



ADVIES
van 5 juli 2011

WITBOEK INTERNE STAATSHERVORMING

Inhoudsopgave

Krachtlijnen.....	3
1. Inleiding	4
Adviestekst	5
2. Achtergrond	5
3. Bespreking	7
3.1. Voorbereidings- en afwikkelingsproces	7
3.2. Subsidiariteit en effectiviteit.....	7
3.3. Opschaling en opruiming	11
3.4. Democratisch functioneren en milieubeleid.....	14

Krachtlijnen

De Minaraad stelt vast dat het overleg in dit proces stilgevallen is na het uitbrengen van het Groenboek. Indien het overleg niet was stilgevallen, had het tweede, uitvoeringsgerichte deel van het Witboek wellicht aan kwaliteit gewonnen. De Minaraad gaat er van uit dat hij bij alle volgende strategische stappen om advies gevraagd zal worden.

Het Witboek besteedt veel aandacht aan verbeteringen op het vlak van autonomie en efficiëntie. Er lijkt minder aandacht te gaan naar de effectiviteit van het beleid, i.e. een beleid dat de nodige oplossingen biedt voor de hangende milieu-, natuur- en ruimtelijke problemen. Wanneer de implementatie van Europese milieuregelgeving spaak dreigt te lopen, dan heeft dat nogal eens te maken met een gebrekkige taakverdeling tussen overheidsniveaus. Een verbeterde taakverdeling tussen de overheidsniveaus zou kunnen bijdragen tot de effectiviteit, maar lijkt niet in dit perspectief te worden opgevat. Omdat het Witboek Interne Staatshervorming zich bvb. niet uitspreekt betreffende het de structuur van het integraal waterbeleid, zijn de voornemens inzake de polders en de wateringen of inzake de herinschaling van de waterlopen moeilijk beoordeelbaar.

Voor wat de regionale landschappen en bosgroepen aangaat, blijft er nood aan een eenduidig wettelijk kader dat eenvormig zou worden toegepast door de onderscheiden provincies. Aan de regionale landschappen en bosgroepen moet er bovendien voldoende bestuurlijke onafhankelijkheid worden geboden, en moet de betrokkenheid van de te betrekken middenveldgroepen gegarandeerd blijven of worden.

De Minaraad stelt vast dat de ontvoogding een zeker positief effect heeft gehad in de context van de ruimtelijke ordening, en staat daarom in principe achter dit systeem. De Raad stelt voor om de toepasselijkheid van het principe van de "ontvoogde gemeente" te onderzoeken op het vlak van de handhaving, onder de randvoorwaarde van een duidelijk Vlaams kader in dat verband.

Met betrekking tot de onbeperktheid in de tijd van de milieuvergunning, is de Minaraad vanzelfsprekend niet gekant tegen een vermindering of terugdringing van onwenselijke administratieve planlasten. Om evenwel daadwerkelijk tot een aanvaardbaar systeem van permanente milieuvergunningen te komen, moeten er echter een aantal vraagstukken worden opgelost. Aangezien de figuur van de milieuvergunning een van de pijlers is van het milieubeleid, vindt de Minaraad deze problematiek dusdanig belangrijk – en complex – dat het onmogelijk is om er in het bestek van dit advies definitieve uitspraken over te doen.

De Minaraad ziet de bestuurskundige meerwaarde niet in van het afschaffen van de Samenwerkingsovereenkomst. De Minaraad vraagt om te kiezen voor een bijsturing in plaats van een afschaffing ervan. De Minaraad vraagt hierbij ook aandacht voor de problematiek van de minawerkers.

Wat de Vlaamse bezoekerscentra betreft, wijst de Minaraad er op dat deze niet opgericht zijn met als centraal doel de natuur- en milieu-educatie, maar wel met het oog op de ontsluiting van bepaald Vlaamse natuur- of bosdomeinen. Zij worden dan ook beheerd door de beheerders van deze domeinen, en dit hoort ook zo te blijven.

De Minaraad heeft reserves bij het voornemen om intergemeentelijke samenwerkingen toe te laten een stedenbouwkundige ambtenaar aan te stellen, indien dit de inspraakmogelijkheden en de democratische legitimiteit van beslissingen in het gedrang zou brengen.

1. Inleiding

Op 23 juli 2010 keurde de Vlaamse regering het Groenboek Interne Staatshervorming goed. Op basis van een uitgebreide adviesronde over het Groenboek, evenals een resolutie van het Vlaams Parlement van 17 november 2010, stelde de Vlaamse regering het gelijknamige Witboek vast op 8 april 2011. Met deze vaststelling van het Witboek is het startschot gegeven voor de gefaseerde uitvoering ervan.

Wat voorligt is een advies op eigen initiatief; de Minaraad had dit advies ingeschreven in zijn jaarprogramma van 2011. Dit ontwerpadvies werd voorbereid in de Werkcommissie Strategie en *Governance* van de Minaraad, in vergaderingen van 12 mei, 31 mei en 24 juni.

Het advies werd met unanimititeit vastgesteld op de raadszitting van 5 juli 2011.

Marc Van Den Bosch,
voorzitter Minaraad

Adviestekst

2. Achtergrond

- [1] **Achtergrond van het Witboek.** Het Witboek Interne Staatshervorming vloeit voort uit een passage uit het regeerakkoord, met name:

*"In het bestuurlijk landschap worden we geconfronteerd met een veelheid aan bestuurslagen en instanties die over eenzelfde beleidsmaterie beslissingsbevoegdheid hebben. Deze historisch gegroeide inefficiëntie is een belangrijke factor in de administratieve lastenverhoging [...]. Per beleidssector kijken we na hoe we de huidige versnippering van bevoegdheden over verschillende bestuurslagen kunnen aanpassen [...]. Deze 'interne staatshervorming' moet per beleidssector opgestart worden [...]. In het bijzonder zullen we het provinciale bestuursniveau, de intercommunales, de gedeconcentreerde en andere intermediaire bestuursvormen doorlichten op doorheen de tijd ontstane mengvormen van beleid of nichebeleid. [...] De klemtoon ligt bij de gemeenten aan de ene kant en Vlaanderen aan de andere kant. Met de lokale en provinciale besturen maken we goede taakafspraken zodat het aantal interveniërende bestuurslagen per beleidssector gereduceerd wordt tot maximaal twee."*¹

In de Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2009-2014 werd aangekondigd dat deze voornemens tegen het einde van de legislatuur uitgevoerd zouden zijn. Op 26 februari 2010 nam de Vlaamse regering kennis van het plan van aanpak. Op 23 juli 2010 keurde de Vlaamse regering het Groenboek Interne Staatshervorming goed. Op basis van een uitgebreide adviesronde over het Groenboek, evenals een resolutie van het Vlaams Parlement van 17 november 2010, stelde de Vlaamse regering het voorliggende Witboek vast op 8 april 2011. Met deze vaststelling van het Witboek is het startschot gegeven voor de gefaseerde uitvoering ervan.

- [2] **Knelpuntenanalyse en visievorming.** Het Witboek wijst op de toegenomen complexiteit van de maatschappij, met als kernpunten de globalisering, de opkomst van steeds complexere beleidsvraagstukken zoals "*bijvoorbeeld, milieu, mobiliteit, verstedelijking en energie*"², de verhoogde verwachtingspatronen van burgers en, tot slot, de schaalvergroting die heeft plaatsgevonden in de private en de semi-publieke sector. Deze situatie wordt nog verzaamd doordat er in de afgelopen tientallen jaren bijkomende bestuurslagen gecreëerd zijn (nieuwere bestuurslagen zijn, aldus het Witboek, de Europese Unie, het Vlaamse Gewest, en inter- en intralokale besturen³), en dat er binnen deze bestuurslagen – niet in het minst binnen de Vlaamse overheid – een zekere verkokering plaatsgegrepen heeft. Met dit alles stuit het probleemoplossend vermogen van de overheid op zijn grenzen – wat gevat wordt onder termen zoals "verrommeling", "gebrek aan subsidiariteit", "overmatig overheidsbeslag" en "inefficiënte en ineffektieve processen".

Voor wat de oplossing van deze problematiek betreft, wordt er een driedelige visie ontwikkeld. In de eerste plaats wil men meer transparantie en democratie nastreven op het niveau van de structuren, door schaal aanpassing, door meer doorzichtigheid op het intermediair niveau en door een duidelijker toebedeling van verantwoordelijkheden. In de tweede plaats wil men streven naar een cultuur met

¹ Geciteerd in Witboek Interne Staatshervorming, p. 9.

² Witboek Interne Staatshervorming, p. 19.

³ Witboek Interne Staatshervorming, p. 19.

(of cultuuromslag naar) meer vertrouwen en verantwoordelijkheid – door het interbestuurlijk vertrouwen te versterken en door de fiscale autonomie te vergroten. Ten derde wil men ook op het niveau van de interbestuurlijke processen verbetering nastreven, door meer *outcome*gericht te doen denken (de *"ketenbenadering"*) en door in te zetten op *"ICT als instrument voor interbestuurlijke procesinnovatie"*.

- [3] Uitvoeringsgerichte deel van het Witboek.** Het belangrijkste deel van het Witboek is gewijd aan wat men wil uitvoeren of doen uitvoeren. Dit uitvoeringsgerichte deel bevat vijf luiken: (1) versterking van de bestuurskracht van de gemeenten, (2) meer autonomie en bevoegdheden voor de gemeenten, (3) meer performante processen met minder interveniërende niveaus, (4) een afbakening van de provinciale taakstelling en (5) een vereenvoudiging van de intermediaire ruimte.

Bij dit alles willen de beleidsvoerders twee sporen volgen. Enerzijds bevat dit Witboek een aantal acties waarvan men de uitvoering onmiddellijk wil aanvatten: de zgn. doorbraken. Anderzijds zullen er in de huidige regeerperiode een aantal trajecten worden opgestart die legislatuurgrensoverschrijdend zullen doorwerken.

- [4] Taakstelling van de Minaraad.** Wanneer de Minaraad adviseert over de uitvoering van de interne staatshervorming, dan is dat vanuit de taakstelling om:

*"de maatschappelijke en beleidsontwikkelingen inzake milieu en inzake het milieuaspect van duurzame ontwikkeling op de verschillende beleidsniveaus en in de verschillende beleidsdomeinen te volgen en te interpreteren"*⁴

De Minaraad vat het uitvoeringsprogramma dat vervat is in het Witboek Interne Staatshervorming dan ook op als een dergelijke beleidsontwikkeling. De Minaraad kan over deze beleidsontwikkeling adviseren voor zover die betrekking heeft op *"milieu of het milieuaspect van duurzame ontwikkeling"*. Dit maakt dat voorliggend advies zich niet inlaat met de interne staatshervorming als een in hoofdzaak bestuurskundige kwestie, maar wel met de interne staatshervorming voor zover er hiervan een impact kan verwacht worden op het milieu of het milieubeleid.

Bij deze taak heeft de Minaraad de opdracht om te werken vanuit het oogpunt van de doelstellingen en beginselen, geformuleerd in artikel 1.2.1. van het Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen van het Milieubeleid⁵. Hierbij valt te noteren dat artikel 1.2.1., §3, een wederzijds integratiebeginsel bevat:

"De in § 1 en § 2 bepaalde doelstellingen en beginselen moeten in het bepalen en uitvoeren van het beleid van het Vlaamse Gewest op andere gebieden worden geïntegreerd. Bij de uitvoering van het [milieu-]beleid wordt rekening gehouden met de sociaaleconomische aspecten, de internationale dimensie en de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens."

De Minaraad hoort dus onder meer na te gaan of, bij de uitvoering van de interne staatshervorming, de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid afdoende gevrijwaard worden. Dit is onder meer belangrijk, omdat een belangrijk deel van de beleidsproblemen waar het Witboek naar verwijst en die tot complexiteit aanleiding geven, te maken hebben met omgevingsbeleid – zoals ook uit de voorbeelden in de probleemstelling van het Witboek blijkt.

⁵ Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid, artikel 11.2.1., §1, aanvang.

3. Bespreking

3.1. Voorbereidings- en afwikkelingsproces

- [5] **Inspraak bij de opmaak van het Witboek.** De Minaraad is in het algemeen positief over het processchema dat met betrekking tot de behandeling van deze problematiek werd gehanteerd: de sequens van kernbeslissing, opmaak van een groenboek, consultatie- en inspraakronde, en opmaak en vaststelling van een witboek.

In de praktijk schijnen de inspraak- en overlegkansen echter wel sterk teruggevallen te zijn eenmaal de eerste ronde met betrekking tot het Groenboek achter de rug was. Van dan af zijn er immers nog belangrijke lijnen gesteld en beslissingen genomen over zaken die in de vorige stappen nog niet aan de orde waren gesteld, en die voor commentaar vatbaar zijn vanuit het oogpunt van effectiviteit en samenhang van het beleid (bv. het afschaffen van de samenwerkingsovereenkomst)⁶.

Een en ander heeft geleid tot een Witboek waarbij het eerste deel goed uitgewerkt en onderbouwd is, maar waarbij het tweede deel – met de doorbraken – soms lichtzinnig overkomt en alleszins minder goed samenhangt. Indien het overleg niet in die mate was stilgevallen, had het tweede deel van het Witboek wellicht aan kwaliteit gewonnen.

- [6] **Inspraak bij de uitvoering van het Witboek.** Zoals reeds in het regeerakkoord stond te lezen⁷, zal de uitvoering van de interne staatshervorming vooral een zaak zijn van de onderscheiden domeinen. De Minaraad gaat er dan ook van uit dat hij bij alle strategische stappen om advies gevraagd zal worden. De Minaraad heeft hierbij niet alleen de wijzigingen voor ogen die doorgevoerd zullen worden binnen het milieudomein, maar ook om de wijzigingen die van meer bestuurskundige aard zijn, maar die belangrijke impact kunnen hebben op het milieudomein (bv. de voorgenomen wijzigingen inzake de intergemeentelijke samenwerking⁸).

3.2. Subsidiariteit en effectiviteit

- [7] **Efficiëntie versus effectiviteit?** Een belangrijke krachtlijn in het Witboek is dat men meer autonomie wil geven aan de gemeenten. De Vlaamse regering neemt zich voor om zich "*terughoudend*" op te stellen "*bij het uitwerken van nieuwe regelgeving en trekt zich terug uit diverse thema's en processen.*"⁹ Het is echter niet echt duidelijk waaruit men zich zou terugtrekken.

Algemeen verklaart het Witboek dat het niet enkel zou gaan om een beweging "*waarbij er letterlijk pakketten aan bevoegdheden worden overgeheveld*" maar ook "*dat de Vlaamse overheid zich onder andere meer terughoudend gaat opstellen, materies minder gedetailleerd gaat regelen, minder instructies en voorwaarden allerhande opneemt in regelgeving en minder ingewikkelde en complexe procedures uittekent. De interne staatshervorming gaat dus ook in hoge mate over debureaucratisering en het geven van meer vertrouwen aan lokale*

⁶ Voor wat mogelijke verbeteringen in transparantie van de consultatie aangaat, zie SERV, Advies Wit- en Groenboeken, 1 juni 2011, p. 16.

⁷ Zoals geciteerd in Witboek, p. 9.

⁸ Witboek Interne Staatshervorming, p. 63 en p. 133.

⁹ Witboek Interne Staatshervorming, p. 67.

*besturen*¹⁰.

Met deze voornemens lijkt het Witboek veel aandacht te besteden aan verbeteringen op het vlak van autonomie en efficiëntie: het bevat veel voorstellen voor planlastvermindering, afschaffen van (bindende) adviezen, beperken van beroepsmogelijkheden, enz. Er lijkt minder aandacht te gaan naar de effectiviteit van het beleid, i.e. een beleid dat de nodige oplossingen biedt en de vooropgestelde doelstellingen realiseert. Het milieu-, natuur- en ruimtelijke ordeningsbeleid is in Vlaanderen nochtans in vele opzichten nog niet afdoende. Doelstellingen voor biodiversiteit, water- en luchtkwaliteit, natuur- en bosuitbreiding enz. worden op dit moment niet gehaald¹¹. Een verbeterde taakverdeling tussen de verschillende overheidsniveaus zou kunnen bijdragen tot de effectiviteit, maar lijkt niet in dit perspectief te worden opgevat.

[8] Effectiviteit en implementatie van Europese richtlijnen. Aansluitend bij het vorige is dat het Witboek in het tweede deel, met de "doorbraken", de dimensie van de uitvoering van Europese richtlijnen, voor wat het omgevingsbeheer aangaat, lijkt te veronachtzamen. Ook in deze verhouding – tussen Europese Unie en Lidstaat – speelt er met name een subsidiariteitskwestie: de Lidstaat heeft over het algemeen relatief veel vrijheid inzake het behalen van de doelstellingen van een richtlijn, maar kan aan het einde van de uitvoeringstermijn wel ter verantwoording geroepen worden wanneer het resultaat niet gehaald worden. Een en ander kan leiden tot zware boetes en – voor wat het Vlaamse Gewest in Belgisch-federale context betreft – tot potentieel bevoegdheidsverlies.

Het is voor de Minaraad dan ook niet verwonderlijk dat de tijdige, wettelijke en materiële, implementatie van Europese milieurichtlijnen in de afgelopen decennia een van de belangrijkste uitdagingen is geweest van het Vlaamse milieubeleid.

Wanneer de implementatie van Europese milieuregelgeving spaak dreigt te lopen, dan heeft dat nogal eens te maken met een gebrekkige taakverdeling tussen overheidsniveaus. Voor de Minaraad is het belangrijk dat de taakverdeling duidelijk is, dat overlappende bevoegdheden vermeden worden, dat de onderlinge samenwerking of afstemming verbeterd wordt, dat de taakuitvoering is gebonden wordt aan resultaatverbintenissen en/of aan duidelijke kaders en richtlijnen, dat er voor de gestelde taken voldoende middelen worden toegekend, dat deze toekenning gebeurt op een efficiënte wijze en dat er goed wordt toegezien en afgerekend op het behalen van de resultaten. Waar het Vlaamse Gewest als rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld door de Europese Commissie wegens gebrekkige implementatie, moet zij zelf de eindbevoegdheden in handen houden en met kracht kunnen optreden.

¹⁰ Witboek Interne Staatshervorming, p. 66.

¹¹ MIRA, Indicatorenrapport 2010: bij verschillende milieustudies zijn steeds PM10, PM 2,5 en lawaai de belangrijkste milieuproblemen wat betreft gezondheidssimpact – het verloop van de gezondheidseffecten over de jaren blijft redelijk vlak (p. 118). Zowel het aandeel van de bevolking dat blootgesteld is aan te hoge daggemiddelde PM10-concentraties als aan hoge jaargemiddelde PM10-concentraties kent een sterk dalend verloop ten overstaan van 1997: toch is nog steeds bijna 10% van de bevolking blootgesteld aan te hoge daggemiddelde PM10-concentraties (p. 75). Wat geluidshinder betreft is het gemeten geluidsdrukkniveau in 2009 sinds de vorige steekproef in 2001 niet wezenlijk veranderd "*waardoor de doelstelling nog steeds veraf is*" (p. 77). Geen enkel van de 202 Vlaamse waterlichamen haalt de goede ecologische toestand (of potentieel) en nog geen 20% haalt een matige ecologische toestand (metingen 2005-2007). Het is technisch niet haalbaar om de doelstellingen tegen 2015 te halen (p. 104). Een derde van de Europees relevante soorten is in een zeer ongunstige staat van instandhouding (p. 123). Drie kwart van de Europees relevante habitats is in een zeer ongunstige staat van instandhouding (p. 124).

Het Witboek Interne Staatshervorming had hier aanzienlijke verbeteringen kunnen in aanbrengen, bv. op het vlak van het waterbeleid. Met het overhevelen van een deel van de middelen van de samenwerkingsovereenkomst naar rechtstreekse subsidiëring voor rioleringen, is het immers nog steeds niet duidelijk hoe de resultaten van de gemeenten inzake rioleringen adequaat zullen worden opgevolgd. Indien de afschaffing van specifiek toezicht¹² impact zou hebben op de kwaliteit van het rioleringsbeleid of de drinkwatervoorziening, dan zou dat een negatieve ontwikkeling zijn. In elk geval biedt deze discussie kansen om het toezicht meer te focussen op resultaatgerichte en controleerbare doelstellingen en op hoofdlijnen.

[9] Subsidiariteit in het oppervlaktewaterbeleid. De Minaraad stelt vast dat de overheid nog niet in staat is gebleken om, inzake oppervlaktewaterbeheer, de zuivering van stedelijk afvalwater bevredigend af te ronden of de verdrogings- of overstromingsrisico's sluitend te managen, niettegenstaande de veelheid aan instellingen die er zich mee inlaat.

Aansluitend hierbij constateert de Minaraad dat het Witboek Interne Staatshervorming geen concrete beslissingen of doorbraken bevat inzake waterbeleid, die beantwoorden aan het voorheen gestelde basisopzet, met name het reduceren van het aantal voor een problematiek relevante bevoegdheidsniveaus tot twee, en het zorgen voor voldoende participatie. De aanzet die daartoe nochtans was opgenomen in het Groenboek is weggevallen¹³.

De discussie inzake de bevoegdheidsherverdeling betreffende het beheer van de waterlopen heeft evenwel maar zin wanneer ze gesitueerd wordt in het licht van een te nemen strategische keuze. Het integraal waterbeleid bevindt zich op het kruispunt van een sectorale, beleidspecifieke as (beleid van bron tot monding) en een beleidsdomeinoverschrijdende as (het verband met andere beleidsdomeinen zoals bvb. landbouw en ruimtelijke ordening). De kernvraag is dan op welke as men de nadruk legt:

- In het eerste geval gaat men, in een beleidspecifieke benadering, over tot de vorming van grotere, breder samengestelde waterschappen, die verantwoordelijk zijn voor het waterbeheer van bron tot monding. In die aanpak spitsen moet er voldoende aandacht uitgaan naar de afstemming met andere beleidsdomeinen (landbouw, ruimtelijke ordening, enz.).
- In het tweede geval versterkt men, in een beleidsdomeinoverschrijdende benadering, de coördinerende kracht van het bekkenbeleid in functie van integraal waterbeleid. Dat vraagt op Vlaams niveau een aanpak van de "verkokering" (i.e. een vergroting van de bereidheid tot afstemming) en, op het niveau van de lokale besturen, om een versterking van de *know-how* en de bestuurskracht (inzake waterbeleid).

Het Witboek stelt echter geen vooruitgang in het vooruitzicht inzake deze

¹² Witboek Interne Staatshervorming, p. 98.

¹³ Vlaams Parlement, Stuk 903 (2009-2010) – Nr. 1, p. 98: "Het beheer van de onbevaarbare waterlopen wordt opgedeeld tussen het Vlaamse niveau en het provinciale niveau. De grotere waterlopen, die omwille van de relatie met de waterwegen van Vlaams belang zijn, worden idealiter beheerd door een Vlaamse beheerder, net zoals de meer complexe waterbouwkundige werken en de overstromingsvoorspeller voor onbevaarbare waterlopen. De andere onbevaarbare waterlopen komen grotendeels onder het beheer van de provincies; het betreft hier de waterlopen van 2^e categorie en het grootste deel van de waterlopen van 3^e categorie. Polders en wateringen kunnen in samenspraak met de provincie het plaatselijke beheer blijven op zich nemen en waar nodig specifieke beheersinitiatieven nemen. De kleinste waterlopen waaronder deze die deel uitmaken van het grachtenstelsel worden, waar geen Polders en Wateringen aanwezig zijn, beter samen met de RWA-systemen en de afwateringsgrachten op lokaal niveau beheerd door de waterketenbedrijven of door de gemeenten."

fundamentele keuze, en bevat dus ook geen richting inzake de plannen en structuren van het integraal waterbeleid.

In zijn gezamenlijk met de SERV en de SALV uitgebrachte advies over het MINA-plan 4 was er al gesteld dat er een integratie moest komen van de discussie over de toekomst van de polders en de wateringen in de bredere discussie over het beheer van de waterlopen¹⁴. Omdat het Witboek Interne Staatshervorming zich niet uitspreekt betreffende het integraal waterbeleid, is het niet duidelijk hoe men de inhoud en betekenis moet evalueren van het beleidsvoornemen om de wetgeving op de polders en de wateringen te herzien¹⁵ of om de indeling en inschaling van de waterlopen te gaan herbekijken¹⁶. Wat dit laatste betreft wijst de Minaraad en de SERV er op dat het bekkenbestuur al tot taak heeft om onder meer *“een adequate bevoegdheidsverdeling”* voor te stellen *“van de waterwegen en de onbevaarbare waterlopen om een meer geïntegreerd, logisch samenhangend en efficiënter beheer te realiseren”*¹⁷.

[10] Subsidiariteit in het natuurbeleid. In tegenstelling tot het waterbeleid wordt er in dit Witboek in verband met de organisatie van het natuurbeleid wel rechtstreekse beslissingen genomen. Bij bosgroepen en regionale landschappen is de hoofdboodschap met name dat *“deze intermediaire structuren verder door de overheid ondersteund [dienen] te worden, zonder zelf deel te gaan uitmaken van de overheid.”* ... en daarbij worden bosgroepen en regionale landschappen *“voor erkenning, subsidiëring, en opvolging, onder de bevoegdheid van de provincies gebracht”*¹⁸.

De Minaraad wijst er op dat de uitdaging om het biodiversiteitsverlies tegen te gaan buiten de gebieden met *“effectief natuurbeheer”*¹⁹ – in de landelijke en in de peri-urbane ruimte – dikwijls complex is, omdat er meerdere types actoren betrokken zijn. Net hier kunnen regionale landschappen – en, voor het versnipperde bosareaal, de bosgroepen – een meerwaarde bieden.

Hierbij blijft er volgens de Minaraad in elk geval een nood bestaan aan een eenduidig wettelijk kader dat bindend is voor de provincies en dat eenvormig zou worden toegepast door de onderscheiden provincies. Aan de regionale landschappen en de bosgroepen moet er bovendien voldoende bestuurlijke onafhankelijkheid worden geboden, en moet de betrokkenheid van de relevante middenveldgroepen gegarandeerd blijven of worden.

Aan het einde van de passage over deze twee types van samenwerkingsverbanden staat er dan iets algemeen over rolverdeling inzake natuur- en bosbeleid: *“De Vlaamse overheid richt zich in uitvoering van daarvan vooral op grotere, aaneengesloten gebieden (voornamelijk speciale beschermingszones) in samenwerking met een aantal actoren. In de andere gebieden kan de provincie een regierol op zich nemen, waarbij een duidelijke rol voor gemeenten, terreinbeherende verenigingen en andere private actoren wordt weggelegd”*²⁰. De Minaraad vindt dit voornemen nog onduidelijk: is het echt de bedoeling dat de dat

¹⁴ Minaraad, SERV, SALV, Advies over het Ontwerpmilieubeleidsplan 2011-2015, punt 7.6.

¹⁵ Witboek Interne Staatshervorming, p. 138.

¹⁶ Witboek Interne Staatshervorming, p. 139.

¹⁷ Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, art. 27, §2, 8°.

¹⁸ Witboek Interne Staatshervorming, p. 140.

¹⁹ Minaplan 3 en NARA 2005 (p. 362) bedoelen met oppervlakten “onder effectief natuurbeheer” de som van de erkende reservaten, de Vlaamse reservaten, de bosreservaten en de natuurgebieden met een goedgekeurd beheerplan. Daar kunnen nog de bossen met een uitgebreid bosbeheerplan bijgeteld worden.

²⁰ Witboek Interne Staatshervorming, p. 140.

de Vlaamse overheid zich voor het natuur- en bosbeleid zou terugtrekken uit de gebieden buiten de speciale beschermingszones? Het blijft alleszins nodig dat de Vlaamse overheid het kader stelt op het vlak van regelgeving en visie, en er over waakt dat dit kader ook wordt gerespecteerd.

3.3. Opschaling en opruiming

[11] Diverse vormen van opschaling. De auteurs van het Witboek beamen dat de bestaande grote verschillen tussen gemeenten er voor zorgen "*dat een algemene bevoegdheidsoverdracht naar alle lokale besturen niet evident is*". Voor de problemen die er aldus bestaan of ontstaan door een te kleine schaal, introduceert het Witboek, als oplossingsrichtingen, onder meer het perspectief van vrijwillige fusies²¹, de figuur van het stadsregionale samenwerking²², evenals een verdere verdieping van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, gecombineerd met de regioselectie²³. De Minaraad is om diverse redenen sceptisch met betrekking tot het bereik van deze oplossingen. Wat betreft de laatste wordt er het voornemen geuit tot "*maximale verwijdering*" van bepalingen in sectorale decreten die de oprichting van een intergemeentelijke structuur zouden vereisen.

Ook wordt er melding gemaakt van een uit te werken decreet betreffende de interbestuurlijke samenwerking – wat ook kan opgevat worden als een manier om schaalproblemen op te vangen²⁴ – tegelijk wordt evenwel de interbestuurlijke samenwerkingsvorm van de Samenwerkingsovereenkomst afgeschaft.

Daarnaast zou men de benadering van de ruimtelijke ordening willen volgen, door gebruik te maken van de figuur van de "*ontvoogde gemeente*": gemeenten die aan bepaalde criteria voldoen, kunnen, op verzoek, ontvoogd worden en bijkomende bevoegdheden opnemen. Als mogelijk knelpunt wordt hierbij onderkend dat er bepaalde gemeenten zijn die dit niet zullen doen, hoewel ze het wel kunnen, om aldus de taak aan andere bestuursniveaus over te laten. Om dit op te lossen zou men willen werken met een transitieperiode, waarna alle besturen ertoe verplicht worden de bevoegdheid op te nemen²⁵. De Minaraad stelt vast dat deze ontvoogding een zeker positief effect heeft gehad in de context van de ruimtelijke ordening, en staat daarom in principe achter dit systeem.

[12] Diverse vormen van opruiming. Waar er "verrommeling" is, moet er "opgeruimd" worden, en het Witboek probeert zich te kwijten van deze taak. De ambitie is – zoals reeds in het regeerakkoord affirmatief stond – om terug te keren naar twee bestuursniveaus per beleidsprobleem.

Voor de provincies wordt de nadruk verlegd naar grondgebonden materies, waar de provincies het initiatiefrecht zouden behouden. Artikel 2 van het Provinciedecreet zou hiertoe worden aangepast, en de provincies zouden als opdracht onder meer krijgen bij te dragen op het provinciale niveau tot de duurzame ontwikkeling van het provinciale gebied. Voor milieu zou de provinciale bevoegdheid aldus (indicatief) behelzen: "*bosgroepen en regionale landschappen; milieuvergunningen; beheer van onbevaarbare waterlopen cat. 2*". Daarnaast

²¹ Witboek Interne Staatshervorming, p. 51.

²² Witboek Interne Staatshervorming, p. 131.

²³ Witboek Interne Staatshervorming, p. 64, p. 127, p. 133-134 – in de laatste tekstplaats is er evenwel sprake van maximale verwijdering van bepalingen en sectorale decreten die de oprichting van een intergemeentelijke structuur stimuleren of vereisen.

²⁴ Witboek Interne Staatshervorming, p. 134.

²⁵ Witboek Interne Staatshervorming, p. 70.

worden er nog taken vooropgesteld inzake landbouw, ruimtelijke ordening, mobiliteit en plattelandsbeleid²⁶. Complementair is er de slotbepaling in artikel 2, waarbij het de bedoeling is om de provincie inzake persoonsgebonden materies slechts de per wet, decreet of bestuursakkoord toegewezen bevoegdheden toe te gaan kennen²⁷.

Naast deze fundamentele wijziging van de taak van de provincies, zou er op subprovinciaal niveau een "*gebiedsdekkende regioscreening*" plaatsgrijpen, waarbij het de bedoeling is om territoriale gebiedsomschrijvingen van samenwerkingsverbanden tussen besturen te harmoniseren. Men zou hierbij vertrekken van een uitgevoerde pre-screening voor vijf Vlaamse regio's, en vervolgens proeftuinprojecten op het getouw zetten, waarna er een gebiedsdekkende screening volgt²⁸.

Er zou, bovendien, tevens worden gewerkt aan "*stadsregionale samenwerking*", waarbij het begrip "*rasterstad*" wordt geïntroduceerd²⁹.

De Minaraad kan zich in principe achter deze wijzigingen scharen, maar vraagt meer duidelijkheid over het onderlinge verband tussen deze wijzigingen.

[13] De onbeperkte tijd van de milieuvergunning. Onder het hoofdstuk "*7. Performante processen – minder interveniërende niveaus*" staat ook Doorbraak 32 opgenomen, met name de "*permanente milieuvergunning*", met als beslissing: "*Inzake handhaving [sic] wordt tevens onderzocht of [...] het wenselijk en opportuun is om de beperking van de milieuvergunning in de tijd ongedaan te maken en een permanente milieuvergunning in te voeren. Aldus zou de planlast teruggedrongen worden die met de verlenging of de vernieuwing van de in tijd beperkte milieuvergunning gepaard gaat. Tegelijk wordt de in de tijd onbeperkte milieuvergunning regelmatig geëvalueerd en gerapporteerd en desgevallend aangepast om de milieukwaliteit blijvend te garanderen.*"³⁰.

De Minaraad is vanzelfsprekend niet gekant tegen vermindering of terugdringing van onwenselijke administratieve lasten. De permanente milieuvergunning moet er alleszins voor de bedrijfszetel toe bijdragen dat er een grotere rechtszekerheid bekomen wordt over de langere termijn. Het verband tussen het voornemen om te komen tot een permanente milieuvergunning en het voornemen te komen tot "*minder interveniërende niveaus*" is evenwel slechts indirect: dit verband kan ontstaan in het perspectief, op termijn, van een eenmaking van stedenbouwkundige en milieuvergunning, wat vervolgens zou kunnen doorwerken naar het aantal te betrekken niveaus.

Om daadwerkelijk tot een aanvaardbaar systeem van permanente milieuvergunningen te komen, moeten er in het bijzonder twee vraagstukken worden opgelost:

- Er moet op een degelijke wijze vorm gegeven worden aan het principe dat deze vergunningen regelmatig geëvalueerd zullen worden, en desgevallend aangepast, om de milieukwaliteit blijvend te garanderen. Deze aanpassingen zullen overigens ook moeten gebeuren omwille van bvb. veranderende

²⁶ Witboek Interne Staatshervorming, p. 120-121.

²⁷ Witboek Interne Staatshervorming, p. 119.

²⁸ Witboek Interne Staatshervorming, p. 127-128 en 133.

²⁹ Witboek Interne Staatshervorming, p. 131-132.

³⁰ Witboek Interne Staatshervorming, p. 101.

Europese regelgeving. Voor de Minaraad is het duidelijk dat het mogelijk moet zijn om voor bepaalde sectoren of problematieken de regelmaat van evaluatie op een hoger ritme te bepalen dan de 20 jaar die nu algemeen toegepast wordt. Voor andere sectoren of problematieken kan mogelijks een lagere periodiciteit volstaan, afhankelijk van de inschatting van het milieurisico.

- Er moet onderzocht worden in welke mate en hoe men de verschuiving van de last tot dossieropmaak wil opvangen die nu lijkt plaats te vinden, met name van de initiatiefnemer die een hervergunning zou aanvragen naar de overheid die een herevaluatie zou doorvoeren. Om deze verschuiving goed op te vangen is het nodig dat de bevoegde overheden voldoende capaciteit uitbouwen, wat naast afdoende mankracht onder meer een gedegen functionerende milieudatabank, alsook een regelmatige opvolging en updating van de BREF's en BBT-standaarden vereist.

Aangezien de figuur van de milieuvergunning een van de pijlers is van het milieubeleid, vindt de Minaraad deze problematiek dusdanig belangrijk – en complex – dat het onmogelijk is om er in het bestek van dit advies definitieve uitspraken over te doen. De Raad neemt zich dan ook voor om deze kwestie in de toekomst terug op te nemen.

[14] Bijsturing van de samenwerkingsovereenkomst. Het luik "*Subsidies in leefmilieu en natuur*" heeft onder meer betrekking op het supprimeren van de subsidies die worden verstrekt via de samenwerkingsovereenkomst. In dit kader "*gaat jaarlijks ongeveer 25 miljoen naar gemeenten en provincies en worden vragen gesteld bij de beperkte meerwaarde in verhouding tot de als overmatig ervaren planlast*". Het gemeentelijk aandeel van de samenwerkingsovereenkomst zou worden herbestemd naar (een voor de afzonderlijke gemeenten mogelijks minder voorspelbaar systeem inzake steun voor) rioleringen, en zou het provinciale deel ervan worden herbestemd naar handhaving vanuit het Vlaamse Gewest³¹: de verhouding zou ongeveer 20 miljoen/5 miljoen bedragen. Deze herbestemming zou kunnen gebeuren "*gegeven de maturiteit die het lokaal leefmilieubeleid ondertussen bereikt heeft en de nood aan investeringsmiddelen voor riolering en aan werkingsmiddelen voor handhaving*"³².

Behoudens het gegeven dat de Samenwerkingsovereenkomst aan vereenvoudiging toe was, de Minaraad de bestuurskundige meerwaarde niet van het afschaffen van deze Samenwerkingsovereenkomst. De Minaraad vraagt dan ook om te kiezen voor een bijsturing van de samenwerkingsovereenkomst, en niet voor een afschaffing ervan. Deze bijsturing kan de vorm krijgen van een vereenvoudiging, in lijn met het planlastendecreet (tjidspad: tegen 1 januari 2014).

De Minaraad vraagt hierbij ook aandacht voor de meer dan 200 minawerkers, die op grond van de bestaande samenwerkingsovereenkomst tewerk gesteld zijn.

[15] Bijsturing van de handhaving? Voor wat de handhaving betreft worden hiermee, zo schijnt het, de gemeenten verder ontlast van hun taakstelling.

Met deze beslissing lijkt Vlaamse regering een belangrijke koerswijziging te willen

³¹ VVSG: "*Hierover moet er zeker een uitgebreide consultatie komen van onze leden. Dit is trouwens iets dat blijikbaar op het allerlaatste moment in de teksten is ingeschoven, want elders in het Witboek vinden we verregaande inconsistenties met deze tekst (D46).*"

³² Alle citaten uit Witboek Interne Staatshervorming, p. 107

doorvoeren in relatie tot het recent ingevoerde handavingsluit van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid. Bovendien lijkt deze beslissing in tegenspraak te zijn met een aantal beleidsintenties inzake milieuhandhaving zoals beschreven in het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014, bvb. de verhoging van het aantal lokale toezichthouders – gemeentelijk, intergemeentelijk en politiezone – zodat de Vlaamse Milieu-inspectie zich in hoofdzaak toe zou kunnen leggen op inrichtingen met een grotere milieu-relevantie. Een aantal gemeenten hebben wel degelijk belangrijke handavingsinspanningen geleverd en daartoe de nodige structuren opgezet. Deze koerswijziging lijkt in het bijzonder voor hen nadelig.

De Minaraad wijst er op dat er, naast het toezicht op de hinderlijke inrichtingen, nog andere taken zijn in verband met milieuhandhaving, waarmee de gemeenten ook belast zijn: het is niet duidelijk hoe het uitvoeren van deze taken nu opgevat zou worden.

De Raad stelt voor om de toepasselijkheid van het principe van de "ontvoogde gemeente" te onderzoeken op het vlak van de handhaving. Alleszins zal er een gedegen Vlaams kader nodig blijven inzake het wie, wat en hoe van de milieuhandhaving.

[16] Natuur- en milieu-educatie is niet gelijk aan bezoekerscentra. Met het Witboek is ook de principiële beslissing genomen om te komen tot een "*bundeling van bezoekers- en NME-centra*"³³. Men wil deze centra omzeggens integraal toewijzen aan het provinciaal niveau, "*vanuit efficiëntie-oogpunt*".

Wat de Natuur- en Milieueducatie aangaat, is het voor de Minaraad vooralsnog niet duidelijk waarin die verhoopde efficiëntiewinst zou schuilen, aangezien NME over het algemeen een arbeidsintensieve activiteit is – die dus dezelfde input van leerkrachten enz. zal vereisen, of die input nu plaatsgrijpt op provinciaal of op Vlaams niveau. Of verhoopt men efficiëntiewinst door het weglaten van de *overhead* die steekt in de algemene begeleiding?

Wat de Vlaamse bezoekerscentra betreft, wijst de Minaraad er op dat deze niet opgericht zijn met een algemene doelstelling tot het ontwikkelen van natuur- en milieu-educatie. Zij zijn veelal opgericht met het oog op de ontsluiting van bepaald Vlaamse natuur- of bosdomeinen, en zij worden in die gevallen ook beheerd in samenhang met het beheer van deze domeinen. De Raad vraagt om dit zo te houden.

3.4. Democratisch functioneren en milieubeleid

[17] Transparantie bij het intermediaire niveau. In doorbraak 23 wordt er onder meer melding gemaakt van de mogelijkheid om een stedenbouwkundig ambtenaar aan te stellen in intergemeentelijk verband. De Minaraad heeft hier reserves bij, voor zover dit de inspraakmogelijkheden en de democratische legitimiteit van beslissingen in het gedrang zou brengen. Algemeen zouden intergemeentelijke samenwerkingen die beleid kunnen bepalen, ook onderworpen moeten zijn aan inspraakorganen. Vanuit dit perspectief dient verder met de nodige omzichtigheid omgesprongen te worden met de overdracht van gemeentelijke bevoegdheden naar bovengemeentelijk structuren (zgn. opdrachthoudende intergemeentelijke samenwerkingen).

³³ Witboek Interne Staatshervorming, p. 138.

