
Advies

Over de toekomstige Omgevingsraad

Advies over tien vragen inzake de op te richten Omgevingsraad

Datum van goedkeuring **25/10/2018**

Volgnummer 2018 | 025

Coördinator + e-mailadres Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be

Co-auteur + e-mailadres Stefanie Corens, stefanie.corens@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Adviserend gedeelte	5
1 Uitgangspunten	5
2 Aanbevelingen bij de gestelde vragen.....	7
2.1 Opdracht van de Omgevingsraad.....	7
2.2 Visie en missie voor de Omgevingsraad	10
2.3 Samenstelling van de Omgevingsraad.....	13
2.4 Rol van deskundigen in de Omgevingsraad.....	16
2.5 Rol van onafhankelijken in de Omgevingsraad	17
2.6 Vertegenwoordigers van andere strategische adviesraden.....	18
2.7 Rol inzake Onroerend Erfgoed, Energie, Wonen en Dierenwelzijn.....	18
2.8 Verhouding met andere strategische adviesraden	20
2.9 Organisatie van de Omgevingsraad.....	23
2.10 Werkgroepen binnen de Omgevingsraad	25
3 Tot slot: uitwerking en uitrol	25
Bibliografie	26

Krachtlijnen

Volgens de Minaraad bestaat de meerwaarde van de Omgevingsraad in het agenderen, concipiëren en concretiseren van transities met relevantie voor omgevingsbeleid. Dit zal in hoofdzaak gebeuren via adviezen die problemen verduidelijken en/of oplossingsrichtingen aanreiken, en daarbij visie, integratie en samenhang brengen. Ter ondersteuning van deze activiteit moet de Omgevingsraad ook studies kunnen aanleveren of een forumfunctie kunnen vervullen, complementair met vergelijkbare activiteiten in het beleidsdomein. Een en ander hangt mede af van een ernstig adviesvraagbeleid. Wat dit betreft pleit de Minaraad voor het behoud van de algemene adviesvraagplichten, maar voor een selectie op het vlak van de operationele adviesvraagplichten.

Vanwege de complexiteit, de typische uitdagingen en het *multi-level*-karakter van het omgevingsbeleid, pleit de Minaraad er voor dat de Omgevingsraad als missie zou hebben om op strategisch niveau te adviseren, forum te bieden en te studeren inzake het omgevingsbeleid in al zijn facetten en vanuit een veelheid van standpunten – en dit in functie van (1) de agendering van relevante transities, (2) de discussie over de te nemen beleidsbeslissingen in dit verband en (3) de bevordering van de operationalisering van besliste transities.

De Minaraad kiest voor een Omgevingsraad die bestaat uit een beperkte groep van vertegenwoordigers uit relevante middenveldorganisaties – i.e. organisaties die representatief zijn voor de belangen die aan de orde zijn bij omgevingsbeleid, die een brede werking ontplooiën en die personen kunnen afvaardigen met een generalistische benadering. Het kan hierbij zinnig zijn bepaalde voordrachten te laten gebeuren via andere strategische adviesraden, waarbij het wel duidelijk moet zijn dat de raadsleden spreken in naam van hun organisaties, en niet van die adviesraden.

Wat de concrete samenstelling aangaat, moet er voor alle te betrekken organisaties een niet-bedreigend evenwicht gevonden worden. Ook aan lokale besturen moet er een betrokkenheid gegeven worden op het niveau van de plenaire Omgevingsraad.

Aan middenveldorganisaties die zich inlaten met specifieke niches in het omgevingsdebat moet er een rol gegeven worden via deelname aan de activiteiten van de werkgroepen. Deskundigen-experts moeten evenzo thematisch ingeschakeld kunnen worden. Het voorzitterschap van de Omgevingsraad zou moeten gegeven worden aan een onafhankelijke, op voordracht van de Omgevingsraad.

Wat de bestaande specifieke adviesactiviteiten betreft binnen het beleidsdomein (erfgoed, wonen, dierenwelzijn, maar ook de activiteiten die momenteel bij de PWC's gealloceerd zijn) pleit de Minaraad er voor om deze te behouden als opdrachten voor afzonderlijke adviserende entiteiten, maar het secretariaat hiervan te lokaliseren bij de administratie.

De Minaraad adviseert dat de Omgevingsraad de samenwerking met andere strategische adviesraden zou behouden en verder zou ontwikkelen. De samenwerking is vooral aan de orde indien een beleidsontwikkeling in het omgevingsbeleid of in het beleid uit het aangrenzende domein "strategisch" is, i.e. van doorslaggevende betekenis kan zijn voor de structuur of de toekomst van een werkveld binnen in, of aangrenzend aan, het omgevingsdomein. Dit hoeft niet te leiden tot wijzigingen in de decretale bevoegdheden van de aangrenzende strategische adviesraden, maar maakt wel dat de betrokken raden moeten zoeken naar mogelijkheden om de afstemming en eventuele samenwerking te verbeteren.

Wat de interne organisatie aangaat wijst de Minaraad op het belang van zorgvuldige programmering, door te voeren in samenspraak met het Omgevingsdepartement. Daarnaast is ook een zorgvuldige agendering van de afzonderlijke adviesprojecten belangrijk. Tot slot is het aangewezen om de consensusbepaling uit het Bestuursdecreet te milderen: het is niet nodig daadwerkelijk te stemmen, en het volstaat om standpunten te noteren wanneer geen consensus wordt bereikt.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	28 september 2018
Naam adviesvrager + functie	Joke Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw
Rechtsgrond van de adviesvraag	D.A.B.M., art.11.2.1.
Adviestermijn	Tot vrijdag 26 oktober
Samenwerking	//
Overlegcommissie	Dagelijks Bestuur // Werkcommissie Strategie & Governance
Vergaderingen: soort + datum	Donderdag, 4 oktober: DB Donderdag, 11 en 18 oktober: werkgroepssessie Donderdag 25 oktober: raadzitting

Het dossier bestaat uit een adviesvraagbrief van één pagina, met 10 afzonderlijke vragen:

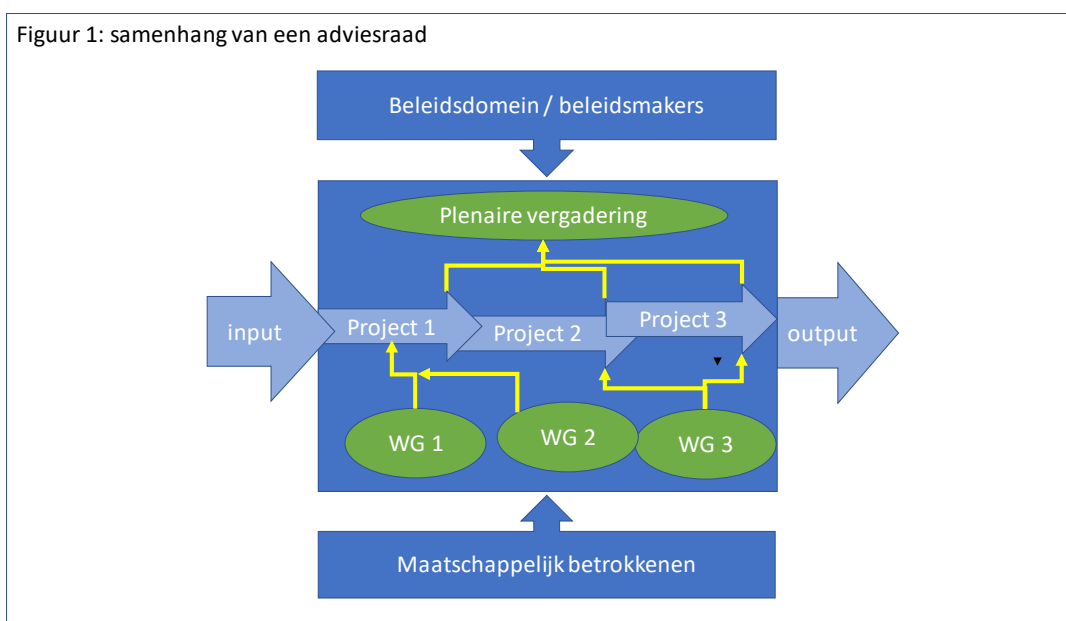
- “1. Hoe ziet u de opdracht van de Omgevingsraad?*
- 2. Hoe vertaalt zich de opdracht van de Omgevingsraad in een missie en een visie?*
- 3. Hoe ziet u de samenstelling van de Omgevingsraad?*
- 4. Hoe ziet u de rol van deskundigen in de Omgevingsraad?*
- 5. Hoe ziet u de rol van onafhankelijken, niet-vertegenwoordigers van de organisaties, in de Omgevingsraad?*
- 6. Acht u het nuttig of nodig om vertegenwoordigers van andere strategische adviesraden in de Omgevingsraad op te nemen?*
- 7. Hoe omschrijft u de rol van de Omgevingsraad inzake Onroerend Erfgoed, Energie, Wonen en Dierenwelzijn?*
- 8. Hoe ziet u de verhouding tussen de Omgevingsraad en andere strategische adviesraden, zoals de SERV, de SALV en de MORA?*
- 9. Hoe ziet u de interne werking, de besluitvorming en de organisatie van de Omgevingsraad?*
- 10 Hoe ziet u de rol, het aantal, de onderwerpen, de samenstelling, de bevoegdheid en de besluitvorming van eventuele werkgroepen binnen de Omgevingsraad?”*

De adviesvraag hangt samen met het in het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 geformuleerde voornemen om een aantal beleidsdomeinen samen te voegen en het aantal entiteiten en strategische adviesraden te verminderen. De voorgelegde vraagstelling heeft betrekking op het hieronder vallende project om een Omgevingsraad op te richten, als fusie van de bestaande Minaraad en de bestaande SARO. Deze fusie volgt organisch op de fusiebeweging die geleid heeft tot het beleidsdomein en het Departement Omgeving, beide sinds aanvang 2017 operationeel.

Adviserend gedeelte

1 Uitgangspunten

- [1] **Bekijk de Omgevingsraad in zijn samenhang.** De Minaraad gaat er van uit dat de tien gestelde vragen een onderlinge samenhang vertonen. Die samenhang vloeit voort uit het gegeven dat een adviesraad niet alleen interne processen en projecten heeft, maar daarbij ook voortbouwt op externe *input* en hoort te komen tot een zinvolle *output*. Een en ander speelt zich af binnen de bestuurscontext waarin een adviesraad optreedt, en waarbinnen oriëntatie en aantrekking gegeven wordt door de pool van het beleid en de pool van maatschappelijk betrokkenen (schematisch weergegeven in figuur 1).



Deze samenhang maakt dat een bepaalde keuze of vaststelling bij de ene vraag consequenties heeft voor het beantwoorden van bepaalde andere vragen.

- [2] **Schep een Omgevingsraad die substantiële meerwaarde creëert.** De Minaraad gaat er van uit dat een strategische adviesraad in het leven geroepen wordt opdat deze *output* zou aanleveren die meerwaarde oplevert voor de beleidsmakers¹, voor de betrokken middenveldorganisaties en voor het maatschappelijk debat. Volgens de Minaraad bestaat de kern van de potentiële meerwaarde van de toekomstige Omgevingsraad in het agenderen, concipiëren en concretiseren van transitie met relevantie voor het omgevingsbeleid.

Deze meerwaarde zal in hoofdzaak worden aangeleverd in de vorm van adviezen²: documenten die (1) aanbevelingen bevatten inzake een beleidskwestie evenals een daaraan verbonden argumentatie, (2) op een bepaald moment worden vastgesteld en gepubliceerd, en (3) gedragen zijn door de raadspartners. Daarnaast zijn er ook andere

¹ I.e. het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering, samen met de administraties van het beleidsdomein.

² In tegenstelling tot bv. de meerwaarde van “overleg”, die aangeleverd wordt in de vorm van “akkoorden”.

vormen van *output*, zoals bv. analyses van beleidsvelden, synthesesnota's, het beleggen van forumvergaderingen, enz. (zie [paragrafen \[5\] en \[6\]](#)).

Een adviesraad kan met zijn adviezen slechts dan waardevolle *output* aanleveren, (1) als deze adviezen opgemaakt worden op basis van processen en een secretariaat die relatief onafhankelijk staan ten aanzien van de beleidsmakers, (2) als deze adviezen, vanuit een bepaalde terreinkennis, problemen verduidelijken en/of oplossingsrichtingen aanreiken, waarbij de effecten hiervan worden overwogen en de argumenten pro en contra worden verduidelijkt, (3) als deze adviezen visie, integratie en samenhang brengen en/of daarvan uitgaan, (4) als de adviezen eenstemmig zijn dan wel op een duidelijke wijze verdeeldheid vertolken en motiveren en (5) als de bekomen adviesteksten in klare taal geschreven zijn, helder en volledig onderbouwd zijn en tijdig aangeleverd worden.

[3] **Maak keuzen vooraleer de Omgevingsraad samen te stellen.** Naast de substantiële eigenheid van de toekomstige Omgevingsraad, en daaraan ondergeschikt, is er de kwestie van inpassing van deze adviesraad in het bestuurlijk kader. Bij de *design* van een op te richten strategische adviesraad zijn er wat dat betreft twee basiskeuzen aan de orde:

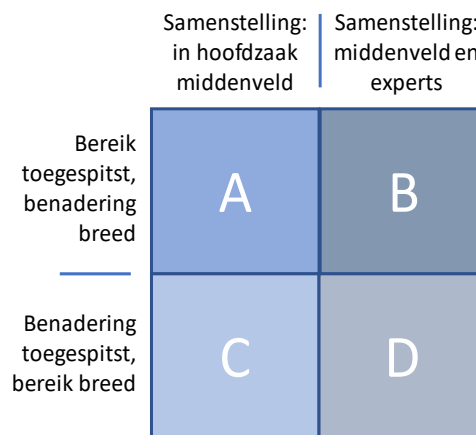
- In het Vlaamse Gewest kan men een adviesraad samenstellen uit (hoofdzakelijk) middenveld partners of uit de combinatie van middenveld en experts^{3,4}.
- Inhoudelijk kan men de adviesraad qua onderwerpsbereik laten focussen op een bepaald beleidsdomein, maar dit vanuit een brede benadering (de oorspronkelijke bedoeling van "*strategische adviesraden*") en/of aan de adviesraad een breder onderwerpsbereik geven dan één domein, waarbij die raad dan optreedt vanuit een bepaald oogpunt dat eigen is aan een specifiek beleidsdomein.

Beide keuzealternatieven samen leveren vier mogelijkheden op (zie [figuur 2](#)).

³ VLAAMS PARLEMENT (2018), art. III.95.: "[...] wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld binnen het werktein van de adviesraad, in voorkomend geval, aangevuld met onafhankelijke deskundigen binnen het werktein van de adviesraad [...]".

⁴ In andere Lidstaten van de Europese Unie zijn er andere types adviesraden in verband met omgeving of duurzame ontwikkeling.

Figuur 2: fundamentele keuzen bij missie en visie



In dit advies wordt voor de Omgevingsraad een keuze voor kwadrant A vooropgesteld, om redenen die hierna ontwikkeld worden (zie vooral [hoofdstuk 2.2.](#)).

2 Aanbevelingen bij de gestelde vragen

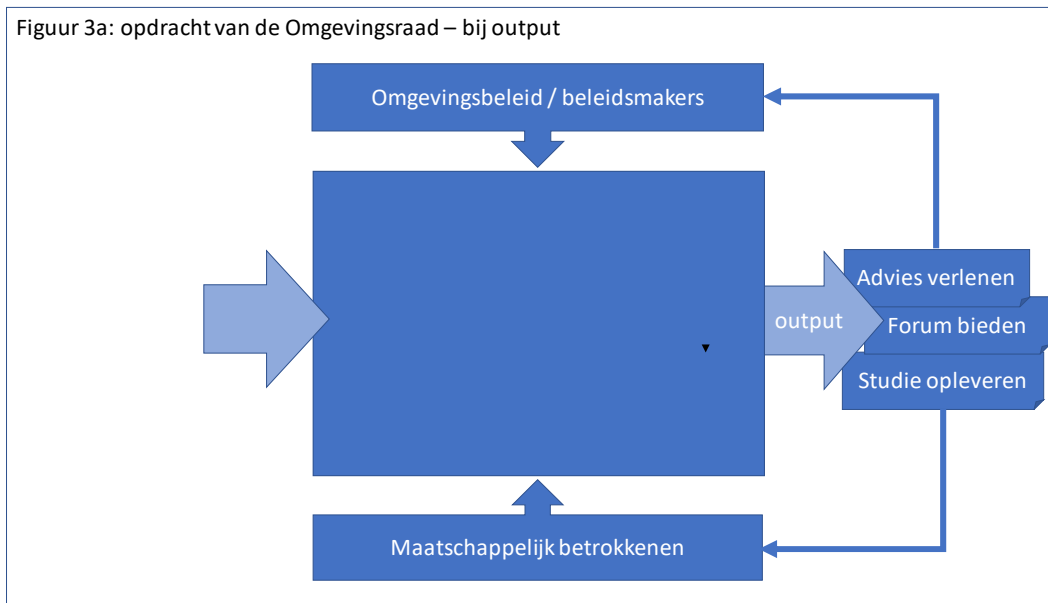
2.1 Opdracht van de Omgevingsraad

2.1.1 Opdracht in termen van gewenste output

- [4] **De vraagstelling.** De eerste vraag luidt “Hoe ziet u de opdracht van de Omgevingsraad?”. Deze vraagstelling betreft in eerste orde de gewenste *output* van de Omgevingsraad en vloeit voort uit de opdrachtomschrijving zoals ze in het ontwerp Bestuursdecreet algemeen is bepaald voor strategische adviesraden. In tweede orde, en wellicht belangrijker, is de vraag welke *outcome* men verhoopt te genereren met de activiteiten van de Omgevingsraad. Voor de Minaraad gaat het er om dat de Omgevingsraad zodanige *outputs* aanlevert dat de agendering binnen het omgevingsbeleid verbetert, dat er een breder palet aan beleidsalternatieven overdacht wordt om het gewenste effect te bereiken, en dat er op een evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de omgevingseffecten en sociaaleconomische neveneffecten van toekomstig omgevingsbeleid.
- [5] **Neem de opdrachtbepaling van het Bestuursdecreet als basis.** De Minaraad adviseert om, voor de Omgevingsraad, de algemene opdrachtverklaring van het Bestuursdecreet⁵

⁵ VLAAMS PARLEMENT (2018), Ontwerp van decreet – Bestuursdecreet, art. III.94, §1: “Een strategische adviesraad heeft de volgende opdrachten: 1° de maatschappelijke ontwikkelingen volgen en interpreteren; 2° bijdragen tot het vormen van een beleidsvisie; 3° [...] advies uitbrengen over de hoofdlijnen van het beleid; 4° advies uitbrengen over voorontwerpen van decreet; 5° [...] advies uitbrengen over voorstellen van decreet; 6° [...] advies uitbrengen over ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering; 7° reflecties leveren over de bij het Vlaams Parlement ingediende beleidsnota's; 8 [...] uitbrengen over conceptnota's, groenen witboeken; 9° [...] advies uitbrengen over ontwerpen van

als basis te nemen. Dit neemt niet weg dat, in functie van de wenselijke *outcome*, het producten- en processengamma van een volwaardige strategische adviesraad ruimer moet zijn dan alleen het vaststellen van adviezen (zie [figuur 3a](#)).



Het verlenen van advies staat vanzelfsprekend centraal, maar ter ondersteuning hiervan moeten *outputs* van een Omgevingsraad ook bestaan in het doen aanleveren van studies (i.e. analyses inzake beleidsvelden en/of synthetiserende *briefings*), het organiseren van studiedagen en hoorzittingen en het aldus vervullen van een forumfunctie⁶, evenals het faciliteren van consultatieprocessen⁷. Met die diversifiëring kan het nut (i.e. de *outcome*) verhoogd worden van de adviesraad voor de beleidsmakers en de maatschappelijk betrokkenen.⁸

- [6] **Structureer de studie- en de forumfunctie in de context van het Omgevingsdomein.** Door te stellen dat de opdrachten “studie” en “forumfunctie” secundair zijn ten aanzien van de opdracht “advies”, wordt meteen verduidelijkt dat de toekomstige Omgevingsraad zich in hoofdzaak met zijn kerntaak inlaat, en niet kan ambiëren in de plaats te treden van de vergelijkbare activiteiten die in het departement of de agentschappen worden georganiseerd.

De Minaraad wijst er evenwel op⁹ dat er in het beleidsdomein Omgeving diverse planvormen in omloop zijn, die dikwijls voortkomen uit verplichtingen die gebonden zijn aan overeenkomstige Europese richtlijnen of verordeningen, en die telkens leiden tot

samenwerkingsakkoord die de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest wil sluiten met de staat of met andere gemeenschappen en gewesten; 10° [...] advies uitbrengen over beleidsvoornemens, beleidsplannen en regelgeving die voorbereid wordt op het niveau van de Europese Unie, en over internationale verdragen die voorbereid worden.”.

⁶ Deze forumfunctie is niet gelijk aan een overlegfunctie, waarbij partners er naar zouden streven om tot bindende akkoorden te komen met de beleidsmakers. Het voordeel van een forumfunctie is precies dat de partners meer vrijheid hebben om van gedachten te wisselen.

⁷ Voor dit laatste, zie VLAAMS PARLEMENT (2018), art. III.104, §3.

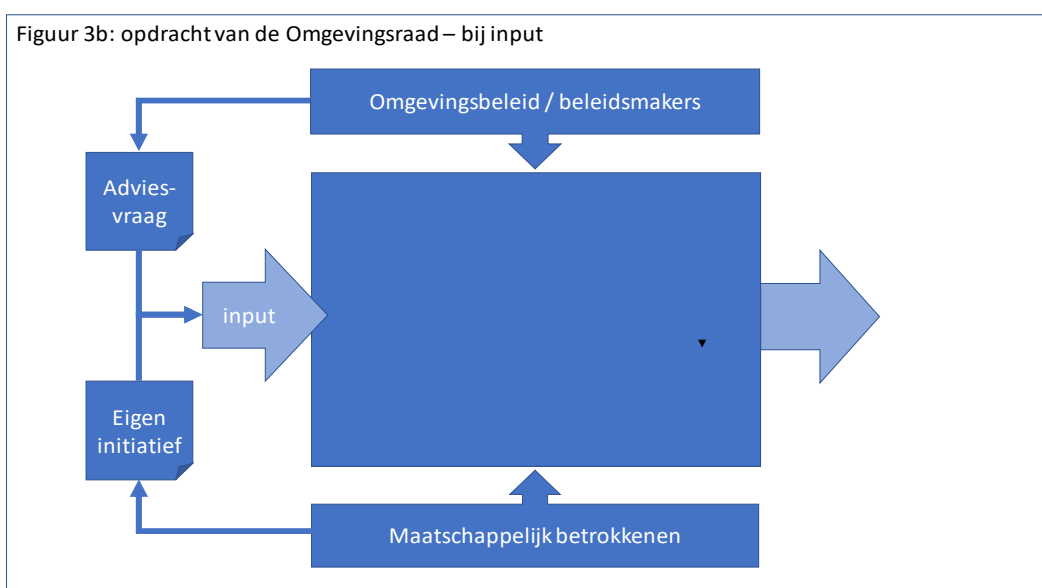
⁸ Vergelijkbaars in MINARAAD (2018|006), §28.

⁹ Eerder al in MINARAAD (2018|006), §15.

eigen onderbouwende forum-, overleg- en studie-activiteiten. Deze grote diversiteit aan processen vereist heel veel *input* vanwege de middenveldorganisaties. De Minaraad vraagt dan ook om een betere structurering van de overleg-, forum- en studie-activiteiten binnen het omgevingsdomein. Dit zal niet alleen leiden tot meer efficiëntie, maar kan de toekomstige Omgevingsraad er ook toe in staat stellen zijn overleg- en studieactiviteiten in te plannen in complementariteit met wat er in het departement en de agentschappen gebeurt.

2.1.2 Adviesvraagplichten als *input*-factor in de opdrachtbepaling

- [7] **Ontwikkel een ernstig adviesvraagbeleid.** De *output* van een adviesraad wordt in belangrijke mate bepaald door de adviesvragen en de eigen initiatieven die er aan de *input*-zijde ingebracht worden (figuur 3b). Daarom is het belangrijk dit te bekijken.



De Minaraad pleitte reeds eerder voor welgekozen, *betekenisvolle adviesvragen*, die op het juiste moment gesteld worden (i.e. vroeg genoeg in de besluitvormingsprocedure, op het moment dat er nog beleidsruimte is, maar ook niet te vroeg, zodat de adviesraad niet op het verkeerde been gezet wordt)¹⁰. De Minaraad vindt dat adviesvragen meer moeten gaan over strategische thema's – onder meer ook omdat de Omgevingsraad op die manier meer procesenergie vrij zou moeten kunnen houden voor *eigen initiatieven* inzake strategische thema's.

Met strategische thema's wordt bedoeld: beslissingsvraagstukken en/of ontwikkelingen die van doorslaggevende invloed zijn op de structuur of de algemene toekomst van een geheel werkveld¹¹. In dit licht worden de hierna volgende aanbevelingen gegeven.

¹⁰ Zie MINARAAD (2016|030), §12.

¹¹ Deze definitie is breder dan, maar congruent met, deze m.b.t. strategische uitvoeringsbesluiten uit VLAAMS PARLEMENT (2018), art. III.94, §2, eerste lid.

- [8] **Behoud wel de algemene adviesvraagplichten.** De Vlaamse Regering is ertoe verplicht om advies te vragen over voorontwerpdecreten en strategisch geachte ontwerpbesluiten “voor de betrokken beleidsmaterie”¹². In de praktijk leidt deze verplichting niet altijd tot de meest strategische adviezen, maar wel tot wat men als “toetsadviezen” zou kunnen bestempelen: adviezen die er op gericht zijn om te toetsen of een concreet wetgevend voorstel evenwichtig, goed onderbouwd en goed afgewerkt is¹³. De Minaraad stelt voor om de algemene adviesvraagplichten niet te wijzigen en het aan de Omgevingsraad zelf over te laten de selectie te maken in het licht van de missie en de visie (zie belang van programmering en agendering, [hoofdstuk 2.9.](#)).
- [9] **Evalueer en selecteer de diverse specifieke operationele adviesvraagplichten.** Naast de algemene adviesvraagplichten zijn er op dit moment in talrijke afzonderlijke decreten en besluiten nog diverse specifieke adviesvraagplichten – die in hoofdzaak gericht zijn op beleidsuitvoering of beleidsoperationalisering – t.a.v. de Minaraad en de SARO verankerd. Deze hebben betrekking op specifieke ontwikkelingen binnen een beleidsveld en/of op concrete beleidsbeslissingen die ruimtelijk of qua overheidsklant toewijsbaar zijn (bv. gewestelijke uitvoeringsplannen, complexe projecten, plan-MER’s, allerhande concrete uitvoeringsplannen, subsidiedossiers). De Minaraad stelt voor om een belangrijk deel van deze operationele adviesvraagplichten te schrappen, op voorwaarde dat het overleg en de participatie i.v.m. deze operationele beleidskwesties – die immers niet altijd onbelangrijk zijn – effectief, correct en zorgvuldig gebeurt en dat de beleidsevaluatie ervan behouden blijft¹⁴.

2.2 Visie en missie voor de Omgevingsraad

- [10] **De vraagstelling.** De tweede vraag luidt: “Hoe vertaalt zich de opdracht van de Omgevingsraad in een missie en een visie?”. De Minaraad gaat er van uit dat de Omgevingsraad in consensus zelf een missie en visie zal moeten uitwerken. Niettemin is het zinvol dat de decreetgever, als ultieme opdrachtgever, zelf richting zou geven. Voorheen in dit advies (zie [figuur 2](#)) werd hiertoe reeds een aanzet gegeven; hierna geeft de Minaraad enkele bijkomende elementen die bruikbaar zijn voor een algemene visiebepaling en voor de bepaling van een missie.
- [11] **Neem cruciale visie-elementen op in de memorie van toelichting.** Zoals gezegd gaat de Raad er van uit dat de Omgevingsraad zelf zijn visie zal opmaken – i.e. als “systeem” zich een beeld scheppen van zijn “omgeving”, zodat er een adequate missie kan worden gedefinieerd en vervuld. Dit neemt niet weg dat de decreetgever, in de memorie van toelichting, kan aangeven welke omgevingselementen hij relevant vindt bij het oprichtingsdecreet. De Minaraad heeft hierbij volgende beschouwingen:

¹² Zie VLAAMS PARLEMENT (2018), art. III.94, §2, eerste lid.

¹³ Zie reeds MINARAAD (2016|030), §13-14.

¹⁴ Vergelijkbaars in MINARAAD (2016|030), §17.

- De Vlaamse Regering heeft met Visienota 2050 gekozen voor een aantal transities¹⁵. Een volgende regering kan deze langetermijnvisie bijstellen, maar het lijkt geen twijfel dat er ook in een bijgestelde visie vergelijkbare voornemens vervat zullen zijn met een belangrijke impact op het omgevingsbeleid¹⁶.
- Het omgevingsbeleid c.q. het omgevingsdomein heeft een lange voorgeschiedenis en een hoog complexiteitsgehalte. Er is een aanzienlijke reeks thema's aan de orde met een sterke specialisatiegraad¹⁷, intern zijn er al of niet goed ontwikkelde dwarsverbanden, er staat sociaaleconomisch veel op het spel, er is een grote impact op de collectieve lange termijn, en er zijn vele verbanden met andere domeinen.
- Een groot aandeel van het omgevingsbeleid vindt zijn oorsprong in Europese ontwikkelingen en/of regelgeving. Enerzijds pleegt de Vlaamse Regering standpunten in te nemen bij de ontwerpfasen van deze regelgeving. Anderzijds heeft deze Europese regelgeving, vanwege de implementatie die erop hoort te volgen, een strategische impact op de Vlaamse omgevingsbeleid.
- Het omgevingsbeleid heeft een verantwoordelijkheid in een context van *multi-level-governance*¹⁸. De lokale overheden, evenals de bedrijven, burgers¹⁹ of verenigingen zijn er mee geholpen als de Vlaamse overheid duidelijkheid en samenhang creëert en beleidsvacua opvult, en op die manier een gelijk speelveld creëert.

[12] **De geschetste visie leidt tot de keuze voor een welbepaalde missie.** Vanwege het voorgaande pleit de Minaraad er voor om een Omgevingsraad op te richten die zich in kwadrant A situeert (zie voorheen, [paragraaf \[3\]](#) en [figuur 2](#)). Op grond van bovenstaande visie-elementen is de Minaraad van mening dat het omgevingsbeleid – in al zijn complexiteit, typische uitdagingen, het *multilevel*-karakter en verscheidenheid – biedt op zich immers voldoende uitdaging aan deze op te richten Omgevingsraad. In deze Omgevingsraad zal er bovendien een brede maatschappelijke inbreng nodig zijn, om de problematiek in al zijn facetten te kunnen vatten.

De missie van de toekomstige Omgevingsraad moet hieraan beantwoorden: op strategisch niveau adviseren, forum bieden en studeren inzake het omgevingsbeleid in al zijn facetten en vanuit een veelheid van standpunten.

Deze missiebepaling moet er toe leiden dat alle omgevingsthema's voldoende tot hun recht moeten komen in de Omgevingsraad en dat de specialismen die aan die

¹⁵ Zie VLAAMSE REGERING (2016). Samenvatting van doelstellingen en relatie met transitieprioriteiten, zoals weergegeven op <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering/visie-2050>. De zeven vooropgestelde transitieprioriteiten betreffen: de "Transitie circulaire economie", het "Slim wonen en leven", de "Industrie 4.0.", de "Transitie levenslang leren", de "Transitie zorg en samenleven", de "transitie mobiliteit" en de "Energietransitie".

¹⁶ In feite gaat het om transities die het gehele bestuurlijke beleid beïnvloeden, zie MINARAAD (2018|006), §7.

¹⁷ Voor de opsomming van deze thema's, zie DEPARTEMENT OMGEVING (2017), p. 14.

¹⁸ Dit punt werd eerder gemaakt in MINARAAD (2018|006), §19)

¹⁹ Bij deze wordt bedoeld burgers – die niet (in/)direct verbonden zijn aan een raadsorganisatie, maar die via de adviesraad betrokken worden in het kader van consultatie(s).

afzonderlijke thema's verbonden zijn op strategisch niveau ter harte worden genomen (zie het gestelde onder [hoofdstuk 2.7.](#)).

Deze benadering sluit niet uit dat deze strategische adviesraad zich ook zou inlaten met ontwikkelingen in aanpalende beleidsdomeinen, met name als dit kan leiden tot *outputs* die relevant zijn voor het omgevingsbeleid. In de regel zal in dat geval, als dat een meerwaarde oplevert, worden samengewerkt met de andere betrokken strategische adviesraden (meer hierover, zie [hoofdstuk 2.8.](#))²⁰.

[13] **Verwijs in de missiebepaling naar duurzame ontwikkeling en transitie.** Belangrijker dan de institutionele, bestuurlijke missiebepaling, is de substantiële missie. De Vlaamse Regering²¹ heeft een aantal transities in beeld gebracht²², en in dit verband transitieprioriteiten bepaald²³, dikwijls in lijn met besliste Europese regelgeving of streefdoelen in dat verband. Daarnaast en onderliggend is er ook de ruimtelijke transitie, zoals die ontwikkeld wordt met het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen²⁴.

Wat de inhoud van dit transitiebeleid betreft, sluit de Minaraad zich aan bij de wijze waarop de Vlaamse Regering het formuleert: *“Duurzame ontwikkeling voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden tot behoeftevoorziening van toekomstige generaties in gevaar te brengen, waarbij aandacht gegeven wordt aan de integratie van en de synergie tussen de sociale, de ecologische en de economische dimensie. De realisatie vergt een veranderingsproces waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel toekomstige als huidige behoeften.”*²⁵.

De Minaraad benadrukt evenwel dat de missie van een omgevingsraad niet louter gestoeld hoeft te worden op de transities in Visie2050, vermits deze transities een dynamisch gegeven zijn en voor bijsturing vatbaar kunnen zijn. De Minaraad beveelt dan ook aan dat de Omgevingsraad als missie zou aannemen dat het zijn formele opdracht uit zou voeren in functie van (1) de agendering van transities met relevantie voor het omgevingsbeleid die volgens de Omgevingsraad prioritair aan de orde moeten worden

²⁰ Deze stellingnamen ook in MINARAAD (2016|030), §17.

²¹ VLAAMSE REGERING (2016), zie <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering/visie-2050>.

²² Er wordt met name visie ontwikkeld m.b.t. de volgende thema's: (1) kennisontwikkeling als drijvende kracht, (2) slimme omgang met materialen, (3) koolstofarme samenleving, (4) robuust watersysteem, (5) duurzame voedselketen, (6) vlot en veilig mobiliteitssysteem, (7) wonen in een aantrekkelijke omgeving, (8) toegankelijke en hoogwaardige zorg en (9) wendbare overheid.

²³ Deze prioriteiten zijn: (1) de transitie naar circulaire economie inzetten, (2) slim wonen en leven, (3) de sprong maken naar de industrie 4.0., (4) levenslang leren en de dynamische levensloopbaan, (5) werk maken van zorg en welzijn 4.0., (6) werken aan een vlot en veilig mobiliteitssysteem, (7) zorgen voor een energietransitie.

²⁴ Zie VLAAMSE REGERING (2018), met onder meer, p. 17, inzake de strategische doelstelling: *“Het ruimtelijk beleid maakt keuzes om een duurzame ontwikkeling van de ruimte mogelijk te maken. De economische, sociale en ecologische invalshoek komen hierbij gelijktijdig en evenwichtig aan bod. Ruimtelijk betekent dit inzetten op een evenwichtige ontwikkeling om (1) de mensenmaat in de ruimte te koesteren, (2) de veerkracht van de ruimte te verhogen en (3) de metropolitane allure te versterken.”*

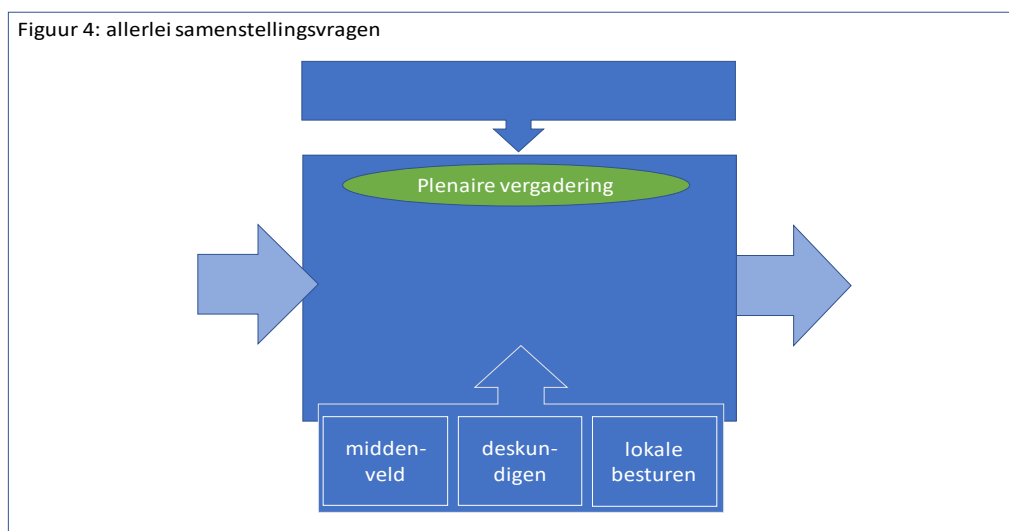
²⁵ Zie <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-overheid/werking-van-de-vlaamse-overheid/het-vlaamse-beleid-voor-duurzame-ontwikkeling>.

gesteld, (2) de discussie over de beleidsbeslissingen die er in dit verband moeten genomen worden en (3) de bevordering van de operationalisering van deze Vlaamse, Europese en internationale transitieprioriteiten, eenmaal die beslist zijn.

Inzake de samenstelling wijst de Minaraad verder op het bereiken van een niet-bedreigend evenwicht (cf. infra [17]). Eenzelfde veilig context moet gecreëerd worden m.b.t. de invulling van de formele opdracht.

2.3 Samenstelling van de Omgevingsraad

- [14] **De vraagstelling.** De derde vraag luidt: “Hoe ziet u de samenstelling van de Omgevingsraad?”. Deze kwestie betreft de samenstellende leden van de plenaire raadsvergadering, en hangt samen met de beleidsvrijheid die gegeven wordt in het ontwerp Bestuursdecreet, waarbij er wel drie mogelijke categorieën raadsleden vooropgesteld worden²⁶ (zie [figuur 4](#)).



- [15] **Maak dat alle spelers betrokken worden, zonder overmatige complexiteit.** De Minaraad stelt vast dat de drie volgende vragen uit de adviesvraagbrief – deskundigen, onafhankelijken en representanten van andere adviesraden – ook de samenstelling betreffen. Voor de Minaraad is het wenselijk dat alle relevante spelers bij het beleid van een domein moeten betrokken worden, maar daarmee is nog niet gesteld dat al die spelers daadwerkelijk in de adviesraad van het domein moeten betrokken worden. Voor de Minaraad mag de samenstelling van de Omgevingsraad alleszins niet te complex worden. Daarom de volgende aanbevelingen.
- [16] **Stel de plenaire vergadering samen uit generalistische middenveldorganisaties.** Zoals gezegd, met dit advies kiest de Minaraad voor kwadrant A van figuur 2. Deze keuze brengt mee dat de toekomstige Omgevingsraad zou bestaan uit een beperkte groep (niet meer dan 12) van vertegenwoordigers uit relevante middenveldorganisaties:

²⁶ Zie VLAAMS PARLEMENT (2018), art. III.95: “Een strategische adviesraad wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld binnen het werktein van de adviesraad, in voorkomend geval, aangevuld met onafhankelijke deskundigen binnen het werktein van de adviesraad en vertegenwoordigers van de lokale overheden.”.

organisaties die representatief zijn voor de belangen die aan de orde zijn bij het omgevingsbeleid.

Belangrijk is dat de samenstellende organisaties een brede inhoudelijke werking zouden hebben – dus een aanzienlijk onderdeel van het omgevingsbeleid bestrijken – en dat ze er toe in staat zijn om personen af te vaardigen die voldoende generalist zijn om actief aan een breed segment van de discussies deel te nemen.

- [17] **Bekom werkbare evenwichten.** Vervolgens is het belangrijk om de juiste evenwichten te bekomen. Die zijn van belang voor (1) de vergadercultuur, (2) de wijze waarop eindbeslissingen genomen worden, en (3) de programmering en agendering. Bij die drie procesaspecten is het nodig dat de lange termijn aan bod kan komen zonder de korte termijn uit het oog te verliezen (en omgekeerd).

Wanneer er gekozen wordt voor een kwadrant-A-adviesraad, zijn er in feite drie mogelijkheden om een werkbaar en betekenisvol evenwicht te bekomen, in functie van de missie en de visie: (1) er wordt uitgegaan van een tweedeling, met enerzijds de omgevingsgebruikers en anderzijds de omgevingsbeschermers²⁷, (2) er wordt gewerkt in de richting van een driedeling, gebaseerd op de zgn. drie pijlers van duurzame ontwikkeling²⁸, of (3) er wordt gewerkt aan een “pluralistische” adviesraad waarin er een veelheid van diverse belangen vertegenwoordigd is.

De echte uitdaging bestaat er in om voor alle betrokkenen een niet-bedreigend evenwicht te bereiken. Hiertoe moet er wellicht gewerkt worden in de richting van een raad waarbij de aard van de relaties tussen de samenstellende organisaties zou moeten kunnen fluctueren naargelang de aard van de dossiers die behandeld worden. De Minaraad doet dus geen concrete uitspraken, waar wijst er op dat een goede organisatie en betrouwbare processen moeten bewerkstelligen alle deelnemers met vertrouwen kunnen deelnemen aan de werkzaamheden (zie hoofdstukken 2.9 en 2.10).

- [18] **Betrek specifieke middenveldorganisaties via de werkgroepen.** Bij het domein van het omgevingsbeleid zijn er, naast generalistische middenveldorganisaties, ook een groot aantal middenveldorganisaties actief die zich niet op generalistische wijze profileren, maar die zich inlaten met een of enkele specifieke niches (i.e. beleidsvelden of onderdelen ervan). Ook hun bijdrage is waardevol in het maatschappelijk debat. De Minaraad stelt daarom voor hen te betrekken in de voorbereiding van adviezen binnen de door de Omgevingsraad op te richten werkgroepen. De Minaraad wijst op diverse

²⁷ In het SARO-decreet van 10 maart 2006, art. 4, §1, tweede lid, wordt er in feite ook uitgegaan van deze tweedeling. Deze tweedeling zou dan niet direct refereren naar “duurzame ontwikkeling”, maar wel gebaseerd zijn op de doelstellingen van het omgevingsbeleid, zoals gedefinieerd in de Nederlandse Omgevingswet van 23 maart 2016, art. 1.3.: “Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit [i.e. bescherming], en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften [i.e. gebruik].”.

²⁸ De dynamiek van de werkzaamheden in de huidige Minaraad is eigenlijk bepaald door de interactie tussen representanten van deze drie pijlers.

vormen van vergelijkbare constructies die er momenteel bestaan en die toelaten dergelijke inbreng te capteren:

- Op grond van het decreet betreffende de Minaraad werden de zgn. permanente werkcommissies opgericht, waarvan de Vlaamse regering de samenstelling bepaalt²⁹. Deze werkcommissies hebben evenwel geen zelfstandige adviesbevoegdheid. Ze waren over het algemeen geen succes.
- In het SALV-decreet wordt bepaald dat een technische werkcommissie Visserij de strategische adviesraad zal ondersteunen voor het visserijbeleid, zonder meer³⁰. In praktijk wordt een in consensus opgemaakt ontwerpadvies uit die werkcommissie ongewijzigd vastgesteld in de plenaire raad.
- In de context van de VLOR wordt er gewerkt met deelraden³¹, en in de WVG-overlegraad wordt er gewerkt met “kamers”³², die, weliswaar onder voorwaarden, telkens zelfstandig advies- en overlegtaken kunnen opnemen. Ook in SERV-verband is er een reeks commissies ingesteld die met relatief grote autonomie opereren³³. De hierna te bespreken commissies inzake erfgoed, die aan de SARO verbonden zijn, beantwoorden ook aan dit profiel (zie hierna, [hoofdstuk 2.7.](#))

De Minaraad beveelt aan om niet over te gaan tot het oprichten van specifieke, autonoom opererende commissies, kamers of deelraden. Wel moet het mogelijk zijn dat de Omgevingsraad, op grond van zijn huishoudelijk reglement en onder nader te bepalen voorwaarden, specifieke adviesvaststellingsbevoegdheden delegeert aan vaste werkgroepen of aan in te stellen *ad-hoc* werkgroepen die ingesteld worden m.b.t. een strategisch thema en die 1 tot 2 jaar kunnen blijven bestaan of eerder projectmatig n.a.v. een concrete adviesvraag. Ook moet het mogelijk zijn om deskundigen en representanten van specifieke middenveldorganisaties die niet in de plenaire raad zetelen maar die zich op werkgroepsniveau actief ingelaten hebben met de voorbereiding van een advies, op de plenaire vergadering toe te laten met spreekrecht. Representanten van deze organisaties, alsook deskundigen (zie [hoofdstuk 2.4.](#)), moeten alleszins uitgenodigd kunnen worden door stemgerechtigde middenveldorganisaties. Op die manier kunnen specifieke middenveldorganisaties er toe worden gemotiveerd om aan de voor hun thema relevante werkgroep deel te nemen. Zo hoeven deze organisaties er zich niet toe geroepen te voelen een representant in de plenaire raad af te vaardigen.

[19] **Garandeer de betrokkenheid van lokale besturen.** Zowel in SARO als Minaraad zijn vandaag vertegenwoordigers opgenomen van organisaties van lokale besturen (VVSG, VVP).. De Minaraad stelt vast dat lokale besturen belangrijke spelers zijn in het

²⁹ Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, art. 11.4.2.

³⁰ Decreet van 6 juli 2007 houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij, art. 6, derde lid.

³¹ Decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, art. 76 e.v.

³² VLAAMS PARLEMENT, Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het ontwerp van decreet tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 1582 (2017-2018) – Nr. 3 20 juni 2018 (2017-2018).

³³ Decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, art. 16 t.e.m. 19.

omgevingsbeleid, en dat hun insteek een ander karakter heeft dan die vanuit het middenveld, wat het debat verrijkt. Met het oog op het realiseren van de hierboven geschetste missie is het daarom goed dat de betrokkenheid van deze organisaties op het niveau van de samenstelling van de Omgevingsraad gecontinueerd wordt. Op die manier kan de toekomstige Omgevingsraad mede bouwen op terreinkennis die er bij de lokale besturen bestaat.

[20] **Betrek de andere spelers bij processen die *niet direct* op adviezen gericht zijn.** De Miniraad wijst op kennisinstellingen, financiële instellingen en burgers, die eveneens in het debat inzake omgevingsbeleid betrokken moeten worden. Dit kan gebeuren via processen die pas indirect tot adviesvaststelling aanleiding geven – de noties “studie” en “forumfunctie”, evenals “consultatie”, zijn hier belangrijk (zie tekstdeel 2.2.1.). Bij de bespreking van “deskundigen” en “onafhankelijken” (zie hierna, stukken 2.4. en 2.5.), doet de Miniraad meer voorstellen.

2.4 Rol van deskundigen in de Omgevingsraad

[21] **De vraagstelling.** De vierde vraag luidt: “*Hoe ziet u de rol van deskundigen in de Omgevingsraad?*”³⁴. Deze kwestie hangt samen met het gegeven dat het ontwerp Bestuursdecreet zowel de introductie van deskundigen als lid van een strategische adviesraad toelaat, weliswaar na openbare oproep tot kandidaatstelling, als de samenwerking met experts op ad hoc basis toelaat³⁵.

[22] **Verricht een feitelijke appreciatie van het fenomeen “deskundigen”.** De Miniraad doet volgende vaststellingen, vooraleer positie in te nemen:

- Voor de Miniraad, in zijn huidige samenstelling, waren vier vaste deskundigen voorzien³⁶. Dit is geen succes geworden, in hoofdzaak vanwege het breed spectrum aan onderwerpen dat in de Miniraad behandeld wordt, en de sterke dynamiek tussen de middenveldorganisaties in dat verband.
- In de SARO, in zijn huidige samenstelling, zijn er vijf vaste deskundigen voorzien³⁷. Dit is veeleer wel een succes geworden, o.m. vanwege het nauwere bereik van de adviesraad (i.e. ruimtelijke ordening en erfgoed).

³⁴ Door de vraag betreffende de “deskundigen” af te zonderen van deze van de “onafhankelijken”, wordt in feite meegegeven dat een deskundige niet noodzakelijk onafhankelijk is en dat een onafhankelijke niet noodzakelijk deskundig is.

³⁵ Zie VLAAMS PARLEMENT (2018), art. III.96, §1, tweede zin. Voor de samenwerking op ad hoc basis, zie art. III.104, §2: “Strategische adviesraden kunnen externe experts, betrokkenen of personeelsleden van de Vlaamse administratie verzoeken informatie te verschaffen ter voorbereiding van een advies.”

³⁶ Onder “onafhankelijke deskundigen” wordt, aldus art. 11.3.1., §3, van het Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid, begrepen: “*academici, milieudeskundigen die werken voor een onafhankelijk adviesbureau of als zelfstandige of andere personen die op grond van hun ervaring, engagement of deskundigheid gezag verworven hebben wat betreft de verwezenlijking van de doelstellingen, vermeld in artikel 1.2.1 van dit decreet.*” Art. 11.3.2., §1, vierde lid, bepaalt dat het er vier zijn.

³⁷ Zie Decreet van 10 maart 2006 houdende de oprichting van de strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening. - Onroerend Erfgoed, art. 4, §1, vierde lid: gelijkaardige definitie als in het DABM; §2 bepaalt onder meer dat het er vijf zijn.

- In de FRDO zijn er zes deskundige voorzien uit de wetenschappelijke wereld, die in het bijzonder het werkgroepsvoorzitterschap kunnen bekleden.³⁸

Vast staat dat er in het bereik van het omgevingsbeleid een groot aantal deskundigen, academici en kennisinstellingen actief is, die telkens een grote mate aan technische specialisatiegraad verworven hebben, en die vanwege die specialisatie geclusterd kunnen worden rond afzonderlijke thema's (ruimtelijke ordening, klimaat- en energiebeleid, materialenbeleid, biodiversiteitsbeleid, waterbeleid, juridische aspecten, economische aspecten ...). Het is zaak dit potentieel te kunnen activeren in de context van de Omgevingsraad.

- [23] **Schakel de experts thematisch in.** De Minaraad gaat er van uit dat experts een belangrijke bijdrage leveren aan de totstandkoming van adviezen, wat bijvoorbeeld bij de SARO voor ruimtelijke ordening en erfgoedbeleid reeds bewezen werd. Dit potentieel is tot dusverre nog te weinig aangesproken geworden bij de Minaraad, maar kan een plaats hebben binnen de Omgevingsraad. Toch kan dit potentieel niet volwaardig aangesproken worden door in lidmaatschap te voorzien van de plenaire raad, tenzij men de adviesraad in hoofdzaak uit deskundigen zou willen laten bestaan, waarvoor (vanwege de keuze voor kwadrant A) niet gekozen werd.

Gezien de enorme diversiteit aan onderwerpen die behandeld moeten worden, is het belangrijk de experts thematisch in te schakelen bij de totstandkoming van adviezen die behoren tot het domein van hun expertise. Daarom is de Minaraad ervan overtuigd dat een adviesraad met een kleine vaste kern, *ad hoc* aangevuld met experts, de meest efficiënte werkwijze is. Desgevallend kan hiervoor gewerkt worden met expert-management via, bijvoorbeeld, een vaste pool van experts per domein, aangeduid door de Omgevingsraad. De Omgevingsraad moet ook in consensus kunnen beslissen om een deskundige-expert te vragen om het voorzitterschap van bepaalde werkgroepen op te nemen.

2.5 Rol van onafhankelijken in de Omgevingsraad

- [24] **De vraagstelling.** De vijfde vraag luidt: *“Hoe ziet u de rol van onafhankelijken, niet-vertegenwoordigers van de organisaties, in de Omgevingsraad?”*. De Minaraad wijst er op dat de notie *“onafhankelijkheid”* in het ontwerp Bestuursdecreet op een specifieke wijze wordt gebruikt – met name in de zin van onafhankelijkheid van de instellingen waaraan men advies verleent³⁹. Vermoedelijk wordt hier met de vraagstelling evenwel bedoeld: onafhankelijk van de in de raad opgenomen middenveldorganisaties, i.e. met

³⁸ De samenstelling van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) wordt bepaald in artikel 12 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling en verder uitgewerkt in het koninklijk besluit van 18 juli 2012 houdende vaststelling van het aantal vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld in de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling en hun indeling in categorieën. De Koning benoemt de zes vertegenwoordigers *“van de wetenschappelijke milieus”* op voorstel van de Minister, bevoegd voor Duurzame Ontwikkeling, na een kandidatenoproep en –selectie die georganiseerd wordt onder het gezag van het Bureau van de FRDO.

³⁹ VLAAMS PARLEMENT (2018), art. III.97.

het potentieel op een faciliterende of mediërende rol op te nemen t.a.v. de diversiteit van samenstellende organisaties.

- [25] **Laat het voorzitterschap opnemen door een onafhankelijke.** De Minaraad vraagt om het voorzitterschap⁴⁰ van de Omgevingsraad te laten waarnemen door een onafhankelijk raadslid, die deskundig is in het faciliteren en het voorzitten, en die op voordracht door de Omgevingsraad wordt aangeduid door de Vlaamse Regering. Onafhankelijk wordt door de Minaraad geïnterpreteerd als iemand die op een neutrale manier optreedt als facilitator.

2.6 Vertegenwoordigers van andere strategische adviesraden

- [26] **De vraagstelling.** De zesde vraag luidt: *“Acht u het nuttig of nodig om vertegenwoordigers van andere strategische adviesraden in de Omgevingsraad op te nemen?”*. Deze kwestie komt voort uit het gegeven dat er op dit moment een aantal adviesraden zijn waarbij benoeming van een aantal raadsleden gebeurt op basis van een referentie naar een andere adviesraad. Meestal is de formule dan niet *“een raadslid X op voordracht van adviesraad Z”* maar wel *“een raadslid X op voordracht van organisatie Y vertegenwoordigd in adviesraad Z”*⁴¹.

- Wat het eerste betreft (een raadslid X wordt rechtstreeks voorgedragen door adviesraad Z): de Minaraad vindt dit geen zinnige manier van werken, omdat dit raadslid tijdens de behandeling van adviesprojecten van de Omgevingsraad meestal heel moeilijk tijdig aan een doorgesproken mandaat zal komen vanwege de afvaardigende adviesraad inzake het lopende adviesproject van de Omgevingsraad.
- Wel acht de Minaraad het zinvol de mogelijkheid te geven dat een representant X van een bepaalde organisatie Y wordt voorgedragen via een adviesraad Z. Het is dan wel belangrijk dat organisatie Y achteraf haar eigen standpunten kan opnemen binnen de Omgevingsraad, i.e. niet afhangt van een mandaatbepaling vanuit adviesraad Z.

2.7 Rol inzake Onroerend Erfgoed, Energie, Wonen en Dierenwelzijn

- [27] **De vraagstelling.** De zevende vraag luidt: *“Hoe omschrijft u de rol van de Omgevingsraad inzake Onroerend Erfgoed, Energie, Wonen en Dierenwelzijn?”*. Deze vraag komt voort uit het feit dat de vermelde vier thema's (van 15 thema's van het omgevingsdomein⁴²) momenteel een eigen specifieke adviessituatie hebben: (1) voor Onroerend Erfgoed zijn

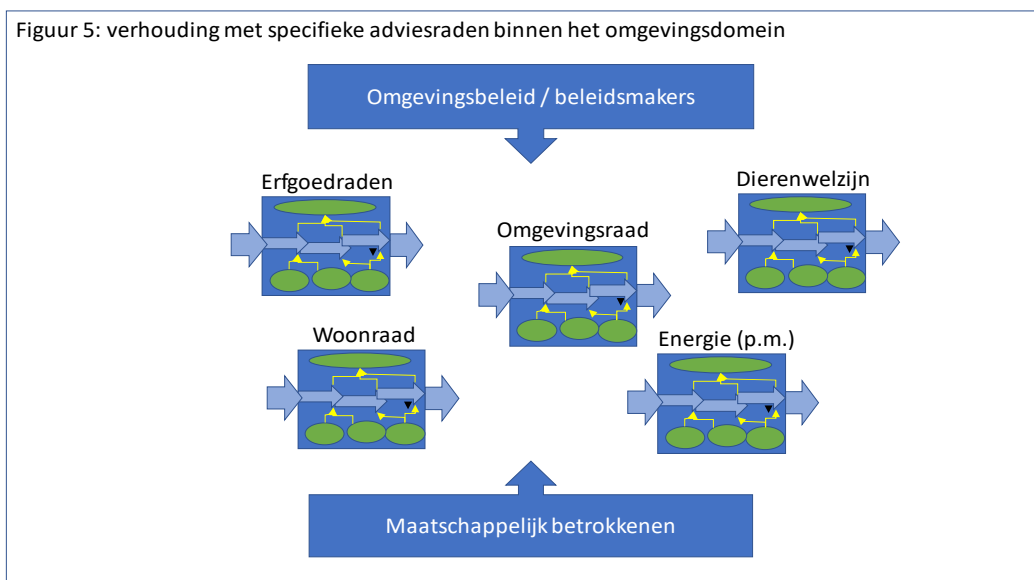
⁴⁰ Zie VLAAMS PARLEMENT (2018), art. III.96, §2, eerste lid: *“Onder de leden van de strategische adviesraad wordt een voorzitter aangewezen, hetzij door de Vlaamse Regering, hetzij door de leden van de adviesraad.”*

⁴¹ Bij de samenstelling van sommige andere adviesraden gebeurt er in het geheel geen referentie naar andere adviesraden, bv. de diverse deelraden van de VLOR.

⁴² Zie DEPARTEMENT OMGEVING (2017), p. 14.

er de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed⁴³, de Vlaamse Heraldische Raad⁴⁴ en de Vlaamse Commissie Varend Erfgoed⁴⁵; (2) voor Energie geldt dat de sociaaleconomische aspecten van het energiebeleid door de SERV geadviseerd worden⁴⁶; (3) voor Wonen is er een afzonderlijke strategische adviesraad Woonraad⁴⁷; (4) voor Dierenwelzijn is er een Raad voor Dierenwelzijn⁴⁸.

In de onmiddellijke “omgeving” van de Omgevingsraad, en in verband met thema’s van het Omgevingsdomein, zijn er dus specifieke adviesraden actief (zie [figuur 5](#)) die ook adviezen vaststellen.



De kwestie van het Energiebeleid wordt in dit subhoofdstuk niet behandeld, omdat die de relatie met de SERV betreft (wat bij [tekstdeel 2.8](#) besproken wordt).

- [28] **Behoud de specifieke advieswerking inzake Erfgoed, Woonbeleid en Dierenwelzijn.** De Mineraad gaat er vanuit dat het goed is dat de Raad voor Dierenwelzijn, de Woonraad en de drie Erfgoedraden – alle adviesraden zonder rechtspersoonlijkheid, wat maakt dat de eindaansturing van het secretariaat gebeurt door een andere instantie dan die raad zelf – binnen het Omgevingsdomein behouden blijven en dat de concrete adviesvragen

⁴³ Oppericht bij art. 3.1.1. en volgende van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013; art. 3.1.2. bepaalt: “Het secretariaat van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed wordt uitgeoefend door het secretariaat van de SARO. De Vlaamse Regering kan de nadere regels daarvoor bepalen.”.

⁴⁴ Oppericht bij decreet van 3 februari 1998 houdende vaststelling van het wapen van privé personen en instellingen, art. 8/1 en volgende; voor het secretariaat met art. 8/3 een vergelijkbare bepaling als bij de Commissie Onroerend Erfgoed.

⁴⁵ Oppericht bij decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed, art. 14 e.v.; voor het secretariaat, vergelijkbaars als vorige, zie art. 16.

⁴⁶ Decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaaleconomische Raad van Vlaanderen, art. 3, §2, eerste lid: “de Raad [functioneert] tevens als de strategische adviesraad [...] voor het beleidsveld Energie van het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie.”; tweede lid: “De opdracht van de Raad als strategische adviesraad voor het beleidsveld Energie heeft betrekking op de sociaaleconomische dimensie.”.

⁴⁷ Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, art. 21.

⁴⁸ Wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, art. 31 e.v.

voor die werkingsvelden ongewijzigd aan deze raden worden gericht. Dat neemt niet weg dat de themagrens -overschrijdende en strategische vraagstukken in verband met die thema's door de Omgevingsraad moeten kunnen opgenomen worden.

[29] **Breng de taakstelling van de PWC's terug bij de betrokken administraties.** Aansluitend hierbij wenst de Minaraad in te gaan op een probleem, dat zich situeert in de context van de Raad zelf. In de schoot van de Minaraad zijn er met name "... *permanente werkcommissies opgericht [geworden] voor het natuurbeleid, het bosbeleid, het jachtbeleid, het binnenvisserijbeleid, Natuur- en milieueducatie (NME) en Duurzame ontwikkeling.*"⁴⁹ De eerste vier werden beschouwd als opvolgers van de voorheen bestaande, autonome "*Hoge Raden*", die voor deze onderwerpen autonome adviesbevoegdheid hadden. Binnen de Minaraad hebben vooral de PWC's inzake bosbeleid en jachtbeleid activiteiten ontplooid, evenwel zonder autonome adviesbevoegdheid.

De adviesbevoegdheid van de voorheen bestaande "*Hoge Raden*" was vergelijkbaar met de vermelde adviserende instanties inzake Erfgoedbeleid en Dierenwelzijn. De Minaraad stelt dan ook voor om de werking en het secretariaat van deze overleg- en adviesfora terug in de bevoegde administratie in te kantelen. In praktijk betekent dit dat er aan bepaalde bestaande overlegfora bij het ANB een zekere adviserende bevoegdheid zal worden gegeven.

Voor de drie Erfgoedraden volgt de Minaraad een gelijkaardige logica als deze voor de PWC's. De Minaraad stelt dus voor om de ondersteuning van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed, de Vlaamse Heraldische Raad en de Vlaamse Commissie Varend Erfgoed los te koppelen van de SAR en hun werking in te kantelen in de administratie, zoals overigens ook bij Woonbeleid en Dierenwelzijn het geval is.

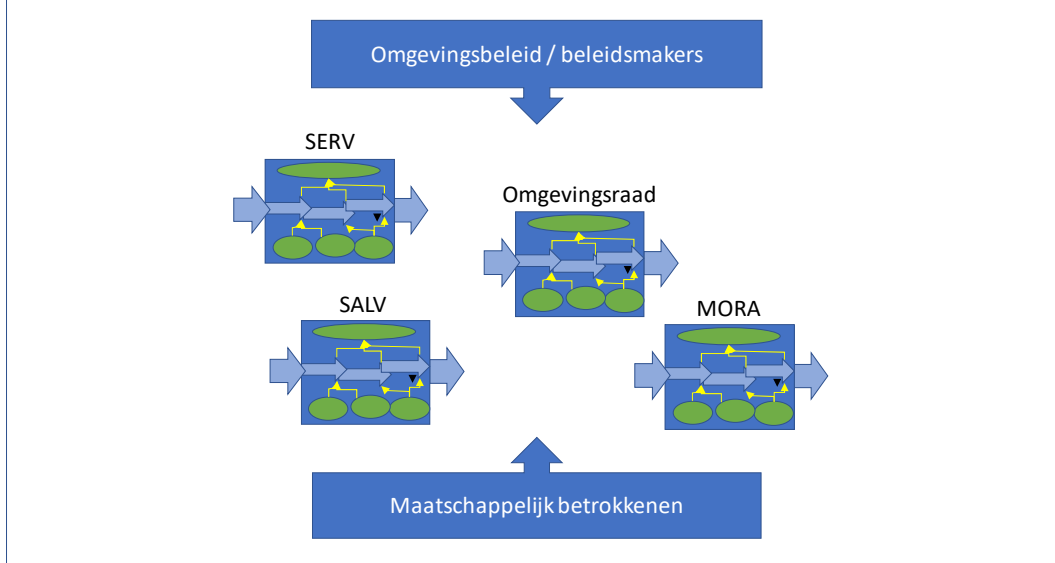
2.8 Verhouding met andere strategische adviesraden

[30] **De vraagstelling.** De achtste vraag luidt: "*Hoe ziet u de verhouding tussen de Omgevingsraad en andere strategische adviesraden, zoals de SERV, de SALV en de MORA?*". Deze kwestie hangt onder meer ook samen met de kans die het ontwerp Bestuursdecreet biedt om onderling samen te werken⁵⁰.

⁴⁹ Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen inzake het Milieubeleid, art. 11.4.2., §1.

⁵⁰ Zie VLAAMS PARLEMENT (2018), art. III.104, §1. "*Strategische adviesraden kunnen onderling samenwerken en gezamenlijk advies uitbrengen. Ze kunnen ook samenwerken met andere adviesorganen*".

Figuur 6: verhouding met andere adviesraden buiten het omgevingsdomein



[31] **Beschrijving van raakvlakken met SERV, SALV en MORA.** Met het navolgende worden enige raakvlakken beschreven die de Omgevingsraad kan hebben met de SERV, de SALV en de MORA – raakvlakken waarbij er geadviseerd moet worden over ontwikkelingen in beleidsvelden uit het ene domein die impact kunnen hebben op ontwikkelingen in beleidsvelden van het andere domein.

In de eerste plaats moet gewezen worden op die topics waar de SERV, de SALV en de MORA duidelijk bevoegdheid hebben, maar waarvan de beleidsontwikkelingen ingrijpende impact kunnen hebben op de omgevingskwaliteit en/of op het beleidsdomein Omgeving, of die zelfs behoren tot dit beleidsdomein:

- Het beleidsveld Energie (zie ook vraag 7) is mede onderdeel van het beleidsdomein Omgeving. Het is een beleidsveld dat een specifieke grondwettelijke bevoegdheid betreft⁵¹, en dat duidelijke sociale en de economische aspecten heeft – zoals investeringen en financiering hiervan, organisatie van de energiedistributie, verdelingsaspecten en bestrijding van energie-armoede, enz. De SERV treedt dan ook op als strategische adviesraad voor het beleidsveld Energie, i.e. voor wat het sociaaleconomische aspect ervan aangaat⁵². Maar het beleidsveld heeft ook een aantal belangrijke milieu- en omgevingsaspecten – zoals de klimaatimpact van de diverse paden die ingeslagen kunnen worden, bevordering van rationeel energiegebruik en hernieuwbare energiebronnen, ruimtelijk facetten van energiebeleid, enz.

⁵¹ In de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, art. 6, §1, valt Energiebeleid onder titel VII.

⁵² Zie Decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, art. 20, §1; zie evenwel ook zelfde decreet, art. 3, §2, tweede lid: “De opdracht van de Raad als strategische adviesraad voor het beleidsveld Energie heeft betrekking op de sociaaleconomische dimensie.”.

- In de SERV worden er nog andere beleidsvelden behandeld met een potentieel beslissende impact op het omgevingsbeleid, zoals het Begrotingsbeleid⁵³ en het Algemeen Regeringsbeleid⁵⁴ - waar immers ook het beleid inzake duurzame ontwikkeling inbegrepen is.
- De in de SALV te behandelen ontwikkelingen inzake het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, als materie van het beleidsdomein Landbouw en Visserij, hebben potentieel een wezenlijke impact op allerlei beleidsvelden in het Omgevingsbeleid. Bovendien wordt de implementatie van een deel van dat landbouwbeleid gerealiseerd binnen het omgevingsbeleid zelf (i.e. bv. de beheerovereenkomsten).
- Wat de relatie tussen de Omgevingsraad en de MORA betreft moet er gewezen worden om de relaties tussen infrastructuurbeleid en vervoersbeleid enerzijds en anderzijds ruimtelijk beleid, klimaatbeleid, luchtkwaliteitsbeleid en waterkwantiteitsbeleid. Ook waar het gaat over de fiscaliteit van mobiliteit, transport en infrastructuur zijn de raakvlakken navenant.

In de tweede plaats moet er gewezen worden op de bevoegdheden die typisch zijn voor het Omgevingsdomein en die behandeld zullen worden door de Omgevingsraad, maar die grote relevantie kunnen hebben voor het sociaaleconomische beleid, het landbouwbeleid of het mobiliteitsbeleid. Het gaat om de diverse bevoegdheden die vermeld zijn in Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, art. 6, §1, I, II en III.

Het gebeurt geregeld dat de Vlaamse Regering over een bepaald dossier uit dit bereik adviesvragen zal stellen aan meerdere adviesraden. Hetzij omdat het bestaande juridisch kader de regering verplicht om een dossier voor te leggen aan meerdere adviesraden, hetzij omdat de regering dat zelf nuttig acht. Soms beslissen raden ook om op eigen initiatief gezamenlijk advies uit te brengen over een bepaald thema, en soms wordt door de SALV of de SERV samenwerking aangeboden inzake een omgevingsbeleidsthema, vanuit het gegeven dat de SERV en de SALV ook een domeingrensoverschrijdende taakstelling hebben.

[32] **Werk samen waar dat een meerwaarde oplevert.** De Minaraad adviseert dat de Omgevingsraad zou samenwerken met de SERV, de SALV en de MORA waar dat daadwerkelijk een verbeterde *outcome* voor beleidsmakers en middenveldorganisaties oplevert. Die meerwaarde is aan de orde wanneer een beleidsontwikkeling of een beleidsbeslissing in het omgevingsbeleid dan wel in het sociaaleconomisch beleid, het landbouwbeleid of het mobiliteitsbeleid “*strategisch*” is, i.e. van doorslaggevende invloed kan zijn op de structuur of de algemene toekomst van een geheel werkveld van het gespiegelde beleidsdomein (zie definitie in [paragraaf \[7\]](#)).

⁵³ Een overlegfunctie van de SERV, zie Decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, art. 12.

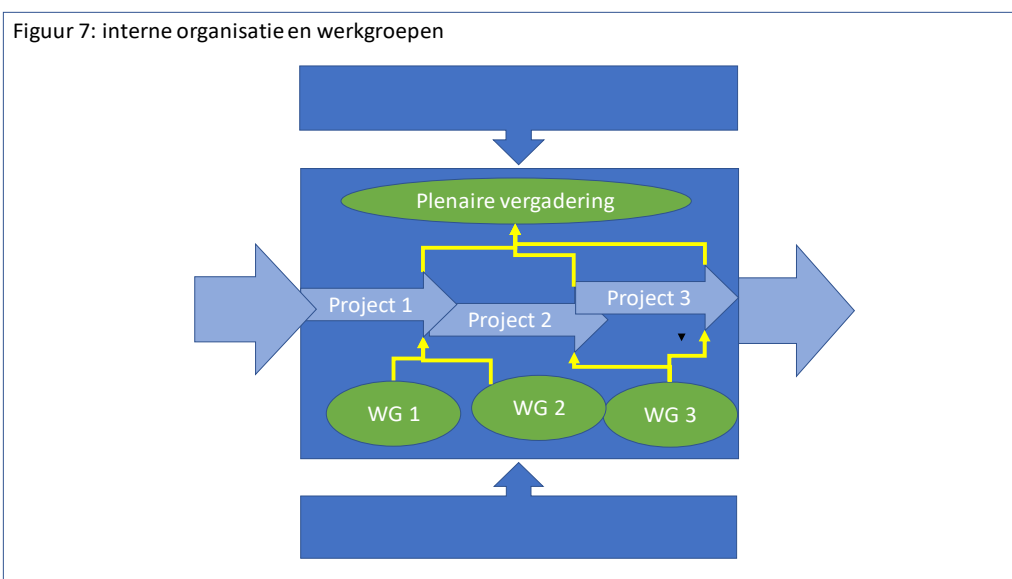
⁵⁴ Zie Decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, art. 20.

Het is aan de betrokken raden om verder te zoeken naar mogelijkheden om de afstemming en eventuele samenwerking tussen raden verder te verbeteren. Maatwerk is nodig om per dossier de meest gepaste en meest efficiënte aanpak te kiezen en om, in functie van de missie, vernieuwing toe te laten in de wijze waarop al of niet wordt samengewerkt rond strategische projecten. Grote lijnen kunnen worden vastgelegd en regelmatig worden geëvalueerd via werkafspraken binnen en tussen de raden onderling. De regelgeving moet dan ook alle ruimte laten.

De Raad is echter van mening dat de fusie van de Minaraad en de SARO geen aanleiding is om de decretale bevoegdheden te wijzigen van de SERV (als overlegorgaan van en tussen de sociale partners en als strategische adviesraad voor een aantal domeinen) of van andere strategische adviesraden (MORA, SALV, Woonraad ...).

2.9 Organisatie van de Omgevingsraad

[33] **De vraagstelling.** De negende vraag luidt: “Hoe ziet u de interne werking, de besluitvorming en de organisatie van de Omgevingsraad?”. Deze kwestie vloeit op zich voort uit het ontwerp Bestuursdecreet⁵⁵, maar houdt bovendien ook verband met tal van aandachtspunten die met het voorgaande aan de orde zijn gesteld, en met de instelling van de werkgroepen, wat de volgende vraag is (zie [figuur 7](#)).



Volgens de Minaraad⁵⁶ heeft het vraagstuk van de interne organisatie impact op de kwaliteit van de processen, op het functioneren van het voorzitterschap en secretariaat, en op de bereidheid tot inzet, compromisbereidheid en *métier* bij de raadsleden. Een goede organisatie kan de eventuele onvolkomenheden in de samenstelling van de Omgevingsraad neutraliseren, en kan leiden tot een raad die als energiebron wordt

⁵⁵ Zie VLAAMS PARLEMENT (2018), art. III.99: “Een strategische adviesraad regelt zijn interne werking, met behoud van de toepassing van artikel III.103, §1, eerste lid, [...]”; art. III.103, §1, eerste lid luidt: “Een strategische adviesraad beraadslaagt collegiaal over de uit te brengen adviezen, volgens de procedure van de consensus.”.

⁵⁶ Reeds in MINARAAD (2016|030), §12.

ervaren door de raadsorganisaties en beleidsmakers – een slechte organisatie kan leiden tot een adviesraad die als een bron van energieverlies wordt gezien.

[34] **Leg de basis voor een zorgvuldige programmering.** In het ontwerp Bestuursdecreet wordt er bepaald dat een adviesraad “*zijn werkprogramma vast[stelt] in overleg met de Vlaamse Regering*”⁵⁷. Programmering is een belangrijke zaak, omdat het de eigen initiatieven betreft die een strategische adviesraad in de komende jaren (meerjarenprogramma) of in het komende werkjaar (werkprogramma) zal opnemen. Bij het programmeren hoort een adviesraad rekening te houden met de voorzienbare ontwikkelingen in verband met het beleidsdomein, en hoort hij daarop in te spelen, door te bepalen wat de niche is en wat de mogelijke meerwaarde zou zijn van eigen initiatieven. Deze initiatieven kunnen de vorm aannemen van adviezen, maar ook, zoals gezegd, doorgevoerd worden door een kwestie te bestuderen of door er een forum over te organiseren.

De Minaraad beveelt aan om, in analogie met een systeem dat in Nederland gehanteerd wordt, binnen het Omgevingsdepartement een verantwoordelijke aan te wijzen om de behoeften aan strategische advisering binnen het domein op te volgen. De perioden waarin er gewerkt wordt aan beleidsnota’s en aan beleidsbrieven zouden aangegrepen moeten worden om over deze behoeften te overleggen en om daaruit conclusies te trekken voor het meerjarenprogramma resp. het werkprogramma van de Omgevingsraad.

[35] **Leg de basis voor een zorgvuldige agendering.** Naast de algemene programmering is er het specifieke vraagstuk van de agendering van afzonderlijke adviesprojecten: onder welke condities wordt er wel of niet op een adviesvraag ingegaan dan wel wordt een eigen initiatief wel of niet opgestart? De Minaraad stelt dat de Omgevingsraad zelf een beslissingsmechanisme moet ontwikkelen – een checklist en methodiek – om te bewaken dat daadwerkelijk alleen op de adviesvragen met strategische lading wordt ingegaan.

[36] **Nuanceer de consensusbepaling.** Wat de vaststelling van adviezen betreft, moet er volgens de Minaraad⁵⁸ afgestapt worden van de verouderde bepaling dat er binnen een adviesraad gestemd moet worden wanneer er geen consensus bereikt wordt, en dat de stemmenverhouding in het advies moet worden vermeld⁵⁹. Beter is het om te bepalen dat, als er geen consensus wordt bereikt rond een bepaald punt, er een weergave moet worden overgemaakt van de diverse standpunten in de adviesraad over de betwiste kwestie, zonder dat de stemmen worden geteld.

⁵⁷ Zie VLAAMS PARLEMENT (2018), art. III.105.

⁵⁸ Punt is gemaakt in MINARAAD (2018|006), §27.

⁵⁹ Zie VLAAMS PARLEMENT (2018), art. III.103, §1, tweede lid: “*Als er geen consensus kan worden bereikt, wordt gestemd en wordt de stemmenverhouding in het advies vermeld. Er kan een minderheidsnota bij het advies worden gevoegd.*”.

2.10 Werkgroepen binnen de Omgevingsraad

- [37] **De vraagstelling.** De tiende vraag luidt: “Hoe ziet u de rol, het aantal, de onderwerpen, de samenstelling, de bevoegdheid en de besluitvorming van eventuele werkgroepen binnen de Omgevingsraad?”. Ook deze kwestie vloeit op zich voort uit het ontwerp Bestuursdecreet⁶⁰.
- [38] **Laat de interne werking zelf regelen.** De Minaraad gaat er van uit dat de Omgevingsraad zelf de eigen werkgroepsstructuur moet managen, en de basis hiervan moet leggen in zijn huishoudelijk reglement. Reeds eerder in dit advies is er ingegaan op werkgroepen als plaats waar overlegd kan worden door middenveldorganisaties en experts die zich inlaten met een specifieke thematiek (zie [paragraaf \[18\]](#)). Het moet in dit verband mogelijk zijn om een zekere autonomie aan de werkgroepen toe te kennen, zonder afbreuk te doen aan de eenheid van het raadsbesluit.

3 Tot slot: uitwerking en uitrol

- [39] **Duidelijkheid gewenst.** De Minaraad vraagt om duidelijkheid te geven over het lopende proces en de doelstelling ervan. Er bestaat immers al lang onduidelijkheid over de voorgenomen fusie tot Omgevingsraad en dit weegt op de betrokkenen – zowel de raadsleden als de secretariaten. De Raad vraagt om duidelijk aan te geven wat het tijdsplan is en welke stappen zullen ondernomen worden.
- [40] **Degelijke implementatie gewenst.** Wanneer het oprichtingsdecreet daadwerkelijk gestemd geraakt, dan vraagt de Minaraad om de opmaak van een degelijk uitvoeringsbesluit – vermits er ook op besluitniveau vele wijzigingen zullen moeten worden doorgevoerd – en om een redelijke overgangstermijn vooraleer het decreet in werking te laten treden.

⁶⁰ Zie VLAAMS PARLEMENT (2018), art. III.99: “Een strategische adviesraad [...] kan ter voorbereiding van adviezen werkcommissies instellen.”.

Bibliografie

- DEPARTEMENT OMGEVING (2017), Departement Omgeving binnen het domein Omgeving – opdrachten en basis voor de organisatiestructuur, 24 januari 2017, zie https://www.omgevingvlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/2017_01_24_Departement_Omgeving.pdf.
- MINARAAD (2016|030), Advies van 16 december 2016 inzake het Groenboek Bestuur (<https://www.minaraad.be/themas/bestuurskwaliteit/groenboek-bestuur>).
- MINARAAD (2018|006) Advies over het ontwerp Bestuursdecreet (<https://www.minaraad.be/themas/bestuurskwaliteit/bestuursdecreet>).
- VLAAMS PARLEMENT (2018), Ontwerp van decreet Bestuursdecreet, stuk 1656 (2017-2018) – Nr. 1, van 9 juli 2018 (2017-2018) (zie <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1270687>)
- VLAAMSE REGERING (2016), Visie 2050 – een langetermijnstrategie voor Vlaanderen, Brussel, 10 maart 2016 (zie <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering/visie-2050>)
- VLAAMSE REGERING (2018), Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Strategische visie, 18 juli 2018 (https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/BRV_StrategischeVisie_VR20181307DOC.pdf)