



**ADVIES  
VAN 21 DECEMBER 2016  
OVER HET GROENBOEK BESTUUR**

## INHOUD

I.	SITUERING .....	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING .....	2
III.	VERDUIDELIJK HET PROCES EN HET AMBITIENIVEAU VAN HET VLAAMS BESTUURSDECREET .....	3
IV.	ERKEN DE SECTORALE DYNAMIEK INZAKE BEVOEGDHEIDSVVERDELING .....	4
V.	ERKEN DE DYNAMIEK INZAKE HET OMGEVINGSDENKEN .....	6
VI.	BEWAAK DE SAMENHANG MET DE VISIENOTA 2050 EN MET ANDERE LANGETERMIJNVISIES .....	8
VII.	FOCUS HET INSTRUMENTENDEBAT .....	9

### I. SITUERING

1. SARO ontving op 16 november 2016 een adviesvraag van Minister-president Geert Bourgeois en Viceminister-president Liesbeth Homans over het ‘Groenboek Bestuur: 6 principes en 30 voorstellen voor een vernieuwende overheid’. De Vlaamse Regering nam op 28 oktober 2016 akte van de mededeling betreffende dit Groenboek.

SARO wordt gevraagd om te reflecteren over en suggesties te formuleren bij de voorstellen van het Groenboek. Gelijklopend aan de adviesvraag aan de verschillende strategische adviesraden loopt tevens een open consultatie over het Groenboek.<sup>1</sup> De consultatieperiode loopt tot eind december 2016. Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raad van 21 december 2016 komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermin.

2. In het Vlaams Regeerakkoord formuleert de Vlaamse Regering de intentie om één Vlaams Bestuursdecreet op te maken: *‘We coördineren een aantal bestaande decreten (decreet bestuurlijk beleid, decreet deugdelijk bestuur, decreet openbaarheid van bestuur, klachtendecreet, e-governmentdecreet) tot één Vlaams Bestuursdecreet.*<sup>2</sup> *Uitgangspunten van dit nieuwe decreet zullen zijn: het recht op kwaliteitsvolle dienstverlening en het recht op digitale dienstverlening.* Het regeerakkoord gaat aldus uit van een coördinatie van vijf bestaande decreten. Het decreet Beter Bestuurlijk Beleid geeft vorm aan de organisatiestructuur van de Vlaamse overheid. De overige decreten zijn gericht op het bewaken van de kwaliteit van de dienstverlening (o.a. deontologie, de toegang tot informatie, de transparantie van besluitvorming) en de verdere digitalisering van de dienstverlening door de Vlaamse overheid.
3. Het Groenboek Bestuur is opgebouwd volgens zes principes en dertig voorstellen. De zes principes zijn:
  - 1° De Vlaamse overheid werkt zorgvuldig. Als ze een beslissing neemt, houdt ze rekening met wetenschappelijke kennis en met advies. Ze weegt alle belangen tegen elkaar af. Ze zorgt ervoor dat in onze diverse maatschappij niemand uit de boot valt. Ze gaat goed om met de berg informatie waarover ze beschikt.
  - 2° De Vlaamse overheid stuurt en regelt niet alles zelf. Verenigingen, bedrijven en burgers pakken maatschappelijke uitdagingen aan samen met de overheid. De Vlaamse overheid steunt vernieuwing in de samenleving en vernieuwt ook haar eigen werking. Ze legt geen regels op die niet echt nodig zijn. Ze blijft wel de rechten, vrijheden en plichten van alle burgers veilig stellen.
  - 3° Als de Vlaamse overheid maatregelen uitwerkt, luistert ze naar iedereen die daar belang bij

<sup>1</sup> <http://overheid.vlaanderen.be/denk-mee>

<sup>2</sup> Kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003. Decreet 22 november 2013 betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector. Decreet van 18 juli 2008 betreffende elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer. Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Decreet van 1 juni 2001 houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen.

heeft: adviesraden, organisaties, maar ook individuele burgers.

- 4° De diensten van de Vlaamse overheid zijn excellent. Ik krijg duidelijke informatie, ik kan alles digitaal afhandelen, ik word geholpen als ik vragen heb, ik hoef geen overbodige documenten te geven.
  - 5° De Vlaamse overheid werkt goed samen met de lokale besturen, de andere deelstaten, de federale overheid en de Europese Unie.
  - 6° De Vlaamse overheid zit niet vastgeroest in structuren. Ze past zich vlot aan nieuwe noden en behoeften van de samenleving aan. De verschillende diensten werken goed samen. De Vlaamse overheid is zuinig en efficiënt.
4. Het Groenboek Bestuur verduidelijkt dat de resultaten van de publieke bevraging zullen worden gebruikt als mogelijke input voor de opmaak van het nieuw Vlaams Bestuursdecreet. Dit decreet brengt verscheidene bestaande bestuurlijke decreten samen in één geïntegreerd decreet en wordt verwacht in de loop van 2018. Daarnaast zal de input ook worden gebruikt om mogelijke vernieuwingsprojecten op te starten binnen de overheid ter versterking van het lopend beleid.

## II. ALGEMENE BEOORDELING

5. De raad ondersteunt het initiatief tot opmaak van een nieuw Vlaams Bestuursdecreet. De raad vindt het tevens positief dat de coördinatie van de decreten wordt aangegrepen om de huidige overheidsstructuren en -processen te evalueren in functie van maatschappelijke evoluties en noden. Niettemin heeft de raad nog diverse vragen bij de wijze waarop dit decreet tot stand zal komen. SARO vraagt tevens het ambitieniveau van het Vlaams Bestuursdecreet te verduidelijken. In deel III van dit advies gaat de raad hier verder op in.
6. Het Groenboek Bestuur gaat uit van 6 algemene principes en 30 concrete voorstellen. Het is evenwel onduidelijk hoe deze principes zich verhouden tot de beoogde coördinatie van de bestaande decreten. De raad merkt bovendien op dat de vooropgestelde principes en voorstellen zeer algemeen zijn verwoord. Het is nog zeer onduidelijk 'in welke mate' en 'hoe' de voorgestelde principes en voorstellen zullen worden doorvertaald naar het nieuw Vlaams Bestuursdecreet. Het richtinggevend of sturend karakter van het Groenboek Bestuur is aldus nog zeer onduidelijk. De raad geeft verder in dit advies hieromtrent enkele voorbeelden. Tevens wijst de raad op de noodzaak van verdere benchmarking.
7. Samenhangend met bovenstaande bemerking merkt de raad op dat het bovendien zeer onduidelijk is hoe het Groenboek Bestuur zich verhoudt tot de huidige realiteit. De raad benadrukt de huidige dynamiek binnen het ruimtelijk beleid en het onroerenderfgoedbeleid. Beide beleidsvelden zijn volop in ontwikkeling en kennen diverse transities op bestuursniveau. Het is belangrijk deze dynamiek te erkennen en in kaart te brengen.
- Vanaf deel IV van dit advies gaat de raad in op een aantal belangrijke beleidsmatige verschuivingen binnen de beleidsvelden onroerend erfgoed en ruimtelijke ordening. Het betreft beleidsmatige initiatieven die (nu reeds) resulteren in een gewijzigde rol en werking van de Vlaamse Overheid. Enkele daarvan vinden een basis in het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 (zoals het kerntakenplan; de wijziging van het strategische adviesradenlandschap). Andere vloeien voort uit lopende transities op het vlak van ruimtelijk beleid en onroerend erfgoed (zoals het omgevingsdenken). De raad gaat na wat de mogelijk impact is van de voorgestelde principes uit het Groenboek Bestuur op deze beleidsontwikkelingen en wijst daarbij op een aantal knelpunten en kansen.

### III. VERDUIDELIJK HET PROCES EN HET AMBITIENIVEAU VAN HET VLAAMS BESTUURSDECREET

8. De raad ondersteunt het initiatief tot coördinatie van de vijf bestaande decreten. De raad heeft evenwel nog diverse vragen ten aanzien van het proces tot opmaak van een nieuw Vlaams Bestuursdecreet. Het Groenboek Bestuur geeft slechts zeer beperkt duiding van het procesverloop inzake de opmaak van het Vlaams Bestuursdecreet.

Het is voor de raad onduidelijk welke stappen nog zullen worden gezet in de totstandkoming van het nieuw Vlaams Bestuursdecreet: Wordt nog een bijsturing van het Groenboek voorzien? Zal na het Groenboek ook nog een Witboek worden opgemaakt ter voorbereiding van het nieuw Vlaams Bestuursdecreet?

Tevens vraagt de raad verder toelichting omtrent de beoogde timing. Een specifiek aandachtspunt betreft de doorwerking van de publieke consultatie. Het Groenboek wordt tussen 28 oktober en 31 december 2016 onderworpen aan een publieke bevraging. De antwoorden worden gebundeld en gepubliceerd in een rapport en zullen daarna worden gebruikt *'als mogelijke input voor de opmaak van het nieuw Vlaams Bestuursdecreet.'*<sup>3</sup>

Gelijktijdig met de publieke consultatie is er tevens de adviesvraag aan de strategische adviesraden en een bespreking in het Vlaamse Parlement. Het is onduidelijk hoe de resultaten zullen doorvertaald worden naar het Groenboek of het nieuw Vlaams Bestuursdecreet en hoe de publieke bevraging zich zal verhouden tot de strategische advisering en de bespreking in het Vlaams Parlement.

De raad vraagt aldus de procesaanpak verder te verduidelijken en de strategische adviesraden te betrekken bij de diverse vervolgstappen; op zijn minst op het niveau van het voorontwerp Vlaams Bestuursdecreet.

9. SARO vraagt bovendien om het beoogde ambitieniveau van het nieuw Vlaams Bestuursdecreet te verduidelijken en duidelijker te focussen. Volgens het Vlaams Regeerakkoord is de oefening gericht op het bewaken van de kwaliteit van de dienstverlening en op de verdere digitalisering van de dienstverlening door de Vlaamse overheid.

Het Groenboek Bestuur vermeldt tevens dat een aantal vernieuwende ideeën zullen worden doorvertaald naar het Vlaams Bestuursdecreet; andere zullen worden gebruikt *'om mogelijke vernieuwingsprojecten op te starten binnen de overheid ter versterking van het lopend beleid.'*<sup>4</sup> Het Groenboek formuleert hiertoe tal van intenties: "beter overwegen", 'explicietere stilstaan', 'nog meer inclusief en afgestemd beleid', 'contactmogelijkheden met de overheid verruimen', 'stroomlijnen', 'versterken', 'optimaliseren'. Daarnaast zal worden gezocht naar vernieuwing: 'vernieuwende samenwerkingsvormen', 'experimenteren met', 'experiment-wetgeving', 'nieuwe ambitieuze dienstverleningsengagementen bepalen', 'nieuwe vormen van leiderschap'.

De raad wenst aanvullend nog twee aandachtspunten te benadrukken. Een eerste aandachtspunt betreft de doelstelling van de Vlaamse Regering, zoals verwoord in het Vlaams Regeerakkoord, om in te zetten op een 'slankere' Vlaamse overheid. De raad stelt vast dat het Groenboek Bestuur voor elk van de dertig voorstellen de inzet suggereert van (bijkomend) personeel en financiële middelen. Het is evident dat bij het verdere verloop van het proces maximaal aandacht moet gaan naar de doelstelling inzake een slankere Vlaamse overheid. Ten tweede legt de raad de nadruk op de beoogde 'coördinatie'. De raad dringt er op aan om bij de opmaak van het nieuw Vlaams Bestuursdecreet niet louter te opteren voor een 'coördinatie' van verschillende decreten maar maximaal aandacht te hebben voor de meerwaarde, voor samenhang en voor het versterken van verbanden. Dit moet bovendien leiden tot legistische vereenvoudiging.

---

<sup>3</sup> Groenboek Bestuur, p. 4.

<sup>4</sup> Groenboek Bestuur, p. 4.

10. Bijkomend vraagt de raad om het toepassingsgebied van het nieuw Vlaams Bestuursdecreet duidelijker te focussen. In tegenstelling tot wat vastgelegd is in het Vlaams Regeerakkoord worden nog zes andere decreten meegenomen in de coördinatie-oefening. Het betreft onder meer het Kaderdecreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden.<sup>5</sup>

Aldus wordt met het Groenboek Bestuur de coördinatie beoogd van 11 verschillende en zeer uiteenlopende decreten. De aard van elk van deze decreten is telkens anders. Dit laat zich ook voelen in de verschillende voorstellen. Enkele voorstellen zijn van strategische aard (vb. afwegen van de rol die de overheid opneemt, inzetten op de faciliterende rol van de overheid, interbestuurlijke bril, werking flexibiliseren). Andere voorstellen zijn van praktische en organisatorische aard (vb. datasets en bestuursdocumenten ter beschikking stellen, burgers recht geven gegevens maar één keer door te geven, duidelijke digitale overheidsomgeving, een jaarlijks interbestuurlijk werkprogramma opstellen, inzetten op public service motivation).

Deze vraag om het toepassingsgebied van het nieuw Vlaams Bestuursdecreet duidelijker te focussen moet in samenhang worden bekeken met de vraag om het beoogde ambitieniveau van het Vlaams Bestuursdecreet te focussen (zie par. 9).

11. Ten slotte merkt de raad op dat in de beoogde coördinatie-oefening ook het decreet Beter Bestuurlijk Beleid worden meegenomen. Het BBB-decreet legt de organisatorische structuur vast en vormt de basis voor de werking van de Vlaamse Overheid. Voorstel 25 van het Groenboek Bestuur verduidelijkt dat het niet de ambitie is om op korte termijn het organisatiemodel zoals vastgelegd in het BBB-decreet te hervormen: *‘Het is niet wenselijk om weer een alomvattend model te gaan voorbereiden en in te voeren, maar wel om een nieuwe manier van werken mogelijk te maken binnen de bestaande structuren. Flexibele programma- en projectwerking is te verkiezen boven een dure en zware reorganisatie die verschillende jaren duurt.’* Tegelijkertijd luidt het voorstel: *‘We onderzoeken of het zinvol is om tegen de volgende regeerperiode een nieuw overkoepelend maar flexibel organisatiemodel uit te werken.’*

De raad vindt het positief dat de coördinatie van de decreten wordt aangegrepen om de huidige overheidsstructuren en processen te evalueren in functie van maatschappelijke evoluties en noden. Het is evenwel nog zeer onduidelijk wat een ‘nieuw overkoepelend maar flexibel organisatiemodel’ precies zal inhouden en of het bestaande model van het BBB alsnog in vraag zal worden gesteld. De raad vraagt tevens te verduidelijken wat effectief wordt bedoeld met een flexibele programma- en projectwerking.

#### IV. ERKEN DE SECTORALE DYNAMIEK INZAKE BEVOEGDHEIDSVERDELING

12. Voorstel 24 van het Groenboek Bestuur beoogt *‘het objectiveren van de toekenning van taken aan bestuursniveaus op basis van subsidiariteit en homogeniteit’*. Het is de ambitie om tegen het einde van elke regeerperiode de bevoegdheden van de lokale besturen en de Vlaamse overheid op te lijsten en hierop een geobjectiveerd subsidiariteits- en homogeniteitsafwegingskader toe te passen.

Het is voor de raad onduidelijk wat de meerwaarde van dit voorstel is ten aanzien van het

---

<sup>5</sup> Volgende zes decreten zouden bijkomend ook worden meegenomen worden in de coördinatie-oefening: 1) Kaderdecreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden, 2) Voorstel van decreet houdende normen voor Vlaamse overheidscommunicatie, 3) Titel 5 van decreet 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, 4) Decreet van 9 juli 2010 betreffende de bestuurlijk-administratieve archiefwerking, 5) Decreet van 13 juli 2007 houdende bevordering van een meer evenwichtige participatie van vrouwen en mannen in advies- en bestuursorganen van de Vlaamse overheid, e) (voorontwerp) decreet houdende de oprichting van het stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid en 6) Decreet 27 april 2007 hergebruik overheidsinformatie.

huidige kerntakendebat. Het Groenboek Bestuur wijst op het feit dat *'de kerntakenplannen<sup>6</sup> en de reorganisatie van de provincies reeds waardevolle oefeningen vormen maar wil een stap verder gaan in de frequentie en het objectiveren ervan'*. Het is voor de raad niet duidelijk wat deze 'verdere stap' concreet inhoudt. De raad heeft vragen bij de finaliteit van het objectiveren van het subsidiariteitsprincipe en de bevoegdheidsverdeling. Bevoegdheidsverdelingen worden gevat vanuit diverse dynamieken; hetzij organisatorisch, financieel, politiek, juridisch. Het kerntakenplan, de oprichting van een paritaire commissie decentralisatie, alsook het debat over de rol van de provincies tonen de complexiteit van dit debat aan.<sup>7</sup>

13. Samenhangend met voorgaande opmerking wijst de raad op de sterke dynamiek en verschuiving van de bevoegdheden in het onroerenderfgoedbeleid. Met het Onroerenderfgoeddecreet werd in 2013 sterk ingezet op het vergroten van de rol van het lokale bestuursniveau in het onroerenderfgoedbeleid. Dit resulteerde onder meer in de invoering van de erkenning van de onroerenderfgoedgemeenten en de intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten. Onroerenderfgoedgemeenten kunnen taken overnemen van Vlaanderen en IOED's krijgen een belangrijke rol inzake publiekswerking, samenwerking met lokale spelers, informeren en sensibiliseren.

Vanuit de vraag naar een slanke Vlaamse overheid werd - in het kader van het kerntakenplan onroerend erfgoed - een aantal taken op Vlaams niveau afgestoten en werd de verantwoordelijkheid van lokale besturen uitgebreid; de Vlaamse administratie zal focussen op het beschermd erfgoed. Gemeenten zullen instaan voor het inventariseren van onroerend erfgoed en zullen er tevens rechtsgevolgen aan kunnen verbinden.<sup>8</sup>

Principe 2 van het Groenboek Bestuur (overheid doet niet alles zelf en pakt samen met verenigingen, bedrijven en burgers de maatschappelijke uitdagingen aan) strookt volledig met de bepalingen uit de kaderconventie van de Raad van Europa over de bijdrage van het erfgoed voor de samenleving (Faroconventie, 2005). Deze conventie benadrukt dat erfgoed een individuele en collectieve verantwoordelijkheid is. Daarnaast vraagt het overheden om wettelijke, financiële en professionele kaders te maken die moeten toelaten dat er samengewerkt wordt door publieke overheden, experts, eigenaars, investeerders, bedrijfswereld, ngo's en burgers.

Een belangrijk aandachtspunt is dat Vlaanderen niet zomaar alles kan overdragen. In zijn advies van 27 januari 2016 benadrukte de raad het belang van complementariteit tussen het Vlaams onroerenderfgoedbeleid en het gemeentelijk onroerenderfgoedbeleid.<sup>9</sup> De raad vroeg werk te maken van een Vlaamse beleidsvisie inzake onroerend erfgoed dat het kader moet vastleggen inzake de beoogde subsidiariteit in het onroerenderfgoedbeleid, de beoogde subsidiariteit inzake de inventarissen, de financiering van het onroerenderfgoedbeleid en de accenten die Vlaanderen zal leggen inzake een selectief beschermingsbeleid en beheer van het onroerend erfgoed.

---

<sup>6</sup> De Vlaamse Regering zette in het Vlaams Regeerakkoord (p. 9) in op een 'slankere' Vlaamse overheid: *'In elk beleidsdomein waarop de Vlaamse overheid actief is, wordt tegen 1 januari 2015 een kerntakenplan opgemaakt, dat aangeeft welke van de huidige activiteiten van de departementen en agentschappen meer en minder essentieel zijn om de beleidsdoelstellingen te bereiken en de dienstverlening te verzekeren.'*

<sup>7</sup> Groenboek Bestuur, p. 43: *'De Vlaamse Regering richtte bij haar aantreden een paritaire commissie decentralisatie op, die moest nagaan op welke terreinen de autonomie van de lokale besturen verhoogd kon worden.'* VRA, p. 4: *'In aangelegenheden waar lokale besturen beslissingen nemen binnen een Vlaams reglementair kader (ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed, leefmilieu, huisvesting, ...) vergroten we de beleidsruimte van de lokale besturen aanzienlijk. We herzien de Vlaamse regels (decreten en uitvoeringsbesluiten) zodat ze veel meer dan nu het geval is slechts op hoofdlijnen normeren. Daarbinnen kunnen de lokale besturen zelf hun beleid voeren en leggen ze zelf verantwoording af voor het gevoerde beleid. De Vlaamse Regering engageert zich om, in een paritair (Vlaanderen/lokale besturen) samengestelde commissie, na te gaan op welke terreinen de autonomie van de lokale besturen kan verhoogd worden, met name voor welke concrete bevoegdheden van het lokale bestuursniveau het niet meer of minder nodig is dat Vlaanderen sturend optreedt.'*

<sup>8</sup> Kerntakenplan RWO, p. 10-11.

<sup>9</sup> SARO 2016|02. SARO-advies van 27 januari 2016 over de wijzigingen aan het Onroerenderfgoeddecreet. [www.sarovaanderen.be](http://www.sarovaanderen.be)

14. Ook in het ruimtelijk beleid is de laatste jaren een sterke verschuiving doorgevoerd inzake de taakstelling van de diverse overheden. Met de recente wijziging aan de VCRO werd bijvoorbeeld afgestapt van het subsidiariteitsprincipe tussen de ruimtelijke structuurplannen op de drie beleidsniveaus en werd geopteerd voor een 'gelijkwaardig partnerschap tussen de drie beleidsniveaus'.

In zijn advies van 5 oktober 2016 stond de raad positief ten aanzien van dit gelijkwaardig partnerschap tussen de drie beleidsniveaus.<sup>10</sup> Gemeenten en provincies zullen een volwaardige (en evenwaardige) rol kunnen opnemen ten aanzien van de Vlaamse overheid. Dit kadert in de ambitie van de overheid om te evolueren van een 'regulerende' naar een meer 'faciliterende' rol. SARO merkte evenwel op dat dit gelijkwaardig partnerschap niet absoluut wordt ingevoerd. De raad benadrukte bovendien dat het afstappen van het subsidiariteitsprincipe een belangrijke wijziging inhoudt van het ruimtelijk beleid. De impact van deze wijziging is onvoldoende in kaart gebracht. Het is bijvoorbeeld onduidelijk of de wijziging betekent dat elk beleidsniveau in zijn ruimtelijk beleidsplan alle ruimtelijke taakstellingen (o.a. inzake wonen, bedrijvigheid, landbouw) kan opnemen zolang maar wordt aangetoond hoe het betreffende ruimtelijk beleidsplan zich verhoudt tot het ruimtelijk beleidsplan van de hogere niveaus. De raad vroeg aldus meer duidelijkheid over de ruimtelijke bevoegdheidsverdeling op de drie beleidsniveaus. Het is wenselijk om dit in kaart te brengen en de verschuivingen te duiden die zullen ontstaan door het opheffen van het subsidiariteitsprincipe.

De gebiedsgerichte werking vanuit partnerschap gaat uit van een grotere betrokkenheid van bedrijven, verenigingen en burgers en minder sturende rol van de Vlaamse overheid. De raad wees eerder op het belang van een robuuste visie op Vlaamse niveau als algemeen kader voor de beleidsplannen op lagere niveaus.

## V. ERKEN DE DYNAMIEK INZAKE HET OMGEVINGSDENKEN

15. Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 bevat diverse initiatieven inzake het 'omgevingsdenken' en stelt onder meer: *'Het is duidelijk dat de Omgevingsvergunning en de ambitie om te evolueren naar een geïntegreerde Omgevingsplanning, ruimtelijke ordening en milieu steeds meer met elkaar verweven geraken. Het is evident dat naast regelgeving dit ook bereikt worden door een efficiëntere overheid met een structurele integratie van ruimtelijke planning, MER en milieuhinderbeleid, en van de vergunningverlening en handhaving. Dit brengt belangrijke efficiëntiewinsten met zich mee zowel op het vlak van resultaat van de besluitvorming, handhaving als op vlak van benodigd personeel.'*

De Omgevingsvergunning integreert de stedenbouwkundige vergunning, de milieuvergunning, de socio-economische vergunning en de natuurvergunning. In het kader van de Omgevingsvergunning wordt een belangrijke verschuiving doorgevoerd in de taakstelling van de verschillende overheden.

Bovendien wordt uitgegaan van een geïntegreerd omgevingsgericht advies dat op een geïntegreerde wijze alle thema's behandelt die nu verbonden worden aan hetzij 'het milieubeleid', hetzij 'het ruimtelijk beleid'. Het betreft, in die hypothese, dus een ruime reeks thema's in het kader van een geïntegreerde 'omgevingsbenadering'.

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 gaat tevens uit van de fusie van de departementen LNE en RWO tot het Omgevingsdepartement.

---

<sup>10</sup> SARO 2016|23. SARO-advies van 5 oktober 2016 over het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving. [www.sarovaanderen.be](http://www.sarovaanderen.be)

16. Naar aanleiding van de beleidsnota Omgeving 2014-2019 vroeg SARO in zijn advies van 28 januari 2015 naar een coherente invulling van het omgevingsdenken.<sup>11</sup> Tot op heden bestaat er onduidelijkheid over de gewenste invulling van het begrip omgeving en het gewenste niveau van integratie op instrumenteel niveau, planningsniveau, organisatorisch niveau en juridisch niveau.

De transitie naar omgevingsbeleid veronderstelt een gezamenlijk procesaanpak die verschillende beleidsdomeinen overschrijdt. In de praktijk vindt de transitie naar het omgevingsdenken geen houvast in een welomschreven visie of plan van aanpak. Nochtans zijn er heel wat vragen inzake de positionering van het omgevingsbeleid ten aanzien van andere beleidsdomeinen. De raad wees op de noodzaak van een wetenschappelijke onderbouwing van het omgevingsdenken. De stap naar het omgevingsdenken dient bovendien stapsgewijs en doordacht te gebeuren. Er bestaat immers een complexe verhouding tussen de diverse beleidsvelden (o.a. natuur, milieu, ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed) en de juridische onderbouwing van een geïntegreerd omgevingsbeleid is niet eenvoudig. Er is aldus nood aan een gefaseerde aanpak en een duidelijk stappenplan.

17. In het kader van het omgevingsdenken en aansluitend op enkele voorstellen die in het Groenboek Bestuur worden geformuleerd ten aanzien van een herijking van de strategische adviesraden wenst de raad nog in te gaan op de oprichting van de Omgevingsraad.<sup>12</sup>

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 formuleert - onder het hoofdstuk 'bestuurszaken' - de doelstelling om een aantal beleidsdomeinen samen te voegen en het aantal entiteiten en strategische adviesraden te verminderen. Als gevolg hiervan werden een aantal strategische adviesraden afgeschaft, ondergebracht bij de SERV of bij het departement. Dit betekent dat het huidige adviesradenlandschap totaal verschilt van wat uitgetekend werd onder het BBB-verhaal en waarbij in grote mate beoogd werd dat per beleidsdomein een strategische adviesraad (met rechtspersoonlijkheid) werd opgericht. Het huidige adviesradenlandschap is aldus zeer heterogeen geworden; de herstructurering gebeurde niet op basis van een volwaardige visie ten aanzien van de rol en de samenhang van de strategische adviesraden.

De beoogde vermindering van het aantal strategische adviesraden is momenteel voltooid met uitzondering van de beoogde fusie van Minaraad en SARO tot de Omgevingsraad. Het Vlaams Regeerakkoord en de beleidsnota omgeving 2014-2019 geven geen verdere verduidelijking of onderbouwing van de beoogde fusie van beide strategische adviesraden. SARO formuleert volgende aandachtspunten inzake de oprichting en verdere operationalisering van de Omgevingsraad; wat niet wegneemt dat de manier waarop een en ander concreet georganiseerd moet worden, nog nader bekeken moet worden:

- 1° Strategisch karakter van adviesraden. SARO gaat er van uit dat een strategische adviesraad - zoals de toekomstige Omgevingsraad - in zijn adviesactiviteiten de klemtoon moet kunnen leggen op strategische advisering i.v.m. het omgevingsbeleid, wat niet uitsluit dat tevens ruimte wordt gelaten voor operationele advisering. Bij de vormgeving van de Omgevingsraad moet worden nagegaan in hoeverre de operationele adviestaken alsnog een onderdak dienen te krijgen onder de Omgevingsraad, dan wel of het overleg en de participatie i.v.m. deze operationele beleidskwesties met meer effectiviteit elders kan worden ondergebracht.
- 2° Samenstelling van een strategische adviesraad. SARO pleit er voor dat de rol en de waarde van zowel het maatschappelijke middenveld als van de experts en de lokale

---

<sup>11</sup> SARO 2015|04. SARO-advies van 28 januari 2015 over de beleidsnota omgeving 2014-2019

<sup>12</sup> Voorstel 19 van het Groenboek Bestuur: 'De rol van de strategische adviesraden herijken, waarbij een keuze gemaakt moet worden tussen enerzijds flexibele, maar centrale strategische adviesorganen in de beleidsvoering die mee zorgen voor het binnenbrengen en organiseren van advies en overleg, en anderzijds permanente strategische adviesorganen die de minister over strategische hoofdlijnen adviseren.'

Voorstel 20 van het Groenboek Bestuur: 'De rol, de taakstelling en de samenstelling van alle permanente adviesstructuren regelmatig kritisch herbekijken'.



besturen erkend zou worden bij de samenstelling van een strategische adviesraad zoals de toekomstige Omgevingsraad. Ze zou daarom moeten bestaan uit (1) afgevaardigden van het maatschappelijk middenveld, (2) vertegenwoordigers van lokale besturen en (3) experts. Er zou wel op gewaakt moeten worden dat de raadsleden – zowel deze vanuit het maatschappelijk middenveld als de onafhankelijke deskundige en de vertegenwoordigers van lokale besturen – voldoende generalist zouden zijn om zinnig deel te kunnen nemen aan de opmaak van strategische advisering.

- 3° Inhoudelijk bereik van een strategische adviesraad. SARO stelt voor dat een strategische adviesraad – zoals de toekomstige Omgevingsraad – zich zou toespitsen op een omvattende, samenhangende benadering van de beleidsproblematiek waarvoor de adviesraad ingesteld wordt. Voor de toekomstige Omgevingsraad betekent dit dat alle ‘compartimenten’ van ‘omgeving’ voldoende tot hun recht komen en dat het gedachtengoed dat verbonden is aan de thema’s ‘ruimte’, ‘milieu’, ‘klimaat’, ‘energie’, ‘materialen’, ‘water’, ‘natuur’, ‘onroerend erfgoed’ enz. ter harte wordt genomen. Dit sluit niet uit dat een strategische adviesraad advies zou uitbrengen over ontwikkelingen in aanpalende beleidsdomeinen, met name voor zover die ontwikkelingen tot aanbevelingen kunnen leiden die relevant zijn vanuit het perspectief van de eigen beleidsproblematiek.

## VI. BEWAAK DE SAMENHANG MET DE VISIENOTA 2050 EN MET ANDERE LANGETERMIJNVISIES

18. In dit deel van het advies wenst de raad kort aandacht te vragen voor de Visienota 2050 en andere overkoepelende langetermijnvisies. De raad wijst ook op het belang van het Vlaams Klimaatakkoord. Het Groenboek Bestuur gaat hier beperkt op in. Zo formuleert het Groenboek het voorstel om te werken met *‘een gecoördineerde evaluatieagenda en daarbij te starten met de evaluatie van regeringsbrede en transversale beleidsplannen in overleg met de betrokken stakeholders.’* Ook in het kader van het uitwerken van een ambitieuze onderzoeksagenda voor de Vlaamse overheid vraagt het Groenboek Bestuur aandacht voor *‘beleidsdomeinoverschrijdend en toekomstgericht onderzoek.’*

19. In de ‘Visienota 2050: naar een langetermijnstrategie voor Vlaanderen’ legde de Vlaamse Regering de ambities voor het Vlaanderen van 2050 vast. De visienota is opgebouwd rond negen thema’s en zeven transitieprioriteiten. Elk van de transitieprioriteiten krijgt een eigen begroting en een verantwoordelijke minister.

In zijn advies van 25 november 2015 benadrukte SARO de nood aan een volwaardig ruimtelijk transitie management.<sup>13</sup> De Visienota 2050 nam de transitie ‘Ruimte voor morgen’ - gekoppeld aan de doorbraak ‘groen en dynamisch stedengewest’ uit het ViA - niet over. Ruimtelijke thema’s komen in de Visienota 2050 verspreid aan bod; over de diverse transitieprioriteiten en thema’s. SARO wees in dit verband op een belangrijke verschuiving op het vlak van het ruimtelijk beleid op lange termijn en was vragende partij om een achtste transitieprioriteit inzake ruimtelijk beleid alsnog te voorzien. Bij de definitieve vaststelling van de Visienota 2050 heeft de Vlaamse Regering evenwel geen rekening gehouden met de vraag om de ruimtelijke transitieagenda op de voorgrond te plaatsen.<sup>14</sup>

20. Een robuuste langetermijnvisie is wel terug te vinden in het Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. SARO heeft reeds meermaals gewezen op het belang van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen als een strategisch en dynamisch beleidskader, waarin de nodige elementen

<sup>13</sup> SARO 2015|026. Advies van 25 november 2015 over de Visie 2050: een langetermijnstrategie voor Vlaanderen.

<sup>14</sup> Visie 2050: Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen  
[http://www.vlaanderen.be/int/europese-unie/sites/iv.dev.vlaanderen.be.int/europese-unie/files/documenten/20150923\\_visie\\_2050.pdf](http://www.vlaanderen.be/int/europese-unie/sites/iv.dev.vlaanderen.be.int/europese-unie/files/documenten/20150923_visie_2050.pdf)

aanwezig zijn om een dynamisch ruimtelijk ontwikkelingsbeleid te kunnen uitbouwen.<sup>15</sup>

Het BRV blijft terecht hoog op de agenda staan. Zowel uit het Vlaams Regeerakkoord als de beleidsnota Omgeving spreekt duidelijk de intentie de ruimtelijke beleidsplanning in te voeren. De nood aan een BRV is aldus algemeen erkend. SARO bracht in januari 2016 advies uit over de werktekst Witboek BRV.<sup>16</sup> De Vlaamse Regering keurde op 30 november 2016 het Witboek BRV goed. De omschakeling van structuurplanning naar beleidsplanning vergt tijd en moet doordacht gebeuren. Net om die reden betreurt de raad dat er geen afstemming is gebeurd tussen de langetermijnstrategie in de Visienota 2050 en het Groenboek BRV.

Voor SARO blijft een ruimtelijk transitie management, gericht op de lange termijn, een noodzakelijke voorwaarde om de samenhang te bewaken tussen de diverse (sectorale) thema's en transitieprioriteiten zoals vastgelegd in de Visienota 2050. Het BRV moet het kader vormen om in de toekomst om te kunnen gaan met de ruimtelijke impact van de verschillende transitieprioriteiten die Vlaanderen vooropstelt.

21. Tegelijkertijd wijst de raad op de nood aan een meer geïnstitutionaliseerd kader voor de afstemming en stroomlijning van de vele Vlaamse beleidsplannen (vb. woonbeleidsplan, klimaatbeleidsplan, plattelandsbeleidsplan). Deze vraag naar afstemming geldt in het bijzonder voor de afstemming tussen het BRV en milieubeleidsplan in functie van het omgevingsbeleid. De Raad verwijst tevens naar zijn recent advies over het Vlaams Investeringsfonds.<sup>17</sup>
22. En tenslotte wenst de raad nog de klemtoon te leggen op het Europees beleid inzake territoriale cohesie. Beleidsmakers op het gebied van territoriale ontwikkeling en cohesie erkennen een duidelijke behoefte aan een coherent overheids optreden en toewijzing van openbare middelen in Europa. Vooral in tijden van beperkte overheidsbegrotingen is er een sterke behoefte om beleidsmaatregelen effectiever te maken en synergiën te benutten door middel van verticale en horizontale coördinatie van beleidsmaatregelen, programma's en projecten.

Het ESPON-project TANGO ontwikkelt praktische adviezen voor 'territoriale governance'.<sup>18</sup> Het project focust op de processen waarbij actoren en instellingen op verschillende niveaus programma's en projecten uitvoeren voor het bereiken van territoriale cohesie.

'Territoriale governance' is gericht op de uitvoering van overheidsbeleid, programma's en projecten voor de ontwikkeling van een specifiek gebied door 1) de coördinatie van actoren en instellingen, 2) de integratie van beleidsectoren, 3) de mobilisering van de belanghebbenden, 4) de adaptatie aan veranderende contexten en 5) de realisatie van plaatsgebaseerde kenmerken en gevolgen. De ontwikkeling van specifiek gebied is hierbij gericht op de verbetering van de omgevingskwaliteit van dit gebied in overeenstemming met de EU 2020 strategie.

## VII. FOCUS HET INSTRUMENTENDEBAT

23. In functie van schaarser wordende middelen en de veranderende rol van de overheid zal ook de inzet van beleidsinstrumenten grondig moeten worden afgewogen. Het Groenboek Bestuur stelt dat daarbij steeds moet worden gestreefd naar 'een zo licht mogelijk, goedkoop en wendbaar beleidsinstrument'.

Dit is evenwel een zeer vage doelstelling. De meerwaarde van de invoering van een dergelijke

<sup>15</sup> Website ViA – Ruimte voor Morgen: *'Tegen 2014 willen we een Beleidsplan Ruimte hebben dat een beeld geeft van hoe Vlaanderen er in 2050 idealiter zal uitzien. Het Beleidsplan Ruimte is de opvolger van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.'*

<sup>16</sup> SARO 2016|001. Advies van 27 januari 2016 over de Werktekst Witboek BRV.

<sup>17</sup> SARO 2016|024. Advies van 26 oktober 2016 over het ontwerp van decreet Vlaams Investeringsfonds.

<sup>18</sup> ESPON TANGO – Territorial Approaches for New Governance.

[http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_ESPON2013Projects/Menu\\_AppliedResearch/tango.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2013Projects/Menu_AppliedResearch/tango.html)

generieke maatregel op het niveau van het Vlaams Bestuursdecreet is zeer onduidelijk.

Zo wijst de raad op de diverse initiatieven binnen het beleidsveld onroerend erfgoed. Wat betreft de rol van de overheid wijst de beleidsnota onroerend erfgoed onder meer op de nodige cultuuromslag bij het agentschap Onroerend Erfgoed alsook op de belangrijke taak voor de gemeenten en het werken vanuit partnerschappen. Daarnaast wordt momenteel het beschermingsbeleid en -instrumentarium geëvalueerd en bijgesteld (o.a. fiscale maatregelen, bijstelling premiestelsel, evaluatie beschermingsbeleid). In zijn advies van 27 januari 2016 wees de raad op de nood aan een duidelijke visie, gekoppeld aan de financiële en organisatorische beleidsruimte, die als volwaardig afwegingskader kan dienen voor de inzet van verschillende instrumenten.<sup>19</sup>

De raad benadrukt dat het uitgangspunt niet zozeer de inzet moet zijn van 'een zo licht mogelijk, goedkoop en wendbaar beleidsinstrument'. De afweging van de inzet van beleidsinstrumenten moet in de eerste plaats gebeuren vanuit een duidelijke visie en doelstelling.

Onder principe 1 valt 'zorgvuldige overheid met een onderbouwd beleid'. De combinatie van voorstel 3 (regelgevings- en beleidsevaluaties) met principe 3 impliceert concreet dat bij de geplande evaluatie van het Onroerenderfgoeddecreet in 2017 de stakeholders daadwerkelijk betrokken worden.

24. In het kader van het streven naar een zorgvuldige overheid met een onderbouwd beleid formuleert het Groenboek Bestuur het voorstel om 'expliciet stil te staan bij de impact van grondrechten bij beleidskeuzes. Deze doelstelling wordt vervolgens evenwel zeer beperkt uitgewerkt in het Groenboek. Het Groenboek Bestuur (pag. 7) vermeldt: *'De Vlaamse overheid wil vandaag nog meer rekenschap afleggen voor de zorgvuldige en onderbouwde keuzes die ze maakt en over de beleidsinstrumenten die ze inzet. Ze wil daarbij extra aandacht schenken aan de individuele grondrechten waarop dat streven impact heeft.'*

Het Groenboek Bestuur (pag. 9) formuleert verder het voorstel om een grotere focus te leggen op de detectie van individuele grondrechten, de impact ervan in kaart te brengen, in verband te brengen met de maatschappelijke meerwaarde van de nagestreefde beleidsdoelstellingen en te onderzoeken of er geen beleidsalternatieven zijn die minder of geen impact hebben op de individuele grondrechten. Die inspanningen zorgen ervoor dat minder beleidsmaatregelen betwist of geannuleerd worden, zodat de administratieve lasten dalen. Het beoogd resultaat is: *'meer proportionele beleidsmaatregelen ten aanzien van individuele belangen van burgers, bedrijven en organisaties en daardoor minder betwistingen van beleidsmaatregelen'*.

De raad kan dit algemeen uitgangspunt voluit ondersteunen. Het is evenwel onduidelijk wat de concrete impact zal zijn van dit uitgangspunt en hoe dit verder vertaald zal worden naar het nieuw Vlaams Bestuursdecreet. Het bewaken van de individuele eigendomsrechten vormt nu reeds in het ruimtelijk beleid een zeer specifiek aandachtspunt. In zijn advies van 27 april 2016 ging de raad verder in op de intentie van de Vlaamse overheid om een nieuw onteigeningsdecreet op te maken. De raad ondersteunde de doelstelling gericht op de uitwerking van eenvoudige en rechtszekere procedures met aandacht voor de belangen van zowel de onteigenende overheden als zij die onteigend worden.<sup>20</sup> De raad vond het tevens positief dat het onteigeningsdecreet voorziet dat de eigenaar een verzoek tot zelfrealisatie kan indienen. Naast de Vlaamse overheid moeten immers ook andere partners (private partners, verenigingen, bedrijven, autonome gemeentebedrijven) een rol inzake het grond- en pandenbeleid kunnen opnemen. Eigenaars kunnen gestimuleerd worden om bij te dragen aan de realisatie van de beoogde publieke doestellingen.

---

<sup>19</sup> SARO 2016|02. SARO-advies van 27 januari 2016 over de wijzigingen aan het Onroerenderfgoeddecreet. [www.sarovaanderen.be](http://www.sarovaanderen.be)

<sup>20</sup> SARO 2016|09. Advies van 27 april 2016 over het ontwerp van decreet houdende onteigening voor algemeen nut. [www.sarovaanderen.be](http://www.sarovaanderen.be)