederen in Orafin gebrekkig waren en anderzijds omdat de activaboekhouder van het departement LNE en de ANB-inventarisverantwoordelijken geen gegevens uitwisselen over patrimoniale wijzigingen. Daardoor is de waarde van het ANB-patrimonium onbekend. Door de uitgestelde activering van vermogensgoederen via herwaarderingen is het belang van een vergelijking tussen de patrimoniale comptabiliteit en de extracomptabele inventarissen nog toegenomen. Die vergelijking wordt echter bemoeilijkt door het gebruik van een verschillende nummering.

5 Ontvangsten

Uit het beheer van de domeinbossen en natuurgebieden vloeien inkomsten voort: uit houtkappingen, jacht- en landbouwpachten, huurgelden van gebouwen en schadevergoedingen. Het Rekenhof heeft nagegaan in welke mate de betrokken actoren de toepasselijke regelgeving naleven, over welke richtlijnen zij beschikten en hoe die werden toegepast. Het controleerde ook of de boekhoudkundige registratie van de ontvangsten correct verloopt. Daarnaast is aandacht besteed aan de organisatie van de interne controle op de ontvangstenprocessen.

5.1 Rechtmatigheid van de ontvangsten

5.1.1 Houtverkoop

Organisatie

De principes en procedures inzake houtverkoop zijn vastgelegd in het bosdecreet⁹³) en een uitvoeringsbesluit van 7 juni 2002⁹⁴). Het te kappen hout uit domeinbossen en natuurgebieden wordt traditioneel jaarlijks verkocht via een openbare verkoop. Andere openbare besturen (extern verzelfstandigde agentschappen, provincies, gemeenten, OCMW's en kerkfabrieken) en bosgroepen kunnen er ook aan deelnemen. Iedere houtvesterij organiseert een eigen verkoop in de maand oktober of november. Een afgevaardigde van het ANB (woudmeester of houtvester) zit de verkoop voor, in aanwezigheid van een ontvanger van de FOD Financiën⁹⁵). De kopers van hout uit domeinbossen betalen de verkoopsommen aan de ontvanger der Domeinen van de FOD Financiën, die ze stort aan het Minafonds. De kopers van hout uit de andere openbare bossen betalen rechtstreeks aan de ontvanger van het betrokken bestuur. De houtverkoop uit de Vlaamse domeinbossen in het najaar 2005 heeft 2,02 miljoen EUR (exclusief btw en 3% algemene kosten) opgebracht.

⁹³ Artikelen 54 tot en met 61 van het bosdecreet.

⁹⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2002 houdende de werkwijze en de voorwaarden inzake de openbare verkopen van hout en andere bosproducten afkomstig uit openbare bossen.

⁹⁵ De houtvester staat aan het hoofd van een houtvesterij en is binnen dit ambtsgebied verantwoordelijk voor het terreinbeheer. Iedere provinciale buitendienst van de vroegere afdeling Bos & Groen heeft een woudmeester. Het uitgebreide takenpakket van die ambtenaar vloeit voornamelijk voort uit diverse reglementaire bepalingen. De woudmeester is onder meer verantwoordelijk voor het instellen van strafvorderingen tegen het bosdecreet, voor alle jachtzaken binnen zijn ambtsgebied en voor het afleveren van diverse machtigingen waarin het toegankelijkheidsbesluit van 1993 voorziet.

In 1989 signaleerde een Vlaams volksvertegenwoordiger dat in regio's met weinig houthandelaars of bosexploitanten (bijvoorbeeld West-Vlaanderen) een openbare verkoop al snel leidt tot het maken van afspraken over prijs en lotenverdeling⁹⁶). Sommige houtvesterijen vermoeden dat lokale houtkopers dergelijke praktijken nog steeds toepassen. De houtvesterijen trachten dat te vermijden door houtkopers van buiten de regio en uit het buitenland – in de eerste plaats Nederland – aan te trekken. Het is dan ook belangrijk dat de houtvesters en woudmeesters zorgzaam omgaan met het vertrouwelijk karakter van de schattingsprijzen die zij hanteren voor de toewijzing van de loten.

Het ANB beschikt niet over een actuele procedurehandleiding die de diverse stappen van het verkoop- en exploitatieproces beschrijft. Enkele houtvesterijen hebben daarom voor deelaspecten – bijvoorbeeld voor de houtverkoop van lokale besturen, voor de selectie van de te kappen bomen – zelf richtlijnen opgesteld, waardoor de uniformiteit niet is gegarandeerd. De beheervisie openbare bossen bevat wel een aantal algemene richtlijnen en criteria voor het bosbouwkundig beheer van de openbare bossen, evenals het besluit van 27 juni 2003 betreffende het duurzaam bosbeheer⁹⁷).

De centrale diensten van het ANB werken sinds 2004 aan een ontwerp van interne richtlijn over een aantal aspecten van het uitvoeringsbesluit van 7 juni 2002 dat de procedures van de houtverkoop vastlegt. De richtlijn is nog niet gefinaliseerd.

Vermarkting houtverkoop

Een van de taken van het recent opgerichte OC-ANB is het uitvoeren van sociale en economische activiteiten in het kader van een duurzaam beheer van de ANB-domeinen, onder meer door de houtverkoop te optimaliseren. In 1999 heeft de administratie een studie laten uitvoeren over de houtmarkt en de vermarkting van het hout uit de Vlaamse domeinbossen⁹⁸).

⁹⁶ Stuk 261 (1989-1990) – Nr. 2, p. 2.

⁹⁷ Het betreft onder meer het principe van de selectieve hoogdunning, aanvullende selectiecriteria in de bosbehandeling en maatregelen inzake bosexploitatie.

⁹⁸ Geert Bruynseels en Daniël Bemelmans, *Studie houtmarkt en vermarkting hout uit Domeinbossen*, 1999, Dienstencentrum voor Bosbouw. De auteurs brachten de belangrijkste knelpunten in kaart en formuleerden een aantal aanbevelingen voor een betere vermarkting van het hout. Voorgestelde maatregelen op korte termijn waren spreiding van de houtverkoop, publiciteit en de ontwikkeling van een standaardmethode van het kubereren van hout op stam. Op langere termijn diende men te streven naar een centralisatie van de houtverkoop, een verbetering van de technische kennis van de terreinbeheerders en boswachters, een getrapte aanpak in functie van de kwaliteit van het te verkopen hout, het oprichten van een houtbank voor het voorraadbeheer, afstemming van het aanbod op de vraag en promotie van het hout uit Vlaamse bossen.

Het actieplan bosbouw heeft twee initiatieven in het vooruitzicht gesteld voor een betere vermarkting van het hout in Vlaanderen:

- oprichten van een coöperatieve die de houtverkoop van bosgroepen zal organiseren;
- experimenteren met alternatieve vormen van (openbare) houtverkoop.

Met financiële ondersteuning van het ANB experimenteren de bosgroepen momenteel op een eerder beperkte schaal met nieuwe verkoopstechnieken (bijvoorbeeld verkoop van individuele hoogwaardige bomen via internationale beurzen). Een van de belangrijkste hinderpalen voor een betere vermarkting van het hout is het weinig flexibele karakter van de huidige regelgeving, die enkel een openbare verkoop toelaat.

Invordering door de federale ontvangkantoren

Het Rekenhof heeft de invordering van de verkoopsommen bij drie ontvangkantoren der Domeinen van de FOD Financiën geëvalueerd. De invordering verloopt op een vlotte en correcte wijze, mede omdat de houtkopers voor de grotere verkopen een betalingswaarborg moeten geven die de volledige verkoopprijs dekt. De werkwijze van de ontvangkantoren is echter niet uniform. Zo verschilt niet alleen de toepassing van de procedures uit het bovenvermelde uitvoeringsbesluit van 7 juni 2002, maar ook de berekening van de bankgarantie, de toepassing van de btw⁽⁹⁹⁾ en de doorstorting van de 3% algemene onkosten aan het Minafonds. De doorstorting van de ontvangen sommen aan de ontvangstenrekenplichtige van het Minafonds varieert van maandelijks tot jaarlijks. De invorderingsdossiers bleken niet altijd volledig of waren zelfs al vernietigd ondanks een archiveringsverplichting van zes jaar. Al die bevindingen houden verband met het gebrek aan actuele en specifieke richtlijnen vanuit het hoofdbestuur en het gebrek aan duidelijke en concrete afspraken in het verleden tussen het Vlaams Gewest en de FOD Financiën⁽¹⁰⁰⁾.

In het kader van BBB zijn de opbrengsten uit houtverkoop toegewezen aan de rechtspersoon OC-ANB. De memorie van toelichting bij het decreet van 19 mei 2006 dat die rechtspersoon heeft opgericht, bevat de intentie de invordering van die sommen eventueel in eigen beheer te organiseren, op voorwaarde dat de inningskost minstens wordt gecompenseerd door een meeropbrengst of een administratieve vereenvoudi-

⁹⁹ Sommige ontvangkantoren passen de btw niet toe voor buitenlandse kopers.

¹⁰⁰ De problemen waarmee de ontvangkantoren nog altijd kampen, kwamen al aan bod in het auditrapport van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers *Analyse van de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen en van de penale boeten door de Administratie der Domeinen*. April 2000.

ging en geringere verkoopkosten⁽¹⁰¹⁾. Invordering in eigen beheer impliceert dat het OC-ANB op relatief korte termijn de nodige financiële en juridische expertise zal moeten opbouwen. Zolang dat niet het geval is, blijft de huidige invorderingswijze door de federale ontvangkantoren behouden. Vanaf 1 januari 2007 storten de federale kantoren de ontvangsten wel door naar het OC-ANB.

Erkenningsregeling voor kopers en exploitanten

Vanaf 15 september 2006 is een erkenning vereist voor het kopen en exploiteren van hout uit openbare bossen. Daartoe werd bij de aanpassing van het bosdecreet in 1999 de uitsluitingsregeling, die in de praktijk nauwelijks werd toegepast, vervangen door een erkenningsregeling. Bedoeling is te komen tot een grotere betrokkenheid van de houtsector en een kwalitatief betere bosexploitatie. De erkenningsvoorwaarden en -procedure zijn vastgelegd in het uitvoeringsbesluit van 8 november 2002. De administratie heeft de oprichting van het erkenningssecretariaat, dat onder meer zou zorgen voor de administratieve controle van de aanvraagdossiers, in 2004 via een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking uitbesteed aan een vzw gelieerd met de houtsector. Volgens de administratie was die dienstverlener de geschiktste en enige kandidaat in Vlaanderen om de opdracht uit te voeren⁽¹⁰²⁾. Het is echter weinig waarschijnlijk dat er geen andere valabele kandidaten waren met de vereiste administratieve en technische competentie om mee te dingen naar de opdracht. Een erkenningscomité heeft gewaakt over de objectiviteit van het secretariaat en heeft de Vlaamse minister van Leefmilieu en Natuur geadviseerd op basis van de resultaten van de erkenningscontrole⁽¹⁰³⁾. 17 kopers en 260 exploitanten zijn erkend, waaronder 38 buitenlandse bedrijven (voornamelijk Nederlandse). Een honderdtal aanvraagdossiers heeft het secretariaat als onvolledig gecatalogiseerd.

Houtkappingen via overheidsopdrachten

Houtexploitatie via een bestek overheidsopdrachten kan ook leiden tot een opbrengst voor het Minafonds. Enkele buitendiensten hanteren die techniek voor de omvorming van bossen en populieraanplantingen tot open ruimten of bos in natuurgebied, vaak in zeer moeilijke terreinomstandigheden. In hun offerte dienen de inschrijvers naast de omvormingskosten de inkomsten die zij uit de houtverkoop zullen halen als

¹⁰¹ Stuk 745 (2005-2006) – Nr. 1, p. 26.

¹⁰² Volgens de wetgeving overheidsopdrachten kunnen enkel werken, leveringen of diensten omwille van hun technische of artistieke specificiteit (feitelijk monopolie) of omwille van exclusieve rechten (monopolie in rechte) aan één bepaalde aannemer, leverancier of dienstenverlener worden toevertrouwd.

¹⁰³ De samenstelling en bevoegdheden van het erkenningscomité zijn vastgelegd in het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2002. Naast zijn adviserende rol ten aanzien van de minister kan het comité ook administratieve sancties opleggen aan kopers en exploitanten die de erkenningsvoorwaarden niet naleven.

een afzonderlijke post te vermelden. De buitendiensten hebben tot taak te waken over het realistisch karakter van de geraamde inkomsten. Het bestuur heeft voor die werkwijze geen specifieke richtlijnen opgesteld.

Bossen van lokale besturen

Het ANB is volgens het bosdecreet verantwoordelijk voor het beheer van alle openbare bossen⁽¹⁰⁴⁾. In de bossen van de lokale besturen blijft het beheer echter beperkt tot de technische aspecten van het beheer. De Vlaamse Regering dient die technische aspecten te omschrijven. In 2004 is daarvoor een voorontwerp van besluit opgemaakt, maar dat is nog niet gefinaliseerd. In de praktijk bereidt het ANB onder meer de dossiers van de houtverkoop voor, legt de voorstellen van werken in eigen beheer voor aan de boscijner, werkt mee aan de bestekken voor de uitbesteding van werken en volgt de werken op⁽¹⁰⁵⁾.

De dienstverlening aan de openbare besturen is sinds de inwerkingtreding van het bosdecreet kosteloos. Volgens het bosdecreet kan het ANB nochtans een financiële vergoeding vragen aan de eigenaars van openbare bossen als aandeel in de beheers- en bewakingskosten⁽¹⁰⁶⁾. Een uitvoeringsbesluit is daarvoor echter nooit opgesteld⁽¹⁰⁷⁾. Daardoor ontbreekt een reglementaire basis voor de terugvordering van de door de houtkopers te betalen 3% algemene kosten van de lokale besturen, zoals een buitendienst dat al doet.

Militaire domeinen

In 1999 werd na goedkeuring door de Vlaamse Regering een overeenkomst gesloten met het federaal Ministerie van Landsverdediging over het natuurbehoud en bosbeheer op de militaire domeinen. De daaraan verbonden beheersuitgaven worden voornamelijk gefinancierd vanuit de begroting van het Minafonds. Bedoeling was dat de opbrengst van de houtkappingen op de militaire domeinen bestemd zou zijn voor dat fonds, als tegenprestatie voor de uitvoering van het beheer. Vanaf de inwerkingtreding van de overeenkomst is de opbrengst echter gestort op een rekening van Landsverdediging omdat de domaniale wet niet toelaat dat dergelijke inkomsten rechtstreeks aan het Minafonds worden overgemaakt. De overeenkomst werd in 2002 in die zin aangepast. Begin 2007 heeft de Vlaamse minister van Leefmilieu en Natuur een nieuwe overeenkomst gesloten met zijn federale collega van Landsverdediging.

¹⁰⁴ Artikel 45, §1, eerste lid.

¹⁰⁵ Roel Vanhaeren, *Het Bosdecreetboek*, 2002, p. 116-117.

¹⁰⁶ Artikel 49.

¹⁰⁷ Vóór de inwerkingtreding van het bosdecreet betaalden de gemeenten en openbare instellingen 1,74 EUR (70 BEF) per ha, vermeerderd met 1,5% van de opbrengst, voor de beheer- en bewakingskosten van hun bossen (Stuk 261 (1989-1990) – Nr. 12, p. 56). In Wallonië betalen de openbare besturen een forfaitair bedrag van 3,69 EUR (149 BEF) per ha bos en 3% van het jaarlijkse netto-inkomen van de percelen onder bosregeling (houtverkoop).

Volgens dat contract blijft de opbrengst van de houtkappingen ook in de nabije toekomst ten goede komen van Landsverdediging.

Het ANB heeft bij ontstentenis van rapportering geen zicht op de totale opbrengst van de houtkappingen sinds 1999 en de eventuele aanwending ervan. De nieuwe overeenkomst bepaalt wel dat een technisch uitvoeringscomité een jaarlijks uitvoeringsrapport zal opstellen over de realisaties van natuurbehoud en bosbeheer op militaire domeinen, met onder meer aandacht voor de financiële aspecten.

5.1.2 Gebruiksrechten en andere inkomsten

Het ANB beschikt niet over een centrale databank van de gebruiks- en andere zakelijke rechten die voortvloeien uit het patrimonium. De opvolging van die rechten gebeurt doorgaans decentraal, al dan niet met behulp van kleine databanken. Het agentschap zal, rekening houdend met de nieuwe organisatiestructuur, een financieel beheersysteem uitbouwen, onder meer voor het beheer van de zakelijke rechten. Een algemene vaststelling is dat de inkomsten uit die rechten niet op een uniforme wijze worden geïnd. De inning gebeurt ofwel via de ontvangers der Domeinen van de FOD Financiën ofwel rechtstreeks door de ontvangersrekenplichtige van het Minafonds. Een andere vaststelling is dat er voor de diverse aspecten van de gebruiksrechten nauwelijks richtlijnen voorhanden zijn.

Grondpachten

De inkomsten uit grondpachten vloeien voort uit de overname van pachtcontracten bij verwerving van gronden. Het ANB verpacht in principe zelf geen gronden. De aankopers van het agentschap streven ernaar de pacht minnelijk te verbreken via het betalen van een verbrekingsvergoeding. Eventueel kan de pachtovereenkomst dan worden vervangen door een gebruiksovereenkomst: de gebruiker mag dan beschikken over de opbrengst in ruil voor de geleverde arbeid. Dergelijke overeenkomsten zijn voor het ANB kostenefficiënt. De gebruikers dienen wel de door de terreinbeheerder opgelegde uitbatingregels na te leven. Als de zittende pachter niet bereid is tot een minnelijke pachtverbreking, zal het ANB de pachtovereenkomst respecteren tot het contract volgens de modaliteiten van de pachtwetgeving kan worden opgezegd. Dat impliceert dat de inkomsten uit de grondpachten slechts een tijdelijk karakter hebben. De buitendiensten hanteren diverse types van gebruiksovereenkomsten, met afwijkende modaliteiten inzake duur en verlenging. De overeenkomsten worden bovendien niet altijd goedgekeurd door de daartoe gemandateerde ambtenaar.

Jachtpachten

Het jachtrecht in de domeinen van het Vlaams Gewest moet volgens het jachtdecreet van 24 juli 1991 worden verpacht via een openbare aanbesteding⁽¹⁰⁸⁾. Dat gebeurt in de praktijk enkel voor domeinbossen⁽¹⁰⁹⁾. In de beheervisie openbare bossen zijn een aantal criteria vermeld voor de verpachting van het jachtrecht: wildschade, te grote wildpopulaties, bosoppervlakte, recreatie en statuut van het bos. Die criteria hebben geen dwingend karakter. Het zijn enkel richtlijnen voor de terreinbeheerder, die een grote beslissingsbevoegdheid heeft. Lokale factoren en gevoeligheden, alsook de persoonlijke visie van de terreinbeheerder spelen daarbij een rol.

De openbare verpachting wordt traditioneel georganiseerd door de ontvangers der Domeinen op basis van een lastenboek dat is opgesteld door het ANB. Uit de onderstaande tabel blijkt dat de totale oppervlakte domeinbos waarin het jachtrecht openbaar is verpacht, in de periode 1993-2006 stabiel is gebleven (ongeveer 20%). De jaarlijkse opbrengst van de openbare verpachtingen bedroeg voor het jaar 2005 ongeveer 77.500 EUR.

	Opp. domeinbos (ha)		% jachtpacht	
	(¹¹⁰)1993	(¹¹¹)2006	1993	2006
Oost-Vlaanderen	952	1.717	32,35	0,00
West-Vlaanderen	1.013	2.008	1,97	1,62
Antwerpen	3.676	4.023	3,84	38,85
Limburg	4.823	6.798	30,21	20,25
Vlaams-Brabant	5.033	5.555	20,60	18,24
Vlaams Gewest	15.498	20.101	19,12	19,83

Er zijn wel opvallende regionale verschillen en evoluties. In de provincies Oost- en West-Vlaanderen geven de terreinbeheerders prioriteit aan de recreatieve functie van het bos en wordt het jachtrecht niet meer verpacht. In de provincie Antwerpen heeft zich het tegenovergestelde voorgedaan. Wegens conflicten tussen jagers en recreanten waren de terreinbeheerders er gestopt met de verpachting van het jachtrecht. De sterk toegenomen populaties van reewild noodzaakt hen er echter toe het jachtrecht – enkel op reewild – opnieuw te verpachten om de wildschade te kunnen inperken. In de provincie Limburg is er het laatste decennium een dalende trend zonder duidelijke oorzaken.

¹⁰⁸ Artikel 11.

¹⁰⁹ Het decreet betreffende het natuurbehoud verbiedt de jacht (doden van dieren) in VNR tenzij anders vermeld in het beheerplan.

¹¹⁰ Vragen en Antwoorden - Nr. 5, 11 januari 1993, p. 185.

¹¹¹ Cijfers ANB (toestand op 1 januari 2006), exclusief bossen waarvan het volledig beheer via overeenkomst is toevertrouwd aan het ANB.

De pachtprizen vertonen in de periode 1991-2006 een dalende trend: van 30,52 EUR/ha in 1991 naar 19,46 EUR/ha in 2006⁽¹¹²⁾. Het ANB wijt die evolutie aan een vermindering van de concurrentie ten gevolge van de oprichting van de wildbeheereenheden⁽¹¹³⁾.

Het ANB genereert daarnaast inkomsten uit jachtpachten die zijn overgenomen bij verwerving van gronden. Het gaat dan om gronden waarvan de eigenaar het behoud van het jachtrecht en/of de jachtpacht als uitdrukkelijke verkoopvoorwaarde heeft gesteld. Dat wordt doorgaans voor een periode van negen jaar toegestaan.

Gebouwen

Als gevolg van de door het Vlaams Personeelsstatuut opgelegde woonstverplichting van bos- en natuurwachters genereert het ANB slechts beperkte inkomsten uit de verhuring van dienstwoningen en -gebouwen⁽¹¹⁴⁾. Leegstaande dienstwoningen kunnen aan groenarbeiders en eventueel aan particulieren worden verhuurd als zij een maandelijks huursom betalen. De huurgelden worden momenteel niet jaarlijks geïndexeerd. Het ANB heeft de toepassing ervan gekoppeld aan de ontwikkeling van een financieel beheersysteem. Uit budgettaire overwegingen streeft het agentschap ernaar het aantal dienstwoningen op termijn af te bouwen.

Het ANB heeft een aantal bezoekerscentra en bosmusea. Het betreft veelal kleinschalige initiatieven in de gebouweninfrastructuur die door de jaren heen werden opgestart en meestal gekoppeld waren aan de verwerving van bossen en natuurgebieden. Zij spelen een belangrijke rol in het kader van de voorlichting, educatie en sensibilisering inzake natuur- en milieubeleid. De grotere centra worden, op één uitzondering na, uitgerust in samenwerking met natuurbeherende verenigingen en/of lokale overheden, de kleinere zijn in eigen beheer. Slechts twee centra genereren (beperkte) inkomsten. De inkomsten en uitgaven van het cafetaria van één bezoekerscentrum blijken niet te worden geregistreerd in de boekhouding van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Binnen de nieuwe BBB-structuur kan de uitbating van bezoekerscentra van het ANB worden toevertrouwd aan het OC-ANB.

¹¹² Vragen en Antwoorden- Nr. 1, 9 maart 1992, p. 5. Gegevens voor 2006 ter beschikking gesteld door het ANB.

¹¹³ Een wildbeheereenheid is een samenwerkingsverband tussen jachthouders binnen een ruimtelijk begrensd gebied dat meerdere jachtterreinen omvat en waarin een planmatig wildbeheer wordt gevoerd, gericht op het handhaven of ontwikkelen van een ecologisch verantwoorde wildstand als onderdeel van een breder faunabeheer, met inachtneming van de belangen en met de medewerking van derden in hetzelfde gebied. De oprichting en erkenning van dergelijke eenheden wordt geregeld door het besluit van 1 december 1998 van de Vlaamse Regering.

¹¹⁴ Artikel XIII, 58, §2, van het besluit van 15 juli 2002 van de Vlaamse Regering houdende de organisatie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel.

Schadevergoedingen en boetes

Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de schadefeiten die vallen onder de toepassing van het bosdecreet en het decreet natuurbehoud enerzijds en de overige schadegevallen anderzijds. Voor de laatste categorie heeft de Juridische Dienst van het voormalig departement LIN in 1999 een richtlijn opgemaakt. Uit het onderzoek is gebleken dat de buitendiensten van het ANB die richtlijn en de erin vastgelegde procedures niet of onvoldoende kennen.

De woudmeester kan op basis van artikel 120 van het Boswetboek de strafmaat, de teruggave of een schadevergoeding vorderen bij de strafrechter voor overtredingen die onder de toepassing van het bosdecreet vallen⁽¹¹⁵⁾. De aan het Vlaams Gewest toegewezen schadevergoedingen worden ingevorderd door de federale ontvangers der Domeinen. Zij hebben in de onderzochte periode geen schadevergoedingen gestort aan het Minafonds. Het is niet duidelijk of zij weten dat die gelden bestemd zijn voor het Vlaams Gewest.

In een studie uit 1994 werd voorgesteld voor minder ernstige overtredingen tegen de bepalingen van het bosdecreet een systeem van administratieve boetes in te voeren⁽¹¹⁶⁾. Een wijziging van het bosdecreet in die zin werd toen aan de bevoegde minister voorgelegd, maar niet gefinaliseerd. In het Vlaamse regeerakkoord uit 2004, alsook in de beleidsnota 2004-2009 over leefmilieu en natuur, werd met het oog op een efficiënter en effectiever handhavingsbeleid de vervanging van strafsancities door administratieve of bestuurlijke sancties in het vooruitzicht gesteld. Voor het bos- en natuurbeleid is op dit vlak nog niets gerealiseerd. Administratieve boetes hebben als bijkomend voordeel dat zij ten goede komen aan het Vlaams Gewest, in casu het ANB.

Recuperatie van onroerende voorheffing

Artikel 253, 3°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen bepaalt dat onroerende goederen die de aard van nationale domeingoederen hebben, op zichzelf niets opbrengen en voor een openbare dienst of voor een dienst van algemeen nut worden gebruikt, vrijgesteld zijn van onroerende voorheffing. De vrijstelling is van de drie voorwaarden samen afhankelijk. Erkende of aangewezen bosreservaten, erkende milieubeschermende bossen of terreinen die erkend werden voor de productie van bosbouwkundig teeltmateriaal zijn eveneens vrijgesteld van onroerende voorheffing. De belasting op onroerende goederen gelegen in Vlaanderen wordt geïnd door de Vlaamse Belastingdienst.

¹¹⁵ De woudmeester kan als openbaar ministerie optreden op grond van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1991. Voor inbreuken tegen het decreet natuurbehoud heeft hij die bevoegdheid niet.

¹¹⁶ *Hoop procesplan. Het beheer van de domeinbossen. AMINAL project 21*, p. 47-48.

Bossen met een economische functie (houtopbrengst), gronden die zijn verpacht of waarop een jachtpacht is verleend, kunnen wegens hun productieve karakter niet genieten van vrijstelling van onroerende voorheffing.

Binnen het ANB is de aanvraagprocedure voor bovenvermelde vrijstelling en de administratieve afhandeling van de aanslagbiljetten inzake onroerende voorheffing niet op een uniforme wijze georganiseerd. De recuperatie van ten onrechte betaalde onroerende voorheffing gebeurt evenmin op een eenvormige wijze: via verrekening met nog te betalen aanslagbiljetten of door terugstorting aan de ontvangstenrekenplichtige.

5.2 Boekhoudkundige registratie

In 2003 en 2004 heeft de IAVA de ontvangstenprocessen binnen de DAB Minafonds op het niveau van de centrale diensten doorgelicht. Het eindrapport van juli 2004 bevat algemene en entiteitgebonden aanbevelingen. In de eerste helft van 2006 heeft de IAVA een voortgangscontroleaudit uitgevoerd. Daarbij ging de auditdienst na in welke mate tegemoet was gekomen aan de geformuleerde aanbevelingen met een hoge prioriteit. In het eindrapport van juni 2006 betreffende AMINAL concludeerde de IAVA dat alle aanbevelingen (met hoge prioriteit) hetzij gerealiseerd, hetzij lopende of in ontwerp zijn met de belofte van de geauditteerde tot verdere acties. Het Rekenhof heeft bij de uitvoering van zijn audit rekening gehouden met de vaststellingen van de IAVA. Hieronder volgen enkele complementaire bevindingen.

Naar aanleiding van de invoering van de bedrijfseconomische boekhouding binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in 2001 zijn de ontvangsten uit het patrimoniumbeheer geleidelijk aan gecentraliseerd bij één ontvangstenrekenplichtige bij de centrale diensten van AMINAL⁽¹¹⁷⁾. Dat is niet op een optimale wijze gebeurd. In het kader van BBB heeft de decreetgever een aantal patrimoniumgebonden inkomsten toegewezen aan de rechtspersoon Eigen Vermogen OC-ANB. Het gaat voornamelijk om de verkoop van hout en andere producten uit de ANB-domeinen en het uitbaten van bezoekerscentra van het agentschap⁽¹¹⁸⁾. Bij de operationalisering van het OC-ANB⁽¹¹⁹⁾ zal duidelijk moeten worden afgelijnd, in zoverre het decreet daarover geen uitsluitel geeft, welke inkomsten bestemd zijn voor het agentschap en welke voor het OC-ANB. Met het oog op de continuïteit van het invorderingsproces zullen ook de nodige maatregelen moeten worden genomen om de overdracht van de openstaande vorderingen (vastgestelde rechten) aan het OC-

¹¹⁷ Sinds 1 april 2006 ressorteert de rekenplichtige onder de bevoegdheid van de MOD van het departement LNE.

¹¹⁸ Artikel 36 van het decreet van 19 mei 2006 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en energie.

¹¹⁹ Op 24 november 2006 keurde de Vlaamse Regering een besluit goed betreffende de werking, het beheer en de boekhouding van het OC-ANB. Het trad in werking op 1 januari 2007.

ANB op een vlotte wijze te laten verlopen. Het agentschap dient daarover duidelijk te communiceren met de betrokken buitendiensten en de federale ontvangkantoren.

De normen inzake het financieel beheer van rekenplichtigen zijn vastgelegd in de GWR en verder uitgewerkt in de algemene instructies voor ontvangstenrekenplichtigen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Tijdens het onderzoek werden op het vlak van de boekhoudkundige registratie van de ontvangsten en van de vastgestelde rechten een aantal anomalieën vastgesteld.

- Volgens de richtlijnen belast de inhoudelijke ordonnateur de rekenplichtige met de boeking en invordering van de vastgestelde rechten door middel van een geschreven en ondertekende opdracht. De rekenplichtige nam in de boekhouding echter vastgestelde rechten op zonder te beschikken over een dergelijke opdracht.
- Een ontvangstenrekenplichtige mag de reglementair toegestane uitgaven (fondsenbewegingen, derdengelden, stortingen aan de centrale rekenplichtige van het Minafonds) slechts doen met de uitdrukkelijke goedkeuring van de inhoudelijke ordonnateur. Dergelijke uitgaven werden in de praktijk goedgekeurd door de boekhoudkundige ordonnateur, die op de eerste plaats een controlefunctie heeft. Dat is een inbreuk op het principe van functiescheiding.
- In de boekhouding van de rekenplichtige wordt geen onderscheid gemaakt tussen vastgestelde en potentiële rechten. Een vastgesteld recht is een vordering die zeker en vaststaand is. Potentiële rechten kunnen worden gedefinieerd als vorderingen die niet vaststaan omdat één of meer van de essentiële bestaansvoorwaarden van een vastgesteld recht niet aanwezig zijn. Ook staan bepaalde ontvangsten als een contant recht geboekt, hoewel ze de kenmerken van een vastgesteld recht hebben¹²⁰). De opvolging van de vastgestelde rechten gebeurt extracomptabel.
- De vastgestelde rechten inzake houtverkoop worden niet op een uniforme wijze geboekt. Dat bemoeilijkt een adequate opvolging van die rechten.
- De rekenplichtige dient in overleg met de inhoudelijke ordonnateur te waken over de invordering van de vastgestelde rechten. Op geregelde tijdstippen dient de stand van zaken te worden nagegaan en zo nodig moeten gepaste maatregelen worden genomen om de rechten van de Vlaamse overheid te vrijwaren. De opvolging van oudere vastgestelde rechten bleek onvoldoende.
- Sommige ontvangsten uit het patrimoniumbeheer van het ANB worden geïnd door andere rekenplichtigen (bijvoorbeeld de terugstortingen van ten onrechte betaalde onroerende voorheffing).

¹²⁰ Bij contante rechten valt het ontstaan van het recht samen met de betaling ervan.

- De rekenplichtige blijkt niet van alle ontvangsten en rechten in kennis te worden gesteld, met een onvolledige boekhouding tot gevolg. Artikel 73 van de GWR schrijft nochtans voor dat elke begrotings- en thesaurieverrichting moet worden geboekt op de rekening van een rekenplichtige.

De vastgestelde anomalieën zijn grotendeels te wijten aan onvoldoende begeleiding en ondersteuning van de rekenplichtige. De IAVA heeft trouwens vastgesteld dat dit een algemeen probleem is binnen de milieudministratie.

Bij de centralisatie van alle patrimoniumgebonden inkomsten verliep de informatieverstrekking over rechten en ontvangsten vanuit de buitendiensten aan de rekenplichtige gebrekkig. Dit is intussen sterk verbeterd. Met de betrokken diensten zijn geen eenduidige afspraken gemaakt over de aard van de te verstrekken informatie en documenten, noch over wie welke acties in het invorderingsproces dient te nemen.

De IAVA heeft aanbevolen de algemene instructies voor de ontvangstenrekenplichtigen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aan te vullen en te concretiseren met procedures, richtlijnen en handleidingen naargelang de specifieke ontvangsten waarmee de rekenplichtige te maken krijgt, onder andere om problemen te voorkomen bij vertrek van personeelsleden. Dat is slechts in beperkte mate gerealiseerd.

5.3 Interne controle

Sinds de invoering van de economische boekhouding wordt de interne controle op de rekenplichtigen niet meer door de voormalige afdeling Accounting van het departement Algemene Zaken en Financiën verricht maar door de departementale boekhoudcellen. Naar aanleiding van een fraudegeval werd medio 2002 binnen de boekhouding van het departement LIN een internecontrolecel in het leven geroepen, die moest toezien op de uitgaven- en ontvangstenprocessen van AMINAL. Die controlecel heeft vooral aandacht besteed aan de uitgavenprocessen.

Door de implementatie van BBB is de interne controle op de ontvangsten- en uitgavenprocessen op twee verschillende niveaus georganiseerd: enerzijds op het niveau van de agentschappen, anderzijds op het niveau van de departementen, elk met hun eigen specifieke controleverantwoordelijkheden. De IAVA heeft aanbevolen tot absolute duidelijkheid en onderlinge afstemming te komen over de invulling van de interne controle en het ordonnateurschap. Dat kan in de vorm van een overeenkomst tussen het ANB en het departement LNE. Om te voldoen aan de verplichting die de Vlaamse Regering heeft opgelegd¹²¹), maakt het

¹²¹ Beslissing van de Vlaamse Regering van 1 september 2006. Uit het ontwerp van beheersovereenkomst blijkt dat het ANB tegen 31 december 2008 over een uitgeschreven en gedocumenteerd systeem van interne controle moet beschikken.

ondernemingsplan 2007 van het ANB melding van de opmaak van een plan van aanpak voor de invoering van een internecontrolesysteem.

Bij gebrek aan schriftelijke instructies die een controlemethodologie en -normen voorschrijven, heeft de interne controle enkel betrekking op de formele en rekenkundige coherentie van de jaarlijkse beheersrekeningen en niet op het eigenlijke beheer. Van de uitgevoerde controles bestaan geen schriftelijke controlesporen (bijvoorbeeld in de vorm van verslagen) die het mogelijk maken het voorwerp en de omvang van de controles te kennen en op die manier bijdragen tot een afstemming van de Rekenhofcontrole op de interne controle.

Er was niet voorzien in een rapportering aan het management over de uitgevoerde controles en de resultaten.

5.4 Conclusie

Tijdens het onderzoek zijn geen zware tekortkomingen op het vlak van de invordering en inning van ANB-ontvangsten vastgesteld. Wel ontbreken gedetailleerde richtlijnen voor de diverse ontvangstenprocessen. Daardoor is de werkwijze niet uniform. De doorstorting van de ontvangsten uit houtverkoop door de federale ontvangers der Domeinen gebeurt onvoldoende vlot, wat op termijn de werking van het per 1 januari 2007 geoperationaliseerde OC-ANB kan hypothekeren.

De rekening van de rekenplichtige, die is belast met de inning van de opbrengsten uit het patrimoniumbeheer van het ANB, geeft geen volledig beeld van de werkelijkheid omdat niet alle rechten en ontvangsten erin zijn opgenomen. Bovendien zijn de informatiedoorstroming naar en de ondersteuning van de rekenplichtige niet optimaal.

De interne controle op de ontvangsten is embryonaal bij gebrek aan richtlijnen inzake controlemethodologie en -normen. Het agentschap en het departement LNE hebben nog geen duidelijke afspraken gemaakt over de afbakening van ieders verantwoordelijkheden op het vlak van interne controle.

De vervanging van de strafsancities uit het bosdecreet en het decreet natuurbehoud door administratieve of bestuurlijke boetes is nog steeds niet gerealiseerd. Dergelijke boetes dragen nochtans bij tot een efficiënter en effectiever handhavingsbeleid en komen bovendien ten goede aan de Vlaamse Schatkist.

6 Algemene conclusie

Voor het beheer van de domeinbossen is een uitgebreid regelgevend kader voorhanden, maar er is een gebrek aan evaluatie van de verschillende normen. Voor de natuurgebieden heeft het ANB verschillende dienstorders uitgevaardigd, waarbij onvoldoende is onderzocht of ze niet indruisen tegen de bestaande regelgeving. Beleidsmatig bestaat voor de domeinbossen en natuurgebieden een overdaad aan planningsdocumenten. Sommige daarvan werden noch goedgekeurd door de Vlaamse Regering, noch meegedeeld aan het Parlement. In de documenten ontbreken specifieke, meetbare en tijdsgebonden doelstellingen, indicatoren en mijlpalen voor de beheerplanning.

Het ANB heeft de voorbije jaren belangrijke stappen gezet om in versneld tempo beheerplannen op te maken. Voor de natuurgebieden verloopt de inhaaloperatie evenwel moeizaam, al zijn er grote verschillen tussen de provinciale buitendiensten. Knelpunten zijn onder meer de oprichting van adviescommissies en de werklast van de beheerplanners. Het management van het ANB volgt de opmaak van de beheerplannen niet periodiek op bij gebrek aan volledige en up-to-date rapporten.

Voor de inventarisatie van de domeinbossen bestaat weliswaar een centrale databank Staten B, maar de gebruikers beschikken niet over formele instructies. De centrale Natuurgebiedendatabank beheerd door het INBO is weinig gebruiksvriendelijk, waardoor de buitendiensten hun eigen databanken blijven gebruiken. Die databanken kennen problemen op het vlak van continuïteit, gehanteerde definities en beveiliging. Van een vergelijking van de diverse databanken met andere data is nauwelijks sprake, onder meer omdat het ANB geen toegang heeft tot de databank van het kadaster. De decentrale databanken van de duurzame roerende goederen zijn weinig uniform bij gebrek aan richtlijnen van de centrale diensten. De patrimoniale comptabiliteit is onvolledig: de startinventarissen in Orafin waren gebrekkig en de gegevensuitwisseling tussen de activaboekhouder van het departement LNE en de inventarisverantwoordelijken van het ANB laat te wensen over. Bijgevolg is de waarde van het ANB-patrimonium niet bekend.

De invordering en inning van ANB-ontvangsten blijken grotendeels rechtmatig te verlopen. Wel ontbreken gedetailleerde richtlijnen voor de diverse ontvangstenprocessen. De rekening van de bevoegde rekenplichtige bevat niet alle rechten en ontvangsten en geeft dan ook geen volledig beeld van de werkelijkheid. Bovendien is de ondersteuning van de rekenplichtige niet optimaal. De interne controle op de ontvangsten is embryonaal bij gebrek aan richtlijnen inzake controlemethodologie en -normen. Het agentschap en het departement LNE hebben nog geen duidelijke afspraken gemaakt over de afbakening van de controleverantwoordelijkheden.

Het ondernemingsplan 2007 van het ANB omvat diverse projecten die zijn gericht op knelpunten in het patrimoniumbeheer.

7 Aanbevelingen

Regelgevend en beleidskader

- Het ANB, het departement LNE en de Vlaamse minister van Leefmilieu en Natuur moeten in hun respectieve planningsdocumenten verder werk maken van specifieke, meetbare en tijdsgebonden doelstellingen en indicatoren, afgestemd op vastgestelde knelpunten. Het gebruik van uniforme indicatoren en mijlpalen kan de planlast verminderen.
- Er is nood aan een evaluatie van de verschillende beheerrichtlijnen voor de domeinbossen.
- De Vlaamse minister van Leefmilieu en Natuur moet ervoor zorgen dat het langetermijnplan en het actieplan bosbouw worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering en meegedeeld aan het Vlaams Parlement. Om de planlast te verminderen kunnen de plannen deel uitmaken van of gekoppeld worden aan de milieubeleidsplanningscyclus.
- Zoals aangekondigd in het ondernemingsplan 2007, moet het ANB nagaan of de verschillende dienstorders met betrekking tot de natuurgebieden niet indruisen tegen de bestaande regelgeving. Zo nodig moet dat aanleiding geven tot een regelgevend initiatief.

Opmaak van beheerplannen

- Zoals aangekondigd in het ondernemingsplan 2007, dient het ANB de bestaande knelpunten in het opmaakproces van de beheerplannen verder te analyseren. Op basis daarvan kan het agentschap plannen en voorstellen uitwerken ten behoeve van de minister.
- Het ANB moet, op basis van input vanuit de buitendiensten, het specifiek, meetbaar, tijdsgebonden en realistisch karakter van de doelstellingen (op centraal en decentraal niveau) voor de opmaak van beheerplannen voor de natuurgebieden en de oprichting van adviescommissies verder verfijnen.
- De opvolging van de bestaande knelpunten dient te steunen op eenvoudige en eenduidige beleidsindicatoren, waarover periodiek wordt gerapporteerd. Ze moeten inpasbaar zijn in de verschillende plannings- en rapporteringsdocumenten binnen het ANB en het beleidsdomein Leefmilieu.
- Voor de opvolging van en rapportering over de opmaak van beheerplannen en de oprichting van adviescommissies kan het management van het agentschap de bestaande dossieropvolgingstabellen gebruiken, mits ze worden vervolledigd en up-to-date gehouden. In het kader van het ICT-plan zal de ICT-coördinator van het ANB moeten nagaan of die instrumenten kunnen worden ingeschakeld in geplande centrale dossieropvolgingssystemen.

Inventarissen

- Het is raadzaam dat het ANB en het departement LNE afspraken maken over de inhoud van de inventarissen, de gegevensuitwisseling, de controle van patrimoniale gegevens en de rapportering. Alleen zo kan de patrimoniale comptabiliteit een meerwaarde bieden voor de sturing en het beheer door het ANB zelf.
- Het agentschap zal in zijn ICT-plan duidelijke keuzes moeten maken op het vlak van de databanken van de domeinbossen en natuurgebieden. De ICT-coördinator zal oog moeten hebben voor de beveiliging, de continuïteit, de ondersteuning van de gebruikers en de noden van externe belanghebbenden.
- Er is nood aan afspraken tussen het ANB en het INBO over de bestaande en toekomstige databanken, waarin duidelijk wordt vastgelegd wat ieders verantwoordelijkheid is met betrekking tot de gegevensinvoer, het beheer, de rapportering, de ondersteuning en de vorming.
- Met het oog op een efficiënt logistiek beheer moet het ANB uniforme richtlijnen uitvaardigen over het bijhouden van en de controle op de inventarissen van het duurzaam materieel, beheerd door zijn buitendiensten.

Ontvangsten

- Met het oog op een efficiënt financieel beheer dienen de betrokken actoren over duidelijke richtlijnen te beschikken voor de diverse ontvangstenprocessen. Binnen het ANB moet een centraal financieel beheersysteem worden ontwikkeld.
- Zowel het agentschap als het departement moeten een adequaat internecontrolesysteem uitbouwen dat voldoet aan de algemeen geldende normen.
- De nodige maatregelen dienen te worden genomen opdat alle betrokken rekeningen op het vlak van ontvangsten (en ook uitgaven) een correct beeld geven van de werkelijkheid.
- De doorstorting van de opbrengsten houtverkoop dient te worden geoptimaliseerd door middel van concrete afspraken met de FOD Financiën.
- Met het oog op een efficiënter en effectiever handhavingsbeleid is het raadzaam werk te maken van de mogelijke vervanging van strafsancties door administratieve boetes die het Vlaams Gewest ten goede komen.

8 Antwoord van de minister

In haar antwoord van 2 augustus 2007 onderschreef de minister groten-deels de algemene conclusie en de aanbevelingen van het Rekenhof.

Ze wees erop dat het onderzoek plaatsvond tijdens de oprichtingsfase van het ANB (februari-september 2006) en vestigde de aandacht op de initiatieven die het ANB sinds het onderzoek heeft genomen of zal nemen om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof.

Inzake het regelgevend en beleidskader benadrukte de minister dat het ANB er bij de opmaak van het ondernemingsplan 2008 op zal toezien dat er objectieve meetinstrumenten beschikbaar zijn om na te gaan in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. Daartoe zal het agentschap erover waken dat de geformuleerde doelstellingen op project- en procesniveau beantwoorden aan het SMART-principe¹²²). De minister zal ook een initiatief nemen om het langetermijnplan bosbouw en het actieplan bosbouw een status te geven en te koppelen aan de milieubeleidsplanningscyclus. Het agentschap zal bovendien op korte termijn een initiatief nemen om de conformiteit van bestaande richtlijnen te toetsen aan de bestaande regelgeving en om ze inhoudelijk verder op elkaar af te stemmen. De minister benadrukte dat de verschillen tussen de normen voor domeinbossen legitiem zijn gelet op hun verschillend oogmerk en hun verschillende oorsprong.

Wat betreft de opmaak van beheerplannen ging de minister in op alle aanbevelingen van het Rekenhof, behalve de nood aan een periodieke rapportering. Ze wees op de stappen die het ANB al heeft gezet of zal zetten, zoals:

- het afgesloten protocol tussen het ANB en het INBO, dat afspraken bevat over de monitoring en een aanzet vormt om samen richtlijnen op te stellen voor het beheer van gemeenschappelijke databanken en inventarissen;
- de analyse van de knelpunten in het opmaakproces van de beheerplannen in het kader van een project van het ondernemingsplan 2007;
- de geplande oprichting van een specifieke cel binnen de centrale diensten voor de beheerplanning en de monitoring;
- de in het vooruitzicht gestelde versnelde oprichting van adviescommissies;
- de geplande opstelling van criteria voor het al dan niet uitbesteden van de opmaak van beheerplannen;
- de formulering van SMART-doelstellingen op projectniveau;

¹²² Iedere doelstelling zal worden voorzien van een duidelijk tijdspad, zal gemakkelijk objectiveerbare en meetbare indicatoren meekrijgen en zal getuigen van een realistisch en aanvaardbaar gehalte.

- de ontwikkeling van een opvolgingssysteem voor beheerwerken.

In verband met de inventarissen en de vermogensboekhouding wees de minister terecht op de belangrijke inbreng die verschillende entiteiten binnen het beleidsdomein LNE hebben. Inzake de vermogensboekhouding stelde de minister de formalisering van de ad-hocwerkgroep activa-boekhouding ANB-departement LNE in het vooruitzicht. Wat betreft de databanken zal het ANB in zijn ICT-plan duidelijke keuzes maken, rekening houdend met de gebruikers en de noden van externen. Dat zal gebeuren in overleg met het INBO, waarmee duidelijke afspraken zullen worden gemaakt. Op het vlak van logistiek is binnen het ANB een overlegteam opgestart dat richtlijnen zal uitwerken voor het beheer van de inventarissen van de roerende goederen.

Inzake de ontvangsten ging de minister slechts in op een deel van de aanbevelingen. Zij stelde de oprichting van een andere werkgroep ANB-departement LNE in het vooruitzicht om enerzijds instructies op te stellen voor de inning van de ontvangsten en de uitvoering van de interne controle en anderzijds een handleiding te maken ten behoeve van de betrokken rekenplichtigen. Dat zou moeten uitmonden in een correcte invordering en stand van zaken van de vastgestelde rechten. De aanbevelingen over de ontwikkeling van een centraal financieel beheersysteem, de afspraken met de FOD Financiën en de invoering van administratieve boetes kwamen niet aan bod in het antwoord van de minister.

Tot slot wees de minister erop dat de volledige implementatie van de aanbevelingen van het Rekenhof hoogstwaarschijnlijk slechts mogelijk is door bijkomende middelen en personeel in te zetten.

Bijlage: Antwoord van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Natuur

2 augustus 2007

Betreft: Patrimoniumbeheer door het Agentschap voor Natuur en Bos
Ontwerpverslag

Geachte heer Eerste Voorzitter van het Rekenhof,

Uw ontwerpverslag d.d. 27 juni 2007 inzake het patrimoniumbeheer door het Agentschap voor Natuur en Bos genoot mijn volle aandacht en bevat een aantal waardevolle aanbevelingen om de werking van het Agentschap voor Natuur en Bos inzake patrimoniumbeheer verder te verbeteren en te optimaliseren.

Ik onderschrijf de algemene conclusie en de aanbevelingen van het Rekenhof grotendeels. Ik stel daarenboven vast dat het Rekenhof grondig werk heeft verricht en dat het ontwerpverslag méér dan degelijk is.

Ik onthou uit dit verslag vijf belangrijke aanbevelingen, met name het scheppen van een duidelijk en vooral éénduidig regelgevend kader waarbij de eraan gekoppelde doelstellingen op alle niveaus SMART geformuleerd dienen te worden, het wegwerken van de achterstand inzake opmaak van beheerplannen, het opzetten van duidelijke richtlijnen en instructies voor een uniform beheer van inventarissen en databanken, het opzetten van richtlijnen en instructies voor een coherent beheer van de ANB-ontvangsten en ten slotte het optimaliseren van een degelijke en correcte activaboekhouding. Ik kan u verzekeren dat het Agentschap voor Natuur en Bos tijdens en tussen de periode van uw onderzoek en vandaag reeds heel wat inspanningen geleverd heeft om aan uw aanbevelingen tegemoet te komen.

Het ontwerpverslag heeft immers betrekking op een onderzoek dat uitgevoerd is in de periode februari-september 2006, dus deels tijdens de transitiestructuur van BBB en in casu dus voor de oprichting van het Agentschap voor Natuur en Bos heeft plaatsgevonden. Grote delen van de teksten inzake het patrimoniumbeheer hebben dus eigenlijk betrekking op de werking van de ex-Afdeling Natuur en de ex-Afdeling Bos en Groen van ex-AMINAL.

Inzake het regelgevend kader zullen maximale inspanningen gedaan worden om de sectorale richtlijnen waar mogelijk en nuttig te integreren en te koppelen aan het milieubeleidsplan en het milieujaarprogramma om zo de planlast te reduceren. Tevens zal ik een initiatief nemen om het Langetermijnplan Bosbouw en het Actieplan Bosbouw een status te geven. Verder zal bij de opmaak van het ondernemingsplan 2008 het Agentschap voor Natuur en Bos erover waken dat de geformuleerde doelstellingen op project- en procesniveau beantwoorden aan het SMART-principe.

Wat het wegwerken van de achterstand betreft inzake de opmaak van beheerplannen wil ik enerzijds de Voorzitter wijzen op een protocol dat afgesloten werd tussen het Agentschap voor Natuur en Bos en het INBO waarin duidelijke en formele afspraken zijn opgenomen met betrekking tot de monitoring van beheerplannen en de uitgevoerde beheermaatregelen. Tevens wordt in dit protocol een aanzet gegeven om samen richtlijnen op te stellen voor het beheer van gemeenschappelijke databanken en inventarissen. Anderzijds heeft het Managementcomité van Agentschap voor Natuur en Bos, al of niet via het Ondernemingsplan ANB 2007, een aantal belangrijke beslissingen genomen in verband met de beheerplannen. Zo is er

- a) de opname in het ondernemingsplan ANB 2007 van een project (1.1.14) dat het afstemmen van de beheersplannen van de Vlaamse natuurreservaten op de erkende natuurreservaten beoogt;
- b) de goedkeuring van een stappenplan voor de ontwikkeling van een toepassing voor het plannen en opvolgen van beheerwerken binnen het ANB (9 maart 2007). In uitvoering hiervan is een werkgroep opgericht om het stappenplan uit te voeren.

In de toekomstige structuur van het Agentschap voor Natuur en Bos zal binnen de afdeling Beheer een afzonderlijke cel opgericht worden die zich uitsluitend zal bezig houden met beheerplanning en monitoring, ondersteund door specifieke personeelsleden in de provinciale afdelingen. Uiteraard zal de hoofdpdracht zich situeren op het vlak van de beheerplanning voor de eigen domeinen hoewel er ook taken kunnen weggelegd zijn voor domeinen waarin het Agentschap voor Natuur en Bos beheerdaden stelt.

Voor het opstellen van richtlijnen voor het beheer van databanken en inventarissen kunnen naast het Agentschap ook andere partners betrokken zijn. Dit is zeker het geval voor wat betreft de activaboekhouding waar een belangrijke rol en taak is weggelegd voor het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Binnen het Agentschap voor Natuur en Bos is een overlegteam logistieke aangelegenheden opgestart dat zich zal bezighouden met het opstellen van richtlijnen voor het beheer van inventarissen van de roerende goederen. Tevens zullen een aantal reeds bestaande richtlijnen geëvalueerd en op elkaar afgestemd worden.

Voor het coherent en goed beheren van de ontvangsten van het Agentschap voor Natuur en Bos en het voeren van een correcte activaboekhouding van het patrimonium is een goede wisselwerking noodzakelijk tussen de betrokken personeelsleden van het departement LNE en het Agentschap voor Natuur en Bos. Er is al een informele ad-hocwerkgroep samen gekomen. Ik ben er voorstander van dat in het najaar de werkgroep tussen de betrokkenen haar werkzaamheden onder formele vorm verder zet en voor de gedetecteerde knelpunten oplossingen voorstelt. Tengevolge van enkele afspraken binnen de niet formele ad-hocwerkgroep, wordt door het Agentschap voor Natuur en Bos bij iedere investering boven 1.000 euro een formulier "vast actief" toegevoegd waarin de nodige gegevens zijn opgenomen om op de geëigende manier te kunnen boeken.

Wil in bijlage mijn reactie vinden op het ontwerpverslag aan de Vlaamse minister van Leefmilieu en Natuur “Patrimoniumbeheer door het Agentschap voor Natuur en Bos”.

Met de meeste hoogachting,

Hilde Crevits

Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur

Bijlage bij de brief van de minister van 2 augustus 2007

A. Inleiding

De algemene conclusie en de aanbevelingen van het Rekenhof kunnen grotendeels onderschreven worden. Er moet vastgesteld worden dat het Rekenhof grondig werk heeft verricht en dat het ontwerpverslag méér dan degelijk is.

Belangrijk om te weten is dat het ontwerpverslag betrekking heeft op een onderzoek dat uitgevoerd is in de periode februari-september 2006, dus deels tijdens de transitestructuur van BBB en in casu dus voor de oprichting van het Agentschap voor Natuur en Bos (verder afgekort als Agentschap of als ANB) heeft plaatsgevonden. Grote delen van de teksten inzake het patrimoniumbeheer hebben betrekking op de werking van de ex-Afdeling Natuur en de ex-Afdeling Bos en Groen van ex-AMINAL. Hiermee dient bij de beoordeling van het ontwerpverslag rekening te worden gehouden.

B. Opmerkingen inzake de aanbevelingen

Uit het vermelde ontwerpverslag van het Rekenhof kunnen een vijftal grote krachtlijnen gehaald worden waaraan het Agentschap voor Natuur en Bos de nodige aandacht zal dienen te geven.

Deze krachtlijnen zijn

- a) het scheppen van een duidelijk en vooral éénduidig regelgevend kader waarbij de eraan gekoppelde doelstellingen op alle niveaus SMART geformuleerd dienen te worden;
- b) het wegwerken van de achterstand inzake opmaak van beheerplannen;
- c) het opzetten van duidelijke richtlijnen en instructies voor een uniform beheer van inventarissen en databanken;
- d) het opzetten van richtlijnen en instructies voor een coherent beheer van de ANB-ontvangsten; en ten slotte
- e) het optimaliseren van een degelijke en correcte activaboekhouding.

Ik wil hierna op ieder van de aangehaalde krachtlijnen wat dieper ingaan en schetsen hoe het Agentschap voor Natuur en Bos en het Departement LNE, ieder binnen zijn eigen bevoegdheden, hierop in de toekomst zullen inspelen. Ik zal ter zake hierover waken.

1. Het scheppen van een duidelijk en vooral éénduidig regelgevend kader waarbij de eraan gekoppelde doelstellingen op alle niveaus SMART geformuleerd zullen worden

Ik vind de aanbeveling om het Langetermijnplan Bosbouw en het Actieplan Bosbouw deel te laten uitmaken van de milieubeleidsplanningscyclus verdedigbaar. Hierdoor kan de huidige (soms dubbele) planlast tot een zo laag mogelijk niveau gereduceerd worden. Ik zal ter zake een initiatief nemen.

Het Agentschap zal op korte termijn een initiatief nemen om alle bestaande richtlijnen te toetsen aan conformiteit met de bestaande regelgeving en deze verder inhoudelijk op elkaar afstemmen. Hieraan wordt zoals reeds aangegeven in het rapport van het Rekenhof, tegemoet gekomen door onder meer de opneming in het ondernemingsplan 2007 van een operationele doelstelling (O.D. 1.1.) rond een effectievere wetgeving en efficiëntere procedures. Dit bevat onder meer het project 1.1.18. "Opstellen van interne richtlijnen voor de toepassing van de passende beoordeling en de VENToets". Dit project omvat het nagaan of de verschillende dienstorders met betrekking tot de natuurgebieden niet indruisen tegen de bestaande regelgeving.

Bij de opmaak van het ondernemingsplan 2008 zal er door ANB extra op toegezien worden dat er verder werk gemaakt wordt om te beschikken over objectieve meetinstrumenten voor de opvolging van de realisatiegraad van de geformuleerde doelstellingen. De doelstellingen worden geconcretiseerd of ingevuld aan de hand van processen en projecten waarvan de doelstellingen wel SMART geformuleerd zullen worden, meer bepaald dat iedere doelstelling voorzien wordt van een duidelijk tijdspad, gemakkelijk objectiveerbare en meetbare indicatoren meekrijgt en getuigen van een realistisch en aanvaardbaar gehalte. Onder coördinatie van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (verder afgekort als LNE) wordt tevens werk gemaakt van meetinstrumenten om de beleideffecten van het Beleidsdomein LNE te meten.

2. Het wegwerken van de achterstand inzake opmaak van beheerplannen

Inzake het wegwerken van de achterstand heeft het Agentschap de laatste jaren grote inspanningen geleverd, zoals het rapport van het Rekenhof terecht opmerkt in punt 3.2.1. van het ontwerpverslag.

Het Agentschap heeft recent met betrekking tot deze vaststelling van het Rekenhof reeds anticiperend de volgende stappen gezet:

- afsluiten van een protocol met het INBO waarin formele afspraken zijn opgenomen onder meer rond monitoring van de beheerplannen en de uitgevoerde beheermaatregelen;
- de opname in het ondernemingsplan ANB 2007 van een project (1.1.14) dat het afstemmen van de beheerplannen van de Vlaamse natuurreservaten op de erkende natuurreservaten beoogt. In uitvoering van dit project zijn concrete voorstellen uitgewerkt voor de opmaak van beheerplannen voor domeinbossen, Vlaamse bosreservaten en Vlaamse

natuurreservaten. Dit project omvat de analyse van de bestaande knelpunten in het opmaakproces van de beheerplannen;

- in uitvoering van verschillende projecten van het ondernemingsplan ANB 2007 zijn in de projectfiches voor de opmaak van beheerplannen voor domeinbossen, Vlaamse bosreservaten en Vlaamse natuurreservaten SMART-doelstellingen geformuleerd op het niveau van de centrale diensten;
- de goedkeuring door het Managementcomité ANB van een stappenplan voor de ontwikkeling van een toepassing voor het plannen en opvolgen van beheerwerken binnen het ANB (9 maart 2007). In uitvoering hiervan is een werkgroep opgericht om het stappenplan uit te voeren;
- de recente goedkeuring door het Managementcomité ANB (17 juli 2007) van het prioritair project 27. Uitbreiding areaal te beheren terreinen. Dit project beoogt om vanaf begin 2008 over een geactualiseerd en geïntegreerd processchema te beschikken in verband met een geïntegreerd aankoopbeleid en een dossieropvolgingssysteem.
- binnen het managementcomité ANB zijn de krachtlijnen met betrekking tot de toekomstige structuur reeds goedgekeurd. Zo zal er binnen de toekomstige afdeling Beheer een specifieke cel opgericht worden binnen de centrale diensten die zich specifiek zal bezig houden met beheerplanning en monitoring. Tot de belangrijkste taken van deze cel zullen onder meer behoren het verder opmaken zowel in eigen beheer als via uitbesteding van beheerplannen voor de eigen domeinen, maar ook de globale sturing en opmaak van richtlijnen, coördinatie, afstemming en organisatie van de monitoring voor die domeinen waarvoor het Agentschap beheerdaden stelt, het opstellen van een systematiek voor jaar- en weekplanningen en het evalueren van de resultaten van de uitgevoerde beheerwerken ten opzichte van de voorziene of verwachte resultaten. Deze cel zal in de provinciale afdelingen eveneens ondersteund worden door personeelsleden die zich toeleggen op de beheerplanning en monitoring op het terrein. De noodzakelijke coördinatie binnen de afdeling Beheer en met de betrokken personeelsleden in de provinciale afdelingen zal zich situeren bij een beperkte staf bij het afdelingshoofd.

Het Agentschap zal een initiatief nemen om, net zoals het geval is voor de beheerplannen van de Vlaamse natuurreservaten, de beheerplannen van de domeinbossen en bosreservaten te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad en/of op een andere manier bekend te maken.

Het Agentschap zal eveneens werk maken van een versneld oprichten van geografisch georiënteerde adviescommissies voor de beheerplannen van de Vlaamse natuurreservaten daar waar er nog geen dergelijke commissies zijn opgericht.

Verder zal het Agentschap criteria opstellen om na te gaan of de opmaak van beheerplannen beter en efficiënter kan uitgevoerd worden in eigen beheer dan wel via aanbesteding.

3. Het ontbreken van duidelijke richtlijnen en instructies voor een uniform beheer van inventarissen en databanken

Voor dit aandachtspunt van het Rekenhof zijn meerdere entiteiten betrokken, ieder op zijn/haar niveau en volgens de eigen bevoegdheden.

Bij het beheer en de exploitatie van sommige databanken (zoals bijvoorbeeld de natuurgebiedendatabank) is het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) betrokken. Zoals hoger reeds gesteld werd recent een protocol in die zin ondertekend door het ANB en het INBO.

Voor wat betreft de opvolging van en rapportering van de beheerplanning en voor wat betreft de databanken wil ik zoals reeds aangehaald in punt 4.1.3. van het rapport van het Rekenhof, verder benadrukken dat in het ondernemingsplan ANB 2007 enkele belangrijke elementen zijn opgenomen:

- de opname van een operationele kritische succesfactor (1.2 ANB werkt aan een performante ICT-ondersteuning). Twee voor dit rapport van belang zijnde projecten
 - a) 1.2.2. ANB geeft de aanzet tot opmaak van een ICT-plan met zowel korte als lange termijn doelstellingen, kaderend binnen de organisatiedoelstellingen;
 - b) 1.2.3. ANB evalueert en optimaliseert zijn huidige databanken.

Het is aangewezen dat het Agentschap in zijn ICT-plan duidelijke keuzes maakt op het vlak van de databanken van de domeinbossen en natuurgebieden en hierbij in hoge mate zal rekening houden met de gebruikers en de noden van externe belanghebbenden.

- de opname van een project 1.2.3. "het evalueren en optimaliseren van de huidige databanken". Tijdens de uitvoering van dit project zullen de noden en tekortkomingen duidelijk worden. In uitvoering van het protocol dat afgesloten is tussen ANB en INBO, zullen verdere afspraken ter zake gemaakt worden en indien nodig verankerd worden in een addendum aan het protocol. Zo wordt inzake databanken duidelijk wat ieders verantwoordelijkheid is met betrekking tot de gegevensinvoer, het beheer, de rapportering, de ondersteuning en de vorming.

Wat het Agentschap betreft, is de opmaak van richtlijnen met betrekking tot de opmaak en het beheer van inventarissen en databanken een belangrijke taak voor zowel de toekomstige afdeling Beheer als voor het reeds opgerichte overlegteam Logistieke aangelegenheden. Dit overlegteam zal zich focussen op richtlijnen voor inventarissen en databanken met betrekking tot de roerende goederen (bijvoorbeeld voertuigen en machines, gebouwen). Voor deze aangelegenheden zijn de nodige acties momenteel lopende.

Voor wat de vermogenboekhouding en de vermogeninventarissen betreft, is er een belangrijke rol en taak weggelegd voor de activaboekhouder die binnen de MOD van het Departement LNE actief is en mee verantwoordelijk is voor een correcte financiële weergave en waardering van het volledige patrimonium van het Agentschap. Hier zijn duidelijke afspraken nodig om een optimale wisselwerking te bekomen tussen de activaboekhouder en de inventarishouders binnen het Agentschap.

4. Het ontbreken van richtlijnen en instructies voor een coherent beheer van de ANB-ontvangsten

De opbrengsten uit houtverkoop en uit de verkoop van andere producten uit de domeinen in beheer van het Agentschap, worden geïnd door de rekenplichtige van het Ondersteunend Centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos zoals bepaald in het decreet van 19 mei 2006 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en energie.

De ontvangsten uit gebruikersrechten (jacht-, pacht- en huurgelden) en recuperatie van onroerende voorheffing worden momenteel geïnd door de rekenplichtige van de MOD dienst Boekhouding, Begroting en Financiën van het Departement LNE en door de rekenplichtige van ANB voor wat betreft ontvangsten uit verkoop van roerende goederen (bijvoorbeeld afgeschreven voertuigen en machines).

Om enerzijds een duidelijke afbakening te krijgen van ieders verantwoordelijkheid op het vlak van interne controle en anderzijds om de in het rapport vermelde anomalieën te verhelpen, zal in het najaar een werkgroep starten met de dienst Interne Controle Ministerie LNE, de interne controlecel van ANB en de ontvangstrekenplichtige van de MOD van het Departement LNE en van ANB. Het initiatief tot deze werkgroep zal genomen worden door de dienst Interne Controle Ministerie LNE. De correcte invordering en stand van zaken van de vastgestelde rechten zal zeker een belangrijk aandachtspunt worden waarbij de algemene instructies zullen worden geconcretiseerd naargelang de specifieke ontvangsten. Aan de ontvangstrekenplichtige binnen de MOD van het Departement LNE werd gevraagd een functiebeschrijving op te maken. Deze handleiding dient wel nog verder te worden uitgewerkt. Naar aanleiding van de opmerking van het Rekenhof met betrekking tot de réglementair toegestane uitgaven van de ontvangstrekenplichtige worden de derdengelden, liggende gelden en stortingen aan de centrale rekenplichtige sinds april 2007 door de boekhoudkundige en de inhoudelijke ordonnateur goedgekeurd.

5. Het optimaliseren van een degelijke en correcte activaboekhouding

De patrimoniale comptabiliteit van de vermogensgoederen van het Agentschap wordt uitgevoerd door de activaboekhouders van de MOD dienst Boekhouding, Begroting en Financiën van het Departement LNE. Om tot een goede afstemming tussen de activaboekhouders en inventarisverantwoordelijken van het Agentschap te komen, zoals vermeld in het verslag van het Rekenhof, ben ik voorstander dat in het najaar de werkgroep tussen de betrokkenen haar werkzaamheden onder formele vorm verder zet en voor de gedetecteerde knelpunten oplossingen voorstelt. Binnen deze niet formele werkgroep “ad hoc” bestaande uit leden van het ANB, het Departement LNE en de activaboekhouder, zijn al afspraken gemaakt om een instructie voor te bereiden waarbij voor elke nieuwe aankoop en verkoop (ook ruiling) wordt aangegeven welke gegevens per dossier in de fiches moeten aangegeven worden. De afspraak werd gemaakt dat na de invoergetreding van de instructie de interne controle van ANB zal waken over de correcte en volledige invulling

van de nodige gegevens. Tengevolge van een afspraak binnen deze werkgroep wordt door het ANB bij iedere investering boven 1.000 euro een formulier "vast actief" toegevoegd waarin de nodige gegevens zijn opgenomen om op de geëigende manier te kunnen boeken. De interne controle van ANB checkt al langer dit laatste aspect. De opmaak van een correcte en overzichtelijke begininventaris en afspraken en richtlijnen met betrekking tot informatiedoorstroming tussen het ANB en de MOD behoren tot de eerste en belangrijkste agendapunten van deze werkgroep.

C. Een belangrijke opmerking op de hoofdstukspecifieke conclusies

Wat de conclusie 2.3. betreft wil ik aanstippen dat de conclusie in verband met de verschillende normen voor de domeinbossen, de facto niet volledig juist is en/of zoniet moet genuanceerd worden.

Ik erken dat de verschillende normen (Criteria duurzaam bosbeheer, de Beheervisie en FSC-standaard) omwille van legitieme redenen niet volledig dezelfde zijn.

De criteria voor duurzaam bosbeheer vormen de wettelijke basis voor het beheer van de openbare bossen (en dus ook van de domeinbossen) en voor privé-bossen gelegen in het Vlaams Ecologisch Netwerk.

De Beheervisie voor Openbare Bossen is de visie van het ANB op het beheer van de eigen domeinbossen en vertaalt het beleid inzake duurzaam en multifunctioneel bosbeheer in concrete beheerrichtlijnen. De Beheervisie Openbare Bossen is afgestemd op de criteria voor duurzaam bosbeheer, maar gaat onder meer in het kader van de voorbeeldfunctie van de overheid, op 2 punten verder dan de criteria namelijk op het gebied van omvorming naar inheemse gemengde bestanden en het creëren van open plekken in het bos.

Binnen de bestaande certificeringsprocedure van het ANB is voorzien dat domeinbossen met een beheerplan conform de criteria voor duurzaam bosbeheer zo goed als automatisch gecertificeerd kunnen worden. Verder wordt ook werk gemaakt van een procedure van groeps certificering. Op die manier kunnen alle bossen waarvoor een uitgebreid beheerplan bestaat sneller gecertificeerd worden.

Er moet wel op gewezen worden dat het instrument van 'certificering van bossen' een volledig privaat initiatief betreft. In het bepalen van de certificeringvoorwaarden is de overheid niet betrokken of heeft slechts een adviserende stem. De overheid kan haar procedures en werking laten screenen en desgevallend hiervoor gecertificeerd worden, zodat de procedures voor de eigenaar via een groeps certificering eenvoudiger worden.

D. Uitvoering aanbevelingen

Ik ben van oordeel dat de volledige implementatie van de aanbevelingen van het Rekenhof hoogstwaarschijnlijk slechts kan mits bijkomende middelen en personeel voor en bij het ANB.

Hilde Crevits

Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be