




#08 Erkende natuurreservaten

Wouter Van Reeth, Johan Peymen

Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek

- Van de erkende natuurreservaten waarvan het actuele natuurtype gekend is, beantwoordt 88 % van de oppervlakte aan het natuurstreefbeeld en wordt bijna drie vierde als biologisch zeer waardevol beschouwd.
- Het beheer richt zich in hoofdzaak op de instandhouding en uitbreiding van half-natuurlijke graslanden (37 %), bossen (24 %), moerassen (15 %), heide en vennen (11 %) en mozaïeklandschappen (8 %).
- Cultuurgraslanden en akkers worden vooral omgevormd tot halfnatuurlijke graslanden, in mindere mate tot mozaïeklandschappen en heide en vennen.
- De erkende natuurreservaten vervullen in toenemende mate een maatschappelijke functie. De gemiddelde openstelling per reservaat voor zachte recreatie is tussen 2000 en 2007 met 70 % toegenomen.
- De subsidies voor huur, beheer en openstelling vertonen een stijgende trend doordat de oppervlakte erkend reservaat toeneemt. Door de niet-indexering van de subsidies neemt de reële beheersubsidie per hectare af.
- Qua verwerving van terreinen weerspiegelt de accentverschuiving aangekondigd in het regeerakkoord en de beleidsnota 2004-2009 zich in de afname van de aankoopsubsidies. De plandoelstelling van het MINA-plan 3 inzake verwerving wordt niet gehaald.
- De erkende natuurreservaten vormen voorlopig het enige gebiedsgerichte instrument in het natuur- en bosbeleid dat voor bijna 70 % van het areaal over resultaatgerichte en gekarteerde doelstellingen beschikt, en voor 15 % van het areaal over monitoringsgegevens.
- Een ex-postevaluatie op schaal Vlaanderen van de (kosten)effectiviteit van het instrument 'erkende natuurreservaten' of een vergelijking daarvan met andere beleidsinstrumenten valt op basis van de thans beschikbare gegevens inzake prestaties en begrotingsuitgaven niet te onderbouwen.

R	Subsidies aan erkende natuurverenigingen en verwerving van natuurgebieden	
R	Subsidies aan erkende natuurreservaten	
R	Oppervlakte natuurgebied in eigendom of huur van natuurverenigingen	
R	Oppervlakte natuurreservaat	
I	Doelbereiking natuurstreefbeeld in erkende natuurreservaten	
I	Biologische waarde van erkende natuurreservaten	

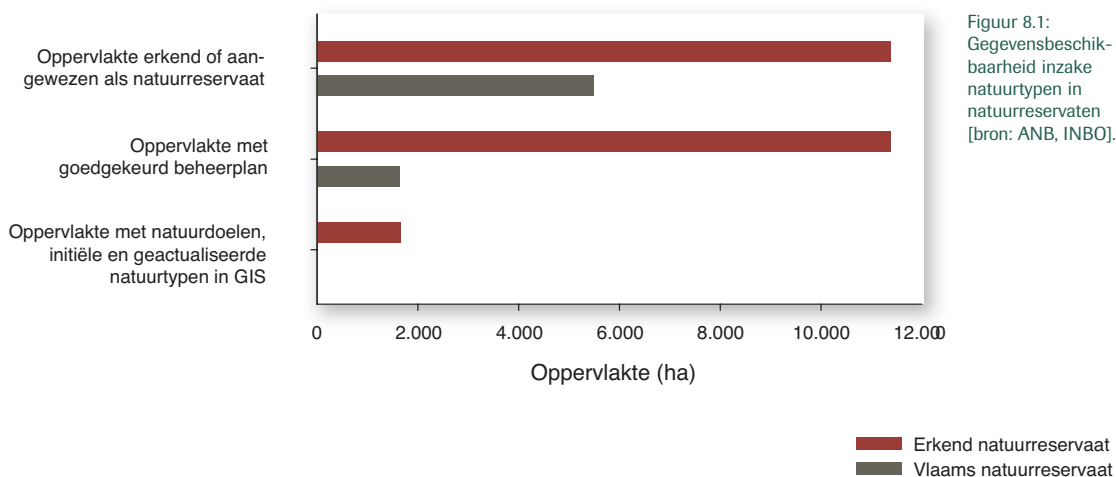
Natuurreservaten zijn terreinen die door de Vlaamse Regering als dusdanig worden aangewezen of erkend omwille van hun belang voor het behoud en de ontwikkeling van de natuur of het natuurlijk milieu. Via een aangepast beheer wordt ernaar gestreefd bepaalde natuurstreefbeelden te behouden of te ontwikkelen (Natuurdecreet, art. 32)¹. De aangewezen ‘Vlaamse natuurreservaten’ worden beheerd door het Agentschap voor Natuur en Bos. ‘Erkende natuurreservaten’ worden meestal beheerd door natuurverenigingen, maar kunnen ook door andere rechtspersonen of natuurlijke personen worden beheerd.

De natuurreservaten in Vlaanderen omvatten grote delen biologisch waardevolle tot zeer waardevolle natuur (zie hoofdstuk 7 Overzicht en recente beleidsontwikkelingen, figuur 7.3). Dat waardevolle karakter spruit deels voort uit het feit dat de aanwijzing en erkenning van natuurreservaten zich in eerste instantie richtte op het in stand houden van de meest waardevolle gebieden. Sommige van die gebieden worden bovendien reeds meerdere decennia beheerd in functie van natuur. Andere meer recent erkende delen van de natuurreservaten kenden tot voor kort dan weer een ander grondgebruik, bv. intensieve landbouw of bosbouw. De meeste natuurreservaten vormen dan ook complexen van percelen met een uiteenlopen- de historiek inzake aanwijzing, erkenning en beheer.

De voorbije twee jaar werd verkennend onderzoek verricht naar de evalueerbaarheid van de subsidies aan erkende natuurreservaten [108, 109] en de kosteneffectiviteit van het reservaatbeheer [204]. Die oefeningen pasten in een meer algemene onderzoeksvraag naar een evaluatie van de instrumentenmix natuur- en bosbeleid (zie hoofdstuk 7). Het doel van dat verkennende onderzoek was na te gaan in hoeverre er bij IN en IBW (thans INBO) en bij AMINAL (thans Departement LNE en ANB) ecologische en financiële gegevens beschikbaar waren om op schaal Vlaanderen uitspraken te doen over de doelbereiking, de effectiviteit (doeltreffendheid) en de kosteneffectiviteit van het reservatenbeheer. Efficiëntie (doelmatigheid) werd niet onderzocht. Data van singlecasestudies (afzonderlijke projecten binnen of buiten natuur- of bosreservaten) werden daarbij niet weerhouden wegens hun beperkte vergelijkbaarheid (in ruimte en tijd) of representativiteit voor Vlaanderen.

¹) Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21 oktober 1997 (BS 10/01/1998), gewijzigd bij decreet van 18 mei 1999 (BS 23/07/1999), decreet van 18 mei 1999 (BS 30/9/1999), decreet van 19 juli 2002 (BS 31/08/2002), decreet van 30 april 2004 (BS 08/06/2004), decreet van 7 mei 2004 (BS 11/06/2004), decreet van 22 april 2005 (BS 13/05/2005) en decreet van 19 mei 2006 (BS 20/06/2006)

Van de natuureservaten blijken de erkende natuureservaten het verst te staan qua gegevensbeschikbaarheid. Alle erkende natuureservaten beschikken over een goedgekeurd beheerplan dat onder meer natuurstreefbeelden en initiële natuurtypen aangeeft. Van slechts 15 % (1657 ha) van de erkende oppervlakte was ook een geactualiseerd natuurtype (3 tot 5 jaar na de erkenning) in GIS gekend (zie figuur 8.1). Van de Vlaamse natuureservaten beschikte eind 2006 ongeveer 30 % (ongeveer 1600 ha) over een goedgekeurd beheerplan, van nog eens 55 % was het beheerplan in voorbereiding. Die percentages verschillen wel sterk per provincie. In Antwerpen en Vlaams-Brabant is voor meer dan de helft van de oppervlakte Vlaams natuureservaat een beheerplan goedgekeurd. De monitoring binnen de Vlaamse natuureservaten bevindt zich echter nog in een experimenteel stadium (o.a. [45, 59, 198]). Bij verschillende ANB-buitediensten is inmiddels wel een praktijk gegroeid waarbij bepaalde elementen van abiotiek of van flora en fauna meer of minder intensief worden opgevolgd, al dan niet gekoppeld aan een formeel goedgekeurd beheerplan. Die praktijken verschillen van provincie tot provincie. Daardoor is op dit ogenblik een vergelijking van de doelbereiking en (kosten)effectiviteit tussen erkende en Vlaamse reservaten op schaal Vlaanderen onmogelijk. Daarom concentreert dit hoofdstuk zich op de evaluatie van de doelbereiking van de erkende natuureservaten, aangevuld door een korte budgettaire analyse van de subsidie-uitgaven. De kennisleemten inzake doelbereiking, effectiviteit en kosteneffectiviteit worden besproken in deel 3 Kennis. Oppervlaktegegevens over de erkende natuureservaten en de Vlaamse natuureservaten kunnen worden geraadpleegd op www.natuurindicatoren.be.



Figuur 8.1: Gegevensbeschikbaarheid inzake natuurtypen in natuureservaten [bron: ANB, INBO].

01 Beleid

1.1 Planning en instrumentering

Ecologische doelstelling

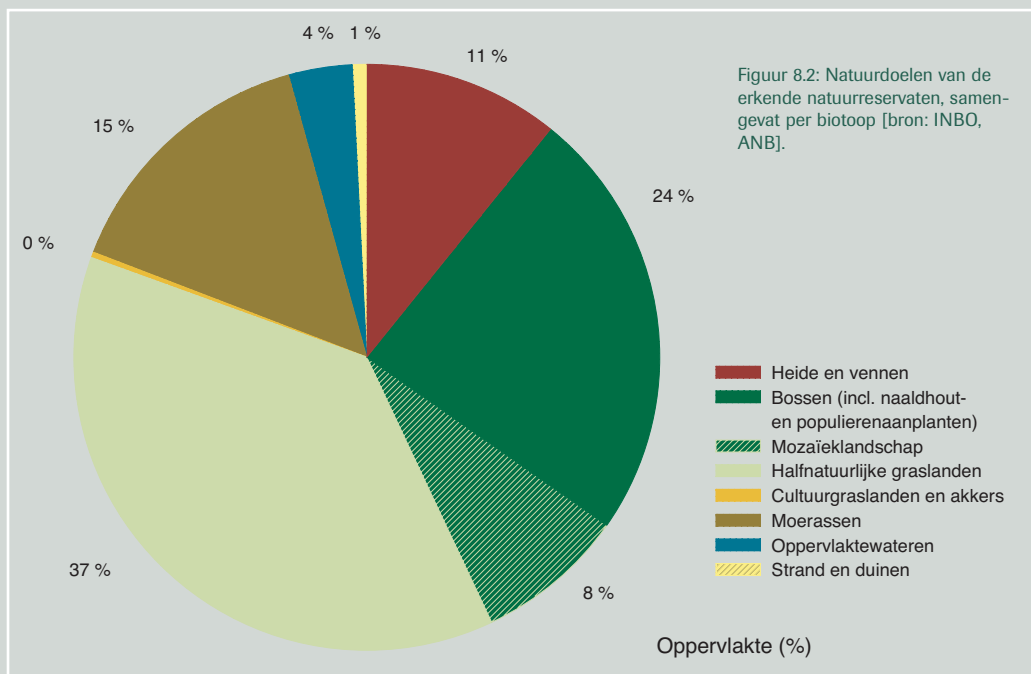
Het Natuurdecreet (art. 32) bepaalt dat de erkende (en de Vlaamse) natuurreservaten via een aangepast beheer een natuurstreefbeeld dienen te behouden (instandhoudingsbeheer) of te ontwikkelen (ontwikkelingsbeheer). Het natuurstreefbeeld verwijst naar een bepaalde vegetatie, rekening houdend met de natuurpotenties van het gebied (bv. omwille van de omvang, milieufactoren, ...) (erkennings- en subsidiebesluit, art. 1 13°)². Het MINA-plan 3 vermeldt voor het beleidsinstrument 'erkende natuurreservaten' geen specifieke ecologische doelstelling [228]. Er zijn enkel indirecte outputtaakstellingen inzake verwerving en natuurbeheer voor een cluster natuur- en bosgebieden waar de erkende natuurreservaten deel van uitmaken. Hoeveel erkend natuurreservaat de Vlaamse overheid wil realiseren en voor welke natuurdoeltypen, wordt nergens bepaald.

Er blijkt een zeker cultuurverschil tussen het top-down geformuleerde natuurbeleid in Nederland en de bottom-up benadering in Vlaanderen. Nederland beschikt via de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) over een landelijke taakstelling voor 27 natuurdoelen (bv. 15.000 ha Natte Heide), verder uitgewerkt in een landelijke natuurdoelenkaart die aangeeft waar die doelen en onderliggende natuurdoeltypen kunnen worden gerealiseerd [51]. Aan die natuurdoelen is ook een tijdsperspectief gekoppeld. In Vlaanderen zijn er geen natuurdoelen op programmaniveau geëxpliciteerd, niet naar inhoud of locatie noch naar timing, omdat de afbakening van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) blijft aanslepen (zie hoofdstuk 10 Vlaams Ecologisch Netwerk). Daardoor dreigt ook de volgende stap, het uitwerken van doelen via natuurrichtplannen, op de lange baan te worden geschoven. De natuurdoelen voor de erkende natuurreservaten kunnen momenteel enkel worden afgeleid van natuurstreefbeelden op projectniveau (per erkend natuurreservaat). Voor ongeveer 70 % (ongeveer 7800 ha) van de erkende reservaatoppervlakte bleken de data over natuurstreefbeelden en initiële natuurtypen uit de erkenningsdossiers ook in GIS beschikbaar (zie figuren 8.2 tot 8.5).

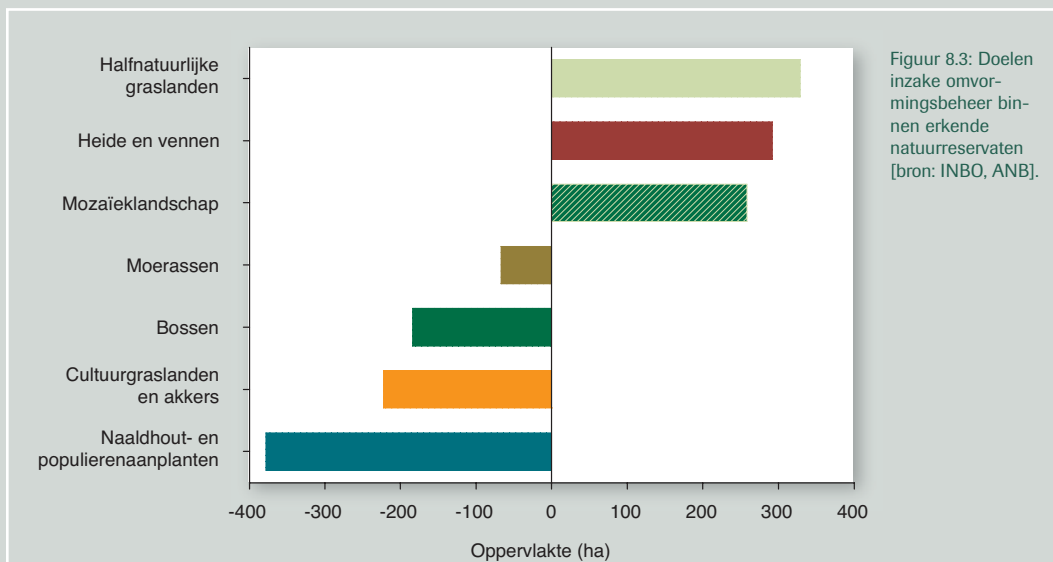
Die natuurstreefbeelden worden beschreven aan de hand van de vegetatiecodes van de biologische waarderingskaart (BWK). Een aantal van die BWK-eenheden werd als te subsidiëren natuurstreefbeeld opgenomen in het erkennings- en subsidiebesluit (art. 17, §§2-4). De subsidiebedragen variëren in functie van de beheerintensiteit en zeldzaamheid van het natuurstreefbeeld. Voor de analyse in dit hoofdstuk werden de natuurstreefbeelden geaggregeerd in 8 biotopen (zie figuur 8.2). Daaruit blijkt het accent van de natuurdoelen vooral te liggen op halfnatuurlijke graslanden en bossen, samen ruim 60 % in het natuurstreefbeeld van de erkende natuurreservaten. Ze vertegenwoordigen ook de natuurtypen die in Vlaanderen van nature een grote oppervlakte innemen.

Naast een natuurstreefbeeld dient de beheerder, met het oog op erkenning en subsidiëring, ook het bestaande natuurtype vast te stellen. Dat is de vegetatie aanwezig op het terrein op het ogenblik dat de erkenningsaanvraag werd ingediend, hierna het 'initiële natuurtype' genoemd.

2) Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terrein-beherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidie (BS 12/9/2003)



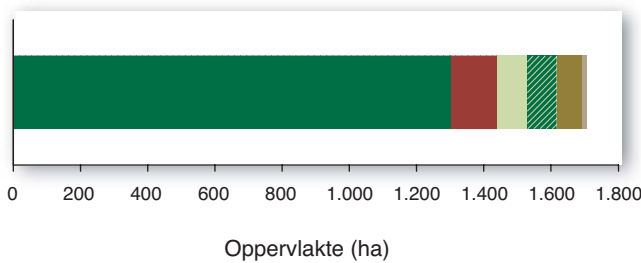
Op het ogenblik dat de initiële natuurtypen worden gerapporteerd, worden de betrokken percelen soms al een of meer jaren beheerd. Bovendien gaat het vaak om gebieden die reeds een zekere natuurwaarde hadden en als erkend natuureservaat worden voorgesteld met het oog op het behoud ervan. Het beheer binnen die gebieden is in die gevallen vooral een instandhoudingsbeheer. Voor een aantal percelen verschilt het initiële natuurtype van het natuurstreefbeeld en wordt een ontwikkelings- en omvormingsbeheer nagestreefd. Figuur 8.3 toont de geplande toename of afname van initiële natuurtypen naar natuurstreefbeelden.



Een belangrijke vooropgestelde trend is de omvorming van populieren- en naaldhoutaanplanten. Naaldhoutaanplanten worden deels omgevormd naar heiden en schraalgraslanden, en deels omgezet in zure eikenbossen, eventueel met nog een aandeel naaldhout. Populierenbestanden, zeker de jongere aanplanten, vertonen dikwijls nog duidelijk de vroegere graslandkenmerken en worden dan ook terug in grasland omgezet, of in mozaïeklandschap als gevolg van begrazing. Wanneer een duidelijke ondergroei is ontwikkeld of wanneer de populieren in alluviaal bos werden ingeplant, wordt er meestal omgezet naar alluviaal bos zonder populieren. Ook cultuurgraslanden en akkers worden omgezet naar meer natuurlijke graslanden. Bossen worden zoals heiden en graslanden in grote mate behouden. Ongeveer 30 % wordt opgenomen in mozaïeklandschap met graasbeheer, in heide, halfnatuurlijke graslanden of moerassen. Het omvormingsbeheer per biotoop wordt meer in detail voorgesteld in figuur 8.4.

Figuur 8.4: Doelen inzake instandhoudings- en omvormingsbeheer per biotoop [bron: INBO, ANB].

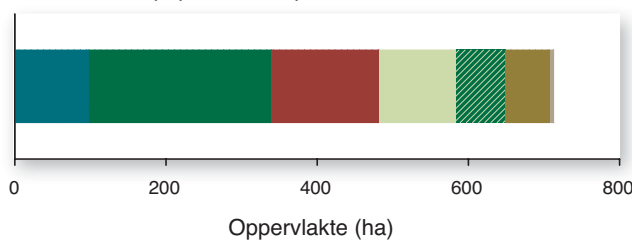
Instandhouding en omvorming van bossen



- Bossen
- Heide en vennen
- Halfnatuurlijke graslanden
- Mozaïeklandschap
- Moerassen
- Andere

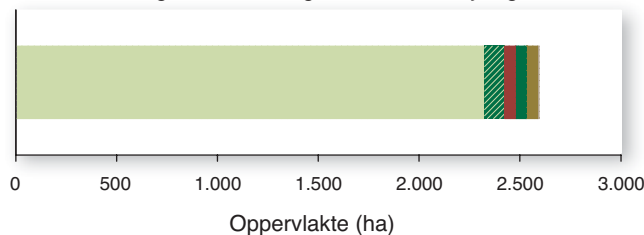
#08

Instandhouding en omvorming van naaldhout- en populierenaanplanten



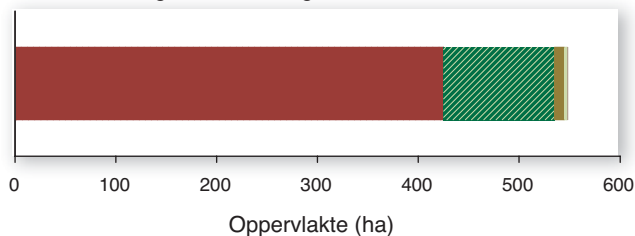
- Naaldhout- en populierenaanplanten
- Bossen
- Heide & vennen
- Halfnatuurlijke graslanden
- Mozaïeklandschap
- Moerassen
- Andere

Instandhouding en omvorming van halfnatuurlijke graslanden



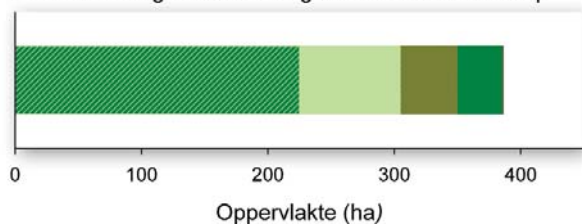
- Halfnatuurlijke graslanden
- Mozaïeklandschap
- Heide en vennen
- Bossen
- Moerassen
- Andere

Instandhouding en omvorming van heide en vennen



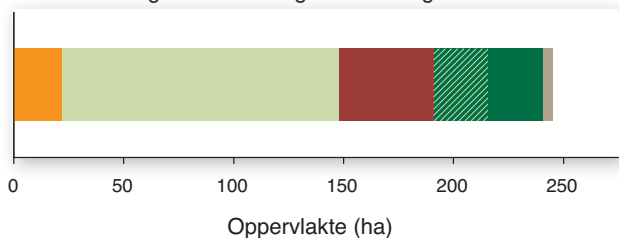
- Heide en vennen
- ▨ Mozaïeklandschap
- Moerassen
- Halfnatuurlijke graslanden
- Andere

Instandhouding en omvorming van mozaïeklandschap



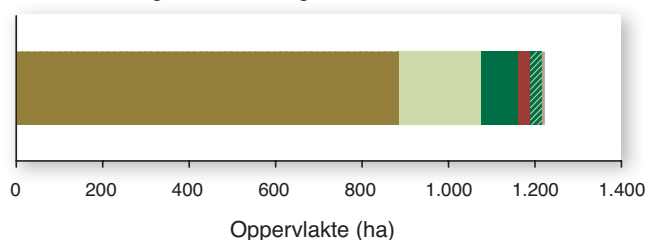
- ▨ Mozaïeklandschap
- Halfnatuurlijke graslanden
- Moerassen
- Bossen

Instandhouding en omvorming van cultuurgraslanden en akkers



- Cultuurgraslanden en akkers
- Halfnatuurlijke graslanden
- Heide en vennen
- ▨ Mozaïeklandschap
- Bossen
- Andere

Instandhouding en omvorming van moerassen



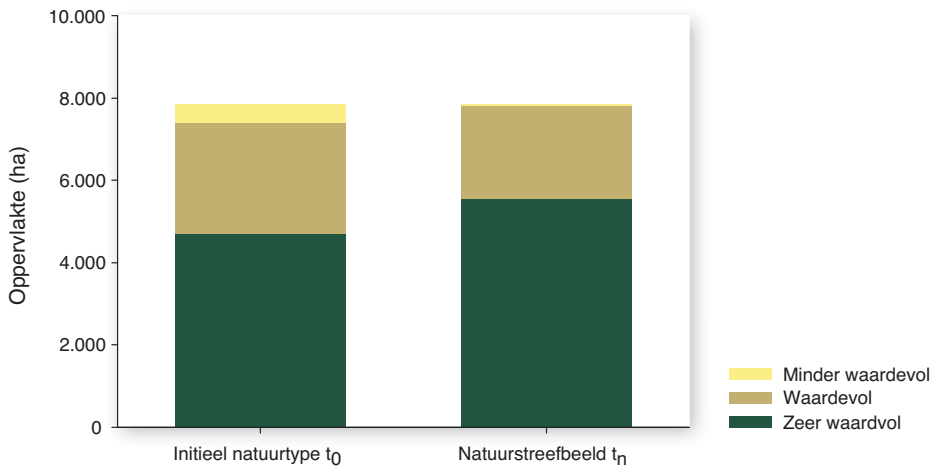
- Moerassen
- Halfnatuurlijke graslanden
- Bossen
- Heide en vennen
- ▨ Mozaïeklandschap
- Andere

De analyse van de natuurstreefbeelden laat ten slotte ook toe om in algemene termen de nagestreefde natuurwaarde van de beheerde terreinen vast te stellen (zie figuur 8.5). Dat gebeurt op basis van de biologische waarde die aan die natuurtypen wordt toegekend in de biologische waarderingskaart (zeer waardevol, waardevol of minder waardevol). Het gaat om een eerder ruwe benadering in kwalitatieve termen, die weinig zegt over de evolutie van de milieufacties of van de soortendiversiteit (bv. Rode Lijstsoorten of soorten van communautair belang). Anderzijds geeft de trend wel de algemene evolutie van de vegetatie over een aanzienlijke oppervlakte in Vlaanderen, daar waar voor de meeste andere instrumenten enkel oppervlaktecijfers gekend zijn. Op basis van de huidige natuurstreefbeelden zou het aandeel zeer waardevolle natuur in de erkende natuureservaten evolueren van 59 % naar 70 %, terwijl het aandeel minder waardevolle vegetatie daar bijna volledig zou verdwijnen.

Doordat natuurstreefbeelden in hoofdzaak worden ingevuld op basis van vegetatiekenmerken vormen zij slechts een partiële benadering van de biodiversiteit in de reservaten. Hoewel een toename van 'zeer waardevolle natuur' op basis van de nagestreefde vegetatietypen ongetwijfeld bijdraagt tot een verhoging van de natuurkwaliteit, is zij onvolledig als indicator om de evolutie van de biodiversiteit in het algemeen op te volgen. Soms worden immers bewust natuurtypen nagestreefd die vegetatief niet de meest waardevolle zijn, maar wel bijdragen tot de bescherming van bepaalde soorten. Voor een globale evaluatie van de doelbereiking in functie van de 2010-doelstelling of van het standstillbeginsel in het Natuurdecreet (art. 8), dienen nauwkeurigere gegevens over milieukwaliteit, flora en fauna op een meer gestandaardiseerde wijze te worden verzameld. Ze kunnen uit de huidige monitoringrapporten echter niet worden afgeleid (zie deel 3 Kennis).

#08

Figuur 8.5: Biologische waarde van initieel natuurtype en natuurstreefbeeld binnen erkende natuureservaten [bron: INBO, ANB].



Maatschappelijke doelstelling

Zowel internationaal als in Vlaanderen is er een evolutie merkbaar om naast de intrinsieke waarde van natuur en biodiversiteit het maatschappelijke belang en de functionele waarde ervan te erkennen. In het Millennium Ecosystem Assessment wordt via een overzicht van 'ecosystems services' de functionele waarde van biodiversiteit onderzocht en de invloed ervan op 'human well-being' [134].

Vlaanderen heeft nog geen strategie inzake ecosysteemdiensten geëxpliciteerd. De maatschappelijke en sociale functie van natuur, één van de componenten van die ecosysteemdiensten, is de voorbije jaren in beleidsdocumenten en politieke verklaringen wel sterker op de voorgrond gekomen. Ook in gebieden waar traditioneel natuurbehoud de hoofdfunctie vormt, in casu de natuureservaten, krijgt naast natuurbehoud en natuurontwikkeling ook natuurbeleving meer aandacht.

Uit het erkennings- en subsidiebesluit (art. 21-22) blijkt ook het toegankelijk maken van de natuur een beleidsdoelstelling. De overheid subsidieert de oprichting van bezoekerscentra en van inrichtingswerken die de verbeterde openstelling tot doel hebben. Het Natuurdecreet (art. 34) voorziet de mogelijkheid tot educatief en recreatief medegebruik binnen natuureservaten voor zover dat inpasbaar is in hun (ecologische) doelstelling. Het MINA-plan 3 moedigt de openstelling van reservaten aan als bijdrage tot de vergroting van het maatschappelijke draagvlak voor natuur [228], p.205.

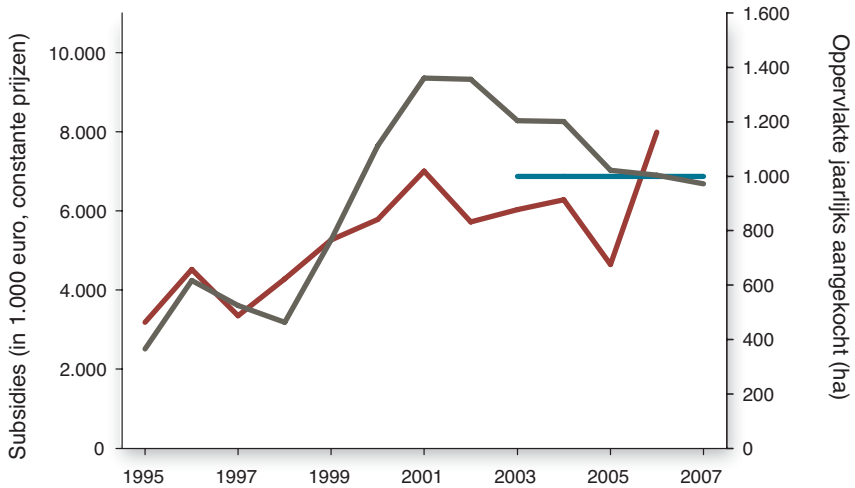
Zowel de regering Dewael als de regering Letermé vermeldden in hun regeerakkoord de grotere toegankelijkheid van natuur als aandachtspunt [230], p.74; [229], p.70. In de Beleidsnota 2004-2009 formuleert de Vlaamse minister bevoegd voor Leefmilieu en Natuur als langetermijndoelstelling (2010) de realisatie van een beleid gericht op grotere toegankelijkheid van natuur en bos voor iedereen. Daarnaast wordt het beter valoriseren van de recreatieve mogelijkheden van bestaande bossen, natuur- en groengebieden als strategische doelstelling geformuleerd. Ook de verwerving van natuurgebieden wordt gekoppeld aan de doelstelling om voldoende robuuste en toegankelijke natuur te voorzien [227], pp. 47 en 74 (zie ook hoofdstuk 11 Recreatie).

1.2 Uitvoering

Terreinverwerving via erkende terreinbeherende natuurverenigingen

Het erkennings- en subsidiebesluit (art. 5) biedt de minister de mogelijkheid om aan de erkende terreinbeherende natuurverenigingen een subsidie toe te kennen voor de aankoop van gebieden. Aan die subsidie is tevens de voorwaarde verbonden dat de betrokken gebieden binnen de twee jaar worden voorgesteld als te erkennen natuureservaat (art. 7). Voor oppervlaktes kleiner dan 5 hectare kan die termijn met twee jaar worden verlengd. De subsidiëring gebeurt grotendeels via het Minafonds en in beperkte mate via het programma Natuur van de departementale begroting Leefmilieu, Natuur en Energie. Figuur 8.6 toont de evolutie van de uitgegeven aankoopsubsidies en de evolutie van de terreinaankopen door de erkende terreinbeherende natuurverenigingen in de overeenstemmende begrotingsjaren.

Figuur 8.6:
Subsidies aan en
terreinaankopen
door erkende ter-
reinbeherende
natuurverenigin-
gen [bron: ANB].



- Aankopen door erkende terreinbeherende natuurverenigingen
- MINA-plan 3, plandoelstelling jaarlijkse aankopen door natuurverenigingen
- Jaarlijks vastgelegde aankoopsubsidies (2007 = raming)

De uitgaven werden uitgedrukt in constante prijzen (referentiejaar 1995) met behulp van de BBP-deflator.

De subsidies werden uitgedrukt in constante prijzen (referentiejaar 1995) om het effect van inflatie (o.a. stijgende grondprijzen) op de uitgaven te neutraliseren. De subsidiecurve in figuur 8.6 toont dus in feite de evolutie van de 'koopkracht' van de subsidies. Daardoor stemmen de subsidiecijfers (linker Y-as) niet exact overeen met de nominale cijfers zoals opgenomen in de begroting. De voorstelling in constante prijzen toont hoe, na een sterke toename van 1999 tot 2001, de aankoopsubsidies in feite een dalende trend vertonen. Vooral in de jaren 2003 en 2005 daalden de subsidies gevoelig.

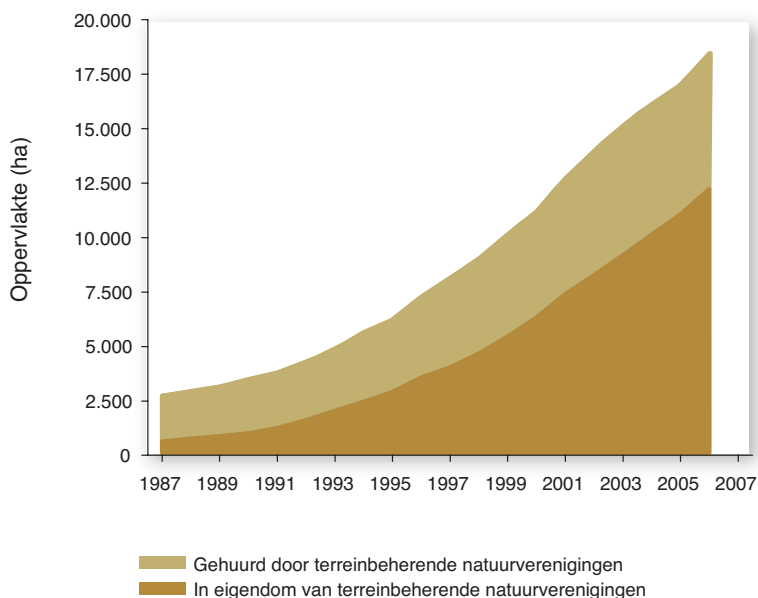
Het MINA-plan 3, thema biodiversiteit, bevat onder meer de plandoelstelling het jaarlijks aankoopritme te doen stijgen tot 3000 ha, waarvan 1000 via de erkende verenigingen [228], p. 190. Die doelstelling werd tijdens de planperiode (2003-2007) voor de erkende verenigingen enkel gehaald in 2006. De aankoopactie werd veroorzaakt door de verwerving van delen van het ruim 1300 ha grote Merodebos. Vermits de financiering en subsidiëring van die verwerving over meerdere begrotingsjaren is gespreid, vertonen de aankoop- en budgetcurves voor de periode 2005-2007 een afwijkend patroon.

Figuur 8.6 maakt duidelijk dat het subsidieniveau van de voorbije jaren onvoldoende was om de verwervingsdoelstellingen van het MINA-plan 3 te realiseren. Deze verwervingsdoelstellingen werden trouwens niet hernomen in het Vlaams regeerakkoord 2004-2009 noch in de Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2004-2009. De beleidsnota stelde integendeel dat op basis van een objectieve evaluatie de instrumentenmix en de budgetten zouden worden geoptimaliseerd en dat het accent minder sterk op regulering en verwerving zou worden gelegd [227], pp.47-48. Die beleidsombuiging is intussen zichtbaar geworden in de aanhoudende dalende trend van de aankoopsubsidies. Er lijkt daarmee momenteel inzake verwervingsbeleid nog weinig politiek draagvlak te bestaan voor de ambities van het MINA-plan 3.

Het MINA-plan 3 stelt dat bij het aankoopbeleid prioriteit moet worden gegeven 'aan gebieden met een speciaal beschermingsstatuut, met bedreigde natuurwaarden of gebieden binnen het VEN of de Speciale Beschermingszones (SBZ) aangewezen in het kader van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn'. In 2006 wijzigde de Vlaamse Regering het erkennings- en subsidiebesluit³ om grote aankopen in dat kader financieel beter te kunnen ondersteunen. Van het aandeel van de SBZ binnen de terreinen verworven met aankoopsubsidies is er momenteel geen tijdreeks. Wanneer de natuurgebiedendatabank volledig wordt ingevuld kan die wel worden berekend (zie hoofdstuk 7, deel 2. Kennis). Op basis van de huidige invulling van de natuurgebiedendatabank, dekken de erkende natuurreservaten ongeveer 6 % van de Habitatrichtlijngebieden.

De oppervlakte natuurgebied in eigendom van alle (= erkende + niet-erkende) terreinbeherende natuurverenigingen vertoont sinds eind jaren 90 een nagenoeg constante stijging, met 12.208 ha in eigendom eind 2006 (zie figuur 8.7). Daarnaast hadden de natuurverenigingen ook nog 6228 ha in huur. Het aandeel terreinen in eigendom in het totaal van de door de natuurverenigingen beheerde oppervlakte is tussen 1987 en 2006 toegenomen van 23 % tot 66 %.

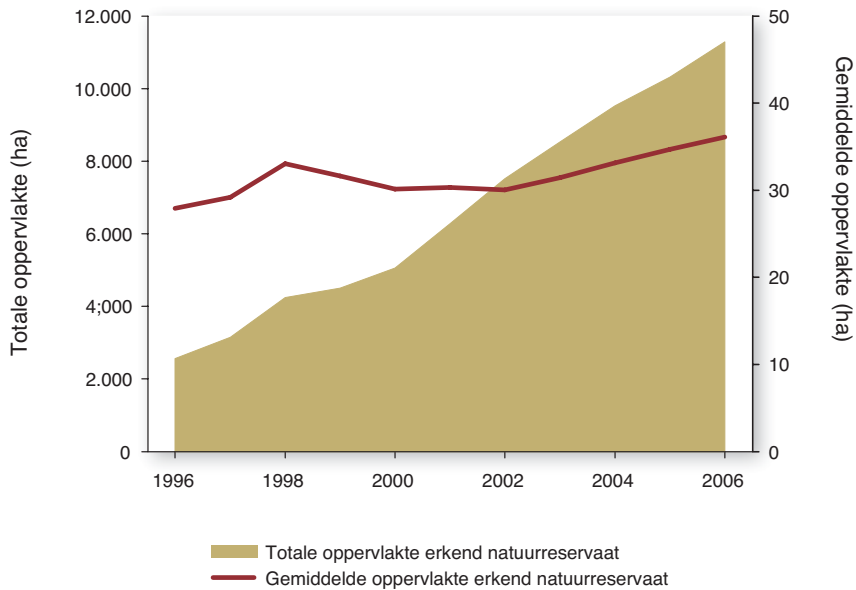
Voor de erkenning en subsidiëring als natuurreservaat komen zowel de aangekochte als de gehuurde terreinen van de erkende als van de niet-erkende natuurverenigingen in aanmerking. Van de totale oppervlakte natuurgebied in eigendom of huur bij de terreinbeherende natuurverenigingen, had eind 2006 iets meer dan 60 % het statuut van erkend natuurreservaat.



Figuur 8.7: Oppervlakte natuurgebied in eigendom van of gehuurd door terreinbeherende natuurverenigingen [bron: INBO].

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

Figuur 8.8: Totale en gemiddelde oppervlakte erkend natuureservaat [bron: ANB].



#08

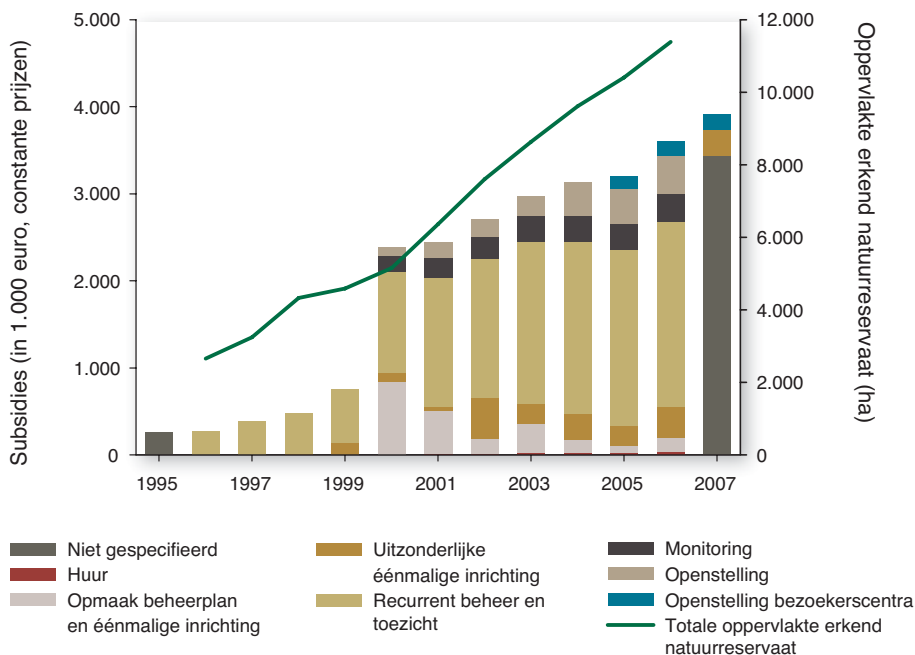
Erkenning en subsidiëring van natuureservaten

Ook terreinen die op een andere wijze werden verworven of die worden gehuurd, door erkende natuurverenigingen of andere rechtspersonen of private personen, komen voor erkenning als natuureservaat en subsidiëring in aanmerking. Eind 2006 beschikte Vlaanderen over 11.378 ha erkend natuureservaat (zie figuur 8.8). De gemiddelde oppervlakte per reservaat bedroeg iets meer dan 36 ha. De erkende natuureservaten omvatten eind 2006 ongeveer 6 % van het 163.500 ha grote Natura 2000-netwerk in Vlaanderen.

Tussen de aanvraag tot erkenning en de goedkeuring door de bevoegde minister zit een aanzienlijk tijdsverschil. Het duurt gemiddeld 21 maanden vooraleer een erkenningsaanvraag door ANB en het kabinet afgehandeld is.

De subsidiëring van de erkende natuureservaten heeft zowel betrekking op de huur van terreinen (ibid., art. 16), beheer en toezicht (art. 17), eerste inrichtingswerken (art. 18), monitoring (art. 19), als op de openstelling ervan voor bezoekers (art. 20). De subsidies komen ten laste van het Minafonds (basisallocatie 3303). Er kan ook een investeringssubsidie worden verleend voor uitzonderlijke eenmalige inrichtingswerken die natuurherstel, natuurontwikkeling of een verbeterde openstelling tot doel hebben (art. 22) (Minafonds, basisallocatie 5221). Voor de erkenning moet een beheerplan inclusief een openstellingsplan worden ingediend en na erkenning moet jaarlijks worden gerapporteerd over de uitgevoerde beheerwerken en activiteiten. Een erkende terreinbeherende natuurvereniging kan per provincie ook voor een erkend bezoekerscentrum subsidies ontvangen (art. 21). Figuur 8.9 toont de evolutie in subsidies van 1995 tot 2007. De bedragen werden gecorrigeerd voor inflatie met behulp van de BBP-deflator. De toename van de subsidies komt dan ook neer op een reële stijging⁴.

⁴ De cijfers van 1995 tot 2006 verwijzen naar het bedrag dat in december van dat jaar werd vastgelegd. De ordonnanciering (uitbetaling) gebeurde in januari van het jaar daarop. Het cijfer van 2007 is het beleidskrediet zoals goedgekeurd bij de begrotingsopmaak eind 2006. De definitieve verdeling van de uitgegeven subsidies over de deelcategorieën is pas na afsluiting van het begrotingsjaar 2007 gekend.



De sterke toename in 2000 werd veroorzaakt door de inwerkingtreding van het vorige erkennings- en subsidiebesluit van 1999⁵. De subsidies voor startbeheer (beheerplan en éénmalige inrichting) kenden een piek kort na de invoering van de nieuwe regelgeving, toen heel wat reeds bestaande erkende natuurreservaten een aanvraag tot conformverklaring met de nieuwe regelgeving indienden. De oppervlakte erkend natuurreservaat nam tussen 2000 en 2006 toe met 121 %. De subsidies voor recurrent natuurbeheer en toezicht namen in diezelfde periode toe met 84 %. Vermits de beheersubsidies niet geïndexeerd zijn, in tegenstelling tot de lonen van de ngo-medewerkers en de materiaalkosten, daalt de reële koopkracht van de beheersubsidies. De subsidies voor openstelling, weliswaar kleiner in absolute waarde, kenden sinds 2000 een toename van 330 %. Vanaf 2005 wordt ook de subsidie voor de werking van de provinciale bezoekerscentra toegekend. Die werd ingevoerd door het huidige erkennings- en subsidiebesluit van 2003 (art. 21). Het aandeel van de huursubsidie in de totale subsidie bedroeg in 2006 1 %. Van de investeringssubsidies voor uitzonderlijke éénmalige inrichting gaat het grootste deel naar natuurontwikkeling en -herstel (bv. plaggen, plaatsen van rasters) en een veeleer beperkt deel naar infrastructuur voor openstelling. De verhouding tussen beide wordt geschat op 75 % - 25 %. Voor het realiseren van openstellingsprojecten worden wel nog andere subsidiekanalen gebruikt, onder meer bij gemeenten, provincies en regionale landschappen.

Naast de subsidies ten laste van het Minafonds, voorgesteld in figuur 8.9, wordt er sinds 2004 via de departementale begroting van LNE (programma 61.1, basisallocatie 3303) een subsidie verleend voor personeel van milieu- en natuurverenigingen. Ook een aantal terreinbeherende natuurverenigingen doen een beroep op die subsidie voor een aantal personeelsleden. Het gaat om werknemers die reeds voor 2004

5) Besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 1999 houdende de vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies (BS 18/9/1999)

waren tewerkgesteld via een DAC-statuut (Derde Arbeidscircuit). Sinds 2004 ontvangen zij hun loon niet langer van de VDAB maar rechtstreeks van hun werkgever die daarvoor gedeeltelijk wordt gesubsidieerd door de Vlaamse overheid. In 2004, 2005 en 2006 bedroeg het aandeel subsidies voor de terreinbeherende natuurverenigingen respectievelijk 1.036.898 euro, 1.077.020 euro en 500.290 euro⁶. In hoeverre die personeelssubsidies worden aangewend voor terreinbeheer of andere ondersteunende taken, werd niet onderzocht.

De beleidsuitvoering inzake erkende natuureservaten vormt in feite een coproductie tussen de Vlaamse overheid (ANB Centrale diensten en Buitendiensten) en de ngo's die de erkende natuureservaten inrichten, beheren en openstellen. De monitoring en rapportering van dat beheer gebeuren vooral op projectniveau. Drie jaar na de erkenning, en vervolgens om de vijf jaar, moet voor elk erkend natuureservaat een 'uitgebreid monitoringsrapport' worden overgemaakt aan de subsidieverstrekker (erkennings- en subsidiebesluit, art. 19). Die monitoringsrapporten bieden onder meer een tekstuele beschrijving van de uitgevoerde beheerwerken en van evoluties in abiotiek, habitats en waargenomen soorten. Het erkennings- en subsidiebesluit geeft echter geen richtlijnen hoe het monitoringsrapport moet worden opgemaakt, waardoor de gegevens niet gestandaardiseerd worden verzameld en slechts reservaat per reservaat interpreteerbaar zijn. Voor een evaluatie op programmaniveau (schaal Vlaanderen) zijn zij niet bruikbaar. Wel bruikbaar zijn de digitale kaartbijlagen die een beeld geven van de evolutie van het actuele natuurtype ten opzichte van het initiële natuurtype en het natuurstreefbeeld (zie deel 2 Effecten op natuur).

#08

Inzake de maatschappelijke functie van de erkende natuureservaten is er een beperkt aantal prestatiegegevens gekend inzake de gecreëerde wandelinfrastructuur en de openstelling van de reservaten. In april 2007 waren er binnen 316 erkende natuureservaten in totaal 31 vogelkijkhutten en ruim 770 km wandelpaden ter beschikking van zachte recreanten. Tussen juni 2000 en april 2007 evolueerde de gemiddelde openstellingsgraad van de reservaten van 40 naar 68 meter pad per hectare⁷. De erkende natuureservaten vervullen in die zin ook in toenemende mate een maatschappelijke functie.

Het ontbreken van een helder causaal verband tussen de uitgaven en prestaties op programmaniveau bemoeilijkt de financiële analyse van dit beleidsinstrument, evenals de vergelijking ervan met andere beleidsinstrumenten. Een kostprijsberekening van de ecologische en maatschappelijke functie van de natuureservaten, ons inziens een essentieel element van de objectieve evaluatie waarvan sprake in regeerakkoord en beleidsnota, kan op basis van de beschikbare begrotingscijfers en prestatiegegevens slechts gedeeltelijk worden onderbouwd. In hoofdstuk 7, deel 2 Kennis, wordt een methode toegelicht om dergelijke analyses in de toekomst verder te ontwikkelen.

6) De brondata werden aangeleverd door het Departement LNE en het Sociaal Fonds voor het Sociaal-Cultureel Werk van de Vlaamse Gemeenschap. De bedragen werden herrekend in constante prijzen van 1995 om de cijfers vergelijkbaar te maken met deze in figuur 8.8. Voor 2004 en 2005 omvatten de bedragen zowel de voorschotten die in het werkingsjaar werden uitbetaald als de netto positieve saldi (loonkost - voorschot) die in het volgende werkingsjaar werden uitbetaald. Voor 2006 werden enkel de voorschotten meegerekend, de saldi waren bij de redactie van deze tekst nog niet definitief goedgekeurd.

7) De data werden aangeleverd door de centrale diensten van het Agentschap voor Natuur en Bos.

02 Effecten op natuur

Op basis van de digitale kaartbijlagen bij de monitoringsrapporten kan de evolutie van de natuurtypen (t_0 en t_3) ten opzichte van het natuurstreefbeeld (t_n) worden geanalyseerd (zie figuren 8.10 tot 8.12). De BWK kent aan die natuurtypen eveneens een kwalitatieve natuurwaarde (zeer waardevol, waardevol of minder waardevol) toe in functie van de biologische kwaliteit van het gebied en de zeldzaamheid, kwetsbaarheid en vervangbaarheid van de aanwezige vegetatie. Dat levert een algemeen beeld op van de evolutie van de biologische waarde binnen de erkende natuureservaten (zie figuren 8.13 en 8.14).

In hoeverre worden de natuurstreefbeelden gerealiseerd?

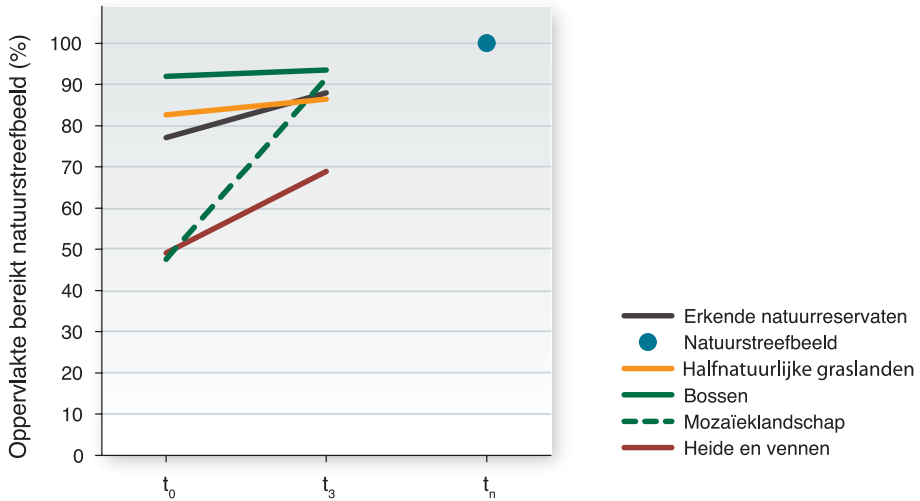
Eind 2006 waren van 110 erkende natuureservaten voor ongeveer 1660 ha GIS-data over initieel natuurtype, actueel natuurtype en natuurstreefbeeld beschikbaar voor analyse (zie figuur 8.1). Het initiële natuurtype wordt bepaald bij het indienen van de erkenningsaanvraag. Het actuele natuurtype wordt (in principe) drie jaar na de erkenning bepaald. Voor de eenvoud stellen we het initiële natuurtype als t_0 en het actuele natuurtype van het eerste monitoringrapport als t_3 voor. Met de periode tussen het indienen van de erkenningsaanvraag en de goedkeuring ervan (gemiddeld 21 maanden) werd geen rekening gehouden. Het tijdsverloop tussen t_0 en t_3 kan in de praktijk dus drie tot vijf jaren bedragen.

Het voorstellen van de trend inzake doelbereiking op een tijdschaal van kalenderjaren zou een moeilijk interpreteerbare grafiek opleveren met een fluctuerende doelbereiking in functie van nieuwe erkenningen, eerder dan in functie van het uitgevoerde beheer. Om die reden worden de data op een analytische tijdschaal $t_0 - t_3 - t_n$ uitgezet. Naarmate tweede en derde monitoringsrapporten ter beschikking komen kan de trend worden uitgebreid met t_8 , t_{13} enz.

Voor deze dataset werd nagegaan welke percelen op t_0 en t_3 beantwoordden aan het natuurstreefbeeld (natuurdoel) (zie figuur 8.10). Het valt op dat reeds bij de erkenningsaanvraag een hoog percentage (77 %) van de percelen aan het natuurstreefbeeld beantwoordde. Op t_3 is de doelbereiking verder opgelopen tot 88 %.

Een meer gedetailleerde analyse toont grote verschillen per biotoop. Er werd gekeken naar halfnatuurlijke graslanden, bossen (incl. naaldbout- en populierenaanplanten), heiden en vennen en mozaïeklandschappen die samen ongeveer 80 % van het totaal uitmaken. Voor bossen bleef de trend nagenoeg constant, terwijl mozaïeklandschappen spectaculair toenamen. Voor ecologisch kwalitatief hoogstaand bos, dat al vrij sterk een streefbeeld benadert, wordt doorgaans instandhouding nagestreefd. De ecologisch minder waardevolle bossen en aanplanten worden doorgaans in een ander natuurtype omgezet, o.a. mozaïeklandschap, heide of grasland (zie ook figuur 8.4). Grasland- en heidevegetaties zijn minder snel toegenomen. De creatie van een mozaïeklandschap, bv. door het selectief kappen van bos, is een vegetatie-ingreep die ook sneller door te voeren valt op het terrein dan de creatie van halfnatuurlijke graslanden of heideherstel. Wanneer data voor een grotere oppervlakte beschikbaar worden, kan de analyse en evaluatie worden uitgewerkt per natuurtype.

Figuur 8.10:
Doelbereiking
natuurstreefbeeld
in erkende natuur-
reservaten (2007)
[bron: INBO,
ANB].



De hoge initiële doelbereiking is niet verwonderlijk gezien dt type monitoring binnen erkende natuureservaten van vrij recente datum is in verhouding tot het gevoerde beheer. De monitoring werd pas gestart in de loop van 2000, toen het erkennings- en subsidiebesluit van 1999 in werking trad. Bijna de helft van de reservaten in de dataset was toen al meer dan tien jaar in beheer.

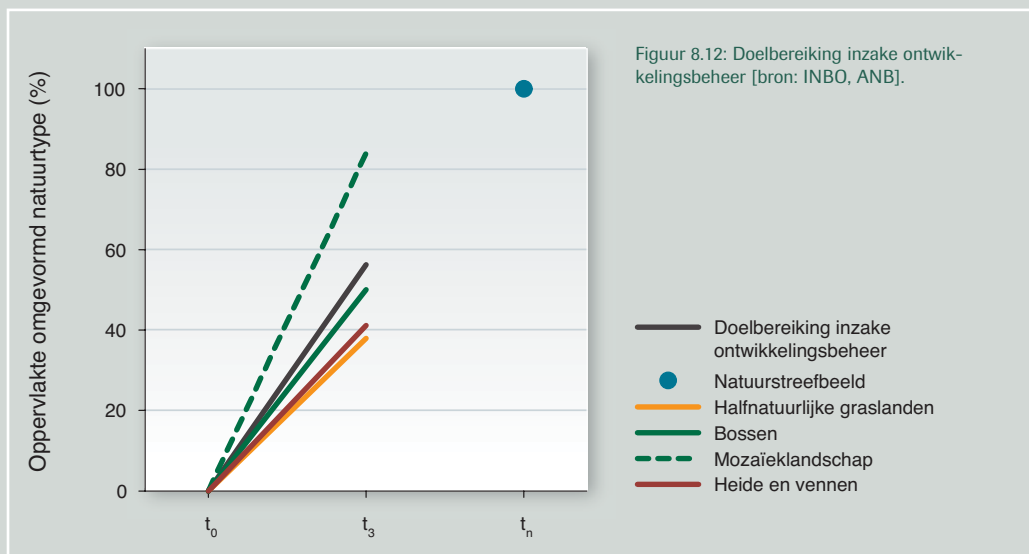
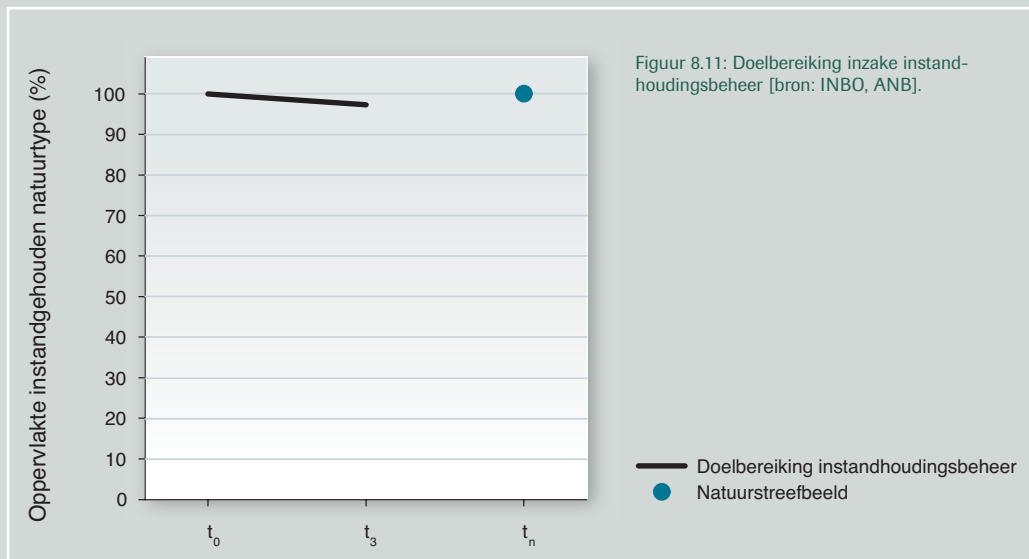
#08

In hoeverre wordt het instandhoudings- en ontwikkelingsbeheer gerealiseerd?

Vervolgens werd het actuele natuurtype onderzocht van die percelen die initieel reeds aan het natuurstreefbeeld beantwoordden (zie figuur 8.11). 97,5 % daarvan bleek op t_3 nog steeds aan dat streefbeeld te beantwoorden. De beperkte daling zou kunnen te maken hebben met fouten in de kartering voor de conformverklaringen die na de inwerkingtreding van het subsidiebesluit van 1999 op korte tijd werden ingediend. Daarvoor is een meer diepgaande analyse van de data en de toestand op het terrein vereist.

Een analyse van de percelen die initieel niet aan het streefbeeld beantwoordden, en waar dus een ontwikkelingsbeheer werd gevoerd, toont op tijdstip t_3 een gemiddelde doelbereiking van 56 % (zie figuur 8.12). Ook daar zijn de verschillen merkbaar tussen mozaïeklandschappen, waarvan een zeer snelle omvorming wordt gerapporteerd, en heide en graslanden waar de ontwikkeling langzamer gebeurt. Een mogelijke verklaring is dat het omvormen van heide en graslanden een aantal extra handelingen van de beheerder vergt (bv. bomen verkopen, bodemattesten aanvragen, archeologische terugkoppeling, plaggen of strooisel verwijderen) in vergelijking met de realisatie van mozaïeklandschappen onder begrazing (hoofdzakelijk beperkt tot het plaatsen van een begrazingsraster). Daarnaast wordt er soms gewacht met het starten van het omvormingsbeheer naar heide en grasland totdat een groter geheel is ontstaan, waardoor randeffecten kunnen worden beperkt en schaalvoordelen in het beheer mogelijk zijn.

Bij deze analyse kan niet voorbij worden gegaan aan de vraag naar de betrouwbaarheid van de gerapporteerde initiële of actuele natuurtypes. Het rapporteren van de voorkomende vegetatietypen in de erkende natuureservaten zijn geen neutrale oefeningen. De beheersubsidie kent een variabel deel dat, afhankelijk



van de voorkomende vegetatie, 125, 300 of 500 €/ha per jaar kan bedragen (erkenning- en subsidiebesluit, art. 17). De regelgeving in dit artikel spreekt overigens enigszins misleidend over een 'subsidie voor het behalen van een natuurstreefbeeld'. De terreinbeheerders worden immers niet gesubsidieerd in functie van het streefbeeld waar ze naartoe werken, maar in functie van het natuurtype dat ze beheren. Pas wanneer via een monitoringsrapport (of in een erkenningsaanvraag) wordt aangetoond dat een bepaald natuurtype aanwezig is, wordt de subsidie daaraan aangepast. Dat creëert voor de beheerders een incentive om een 'duurder' initieel of actueel natuurtype te rapporteren dan datgene dat op het terrein wordt waargenomen. De mate waarin dat de huidige doelbereiking kunstmatig opdrijft, is onduidelijk. Een audit

van de gerapporteerde data in de monitoringsrapporten door een controle op het terrein viel buiten het bestek van dit hoofdstuk. Er werd van uitgegaan dat de gegevens in de erkenningdossiers en monitoringsrapporten voldoende werden gecontroleerd door de buitendiensten van ANB om een betrouwbaar beeld te geven. Betrokkenen delen echter wel mee dat de werkdruk en de te controleren oppervlaktes van die aard zijn dat een controle op het terrein door de natuurwachter niet altijd haalbaar is. Representatieve steekproeven van de gerapporteerde (initiële of actuele) natuurtypes zou de validiteit en betrouwbaarheid van de monitoringsrapporten moeten kunnen ondersteunen.

Anderzijds geeft de methode van monitoring en rapportering ook een zekere onderschatting van de doelbereiking. Vegetatie die aan het evolueren is naar een bepaald streefbeeld, bijvoorbeeld van een zeer soortenarm ingezaaid grasland (initieel natuurtipe Hx) via tussenliggende types Hp, Hp*, Hc- naar een dotterbloemhooiland (natuurstreefbeeld Hc) vertegenwoordigt een geleidelijke toename van de doelbereiking die niet in de voorstelling van figuren 8.10 tot 8.12 tot uiting komt. In hoeverre die over- of onderschattingen elkaar opheffen, valt op basis van de huidige data niet op te maken.

Naarmate de dataset wordt uitgebreid met gegevens over recenter in beheer genomen terreinen, kan het aandeel van percelen dat initieel reeds aan het natuurstreefbeeld beantwoordde, dalen. De grafiek inzake doelbereiking kan dan voor de periodes t_0 en t_3 wellicht neerwaarts verschuiven ten opzichte van die in figuur 8.9. Hetzelfde geldt voor de evolutie in biologische waarde (zie figuren 8.5, 8.13 en 8.14). Voor de beperkte dataset (figuur 8.13, 1660 ha) bedraagt het initiële aandeel zeer waardevolle natuur 70 %. Voor de uitgebreide dataset (figuur 8.5, 7800 ha) waarin reeds een groter aantal recentere reservaten vervat zit, bedraagt het initiële aandeel zeer waardevolle natuur slechts 60 %. Qua samenstelling volgens de verschillende biotopen levert de vergelijking van beide datasets minder grote verschillen op. Het aandeel van de verschillende biotopen was in beide sets nagenoeg dezelfde.

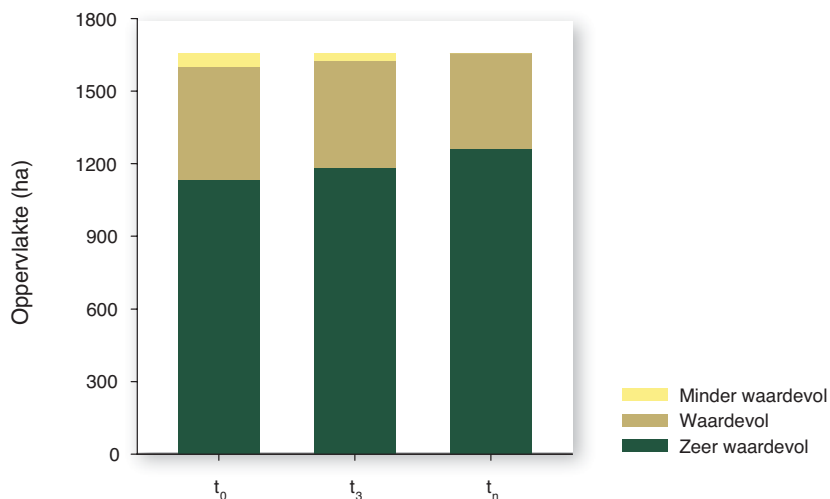
Evolutie van biologische waarde binnen de erkende natuureservaten

In de periode tussen t_0 en t_3 is binnen de beperkte dataset van 110 erkende natuureservaten de oppervlakte biologisch zeer waardevolle natuur met 4 % uitgebreid. Van de minder waardevolle natuur is 43 % omgevormd of geëvolueerd tot waardevolle of zeer waardevolle natuur. Actueel wordt 71 % van de gekende terreinen als biologisch zeer waardevol beschouwd.

Voor het feit dat de relatieve evolutie (%) vrij beperkt is, kunnen de volgende verklaringen worden gegeven.

- Een groot aantal van de percelen was initieel al zeer waardevol, zodat de marge om te verbeteren eerder beperkt is.
- De periode t_0 tot t_3 is erg kort (in de praktijk drie tot vijf jaar) om op het terrein spectaculaire evoluties in biologische waarde vast te stellen.
- De drievoudige waarderingschaal is eerder ruw, zodat sommige kwalitatieve evoluties, bijvoorbeeld evolutie van een akker naar een akker met kleine landschapselementen niet in de grafiek tot uiting komen. Niettemin kan dergelijke evolutie voor bepaalde diersoorten van groot belang zijn.
- Een aantal evoluties op het terrein komen in figuur 8.13 niet tot uiting indien een (zeer) waardevol

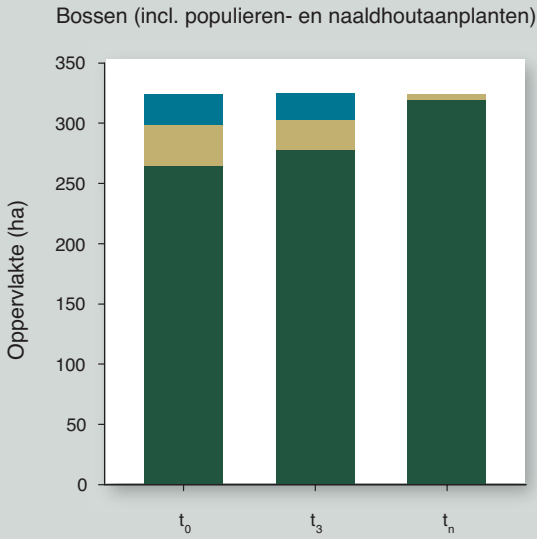
natuurtype van een bepaalde biotoop wordt omgezet in een (zeer) waardevol natuurtype van een andere biotoop. Die omzetting kan bijvoorbeeld worden nagestreefd wanneer het streefbeeld (bv. een mozaïeklandschap) voor bepaalde doelsoorten van het reservaat een geschiktere habitat vormt dan het initiële natuurtype (bv. een gesloten bostype). Om de veranderingen van dit laatste type beter in beeld te brengen werd de evolutie in biologische waarde geanalyseerd per biotoop (zie figuur 8.14).



Figuur 8.13: Biologische waarde van erkende natuureservaten [bron: INBO, ANB].

Uit deze verklaringen blijkt dat de evolutie in biologische waarde een combinatie is van enerzijds een kwaliteitsverbetering binnen een bepaalde biotoop (bv. verschralling van graslanden door maaibeheer of vernatting door bepaalde inrichtingswerken) en anderzijds de omvorming van biotopen. Vooral bij mozaïeklandschappen gebeurt die omvorming reeds in een vroeg stadium van de beheerperiode, bijvoorbeeld door het selectief kappen van beboste percelen. Bij halfnatuurlijke graslanden, bossen en heiden en vennen gebeurt de omvorming veel geleidelijker, omdat zij in grotere mate afhankelijk is van natuurlijke successie in de vegetatie.

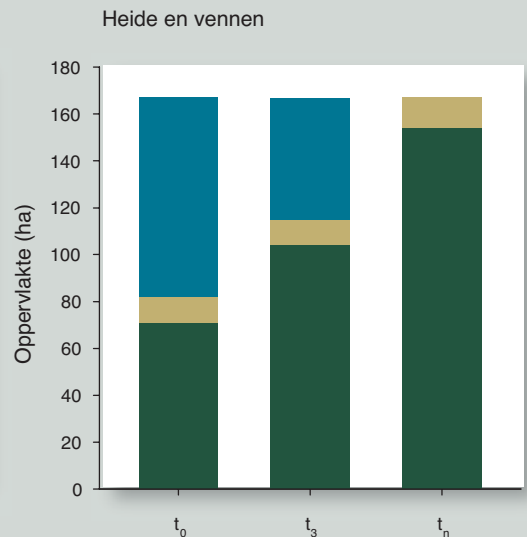
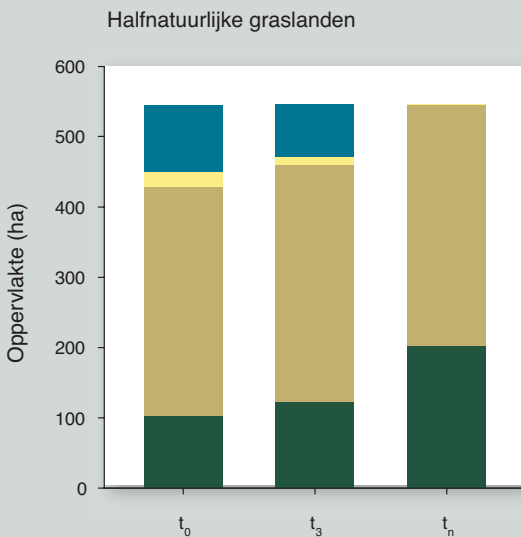
De beschikbare data geven een generiek beeld van de evolutie van de natuurtypes en van de biologische waarde sinds het begin van de monitoring. Voor de natuureservaten of delen van reservaten die reeds voor 1999 werden erkend en gesubsidieerd, is het echte initiële natuurtype, ten tijde van de start van het gesubsidieerde beheer, meestal niet meer te achterhalen. De toetsing van het op t_3 aanwezige natuurtype aan het natuurstreefbeeld geeft informatie over de gerealiseerde doelbereiking. Veel moeilijker te beantwoorden is de vraag of het beheer (en de beheersubsidies) ook effectief zijn geweest. Met andere woorden in hoeverre de evolutie richting natuurstreefbeeld werd bereikt dankzij de beheerwerking en subsidies, en in hoeverre andere factoren (bv. milieudruk, toevallige structurele buiten de reservaatgrenzen) dat hebben bevorderd of verhinderd. Dat geldt a fortiori voor de vraag naar de kosteneffectiviteit van de subsidies, vermits de uitgegeven bedragen niet kunnen worden gekoppeld aan arrestatiegegevens (outputindicatoren). Dat wordt nader toegelicht in deel 3 Kennis.



Figuur 8.14: Biologische waarde van erkende natuureservaten per biotoop [bron: INBO, ANB].

- Nog om te vormen
- Minder waardevol
- Waardevol
- Zeer waardevol

#08





03 Kennis

In het derde deel van hoofdstuk 7 werd een overzicht gegeven van mogelijke ambitieniveaus bij de ex-postevaluatie van een beleidsinstrument (zie figuur 7.5). In dat deel wordt nagegaan in hoeverre de ambitieniveaus (uitspraken over doelbereiking, effectiviteit en kosteneffectiviteit) binnen deze legislatuur nog mogelijk lijken voor het instrument erkende natuureservaten. Ook de aanbevelingen inzake de natuurgebiedendatabank (zie hoofdstuk 7, deel 3) zijn onverkort van toepassing in dit hoofdstuk.

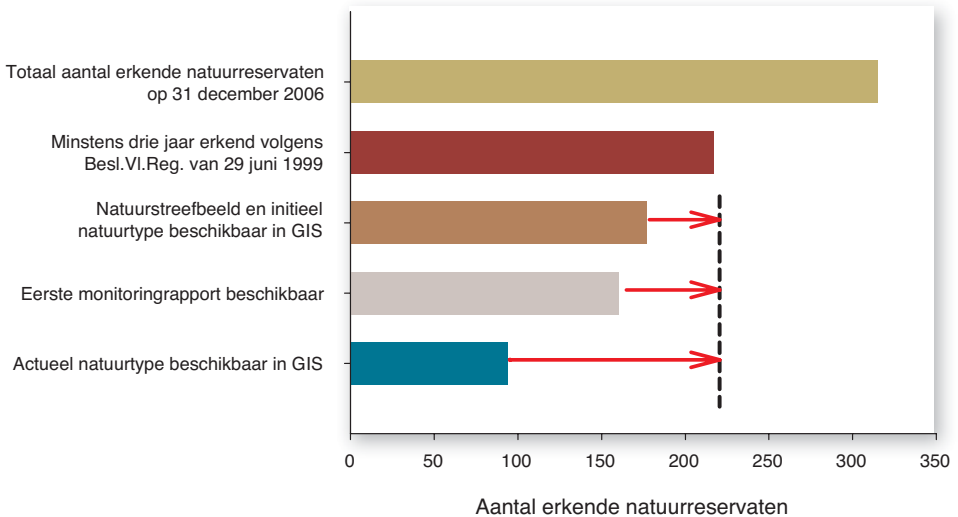
Evaluatie van doelbereiking

In verhouding tot de ruim 25 jaar dat erkende natuureservaten als beleidsinstrument worden ingezet, is de monitoring van eerder recente datum. Sinds het erkennings- en subsidiebesluit van 1999 zijn erkende natuureservaten verplicht om samen met hun erkenningsdossier digitale data inzake natuurstreefbeeld en initieel natuurtype in te dienen bij ANB. Drie vegetatiejaren na de erkenning dient een eerste monitoringsrapport met actueel natuurtype te worden ingediend.

Er waren eind 2006 315 natuureservaten erkend, waarvan er 19 nog niet (geheel) conform waren verklaard aan het nieuwe erkennings- en subsidiebesluit van 2003. Deze laatste categorie hoeft nog niet te voldoen aan de verplichte monitoringsrapportering die vanaf 2000 werd ingevoerd. Van de 296 overige reservaten waren er 41 waarvoor het digitaal streefbeeld en initieel natuurtype niet beschikbaar waren.

Van de 217 reservaten die reeds drie of meer jaar erkend waren, was van 177 het natuurstreefbeeld en initieel natuurtype digitaal beschikbaar, en was van 160 een eerste monitoringsrapport beschikbaar op het INBO (zie figuur 8.15). Van minder dan de helft daarvan (94) waren ook de data inzake initieel natuurtype (t_0), actueel natuurtype (t_3) en natuurstreefbeeld (t_n) digitaal beschikbaar. Vooral bij deze groep reservaten is er nog een aanzienlijke achterstand in het doorsturen van die GIS-data.

Figuur 8.15: Gegevensbeschikbaarheid inzake natuurtypen in erkende natuureservaten [bron: INBO, ANB].



#08

De ngo's ervaren een hoge rapporteringsdruk ten opzichte van de subsidiërende overheid. De validiteit van de gerapporteerde gegevens is niet geheel duidelijk en wordt door diverse betrokkenen anders geëvalueerd. De rapportering bevat bovendien data die weinig bruikbaar zijn voor een evaluatie van het instrument erkende natuureservaten op programmaniveau (schaal Vlaanderen). Hoewel de rapporten een uniforme indeling hebben, worden de data inzake abiotiek, uitgevoerd beheer, fauna en flora niet op een gestandaardiseerde manier verzameld en gerapporteerd. Enkel de (beperkte) digitale kaartbijlagen laten een evaluatie op programmaniveau toe. In de mate dat in de loop van de 2007 en 2008 de digitale data over actuele natuurtypen kunnen worden vervolledigd (blauwe balk in figuur 8.15), kan de betrouwbaarheid van de uitspraken over doelbereiking toenemen. De controle op de betrouwbaarheid van de gerapporteerde data blijft echter een belangrijk aandachtspunt.

Evaluatie van effectiviteit

De analyse in deel 2 bevat voorbeelden inzake trendonderzoek en de evaluatie van doelbereiking. De effectiviteitsvraag is voor de erkende natuureservaten op schaal Vlaanderen momenteel niet empirisch te beantwoorden. Er is kennis op projectniveau over de doeltreffendheid van bepaalde beheermaatregelen binnen bepaalde natuurdoeltypen, op basis van gevalstudies en kortlopend empirisch onderzoek. Vlaanderen beschikt echter niet over een langlopende monitoring van gebiedsgerichte instrumenten met

controlegroepen op niet- of anders beheerde gebieden. Ook de invloed van milieufactoren (bv. vermesing, verzuring, verdroging) of ruimtelijke factoren (bv. versnippering) op de beheerresultaten valt daardoor moeilijk in te schatten. Dergelijk monitoringsnet over beleidsinstrumenten heen is op schaal Vlaanderen momenteel ook niet in ontwikkeling. Op basis van de recent geactualiseerde biologische waarderingskaart is weliswaar ook vegetatie buiten natuurreservaten gekarteerd. Voor die gebieden is echter geen trend 'zonder beleid' gekend (zie figuur 7.5, rechtse grafiek, lijn B-O). Het evalueren van effectiviteit veronderstelt overigens ook een duidelijke doelbepaling. Ecologische doelen kunnen momenteel worden gereconstrueerd op basis van natuurstreefbeelden, doch in verhouding tot de 2010-doelstelling dekken die enkel vooral de vegetatieve aspecten en minder de soortendiversiteit. Zowel de ecologische eenheden als de monitoringsmethode zijn eerder generiek en weinig gestandaardiseerd. De natuurtypen, gebaseerd op de BWK-codes, hebben dan ook intrinsieke beperkingen met het oog op een evaluatie van beheermaatregelen. Vanuit het lopende onderzoek naar een monitoringsmethode voor Vlaamse natuurreservaten zou, in samenspraak met de betrokken terreinbeheerders, kunnen worden nagegaan in hoever die methode op een voor de ngo's haalbare manier kan worden toegepast.

Wil de objectieve evaluatie van de instrumentenmix natuur- en bosbeleid meer zijn dan het interpreteren van ongelijksoortige data, dient de dataverzameling en -verwerking vanuit een integrale visie te worden gestroomlijnd. Dat veronderstelt onder meer een gestandaardiseerde monitoring en rapportering bij de erkende en Vlaamse natuurreservaten. Vermits dergelijke monitoring nog niet op het terrein operationeel is, lijkt het ons niet realistisch te verwachten dat ex-postevaluaties van de effectiviteit op programma-niveau vóór 2010 nog mogelijk zijn.

Evaluatie van kosteneffectiviteit

De conclusies inzake de evaluatie van de kosteneffectiviteit van erkende natuurreservaten vallen grotendeels samen met die van de instrumentenmix natuur- en bosbeleid in het algemeen (zie hoofdstuk 7, deel 3).

Door de subsidies en andere uitgavenposten vanuit een meer beleids- en beheergerichte invalshoek te analyseren (zie figuur 7.6), kan de budgettaire kostprijs van de prestaties worden berekend. Voor de terreinbeheerders wordt het op die manier mogelijk hun beheer te benchmarken, bv. op basis van een vergelijking tussen erkende reservaten. Voor de subsidiërende overheid wordt het mogelijk om de budgettaire kostprijs van die prestaties op te volgen in de tijd, of te vergelijken met gelijkaardige beheermaatregelen in de Vlaamse natuurreservaten of andere instrumenten. Op dit ogenblik zijn nog niet alle subsidiestromen of uitgavenposten duidelijk toewijsbaar aan de types activiteiten die met het instrument erkende natuurreservaten samenhangen. De kostprijs van openstelling vs. natuurbeheer, van inrichtingsbeheer vs. recurrent beheer, en van ondersteunende administratieve taken kan pas op een betrouwbare manier worden berekend indien de betrokken ngo's en agentschappen actuele en betrouwbare data qua personeelsinzet verzamelen. Het lopende TWOL-onderzoek naar reguleringskosten kan er toe bijdragen om de relevante budgettaire en maatschappelijke kostencategorieën duidelijker te definiëren.

Zoals eerder opgemerkt ten aanzien van de instrumentenmix natuur- en bosbeleid in het algemeen, moet ook hier onderzoek naast de kosten ook de monetaire en niet-monetaire baten van erkende natuurreservaten in beeld te brengen. De mogelijke bijdrage van erkende natuurreservaten in het behoud of herstel van ecosysteemdiensten zijn in Vlaanderen nog niet in kaart gebracht.

Met medewerking van:

Peter Adriaens – Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek
Patrick Boel – Departement Leefmilieu, Natuur en Energie
Carl Deschepper – Agentschap voor Natuur en Bos
René Meeuwis – Agentschap voor Natuur en Bos
Joost Reyniers – Agentschap voor Natuur en Bos
Peter Willeghems – Agentschap voor Natuur en Bos

Lectoren

Tim Audenaert - Durme vzw
Kris Bachus – Katholieke Universiteit Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid
Johan Eyckmans – Economische Hogeschool Brussel
Jos Gysels - Natuurpunt vzw
Maurice Hoffman - Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek
Ellen Hutsebaut - Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, afdeling voor Milieu-, Natuur- en Energiebeleid
Michel Janssens - Natuurpunt vzw
Wim Slabbaert - Agentschap voor Natuur en Bos
Bernard Van Elegem - Agentschap voor Natuur en Bos
Peter Van Gossum - Universiteit Gent, vakgroep Bos- & Waterbeheer
Jan Van Uytvanck - Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek
Axel Verachtert - Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, afdeling voor Milieu-, Natuur- en Energiebeleid
Kris Verheyen - Universiteit Gent, vakgroep Bos- & Waterbeheer
Stefan Versweyveld - Natuurpunt vzw
Peter Willeghems - Agentschap voor Natuur en Bos