Vlaams Parlement

37-D (2015-2016) – Nr. 1
ingediend op 11 mei 2016 (2015-2016)

Verslag

van het Rekenhof

over ontbossing en compensatie. Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds

verzendcode: LEE

Rekenhof

Ontbossing en compensatie

Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, april 2016

Rekenhof

Ontbossing en compensatie

Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds

Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 27 april 2016
Vlaams Parlement, 37-D (2015-2016) – Nr. 1

Inhoud

Lijst met begrippen en afkortingen 5

Samenvatting 7

Hoofdstuk 1
Inleiding 13
1.1 Onderzoeksdomein 13
1.2 Onderzoeksaanpak 15

Hoofdstuk 2
Ontheffing, ontbossing en compensatie 17
2.1 Bosdecreet 17
2.1.1 Principes 17
2.1.2 Voorwaarden om ontbossing toe te laten 18
2.1.3 Ontbossing zonder compensatie of vergunning 18
2.2 Taken van het ANB bij ontbossingen 19
2.2.1 Ontheffingsbeslissingen 19
2.2.2 Compensatiebeslissingen 20
2.2.3 Advies bij vergunningaanvragen 21
2.3 Risico's bij de uitvoering 22
2.3.1 Ontbossing door de burger 23
2.3.2 Samenwerking met de vergunningverlener 24
2.3.3 Werking van het ANB 25
2.4 Conclusies 32

Hoofdstuk 3
Uitvoering van de compensatieplicht 35
3.1 Compensatiewijze 35
3.2 Compensatie in natura 36
3.3 Financiële compensatie 38
3.3.1 Vaststelling en registratie van de bijdrage door de provinciale diensten 38
3.3.2 Boeking in het boekhoudsysteem van de Vlaamse overheid 39
3.4 Conclusies 44

Hoofdstuk 4
Bossencompensatiefonds 45
4.1 Beleidskader voor de bestedingen van het Bossencompensatiefonds 45
4.2 Aankopen en bebossing door het ANB 47
4.2.1 Aankopen van gronden door het ANB 47
4.2.2 Bebossing door het ANB 51
4.3 Projecten van lokale besturen 52
4.3.1 Projectkeuze 52
4.3.2 Resultaten 56
4.4 Conclusies 57

Hoofdstuk 5
Algemene conclusies 59

Hoofdstuk 6
Aanbevelingen 61

Hoofdstuk 7
Reactie van de minister 63

Bijlage 1
Ontbossing en compensatie: overzicht van de bevindingen 67

Bijlage 2
Antwoord van de Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw 69

Lijst met begrippen en afkortingen

ANB	Agentschap voor Natuur en Bos
Bosdecreet	Bosdecreet van 13 juni 1990
Compensatiebesluit	Besluit van de Vlaamse Regering 16 februari 2001 tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing
ESR	Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen
Natuurdecreet	Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu
GIS	Geografisch informatiesysteem
SBZ	Speciale beschermingszone
VCRO	Gecoördineerde decreten Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009
VEN	Vlaams Ecologisch Netwerk
VLM	Vlaamse Landmaatschappij

Samenvatting

Vlaanderen is een van de bosarmste streken in Europa. De Vlaamse overheid heeft ontbossing dan ook principieel verboden. Van dat principieel verbod kan worden afgeweken met een stedenbouwkundige vergunning en, in de regel, met compensatie van de vergunde ontbossing. De vergunning mag maar worden afgeleverd na voorafgaand advies van het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB). Het ANB neemt beslissingen over de compensatie in natura (heraanleg van bossen) of over de financiële compensatie via stortingen aan het Bossencompensatiefonds. Met de middelen uit dat fonds herbebost het Vlaams Gewest zelf of subsidieert het lokale besturen of particulieren voor herbebossingsprojecten.

In de periode 2000-2014 diende in totaal 3.860 ha te worden herbebost: 1.520 ha via compensatie in natura en 2.340 ha via financiële compensatie (de zogenoemde bebossingsopdracht van het fonds). In de periode 2002-2014 registreerde het Bossencompensatiefonds 46,9 miljoen euro ontvangsten. Tot nog toe werd daarvan 25,5 miljoen euro (54,4%) gebruikt om 704 ha terreinen voor herbebossing aan te kopen, dat is 30% van de bebossingsopdracht. Aangezien al 54,4% van het fonds is aangewend voor aankoop en gesubsidieerde aankopen, zal het beschikbare saldo ruim onvoldoende zijn om de bebossingsopdracht volledig uit te voeren. Van de terreinen gekocht door het Vlaams Gewest was bij het afsluiten van de audit 348 ha (54,6%) effectief bebost, hoewel de exacte bebossingsgraad niet precies kan worden vastgesteld. Een schematisch overzicht van de vergunde ontbossingen en de uitvoering van de bijbehorende compensatieplicht is opgenomen in de bijlage 1.

Ontheffing, ontbossing en compensatie

De principes rond ontbossing zijn decretaal en reglementair verankerd. De taken van het ANB zijn voldoende uitgewerkt in interne richtlijnen, maar het ANB heeft de afgelopen jaren geen kwaliteitsaudits meer uitgevoerd op de naleving ervan. De provinciale diensten van het ANB hebben soms een verschillende zienswijze, bijvoorbeeld over woonparken, wat volgens het agentschap samenhangt met het lokale beleid, en beschikken niet altijd over alle relevante informatie, zoals plaatselijke ruimtelijke plannen. Bij tijdsnood leggen ze de nadruk op het compensatievoorstel, veeleer dan op het niet-bindend advies bij de vergunningaanvraag. Het risico dat burgers ontbossen zonder vergunning blijft reëel voor kleine, sluipende ontbossingen en is moeilijk beheersbaar. Het ANB treedt dan reactief op, zo mogelijk in samenwerking met de gemeente.

Een omzendbrief informeert de vergunningverlener – in principe de gemeente – over zijn taak, maar bijkomende richtlijnen over zonevreemde bossen zijn nog niet uitgevaardigd. De vergunningverlener volgt doorgaans het advies van het ANB, dat overwegend positief is omdat veel aanvragen betrekking hebben op woon- en industriegebied. Het ANB heeft geen beoordelingskader om te beslissen of een beroep noodzakelijk is in geval van een afwijkende of onvolledige beslissing van de vergunningverlener, maar stelt omzichtig om te gaan met die bevoegdheid. Als de gewestelijke diensten de vergunning toekennen of de aanvraag in beroep wordt beslist, is de informatiedoorstroming naar het ANB minder vlot.

De gegevens, adviezen en beslissingen over ontbossing registreert het ANB in een ontbossingsdatabank. De invoer verloopt onvoldoende nauwgezet, waardoor risico's ontstaan op foute overzichten en praktische problemen bij de opvolging van de compensatieplicht.

Uitvoering van de compensatieplicht

Compensatie in natura vindt vooral plaats op terreinen van de ontbosser, hoewel dat ook op terreinen van een derde kan gebeuren. Veldcontroles op de compensatie in natura lieten bij enkele provinciale diensten op zich wachten, maar de achterstand neemt af. De bebossing leidt niet altijd tot een goed resultaat, ook al werd het compensatievoorstel bosbouwtechnisch goedgekeurd bij de vergunningaanvraag. Het risico bestaat dat de burger zijn compensatieplicht niet nakomt. Van de dossiers die rijp waren voor controle, is 68% in orde bevonden. Bij ongeveer 81% van de gecontroleerde dossiers is het uiteindelijke bebossingsresultaat positief.

Financiële compensatie van een ontbossing komt beduidend meer voor dan compensatie in natura. Bij de boekhoudkundige afwikkeling ervan maakt het ANB gebruik van twee verschillende informaticatoepassingen: de ontbossingsdatabank en het boekhoudsysteem Orafin van de Vlaamse overheid. Het is onzeker of de ontbossingsdatabank alle dossiers bevat die ze zou moeten bevatten. Daartoe ontbreken voldoende beheersmaatregelen vanuit de centrale dienst, geïnformatiseerde koppelingen tussen de informatiesystemen en een administratief organisatieproces op provinciaal niveau met voldoende aandacht voor functiescheiding en risicobeheersing.

De uitwisseling van gegevens tussen de ontbossingsdatabank en Orafin gebeurt manueel, wat de kans op fouten en vergissingen vrij groot maakt. Bovendien is de vergunninghouder vóór de boekhouding op de hoogte van een betalingsverplichting, wat zorgt voor extra administratieve rompslomp. Ondanks remediëringsmaatregelen blijft het zo goed als onmogelijk een sluitende overeenstemming te vinden tussen beide databanken. Bijgevolg is er niet voldoende zekerheid dat aan de financiële compensatieplicht wordt voldaan.

Het risico is reëel dat de boekhouding geen weerspiegeling is van de werkelijkheid omdat er onvoldoende beheersmaatregelen zijn die de betrouwbaarheid van de financiële gegevens in de ontbossingsdatabank en Orafin verzekeren. De boekhoudregels worden onvoldoende nageleefd, voornamelijk op het vlak van de aanrekeningen van de vorderingen en ontvangsten.

Bossencompensatiefonds

Van de middelen van het Bossencompensatiefonds is een belangrijk deel nog niet aangewend. Van de lopende initiatieven waaraan 38,9 miljoen euro is toegewezen (vastgelegd), dient nog 13,4 miljoen euro te worden uitbetaald (vereffend). Daarnaast is er nog 8 miljoen euro voor nieuwe initiatieven (aankopen en projectsubsidies) beschikbaar.

Verschillende knelpunten bemoeilijken de verwerving van gronden met middelen van het Bossencompensatiefonds: de hoge gronddruk, de uitsluiting van gronden in herbevestigd agrarisch gebied, het voorafgaandelijk akkoord met eventuele pachters, het gebrek aan een overeenkomst met de Vlaamse Belastingdienst over de uitvoering van schattingen, de beperkte machtiging om middelen van het fonds aan te wenden vanwege de impact op het ESR-saldo, lopende discussies in het kader van ruimtelijke planningsprocessen of van de invulling van de instandhoudingsdoelstellingen.

Het ANB heeft recent het aankoopproces geëvalueerd en een actieplan en project uitgewerkt die tegemoet komen aan een aantal aanbevelingen. Binnen het ANB zijn er verschillende databanken om het aankoopproces, de uitgaven en het patrimonium te registreren. De gegevensinvoer en

de controle hiervan laten te wensen over. Uit de databanken kan niet rechtstreeks een rapport worden getrokken met een stand van zaken van de aankopen. Als gevolg van de uiteenlopende registratiemethodes door de onderscheiden diensten en van de niet correcte of pas recent opgestarte registraties in de databank van de beheerwerken, kan het ANB geen sluitend antwoord geven op de vraag wat de bebossingsgraad is van de gronden die zijn aangekocht met middelen van het Bossencompensatiefonds.

De Vlaamse overheid doet sinds 2011 via projectoproepen een beroep op de lokale besturen om de bebossingsopdracht uit te voeren. De vorm van die oproepen werd al meermaals gewijzigd. Doordat bijvoorbeeld de beoordelingscriteria wijzigden, kwamen ingediende projecten in sommige edities wel en in andere niet in aanmerking voor een subsidie. Elk projectvoorstel wordt voorgelegd aan een provinciale dienst en finaal beoordeeld door een jury. Er zijn opmerkelijke verschillen in de quotering tussen de provinciale diensten onderling, en al zeker tussen de provinciale diensten en de jury. Die inconsistentie is te wijten aan de soms vage omschrijvingen in de beoordelingsrichtlijnen. De oproepen 2011-2014 resulteerden in de vastlegging van 3 miljoen euro om zo 34 projecten te subsidiëren voor een oppervlakte van bijna 120 hectare. Daar de projectoproepen nog niet zo lang bestaan, is het nog niet mogelijk de uitvoering ervan algemeen te beoordelen. De voorlopige cijfers wijzen op een eerder trage aankoop van de gronden, met uitzondering van de eerste projectoproep uit 2011.

Reactie van de minister

De minister antwoordde dat zij samen met de administratie de aanbevelingen grondig zal onderzoeken en implementeren in de werking.

Ontbossing en compensatie

Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds

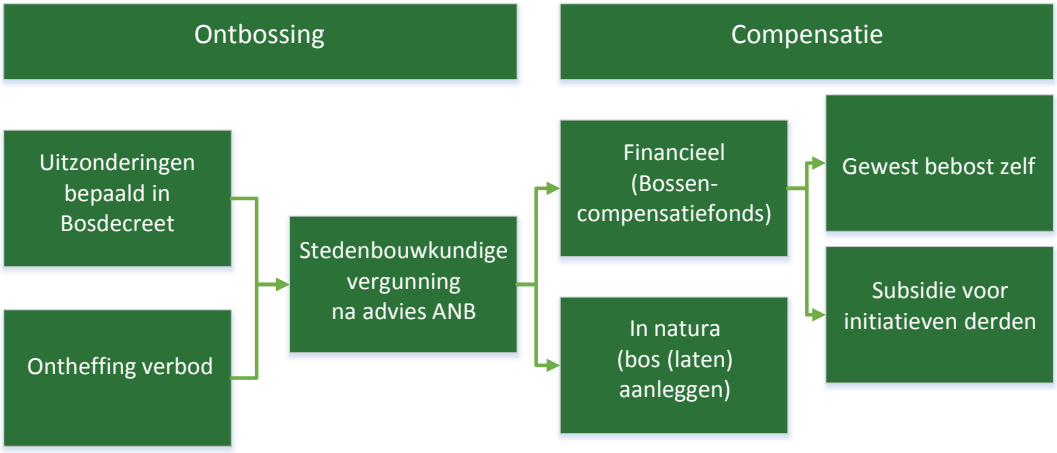
HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

Vlaanderen is een van de bosarmste streken in Europa. Volgens de boskartering van 2000 telde Vlaanderen 146.381 hectare bos, dat is ongeveer 11% van het Vlaams grondgebied. Van het Belgisch grondgebied was op hetzelfde moment ongeveer 23% bebost[1]. Het bosdecreet van 13 juni 1990 heeft ontbossing dan ook principieel verboden, behoudens in enkele uitzonderlijke gevallen. Wie zich niet kan beroepen op die uitzonderingen en toch wil ontbossen, moet eerst een individuele ontheffing van het ontbossingsverbod vragen aan het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB). Jaarlijks worden zo gemiddeld 90 aanvragen tot ontheffing toegestaan, wat overeenstemt met ongeveer 83 hectare per jaar (periode 2002-2014). Van het ontbossingsverbod kan alleen worden afgeweken met een stedenbouwkundige vergunning en, in de regel, met compensatie van de vergunde ontbossing. Hieronder worden de belangrijkste stappen van de ontbossingsregeling schematisch weergegeven en verder toegelicht.

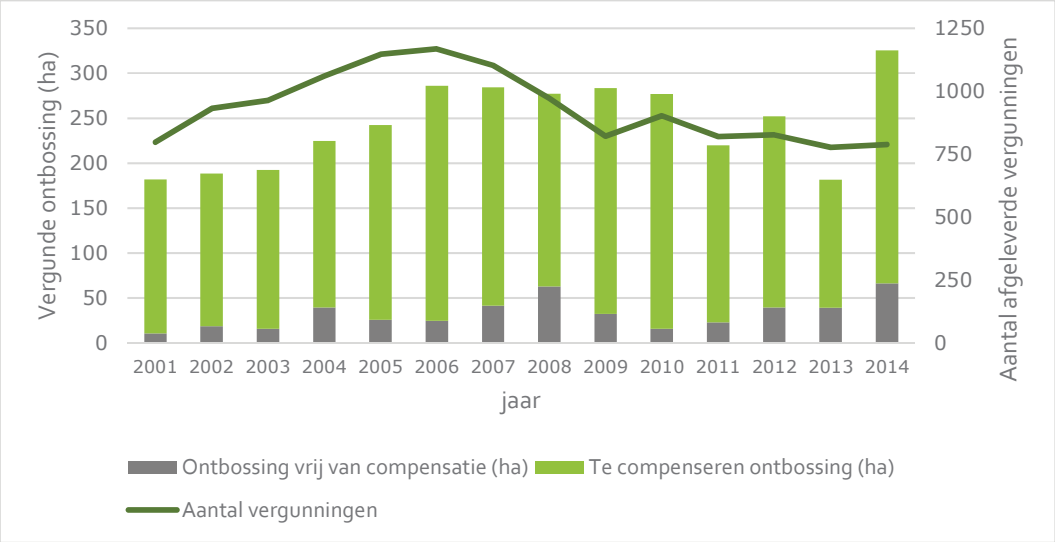
Figuur 1 – Schematische voorstelling van de ontbossingsregeling



De vergunning voor ontbossing mag maar worden afgeleverd na voorafgaand advies van het ANB. De onderstaande grafiek toont per jaar het aantal afgeleverde vergunningen, met de overeenkomstige oppervlakte. Van de aanvragen tot ontbossing en verkaveling, ingediend in de periode 2000-2014, waren er 13.100 vergund, medio 2015. Ze vertegenwoordigen een oppervlakte van 3.421 ha, dit is circa 230 ha per jaar (oppervlaktes berekend met gegevens op dossierniveau). Daarvan geven 2.966 ha aanleiding tot compensatie en zijn 455 ha vrijgesteld van compensatie. De vergunningverlenende overheden weigerden circa 600 aanvragen.

[1] Cijfers van de boskartering 2000. Recentere cijfers, die het resultaat zijn van een nieuwe meetmethode gebaseerd op digitale luchtopnames, stellen dat de Vlaamse bosoppervlakte groter is: 177.424 hectare (Boswijzer 2011) en 185.686 hectare (Boswijzer 2013). De nieuwe meetmethode vertoont echter nog kinderziekten (zie Hoorzitting over de Boswijzer, Vlaams Parlement, 2025 (2012-2013) – Nr. 2 van 9 januari 2014).

Grafiek 1 – Afgeleverde vergunningen



Bron: Bevraging Rekenhof ontbossingsdatabank ANB (toestand mei 2015)

Compenseren kan in natura, door een nieuw bos aan te leggen dat in de regel minstens even groot is als de ontboste zone[2], maar ook financieel, door een bosbehoudsbijdrage te betalen aan het Bossencompensatiefonds, of door een combinatie van beide. De financiële middelen van het fonds gebruikt het Vlaams Gewest om zelf of door bemiddeling van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM)[3] gronden voor bebossing te verwerven of om verwervingsinitiatieven van anderen, doorgaans lokale overheden, te subsidiëren. Sinds 2015 komen ook natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen in aanmerking voor subsidiëring.

De compensaties in natura (dossiers 2000-2014, vergund en niet geannuleerd, berekend op dossierniveau, toestand mei 2015) moeten volgens een bevraging van het Rekenhof van de databank van het ANB resulteren in de bebossing van 1.520 hectare. De financiële compensatie, voor een equivalent van 2.340 hectare, komt sinds 2002 terecht in het Bossencompensatiefonds. In de periode 2002-2014 registreerde het Bossencompensatiefonds 46,9 miljoen euro[4] ontvangsten:

- 38,9 miljoen euro (83% van de beschikbare middelen) is al budgettair vastgelegd, dat wil zeggen toegewezen aan concrete initiatieven,
- 25,5 miljoen (of 54% van de beschikbare middelen) is al budgettair vereffend, dat wil zeggen uitbetaald omdat het initiatief is uitgevoerd.

[2] De compensatie, zowel in natura als financieel, hangt af van de soort bomen die verdwijnen, waardoor de compensatieoppervlakte verschilt van de ontboste oppervlakte. Er bestaat een sociale uitzonderingsmaatregel voor kleinere ontbossingen in woongebied.

[3] Sinds 2014 ontvangt de VLM middelen voor de realisatie van compenserende bebossing via lokale grondenbanken.

[4] Van dat bedrag is 44,6 miljoen euro afkomstig van bosbehoudsbijdragen in uitvoering van de compensatieplicht in de periode 2002-2014. De overige 2,3 miljoen euro is afkomstig van een terugbetaling (oorspronkelijk bestemd voor stadsprojecten) die bij gebrek aan een gepast begrotingsartikel in het Bossencompensatiefonds terechtkwam.

De initiatieven betreffen de aankoop van grond die zal worden bebost. In de periode 2002-2014 kocht het gewest 637,2 hectare grond aan. Het subsidieerde 34 projecten van gemeenten en provincies voor de aankoop van 119 hectare. Daarvan is 66,8 hectare ondertussen al effectief aangekocht.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof ging na of de minister en het ANB hun adviesverlening bij ontbossingen op een effectieve wijze uitvoerden en of ze de uitvoering van de compensatieplicht goed opvolgden. Ook onderzocht het of de middelen van het Bossencompensatiefonds op een effectieve wijze worden besteed. Het Rekenhof ging de werkwijze van het ANB na in de periode tot en met 2014. Medio 2015 voerde het ANB een interne reorganisatie uit waardoor de werkmethodes zullen worden bijgesteld. Zo zal de adviesverlening meer centraal worden gestuurd. Het rapport beschrijft de processen vóór deze reorganisatie, maar de aanbevelingen blijven niettemin relevant.

Het onderzoek van het Rekenhof steunt op (beleids)documenten- en data-analyse, onderzoek van ANB-dossiers uit de periode 2012-2014 en interviews met de betrokken diensten. Cijfergegevens over het vergunningen- en compensatieproces zijn gebaseerd op een ontbossingsdatabank die het ANB daarover bijhoudt. Tijdens het onderzoek is echter gebleken dat die ontbossingsdatabank niet accuraat is, zodat de cijfers in dit verslag die gebaseerd zijn op die databank enig voorbehoud vergen.

Het Rekenhof kondigde het onderzoek op 10 februari 2015 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, en de administrateur-generaal van het ANB. Het voerde het onderzoek uit bij het ANB van februari tot september 2015. In het kader van de tegensprekelijke procedure legde het Rekenhof op 1 december 2015 het voorontwerp van verslag voor aan de leidend ambtenaar van het ANB om haar de gelegenheid te bieden de feitelijke juistheid van de bevindingen na te gaan en te reageren op de voorlopige conclusies en aanbevelingen. De leidend ambtenaar van het ANB reageerde per brief van 18 januari 2016 en haar reactie is verwerkt in het ontwerp van verslag. Vervolgens werd op 8 maart 2016 het ontwerp van verslag voorgelegd aan de minister, die over een termijn van één maand beschikt om te reageren op de conclusies en aanbevelingen. De minister heeft geantwoord met brief van 21 april 2016. Dit antwoord is opgenomen als bijlage 2 bij dit verslag.

HOOFDSTUK 2

Ontheffing, ontbossing en compensatie

2.1 Bosdecreet

2.1.1 Principes

Het bosdecreet definieert ontbossing als *iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven*[5]. Om zo veel mogelijk bos te vrijwaren, is ontbossing alleen toegestaan in welomschreven gevallen na een weloverwogen beslissing, die de ontbosser bijna altijd verplicht de ontbossing te compenseren. Bij een ontbossing of een verkaveling die kan leiden tot ontbossing, moeten daarom de volgende principes worden gerespecteerd:

- Wie zich niet kan beroepen op een decretale uitzondering (artikel 90bis van het Bosdecreet), moet eerst een individuele ontheffing van het ontbossingsverbod vragen aan het ANB.
- De ontbosser of verkavelaar[6] moet altijd over een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning beschikken, behoudens in enkele specifieke gevallen (zie 2.1.3).
- De vergunningverlener – in principe de gemeente – moet vóór de aflevering van de vergunning een niet-bindend advies vragen aan het ANB.
- Bovendien mag de vergunningverlener de vergunning alleen afleveren als de ontbossing wordt gecompenseerd, behoudens een sociale uitzonderingsmaatregel voor kleinere ontbossingen in woongebied. Het ANB heeft beslissingsbevoegdheid over dat compensatievoorstel.

Bovenstaande principes zijn verankerd in regelgeving[7], wat enige zekerheid biedt op consensus en stabiliteit over de hoofdlijnen van het beleid. Op de principes bestaan uitzonderingen, die hierna worden beschreven en het geheel op het eerste gezicht vrij complex maken.

---

[5] Bosdecreet van 13 juni 1990, artikel 90bis.

[6] Verkavelen is een grond vrijwillig verdelen in twee of meer kavels om ten minste één ervan te verkopen of te verhuren voor méér dan negen jaar, om er een recht van erfpacht of opstal op te vestigen, of om één van deze overdrachtsvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, met het oog op woningbouw of de oprichting van constructies, aldus de VCRO, artikel 4.1.1.

[7] Bosdecreet, artikel 90bis; gecoördineerde decreten Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, artikelen 4.2.1.2 en 4.2.17 (verder: VCRO); besluit van de Vlaamse Regering 16 februari 2001 tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing (verder: compensatiebesluit) en besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningaanvraag advies verlenen.

2.1.2 Voorwaarden om ontbossing toe te laten

Het bosdecreet bepaalt enkele uitzonderingen op het principieel ontbossingsverbod:

- ontbossing met het oog op handelingen van algemeen belang,
- ontbossing of verkaveling in zones met de bestemming woon- of industriegebied,
- ontbossing in functie van vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen voor speciale beschermingszones (SBZ) of voor soorten[8].

In de overige gevallen is ontbossing principieel verboden, tenzij de administrateur-generaal van het ANB bij individueel besluit het verbod heeft opgeheven op basis van een individuele en beargumenteerde aanvraag.

De werken van algemeen belang zijn omschreven in de regelgeving[9]. Het gaat onder meer over de aanleg van leidingen, wegen en fietspaden. Valt het werk niet onder de omschrijvingen van de regelgeving, dan is het niet van algemeen belang, welke motivatie de aanvrager ook geeft (werkgelegenheid, realiseren ruimtelijke bestemming, enz.). De Vlaamse Regering breidt de lijst van de werken van algemeen belang steeds verder uit. Zo werden parkings bij openbare wegen aanvankelijk niet beschouwd als werken van algemeen belang.

De instandhoudingsdoelstellingen voor SBZ of soorten betreffen Europees te beschermen habitats of soorten. Die bescherming kan aanleiding geven tot het verdwijnen van sommige types bos. De Vlaamse Regering legde op 23 juli 2010 voor heel Vlaanderen gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen vast en op 23 april 2014 keurde ze 36 besluiten goed met specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor SBZ. Voor elke SBZ ligt vast hoeveel habitatoppervlakte of populatiegrootte van soorten er nodig is, alsook de vereiste kwaliteit of milieuomstandigheden om de gunstige staat van instandhouding voor die gebieden te garanderen.

2.1.3 Ontbossing zonder compensatie of vergunning

Het bosdecreet verplicht niet altijd tot compensatie[10]. Zo kan, uit sociale overwegingen, een ontbossing voor woningbouw in woongebieden en gelijkgestelde gebieden vrijgesteld zijn van compensatieplicht[11]. In verkavelingen goedgekeurd na 2000 moeten ontbossingen conform de verkavelingsvoorschriften evenmin worden gecompenseerd voor zover de verkavelaar al aan

---

[8] De Vogelrichtlijn uit 1979 heeft als doel alle wilde vogels en hun belangrijkste habitats in de hele Europese Unie te beschermen. Ze verplicht de lidstaten de gebieden te beschermen die belangrijk zijn voor alle trekvogelsoorten en voor meer dan 190 bijzonder bedreigde soorten.
De maatregelen van de Habitatrichtlijn (1992) zijn vergelijkbaar, maar hebben betrekking op een veel groter aantal Europese soorten. De Habitatrichtlijn vraagt bovendien een doelgerichte bescherming van zeldzame en bijzondere habitattypen, bijvoorbeeld heidegebieden in de Kempen.

[9] Besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, §2, en artikel 4.7.1, §2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester.

[10] Bosdecreet, artikel 9obis, §7.

[11] Bosdecreet, artikel 9obis, §7, nader geregeld in het compensatiebesluit, artikel 17. Er is geen compensatieplicht voor de eerste vijf are indien zij uitgevoerd wordt in het licht van de woningbouw op percelen kleiner dan twaalf are in zones met de bestemming woongebied in de ruime zin of in zones met een daarmee gelijk te stellen bestemming. De aanvrager van een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing kan slechts eenmaal de in het eerste lid bedoelde vrijstelling van de compensatieplicht bekomen. Bovendien kan hij deze vrijstelling slechts bekomen indien hij een natuurlijke persoon is en hij op datum van zijn aanvraag niet reeds de volle eigendom heeft van een woning.

de compensatieplicht voldeed[12]. Ontbossingen van een spontane bebossing jonger dan 22 jaar zijn ook niet compensatieplichtig[13].

Voor sommige ontbossingen is bovendien noch een compensatie, noch een stedenbouwkundige vergunning nodig, doch slechts een melding[14]. Dat is het geval bij:

- een ontbossing van spontane bebossingen (van nature ontstaan op braakliggende percelen) en aanplantingen jonger dan 12 jaar bij landbouwexploitaties, voor zover ze in agrarisch gebied gelegen zijn en in landbouwgebruik worden genomen binnen de 3 jaar na de ontbossing,
- ontbossingen in een natuurreservaat die in een beheerplan zijn voorzien: het ANB adviseert het beheerplan voor het wordt goedgekeurd[15].

Ontbossingen door beheerders (bijvoorbeeld natuurverenigingen) in natuurreservaten worden niet altijd vooraf gemeld zoals vereist, maar pas a posteriori in de rapportering over het beheerplan, waardoor de buitendiensten van het ANB de vergunningverlenende overheden niet tijdig kunnen informeren.

2.2 Taken van het ANB bij ontbossingen

Zoals hoger vermeld, moet het ANB zich bij een ontbossingsaanvraag uitspreken over drie elementen:

- het *beslist* over een aanvraag tot ontheffing van het ontbossingsverbod,
- het brengt een *niet-bindend* advies uit over de ontbossingsaanvraag die bij de vergunningverlener wordt ingediend,
- het heeft *beslissingsbevoegdheid* over het compensatievoorstel.

Vóór de interne reorganisatie van het ANB medio 2015 voerden de provinciale diensten van het ANB, de zogenaamde cellen AVES (adviezen, vergunningen, erkenningen en subsidies), die taken zelfstandig uit, behalve de ontheffingen, waarvoor zij een advies uitbrachten aan het centraal bestuur. Sinds medio 2015 vallen de decentrale cellen rechtstreeks onder de centrale afdeling AVES: de drie regionale entiteiten (Oost- en West-Vlaanderen, Antwerpen, Vlaams-Brabant en Limburg) hebben de taken van de provinciale diensten overgenomen. De ANB-medewerkers kunnen ter uitvoering van hun advies- en beslissingsbevoegdheid gebruik maken van interne richtlijnen.

2.2.1 Ontheffingsbeslissingen

Het bosdecreet laat ontbossingen in uitzonderlijke gevallen toe (zie 2.1.2). In alle andere gevallen is een ontheffing van het ontbossingsverbod door het ANB vereist vooraleer een vergunning kan worden afgeleverd.

---

[12] Bij die verkavelingen moet de verkavelaar compenseren vooraleer de verkavelingsakte kan worden opgemaakt en de kavels verkocht (bosdecreet artikel 90bis, §3 en VCRO artikel 4, 2, 16). In oudere verkavelingen dient de bouwheer zelf aan de compensatieplicht te voldoen.

[13] Het is niet altijd eenvoudig de leeftijd van de bomen te bepalen, maar dat kan eventueel door de jaarringen te tellen.

[14] Bosdecreet, artikelen 87 en 47, nader geregeld in het compensatiebesluit, artikel 1.

[15] In de domeinen van het ANB en de erkende natuurreservaten wordt ongeveer 20 hectare per jaar ontbost voor natuurontwikkeling, bijvoorbeeld voor heideherstel.

Tabel 1 – Ontheffingsbeslissingen door het ANB per 1 januari 2015

Jaar	Geweigerd (aantal)	Onbeslist (aantal)	Toegestaan (aantal)	Totaal (aantal)	Toegestaan (hectare)
2005	8	2	82	92	68,08
2006	7	0	116	123	380,58
2007	14	1	91	106	26,91
2008	10	3	85	98	47,59
2009	11	1	112	124	122,22
2010	14	4	120	138	33,39
2011	13	1	76	90	75,22
2012	16	2	105	123	44,55
2013	15	3	98	116	36,41
2014	33	4	89	126	71,52
Totaal	**141**	**21**	**974**	**1.136**	**906,47**

Bron: ANB

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het ANB de laatste vijf jaar jaarlijks gemiddeld ongeveer 100 ontheffingen op het ontbossingsverbod heeft toegestaan en 20 geweigerd. Twee uitzonderlijk grote ontbossingen voor natuurherstel in 2006 buiten beschouwing gelaten, daalt de gemiddelde oppervlakte waarvoor het ANB een ontheffing toestond van 82 hectaren per jaar (2005-2009) naar 52 hectaren per jaar (2010-2014).

In mei 2015 delegeerde de minister de beslissingsbevoegdheid om het ontbossingsverbod op te heffen aan de administrateur-generaal van het ANB[16]. De administrateur-generaal heeft de bevoegdheid niet verder gedelegeerd. De wijze waarop de provinciale diensten moeten adviseren aan de administrateur-generaal, is omschreven in een interne dienstrichtlijn[17].

2.2.2 Compensatiebeslissingen

De aanvrager van een ontbossings- of verkavelingsvergunning moet in zijn aanvraag aangeven hoe hij de ontbossing zal compenseren. De compensatie kan bestaan uit het betalen van een geldsom[18] of het (laten) aanleggen van een nieuw bos. Er geldt een sociale uitzonderingsmaatregel voor kleinere ontbossingen in woongebied. De grootte van de compensatie hangt af van de ontboste oppervlakte en de boomsoorten die verdwijnen door de ontbossing. Het ANB bepaalt in uitvoering van de geldende regelgeving het bedrag van de te betalen bosbehoudsbijdrage of beoordeelt of het bebossingsvoorstel deugdelijk is. Een bebossingvoorstel is deugdelijk als het beplantingsvoorstel bosbouwkundig aanvaardbaar is en als de benodigde adviezen en vergunningen voor een bebossing aanwezig zijn.

Een beslissing over de compensatie, eventueel vrijstelling ervan, wordt genomen naar aanleiding van de indiening van de vergunningaanvraag.

[16] Ministerieel besluit van 26 mei 2015 tot wijziging van het ministerieel besluit van 13 november 2006 tot regeling van specifieke en aanvullende delegatie van beslissingsbevoegdheden aan het hoofd van het intern verzelfstandigd Agentschap voor Natuur en Bos.

[17] ANB Richtlijn 2009/03, hoofdstuk III.

[18] Voor zover de ontboste oppervlakte kleiner is dan 3 hectare (zie 3.1).

Tabel 2 – Aantal vergunningaanvragen per provincie, ingediend in de periode 2000-2014

	Vergund en uitvoerbaar	Geweigerd	Geen (definitieve) beslissing	Totaal
Antwerpen	6.115	269	87	6.471
Limburg	3.726	117	50	3.893
Oost-Vlaanderen	1.234	116	7	1.357
Vlaams-Brabant	1.667	78	39	1.784
West-Vlaanderen	358	19	10	387
Totaal	**13.100**	**599**	**193**	**13.892**

Bron: Bevraging Rekenhof ontbossingsdatabank ANB (toestand mei 2015)

De beslissingsbevoegdheid om compensatievoorstellen goed te keuren of af te keuren, wordt in de praktijk uitgeoefend door de provinciale directeurs van het ANB. Zij zijn daar niet uitdrukkelijk toe gemachtigd, aangezien het bosdecreet – en ook het compensatiebesluit – die bevoegdheid toewijst aan het ANB en er geen uitdrukkelijke verdere delegatie is[19]. Ook over de vrijstelling van compensatie om sociale redenen beslissen de provinciale directeurs, hoewel het bosdecreet die bevoegdheid toewijst aan de Vlaamse Regering, die er criteria voor heeft bepaald zonder haar bevoegdheid te delegeren. Bij een compensatie in natura zijn het eveneens de provinciale directeurs die attesteren of de compensatieplicht volledig is uitgevoerd, terwijl het ANB die bevoegdheid niet heeft gedelegeerd. Alhoewel het hier uitvoerende opdrachten betreft, is een uitdrukkelijke delegatie van bevoegdheid aangewezen.

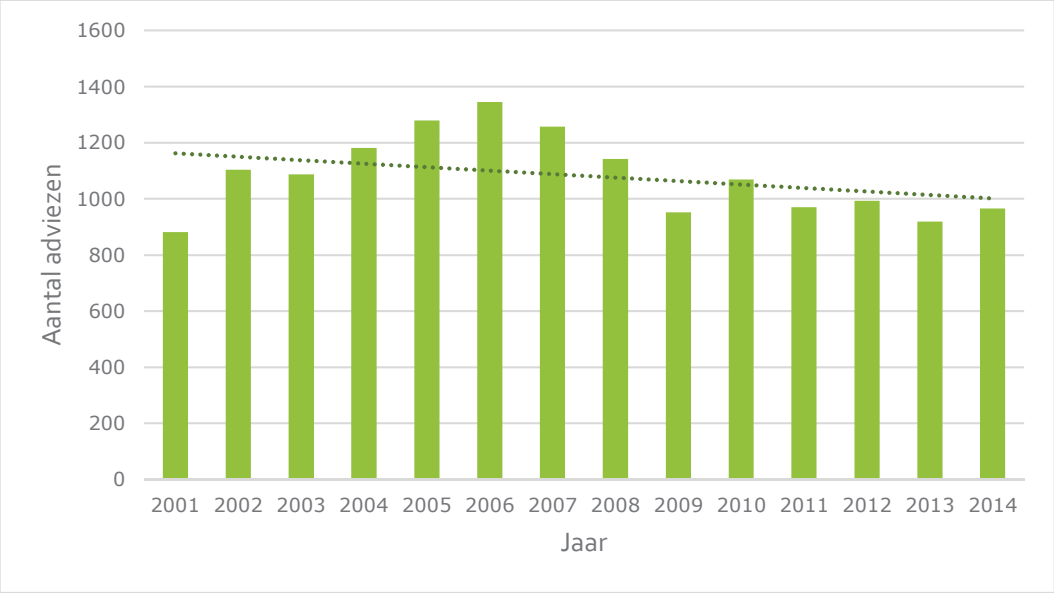
De wijze waarop de provinciale directeurs de compensatievoorstellen moeten beoordelen, is omschreven in een interne dienstrichtlijn.

2.2.3 Advies bij vergunningaanvragen

Als een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning of tot verkavelen met een ontbossing gepaard gaat, dient de vergunningverlener advies te vragen aan het ANB, ook als het ANB vooraf een ontheffing van het ontbossingsverbod heeft toegestaan. Het advies van het ANB is niet bindend, behoudens wanneer de percelen in het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN-gebied) gelegen zijn: het is immers verboden de vegetatie in VEN-gebied te wijzigen zonder toelating van het ANB. Hoewel de advisering globaal een dalende trend vertoont, vertegenwoordigt ze toch een aanzienlijke werklast, aangezien het ANB gemiddeld 1.000 adviezen per jaar moet uitbrengen.

[19] Bosdecreet, artikel 90bis, §5 en compensatiebesluit, artikelen 1 en 8.

Grafiek 2 – Aantal uitgebrachte adviezen door het ANB bij de vergunningaanvragen



Bron: ANB (toestand per 1 januari 2016)

De inhoud van het advies is niet decretaal of reglementair omschreven. Het ANB moet de aanvraag derhalve adviseren in het perspectief van het algemeen belang, met bijzondere aandacht voor zijn specialiteit. In concreto onderzoekt het ANB de wenselijkheid van de ontbossing, los van de voorgestelde compensatie. Het maakt een inschatting van de aanvaardbaarheid van de ontbossing op basis van de waarde van het bos (ecologische, sociaal-recreatieve en landschappelijke), de ligging ervan (ruimtelijke bestemming, bijzondere bescherming) en het doel van de ontbossing.

De provinciale directeurs verlenen de adviezen. De administrateur-generaal heeft hen die bevoegdheid toegewezen in een delegatiebesluit. De bevoegdheid van het agentschap is zowel bij decreet als bij besluit van de Vlaamse Regering vastgesteld[20]. Vanaf 15 juli 2015 heeft de administrateur-generaal de adviesbevoegdheid gedelegeerd aan het entiteitshoofd AVES, die de bevoegdheid verder delegeerde aan de drie regionale entiteitshoofden (Oost- en West-Vlaanderen, Antwerpen, Vlaams-Brabant en Limburg).

De wijze waarop de provinciale diensten moeten adviseren, is omschreven in een dienstrichtlijn[21].

2.3 Risico's bij de uitvoering

Het regelgevend kader dat de Vlaamse overheid heeft vastgesteld, bevat de principes die moeten worden nageleefd in het geval van een ontbossing. Hierna wordt nagegaan, volgens mogelijke oorzaak, wat de risico's zijn dat die principes toch niet worden nageleefd. De acties van

[20] Adviesbevoegdheid inzake ontbossing: bosdecreet, artikel 9obis, §1, tweede lid en het voornoemd besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 over de adviesverlenende instanties, artikel 1, 9°.
Bindend advies (toelating afwijking VEN-verbod): decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (verder: natuurdecreet), artikel 25 ,§3, 2° en besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003 houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid, artikel 28.

[21] ANB Richtlijn 2009/03.

burgers, vergunningverleners, administratie en het vastgestelde kader zouden er immers toe kunnen leiden dat er waardevol bos verdwijnt zonder de gepaste compensatie.

2.3.1 Ontbossing door de burger

Het ANB heeft een reeks maatregelen genomen die, rekening houdend met een groeiend maatschappelijk bewustzijn, ervoor moeten zorgen dat de burger op de hoogte is van zijn rechten en plichten inzake ontbossing. Zo verspreidt het ANB informatie via zijn website en gaf het een brochure uit die de regelgeving toelicht[22]. Er bestaan ook modelformulieren om een ontheffing van het ontbossingsverbod aan te vragen en het compensatievoorstel te formuleren.

Er kan worden vanuit gegaan dat de grootste risico's op onrechtmatige ontbossing zich situeren bij:

- beperkte ontbossingen in residentiële woonzones, bijvoorbeeld vertuinen van enkele meters rond de woning in bosomgeving,
- ontbossingen in risicozones, zoals zones voor weekendverblijven.

Sommige provinciale diensten halen sluipende ontbossing of vertuining aan als het grootste probleem. Het ANB heeft in zijn dienstrichtlijnen aangegeven hoe de buitendiensten daarmee moeten omgaan: zo mogelijk moet worden gestreefd naar een regularisatie mét compensatie, zo nodig moet de Natuurinspectie van het ANB worden verwittigd met het oog op een vervolgtraject (administratief- of strafrechtelijk). Detectie van onrechtmatige ontbossing is moeilijk omdat regelmatige, gebiedsdekkende controles – zelfs in risicogebieden – vrij arbeidsintensief zijn. Onrechtmatige ontbossingen worden vooral vastgesteld na klachten van omwonenden, bij onderzoeken van andere aanvragen of via luchtfoto's. Het is bovendien niet steeds voor de hand liggend of het gaat om een ontbossing dan wel om een kapping[23].

In principe kunnen zowel de gemeente als de gewestelijke inspectiediensten optreden bij overtredingen. Op basis van een protocol gesloten met de Inspectie RWO is ook de Natuurinspectie van het ANB bevoegd om ontbossingen krachtens de VCRO vast te stellen. In 2014 stelde de Natuurinspectie 83 processen-verbaal op wegens ontbossing: 27 op grond van het bosdecreet en 56 op grond van het bosdecreet en de VCRO. Er werden 3 stakingsbevelen opgelegd op basis van de VCRO. Sommige, vooral kleinere, gemeenten zouden overigens eerder terughoudend zijn om op te treden tegen kleine ontbossingen, aldus het ANB. In sommige zones waar het probleem grotere proporties aanneemt, worden gerichte proefprojecten sensibilisering opgezet.

Een burger zou na het bekomen van zijn vergunning, aan het ANB kunnen verklaren dat hij afziet van zijn vergunning om te ontsnappen aan zijn compensatieplicht. Alle provinciale diensten stellen echter dat een verzaking aan een vergunning schriftelijk dient te gebeuren en dat ter plaatse wordt gecontroleerd of niet werd ontbost vooraleer de compensatieplicht wordt geschrapt. Als de burger nadien tóch zou ontbossen, komt dat neer op een niet-toegelaten ontbossing die sanctioneerbaar is.

---

[22] Brochure *Regelgeving bij ontbossing* (www.natuurenbos.be).

[23] In tegenstelling tot ontbossingen verandert bij kappingen van bomen in een bos de bestemming van de grond niet.

2.3.2 Samenwerking met de vergunningverlener

De vergunningverlener is in de regel de gemeente. De vergunningverleners zijn geïnformeerd over het regelgevend kader in het ambtelijk schrijven *Aandachtspunten voor de behandeling van aanvragen tot ontbossing*. Dat legt onder meer de bevoegdheidsverdeling uit tussen de vergunningverlener en het ANB, en verwijst naar een document dat het begrip bos nader omschrijft. Dat moet de gemeente in staat stellen te bepalen of de vergunningaanvraag een bos betreft en dus aan compensatie is onderworpen, dan wel een oppervlakte die niet aan de compensatieplicht is onderworpen, zoals weiden met bomen, houtkanten, lijnbeplantingen of kerstboomaanplantingen. Een provinciale dienst stelde dat sommige gemeenten bomen in woon- of industriegebied toch vaak niet als bos zien, hoewel ze dat wel degelijk zijn.

De provinciale diensten van het ANB stellen dat zij goed kunnen samenwerken met de gemeenten. De ontbossingsregelgeving is beter gekend bij de grote gemeenten en bij gemeenten die regelmatig een ontbossingsaanvraag moeten behandelen. In de andere gemeenten wordt de stedenbouwkundige aanvraag soms ten onrechte al ontvankelijk verklaard en start de beslissingstermijn alvorens alle relevante gegevens, zoals het compensatievoorstel, beschikbaar zijn. De provinciale diensten stellen dat de gemeenten alle ontbossingsaanvragen ter advisering voorleggen, maar dat valt moeilijk te controleren.

Het grootste probleem bij de samenwerking met de gemeenten is dat zij bij hun adviesaanvraag aan het ANB zelf te weinig informatie verstrekken. De gemeente hoort bijvoorbeeld ook de verkavelingsvoorschriften mee te delen opdat het ANB een degelijk advies zou kunnen verstrekken, maar ze doen dat onvoldoende. Het ANB baseert zich dan op gegevens die het zelf verzamelde in andere dossiers of op de GIS-toepassing[24] van de diensten ruimtelijke ordening. Die toepassing bevat geen gegevens over specifieke ruimtelijke plannen (ruimtelijke uitvoeringsplannen en bijzondere plannen van aanleg). Dat heeft tot gevolg dat de omvang van de compensatieplicht mogelijk niet correct is vastgesteld omdat de sociale vrijstelling foutief berekend kan zijn.

De vergunningverlener, ook als het een ontvoogde gemeente is[25], dient het ANB in kennis te stellen van zijn beslissing. Op die manier kan het ANB nagaan of rekening werd gehouden met zijn advies en of het compensatievoorstel inderdaad als voorwaarde is opgenomen in de vergunning. Ook kan het ANB dan nagaan welke compensatieplicht moet worden uitgevoerd en welk perceel niet meer als bos moet worden beschouwd als gebruik wordt gemaakt van de vergunning. Vroeger verliep het kenbaar maken van de vergunningbeslissingen door de gemeenten niet zoals gewenst, maar volgens een interne kwaliteitsaudit van het ANB (zie 2.3.3.3) is dat probleem grotendeels opgelost. Alleen als de gewestelijke diensten de vergunning toekennen (werken van algemeen belang of aanvragen ingediend door publiekrechtelijke rechtspersonen) of de aanvraag in beroep wordt beslist (bijvoorbeeld omdat de gemeente de aanvraag weigerde), worden de beslissingen nog steeds niet vlot aan het ANB

[24] Een ICT-toepassing om onder andere geografische gegevens te beheren, analyseren en presenteren. Het ANB maakt daar maar uitzonderlijk gebruik van omdat de toepassing te traag is.

[25] De lokale besturen beslissen of ze stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen verlenen of weigeren. Ontvoogde gemeenten (gemeenten met vergunningautonomie) beslissen daar zelfstandig over. In niet-ontvoogde gemeenten is in sommige gevallen het bindend advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar nog vereist.

bezorgd. De provinciale diensten gaan om de zes maanden na of zij van de geadviseerde dossiers de vergunningbeslissing ontvingen.

De provinciale diensten stellen dat zij bij ontvangst van de beslissing nagaan of hun advies werd gevolgd. Aangezien veel aanvragen betrekking hebben op woon- en industriegebied, verstrekt het ANB doorgaans een positief advies voor de ontbossing. In uitzonderlijke gevallen volgen de gemeenten het advies van het ANB niet, zoals blijkt uit de onderstaande tabel. Het gaat om 139 gevallen op een totaal van 13.100 aanvragen in de periode 2000-2014, wat neerkomt op minder dan 3 hectare per jaar. In die gevallen kan het agentschap beroep aantekenen (zie 2.3.3).

Tabel 3 – Toegestane vergunningen ondanks ongunstig advies van het ANB (2000-2014)

	Aantal dossiers	Hectare
Antwerpen	39	8,9
Limburg	25	4,9
Oost-Vlaanderen	37	22,0
Vlaams-Brabant	34	6,3
West-Vlaanderen	4	1,4
Totaal	**139**	**43,5**

Bron: Bevraging Rekenhof ontbossingsdatabank ANB (mei 2015)

De voornoemde interne kwaliteitsaudit van het agentschap op de dossiers stelt dat de gemeenten in hun beslissing niet altijd alle elementen opnemen die de omzendbrief vooropstelt. Daardoor zijn niet alle relevante punten eenduidig bepaald in de vergunning.

2.3.3 Werking van het ANB

2.3.3.1 Voornaamste risicobeheermaatregelen

De meeste taken in het proces van vergunningen en compensatie werden tot medio 2015 uitgevoerd door de provinciale diensten (zie 2.2). Uitzonderingen daarop waren de ontheffingsbeslissingen en de inningen van de financiële compensatie, maar ook daarbij voerden de provinciale diensten het voorbereidend werk uit. Sinds medio 2015 nemen de drie regionale entiteiten (Oost- en West-Vlaanderen, Antwerpen, Vlaams-Brabant en Limburg) de taken van de provinciale diensten over.

Het centraal bestuur heeft een aantal maatregelen genomen die er moeten voor zorgen dat de provinciale diensten hun taken degelijk uitvoeren. Zo is een interne dienstnota uitgevaardigd die aangeeft hoe de provinciale diensten vergunningaanvragen en compensatievoorstellen moeten beoordelen. Sjablonen moeten het mogelijk maken de adviezen beter te formuleren zonder aspecten uit het oog te verliezen. De provinciale diensten moeten de meeste dossiergegevens invoeren in een ontbossingsdatabank, die de opvolging moet vereenvoudigen. Ook met interne kwaliteitsaudits en overleg probeert het ANB de kwaliteit van de advisering te verbeteren. De provinciale diensten plegen eveneens intern overleg.

2.3.3.2 Interne voorschriften en hun toepassing

Interne voorschriften

De interne dienstrichtlijn 2009/03 geeft aan welk advies in welke omstandigheden moet worden gegeven. De adviezen van het ANB worden verstrekt door de provinciale diensten. Als het een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning of tot verkavelen betreft, wordt het advies uitgebracht aan de vergunningverlenende instantie. Als het een ontheffingsaanvraag betreft, wordt het advies bezorgd aan het centraal bestuur. In dat laatste geval dient de provinciale dienst ook het advies van Onroerend Erfgoed in te winnen als het bos in een beschermd landschap gelegen is. In sommige gevallen dient ook nog intern advies te worden gevraagd voor de zogenaamde passende beoordeling in SBZ[26].

Het advies van het ANB bij de vergunningaanvraag is niet bindend. Dat betekent niet dat het vrijblijvend is, omdat het advies er bijvoorbeeld op kan wijzen dat de vergunningverlener de aanvraag eigenlijk moet weigeren. De literatuur[27] vermeldt daarover het volgende: *Indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen[28] binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale wetgeving[29]. Een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten[30] die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening[31].*

Het advies van het ANB dient vooral gericht te zijn op de direct werkende normen van het ANB (zoals bijvoorbeeld de vereiste van het bosdecreet om een compensatievoorstel in te dienen met de vergunningsaanvraag of de inschatting dat er geen betekenisvolle effecten op de SBZ zullen zijn zoals voorzien in artikel 36ter, §3, van het natuurdecreet) en de doelstellingen en zorgplichten van de bos(milieu)regelgeving. De interne dienstrichtlijn 2009/03 is daarmee in overeenstemming. Er wordt rekening gehouden met het doel van de ontbossing (al dan niet ten behoeve van natuurbehoud of -ontwikkeling), de ruimtelijke bestemming, de bijzondere ligging van het bos (SBZ, VEN, ...) en de waarde van het bos. De waarde van het bos wordt ingeschat vanuit ecologisch, landschappelijk en sociaal-recreatief perspectief.

---

[26] Een passende beoordeling is een gerichte studie die nagaat of vergunningplichtige plannen of activiteiten betekenisvolle effecten hebben op de natuurlijke kenmerken van een SBZ.

[27] Stedenbouwkundige vergunning – vergunningsprocedure, F. Van Acker in Zakboekje ruimtelijke ordening 2015, Kluwer, 2014, p. 428 en volgende.

[28] Artikel 4.3.3, tweede lid VCRO omschrijft direct werkende normen *als supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.*

[29] Artikel 4.3.3, eerste lid VCRO.

[30] Artikel 4.3.4, tweede lid VCRO: doelstellingen of zorgplichten: *internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die de overheid bij de uitvoering of de interpretatie van de regelgeving of het voeren van een beleid verplichten tot de inachtneming van een bepaalde doelstelling of van bepaalde voorzorgen, zonder dat deze op zichzelf beschouwd voldoende juridisch duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd.*

[31] Artikel 4.3.4, eerste lid VCRO.

De interne voorschriften worden geactualiseerd. Op 16 oktober 2015 nam de directieraad van het ANB akte van de laatste wijzigingen, die voornamelijk verband houden de ruimtelijk bedreigde bossen en de ontbossing voor instandhoudingsdoelstellingen.

Naleving door de provinciale diensten

De interne voorschriften moeten ervoor zorgen dat het ANB de dossiers uniform en degelijk adviseert. Dat neemt niet weg dat er steeds een beoordelingsmarge is die wordt ingevuld door de dossierbehandelaar. Het is bijvoorbeeld niet uitgesloten dat een provinciale dienst over een ontbossing gunstig adviseert naar aanleiding van een regularisatie, terwijl de Natuurinspectie een proces-verbaal heeft opgemaakt en een herstel in natura eist.

De interne voorschriften leggen een uitgebreide dossierbeoordeling op aan de hand van een checklist. De meeste provincies vinden die te uitgebreid. Het grootste deel van de aanvragen betreft immers aanvragen in woon- en industriegebied, waarvoor een eenvoudige beoordeling volstaat en een negatief advies uitzonderlijk is. Aangezien het advies is bedoeld om de vergunningverlener een onderbouwde beslissing te laten nemen, wijst het Rekenhof erop dat ook in het geval van een gunstig advies een passende motivering is vereist, die verder reikt dan een loutere verwijzing naar de ruimtelijke bestemming.

De interne voorschriften eisen een terreinbezoek bij elke aanvraag. Niet elke provinciale dienst houdt zich daaraan. De beoordeling steunt dan op digitale bronnen (kaarten, luchtfoto's, ...) en een terreinbezoek volgt alleen als er twijfel rijst, bijvoorbeeld over de samenstelling van het bos, of als het een ontheffingsaanvraag betreft. Die werkwijze moet met de nodige omzichtigheid gehanteerd worden.

De interne kwaliteitsaudit stelt dat de adviezen niet altijd alle elementen bevatten die de interne dienstrichtlijn voorschrijft. Een mogelijke verklaring daarvoor is wellicht dat het gebruik van het adviessjabloon niet uitdrukkelijk verplicht is. De adviezen dienen stedenbouwkundige elementen[32] te bevatten en elementen over de compensatieverplichting[33]. Als die gegevens ontbreken, bestaat het risico dat de gemeente die elementen evenmin opneemt in de vergunning, zodat de aanvrager minder goed is geïnformeerd.

Tijdigheid van het advies

Het ANB dient zijn advies bij een vergunningaanvraag binnen de dertig dagen uit te brengen. De interne kwaliteitsaudit van 2011 (zie 2.3.3.3) geeft aan dat de gegevens van de ontbossingsdatabank op dat punt onbetrouwbaar zijn: bij 2 op 10 gecontroleerde dossiers gaf de ontbossingsdatabank aan dat het advies tijdig werd geformuleerd, terwijl het tegenovergestelde bleek uit de dossiercontrole.

De provinciale diensten poneren dat zij de adviezen doorgaans tijdig verstrekken. Alleen als het compensatievoorstel dient te worden aangepast, wat inspraak van de aanvrager vereist, is de termijn krap. Daarom geven sommige provinciale diensten eerder voorrang aan een de-

[32] Bij een ontbossing moet onder meer worden aangegeven wat verdwijnt en wat blijft, bij een verkaveling onder meer dat bijkomende ontbossing ook een bijkomende vergunning vereist, enz.

[33] Er dient te worden aangegeven dat de compensatiebeslissing een voorwaarde voor de vergunning is, dat de betaling binnen de vier maanden moet gebeuren en de bebossing binnen de twee jaar.

gelijke behandeling van de compensatievoorstellen, dan aan het niet-bindend advies bij de vergunningaanvraag. Andere provinciale diensten nemen bij een dreigende overschrijding van de adviestermijn informeel contact op met de vergunningverlener om de adviestermijn te verlengen. Als het advies niet tijdig wordt gegeven, verliest het ANB de mogelijkheid in beroep te gaan tegen ongewenste beslissingen van de vergunningverlener.

Beroep tegen beslissingen van vergunningverleners

Door kennisname van de beslissingen van de vergunningverleners kan het ANB nagaan of zijn advies werd opgevolgd. Als het advies tijdig werd uitgebracht, kan de administrateur-generaal van het agentschap in beroep gaan tegen een beslissing.

De provinciale diensten menen dat de meeste percelen waarvoor ontbossing wordt gevraagd, in woon- of industriegebied liggen en de gemeenten voldoende rekening houden met het uitgebrachte advies. Niettemin blijven er gevallen waarbij het zinvol kan zijn tóch beroep aan te tekenen. Als vergunningen indruisen tegen het advies van het agentschap, wordt daar volgens de provinciale diensten sinds 2012 zelden beroep tegen aangetekend. Dat kan verklaard worden door de beslissing van de Vlaamse Regering van 2012, ter uitvoering van het decreet van 18 november 2011: de bevoegdheid van overheidsinstanties om beroep in te stellen tegen beslissingen van een politieke overheid werden toen toegewezen aan de leidend ambtenaren in plaats van aan een zogenoemde toegewezen ambtenaar[34]. Die bepalingen maken het beroep niet onmogelijk, maar vereisen een afweging vooraf. Het ANB heeft daarvoor nog geen beoordelingskader. Het ANB wijst erop dat het zeer zorgvuldig omgaat met het instrument tot instellen van beroep en absoluut een belangenstrijd tussen besturen wil vermijden. Bij de afweging om al dan niet in beroep te gaan zijn belangrijke principes in het geding zoals subsidiariteit, kerntaken en afstemming tussen verschillende bestuursniveaus, responsabilisering van vergunningverleners en de organisatie van inspraak- en interventiemogelijkheden vanuit burgers en organisaties op lokaal vlak, aldus het ANB.

2.3.3.3 Kwaliteitscontrole op de adviesverlening

Een belangrijke vorm van kwaliteitsbewaking is het nazicht van dossiers door de verantwoordelijke ambtenaar die handtekeningbevoegdheid heeft, aldus het ANB. De provinciale diensten nemen bovendien uiteenlopende maatregelen om de kwaliteit van hun activiteiten in het kader van de vergunningenprocedure te verbeteren: intern overleg, steekproefsgewijze controle van dossiers, enz. De centrale dienst heeft een kwaliteitsaudit uitgevoerd in 2009 en 2011. Die kwaliteitsaudits werden als nuttig en zinvol ervaren, maar zijn de afgelopen vier jaar niet meer uitgevoerd. Dat is te lang geleden om zicht te blijven houden op de situatie. De interne kwaliteitsaudits wijzen uit dat de compensatievoorstellen grondig en goed worden beoordeeld, maar dat het niet-bindend advies bij de vergunningaanvraag kan worden verbeterd.

[34] De bedoeling daarvan was dat een verantwoordelijke op een voldoende hoog niveau, vooraleer beroep in te stellen, steeds een integrale afweging maakt zoals ook de politieke overheid die de beslissing heeft genomen, dat heeft gedaan. Bij de afweging worden niet enkel de eigen sectorale belangen nagekeken, maar wordt ook het belang van het beroep geëvalueerd tegenover het, door het beroep, voor geruime tijd blokkeren, minstens bezwaren van de voorgenomen handelingen of werken.

2.3.3.4 Knelpunten bij de beoordeling

Rond bepaalde topics houden de provinciale diensten er een uiteenlopende visie op na. Dat kan aanleiding geven tot rechtsonzekerheid en verschillende behandeling van gelijkaardige gevallen. Dat blijkt onder meer bij beslissingen over woonparken. Daarnaast biedt de bestemming recreatiegebied volgens sommige provinciale diensten te weinig bescherming en is de visie van de Vlaamse Regering inzake ruimtelijk bedreigde bossen nog niet volledig geïmplementeerd.

Woonparken

De ene provinciale dienst gaat ervan uit dat bewoning in woonparken[35] leidt tot verdere, soms sluipende, ontbossing, onder andere door vertuining. Hij gaat ervan uit dat de kwaliteit van een bos dat zich bevindt op een perceel met een woning, uiteindelijk toch sterk zal afnemen. Hij geeft er de voorkeur aan het betrokken stuk bos in zijn totaliteit het karakter van bos te ontnemen, met de bijbehorende compensatie. De compensatie maakt het mogelijk elders een volwaardig, kwaliteitsvol bos te ontwikkelen. Volgens de voorschriften van ruimtelijke ordening[36] moet echter in gebieden met als bestemming woonpark het hoogstammig groen behouden blijven. Ervoor zorgen dat het bestaande groen wordt behouden of hoogstammig groen op de niet-bebouwde oppervlakte wordt aangebracht, is volgens die provinciale dienst eerder een taak van de gemeente, die moet toezien op de naleving van de regelgeving ruimtelijke ordening.

De andere provinciale dienst streeft ernaar bestaand bos in woonparken te behouden: de dienst spreekt een negatief advies uit voor ontbossingen boven het strikt noodzakelijke voor de woningbouw. Het is voor die dienst onaanvaardbaar dat later op het perceel bijvoorbeeld een tuinhuis, speeltuig, hondenhok, enz. wordt geplaatst omdat dit de bodemvegetatie wijzigt, wat in een bos verboden is. Die provinciale dienst meent dat met een gepaste handhaving, vanuit het ANB, bossen in woonparken wél kunnen behouden blijven als bos.

Het verschil in zienswijze leidt ertoe dat over gelijkaardige aanvragen op verschillende wijze kan worden geadviseerd naargelang de provinciale dienst. Het verschil in zienswijze houdt verband met de vraag of in eenzelfde gebied de functie natuur en bos kan worden verweven met een andere functie. In het geval van landbouw wordt verwevenheid gezien als een belangrijke mogelijkheid om milieudoelstellingen te verzoenen met andere verzuchtingen. In het geval van wonen plaatsen sommige provinciale diensten daar klaarblijkelijk grote vraagtekens bij. In zijn antwoord verwijst het ANB naar de realiteit die zich voordoet op lokaal vlak, met name de uiteenlopende omschrijvingen van woonparken in plannen van aanleg en ruimtelijke structuurvisies en naar de verschillen waarmee dit beleid lokaal vorm wordt gegeven.

---

[35] Woonparken zijn gebieden waarin de gemiddelde woningdichtheid gering is en de groene ruimten een verhoudingsgewijs grote oppervlakte beslaan. Zie meer uitgebreid Omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

[36] Omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief d.d. 25 januari 2002 en 25 oktober 2002, stelt in verband met woonparken: *Het niet-bebouwbare gedeelte moet aangelegd worden met hoogstammig groen (het bestaande moet bewaard worden). Het groen moet aangebracht worden langs alle zijden van het perceel, min de nodige toegangen. Slechts 10% van de perceelsoppervlakte mag ingenomen worden voor het aanleggen van grasperken, speelruimten, tennisvelden en dergelijke.*

Recreatiegebied

Hoe de provinciale diensten advies moeten uitbrengen over een aanvraag tot ontheffing van het ontbossingsverbod in recreatiegebied, is omschreven in de interne richtlijnen. De provinciale diensten moeten een ongunstig advies uitbrengen *wanneer het bos een belangrijke ecologische en/of landschappelijke waarde heeft en de aanwezige natuurwaarden worden bedreigd door de geplande ontbossing/verkaveling; wanneer het bos groter is dan 2 hectare en een belangrijke recreatieve functie heeft; indien het betrokken perceel ligt in een aaneengesloten geheel dat nog niet bebouwd is en als bos behouden kan worden; wanneer het bos in een ruimtelijke visie een groene bestemming krijgt en de ontbossing ingaat tegen deze gewenste ruimtelijke bestemming*. In de andere gevallen kan slechts een gunstig advies voor de ontheffing worden verleend als het betrokken perceel tussen percelen ligt die al bebouwd zijn, zodat de aaneengesloten oppervlakte die als bos kan worden behouden, zeer klein is.

Volgens een provinciale dienst ontbreekt vaak een ruimtelijke visie met gewenste ruimtelijke bestemming, wat de advisering bemoeilijkt. De ruimtelijke bestemming recreatiegebied biedt dan ook volgens sommige provinciale diensten onvoldoende bescherming aan het bos: het ontbossingsverbod is veel te relatief en er wordt te gemakkelijk afbreuk aan gedaan.

Ruimtelijk bedreigde bossen

Het begrip zonevreemd bos is niet gedefinieerd in de regelgeving, in tegenstelling tot de begrippen zonevreemde constructie en woning. Doorgaans verwijst het begrip zonevreemd bos naar bossen die gelegen zijn buiten de groene hoofdbestemmingen op de gewestplannen of de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Onder groene hoofdbestemming wordt dan bos-, bosuitbreidings-, natuur-, buffer-, groen- of parkgebied begrepen. Omdat bossen echter niet verboden zijn in zones die geen groene hoofdbestemming hebben, worden zonevreemde bossen ook ruimtelijk bedreigde bossen genoemd: een niet-groene hoofdbestemming biedt immers minder waarborgen op het behoud van het bos. De waarde van een bos kan worden beoordeeld aan de hand van verschillende criteria, bijvoorbeeld de ecologische, maatschappelijke of recreatieve waarde. Met een GIS-toepassing is het mogelijk te bepalen welke waardevolle bossen ruimtelijk bedreigd zijn door de laag van de waardevolle bossen over de laag van de ruimtelijke bestemming te leggen. De resultaten daarvan hangen sterk af van de gehanteerde data en beoordelingscriteria.

Van het bosareaal van ruim 177.000 hectare[37] is ongeveer 63.273 hectare ruimtelijk bedreigd. Daarvan behoren 20.811 hectare tot de meest waardevolle[38], waarvan al 647 hectare binnen erkende reservaten ligt. De resterende 20.164 hectare meest waardevolle bossen werd verdeeld in een toplaag van 12.493 hectare waar een proactieve beschermingsaanpak op Vlaams niveau het meest aangewezen lijkt en 7.671 hectare waar beter gebruik wordt gemaakt van een reactieve gebiedsgerichte aanpak op lokaal niveau. Ruimte Vlaanderen diende de toplaag van 12.493 hectare te screenen om te bepalen of op Vlaams niveau een planningsinitiatief tot

[37] Om de oppervlakte ruimtelijk bedreigde bossen te bepalen, heeft de Vlaamse Regering in zijn plan van aanpak van de ruimtelijk bedreigde bossen (januari 2014) de data van de Boswijzer 2011 (177.000 hectare bos in Vlaanderen) vergeleken met de ruimtelijke bestemmingen opgenomen in de ruimteboekhouding 2011. Volgens de boskartering 2000 (zie 1.1) beschikte Vlaanderen op dat ogenblik over 146.000 hectare bos.

[38] Bossen in militaire domeinen, in eigendom of beheer van het ANB en bossen kleiner dan 1 hectare buiten beschouwing gelaten.

herbestemmen wenselijk is[39]. Voorts werd beslist de richtlijnen van het ANB aan te passen, zodat een aanvraag tot ontheffing van het ontbossingsverbod in de toplaag in principe niet wordt toegestaan[40]. Van die wijziging in de richtlijnen van het ANB nam het directiecomité akte op 16 oktober 2015.

De provinciale diensten beschikken over een GIS-toepassing die de toplaag weergeeft. De interne richtlijn[41] is recent aangepast met het oog op een betere bescherming van de ruimtelijk bedreigde bossen (aanvragen ontheffingen, stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen). Een omzendbrief gericht aan de lokale overheden, in het kader van de reactieve aanpak, om plannen, vergunningen en projecten te beoordelen, is nog niet uitgevaardigd[42]. Volgens het ANB is er, wat betreft de advisering door het ANB of het toestaan van de ontheffingen, geen strakke scheiding tussen de proactieve aanpak op Vlaams niveau en de reactieve aanpak op lokaal niveau.

Het regelgevend kader in verband met de ruimtelijk bedreigde bossen werd gewijzigd bij decreet van 18 december 2015: de Vlaamse Regering zal de meest kwetsbare waardevolle bossen buiten de gebiedsbestemmingen bos, park en reservaat en natuur moeten aanduiden en daarvoor zal een ontbossingsverbod gelden dat alleen door de Vlaamse Regering kan worden opgeheven.

2.3.3.5 Ontbossingsdatabank

Het ANB registreert de gegevens van een aanvraag in een ontbossingsdatabank. Naast identiteitsgegevens houdt het gegevens bij over de ontbossing (zoals de oppervlakte, het soort bos en het uitgebrachte advies), de compensatiewijze (zoals het te betalen bedrag of de te bebossen oppervlakte) en de uitvoering van de compensatieplicht (zoals datum van de vergunning, gestorte bedragen, resultaten van de controles op de bebossing). Sommige gegevens over de ontbossing en compensatie worden bijgehouden op dossierniveau en per dossier ook op perceelsniveau (bijvoorbeeld één ontbossingsaanvraag die slaat op diverse percelen). Bevragingen van de ontbossingsdatabank moeten het mogelijk maken beheersinformatie te verzamelen, bijvoorbeeld het aantal dossiers en de ontboste oppervlakte per jaar en per provincie, alsook de dossiers op te volgen, bijvoorbeeld nagaan voor welk dossier nog geen vergunning werd ontvangen.

De gegevens in de ontbossingsdatabank zijn niet altijd even volledig en nauwgezet bijgehouden. Bij meer dan 400 dossiers waarvan het ANB betalingsgegevens bijhoudt, ontbreekt een aanzienlijk deel van de gegevens (bijvoorbeeld gegevens over de ontbossing of persoonlijke gegevens). Bij meer dan 600 dossiers wijkt de registratie van de gecompenseerde oppervlakte op dossierniveau af van die op perceelsniveau. Er zijn een 30-tal dossiers waarin de compensa-

[39] Een conceptnota voor een globale aanpak van ruimtelijk bedreigde bossen in woon- en industriegebied werd nog niet voorgelegd aan de Vlaamse Regering. Een conceptnota voor overige bestemmingen, zoals landbouw en recreatiegebied, is er evenmin.

[40] Daarnaast werd de compensatieplicht verzwaard (compensatie in natura voor ontbossingen vanaf 3 hectare en verhogen van de compensatiefactor tot 3 voor bepaalde types van bossen) en werd beslist een systeem van verhandelbare compensatierechten uit te werken.

[41] ANB Richtlijn 2009/03 (versie 4), hoofdstukken III, IV en V.

[42] In het Ondernemingsplan 2016 van het ANB is alleen nog sprake van een door Ruimte Vlaanderen – in samenwerking met het ANB – te ontwikkelen omzendbrief die aangeeft hoe algemeen moet omgegaan worden met bossen buiten groene bestemmingen.

tiewijze aangegeven op dossierniveau niet overeenstemt met de andere gegevens die worden bijgehouden. Er wordt bijvoorbeeld op dossierniveau aangegeven dat alleen is gekozen voor een financiële compensatie, terwijl er geen betalingsgegevens terug te vinden zijn, maar wel gegevens over percelen die zijn aangeboden voor compensatie in natura en bijbehorende terreincontroles. Voorts doen zich nog een reeks punctuele vergissingen voor in dossiers, zoals een aanvraag die op dezelfde dag zowel zou zijn goed- als afgekeurd, dossiers waarin de aangeboden oppervlakte voor compensatie veel kleiner is dan de te compenseren oppervlakte hoewel alleen voor compensatie in natura werd gekozen, dossiers waarbij de controle van de compensatie in natura slechts deels is geregistreerd[43], enz. De grootte van het probleem wijst op een gebrek aan voldoende interne controle op de registratie in de ontbossingsdatabank.

De gebrekkige registratie in de ontbossingsdatabank heeft tot gevolg dat de beheersinformatie die uit de ontbossingsdatabank wordt gehaald, sterk kan verschillen naargelang de bevragingsmethode (bijvoorbeeld op dossierniveau versus op perceelsniveau) en dat bij de opvolging van de dossiers problemen opduiken (bijvoorbeeld dossiers die uit het oog worden verloren omdat hun vergunningenstatus verkeerd is ingevuld). Naast een goede gegevensregistratie is een goede bevragingsmethode vereist om tot degelijke informatie te komen op het vlak van ontbossingen en compensatie. De tijdens dit onderzoek aangeleverde informatie wijst erop dat dit niet altijd het geval is.

2.4 Conclusies

De ontbossingsregeling en de taken van het ANB zijn voldoende uitgewerkt. Het systeem van ontheffing, ontbossing en compensatie kan dan ook in principe goed werken. Niettemin is er een risico dat de burger ontbost zonder vergunning. Dat risico is zeer reëel voor kleine, sluipende ontbossingen en is moeilijk beheersbaar. Het ANB treedt daar reactief op, zo mogelijk in samenwerking met de gemeente. Die werkwijze is verdedigbaar.

De vergunningverlener is middels een omzendbrief geïnformeerd over wat van hem wordt verwacht. Een probleem daarbij is dat bijkomende richtlijnen over zonevreemde bossen (ruimtelijk bedreigde bossen) wenselijk zijn, maar nog niet zijn uitgevaardigd. De vergunningverlener beslist doorgaans in overeenstemming met het advies van het ANB, maar hij neemt niet steeds alle relevante beslissingspunten op. Het ANB heeft geen beoordelingskader om te beslissen of een beroep noodzakelijk is in geval van een afwijkende of onvolledige beslissing van de vergunningverlener, maar stelt dat het zeer omzichtig te werk gaat bij het uitoefenen van zijn beroepsbevoegdheid. Als de gewestelijke diensten de vergunning toekennen of de aanvraag in beroep wordt beslist, stroomt de informatie minder vlot door naar het ANB.

Het ANB heeft geactualiseerde interne richtlijnen verspreid opdat de medewerkers de vergunningverlener degelijk kunnen adviseren. Het ANB heeft de afgelopen jaren evenwel geen kwaliteitsaudits meer uitgevoerd op de naleving ervan. Bij de advisering beschikken de ANB-medewerkers niet altijd over alle relevante informatie, zoals plaatselijke ruimtelijke plannen. Soms zijn de provinciale diensten overbevraagd, waardoor ze de richtlijnen niet volledig kunnen toepassen en de kwaliteit van de advisering daalt. Bij tijdsnood leggen de medewerkers

[43] Alleen de datum of alleen het resultaat is geregistreerd, bij compensatie in natura gespreid over diverse provincies is een controleresultaat opgegeven zonder aan te geven over welke provincie het gaat, bij 20 dossiers is een controledatum ingevuld terwijl de controlestatus op *ongecontroleerd* staat, bij 27 dossiers werd een attest afgeleverd dat aan de compensatieplicht in natura is voldaan zonder dat een veldcontrole is geregistreerd.

de nadruk op het compensatievoorstel, veeleer dan op het niet-bindend advies bij de vergunningaanvraag. Ondanks de richtlijnen is de advisering tussen de provincies niet uniform, bijvoorbeeld over woonparken, maar dat hangt volgens het ANB samen met de lokale vormgeving van het beleid.

De gegevens, adviezen en beslissingen over de aanvragen tot ontbossing registreert het ANB in een ontbossingsdatabank. Die wordt echter onvoldoende nauwgezet ingevuld en opgevolgd, waardoor risico's ontstaan op foute overzichten en praktische problemen bij de opvolging van de compensatieplicht.

HOOFDSTUK 3

Uitvoering van de compensatieplicht

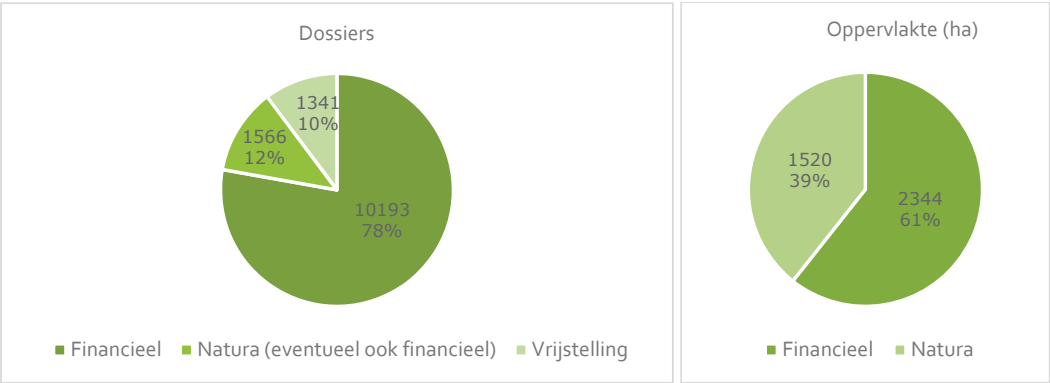
3.1 Compensatiewijze

Als de vergunningverlener een ontbossing toelaat, moet de aanvrager in principe die voorgenomen ontbossing compenseren. De compensatie kan gebeuren in natura door, in de regel, minimum een even grote oppervlakte bos aan te planten op een andere plek, door een bosbehoudsbijdrage te storten in het Bossencompensatiefonds of door een combinatie van beide.

Voor ontbossingen groter dan 3 hectare is sinds 17 juli 2014 altijd een volledige compensatie in natura vereist. De oppervlakte bos die moet worden aangeplant en de grootte van de bosbehoudsbijdrage hangen niet alleen af van de ontboste oppervlakte, maar ook van de boomsoorten die erin voorkwamen. Voor bossen met een hogere ecologische waarde, bepaald aan de hand van de boomsoort, wordt de ontboste oppervlakte vermenigvuldigd met een compensatiefactor van 1,5 of 2 of 3, zodat de compensatieoppervlakte groter is dan de ontboste oppervlakte.

De aanvragen uit de periode 2000-2014 resulteerden medio 2015 in een totaal van 13.100 vergunde en uitvoerbare dossiers (zie tabel 2 onder 2.2.2). Zoals blijkt uit de onderstaande grafiek koos 78% van de ontbossers (10.193 dossiers) voor een financiële compensatie en 12% (1.566 dossiers) voor compensatie in natura (al dan niet gecombineerd met een bosbehoudsbijdrage). De resterende 10% (1.341 dossiers) was vrijgesteld van compensatie. Het grootste deel van de ontbossers kiest dus voor de storting van een bijdrage in het Bossencompensatiefonds. Veranderen van compensatiewijze (van bebossing naar financieel of omgekeerd) in de loop van of na de procedure is onmogelijk, zeker als de vergunning al werd afgeleverd. Naar oppervlakte vertaald moeten de vergunde ontbossingen (dossiers 2000-2014, toestand mei 2015), rekening houdend met de compensatiefactoren, leiden tot een compensatie in natura van 1.520 ha en een financiële compensatie van 2.344 ha.

Grafiek 3 – Compensatiewijze (dossiers 2000-2014, naar aantal en oppervlakte)

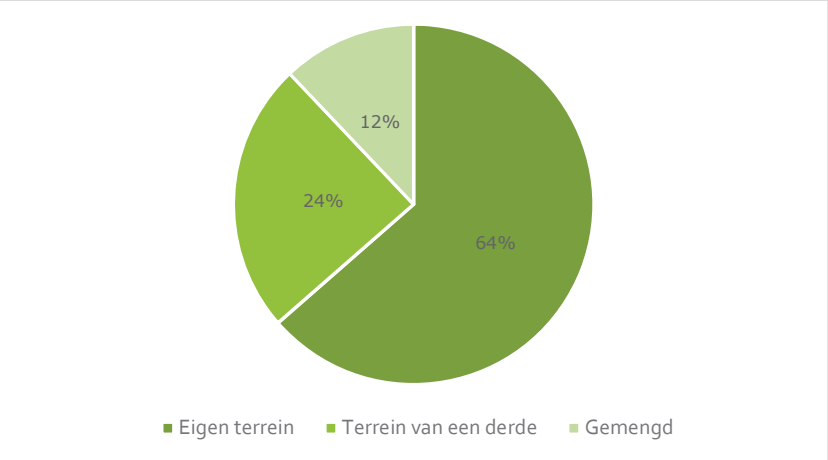


3.2 Compensatie in natura

Zoals hoger vermeld, koos 12% (1.566 dossiers) van de ontbossers uit de periode 2000-2014 minstens deels voor een compenserende bebossing. Die bebossing vond voor 57% (889 dossiers) plaats door de ontbosser zelf op eigen percelen en voor de resterende 43% (677 dossiers) door een derde op diens percelen[44].

In totaal moet op basis van deze dossiers 1.520 hectare aan compensatiebossen worden aangelegd. De onderstaande grafiek splitst de oppervlakte aan compenserende bebossing uit naar de uitvoerder: 64% van de bebossing vindt plaats op eigen terrein, 24% gebeurt door een derde en 12% van de dossiers hebben een gemengd karakter.

Grafiek 4 – Compensatie in natura: oppervlakte volgens uitvoerder (2000-2014)



De houder van een ontbossings- of verkavelingsvergunning die voor een compensatie in natura kiest, moet de compenserende bebossing uitvoeren binnen een periode van 2 jaar. Hij moet die uitvoering minstens 30 dagen vooraf aan het ANB melden. Als de compensatiemaatregel volledig is uitgevoerd, wordt dat op verzoek van de vergunninghouder door het ANB, na een controle ter plaatse, geattesteerd.

Het ANB voorziet in een eerste controle na de termijn van twee jaar voor de realisatie van de bebossing en desgevallend in bijkomende controles als de bebossing niet of onvolledig is geslaagd. Als de controle uitwijst dat de bebossing is geslaagd, wordt een attest afgeleverd. Drie jaar na het attest, in principe dus vijf jaar nadat de vergunning werd verleend, volgt een laatste controle om te zien of de bebossing goed in stand is gehouden. Het Rekenhof ging na in welke mate die verschillende controles zijn uitgevoerd en wat de resultaten ervan zijn. De cijfers moeten met het nodige voorbehoud worden gelezen vanwege onvolkomenheden in de ontbossingsdatabank. De databank bevat bijvoorbeeld controleresultaten zonder controledatum (en andersom), zogenaamde *niet gecontroleerde dossiers* met een controledatum, alsook afgeleverde attesten zonder vermelding van de uitgevoerde controles of op basis van te vroeg uitgevoerde controles (zie ook 2.3.3.5).

[44] Het ANB heeft in oktober 2014 de website www.boscompenseren.be gelanceerd. De website is bedoeld om compensatie in natura te stimuleren. De website vormt een platform waar ontbossers en derden die gronden ter beschikking willen stellen voor bebossing, informatie kunnen delen. Volgens het ANB waren er medio 2015 een dertigtal aanbieders van grond; daarnaast hebben ongeveer tien aanbieders al een afspraak om hun grond effectief te laten bebossen.

Uit de interviews met de provinciale diensten blijkt dat de vergunninghouders de aanvang van de geplande bebossingen nauwelijks melden aan het ANB.

Op basis van het vergunningjaar hadden eind 2014 al 1.228 bebossingen gecontroleerd moeten zijn, terwijl er daarvan maar 936 effectief een eerste controle ondergingen. De achterstand bij de eerste controle nam gestaag toe in de periode 2004-2009 (meer dan 500 dossiers achterstand), maar daalde sindsdien omdat het aantal controles werd opgedreven. De achterstand verschilt per provincie, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

Tabel 4 – Achterstand in eerste controles op de compensatie in natura

	Antwerpen	Limburg	Oost-Vlaanderen	West-Vlaanderen	Vlaams-Brabant	Vlaanderen
Aantal	112	24	108	12	36	292
%	25,3%	6,9%	41,1%	25,0%	28,3%	23,8%

Bron: Bevraging Rekenhof ontbossingsdatabank ANB (toestand mei 2015)

Uit de analyse van de compensatiegegevens blijkt dat tot medio 2015 al 1.074 dossiers voor een eerste keer gecontroleerd zijn. Daarvan waren er 796 (74%) waarvan de bebossing in orde was, 257 dossiers (24%) hadden een slecht resultaat, 21 dossiers vermeldden wel een controlejaar, maar hadden de status *niet gecontroleerd* (2%). Van de 257 dossiers met een slecht controleresultaat werden er 113 al opnieuw gecontroleerd en 144 nog niet. Voor 74 van die 144 had er al een nieuwe controle moeten plaatsvinden omdat de eerste controle, met onbevredigend resultaat, minstens 2 jaar geleden plaatsvond. Van de 113 opnieuw gecontroleerde dossiers waren er 70 in orde en 43 niet.

Medio 2015 viel een positief bebossingsresultaat te noteren voor 81% van de al gecontroleerde dossiers. Van het aantal dossiers dat medio 2015 gecontroleerd had moeten zijn, vertoonde 68% een positief resultaat. De compensatieplicht in natura wordt dus uitgevoerd, maar leidt niet in alle gevallen tot een goed resultaat, hoewel het voorstel bosbouwtechnisch werd goedgekeurd bij de vergunningaanvraag. Het risico bestaat dat de burger zijn plicht niet nakomt. Als mogelijke redenen voor het niet slagen of niet realiseren van de bebossing vermelden de provinciale diensten: de slechte kwaliteit van de gronden waarop wordt aangeplant (vervuilde gronden en restgronden), wildschade, het gebrekkig onderhoud van de aangeplante bomen, enz. Ook blijken veel openbare besturen hun bebossingsopdracht maar laattijdig uit te voeren.

De controle van de bebossing wordt bemoeilijkt door contactproblemen (bijvoorbeeld verhuis van wie moet instaan voor de bebossing), verkoop van het te bebossen terrein, keuze voor spontane bebossing als vorm van compensatie (wat meer tijd vergt om te komen tot een bos), omvang van bepaalde projecten (met bebossing op talrijke percelen), enz.

Het ANB heeft tot eind mei 2015 een attest van bebossing opgemaakt voor 727 dossiers. Voor 27 daarvan is een attest opgemaakt zonder een spoor van controle. Op basis van de bekende resultaten van de uitgevoerde controles hadden minstens 160 attesten meer kunnen worden uitgereikt.

Drie jaar na het attest, dus in principe vijf jaar na de verlening van de vergunning, volgt een laatste controle om te zien of de bebossing goed in stand is gehouden. Uit de ontbossingsdatabank blijkt dat de laatste controle vaak te vroeg wordt uitgevoerd omdat het attest nog geen drie jaar oud is (222 dossiers) of omdat er nog geen attest werd uitgereikt (123 dossiers). Ongeveer 30 dossiers die hun attest ontvingen in 2006 of eerder, ondergingen nog geen laatste controle.

Als het ANB vaststelt dat de compenserende bebossing is verdwenen of ontbost zonder vergunning, wordt het dossier doorgestuurd naar de Natuurinspectie. Sinds 2010 werden 53 dossiers (afkomstig uit alle provincies behalve Oost-Vlaanderen) doorgestuurd. In 25 dossiers – alle afkomstig uit de provincie Limburg – werd een proces-verbaal opgesteld.

3.3 Financiële compensatie

Als de ontbosser of verkavelaar kiest om financieel te compenseren door de zogenaamde bosbehoudsbijdrage te betalen, dient eenduidig te worden vastgesteld hoeveel hij zal moeten betalen. De te betalen bedragen moeten worden geregistreerd in de boekhouding van de Vlaamse overheid (Orafin), zodat de overheid op elk moment weet wat zij kan verwachten aan ontvangsten en welke ontvangsten al zijn geïnd. Daardoor kan zij ook nagaan of de ontbosser of verkavelaar uiteindelijk aan zijn betalingsverplichting voldoet.

3.3.1 Vaststelling en registratie van de bijdrage door de provinciale diensten

Als de aanvrager kiest voor een financiële compensatie, dient hij zelf de verschuldigde bijdrage te berekenen: 1,98 euro per ontboste m². Die berekening dient hij bij zijn vergunningaanvraag te voegen[45]. De provinciale diensten van het ANB controleren het voorgestelde bedrag. Als ze het aanpassen, krijgt de aanvrager inspraak. De provinciale diensten dienen het vastgestelde bedrag in de ontbossingsdatabank te registreren. Vervolgens wordt een ingevuld overschrijvingsformulier, samen met het compensatievoorstel en het advies bij de aanvraag, aan de vergunningverlener bezorgd, zodat die ernaar kan verwijzen in zijn beslissing. De aanvrager ontvangt zijn betalingsformulier samen met zijn vergunning van de vergunningverlener.

Het centraal bestuur stelde vrij summiere richtlijnen op voor de vaststelling en registratie van de bosbehoudsbijdrage door de provinciale diensten[46]. Het te volgen proces voor de administratieve afwikkeling van het dossier is niet voorgeschreven door het centraal bestuur. De provinciale diensten regelen de dossierbehandeling derhalve in ruime mate naar eigen inzicht. Dat heeft niet alleen tot gevolg dat de provinciale diensten niet op eenzelfde wijze werken, maar het houdt ook risico's in. Zo wordt onder meer de naleving van het principe van de functiescheiding bij financiële processen[47] onvoldoende gewaarborgd, waardoor bijvoorbeeld dezelfde persoon van een provinciale dienst zowel de ontbossingsbijdrage kan vaststellen, nazien en registreren in de ontbossingsdatabank. Dat risico wordt nog groter doordat er evenmin een systeem van eerstelijnscontrole is. Maatregelen om de risico's te verkleinen, bestaan alleen op ad-hocbasis binnen de provinciale diensten en als ze toch uitgaan van het

[45] Met het zogenaamde boscompensatieformulier.

[46] ANB Richtlijn 2009/03, VI.4 Bosbehoudsbijdrage. Dit beknopt hoofdstuk handelt over de inning van de bosbehoudsbijdrage, de betalingstermijnen voor de betaling van de bijdrage en de aflevering van attesten aan verkavelaars.

[47] Artikel 34 van het rekendecreet inzake onder andere functiescheidingen bij financiële processen.

centrale bestuur, zoals de interne kwaliteitsaudits in 2009 en 2011, zijn ze vooral gericht op het administratieve verloop van het dossier zonder aandacht voor mogelijke financiële risico's.

Of de bosbehoudsbijdragen van alle aanvragen inderdaad zijn geregistreerd in de ontbossingsdatabank, kan niet worden vastgesteld omdat niet op elke provinciale afdeling een koppeling aanwezig is tussen die databank en het postregistratiesysteem, dat de binnenkomende stukken zoals ontbossingsaanvragen registreert.

3.3.2 Boeking in het boekhoudsysteem van de Vlaamse overheid

Zodra de vergunning kan worden gebruikt, zal de burger de bosbehoudsbijdrage moeten betalen, tenzij hij afziet van zijn vergunning. De verplichting tot betalen moet volledig en correct worden geregistreerd in de boekhouding (Orafin), net zoals de eigenlijke betalingen. Dat moet de Vlaamse overheid in staat stellen een goed zicht te houden op de financiële toestand, in het bijzonder op de te verwachten betalingen, de uitgevoerde betalingen en de betalingen die nog niet zijn uitgevoerd.

3.3.2.1 Boeking van de vordering

Opdat de boekhouding de werkelijke financiële toestand zou weerspiegelen, moeten de boekhoudregels worden toegepast. Zo moet volgens het rekendecreet een vordering worden aangerekend in het boekjaar waarin de betalingsverplichting ontstaat[48]. In het geval van de bosbehoudsbijdrage is dat op het moment dat de stedenbouwkundige vergunning tot ontbossen mag worden gebruikt, in de regel niet meer dan 45 dagen nadat de vergunning is toegestaan. Een ontvangst (dus een betaling) wordt dan gekoppeld aan die vordering en dus ook aan het boekjaar van de vordering.

Het onderzoek wees uit dat zich hierbij drie problemen stellen: (1) de toepassing van de aanrekeningsregels, (2) de uitwisseling van gegevens tussen dossierbehandelaars (die de ontbossingsdatabank gebruiken) en de boekhouding (die Orafin gebruikt), en (3) de vroegtijdige betalingen.

Aanrekeningsregels

De boekhouding weerspiegelt niet de werkelijkheid voor de vorderingen geboekt op de jaren 2012 tot en met 2014. Er diende in totaal voor ongeveer 10 miljoen euro vorderingen te worden geboekt, terwijl er in Orafin meer dan 11 miljoen euro aan vorderingen werd geboekt. Het verschil is grotendeels toe te schrijven aan verkeerde aanrekeningen: de bedragen zijn wel geboekt, maar niet op het juiste jaar, zoals blijkt uit de volgende tabel.

[48] Artikel 27, §1, van het rekendecreet.

Tabel 5 – Boeking van de vorderingen 2012-2014 (in duizend euro, exclusief creditnota's)

Jaar	Boekingen Orafin	Boekingen herleid naar correct jaar
2012	4.431	3.352
2013	4.176	3.801
2014	3.226	3.095
Totaal	**11.833**	**10.248**

Bron: Berekening Rekenhof op basis van Orafin

In werkelijkheid werden in 2012 geen vergunningen met bosbehoudsbijdrage ten belope van 4,4 miljoen euro afgeleverd – zoals de boekhouding aangeeft – omdat meer dan 1 miljoen[49] euro eigenlijk vorderingen van andere jaren betreft. In 2013 werd ongeveer 163.000 euro en in 2014 ongeveer 41.000 euro op het lopende jaar aangerekend, terwijl die bedragen eigenlijk op 2012 hadden moeten zijn aangerekend.

Dat in de periode 2012-2014 nog vorderingen worden geboekt die slaan op vergunningen van het jaar 2011 en eerder (tot 2002), wijst op fouten in de gegevensuitwisseling tussen dossierbehandelaars en boekhouding. De talrijke correctieboekingen wijzen op het ontbreken vóór 2013 van enige controle op de aansluiting tussen de gegevens bij de dossierbehandelaars (ontbossingsdatabank) en de boekhouding (Orafin)[50]. Volgens het ANB is er sinds 2009 wel een vorm van afstemming en betreffen de correctieboekingen een éénmalige rechtzetting.

Gegevensuitwisseling

De vergunningverleners moeten de provinciale diensten van het ANB informeren over de afgeleverde stedenbouwkundige vergunningen (zie ook 2.3.2). Op die manier moet het ANB de betalingsverplichtingen kunnen opvolgen. De provinciale diensten stellen dat ze de vergunningen over het algemeen tijdig ontvangen. De instructies van het centraal bestuur[51] verplichten hen overigens regelmatig na te gaan voor welke aanvragen ze een advies hebben verstrekt zonder dat ze een vergunning hebben ontvangen.

De provinciale diensten registreren de vergunninggegevens in de ontbossingsdatabank. Wekelijks genereert de cel AVES van de centrale dienst uit die databank een lijst van dossiers waarvoor een vergunning werd afgeleverd, maar die nog niet bekend zijn bij de boekhouding. Na ondertekening door de inhoudelijk ordonnateur[52] wordt de papieren lijst – *een opdracht tot boeking van een vastgesteld recht* – aan de boekhouding bezorgd. Op basis van die gegevens boekt de boekhoudcel de vorderingen in het financieel systeem Orafin in. Vooraf laat ze de lijst viseren door de financieel directeur, de inhoudelijk en de boekhoudkundig ordon-

[49] Inbegrepen de vordering voor het terugstorten van kredieten voor Parkbos Gent (673.392,90 euro).

[50] Een andere mogelijke oorzaak voor verkeerde aanrekeningen, doch in mindere mate, zijn de aanrekeningen bij de overgang naar een nieuw boekjaar. Wegens laattijdige informatiedoorstroming over de aflevering van een vergunning kan de boekhouding de vordering niet meer tijdig boeken, of ze boekt de vordering te vroeg waardoor ze alsnog wordt aangerekend in het oude boekjaar. Er wordt evenwel geen gebruik gemaakt van overlopende rekeningen.

[51] ANB Richtlijn Ontbossing 2009/03 (revisie 4 van 1 augustus 2015) en Procedurerichtlijn Boeken van een vast recht van 10 juli 2009.

[52] De ambtenaar die gemachtigd is om de opdracht tot het boeken van een vordering of een betaling inhoudelijk te controleren en te ondertekenen. In de praktijk is dat meestal een afdelingshoofd.

nateur[53]. Het viseren beperkt zich in de praktijk tot een ondertekening, zonder controle. De gegevensuitwisseling verloopt dus niet geautomatiseerd en elektronisch. Dat impliceert veel manuele verrichtingen bij de boeking, wat de kans op vergissingen en fouten vergroot: ingave van een verkeerd bedrag, dubbele invoering van eenzelfde opdrachtlijst, enz. zijn niet uitgesloten.

Noch de financieel directeur, noch de inhoudelijk of boekhoudkundig ordonnateur controleert de inhoudelijke juistheid en de volledigheid van de te boeken vorderingen. Daardoor kan niet met voldoende zekerheid worden aangenomen dat alle vorderingen volledig en correct zijn ingevoerd in Orafin. Dat risico wordt enigszins gemilderd doordat jaarlijks wordt geprobeerd de gegevens in Orafin af te stemmen met die uit de ontbossingsdatabank. Die afstemming gebeurde voor het eerst begin 2013. Het resultaat was dat een vrij groot bedrag aan vorderingen niet bleek te zijn geboekt in Orafin. De vorderingen werden intussen geboekt, maar zoals hiervoor uiteengezet, niet op het juiste boekjaar[54].

Het is essentieel dat de gegevens uit de ontbossingsdatabank (gebruikt door de dossierbehandelaars) overeenstemmen met die van de boekhouding (Orafin), vooral omdat het ontstaan van de betalingsverplichting wordt bijgehouden buiten Orafin. Een overeenstemming tussen beide maakt het onder meer mogelijk na te gaan of elke vastgestelde bosbehoudsbijdrage daadwerkelijk als vordering werd geboekt in Orafin, maar ook of er al werd betaald of dat er nog moet worden betaald. Bij gebrek aan geïnformatiseerde koppeling of integratie tussen beide databanken moet de afstemming manueel gebeuren. In de praktijk is het mede daardoor niet mogelijk gebleken na te gaan of er inderdaad overeenstemming is tussen de databanken. In zijn antwoord wijst het ANB erop dat aanpassingen aan het Orafin boekhoudsysteem buiten zijn bevoegdheid vallen en de medewerking van andere actoren vereisen.

Vroegtijdige betalingen

In principe zijn de verplichtingen tot betaling van een bosbehoudsbijdrage, zoals opgenomen in de ontbossingsdatabank, ook in het boekhoudsysteem geregistreerd als een vordering. Als de vergunninghouder betaalt, wijst de boekhoudcel in het boekhoudsysteem de ontvangen som toe aan de betrokken vordering. Op die manier houdt de boekhouding zicht op de ontvangen en nog te ontvangen bedragen. In het geval van de bosbehoudsbijdragen betaalt de vergunninghouder echter vaak vooraleer de boekhouding zijn betalingsverplichting heeft geregistreerd. In zo'n geval ontstaan zogenaamde contante rechten[55]. De volgende tabel geeft een idee van de grootte van die rechten.

---

53 De ambtenaar die gemachtigd is om de opdracht tot het boeken van een vordering of een betaling boekhoudkundig te controleren en te ondertekenen.

54 Strikt genomen stemmen die vorderingen niet overeen met de aanrekeningregels voorzien in het rekendecreet en geeft het een vertekend beeld van de vorderingen/creditnota op de vorderingen en de vervallen vorderingen voor de betrokken jaren in Orafin.

55 De oorzaak van de contante rechten is dat een vergunninghouder zijn overschrijvingsformulier samen met zijn vergunning ontvangt van de gemeente en soms vrij snel betaalt, hoewel hij daar strikt genomen nog niet toe verplicht is. Het ANB ontvangt de vergunning ook, maar de verplichting tot betalen wordt pas veel later geboekt als vordering, na het doorlopen van het administratieve proces (registreren in de ontbossingsdatabank, wekelijks centraliseren van de gegevens, lijst betalingsverplichtingen genereren, viseren van de lijst en uiteindelijk manueel boeken).

Tabel 6 – Ontvangen bosbehoudsbijdragen: totaal versus betaling via contant recht (in euro, indicatieve bedragen)

Jaar	Bosbehoudsontvangsten	Bosbehoudsontvangsten via contante rechten
2012	5.010.877	112.564
2013	2.921.986	[56]1.114.473
2014	3.452.583	594.012

Bron: Orafin

De contante rechten leiden tot een boekhoudkundig probleem omdat de boekhouding ze niet onmiddellijk kan toewijzen aan een vordering. Praktisch gezien heeft de boekhoudcel er bij ontvangst van de betaling geen idee van of er moest worden betaald en, zo ja, door wie en hoeveel. Dat uitklaren genereert bijkomende werklast.

In de praktijk lost de boekhoudcel het probleem op door bij een spontane betaling een vordering te boeken, die later wordt afgestemd met de ontbossingsdatabank. De vordering wordt dan geboekt zonder een formele opdracht van de inhoudelijk ordonnateur. Die pragmatische werkwijze is niet geregeld in, noch conform met het rekendecreet en zijn uitvoeringsbesluit. Ze zorgt voor heel wat werklast en vergt veel verbeteringen, in het bijzonder omdat de kans op vergissingen toeneemt (dubbele boekingen: een boeking op basis van de betaling en een boeking op basis van de ontbossingsdatabank, twee betalingen die samen als één vordering worden geboekt, enz.). Deze kwestie wordt best uitgeklaard in overleg met het departement Financiën en Begroting.

3.3.2.2 Boeking van de ontvangst[57]

De vergunninghouder moet de bosbehoudsbijdrage betalen binnen een termijn van vier maanden, te rekenen vanaf de datum waarop de vergunning kan worden gebruikt[58]. De boekhoudcel verwerkt de ontvangsten en boekt ze in Orafin. Ze bezorgt de gegevens van de betalingen aan de cel AVES, die ze registreert in de ontbossingsdatabank, zodat ook de provinciale diensten ervan op de hoogte zijn dat de bijdrage is betaald. Die informatiestroom van de boekhoudcel naar de cel AVES verloopt manueel: de boekhoudcel bezorgt een kopie van het rekeninguittreksel aan de cel AVES. Die zoekt daarmee het dossier op in de ontbossingsdatabank en registreert dat de betaling is uitgevoerd. Het hoeft geen betoog dat die manier van informatie-uitwisseling een risico op fouten inhoudt.

Gerealiseerde ontvangsten en hun aanrekening

De gerealiseerde ontvangsten, dat wil zeggen de betalingen aan het Vlaams Gewest, worden geboekt op de datum van ontvangst. Ze worden gekoppeld aan de juiste vordering, maar omdat die vordering niet altijd toegewezen is aan het juiste boekjaar (zie 3.3.2.1), wordt ook een deel van de ontvangsten niet toegewezen aan het juiste boekjaar.

[56] In 2013 is het hoge bedrag grotendeels toe te schrijven aan de uitgevoerde correctieboekingen.

[57] Voor het globale overzicht van de ontvangsten en uitgaven op het Bossencompensatiefonds in de periode 2002-2014: zie 4.1.

[58] Artikel 8, besluit van de Vlaamse Regering van 16 februari 2001.

Tabel 7 – Ontvangen bosbehoudsbijdragen: boeking Orafin versus vorderingsjaar (in duizend euro)

Boekjaar	Ontvangst volgens Orafin	Boekingen Orafin uitgesplitst naar correct aanrekeningsjaar		
		Ontvangst 2014	Ontvangst 2013	Ontvangst 2012
2008	3.979	34	57	40
2009	3.503	–	–	15
2010	4.557	556	15	29
2011	4.559	5	49	[59]2.725
2012	5.011	68	595	2.052
2013	2.922	677	2.202	23
2014	3.452	2.019	4	–
Totaal[60]		**3.359**	**2.922**	**4.884**

Bron: Orafin

De tabel illustreert dat de ontvangsten volgens Orafin niet aangeven bij welk vorderingsjaar zij eigenlijk horen. Zo hebben de ontvangsten in 2014 voor 2 miljoen betrekking op 2014, maar voor een deel op vorderingen van 2010 en 2013 (respectievelijk 0,6 en 0,7 miljoen euro). Op die manier wordt een aanzienlijk deel van de informatie niet verstrekt.

Verwerking en opvolging van de betalingen

De vergunninghouders lijken over het algemeen tijdig (binnen de vier maanden) te betalen. Een deel van de betalingen wordt zelfs te vroeg uitgevoerd (zie 3.3.2.1).

Als de vergunninghouder niet binnen de vier maanden betaalt, stuurt de cel AVES een herinnering. Is de betaling binnen de vijf maanden nog niet gebeurd, stuurt het departement Financiën en Begroting bijkomende aanmaningen. Levert ook dat geen succes op, dan wordt het dossier voor gedwongen invordering bezorgd aan de FOD Financiën – dienst Registratie en domeinen. In dat geval kan een deurwaarder worden aangesteld, waarbij de vordering wordt beschouwd als voor onbepaalde tijd uitgesteld. Voor die vorderingen is het principieel raadzaam een dubieuze vordering[61] te boeken, maar daarvoor heeft het departement Financiën en Begroting niet de nodige procedures en richtlijnen uitgevaardigd, hoewel in de boeking van dubieuze vorderingen expliciet werd voorzien in het rekendecreet.

Het bedrag aan vervallen en nog openstaande vorderingen, dat wil zeggen bosbehoudsbijdragen die tegen de verwachting in nog niet zijn betaald, slaat vooral op dossiers die al zijn bezorgd aan de FOD Financiën en op dossiers die worden betwist voor de Raad van Vergunningenbetwistingen. Die laatste krijgen een afzonderlijke melding in het boekhoudsysteem,

[59] Inclusief de in 2012 verkeerdelijk op het Bossencompensatiefonds aangerekende eenmalige ontvangst van 2,2 miljoen euro. Die ontvangst slaat op een terugbetaling van de Vlaamse Landmaatschappij van middelen die ter beschikking gesteld waren voor het project Parkbos Gent.

[60] De kolomtotalen kunnen enigszins afwijken van de kolomgegevens vanwege interne verrichtingen (kredietbewegingen zonder kasstromen binnen de Vlaamse overheid) en ontvangsten uit vorderingen van vóór 2002.

[61] Cf. artikel 27, §2, van het rekendecreet: als er bij een vordering aanwijzingen zijn dat het bedrag niet inbaar is ten opzichte van de debiteur, dan wordt er een dubieuze (onzekere) vordering geboekt.

zodat ze makkelijk identificeerbaar zijn. De betrokkene ontvangt dan tijdelijk geen herinneringsbrieven of aanmaningen meer. Dergelijke beroepsprocedures hebben immers vaak een lange looptijd.

Als de schuld niet of niet geheel wordt geïnd, ten gevolge van correctieboekingen of creditnota's, is dat doorgaans gestaafd met voldoende verantwoordingsstukken. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de vergunninghouder verzaakt aan zijn vergunning.

3.4 Conclusies

Vergunninghouders kiezen beduidend meer voor financiële compensatie dan voor compensatie in natura. Naar oppervlakte wordt circa 60% financieel gecompenseerd. Compensatie in natura vindt vooral plaats op eigen terrein, hoewel dat ook op terreinen van een derde kan gebeuren.

Wat de compensatie in natura betreft, toont de analyse van de ontbossingsdatabank aan dat enkele provinciale diensten een achterstand hebben inzake de verschillende voorziene controles van de dossiers. De achterstand neemt wel af. Van de dossiers die rijp waren voor controle, is 68% in orde bevonden. Bij ongeveer 81% van de gecontroleerde dossiers is het uiteindelijke bebossingsresultaat positief. Dat betekent dat de bebossing niet altijd tot een goed resultaat leidt, hoewel het compensatievoorstel bosbouwtechnisch werd goedgekeurd bij de vergunningaanvraag. Het risico bestaat dus dat de burger zijn compensatieplicht niet nakomt.

Bij de boekhoudkundige afwikkeling van de financiële compensatie van een ontbossing, maakt het ANB gebruik van twee onderscheiden informaticatoepassingen: de ontbossingsdatabank (voor de dossierbehandelaars) en het boekhoudsysteem Orafin van de Vlaamse overheid. Het is onzeker of de ontbossingsdatabank alle dossiers bevat die ze zou moeten bevatten. Bovendien is er in de provinciale diensten onvoldoende functiescheiding en aandacht voor risicobeheersing bij de dossierbehandeling. Het centraal bestuur treedt op dat punt weinig sturend, richtinggevend en controlerend op.

De uitwisseling van gegevens tussen de ontbossingsdatabank en Orafin gebeurt niet elektronisch, maar manueel, wat de kans op fouten en vergissingen vergroot. Bovendien is de vergunninghouder vóór de boekhouding op de hoogte van een betalingsverplichting, wat zorgt voor extra administratieve rompslomp. Het ANB probeert dat sinds 2009 te remediëren door de gegevens van de boekhoudcel af te stemmen met die van de cel AVES, wat aanleiding gaf tot tal van wijzigingen in de databanken. Het blijft niettemin zo goed als onmogelijk een sluitende overeenstemming te vinden tussen beide databanken. Bijgevolg is er niet voldoende zekerheid dat aan de financiële compensatieplicht wordt voldaan.

Het risico is reëel dat de boekhouding geen weerspiegeling is van de werkelijkheid omdat er onvoldoende beheersmaatregelen zijn die de betrouwbaarheid van de financiële gegevens in de ontbossingsdatabank en Orafin verzekeren. De boekhoudregels worden onvoldoende nageleefd, voornamelijk op het vlak van de aanrekeningen van de vorderingen en ontvangsten.

HOOFDSTUK 4

Bossencompensatiefonds

4.1 Beleidskader voor de bestedingen van het Bossencompensatiefonds

Het Bossencompensatiefonds (Fonds voor de compenserende bebossing) is per 1 januari 2002 opgericht[62] als organiek begrotingsfonds. Dat betekent dat het fonds enkel specifieke ontvangsten kan boeken die zijn toegewezen aan specifieke uitgaven. De effectief gerealiseerde ontvangsten vormen samen met de beschikbare saldi van het vorig jaar het beschikbaar variabel krediet, aldus het rekendecreet[63]. Volgens het departement Leefmilieu, Natuurbehoud en Energie staat de Vlaamse Regering echter niet toe – behoudens fondsspecifieke afspraken – dat de opgebouwde saldi worden aangewend. De ontvangsten hebben immers betrekking op voorbije begrotingsjaren, terwijl saldo-uitgaven volgens de voorschriften van ESR meetellen voor de afrekening van het lopende begrotingsjaar. Daarover bestaan geen formele richtlijnen, maar het principe dat er geen intering mag zijn op de beschikbare saldi van het fonds wordt wel gevolgd in het kader van de begrotingsbesprekingen en bij de advisering door de Inspectie van Financiën.

De middelen van het Bossencompensatiefonds worden aangewend voor[64]:

- de uitvoering van bebossing door het Vlaams Gewest;
- de subsidiëring van openbare besturen, natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen die bebossen.

In de periode 2002-2014 boekte het Bossencompensatiefonds 46,9 miljoen euro ontvangsten[65]. Daarvan is 38,9 miljoen euro (of 83%) vastgelegd, zodat er nog 8 miljoen beschikbaar is voor nieuwe initiatieven. Van de al vastgelegde bedragen is er 25,5 miljoen euro vereffend (54%). Het totaalbedrag aan vastleggingen dat nog moet worden vereffend, het zogenaamde uitstaand bedrag, is 13,4 miljoen euro. (Zie bijlage 1 voor een schematische voorstelling van deze bedragen.)

De uitgaven omvatten tot en met 2014 de volgende posten:

- de reguliere uitgaven voor aankopen door het ANB en de stadsbosprojecten in Gent en Roeselare;

---

[62] Decreet van 21 december 2001 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002, artikel 17.

[63] Decreet houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, artikel 12, §1.

[64] De middelen van het Bossencompensatiefonds worden ook aangewend om te veel betaalde bosbehoudsbijdragen terug te storten.

[65] In dat bedrag zit ook een eenmalige ontvangst in 2012 van 2,2 miljoen euro geboekt als terugstorting van de middelen die ter beschikking gesteld waren aan de Vlaamse Landmaatschappij voor de grondverwerving voor de realisatie van het Parkbos Gent.

- dotaties aan lokale grondenbanken van de VLM voor projecten in het kader van bosuitbreiding (sinds 2014)[66];
- de uitgaven in het kader van de projecten van de lokale besturen (sinds 2011).

De onderstaande tabel geeft een overzicht van alle ontvangsten en uitgaven in de periode 2002-2014.

Tabel 8 – Ontvangsten en uitgaven van het Bossencompensatiefonds 2002-2014 (in duizend euro)

	Ontvangsten	Uitgaven						
Jaar	Bosbehouds-bijdragen	Vastgelegd			Beschik-baar saldo[67]	Vereffend		
		Regulier + projecten	VLM oproep	Project		Regulier	VLM	Project-oproep
2002	2.293	0	–	–	2.293	0	–	–
2003	2.831	880	–	–	4.245	10	–	–
2004	3.152	1.109	–	–	6.287	310	–	–
2005	2.835	2.079	–	–	7.043	786	–	–
2006	3.661	3.138	–	–	7.566	1.140	–	–
2007	4.108	5.893	–	–	5.781	2.833	–	–
2008	3.979	4.130	–	–	5.631	4.986	–	–
2009	3.503	1.114	–	–	8.020	1.510	–	–
2010	4.557	10.229	–	–	2.349	1.591	–	–
2011	4.559	1.200	–	901	4.808	1.428	–	0
2012	5.011	1.262	–	1.673	6.883	2.471	–	457
2013	2.922	2.147	–	231	7.427	4.129	–	405
2014	3.453	1.855	850	222	7.952	1.949	850	653
Sub-totaal	**46.865**	**35.036**	**850**	**3.027**		**23.143**	**850**	**1.515**
Totaal – Saldo	**46.865**			**38.913**	**7.952**			**25.508**

Bron: ANB

Volgens de beleidsdocumenten[68] moeten de middelen van het Bossencompensatiefonds in de onderzochte periode voornamelijk worden ingezet voor toegankelijker stadsrandbossen, stimuleren van kwalitatief hoogstaande groene ruimte in de stad, speelbossen en natuur- en bosgebieden, waarbij er steeds aandacht is voor toegankelijkheid. In de beleidsbrieven is sprake van de versterking van lokale bosuitbreidingsinitiatieven en van projecten in het kader van de instandhoudingsdoelstellingen in de SBZ.

[66] Voorlopig gaat het alleen over de lokale grondenbank Vinderhoutse bossen, maar in een latere fase zouden ook andere lokale grondenbanken in functie van bebossing kunnen worden gefinancierd.

[67] Het beschikbare vastleggingssaldo geeft de beschikbare middelen voor nieuwe initiatieven weer per 31 december. Dat saldo wordt gevormd door het saldo van het vorig jaar te vermeerderen met de ontvangen bedragen van het lopend jaar en te verminderen met de tijdens het lopende jaar vastgelegde bedragen.

[68] Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2009-2014 (Vlaams Parlement, 193 (2009-2010) – Nr. 1 van 26 oktober 2009, p. 39-40), Beleidsbrief Leefmilieu en Natuur 2013-2014 (Vlaams Parlement, 2242 (2013-2014), p. 45 en Beleidsnota Omgeving 2015-2021 (Vlaams Parlement, 142 (2014-2015) – Nr. 1 van 24 oktober 2014, p. 60-63).

Om de instandhouding van boshabitats te realiseren (zie 2.1.2), is er een extra oppervlakte boshabitat van 38.348 hectare nodig, deels te realiseren binnen de SBZ[69] en deels buiten die zones. De realisatie van de bijkomende oppervlakte boshabitats kan via de aanleg van nieuwe bossen of via de omvorming van bestaande bossen. Het Bossencompensatiefonds zal daarvan een klein deel voor zijn rekening nemen, het gros zal worden gerealiseerd door andere partijen (terreinbeherende verenigingen, lokale besturen, particulieren) en door het ANB met andere financieringskanalen dan het Bossencompensatiefonds.

Eind 2014 is het instandhoudingsbesluit[70] in werking getreden. Dat bepaalt dat op jaarbasis 85% van het door de Vlaamse overheid beschikbaar gestelde budget voor aankopen van gronden moet worden aangewend voor instandhoudingsdoelstellingen of voor acties in het kader van vastgestelde soortenbeschermingsprogramma's.

De directieraad van het ANB keurde medio 2014[71] een nieuw aankoopbeleid goed: 85% van het jaarlijks aankoopbudget is bestemd voor de realisatie van de doelstelling *Planet* (= Biodiversiteit, Natura 2000, SIGMA, soortenbescherming), de resterende 15% voor de realisatie van de doelstelling *People en Profit* (= Natuur in je Buurt, stadsbossen, beleefbaarheid, kwaliteit van onthaal, toegankelijkheid, ecosysteemdiensten). Die verdeling 85/15 is volgens het ANB niet[72] van toepassing op de aankopen met de middelen van het Bossencompensatiefonds, ook al acht het ANB dat op termijn wenselijk. Dat bleek evenwel niet bekend bij de personeelsleden van de provinciale buitendiensten die betrokken zijn bij de aankopen.

4.2 Aankopen en bebossing door het ANB

4.2.1 Aankopen van gronden door het ANB

Ter compensatie van vergunde ontbossingen uit de periode 2000-2014 waarbij werd gekozen voor een financiële compensatie, dient 2.340 hectare te worden bebost (verder: de bebossingsopdracht).

Sinds de start van het Bossencompensatiefonds in 2002 en tot 2014 heeft het ANB 637,19 hectare gronden aangekocht[73] voor bebossing, zoals blijkt uit de volgende tabel. Rekening houdend met de totaal te bebossen oppervlakte van 2.340 hectare, is er dus grond aangekocht om 27% van de bebossingsopdracht te kunnen uitvoeren.

---

69 De realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 23 april 2014, impliceert soms ook de uitvoering van ontbossingen (bijvoorbeeld om heidegebieden te creëren). Netto zou het bebossingsresultaat positief zijn.

70 Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juni 2014 tot regeling van het Vlaams Natura 2000-programma, de managementplannen Natura 2000, de zoekzones en de actiegebieden voor de specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats.

71 Directieraad van 14 juli 2014 houdende goedkeuring van het eindrapport van het project TEST-aankoop.

72 Artikel 3, §1 van het Instandhoudingsbesluit is alleen van toepassing op het regulier aankoopbudget, niet op de middelen van het Bossencompensatiefonds die betaald worden door de burgers, bedrijven en andere instanties, aldus het ANB.

73 Voor de uitvoering van die aankopen zijn de kredieten vastgelegd én vereffend.

Tabel 9 – Aangekochte gronden door het ANB in 2002-2014[74] (in hectare)

Jaar	Antwerpen	Limburg	Oost-Vlaanderen	Vlaams-Brabant	West-Vlaanderen	Totaal
2002[75]	1,04	1,03	0,38	0,00	0,66	3,11
2003	0,80	5,72	1,28	0,00	12,44	20,24
2004	0,00	11,49	0,67	10,07	7,91	30,14
2005	12,61	28,50	0,00	9,25	22,65	73,01
2006	3,82	10,12	0,00	14,17	23,32	51,43
2007	17,25	19,88	7,27	47,29	72,35	164,03
2008	18,57	22,37	3,19	21,51	13,82	79,46
2009	0,00	3,14	1,07	2,54	1,59	8,34
2010	17,81	2,81	0,00	4,51	21,18	46,31
2011	2,71	4,64	3,43	11,05	9,04	30,87
2012	0,00	0,00	28,12	0,71	22,67	51,50
2013	0,00	0,48	45,72	2,24	0,00	48,44
2014	0,00	0,48	25,26	0,00	4,57	30,31
Totaal	**74,61**	**110,66**	**116,39**	**123,34**	**212,20**	**637,20**

Bron: ANB

In de provinciale diensten zet het ANB acht personeelsleden in voor de aankopen (twee per provincie, met uitzondering van Vlaams-Brabant en Oost-Vlaanderen waar één aankoper actief is) en in de centrale diensten (Cel Patrimonium- en Terreinbeheer) drie personeelsleden. Zij zijn het eerste aanspreekpunt voor de aankopen en zijn verantwoordelijk voor de volledige voorbereiding van de aankoopdossiers. Uiteindelijk beslist de minister over de aankoop, na goedkeuring door het ANB en desgevallend het advies van de Inspectie van Financiën. Aankopen van te bebossen gronden met middelen van het Bossencompensatiefonds maken maar een deel uit van de door hen gerealiseerde aankopen: er zijn immers ook aankoopkredieten beschikbaar op het Minafonds.

Er vindt periodiek overleg plaats tussen de aankopers binnen het Competentienetwerk Aankopers (CNAK). Het proces van de verwerving van de onroerende goederen is in kaart gebracht (procesfiche). De aankopers beschikken ook over een afwegingskader en sjablonen voor aankopen in functie van de instandhoudingsdoelstellingen en over een geografisch informatiesysteem (GIS) met verschillende kaartlagen[76].

[74] De tabel bevat alleen de aankopen van gronden voor bosuitbreiding. In de beginperiode zijn er sporadisch ook bossen aangekocht met de middelen van het fonds; het betreft een oppervlakte van 1,42 hectare bos.

[75] De tabel bevat ook de aankoop van gronden voor bosuitbreiding aangerekend op een basisallocatie van het Minafonds in de periode 2002-2005. In afwachting van de budgettaire oprichting van het Bossencompensatiefonds zijn de eerste aankopen namelijk aangerekend op een basisallocatie van het Minafonds bestemd voor bossencompensatie.

[76] Biologische Waarderingskaart en Natura 2000 Habitatkaart van 2014, de ruimtelijk bedreigde bossen en de voorlopige zoekzones.

Interne evaluatie

Het proces aankopen van gronden (aankopen in der minne en uitoefening van het recht van voorkoop) werd eind 2014 op vraag van het ANB geëvalueerd door een consultant. De voornaamste aanbevelingen van de audit waren:

- de rollen en verantwoordelijkheden binnen het proces aankopen van gronden grondig evalueren (nood aan uniformiteit en transparantie van het proces, nood aan personeel met de nodige competenties, goedkeuring en communicatie van de rollen en verantwoordelijkheden);
- de doorlooptijd van de aankoopdossiers monitoren en beperken, bijvoorbeeld door een aantal mogelijke efficiëntiewinsten in het proces te analyseren (mogelijkheid om alleen de gevoelige dossiers voor te leggen aan de minister, uniforme registratie in de onderscheiden databanken van de verschillende stappen in het aankoopproces);
- het vastleggingsproces optimaliseren;
- de betalingsopdracht opmaken bij het verlijden van de aankoopakte.

Voor de opvolging van de aanbevelingen heeft het ANB begin 2015 een actieplan opgesteld. Begin 2016 was op een deel van de aanbevelingen van de audit ingegaan door middel van het project Patrimoniumbeheer 2.0. Dat project zorgt, na de reorganisatie van het ANB, voor de nodige afspraken en de organisatie van taken inzake verwervingen en patrimoniumbeheer binnen het ANB.

Aangezien voormelde audit niet alleen handelde over de aankoop van de te bebossen gronden, heeft het Rekenhof bijkomend gesprekken gevoerd met de Cel Patrimonium- en Terreinbeheer en de vastleggingsdossiers, alsook een aantal vereffeningsdossiers 2013 en 2014 van het Bossencompensatiefonds onderzocht. Uit de gesprekken bleek het gebruik van de databanken soms problematisch te zijn.

Databanken

De stappen in het aankoopproces worden in diverse databanken geregistreerd.

- Areaal.net is een dossieropvolgingsysteem voor de aankopen. Dat zou de gegevens moeten bevatten vanaf de opstart van een dossier tot de afronding (na aankoop). De databank wordt niet door alle aankopers gebruikt, noch op een correcte en consistente wijze ingevuld. Er is evenmin een systematische kwaliteitscontrole van de ingevoerde data. De aankopers ervaren de databank als te groots opgevat, niet up-to-date, te rigide en te traag.
- BOS is een budgetopvolgingsysteem dat de verschillende stappen (vastlegging, vereffening, betaling) registreert van een uitgave, in casu de aankoop van gronden. Alleen die databank laat toe dossiers te identificeren die met middelen van het Bossencompensatiefonds zijn gerealiseerd. De databank identificeert echter niet de aangekochte kadasterpercelen. Er is geen tijdige en correcte invoer van data in de databank en er is onvoldoende controle op deze invoer.
- De patrimoniumdatabank is een gebiedsdekkende patrimoniuminventaris die de gronden bevat waarvan het ANB beheerder is of eigenaar. Daarin registreren de aankopers de uiteindelijk aangekochte percelen. De databank laat een zekere kwaliteitscontrole toe aan de hand van query's.

- Orafin is het boekhoudsysteem van de Vlaamse overheid waarin de aangekochte gronden in de module Vast actief moeten worden opgenomen.

De vermelde lacunes op het vlak van tijdigheid, correctheid en consistentie van de ingevoerde data en op het vlak van kwaliteitscontrole worden bevestigd door voormelde evaluatie. Een deel van de tekortkomingen maakt het voorwerp uit van een actie uit het actieplan dat werd opgesteld in navolging van de procesaudit. Ook het project Patrimoniumbeheer 2.0 werkt aan een oplossing voor de vastgestelde problemen.

Ondanks het bestaan van de verschillende databanken wordt voor de overzichten van de aangekochte percelen of van de lopende dossiers ten behoeve van de minister gebruik gemaakt van een apart Excel-bestand, dat gegevens uit de verschillende databanken samenvoegt. Ook gegevens over het geplande of gerealiseerde beheer op perceelniveau kunnen niet uit de databanken worden afgeleid (zie 4.2.2).

Knelpunten

Uit de gesprekken en uit de dossiercontroles 2013-2014 blijkt dat sommige aankoopdossiers van te bebossen gronden lang aanslepen (fase voorafgaand aan de voorlegging aan de minister of fase kabinet), dat veel documenten niet gedateerd zijn, waardoor het moeilijk is de doorlooptijd te bepalen en dat de beslissingen van de minister zelden gemotiveerd zijn.

Meer in het algemeen hebben de volgende factoren een impact op de doorlooptijd of het finaliseren van de aankoopdossiers:

- Heel wat percelen die in aanmerking komen voor bebossing liggen in landbouwgebied of in een zone die in landbouwgebruik is. Daar is de gronddruk groot, wat zorgt voor hogere prijzen.
- De impact van een aankoop op het eventuele landbouwgebruik moet worden toegelicht in de motiveringsnota's voor de aankopen. Gronden gelegen in herbevestigd agrarisch gebied komen niet in aanmerking voor aankoop en in geval van pacht of landbouwgebruik dient voorafgaandelijk een akkoord te worden gesloten met de pachter.
- De schatting door de aankoopcomités[77] laat soms op zich wachten. Sinds de integratie van de federale aankoopcomités in de Afdeling Vastgoedtransacties van de Vlaamse Belastingdienst begin 2015 dient er een samenwerkingsovereenkomst te worden afgesloten tussen het ANB en die afdeling. De overeenkomst is begin 2016 inhoudelijk gefinaliseerd.
- De aangeboden percelen liggen niet binnen de aankoopperimeter van het ANB[78] of ze sluiten niet aan bij percelen in eigendom of in beheer van het ANB.
- De uitgaven op het Bossencompensatiefonds worden beperkt tot de ontvangsten van het begrotingsjaar. Beschikbare saldi kunnen daardoor niet worden aangewend.

---

[77] De aankoopcomités worden ingeschakeld om de waarde van een aan te kopen stuk grond te schatten. De schatting is het plafondbedrag voor de aankoop.

[78] Het ANB heeft aankoopperimeters afgebakend waarbinnen het percelen wil verwerven. De perimeters zijn in 2012 geactualiseerd. Voordien werkte het ANB met 2 types perimeters: enerzijds *zoekzones voor bosuitbreiding* en anderzijds *visiegebieden rond Vlaamse natuurreservaten en domeinbossen*. Voor de geactualiseerde afbakening van 2012 zijn de volgende criteria gehanteerd: de instandhoudingsdoelstellingen, groen in de stad/stadsbossen en de beheerbaarheid. Op termijn zullen (de zoekzones voor de realisatie van) de instandhoudingsdoelen in de plaats komen van de aankoopperimeters.

- Lopende ruimtelijke planningsprocessen (bijvoorbeeld ruimtelijke uitvoeringsplannen in het kader van de AGNAS: Afbakening Gebieden Natuurlijke en Agrarische Structuur) en lopende discussies over de instandhoudingsdoelstellingen en de afbakening van zoekzones voor de realisatie van de doelstellingen beïnvloeden eveneens de doorlooptijd.

4.2.2 Bebossing door het ANB

Zodra het ANB de gronden heeft aangekocht, is het de bedoeling ze binnen een redelijke termijn te bebossen. Het ANB kan echter geen sluitend antwoord geven op de vraag wat de bebossingsgraad is van de gronden die zijn aangekocht met middelen van het Bossencompensatiefonds. Het ANB weet niet in welke mate de uiteindelijke doelstelling, de aangekochte gronden binnen een redelijke termijn bebossen, is gerealiseerd.

Ongeveer 125 hectare (20%) van de 637 hectare die volgens de Cel Patrimonium- en Terreinbeheer is aangekocht, kunnen de beheerders van de Cel Beheerplanning en Monitoring niet terugvinden in hun gegevens[79]. Mogelijke verklaringen voor die 125 hectare zijn onder meer vergissingen of niet-doorgevoerde kadasterwijzigingen in de databank van de aankopers. De uiteenlopende registratiemethodes dragen daartoe bij: de aankopers registreren op basis van kadastergegevens, terwijl de beheerders sinds 2011 registreren op basis van de CAPAKEY[80].

Van de 512 aangekochte hectare die de beheerders wél terugvinden in hun databank is 144 hectare (28%) geregistreerd als bebost, zoals blijkt uit de onderstaande tabel. Daarnaast is er nog 204 hectare (40%) waarop sinds 2011 beheerwerken zijn uitgevoerd die wijzen op de aanwezigheid van bos, hoewel de databank aangeeft dat het geen bos zou zijn. Voor een aanzienlijk deel van de oppervlakte is de informatie dus niet eenduidig. Over de resterende 164 hectare (32%) kan het ANB zich niet uitspreken omdat de percelen bijvoorbeeld nog verpacht zijn of omdat er nog geen beheerwerken zijn ingevoerd. Aangezien de beheerders de uitgevoerde beheerwerken pas sinds 2011 registreren, is het niet uitgesloten dat de oppervlakte met beheerwerken die wijzen op bos, nog groter is. Anderzijds wijst het ANB erop dat er heel wat procedurele belemmeringen zijn om terreinen te kunnen bebossen.

Tabel 10 – Aankopen 2002-2014 en hun bestemming (hectare)

Provincie	Aankoop-gegevens	Beheergegevens		
	Gekochte oppervlakte	Gekochte oppervlakte bekend bij de beheerders	Oppervlakte terreintype bos	Bos of bos-werkzaamheden uitgevoerd (sinds 2011)
Antwerpen	74	74	9	43
Limburg	110	99	49	83
Oost-Vlaanderen	117	82	0,3	69
Vlaams-Brabant	123	92	28	53
West-Vlaanderen	213	165	58	100
Totaal	**637**	**512**	**144**	**348**

Bron: ANB (toestand juni 2015)

[79] De geplande en uitgevoerde beheerwerken worden sinds 2011 op een gestandaardiseerde wijze bijgehouden in de databank Plannen en Opvolgen Beheerwerken.

[80] De CAPAKEY is de unieke (kadastrale) perceelsidentificatie die het kadaster toekent aan elk perceel in België.

Minstens 348 hectare van de 637 aangekochte hectare (54,6%) is bebost, als er wordt van uitgegaan dat de oppervlakte die als bos geregistreerd is of waar werken zijn uitgevoerd die wijzen op de aanwezigheid van bos, inderdaad bos is. Per provincie schommelt het percentage tussen 43,1% en 75,5%.

Naast de informatie afkomstig van de databank over de beheerwerken beschikt het ANB over de resultaten van de jaarlijkse bevragingen van de regiobeheerders over bebossing en ontbossing. Ook die informatiebron biedt echter geen oplossing op de vraag welke grondaankopen met het Bossencompensatiefonds bebost zijn omdat de regiobeheerders niet systematisch aanduiden of een bebossing gebeurde op een perceel aangekocht met middelen van het Bossencompensatiefonds of niet.

4.3 Projecten van lokale besturen

De middelen van het Bossencompensatiefonds dienen niet alleen om grondaankopen van het ANB te financieren, maar sinds 2011 ook om bosuitbreiding door lokale besturen te subsidieren[81]. Die facultatieve subsidie ondersteunt alleen de aankoop van de gronden en bedraagt 80% van de naakte aankoopprijs, met een plafond van 2,5 euro/m²[82].

De minister kiest de projecten die worden gesubsidieerd na een jaarlijkse oproep. In haar beleidsnota gaf de minister aan dat ze deze legislatuur binnen het Bossencompensatiefonds elk jaar middelen vrij wil maken ter ondersteuning van de verwerving van gronden voor nieuwe bosaanleg, met focus op enerzijds de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen en anderzijds de versterking van stadsrandbossen of de verruiming van het lokaal aanbod aan toegankelijke natuur[83]. Met het vooruitzicht op een jaarlijkse herhaling van de projectoproep, werkt het ANB aan een reglementair kader voor de subsidiëring van lokale projecten.

4.3.1 Projectkeuze

Oproep en ontvankelijkheid

Hieronder worden de belangrijkste stappen van een projectoproep schematisch weergegeven en verder toegelicht.

Figuur 2 – Verschillende stappen van een projectoproep

[81] Sinds 2015 is de doelgroep van de subsidie uitgebreid. Ook particulieren en privaatrechtelijke rechtspersonen komen in aanmerking als begunstigde voor de subsidie. Voorts werd het begrip *lokale besturen* uitgebreid tot alle publiekrechtelijke rechtspersonen, waardoor bijvoorbeeld ook universiteiten of OCMW 's een beroep kunnen doen op de subsidies.

[82] Sinds 2015 bedraagt het subsidiepercentage 60%.

[83] Vlaams Parlement, 142 (2014-2015) – Nr. 1.

Het ANB lanceert de projectoproep in het eerste kwartaal van het jaar. Vanaf dan beschikken de lokale besturen over vier (tot en met 2013 drie) maanden om een projectvoorstel rond de aankoop van te bebossen gronden in te dienen bij het agentschap. Om ontvankelijk te zijn, moet dat voorstel een reeks documenten omvatten (zoals een communicatieplan, bodemattest en financieringsplan) en moet het beantwoorden aan een aantal selectievoorwaarden. Zo komen alleen terreinen met een minimumoppervlakte van 0,5 hectare in aanmerking die noch bebost, noch in eigendom zijn van het lokaal bestuur. Sinds 2012 komen projecten gelegen binnen herbevestigd agrarisch gebied of percelen die bebost moeten worden ingevolge een gerechtelijke beslissing of contractuele verbintenis, niet meer in aanmerking. Sinds 2015 dienen de percelen gelegen te zijn binnen een gebied met de bestemming bos, overig groen of reservaat en natuur. Projecten in andere bestemmingsgebieden, die de helft van de tot nu toe gesubsidieerde projecten uitmaken of 13% van de projectoppervlakte, worden in de toekomst dus uitgesloten.

Beoordeling en rangschikking

De ontvankelijke projecten worden ter advies voorgelegd aan de provinciale diensten van het ANB, die elk project beoordelen op een aantal criteria, waaronder ligging, communicatie en visie op inrichting. Aan elk van de criteria kennen ze een score toe op basis van de beoordelingsrichtlijnen[84], die een omschrijving geven van wat onder een bepaalde score wordt begrepen. Stadsrandbossen, speelbossen, lokale uitbreidingsinitiatieven en, sinds 2013, projecten gelegen binnen een SBZ krijgen voorrang en worden hoger gequoteerd. Ieder project krijgt een eindscore op twintig punten.

Het advies van de provinciale diensten wordt weergegeven in een projectfiche en dient als begeleidend kader voor de beoordeling door een jury. De jury is samengesteld uit personeelsleden van het ANB en externen (vertegenwoordigers Ruimtelijke Planning, Universiteit Gent, Vereniging voor Openbaar Groen, enz.). Ook de jury quoteert de projecten volgens de beoordelingsrichtlijnen. De eindscores vormen de basis voor de rangschikking van de projecten, die wordt voorgelegd aan de minister of – bij grotere projecten – aan de regering[85]. Zij beslissen aan welke projecten een subsidie wordt toegekend en voor welk bedrag. Bij de voorbije projectoproepen (2011-2014) besloot de minister telkens de projecten te subsidiëren die bij de beoordeling door de jury minstens 15/20 hadden behaald. De minister volgde steeds de rangschikking die de jury opmaakte[86].

Er zijn beduidende verschillen in de quotering door de verschillende provinciale diensten. Vaak krijgen projecten ondanks eenzelfde motivering een andere score[87]. De beoordelingsrichtlijnen zijn immers niet altijd even duidelijk. In 2013 moest bijvoorbeeld het criterium belang en communicatie met een 3/3 worden gequoteerd als het communicatieplan zeer concreet was uitgewerkt en met een 2/3 als het concreet was uitgewerkt. De lijn tussen beiden is

[84] De beoordelingsrichtlijnen zijn interne documenten, opgesteld door de centrale diensten van het ANB.

[85] Een besluit van de Vlaamse Regering is vereist als het subsidiebedrag een bepaalde grens overschrijdt (2011-2014: > 150.000 euro, 2015: > 250.000 euro).

[86] Dat illustreert dat er een duidelijk wedstrijdelement is verbonden aan de toekenning van de subsidie. De grens van 15/20 heeft tot doel alleen de kwaliteitsvolle projecten te subsidiëren.

[87] Ter illustratie: in 2013 werd het criterium belang en communicatie op 3 punten gequoteerd. Twee lokale besturen beschreven in het projectvoorstel hun burgers te informeren via een persbericht, via de sociale media en via een bericht op de website en in het weekblad. Het ene project kreeg een score van 1/3 toegekend, het andere een score van 2/3.

vaag en leidt tot uiteenlopende interpretaties. Het ANB heeft ondertussen wel inspanningen geleverd om de richtlijnen te vereenvoudigen en te verduidelijken. De projectfiches zijn beknopt opgesteld en bevatten buiten de quotering weinig bijkomende informatie. Het nut van de projectfiches en het advies door de provinciale diensten kan dus in vraag worden gesteld. De scores worden amper gemotiveerd en doorgaans niet gevolgd door de jury[88]. Volgens het ANB zijn de projectfiches bedoeld om op een bondige, doch zo volledig mogelijke manier de essentiële informatie met betrekking tot de lokale situatie en de appreciatie over een project in de vorm van een soort preadvies mee te geven aan de jury. De beoordeling door de jury wijkt af van de beoordeling door de provinciale diensten, hoewel beiden hetzelfde beoordelingskader gebruiken. In 19 van 69 beoordeelde projecten verschillen jury en provinciale diensten van mening of een project al dan niet 15/20 verdient:

- in 6 gevallen meende de provinciale dienst dat het project 15 of meer verdiende, terwijl de jury minder dan 15 punten toekende;
- bij 13 projecten meende de provinciale dienst dat het project minder dan 15/20 verdiende, terwijl de jury minstens 15 punten toekende.

Over projecten in Limburg en Antwerpen verschillen jury en provinciale dienst dan weer nauwelijks van mening.

De beoordelingscriteria zijn gewijzigd in de loop der jaren: sommige criteria kregen een groter gewicht in de eindbeoordeling, andere werden geschrapt, zoals blijkt uit de onderstaande tabel. Deze bijstellingen gebeuren op basis van een evaluatie die telkens plaatsvindt na elke oproep. Het doel hiervan is volgens het ANB de kwaliteit te verbeteren, aansluiting te vinden bij de beleidsontwikkelingen en drempelverlagend te werken ten aanzien van de doelgroepen.

Tabel 11 – Evolutie van de beoordelingscriteria voor projectoproepen, 2011-2014

	Maximumscores		
Beoordelingscriteria	2011	2012-2013	2014
Ligging	5	6	9
Aankoopprijs	5	6	/
Visie op inrichting en gebruik	5	5	7
Belang en communicatie	3	3	4
Stappenplan	2	/	/
Totaal	**20**	**20**	**20**

Bron: ANB

Sinds 2014 is het criterium aankoopprijs geschrapt. Door de score op 6 punten had de aankoopprijs een groot gewicht in de eindbeoordeling, wat minder gunstig was voor projecten in duurdere regio's. Als de criteria 2014 ook werden gehanteerd bij eerdere projectoproepen, was het resultaat van de keuze anders geweest voor 8 van de 26 gesubsidieerde projecten:

- 2 projecten – voor een subsidiebedrag van 830.000 euro – die geen subsidie kregen, hadden er wel een gekregen;
- 6 gesubsidieerde projecten – voor een subsidiebedrag van 446.000 euro – hadden geen subsidie gekregen.

[88] Van de 27 dossiers die werden onderzocht, verschillen de eindscores 24 keer. Dit cijfer betreft de eindscores per project en niet de scores op de onderliggende gehanteerde criteria.

De keuze van de te subsidiëren projecten hangt in grote mate af van de gehanteerde criteria en de beoordelaars.

Geselecteerde projecten

In 2011 en 2012 kende de projectoproep een hoge respons, zoals blijkt uit de onderstaande tabel. Om alle projecten met een eindscore van 15/20 te kunnen subsidiëren, verdubbelde de minister in 2011 het oorspronkelijk voorziene budget van 500.000 euro en ook in 2012 verhoogde ze het budget. Verschillende grote en ambitieuze projecten kregen een subsidie toegekend[89].

Bij de oproepen van 2013 en 2014 werden minder voorstellen ingediend, die bovendien steeds kleinere projecten omvatten. De meeste projecten schommelden rond de 1 hectare. Bijgevolg werd nog geen vierde van het voorziene budget effectief toegekend. Vanwege de daling van het aantal projectvoorstellen informeerde het ANB bij de lokale besturen naar de belangrijkste belemmeringen om een projectvoorstel in te dienen. Uit de bevraging kwamen drie grote obstakels naar voren:

- De hoge gronddruk in Vlaanderen zorgt voor te weinig beschikbare gronden, in het bijzonder om te bebossen.
- Het subsidieplafond van 2,5 euro/m² veronderstelt een noodzakelijke en vaak hoge financiële inbreng van de lokale besturen.
- De termijn voor de opmaak van het aanvraagdossier is volgens de lokale besturen te kort. Het ANB gaf aan die opmerking gevolg en verlengde de termijn in 2014 tot vier maanden.

De restfinanciering die moet gebeuren via een eigen bijdrage door de lokale besturen is, gelet op hun krappe financiële marge, volgens het ANB de voornaamste reden voor de trend naar kleinere projecten. De trend naar steeds kleinere projecten kan ook worden verklaard door de verplichtingen die aan de subsidie zijn verbonden: binnen de drie jaar na toekenning moeten de gronden zijn verworven en dat is veelal een te korte termijn voor grote projecten waar diverse hectaren moeten worden aangekocht. Voor 2015 is het budget gehalveerd tot 500.000 euro, hoewel de doelgroep werd uitgebreid met particulieren en privaatrechtelijke rechtspersonen[90].

Tabel 12 – Overzicht van de projectoproepen 2011-2014

Jaar	Projecten			Budget (x 1.000 euro)		Oppervlakte (hectare)
	Ingediend	Ontvankelijk	Gesubsidieerd	Voorzien	Vastgelegd	
2011	45	23	10	[91]1.000	901	29,89
2012	24	22	11	1.000	1.673	67, 83
2013	16	14	5	1.000	231	10,91
2014	14	11	8	1.000	222	10,40
Totaal	**99**	**70**	**34**	**4.000**	**3.027**	**119,03**

Bron: ANB

[89] Ter illustratie: de Provincie Antwerpen kreeg voor haar project van 13 hectare een subsidie van 332.382,50 euro toegekend.

[90] De deadline voor de projectoproep 2015 verstreek op 1 september 2015. Er werden 15 projecten ingediend, waarvan 6 door publiekrechtelijke rechtspersonen en 9 door particulieren en privaatrechtelijke rechtspersonen.

[91] Aanvankelijk werd een budget van 500.000 euro voorzien. Door het succes van de oproep werd dit verhoogd tot 1.000.000 euro.

Een belangrijk deel van de projecten zal door een kleine groep van begunstigden worden uitgevoerd: vier subsidiebegunstigden (West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Oostende en Sint-Niklaas) zullen 11 van de 34 projecten realiseren.

Het merendeel van de projecten die via de projectoproep worden gesubsidieerd, was al op lange termijn ingepland door de lokale besturen, wat het hoge aantal projectvoorstellen in de beginperiode verklaart. De subsidie heeft dus niet zozeer tot gevolg dat nieuwe projecten worden uitgedacht, maar maakt voor de geplande projecten blijkbaar wel een verschil om tot aankoop over te gaan.

Door de voorrang voor stadsrandbossen, speelbossen en lokale bosuitbreidingsinitiatieven worden voornamelijk projecten met een sociale invalshoek gesubsidieerd. Dat in tegenstelling tot het aankoopbeleid van het ANB zelf, dat hoofdzakelijk is gericht op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen[92]. Sinds 2013 krijgen gemeentelijke projecten binnen een SBZ eveneens voorrang.

4.3.2 Resultaten

Uitvoering en uitbetaling

De subsidie wordt in één keer uitbetaald, op basis van een schuldvordering die pas kan worden ingediend nadat de koopakte voor de te bebossen gronden werd verleden. Die aankoop moet binnen de drie jaar na de toekenning van de subsidie gerealiseerd zijn, zo niet vervalt de subsidiebelofte. Daarenboven dient de aangekochte grond binnen de zes jaar na toekenning van de subsidie bebost te zijn, moet een bosbeheerplan en toegankelijkheidsregeling worden opgesteld en moet het communicatieplan worden uitgevoerd. Als die verplichtingen niet worden nageleefd, dan zal de volledige subsidie moeten worden teruggevorderd.

De subsidie van het Bossencompensatiefonds dekt maar een deel van de aankoopprijs. Niettemin blijft de ontvangen subsidie (2,5 euro/m²) hoger dan de standaard bosbehoudsbijdrage (1,98 euro/m²). Voor de bebossing van de aangekochte grond kan het lokale bestuur een beroep doen op andere subsidies[93] of als derde, tegen vergoeding, de compensatieplicht van een ontbosser voldoen.

Stand van zaken

De goedgekeurde projecten van de eerste vier oproepen moeten normaliter resulteren in de aankoop en bebossing van 119,03 hectare grond, gesubsidieerd door de Vlaamse overheid voor een bedrag van 3 miljoen euro. Van deze 119,03 hectare is ondertussen 66,79 hectare aangekocht. Dit vertegenwoordigt 2,9% van de totale bebossingsopdracht (2.340 hectare) van het Bossencompensatiefonds.

---

92 85% Planet versus 15% People en Profit.

93 Zoals de subsidie voor bebossing en herbebossing met inheemse boomsoorten en – tot 2014 – subsidies voor de bebossing van landbouwgronden.

Tabel 13 – Uitvoering van de lokale projecten

Jaar	Vastgelegd (x 1.000 euro)	Uitbetaald (x 1.000 euro)	Project-oppervlakte	Aangekochte oppervlakte	Beboste oppervlakte
2011	901	812	29,89	29,89	14,79
2012	1.673	787	67,83	32,55	14,20
2013	231	70	10,91	3,03	3,03
2014	222	33	10,40	1,32	0,53
Totaal	**3.027**	**1.702**	**119,03**	**66,79**	**32,55**

Bron: ANB (cijfers januari 2016, op basis van uitbetalingsdatum)

Eind 2015 diende 97,72 hectare te zijn verworven (op basis van de goedgekeurde projecten 2011 en 2012) terwijl er 62,44 ha effectief verworven was. Alle gronden van de projectoproep 2011 werden aangekocht. De projectoproep 2012 kent een eerder moeizame uitvoering: van de 11 projecten zijn er 5 waarvan de aankopen gerealiseerd zijn en 1 waarvan de aankoop deels gerealiseerd is. Voor andere projecten werd al uitstel toegekend.

Het ANB heeft de bebossing van de aangekochte gronden op het terrein nog niet geëvalueerd. Tussentijds werden de lokale overheden bevraagd in hoeverre de bebossing werd uitgevoerd. Momenteel wordt ook een kader voor de evaluatie van de bebossing uitgewerkt. Aangezien de termijn voor de bebossing van de aangekochte gronden voor alle projecten nog loopt, is het te vroeg om de uitvoering van de bebossing te beoordelen.

4.4 Conclusies

Met de middelen van het Bossencompensatiefonds hebben het Vlaams Gewest en de lokale overheden gronden aangekocht die hun zullen in staat stellen 30% van de bebossingsopdracht te realiseren, namelijk 637,2 hectare aangekocht door het ANB en 66,8 hectare gesubsidieerde lokale projecten, op een totaal van 2.340 hectare te bebossen oppervlakte. Aangezien al 54,4% van de middelen van het fonds is aangewend voor aankoop, zal het beschikbare saldo ruim onvoldoende zijn voor de volledige uitvoering van de bebossingsopdracht.

Verschillende knelpunten bemoeilijken de verwerving van gronden: de hoge gronddruk, de uitsluiting van gronden in herbevestigd agrarisch gebied, het voorafgaandelijk akkoord met eventuele pachters, het uitblijven van een overeenkomst met de Vlaamse Belastingdienst over de uitvoering van schattingen, de beperkte machtiging om middelen van het fonds aan te wenden, lopende discussies in het kader van ruimtelijke planningsprocessen of van de invulling van de instandhoudingsdoelstellingen.

Het ANB heeft een evaluatie van het aankoopproces uitgevoerd en een actieplan uitgewerkt om tegemoet te komen aan de aanbevelingen. Het ANB heeft in het kader van het project Patrimoniumbeheer 2.0 werk gemaakt van een deel van deze aanbevelingen. Binnen het ANB zijn er verschillende databanken om het aankoopproces, de uitgaven en het patrimonium te registreren. De invoer van gegevens en de controles hierop laten te wensen over. Het project Patrimoniumbeheer 2.0 bevat afspraken om deze controles te stroomlijnen. Uit de databanken kan niet rechtstreeks een rapport worden getrokken met een stand van zaken van de aankopen ten behoeve van de minister.

Het ANB kan geen sluitend antwoord geven op de vraag wat de bebossingsgraad is van de gronden aangekocht met middelen van het Bossencompensatiefonds. Dat is het gevolg van de uiteenlopende registratiemethodes door de onderscheiden diensten en van de niet correcte of pas recent opgestarte registraties in de databank van de beheerwerken.

De Vlaamse overheid doet sinds 2011 via projectoproepen een beroep op de lokale besturen om de bebossingsopdracht uit te voeren. De vorm van die oproepen werd bij de verschillende edities al meermaals gewijzigd. Aangezien de oproepen een recent initiatief zijn, is het begrijpelijk dat ze worden bijgestuurd en waar mogelijk worden aangepast aan bepaalde opmerkingen, maar dat resulteerde in een onstabiel kader. Door bijvoorbeeld de beoordelingscriteria regelmatig te wijzigen, kwamen ingediende projecten in sommige edities wel en in andere niet in aanmerking voor een subsidie.

Elk projectvoorstel wordt ter advies voorgelegd aan een provinciale dienst en finaal beoordeeld door een jury. Beide quoteren de projecten volgens vaste beoordelingsrichtlijnen. Er zijn echter opmerkelijke verschillen in de quotering tussen de provinciale diensten onderling, en al zeker tussen de provinciale diensten en de jury. Die inconsistentie kan worden verklaard door de vaak vage omschrijvingen in de beoordelingsrichtlijnen.

De oproepen 2011-2014 resulteerden in de vastlegging van 3 miljoen euro om zo 34 projecten te subsidiëren voor een oppervlakte van bijna 120 hectare. Door de recente datum van de projectoproepen, gecombineerd met de termijnen om binnen de 3 jaar tot aankoop over te gaan en binnen de 6 jaar de gronden te bebossen, is het nog niet mogelijk de uitvoering van de oproepen algemeen te beoordelen. Voor vele van de oproepen zijn de bovenstaande termijnen immers nog niet verstreken. De voorlopige cijfers wijzen op een eerder trage aankoop van de gronden, met uitzondering van de eerste projectoproep.

HOOFDSTUK 5

Algemene conclusies

De principes rond ontbossing zijn decretaal en reglementair verankerd, deels in de milieuwetgeving (het bosdecreet), deels in de wetgeving ruimtelijke ordening. Het principieel ontbossingsverbod is relatief, onder meer omdat het niet overal geldt en omdat er kan van worden afgeweken na een individueel ontheffingsbesluit. De laatste jaren staat het ANB jaarlijks voor 50 hectare een ontheffing van het verbod tot ontbossen toe. Het brengt ook jaarlijks over meer dan 1.000 vergunningaanvragen (ontbossing en verkaveling) met bijbehorend compensatievoorstel een advies uit aan de vergunningverlener.

Het regelgevend kader, de interne dienstrichtlijnen en de informatieverstrekking aan de vergunningverlener en burgers moeten het in principe mogelijk maken dat het ANB zijn taken op een effectieve wijze uitvoert. De interne richtlijnen van het ANB stellen de medewerkers in staat de vergunningverlener degelijk te adviseren, zowel inzake ontheffingen, vergunningen als compensatievoorstellen. Op de naleving van de interne richtlijnen heeft het ANB de afgelopen jaren geen kwaliteitsaudits meer uitgevoerd. Bij de advisering beschikken de ANB-medewerkers niet altijd over alle relevante informatie, zoals plaatselijke ruimtelijke plannen. Als de provinciale diensten overbevraagd zijn, leggen ze de nadruk op het compensatievoorstel omdat ze daarover beslissingsbevoegdheid hebben, in tegenstelling tot het niet-bindend advies aan de vergunningverlener. Ondanks de richtlijnen is de advisering over de woonparken tussen de provincies niet uniform, wat volgens het agentschap samenhangt met de lokale vormgeving van het beleid. De dossiergegevens worden onvoldoende nauwgezet geregistreerd en gecontroleerd in de ontbossingsdatabank. Het risico dat burgers ontbossen zonder vergunning blijft reëel en moeilijk beheersbaar voor kleine, sluipende ontbossingen. De vergunningverlener (doorgaans de gemeente) is middels een omzendbrief geïnformeerd over zijn rol, maar specifieke richtlijnen over de aanpak van zonevreemde bossen zijn nog niet uitgevaardigd. De vergunningverlener volgt bijna altijd het ANB-advies, dat overigens overwegend positief is omdat veel aanvragen betrekking hebben op woon- en industriegebied. Voor minder dan drie hectare per jaar wordt een vergunning toegestaan ondanks een ongunstig advies van het ANB. Het ANB heeft geen beoordelingskader om te beslissen of in dat geval een beroep nodig is, maar stelt zeer omzichtig om te gaan met deze bevoegdheid. Als niet de gemeente, maar de gewestelijke diensten de vergunning toekennen of de aanvraag wordt in beroep wordt beslist, verkrijgt het ANB moeilijk een afschrift van de beslissingen.

Als de ontbosser niet om sociale redenen decretaal vrijgesteld is van compensatie, kiest hij vooral voor de betaling van een bijdrage (78% van de gevallen) en in mindere mate voor een compensatie in natura (12% van de gevallen). Naar oppervlakte gemeten wordt de compensatieplicht voor 60% financieel uitgevoerd. De betaling van een bosbehoudsbijdrage is voor de burger de eenvoudigste, snelste, goedkoopste en minst risicovolle oplossing. Compensatie in natura vindt vooral plaats op een grond van de ontbosser zelf en in mindere mate op terreinen van een derde. De achterstand die sommige provinciale diensten hadden opgelopen bij de

veldcontroles op de compensatiebebossing, neemt af. De uitgevoerde veldcontroles wijzen erop dat de compensatieplicht in natura inderdaad wordt uitgevoerd: de bebossing is geslaagd in 68% van de dossiers die al gecontroleerd hadden moeten zijn en in 81% van de effectief gecontroleerde dossiers.

Of de verschuldigde bosbehoudsbijdragen ook werden betaald, kan niet met zekerheid worden gesteld. Het is immers onzeker of het ANB alle te ontvangen bosbehoudsbijdragen volledig, correct en tijdig registreert. Daartoe ontbreken voldoende beheersmaatregelen vanuit de centrale dienst, geïnformatiseerde koppelingen tussen de informatiesystemen (postregistratiesystemen, ontbossingsdatabank en Orafin) en een administratief organisatieproces op provinciaal niveau met voldoende aandacht voor functiescheidingen en risicobeheersing.

Met de daadwerkelijk betaalde bosbehoudsbijdragen, die terechtkomen in het Bossencompensatiefonds, koopt het ANB gronden om te bebossen en subsidieert het Vlaams Gewest gelijkaardige aankopen van lokale besturen. De ontvangen bosbehoudsbijdragen volstaan niet om voldoende compensatiegronden aan te kopen: met meer dan de helft van de beschikbare middelen is slechts 30% van dat doel bereikt (25,5 miljoen euro uitgaven – vastgelegd én vereffend – op een totaal van 46,9 miljoen euro ontvangsten, dus 54%). De vergunde ontbossingen 2000-2014 waarbij voor financiële compensatie werd gekozen, zouden immers moeten resulteren in 2.340 hectare compensatiebossen, terwijl slechts ongeveer 700 hectare grond is aangekocht door het ANB of de lokale besturen.

Bij zijn grondaankopen kampt het ANB met knelpunten die niet alleen de aankoop van gronden bemoeilijken, maar ook voor vertraging bij de bebossing kunnen zorgen. De belangrijkste daarvan zijn de hoge gronddruk, de uitsluiting van gronden in herbevestigd agrarisch gebied, het voorafgaandelijk akkoord met eventuele pachters, het gebrek aan een overeenkomst met de Vlaamse Belastingdienst over de schattingen, de plafonnering van de uitgavenmachtiging van het Bossencompensatiefonds en lopende discussies in het kader van de instandhoudingsdoelstellingen. Het ANB heeft een actieplan opgesteld na een eigen evaluatie van het aankoopproces. Het recent goedgekeurd project Patrimoniumbeheer 2.0 maakt werk van een deel van de vastgestelde tekortkomingen. Op de bebossingsgraad van de aangekochte gronden, dus op de finaliteit van de aankopen, heeft het ANB geen goed zicht, eveneens vanwege onvolkomenheden bij de gegevensregistratie.

Met de projectoproepen, tot 2014 enkel voor lokale besturen, wenst de Vlaamse overheid de aankopen voor boscompensatie sneller te verwezenlijken. Het kader voor de lokale besturen is niet stabiel omdat bij elke editie de ontvankelijkheidsvoorwaarden of beoordelingscriteria wijzigen, vaak om aan punctuele problemen uit de vorige edities te remediëren. Het Vlaams Gewest wil alleen de waardevolste projecten subsidiëren, maar dat blijft in ruime mate een kwestie van appreciatie: de beoordelingen verschillen te sterk tussen edities en tussen provinciale diensten en de jury onderling. De gesubsidieerde aankoop van de gronden blijkt eerder traag te verlopen.

In zijn antwoord wijst het ANB erop dat zelfevaluaties hebben geleid tot een aantal gelijklopende vaststellingen waaraan al concrete acties werden gekoppeld, en dat het een bijkomend plan zal opmaken.

HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen

Aanbevelingen voor de minister

1. Rekening houdend met het principieel ontbossingsverbod, dient de minister te onderzoeken of zich geen bijkomende of verdergaande maatregelen opdringen om tot een daadwerkelijke compensatie van ontbossingen te komen. Verschillende pistes zijn mogelijk, bijvoorbeeld de verdere beperking van de ontbossingsmogelijkheden (bijvoorbeeld beperken van de decretale uitzonderingsgronden) of een aanpassing van de compensatieregeling, bijvoorbeeld bevoordelen van compensatie in natura ten opzichte van de financiële compensatie, ingrijpen op de compensatiefactor of het bedrag van de bijdrage, aanpassen van de subsidiëring van de doelgroepen, ...

2. De minister moet werk maken van de knelpunten in de aankoopdossiers en toezien op de implementatie van het actieplan in uitvoering van de evaluatie door het ANB van de aankopen.

3. De minister dient, rekening houdend met de knelpunten die uit de bevraging van de lokale besturen naar voren kwamen, een reglementair kader uit te werken voor de toekomstige projectoproepen, met ontvankelijkheidsvoorwaarden en beoordelingscriteria, die een uniforme beoordeling van ingediende projecten garanderen.

4. De minister dient te onderzoeken of een afwijking mogelijk is voor de plafonnering van de te gebruiken middelen van het Bossencompensatiefonds.

5. De minister dient de omzendbrief over de toplaag zonevreemde bossen uit te vaardigen.

Aanbevelingen voor het ANB

6. Het ANB moet een uniforme advisering van de aanvragen waarborgen. Het is wenselijk een beoordelingskader op te maken voor het instellen van hoger beroep als de vergunningverlener het ANB-advies niet naleeft.

7. Het ANB dient de kwaliteitsaudits op de naleving van de interne richtlijnen te reactiveren.

8. De dossiergegevens dienen volledig en juist geregistreerd, intern uitgewisseld, afgestemd en gecontroleerd te worden binnen het ANB, zodat er meer zekerheid is dat de compensatieplicht steeds en volledig wordt uitgevoerd. Een koppeling tussen de Ontbossingsdatabank en de boekhouding (Orafin boekhoudsysteem) is wenselijk met het oog op een correcte gegevensuitwisseling.

9. Het ANB dient het administratieve proces bij de verwerking van de financiële compensatievoorstellen te uniformiseren, rekening houdend met het principe van duidelijke functiescheiding en met een vorm van eerstelijnscontrole.

10. Het ANB dient de uitvoering van de compensatie in natura tijdig te controleren en, met het oog op de controle na 5 jaar, te attesteren.

11. Het ANB dient de databanken voor de aankoop van gronden, de registratie van het patrimonium en de opvolging van de beheerwerken zoveel mogelijk af te stemmen of te integreren, zodat het goed zicht heeft op de stand van de aankopen van gronden en van de bebossing ervan. Het ANB moet kwaliteitscontroles uitvoeren op de data-invoer in deze databanken.

HOOFDSTUK 7

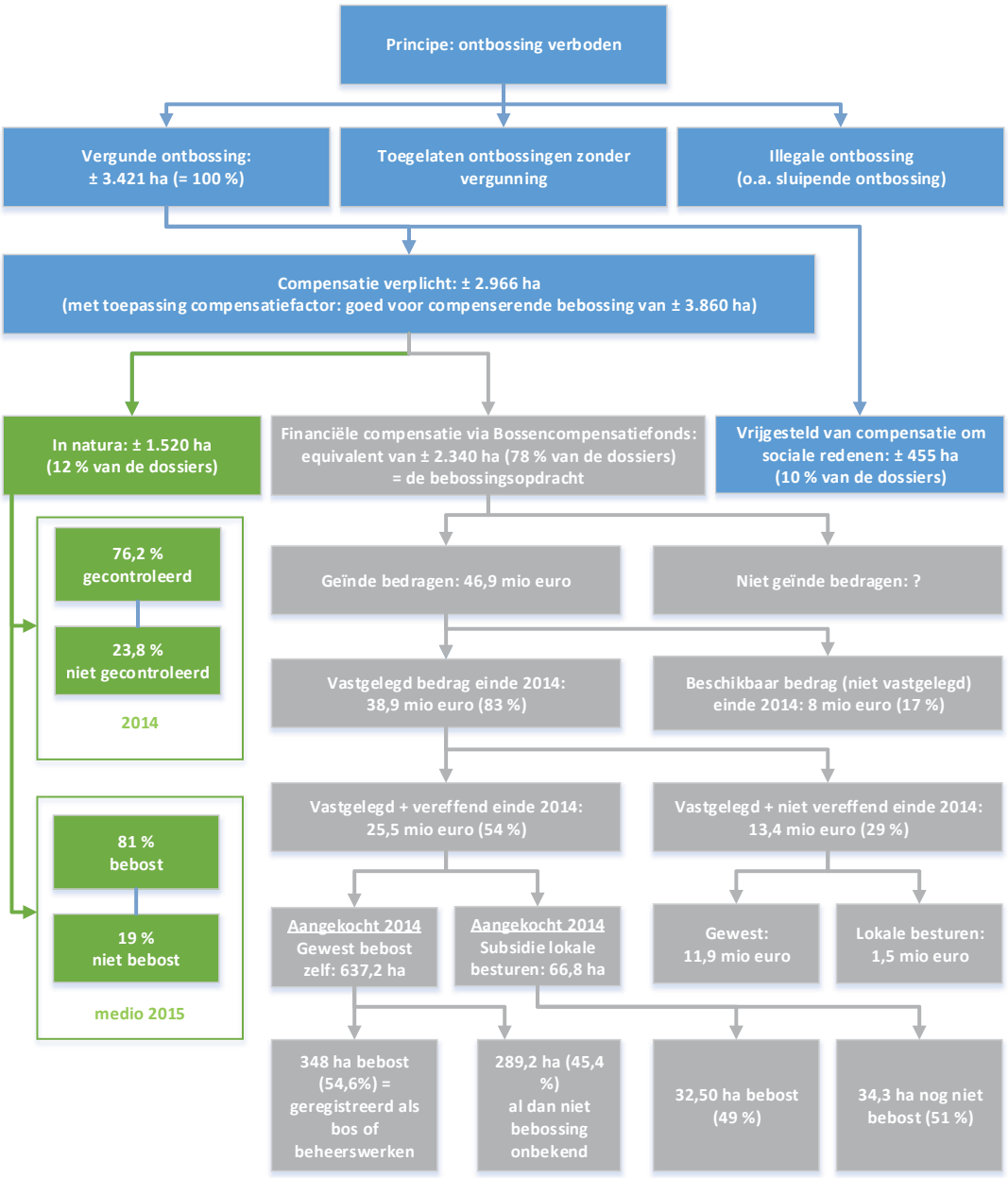
Reactie van de minister

In haar brief van 21 april 2016 antwoordde de minister van Omgeving, Natuur en Landbouw dat zij de aanbevelingen samen met haar administratie zal onderzoeken en in de werking zal implementeren. Ze wees erop dat voor sommige boekhoudkundige aspecten de medewerking van Financiën en Begroting noodzakelijk zal zijn. Ze meent dat meer duiding wenselijk is bij het verschil in benadering van de cijfers tussen enerzijds haarzelf en haar administratie en anderzijds het Rekenhof. Tot slot meent ze dat het van wezenlijk belang is dat bij de project-oproepen soepel kan worden ingespeeld op knelpunten en beleidsklemtonen. Het antwoord is opgenomen als bijlage 2.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Ontbossing en compensatie: overzicht van de bevindingen



BIJLAGE 2

Antwoord van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw

21 april 2016

Betreft: Audit Ontbossing en compensatie

Geachte heer voorzitter,

Ik wil u bedanken voor het toezenden van het ontwerp verslag van de audit van het Rekenhof aangaande het thema 'ontbossing en compensatie'. Ik stel vast dat het Rekenhof heel grondig is tewerk gegaan en waardevolle aanbevelingen doet. Samen met de administratie zullen de aanbevelingen grondig onderzocht worden en op de meest efficiënte manier in de werking geïmplementeerd worden.

Graag had ik nog volgende punten onder uw aandacht gebracht.

Het rapport is rijk aan bevindingen en vaststellingen, die vrijwel steeds duidelijk doorwerken in de aanbevelingen. Voor de bevinding op pagina 34,waar een opdracht lijkt te staan voor het departement Financiën en Begroting, is dit evenwel niet het geval. Het lijkt wenselijk dit toch te voorzien in aanbeveling 8. Mijn administratie kan uiteraard inspanningen leveren met het oog op een consistente opvolging, maar het eindresultaat is niet gegarandeerd zonder de expliciete samenwerking vanuit Financiën en Begroting. Een aansporing vanuit het Rekenhof kan zeker bijdragen tot het aanpakken van de bedoelde aanbeveling.

Mijn diensten signaleren een verschil in benadering tussen de cijfers welke mijn administratie en ikzelf hanteren en communiceren en de invalshoek van het Rekenhof bij deze audit. Dit komt tot uiting in bepaalde tekstpassages (bijvoorbeeld op pagina 9 'berekend op dossierniveau') en in de bronvermelding bij de tabellen (pagina 9 bij Grafiek 1: 'eigen bevraging Rekenhof'). Ik meen dat het essentieel is het verschil te duiden tussen de door het Rekenhof gekozen invalshoek, met name om maximaal te werken met cijfers van effectief gerealiseerde bebossingen, en de communicatie die het ANB en ikzelf voeren, gesteund op administratieve gegevens inzake goedgekeurde compensaties of goedgekeurde dossiers inzake aankopen door het ANB of gesubsidieerde aankopen door lokale besturen of private rechtspersonen.

Wat ten slotte de projectoproep 'aankoop te bebossen gronden' betreft, treed ik de zorg van het Rekenhof bij dat de projectoproep zo sterk als mogelijk moet voortbouwen op die van het voorgaande jaar. Maar het is ook van wezenlijk belang dat soepel kan worden ingespeeld op vastgestelde knelpunten en beleidsklemtonen met als doel de regeling efficiënter te maken.

Hoogachtend,

Joke Schauvliege
Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be