



Advies

Beleidsnota Omgeving 2019-2024

Brussel, 2 december 2019

Advies op eigen initiatief

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad: 2 december 2019

Contactpersoon: Annick Lamote - alamote@serv.be



Mevrouw Zuhail DEMIR
Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Martelaarsplein 7
1000 Brussel

contactpersoon

Annick Lamote
alamote@serv.be

ons kenmerk

SERV_20191202_beleidsnota_OMG_BR

Brussel

2 december 2019

Advies Beleidsnota Omgeving 2019 - 2024

Mevrouw de minister

In dit advies formuleert de SERV bemerkings op hoofdlijnen op de beleidsnota Omgeving.

De SERV duidt tevens binnen het beleidsdomein Omgeving een aantal prioritaire thema's aan waarrond hij pro-actief zal werken of betrokken wenst te worden bij de concretisering van de intenties uit de beleidsnota. Het betreft de problematiek van waterschaarste en droogte, de financiering en (re)organisatie van de watersector en de transitie naar een circulaire economie.

Hopend op een constructieve samenwerking – steeds bereid om met uw kabinet hierover in dialoog te gaan.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Caroline Copers
voorzitter

Inhoud

Inhoud	4
Advies	5
1 Situering en inleiding	5
2 Vlaanderen koploper circulaire samenleving	5
3 Water	6
3.1 Waterschaarste en droogte: focus op preventie	6
3.2 Sluitende financiering en reorganisatie van de sector	7
4 Operationalisering BRV in 2021	7
5 Rode draden in de beleidsnota	8

Advies

1 Situering en inleiding

Op 8 november 2019 publiceerde de Vlaamse regering de beleidsnota's 2019-2024. In uitvoering van zijn decretale opdrachten brengt de SERV advies uit over de meest relevante beleidsnota's die behoren tot het werkveld van de SERV. Met die adviezen wil de SERV vooral een voorzet geven voor de verdere concretisering van de ambities van de Vlaamse Regering en aangeven bij welke prioritaire dossiers de SERV intens betrokken wenst te worden of zelf het voortouw wil nemen. Voor een aantal thema's verwijst de SERV naar eerdere adviezen en akkoorden.

Een algemene vaststelling is dat de meeste beleidsnota's niet volledig voldoen aan de inhoudelijke en vormelijke bepalingen van de Vlaams Codex Overheidsfinanciën en de Omzendbrief Beleids- en regelgevingsprocessen. De SERV gaat ervan uit dat er bij de toelichting van de aangepaste begroting 2020 (april 2020) en de eerstvolgende Beleids- en Begrotingstoelichtingen (oktober 2020) voldoende tijd is om deze bepalingen wel integraal en consistent toe te passen. Ze zijn immers belangrijk voor de transparantie van de begroting en het regeringsbeleid.

In dit advies formuleert de SERV bemerkingsen en aanbevelingen bij de transitie naar circulaire economie, waterschaarste en droogte, organisatie en financiering van het waterbeleid, BRV. De SERV ziet ook enkele rode draden in de beleidsnota en formuleert ook daar enkele bemerkingsen bij.

2 Vlaanderen koploper circulaire samenleving

De sociale partners vinden de transitie naar een circulaire samenleving urgent omwille van dreigende grondstoffenschaarste, toenemende milieueffecten en de nauwe band met klimaatverandering. Om deze urgentie te onderstrepen publiceerde de SERV eerder dit jaar een beleidsagenda om de transitie naar een circulaire economie te versnellen. Deze beleidsagenda bevat naast een aantal governance aanbevelingen 40 concrete acties gericht op (1) het aanmoedigen en versnellen van circulaire stromen; (2) het stimuleren van circulair ondernemen; (3) het klaarstomen van de arbeidsmarkt en (4) het vergroten van het draagvlak voor een circulaire economie.

De SERV is dan ook verheugd met uw ambitie om van Vlaanderen koploper te maken in de circulaire samenleving en stelt vast dat u een aantal aanbevelingen uit zijn beleidsagenda ter harte neemt in het bijzonder op het vlak van governance, het ondersteunen van circulaire businessmodellen en de aandacht voor circulair ontwerp en de toepassing van circulaire principes inzake bouwen.

Positief is de versterking van de samenwerking met andere beleidsdomeinen meer bepaald Economie en Landbouw. Dit vertaalt zich ook in de beleidsnota Economie, Wetenschapsbeleid en Innovatie waarin circulaire economie als één van de zes transversale strategische doelstellingen wordt gedeut. In de beleidsnota Landbouw en Visserij wordt de voedselketen integraal en circulair benaderd en wordt concreet ingezet op de bundeling van de verwerking van reststromen. De voorbeeldrol van de Vlaamse overheid op het vlak van circulaire economie is opgenomen in de beleidsnota ICT en Facilitair Management, ook dat is een positief signaal.

De SERV ondersteunt deze transversale aanpak over de beleidsdomeinen heen. Waar relevant wordt ook verwezen naar het federale niveau (o.a. normering, labeling), ook dat is belangrijk omdat het federale beleidsniveau belangrijke hefboomen in handen heeft om de transitie naar circulaire economie te versnellen. De beleidsnota vermeldt ook een bundeling van middelen, al is het voor de SERV nog onduidelijk over welke middelen het precies gaat.

Tot slot onderschrijft de SERV de aandacht voor circulair en modulair bouwen via o.a. een grootschalige proeftuin ter bevordering van innovatie en de ontwikkeling van nieuwe financieringstechnieken om hergebruik van materialen en aanpasbaar bouwen te stimuleren. In het regeerakkoord is de idee opgenomen om samen met de bouwsector een routeplan circulaire economie uit te werken. De SERV ondersteunt dit idee, maar beveelt aan om de focus van dit routeplan te verbreden en ook de uitdagingen inzake klimaat mee te nemen.

De SERV wil als *netwerkpartner* betrokken blijven bij de transitie naar een circulaire samenleving en zal waar nodig en zinvol zelf initiatieven nemen.

3 Water

3.1 Waterschaarste en droogte: focus op preventie

In de beleidsnota Omgeving gaat veel aandacht uit naar het waterbeleid. De uitdagingen op dit vlak zijn dan ook groot: het halen van de Europese kwaliteitsdoelstellingen volgens de Europees gestelde timing, het vermijden van waterschaarste en wateroverlast en komen tot een sluitende financiering van het waterbeleid.

Klimaatadaptatie wordt als leidend principe naar voren geschoven waarbij waterschaarste, waterkwaliteit, gevolgen van droogte in onderlinge samenhang gebiedsgericht zullen worden aangepakt. De SERV ondersteunt deze beleidskeuze en zal zelf initiatief nemen om samen met belangrijke sociaal-economische actoren voorstellen en aanbevelingen te formuleren in het kader van waterschaarste en droogte.

Beschikbaarheid van voldoende water aan de vereiste kwaliteit is essentieel voor onze samenleving en economie. Het sociaal-economisch belang van water is moeilijk te onderschatten. De klimaatverandering doet de risico's op waterschaarste en overlast toenemen. Het is goed dat de overheid werk maakt van een strategisch plan waterbevoorrading en afwegingskaders uitwerkt voor afschakeling in tijden van schaarste, maar volgens de SERV moet sterker ingezet worden op preventie. Er moet vermeden worden dat het afschakelplan in werking moet treden. De beleidsnota bevat een aantal aanzetten in die richting: nadruk op waterbesparing, slim waterverbruik, sluiten van kringlopen en gebruik van alternatieve waterbronnen. Volgens de SERV¹ moet eerst ingezet worden op een daling van het watergebruik, vervolgens op hergebruik (eerst recycling daarna downcycling) en dan op het gebruik van alternatieve waterbronnen. Het is belangrijk om circulaire principes toe te passen op het vlak van water. Een breed palet van maatregelen kan hiervoor ingezet worden, zoals het stimuleren van innovatieve technologieën (demoprojecten), het wegnemen van (juridische) drempels voor hergebruik, het stimuleren van samenwerking tussen verschillende sectoren/bedrijven, enz.

¹ SERV (2019) [Advies over de derde waterbeleidsnota 2020-2025](#) - 27 mei 2019 (gezamenlijk advies met Minaraad en SALV)

3.2 Sluitende financiering en reorganisatie van de sector

Om te komen tot een sluitende financiering van het waterbeleid zullen de aanbevelingen van het Overlegplatform “Langetermijn financiering en kostenterugwinning” verder uitgewerkt worden. Maar alvorens aan de slag te gaan met deze aanbevelingen, vraagt de SERV om eerst de opmerkingen geuit door de betrokken sociale partners uit te klaren teneinde een breder draagvlak te verkrijgen voor de oefening.

De SERV is reeds lang pleitbezorger voor meer doelgerichte inzet van de middelen in de watersector en een grotere focus op de selectie van kosteneffectieve maatregelen. Ook de SERV vermoedt dat efficiëntiewinsten te boeken zijn op het vlak van de organisatie van de publieke drinkwater- en afvalwateroperatoren. Aandachtspunten daarbij zijn het sectorlandschap, de volledigheid en toegankelijkheid van relevante informatie, de dialoog met het (water)beleid en met de gebruikers (industrie, landbouw, huishoudens), de sociale dialoog, degelijke interne governance en sterke regulatoren.

Gelet op vroegere advisering wenst de SERV uitdrukkelijk pro-actief betrokken te worden bij de aanpassingen inzake (tarief) regulering, aanpassingen aan de integrale waterfactuur (sociale correcties) en aanpassingen aan de bestaande heffingen of uit te werken nieuwe financieringskanalen.

Wat regulering betreft stelt de SERV vast dat de idee van een eengemaakte regulator zoals aangekondigd in het regeerakkoord, niet weerhouden is in de beleidsnota omgeving (evenmin in de beleidsnota Energie). In ieder geval is er nood aan een versterkte regulering van nutsectoren en moeten diverse pistes bekeken worden in geval van een eengemaakte regulator.

De SERV ondersteunt de beleids optie om de problemen inzake waterkwaliteit en -kwantiteit meer gebiedsgericht (op niveau van waterlichamen) en met de betrokken actoren aan te pakken. Een netwerkaanpak zoals Water-Land-Schap kan hierbij helpen. Een grondige evaluatie van de netwerkaanpak Water-Land-Schap, na afloop van het project, is daarbij wel belangrijk.

Tot slot ondersteunt de SERV de omvorming van de CIW van een ambtelijk forum naar een partner-netwerk met alle betrokken actoren en stakeholders. Dit komt tegemoet aan een vraag die de SERV samen met andere adviesraden in eerdere adviezen aankaartte.

4 Operationalisering BRV in 2021

De beleidsnota kondigt de operationalisering van het BRV aan tegen uiterlijk 2021. De SERV steunt dit streven en vindt het positief dat hierbij zal ingezet worden op een geïntegreerde gebiedsontwikkeling met ondersteuning van lokale gebiedscoalities. Volgens de SERV kan zo'n netwerkgerichte aanpak, waar de overheid vooral faciliterend optreedt, kansen bieden voor concrete realisaties op het terrein, in het bijzonder voor complexe beleidsvraagstukken. De opstart van een creatief netwerk met voortrekkers binnen diverse sectoren in bedrijven, kennisinstellingen, middenveldorganisaties en overheden om samen beleidsvoorstellen te formuleren inzake alternatieve woonvormen, mobiliteitsoplossingen, financierings- of investeringsmodellen vindt de SERV een goed initiatief.

Ook toepassing van circulaire principes zoals het multifunctioneel en adaptief gebruik en hergebruik, herontwikkeling en intensivering van bestaande onderbenutte terreinen en gebouwen is volgens de SERV een goede zaak.

Voor de financiering wordt een BRV-fonds opgericht waarin de middelen gebundeld zullen worden. De middelen die nodig zullen zijn, worden in belangrijke mate bepaald door de concrete opties in het nog goed te keuren instrumentendecreet meer bepaald de vergoedingen in het kader van de planschaderegeling en de billijke vergoedingen. De SERV dringt aan op een cijfermatige onderbouwing van het instrumentendecreet zodat duidelijk wordt wat de budgettaire impact zal zijn voor de verschillende bestuursniveaus. Dat was bij de eerste noch bij de tweede principiële goedkeuring van het instrumentendecreet het geval. Er zijn indicaties dat de voorgestelde wijziging inzake planschade tot een gevoelige meeruitgave zou kunnen leiden, waarvan bovendien onduidelijk was in hoeverre ze gecompenseerd zou worden door een aanpassing van de planbatenheffing². Ook de voorziene aanpassing van de planbatenheffing dient herbekeken onder meer omdat ze een remmend effect zou kunnen hebben op lokale verdichtingsprojecten in functie van het verhogen van het ruimtelijk rendement en omdat de voorgestelde percentages niet onderbouwd zijn en arbitrair lijken.

5 Rode draden in de beleidsnota

De SERV ziet een aantal rode draden in de beleidsnota Omgeving: digitalisering, draagvlak en participatieve aanpak, beleidsonderbouwing, vereenvoudiging van regelgeving en procedures, horizontale verbanden en concrete deadlines.

Digitaal en data-gedreven

De SERV ondersteunt de strategische doelstelling “omgeving is digitaal en data-gedreven”. Het is positief dat digitalisering zowel wordt ingezet voor een betere interne werking van de overheid (*digitale kwantumsprong* meetnetten water, optimalisatie van gegevensbeheer, datamining bij de omgevingshandhaving, ...), als voor een betere relatie met de klant (digitaal omgevingsloket, toepassing only once principe, openstellen en delen van data,...).

Draagvlak en participatieve aanpak

Veel aandacht gaat uit naar de verruiming van draagvlak via een sterkere participatieve aanpak. De SERV ondersteunt een actieve betrokkenheid van burger en maatschappij bij projecten, maar vraagt tegelijk voldoende aandacht voor de direct betrokken actoren (initiatiefnemers, ondernemers, ..). Zij hebben ook nood aan oplossingsgerichte voorstellen.

Wetenschappelijke onderbouwing

De wetenschappelijke onderbouwing van het omgevingsbeleid wordt terecht als strategische doelstelling naar voren geschoven. De SERV ondersteunt het streven naar efficiëntiewinsten via een betere afstemming tussen de onderzoeksvragen en –agenda’s van het beleidsdomein, de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en relevante kenniscentra. De SERV ondersteunt ook de bundeling van interne taken m.b.t. beleidsondersteunend onderzoek in het Planbureau Omgeving. De SERV vindt het belangrijk dat de omgevingsadministratie over voldoende kennis en capaciteit beschikt om zelf onderzoek te doen in het kader van beleidsvoorbereiding en –evaluatie. Er moet steeds goed afgewogen worden welke onderzoekstaken de overheid zelf opneemt en welke taken kunnen uitbesteed worden.

² SERV (2018) [Advies over het instrumentendecreet](#) - 14 maart 2018 (gezamenlijk advies met SARO, SALV en Minaraad)

Vereenvoudiging regelgeving en procedures

De beleidsnota zet sterk in op vereenvoudiging van regelgeving en procedures. De SERV stelt vast dat in het kader van de vereenvoudiging van de omgevingsvergunning een aantal bevoegdheden doorgeschoven worden naar de gemeenten (vb. inzake het plaatsen van windturbines). De SERV vreest dat niet alle gemeenten over voldoende bestuurscapaciteit beschikken om deze taken over te nemen. Het is dan ook belangrijk dat zij kunnen rekenen op voldoende ondersteuning en begeleiding van hogere overheden (gewest en provincies). Tegelijk vreest de SERV dat dit zou kunnen leiden tot een toename van beroepsprocedures bij de Raad van State en bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. In plaats van administratieve procedures te vereenvoudigen en hun doorlooptijd te verkorten zouden deze beroepsprocedures net het omgekeerde effect kunnen ressorteren. De SERV raadt aan om goed af te wegen welke bevoegdheden worden toegekend aan de lokale besturen en welke beter niet. Een belangrijk uitgangspunt is hier de rechtszekerheid van burgers en bedrijven.

Horizontale verbanden

De SERV vindt het positief dat de beleidsnota heel wat horizontale verbanden vermeldt (vb. mobiliteit, landbouw, economie en innovatie, energie en klimaat). Dit is nodig om de verschillende beleidsdoelstellingen maximaal af te stemmen en te komen synergiën.

Concrete deadlines

Tot slot apprecieert de SERV het vermelden van concrete deadlines in de beleidsnota zoals bijvoorbeeld de definitieve goedkeuring van BRV in 2021 en de installatie van de omgevingsraad in 2020. De SERV hoopt dat deze deadlines effectief gehaald worden.

Ingaand op de aangekondigde oprichting van de omgevingsraad herhalen de sociale partners dat ze voorstander zijn van een model van onderlinge afstemming en samenwerking tussen raden waar dat een meerwaarde heeft en efficiënt kan worden georganiseerd. Concreet willen de sociale partners – van zodra de Omgevingsraad is opgericht - komen tot werkafspraken tussen de SERV en de toekomstige Omgevingsraad over samenwerking en taakverdeling. De regelgeving moet alle ruimte laten om die onderlinge afstemming en samenwerking te realiseren.