Vlaanderen
is omgeving

Evaluatie van de adviesverlening in kader van omgevingsvergunningen

Eindrapport

DEPARTEMENT
OMGEVING

omgevingvlaanderen.be

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever
Ivo Palmers
Departement Omgeving
Vlaams Planbureau voor Omgeving
Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel
vpo.omgeving@vlaanderen.be
www.omgevingvlaanderen.be

Auteurs
Departement Omgeving

Wijze van citeren
Departement Omgeving. (2024). *Evaluatie van de adviesverlening in kader van omgevingsvergunningen*.

MANAGEMENTSAMENVATTING

De werking van het Omgevingsvergunningendecreet werd drie jaar na de inwerkingtreding ervan in 2020 geëvalueerd. Hieruit bleek dat de vooropgestelde doelstellingen van het decreet in belangrijke mate bereikt werden maar tegelijk wees het rapport ook een aantal verbeterpunten aan (waaronder oa de adviesverlening) en werd aangegeven dat verder onderzoek rond adviesverlening nodig was. In navolging van het evaluatieonderzoek deelde de minister van Omgeving op 11 februari 2022 een conceptnota mee aan de Vlaamse Regering over de "bijsturing van de regelgeving inzake de omgevingsvergunning". Hierin staan ook een aantal conclusies en bijsturingen over advisering.

Met deze evaluatie van de adviesverlening wordt voornamelijk gestreefd naar **beleidsleren**. De evaluatie van de resultaten van het beleid worden opgebouwd rond de vraag in welke mate de vooropgestelde doelstellingen werden bereikt, nl. "**rechtszekere, kwalitatieve beslissingen, genomen met kennis van zaken, gericht op totstandkoming van het vooropgestelde beleid (zowel op Vlaams, provinciaal als gemeentelijk niveau, en met integratie van sectoraal beleid)".**

Het volgende wordt onderzocht:

- Worden de relevante adviezen gegeven door de juiste instanties, en zijn die adviezen een meerwaarde (zijn ze complementair, tijdig en grondig gemotiveerd)? Hiervoor wordt de huidige adviespraktijk bevraagd.
- Is advisering de enige, meest efficiënte manier om te komen tot een situatie waarin overheden met kennis van zaken en conform de Vlaamse standpunten beslissen. Hier wordt gekeken hoe de adviezen bijdragen aan de beslissing?

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden werd een bevraging georganiseerd en werd de informatie uit het omgevingsloket geanalyseerd. In november 2023 werden alle wettelijke adviesinstanties[1], de voorzitters van de omgevingsvergunningscommissies en de vergunningverlenende overheden van Vlaanderen en de provincies gevraagd een online enquête in te vullen. Voor de cijferanalyse werden de aanvragen zoals geregistreerd in het omgevingsloket bekeken vanaf 1/1/2018 tem 1/1/2023.

Dit eindrapport bevat onder andere een beoordeling van de bovenstaande doestellingen, een bespreking van de knelpunten in de praktijk en in het decreet of het uitvoeringsbesluit en een formulering van aanbevelingen ter verbetering van de advisering. Na afloop van de evaluatie kunnen deze aanbevelingen worden vertaald in ontwerp van regelgeving om het huidig regelgevend kader bij te sturen.

Bevindingen uit de evaluatie

Voor kwalitatieve vergunningverlening moeten de vergunningverlenende overheden beschikken over de nodige informatie en ondersteuning. Dit gebeurt via het aanreiken van de regelgeving en relevante rechtspraak, het aanbieden van systemen voor kennisborging en -uitwisseling met de vergunningverlenende overheden, via begeleiding op maat, via de adviesverlening en ook via het toezicht op de vergunningverlening (Audit Vlaanderen, 2022). Adviesverlening is dus één van de belangrijke elementen om goed en gemotiveerd te beslissen. Dit bleek zowel uit de evaluatie van het omgevingsvergunningendecreet als uit de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie PFAS. De onderzoekscommissie oordeelde dat kwalitatieve adviesverlening onontbeerlijk is om tot een goede vergunning te komen (Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme & Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en gezin, 2022)

[1] Welke deze adviesinstanties zijn, evenals de adviestermijnen en de inhoud van de adviezen wordt bepaald in het Omgevingsvergunningenbesluit

In de evaluatie wordt het nut en de noodzaak van advisering niet in vraag gesteld, wel de manier waarop dit vandaag in praktijk wordt omgezet. Uit de evaluatie blijkt dat er minder geadviseerd wordt, ook over onderwerpen waar doorgedreven expertise noodzakelijk is en motivering belangrijk is (gezondheid, mobiliteit, natuur, …). Uit de evaluatie blijkt ook dat de adviesinstanties niet altijd deelnemen aan de commissievergaderingen. Uit de evaluatie blijkt tenslotte ook dat er minder goed geadviseerd wordt. Een goed advies is goed gemotiveerd, oplossingsgericht, concreet, op maat, …. De Vlaamse parlementaire onderzoekscommissie en Audit Vlaanderen zien adviseren nochtans als een kerntaak, op die manier kan de aanvraag getoetst worden aan sectorale wetgeving en sectoraal beleid en staan ze in voor de geïntegreerde doorwerking van onder meer Vlaams beleid.

Wat de adviesbevoegdheid betreft blijkt uit de evaluatie blijkt dat globaal aan de juiste instanties advies wordt gevraagd, maar dat er toch **enkele optimalisaties** nodig zijn. Over een aantal aspecten (watertoets, oppompen en lozen van (afval)water, goede ruimtelijke ordening, natuurtoets) wordt aan meerdere adviesinstanties advies gevraagd, en is er dus met andere woorden **overlap**. Uit de evaluatie bleek dat overlap beter vermeden wordt. En dat er over complementaire adviezen over hetzelfde thema best goed afgestemd wordt. Het is voor de besluitvorming duidelijker wanneer iedere adviesinstantie de inzichten vanuit zijn expertisedomein bundelt.
Voor een aantal **maatschappelijke uitdagingen** (klimaat, gezondheid, beheer bodem en ondergrond) wordt momenteel nog geen advies gevraagd, of wordt te weinig advies gegeven, of spitst het huidige advies zich niet toe op de recente uitdagingen. De klimaatverandering waarvoor we staan vraagt specifieke aandacht, en ook de impact op de gezondheid van de mens moet beter en grondiger geadviseerd worden.

Een belangrijk aandachtspunt bij adviesverlening is dat het advies gemotiveerd, op maat en tijdig is, zodat het advies ook een goed overwogen beslissing kan onderbouwen (**een kwalitatief advies** dus). Uit de evaluatie bleek dat adviesverlening soms in het gedrang komt door tijdsgebrek. En dat hierdoor sneller naar standaardformulering wordt gegrepen, niet wordt geadviseerd, intern geen afstemming meer mogelijk is of te laat wordt geadviseerd. De bevoegde overheden gaven in de evaluatie aan dat dergelijke 'slechte' adviezen het besluitvormingsproces bemoeilijken.

Kennis over het sectoraal beleid zit bij verschillende instanties, zij beschikken over de meest actuele kennis over beleid, wetgeving en bovendien beschikken zij over databanken met administratieve gegevens, meetgegevens, ed. Om dat sectoraal beleid geïntegreerd te laten doorwerken in een beslissing over een aanvraag is in vele gevallen die specialistische kennis vereist. Ook administratieve informatie zoals eerdere beslissingen, handhavingsinitiatieven, … en historiek ervan, is relevant. Advisering en kennisuitwisseling zal dus altijd een belangrijke rol spelen bij instrumenten die een realisatie toelaten. Voor een aantal aspecten is er evenwel weinig interpretatie of beoordeling nodig. Adviesinstanties maken in die gevallen ook vaak gebruik van standaardparagrafen. Adviesinstanties zouden kunnen nadenken om deze generieke informatie proactief aan te bieden aan bevoegde overheden. Soms zal het volstaan om zaken die wettelijk geregeld zijn (bv afstandsregels) op een gestructureerde manier te ontsluiten, voor andere aspecten kan het nodig zijn om deze in een verordenende vorm te gieten (vb stedenbouwkundige verordening voor eerste bouwlijn aan de kust) in andere gevallen zal meer toelichting nodig zijn onder welke vorm dan ook. Hierbij moet het wel gaan over generieke 'regels' die voor gelijkaardige situaties toegepast moeten worden, en die ook zo vastgelegd worden.

Met het omgevingsloket werd reeds een belangrijke stap gezet naar digitale dienstverlening. Ook voor de adviesverlening zijn hier nog mogelijkheden, oa beschikbaar stellen van de informatie van

alle overheidsinstanties via open data (zodat de info te integreren is in eigen tools, of eventueel de omgevingscheck van het omgevingsloket). Zo komt ook voor adviesinstanties tijd vrij om efficiënt en gericht te adviseren over die aanvragen die maatwerk vereisen.

Een belangrijk aspect bij het inbrengen van specialistische kennis is niet alleen het verkrijgen van die kennis, maar het samenbrengen ervan en in overleg met de andere adviesinstanties knopen door te hakken om **oplossingsgericht te kunnen adviseren**. Het samenbrengen van die kennis is belangrijk om voor een project tot een geïntegreerd advies te kunnen komen. Maar het is ook nuttig om de invulling van de adviesrol met de verschillende advies verlenende instanties regelmatig te bespreken.

De omgevingsvergunningscommissies hebben een belangrijke rol om de inzichten samen te brengen, en via overleg tot een compromis, oplossing te komen. Uit de evaluatie blijkt echter dat adviesinstanties niet altijd deelnemen aan dit overleg (omdat tijd, capaciteit ontbreekt), wat het oplossingsgericht adviseren bemoeilijkt.

Tenslotte blijkt ook dat toezicht en eventueel beroep door de betrokken adviesinstantie of het Departement Omgeving wanneer een advies niet gevolgd wordt, een belangrijke manier om er voor te zorgen dat het Vlaams beleid in de beslissingen van de lokale overheden vertaald wordt.

Aanbevelingen

De aanbeveling worden opgebouwd rond de 3 grote conclusies uit de evaluatie :

- Kwalitatief adviseren is een kerntaak, en draagt bij aan de geïntegreerde doorwerking van het sectoraal beleid.
- Oplossingsgericht adviseren draagt bij aan beslissingen die ook realisatiegericht zijn
- Efficiënt adviseren door slim te screenen en gericht te adviseren.

Kwalitatief adviseren

- Adviesbevoegdheid : Uit de evaluatie blijkt dat een update nodig is van de situaties waarin advies wordt gevraagd. Enerzijds is die update nodig in het licht van een aantal belangrijke maatschappelijke uitdagingen (klimaat, gezondheid, beheer bodem en ondergrond, ..). Anderzijds is er momenteel overlap in de thema's en wordt de wetgeving best aangepast aan de invulling van complementair adviseren zoals die vandaag in de praktijk al wordt toegepast (of nog beter moet worden toegepast). Een goed advies beperkt zich ook tot de toegewezen sectorale materie op die manier worden tegenstrijdigheden vermeden en komt tijd vrij voor de eigen prioriteiten. Naast de kennis die via een advies wordt gegeven is administratieve informatie over eerdere beslissingen en handhavende initiatieven ook belangrijke informatie voor een vergunningverlenende overheid. Vergunningverlenende overheden kunnen dan ook handhavingsinformatie opvragen bij die instanties ifv de opmaak van uitvoerbare en handhaafbare vergunningen.
- De bevoegdheidsverdeling van vergunningverlenende overheden : De introductie van een Vlaamse Lijst had tot doel om de dossiers van algemeen strategisch belang naar het Vlaamse niveau te tillen. Uit de evaluatie blijkt dat er zich op de Vlaamse lijst projecten bevinden die niet per se van Vlaams strategisch belang moeten worden beschouwd. Door projecten van de Vlaamse lijst te schrappen en toe te wijzen aan een andere bevoegde overheid, komt voor de Vlaamse overheid tijd vrij om te adviseren. De voorgestelde aanpassingen van de Vlaamse Lijst houdt niet in dat het Vlaamse niveau deze dossiers volledig loslaat. In samenhang met de aanpassing van de Vlaamse Lijst moet geïnvesteerd worden in: haar rol als adviesinstantie over deze dossiers, instellen van beroep als de Vlaamse

beleidsdoelstellingen niet worden gevolgd (toezicht via het beroepenkader), richtlijnen voor het behandelen van dossiers (handleidingen/omzendbrieven). Uit de evaluatie blijkt ook dat vergunningverlenende overheden aangeven dat ze hun vergunningverlenende taak goed kunnen uitvoeren, mits alle adviesinstanties hun adviserende rol goed zouden opnemen.

- Ook kunnen sommige kleinere dossiers die nu via de Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) naar minister gaan, ook door GOA beslist worden.
- De inhoud van het advies. **Een goed advies is belangrijk om de beslissing over de vergunningsaanvraag te onderbouwen en motiveren, een goed advies is dus grondig en gemotiveerd, op maat van het project**. De conclusie moet duidelijk voorvloeien uit de gemotiveerde beoordeling. Voorwaarden en eventuele weigeringsgronden moeten vergezeld gaan van de nodige motivering. Tenslotte moet er maximaal gestrefd worden naar integratie van de verschillende aspecten. Een goede coördinatie van de voorwaarden is een aandachtspunt.

Wanneer het advies gemotiveerd, op maat en tijdig is, draagt het bij aan een weloverwogen beslissing over de aanvraag. Het is daarom ook een engagement die adviesinstanties aangaan, en daarom best te beschouwen als een van de kerntaken. Via de adviesverlening in de vergunningenprocedure wordt immers ook geïntegreerde doorwerking van het sectoraal beleid gerealiseerd.

Oplossingsgericht adviseren

Een belangrijk aspect bij het inbrengen van specialistische kennis is dus niet alleen het verkrijgen van die kennis, maar het samenbrengen ervan en in overleg met de andere adviesinstanties knopen doorhakken om oplossingsgericht en op maat te kunnen adviseren. Ook overleg met aanvrager kan bijdragen aan oplossingen en betere projecten.

- Zoals hoger toegelicht moet de adviesverlening terug meer opgenomen worden als een kerntaak. Anderzijds is overleg tussen de adviesinstanties nodig om de adviesverleningspraktijk met elkaar af te stemmen (**een actief netwerk tussen adviesverleners**). Zo kunnen hiaten gedetecteerd worden en kunnen afspraken gemaakt worden om maximaal complementair zonder tegenstrijdigheden te adviseren.
- Ook de werking van de omgevingsvergunningscommissies is afhankelijk van invulling van de adviesverlenende rol door de instanties. Deelname aan commissie wordt door de adviesinstanties als nuttig en nodig worden gezien, maar de capaciteit laat dit momenteel niet toe. Door het reduceren van het aantal dossiers op de commissie komt tijd vrij om de geagendeerde dossiers grondiger te bespreken en te komen tot een kwalitatief onderbouwd advies.
- Naast een netwerk tussen adviesverleners is overleg met de aanvrager over een project even belangrijk. Dit **(voor)overleg** vraagt een grotere tijdsinvestering maar rendeert wel in betere projecten en beslissingen. Overleg met de aanvrager is belangrijk ter voorbereiding van de aanvraag maar ook later in het traject is in overlegnuttig om tot realisatie te komen.

Efficiënt adviseren

Door de adviesverlening efficiënt aan te pakken komt tijd vrij om in te zetten op die aanvragen die maatwerk vereisen.

- Momenteel wordt ook nog generieke kennis via de individuele adviesvragen meegegeven (via standaardparagrafen). Het zou de adviesverlening ten goede komen om mensen en middelen in te zetten op aanvragen die maatwerk vereisen en elementen waar geen verdere beoordeling nodig is generiek aanpakken. **Door te werken aan omzendbrieven, verordeningen of (wettelijke) toetsingskaders** kunnen deze generieke vereisten uit

adviezen op een efficiënte manier toegepast worden door vergunningsaanvrager en vergunningverlenende overheden. Deze kaders kunnen voor bepaalde aspecten omgezet worden in een digitale tool (vb ligging in LWAG, PAS kader) of handleiding.

- Uit de bevraging blijkt dat er nog regelmatig te vaak advies wordt gevraagd (uit voorzorg). Vaak is het voor een vergunningverlenende overheid niet duidelijk waar precies op gelet moet worden bij het vragen van advies, regelgeving wijzigt ook regelmatig. Informatie staat momenteel ook verspreid over meerdere websites en toets-tools, handleidingen, etc… Het kan niet de bedoeling zijn de verwijzing naar sectorale wetgeving ter specifiëren van de situaties waarin advies moet gevraagd worden, leidt tot onduidelijkheid over de toepassing ervan. De Vlaamse overheid wil immers een slimme en data gedreven overheid zijn die inzet op state of the art digitale dienstverlening. **Deze digitale dienstverlening kan nog verder uitgebouwd worden ikv adviesverlening** (omgevingsloket kan dit beter sturen, door aanbieden van open data op een centrale plaats, bundelen van informatie, handleiding, adviseringskaders, …).
- Uit de bevraging blijkt ook dat adviesinstanties sterk inzetten op screening van dossiers (via een tool of een afwegingskader) en in tweede instantie op de mate waarin een (standaard, uitgebreid of geen) advies wordt gegeven. Adviesinstanties gebruiken momenteel vaak al een tool om dossiers te screenen in functie van impact en relevantie. Maar **een verdere uitbouw van een digitale werking** kan de adviesverlening allen maar ten goede komen. Gegevensuitwisseling moet niet beperkt blijven tot de ondersteuning van dossier gebonden ondersteuning bij adviesverlening, maar moet adviesinstanties ook in staat stellen om te monitoren op de informatie ifv beleidsevaluatie en bijsturing van beleidsuitvoering.

Ingeschat wordt dat er voor het terug opnemen van de verruimde advisering, deelname aan de commissies en de andere vormen van kennisdeling en begeleiding er beduidend hogere inzet van personeel vereist zal zijn. De betrokken instanties moeten voldoende capaciteit hiervoor vrijmaken.

INHOUDSTAFEL

INLEIDING **10**
DOELSTELLING VAN DE EVALUATIE EN BEOOGDE RESULTATEN **11**
EVALUATIEPROCES EN METHODIEK **13**

1.1.1 Scope en evaluatiekader *13*
1.1.2 Evaluatievragen en evaluatieonderzoek *15*

EVALUATIEONDERZOEK **16**

1.1 METHODIEK 16
1.1.1 De bevraging van betrokken actoren *16*
1.1.2 De cijfer analyse obv informatie uit het omgevingsloket *17*
1.1.3 De werksessies met adviesinstanties *17*
1.2 EVALUATIE VAN DE HUIDIGE ADVIESPRAKTIJK 17
1.2.1 Adviesbevoegdheid *20*
Wie wordt advies gevraagd en klopt dit met de praktijk : 20
Wie of welk thema ontbreekt, aan wie wordt geen advies gevraagd, waarover wordt geen advies gevraagd : .. 25
Wordt advies verleend wanneer dat gevraagd wordt 27
1.2.2 Inhoud en reikwijdte van het advies *32*
Beantwoordt het advies aan de wettelijke opdracht. Wat houdt het advies in, is het gemotiveerd, is het duidelijk, worden standaardadviezen gebruikt. 32
Is er overlap tussen de verschillende adviezen? Kunnen adviezen ook geïntegreerd of gebundeld worden ? 36
1.3 EVALUATIE VAN DE DOORWERKING VAN HET ADVIES IN DE BESLISSING 39
1.3.1 Bevoegdheidsverdeling *40*
1.3.2 Doorwerking van het advies in de beslissing *41*
Welke (kennis uit) adviezen zijn noodzakelijk/relevant ? 41
Welke adviezen zijn een inhoudelijke meerwaarde voor de beslissing 43
Gaat adviesinstantie in beroep wanneer advies niet gevolgd werd ? 44
1.3.3 Rol van de omgevingsvergunningscommissies (kwaliteitsverbetering van beslissing door integratie en afstemming) *46*
Rol en deelname aan commissie 46
Welke projecten moeten bekeken worden in een commissie ? 47
Wat met projecten die niet op een omgevingsvergunningscommissie besproken worden 48
1.4 BEVINDINGEN UIT DE EVALUATIE 49

BELEIDSAANBEVELINGEN **52**

1.5 KWALITATIEF ADVISEREN 52
1.5.1 Adviesbevoegdheid *52*
Beleidsaanbeveling mbt de adviesbevoegdheid voor alle adviesinstanties 53
Beleidsaanbeveling mbt de adviesbevoegdheid per adviesinstantie 53
Geïntegreerd adviseren voor SH en IIOA 55
Overige aanpassingen 55
1.5.2 Bevoegdheidsverdeling vergunningverlenende overheden *55*
1.5.3 Inhoud en reikwijdte advies *56*
1.6 OPLOSSINGSGERICHT ADVISEREN 58
1.6.1 rol en invulling van de adviesverlening *58*
1.6.2 Capaciteit versus werking omgevingsvergunningscommissies *59*
1.7 EFFICIËNT ADVISEREN 60
1.7.1 Generiek adviseren anders aanpakken *60*
1.7.2 Slimmer screenen en gerichter adviseren *61*

REFERENTIES **64**
BIJLAGEN **65**

1.8 VOORSTELLEN TOT AANPASSING VAN ARTIKEL 35 EN 36 OMGEVINGSVERGUNNINGENBESLUIT 65
Voorstel van GOP:..... 65
Voorstel van de Vlaamse Milieumaatschappij 65
1.9 VOORSTELLEN AANPASSING VAN ARTIKEL 37 EN 38 OMGEVINGSVERGUNNINGENBESLUIT 65
voorstel van GOP: 65
voorstel van het Havenbedrijf 66
voorstel van de Vlaamse Milieumaatschappij 67
voorstel van de Vlaamse Milieumaatschappij : 68
1.10 VOORSTEL TOT AANPASSING VAN ARTIKEL 41 EN 42 OMGEVINGSVERGUNNINGENBESLUIT 68
Voorstel nieuw artikel 42 van GOP voor het advies aan de commissie 68
1.11 VOORSTELLEN AANPASSING VLAAMSE EN PROVINCIALE LIJST 69
1.12 VOORSTELLEN AANPASSING AAN VLAREM-INDELINGSRUBRIEKEN 71
Wijzigingen aan bijlagen bij VLAREM II voorgesteld door de Vlaamse Milieumaatschappij: 71

INLEIDING

Het begrip “advies” kent verschillende omschrijvingen. Er bestaat geen eenduidige noch wettelijke definitie. Verschillende auteurs hebben getracht tot een deugdelijke definitie te komen. Zo omschrijft Denys het begrip advies als “*een schriftelijke voorbereidende handeling, gericht op de totstandkoming van het beleid en/of een eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling, waarbij een externe adviseur, een in beginsel niet-bindende, richtinggevende aanbeveling verstrekt aan het bestuur, om aldus het bestuur te ondersteunen in de uitoefening van zijn bevoegdheden*”(Denys, 2008).

Advisering kent verschillende functies en doelstellingen. De voornaamste zijn (Denys, 2008):

- het verhogen van de legitimiteit (wetmatigheid / draagkracht) van de besluitvorming,
- het verhogen van de rationaliteit (zorgvuldigheid / het oordelen met kennis van zaken) van de besluitvorming,
- het verhogen van de doelmatigheid van de besluitvorming,
- het verschaffen van rechtswaarborgen (zgn. waarborgfunctie), en
- het uitoefenen van controle en toezicht (zowel ex ante als ex post).

Met toepassing van het Omgevingsvergunningendecreet (Decreet van 2 juni 2017 houdende de nadere regels tot implementatie van de omgevingsvergunning) winnen de bevoegde overheden en in bepaalde gevallen de omgevingsvergunningscommissies zowel in eerste administratieve aanleg als in laatste administratieve aanleg, advies in over de vergunningsaanvraag, verzoek tot bijstelling van de voorwaarden, evaluatie van de milieuvoorwaarden, schorsing/opheffing van omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, … bij welbepaalde adviesinstanties. Welke de adviesinstanties zijn, evenals de adviestermijnen en de inhoud van de adviezen wordt verder bepaald in het Omgevingsvergunningenbesluit (Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, 2015). De commissie (Provinciale omgevingsvergunningscommissie (POVC)/Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC)) integreert in een aantal gevallen de adviezen en geeft een gecoördineerd advies. Daarnaast kunnen bepaalde instanties ook nog subadviezen vragen.

De adviezen die worden uitgebracht in het kader van het Omgevingsvergunningendecreet zijn steeds niet-bindend, wat impliceert dat de bevoegde overheid een afwijkende vergunningsbeslissing kan nemen. De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelt dat wanneer de vergunningverlenende overheid afwijkt van andersluidende adviezen, deze overheid een “niet evidente beslissing” neemt waardoor de beslissing des te zorgvuldiger, concreter en preciezer moet worden gemotiveerd. Een overheid kan bij het nemen van een vergunningsbeslissing dus afwijken van een advies, maar dan geldt er wel een verstrengde motiveringsplicht voor dat vergunningverlenend bestuur.

DOELSTELLING VAN DE EVALUATIE EN BEOOGDE RESULTATEN

De Omgevingsvergunningen zijn een belangrijk instrument in het omgevingsbeleid en hebben een grote maatschappelijke impact. Zoals bepaald in het Omgevingsvergunningendecreet werd de werking van het Omgevingsvergunningendecreet drie jaar na de inwerkingtreding ervan geëvalueerd. In 2020 werd hiervoor een ruime bevraging georganiseerd van betrokken actoren zoals vergunningverlenende overheden, omgevingsadministraties, adviesverleners, bouwheren en exploitanten, architecten, milieuprofessionals, … Uit dit evaluatieonderzoek[2] blijkt dat de vooropgestelde doelstellingen van het decreet in belangrijke mate bereikt werden, maar tegelijk wees het rapport ook een aantal verbeterpunten aan (waaronder oa de adviesverlening)[3].

In navolging van de evaluatie deelt de minister van Omgeving op 11 februari 2022 een conceptnota mee aan de Vlaamse Regering over de "bijsturing van de regelgeving inzake de omgevingsvergunning". Hierin staan ook een aantal conclusies en bijsturingen in over advisering (Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, 2022) :

Conclusie:

> *"Het ontbreken van adviezen kan een impact hebben op een kwalitatieve vergunningverlening, waarbij de vergunningverlenende overheden soms belangrijke informatie van gespecialiseerde (Vlaamse) instanties ontbreken voor een correcte en robuuste beslissing. Tegelijk zorgt dit voor vertraging en problemen bij de omgevingsvergunningscommissie, waarbij toch de adviestermijn dient afgewacht te worden. In specifieke dossiers kan een advies van een meer gespecialiseerde entiteit (van de Vlaamse overheid) toch een meerwaarde bieden. Dit kan het geval zijn waar Vlaanderen verantwoordelijk is voor de naleving van Europese verplichtingen."*

Bijsturingen:

- De lijst van adviesinstanties moet tegen het licht gehouden worden, en waar nodig aangepast. "*We houden de lijst van adviesinstanties tegen het licht en zorgen voor een aanpassing waar nodig. Wanneer adviezen inhoudelijk geen meerwaarde met zich meebrengen, worden ze afgebouwd. Waar adviezen belangrijk zijn, kunnen bijsturingen nodig zijn. Anderzijds bouwen we extra adviezen in voor projecten inzake mestverwerking (Vlaamse Landmaatschappij) of projecten waar de Toegankelijkheidsverordening van toepassing is (Inter). Er wordt ook een oplossing gevonden voor de advisering vanuit de brandweerdiensten (aangezien dit geen gemeentelijke diensten meer zijn)."*
- De verplichte inhoud en draagwijdte van het advies moet verduidelijkt worden : *"Belangrijk is ook dat de adviesinstanties zich in hun advies beperken tot de vraag of het project aanvaardbaar is vanuit hun beleidsdomein of expertise. Het advies houdt geen indeplaatstreding in van de aanvrager, noch van de vergunningverlenende overheid. Een adviesinstantie moet zich beperken tot een advies in het specifieke domein waarom ze als adviesinstantie bestaan. Men moet dus niet de ganse aanvraag beoordelen op elk punt; dat is de taak van de vergunningverlenende overheid. Daarom zullen we in het decreet de inhoud en draagwijdte van de adviezen verduidelijken. In situaties waarbij een negatief advies gegeven wordt, moet de mogelijkheid bestaan voor de aanvrager om in dialoog te treden*

[2] De evaluatie van het omgevingsvergunningendecreet (en de conceptnota) geven aanbevelingen over de aanvragen voor stedenbouwkundige handelingen en de exploitatie van ingedeelde inrichtingen en activiteiten. De aanvragen voor kleinhandelsactiviteiten en vegetatiewijzigingen waren geen voorwerp van de evaluatie van het omgevingsvergunningendecreet en deze evaluatie van de adviesverlening.

[3] Het eindrapport van de evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet werd op 26 november 2021 meegedeeld aan de Vlaamse Regering.

met de adviesinstantie. Dit kan leiden tot een aangepast advies, voorafgaand aan de omgevingsvergunningscommissie.

- *In het geval dat alsnog geen advies wordt uitgebracht, kan dit niet gelijkgesteld worden met een gunstig advies. Het decreet wordt aangepast, zodat in die gevallen aan de adviesplicht kan voorbijgegaan worden. Dit betekent wel nog steeds dat de adviesinstantie geen beroep kan instellen.*
- *"*dat een bijkomende advisering afgewogen moet worden ten opzichte van een verschuiving of opschaling van de bevoegdheden. "*Vlaanderen neemt zijn rol als adviesinstantie en ondersteuning van lokale besturen, waar nodig, ten volle op. Tegelijk neemt Vlaanderen zijn verantwoordelijkheid op voor grotere projecten die best op Vlaams niveau beslist worden. Het principe van gesloten lijsten voor een beperkt aantal categorieën van provinciale en gewestelijke projecten wordt behouden. Projecten die niet voorkomen op deze lijsten blijven in eerste aanleg de bevoegdheid van de gemeenten. Op basis van praktijkervaringen worden er bijsturingen in de bevoegdheidsverdeling doorgevoerd zodat projecten aan het juiste bevoegdheidsniveau toegewezen worden."…*
- *" Het vervangen van alle adviezen door één geïntegreerd Vlaams advies is niet werkbaar binnen de korte adviestermijnen zoals voorzien in de regelgeving. De omgevingsvergunningscommissie (zie 3.7.2) blijft zijn rol vervullen om eventuele tegenstrijdige adviezen uit te klaren."*
- '*De werking van de omgevingsvergunningscommissies wordt soms ondergraven in situaties waarbij de adviesinstanties nalaten een advies te formuleren en/of afwezig te blijven op de vergadering van de omgevingsvergunningscommissie. Daarom verminderen we het aantal dossiers die op een omgevingsvergunningscommissie behandeld moeten worden, waardoor meer tijd vrij komt voor een grondige bespreking en advisering in die dossiers waar het geïntegreerde advies van de omgevingsvergunningscommissie een meerwaarde biedt."*

Vanuit de parlementaire onderzoekscommissie PFAS kwam ook de aanbeveling dat kwaliteitsvolle adviesverlening ook een efficiënte tijdsbesteding vereist. "Er wordt daartoe een evaluatie gemaakt van (decretaal) verplichte adviesvragen. Bij het opstellen van de lijst van verplichte adviezen is de impact op gezondheid en milieu het leidende principe. Tevens wordt ernaar gestreefd dat alle adviserende instanties hun adviesfunctie ter harte nemen."

Ook in het auditrapport "Systeemaudit Handhaving milieuhygiëne" van Audit Vlaanderen (26 09 2022) werd gezegd ; "Versterk de adviesverlenende functies in het omgevingsvergunningsproces zodat: de relevante actoren de nodige adviesverlenende bevoegdheid hebben voor hun inhoudelijke materies inzake milieuhygiëne; de invulling ervan éénduidig de belangrijkste risico's afdekt. Communiceer op een transparante wijze de toegewezen bevoegdheden en de invulling naar alle betrokken actoren (incl. het politieke niveau)." (Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme & Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en gezin, 2022)

Met deze evaluatie wordt gekeken naar de huidige adviespraktijk en wat hieraan kan verbeteren om beter aan te sluiten bij de doelstelling van adviesverlening. De werkzaamheden die in het kader van deze evaluatie worden uitgevoerd, moeten uitmonden in een globaal eindrapport waarin de onderzoeksvragen worden geanalyseerd en beantwoord.
Dit eindrapport bevat onder andere:

- een beoordeling van de bovenstaande doestellingen;
- en een bespreking van de knelpunten in de praktijk, in het decreet of het uitvoeringsbesluit
- een formulering van de mogelijke aanbevelingen ter verbetering van de advisering.

Na afloop van de evaluatie kunnen deze aanbevelingen zich vertalen in ontwerp van regelgeving om het huidig regelgevend kader bij te sturen.

EVALUATIEPROCES EN METHODIEK

Voor de uitvoering van de evaluatiestudie stelden we een plan van aanpak met 4 duidelijk afgebakende fases voor: opstart, evaluatie, aanbevelingen en optimalisatie en rapportage.

- **Stap 1**: Scherpstelling van de scope en reikwijdte van de evaluatiestudie en opmaak van het evaluatiekader

- **Stap 2**: Uitvoering van het evaluatieonderzoek en integratie van de onderzoeksresultaten in een voorlopig rapport

    - Kwantitatieve analyse op basis van de data uit het Omgevingsloket
    - Bevraging waarbij de adviesinstanties, de gewestelijke en provinciale omgevingsambtenaar, de gewestelijk en provinciale omgevingsvergunningscommissies bevraagd werden
    - Input van VVSG via nota opgesteld in kader van de evaluatie van het omgevingsvergunningendecreet

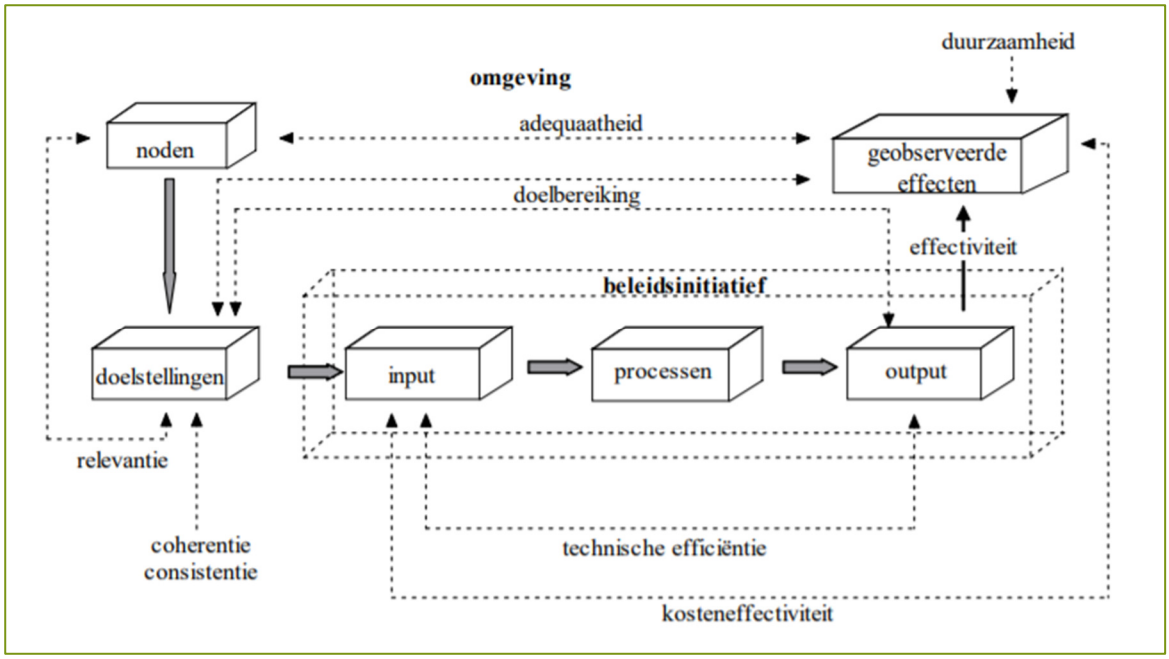
- **Stap 3**: Uitwerking van de aanbevelingen en optimalisaties voor een verbeterde werking van het Decreet

    - Eerste verwerking van de resultaten van de evaluatie
    - Werksessie en feedbackronde
    - Finale verwerking van de resultaten van het kwantitatief en kwalitatief luik

- **Stap 4**: Integratie van de onderzoeksresultaten tot een helder leesbaar eindrapport

1.1.1 Scope en evaluatiekader

Met deze evaluatie wordt voornamelijk gestreefd naar **beleidsleren**. De evaluatie van de resultaten van het beleid worden opgebouwd rond de vraag in welke mate de vooropgestelde doelstellingen werden bereikt. De evaluatie is **beschrijvend** van aard en heeft geen aspiraties om verbanden te verklaren (causaliteit). Een groot deel van de evaluatie zal bestaan uit het beschrijven van input uit de bevraging en interpretaties van tendensen op basis van gegevens uit het loket (monitoring). Daarnaast wordt de mate waarin de doelstellingen van de advisering (het ambitieniveau) worden behaald, geanalyseerd (met als evaluatiecriterium **doelbereiking of doelmatigheid**). Deze doelbereiking gaat de relatie tussen de doelstellingen en de geobserveerde output na (zie schema). (De Peuter et al., 2007)

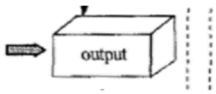


Figuur 1: Evaluatiecriteria afgeleid uit de beleids- en beheerscyclus als open systeemmodel (De Peuter et al., 2007)

Anderzijds wordt de toepassing van advisering in de praktijk bekeken (**gebruiksevaluatie**). Dit gebeurt door in te zetten op het evaluatiecriterium **efficiëntie,** dat de relatie tussen de input en de output evalueert.

Om goede onderzoeksvragen te identificeren, zijn we gestart met het ontleden van de **centrale doelstelling** "**rechtszekere, kwalitatieve beslissingen gericht op de totstandkoming van het beleid**". Voor kwalitatieve vergunningverlening moeten de vergunningverlenende overheden beschikken over de nodige informatie en ondersteuning. Dit gebeurt via het aanreiken van de regelgeving en relevante rechtspraak, het aanbieden van systemen voor kennisborging en -uitwisseling met de vergunningverlenende overheden, via begeleiding op maat, via de adviesverlening en ook via het toezicht op de vergunningverlening.. Er zal met andere woorden gezocht worden naar onderzoeksvragen die een beeld kunnen geven van de beleidsresultaten in het licht van deze vooropgestelde beleidsdoelstelling, rekening houdende met het subsidiariteitsprincipe en waarbij het advies geen indeplaatstreding inhoudt van de aanvrager, noch van de vergunningverlenende overheid.

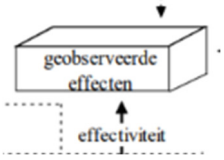
"rechtszekere, kwalitatieve beslissingen, genomen met de nodige kennis van zaken, gericht op realisatie van het vooropgestelde beleid (zowel op Vlaams, provinciaal als gemeentelijk niveau, en met integratie van sectoraal beleid)"



Worden relevante adviezen gegeven door de juiste instanties, en zijn die adviezen een meerwaarde (zijn ze tijdig en grondig gemotiveerd) ? Hiervoor wordt dus de huidige adviespraktijk over aanvragen voor het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen en voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen en activiteiten bevraagd.

- **Door de juiste instanties geadviseerd (= adviesbevoegdheid)**
- **Grondig gemotiveerde & tijdige adviezen (= inhoud en reikwijdte van het advies)**

Van belang is ook na te gaan in welke mate de adviezen een bijdrage hebben in de uiteindelijke beslissing (**effectiviteit**). Tenslotte is dit wettelijk zo bepaald, en komt dit ook in de rechtspraak aan bod.



Is advisering de enige, meest efficiënte manier om te komen tot een situatie waarin overheden met kennis van zake en conform de Vlaamse standpunten beslissen. Hier wordt gekeken hoe de adviezen bijdragen in de beslissing ?

- **Voor welke projecten kan de Vlaamse overheid beter beslissen ipv adviseren (bevoegdheidsverdeling) of omgekeerd**
- **Werkt het advies door in de beslissing**
- **Zorgt de commissie voor een betere afstemming en doorwerking**

Figuur 2: *schematische weergave van de evaluatiecriteria voor adviesverlening bij omgevingsvergunningen*

1.1.2 Evaluatievragen en evaluatieonderzoek

Worden relevante adviezen gegeven door de juiste instanties, en zijn die adviezen een meerwaarde (zijn ze tijdig en grondig gemotiveerd) ? Hiervoor wordt dus de huidige adviespraktijk voor stedenbouwkundige handelingen en voor ingedeelde inrichtingen en activiteiten bevraagd. Voor de verdere uitvoering van de evaluatie werden volgende deelvragen gesteld:

- Adviseren de juiste instanties, klopt de adviesbevoegdheid ?
    - Wie wordt advies gevraagd, en klopt dit met de praktijk ?
    - Wie ontbreekt, aan wie wordt geen advies gevraagd ?
    - Wordt advies verleend wanneer dat gevraagd wordt ?
- Zijn de adviezen grondig gemotiveerd en tijdig, wat is de inhoud en de reikwijdte van het advies?
    - Wat houdt het advies in, is het gemotiveerd, is het duidelijk, worden standaardadviezen gebruikt?
    - Beantwoordt het advies aan de wettelijke opdracht (indien dit het geval is, ook onderzoek naar de verschillende mogelijke interpretaties van de wettelijke opdracht)?
    - Waarom wordt wel of geen advies verleend, wat is de reden hiervoor (middelen, prioriteiten, afwegingskaders)?
    - Is er overlap tussen de verschillende adviezen zowel wat de wettelijke opdracht als wat de praktijk betreft?,
    - is bundeling van adviezen mogelijk, wenselijk?

Is advisering de enige, meest efficiënte manier om te komen tot een situatie waarin overheden met kennis van zake en conform de Vlaamse standpunten beslissen. Hier wordt gekeken hoe de adviezen bijdragen in de beslissing ? Voor de verdere uitvoering van de evaluatie werden volgende deelvragen gesteld:

- Klopt de rolverdeling adviseren versus beslissen (bevoegdheidsverdeling) ?
- Werkt het advies door in de beslissing ?

    - Welke (kennis uit) adviezen zijn noodzakelijk/relevant ? En is die kennis exclusief verbonden aan de adviesinstantie ?
    - Welke adviezen zijn een inhoudelijke meerwaarde voor de beslissing?
    - Gaat de adviesinstantie in beroep wanneer het advies niet gevolgd werd ?
- Zorgt de commissie voor betere afstemming en doorwerking ?
    - Rol en deelname aan commissies en impact op de commissies bij minder adviseren (of bij het 'spreken met 1 stem per hoofdentiteit')?
    - Welke projecten moeten bekeken worden in de commissie ?

Deze evaluatievragen vormden de rode draad doorheen het evaluatieonderzoek en waren de basis om de verschillende onderzoekmethoden gericht in te zetten. Om de evaluatievragen te beantwoorden werd een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden ingezet. In deze multi-method aanpak werden zowel kwantitatieve als kwalitatieve technieken benut om de diverse evaluatievragen te beantwoorden.

EVALUATIEONDERZOEK

Leeswijzer
In dit deel bespreken we eerst de methodiek van het evaluatieonderzoek en vervolgens de resultaten van het evaluatieonderzoek. De resultaten zijn gestructureerd in 2 hoofdstukken die elk een specifiek evaluatiethema behandelen, met name:
- Evaluatie van de huidige adviespraktijk (adviesbevoegdheid en inhoud en reikwijdte van het advies)
- Evaluatie van de doorwerking van het advies in de beslissing

De gepresenteerde resultaten van het evaluatieonderzoek steunen op verschillende onderzoeksmethoden (online bevraging, werksessies, kwantitatieve analyse op basis van het Omgevingsloket). In elk hoofdstuk worden ter inleiding steeds de onderzoeksvragen uit het deel 3.1.2 'Evaluatievragen'' hernomen.

1.1 METHODIEK

1.1.1 De bevraging van betrokken actoren

In november 2023 werden alle wettelijke adviesinstanties[4], de voorzitters van de omgevingsvergunningscommissies en de vergunningverlenende overheden van het Vlaamse en provinciale niveau gevraagd een online enquête in te vullen. Er werd voor gekozen om niet alle gemeenten opnieuw te bevraging. In overleg met de VVSG werd ervoor geopteerd om de resultaten van de evaluatie van het omgevingsvergunningendecreet (met een ruime bevraging van betrokken actoren, uitgevoerd in 2020[5]), en de nota die door de VVSG in dat kader werd opgesteld te gebruiken als input voor deze evaluatie. De bevraging werd door alle bevraagde adviesinstanties ingevuld. Een aantal instanties gaven een gecoördineerd antwoord, andere instanties lieten verschillende

[4] Welke deze adviesinstanties zijn, evenals de adviestermijnen en de inhoud van de adviezen wordt bepaald in het Omgevingsvergunningenbesluit in art 35 en art 37. (muv de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed die advies geeft als een beroep middelen opwerpt over het advies van het agentschap onroerend erfgoed)
[5] (Bervoets et al., 2021)

individuele personen de bevraging invullen. Voor de verwerking van de bevraging werd hiermee rekening gehouden. De verschillende insteken werden bij elkaar gebracht tot een gecoördineerd antwoord per adviesinstantie. Bij onduidelijkheid werd teruggekoppeld met de betrokken instanties. Iedere adviesinstantie kreeg met andere woorden ook eenzelfde gewicht in de verwerking van de bevraging.

1.1.2 De cijfer analyse obv informatie uit het omgevingsloket

Alle omgevingsvergunningsaanvragen worden ingediend en behandeld via het omgevingsloket. Dit loket werd gefaseerd in gebruik genomen, op 23 februari 2017 voor alle aanvragen te behandelen door het departement Omgeving, de provincies en de gemeenten Dilsen-Stokkem, Herstappe, Langemark-Poelkapelle en Staden. Op 18 april 2017 stapte de gemeente Beersel mee in de werking van het omgevingsloket en op 2 mei 2017 de stad Diest. Vanaf 1/1/2018 tenslotte werkten alle gemeenten in Vlaanderen met het loket.

Voor de cijferanalyse werden de aanvragen zoals geregistreerd in het omgevingsloket bekeken vanaf 1/1/2018 tem 1/1/2024. Voor die aanvragen werd gekeken naar de adviesverleningspraktijk van de adviesinstanties zoals vermeld in art. 35 en 37 van het Omgevingsvergunningenbesluit, voor zover de aanvraag ook volledig en ontvankelijk is verklaard. Aanvragen die nog in behandeling zijn, of aanvragen die niet volledig en ontvankelijk zijn werden niet meegenomen in de analyse.

1.1.3 De werksessies met adviesinstanties

De bevraging gaf voor een groot deel antwoorden op de onderzoeksvragen, sommige antwoorden vroegen na een eerste verwerking nog bijkomende verduidelijking. Soms was er nood aan een verdere concretisering van een antwoord (wat werd precies bedoeld met het antwoord, aan welke concrete voorstellen wordt gedacht, hoe zouden die voorstellen vertaald kunnen worden naar wetgeving). Maar soms ontstonden er ook nieuwe vragen naar afstemming of verduidelijking door de antwoorden van alle instanties na die eerste verwerking te bundelen. In de meeste gevallen werd een overleg georganiseerd om hierover af te stemmen, in sommige gevallen werd input gevraagd per mail.

- Volgende instanties werden verduidelijking gevraagd per mail : Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust, Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer - Luchtvaart, Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken - ASTRID veiligheidscommissie, Onroerend Erfgoed
- Volgende instanties werden uitgenodigd voor verder overleg : Agentschap voor Natuur en Bos, Agentschap Zorg en Gezondheid (nu Departement Zorg), Departement Landbouw en Visserij (nu Agentschap Landbouw en Zeevisserij), Departement Mobiliteit en Openbare Werken, havenbeheerders, Vlaams Energie- en Klimaatagentschap en Vlaamse Milieumaatschappij.

1.2 EVALUATIE VAN DE HUIDIGE ADVIESPRAKTIJK

Er wordt in eerste administratieve aanleg en in laatste administratieve aanleg advies gevraagd over de vergunningsaanvraag[6] bij welbepaalde adviesinstanties. Welke deze adviesinstanties zijn, evenals

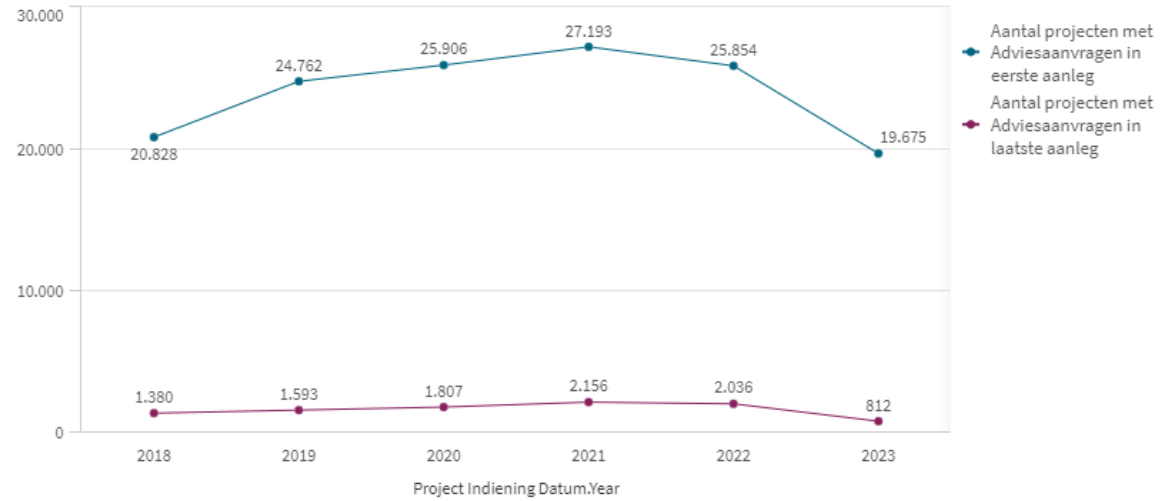
[6] En andere omgevingsvergunningsprocedures, zoals bijstelling van voorwaarden, …

de adviestermijnen en de inhoud van de adviezen wordt bepaald in het Omgevingsvergunningenbesluit. Daarnaast worden ook nog subadviezen gevraagd. Afhankelijk van het type en de complexiteit van een project is het gemeentelijk, provinciaal of gewestelijk niveau bevoegd om vervolgens (en na eventueel openbaar onderzoek) een beslissing te nemen over een aanvraag. De adviesverlening laat toe instanties te bevragen en andere (sectorale) beoordelingsgronden te betrekken in de procedure. Het verlenen van vergunningen en/of het opleggen van voorwaarden vereist specifieke beleidsmatige, technische en procedurele kennis. De vergunningverlenende overheid kan op die manier rekening houden met alle relevante informatie en een passende beslissing nemen.

Centrale onderzoeksvraag hierbij is : ***Worden relevante adviezen gegeven door de juiste instanties, en zijn die adviezen tijdig uitgebracht en grondig gemotiveerd?***

In dit hoofdstuk kijken we eerst cijfermatig naar de adviesverlening, daarna gaan we dieper in op de evaluatiedeelvragen rond de adviesbevoegdheid, en inhoud en reikwijdte van het advies. Via het Omgevingsloket kunnen een hele reeks adviesinstanties relatief eenvoudig en snel om advies worden gevraagd.

Jaarlijks worden gemiddeld voor bijna 40.000 aanvragen een of meerdere adviezen gevraagd in eerste aanleg (waarvan bijna 24.000 aan een wettelijke adviesinstantie) en 3.000 dossiers in laatste aanleg (waarvan 1.600 aan een wettelijke adviesinstantie)[7]..



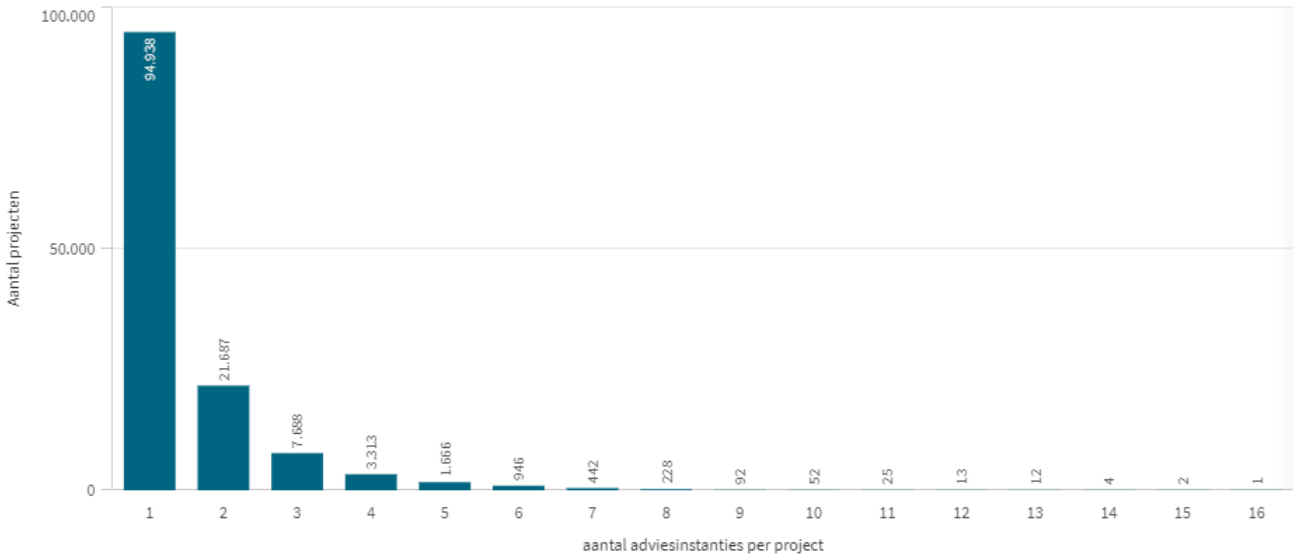
Figuur 1 : aantal projecten waarbij advies wordt gevraagd aan wettelijke adviesinstanties per jaar (van indienen van de aanvraag) (Omgevingsloket)

De meeste aanvragen worden bij de gemeente ingediend Bij ca de helft (51,2%) van de ontvankelijke en volledige aanvragen wordt één of meerdere adviezen gevraagd door de gemeenten. Vaak zijn dit ook aanvragen waarvoor geen wettelijk advies vereist is. Voor 26,9% van de aanvragen was wel een of meerdere wettelijk adviezen vereist (gemiddeld bijna 20.000 aanvragen per jaar). Bij de provincies en Vlaamse overheid wordt voor zo goed als iedere aanvraag advies gevraagd .

[7] De cijfers uit het Omgevingsloket geven hier zowel de adviesvragen aan de wettelijke adviesinstanties als vrijwillige adviesvragen en subadviesvragen), voor aanvragen ingediend tussen 1/1/2018 en 1/12/2023

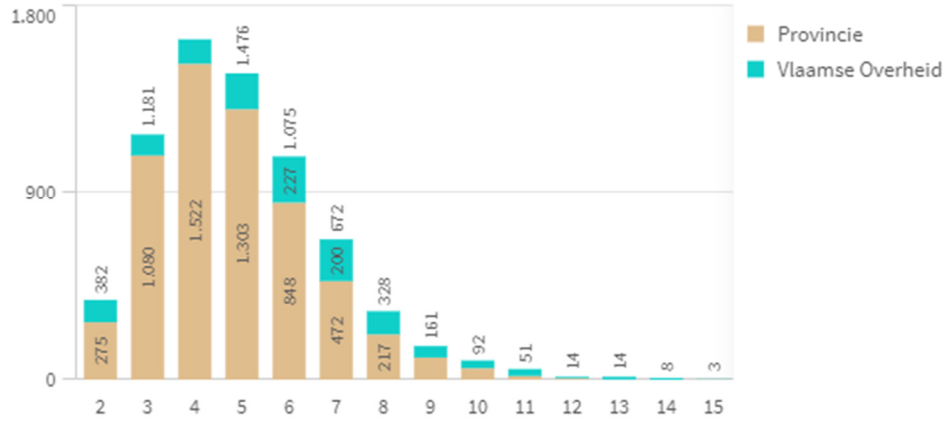
Bij de verdere bespreking van de cijfers rond adviesvragen en adviesverlening wordt vanaf nu enkel nog gesproken over de adviesvragen aan de wettelijke adviesinstanties, vermits het evaluatieonderzoek zich hierop focust (tenzij anders vermeld).

Uit de cijfers van het Omgevingsloket blijkt dat voor 73% van de projecten waarvoor advies wordt gevraagd, dit aan 1 wettelijke adviesinstantie werd gevraagd.



Figuur 3: Aantal projecten volgens aantal wettelijke adviesinstanties waaraan advies is gevraagd per project (Omgevingsloket)

Wanneer gemeenten adviezen vragen voor een project, vragen ze meestal aan 1 adviesinstantie een wettelijk verplicht advies. De Provinciale omgevingsvergunningscommissie vraagt het vaakst aan 4 of 5 adviesinstanties advies , de Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie vraagt het vaakst aan 6 a 7 adviesinstanties advies .



Figuur 4: Aantal projecten volgens aantal adviesinstanties waaraan wettelijk verplicht advies is gevraagd per project (Omgevingsloket)

Alle adviesinstanties geven aan dat dossiers gescreend worden (al dan niet via een tool) om na te gaan of en op welke manier er geadviseerd wordt. Thematische en regionale klemtoon (de impact) zijn doorgaans bepalend om een dossier te bekijken en desgevallend advies te verlenen, de fase van

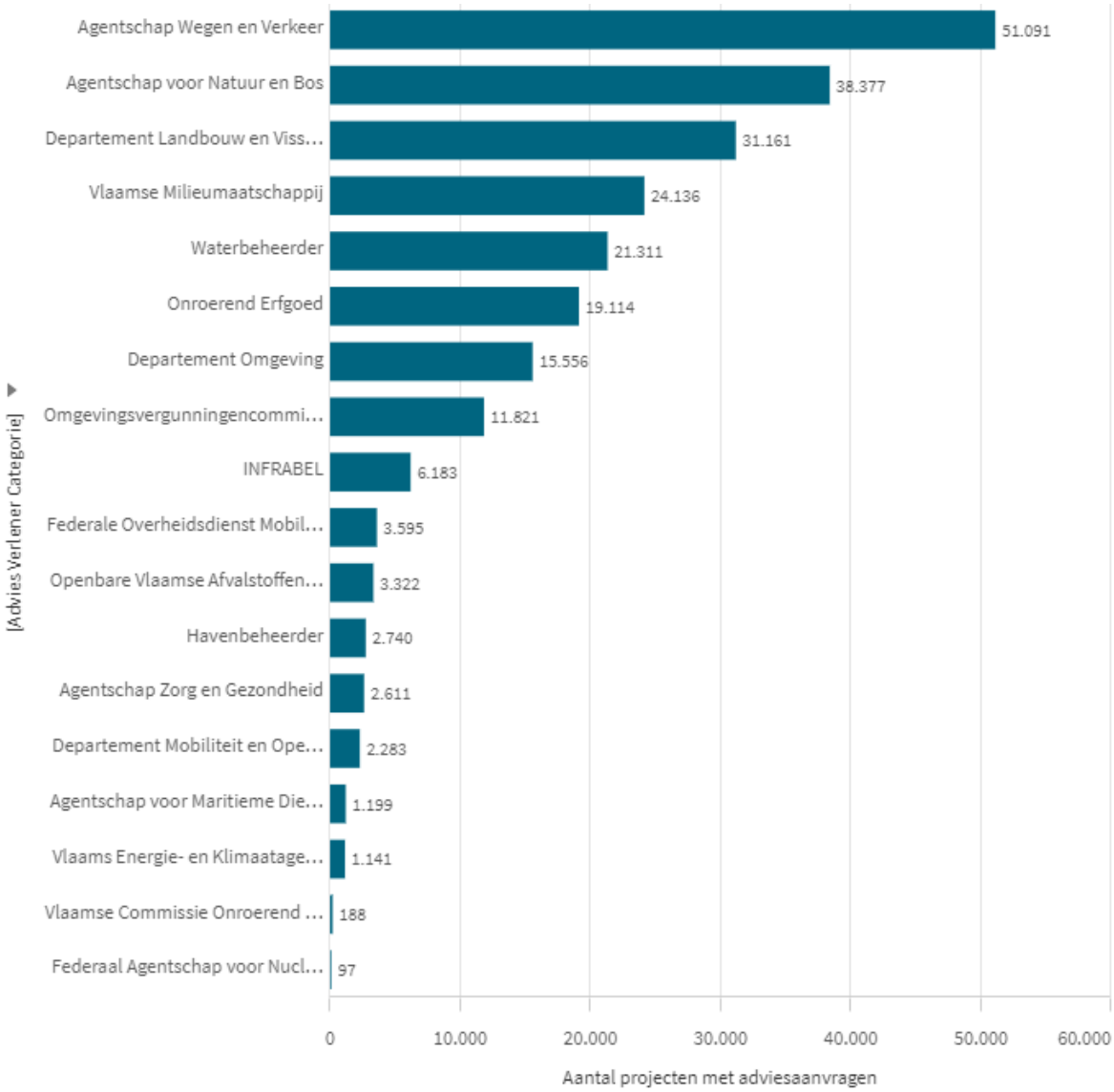
procedure of instantie die advies vraagt speelt zelden tot nooit een rol. Uit de bevraging blijkt ook dat beschikbaarheid van personeel een rol speelt bij het al dan niet adviseren, en de mate waarin het advies grondig wordt uitgewerkt. Er zal meestal wel steeds eerst nog gekeken worden naar impact van een aanvraag, maar afhankelijk van de capaciteit zal wel of geen advies gegeven worden, of zal het advies meer of minder uitgewerkt zijn.

1.2.1 Adviesbevoegdheid

Onderzoeksvragen hierbij zijn:
Wie wordt advies gevraagd, en klopt dit met de praktijk ?
Wie ontbreekt, aan wie wordt geen advies gevraagd ?
Wordt advies verleend wanneer dat gevraagd wordt ?

Wie wordt advies gevraagd en klopt dit met de praktijk :
Uit het omgevingsloket blijkt dat het Agentschap Wegen en Verkeer voor de meeste aanvragen om advies wordt gevraagd, het Federaal Agentschap Nucleaire Controle (FANC) voor het kleinste aantal vragen[8].

[8] Opgelet, dit stemt niet overeen met het aantal keer dat advies is gevraagd aan die instantie. Voor hetzelfde project kan meerdere keren om advies worden gevraagd (omdat er wijzigingen zijn aan het project, omdat er beroep is ingesteld, ..).



Figuur 5: Aantal projecten per wettelijke adviesinstanties waar advies is gevraagd (Omgevingsloket)[9]

Uit de bevraging blijkt dat er **geen fundamentele aanpassing nodig** is aan de omschrijving van de adviesbevoegdheid uit artikel 35 en 37 van het Omgevingsvergunningenbesluit. Als het besluit goed wordt nageleefd ontvangt iedereen alle nodige adviesvragen. Het gebeurt echter dat men vergeet advies te vragen of onterecht advies vraagt. Het Omgevingsvergunningenbesluit die de adviesbevoegdheid regelt, wordt niet altijd zorgvuldig toegepast.

Het Omgevingsvergunningenbesluit bevat voor iedere instantie een aantal criteria waaraan voldaan moet worden, die al dan niet samen moet worden gelezen met verwijzingen naar sectorale wetgeving. Het uitvoeringsbesluit verwijst bvb in een aantal gevallen naar sectorale wetgeving (of de vertaling ervan) om verder te specifiëren of advies gevraagd moet worden (bvb watertoetsbesluit en watertoetskaarten, inventarislijst onroerend erfgoed, luchtadvieskaart, …). Aanpassingen aan die wetgeving of de operationalisering ervan resulteren in meer of minder advies vragen. Een aantal adviesinstanties gaven in de bevraging specifiek aan dat dit een efficiënte werkwijze is die ze willen behouden (Vlaamse Milieumaatschappij, FOD Mobiliteit en Vervoer - Luchtvaart). Anderzijds blijkt verder ook dat de toepassing in de praktijk niet altijd goed loopt.

[9] de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed geeft enkel advies als een beroep middelen opwerpt over het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed. Ze werd dan ook niet meegenomen als afzonderlijke adviesinstantie in de bevraging, maar voor de volledigheid werd ze in de cijferanalyse meegenomen.

Informatie staat momenteel verspreid over meerdere websites en toets-tools, handleidingen, etc… Het kan niet de bedoeling zijn de verwijzing naar sectorale wetgeving ter specifiëren van de situaties waarin advies moet gevraagd worden, leidt tot onduidelijkheid over de toepassing ervan. Door de informatie beschikbaar te stellen als open data kan ze ook geïntegreerd worden in eigen tools, of eventueel in de omgevingscheck van het omgevingsloket). De Vlaamse overheid wil immers een slimme en data gedreven overheid zijn die inzet op state of the art digitale dienstverlening. Op 8 juli 2022 keurde de Vlaamse Regering de digitale dienstverleningsstrategie voor de Vlaamse overheden goed. Met deze strategie wil de regering de kwaliteit van de digitale dienstverlening van de Vlaamse overheden garanderen en verbeteren.

Over volgende elementen willen instanties meer advies (of advies geven) :

- Het Agentschap voor Natuur en Bos geeft aan dat projecten in de omgeving van een kwetsbaar ruimtelijk gebied ook impact kunnen hebben, het zou nuttiger zijn om te werken met een afstandsregel. Daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat als er meer adviesvragen zouden zijn, hiervoor ook meer personeel nodig is.
- Het Havenbedrijf wenst aanvullend aan artikel 35 van het Omgevingsvergunningenbesluit als instantie eveneens mee opgenomen te worden in artikel 37 van hetzelfde besluit en advies verlenen over de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit. Het Havendecreet voorziet reeds de mogelijkheid om dossiers, plannen of projecten die een impact kunnen hebben op de havenexploitatie te adviseren. In de praktijk wordt dit momenteel ad hoc met een subadvies gevraagd, maar voor de duidelijkheid wordt dit beter ook specifiek in het Omgevingsvergunningenbesluit als advies vermeld.
- Infrabel geeft aan dat de invloedszone zich momenteel enkel focust op het spoor zelf. Deze invloedszone zou vergroot moeten worden om de visie ikv het vervangen van overwegen zorgvuldig te kunnen implementeren.
- Vergunningverlenende overheden geven aan dat over klimaat en luchtemissies momenteel ad hoc advies wordt gevraagd aan het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap. De adviesbevoegdheid van het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap uitbreiden met een advies over klimaat lijkt in de toekomst een noodzaak te zijn (in het bijzonder over de impact van lucht emissies op lange termijn). Een duidelijke afbakening is dan wel nodig : bvb alleen voor installaties met relevante uitstoot van broeikasgassen (criteria hiervoor vastleggen, mogelijk biedt refit RIE een mogelijkheid)
- In de audit “Systeemaudit Handhaving milieuhygiëne” werd ook de adviesverlening onder de loep genomen, en de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij signaleerde in dat verband dat bodem gerelateerde aspecten onvoldoende aandacht krijgen in de individuele vergunningsvoorwaarden. De afdeling Bodembeheer van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij heeft momenteel geen advies verlenende bevoegdheid inzake omgevingsvergunningendossiers. Dit heeft te maken met de (curatieve) rol van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij i.k.v. van het wegwerken van historische verontreiniging. De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij wijst er evenwel op dat een kwaliteitsvolle invulling van deze rol momenteel onmogelijk is door een capaciteitstekort (Audit Vlaanderen, 2022). In de bevraging kwam dit aspect niet aan bod, het is dan ook niet volledig duidelijk wat de inhoud van dergelijk advies zou moeten zijn. OVAM zal hiervoor een concreet voorstel voor advisering moeten uitwerken..
- Een advies van de drinkwatermaatschappijen voor zaken die interfereren met grote grondwaterwinningen (beschermingszone van drinkwaterwinning) ontbreekt. Hiervoor wordt momenteel een subadvies gevraagd.

Over volgende elementen willen instanties minder of gerichter advies (of advies geven) ;

- Omdat de eventuele impact weinig of niet relevant is, en/of omdat het advies weinig inhoudelijke meerwaarde heeft
    - Het Agentschap voor Natuur en Bos oordeelt dat het niet nuttig is om advies te geven overj het kappen van bomen buiten bosverband in woongebieden, en over ingedeelde inrichtingen of activiteiten zonder impact op biodiversiteit. Anderzijds blijkt uit onderzoek van het departement Omgeving dat de goede toepassing van afwegingskaders en onderbouwing van beslissingen over het kappen van bomen nog ontbreekt[10].
    - Het Departement Mobiliteit en Openbare Werken geeft aan dat ze vaak aanvragen voorgelegd krijgen met amper mobiliteitsimpact, een slimmere screening kan leiden tot minder feitelijke adviezen, maar wel relevantere adviezen. Dossiers met mobiliteitsimpact zijn vaak dossiers met veel bezwaren rond mobiliteit en dan is een goed gemotiveerd advies van Departement Mobiliteit en Openbare Werken belangrijk.
    - Waterbeheerders geven aan dat de focus op de complexere dossiers moet liggen. Kleine dossiers zonder grote impact kunnen door de vergunningsverlener worden behandeld zonder advies van de waterbeheerders.
    - Het advies Onroerend Erfgoed bij loutere milieudossiers is eigenlijk niet relevant. Daarom is ook bij adviesvragen van Provinciale omgevingsvergunningscommissie (POVC) of Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) (die vaak projecten zijn met naast een stedenbouwkundig luik, ook een milieuluik) het advies enkel relevant wanneer de adviesaanvraag betrekking heeft op beschermd erfgoed (en dus niet al het geïnventariseerd erfgoed).

- Omdat de criteria anders omschreven moeten worden
    - De criteria en de functie van de ASTRID-veiligheidscommissie zijn niet duidelijk. In de bevraging geeft ze aan dat de criteria vaak niet goed worden toegepast, en stelt ze voor deze te integreren in het omgevingsloket. De vergunningverlenende overheden stellen voor om het advies ASTRID-veiligheidscommissie (voor werken in open lucht), te vervangen door een tool of handleiding.
    - De parlementaire onderzoekscommissie PFAS benadrukt dat het belangrijk is in de omgevingsvergunningen uit te gaan van gezondheidsgebruiksruimte op gebiedsniveau. “Gestoeld op de inzichten van ECHA en de WHO dient het ‘Zeer Zorgwekkende Stoffen’-beleid een hoeksteen te worden in de bedrijfsvoering, en het vergunningenbeleid” (Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme & Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en gezin, 2022). Een gezondheidskundig advies is enkel een meerwaarde als er blootstelling mogelijk is voor de omwonenden of gebruikers van de omgeving. Zo heeft een opslagwijziging in Havengebied weinig impact op de omwonenden (want die zijn er niet). Niet de bron is van belang, maar de blootstelling. De G- aanduiding in de rubriekenlijst is ondertussen 20 a 30 jaar oud en volstaat niet meer om de gezondheidseffecten te bepalen. Ze gaan enkel uit van een type inrichting, maar bvb niet van de locatie. Momenteel duiden ze vooral de bron aan (met bijbehorende emissies), maar zeggen ze weinig over de effecten en gezondheidsrisico’s, de

[10] Uit een onderzoek van het Departement Omgeving blijkt dat het aantal aanvragen voor het kappen in tuinen (24/km2) en woongebieden (34/km2) duidelijk het hoogst ligt. Het onderzoek vermeld dat het opvallend is dat in de behandeling van vergunningen weinig gebruik gemaakt wordt van formele afwegingskaders. De meerderheid (58%) van de gemeenten laat het over aan de inschatting van hun omgevingsambtenaren. “Een betere onderbouwing van beslissingen en het opnemen van een criterium ‘algemeen belang’ in het vergunningenbeleid en de wetgeving is dan ook nodig” (Peeters, Bert et al., 2023)

eventuele gezondheidsgebruiksruimte die er is. Er is een onderzoek lopende om invulling van een gezondheidsgebruiksruimte vorm te geven. Ook het preventiedecreet wordt aangepast zodat de gezondheidskundige advieswaarden duidelijker worden met criteria die ook relevant zijn voor adviesverlening.

- Adviesverlening mbt grondwater, afvalwater, lucht (in het advies van de Vlaamse Milieumaatschappij)
    - Voor een aantal rubrieken kan adviesbevoegdheid geschrapt worden uit indelingslijst.
    - Er zijn rubrieken in de indelingslijst waarvoor Vlaamse Milieumaatschappij bevoegd is (buiten rubriek 3), terwijl het niet duidelijk is wat de input van Vlaamse Milieumaatschappij voor lucht of water zou kunnen zijn.
    - De rubriekenlijst geeft nu door 1 letter weer of het advies vereist is voor water of lucht. Wetgeving verduidelijken zodat het ook duidelijker is of er voor water of lucht advies nodig is.
    - In het geval een project een MER bevat ligt de focus op doorvertaling in de besluitvorming van milderende maatregelen, flankerende maatregelen en monitoringsvoorstellen uit het MER. Wanneer geen maatregelen of monitoring voorgesteld worden in het MER, is advisering van een vergunning minder zinvol.
    - Adviesverlening is slechts een deel van het takenpakket en is soms moeilijk in te plannen in combinatie met andere dringende taken. Daarom is het belangrijk dat vooral de grote, belangrijke dossiers geadviseerd worden.
- Het Departement Omgeving wil ingedeelde inrichtingen en activiteiten in de toekomst vooral adviseren op basis van risico's en impact. Er wordt uitgegaan van een uniforme adviesvraag richting afdeling GOP, zowel voor het aspect milieu als voor het aspect ruimte.

  Voor het *stedenbouwkundig luik* wordt voorgesteld te focussen op de belangrijkste dossiers met het meeste impact. Die dossiers worden als volgt afgelijnd:

  1° het gaat om een aanvraag waarvoor de Vlaamse Regering bevoegd is en het advies van de GOVC moet worden gevraagd;

  2° het gaat om vergunningsaanvragen waarvoor de gemeente of deputatie de bevoegde overheid is en het gaat om:
    - een aanvraag waarvoor een project-MER is opgesteld of een ontheffing van de rapportageverplichting is verkregen en deze project-MER heeft voornamelijk betrekking op de aangevraagde stedenbouwkundige handelingen;
    - de aanvraag bevat een mobiliteitsstudie.

  Wat de advisering van *ingedeelde inrichtingen* betreft zouden GPBV-installaties steeds worden geadviseerd. Voor andere klasse 1 inrichtingen of activiteiten kan met een letter in de indelingslijst aangegeven worden of advies vereist is (zoals voor de andere adviesinstanties). Bij een beroep tegen de beslissing over een aanvraag voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de tweede klasse (waarvoor de deputatie bevoegde overheid is) wordt voorgesteld om geen advies meer te vragen aan de afdeling GOP.
- Het Departement Omgeving geeft ook advies over natuurlijke rijkdommen, en het beheer van de diepe ondergrond. De voorbije jaren waren er oa enkele projecten voor de winning van diepe aardwarmte. Hier verwacht het Departement in de toekomst dat het beheer van de diepe ondergrond belangrijker zal worden, en de

adviesverlening hierop aangepast moet worden (oa door de rubrieken met de letter N te actualiseren).

- Uit de evaluatiestudie van het Omgevingsvergunningendecreet van 2020 bleek reeds dat de criteria om advies te vragen ikv de watertoets niet voldoende duidelijk zijn voor de omgevingsvergunningscommissies en vergunningverlenende overheden (Bervoets et al., 2021). Een coördinatie van de adviezen omtrent de watertoets zou een meerwaarde zijn. De Vlaamse Regering keurde op vrijdag 7 juli 2023 de conceptnota "Beheer onbevaarbare waterlopen" goed. Belangrijkste principe is dat het beheer van de onbevaarbare waterlopen zal gebeuren door Waterschappen, die worden afgebakend op basis van hydrografisch logische gehelen. Op dit moment wordt dat beheer, afhankelijk van het type waterloop, uitgevoerd door de Vlaamse Milieumaatschappij, de provincies, polders en wateringen of de gemeentes. De Vlaamse regering besliste dus dat dit beheer wordt samengebracht in maximaal 12 Waterschappen in Vlaanderen. De Waterschappen verenigen zich in een ondersteunende Waterschapsunie, aangestuurd door de Waterschappen zelf en de Vlaamse Milieumaatschappij. Met deze beslissing wil de Vlaamse regering werk maken van een rationalisering in het waterbeleid, naar Nederlands voorbeeld (Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, 2023). Een watertoets-advies verlenende instantie voor de werken aan de grachten die niet gecatalogeerd zijn ontbreekt ook.

Wil correct om advies gevraagd worden (geen aanpassing criteria nodig) :

- Departement Landbouw en Visserij heeft geen adviesbevoegdheid over de zonevreemde basisrechten (VCRO art 4.4.10-4.4.23). Wel kan uit de praktijk vastgesteld worden dat functiewijzigingen vaak mee vergund worden met een aanvraag in toepassing van zonevreemde basisrechten. In dat geval had wel advies moeten gevraagd worden aan Departement Landbouw en Visserij. Departement Landbouw en Visserij zou de functiewijzigingen op zich ook willen beoordelen en monitoren. Departement Landbouw en Visserij vraagt een **tool** om een correcte selectie en screening te kunnen doen en zo de juiste adviesinstanties te selecteren. Functiewijzigingen hebben immers een belangrijke invloed op de realisatie van de agrarische bestemming en leggen bijkomende druk op omliggende landbouwgronden. Departement Landbouw en Visserij geeft aan geen vragende partij om haar adviesbevoegdheid uit te breiden (mbt de zonevreemde basisrechten) omwille van beschikbare capaciteit van personeel.
- Vlaamse Milieumaatschappij merkt op dat ze voor de aspecten rond luchtverontreiniging nog te weinig om advies worden gevraagd. Momenteel wordt meestal enkel 1 van de 3 criteria afgetoetst (nl het criterium dat ook gevisualiseerd wordt in een digitale kaart).
- Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust vraagt de advieszone met betrekking tot zeewering in GIS te visualiseren, en niet enkel tekstueel op te sommen.

Wie of welk thema ontbreekt, aan wie wordt geen advies gevraagd, waarover wordt geen advies gevraagd :

Uit de cijfers van het omgevingsloket (periode 2018 – 2023) blijkt dat er twee subadviesinstanties uitspringen. Enerzijds hulpverleningszones, en anderzijds nutsmaatschappijen.

Figuur 5 : adviesinstanties waaraan advies wordt gevraagd, per type en aantal projecten (Omgevingsloket)

Uit de evaluatiestudie van het omgevingsvergunningendecreet bleek reeds dat **het advies van de hulpverleningszones** in bepaalde gevallen wel noodzakelijk is voor een integrale beoordeling en uitvoerbare vergunning (ook bij loutere milieudossiers). Het gaat voornamelijk over projecten waarvoor brandverzorgingsmaatregelen, brandpreventiemaatregelen en/of een brandpreventieverslag aangewezen zijn. In de periode 2018 – 2023 werd voor gemiddeld 10.000 aanvragen per jaar advies gevraagd aan de brandweer (hoofdzakelijk in eerste aanleg).

Uit de bevraging blijkt dat de huidige manier van werken niet goed is, en een betere wettelijke verankering noodzakelijk is. Daarbij dient duidelijk worden geformuleerd wat van deze adviesinstantie wordt verwacht : de inhoud van hun adviezen moet meer zijn dan louter opsommen van hun interne aandachtspunten. Er moet blijken op welke wettelijke regels of inzichten hun advies gebaseerd is.

De evaluatiestudie omgevingsvergunningendecreet van 2020 en de conceptnota vermelden ook een ontbrekend advies over mestverwerking, veiligheidsrapportering, toegankelijkheid (Bervoets et al., 2021; Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, 2022). Deze elementen kwamen ook terug in de bevraging. De respondenten gaven in de bevraging ook nog aan over volgende elementen nog bijkomend advies te willen.

Specifiek voor het milieu-luik van een aanvraag is er vraag naar:

- Advies Vlaamse Landmaatschappij bij aanvragen voor mestverwerkingsinstallaties;
- Het Team Veiligheidsrapportering zou meer moeten betrokken worden bij dossiers met veiligheidsissues : bij 1) aanvragen in de omgeving van Seveso-inrichtingen of WT welke een impact kunnen hebben ikv domino-effecten en het groepsrisico van deze inrichting omdat door de projectaanvraag de bezetting in de omgeving toeneemt en 2) bij lage drempel Seveso-inrichtingen (weinig gegevens in het dossier)

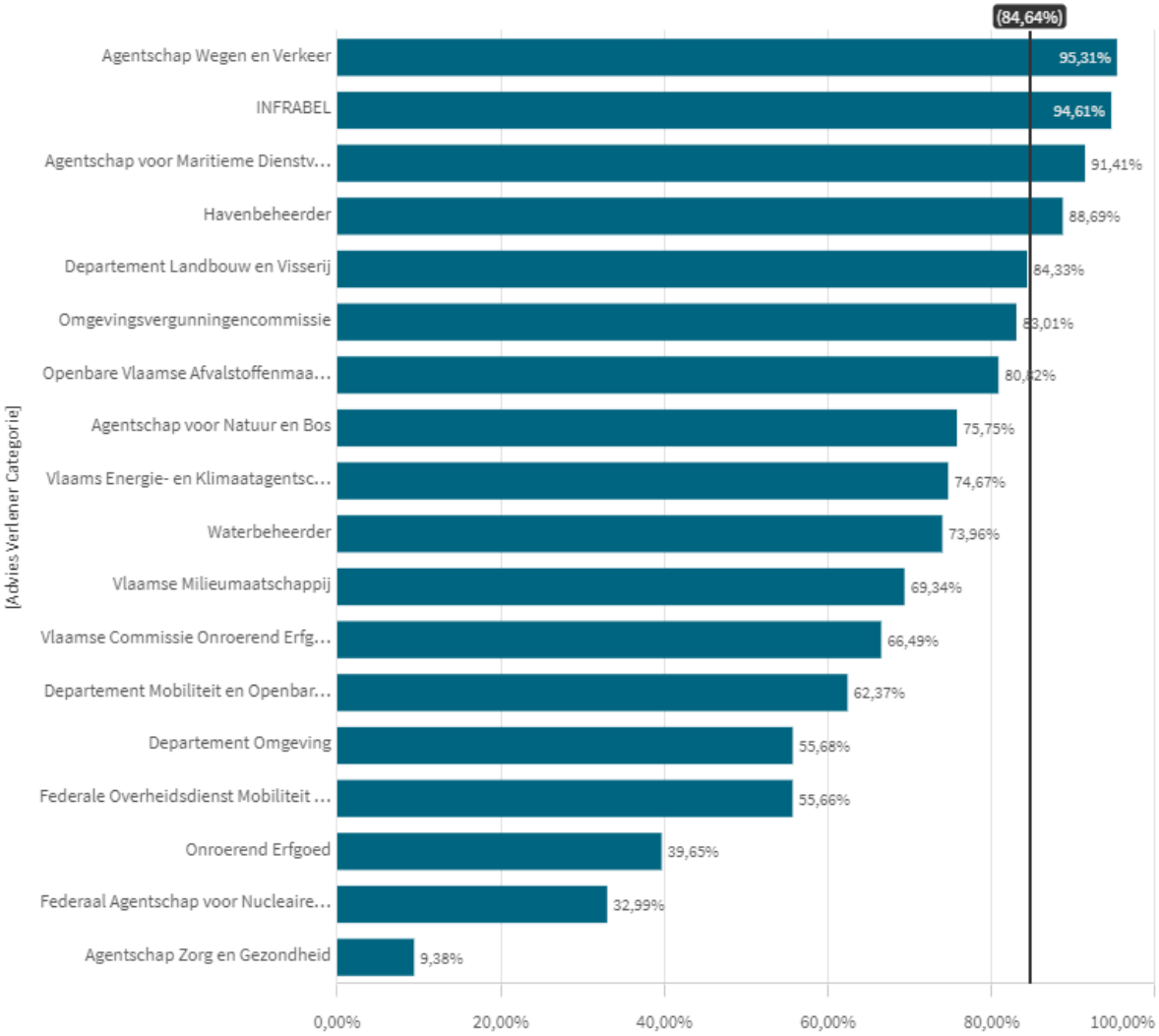
Specifiek voor het stedenbouwkundig luik van een aanvraag is er vraag naar:

- Advies Toerisme Vlaanderen indien gebruik van art. 4 BVR zonevreemde functiewijzigingen;
- Het uitklaren van de rol van Inter bij projecten waarop de toegankelijkheidsverordening van toepassing is;
- Het uitklaren van de situatie rond de diverse nutsmaatschappijen, en de beheerders van grote industrieterreinen aan wie in de praktijk geregeld subadvies gevraagd wordt en op die manier via het omgevingsloket toegang verleend wordt aan het dossier. (Elia Asset mbt hoogspanningsleidingen en alle instanties mbt hogedrukleidingen oa. Fluxys, Defensie-Nato leiding, Petrochemical Pipeline Service, Airliquide Inter)

- Kunnen adviezen uit VCRO vb om te bouwen in erfdienstbaarheidsgebieden (artikel 4.3.8) , niet beter in Omgevingsvergunningenbesluit opgenomen op termijn? Uit de bevraging blijkt dat het advies niet altijd conform de bepalingen van VCRO wordt gegeven voor dossiers in erfdienstbaarheids- of reservatiestroken (advies Agentschap Wegen en Verkeer, advies Infrabel)
-

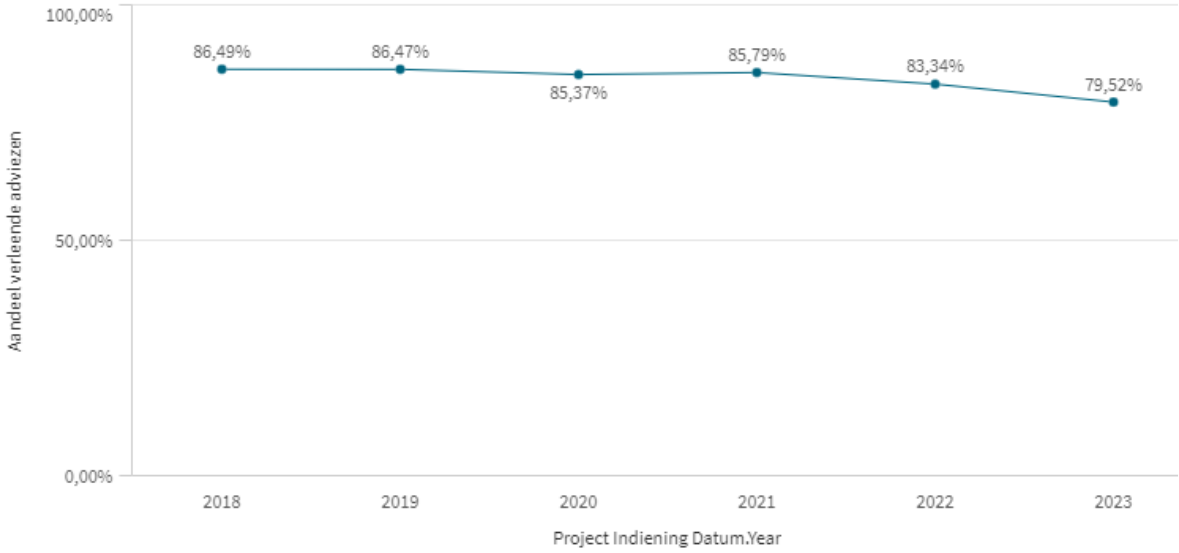
Wordt advies verleend wanneer dat gevraagd wordt

Voor de meerderheid van de dossiers , wordt advies gegeven wanneer het gevraagd wordt (zowel de verplichte adviesvragen als de facultatieve subadviesvragen) ..



Figuur 6 : aandeel verleende adviezen per adviesinstantie (Omgevingsloket)

Globaal volgde dus op 84,6% van de adviesvragen ook een gunstig of ongunstig advies, en dit advies werd na gemiddeld 26 dagen gegeven.



Figuur 7: Evolutie van het aandeel verleende adviezen (Omgevingsloket).[11]

Uit het Omgevingsloket blijkt ook een lichte daling in de adviesverlening : in 2018 verleende 86,5% de gevraagde adviezen in 2022 was dit 83,3%. Het Omgevingsvergunningenbesluit bepaalt wanneer er advies moet worden gevraagd. Impact van het dossier (vanuit wetgeving, of beleid), maar ook personeelsbezetting, vakantieperiodes, een administratieve lus of wijziging zonder impact zijn doorslaggevend om al dan niet advies te geven. Er wordt soms ook extra aandacht gegeven aan een advies omdat het dossier complex is, een grote impact heeft of omdat de vergunningverlenende overheid hierom vraagt.

Een aantal instanties geven echter minder of geen advies , dit heeft meerder redenen :
Wanneer niet bevoegd

- Besturen vragen via het omgevingsloket nog regelmatig aan “te veel” instanties advies.
- Indien er bvb geen raakvlak is met het sectoraal beleid.

Wanneer het advies niet omstreden is of geen meerwaarde heeft

- In geval van een gunstig, niet omstreden advies wordt er geen advies gegeven (om werkdruk te verlagen).
- Maar ook valt het voor dat er vanuit de expertise geen meerwaarde kan geboden worden in bepaalde dossiers.

Uit de antwoorden van vergunningverlenende overheden blijkt echter ook dat het advies van sommige instanties wel een belangrijke meerwaarde heeft, maar dat het door die instantie niet of volgens hen te beperkt gegeven wordt. Deputaties betreuren dat het departement Omgeving minder adviseert dan vroeger. Het Departement Omgeving heeft in 2019- genoodzaakt door de koppenbesparingen – prioriteiten gesteld in de advisering van lokale overheden. Uitgangspunten waren daarbij het subsidiariteitsprincipe in een interbestuurlijke context waarin alle bestuursniveaus – gemeentelijk, provinciaal én gewestelijke over een beslissingsbevoegdheid beschikken. De dossiermatige advisering aan lokale overheden werd toegespitst op de dossiers die binnen Vlaamse context belangrijk zijn. Die keuzes werden vertaald in adviseringskaders met thematische en regionale klemtonen.

[11] Mogelijks moeten er in 2023 nog adviezen ontvangen worden, van aanvragen die nog op het einde van het jaar zijn ingediend. voor de aanvragen in 2023 werden nog niet alle gevraagde adviezen verleend

Sinds 1/3/2019 past het departement Omgeving een adviseringskader toe. In de eerste vorm van dit adviseringskader werd de klemtoon gelegd op het adviseren van dossiers met de grootste impact en risico's[12]. Vanaf 1/7/2020 wordt een geïntegreerd kader toegepast met volgende klemtonen:

- Aanvragen m.b.t. GPBV-, Seveso- en MER-installaties. Als deze aanvraag gepaard gaat met stedenbouwkundige handelingen worden deze geadviseerd als ze gelegen zijn in LWAG, RKG of signaalgebied
- Aanvragen voor innovatieve activiteiten (bv waterstof- en LNG-tankstations)
- Stedenbouwkundige handelingen gevat door de MER-plicht
- Beroepsdossiers waarvoor het departement Omgeving een beroep heeft ingesteld

Audit Vlaanderen merkt in de Systeemaudit Handhaving milieuhygiëne op dat deze keuzes ertoe leiden dat voor niet-GPBV-bedrijven geen adviesverlenende rol opgenomen wordt en dat ook de aandacht die vroeger besteed werd aan cumulatieve verontreiniging afgenomen is. En stelt vast dat deze prioriteiten niet breed gecommuniceerd zijn en ook dat de potentiële impact ervan niet werd geduid (Audit Vlaanderen, 2022).

Verder signaleren vergunningverlenende overheden dat mobiliteits- en gezondheidsaspecten bijna systematisch in elk bezwaar rond grote projecten terugkomen. Het Departement Zorg en het Departement Mobiliteit en Openbare Werken geven echter steeds vaker geen of een beperkter advies.

- Advisering van Toezicht Volksgezondheid is in het licht van de maatschappelijke evoluties steeds belangrijker. Zij stellen dat het niet altijd relevant is om advies te geven. De **G-rubrieken** zijn zo'n 20 à 30 jaar oud. Ze gaan uit van een bepaald **type inrichting** om te bepalen waar er milieu- of gezondheidsproblemen kunnen zijn. Ze gaan niet uit van de **locatie** zelf. Kleine bedrijven kunnen wel degelijk een grote gezondheidsimpact hebben. De gemeente heeft daar het beste zicht op. Maar de criteria vanuit gezondheid moeten wel duidelijk zijn voor de vergunningverlenende overheid, het mag geen situatie zijn dat lukraak advies wordt gevraagd. Er start binnenkort een overheidsopdracht om te onderzoeken wat **gezondheidsgebruiksruimte** (GGR) precies inhoudt.
- Een advies van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken ontbreekt momenteel vaak, maar is cruciaal bij de beoordeling van onder meer de MOBER. Bovendien wordt door de commissies en de vergunningverlenende overheden aangegeven dat er te vaak gunstige adviezen gegeven worden, met onuitvoerbare voorwaarden zodat het in de praktijk een ongunstig advies is. Dit zorgt vaak voor onduidelijkheid bij de aanvragers, en wordt in beroep gebruikt om de mobiliteitsimpact te betwisten (het advies was immers gunstig). Uit de cijfers van het omgevingsloket blijkt ook dat sinds de start van het omgevingsloket 16 keer ongunstig advies gegeven (1%), terwijl er in die periode 1.650 keer advies werd verleend. De terughoudendheid om ongunstige adviezen te verlenen is gebaseerd op het gegeven dat het Departement Mobiliteit en Openbare Werken vaak als de boeman wordt beschouwd. Een gunstig advies met voorwaarden geeft volgens hen meer **kwalitatieve waarde**. In

[12] Voor ingedeelde inrichtingen en activiteiten:

- Beroepsdossiers tegen gemeentelijke beslissingen
- Activiteiten gevat door Europese regelgeving (RIE, MER, Seveso,…)
- Activiteiten met veiligheidsproblematiek (LNG, CNG, LPG, springstoffen, WT's,…)
- Dossiers die extra studiewerk vereisen (geurstudie, geluidsstudie, stofrapport,…)
- Dossiers met bijzondere ligging (bv. gelegen in hotspotzone, in of nabij SBZ,…)

Voor stedenbouwkundige handeling :

- Handelingen met grote ruimtelijke impact of handelingen in belang van realisatie Vlaamse doelstellingen (bv aanvragen van provinciale lijst, met MER of Mober, WT's,…)
- Dossiers met bijzondere ligging (bv. gelegen in signaalgebieden/overstromingsgevoelige gebieden, ruimtelijk kwetsbare gebieden, gebieden waar we als Vlaanderen op inzetten,…)
- Dossier in strijd met bestemming/stedenbouwkundige voorschriften
- Dossiers van de provinciale lijst

beroep kan een ongunstig advies omgezet worden naar een vergunning zonder voorwaarden. Bij gunstig met voorwaarden zal in geval van beroep ook naar de voorwaarden moeten gekeken worden.

Door capaciteits- of tijdsproblemen

Uit de werksessies blijkt dat het feit dat er minder advies wordt gegeven dan zou moeten, voor een stuk ook met de **werklast** te maken heeft. Adviesinstanties doen een inschatting van de **capaciteit** op dat moment. De **adviesinstanties slagen er niet meer in om hun taak op te nemen zoals decretaal verwacht wordt**. Minder adviseren is geen goede zaak; er is een **vraag naar meer** personeel en middelen.

Audit Vlaanderen stelt ook vast dat de adviserende rol – omwille van een veelheid aan prioriteiten en een beperkte capaciteit – vaak op een beknopte wijze invulling krijgt. Dit leidt potentieel op systeemniveau tot hiaten met een mogelijke impact op milieu en maatschappij. Het verlenen van adviezen in het omgevingsvergunningenproces is nochtans een belangrijke processtap om de doorvertaling te maken van beleidsmatige prioriteiten en recente normeringen naar concrete adviezen in individuele omgevingsvergunningen (Audit Vlaanderen, 2022)

Adviesinstanties geven in de bevraging aan dat informatie die relevant is voor het advies soms verspreid vermeld staat in het loket. Ze vragen om de informatie meer te bundelen, zodat een dossier sneller verwerkt kan worden (bvb informatie voor het hindernissenformulier voor advies ivm luchtvaart). Momenteel wordt de informatie van een dossier via een webservice beschikbaar gesteld (zodat de info te integreren is in eigen tools). Maar de mogelijkheden en toepassing ervan is nog te weinig gekend. Een aantal adviesinstanties werkt voor de screening en het verlenen van adviezen met een screeningskader en of een digitale tool :

- Agentschap Wegen en Verkeer werkt reeds met een goedwerkende digitale tool bij behandeling van adviezen;
- Infrabel heeft een digitale tool die adviesvragen naar de juiste interne diensten stuurt;
- Departement Landbouw en Visserij heeft een eigen digitale toepassing om dossiers te ordenen en de advisering te stroomlijnen:
- Agentschap voor Natuur en Bos werkt met een kader/screeningsmethodiek goedgekeurd binnen de directie van de organisatie:
- Departement Zorg : Na 2020 werd nog maar zelden een advies gegeven. Wel hanteren ze standaardmethodieken om de impact van een activiteit in te schatten en te beoordelen (vb GAW-toetsing waarbij de selectie van de juiste GAW volgens een protocol verloopt of (gebied)geïntegreerde milieu-gezondheidskundige risico-inschattingen die reeds sterk werden uitgebouwd in bv. het MER-richtlijnenboek 'Mens-Gezondheid', om zo de grootste en meest impact hebbende projecten te capteren);
- Departement Omgeving : Vlaamse lijst-dossiers worden altijd geadviseerd als het dossier op GOVC komt en in de andere gevallen wordt het dossier beslist door de Gewestelijke Omgevingsambtenaar. Dossiers waarvoor de lokale besturen bevoegd zijn worden niet allemaal gescreend. Ze gaan door een automatische filter die beslist op basis van het huidige adviseringskader (dit is beperkter dan wat vastgelegd is in het Omgevingsvergunningenbesluit) of een dossier onderzocht moet worden. Vervolgens wordt nagegaan onder welke vorm een advies wordt verleend: een advies, een verkort advies of een standaardclausule;

- Vlaamse Milieumaatschappij: voor de watertoets wordt reeds gebruik gemaakt van een digitale tool. De waterbeheerders zullen sowieso enkel maar tussenkomen bij projecten die een vooraf gedefinieerde drempel overschrijden en die opgenomen is in het

uitvoeringsbesluit. Dit garandeert dat heel wat kleinere of eenvoudigere vergunningen simpelweg via het watertoetsinstrument kunnen verlopen.

Uit de audit handhaving bleek dat binnen de Vlaamse Milieumaatschappij de invullingswijze van de rol sterk afhankelijk is van de inhoudelijke materie:

- m.b.t. de materie 'afvalwater' bekijkt de Vlaamse Milieumaatschappij elke vraag tot advies bij het verlenen van een omgevingsvergunning m.b.t. lozingen. Er wordt getracht om op alle adviesvragen een screening uit te voeren en een advies te formuleren. Door de beperkte capaciteit worden evenwel niet alle adviesvragen even uitgebreid behandeld. Criteria zoals o.a. de stoffen die een bedrijf zal lozen bepalen de diepgang van het advies.
- m.b.t. de materie 'lucht' is er slechts een beperkte capaciteit voor het opnemen van de adviesverlenende bevoegdheid. De Vlaamse Milieumaatschappij gebruikt bijgevolg een 'scoping/screeningmethode' waarbij op basis van een aantal parameters wordt ingeschat voor welke dossiers een standaardadvies gegeven kan worden omdat de aanvraag hetzij betrekking heeft op een beperkte wijziging die geen significante invloed heeft op de emissietoestand van het bedrijf, hetzij geen significante emissies bevat. De Vlaamse Milieumaatschappij geeft aan dat ze op elke adviesvraag een antwoord geven, ook al wordt er geen uitgebreid advies gegeven.
- m.b.t. het thema 'grondwater' neemt de Vlaamse Milieumaatschappij niet voor alle vergunningen zijn adviesverlenende rol op. Een prescreening/triage wordt gedaan om de capaciteit te oriënteren naar de vergunningsaanvragen met de potentieel grootste impact. De Vlaamse Milieumaatschappij focust hierbij dan ook op het duurzaam watergebruik

Adviesinstanties geven in de bevraging ook aan dat de toepassing van het wijzigingsverzoek extra werkbelasting creëert omdat voor een dossier meerdere keren advies gevraagd wordt. Zo geeft bvb Onroerend erfgoed in de bevraging aan enkel een advies te willen geven wanneer voor de aanvraag in kwestie door Onroerend Erfgoed al niet eerder een advies is geformuleerd. In de bevraging geven de adviesinstanties aan dat de invoering van de wijzigingslus leidt tot kwaliteitsverlies van de ingediende aanvraagdossiers wanneer aanvragers erop rekenen hun aanvraag onbeperkt te kunnen aanvullen. De werklast voor de voorbereiding van een volledig dossier kan op die manier teveel verschuiven naar de overheid. In extreme gevallen zouden bevoegde overheden onvolledige aanvragen en wijzigingsverzoeken die niet meer tot een oplossing kunnen leiden, moeten kunnen afwijzen.
Het wijzigingsverzoek is in principe een oplossingsgericht instrument dat leidt tot een verhoogde flexibiliteit binnen de procedures: de aanvraag kan nog gewijzigd worden na indiening van het dossier. Zo kan men tegemoetkomen aan opmerkingen, bezwaren van het openbaar onderzoek of negatieve adviezen en kan worden vermeden dat de aanvraag moet worden ingetrokken of geweigerd. De conceptnota gaat hier ook verder op in, "*Daarom voorzien we een modulaire procedure, waarbij meerdere wijzigingsverzoeken mogelijk zijn, telkenmale gekoppeld aan een termijnverlenging, waarbij desgevallend een bijkomend openbaar onderzoek wordt georganiseerd. Tegelijk moeten we erover waken dat de werking van de vergunningverlenende overheid niet ontregeld wordt door een te grote toevloed van wijzigingsverzoeken door de aanvrager op gelijk welk moment. Daarom stroomlijnen we de procedure, waarbij wijzigingsverzoeken slechts mogelijk zijn na een adviesronde en/of de afloop van het openbaar onderzoek.* (Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, 2022), de voormelde uitgangspunten werden ondertussen vertaald naar een ontwerp van wijzigingsdecreet van het Omgevingsvergunningendecreet dat een eerste maal is goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

1.2.2 Inhoud en reikwijdte van het advies

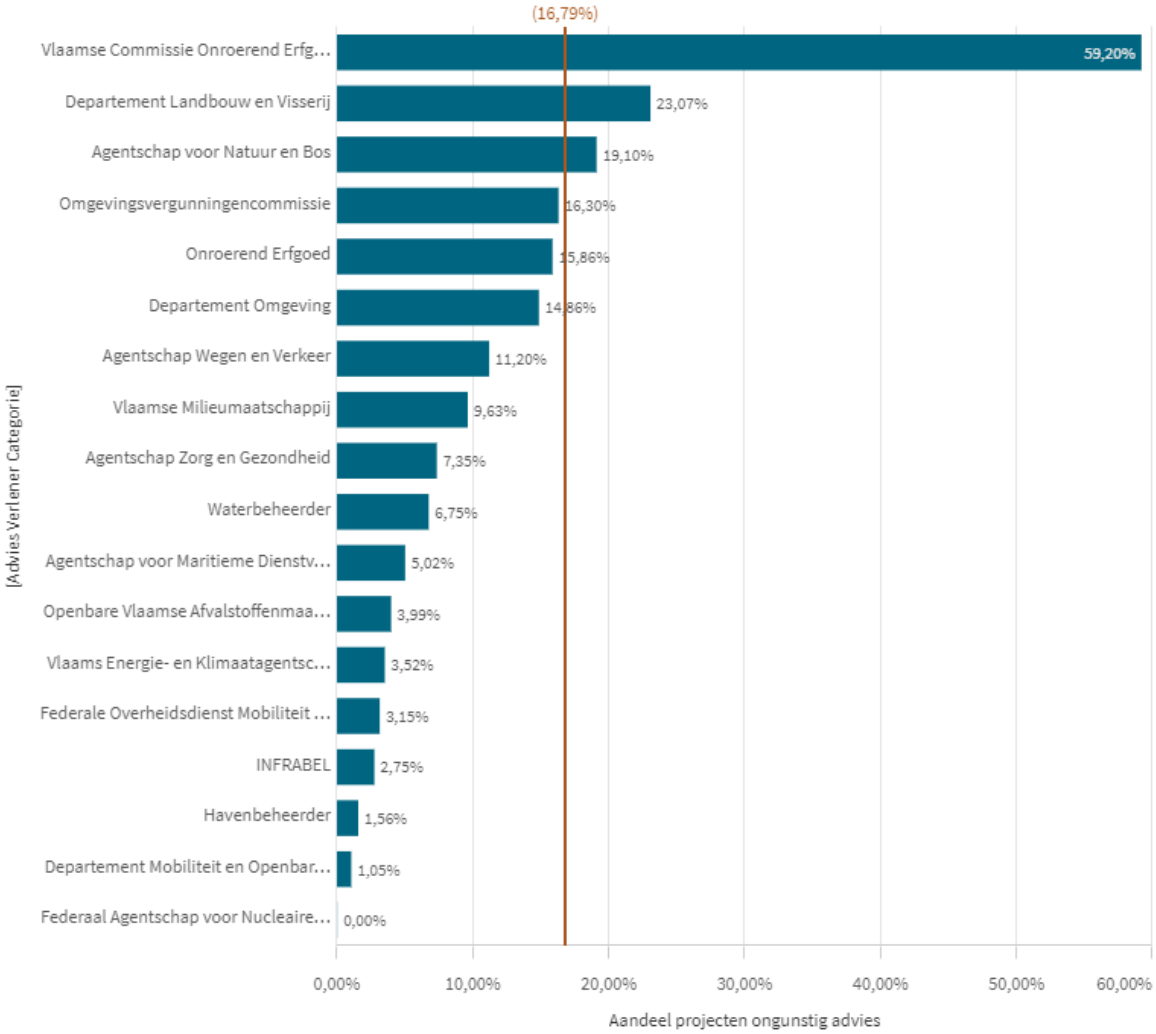
Onderzoeksvragen hierbij zijn:
Beantwoordt het advies aan de wettelijke opdracht (indien het geval, ook onderzoek naar de verschillende mogelijke interpretaties van de wettelijke opdracht)
Wat houdt het advies in, is het gemotiveerd, is het duidelijk, worden standaardadviezen gebruikt?
Waarom wordt wel of geen advies verleend, wat is de reden hiervoor (middelen, prioriteiten, afwegingskaders)?
Is er overlap tussen de verschillende adviezen zowel wat de wettelijke opdracht als wat de praktijk betreft (meerdere instanties over hetzelfde?
Is bundeling van adviezen mogelijk, wenselijk?

De kwaliteit van de adviezen blijkt zeer afhankelijk van de adviesinstantie, dat bleek al uit de evaluatie van het omgevingsvergunningendecreet. In die studie wordt aangegeven dat de verschillende adviesinstanties zeer correct en duidelijk advies verlenen. Maar dat sommige instanties zich beperken tot standaardadviezen die volgens de commissies en vergunningverlenende overheden onvoldoende gedetailleerd zijn of waarbij de aanvraag onvoldoende in detail bekeken is. Verkorte adviezen bevatten vaak een conclusie zonder verdere motivering en zonder in te gaan op een inhoudelijke toetsing van het project aan sectorale bepalingen. Dergelijke adviezen maken het de vergunningverlenende overheden moeilijker om een goed gemotiveerde vergunningsbeslissing af te leveren. Adviesinstanties geven op hun beurt aan dat de hoge werkdruk er vaak toe leidt dat standaardadviezen worden gegeven. Ook vanuit de bouwheren, exploitanten en studiebureaus leeft de perceptie dat sommige adviezen gevormd lijken op basis van een subjectief referentiekader en daardoor uiteenlopend zijn afhankelijk van de regio (Bervoets et al., 2021).

Beantwoordt het advies aan de wettelijke opdracht. Wat houdt het advies in, is het gemotiveerd, is het duidelijk, worden standaardadviezen gebruikt.
De inhoud van het advies is sterk afhankelijk van de complexiteit van de aanvraag en de impact op het beleidsdomein. Uit de bevraging blijkt dat sterk wordt ingezet op screening van dossiers (via een tool of een afwegingskader) die bepalend is voor de mate waarin een standaard, uitgebreid of geen advies wordt gegeven.

De meeste instanties zeggen dat ze een advies op maat maken. Zeker voor voorwaardelijke of ongunstige adviezen, dit zijn zelden of nooit standaardadviezen. Er wordt wel regelmatig met standaardparagrafen gewerkt voor een aantal zaken, gebaseerd op de kenmerken van het project, maar dit zal steeds voortvloeien uit een inhoudelijke beoordeling. Soms is een deel van het advies een wederkerend element dat in een standaardvorm is opgenomen (vb een afstandsregel).

Uit het omgevingsloket blijkt dat gemiddeld 15% van de projecten geconfronteerd wordt met één (of meerdere) ongunstige adviezen tijdens de procedure. Deze cijfers geven enkel weer of er ooit tijdens de procedure een ongunstig advies is geweest, mogelijks werd dit ongunstig advies besproken in de omgevingsvergunningscommissie, of werd nav het ongunstig advies een wijzigingsverzoek ingediend.



Figuur 8 : Aandeel ongunstige adviezen per adviesinstantie (Omgevingsloket)

Een eenvoudige analyse of evaluatie van de aanvraag is meestal voldoende om vast te stellen dat er geen relevante effecten zijn, of dat deze afdoende gemilderd zijn. Voor deze gunstige adviezen wordt minder ingezet op onderbouwing (Vlaamse Milieumaatschappij) of geen advies gegeven (Departement Zorg, Onroerend Erfgoed). In sommige gevallen (bvb bij risico op beroep) wordt een gunstig advies toch uitgebreider gemotiveerd en onderbouwd (Agentschap voor Natuur en Bos). In sommige gevallen wordt reeds tijdens een vooroverleg de randvoorwaarden meegegeven waardoor het advies beknopter kan. Dit houdt wel een grotere tijdsinvestering in. (Departement Mobiliteit en Openbare Werken).

Een aantal instanties vermijden het geven van ongunstige adviezen, en kiezen voor een gunstig advies met voorwaarden (Havenbedrijf, Departement Mobiliteit en Openbare Werken). Ze willen oplossingsgericht werken en in hun advies aangeven onder welke voorwaarden het gevraagde project wel aanvaardbaar is. Een gunstig advies met voorwaarden zal doorgaans ook vlotter vertaald worden in de beslissing (betere doorwerking van het advies). De omgevingsvergunningscommissies en vergunningverlenende overheden geven hierbij wel aan dat dit voor verwarring kan zorgen bij de aanvrager die ten onrechte vooral leest dat het advies gunstig is en de adviesinstantie geen fundamentele opmerking heeft. Een gunstig advies met voorwaarden is enkel nuttig als de voorwaarden ook uitvoerbaar zijn (eerst een weg aanleggen voor het project gerealiseerd kan

worden is een voorbeeld van een slechte onuitvoerbare voorwaarde voor de aanvrager). Een negatief advies kan soms nodig en ook opbouwend zijn.

Vergunningverlenende overheden en omgevingsvergunningscommissies geven aan dat goed gemotiveerde adviezen met duidelijke voorwaarden essentieel zijn voor het vergunningenbeleid. Als de adviezen niet goed uitgewerkt zijn, moet dit in het verdere traject worden opgevangen. Een goed advies is volgens hen dan ook :

- Maatgericht en toegepast op de sectorale aspecten,
- Afdoende gemotiveerd .
- Met een duidelijke eindconclusie over de vergunbaarheid
- Met voorstel van (bijzondere) voorwaarden die handhaafbaar zijn en voldoende precies omschreven zijn. Een gunstig advies met voorwaarden die niet haalbaar zijn, is feitelijk een ongunstig advies.
- Een goeie coördinatie van voorwaarden bij instanties die zowel de stedenbouwkundige handelingen als de ingedeelde inrichting en activiteit adviseren

Uit de bevraging van de adviesinstanties blijkt dat soms geen advies wordt gegeven bvb bij een niet omstreden advies. Er wordt soms ook met **standaard advies of adviesonderdelen** gewerkt. Als er bvb geen opmerkingen of aandachtspunten zijn, of als de aanvraag geen impact heeft, of als het advies gunstig is, (al dan niet obv een interne screeningsmethodiek om de impact in te schatten).. Dit gaat dan vaak over een standaard opmaak/sjabloon die project-specifiek wordt aangevuld/ aangepast:

- De opbouw van het advies is meestal sterk gelijklopend met steeds terugkomende aandachtspunten ook regelmatig. De manier waarop ze benaderd worden, is projectspecifiek.
- Er wordt vertrokken van een standaard template. In de template is er mogelijkheid om specifieke zaken toe te voegen. Het is eigenlijk een combinatie van standaardteksten in functie van te geven adviezen en/of aan te passen in functie van de aanvraag/het advies.
- Standaardmail of een advies rechtstreeks opgeladen in het loket ipv uitgewerkte pdf
- Enkele instanties (Departement Landbouw en Visserij, FOD Mobiliteit en Vervoer - Luchtvaart) geven voor specifieke onderwerpen een standaardadvies (bv. hobbystallen, reliëfwijzigingen, bebossingen), of waarbij steeds dezelfde materie van belang is (vb het gebruik van kranen). Departement Landbouw en Visserij heeft voor een aantal onderwerpen gekozen voor een standaardformulering van aandachtspunten, na een grondige analyse is voor deze onderwerpen gebleken dat de advisering nauwelijks impact heeft op het beslissingsniveau.

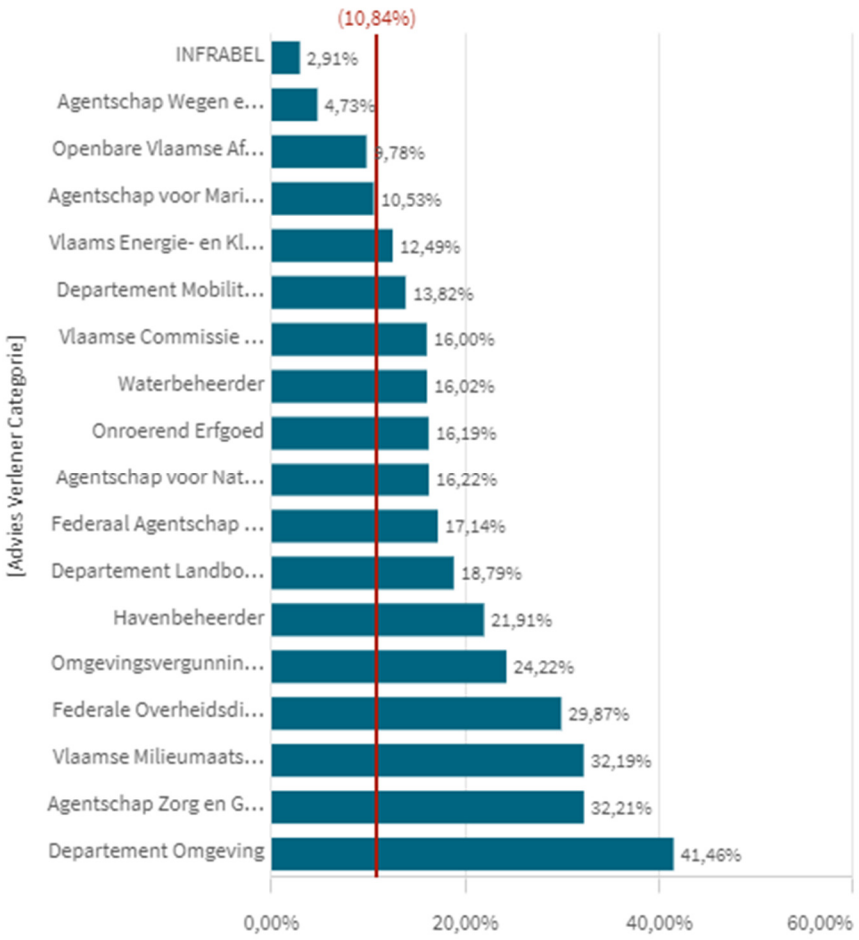
Vergunningverlenende overheden en omgevingsvergunningscommissie geven aan dat die verkorte adviezen, het ontbreken van adviezen, laattijdige adviezen, of adviezen waarin maar een beperkt stuk van de beoordeling is gebeurd, weinig tot geen meerwaarde bieden. Gunstige adviezen met onuitvoerbare voorwaarden zorgen voor verwarring bij de aanvrager/exploitant ('het advies is immers gunstig') of bemoeilijken het uitvoeren van de strikte termijnen van de procedure voor de vergunningverlenende overheden. Sterk wisselende advisering (soms grondig en conform, dan weer geen advies, verkort, onvoldoende gemotiveerd of laattijdig) bemoeilijken in het algemeen de goede werking van de omgevingsdiensten en vergunningscommissies om tot een grondige beoordeling en een zorgvuldige besluitvorming te komen. Op die manier moet ook meer kennis zelf ingevuld worden door de vergunningverlener en heeft dit ook impact op de nodige capaciteit.

Zoals eerder aangehaald zijn goed gemotiveerde adviezen met duidelijke voorwaarden essentieel voor het vergunningenbeleid. Als de adviezen niet goed zijn uitgewerkt, moet dit in het verdere traject worden opgevangen. Dit vereist extra werk en kennis. Bovendien hebben de vergunningverlenende overheden niet altijd toegang tot de informatie waarover deze verschillende adviesinstanties beschikken (databanken, beleidsstandpunten, …).
Als de capaciteit of kennis ontbreekt, leidt dit tot matig onderbouwde vergunningenbesluiten. Slecht gemotiveerde adviezen zijn daarnaast ook vaker een aanleiding tot discussies of foute gevolgtrekkingen door de betrokken partijen.

Uit de bevraging blijkt dat adviesinstanties specifiek volgende adviespraktijken nog kunnen verbeteren :

- Advies niet conform VCRO voor dossiers in erfdienstbaarheids- of reservatiestroken (advies Agentschap Wegen en Verkeer, advies Infrabel)
- Uitvoeringsbesluiten niet afgetoetst oa onbevaarbare waterlopen (advies Vlaamse Milieumaatschappij-mbt de watertoets, advies waterbeheerder)
- Advies beperkt zich niet tot de sectorale bepalingen, bv standpunt over de ruimtelijke inpassing (Departement Landbouw en Visserij, Agentschap voor Natuur en Bos)
- Advies niet op maat, te algemeen geformuleerd (Departement Mobiliteit en Openbare Werken, havenbedrijf, waterbeheerder)
- Voorwaarden die niet toepasbaar zijn (Infrabel, waterbeheerder, havenbedrijf), waardoor een gunstig advies in praktijk niet toepasbaar is

Laattijdige adviezen (soms na de adviestermijn van de commissie) bemoeilijken dan weer de besluitvorming en de coördinerende taak van de omgevingsvergunningscommissies.. De procedure met strikte termijnen is hier niet op voorzien. Gemiddeld zijn 8,3% van de adviezen te laat. Doorheen de jaren nam dit aandeel licht af, van 9,9% in 2018 naar 7,9% in 2022.



Figuur : aandeel van de adviezen die laat zijn per adviesinstantie (Omgevingsloket)

Is er overlap tussen de verschillende adviezen? Kunnen adviezen ook geïntegreerd of gebundeld worden ?

Een aantal organisaties hebben over verschillende aspecten adviesbevoegdheid en geven beter een geïntegreerd advies.

- **Departement Omgeving** geeft advies over stedenbouwkundige handelingen, hinder en risico's, natuurlijke rijkdommen en ook over externe veiligheid. Er wordt geïntegreerd advies uitgebracht aan lokale besturen of aan de Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) voor de stedenbouwkundige aspecten en de milieuaspecten als advies voor beide aspecten vereist is op basis van het adviseringskader. Deze werkwijze kan verder worden geoptimaliseerd. Binnen artikel 35, §15, van het Omgevingsvergunningenbesluit is de adviesvereiste van de afdeling bevoegd voor veiligheidsrapportage en milieueffectrapportage samengevoegd tot 1 adviesvereiste. Gezien dit 2 verschillende adviesdiensten zijn is dit verwarrend. Dit wordt best uitgeklaard.

- **Vlaamse Milieumaatschappij** geeft advies ikv watertoets, lucht, grondwater en afvalwater en oordeelt dat bundeling voor hen niet wenselijk is. Volgens de Vlaamse Milieumaatschappij is de materie te verschillend en is er nauwelijks tot geen overlap, waardoor de insteek van het advies anders is georiënteerd en afzonderlijke expertise behoeven. Ze stellen ook dat dit een bijkomende administratieve stap is, die impact kan hebben op de tijdigheid van het advies, en op de capaciteit van de organisatie om die

bundeling te realiseren. Dit kan dan weer invloed hebben op de kwaliteit van de adviezen. Bundeling van adviezen is volgens hen een rol zijn voor de vergunningscommissies. In de bevraging worden wel problemen gesignaleerd over de advisering rond bemaling, waar tegenstrijdigheden zijn rond de debieten en de monitoring. In ieder geval moeten strijdige adviezen worden vermeden, hier zou een adviesinstantie de nodige initiatieven moeten nemen om zich hierop te organiseren. Dit wordt eveneens best uitgeklaard.

- Het advies van het **havenbedrijf** is eerder een aanvullend advies op de adviezen van andere instanties. Er is in de praktijk wel overlap met andere adviesinstanties rond waterkwaliteit, rond mobiliteit, impact op infrastructuur en openbaar domein, rond natuurwaarden. Het havenbedrijf bewaakt in haar advies de effecten van 1 project op het gehele gebied, en wat de cumulatieve effecten zijn op de exploitatie van het havengebied in zijn geheel. Ze waken met andere woorden over de ontwikkelingskansen zoals ook vermeld in de toelichtingsnota bij het havendecreet. Deze rol is zeker waardevol, maar moet duidelijk afgebakend en gedefinieerd worden om tegenstrijdigheden te vermijden.

Soms is een overlap tussen adviezen (al dan niet van een andere organisatie) aanvaardbaar (omdat de adviezen complementair zijn), maar het risico bestaat dat de adviezen elkaar tegenspreken. In de praktijk wordt bij advisering bvb vaak al door de instanties onderscheid gemaakt tussen adviesverlening over de immissies (effect op bvb waterkwaliteit) of adviesverlening over emissies (bronmaatregelen). Deze adviezen zijn complementair, en onderbouwen een beslissing. De wetgeving werd echter nog niet aangepast op deze adviespraktijk. Voor volgende aspecten moet die overlap verder uitgeklaard worden.

- **Adviezen mbt watertoets :**

Het advies van het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust inzake veiligheid tegen overstroming vanuit zee, interfereert met de watertoets, waar dit aspect niet in zit vervat. Het advies van het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust is dan ook eerder complementair.
Bij grotere dossiers wordt de watertoets vaak door 2-3 verschillende adviesverlenende instanties (Vlaamse Milieumaatschappij, GOP, stedelijke omgevingsambtenaar/CBS, rioolbeheerder, waterloopbeheerder vb. haven, polders) behandeld. Die overlap in adviezen, met meerdere bevoegde waterloopbeheerders in hetzelfde gebied, is voor vergunningverlenende overheden en omgevingsvergunningscommissies niet wenselijk. De Hemelwaterverordening is ondertussen wel herzien op 10 februari 2023, met nieuwe normering voor buffering. De doelstelling van de herziening is dan ook om water maximaal ter plaatse te houden. Op deze manier kan Vlaanderen droogteperiodes overbruggen en de impact van verharding op overstromingen terugdringen. Verschillen in adviezen hierover moeten met de nieuwe normering weggewerkt zijn.

Om een klimaatbestendig grondwaterbeheer mogelijk te maken, wordt ook de VLAREM-regelgeving aangepast, onder meer met betrekking tot bemalingen, drainages en peilverlagingen (zie de tweede principiële goedkeuring van 27 oktober 2023 van VR mbt beslissingen in kader van de grondwatertrein[13]. Net in dossiers met bemalingen worden in de bevraging vaak problemen gesignaleerd. Er worden soms andere voorwaarden opgelegd omtrent debieten (bemalingsdebiet vs lozingsdebiet) of omtrent monitoringsvoorwaarden, termijnen, ... Vlaamse Milieumaatschappij geeft aan dat afstemming intern nuttig is, en probeert dit maximaal te doen. Maar tegelijk geeft de Vlaamse Milieumaatschappij aan dat achterliggend ook andere invalshoeken en afwegingskaders

[13] Ontwerp van wijzigingsbesluit - Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het VLAREL van 19 november 2010 en het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat de waterregelgeving betreft, 2023)

aan de basis liggen van een advies. Momenteel is de capaciteit er niet om eventuele tegenstrijdigheden uit te klaren en een geïntegreerd advies te geven. Dit komt de kwalitatieve vergunningverlening echter niet ten goede.

Het Departement Omgeving zegt in de bevraging geen advies meer te geven over lozingsrubrieken of grondwaterwinningsrubrieken, tenzij in een geïntegreerd advies over GPBV rubrieken of MER-rubrieken), of adviezen over best beschikbare technieken. Agentschap voor Natuur en Bos en Vlaamse Milieumaatschappij bekijken lozing vanuit andere invalshoek en hier is weinig overlap met het advies van het Departement Omgeving. Bij tegenstrijdige adviezen (Agentschap voor Natuur en Bos en Vlaamse Milieumaatschappij) worden deze discussie ten gronde gevoerd in de omgevingsvergunningscommissies. Regelmatig overleg tussen de betrokken adviesinstanties kan hierop anticiperen en dit nog voorkomen.

- **Adviezen mbt Natuurtoets (Landschap en natuurwaarden):**

Agentschap voor Natuur en Bos en GOP geven advies over toepassing van het richtsnoer PAS (bv evalueren BBT). Agentschap voor Natuur en Bos kijkt daarbij meer naar de effecten op de natuur. Vergunningverlenende overheden en omgevingsvergunningscommissies signaleren dat bij de beoordeling van oa. de stikstofproblematiekdoor Agentschap voor Natuur en Bos en GOP soms tegenstrijdige adviezen over eenzelfde situatie worden gegeven. Regelmatig overleg organiseren tussen beide instanties kan dit voorkomen.

Om een klimaatbestendig grondwaterbeheer mogelijk te maken, wordt zoals eerder vermeld de VLAREM-regelgeving aangepast, onder meer met betrekking tot bemalingen, drainages en peilverlagingen. In of nabij (minder dan 500 meter) speciale beschermingszones of VEN en valleigebieden is draineren voortaan vergunningsplichtig (klasse 2) met advies van Agentschap voor Natuur en Bos. In deze zone zal een passende beoordeling of verscherpte natuurtoets moeten toegevoegd worden bij de aanvraag. Dit is een recente wijziging, na het uitvoeren van de bevraging. Ook hier zal overleg tussen de instanties nodig zijn om adviezen af te stemmen.

- **Adviezen mbt Lucht :**

Departement Omgeving (voor de aspecten rond ingedeelde inrichtingen en activiteiten) en Vlaamse Milieumaatschappij geven advies over luchtverontreiniging. De focus van Vlaamse Milieumaatschappij ligt vooral op de lokale luchtkwaliteit en de milieukwaliteitsnormen.
De focus bij GOP ligt meer op de toepassing van BBT en de diffuse en geleide emissies en geurhinder van ingedeelde inrichting of activiteiten.
Voor een beperkt aantal aanvragen geeft Departement Zorg een advies over de gezondheidseffecten door luchtverontreiniging.

- **Adviezen mbt afweging goede ruimtelijke ordening en inpasbaarheid :**

Instanties zoals Agentschap voor Natuur en Bos en Departement Landbouw & Visserij durven zich soms ook op het vlak van de goede ruimtelijke ordening en interpretatie VCRO te begeven. De ’vergunningverlenende overheden en omgevingsvergunningscommissies zijn van oordeel dat dat niet echt hun rol is. Anderzijds geeft Departement Landbouw en Visserij aan dat hun advies zich focust op de beoordeling of landbouw aangetast is (versnippering van de open ruimte word dus vanuit eigen finaliteit bekeken). Overleg over de definitie van goede ruimtelijke ordening, en de invulling vanuit een eigen finaliteit en beleidsinsteek is wel nuttig om verwarring of tegenstrijdige adviezen te vermijden.

Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening wordt in het advies soms ook ingegaan op eventuele strijdigheid met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening (die blijken uit de verplicht in te winnen adviezen). Zo wordt in een advies verwezen naar de conclusie uit het advies van een andere adviesinstantie (bv.: advies van andere adviesverlenende instantie is ongunstig en daardoor bezorgt de adviesverlenende instantie ook een ongunstig advies). Dit is praktijk die vermeden moet worden. Wanneer op de zitting van de omgevingsvergunningscommissie het knelpunt wordt opgelost, en de andere adviesverlenende instantie is daar niet op aanwezig, blijft zijn advies ongunstig. De wetgeving wordt hier best op verduidelijkt. Het is de vergunningverlenende overheid die alle verplicht in te winnen adviezen bekijkt en eventuele strijdigheden met direct werkende normen opneemt binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening in zijn beslissing.

- **Adviezen mbt Mobiliteit:**

Voor mobiliteit wordt aan het Departement Mobiliteit en Openbare Werken advies gevraagd, vaak wordt voor projecten met mobiliteitsaspecten ook advies gevraagd aan het Agentschap Wegen en Verkeer, (en subadviezen aan De Werkvenootschap, De Lijn, …). Deze adviezen worden eerst intern op elkaar afgestemd, er is overlap maar normaal geen tegenspraak.
Over de mobiliteit(-seffecten) kan het Departement Mobiliteit en Openbare Werken en het Departement Omgeving advies geven. De vergunningverlenende overheden en omgevingsvergunningscommissies vinden deze overlap niet wenselijk als het tot tegenstrijdige adviezen leidt. Zoals eerder aangegeven is het advies van Departement Mobiliteit en Openbare Werken essentieel om een grondige en gemotiveerde te kunnen nemen, maar ontbreekt dit advies momenteel nog, of is dit nog onvoldoende gemotiveerd. Daarnaast is het advies van Agentschap Wegen en Verkeer een nuttige bijdrage omdat zij dit per regio beoordelen en niet enkel rekening houdt met de gemeentegrenzen.

1.3 EVALUATIE VAN DE DOORWERKING VAN HET ADVIES IN DE BESLISSING

In de huidige werking is het verlenen van adviezen over de omgevingsvergunningsaanvragen een belangrijke stap in het gehele proces. Beleidsmatige prioriteiten en recente normeringen worden er immers vertaald naar concrete adviezen in individuele omgevingsvergunningsdossiers. Daarnaast leiden de ervaringen bij het adviseren soms ook tot aanpassing van de wetgeving.

Via uniforme advisering over een aanvraag wordt een gelijk speelveld op specifieke domeinen bewaakt door enerzijds de externe (Vlaamse) adviezen die het beleid bewaken en gelijkheid proberen te verkrijgen voor gelijkaardige situaties of bedrijven, en anderzijds rekening te houden met de lokale, specifieke situatie (die door lokale overheden beter ingeschat wordt). Elk dossier betreft dan ook maatwerk. Provincies geven in de bevraging aan dat het samenbrengen van al deze (inhoudelijke) informatie, alsook de administratieve afhandeling ervan een taak is waarin de vergunningverlenende overheden en de omgevingsvergunningscommissies zeer goed geoefend zijn.

Advisering door gespecialiseerde instanties stelt de overheid in staat om met kennis van zaken een zorgvuldig gemotiveerde en weloverwogen beslissing te nemen. De omgevingsambtenaar of de omgevingsvergunningscommissies nemen de verschillende adviezen in overweging om één geïntegreerd advies of beslissing te formuleren. De rol van de omgevingsambtenaar of de omgevingsvergunningscommissies wordt steeds complexer en is cruciaal in het omgevingsbeleid.

De omgevingsvergunningsprocedure is een complex proces, met vele spelers, dat leidt tot degelijke, goed gemotiveerde beslissingen als iedereen in het proces zijn taak opneemt zoals deze in de wetgeving voorzien is. De adviesverlening is hier een essentieel onderdeel van, en vraagt ook een engagement van alle adviserende instanties.

De centrale onderzoeksvraag is: ***Is advisering de meest efficiënte manier om te komen tot een situatie waarin overheden met kennis van zake en conform de Vlaamse standpunten beslissen.***

1.3.1 Bevoegdheidsverdeling

Onderzoeksvraag hierbij is : Klopt de rolverdeling adviseren versus beslissen?

Afhankelijk van het type en de complexiteit van een project is het college, de deputatie of het Vlaams Gewest bevoegd om een beslissing te nemen over een aanvraag. De limitatieve lijsten met Vlaamse en provinciale projecten zijn opgenomen in de bijlagen bij het Besluit van de Vlaamse regering van 13 februari 2015. Vlaamse projecten omvatten bijvoorbeeld de aanleg van autosnelwegen of gewestwegen, aanvragen met betrekking tot luchthavens, aanvragen voor grote windmolenparken etc. Op de lijst van provinciale projecten staan onder andere aanvragen voor handelsruimtes met meer dan 15.000 m² vloeroppervlakte buiten de centrumsteden, aanvragen voor kleinere windmolenparken, aanvragen m.b.t. bovenlokale fietsnetwerken etc.

De introductie van een Vlaamse Lijst had tot doel om de dossiers van algemeen strategisch belang naar het Vlaamse niveau te tillen. Iedere overheid is momenteel echter ook bevoegd voor alle veranderingen aan de aan haar toegewezen projecten die functioneel, bouwtechnisch of op het gebied van exploitatie een geheel vormen met het oorspronkelijke project, waardoor elke kleine verandering aan een Vlaams project (tenzij vrijgesteld van omgevingsvergunning of louter meldingsplichtig) tot de bevoegdheid van de Vlaamse Regering behoort. Dit strookt niet met de doelstelling van de Vlaamse lijst. Uit de evaluatiestudie van het omgevingsvergunningendecreet van 2020 bleek reeds dat er zich op de Vlaamse lijst projecten bevinden die niet per se als van Vlaams strategisch belang moeten worden beschouwd, dit geldt ook voor de aanhorigheden bij de Vlaamse projecten(Bervoets et al., 2021).

De gewestelijke omgevingsambtenaren en Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) geven in de bevraging aan dat een aanpassing van de huidige bestaande (Vlaamse) lijst zich opdringt. Enkele provincies stellen ook voor dat een aantal projecten op de Vlaamse lijst teruggeschoven worden richting de provincies, zodat er meer ruimte vrijkomt voor de Vlaamse overheid om te adviseren wat als kerntaak van de Vlaamse Overheid wordt beschouwd.

Hier wordt in eerste plaats gedacht om alle ingedeelde inrichtingen of activiteiten die op de indelingslijst van titel II van het VLAREM als klasse 1 inrichting zijn ingedeeld terug toe te wijzen aan de deputaties die in de wetgeving als de standaard bevoegde overheid voor dergelijke ingedeelde inrichtingen of activiteiten staat vermeld. Het gaat over ingedeelde inrichtingen of activiteiten zoals mono-stortplaatsen en afvalverbrandingsinstallaties die nu op de Vlaamse lijst staan. Verder wordt ook voorgesteld om rioleringsprojecten van de Vlaamse lijst naar de provinciale lijst te verplaatsen omdat dit aansluit bij de bevoegdheid van de deputatie om te beslissen over de RWZI's. Ook voor de grote golfterreinen en telecomantennes wordt voorgesteld hen- niet meer op de Vlaamse lijst te houden.

De voorgestelde aanpassingen van de Vlaamse Lijst houdt niet in dat het Vlaamse niveau deze dossiers volledig loslaat. Samen met de aanpassing van de Vlaamse Lijst moet geïnvesteerd worden in:

- de rol van de Vlaamse overheid als adviesinstantie over deze dossiers, zodat de advisering richting de andere niveaus (vnl. provincie) opnieuw kan worden geoptimaliseerd/verruimd. Het gaat over dossiers met de meeste hinder en risico's voor de mens en het milieu, dossiers die een doorvertaling inhouden van de Vlaamse beleidsdoelstellingen (o.a. uitwerking BRV).
- instellen van beroep indien de Vlaamse beleidsdoelstellingen niet worden gevolgd (toezicht via het beroepenkader)
- richtlijnen voor het behandelen van dossiers door o.a. in te zetten op handleidingen/omzendbrieven
- evaluaties van GPBV en andere bedrijven

Naast de voorgestelde optimalisering van de bevoegdheidsverdeling kan er ook vereenvoudigd worden met tijdswinst voor de betrokken administraties door sommige kleinere dossiers (ingedeelde inrichting of activiteit) die nu via de Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) naar de minister gaan, door de GOA te laten beslissen.

1.3.2 Doorwerking van het advies in de beslissing

Onderzoeksvragen hierbij zijn :

- *Welke (kennis uit) adviezen zijn noodzakelijk/relevant? En is de kennis exclusief verbonden aan de adviesinstantie?*
- *Welke adviezen zijn een inhoudelijke meerwaarde voor de beslissing?*
- *Gaat adviesinstantie in beroep wanneer advies niet gevolgd werd ?*

De overheid die beslist over de vergunningsaanvraag moet oordelen hoe de aangegeven sectorale bezorgdheden uit de ingewonnen adviezen doorwegen bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag. Bij een ongunstig advies (op grond van het negeren van een doelstelling of zorgplicht) moet die vergunningverlenende overheid onder andere ook nagaan of ze aan die bezorgdheden tegemoet kan komen door het opleggen van voorwaarden. De inhoud van een advies is niet bindend, maar de vergunningverlenende overheid moet wel rekening houden met alle relevante gegevens en daaraan passende gevolgen geven. De vergunningverlenende overheid moet dus steeds motiveren waarom ze het sectorale beleidsadvies niet volgt[14].

Welke (kennis uit) adviezen zijn noodzakelijk/relevant ?

De provincies en gewestelijke omgevingsambtenaren geven aan dat vooral het aftoetsen van specifieke beleidsplannen en doelstellingen moeilijk is omdat ze er niet altijd van op de hoogte zijn. Ook beschikken zij niet over informatie bijgehouden in verschillende databanken. Die kennis zit bij de verschillende adviesinstanties. Naast de formele adviesinstanties beschikken ook handhavende instanties vaak over gespecialiseerde kennis en relevante informatie die nuttig kan zijn ifv uitvoerbare en handhaafbare omgevingsvergunningen. Zeker in dossiers waarin een handhavingstraject loopt kan de vergunningverlener gebaat zijn bij het bevragen van de actuele handhavingsinformatie.

De provincies stellen in de bevraging over voldoende kennis te beschikken om met de ingewonnen adviezen van adviesinstanties en gemeente tot kwalitatieve vergunningen te komen. Voorwaarde is

[14] RvVb 27 augustus 2013, nr. A/2013/0512. 392 en RvS 27 mei 2008, nr. 183.474; RvS 9 oktober 2008, nr. 186.974

wel de provincies kunnen rekenen op de adviezen van de daartoe bevoegde (Vlaamse) overheidsinstanties over de aspecten rond sectorale regelgeving (afval, lozing, mobiliteit, gezondheid, energie, veiligheid, …). Ze stellen dat het onrealistisch is om er vanuit te gaan dat een omgevingsambtenaar of een POVC-deskundige (binnen de huidige bezetting en op korte termijn) de verspreide kennis van deze instanties kan overnemen.

Kennisdomeinen die regelmatig in vergunningsaanvragen terugkomen en specifieke expertise vragen die niet of onvoldoende bij de bevoegde overheden aanwezig is:

- complexe mobiliteitsdossiers (in veel gevallen is een advies van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken niet vereist -in de gevallen waar het wel vereist is, is het advies vaak ontoereikend) dossiers met MOBER: (bij gebrek advies van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken)
- watertoets (indien waterbeheerder gebrekkig adviseert)
- kleinhandelsaspecten, vegetatiewijzigingen
- Grondwaterwinningen (bemalingen): effecten op grondwaterlagen (Vlaamse Milieumaatschappij)
- Afvalwaterlozingen: impact op waterlopen (Vlaamse Milieumaatschappij)
- Dossiers met een doorslaggevend aspect in bijvoorbeeld veiligheid, geluid, emissies lucht, afval, lozing of grondwater, oa deskundigheid inzake geluid (beoordeling geluidsstudies...), luchtkwaliteit, vergt specialisatie en langdurige opleiding
- dossiers met nieuwe technologische ontwikkelingen, aquacultuur, waterstof, PFAS-PFOS, - BBT +, BREF, GPBV
- impact van bedrijven : beoordeling van cumulatieve effecten bij clusters van bedrijven, - beoordeling bedrijven die net onder de MER-drempel vallen, lage drempel Seveso-inrichtingen.

Er zijn ook kennisdomeinen die slechts af en toe in vergunningsaanvragen terugkomen maar die evengoed specifieke expertise vragen zoals bvb behoud van onroerend erfgoed, beheer diepe ondergrond, of bewaken van de exploitatie van maatschappelijk relevante activiteit of veiligheid (ASTRID, luchthaven, haven, kerncentrale, kust), ….

Maar dat kunnen evengoed **databanken of dossierhistoriek zijn waar niet iedereen toegang toe heef**t :

- meetgegevens ed. van de bevoegde Vlaamse instanties,
- of van alle afgeleverde stedenbouwkundige of milieuvergunningsbeslissingen vóór de komst van de omgevingsvergunning. De insteek vanuit de gemeenten is dan ook onontbeerlijk om de volledige stedenbouwkundige historiek van een site te kennen voor de omgevingsvergunning. Hetzelfde geldt voor de milieuvergunningen klasse 1 die door Vlaanderen werden beslist.
- zicht op de historiek inzake handhaving. De insteek van de handhavende instanties is in sommige gevallen relevant om de historiek en handhavingstraject van een site te kennen.

De provincies geven aan reeds inspanningen te hebben geleverd om de afbouw aan advisering zoals die zich thans voordoet grotendeels op te vangen door bijkomende aanwervingen. Het belang van voldoende capaciteit voor adviesverlening wordt ook onderstreept door de parlementaire onderzoekscommissie PFAS *“Kwaliteitsvolle adviesverlening vereist ook een efficiënte tijdsbesteding …Tevens wordt ernaar gestreefd dat alle adviserende instanties hun adviesfunctie ter harte nemen.”* (Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme & Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en gezin, 2022) en Audit Vlaanderen *“Versterk de adviesverlenende*

functies in het omgevingsvergunningsproces zodat: de relevante actoren de nodige adviesverlenende bevoegdheid hebben voor hun inhoudelijke materies inzake milieuhygiëne; de invulling ervan éénduidig de belangrijkste risico's afdekt. Communiceer op een transparante wijze de toegewezen bevoegdheden en de invulling naar alle betrokken actoren (incl. het politieke niveau) " (Audit Vlaanderen, 2022).

Binnen het departement Omgeving wordt maximaal ingezet op het behalen van de deadlines van vergunningsaanvragen van de Vlaamse projecten. Andere belangrijke taken (kennisdeling, deelnemen hoorzitting, advisering lokale besturen, GPBV-evaluaties) moeten wijken omdat er niet voldoende capaciteit is om de taken inzake vergunningverlening die door het Omgevingsvergunningendecreet en –besluit als bevoegde overheid zijn toegewezen op een behoorlijke en voldoende kwalitatieve manier te doen. De afbouw van de Vlaamse lijst biedt mogelijkheden om andere taken op te nemen, ze zal echter niet volstaan om alle voorgestelde taken ten volle op te nemen. Een versterking van de capaciteit binnen de het departement Omgeving om die taken op te nemen is nog steeds noodzakelijk.

Welke adviezen zijn een inhoudelijke meerwaarde voor de beslissing

Een advies dat op maat van het project is geschreven, met een grondige beoordeling en motivatie, met heldere conclusies en met uitvoerbare voorwaarden (voldoende precies omschreven, coördinatie van voorwaarden zowel stedenbouwkundig als milieuluik), is een meerwaarde voor de besluitvorming van een project.

Kenmerken van GOEDE adviezen volgens de bevraagden:

- Maatwerk, maatgerichte adviezen over sectorale aspecten (toegespitst op de aanvraag). Die adviezen zijn geformuleerd op basis van de meest recente projectinhoudsversie, en houden rekening met relevante toevoegingen (bezwaren, replieknota's, beroepsargumenten)
- Grondige daadkrachtige motivatie (vb motivering L&V omtrent al dan niet para-agrarische karakter van een bedrijf), dit omvat alle aspecten én beoordeling per aspect
- Duidelijke en heldere conclusies met voorstellen van uitvoerbare en te handhaven concrete voorwaarden/lasten (voldoende precies omschreven)
- Goede coördinatie van voorwaarden in adviezen (zowel stedenbouwkundig als milieuluik)

Kenmerken SLECHTE adviezen volgens de bevraagden:

- **Tegenstrijdigheden, onduidelijk, niet helder**:
  - Geen duidelijke conclusie of de conclusie strookt niet met inhoud van het advies (gunstig of ongunstig?),
  - voorwaarden en/of lasten zijn tegenstrijdig, niet uitvoerbaar, niet handhaafbaar of niet in overeenstemming met voorwerp van de aanvraag.
  - Een gunstig advies dat in feite een verkapte weigering inhoudt (door onuitvoerbare voorwaarden die worden opgelegd) (soms bij het Departement Mobiliteit en Openbare Werken)
  - Advies zonder **duidelijke voorwaarden** of geen onderscheid tussen voorwaarden en aandachtspunten
- **Onvoldoende gemotiveerde** adviezen (geen meerwaarde voor besluitvorming deputatie)
  - Verkorte adviezen die beperkt zijn tot stijlformules

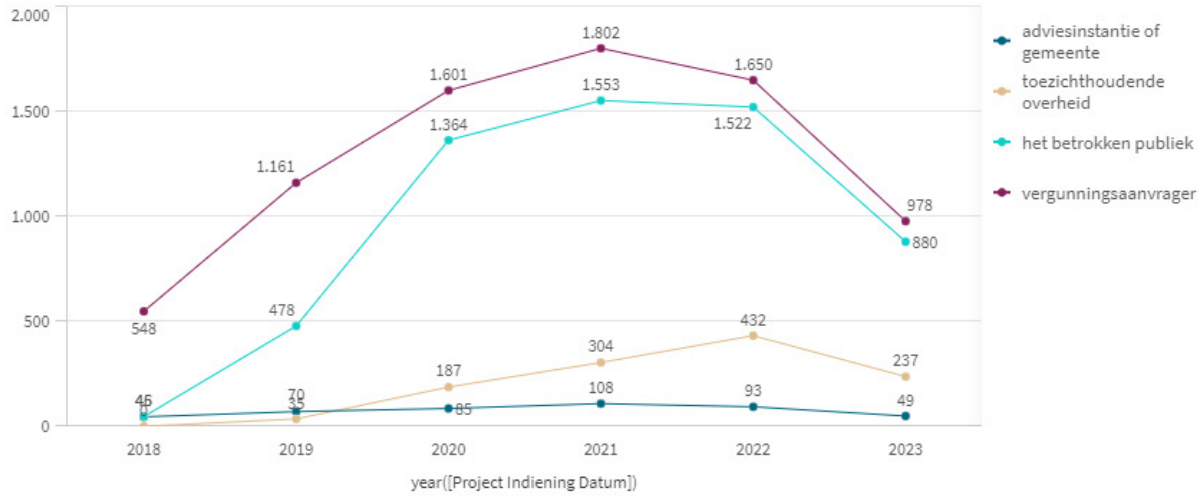
        - Standaardadviezen die niet toegespitst zijn op de aanvraag: beter is een meer concrete beoordeling maken van de aanvraag, niet gewoon standaardvoorwaarden vermelden (vb watertoetsinstanties en Adviesinstanties)
        - Slechts deel van de beoordeling opgenomen
    - Dossier **niet grondig** bekeken, geen oog voor relevante toevoegingen
    - Gelijkaardige instanties die **overlappend advies** geven (vb het Agentschap Wegen en Verkeer en het Departement Mobiliteit en Openbare Werken: bij verkeersafwikkeling van grote projecten best afstemmen over het advies)
    - **Laattijdige** adviezen
    - **(Stelselmatig) ontbreken van advies**: kan problematisch zijn (vb het Departement Zorg, het Departement Mobiliteit en Openbare Werken)

Een advies bevat met andere woorden een duidelijke conclusie in functie van de concrete aanvraag zoals die op dat moment ter beoordeling voorligt en met een heldere motivatie over het specifiek domein, met concrete voorwaarden/lasten.

Daar waar een advies een beoordeling betreft van het project waarbij verschillende aspecten tegenover elkaar afgewogen worden of waar het ontwerp aan de voorschriften getoetst moet worden en de afwijkingsbepalingen onderzocht, lijkt het onmogelijk dat hiervoor algemene tool voor wordt uitgewerkt. Adviesinstanties en vergunningverlenende overheden geven aan dat handleidingen, tools, … nooit de volledige finaliteit van een kwalitatief, gemotiveerd en onderbouwd advies kunnen vervangen. Advisering vereist een individuele beoordeling die rekening houdt met locatie- en projectspecifieke factoren Deze beoordeling moet leiden tot goed onderbouwde en gemotiveerde beslissingen. De Raad van State en de Raad van Vergunningsbetwisting vernietigen beslissingen wegens het ontbreken van een afdoende motivering en het gebruik van een standaardclausules.

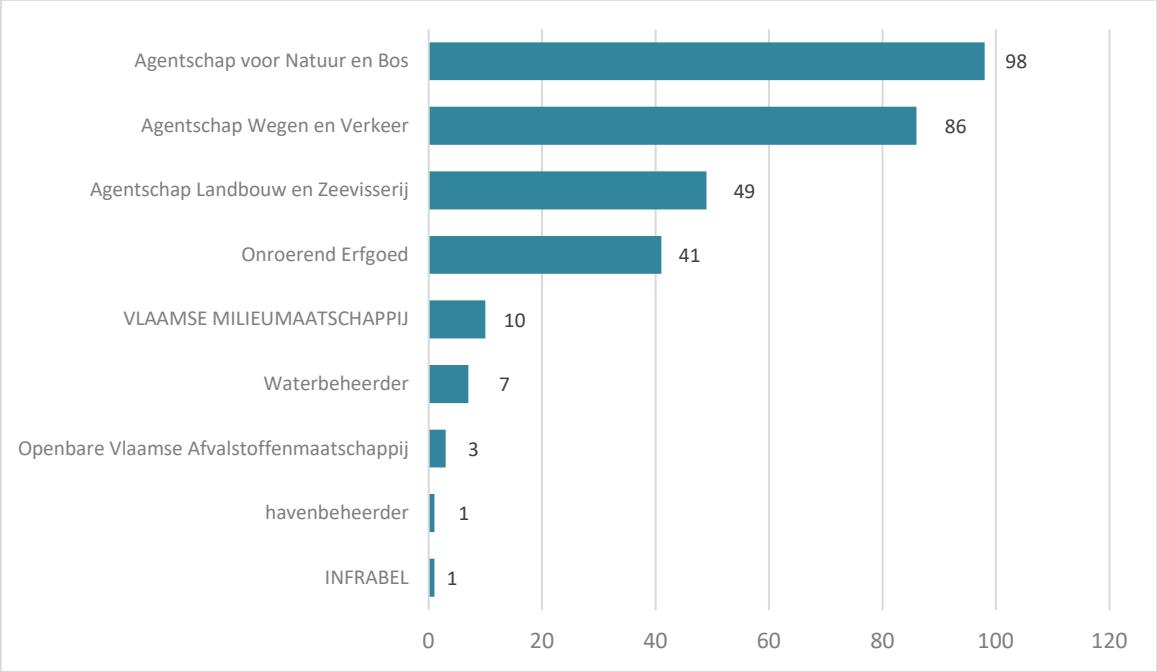
Gaat adviesinstantie in beroep wanneer advies niet gevolgd werd ?

Er wordt niet vaak in beroep gegaan door een adviesinstantie. Er wordt een (of meerdere) ongunstige adviezen gegeven voor een kleine 3.000 projecten per jaar. En er worden jaarlijks 100 administratieve beroepen ingesteld door die adviesinstanties. De toezichthoudende overheid (die ook adviesinstantie is) gaat frequenter in beroep, maar de meeste beroepen worden ingesteld door het betrokken publiek of de aanvrager.



Figuur : aantal projecten waarbij administratief beroep werd ingesteld, per type beroepsindiener (Omgevingsloket)

Sinds de start van het omgevingsloket in 2018 gingen adviesinstanties tegen 450 beslissingen in administratief beroep, een groot deel van de beroepen werd ingesteld door het Agentschap voor Natuur en Bos, en het Agentschap Wegen en Verkeer. Het Departement Omgeving gaat ook als toezichthoudende overheid in beroep, en niet louter als adviesinstantie. Sinds de start van het omgevingsloket werd 1.270 keer beroep ingesteld door de leidend ambtenaar van het Departement Omgeving[15].



Figuur : aantal projecten waarbij een adviesinstantie administratief beroep instelde per adviesinstantie

Uit de bevraging blijkt dat een aantal adviesinstanties in beroep gaan als het advies (of de voorwaarden) niet worden gevolgd. Sommige instanties hanteren hiervoor een afwegingskader (Departement Omgeving, Agentschap voor Natuur en Bos, …), of onderzoeken deze mogelijkheid (Departement Landbouw en Visserij).

Anderen geven aan dat het zelden voorkomt dat het advies niet gevolgd werd, en het dus zelden nodig is om in beroep te gaan. Of instanties menen dat het de verantwoordelijkheid is van de vergunningverlenende overheid om een correcte beslissing te nemen en dat ze niet noodzakelijk in beroep gaan wanneer een advies of de voorwaarden die erin vervat zaten niet (volledig) gevolgd werden. Af en toe wordt ook aangegeven dat de personeelscapaciteit het niet toelaat om hier op in te zetten.

Een adviesinstantie heeft ook “adviesverantwoordelijkheid” doorheen het hele vergunningstraject. Een advies moet in eerste instantie bedoeld zijn om een goed afgewogen beslissing te kunnen maken, en dus proactief oplossingen te zoeken indien er zich knelpunten voordoen vanuit sectorale beleidsaspecten (in overleg gaan, eventueel voorwaarden opleggen). Anderzijds moet een adviesinstantie ook consequent zijn in zijn oordeel. Wanneer die van oordeel is dat er vanuit sectoraal beleid ernstige bezwaren zijn, en die onvoldoende geremedieerd zijn in de beslissing. Dan moet een beroep overwogen worden. De rol van het toezicht op vergunningverlening werd ook naar

[15] Cijfer obv de beroepenmonitor van het Departement Omgeving, momentopname op 30/1/2024.

voor geschoven door Audit Vlaanderen in haar rapport van 2022. kwalitatieve vergunningverlening moeten de vergunningverlenende overheden beschikken over de nodige informatie en ondersteuning. Dit gebeurt via het aanreiken van de regelgeving en relevante rechtspraak, het aanbieden van systemen voor kennisborging en -uitwisseling met de vergunningverlenende overheden, via begeleiding op maat, via de adviesverlening en ook via het toezicht op de vergunningverlening. (Audit Vlaanderen, 2022).

1.3.3 Rol van de omgevingsvergunningscommissies (kwaliteitsverbetering van beslissing door integratie en afstemming)

Onderzoeksvragen hierbij zijn
- *Rol en deelname aan commissies en Impact op de commissies bij minder adviseren (of bij het 'spreken met 1 stem per hoofdentiteit')*
- *Welke projecten moeten bekeken worden in een commissie?*

Uit het evaluatieonderzoek van de werking van het omgevingsvergunningendecreet bleek reeds dat het belang en de meerwaarde van de omgevingsvergunningscommissies unaniem erkend wordt : "het bekomen van een geïntegreerd en eenduidig advies door het samenbrengen van verschillende adviesinstanties en deskundigen. De omgevingsvergunningscommissie is de plek waar alle adviezen en expertises samen op tafel worden gelegd en besproken worden om zo tot een geïntegreerd advies te komen. De omgevingsvergunningscommissie tracht probleemoplossend te werken en voor een afstemming te zorgen tussen tegenstrijdige adviezen binnen de procedure. Er wordt gezocht naar een consensus. Een omgevingsvergunningscommissie biedt ook een kans om de aanvrager of beroepsindiener te horen en onduidelijkheden uit te klaren" (Bervoets et al., 2021).

Rol en deelname aan commissie
Uit de bevraging blijkt dat bijna een derde van de bevraagde adviesinstanties nooit deelneemt, een ander derde zelden. Terwijl de rest (de overige één derde) vaak tot bijna altijd deelneemt.
De belangrijkste reden om zelden, of nooit deel te nemen is de beschikbaarheid van het personeel, het takenpakket of dat het geen thematische prioriteit beoogd. Een aantal adviesinstanties geven aan dat ze naar de commissie gaan als ze vinden dat het advies in een specifiek, of cruciaal dossier voldoende moet doorwerken in de besluitvorming. Om op een meer regelmatige basis deel te nemen aan de overlegcommissies is de thematische prioriteit en de doorwerking van het advies in de besluitvorming maar ook het gewicht van het advies en de fase waarin een vergunning zich bevindt van doorslaggevend om deel te nemen. Voor adviesinstanties die (bijna) altijd deelnemen aan een dergelijk overleg is voornamelijk de doorwerking van het advies tezamen met de thematische prioriteit van belang.

De provincies geven aan dat de werking van de omgevingsvergunningscommissie vandaag zeer sterk bemoeilijkt wordt door adviesinstanties die nalaten hun wettelijke taken op te nemen. Ze verlenen geen advies en/of zijn niet aanwezig tijdens de zittingen. De goede werking van de gewestelijke en provinciale commissies valt of staat net met de aan- of afwezigheid van instanties die advies uitbrachten. De kerntaak van de commissies is een gecoördineerd advies uitbrengen over de meest complexe vergunningsdossiers. Enkel als iedereen aanwezig is kan probleemoplossend gewerkt worden en kan de commissie een gedragen advies uitbrengen. Aanwezigheid van een adviesverlenende instantie is zeer belangrijk om te kunnen reageren op de standpunten van de hoorzitting (aanvragers en eventueel beroepsindieners) en om in interactie te kunnen gaan met de andere leden van de omgevingsvergunningscommissie (zoals de deskundigen). Zo kunnen ook dadelijk tegenstrijdigheden of onduidelijkheden weggewerkt worden. Het horen van de exploitant

en de eventuele betrokkenheid van de gemeente is een belangrijk momentum om in debat/gesprek te gaan met adviesinstanties, om concrete problemen op te lossen, om maatwerk te leveren.

Momenteel bepaalt artikel 39 van het Omgevingsvergunningenbesluit dat er slechts 1 deskundige milieu en 1 deskundige ruimtelijke ordening kan aangesteld worden als lid van de Provinciale omgevingsvergunningscommissie. De Provinciale omgevingsvergunningscommissies signaleren in de bevraging dat het onrealistisch is te verwachten dat de kennis van alle adviesinstanties met elk hun specifieke en technische kennis vervat zit in die ene deskundige (aangevuld met de kennis van de voorzitter van de Provinciale omgevingsvergunningscommissie). Voor de Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie bepaalt artikel 40 van het Omgevingsvergunningenbesluit dat er 2 deskundige milieu en 2 deskundige ruimtelijke ordening moeten worden aangesteld. Er wordt in een Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie ook rekening gehouden met de juridische context (bv. arresten van de RvVb) en knelpunten worden maximaal opgelost voor het uitbrengen van het advies. Er blijft ook veel aandacht gaan naar de uniformiteit. De Vlaamse Regering erkent in de conceptnota het belang van externe experten en voorziet wel de mogelijkheid om een omgevingsvergunningscommissie ad hoc uit te breiden met experten (zonder stemrecht) voor complexe dossiers, waarbij specifieke expertise vereist is (Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, 2022).

In de evaluatiestudie van het omgevingsvergunningendecreet geven **lokale besturen** aan dat het voor hen niet steeds loont om aanwezig te zijn in de Provinciale omgevingsvergunningscommissie (POVC) . Het is tijdsintensief, het is voor hen op voorhand niet altijd duidelijk wanneer het dossier wordt behandeld en bovendien heeft de lokale overheid geen stemrecht. Dit verklaart waarom bepaalde lokale overheden zich soms beperken tot een schriftelijk advies. De aanwezigheid van gemeenten op de Provinciale omgevingsvergunningscommissie (POVC) is ook sterk afhankelijk van de beschikbare personeelscapaciteit binnen de gemeente en de mate waarin het dossier door de gemeente als belangrijk wordt beschouwd. De aanwezigheid van de gemeente wordt nochtans zeer gewaardeerd door de commissies aangezien zij de plaatselijke context, het lokaal beleid en eventuele voorgeschiedenis het beste kennen (Bervoets et al., 2021).

Provinciale omgevingsvergunningscommissies zijn dan weer van menig dat gemeentelijke adviesvragen aan de Provinciale omgevingsvergunningscommissie (POVC) kunnen geschrapt worden. Er spelen verschillende motieven, zoals:

- Het CBS adviseert aan de Provinciale omgevingsvergunningscommissie vaak zelf niet of gebrekkig, en is niet altijd aanwezig op de Provinciale omgevingsvergunningscommissie terwijl het om dossiers gaat waar de kennis van de lokale situatie belangrijk is. -Relevante adviesinstanties laten het afweten (inzonderheid het Departement Mobiliteit en Openbare Werken rond MOBER's).
- Het heeft ook als gevolg een uitholling van de beroepsprocedure (dat dan terug op Provinciale omgevingsvergunningscommissie moet komen).
- Het gaat voornamelijk om stedenbouwkundige projecten met vaak een uitgebreid voortraject waar Provinciale omgevingsvergunningscommissie niet bij betrokken was.

Welke projecten moeten bekeken worden in een commissie ?

Uit de evaluatiestudie Omgevingsvergunningendecreet bleek reeds dat de Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) zeer nuttig is bij **grote en complexe dossiers**. Met het criterium van minstens 5 adviezen komen momenteel nog te veel dossiers op de Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) waarvoor de commissie maar een beperkte meerwaarde

heeft bv. Aquafinprojecten, heraanleg kruispunten/wegen, GPBV-evaluaties, ...(Bervoets et al., 2021). Een dossier met 5 adviezen is niet per definitie een dossier waar de omgevingsvergunningscommissie een meerwaarde heeft. De kwantitatieve maatstaf van 5 adviezen blijkt in de praktijk te generiek om de grote en complexe dossiers te vatten.

De Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) signaleert dat de capaciteit echter erg onder druk staat. Er zijn (heel) veel dossiers en (te) weinig secretarissen om te zorgen voor het geïntegreerd advies. Er is geen of nauwelijks ruimte voor vorming/opleiding/bijscholing en extra pieken in dossierinstroom kunnen niet meer verwerkt worden. De Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) stelt vast dat ook de diverse adviesinstanties met capaciteitsproblemen te maken hebben en dat dan niet steeds een advies wordt verleend.

- **Niet alle adviezen meetellen als criterium om aanvraag voor te leggen aan de commissie :** Zo kan er voor gekozen worden om bijkomende naast het ASTRID advies en advies GOP, die nu reeds uitgesloten zijn, het advies van de waterbeheerders als 1 advies te tellen.
- **Afhankelijk van de aard van het advies :** Wanneer alle adviezen gunstig zijn en er geen problemen zijn met de voorwaarden, kan er geopteerd worden voor een schriftelijke behandeling (met inbegrip van horen). Nog te bekijken hoe dit in de wetgeving kan ingeschreven worden.
- **Afhankelijk van de inhoud van de aanvraag :** Voor de dossiers waarover de deputatie bevoegd is, is het vanwege de complexiteit aangewezen dat alle klasse 1-aanvragen én aanvragen met project-MER en MOBER op de commissie blijven komen. Het gecoördineerde advies van de omgevingsvergunningscommissie blijft de beste basis om een dergelijk dossier voor te leggen aan de deputatie.(POVC)

Bij een aantal dossiers die momenteel op Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) komen, lijkt de meerwaarde van de Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) (te) beperkt. Wij denken daarbij in de eerste plaats aan de rioleringsdossiers en vragen daarbij een aanpassing van de Vlaamse lijst. Mogelijks ook van toepassing op de pijpleidingendossiers (GOVC).

Wat met projecten die niet op een omgevingsvergunningscommissie besproken worden

Uit de bevraging blijkt dat er ook overleg nodig is voor projecten die niet op een omgevingsvergunningscommissie komt. Er zijn adviesinstanties die op eigen initiatief overleggen over ingediende vergunningsaanvragen, en afstemmen over het advies. Het Departement Mobiliteit en Openbare Werken gaat bvb soms in overleg met de aanvrager voor de aanvraag wordt ingediend. Het Havenbedrijf stemt achter de schermen af met andere adviesinstantie voor ze advies geven. Het Agentschap Wegen en Verkeer en het Departement Mobiliteit en Openbare Werken stemmen intern ook af voor ze advies geven. De Vlaamse Milieumaatschappij geeft aan dat afstemming intern beter zou zijn, maar dat dit met de capaciteit en timing niet lukt. En zo zullen er allicht nog meer informele overlegmomenten zijn met en tussen adviesinstanties .

In het omgevingsvergunningendecreet wordt nu al de mogelijkheid voorzien om een projectvergadering te organiseren (op verzoek van de aanvrager). De conceptnota gaf al aan dat de toegang tot de projectvergadering limitatief zal uitgebreid worden, met oog voor de nood aan flexibiliteit in overlegmodaliteiten, adviestermijnen en de beschikbare capaciteit binnen de vergunningverlenende overheid en adviesinstanties. De conceptnota gaf ook al aan dat in situaties waarbij een negatief advies gegeven wordt, de mogelijkheid moet bestaan voor de aanvrager om in dialoog te treden met de adviesinstantie. Dit kan leiden tot een aangepast advies, voorafgaand aan

de omgevingsvergunningscommissie (Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, 2022).

1.4 BEVINDINGEN UIT DE EVALUATIE

Adviesverlening is belangrijk om goed en gemotiveerd te kunnen beslissen. Dit bleek ook uit de evaluatie van het omgevingsvergunningendecreet, de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie PFAS. De onderzoekscommissie oordeelde dat kwalitatieve adviesverlening onontbeerlijk is om tot een goede vergunning te komen (Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme & Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en gezin, 2022).

Het nut en de noodzaak van advisering wordt dus niet in vraag gesteld, wel de manier waarop dit vandaag in praktijk wordt gezet (te weinig adviezen, niet goed gemotiveerde adviezen, geen deelname commissie, …). Uit de evaluatie blijkt dat er minder geadviseerd wordt, ook over belangrijke onderwerpen (gezondheid, mobiliteit, natuur, …). Uit de evaluatie blijkt ook dat er minder goed geadviseerd wordt. Een goed advies is goed gemotiveerd, oplossingsgericht, concreet, op maat, …. Adviseren is een kerntaak, op die manier kan de aanvraag getoetst worden aan sectorale wetgeving en sectoraal beleid en werkt Vlaams beleid geïntegreerd door. Focus van adviesverleners moet liggen op gericht, kwalitatief en oplossingsgericht adviseren.

Onderzoeksvraag :
Worden relevante adviezen gegeven door de juiste instanties, en zijn die adviezen tijdig uitgebracht en grondig gemotiveerd?

Uit de evaluatie blijkt dat globaal aan de juiste instanties advies wordt gevraagd, maar dat er toch enkele optimalisaties nodig zijn:

- Voor een aantal aspecten (watertoets, oppompen en lozen van (afval)water, goede ruimtelijke ordening, natuurtoets) wordt aan meerdere adviesinstanties advies gevraagd, en is er dus met andere woorden overlap. Soms is een overlap aanvaardbaar omdat het advies complementair is. Maar regelmatig zijn er ook adviezen die elkaar tegenspreken.. Deze adviezen helpen de bevoegde overheid dan ook niet verder om een kwalitatieve beslissing te nemen. Uit de evaluatie bleek dat overlap beter vermeden wordt. En dat er bij complementaire adviezen over hetzelfde thema best goed afgestemd wordt. Het is voor de besluitvorming duidelijker wanneer iedere adviesinstantie de inzichten vanuit zijn expertisedomein benadert.
- Adviesinstanties moeten er over waken dat ze een geïntegreerd, gebundeld advies geven wanneer dit mogelijk is, bvb bij bemalingen of bij een project met een stedenbouwkundig en een milieuluik. Het kan niet de bedoeling zijn dat er tegenstrijdigheden zijn in de adviezen van dezelfde adviesinstantie.
- Voor een aantal maatschappelijke uitdagingen (klimaat, gezondheid, beheer bodem en ondergrond) wordt momenteel nog geen advies gevraagd, wordt te weinig advies gegeven, of spits het huidige advies zich niet op de recente uitdagingen. De klimaatverandering waarvoor we staan vraagt specifieke aandacht, en ook de impact op de gezondheid van de mens moet beter en grondiger geadviseerd worden.

Een belangrijk aandachtspunt bij adviesverlening is dat het advies gemotiveerd, op maat en tijdig is, zodat het advies ook een goed overwogen beslissing kan onderbouwen. Het is dan ook een engagement die adviesinstanties aangaan, en daarom best te beschouwen als een van de kerntaken.

Via de adviesverlening in de vergunningenprocedure wordt immers ook geïntegreerde doorwerking van het sectoraal beleid gerealiseerd. Het opnemen van dat engagement betekent ook dat hiervoor voldoende capaciteit is binnen de instanties. Uit de evaluatie bleek dat adviesverlening soms in het gedrang komt door tijdsgebrek. En dat hierdoor sneller naar standaardformulering wordt gegrepen, niet wordt geadviseerd, het advies onvoldoende wordt gemotiveerd, intern geen afstemming meer mogelijk is of te laat wordt geadviseerd. Ook voor aspecten die belangrijk zijn bij de beoordeling van de aanvraag zoals impact op gezondheid, waterbeheer, mobiliteit, … De bevoegde overheden gaven in de evaluatie aan dat dergelijke 'slechte' adviezen het besluitvormingsproces bemoeilijken.

Conclusie :
Kwalitatief adviseren is een kerntaak, en realiseert een geïntegreerde doorwerking van het sectoraal beleid. Globaal worden de juiste instanties om advies gevraag, maar een update is wel nodig en overlap wordt beter vermeden. Wanneer het advies gemotiveerd, op maat en tijdig is, draagt het bij aan een weloverwogen beslissing over de aanvraag.

Onderzoeksvraag :
Is advisering de meest efficiënte manier om te komen tot een situatie waarin overheden met kennis van zake en conform de Vlaamse standpunten beslissen?

Kennis over het sectoraal beleid zit bij verschillende instanties, zij beschikken over de meest actuele kennis over beleid, wetgeving en bovendien beschikken zij over de databanken (administratieve, meetgegevens, …). Om dat sectoraal beleid geïntegreerd te laten doorwerken in een beslissing over een aanvraag is die specialistische kennis vereist. Naast de formele adviesinstanties beschikken ook handhavende instanties vaak over gespecialiseerde kennis en relevante informatie die nuttig kan zijn ifv uitvoerbare en handhaafbare omgevingsvergunningen. Zeker in dossiers waarin een handhavingstraject loopt kan de vergunningverlener gebaat zijn bij het bevragen van de actuele handhavingsinformatie.

Een belangrijk aspect bij het inbrengen van specialistische kennis is niet alleen het verkrijgen van die kennis, maar het samenbrengen ervan en in overleg de knopen doorhakken om oplossingsgericht te kunnen adviseren. Het samenbrengen van die kennis is belangrijk om voor een project tot een geïntegreerd advies te kunnen komen. Maar het is ook nuttig om de invulling van de adviesrol met de verschillende advies verlenende instanties regelmatig te bespreken.

De omgevingsvergunningscommissies hebben een belangrijke rol om de inzichten samen te brengen, en via overleg tot een compromis, een oplossing te komen. Op de commissievergaderingen worden de inzichten vanuit de verschillende expertises samengebracht. Ze integreren de verschillende adviezen in 1 globaal, goed overwogen advies dat duidelijke lijnen uitzet voor een beslissing. Uit de evaluatie blijkt echter dat adviesinstanties niet altijd deelnemen aan dit overleg (omdat tijd, capaciteit ontbreekt), wat het oplossingsgericht adviseren bemoeilijkt. Bevoegde overheden geven dan weer aan in de evaluatie dat daar waar een geïntegreerd en oplossingsgericht advies van de commissie komt, dit de besluitvorming verbetert. Voor aanvragen zonder commissie kan dit op informele wijze. Ook wanneer adviesinstanties met de aanvrager in overleg gaan om tot een gedragen oplossing te komen, leidt dit tot betere projecten.

Advisering zal dus altijd een belangrijke rol spelen bij instrumenten die een realisatie toelaten. Voor een aantal aspecten is er evenwel weinig interpretatie of beoordeling nodig. Adviesinstanties maken in die gevallen ook vaak gebruik van standaardparagrafen. Adviesinstanties zouden kunnen nadenken om deze generieke informatie proactief aan te bieden aan bevoegde overheden. Soms zal

het volstaan om zaken die wettelijk geregeld zijn (bv afstandsregels) op een gestructureerde manier te ontsluiten, voor andere aspecten kan het nodig zijn om deze in een verordenende vorm te gieten (vb stedenbouwkundige verordening voor eerste bouwlijn aan de kust) in andere gevallen zal meer toelichting nodig zijn onder welke vorm dan ook.

Zo komt ruimte vrij om mensen en middelen in te zetten op aanvragen die maatwerk vereisen. Hierbij moet het wel gaan over generieke 'regels' die voor gelijkaardige situaties toegepast moeten worden, en die ook zo vastgelegd worden. Ook Audit Vlaanderen haalt in haar rapport aan dat kennis van verschillende aard op verschillende wijze ontsloten moet worden: "Voor kwalitatieve vergunningverlening moeten de vergunningverlenende overheden beschikken over de nodige informatie en ondersteuning. Dit gebeurt via het aanreiken van de regelgeving en relevante rechtspraak, het aanbieden van systemen voor kennisborging en -uitwisseling met de vergunningverlenende overheden, via begeleiding op maat, via de adviesverlening en ook via het toezicht op de vergunningverlening" (Audit Vlaanderen, 2022). Advisering is dus niet de enige manier om de bevoegde overheden te ondersteunen bij he nemen van beslissingen in omgevingsvergunningsprocedures.

Naast het pro-actief aanbieden van kennis om het Vlaamse beleid uniform te laten doorwerken in beslissingen kan en moet er ook reactief worden toegezien op de toepassing van de regelgeving en doelstellingen. Deze rol kan worden opgenomen door het Departement Omgeving maar ook door de betrokken adviesinstantie. Wanneer de adviesinstantie vaststelt dat er vanuit sectoraal beleid ernstige bezwaren zijn, en die onvoldoende geremedieerd werden in de beslissing, dan moet een beroep overwogen worden. Naast adviesverlening is ook toezicht op de vergunningverlening een belangrijk element.

Met het omgevingsloket werd reeds een belangrijke stap gezet naar digitale dienstverlening. De Vlaamse overheid wil immers een slimme en datagedreven overheid zijn die inzet op state of the art digitale dienstverlening. Met deze strategie wil de regering de kwaliteit van de digitale dienstverlening van de Vlaamse overheden garanderen en verbeteren. Ook voor de adviesverlening zijn hier nog potenties, oa beschikbaar stellen van de informatie van alle overheidsinstanties via open data (zodat de info te integreren is in eigen tools, of eventueel de omgevingscheck van het omgevingsloket).

Conclusie

- ***Oplossingsgericht adviseren draagt bij aan beslissingen die realisatiegericht zijn. Een belangrijk aspect bij het inbrengen van specialistische kennis is dus niet alleen het verkrijgen van die kennis, maar het samenbrengen ervan en in overleg met de andere adviesinstanties en de aanvrager. Het samenbrengen van die kennis is belangrijk om voor een project tot een geïntegreerd advies te kunnen komen. Regelmatig overleg over de invulling van de adviesrol met de verschillende adviesverlenende instanties is nodig om de adviesverleningspraktijk af te stemmen (en te streven naar complementair adviseren)..***
- ***Efficiënt adviseren door slim te screenen en gericht te adviseren. Adviesverlening is een kerntaak, en vraag dan ook een engagement. Dat engagement betekent dat de nodige capaciteit beschikbaar is om die kerntaak op te nemen. Momenteel wordt ook nog generieke kennis via de individuele adviesvragen meegegeven (via standaardparagrafen). Het zou de adviesverlening ten goede komen om mensen en middelen in te zetten op aanvragen die maatwerk vereisen en elementen waar geen verdere beoordeling nodig is via generieke kennisdeling aan te pakken.***

BELEIDSAANBEVELINGEN

Dit onderdeel bestaat uit de antwoorden op de onderzoeksvragen en concrete **aanbevelingen ter verbetering van de werking van de adviesverlening**. Hierin wordt geformuleerd wat goed werkt, wat beter kan, waar de verbeterpunten zijn en hoe deze gehaald kunnen worden. In dit onderdeel worden de verschillende resultaten van de specifieke evaluatie-onderdelen verzameld en worden aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen worden eveneens afgetoetst met de conceptnota bijsturing van de regelgeving inzake de omgevingsvergunning, het regeerakkoord en zijn in lijn met de basisprincipes die voorop worden gesteld in het omgevingsbeleid.

De aanbeveling worden opgebouwd rond de 3 grote conclusies uit de evaluatie :

- **Kwalitatief adviseren is een kerntaak, en realiseert een geïntegreerde doorwerking van het sectoraal beleid.**
- **Oplossingsgericht adviseren draagt bij aan beslissingen die ook realisatiegericht zijn**
- **Efficiënt adviseren door slim te screenen en gericht te adviseren**

1.5 KWALITATIEF ADVISEREN

Uit de evaluatie blijkt dat kwalitatief adviseren een kerntaak is. Op die manier kan de aanvraag getoetst worden aan sectorale wetgeving en sectoraal beleid en staan ze in voor de geïntegreerde doorwerking van onder meer Vlaams beleid. Globaal worden de juiste instanties om advies gevraag, maar een update is wel nodig en overlap wordt beter vermeden. Wanneer het advies gemotiveerd, op maat en tijdig is, draagt het bij aan een weloverwogen beslissing over de aanvraag. In dit hoofdstuk gaan we verder in op die adviesbevoegdheid, de bevoegdheidsverdeling tussen de vergunningverlenende overheden en de inhoud van het advies.

1.5.1 Adviesbevoegdheid

“Wanneer adviezen inhoudelijk geen meerwaarde met zich meebrengen, worden ze afgebouwd. Waar adviezen belangrijk zijn, kunnen bijsturingen nodig zijn.” (conceptnota)

Uit de evaluatie blijkt dat een update nodig is van de situaties waarin advies wordt gevraagd. Enerzijds is die update nodig in het licht van een aantal maatschappelijke uitdagingen (klimaat, gezondheid, ..). Anderzijds is er momenteel overlap in de thema’s en wordt de wetgeving best aangepast aan de invulling van complementair adviseren zoals die vandaag in de praktijk al wordt toegepast (of nog beter moet worden toegepast).

De conceptnota stelde reeds volgende aanpassingen voor : “Anderzijds bouwen we extra adviezen in voor projecten inzake mestverwerking (Vlaamse Landmaatschappij) of projecten waar de Toegankelijkheidsverordening van toepassing is (Inter). Er wordt ook een oplossing gevonden voor de advisering vanuit de brandweerdiensten (aangezien dit geen gemeentelijke diensten meer zijn)” (Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, 2022).

Een aantal aanpassingen kunnen op korte termijn gerealiseerd worden.. Deze zogenaamde Quick wins kregen een lichtgrijze markering in de tekst. Andere aanpassingen vragen soms nog meer onderzoek vooraleer ze in wetgeving kunnen vertaald worden, of de implementatie ervan in de werking van instanties vraagt voorbereiding.

Beleidsaanbeveling mbt de adviesbevoegdheid voor alle (advies-)instanties

- Inzetten op complementair adviseren. Afstemming tussen adviesinstanties over de invulling van de adviesopdracht is essentieel (zie verder)
- Vervangen van bepaalde criteria in het besluit door verwijzing naar tool of handleiding (oa invloedszone spoor die verruimd zou moeten, de afbakening van de omgeving van kwetsbaar gebied ahv een concrete afstandsregel, de criteria voor advies ASTRID, de advieszone met betrekking tot zeewering, …). Dit kan gaan over een tool of handleiding die de toepassing van de criteria ondersteund of een digitale kaart die de afbakening van zones waar een adviesvraag van toepassing is weergeeft.
- -Niet alleen adviesinstanties, maar ook handhavende instanties hebben gespecialiseerde kennis en relevante informatie die nuttig kan zijn bij het nemen van kwalitatieve, onderbouwde vergunningsbeslissingen. Vergunningverlenende overheden kunnen dan ook handhavingsinformatie opvragen bij die instanties ifv de opmaak van uitvoerbare en handhaafbare vergunningen. Specifiek voor vergunningen van klasse 1 inrichtingen kan handhavingsinformatie worden gevraagd bij de Omgevingsinspectie van het Departement Omgeving.

Beleidsaanbeveling mbt de adviesbevoegdheid per adviesinstantie
Advies gezondheid :
De resultaten uit het lopende onderzoek rond de gezondheidsgebruiksruimte (onderzoek in opdracht van Departement Omgeving en Departement Zorg) en de criteria rond de gezondheidskundige advieswaarden die voor adviesverlening van belang zijn (in het aangepast preventiedecreet) vertalen. Wanneer deze criteria duidelijk zijn kan ook een eenvoudige toetsing aan de gezondheidskundige advieswaarden (GAW) door de Vlaamse Milieumaatschappij voor het aspect lucht gebeuren. Voor een interpretatie van gezondheid (gezondheidskundig inzicht) zal steeds het advies van Departement Zorg vereist zijn.

Advies grondwater en lucht:
Schrappen van W en M bij sommige rubrieken (buiten rubriek 3) zie ook het voorstel in bijlage.

Advies over de Watertoets:
Het beheer van de waterlopen is momenteel zeer versnipperd. De Vlaamse Regering besliste dat dit beheer wordt samengebracht in maximaal 12 Waterschappen in Vlaanderen. Met deze beslissing wil de Vlaamse Regering werk maken van een rationalisering in het waterbeleid. De hertekening van het waterlooplandschap zoals meegedeeld op de Vlaamse Regering brengt een belangrijk vereenvoudiging en zal de overlap die er momenteel is voor een deel wegwerken. De heropstart van overleg binnen de CIW-werking met afstemming over die adviesverlening is nodig. Verder moeten ook de criteria om advies te vragen verder bekeken worden ;
- drempels zoals opgenomen in uitvoeringsbesluit herbekijken, vereenvoudigen en enkel nog advies vragen bij complexere dossiers . Kleinere of eenvoudigere vergunningen kunnen via het watertoetsinstrument verlopen zonder advies van de waterbeheerders.
- advies bij werken aan niet gecatalogeerde waterlopen
- advies bij grote ingrepen in waterwingebieden

Om een klimaatbestendig grondwaterbeheer mogelijk te maken, werd recent een voorstel om de VLAREM-regelgeving aan te passen voor de tweede keer principieel goedgekeurd door de VR op 27 oktober 2023, onder meer met betrekking tot bemalingen, drainages en peilverlagingen. In dossiers

met bemalingen worden in de bevraging problemen gesignaleerd met verschillende (soms tegenstrijdige) adviezen vanuit Vlaamse Milieumaatschappij omtrent debieten en monitoringsvoorwaarden. Vlaamse Milieumaatschappij geeft aan dat interne afstemming nuttig is, en probeert dit maximaal te doen. Momenteel is de capaciteit er niet om dit uit te klaren en een geïntegreerd advies te geven. In ieder geval moeten strijdige adviezen worden vermeden, hier zou een adviesinstantie de nodige initiatieven moeten nemen om zich hierop te organiseren.

Advies klimaat (mitigatie) :
Klimaatmitigatie pakt de klimaatverandering aan door de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. In dat kader is het relevant om de adviesbevoegdheid van Vlaams Energie- en Klimaatagentschap uit te breiden met een advies over luchtemissies. Eventueel kan dit naar aanleiding van de vertaling van de refit RIE (Herziening Richtlijn industriële emissies). Een duidelijke afbakening is hiervoor nodig : bvb alleen voor installaties met relevante BKG-uitstoot (criteria hiervoor vastleggen).

Advies bodem ;
In de systeemaudit handhaving milieuhygiëne signaleerde de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij dat bodemgerelateerde aspecten onvoldoende aandacht krijgen in de individuele vergunningsvoorwaarden. De afdeling Bodembeheer van Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij heeft immers geen adviesverlenende bevoegdheid inzake omgevingsvergunningendossiers. Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij wijst er evenwel op dat een kwaliteitsvolle invulling van deze rol momenteel onmogelijk is door een capaciteitstekort.

Advies Departement Omgeving:
Voor de inhoud van het advies moet de focus gelegd worden op wat potentieel een belangrijke impact kan hebben en niet tot de kerntaak van een andere overheidsinstantie behoort. Voor advisering van aanvragen met een stedenbouwkundige handeling gaat het om aanvragen met een project-MER of een ontheffing of een mobiliteitsstudie. Voor advisering van aanvragen met een ingedeelde inrichting of activiteit worden bepaalde klasse 1 inrichtingen of activiteiten aangeduid met een letter in de indelingslijst zoals voor de andere adviesverlenende instanties.

Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening wordt in het advies soms ook ingegaan op eventuele strijdigheid met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening (die blijken uit de verplicht in te winnen adviezen bvb met betrekking tot watertoets, mobiliteit, natuur). Zo wordt in een advies verwezen naar de conclusie uit het advies van een andere adviesinstantie, of wordt die conclusie overgenomen. Dit is een praktijk die vermeden moet worden en de wetgeving wordt hier best ook op verduidelijkt. Het is de vergunningverlenende overheid die alle verplicht in te winnen adviezen bekijkt en eventuele strijdigheden met direct werkende normen opneemt binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening in zijn beslissing.

Binnen artikel 35, §15, van het Omgevingsvergunningenbesluit is de adviesvereiste van de afdeling bevoegd voor veiligheidsrapportage en milieueffectrapportage samengevoegd tot 1 adviesvereiste. Gezien dit 2 verschillende adviesdiensten zijn is dit verwarrend. Wordt best uitgeklaard.

Team Veiligheidsrapportering van het Departement Omgeving zou meer moeten betrokken worden bij dossiers met veiligheidsissues : bij 1) aanvragen in de omgeving van Seveso-inrichtingen of WT welke een impact kunnen hebben ikv domino-effecten en het groepsrisico van deze inrichting omdat door de projectaanvraag de bezetting in de omgeving toeneemt en 2) bij lage drempel Seveso-inrichtingen (weinig gegevens in het dossier).

In de toekomst zal in het kader van hernieuwbare en duurzame energiebronnen het beheer van de diepe ondergrond belangrijker worden. De adviesverlening moet hierop aangepast worden oa door de rubrieken met de letter N te actualiseren, door specifieke rubrieken te voorzien met het oog op de toepassing van het decreet diepe ondergrond (bvb bij projecten diepe aardwarmte).

Geïntegreerd adviseren voor SH en IIOA
Geïntegreerd adviseren vertrekt vanuit één adviesvraag per adviesinstantie voor de verschillende aspecten. Waar mogelijk moet de wetgeving verduidelijkt worden op dit punt.

Het Departement Omgeving stelt voor om te adviseren op basis van een uniforme adviesvraag richting afdeling GOP, zowel voor het aspect milieu als voor het aspect ruimte, voor de aanvragen zoals vastgelegd in wetgeving. Ook de integratie van het advies van het Departement Omgeving inzake natuurlijke rijkdommen behoort tot de mogelijkheden.

De havenbesturen zijn bevoegd om binnen de havengrenzen[16] in hun advies in te gaan op de impact van de aanvraag op de ontwikkelingskansen van de gehele haven. Ze bekijken maw of de gebruiksruimte van de haven goed benut en gedeeld wordt. Nu staat het advies van het Havenbedrijf alleen vermeld bij de stedenbouwkundige handelingen (artikel 35 van het Omgevingsvergunningenbesluit). Het havenbedrijf vraagt de vertaling van Havendecreet naar artikel 37 van het Omgevingsvergunningenbesluit .

Overige aanpassingen
Advies erfgoed : adviesvragen van Provinciale omgevingsvergunningscommissie (POVC)/Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) enkel wanneer de adviesaanvraag betrekking heeft op beschermd erfgoed (en dus niet al het geïnventariseerd erfgoed). Het advies van erfgoed bij loutere milieudossiers is niet relevant.

Verder ontbreken nog over volgende aspecten een verplicht advies volgens de bevraging ;

- Advies van de hulpverleningszones
- Advies van Vlaamse Landmaatschappij voor mestverwerking
- Advies Toerisme Vlaanderen bij zonevreemde functiewijziging
- Advies van Inter bij toepassing van de toegankelijkheidsverordening
- Adviezen zoals vermeld in artikel 4.3.8 VCRO ivm bouwen in erfdienstbaarheidsgebieden

1.5.2 Bevoegdheidsverdeling vergunningverlenende overheden

"Vlaanderen neemt zijn rol als adviesinstantie en ondersteuning van lokale besturen, waar nodig, ten volle op. Tegelijk neemt Vlaanderen zijn verantwoordelijkheid op voor grotere projecten die best op Vlaams niveau beslist worden". (conceptnota)

[16] Voor de havengebieden gelden de in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen als zeehavengebied afgebakende gebieden, met uitzondering van het havengebied van Antwerpen op de Linkerscheldeoever dat is afgebakend krachtens artikel 3 van de wet van 19 juni 1978 betreffende het beheer van het Linkerscheldeoevergebied ter hoogte van Antwerpen en houdende maatregelen voor het beheer en de exploitatie van de haven van Antwerpen, gewijzigd bij het decreet van 30 maart 2018 (Havendecreet)

De introductie van een Vlaamse Lijst had tot doel om de dossiers van algemeen strategisch belang naar het Vlaamse niveau te tillen. Uit de evaluatie blijkt dat er zich op de Vlaamse lijst projecten bevinden die niet per se van Vlaams strategisch belang moeten worden beschouwd, dit geldt ook voor de aanhorigheden bij de Vlaamse projecten. Door projecten op de Vlaamse lijst richting de provincies te schuiven, komt voor de Vlaamse overheid tijd vrij om te adviseren. De voorgestelde aanpassingen van de Vlaamse Lijst houdt niet in dat het Vlaamse niveau deze dossiers volledig loslaat. In samenhang met de aanpassing van de Vlaamse Lijst moet geïnvesteerd worden in: haar rol als adviesinstantie over deze dossiers, instellen van beroep indien de Vlaamse beleidsdoelstellingen niet worden gevolgd (toezicht via het beroepenkader), richtlijnen voor het behandelen van dossiers (handleidingen/omzendbrieven). Uit de evaluatie blijkt ook dat vergunningverlenende overheden aangeven dat ze hun vergunningverlenende taak goed kunnen uitvoeren, mits alle adviesinstanties hun adviserende rol goed zouden opnemen. Het lijkt aangewezen iedereen zijn kerntaken zo goed mogelijk te laten uitvoeren.

Concreet wordt voorgesteld om de bevoegdheidsverdeling als volgt aan te passen :

- rioleringsprojecten van de Vlaamse lijst naar de provinciale lijst (sluit aan bij de bevoegdheid van de deputatie om te beslissen over de RWZI's);
- grote golfterreinen en telecomantennes schrappen van de Vlaamse lijst
- monostortplaatsen, installaties voor waterwinningen en afvalverbrandingsinstallaties schrappen van de Vlaamse lijst aangezien alle andere klasse I inrichtingen via de indelingslijst aan de deputatie zijn toegewezen.
- Gebouwen en gebouwcomplexen : aanpassing zodat alleen aanvragen van gebouwen of gebouwencomplexen, of van de toename ervan, met als totale nuttige vloeroppervlakte minstens 50.000 m² aan het Vlaamse niveau worden toegewezen of als een vergunningsplichtige functiewijziging betrekking heeft op een totale nuttige vloeroppervlakte van minstens 50.000 m². De formulering zorgt ervoor dat kleine latere wijzigingen van deze gebouwen en gebouwencomplexen niet meer op het Vlaamse niveau moeten worden behandeld. Er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen bepaalde functies en evenmin in de grootte van de gemeente in kwestie. Alle aanvragen groter dan 50.000 m² worden zo ingrijpend geacht, dat ze aan Vlaanderen worden toegewezen.

Ook een bijkomende verschuiving van eenvoudigere dossiers die door de minister moeten worden beslist naar de Gewestelijke Omgevingsambtenaar kan tot een vereenvoudiging en optimalere tijdsverdeling leiden.

1.5.3 Inhoud en reikwijdte advies

"Belangrijk is ook dat de adviesinstanties zich in hun advies beperken tot de vraag of het project aanvaardbaar is vanuit hun beleidsdomein of expertise. Het advies houdt geen indeplaatstreding in van de aanvrager, noch van de vergunningverlenende overheid. Een adviesinstantie moet zich beperken tot een advies in het specifieke domein waarom ze als adviesinstantie bestaan. Men moet dus niet de ganse aanvraag beoordelen op elk punt; dat is de taak van de vergunningverlenende overheid. Daarom zullen we in het decreet de inhoud en draagwijdte van de adviezen verduidelijken." (conceptnota)

In het geval dat alsnog geen advies wordt uitgebracht, kan dit niet gelijkgesteld worden met een gunstig advies. Het decreet wordt aangepast, zodat in die gevallen aan de adviesplicht kan voorbijgegaan worden. Dit betekent wel nog steeds dat de adviesinstantie geen beroep kan instellen. Het vervangen van alle adviezen door één geïntegreerd Vlaams advies is niet werkbaar binnen de korte adviestermijnen zoals voorzien in de regelgeving. De omgevingsvergunningscommissie (zie 3.7.2) blijft zijn rol vervullen om eventuele tegenstrijdige adviezen uit te klaren." (conceptnota)

Een goed advies is grondig en gemotiveerd, op maat van het project:

- de conclusie moet duidelijk voorvloeien uit de gemotiveerde beoordeling.
- voorwaarden en eventuele weigeringsgronden moeten vergezeld gaan van de nodige motivering. Ook in geval van een volledig gunstig advies (zonder voorwaarden) kan het noodzakelijk zijn om een motivering op te nemen.
- voorwaarden moeten goed gecoördineerd zijn (zowel stedenbouwkundig als milieuluik) en handhaafbaar.
- voor complexere dossiers, of dossiers met wezenlijke impact op sectoraal beleid is maatwerk en nog meer motivering essentieel.

Een goed advies beperkt zich tot het gemotiveerd toetsen of het project in lijn ligt met de toegewezen materie. Ze zijn complementair en spreken elkaar niet tegen.
Voor een aantal thema's wordt advies gegeven door meerdere instanties, elke vanuit zijn eigen expertise. In regel zou gestreefd moeten worden naar een onderscheid tussen de specifieke adviezen die de impact of het effect van een activiteit op de kwaliteit van de omgeving nagaan (bvb een advies van Vlaamse Milieumaatschappij of Agentschap voor Natuur en Bos rond immissies, een advies van GOP rond goede ruimtelijk ordening, …) en een advies dat nagaat of voldoende bronmaatregelen genomen zijn (bvb advies van GOP rond emissies). Deze adviezen zijn complementair en geven dus een completer beeld aan de vergunningverlenende overheid. In de praktijk wordt dit onderscheid al vaak gemaakt, alleen werd de wetgeving hier nog niet op aangepast. Daarnaast is het nuttig dat adviesinstanties regelmatig overleggen over hun adviespraktijk voor een goede afstemming en een adviesverlening zonder hiaten en tegenstrijdigheden. Doorheen de jaren wijzigen beleidsprioriteiten en maatschappelijke uitdagen, en wijzigt de manier waarop adviesinstanties hun adviesrol opnemen. Audit Vlaanderen signaleert dat de verschillende actoren niet altijd op de hoogte zijn van elkaars (gewijzigde) rol inzake adviesverlening. Een beperktere invulling kan op termijn leiden tot cruciale hiaten in de omgevingsvergunningen en draagt bij tot een ineffectieve handhaving (Audit Vlaanderen, 2022).

Een goed advies bevat ook procedurele aspecten.
De expertise inhoud van een advies moet zich niet louter tot inhoudelijke, sectorale aspecten beperken, maar ze kunnen ook juridisch-procedureel van aard zijn. Het tijdig signaleren van problemen zorgt er immers voor dat deze ook met een administratieve lus, of wijzigingslus opgelost kunnen worden zonder de procedure te moeten stopzetten. Voorwaarde is wel dat de adviesinstantie ook effectief expertise bezit op dat vlak, dat ze met andere woorden goed op de hoogte is van de toepassing van de procedures uit het Omgevingsvergunningendecreet. In de praktijk zal dit dan ook de expertise zijn van een adviesinstantie die daarnaast ook als vergunningverlenende overheid optreedt. Ook dit element staat niet duidelijk in de regelgeving vermeld.

Een goed advies wordt tijdig verleend om het werk van de commissies en de bevoegde overheden niet te bemoeilijken.

Wanneer het advies gemotiveerd, op maat en tijdig is, draagt het bij aan een weloverwogen beslissing over de aanvraag. Het is daarom ook een engagement die adviesinstanties aangaan, en daarom best te beschouwen als een van de kerntaken. Via de adviesverlening in de vergunningenprocedure wordt immers ook geïntegreerde doorwerking van het sectoraal beleid gerealiseerd. Het opnemen van dat engagement betekent ook dat hiervoor voldoende capaciteit is binnen de instanties.

1.6 OPLOSSINGSGERICHT ADVISEREN

Uit de evaluatie blijkt dat oplossingsgericht adviseren bijdraagt aan kwalitatieve, uitvoerbare beslissingen. Een belangrijk aspect bij het inbrengen van specialistische kennis is dus niet alleen het verkrijgen van die kennis, maar het samenbrengen ervan en in overleg knopen doorhakken om oplossingsgericht en op maat te kunnen adviseren. Het samenbrengen van die kennis is belangrijk om voor een project tot een geïntegreerd advies en beslissing te kunnen komen. Overleg met aanvrager en tussen de adviesinstanties moet centraal staan.

1.6.1 rol en invulling van de adviesverlening

In de praktijk stemmen adviesinstanties reeds ad hoc af rond hun advies. Vaak is dit naar aanleiding van een omgevingsvergunningsaanvraag, soms is dit ook op structurele basis. Doorheen de jaren wijzigen beleidsprioriteiten en maatschappelijke uitdagen, en wijzigt de manier waarop adviesinstanties hun adviesrol opnemen. Audit Vlaanderen signaleert dat de verschillende actoren niet altijd op de hoogte zijn van elkaars (gewijzigde) rol inzake adviesverlening. Een beperktere invulling kan op termijn leiden tot cruciale hiaten in de omgevingsvergunningen en draagt bij tot een ineffectieve handhaving (Audit Vlaanderen, 2022).

Overleg tussen adviesinstanties is nodig om de adviesverleningspraktijk met elkaar af te stemmen (een actief netwerk tussen adviesverleners). Zo kunnen hiaten gedetecteerd worden en kunnen afspraken gemaakt worden om maximaal complementair en zonder tegenstrijdigheden te adviseren. Een dergelijk netwerk vertrekt vanuit een gemeenschappelijk belang of een gezamenlijke interesseveld waarbij informatie en kennis wordt gedeeld en waaruit samenwerkingsvormen en afspraken kunnen ontstaan. Voor die netwerkvorming moet de doelstelling en agenda wel duidelijk zijn. In de CIW-werkgroep waterbeheerders werden bvb onder meer afspraken gemaakt om de adviesverlening te stroomlijnen. Deze werkgroep komt niet meer samen, maar werd wel zeer nuttig bevonden, en moet misschien terug in het leven geroepen worden.

Uit de evaluatiestudie van het omgevingsvergunningendecreet bleek dat **projectgebonden informeel overleg** een grote meerwaarde voor een vlot(ter) verloop van de procedure. Een aantal adviesinstanties gaven in de bevraging aan ad hoc met de vergunningsaanvrager in een informeel overleg af te stemmen. In de 'Handreiking Vooroverleg' vinden zowel de vergunningverlenende overheden als initiatiefnemers van een project, handvaten en tips over hoe zo'n vooroverleg optimaal aan te pakken (Departement Omgeving, 2023). Het omgevingsvergunningendecreet introduceerde ook een aantal formelere instrumenten die zich focussen op een oplossingsgerichte aanpak. Deze instrumenten hebben ook impact op de adviesverlening, die zich hierop moet organiseren.

- In de wetgeving wordt oa de mogelijkheid voorzien om een projectvergadering te organiseren (op verzoek van de aanvrager). De conceptnota gaf al aan dat de toegang tot de projectvergadering limitatief zal uitgebreid worden, met oog voor de nood aan

flexibiliteit in overlegmodaliteiten, adviestermijnen en de beschikbare capaciteit binnen de vergunningverlenende overheid en adviesinstanties.

- De conceptnota gaf al aan dat in situaties waarbij een negatief advies gegeven wordt, de mogelijkheid moet bestaan voor de aanvrager om in dialoog te treden met de adviesinstantie. Dit kan leiden tot een aangepast advies, voorafgaand aan de omgevingsvergunningscommissie (Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, 2022).
- De wetgeving voorziet ook de mogelijkheid om een aanvraag tijdens de procedure te wijzigen met een wijzingsverzoek. Zo kan men tegemoetkomen aan opmerkingen, bezwaren van het openbaar onderzoek of negatieve adviezen en kan worden vermeden dat de aanvraag moet worden ingetrokken of geweigerd. Adviesinstanties staan achter het oplossingsgericht karakter van de wijzigingslus maar geven in de bevraging ook aan dat de toepassing van het wijzigingsverzoek extra werkbelasting creëert omdat voor een dossier meerdere keren advies gevraagd wordt. In het ontwerp van wijzigingsdecreet wordt dit principe nog uitgebreid. De Vlaamse Regering erkent wel dat de werking van de overheid hierdoor niet mag ontregeld worden en stelt voor de momenten waarop een wijziging mag ingediend worden te beperken.

1.6.2 Capaciteit versus werking omgevingsvergunningscommissies

De meerwaarde en de rol van de omgevingsvergunningscommissie (OVC) wordt niet in vraag gesteld in de evaluatie (een coördinerende en "compromiszoekende" opdracht). De werking van de omgevingsvergunningscommissies wordt soms ondergraven in situaties waarbij de adviesinstanties nalaten een advies te formuleren en/of afwezig te blijven op de vergadering van de omgevingsvergunningscommissie.(conceptnota)

Er werd al regelmatig aangehaald dat volgens de adviesinstanties de werklast te hoog is om kwalitatief te kunnen adviseren. Er werd geen werklastmeting gekoppeld aan deze evaluatie. Maar het is wel een belangrijk element in de goede werking van adviesverlening dat bijzondere aandacht verdient. Audit Vlaanderen stelt ook vast dat de adviesverlenende rol – omwille van een veelheid aan prioriteiten en een beperkte capaciteit – vaak op een beknopte wijze invulling krijgt. Dit leidt potentieel op systeemniveau tot hiaten met een mogelijke impact op milieu en maatschappij. Ook de werking van de omgevingsvergunningscommissies is afhankelijk van invulling van de adviesverlenende rol door de instanties.

In de conceptnota werden daarom reeds een aantal voorstellen opgenomen die het aantal dossiers op een commissie reduceren "*Daarom verminderen we het aantal dossiers die op een omgevingsvergunningscommissie behandeld moeten worden, waardoor meer tijd vrij komt voor een grondige bespreking en advisering in die dossiers waar het geïntegreerde advies van de omgevingsvergunningscommissie een meerwaarde biedt*" (Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, 2022).

Concreet wordt voorgesteld om :

- **Niet alle adviezen meetellen als criterium om aanvraag voor te leggen aan de commissie :** Zo kan er voor gekozen worden om bijkomend naast het advies van de ASTRID-veiligheidscommissie en het advies van het Departement Omgeving, die nu reeds

uitgesloten zijn bij de toepassing van het vijfadviezencriterium, het advies van de waterbeheerders als 1 advies te tellen.

- **Afhankelijk van de aard van het advies :** Wanneer alle adviezen gunstig zijn en er geen problemen zijn met de voorwaarden, kan er geopteerd worden voor een schriftelijke behandeling (met inbegrip van horen).
- **Afhankelijk van de inhoud van de aanvraag :**
    - Voor de dossiers waarover de deputatie bevoegd is, is het vanwege de complexiteit aangewezen dat alle klasse 1-aanvragen én aanvragen met project-MER en MOBER blijft het gecoördineerde advies van de omgevingsvergunningscommissie de beste basis om een dergelijk dossier voor te leggen aan de deputatie. (POVC). Dit geldt ook voor beroepsdossiers bij de minister (GOVC).
    - Bij een aantal dossiers die momenteel op Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) komen, lijkt de meerwaarde van de Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (te) beperkt. Wij denken daarbij in de eerste plaats aan de rioleringsdossiers en vragen daarbij een aanpassing van de Vlaamse lijst. Mogelijks ook van toepassing op de pijpleidingendossiers (GOVC).

Deelname aan de commissie wordt door de adviesinstanties als nuttig en nodig worden gezien, maar de capaciteit laat dit momenteel niet toe. Door het reduceren van het aantal dossiers op de commissie komt tijd vrij om de geagendeerde dossiers grondiger te bespreken en te komen tot een kwalitatief onderbouwd advies. Voor deze dossier moeten adviesinstanties ernaar streven maximaal aanwezig te zijn op de commissie. Ingeschat wordt dat er voor het terug opnemen van de verruimde advisering, deelname aan de commissies en de andere vormen van kennisdeling en begeleiding er beduidend hogere inzet van personeel vereist zal zijn. De betrokken instanties moeten voldoende capaciteit hiervoor vrijmaken.

Tenslotte erkent de Vlaamse Regering ook het belang van externe experten en voorziet wel de mogelijkheid om een omgevingsvergunningscommissie ad hoc uit te breiden met experten (zonder stemrecht) voor complexe dossiers, waarbij specifieke expertise vereist is (Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, 2022).

1.7 EFFICIËNT ADVISEREN

Adviesverlening is een kerntaak, en vraag dan ook een engagement. Dat engagement betekent dat de nodige capaciteit beschikbaar is om die kerntaak op te nemen. Momenteel wordt ook nog generieke kennis via de individuele adviesvragen meegegeven (via standaardparagrafen). Het zou de adviesverlening ten goede komen om mensen en middelen in te zetten op aanvragen die maatwerk vereisen en elementen waar geen verdere beoordeling nodig is generiek aanpakken.

1.7.1 Generiek adviseren anders aanpakken

- In essentie moet een vergunningverlenende overheid over alle informatie beschikken om een goed afgewogen beslissing te kunnen nemen. Dit wordt volgens de huidige regelgevende bepalingen via een advies gevraagd. Maar voor de adviezen waar momenteel standaardadviezen worden gegeven, of paragrafen uit een advies standaard zijn, kan ook deze informatie pro-actief ter beschikking gesteld worden aan de vergunningverlenende overheid (en eventueel bij uitbreiding ook aan de aanvragers). Adviesinstanties gaven zelf al aan dat (delen van) het advies soms uit standaardparagrafen bestaat. En dat die paragrafen op maat van het project toegepast worden. Deze standaardparagrafen zitten momenteel meestal in een interne

toepassing. Dat pro-actief aanbieden kan meerdere vormen zijn ; handleidingen, databanken, toelichtingen, …). Belangrijk is dat de informatie vlot vindbaar is.

- In de praktijk werken adviesinstanties vaak met interne afwegingskaders of adviestools. Het zou goed zijn om die praktijk ook een betere wettelijke basis te geven en deze te vertalen naar bv een verordening of wetgeving, en ook transparant te maken voor de betrokkenen. Eventueel kan dan zelfs bij aanvang al door de aanvrager meegegeven worden hoe rekening is gehouden met deze criteria.
- Voor aanvragen die complexer zijn, een grotere impact hebben op hun omgeving, zal de generieke aanpak niet volstaan. Een beoordeling op maat is hier wel van belang. Voor deze aanvragen is een beoordeling en grondig gemotiveerd advies nodig, dit is een kerntaak.

Uit de bevraging kwamen een aantal concrete suggesties naar voor waar de uitwerking van generiek adviseren verder onderzocht zou kunnen worden :

- In eerste instantie werken aan verordening, omzendbrieven of (wettelijke) toetsingskaders. Deze kaders kunnen voor bepaalde aspecten omgezet worden in een digitale tool (vb ligging in LWAG, PAS kader) of handleiding.
- Het advies van de ASTRID-veiligheidscommissie vervangen door een handleiding of tool, of de criteria verwerken in het omgevingsloket.
- Het advies van het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust voor de eerstelijnsbebouwing aan de kust, waar onderzocht wordt of een stedenbouwkundige verordening mogelijk is.

Ook de lokale atria kunnen een rol spelen. Hier kan ervaring uitgewisseld worden rond de adviesverlening en toepassing van eventuele generieke kaders (verordening, …). Uit de bevraging blijkt dat er nog regelmatig advies wordt gevraagd (uit voorzorg), ook wanneer de adviesinstantie eigenlijk geen adviesbevoegdheid heeft volgens het omgevingsvergunningenbesluit. Vaak is het voor een vergunningverlenende overheid niet duidelijk waar precies op gelet moet worden, regelgeving wijzigt ook regelmatig, medewerkers bij lokale besturen wijzigen ook. Een toelichting met mogelijkheid om hierover in gesprek te gaan hoe communicatie beter kan via de atria-werking van het Departement Omgeving georganiseerd worden. Een aantal instanties gaven zelf aan hier tijd in te willen investeren (Departement Zorg, Onroerend Erfgoed)

1.7.2 Slimmer screenen en gerichter adviseren

Vergunningverlenende overheid vraagt slim advies door slim te screenen.
Het uitvoeringsbesluit verwijst in een aantal gevallen naar sectorale wetgeving (of de vertaling ervan) om verder te specifiëren of advies gevraagd moet worden (bvb watertoetsbesluit en watertoetskaarten, inventarislijst onroerend erfgoed, luchtadvieskaart, …). Aanpassingen aan die wetgeving of de operationalisering ervan resulteren in meer of minder advies vragen. Een aantal adviesinstanties gaven in de bevraging specifiek aan dat dit een efficiënte werkwijze is die ze willen behouden (Vlaamse Milieumaatschappij, FOD Mobiliteit en Vervoer - Luchtvaart). Anderzijds blijkt verder ook dat de juiste toepassing in de praktijk soms niet goed loopt. Informatie staat momenteel verspreid over meerdere websites en toets-tools, handleidingen, etc… Het kan niet de bedoeling zijn de verwijzing naar sectorale wetgeving ter specifiëren van de situaties waarin advies moet gevraagd worden, leidt tot onduidelijkheid over de toepassing ervan. Informatie moet snel vindbaar en de toepassing ervan moet duidelijk zijn.

De Vlaamse overheid wil immers een slimme en data gedreven overheid zijn die inzet op digitale dienstverlening. Op 8 juli 2022 keurde de Vlaamse Regering de digitale dienstverleningsstrategie

voor de Vlaamse overheden goed. Met deze strategie wil de regering de kwaliteit van de digitale dienstverlening van de Vlaamse en lokale overheden garanderen en verbeteren. De vele digitale uitdagingen maken het voor lokale besturen niet altijd eenvoudig. Ze gaan daarom op zoek naar schaalvoordelen om gezamenlijk hun doelstellingen te behalen (Vlaamse Overheid, 2022). Het programma 'Lokaal Digitaal' van Digitaal Vlaanderen is bvb gericht op het realiseren van concrete digitale oplossingen die voor een zo groot mogelijk aantal lokale besturen het verschil maken. Het sleutelwoord om digitaal succesvol te worden is samenwerking: onderling tussen gemeenten, interbestuurlijk met andere overheden en publiek-privaat[17].
Concreet moet er aandacht gaan naar volgende elementen :

- Uit de bevraging blijkt dat regelmatig aan alle adviesinstanties advies wordt gevraagd, ook al valt het project niet binnen de criteria. Als de bevoegde vergunningverlenende overheid ook nog eens de mogelijke criteria dient aan te vinken, wordt de toepassing van de adviesregeling beter onder de aandacht gebracht. Een (automatische) selectie van adviesplichtige instanties op basis van de indelingslijst zou ook kunnen helpen.
- Het uitvoeringsbesluit verwijst in sommige gevallen al naar data of digitale, bevraagbare kaarten die beschikbaar worden gesteld door adviesinstanties, voor een aantal worden de afbakeningen nog tekstueel weergegeven maar bestaat reeds een zo'n kaart, voor anderen zou een zo'n kaart nuttig zijn of moet die kaart aangepast worden. Het is aangewezen alle afbakeningen via open data beschikbaar te stellen, zodat ze geïntegreerd kan worden in het omgevingsloket, een toepassing van een vergunningverlenende overheid, een toepassing online (vbv de omgevingscheck). De data zijn vaak gekend, maar niet altijd de toepassing van de adviesregelgeving.
- Informatie staat momenteel verspreid over meerdere websites en toets-tools, handleidingen, etc… Informatie moet snel vindbaar en de toepassing ervan moet duidelijk zijn. De informatie moet digitaal op een zodanige manier aangeboden worden dat ze vlot geïntegreerd kan worden een website die de informatie bundelt, of tools die de dossierbehandeling ondersteunen.

Adviesverlenende overheid verleent slim advies (of gaat slim in beroep) door slim te screenen
Uit de bevraging blijkt dat sterk wordt ingezet op screening van dossiers (via een tool of een afwegingskader) om vervolgens te beslissen of er een standaard, uitgebreid of geen advies wordt gegeven. Adviesinstanties gebruiken momenteel vaak al een tool om dossiers te screenen in functie van impact en relevantie. Maar een verdere uitbouw van een digitale werking kan de adviesverlening alleen maar ten goede komen. Zo is er concreet is er nood aan volgende elementen :

- Er kan nog een betere geautomatiseerde doorvloei komen van gegevens in het omgevingsloket naar interne databanken. Momenteel bestaan er wel webservices die adviesinstanties de nodige informatie bieden voor de dossiers waarin advies wordt gevraagd. Maar er is ook vraag naar meer gestructureerde uitwisseling van databanken. Bvb een databank die het mogelijk maakt om vergunningsaanvragen en vergunningsbeslissingen met elkaar te vergelijken in relatie tot een consequente adviesverlening.
- Een tool kan geen advies vervangen, maar kan de opmaak wel efficiënter maken. Bij de opmaak van een advies zouden eerder informatieve delen (bestemming, voorschriften, bundelen relevante elementen uit aanvraag, …) kunnen geautomatiseerd worden zodat de behandelaar kan focussen op inhoud. Momenteel wordt de informatie van een dossier via een webservice beschikbaar gesteld (zodat de info te integreren is in eigen tools). Maar de mogelijkheden en toepassing ervan is nog te weinig gekend.

[17] Zie https://www.vlaanderen.be/digitaal-vlaanderen/onze-oplossingen

- Er moet ook aandacht zijn voor gegevensuitwisseling vanuit Vlaanderen: Een volledig en actueel overzicht van de toegekende vergunningen (omgevingsvergunning, stedenbouwkundige vergunning, milieuvergunning), meetgegevens van de bevoegde Vlaamse instanties, informatie uit IMJV, of een groot herinrichtingsproject op een PSG is goedgekeurd, controles door handhaving of handhavingstrajecten, …. Bij voorkeur ook een tool waarbij het gewestplan gekoppeld wordt met de beschikbare gegevens, een tool die relevante informatie bundelt kan een meerwaarde en werkbesparing betekenen.
- Audit Vlaanderen oordeelde ook al dat het ontbreken van die gegevens ertoe leidt dat de verschillende actoren - om hun taken naar best vermogen invulling te kunnen geven – eigen overzichten/databanken opmaken met relevante omgevingsvergunningendata. Het opbouwen van een omgevingsvergunningenregister is een cruciale voorwaarde voor het efficiënt en effectief functioneren van alle componenten in het proces (Audit Vlaanderen, 2022).

Het departement Landbouw en Visserij gaf in de bevraging aan dat ze vaststellen dat een screening en monitoring van beslissingen in bvb landbouwgebied meer inzicht geeft in de impact en problematiek en ook de mogelijkheid om hier beleidsacties en adviespraktijk op aan te passen indien nodig. Gegevensuitwisseling moet dus niet beperkt blijven tot dossier gebonden ondersteuning bij adviesverlening, maar moet adviesinstanties ook in staat stellen om te monitoren op de informatie ifv beleidsevaluatie en bijsturing van advieskaders en beleidsuitvoering.

REFERENTIES

Audit Vlaanderen. (2022). *Systeemaudit Handhaving milieuhygiëne*.

Bervoets, W., De Waele, A., & Durkadin, Y. (2021). *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet, onderzoek in opdracht van het Vlaams planbureau voor Omgeving*.

De Peuter, B., De Smedt, J., & Bouckaert, G. (2007). *Handleiding beleidsevaluatie, deel 1: Evaluatiedesign en -management*. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Denys, S. (2008). *Advisering in het bestuursrecht door publiekrechtelijke organen*. Die Keure.

Departement Omgeving. (2023). *Handreiking Vooroverleg. Inspiratie voor een beter samenwerking en vlotter overleg tussen initiatiefnemers en lokale overheden in aanloop naar de omgevingsvergunning.*

Peeters, Bert, De Vroey, Laure, Verstraeten, Johan, & Van Genechten, Sara. (2023). *Kappen en aanplanten van bomen en vegetatiewijzigingen: Een screening van de huidige wetgeving en vergunningverlening.* (p. 232). Vlaams Planbureau voor Omgeving.

Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme. (2022). *Conceptnota bijsturing van de regelgeving inzake de omgevingsvergunning*.

Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme. (2023). *Conceptnota beheer onbevaarbare waterlopen*.

Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, & Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en gezin. (2022). *Aanpak aanbevelingen Parlementaire Onderzoekscommissie PFAS*.

Vlaamse Overheid. (2022). *Vlaamse Dienstverleningsstrategie voor de Vlaamse overheden*.

Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, (2015). l

Decreet van 2 juni 2017 houdende de nadere regels tot implementatie van de omgevingsvergunning. (BS 22/06/2017), (2017).

BIJLAGEN

Bij de bevraging en naar aanleiding van de bespreking in de werksessies werden reeds tekstvoorstellen overgemaakt ter aanpassing van de wetgeving. Deze tekstvoorstellen werden hier in bijlage overgenomen zoals voorgesteld door de betrokkenen. Niet voor alle aanbevelingen werd een voorstel gemaakt.

1.8 VOORSTELLEN TOT AANPASSING VAN ARTIKEL 35 EN 36 OMGEVINGSVERGUNNINGENBESLUIT

Voorstel van GOP:
§ 2. De afdeling, bevoegd voor de omgevingsvergunning, wordt om advies gevraagd:

1° als de Vlaamse Regering de bevoegde overheid is en het advies van de GOVC moet worden gevraagd;

2° als de gemeente of deputatie de bevoegde overheid is en het gaat om:
a) een project-MER is opgesteld of een ontheffing van de rapportageverplichting is verkregen en deze project-MER heeft voornamelijk betrekking op de aangevraagde stedenbouwkundige handelingen;
b) de aanvraag bevat een mobiliteitsstudie.

Voorstel van de Vlaamse Milieumaatschappij
Art. 35. Aan **artikel 35** van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 21 mei 2021, wordt een paragraaf 19 toegevoegd, die luidt als volgt:

"§19. De exploitant van een grondwaterwinning waarvoor een waterwingebied en/of beschermingszone is afgebakend in toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 maart 1985 houdende nadere regelen voor de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones, als het voorwerp van de vergunningsaanvraag gelegen is binnen het betrokken waterwingebied of beschermingszone en betrekking heeft op nieuwe constructies, zoals gedefinieerd in artikel 4.1.1, 3° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.".

Art. 36. In artikel 36, tweede lid, van hetzelfde besluit, wordt tussen de zinsnede "artikel 35, § 3 tot en met § 16," en de zinsnede ", geven hun advies" de zinsnede "en §19" ingevoegd.

1.9 VOORSTELLEN AANPASSING VAN ARTIKEL 37 EN 38 OMGEVINGSVERGUNNINGENBESLUIT

voorstel van GOP:
§2. De Afdeling, bevoegd voor de omgevingsvergunning, verleent advies in de volgende gevallen:

1° als de Vlaamse Regering de bevoegde overheid is en het advies van de GOVC moet worden gevraagd.;

2° als de deputatie de bevoegde overheid is en het gaat om:

a) vergunningsaanvraag die een GPBV-installatie omvat of de verandering ervan

b) vergunningsaanvraag die een indelingsrubriek omvat die in de vierde kolom van de indelingslijst met de letter ZZ is aangeduid.“

Paragraaf §3 wordt opgeheven.

voorstel van het Havenbedrijf
§17. Het havenbedrijf verleent advies als het voorwerp van de vergunningsaanvraag binnen een havengebied ligt waarvan de grenzen zijn vastgesteld conform artikel 3, §1, van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens.
Aan artikel 38 wordt §16 toegevoegd.
§16. Het advies van het havenbedrijf, als gebiedsbeheerder, bespreekt de verenigbaarheid van de aangevraagde inrichting of activiteit met de exploitatie van het havengebied en de door het havenbedrijf ontplooide gebiedsgerichte initiatieven in het havengebied, zoals vermeld in artikel 19novies, §1 en §2 van het Havendecreet van 2 maart 1999.

Verwijzing naar het havendecreet
Hoofdstuk I (algemene bepalingen) – art. 3
§ 1. De Vlaamse Regering stelt de grenzen van de havengebieden nader vast.

Voor de havengebieden gelden de in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen als zeehavengebied afgebakende gebieden, met uitzondering van het havengebied van Antwerpen op de Linkerscheldeoever dat is afgebakend krachtens artikel 3 van de wet van 19 juni 1978 betreffende het beheer van het Linkerscheldeoevergebied ter hoogte van Antwerpen en houdende maatregelen voor het beheer en de exploitatie van de haven van Antwerpen, gewijzigd bij het decreet van 30 maart 2018.
Hoofdstuk II (havenbeheer) – afdeling 1ter (gebiedsbeheer) – art. 19novies
§ 1. Met behoud van de toepassing van de wet van 19 juni 1978 betreffende het beheer van het linkerscheldeoevergebied ter hoogte van Antwerpen en houdende maatregelen voor het beheer en de exploitatie van de haven van Antwerpen, worden de havenbedrijven als gebiedsbeheerder van de in artikel 2, 5°, 6°, 7° en 8°, vermelde havengebieden betrokken bij het beleid en de beleidsvoorbereiding van andere overheden. Met name wordt aan de havenbedrijven voor het havengebied waarvoor zij bevoegd zijn, een adviserende bevoegdheid toegekend betreffende alle onderzoeks- en besluitvormingstrajecten op **plan- en projectniveau** binnen de gemeenten op wier grondgebied het betrokken havengebied zich bevindt, **die een impact kunnen hebben op de exploitatie van het havengebied.**

§ 2. Met behoud van de toepassing van de wet van 19 juni 1978 betreffende het beheer van het linkerscheldeoevergebied ter hoogte van Antwerpen en houdende maatregelen voor het beheer en de exploitatie van de haven van Antwerpen, en met behoud van de bevoegdheden van andere overheden binnen het betrokken havengebied, kunnen de havenbedrijven als gebiedsbeheerder

van de in artikel 2, 5°, 6°, 7° en 8°, vermelde havengebieden **gebiedsgerichte initiatieven ontplooien**.

voorstel van de Vlaamse Milieumaatschappij

Art. 37. In **artikel 37** van hetzelfde besluit, het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 21 mei 2021, worden volgende wijzigingen aangebracht:

1° paragraaf 12 wordt vervangen door wat volgt:

"§ 12. Het Agentschap voor Natuur en Bos verleent advies als het voorwerp van de vergunningsaanvraag :

1° in een ruimtelijk kwetsbaar gebied ligt;
2° de opmaak van een passende beoordeling vereist overeenkomstig artikel 36ter, §3 van het Natuurdecreet;
3° in een gebied ligt waar in de gevallen bedoeld in artikel 26bis, § 1 van het Natuurdecreet advies aan de dienst bevoegd voor het natuurbehoud gevraagd moet worden over de vraag of de betrokken activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken;
4° in een waterrijk gebied ligt dat is aangewezen krachtens de overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn, in het bijzonder als woongebied voor watervogels, opgemaakt in Ramsar op 2 februari 1971, of op minder dan 750 meter daarvandaan ligt;
5° in een park of bos ligt zoals gedefinieerd in het Bosdecreet van 13 juni 1990;
6° geheel of gedeeltelijk in zones liggen die zijn aangeduid als historisch permanente graslanden (HPG) in de landbouwstreek de Polders conform het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015.";

2° een paragraaf 17 wordt toegevoegd, die luidt als volgt:

"§17. De exploitant van een grondwaterwinning, waarvoor een waterwingebied of beschermingszone is afgebakend in toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 maart 1985 houdende nadere regelen voor de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones, als het voorwerp van de vergunningsaanvraag gelegen is binnen het betrokken waterwingebied of beschermingszone.".

Art. 38. Aan artikel 38 van hetzelfde besluit, het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 21 mei 2021, wordt een paragraaf 16 toegevoegd, die luidt als volgt:

"§16. Het advies van de exploitant van een grondwaterwinning, waarvoor een waterwingebied of beschermingszone is afgebakend in toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 maart 1985 houdende nadere regelen voor de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones, bevat een gemotiveerde beoordeling van de verenigbaarheid van de exploitatie van de aangevraagde ingedeelde inrichting of activiteit met zijn grondwaterwinning."

Art. 39. In artikel 41, tweede lid, 1°, d) van hetzelfde besluit, vervangen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2017 en gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 9 maart 2018 en 11 september 2020, wordt de zinsnede ", vermeld in artikel 35, § 17, 37, §" vervangen door de zinsnede ", vermeld in artikel 35, § 19 en artikel 37, § 17,".

Art. 40. Aan artikel 42, punt 1°, d), van hetzelfde besluit, vervangen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2017 en gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 9 maart 2018 en 11 september 2020, wordt de zinsnede “, vermeld in artikel 35, § 17,” vervangen door de zinsnede “, vermeld in artikel 35, § 19 en artikel 37, § 17,”.

voorstel van de Vlaamse Milieumaatschappij :

§5. Het advies van de entiteit van de Vlaamse Milieumaatschappij die bevoegd is voor advisering over het afvalwater of bevoegd voor lucht, bevat de volgende gegevens:

1° met betrekking tot het lozen van afvalwater:

a) een gemotiveerde beoordeling van de herkomst van het afvalwater en de verenigbaarheid van de aangevraagde lozing met algemene waterzuiveringsprogramma de stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas en, in geval van rechtstreekse of onrechtstreekse lozing in oppervlaktewater, met de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater en met de geplande investeringen voor de zuivering van dat oppervlaktewater;

b) in voorkomend geval, een gemotiveerd voorstel van de maximaal toelaatbare vuilvracht;

2° met betrekking tot de emissie van afvalgassen in de atmosfeer:

a) een gemotiveerde beoordeling van de verenigbaarheid van de aangevraagde emissie met de kwaliteit van de omgevingslucht;

b) in voorkomend geval, een gemotiveerd voorstel van de maximaal toelaatbare emissie.

Motivatie: algemene waterzuiveringsprogramma’s (AWP’s) worden al lang niet meer opgemaakt. In het kader van het DIW worden sindsdien stroomgebiedbeheerplannen opgemaakt in uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water. Dit document en zijn bijlagen en achtergronddocumenten vormen de basis voor de advisering met betrekking tot de lozing van afvalwater

1.10VOORSTEL TOT AANPASSING VAN ARTIKEL 41 EN 42 OMGEVINGSVERGUNNINGENBESLUIT

Voorstel nieuw artikel 42 van GOP voor het advies aan de commissie

De Vlaamse Regering, de gewestelijke omgevingsambtenaar of een persoon die gemachtigd is door de Vlaamse Regering of de gewestelijke omgevingsambtenaar, vraagt het advies van de GOVC over vergunningsaanvragen voor projecten of voor veranderingen aan projecten die de gewone vergunningsprocedure doorlopen en die beantwoorden aan een van de volgende voorwaarden:
1° de Vlaamse Regering is de in eerste administratieve aanleg bevoegde overheid en de aanvraag beantwoordt aan een van de volgende voorwaarden:

a) het gaat om een aanvraag van een vergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de eerste klasse;

b) een project-MER is opgesteld of een ontheffing van de rapportageverplichting is verkregen;

c) de opmaak van een mobiliteitsstudie is vereist;

~~d) minstens vijf adviezen als vermeld in artikel 35, 37, 38/1 en 38/3, moeten worden ingewonnen, de adviezen van de afdeling RO, van de afdeling Milieu, bevoegd voor de omgevingsvergunning, en van de ASTRID-veiligheidscommissie, vermeld in artikel 35, § 17, niet inbegrepen;~~

2° het gaat om een beroep tegen de beslissing van de deputatie, waarbij de POVC de vergunningsaanvraag in eerste administratieve aanleg conform artikel 41, tweede lid, moest adviseren.

Het vijfadviezencriterium wordt geschrapt.Dit kan mutatis mutandis ook voor POVC.

Alternatief voorstel ivm vijfadviezencriterium

Art. 41/42 1°d minstens vijf adviezen als vermeld in artikel 35, 37, 38/1 en 38/3, moeten worden ingewonnen, de adviezen van de afdeling RO, van de afdeling Milieu, bevoegd voor de omgevingsvergunning, en van de ASTRID-veiligheidscommissie, vermeld in artikel 35, § 17, niet inbegrepen; het advies van verschillende waterbeheerders wordt geteld als 1 advies;

Verduidelijkingsvoorstel
Art. 41/42 1°a het gaat om een aanvraag van een vergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de eerste klasse indien de vergunningsaanvraag zelf betrekking heeft op minstens 1 klasse 1-rubriek.

1.11VOORSTELLEN AANPASSING VLAAMSE EN PROVINCIALE LIJST

Artikel 1. In het tweede lid van bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° een punt 2°/1 wordt ingevoegd, dat luidt als volgt:
"2°/1 aanvragen met betrekking tot de aanleg van busbanen die functioneren binnen een hoogwaardig bovenlokaal busnetwerk, voor zover ze niet gelegen zijn langs of in een bestaande weg;";

2° in punt 7° worden de woorden "zoals opgenomen in het Masterplan Kustveiligheid" opgeheven;

3° punt 8° wordt opgeheven;

4° punt 9° wordt vervangen door wat volgt:
"9° aanvragen met betrekking tot kerncentrales en aanvragen uitgaand van Niras en Belgoprocess en hun rechtsopvolgers die betrekking hebben op de verwerking en berging van nucleaire stoffen;";

5° punt 15° wordt opgeheven;

6° punt 16° wordt opgeheven;

7° punt 18° wordt opgeheven;

8° punt 19° wordt vervangen door wat volgt:

"19° aanvragen wat betreft gebouwen of gebouwencomplexen als de totale nuttige vloeroppervlakte met minstens 50.000 m² toeneemt of als een vergunningsplichtige functiewijziging betrekking heeft op een totale nuttige vloeroppervlakte van minstens 50.000 m²;";

9° punt 20° wordt opgeheven;

10° punt 21° wordt opgeheven.

Artikel 2 In het tweede lid van bijlage 2 bij hetzelfde besluit, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 10 februari 2017, 9 maart 2018 en 10 juni 2022, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° punt 1° wordt opgeheven;

2° aan punt 2°, a) wordt een zinsnede toegevoegd, die luidt als volgt:

"en met uitzondering van aanvragen die louter strekken tot het verlenen van toegang tot aanpalende private percelen;";

3° aan punt 2°, b) wordt een zinsnede toegevoegd, die luidt als volgt:

", met uitzondering van aanvragen die louter strekken tot het verlenen van toegang tot aanpalende private percelen;";

4° in punt 3° worden de punten b) en c) opgeheven;

5° punt 4° wordt opgeheven;

6° punt 7° wordt opnieuw opgenomen in de volgende lezing:

"7° infrastructuur met openbaar karakter voor het afvoeren van hemel-, oppervlakte- en afvalwater in functie van de bovengemeentelijke saneringsopdracht, met uitzondering van de waterzuiveringsinstallaties;";

7° er wordt een punt 8° toegevoegd, dat luidt als volgt:

"8° infrastructuur met openbaar karakter voor al dan niet draadloze communicatienetwerken voor radiocommunicatie, telefoonverkeer, televisie, internet of andere, die als een bovenlokaal netwerk functioneren.".

1.12 VOORSTELLEN AANPASSING AAN VLAREM-INDELINGSRUBRIEKEN

Wijzigingen aan bijlagen bij VLAREM II voorgesteld door de Vlaamse Milieumaatschappij:
Art. 31. In bijlage 1 van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 en het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2020, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in indelingsrubriek 2.3.6, 2.3.7, en 2.3.12 wordt in de tweede kolom de zinsnede “,W” telkens opgeheven.

2° in indelingsrubriek 2.4.7 wordt in de tweede kolom de zinsnede “,W” opgeheven.

4° in de tweede kolom van de indelingsrubriek 18.1, 18.2, 18.3, 18.4, 18.5, 18.6 en 18.7, wordt de zinsnede “,W” telkens opgeheven.

21° idem voor indelingsrubriek 60: schrappen W