



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

## **Advies**

*van 6 november 2003*

**over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (toevoeging van titel X. Agentschappen) en tot wijziging van diverse andere wetten en decreten**

**en**

**over het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij**

**2003 | 64**

D/2003/7080/A64

*Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding*

© 2003 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen  
Kliniekstraat 25, 4de verdieping  
B-1070 Brussel  
tel. 02-558 01 30  
fax 02-558 01 31  
e-mail: [info@minaraad.be](mailto:info@minaraad.be)  
internet: [www.minaraad.be](http://www.minaraad.be)

## Samenvatting en conclusies

In dit advies beoordeelt de MiNa-Raad de voorontwerpen van decreet ter oprichting van vier intern verzelfstandigde agentschappen (IVA) en één extern verzelfstandigd agentschap (EVA) voor het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur. Het gaat om de IVA's Vlaamse Milieumaatschappij voor Water en Lucht (VMM), de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB), het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) en de EVA Vlaamse Landmaatschappij (VLM). De Raad beoordeelt deze voorontwerpen op basis van de principes van het proces Beter Bestuurlijk Beleid zelf en van een aantal basisprincipes voor goed milieubestuur met name a) het belang van onderbouwde beleidsvisies met aandacht voor langetermijnaspecten, coherentie en synergie met andere beleidsdomeinen; b) maximaal rekening houden met internationale beleidsaspecten; c) uitwerking en toepassing van een gedifferentieerd spectrum van beleidsinstrumenten en d) een geharmoniseerde samenwerking tussen overheids- en niet-overheidsactoren.

Op basis van deze beoordeling stelt de Raad vast dat hij de grote lijnen van de voorontwerpen van decreet kan volgen hoewel zich z.i. toch enkele belangrijke correcties opdringen. De belangrijkste van deze correcties zijn:

- a. Vanuit een oogpunt van samenhang en vereenvoudiging pleit de Raad ervoor om ook de oprichting van de VLM als een bijkomende titel in het decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid op te nemen.
- b. In het organigram van het beleidsdomein ontbreekt een entiteit die zich moet inlaten met de regulering en controle van geprivatiseerde of nog te privatiseren overheidsorganisaties.

- c. Een gedetailleerde beoordeling van de taakstelling van de agentschappen is moeilijk zonder een duidelijk zicht op de taakstelling van het nieuwe departement. De Raad vraagt om de taakstelling van het departement in de memorie van toelichting op te nemen zodat een parlementaire bespreking over de taakstelling van de IVA's goed gedocumenteerd kan gebeuren.
- d. In tegenstelling tot het algemene principe van Beter Bestuurlijk Beleid krijgen de milieuagentschappen ook inzake de beleidsvoorbereiding vaak een grote verantwoordelijkheid. Volgens de Raad kan een uitvoerend agentschap de opdracht krijgen om het voortraject van de planvorming voor een specifiek beleidsveld voor zijn rekening te nemen. De voorontwerpen moeten echter duidelijker stellen dat de verantwoordelijkheid voor coördinatie en eindafstemming van visievorming en beleidsplanning ondubbelzinnig een opdracht voor het departement is. Vooral in het geval van de VLM heeft de Raad de indruk dat dit agentschap erg veel beleidsruimte krijgt bij de uittekening van het geïntegreerd plattelandsbeleid.
- e. Ook met betrekking tot de onderlinge taakverdeling tussen de agentschappen moeten volgens de Raad nog een aantal onduidelijkheden worden weggewerkt. Daarbij aansluitend dringt de Raad aan op een correcte verwijzing naar en consistentie met bestaande wet- en regelgeving.
- f. Voor de Raad is het evident dat de aansturing van het INBO (samen met de aansturing van het TWOL-programma) moet gebeuren via een geïntegreerd en planmatig procesmanagement voor het milieu- en natuurgericht wetenschappelijk onderzoek (waar nodig over de grenzen van het beleidsdomein heen dus inclusief het milieugericht onderzoek van het VITO) waarvan de coördinatie een opdracht is voor het departement van het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur. Dit principe moet duidelijk in de beheersovereenkomst van het INBO verankerd worden.
- g. Wat betreft de milieurapportering hecht de Raad veel belang aan vier basiscriteria: de integratie tussen milieu en natuur, een optimale aanlevering van informatie via een onafhankelijke regierol en een efficiënt procesmanagement, onafhankelijkheid t.o.v. het departement en de uitvoering van zowel ex post als ex ante beleidsevaluatie binnen één rapporteringsentiteit. Alles in overweging genomen, is de Raad het eens met de toewijzing van de milieurapportering aan het INBO, mits wordt voldaan aan enkele randvoorwaarden m.b.t. deze basiscriteria.
- h. Op het moment dat de oprichtingdecreten aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd, moet de Vlaamse regering tegelijk ook voorstellen voor de noodzakelijke afstemmingsmechanismen uitgewerkt hebben. De Raad vraagt dat het Parlement op dat ogenblik zou kunnen beschikken over een formele nota van de Vlaamse regering waarin zowel de interne als externe afstemmingsmechanismen (m.a.w. binnen en buiten het beleidsdomein), die men in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid wil instellen, op een heldere manier gedefinieerd worden.

- i. De Raad suggereert om wat OVAM betreft te spreken over het duurzaam beheer van grondstofstromen en wat het beheer van gevaarlijke stoffen betreft duidelijk te maken dat dit zowel een opdracht is voor VMM als voor OVAM, elk voor zover het de hun toegewezen milieucompartimenten of beleidsvelden betreft.
- j. Het grootste probleem inzake externe integratie betreft de institutionele inbedding van het beleid inzake duurzame ontwikkeling waarvoor nog geen definitieve beslissing is genomen. De Raad herhaalt dat duurzame ontwikkeling gericht is op een synergie tussen milieukundig, sociaal en economisch beleid en bijgevolg in een horizontaal beleidsdomein moet verankerd worden. De Raad heeft er vroeger reeds voor gepleit om duurzame ontwikkeling (mits in acht name van enkele belangrijke voorwaarden) onder te brengen bij de diensten van de minister-president. Dit is in overeenstemming met het principe van Beter Bestuurlijk Beleid om de bevoegdheid voor transversale beleidsafstemming inzake maatschappelijke domeinoverschrijdende beleidsinitiatieven bij de minister-president te plaatsen.
- k. De Raad vraagt om ook de pro-actieve verantwoordelijkheid van de milieuagentschappen t.o.v. internationale beleidsontwikkelingen via een uitbreiding van de gemeenschappelijke bepaling terzake expliciet in het takkenpakket van de milieuagentschappen op te nemen.
- l. De Raad is voorstander van de oprichting van een IVA voor inspectie en handhaving dat voldoende onafhankelijk van het departement opereert maar wat betreft de prioriteiten inzake handhaving wel kan worden aangestuurd op het niveau van de beleidsraad.
- m. Ook voor de operationalisering van alle vormen van economische instrumenten voor het milieubeleid is volgens de Raad een meer geïntegreerde entiteit of zelfs een apart agentschap te overwegen. Dit biedt perspectieven voor een geïntegreerde factuur wat voor de klant (burger en bedrijf) een belangrijke vereenvoudiging is. Tegelijk biedt het ook meer garanties dat niet zozeer de financierende maar wel de regulerende dimensie van een economisch instrument zou worden benadrukt. Als de opbrengst van een regulerende heffing bij de uitvoerende entiteit terechtkomt, kan immers de neiging ontstaan om het regulerend karakter ervan ondergeschikt te maken aan de opbrengst.
- n. De Raad is van oordeel dat overlegfora per beleidsdomein en raadgevende comités in de praktijk kunnen samenvallen. Hij dringt erop aan dat zowel de milieu-IVA's als het departement in elk geval raadgevende comités zouden oprichten die tegelijk ook een belangrijke overlegfunctie zouden vervullen en dus alle maatschappelijke 'klanten' van het agentschap een plaats moeten bieden. In het geval van het departement zou dit raadgevend comité een representatieve delegatie van de strategische adviesraad kunnen zijn (naar analogie met het VESOC). In het geval van de raadgevende comités van de agentschappen is het aangewezen om via een protocol de afstemming met de werking van de strategische adviesraad vast te leggen. Gezien de taakverdeling tussen

het departement en de agentschappen zal het overleg over strategische beleidsdossiers vooral in het raadgevend comité van het departement plaatsvinden.

# I. Inleiding

Op 24 oktober keurde de Vlaamse regering twee voorontwerpen van decreet goed met betrekking tot de oprichting van vier intern verzelfstandigde agentschappen (IVA) en één extern verzelfstandigd agentschap (EVA) voor het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur. Het gaat om de IVA's Vlaamse Milieumaatschappij voor Water en Lucht (VMM), de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB), het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) en de EVA Vlaamse Landmaatschappij (VLM).

De MiNa-Raad ontving de adviesvragen over deze voorontwerpen van decreet op 28 oktober 2003. De adviezen van de MiNa-Raad werd gevraagd binnen een spoedtermijn van 10 werkdagen. Gezien de sterke verbanden tussen beide dossiers heeft de Raad ervoor geopteerd om het antwoord op beide vragen in één advies te integreren. De Raad stelde voorliggend advies vast op 6 november 2003, wat tegemoet komt aan de gevraagde adviestermijn.

Voorliggend advies concentreert zich op enkele krachtlijnen die volgens de Raad vanuit een oogpunt van goed bestuur prioritair zijn bij de organisatie van het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur. Het gaat daarbij achtereenvolgens om de structuur van en de taakverdeling binnen het nieuwe beleidsdomein, de beleidsonderbouwing in de context van een beleidscyclus, de interne en externe beleidsafstemming en de samenwerking met maatschappelijke actoren.

Het ABVV, de ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VEV onthouden zich bij dit advies omdat ze over hetzelfde onderwerp in de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen advies uitbrengen.

Prof. dr. R. F. Verheyen  
Voorzitter MiNa-Raad



## II. Situering en beleidscontext

[1] **Het proces Beter Bestuurlijk Beleid.** Het proces Beter Bestuurlijk Beleid vloeit voort uit het engagement dat de Vlaamse regering nam in het regeerakkoord van juli 1999 om werk te maken van een grondige bestuurlijke vernieuwing. Dit voornemen werd geconcretiseerd door drie grote krachtlijnen: een optimalisering van de organisatie en werking van de Vlaamse administratie, een geharmoniseerde regeling inzake boekhouding en begroting en een stroomlijning van het adviesradenlandschap. Wat betreft de eerste (en omvangrijkste) pijler, de reorganisatie van het administratief apparaat, keurde het Vlaams parlement op 9 juli 2003 het zogenaamde Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid goed (zie volgende paragraaf).

Op dat ogenblik hadden de Vlaamse regering en de topambtenaren van de bestaande departementen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap al geruime tijd intensieve gesprekken gevoerd over hoe dat nieuwe administratieve apparaat er concreet zou uitzien. De beslissing om dit in te delen in 13 homogene beleidsdomeinen dateert al van 17 november 2000. In de periode die daarop volgde, werd per beleidsdomein overlegd over een optimale organisatiestructuur. Uitgangspunt daarbij was vooral dat de entiteiten binnen de nieuwe beleidsdomeinen zoveel mogelijk zouden moeten overeenkomen met samenhangende beleidsvelden. Wat betreft het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur stelde de Vlaamse regering de blauwdruk voor het nieuwe organigram vast op 8 februari 2002 (zie paragraaf [7]).

De discussies over de gedetailleerde invulling van de blauwdrukken zijn momenteel volop aan de gang, per beleidsdomein gecoördineerd door een veranderingsmanager. De Vlaamse regering besliste recent dat deze veranderingsmanagers hun eindrapportering tegen 15 november moeten klaar hebben en dat ze alle voorontwerpen van oprichtings- en machtigingsdecreten van agentschappen voor het einde van 2003 zou goedkeuren. De



- waarvoor een reële mogelijkheid tot aansturing moet zijn en
- waarvoor de beheersovereenkomst en de informatierelatie reëel invulbaar moet zijn<sup>3</sup>.

Bij de verzelfstandiging wordt de voorkeur gegeven aan IVA's omdat de zeggenschap en verantwoordingsplicht in dat geval bij de politiek gelegitimeerde bestuurders blijft. Dit beantwoordt het meest aan het principe van het primaat van de politiek. IVA's kunnen evenwel rechtspersoonlijkheid krijgen als daar functionele redenen voor zijn (zie § [9]) en als dit voor de praktische werking van het agentschap een meerwaarde oplevert. De agentschappen worden extern verzelfstandigd (en functioneren bijgevolg niet onder het direct hiërarchisch gezag van de bevoegde minister maar onder een raad van bestuur) als ze behoefte hebben aan een verregaande autonomie en onafhankelijkheid en aan structurele medezeggenschap of financiële participatie van een andere overheid of andere personen<sup>4</sup>. EVA's krijgen een publiekrechtelijk statuut als het niet wenselijk is ze te binden aan de dwingende bepalingen van het vennootschaps- of verenigingsrecht. In dat geval worden driekwart van de beheersmandaten door de (Vlaamse) overheid ingevuld.

[4] **Het voorontwerpdecreet inzake de milieu-IVA's.** Het voorliggende voorontwerp van decreet geeft een decretale basis voor de oprichting van de vier IVA's die voor het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur zijn voorzien. Oprichting, statuut, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht van de instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap moeten immers bij decreet geregeld worden<sup>5</sup>. Het voorontwerp van decreet wordt technisch opgevat als een aanvulling van een titel X. Agentschappen bij het decreet van 5 april 1995 inzake de Algemene Bepalingen voor het Milieubeleid, in lijn met het streven naar een verdergaande stroomlijning en codificering van het Vlaamse milieurecht.

Overeenkomstig de algemene principes van het proces Beter Bestuurlijk Beleid was het uitgangspunt voor de indeling in agentschappen van het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur dat de beleidsuitvoerende activiteiten van een beleidsveld en de corresponderende beleidsvoorbereidende inbreng bij de opdracht van het departement zoveel mogelijk bij dezelfde entiteit worden samengebracht. Dit heeft geleid tot volgende vier IVA's:

- De Vlaamse Milieumaatschappij voor Water en Lucht (VMM). In deze IVA werden de beleidsuitvoerende taken samengebracht m.b.t. water, lucht en hinder.
- De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) zal zich bezig houden met beheer van afvalstoffen en stofstromen, dit in een kader van integraal ketenbeheer.
- Het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) zal instaan voor alle beleidsuitvoering op het vlak van natuur en bos.
- Het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) bundelt het wetenschappelijk onderzoek inzake natuur en bos dat momenteel wordt verricht door het Instituut voor Natuurbehoud en het Instituut voor Bosbouw en Wildbeheer. Ook het milieurapport (MIRA) wordt naar dit Instituut overgeheveld.

3) Artikel 4 van het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid.

decreet Bestuurlijk Beleid.

ming der instellingen.

5) Dit krachtens de Bijzondere Wet

4) Artikel 11, § 3 van het Kader-

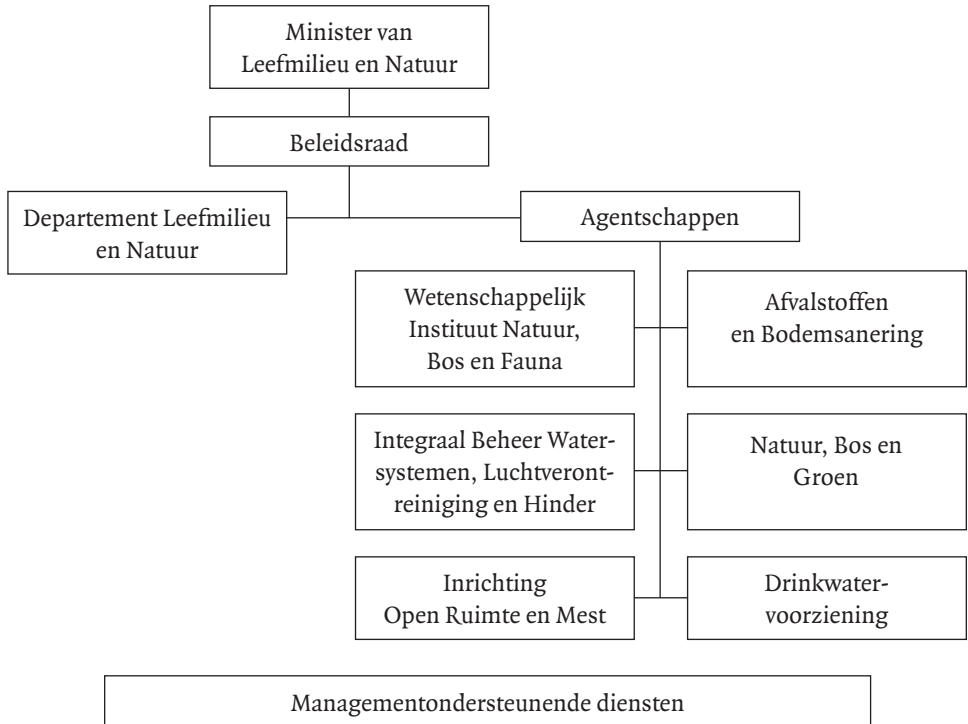
van 8 augustus 1980 tot hervor-

- [5] **Het voorontwerp van decreet inzake de VLM.** Het tweede voorliggende voorontwerp van decreet wijzigt het bestaande oprichtingsdecreet van de Vlaamse Landmaatschappij zodat de organieke bepalingen van de bestaande maatschappij in overeenstemming zijn met de bepalingen van het kaderdecreet m.b.t. een EVA. Om redenen van continuïteit en rechtszekerheid opteert men voor een wijzigingsdecreet in plaats van een nieuw oprichtingsdecreet. Het takenpakket van dit agentschap blijft immers grotendeels ongewijzigd zij het dat de beleidsvelden ‘kwaliteitsvolle inrichting van de open ruimte en het buitengebied’ en ‘geïntegreerd plattelandsbeleid’ een significante uitbreiding lijken in te houden. De vraag rijst waarom dit wijzigingsdecreet niet net als het oprichtingsdecreet voor de milieu-Iva’s een aparte titel in het decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid wordt. Volgens de MiNa-Raad is dit geen logische optie die bovendien niet in overeenstemming is met het streefdoel van de Vlaamse regering om de wetgeving te vereenvoudigen. Vanuit een oogpunt van samenhang en vereenvoudiging pleit hij er bijgevolg voor om ook de oprichting van de VLM in het decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid op te nemen. Titel X zou in dat geval ingaan op de Intern Verzelfstandigde Agentschappen; een volgende titel zou de Extern Verzelfstandigde Agentschappen behandelen.
- [6] **Toetsing aan principes inzake goed milieubestuur (good environmental governance).** Analyses van de actuele milieuproblemen tonen aan dat een duurzame milieukwaliteit in veel gevallen nog niet binnen handbereik ligt. Om de kloof tussen de bestaande situatie en de wenselijke milieukwaliteit te dichten, is er nood aan structurele innovaties in sleutelactiviteiten in onze samenleving zoals transport, energievoorziening en de productie en consumptie van voedsel of industriële producten (de zogenaamde transities). Goed milieubestuur kan men zien als een concept voor de manier waarop milieubeleid geformuleerd en uitgevoerd wordt en dat erop gericht is om de barrières te doorbreken die de noodzakelijke transities in de weg staan. Het project Beter Bestuurlijk Beleid zou zich wat betreft het beleidsdomein milieu aan onderstaande algemene principes voor goed milieubestuur moeten spiegelen. In dit advies fungeren deze principes daarom als een belangrijk achterliggend denk- en afwegingskader voor de beoordeling van de voorliggende voorontwerpen van decreet.
- Een geharmoniseerde *samenwerking tussen overheids- en niet-overheidsactoren* is noodzakelijk om het gebrek aan vertrouwen tussen beide weg te werken en zo op een vruchtbare manier te zoeken naar optimale oplossingen.
  - Er is nood aan de uitwerking en toepassing van een *gedifferentieerd spectrum van beleidsinstrumenten* die actoren meer verantwoordelijk maakt voor hun milieugebruik en die zo veroorzakers van milieuproblemen ook stimuleert om ze mee op te lossen.
  - Het milieubeleid moet steunen op goed onderbouwde beleidsvisies met voldoende aandacht voor *lange termijnaspecten* en voor *coherentie* en waar mogelijk synergie met andere beleidsdomeinen, ook op budgettair vlak.
  - Het milieubeleid moet maximaal rekening houden met *internationale beleidsaspecten* die in een kader van globalisering steeds belangrijker en dominanter worden.

### III. Structuur van het beleidsdomein

[7] **Het organigram van de blauwdruk.** Voor het beleidsdomein milieu heeft de Vlaamse regering in het kader van het proces Beter Bestuurlijk Beleid op 8 februari 2002 onderstaande structuur goedgekeurd (zie schema). Naast het departement waarin entiteiten als algemeen milieubeleid, vergunningen, handhaving en doelgroepen en communicatie worden opgenomen, voorziet men 6 agentschappen. Het gaat om 4 intern verzelfstandigde agentschappen (het wetenschappelijk instituut en agentschappen voor bos en natuur; afval en bodem; water lucht en hinder), een extern verzelfstandigd agentschap (inrichting open ruimte en mest) en een instelling die verder buiten het BBB-kader wordt gehouden (de VMW).

Naar verluidt wordt deze laatste instelling niet verder door Beter Bestuurlijk Beleid ingevuld omdat de aansturing ervan de facto door intercommunales en gemeenten zal gebeuren. De Raad merkt naar aanleiding hiervan op dat in de voorliggende blauwdruk van het beleidsdomein een entiteit ontbreekt die zich zou moeten inlaten met de regulering en controle van geprivatiseerde of nog mogelijk te privatiseren overheidsorganisaties zoals de VMW en de Vlaamse Milieuholding of dochters daarvan (zoals Aquafin en Indaver). Analoot met de VREG in het beleidsdomein Economie, Werkgelegenheid en Toerisme zou men deze milieureguleringsentiteit kunnen uitbouwen als een publiekrechtelijk vormgegeven EVA.



[8] **Beslissingsbevoegdheid over beleidsdomeinen en agentschappen.** De beslissing om de Vlaamse administratie in te delen in (voorlopig) 13 beleidsdomeinen en om er agentschappen aan toe te kennen, wordt genomen door de Vlaamse regering (via uitvoeringsbesluiten)<sup>6</sup>. Een eventuele wijziging van deze indeling en toekenning kan verstrekkende gevolgen kan hebben. Beslissingen terzake moeten daarom goed doordacht worden. Zo zal bv. een ondoordachte verschuiving van een agentschap naar een ander beleidsdomein door een volgende Vlaamse regering (bv. in functie van een politiek evenwicht) in het geval van de milieu-IVA's met zich meebrengen dat een aantal gemeenschappelijke bepalingen (zoals bijdragen aan de communicatiestrategie of het doelgroepenbeleid van het beleidsdomein) niet meer op het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur van toepassing zullen zijn, terwijl dit misschien niet de bedoeling is.

[9] **Het statuut van de entiteiten.** Voortgaande op het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid worden verzelfstandigde agentschappen opgericht voor het vervullen van taken van beleidsuitvoering waarvoor voldoende kritische massa bestaat en waarbij de te leveren producten of diensten meetbaar en aanstuurbaar moeten zijn. De agentschappen krijgen een rechtspersoonlijkheid als ze behoefte hebben aan een grote mate van autonomie zoals bepaald

6) Zie artikelen X.2.1., X.3.1., X.4.1. en X.5.1., telkens § 2.

in artikel 7 van het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid en als voorafgaand is onderzocht of een IVA zonder rechtspersoonlijk niet dezelfde voordelen kan opleveren. Volgens de Raad beantwoorden de activiteiten van de milieu-IVA's aan deze criteria zodat hun statuut als interne verzelfstandigde agentschappen gerechtvaardigd is. De voorziene takenpakketten beschikken immers over de nodige kritische massa en de producten en diensten zijn meetbaar en in principe aanstuurbaar. De vereiste om actief te kunnen optreden in rechtsgedingen m.b.t. de opdrachten van de agentschappen (bv. bij betwistingen op het vlak van erkenningen, subsidies of heffingen) maken ook een rechtspersoonlijkheid noodzakelijk. Wat de Vlaamse Landmaatschappij betreft, lijken vooral de intensieve betrokkenheid van andere bestuurslagen en maatschappelijke actoren enerzijds en het belang van financiële partnerschappen anderzijds volgens de Raad argumenten om de extra autonomie die met een EVA-statuut gepaard gaat, te verantwoorden.

- [10] **Het statuut van wetenschappelijke instellingen.** Een opmerkelijke vaststelling is dat het project Beter Bestuurlijk Beleid geen specifiek statuut voorziet voor wetenschappelijke instellingen hoewel er toch in meerdere beleidsdomeinen entiteiten gedefinieerd worden die de facto als een wetenschappelijke instelling zullen functioneren. Deze entiteiten krijgen in de verschillende beleidsdomeinen de meest diverse organisatievormen gaande van studiediensten in departementen tot extern verzelfstandigde agentschappen. In het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur gaat het om een IVA met rechtspersoonlijkheid.

Volgens de Raad is het in eerste instantie logisch dat de Vlaamse regering voor alle entiteiten die zich bezig houden met beleidsondersteunend onderzoek een gemeenschappelijk en generiek statuut zou definiëren. Een grotere eenvormigheid en éénduidigheid zal het wetenschappelijk onderzoek binnen de Vlaamse overheid immers voor de academische wereld een meer herkenbaar karakter bezorgen. Voor een dergelijke harmonisering van het statuut van wetenschappelijke instellingen bestaan in principe verschillende mogelijkheden, afhankelijk van de klemtoon die men wil leggen. Een keuze voor een IVA-statuut zou het accent leggen op de aanstuurbaarheid van wetenschappelijke instellingen. Een keuze voor een EVA-statuut legt daarentegen meer de nadruk op de onafhankelijke positie van deze instellingen en op de lange termijnbenadering in de werking ervan. Theoretisch had men in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid ook een apart en specifiek statuut voor wetenschappelijke instellingen kunnen uitwerken die beide voordelen – voor zover dat mogelijk is – tracht te verzoenen. Gezien de huidige stand van zaken lijkt deze laatste optie echter niet meer haalbaar. De Raad betreurt dit.

Zoals hoger aangegeven heeft de Vlaamse regering in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid dus niet gekozen voor een eenvormig statuut voor wetenschappelijke instellingen. Volgens de Raad is het inderdaad denkbaar dat er redenen kunnen bestaan om op dit vlak een zekere differentiatie te verdedigen. De Raad vraagt dan wel dat deze differentiatie zich zou baseren op een duidelijk afwegingskader. Een dergelijk kader moet de criteria voor deze differentiatie expliciteren zodat de gemaakte keuzes toetsbaar worden. Zo kan een IVA-statuut aangewezen zijn voor een wetenschappelijke instelling die zich vooral

richt op direct beleidsvoorbereidend onderzoek en waar meer garanties nodig zijn voor een goede afstemming van vraag en aanbod inzake wetenschappelijk onderzoek binnen een bepaald beleidsdomein. Voor instellingen die daarentegen hoofdzakelijk georiënteerd zijn op onderzoek in functie van maatschappelijke innovaties of op onderzoeksoplossingen voor niet-overheidsactoren lijkt een EVA-statuut beter geschikt. In dat geval kunnen maatschappelijke actoren – via opname in de raad van bestuur – immers ook rechtstreeks bij de aansturing van het agentschap betrokken worden. Op dit ogenblik is een dergelijk afwegingskader binnen het project Beter Bestuurlijk Beleid echter niet beschikbaar zodat de Raad de voorliggende keuze voor een IVA-statuut in het geval van het INBO moeilijk kan beoordelen.

- [11] **Beleidsvoorbereiding versus beleidsuitvoering.** Een basisprincipe van Beter Bestuurlijk Beleid is de toewijzing van beleidsvoorbereidende opdrachten aan het departement en van beleidsuitvoerende opdrachten aan de verzelfstandigde agentschappen (zie § [2]). Op dit vlak heeft het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur de principes van Beter Bestuurlijk Beleid niet echt strikt gevolgd. Belangrijke beleidsvoorbereidende taken (bv. planning inzake integraal waterbeleid en afval) worden aan IVA's toevertrouwd. Het is niet echt duidelijk op basis van welk criterium deze afwijking is doorgevoerd. Omdat tot nu toe ook de corresponderende VOI's deze opdrachten hebben vervuld, geeft dit echter wel garanties voor continuïteit zodat de afwijking van het basisprincipe in het geval van het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur verantwoord kan zijn. Voorwaarde daarvoor is wel dat er afdoende structuren en procedures komen die de coördinatie en aansturende rol van het departement ook in deze verankeren (zie § [19]). De concrete invulling van de voorziene beheersovereenkomsten van de agentschappen kunnen eveneens specifieke bepalingen omvatten die afstemming met het departement garanderen.
- [12] **Taakverdeling tussen departement en agentschappen.** Zoals vorige paragraaf stelt, heeft de Raad er begrip voor dat sommige beleidsvoorbereidende opdrachten om redenen van continuïteit bij agentschappen gelokaliseerd worden. Dit neemt niet weg dat de Raad algemeen van mening is dat de taakverdeling tussen het departement en de agentschappen voor sommige (soms fundamentele) aspecten nog voor discussie vatbaar is. Deze discussie gaat in essentie over de vraag hoe strikt het basisonderscheid tussen beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende taken in het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur kan of moet aangehouden worden. Een gedetailleerde beoordeling van dit vraagstuk is echter moeilijk zonder een duidelijk zicht op de taakstelling van het nieuwe departement. Het voorliggende voorontwerp van decreet biedt dit overzicht niet. De Raad acht het zinvol om dit minstens in de memorie van toelichting op te nemen zodat een parlementaire bespreking over de taakstelling van de IVA's op een optimaal gedocumenteerde manier kan gebeuren. Voorbeelden van pertinente vragen over de taakverdeling tussen departement en agentschappen zijn:
- In de eerste plaats is er de onduidelijke taakstelling tussen enerzijds het departement en anderzijds het nieuwe Agentschap voor Natuur en Bos en de Vlaamse Landmaat-

schappij die tot nu toe een aantal uitvoerende taken op het vlak van natuur uitvoert en dat zal blijven doen. Omdat het in het geval van het ANB gaat om de oprichting van een volledig nieuw agentschap dat niet doorstart vanuit een bestaande openbare instelling, is de Raad van oordeel dat het onderscheid tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering hier wel strikter zou kunnen worden toegepast. Dat betekent in elk geval dat gegarandeerd moet worden dat de eindverantwoordelijkheid inzake planning en visievorming in het departement terechtkomt en niet zoals voorzien in dit agentschap<sup>7</sup>. De Raad dringt er verder op aan dat de aansturing vanuit het departement in elk geval ook de complementariteit in de werking van beide agentschappen moet bewaken.

- Een gelijkaardig voorbeeld situeert zich in het thema lucht dat als beleidsveld een nieuwe opdracht is voor de VMM. Ook hier is continuïteit strikt genomen geen argument voor de toewijzing van een beleidsvoorbereidende opdracht – zoals de opmaak van klimaatbeleidsplannen – aan dit agentschap<sup>8</sup>. De Raad is van oordeel dat een agentschap met uitvoerende verantwoordelijkheid t.o.v. een specifiek beleidsveld inderdaad de opdracht kan krijgen om het voortraject van de planvorming voor dit beleidsveld voor zijn rekening te nemen. De coördinatie en de eindafstemming moet echter on dubbelzinnig een opdracht zijn voor het departement. Dit geldt in het bijzonder voor thema's met een duidelijk transversaal karakter zoals bv. het klimaatbeleid.
- Het EVA-statuut van de Vlaamse landmaatschappij belet niet dat qua verhouding en taakverdeling met het departement dezelfde principes moeten gelden als bij de IVA's. Dit houdt in het concrete geval van de VLM in dat dit agentschap een substantiële inbreng moet leveren bij de beleidsvoorbereiding van het geïntegreerd plattelandsbeleid maar dat de verantwoordelijkheid voor de coördinatie en eindafstemming van dit bij uitstek transversaal beleidsthema aan het departement toekomt. De Raad heeft de indruk dat het betreffende voorontwerp van decreet dit agentschap een erg grote beleidsruimte geeft bij de uittekening van het Vlaams geïntegreerd plattelandsbeleid<sup>9</sup>. Hij is van oordeel dat zich een correctie opdringt zodat ook hier de eindverantwoordelijkheid voor de beleidsplanning terzake bij het departement van het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur terecht komt. Wat betreft de externe integratie en afstemming die inzake het plattelandsbeleid noodzakelijk is, verwijst de raad naar § [22] van dit advies.

[13] **De taakverdeling tussen de entiteiten.** Een ander prioritair uitgangspunt van Beter Bestuurlijk Beleid is om de takenpakketten van de diverse beleidsdomeinen, entiteiten en agentschappen zo homogeen mogelijk te maken. Dit moet de effectiviteit, de efficiëntie en de kwaliteit van de taakvervulling in de hand werken (zie § [4]). Voor het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur is dit in belangrijke mate gebeurd. In verband met de vernieuwde definities van de taakstelling van de agentschappen dringt de Raad aan op een correcte verwijzing naar en consistentie met bestaande wet- en regelgeving.

7) Zie artikel X.4.3.

8) Zie artikel X.2.3., § 2.

9) Artikel 6 bis § 2 spreekt over het opzetten van structuren.

initiëren van programma's en het

Los van de discussie over de taakverdeling met het departement, is de Raad het in grote lijnen eens met de voorgestelde taakverdeling tussen de onderscheiden IVA's. Op een aantal punten is deze verdeling echter nog vatbaar voor verbeteringen.

- De taakverdeling inzake enerzijds monitoring en dataverwerking en anderzijds verwerking van deze data tot bruikbare en beleidsgerichte informatie en de interpretatie daarvan is nog onvoldoende scherp getrokken<sup>10</sup>. De afbakening van de opdrachten in deze sfeer van VMM, ANB, VLM en INBO moet volgens de Raad duidelijker. Een voorbeeld hiervan is de aansturing en uitvoering van het MAP-meetnet en de interpretatie van de resultaten daarvan in functie van de bijstelling van de kwetsbare gebieden in het kader van de nitraatrichtlijn.
- Ondanks de toewijzing van het beleidsveld lucht aan de VMM mist de Raad in dit takenpakket enkele aspecten m.b.t. het klimaatsbeleid die daar z.i. thuishoren. Het gaat daarbij bv. om het toekennen van emissierechten in het kader van nationale allocatieplannen met het oog op de toekomstige Europese CO<sub>2</sub>-emissiehandel of meer algemeen om de inzet van economische instrumenten ten behoeve van het beleid inzake lucht. Wat het eerste betreft, dringt zich een betere taakverdeling op met het agentschap ANRE van het beleidsdomein Economie, Werkgelegenheid en Toerisme. Het principe daarbij zou moeten zijn dat ANRE zich inlaat met het zuivere energiebeleid (inputzijde) terwijl het klimaatbeleid en daarmee verband houdende emissies (outputzijde) een rol is voor de VMM. Rationeel energiegebruik en het beleid inzake de *benchmarking*-convenant is bijgevolg een opdracht voor ANRE terwijl de uitbreiding van het klimaatbeleid naar andere broeikasgassen een opdracht voor VMM moet worden.
- Wat de taakstelling van de VLM betreft, valt het de Raad op dat de bijdrage van de VLM aan het plattelandsbeleid niet formeel gekoppeld wordt aan het PDPO<sup>11</sup> als formele draager van het Vlaamse plattelandsbeleid, daar waar er bv. wel een uitdrukkelijke koppeling is tussen de opdracht van de VMM inzake integraal waterbeleid en het decreet terzake. De termen 'platteland' of 'plattelandsbeleid' worden in het voorontwerp van decreet niet precies gedefinieerd zodat de inhoud ervan enigszins onduidelijk en de taakomschrijving terzake wat vaag is. Het risico op verschillen in interpretatie van de taakverdeling met andere agentschappen, in het bijzonder met het ANB, is dan ook reëel.

[14] **Taakstelling van het wetenschappelijk instituut.** Op dit ogenblik is het wetenschappelijk onderzoek op het vlak van milieu en natuur in grote mate versnipperd. Er zijn niet alleen de bestaande wetenschappelijke instellingen inzake Natuur en Bos (IN en IBW); essentiële taken inzake milieugericht beleidsonderbouwend onderzoek vinden daarnaast vooral plaats binnen de VITO<sup>12</sup> dat als agentschap bij het beleidsdomein Wetenschappen en

10) Zie artikelen X.2.3., § 1, 1°; X.4.3., tweede lid, 1° en X.5.3., 6°.

11) Programmeringsdocument voor het Vlaams Programma PlattelandsOntwikkeling in uitvoering van de Europese verordening

(1257/1999).

12) Zoals de BBT-kenniscel (belangrijk voor de bepaling van milieuvergunningvoorwaarden), de ontwikkeling van het milieukostenmodel (van belang bij het uitte-

kenen van een optimale policymix aan milieubeleidsinstrumenten), ontwikkeling van milieutechnologie, referentielaboratoria, enzovoort.

Technologisch Innovatiebeleid is ingedeeld. Verder vindt nog heel wat beleidsonderbouwend of -ondersteunend milieuonderzoek plaats in tijdelijke ad-hoc steunpunten (Milieubeleidswetenschappen en Milieu&gezondheid<sup>13</sup>). Het beleidsonderbouwend milieuonderzoek is dus vaak van tijdelijke aard of valt onder andere beleidsdomeinen wat in tegenspraak lijkt met de BBB-principes. Een pertinente vraag is dan ook in welke mate dit milieugericht beleidsvoorbereidend onderzoek zal gecontinueerd worden en aanstuurbaar zal blijven vanuit het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur. Om deze versnippering op te vangen en een coherente aansturing te verzekeren, is in eerste instantie behoefte aan een geïntegreerd en planmatig procesmanagement voor het milieu- en natuurgericht wetenschappelijk onderzoek, over de grenzen van het beleidsdomein heen. Het recente advies van de Raad inzake het toegepast wetenschappelijk onderzoek leefmilieu heeft daarvoor een hele reeks aanbevelingen gedaan<sup>14</sup>. Het voorliggende voorontwerp van decreet zet een stap vooruit in de richting van een structurele integratie van dit wetenschappelijk onderzoek door de bestaande wetenschappelijke instellingen voor natuur en bos te versmelten in het INBO. Voor de Raad is het evident dat de aansturing van dit instituut<sup>15</sup> moet gebeuren via het hoger vermelde geïntegreerd en planmatig procesmanagement voor het milieu- en natuurgericht wetenschappelijk onderzoek waarvan de coördinatie een opdracht is voor het departement van het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur. Dit principe moet duidelijk in de beheersovereenkomst van het Instituut verankerd worden.

[15] **Rol en plaats van de milieurapportering.** De Raad stelt vast dat het voorontwerp van decreet het milieurapport (MIRA) en het natuurrapport (NARA) integreert en deze geïntegreerde rapportering aan het INBO toevertrouwt. Een dergelijke integratie is volgens de Raad een basiscriterium voor een slagkrachtige milieurapportering. Andere basiscriteria die slagkracht moeten garanderen zijn de procesmatige en regisseursrol van de rapporteringsentiteit met het oog op de optimale aanlevering van de noodzakelijke informatie; voldoende onafhankelijkheid t.o.v. het departement en het wetenschappelijk onderzoek (in een kader van *checks and balances*) en het integreren van ex post en ex ante beleidsevaluatie binnen één rapporteringsentiteit (respectievelijk toestandsrapportering en scenario-analyse).

13) Voornamelijk gericht op bio-monitoring en blootstellingsonderzoek.

14) MiNa-Raad, Briefadvies van 3 juli 2003 over het toegepast wetenschappelijk onderzoek voor leefmilieu en het Rapport van een Bijzondere Werkgroep van de MiNa-Raad van 27 juni 2003 inzake het TWOL (afl. 2003/36).

15) In punt 4. van hoger vermeld advies heeft de Raad ervoor gepleit

om via de beoogde onderzoeks-programmering alle wetenschappelijke activiteiten te vatten die stuurbaar zijn of zouden moeten zijn vanuit het milieudomein, inclusief de harmonisering van wetenschappelijke activiteiten die relevant zijn voor het milieudomein maar die niet onmiddellijk stuurbaar zijn vanuit het domein (bv. de autonome programmering van milieu- en natuurinstututen of

andere instellingen, fundamenteel onderzoek m.b.t. leefmilieu, onderzoek dat op het getouw gezet wordt op andere beleidsniveaus). Meer concreet zou deze programmering naast de aansturing van het INBO zeker ook moeten slaan op de aansturing van het TWOL-programma (Toegepast Wetenschappelijk Onderzoek Leefmilieu) en van het milieugericht onderzoek van het VITO.

De toewijzing van het milieuraapport (MIRA) aan het INBO staat strikt genomen los van de nood aan meer afstemming van het milieu- en natuurgericht wetenschappelijk onderzoek. Toch leidt ook deze verschuiving alvast tot een meer geïntegreerd rapporteringsmechanisme waar de Raad steeds voorstander van geweest is. De verschuiving biedt verder mogelijkheden voor een betere doorwerking van het natuurgericht wetenschappelijk onderzoek naar de rapportering. Deze keuze heeft echter ook nadelen. Wat betreft de 'voeding' van het geïntegreerde rapport lijkt het verschil in scope tussen het luik onderzoek (enkel bos en natuur) en het luik rapportering (milieu over de hele breedte) binnen het Instituut op het eerste zicht een knelpunt. Verder is het feit dat de basismonitoring inzake milieu en natuur vooral een taak is voor de agentschappen vanuit dit oogpunt bekeken evenmin ideaal. En ook de opsplitsing van de beleidsevaluatie in een pakket voor het Instituut en een pakket voor het departement is niet van aard om de samenhang in de beleidsvoorbereiding te bevorderen.

Alternatieve locaties voor de milieuraapporteringen zijn echter evenmin bevredigend. Een eerste mogelijkheid is de integratie in de cel beleidsevaluatie van het departement. Dit levert enerzijds schaal- en integratievoordelen in de beleidsvoorbereidende capaciteit van het beleidsdomein maar kan anderzijds problemen geven op het vlak van de gewenste onafhankelijkheid van de rapportering. Een tweede mogelijkheid is de splitsing van MIRA en NARA en toewijzing ervan aan de corresponderende agentschappen VMM en ANB. Dit heeft het voordeel dat de rapportering goed aansluit bij de monitoring van de milieu- en natuurkwaliteit en dat dit in het geval van het MIRA de beste garantie is op continuïteit. Bij deze optie verliest men dan weer het voordeel van een geïntegreerde rapportering en van een grotere kritische massa wat betreft de capaciteit van het rapporteringsmechanisme.

Alles in overweging genomen is de Raad het eens met de toewijzing van de milieuraapportering aan het INBO, mits wordt voldaan aan volgende essentiële randvoorwaarden als antwoord op de hoger geschetste basiscriteria voor de milieuraapportering:

- De knelpunten op het vlak van 'voeding' van de rapportering (onevenwicht in de scope van respectievelijk onderzoek en rapportering binnen het Instituut en scheiding tussen rapportering en monitoring) kan worden opgevangen als de geïntegreerde rapportering zeer sterk procesgericht wordt opgezet. De huidige werking van het MIRA-rapport die de noodzakelijke informatie bij elkaar brengt dankzij een uitstekende netwerking waarbij alle relevante instellingen en entiteiten (zowel binnen als buiten de overheid) betrokken worden, moet daarvoor model staan.
- Om de procesgerichte werking te verzekeren moet de entiteit die verantwoordelijk wordt voor de rapportering garanties krijgen voor een grote mate van interne onafhankelijkheid binnen de werking van het Instituut. De aansturing van de rapportering in handen leggen van een sterke stuurgroep en op autonomie gerichte bepalingen in de beheersovereenkomst van het INBO kunnen daarvoor zorgen.

- Ook een sterke wisselwerking tussen de rapportering en het departement is noodzakelijk. In de richting van de rapportering moet een betere doorwerking van het beschikbaar onderzoek (in het kader van het gecoördineerde meerjarenprogramma inzake wetenschappelijk onderzoek) de kwaliteit van de rapportering versterken. In de richting van het departement moet de kwaliteitsvolle maar onafhankelijke rapportering zorgen voor een betere onderbouwing van de planningscyclus.
- Met het oog op meer samenhang is het aangewezen om het volledige pakket aan beleidsevaluatie zoveel mogelijk samen te houden zoals nu bij MIRA het geval is. In functie van een onafhankelijke invulling van de noodzakelijke *checks and balances* wordt dit pakket beleidsevaluatie best niet door het departement uitgevoerd. Dit betekent dat de cel milieurapportering in het INBO niet alleen verantwoordelijk wordt voor de ex post toestandsevaluatie (*distance to target*) en de daarbij aansluitende verklarende productevaluatie (impact van het gevoerde beleid op de toestand van het milieu) maar ook voor de ex ante planevaluatie gericht op middellange en lange termijn. Voor het inschatten van de effecten van mogelijke toekomstige beleidsscenario's kan het departement uiteraard wel voorstellen voor scenario's leveren. Een uitzondering kan gemaakt worden voor de zuivere procesevaluatie (mate van uitvoering van gepland beleid) die inderdaad best bij het departement gesitueerd wordt.

[16] **Personeelsbeleid.** Een accent op beleidsvoorbereiding in het departement houdt in dat het departement over voldoende conceptueel werkend personeel beschikt. Dat moet deels gebeuren via een verschuiving vanuit de agentschappen. Een grotere interne mobiliteit en het voorzien van een zogenaamde 'expertloopbaan' kan de aantrekkelijkheid van deze functies vergroten. Harmonisering van deze expertloopbaan met het personeelsstatuut van de wetenschappelijke instellingen kan de interne mobiliteit naar deze instellingen verruimen. De Raad vraagt om deze overweging ter harte te nemen op het ogenblik dat de tijdelijk opgeschorte discussie over het verloningsbeleid opnieuw wordt opgenomen.



## IV. Een samenhangende beleidsontwikkeling

[17] **Planning in het kader van de beleidscyclus.** Planning is een essentieel onderdeel in de beleidsvoorbereiding en van de aansturing van de beleidscyclus zodat het logisch is dat deze opdracht in het takenpakket van het departement terecht komt. In het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur voorziet de structuur van het departement inderdaad een entiteit algemeen milieubeleid die zich in eerste instantie richt op de aansturing van de planningscyclus in het milieubeleid. Nochtans blijkt uit het oprichtingsdecreet van de milieuvlaanderen dat ook deze agentschappen in mindere of meerdere mate planningsgerichte opdrachten meekrijgen<sup>16</sup>. In lijn met de filosofie van het Kaderdecreet ligt het voor de hand dat de uitvoering van deze opdracht gebeurt in nauwe samenwerking met en gecoördineerd door het departement. In een aantal gevallen wordt dat expliciet gesteld, in andere niet. Daarnaast is het ook noodzakelijk dat de inbreng van de agentschappen in de algemene planningscyclus zoals aangestuurd door het departement als een gemeenschappelijke bepaling wordt opgenomen. Deze bijdrage aan de gecoördineerde milieubeleidsplanning moet duidelijk tot uiting komen in artikel X.6.4. Deze inbreng moet niet alleen worden gezien als een inhoudelijke bijdrage aan de algemene planning inzake milieu en natuur maar ook als een actieve aandacht voor de afstemming van de specifieke planfiguren waarvoor de agentschappen zelf verantwoordelijk zijn op de algemene Vlaamse milieubeleidsplanning.

In een breder kader moet deze coördinatie en stroomlijning ook kaderen in een afstemming van de beleidsplanning met de milieurapportering en het door de Vlaamse regering gehanteerde systeem van beleidsnota's en beleidsbrieven. Stappen in de afstemming van deze planfiguren in een kader van de beleidscyclus zijn<sup>17</sup>:

16) Zie bv. de artikelen X.2.3., § 1, 3°; X.3.3., § 2, 2° en X.4.3.,

eerste lid, 6°.

17) Zie advies 4 juli 2002 over het

ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007 (2002/28, p. 61).

- Aanzetten van de Vlaamse regering en het departement voor te onderzoeken beleids-scenario's.
- Een ex ante beleidsevaluatie van verschillende alternatieve beleidsscenario's (ruimer dan deze ingebracht door de Vlaamse regering en het departement) op hun effecten op middellange en lange termijn.
- Een strategische keuze van de Vlaamse regering voor een beleidsscenario dat ze via een krachtlijnennota als start van de beleidsplanning aan het maatschappelijke debat voorlegt en doorwerking daarvan naar beleidsnota's.
- Uitwerking van dit scenario in een volwaardig strategisch beleidsplan met een formele besluitvormingsprocedure inclusief een openbaar onderzoek.
- Beleidsevaluatie ex post die terugkoppelt naar het beleidsplan (met bijstelling via de jaarlijkse milieuprogramma's die worden gekoppeld aan beleidsbrieven en begroting), naar een mogelijke start van een nieuwe planperiode (en dus naar een krachtlijnennota of eventueel een regeerakkoord) en naar de ex-ante evaluatie van nieuwe beleidsscenario's. Om deze evaluatie voldoende breed te onderbouwen, moet ze mee gebaseerd zijn op macro-economische evenwichtsmodellen.

[18] **Beleidsevaluatie.** Voorgaande paragraaf geeft aan hoe belangrijk het luik evaluatie is in een samenhangende beleidscyclus. Het oprichtingsdecreet voor de milieu-IVA's maakt duidelijk dat de beleidsevaluatie binnen het beleidsdomein milieu wordt opgesplitst in een takenpakket voor de entiteit algemeen milieubeleid binnen het departement en een takenpakket voor het wetenschappelijk instituut. Overeenkomstig de algemene principes binnen het proces Beter Bestuurlijk Beleid betekent dit dat de meeste aspecten van beleidsevaluatie bij het departement terecht komen terwijl de rapporteringsentiteit van het instituut verantwoordelijk is voor de evaluatie van de doelbereiking op het terrein (*distance to target*)<sup>18</sup>. In een vroeger advies heeft de Raad de beleidsevaluatie in drie grote types ingedeeld, met name<sup>19</sup>:

- De evaluatie van de effecten van het beleid (productevaluatie). Deze evaluatie heeft doorgaans een ex postkarakter en kan in eerste instantie ingaan op doelbereiking op het terrein (outcome). Daarnaast kunnen ook de effectiviteit, de efficiëntie en de billijkheid of mogelijk nog andere relevante aspecten van het onderzochte beleid beoordeeld worden.
- De evaluatie van het beleidsproces (procesevaluatie) die eveneens een ex postkarakter heeft of wordt opgezet in de loop van de beleidsuitvoering (ex interim). Dit type evaluatie beoordeelt de mate en de wijze van implementatie van het vooropgezette beleid. Mogelijke criteria hier zijn voortgang van uitvoering, acceptatie en efficiëntie.
- De voorafgaandelijke evaluatie (ex ante) van voorgenomen beleid (of beleidsalternatieven) vooraleer dit concreet wordt vastgesteld en uitgevoerd. Deze ex ante beleidsevaluatie moet de effecten van alternatieve beleidsscenario's op langere termijn beoordelen.

17) Zie advies 4 juli 2002 over het ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007 (2002/28, p. 61).

18) Memorie van toelichting, p. 12.

19) Zie hiervoor ook advies 2001/5;

hoofdstuk C (p. 10-13).

De strategische planning moet zich expliciet op de resultaten daarvan baseren zodat er garanties zijn voor een langetermijnbenadering in het milieubeleid. Zoals gesteld in paragraaf [15] moet dit onafhankelijk van de regering of het departement gebeuren, hoewel het aangewezen is dat ook zij te onderzoeken beleidsscenario's aanleveren.

- Voortgaande op hoger gesteld principe zou de opdracht van de rapporteringsentiteit van het instituut (MIRA/NARA) vooral ingaan op het eerste en derde type beleidsevaluatie terwijl het tweede luik een opdracht voor het departement zou zijn.



## V. Afstemming binnen en buiten het beleidsdomein

[19] **Interne beleidsintegratie: aansturing en coördinatie door het departement.** Het oprichtingsdecreet vermeldt op diverse plaatsen opdrachten van de milieu-IVA's waarbij een coördinatie of afstemming met het departement noodzakelijk is<sup>20</sup>. Bovendien formuleert het voorontwerp van decreet in het luik gemeenschappelijke bepalingen een aantal beleidsvelden die tot de opdracht van het departement behoren maar waarbij de agentschappen een belangrijke bijdrage moeten leveren. Hoewel de coördinatie en afstemming binnen het beleidsdomein volgens de principes van Beter Bestuurlijk Beleid een verantwoordelijkheid is van het departement, stelt het voorontwerp van decreet dit niet expliciet; er wordt immers gesproken over een coördinatie door de Vlaamse regering. De Raad ziet geen reden om hier niet uitdrukkelijk te stellen dat het departement verantwoordelijk is voor deze coördinatie. Vanuit een oogpunt van duidelijkheid en transparantie is deze explicitering aangewezen. Dat departementen niet over rechtspersoonlijkheid beschikken, heeft niet belet om hun verantwoordelijkheid in algemene termen in het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid te omschrijven. De Raad dringt er bijgevolg op aan om ook in de voorliggende voorontwerpen van decreet waar nodig de verantwoordelijkheid van het departement uitdrukkelijk te duiden.

Gezien het groot aantal beleidsvelden waarvoor één of andere vorm van afstemming binnen het beleidsdomein (interne beleidsintegratie) noodzakelijk is, acht de Raad het zorgwekkend dat hiervoor nog geen enkele concrete regeling in zicht is. Er is daarom dringend nood aan visie op en een gedetailleerde uitwerking van de interne afstemmingsmechanismen voor het beleidsdomein milieu. Via door het departement aangestuurde

20) De Raad merkt daarbij op dat de vaak gebruikte formule “in samenwerking met het beleidsdomein” niet echt correct is. Wellicht bedoelt men “samenwerking binnen het beleidsdomein” of “samenwerking met het departement”.

coördinatiefora, protocollen tussen het departement en de agentschappen en de uitwerking van afstemmingsbepalingen in de beheersovereenkomsten van de agentschappen moeten deze mechanismen verankerd worden. Bij de uitwerking daarvan zijn effectiviteit, efficiëntie en transparantie prioritair criteria. Op het moment dat de oprichtingsdecreten aan het Vlaams parlement worden neergelegd<sup>21</sup>, zou de Vlaamse regering hier tegelijk ook voorstellen voor de noodzakelijke afstemmingsmechanismen moeten uitgewerkt hebben. Het zou goed zijn, mocht het parlement op dat ogenblik kunnen beschikken over een formele nota van de Vlaamse regering waarin zowel de interne als externe (zie § [22]) afstemmingsmechanismen die men in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid wil instellen, op een heldere manier gedefinieerd worden.

- [20] **Afstemming tussen de agentschappen.** Naast de interne afstemming tussen de agentschappen en het departement is er voor heel wat beleidsvelden ook nood aan directe afstemming tussen de agentschappen onderling. Gezien de talrijke dwarsverbanden die de milieukunde kenmerken, is dat onvermijdelijk. De Raad wijst in dit kader op het bijzondere aandachtspunt van de afstemming tussen OVAM en VMM inzake gevaarlijke stoffen.

Het voorontwerp van decreet breidt de opdracht van de OVAM uit met het duurzaam beheer van stofstromen<sup>22</sup>. Uit de memorie van toelichting blijkt dat men hiermee vooral materiaalstromen bedoelt (primaire en secundaire grondstoffen, halffabrikaten, producten en/of afvalstoffen<sup>23</sup>). De term stofstromen kan echter verwarring scheppen omdat men er doorgaans ook elementaire chemische elementen of verbindingen kan onder verstaan. Dat zou tot taakverwarring kunnen leiden tussen de VMM die moet instaan voor de reductie van gevaarlijke stoffen en de OVAM die zich moet inlaten met grondstoffenbeheer in een kader van integraal ketenbeheer. De Raad beoordeelt deze uitbreiding als waardevol maar dringt aan op een duidelijk afstemming wat betreft het beleid inzake gevaarlijke stoffen. Ook binnen het beheer van afval en grondstoffen zijn gevaarlijke stoffen een cruciaal aandachtspunt. Technieken voor afvalverwerking vervullen immers een nierfunctie door bij nuttige toepassingen gevaarlijke stoffen uit afvalstromen af te scheiden en te isoleren. De Raad suggereert om wat OVAM betreft te spreken over het duurzaam beheer van grondstofstromen en wat het beheer van gevaarlijke stoffen betreft duidelijk te maken dat dit zowel een opdracht is voor VMM als voor OVAM, elk voor zover het de hun toegewezen milieucompartmenten of beleidsvelden betreft. Wat betreft het afval- en grondstoffenbeheer impliceert dit o.m. het op basis van BBT normeren van installaties voor afvalverwerking, het op basis van Varea-normen certificeren van afvalstoffen als secundaire grondstoffen en het via productbeleid vergroten van de mogelijkheden voor hoogwaardige nuttige toepassingen. Intensieve onderlinge afstemming tussen de agentschappen moet vermijden dat deze taakverdeling zou leiden tot afwenteling tussen compartimenten.

21) Voortgaande op de laatste nieuwsbrief Beter Bestuurlijk

Beleid moet dit gebeuren uiterlijk in januari 2004.

22) Zie artikel X.3.2.

23) Memorie van toelichting, p. 23.

Aansluitend bij § [13] is een ander aandachtspunt in deze sfeer de nood aan een nauwgezette afstemming tussen de takenpakketten van de agentschappen die zich op de open ruimte richten (ANB, VLM en INBO). Vooral een complementaire, elkaar versterkende inzet van inrichtingsinstrumenten en beheersmaatregelen is daarbij voor de Raad een belangrijk punt van zorg.

- [21] **Stroomlijning op het vlak van beleidsuitvoerende instrumenten.** Bijzondere aandacht op het vlak van interne integratie moet er zijn voor de harmonisatie van de beleidsuitvoerende instrumenten. Daarmee worden uitvoerende instrumenten bedoeld die niet typisch zijn voor één specifiek beleidsveld of -domein. Voorbeelden zijn vergunningen, heffingen, inspectie en handhaving, unieke communicatieloketten, beleidsovereenkomsten en allerlei registratie- en rapporteringsverplichtingen. Ondanks het uitgangspunt van het proces Beter Bestuurlijk Beleid om de taakstelling van entiteiten zoveel mogelijk op te bouwen als homogene pakketten, stelt de Raad vast dat dit principe wat het uitvoeringsgericht instrumentarium betreft, vaak niet is aangehouden. Op het vlak van vergunningen of communicatie lijkt de versnippering inderdaad teruggedrongen maar op het vlak van handhaving en zeker van economische instrumenten is dat veel minder het geval.
- De Raad meent dat het clusteren van inspectietaken verder zou kunnen gaan dan nu wordt voorgesteld. Dit vereist wellicht de oprichting van een specifiek agentschap voor inspectie en handhaving die voldoende onafhankelijk van het departement opereert maar wat betreft de prioriteiten terzake wel kan worden aangestuurd op het niveau van de beleidsraad. Dit is volgens de Raad in lijn met het huidige voorontwerp van decreet inzake handhaving dat eveneens in belangrijke mate gericht is op het wegwerken van de versnippering op het vlak van inspectie en handhaving. Net als bij de entiteiten die zich met wetenschappelijk onderzoek inlaten, is overigens ook op het vlak van handhaving en inspectie een geharmoniseerd statuut over de grenzen van de beleidsdomeinen aangewezen. Zo zal het voor burgers en bedrijven erg verwarrend overkomen wanneer bv. de ruimtelijke inspectie een autonome IVA wordt terwijl de milieu-inspectie een minder autonoom onderdeel van het departement wordt. De Raad is bijgevolg voorstander om ook de milieu-inspectie en -handhaving in een aparte IVA op te nemen.
  - Ook voor de operationalisering van alle vormen van economische instrumenten voor het milieubeleid (die nu over de verschillende agentschappen en entiteiten verspreid zitten) is volgens de Raad een meer geïntegreerde entiteit of zelfs een apart agentschap te overwegen. Integratie in één heffingsentiteit voor het milieubeleid zou op termijn perspectieven kunnen bieden voor geïntegreerde facturen – naar analogie met de geïntegreerde loketten en milieujaarverslagen rapporten – wat voor de klant (burger en bedrijf) een belangrijke vereenvoudiging zou betekenen. Tegelijk biedt het ook meer garanties dat niet zozeer de financierende maar wel de regulerende dimensie van een heffing zou worden benadrukt. De opbrengst van regulerende economische instrumenten zoals heffingen of geveilde (emissie)rechten zouden immers in een gemeenschappelijk (door de heffingsentiteit beheerd) fonds terecht komen terwijl de op-

brengrst van retributies aan het uitvoerende agentschap in kwestie kan worden door- gestort. Als de opbrengst van een regulerende heffing direct bij de uitvoerende entiteit terecht komt, kan immers de neiging ontstaan om het regulerend karakter ervan onder- geschikt te maken aan de opbrengst.

[22] **Structuren en procedures voor externe beleidsintegratie.** Het beleidsdomein milieu is in grote mate ook afhankelijk van de samenwerking met andere beleidsdomeinen. Het begrip ‘externe integratie’ is al jaren een strategische krachtlijn in het milieubeleid. Dit geldt voor bijna alle beleidsniveaus en zeker ook voor het Vlaamse milieubeleid. Het recent goedgekeurd milieubeleidsplan wijdt er zelfs een uitgebreid deel aan<sup>24</sup>. Externe integratie van milieubeleid impliceert strikt genomen dat ook andere beleidsdomeinen binnen hun bevoegdheid maatregelen nemen met het oog op het realiseren van milieudoelstellingen (bv. beleid inzake energie, landbouw, mobiliteit of ruimtelijke ordening).

Een bijzondere vorm van externe integratie is het uitwerken van zogenaamde transversale bevoegdheden waarbij ook niet-milieudoelstellingen een belangrijke rol spelen. Het gaat dan om beleidsconcepten zoals integraal waterbeleid, plattelandsbeleid, klimaatbeleid, integraal productbeleid en duurzame ontwikkeling. De institutionele vertaling van de nood aan afstemming die voor deze beleidsthema’s cruciaal is, blijkt vrij problematisch te zijn. Ook het IVA-decreet geeft hiervoor weinig aanknopingspunten. Paragraaf 3.3. van de Beter Bestuurlijk Beleid-nota “Instrumenten en mechanismen voor afstemming van beleidsvoering” (17 december 2002) schetst in dat kader meer concrete afstemmings- mogelijkheden zoals (informele) netwerken, aangestuurd door functioneel bevoegde departementen of door specifieke projectteams; (formele) samenwerkingsovereenkomsten of -protocols en managementsinformatiesystemen. Voor belangrijke transversale thema’s is zelfs een decretale verankering van de structuren en procedures voor beleids- integratie aangewezen.

Het integraal waterbeleid beschikt sinds 9 juli 2003 over een dergelijke verankering. Een belangrijke opdracht van de VMM situeert zich op het vlak van dit integraal waterbeleid<sup>25</sup>. Gezien het geïntegreerd karakter van dit concept is het onvermijdelijk dat verschillende deelaspecten van het integraal waterbeleid niet tot het bevoegdheidspakket van de VMM behoren maar zich bij bv. VMW, Aquafin of AWZ situeren<sup>26</sup>. Intensieve beleidsdomein- overschrijdende afstemming met deze entiteiten dringt zich onmiskenbaar op. In principe voorziet het decreet Integraal Waterbeheer in de uitwerking van de hiervoor noodzake- lijke coördinatiestructuren en –mechanismen op het niveau van (deel)bekkens van stroomgebieden. De Raad verwijst hiervoor naar zijn advies van 14 oktober 2002 over dit decreet. Een belangrijke opmerking in dit kader is dat – analoog met de taakomschrijving

24) Zie hoofdstuk 5B van het definitief milieubeleidsplan 2003-2007, door de Vlaamse regering goedgekeurd op 19 september 2003.

25) Zie artikel X.2.3., § 1.

26) Zoals het opmaken van nieuwe zoneringsplannen, het voorzien van gebieden voor infiltratie en buffering, de gemeentelijke riole-

ringsnetten, de heffing op water- vang of het beveiligen tegen over- stromingsrisico’s.

van de VMM – ook de oprichtingsdecreten van andere agentschappen die voor integraal waterbeleid relevant zijn, expliciet op dit kaderdecreet moeten voortbouwen. In zijn advies van 6 november 2003 inzake de voorontwerpen van decreet ter oprichting van agentschappen voor het beleidsveld Waterinfrastructuur en Zeewezen binnen het beleidsdomein Mobiliteit stelt de Raad echter vast dat dit niet steeds het geval is.

Voor het plattelandsbeleid is beleidsintegratie tot op zekere hoogte ook voorzien in het PDPO (zie § 13]). Voor de institutionele en bestuurskundige aspecten hiervan verwijst de Raad naar zijn adviezen terzake<sup>27</sup>. De essentie daarvan is dat er garanties moeten zijn voor een interdepartementale afstemming en voor een afstemming met het provinciaal beleid. Voor het klimaatbeleid moet beleidsintegratie tot uiting komen in het Vlaams Klimaatbeleidsplan. In de praktijk moet hiervoor afdoende afstemming plaatsvinden tussen het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur (het departement en de VMM) enerzijds en ANRE en het beleidsdomein Mobiliteit anderzijds. Voor het productbeleid en het delfstoffenbeleid is afstemming tussen ANRE en OVAM noodzakelijk, gericht op een coherente uitwerking van beleid inzake primaire en secundaire grondstoffen, uiteraard onder het motto van een maximale sluiting van (grond)stofkringlopen. De Raad gaat ervan uit dat deze afstemming in eerste instantie tot uiting zal komen bij de opmaak van een eerste algemeen delfstoffenplan en de plan-mer die daar een integraal onderdeel van moet worden.

Het grootste probleem inzake externe integratie betreft de inbedding van duurzame ontwikkeling als overkoepelend beleidsconcept bij uitstek. Naar verluid is binnen het proces Beter Bestuurlijk Beleid wat dit betreft nog geen definitieve beslissing genomen. De Raad heeft in dit verband steeds benadrukt dat duurzame ontwikkeling in essentie gericht is op een synergie tussen milieukundig, sociaal en economisch beleid. Het logisch gevolg is dat de institutionele inbedding van duurzame ontwikkeling niet door een verticaal beleidsdomein (zoals milieu of ontwikkelingssamenwerking) mag geclaimd worden, maar in een horizontaal beleidsdomein moet verankerd worden. In zijn advies van 5 november 2002 hierover pleit de Raad om duurzame ontwikkeling onder te brengen bij de diensten van de minister-president<sup>28</sup>. Dit is overigens in overeenstemming met de

27) MiNa-Raad, Advies op hoofdlijnen van 24 juni 1999 over het plattelandsbeleid in Vlaanderen, afl. 1999|14; MiNa-Raad, Advies van 9 december 1999 over het Programma Plattelandsontwikkeling Vlaanderen 2000-2006, afl. 1999|25; MiNa-Raad, Advies van 9 maart 2000 over het Programma Plattelandsontwikkeling Vlaanderen 2000-2006, afl. 2000|09; MiNa-Raad, Advies van 8 november 2001 over de wijziging van het

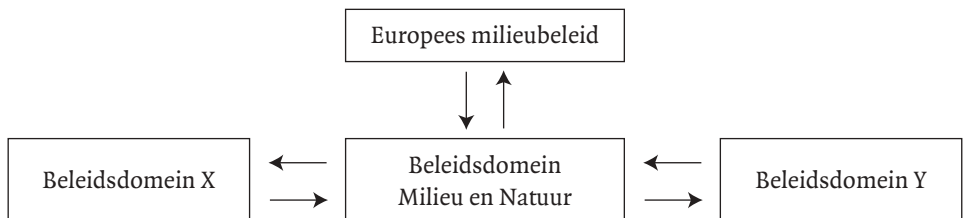
Programma Plattelandsontwikkeling Vlaanderen 2000-2006, afl. 2001|14; MiNa-Raad, Advies van 16 januari 2003 over de wijzigingen van het Programmeringsdocument voor het Vlaams Programma Plattelandsontwikkeling 2000-2006, afl. 2003|03.

28) Zie MiNa-Raad, Advies van 5 november 2002 over de institutionele verankering van duurzame ontwikkeling in Vlaanderen (afl. 2002/49, § 12). De Raad merkt op

dat hij in dit advies aan de keuze om duurzame ontwikkeling in de diensten van de minister-president te verankeren, enkele belangrijke voorwaarden heeft verbonden (met name geen te zware institutionele design, een over heel de lijn coherent kader, geen afbouw van bestaande beleidsinfrastructuur en het nodige politiek engagement om duurzame ontwikkeling te erkennen als een basisconcept voor het hele regeringsbeleid).

principes van Beter Bestuurlijk Beleid waar de bevoegdheid voor transversale beleidsafstemming inzake maatschappelijke domeinoverschrijdende beleidsinitiatieven bij de minister-president terecht komt<sup>29</sup>. Erkenning van duurzame ontwikkeling als transversaal beleidsthema heeft ook consequenties op het vlak van ambtelijke coördinatie (een overlegorgaan op hoog niveau), administratieve capaciteit (een coördinerende horizontale entiteit met voldoende capaciteit) en decretale onderbouwing. Wat dit laatste betreft, is op afzienbare termijn (in de loop van de volgende legislatuur) een Vlaams decreet (analoog met de federale wet van 1997) nodig om de brede beleidsintegratie die hiervoor nodig is, te verankeren.

- [23] **Verticale beleidsintegratie.** Eén van de uitgangspunten voor goed milieubestuur is maximaal rekening houden met internationale beleidsaspecten die in een kader van globalisering steeds belangrijker en dominanter worden. In het jargon van het milieubeleid houdt dit in dat er werk wordt gemaakt van verticale beleidsintegratie: (o.m.) een zo goed mogelijke afstemming tussen het Vlaamse en internationaal milieubeleid. In de praktijk zal dit aandachtspunt zich in eerste instantie toespitsen op de relatie met het Europese beleidsniveau dat steeds meer de krijtlijnen trekt voor het federaal en/of gewestelijk milieubeleid. Deze relatie vertaalt zich in een systeem met zowel *top-down* en een *bottom-up* bewegingen waarin het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur als het ware de rol als spelverdeler vervult. Het beleidsdomein vangt beleidsimpulsen inzake milieu en natuur van de EU op, voert deze uit en speelt deze waar nodig (in het kader van de externe integratie) door aan andere beleidsdomeinen. Omgekeerd vangt het signalen van deze beleidsdomeinen m.b.t. de verdere ontwikkelingen van het EU-milieubeleid op en verwerkt deze met de eigen inzichten in de inbreng in de Europese besluitvorming terzake. Een zelfde input-output systeem geldt mutatis mutandis ook voor andere internationale beleidsarena's.



De MiNa-Raad heeft steeds gesteld dat een goede harmonisering met en uitvoering van Europees beleid een minimale ambitie van het Vlaamse milieubeleid moet zijn. Omdat dit vaak nog onvoldoende het geval is, drong de Raad reeds meermaals aan op een meer (pro)actieve opstelling van de Vlaamse milieuoverheid t.a.v. het internationaal milieubeleid en dat van de EU in het bijzonder. Dit houdt voor het beleidsdomein een belangrijke

29) Volgens de beslissing van de Vlaamse regering van 1 juni 2001 aangaande de sectorale invulling van de diensten van de minister-president.

verantwoordelijkheid in; in eerste instantie voor het departement maar daarbij aansluitend ook voor de agentschappen. Als beleidsuitvoerders spelen ze een belangrijke rol in de *top-down* uitvoering van Europees milieubeleid en via de inbreng in de beleidsvoorbereiding van het departement kunnen ze ook in de *bottom-up* beweging een belangrijke input leveren. De Raad vraagt daarom om ook deze pro-actieve verantwoordelijkheid t.o.v. internationale beleidsontwikkelingen via een uitbreiding van de gemeenschappelijke bepaling terzake<sup>30</sup> expliciet in het takkenpakket van de milieuagentschappen op te nemen.

30) Zie artikel X.6.4., 1°.

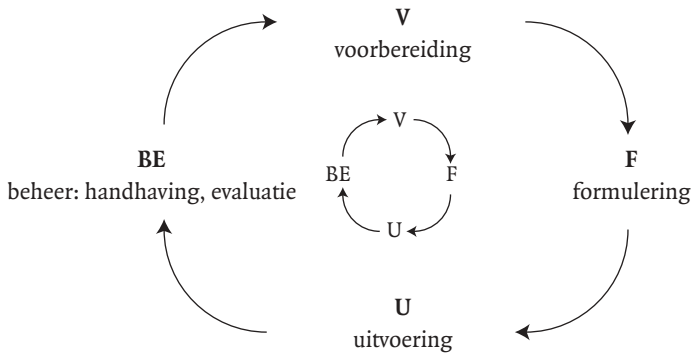


## VI. Samenwerking met maatschappelijke actoren

[24] **Koppeling aan de beleidscyclus.** Een bijzonder belangrijk aandachtspunt bij de uitwerking van het proces Beter Bestuurlijk Beleid en bij deze oprichtingsdecreten is de betrokkenheid van de niet-overheidsactoren. Voor zover deze betrokkenheid tot uiting moet komen via structuren voor advisering en overleg, slaat dit in eerste instantie op de georganiseerde samenleving (het zogenaamde maatschappelijke middenveld). De Raad heeft steeds het belang van de diverse structurele hervormingen binnen de Vlaamse overheid (Beter Bestuurlijk Beleid voor administratie en adviesraden en het Kerntakendebat) voor dit aspect van het milieubeleid benadrukt<sup>31</sup>. Een aansluitende klemtoon daarbij is om de overlegsituaties en -structuren waarin de diverse doelgroepen en actoren betrokken worden (zowel formele als informele), zo evenwichtig en transparant mogelijk te organiseren. Daarbij is het logisch om een koppeling te maken met de beleidscyclus en met het type van beleidsdiscussie. Onderstaande figuur geeft een schematische weergave van deze elementen. Het betrekken van doelgroepen en andere maatschappelijke actoren bij de beleidsvoorbereiding vergt een ander type van samenwerking en overleg – in termen van structuren en werkmethodes – dan in de fase van de beleidsuitvoering. Bovendien is er een belangrijk verschil tussen de betrokkenheid van actoren bij strategische of bij meer operationele beleidsdiscussies. De Raad pleitte ervoor om afwegingskaders uit te werken die in deze complexe vraagstukken meer duidelijkheid moeten creëren.

31) Zie advies 4 juli 2002 over het ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007 (2002/28, p. 9 en 43).

**Vier fasen in de beleidscyclus:**  
 een strategische (buitenste) cyclus en een operationele (binnenste) cyclus



[25] **Strategisch versus operationeel; advies versus overleg; formeel versus informeel.** Een belangrijk deel van deze discussie wordt concreet gevoerd in de discussies over de strategische adviesraden, technische commissies en aan agentschappen gebonden raadgevende comités en overlegcomités. Onderstaande figuur kan fungeren om deze discussies enigszins te structureren<sup>32</sup>.



32) Figuren ontleend aan de presentatie van Gert Verreet

(Projectleider Doelgroepenbeleid) op donderdag 19 december 2002

over het Doelgroepenbeleid voor het Vlaamse milieubeleid.

In dit schema is het spectrum tussen strategische en operationele beleiddossiers prioritair. Daarbij kunnen in het kader van het oprichtingsdecreet voor de milieu-IVA's volgende opmerkingen gemaakt worden:

- **Strategische dossiers.** Hiermee bedoelt de Raad het onderzoeken van alternatieve beleidsscenario's, het vastleggen van doelstellingen en tijdskaders en de allocatie van middelen op hoofdlijnen. Advisering en intrinsiek overleg over deze beleiddossiers moet gebeuren door strategische adviesraden. Complementair (multilateraal) overleg met de overheid over deze dossiers moet gebeuren via eventuele overlegcomités van departementen en agentschappen. Dit overleg mag de opdracht van de strategische raden niet uithollen. Theoretisch gezien zijn deze overlegcomités fora waarin de maatschappelijke inbreng primeert. Ook de door het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid voorziene mogelijkheid om bij een IVA een raadgevend comité op te richten<sup>33</sup>, is gericht op fora van betrokken maatschappelijke actoren maar met als specifieke opdracht om het agentschap bij te staan vanuit een oogpunt van kwaliteitsbewaking. De Raad is van oordeel dat beide fora in de praktijk kunnen samenvallen. Hij dringt erop aan dat zowel de milieu-IVA's en het departement in elk geval raadgevende comités zouden oprichten die tegelijk ook een belangrijke overlegfunctie zouden vervullen. Qua samenstelling is het belangrijk dat alle maatschappelijke 'klanten' van het agentschap in dit comité vertegenwoordigd zijn. In het geval van het departement zou dit raadgevend comité een representatieve delegatie van de strategische adviesraad kunnen zijn (naar analogie met het VESOC). Wat betreft de werking van het comité moeten zowel het agentschap als deze maatschappelijke actoren een evenwichtige inbreng hebben in de agendabepaling. In het geval van de raadgevende comités van de agentschappen is het daarbij aangewezen om via een protocol een op complementariteit gerichte afstemming van het raadgevend comité met de werking van de strategische adviesraad van het beleidsdomein vast te leggen. Gezien de taakverdeling tussen het departement en de agentschappen zal het overleg over strategische beleiddossiers vooral in het raadgevend comité van het departement plaatsvinden.
- **Tactische dossiers.** Hiermee bedoelt de Raad het uitwerken en inzetten van maatregelen en instrumenten, het uitwerken van organisatie en logistiek en de allocatie van middelen in detail. Advisering moet gebeuren via technische commissies (al dan niet toegevoegd aan de strategische raad) waarin relevante maatschappelijke actoren vertegenwoordigd zijn. Complementair formeel overleg kan gebeuren via de hoger vermelde raadgevende comités, vooral deze direct verbonden aan agentschappen. Een coherente en sluitende taakverdeling tussen de formele technische commissies (zonder overheid) en de raadgevende comités (met overheid) is een punt van zorg. Informeel overleg bij de voorbereiding van tactische beleiddossiers kan via een systeem van gestructureerd bilateraal overleg met betrokken doelgroepen (cf. de VLIMO's<sup>34</sup> van het project doelgroepenbeleid) of maatschappelijke actoren.

33) Artikel 6, § 2 van het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid.

34) Vlaams Informeel Milieu Overleg.

- **Operationele dossiers.** Deze dossiers vertalen beleid naar concrete projecten van overheids- en niet overheidsactoren. Formele advisering gebeurt door overheidsinterne fora. De betrokkenheid van maatschappelijke actoren vindt plaats via informele bilaterale en/of multilaterale fora (stuur- en projectgroepen). Ook PPS-achtige projecten situeren zich in deze sfeer. De Raad stelt voor om ook voor dit informeel overleg enkele algemene indicatieve richtlijnen vast te stellen.