



Vlaanderen
is ruimte

Inhoudelijke en organisatorische invulling van omgevingsbeleid

Studie uitgevoerd door



In opdracht van

DEPARTEMENT
RUIMTE VLAANDEREN

www.ruimtevlaanderen.be

Het onderzoek in dit rapport is uitgevoerd door:

Knotter, S., Van Herck, B. & Vanoeteren, V. van IDEA Consult NV

Kunstlaan 1-2, bus 16

B-1210 Brussel

T: +32 2 282 17 10

F: +32 2 282 17 15

info@ideaconsult.be

www.ideaconsult.be

Dit rapport bevat de mening van de auteur(s) en niet noodzakelijk die van de Vlaamse Overheid.



INHOUDSTAFEL

1/	Situering en begrip van de opdracht	4
2/	Werkhypothese 'Omgevingsbeleid'	5
3/	Casestudie-aanpak	7
4/	Conclusies uit de cases	9
4.1	Motivatie voor Omgevingsbeleid	10
4.2	Inhoudelijke invulling van Omgevingsbeleid	13
4.3	Organisatie van omgevingsbeleid	18
5/	Conclusies benchlearningworkshop (18 mei 2015)	29
6/	Reflecties en leereffecten voor Ruimte Vlaanderen	33
6.1	Afbakening van het Vlaamse Omgevingsbeleid	33
6.2	Potentiële meerwaarden van de integratie ruimte en leefmilieu	35
6.3	De weg naar integratie	37

BIJLAGEN 41

1/	Vragenlijst cases	42
2/	Nord-Pas de Calais (FR)	44
3/	Turnhout (stad en stadsregio)	51
4/	Provincie West-Vlaanderen	56
5/	Provincie Utrecht (NL)	62
6/	Vlaams Regeerakkoord 2014-2019	69
7/	Missie, visie en kernopdrachten Ruimte Vlaanderen	70
8/	Beleidsnota omgeving	71

1/ Situering en begrip van de opdracht

De Vlaamse Regering streeft conform het regeerakkoord 2014-2019 naar een kleinere, slagkrachtige overheid die het kader schept waarbinnen maatschappelijke uitdagingen worden aangepakt. De “verkokering” van verwante beleidsthema’s beperken is hierbij cruciaal. Dit gebeurt door het samenvoegen van bepaalde beleidsdomeinen en het verminderen van het aantal entiteiten.

De beleidsvelden ruimtelijke ordening, leefmilieu en natuur kampen momenteel met versnipperde en complexe sectorale regelgeving en naast elkaar staande administraties. In de beleidsnota omgeving wordt de ambitie gesteld van een doordacht en zuinig ruimtegebruik dat de ruimtelijke organisatie van Vlaanderen versterkt en waarbij tegelijkertijd de leefbaarheid verbetert. **Concreet wordt de integratie van het departement RWO, het departement LNE en het agentschap Inspectie RWO in een nieuw departement “omgeving” voorzien.**

Het uiteindelijke doel is evolueren naar één globaal omgevingsbeleid. Hiervoor moet de regelgeving op het vlak van planning, vergunningverlening en handhaving op elkaar afgestemd worden. Vereenvoudiging en vermindering van administratieve lasten zijn de rode draad van het beleid. Klant en inhoud komen centraal te staan, niet de bestaande organisatorische structuur.



Doel van het onderzoek

Om invulling te geven aan het toekomstig omgevingsbeleid, moeten zowel de ‘wat’ en de ‘hoe’ vraag worden beantwoord:

- ▶ de ‘wat’ vraag gaat over **de inhoudelijke invulling** van het omgevingsbeleid. Wat verstaan we onder het omgevingsbeleid? We streven naar een sterk verhaal, naar een duidelijke missie en visie;
- ▶ de ‘hoe’ vraag heeft betrekking op de **organisatorische invulling** van het nieuwe departement Omgeving. Hoe worden de bestaande departementen geïntegreerd i.f.v. de realisatie van het inhoudelijk project en hoe verhouden ze zich tot de andere departementen en hun belangrijke stakeholders?

Beide vragen worden beantwoord aan de hand van inzichten verworven uit casestudies in binnen- en buitenland.



2/ Werkhypothese 'Omgevingsbeleid'

Dit onderzoek is gericht op de invulling van 'Omgevingsbeleid'.

De term 'omgeving' wordt op dit moment in beleidsteksten en decreten gebruikt, zonder inhoudelijke afbakening. We refereren naar het decreet omgevingsvergunning of naar de creatie van een nieuw beleidsdomein Omgeving, dat in het Vlaams Regeerakkoord enkel vormelijk werd benoemd als een fusie van de beleidsdomeinen LNE en RWO.

Wel lopen er de laatste jaren trajecten, gericht op het operationaliseren (VLM) en meten (project in MINA-plan) van **Omgevingskwaliteit**:

- ▶ project Operationalisering van Omgevingskwaliteit (Vlaamse Landmaatschappij, 2014-2015, begeleid door een Consortium o.l.v. IDEA Consult);
- ▶ project meten van de leef- en omgevingskwaliteit in het kader van het MINA-plan.¹

Hoewel deze trajecten vanuit een andere invalshoek werden opgestart, landen ze in relatief vergelijkbare en holistische uitkomsten waarin zowel aandacht is voor de ruimtelijke, ecologische en sociaal-culturele dimensies van 'Omgeving'. VLM voegt daar nadrukkelijk ook een economische dimensie aan toe. Overigens is er ook sterke verwantschap tussen deze trajecten en het traject rond 'Ruimtelijke kwaliteit' dat binnen RWO loopt. Naast de holistische invulling van het begrip in elk van deze trajecten, wordt zowel in het VLM- als LNE-traject ook het belang van een gebiedspecifieke invulling benadrukt.

Werkhypothese voor dit onderzoek

Dit onderzoek vertrekt niet vanuit een vaste omschrijving van Omgevingskwaliteit (dat onderzoeken we), maar wel vanuit een open werkhypothese. Zonder hypothese is het immers onduidelijk wat er in de verschillende cases moet worden onderzocht.

In onze werkhypothese gaan we ervan uit dat Omgevingsbeleid gericht is op het geïntegreerd voorbereiden, plannen (langetermijnvisie), uitvoeren en opvolgen van beleidsagenda's die de fysieke leefomgeving aangaan. Dit beleid kan zich in de praktijk enkel vertalen als ook de organisatie, de middelen en de processen daarop zijn afgestemd.

De kernelementen in deze werkhypothese zijn:

- geïntegreerd beleid (in tegenstelling tot sectoraal beleid waarbij water, bodem, bedrijventerreinen, etc... los van elkaar worden gepland en ingericht);
- gericht op de fysieke leefomgeving (gebouwen, waterlopen, vervoersinfrastructuren, open ruimtestructuren,...);
- dat zich concretiseert in de verschillende onderdelen van de beleidscyclus;
- waarbij coördinatie en/of integratie plaats vindt van organisatie, middelen en processen;

Deze keuze is gemotiveerd vanuit bestuurlijke evidenties (beleid doorloopt de verschillende fasen van de beleidscyclus, inhoud realiseert zich niet zonder organisatie) en de lopende projecten rond Omgevingsbeleid waarbij 'integratie' zich telkens als rode draad aandient. Het accent op de fysieke leefomgeving komt voort vanuit de behoefte aan een minimale afbakening en de context van deze studie (de toekomstige integratie van het departement leefmilieu, natuur en energie met het departement Ruimte Vlaanderen en het agentschap Inspectie RWO).

¹ Omgevingskwaliteit wordt binnen dit project gestructureerd binnen volgende zes visiethema's: groenblauwe netwerken; open ruimte; milieuvriendelijke mobiliteit; leefkwaliteit; materiaal- en energiegebruik; bodem en ondergrond.



Werkhypothese laat gradaties en verschillende invulling toe

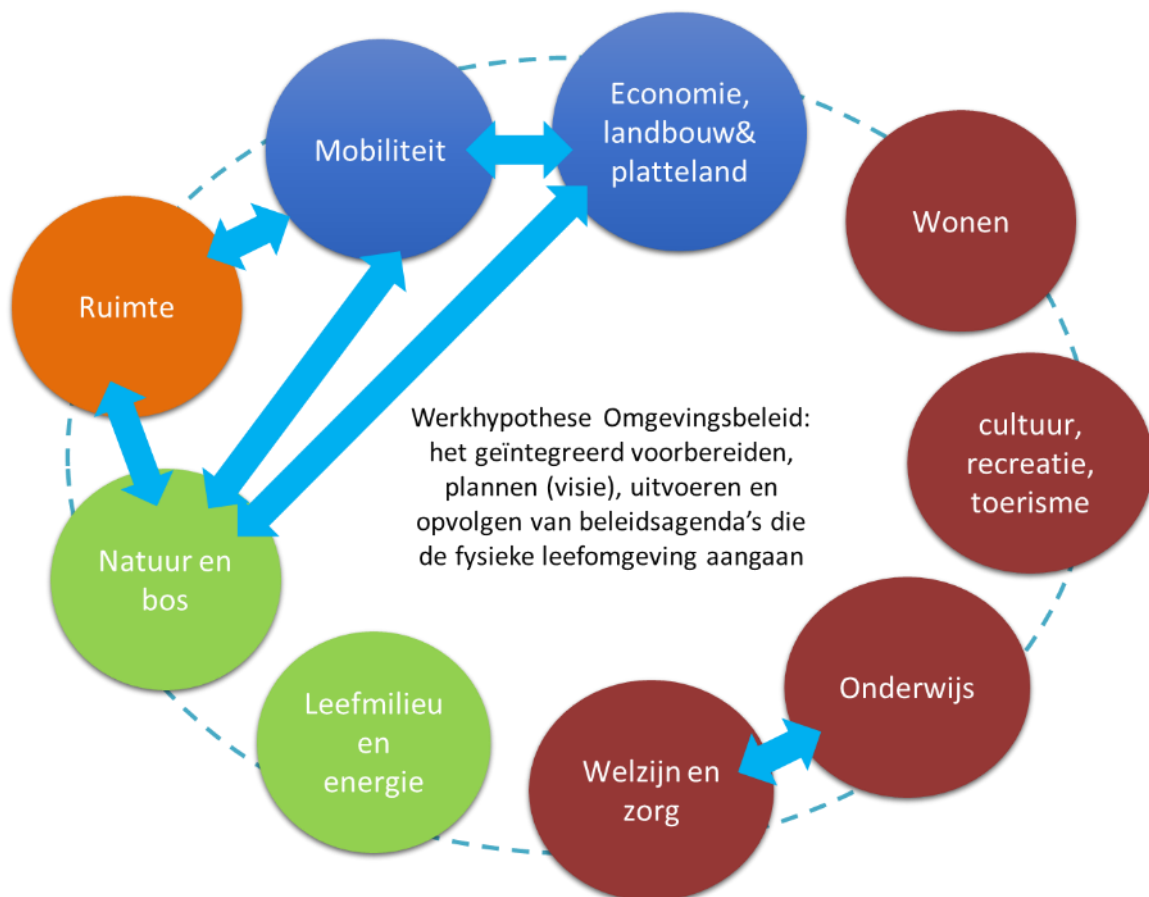
Als we vanuit deze werkhypothese redeneren, kan een Omgevingsbeleid:

- ▶ **breed of smal** zijn naargelang het aantal onderdelen van de fysieke leefomgeving die op een geïntegreerde manier worden bekeken (ruimte, natuur, leefmilieu, wonen, mobiliteit, energie,...);
- ▶ kan het ook **verschillend ontwikkeld** zijn naargelang het in een of meerdere fasen van de beleidscyclus herkenbaar is: voorbereiding, visie, uitvoering (instrumenten, projecten) en evaluatie;
- ▶ kan het **sterk of minder sterk verankerd** zijn in de organisatie.

Op basis van onze hypothese is er bijgevolg al (minimaal) sprake van Omgevingsbeleid als twee verschillende diensten met elkaar overleg plegen in een ruimtelijk dossier, of als er twee procedures op elkaar worden afgestemd. Niet in de omvattende betekenis (alle aspecten van de fysieke omgeving, de volledige beleidscyclus, organisatorisch uitgebouwd), maar wel op bepaalde onderdelen.

Vanuit onze hypothese is er op vandaag ook binnen Ruimte Vlaanderen al sprake van Omgevingsbeleid, waar in gebiedsgerichte projecten wordt samengewerkt tussen RWO, ANB, VLM en andere diensten.

Figuur 1: werkhypothese Omgevingsbeleid (pijlen ter illustratie)





3/ Casestudie-aanpak

In de aanloop naar een Omgevingsdepartement en een beleidsdomein Omgeving, wil Ruimte Vlaanderen leerervaringen (cases) inbrengen van binnen- en buitenlandse regio's waar al op een geïntegreerde manier wordt omgegaan met de verschillende elementen uit de fysieke leefomgeving, inzonderheid ruimte en leefmilieu.

Selectie van vier relevante cases

De selectie van de cases gebeurde in samenspraak met de opdrachtgever.

Er werden twee binnenlandse cases weerhouden, namelijk de provincie West-Vlaanderen en de stad Turnhout en twee buitenlandse cases, de provincie Utrecht en de regio Nord-Pas de Calais. We vatten hieronder de belangrijkste motieven samen voor de selectie van deze gebieden.

Tabel 1: belangrijkste motieven voor de selectie van de vier cases

Case	Motivatie
Provincie West-Vlaanderen	▶ Aanwezigheid coördinatiestructuren m.b.t. omgevingsbeleid op provinciaal niveau (o.a. C-team leefomgeving); ▶ Geïntegreerde gebiedswerking; ▶ Samenwerking tussen diensten op het niveau van strategische projecten en thematisch; ▶ Traject 'HORIZON 2017' in de aanloop naar een toekomstig geïntegreerd beleid op vlak van grondgebonden aangelegenheden.
Stad Turnhout	▶ Eén sector stedelijke omgeving waarbinnen de diensten RO, Milieu, Economie, Huisvesting, Wegen-Groen-Mobiliteit en Patrimonium samengebracht zijn. Ook waterbeheer, landbouw, energie en duurzaamheid worden er behandeld; ▶ Dynamiek op stadsregioniveau om te komen tot één geïntegreerde visie op ruimtelijke en sociaal-economische ontwikkeling
Provincie Utrecht (NL)	▶ Bereid in het verlengde van de nationale Omgevingswet een geïntegreerde Omgevingsvisie voor; ▶ Eén Afdeling Fysieke Leefomgeving, waarbinnen RO- en milieudiensten samenwerken; ▶ Aanwezigheid Provinciale Commissie Leefomgeving; ▶ Integraal gebiedsontwikkelingsprogramma.
Regio Nord-Pas de Calais (FR)	▶ Transversale ontwikkelingsvisies op regioniveau (SRADDT) en (inter)gemeentelijk (SCOT) ▶ Een geïntegreerde pôle 'Aménagement régional et dynamiques territoriales', met daarin de diensten 'Aménagement Durable' en 'Environnement' ▶ Eén directie Milieu, ruimtelijke Ordening en Huisvesting (DREAL), als gedeconcentreerde dienst van de Nationale overheid, binnen de prefectuur

Aanpak per case

Per case werd een diepgaande **documentanalyse** uitgevoerd, op basis van de beschikbare informatie:

- ▶ Visieteksten, in het bijzonder over 'omgevingsbeleid';
- ▶ beleidsplannen (meerjaarlijks, jaarlijks), incl. informatie over belangrijke beleidsmaatregelen/interventies



- ▶ beleidsevaluaties;
- ▶ relevante wet- en regelgeving (institutionele context);
- ▶ interne en externe organisatie (organogram en netwerk).

Naast de online beschikbare informatie, werd ook de betreffende besturen gevraagd om aanvullende informatie en documenten aan te leveren en een prioritering in de documenten aan te brengen.

Vervolgens werden **diepte-interviews** uitgevoerd. De vragenlijst werd opgesteld op basis van de onderzoeksvragen vanuit Ruimte Vlaanderen en op voorhand aan de geïnterviewden bezorgd met een begeleidende tekst over het kader waarin dit onderzoek past (zie bijlage).

Afhankelijk van de specifieke context van de cases werd het type van interview licht gewijzigd om de sleutelfiguren maximaal te kunnen betrekken. Per case geven we hieronder een overzicht van de bevroegde personen. Verschillende personen werden meerdere malen gehoord.

Nord-Pas de Calais (het regiobestuur)

Gesprekken met:

- ▶ Guy Hannebique Directeur de service Aménagement Régional et Dynamiques Territoriales, Région Nord-Pas de Calais;
- ▶ Isabelle Derville, Directeur Adjoint de la Direction Régionale de l'Environnement, d'Aménagement et du Logement (DREAL), Préfecture Nord-Pas de Calais;
- ▶ Elisabeth Bodier, chargée de mission affaires transfrontalières, Direction Régionale de l'Environnement, d'Aménagement et du Logement (DREAL), Préfecture Nord-Pas de Calais;
- ▶ Jef Van Staeyen, urbanist, Direction Urbanisme & Aménagement - Métropole européenne de Lille

Turnhout

- ▶ Inleidend gesprek met stadssecretaris Filip Buijs
- ▶ Schriftelijke feedback van Hugo Meeuws, coördinator Ruimtelijke Ordening en Mobiliteit
- ▶ Duo-interview met:
 - Marc Boeckx, coördinator stadsregio Turnhout;
 - Marc Machiels, milieumambtenaar en wnd. Sectorhoofd stedelijke ontwikkeling

Provincie Utrecht (Nederland)

We opteerden ervoor om interviews te doen met één vertegenwoordiger voor de afdeling Fysieke Leefomgeving, één vertegenwoordiger voor het integraal gebiedsontwikkelingsprogramma en een vertegenwoordiger van de Provinciale Commissie Leefomgeving:

- ▶ Hugo Jungen: Afdelingsmanager Fysieke Leefomgeving
- ▶ Erik Versloot: programmamanager integraal gebiedsontwikkelingsprogramma
- ▶ Josefine Van der Heijde: Secretaris Provinciale Commissie Leefomgeving

West-Vlaanderen

Gezien het groot aantal personen met een belangrijke rol in de coördinatie van het omgevingsbeleid, werd een panelgesprek georganiseerd met onderstaande aanwezigen:

- ▶ Rik Samyn, diensthoofd Dienst Gebiedsgerichte Werking, lid van C-team leefomgeving
- ▶ Dries Vanbelleghe, Regiocoördinator gebiedswerking Brugge-Oostende
- ▶ Stephaan Barbey: Diensthoofd ruimtelijke planning
- ▶ Peter Norro, Directeur Dienst Milieu, Natuur en Waterbeleid (MiNaWa) en voorzitter C-team leefomgeving
- ▶ Kristof Verhoest, Stafmedewerker Plattelandsbeleid.



4/ Conclusies uit de cases

In bijlage steekt een uitgebreide verslaggeving over elk van de cases. In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies.

We structureren dit hoofdstuk als volgt (zie figuur):

- ▶ motivatie van Omgevingsbeleid (aanleidingen, katalysatoren en organisatie);
- ▶ inhoud van Omgevingsbeleid;
- ▶ organisatie van Omgevingsbeleid.

Figuur 2: indeling conclusies uit de cases



Laat ons meteen de illusie wegnemen, voor zover die werd gekoesterd, dat we een case hebben gevonden waar Omgevingsbeleid zowel inhoudelijk als organisatorisch ten volle is ontwikkeld. We vonden met andere woorden in de cases geen regio of bestuur waarin onze werkhypothese maximaal en volledig invulling kreeg: inhoudelijk alomvattend (alle aspecten van de fysieke omgeving), doorgetrokken in alle fasen van de beleidscyclus en organisatorisch ondersteund.

Wat we wel gevonden hebben in elk van de cases zijn **onderdelen** van Omgevingsbeleid zoals:

- ▶ In de beleidscyclus:
 - visie- en planningsdocumenten, waarin inhouden zoals ruimte, leefmilieu en mobiliteit met elkaar worden verbonden;
 - geïntegreerde uitvoeringprojecten, waarin de verschillende aspecten van de leefomgeving in hun samenhang worden bekeken en aangepakt;
- ▶ op vlak van organisatie:
 - organisatiemodellen waarbij diensten die gerelateerd zijn aan de fysieke leefomgeving (milieu, economie, mobiliteit, ruimte, ...) in clusters samenwerken
 - instrumenten die zijn ontwikkeld om de dienstverlening op een geïntegreerde manier te organiseren, bv. een gezamenlijke procedure rond complexe dossiers.

In dit onderzoek zullen we elk van deze onderdelen afzonderlijk beschouwen.

Het ontrafelen van Omgevingsbeleid in onderdelen is overigens noodzakelijk om het in praktische discussies zoals de fusie RV-LNE te kunnen hanteren.



4.1 Motivatie voor Omgevingsbeleid

4.1.1 Aanleiding tot Omgevingsbeleid

De 'trend' om de fysieke omgeving meer in z'n samenhang te benaderen is in alle cases terug te vinden. De argumentatie die de geïnterviewden hiervoor aanbrengen is driedelig:

- ▶ de toegenomen **verwevenheid en complexiteit van fenomenen** noodzaakt besturen om de dingen in hun samenhang te bekijken. Zonder een geïntegreerde aanpak komt men niet meer tot afdoende oplossingen;
- ▶ de fusie van instrumenten is doorgaans ingegeven vanuit de **vraag naar vereenvoudiging en verduidelijking vanuit 'de klant'**, de wens voor meer bestuurlijke efficiëntie. In de Nederlandse cases werd dit bijvoorbeeld als het belangrijkste argument aangevoerd;
- ▶ De druk vanuit burgers en vanuit Europa om **meer aandacht te hebben voor milieu, energie, ecologie en klimaat** zet aan om leefmilieu en ruimte veel sterker in samenhang te zien. Deze aanleiding is heel sterk voelbaar in de Franse case.

We illustreren deze argumentatie met de case Nord-Pas de Calais, waarbij het 'Omgevingsbeleid' is geïnspireerd vanuit de noodzaak om samen te werken aan reconversie, met vanaf de jaren '90 een verhoogde aandacht voor ecologie. Tegelijk illustreert de case dat elke evolutie gekleurd wordt door de bestuurlijke context (bv. het al dan niet bevoegd zijn in bepaalde materies).

Nord-Pas de Calais: samenwerken aan reconversie

Vanwege de problematische situatie van bepaalde gebieden in de regio Nord-Pas de Calais (bassin miniers, oude industriële gebieden/steden, kuststreek), werd een geïntegreerde aanpak uitgezet die economische, sociale en later ook ecologische aspecten combineerde.

Waar tot 1990 vooral de nadruk lag op stedelijke ontwikkeling en wijkenaanpak (sociale cohesie), kwam de ruimtelijke inrichting vanaf de jaren '90 meer in het teken van ecologische overwegingen te staan. Er werd een meer intensieve samenwerking met de regionale natuurparken opgezet, die direct onder de regionale bevoegdheden vallen (in tegenstelling tot RO op gemeentelijk/intercommunaal niveau). Zo is in die tijd het concept van de groenblauwe netwerken in de regio ontwikkeld en kreeg de energiekwestie een expliciete plek in het RO-beleid.²

Deze externe ontwikkelingen duiden het WAAROM van Omgevingsbeleid. Het zijn inhoudelijke motivatoren, die evenwel niet voldoende zijn om te verklaren waarom het Omgevingsbeleid zich in verschillende snelheden, of onder andere vormen ontwikkelt in de verschillende cases. We verduidelijken dit in de volgende paragraaf.

4.1.2 Katalysatoren van Omgevingsbeleid

De verschillende snelheden en vormen van Omgevingsbeleid laten zich in de cases verklaren door een aantal 'katalysatoren'. We maken onderscheid tussen elementen die ofwel van bovenaf (top-down), ofwel van onderuit (bottom-up) inwerken:

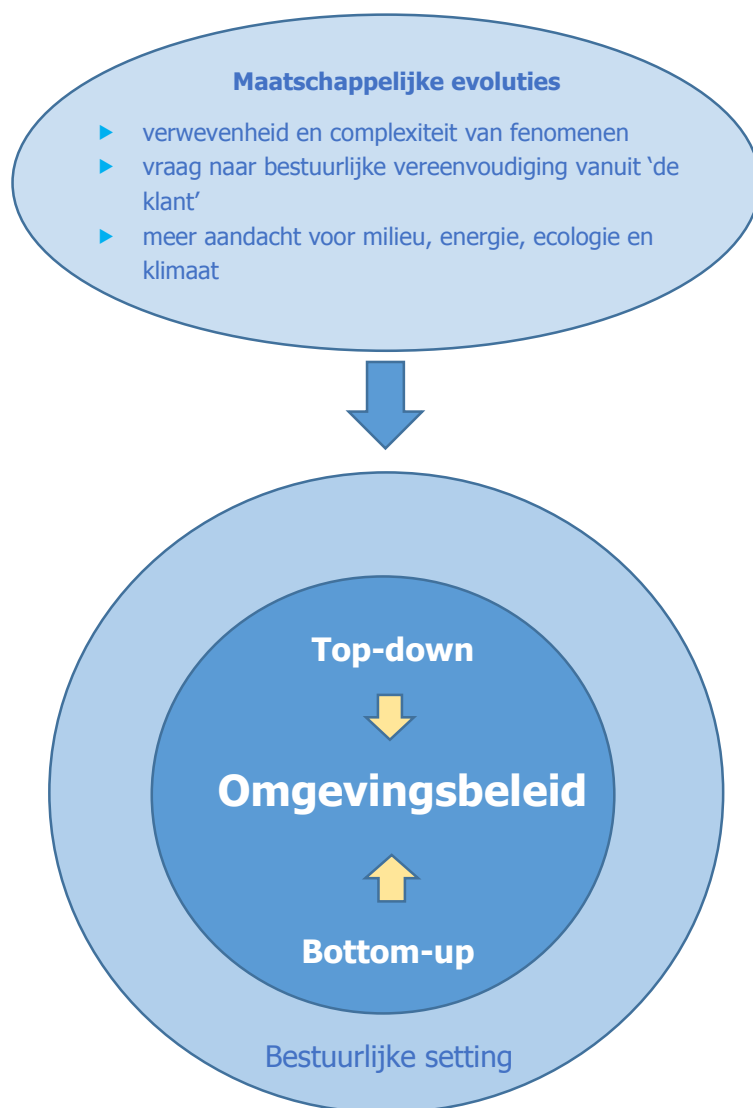
² Groenblauwe netwerken zijn ruimtelijke structuren van groene en blauwe landschapselementen die met elkaar functioneel samenhangende netwerken vormen. OPDAM P. (2009), Groenblauwe netwerken in duurzame gebiedsontwikkeling, Wageningen UR.



- ▶ **Top-down³:** beleidsbeslissingen om te komen tot een meer geïntegreerd beleid en/of gefuseerde diensten. Zo werd in Nederland in 2008 de 'nieuwe Wet ruimtelijke ordening' aangenomen. Deze wet werd gevolgd door een reeks van vergelijkbare initiatieven, waaronder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) die voor alle (omgevings-)vergunningen die betrekking hebben op bouwen, verbouwen, oprichten en gebruiken het wettelijk kader creëerde. De uiteindelijke omgevingswet zou hier het sluitstuk op moeten vormen.
- ▶ **Bottom-up:** dynamieken van onderuit (project- en gebiedswerking) en menselijke verhoudingen, waarbij in de verschillende cases werd aangegeven dat ze de samenwerking blokkeren of aanwakkeren.

Naast deze katalysatoren, kan ook de bestuurlijke '**setting**' het Omgevingsbeleid zowel versnellen als vertragen. De gezamenlijke huisvesting van diensten bijvoorbeeld, bevoegdheidspakketten van bestuurders die al dan niet samenvallen, ... De aspecten die relevant zijn binnen de scope van deze opdracht diepen we later verder uit.

Figuur 3: aanleidingen en katalysatoren van Omgevingsbeleid



³ In de Belgische context is Vlaanderen op het vlak van omgevingsbeleid zelf de het hoogste bestuursniveau. In die zin ervaren zij dus zelf geen echte top-down katalysatoren.



4.1.3 *Meerwaarden van Omgevingsbeleid*

Hieronder gaan we in op de (potentiële) meerwaarden die de geïnterviewden aanbrengen met betrekking tot Omgevingsbeleid. Daarbij komen drie invalshoeken naar voor.

Meerwaarde vanuit dienstverleningsperspectief

In alle cases werd verwezen naar de (potentiële) voordelen van Omgevingsbeleid voor de klanten (burgers, middenveld): vereenvoudiging, verduidelijking en snelheid. Deze baten doen zich in het bijzonder voor op het vlak van vergunningen. De burger doet één aanvraag, bij één loket en bij één bevoegd gezag. Het eindresultaat is één antwoord. Achterliggend loopt (in het ideale scenario) een geïntegreerd proces van afhandeling. In deze logica gaat men er gemakshalve van uit dat de introductie van een Omgevingsbeleid ook een vereenvoudiging en stroomlijning van procedures inhoudt. Een logica die zich volgens ons onderzoek in de feiten nog slechts in zeer beperkte mate heeft voorgedaan. Dat zal ook verder blijken als we het hebben over geïntegreerde processen (4.3.6).

Naast eenvoud, snelheid en gemak, werd ook aangegeven dat dossiers op een minder eenzijdige manier en dus evenwichtiger kunnen worden afgewogen. Deze dialectiek tussen de perspectieven 'ruimte' en 'milieu' wordt in projecten en op gebiedsniveau regelmatig aangehaald, maar doet zich nog minder voor op het vlak van vergunningen. Vergunningen worden doorgaans vanuit de verschillende specifieke invalshoeken apart bekeken en finaal samengebracht. De samenspraak is beperkt, al is er zeker in het geval van fysieke nabijheid van medewerkers informele afstemming.

Tegelijk werden ten aanzien van deze (potentiële) meerwaarden ook twee nuanceringen gemaakt:

- ▶ volgens de geïnterviewden is de vereenvoudiging in de frontoffice niet van dezelfde orde als de vereenvoudiging in de backoffice. De behandeling van vergunningen zal nog steeds door hetzelfde aantal handen gaan, omwille van de verschillende specialiteiten van waaruit een vergunning wordt beoordeeld;
- ▶ het verbinden van milieu en stedenbouw resulteert in bijkomende complexiteit. Het behandelen van dit soort aanvragen vraagt meer organisatie en andere processtromen. Zowel in de lokale case (Turnhout), als door de provincie Utrecht werd daar op gewezen.

Meerwaarde vanuit organisatieperspectief

Vanuit de cases ziet men volgende meerwaarde voor het betrokken bestuur:

- ▶ verbetering van instrumenten en processen. In hoofdstuk 4.3.6 gaan we hier verder op in;
- ▶ doorbreken van hokjesdenken. Het perspectief van medewerkers verbreedt;
- ▶ de provincies West-Vlaanderen en Utrecht zien in de gebiedswerking ook een kans en hefboom om hun volle meerwaarde als streekbestuur te ontwikkelen en te legitimeren.

Een potentiële meerwaarde die binnen de cases niet expliciet werd genoemd is de bijkomende mogelijkheden voor medewerkers naar promotie toe of interne mobiliteit. Binnen een groter geheel dienen zich op dat vlak meer kansen aan. Ook de uitdaging wordt in het geval van een gecoördineerde aanpak groter, wat voor ambitieuze medewerkers doorgaans als een voordeel zal worden benoemd.

Meerwaarde vanuit beleidsperspectief

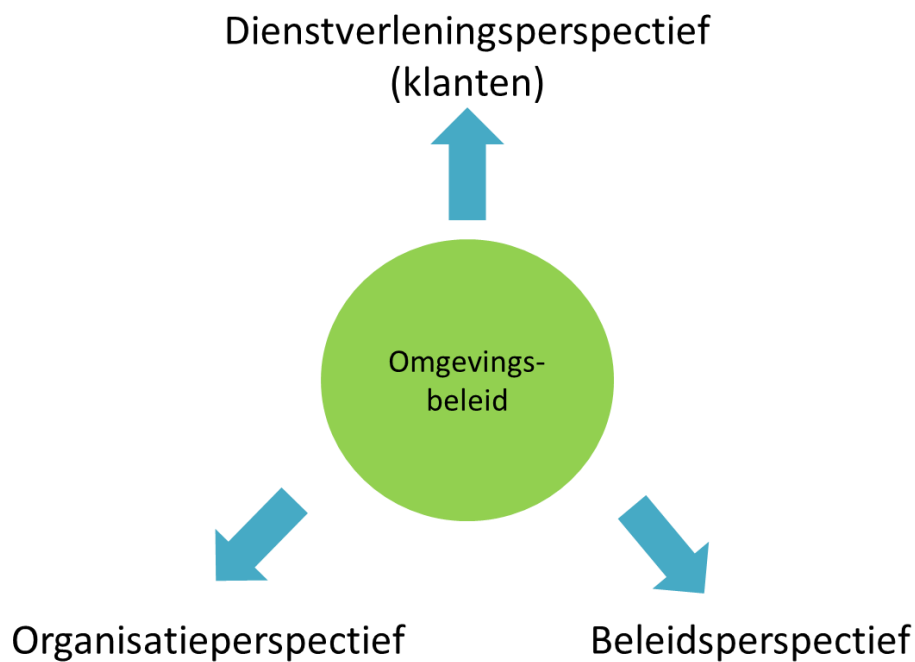
Omgevingsbeleid moet gesitueerd worden binnen de toenemende complexiteit en een aantal nieuwe maatschappelijke uitdagingen (bv. klimaat) waarmee besturen worden geconfronteerd. Een Omgevingsbeleid stelt zich als doel om op een geïntegreerde manier de omgeving te beschouwen en vervolgens aangepaste antwoorden te geven op de beleidsvraagstukken. Een nieuwe omgevingsadministratie kan het platform zijn om dit te realiseren. Maar resulteert Omgevingsbeleid ook in beter beleid en een betere realisatie van doelstellingen? Daarbij worden vanuit de cases volgende ervaringen aangebracht:

- ▶ het introduceren van Omgevingsbeleid is een momentum voor het formuleren van nieuwe ambities rond nieuwe maatschappelijke noden;



- ▶ in het geval van ruimtelijke projecten vindt er een bundeling plaats van verschillende expertises. Dit werkt positief door in bijvoorbeeld:
 - de kwaliteit van de gebouwen (bv. meer aandacht voor het energetische, levenslang wonen,...);
 - de kwaliteit van het openbaar domein; de kwaliteit van buurten neemt toe, wat finaal zou moeten leiden naar meer leefbaarheid.
- Maar ook hier lonkt de valkuil van de complexiteit. Teveel actoren en problematieken opeenstapelen kan ook tot blokkering of inertie leiden.
- ▶ In de mate dat Omgevingsbeleid wordt gekoppeld aan project- en programmatorische werking, vergemakkelijkt het ook de samenwerking met externe partners.

Figuur 4: potentiële meerwaarden Omgevingsbeleid



4.2 Inhoudelijke invulling van Omgevingsbeleid

In dit deel beschrijven we hoe de cases inhoudelijk invulling geven aan Omgevingsbeleid. We brengen eerst de inhoudelijke componenten in kaart om vervolgens de rode draden in de uiteenlopende cases te beschrijven.

Omgevingsbeleid wordt in de cases heel uiteenlopend en flexibel ingevuld. We hanteren twee bronnen om de inhoud van Omgevingsbeleid te achterhalen:

- ▶ visiedocumenten;
- ▶ projecten en programma's.

4.2.1 Visiedocumenten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de inhoudelijke afbakening van omgevingsbeleid in de cases. We beschrijven per case welke visiedocumenten we terugvonden en welke inhoudelijke componenten daarbij in hun samenhang worden bekeken.



Tabel 2: Inhoudelijke componenten van Omgevingsbeleid in de cases

Visiedocumenten		Componenten
Utrecht	In het kader van de omgevingswet werkt de provincie Utrecht aan de opmaak van een provinciale omgevingsvisie. Ze zullen daarbij pragmatisch te werk gaan en de bestaande plannen op vlak van milieu, ruimte en mobiliteit integreren. Op dit moment wordt de uitvoering van het Provinciaal ruimtelijk structuurplan verbeterd via het RAP.2 (dit is het 'ruimtelijke actieprogramma') Er bestaat ook een integraal gebiedsontwikkelingsprogramma waarmee de samenhang tussen de verschillende componenten van de fysieke leefomgeving op projectniveau wordt verzekerd.	In de toekomst omvat de omgevingsvisie volgens de Omgevingswet: ▶ Bouwwerken ▶ Water ▶ Lucht ▶ Bodem ▶ Landschappen ▶ Natuur ▶ Infrastructuur ▶ Cultureel erfgoed
West-Vlaanderen	In de provincie West-Vlaanderen zijn er vanzelfsprekend algemene verwijzingen naar de leefomgeving in het meerjarenplan ('kwaliteitsvolle topregio') en in het PRS, maar enkel op het gebiedsniveau is sprake van (aanzetten van) visie en streekgerichte prioriteiten. De ontwikkelingsrichtingen per regio worden weergegeven in de nota gebiedsgerichte werking. Het betreft evenwel geen organisatiebreed document en ook de harde planning komt er minder in aan bod. Beloftevol is wel de recente dynamiek die rond de herziening van het PRS op gang is gebracht en waar over diensten heen en met externe stakeholders gereflecteerd wordt op de inrichting van de ruimte, met visies op deelruimteniveau.	De gebiedsgerichte werking concentreert zich op zachtere thema's als: ▶ Leefbaarheid ▶ zachte recreatie ▶ sociale cohesie ▶ erfgoed ▶ landschap ▶ trage mobiliteit ▶ branding ▶ rurale economie Dit is verschillend per regio.
N-PdC	Het Schéma Regional d'Aménagement et Développement Durable du Territoire (SRADDT) is een zeer brede, transversale ontwikkelings- en planningsstrategie voor de regio. Het definieert de algemene regionale uitdagingen en vertaalt deze naar specifieke ruimtelijke doelstellingen zoals de ontwikkeling van infrastructuur en diensten van algemeen belang, economische projecten, bescherming en verbetering van het milieu en herstel van aangetaste gebieden. Het plan heeft tot nu toe geen normerende waarde ten opzichte van de nationale en lokale schema's, het is richtinggevend. In zijn visie focust het SRADDT zeer breed en formuleert het uitdagingen over alle beleidsdomeinen heen. De operationele afbakening van het SRADDT is evenwel vrij pragmatisch opgevat. Het neemt immers de nationale schema 's rond 'biodiversiteit' en 'air/climat/energie' over, en ligt verder in lijn met de regionale bevoegdheden op gebied van economie, mobiliteit en onderwijs/opleiding.	De operationalisering van het SRADDT valt uiteen in 5 luiken: ▶ Mobiliteit ▶ Klimaat ▶ Biodiversiteit ▶ Economie-werk-opleiding ▶ Hoger onderwijs en onderzoek



Turnhout	Binnen de stad Turnhout zijn er cfr. West-Vlaanderen de algemene beleidsdocumenten, maar geen geïntegreerde visie Omgevingsbeleid. Er is wel een visie in de maak op stadsregionaal niveau waarin de ambities op vlak van wonen, zorg, economie, open ruimte en mobiliteit in hun samenhang worden bekeken	Langetermijnvisie stadsregio (in voorbereiding) richt zich op: ▶ Wonen ▶ Economie ▶ Mobiliteit ▶ Open ruimte ▶ Zorg
----------	---	---

Als we de componenten uit kolom drie van de tabel overschouwen, onderscheiden we drie 'lagen' van Omgevingsbeleid:

- ▶ **Laag 1** wordt gevormd door het samenbrengen van Ruimte en Milieu. Deze laag is min of meer herkenbaar in de toekomstige fusie van RWO-LNE, al is deze met de inclusie van het aspect wonen iets breder.⁴
- ▶ De **tweede laag** wordt gevormd door andere aspecten van de harde leefomgeving. We denken dan in het bijzonder aan mobiliteit, economie (incl. landbouw) en wonen.
- ▶ De **derde laag** omvat de zachte omgevingselementen, zoals zorg, onderwijs en vrije tijd. Deze laag sluipt in verschillende cases binnen op gebieds- en projectniveau. De gebiedsgerichte werking in West-Vlaanderen is hier een voorbeeld van, maar dit is evenzeer het geval voor de strategische projecten in Turnhout of het integrale gebiedsontwikkelingsprogramma van de provincie Utrecht. Het gebieds- of projectniveau geeft duidelijk aanleiding om de 'omgeving' vanuit een meer geïntegreerd perspectief te bekijken.

In onderstaande tabel verduidelijken we hoe de lagen zijn vertegenwoordigd in de visiedocumenten van de verschillende cases:

		Utrecht	W-VI	N-pdc	Turnhout
Laag 1	Ruimte	VVV	V	V	V
	Leefmilieu	VVV	V	VVV	V
Laag 2	Mobiliteit	VVV	VV	VVV	VVV
	Economie	X	VVV	VVV	VVV
	Wonen	X	VV	X	VVV
Laag 3	Zachte omgeving (zorg, vrije tijd, ...)	X	VV	X	VV

Legende: X = wordt niet gevat in de visie; V = zit in beperkte mate in de visie; VV = zit voor een groot deel in de visie; VVV = zit volledig vervat in de visie

Conclusies over de tabel maken we in paragraaf 4.2.3.

⁴ Het bijeenbrengen van de beleidsdomeinen LNE en RWO resulteert in volgend pakket:

- ▶ Ruimtelijke ordening/ontwikkeling;
- ▶ Onroerend erfgoed;
- ▶ Wonen;
- ▶ Milieu (water, lucht, bodem);
- ▶ Grondstoffen;
- ▶ Energie;
- ▶ Landinrichting;
- ▶ Natuur;
- ▶ Dierenwelzijn.



4.2.2 Projecten en programma's

In toenemende mate zien we dat het Omgevingsbeleid inhoudelijk wordt geformuleerd in termen van transversale projecten en programma's (i.p.v. sectorale thema's als wonen, leefmilieu of natuur). Deze benadering geeft ook aanleiding tot nieuwe organisatievormen zoals project- of programmateams.

De meest vergaande toepassing vinden we in Nederland. In de provincie Utrecht worden via overkoepelende programma's meerdere projecten gemanaged. Om een integrale aanpak te garanderen zijn twee programma's in het leven geroepen, namelijk de **integrale beleidsontwikkeling** (RAP.2 = ruimtelijke actieprogramma) en de **integrale gebiedsontwikkeling** (IGP = integrale gebiedsontwikkelingsprogramma).

- ▶ Het RAP.2 operationaliseert het beleid; De programmadoelen van het RAP.2 zijn:
 1. Concretiseren van het ruimtelijk beleid
 2. Versterken van de samenwerking met partijen (intern en extern) in het ruimtelijk werkveld.
 3. Vernieuwen van het toepassen van het ruimtelijk instrumentarium (vernieuwen van de aanpak)

Deze programmadoelen worden in de diverse projecten tot stand gebracht. De inhoud van deze projecten varieert sterk van project per project. Ze worden inhoudelijk onderverdeeld in drie pijlers: duurzame leefomgeving, landelijk gebied met kwaliteit en 'vitale dorpen en steden'.

- ▶ Het IGP investeert in gebiedsontwikkeling. Op een aantal plekken komen provinciale beleidsthema's bijeen; op deze 'hotspot' worden gerichte investeringen gedaan, aanvullend op het regulier beleid. Een voorbeeld hiervan is het project 'recreatieve uitloopgebieden in Utrecht en Amersfoort'. Hier wordt de verbindingen tussen stad en landelijk gebied versterkt en wordt recreatie gecombineerd met natuur, water, stadslandbouw, zorg, wonen, werk, cultuurhistorie en economie.

In de andere cases vinden we ook voorbeelden van uiteenlopende programma's en projecten die gericht zijn op een integrale aanpak:

- ▶ In de provincie West-Vlaanderen bestaat er bijvoorbeeld interdienstenoverleg rond Platteland of rond Klimaat. Ook de nota duurzaam wonen integreert aspecten als energie, duurzaam ruimtegebruik, aangepaste omgeving en is niet langer te beschouwen als een sectoraal document;
- ▶ Vanuit de regionale administratie in Nord-Pas de Calais voert men een vijftal transversale programma's/projecten uit waaronder 'troisième révolution industrielle'. Daarin wordt samenwerkt tussen de verschillende 'pôles' (economie, aménagement,...) in de transitie naar een groene en CO₂ neutrale economie. De aansturing van de transversale programma's gebeurt van buiten de sectorale 'pôles' (zie organogram regioadministratie in bijlage).
- ▶ De thema's generatievriendelijkheid en duurzaamheid in Turnhout verbinden de grondgebonden diensten onderling, maar ook de niet-grondgebonden diensten zoals jeugd.

Conclusie: in de visiedocumenten bleek al de grote verscheidenheid aan gevatte thema's, maar deze wordt nog groter in de projecten en programma's: platteland, klimaat, generatievriendelijkheid vitale dorpen en steden,.... Daarnaast zien we dat op het niveau van projecten en programma's de zachtere thema's gemakkelijker worden ingesloten dan in de visiedocumenten.

4.2.3 Conclusies

Door het in kaart brengen van de inhoudelijke componenten van Omgevingsbeleid in de cases, kunnen een aantal conclusies geformuleerd worden.

Accent op de fysieke leefomgeving

Naar inhoud toe, is een eerste vaststelling dat het Omgevingsbeleid in de cases in hoofdzaak is geconcentreerd op de fysieke leefomgeving en op de meer 'harde' functies: water, milieu, infrastructuur en mobiliteit, ruimte, bodem, water, lucht, etc. In de programma's en projecten worden daar regelmatig 'zachtere' aspecten aan toegevoegd.



Invulling van 'Omgeving' is sterk contextafhankelijk

De invulling van het 'Omgevingsbeleid' is gekleurd op basis van:

- ▶ Wettelijke bepalingen. Bijvoorbeeld de Omgevingswet in Nederland speelt een dominante rol in het afbakenen van de inhoudelijke componenten door het opleggen van een omgevingsvisie;
- ▶ Beleidsaccenten van het betreffende bestuur. Zo laat de geïntegreerde werking op gebiedsniveau in West-Vlaanderen zich verklaren door de jarenlange inzet van het provinciebestuur op gebiedswerking;
- ▶ Bestuurlijke bevoegdheden. Zo wordt het thema 'Wonen' al dan niet expliciet meegenomen, afhankelijk of men er binnen de case voor bevoegd is. De Stadsregio Turnhout heeft er een intergemeentelijke werking rond en neemt het mee in haar toekomstige Omgevingsvisie. In het SRADDT (Nord-Pas de Calais) is het dan weer niet meegenomen omdat de regio hier geen bevoegdheden in heeft. In haar strategie voorziet de regio wel ingrepen in het huizenbestand in functie van het Luik Energie/klimaat;
- ▶ Regionale speerpunten. Het element Zorg bijvoorbeeld in de toekomstige Omgevingsstrategie van de stadsregio Turnhout wordt meegenomen in de Omgevingsstrategie omwille van het feit dat het een economisch speerpunt is voor de regio.

Verschillende perspectieven van 'Omgevingsbeleid'

Het 'Omgevingsbeleid' in de cases is verschillend naar invalshoek, met daarbij twee dominante perspectieven:

- ▶ de Nederlandse case is naar invalshoek vergelijkbaar met de Vlaamse omdat in dat geval 'Omgevingsbeleid' vorm krijgt vanuit het samengaan van de perspectieven Ruimte en Leefmilieu (en infrastructuur);
- ▶ in de andere cases wordt eerder vertrokken vanuit een sociaal-economisch ontwikkelingsperspectief: leefbaarheid en vitaliteit van het platteland in West-Vlaanderen, het SCRADDT als omvattend ontwikkelingsplan in Nord-Pas de Calais en het toekomstplan voor de stadsregio Turnhout. De doelstelling is overwegend sociaal-economisch en de 'Omgeving' wordt gedeeltelijk als doelstelling (aspecten als klimaat) en als noodzakelijke randvoorwaarde meegenomen.



4.3 Organisatie van omgevingsbeleid

In dit tweede deel beschrijven we hoe de cases organisatorisch invulling geven aan Omgevingsbeleid. We bekijken achtereenvolgens:

- ▶ In welke mate diensten die zich met de 'Omgeving' inlaten zijn geclusterd?;
- ▶ Welke interne en externe coördinatiemechanismen er bestaan?
- ▶ Wat de plaats is van 'ruimte'?
- ▶ Hoe binnen projecten aan Omgevingskwaliteit wordt gewerkt;
- ▶ In welke mate processen zijn geïntegreerd?;
- ▶ Of men in de cases cultuurverschillen ervaart en hoe men er mee omgaat?

4.3.1 Clustering van diensten

In drie van de vier cases werden er binnen de administratie organisatorische clusters gevormd rond omgevingsbeleid, met weliswaar een (licht) verschillende invulling per case:

- ▶ Beleidsdomein Leefomgeving (West-Vlaanderen);
- ▶ Sector stedelijke ontwikkeling (stad Turnhout);
- ▶ Afdeling Fysieke Leefomgeving (provincie Utrecht);

In Nord-Pas de Calais is er in mindere mate sprake van een cluster 'Omgeving' omdat ruimtelijke ordening geen regionale bevoegdheid is. Anderzijds is er wel een Pôle Amenagement régional et dynamiques territoriales waaronder leefmilieu-aspecten en inrichting ressorteren. Economie en transport zijn aparte 'pôles'. Vermeldenswaardig is ook dat de Pôle Amenagement régional et dynamiques territoriales waakt over het geheel van de uitvoering van het SRADDT.

We geven in onderstaande tabel aan welke diensten en bevoegdheden in deze clusters worden samengebracht.

Tabel 3: Organisatorische invulling van Omgevingsbeleid in de cases

	Utrecht	W-VL	NPdC	Turnhout
Cluster	Afdeling Fysieke Leefomgeving omvat: ▶ Ruimtelijke ordening ▶ Bodem ▶ Milieu ▶ Water ▶ Natuur ▶ Landbouw	Beleidsdomein leefomgeving met: ▶ Milieu; ▶ Natuur en Waterbeleid (MiNaWa); ▶ Groendienst; ▶ vergunningen; ▶ Ruimtelijke Planning; ▶ Mobiliteit en Weginfrastructuur; ▶ Waterlopen.	De pôle Amenagement régional et dynamiques territoriales staat in voor: ▶ interne en externe coördinatie van het SRADDT. ▶ De luiken Klimaat en Biodiversiteit binnen het SRADDT	Cluster stedelijke ontwikkeling (stad) omvat: ▶ RO ▶ Milieu ▶ Economie ▶ Huisvesting ▶ Wegen ▶ Groen ▶ Mobiliteit ▶ Patrimonium Projectmanagement, GIS, waterbeheer, landbouw, energie en duurzaamheid worden ook binnen deze sector behandeld.

Door diensten in een afdeling onder te brengen, beoogt het bestuur een betere coördinatie en onderlinge afstemming. In de meeste gevallen gaat zo'n beweging ook gepaard met het aanstellen van een afdelingshoofd



die de coördinatie binnen de nieuwe afdeling moet verzekeren. In andere gevallen zoals de case West-Vlaanderen is dit uitdrukkelijk niet het geval. Daar behouden de diensthoofden binnen het beleidsdomein Leefomgeving hun volle autonomie en wordt de coördinatie georganiseerd via een coördinatieteam (C-team). Het coördinatieteam kent een voorzitter, die deel uitmaakt van het managementteam, maar hij geeft geen hiërarchische bevoegdheid over de diensthoofden.

Merk op: het bestaan van deze clusters is vanzelfsprekend geen garantie voor een beter samenspel tussen de personen en diensten binnen elk van deze clusters. Vandaar dat we in een volgende paragraaf zullen ingaan op de coördinatie en de organisatie van het onderling overleg.

Dat het bij het clusteren van diensten soms vrij **pragmatisch** aan toe gaat, illustreren we met een voorbeeld uit Nederland.

Provincie Utrecht: herindeling ook pragmatisch bedacht

Bij de herindeling van de provinciale diensten in Utrecht zijn de beleidsdiensten (daarnaast ook uitvoerings- en ondersteunende diensten) in feite teruggebracht tot twee grote clusters: fysieke leefomgeving en mobiliteit, economie, cultuur. De knip tussen beide had volgens de geïnterviewde op verschillende plekken gelegd kunnen worden. Het waren eerder pragmatische overwegingen (grootte van de dienst en budget) die verklaren waarom Mobiliteit en Economie buiten Fysieke leefomgeving werden gehouden. Bij een volgende structurering zou dat mogelijk weer anders zijn. Met de afbakening ging ook discussie gepaard, bv. cultureel erfgoed is niet bij ruimte ingedeeld, maar dat had evengoed gekund. En er gaan ook stemmen op om mobiliteit weer bij ruimte te voegen en leefmilieu weer apart te plaatsen.

4.3.2 Interne coördinatiemechanismen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de wijze waarop de coördinatie tussen de diensten binnen de 'Omgevingsclusters' wordt georganiseerd.

In de case Utrecht wordt de belangrijke rol van de leidinggevenden aangeduid. Deze moeten een actieve rol opnemen en zorgen dat medewerkers niet op eilanden werken. Ook in Turnhout werd deze verantwoordelijkheid van de diensthoofden benoemd. Tegelijk wordt de rol van de 'hiërarchie' niet overschat. In West-Vlaanderen is er bijvoorbeeld geen hiërarchisch leidinggevende van de afdeling Leefomgeving (wel een voorzitter die het overleg organiseert).

Naast de leiding zien we in de cases volgende vormen van coördinatie:

- ▶ overleg op niveau van het management;
- ▶ overleg tussen de diensthoofden binnen de cluster 'Omgeving', in elk van de cases. Merk daarbij op dat het C-team Leefomgeving in de provincie West-Vlaanderen ook vertegenwoordigers heeft opgenomen van buiten het Beleidsdomein (bv. gebiedsgerichte werking);
- ▶ een coördinatiecel in Nord-Pas de Calais die moet waken over de horizontale uitvoering van het SRADDT;
- ▶ het samenwerken van medewerkers in projecten en programma's.
- ▶ Het creëren van nieuwe coördinatiefuncties over diensten heen. In West-Vlaanderen werden recent vier Domeincoördinatoren aangesteld om de samenwerking te organiseren tussen twee diensten, met name de groendienst (uitvoering) en MiNaWa (planning). De ervaring was dat beide diensten naast elkaar werkten. De domeincoördinatoren zullen in de toekomst zorgen voor betere coördinatie

Meer detail in onderstaande overzichtstabel.



Tabel 4: Interne coördinatiemechanismen

Case	Coördinatie binnen de cluster
West-Vlaanderen	▶ Alle diensten binnen het beleidsdomein Leefomgeving blijven autonoom ▶ Er is maandelijks overleg tussen de diensthoofden binnen het coördinatieteam (C-team) dat een voorzitter heeft; ▶ Binnen het C-team is er afstemming tussen dossiers en over prioriteiten; Ook budgettaire afstemming en eventuele budgetverschuivingen. ▶ Teams op project en programmaniveau, met medewerkers van verschillende diensten. ▶ Aanstelling van vier Domeincoördinatoren om de samenwerking te organiseren tussen twee diensten, met name de groendienst (uitvoering) en MiNaWa (planning).
Utrecht	▶ Het Managementteam neemt rol van coördinatie en afstemming. ▶ Er is wekelijks een teamhoofdenoverleg binnen de cluster, samen met het hoofd van de hele cluster. ▶ Daarnaast zitten ook de afdelingen die actief zijn in het stedelijk gebied regelmatig samen, ook de uitvoerende diensten. ▶ Men werkt sterk programmatorisch. Per programma of specifiek project wordt er een projectteam op maat gemaakt vanuit verschillende beleidsdomeinen voor de coördinatie ervan. Bv opmaak en uitvoering van ruimtelijke structuurvisie en andere programma's gebeurt door één kernteam. Afdeling ruimtelijke planning leidt het proces, maar het blijft wel degelijk een gezamenlijk proces met alle relevante afdelingen. Is vaak een onderhandelingsproces tussen afdelingen, waarbij dienst ruimtelijke planning de knopen doorhakt.
Stad Turnhout	▶ Eén (wnd) sectorhoofd voor de sector stedelijke ontwikkeling; ▶ De diensthoofden (en enkele experts) binnen de sector stedelijke ontwikkeling zien elkaar op maandelijkse basis; ▶ Teams op project en programmaniveau, met medewerkers van verschillende diensten.
Npdc	▶ Binnen de pôle Aménagement régionale et dynamiques Territoriales bestaat een coördinatiecel die de implementatie van het SRADDT opvolgt. Hierbij gaat het vooral om een interne coördinatie naar andere afdelingen (mobiliteit, economie,...); ▶ De dienst 'environnement' binnen de pôle 'Aménagement régional' is intern ook georganiseerd volgens thematisch georiënteerde domeinen: 'eco-economie/energie transitie', 'eco-citoyenneté (burgerschap)', 'eco- ontwerp en ontwikkeling' en 'eco-connaissance et observation'. Vanuit deze domeinen werkt men flexibel samen met verschillende andere diensten en organisaties. ▶ Daarnaast bestaan er binnen de regionale administratie meer transversale programmatorische diensten, zoals de 'Troisième révolution industrielle'. Deze dienst werkt in samenwerking met de poles 'economie' en 'aménagement régionale' vooral het vernieuwing van het industrieel weefsel in de regio (nieuw industrieel beleid). Hierbij maakt men ook gebruik van de kaders die het SRADDT aanreikt

Interne coördinatie op politiek niveau

Een struikelblok die vooral in de Vlaamse cases werd benoemd, is de interne politieke coördinatie. De bevoegdheidsverdeling tussen schepenen, gedeputeerden of Ministers snijdt vaak dwars door de verschillende onderdelen van Omgevingsbeleid. Als op dat niveau m.a.w. onvoldoende afstemming is, is de onderliggende samenwerking op dienstenniveau ook gedoemd om te mislukken.

Enkel in de Nederlandse case worden hier oplossingsrichtingen aangereikt onder de vorm van:

- ▶ streekportefeuilles, waarbij geïntegreerde gebiedsprojecten worden opgevolgd door één beleidsverantwoordelijke. Zowel op lokaal als provinciaal niveau wordt wel vaker met matrixportefeuilles gewerkt waarbij beleidsverantwoordelijken zowel inhoudelijke bevoegdheden hebben als gebieden. Ook op nationaal niveau was het systeem in voege in de 2^{de} en de 3^{de} periode van het grootstedenbeleid (2002-2010). Daarbij werden Ministers en topambtenaren toegewezen aan gebieden.



- ▶ programma-aanpak, waarbij per programma één bevoegde bestuurder wordt aangeduid.

4.3.3 Externe coördinatiemechanismen

Omgevingsbeleid wordt in alle cases als een verhaal van **coproductie** beschouwd tussen de verschillende bestuurslagen en andere organisaties en partners. Het beheersen van dit spel en het kunnen mobiliseren van middelen (mensen, geld) op diverse bestuursniveaus is een belangrijke succesfactor in het realiseren van zijn ambities op het vlak van Omgevingsbeleid.

Een aantal andere vaststellingen uit de cases:

- ▶ Zowel in Frankrijk als in Turnhout zien we m.b.t. tot de realisatie van Omgevingsbeleid een **opschaling** van het lokale niveau. In Frankrijk betekent het lokale niveau, steeds meer het intergemeentelijk niveau, waarbij bijvoorbeeld voor de regio Rijsel het SCOT (lokaal structuurplan) wordt opgemaakt voor een gebied van 150 gemeenten (Syndicat Mixte du SCOT). Ook in Turnhout ervaart men de schaal van de stad als te klein om uitvoering te kunnen geven aan het Gewestelijk RUP (2004) Regionaal Stedelijk Gebied.
- ▶ In de Regio Nord-Pas de Calais is het interessant om te zien welke instrumenten de regio inzet om **invloed** te hebben op het ruimtelijk beleid. De Regio heeft een inhoudelijk project, maar heeft in wezen (nog) geen ruimtelijke bevoegdheden. Via afgeleide manieren probeert ze wel maximaal invloed te hebben op het ruimtelijk beleid dat door de nationale overheid en vooral het lokale niveau wordt uitgewerkt. De kanalen langs waar ze dit organiseert zijn: visiedocumenten (SRADDT), afgeleide verordeningen (DRA's), structuren waarop ze zelf vat heeft (regionale natuurparken) en Europese Fondsen.

Vanuit elk van deze vaststellingen kunnen interessante aandachtspunten worden afgeleid voor RWO. We gaan er in het volgende hoofdstuk aanbevelingen op in.



Tabel 5: Omgevingsbeleid als coproductie

Case	Coördinatie met andere overheden en partners
West-Vlaanderen	▶ Eerder spraken we al van een dubbele regie op het vlak van Omgevingsbeleid in W-VI, met name door zowel Ruimtelijke Planning als de GGW. In beide gevallen is sprake van samenwerking in projecten met publieke en private partners. ▶ In de gebiedsgerichte werking is dit het verst en het diepst (bewoners, opbouwwerk) doorgetrokken. Een van de kenmerken van de gebiedsgerichte werking is 'Samenwerkingsgericht' (Bron: nota prioriteiten GGW). Gezien de projecten zich in hoofdzaak op het platteland afspelen, zijn VLM, Regionale landschappen, landbouworganisaties, etc. prioritaire partners. ▶ De partners zijn overwegend publiek.
Utrecht	▶ Overleg met lokale overheden bij het opstellen van bestemmingsplannen, dus ook interactief/gezamenlijk, maar aan de hand van provinciale verordeningen houdt de provincie een belangrijke verordenende functie t.a.v. de lokale besturen ▶ Vanuit het gebiedsontwikkelingsprogramma wordt sterk samengewerkt met andere overheden in specifieke projecten. De Provincie is ook vaak niet de trekker bij de uitvoering van de projecten in dit programma. Ook de uitvoering van andere programma's zoals 'totaal platteland', 'wonen & stedelijke ontwikkeling' gebeurt in samenwerking met lokale actoren
Stad Turnhout	▶ De stad is voor het realiseren van haar ambities op het vlak van Omgevingsbeleid sterk afhankelijk van partners. Het actieprogramma verbonden aan het Gewestelijk RUP Regionaalstedelijk gebied (2004) kreeg bv. slechts beperkt uitvoering wegens gebrek aan coördinatiecapaciteit. ▶ Vandaar de actuele poging om hier via schaal (intergemeentelijke samenwerking op niveau stadsregio) deels aan te verhelpen. ▶ Voor het vormgeven van haar strategische projecten werkt de stad Turnhout samen de betrokken publieke en private partijen (bv. ziekenhuis, etc...). ▶ De realisatie van de projecten is sterk afhankelijk van externe (doorgaans Vlaamse) financiering. Op dit punt kan het stadsbestuur een onvoldoende vuist maken en te weinig gezagsfiguren inzetten om te wegen op het Vlaamse beleid.
Nord-Pas de Calais	▶ Ruimtelijke planning is in de eerste plaats een proces tussen de nationale staat en het lokale niveau (gemeentes of intercommunale samenwerkingen). Via een eigen instrumentarium probeert de regio zich in een coördinatierol te wringen; o.a. met het SRADDT en de uitwerking daarvan in bv. Directives Régionales d'Aménagement (DRA). Men onderhoudt nauwe relaties met de intercommunales om hen te overtuigen de SCOTs af te stemmen op de richtlijnen van de DRAs. Hiertoe stelt men zelfs contracten op met het lokale niveau, hoewel dit meer symbolisch is, want niet afdwingbaar. Ook de structuurfondsen bieden een hefboom om lokaal ruimtelijk beleid te sturen. ▶ Daarnaast zijn in de regio verschillende andere uitvoerende instanties op ruimtelijk vlak actief. Een voorbeeld zijn de zogenaamde 'établissements public foncier', een soort land-/grondontwikkelingsmaatschappij. Zij doen de voorbereiding van de grond waarop ruimtelijke ontwikkelingen gerealiseerd moeten worden, bv in de oude industriële gebieden. Ook via relaties met hen tracht de regio dergelijke ontwikkelingen te sturen. ▶ De regio heeft ook directe relaties met de 'regionale natuurlandschappen', en kan over de inrichting hiervan wel direct meebeoordelen. ▶ De Pôle volgt de uitvoering van de luiken Klimaat en Biodiversiteit op. Hier gaat het vooral om een externe regie richting het lokale niveau.

Regie versus decentralisatie

We willen in deze paragraaf apart ingaan op de toegenomen en verder toenemende decentralisatie van bevoegdheden in elk van de cases op het vlak van ruimtelijke ordening en ontwikkeling. In Nederland en Frankrijk bijvoorbeeld hebben de lokale overheden (al dan niet intergemeentelijk georganiseerd) zeer verregaande



uitvoeringsbevoegdheden en is de centrale overheid nog enkel kaderstellend. Ook in Vlaanderen is deze beweging aan de gang.

Deze decentralisatie veroorzaakt onzekerheid bij de centrale overheden. Zolang zij zelf de vergunningen afleverden of goedkeurden hadden ze de sleutels in handen, maar nu die bevoegdheid verschuift naar het lokale niveau, stellen de hogere overheden zich de vraag op welke manier hun ruimtelijke kaders in de praktijk uitvoering zullen krijgen.

In de provincie Utrecht zien we op dat vlak een dubbele beweging:

- ▶ enerzijds probeert ze via provinciale verordeningen toch nog haar hiërarchische sturingsmacht uit te oefenen richting lokale besturen;
- ▶ anderzijds ontwikkelt de provincie ook nieuwe en eerder ondersteunende sturingsvormen, met name initiatieven gericht op de competentieverhoging bij lokale besturen.

In de Franse case zien we gelijkaardige ontwikkelingen:

- ▶ In Frankrijk spreekt men over zogenaamde Directive Régionale d'Aménagement (DRA), analoog aan de nationale Directive territoriale d'Aménagement (DTA). De DRA specificeert en operationaliseert het regionale territoriale ontwikkelingsbeleid. Het benoemt fundamentele uitdagingen en doelstellingen van regionaal belang voor de bescherming en verbetering van het grondgebied, natuurgebieden, sites en landschappen. De DRA's bevatten vrij specifieke normering bv. voor de maximale oppervlakte van nieuwe verstedelijking per SCoT gebied, gebaseerd op uitgebreide kwantitatieve analyse. Hoewel de status van de DRA in het proces van decentralisatie momenteel nog met veel onduidelijkheid en onzekerheid omgeven is, wil de regio het op termijn gaan gebruiken op dezelfde wijze als de nationale DTA's. Dit betekent dat elk ander planningsdocument in de regio ermee in overeenstemming moet zijn. Het instrument van de DRA stelt de Pôle ook in staat om voor bepaalde gemeenschappelijke problematieken/ uitdagingen zoals geformuleerd in het SRADDT gezamenlijk een geïntegreerde aanpak uit te werken en te operationaliseren. Hierin worden de ambities en plannen op vlak van ruimtelijke inrichting en leefmilieu concreet met elkaar gekruist en verenigd. Op deze manier tracht men tot een homogene strategie te komen tussen nationale, regionale en lokale niveau.
- ▶ DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) heeft de ambitie om zich als kennispartner te ontwikkelen richting de lokale besturen, gezien de regelgevende bevoegdheden gaandeweg verschuiven;

WINVORM in West-Vlaanderen kan ook beschouwd worden als een nieuwe vorm van coördinatie of regie, waarbij het provinciebestuur werkt aan kwaliteitsverhoging van het ruimtelijk beleid d.m.v. vormingsreeksen en een kwaliteitskamer.

Interessant is ook vast te stellen hoe ruimtelijke regie zich, in het bijzonder in de Franse case, via heel verschillende kanalen realiseert. Naast het nationale niveau, probeert ook het regionale niveau via de DRA' kaderstellend op te treden naar het intergemeentelijke niveau waar uiteindelijk de plannen en projecten worden gemaakt. Ook via alternatieve instrumenten, zoals de structuurfondsen, is men in staat om ruimtelijke voorwaarden af te dwingen. Een allesomvattende regie is m.a.w. bijzonder moeilijk, gelet op de verschillende bestuursniveaus en indirecte sturingsmechanismen.

4.3.4 De plaats van ruimte

We bestudeerden binnen de cases ook "de plaats van ruimte".

Om hierover uitspraken te kunnen doen, is het noodzakelijk om 'Ruimte' te concretiseren en eerder te kijken naar de verschillende activiteiten die zich doorgaans binnen een ruimtelijke afdeling situeren:

- ▶ visie / planning (met daaraan gekoppeld het vraagstuk van globale regie);
- ▶ vergunningen;
- ▶ uitvoering in projecten (met daaraan gekoppeld het vraagstuk van de projectregie);
- ▶ handhaving.



Voor elk van deze activiteiten gelden andere randvoorwaarden om ze in de best mogelijke omstandigheden te kunnen uitvoeren. We gaan er hieronder op in.

- ▶ Voor het **visie- en planningsvraagstuk** is op korte termijn een gelijkwaardige verhouding naar de verschillende sectoren (economie, leefmilieu, zorg, etc...) van belang. De gedachtegang daarbij is dat enkel vanuit een 'onafhankelijke' positie de verschillende ruimtevragen en agenda's op een evenwichtige manier kunnen worden geëvalueerd en met elkaar verbonden. Vraag die zich hierbij stelt, is wat die 'onafhankelijkheid' bepaalt. Ongetwijfeld staat de houding van de betrokken medewerkers hier centraal. De plek van de dienst ruimte in de organisatie kan een rol spelen, maar nabijheid betekent niet noodzakelijk beïnvloeding.

Relevante vraag in het licht van de fusie RV-LNE is of de cases remmingen of opportuniteiten ervaren door de verdichting in één cluster Omgevingsbeleid. In de cases zien we dat de dienst ruimte overal als aparte dienst werd behouden en dat de 'inbedding' in de cluster niet versmachtend werkt. De diensten ruimte behouden in de cases de nodige bewegingsvrijheid om samen te werken met eenheden binnen en buiten de cluster. In positieve zin leidt de nabijheid in de meeste cases tot positieve uitwisselingen en beter onderling begrip.

Over perceptieproblemen door het inbedden van Ruimte in de nabijheid van Leefmilieu werd niet gesproken, wellicht omdat in de meeste gevallen de cluster 'Omgeving' ruimer (ook economie en/of mobiliteit) is dan in de Vlaamse case RWO-LNE. In Nederland is er met de dienst Fysieke Leefomgeving (zonder economie of mobiliteit) wel een vergelijkbare situatie met de toekomstige situatie in Vlaanderen en ook daar werd dit niet als een obstakel aangevoerd. Onafhankelijkheid heeft volgens de geïnterviewden meer met opstelling te maken, dan met nabijheid. We zijn er ons van bewust dat elke vergelijking zijn beperkingen kent, de cultuur in NL is vermoedelijk rationeler dan in VL.

Wat wel als remmend wordt ervaren, is de combinatie van de verordenende taakstelling met het afleveren van vergunningen. Ontwikkelen en regelen komen soms met elkaar in conflict. Vandaar dat in West-Vlaanderen en Nederland vergunningen in een aparte dienst zijn ondergebracht, afzonderlijk van de dienst ruimtelijke planning. In de stad Turnhout zijn planning en vergunningen nog één dienst, maar ook daar opereert de planner min of meer onafhankelijk van de drie medewerkers die zich inlaten met bouwvergunningen.

- ▶ Voor het **vergunningsverhaal** wordt de verdichting tussen ruimte en leefmilieu theoretisch als een verbetering ervaren. Dossiers worden vanuit een breder perspectief afgewogen, met meer wisselwerking tussen leefmilieu en ruimte. In de cases zien we evenwel nog weinig verwevenheid in de procedures. Backoffice blijven het gescheiden afwegingen die gemaakt worden door verschillende specialisten. In de cases wordt ook gewaarschuwd voor het gevaar van de complexiteit door teveel dingen te koppelen in één aanvraag.
- ▶ De plaats van ruimte binnen **projecten** is sterk afhankelijk van de agenda waaruit wordt vertrokken. Als de projecten vanuit een eigen ruimtelijke agenda worden opgezet, blijkt de inbedding in een Omgevingsadministratie niet meteen problematisch. Ruimte kan hierbij nog steeds een trekkersrol opnemen. In de stad Turnhout neemt de dienst Ruimtelijke Planning ook expliciet een verbindende rol op. In Nederland zien we de dienst planning ook in de rol van scheidsrechter op het moment partners er niet in slagen om de knopen door te hakken. In deze rollen kan de Omgevingsadministratie als geheel een sterke partner vormen. Wanneer ook expliciet wordt vertrokken vanuit een Omgevingsagenda, vormt de Omgevingsadministratie een logische partner.
- ▶ **Handhaving** was in de cases minder aan de orde. De provincie West-Vlaanderen heeft daarin geen bevoegdheid, in Turnhout wordt dit mede door de politie opgenomen en in Nederland is dit een aparte dienst, naast de beleids- en uitvoeringsdiensten. Op korte termijn zien we dus niet meteen een organisatorische nabijheid in de cases. In de provincie Utrecht zien we wel dat alle handhavingsdiensten worden geclusterd. Op termijn lijkt een verdere integratie een logische stap in het proces van de omgevingsvergunning.



PLAATS VAN RUIMTE

Hoe kan ruimte zich opstellen ten opzichte van andere sectoren?



4.3.5 Projecten (en programma's) als verbindende hefbomen

Op projectniveau stellen we in elk van de cases de meest concrete en verregaande coördinatie vast tussen de verschillende componenten van de fysieke leefomgeving.



In Turnhout verloopt de samenwerking in projecten organisch en worden op maat van elk project de relevante diensten bijeen gezet in projectteams. Maar ook op de schaal van de provincies Utrecht en West-Vlaanderen zien we eenzelfde vorm van samenwerking op projectniveau:

- ▶ in de provincie Utrecht worden de middelen voor gebiedsprojecten op een structurele manier samengebracht via het integraal gebiedsontwikkelingsprogramma. Via projecten worden m.a.w. de sectorale middelen gebundeld ingezet. Ook voor thematische programma's binnen het ruimtelijk beleid (RAP2) worden middelen gebundeld.
- ▶ Voor West-Vlaanderen gaven we eerder aan dat zowel vanuit de gebiedsgerichte werking, als vanuit de dienst Ruimtelijke Planning geïntegreerde projecten worden opgezet, vroeger vanuit een wat verschillende invalshoek (zacht/hard), maar steeds meer worden deze benaderingen vervlochten. Er worden, cfr. NL, ook instrumenten uitgewerkt om deze project- en programma-aanpak beter te structureren tussen diensten. Zie verder onder instrumenten.

Via een projectenpot voor gebiedsontwikkelingsprojecten, worden ook de budgettaire- en de machtsverhoudingen beïnvloed tussen partijen. In het integraal gebiedsontwikkelingsprogramma in NL wordt er voor de periode 2012 – 2015 €13.450.000 gereserveerd voor investeringen in gebiedsontwikkelingsprojecten. Deze middelen worden m.a.w. gecollectiviseerd tussen de betrokken partijen.

4.3.6 De uitbouw van gemeenschappelijke processen

De mate waarin het Omgevingsbeleid echt ingebed is in de organisatie, toont zich ten volle in de instrumenten en processen. De verwevenheid van processen en instrumenten is een goede graadmeter voor de mate van organisationele integratie.

Hieronder zal blijken dat slechts in beperkte mate sprake is van échte integratie tussen de diensten die zich inlaten met Omgevingsbeleid.

Omgevingsvergunning

Ervaring met de 'Omgevingsvergunning' is er sinds 1/10/2010 (WABO) in Nederland. De omgevingsvergunning uit de Wabo bundelde al de vergunningen voor:

- ▶ Bouw
- ▶ Milieu
- ▶ Cultuurhistorie
- ▶ ruimtelijke ordening

De nieuwe omgevingsvergunning in de omgevingswet voegt hier nog eens de vergunningen uit de volgende domeinen aan toe: water, ontgrondingen, rijkswaterstaatwerken, het spoor, de luchtvaart, archeologie en monumenten. Ook vergunningen rond beschermde gebieden en soorten en een aantal vergunningstelsels uit lokale verordeningen zullen worden toegevoegd.

Van een echte integratie is binnen de provincie Utrecht echter nog nauwelijks sprake. Er is weliswaar één (digitaal) loket, maar de achterliggende procedure verschilt nog weinig van vroeger waarbij specialisten bodem, water, ruimte, etc... los van elkaar hun advies formuleren. Los van de case Utrecht zijn er in Nederland wel betere voorbeelden te vinden van geïntegreerde procesvoering. De gemeente Enschede wordt daarbij vaak als goede praktijk opgevoerd.

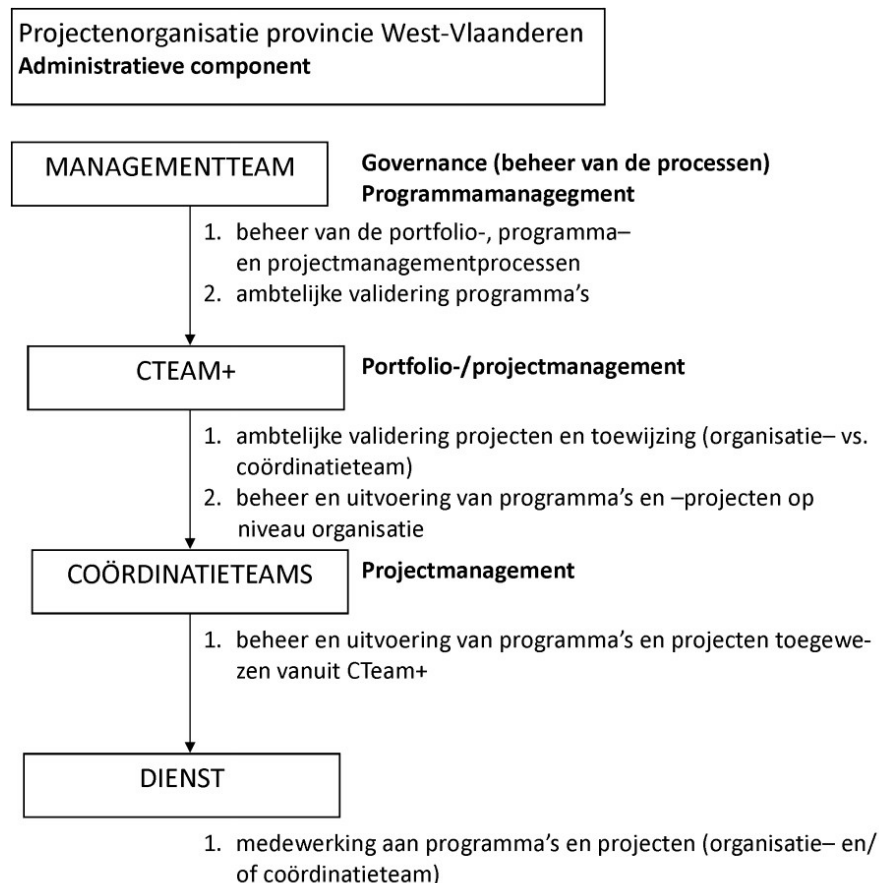
Projectcoördinatie

West-Vlaanderen werkte een stroomschema uit voor de behandeling van geïntegreerde projecten, waar meerdere diensten in betrokken zijn (zie bijlage 4.3). Voorlopig is er enkel een stroomschema voor extern gefinancierde projecten, maar dit zal organisatiebreed uitgerold worden in de nabije toekomst. Het zal gehanteerd worden voor projecten die meer dan één C-team aanbelangen. De regie doorheen het stroomschema wordt gevoerd door het projectenbureau. Dit bureau staat onder andere in voor de registratie van alle projecten en programma's die binnen de provinciale administratie worden gegenereerd en de monitoring ervan.



Deze manier is vooral een structureel inbedden van reeds bestaande praktijken binnen de organisatie. Het biedt de mogelijkheid om middelen en personeel over de diensten heen aan een project toe te wijzen op een formele manier. Het projectbureau verleent advies over de inzet van middelen, waarna het kan worden gemandateerd door het C-team+. Onderstaande figuur geeft een overzicht van de verhoudingen tussen de verschillende niveaus. Het projectbureau is niet verwerkt in de figuur, aangezien het opereert in de schoot van het C-Team gebiedenbeleid, maar tegelijk ook adviseert en verantwoording aflegt ten opzichte van het C-team+ en het managementteam.

Figuur 5 Projectenorganisatie West-Vlaanderen



De projectcoördinatie in de provincie Utrecht gebeurt onder andere via het Ruimtelijk actieplan (RAP.2). Het RAP.2 staat in voor de integraliteit van de beleidsontwikkeling. Sommige van de projecten onder het RAP.2 hebben dan ook als hoofddoel interne en externe verbindingen te maken en samenwerking te verbeteren.

De organisatie van de programma's verloopt telkens via een bestuurlijke opdrachtgever, een ambtelijke opdrachtgever en een programmamanager. De programma's zijn gekoppeld aan één bepaalde politieke bestuurder, die de politieke verantwoording draagt. Voor RAP.2 is dit de portefeuillehouder voor Ruimtelijke ontwikkeling. In de concrete projecten waar meerdere portefeuillehouders betrokken zijn, vindt er gezamenlijke afstemming plaats met deze portefeuillehouders. De ambtelijk opdrachtgever is verantwoordelijk voor de strategische aansturing van het programma, terwijl de programmamanager de dagelijkse aansturing voor zijn rekening neemt. Per project binnen het programma is er ook telkens een projectleider die verantwoordelijk is voor het budget en de realisatie van zijn of haar project.



4.3.7 *Verschillende culturen en gerelateerde uitdagingen*

In elk van de cases wordt aangegeven dat het samenbrengen van diensten ook een uitdaging inhoudt op het vlak van cultuur. Het voornaamste struikelblok bij de integratie waren de cultuurverschillen”, dixit Utrecht. Het gaat dan zowel over verschillende terminologie, verschillende logica's,... Integratie op zich zal niet automatisch een oplossing bieden voor de mogelijke spanningen.

Utrecht meent dat het management een belangrijke verantwoordelijkheid draagt in het overbruggen van de cultuurverschillen. In Frankrijk meent men dat de strategische documenten hierin sturend kunnen zijn (gemeenschappelijke doelen).

Interessante bevindingen i.v.m. cultuur uit de cases:

- ▶ cultuurverschillen vervagen tussen diensthooften is één ding, daarnaast en soms hardnekkiger zijn de cultuurverschillen op de werkvloer;
- ▶ projecten en sectoren binnenbreken moet gebeuren met respect voor de sectoraal verantwoordelijken. Menselijke factoren zijn niet te onderschatten.
- ▶ fysieke nabijheid helpt. Door elkaar tijdens lunchpauzes e.d. te spreken ontstaat er meer wederzijds begrip.



Gezamenlijke huisvesting: bevorderlijk, maar geen voldoende of noodzakelijk voorwaarde

We gingen ook na of het al dan niet fysiek samen zitten een invloed heeft op een goede coördinatie van het Omgevingsbeleid. Daarbij was het antwoord in alle cases gelijkaardig: gezamenlijke huisvesting is bevorderlijk, maar geen voldoende of noodzakelijke voorwaarde voor goede samenwerking. Het is een middel om te komen tot betere onderlinge verhoudingen en begrip tussen medewerkers. Vooral deze verhoudingen maken het verschil. Goede

persoonlijke contacten blijven ook doorwerken, zelfs na herstructurering (dixit Utrecht).

We vonden ook een interessante ervaring in West-Vlaanderen waar de diensten Waterlopen en Mobiliteit op locatie zitten in Abdij Beke. Dat wordt als minder hinderlijk ervaren omwille van het feit dat deze diensten sterk op realisaties zijn gericht. Brengt ons bij de reflectie dat het fysiek clusteren van diensten niet alleen vanuit thematisch oogpunt moet beredeneerd worden.



5/ Conclusies benchlearningworkshop (18 mei 2015)

Op 18 mei 2015 vond in het kader van dit project een benchlearningworkshop plaats met vertegenwoordigers van Ruimte Vlaanderen (medewerkers en directie) en vertegenwoordigers van de cases.

De doelstelling van de benchlearningsessie was driedelig:

- ▶ Informatief: begrijpen hoe men in de vier cases inhoudelijk en organisatorisch omgaat met omgevingsbeleid;
- ▶ Aftoetsen en valideren van bevindingen uit het onderzoek (elementen aanvullen of zaken rechtzetten die verkeerd begrepen werden);
- ▶ Doordenken van de inzichten uit de cases naar de toekomstige Vlaamse praktijk.

In de voormiddag lag de focus op het inhoudelijk aspect van omgevingsbeleid. In de namiddag werd er toegespitst op de organisatorische aspecten.

In onderstaande tabel vatten we de conclusies samen, aan de hand van de structuur in voorgaand hoofdstuk. Op die manier wordt meteen duidelijk hoe de inbreng van de deelnemers de bevindingen uit het case-onderzoek ondersteunt, nuanceert en aanvult.



Indeling caseonderzoek Conclusies benchlearningworkshop (Hoofdstuk 4/)

INHOUDELIJKE INVULLING VAN OMGEVINGSBELEID

Fragmenten van Omgevingsbeleid

De nood om Omgevingsbeleid niet als één container te beschouwen en activiteiten te onderscheiden, werd bevestigd en uitgediept. We herkennen alvast volgende verschillende activiteiten: afleveren vergunningen, ruimtelijk beleid en planning, projectwerking en handhaving.

In het ene geval is een fusie tussen diensten weinig bedreigend (bv. vergunningen), in het geval van ruimtelijke regie is dat anders. Het doortrekken van de integratiel logica op vlak van vergunningen naar het bredere ruimtelijk beleid is daarom wat kort door de bocht. Bovendien wordt de omgevingsvergunning eerder ervaren als een afstemming op procesniveau (cfr. RUP-MER), dan als een integratie.

Ontwikkeling van Omgevingsbeleid (aanleidingen en motieven)

Om de fusie te laten slagen, worden volgende elementen benoemd:

- ▶ Niet inzetten op één grote visie (bv. fusie MINA plan en Plan Ruimte Vlaanderen), maar naar gemeenschappelijke belangen zoeken
- ▶ Synergie op vlak van instrumenten opzoeken, bv. omgevingsvergunning (al 5 jaar ervaring op lokaal niveau in NL)
- ▶ Samenwerking in gebiedsprojecten uitbouwen.

Accent op de fysieke leefomgeving

Ruimte en mobiliteit worden als thema's bij uitstek genoemd om in hun samenhang te bekijken. Vanuit NL wordt in dat verband de parallel gemaakt met MIRT, waarbij de hoofdstructuren in hun samenhang worden bekeken (Meerjarenplanning Infrastructuur, Ruimte en Transport).

Van breed naar zeer breed (3 lagen)

Cfr. hierboven.

Aanwezigheid Omgevingsvisie

Geen pleidooi om één grote Omgevingsvisie te maken voor Vlaanderen zoals bv. een integratie van Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en MINA-plan, hoewel tussen beide veel overlap aanwezig is. Eerder pragmatisch de inhoudelijke win-wins opzoeken.

Programma's

Werken met programma's lijkt de ideale situatie, want programma's werken doelgerichter, verbindend en motiveren sterk. Organisatorisch stelt dat wel belangrijke uitdagingen. Inhoud structureren op doelstellingen en uitdagingen.

Evaluatie/meerwaarde

Theoretische meerwaarde van 'Omgevingsbeleid' is duidelijk voor de deelnemers, praktische vormgeving in Vlaamse Regeerakkoord d.m.v. fusie RWO-LNE is dat (nog) minder.

ORGANISATIE VAN OMGEVINGSBELEID



Clustering van diensten

Een volledige integratie van diensten voor de opmaak van producten als de omgevingsvergunning is volgens sommige deelnemers onnodig. Het is belangrijk om de aparte expertise en specifieke competenties te behouden binnen een gefuseerde organisatie. Het zal waarschijnlijk zeer moeilijk blijken om de procedures zoals die nu in beide departementen doorlopen worden te integreren tot één gestroomlijnde vergunningsprocedure.

Interne coördinatiemechanismen

Het is van belang om de samenwerking 'actief' te laten werken. Er werden een aantal mogelijkheden besproken die de samenwerking kunnen bevorderen:

- ▶ fysiek samenzitten;
- ▶ resultaatgericht werken, op doelstellingen die gemeenschappelijk zijn;
- ▶ overleg (wat ruimer kan gaan dan nieuw Departement, zie C-team West-Vlaanderen);
- ▶ gebiedsgerichte projecten. Dit heeft in NL sterk gewerkt tegen de verkokering.

Externe coördinatiemechanismen

Door samenwerking vallen er zeker 'wins' te realiseren. Volgende voorbeelden werden aangehaald:

- ▶ Voordelen voor leefmilieu: toegang lokale besturen (via de ATRIA); integratie van het aspect leefmilieu in het ruimtelijk instrumentarium;
- ▶ Voordelen voor Ruimte: Leefmilieu beschikt over meer middelen, in het bijzonder ook in de uitvoering.

Er leeft ook een zekere vrees om bepaalde positieve ervaringen en ambities te verliezen in het kader van de fusie. Bijvoorbeeld: vanuit een nieuwe positionering richting lokale besturen werkt Ruimte Vlaanderen aan de uitbouw van een kenniscentrum. Vraag is of LNE zich op eenzelfde manier wil opstellen naar besturen en of deze ambitie van Ruimte Vlaanderen binnen de fusie verder kan worden ontwikkeld?

De plaats van ruimte

Twee vaststellingen:

Omgevingsbeleid vereist de inzet van ruimte, maar tegelijk van andere beleidsdomeinen.

Ruimte participeert in verschillende hoedanigheden, zowel vanuit regelgevend standpunt (vergunningen, verordeningen, handhaving), als vanuit ontwikkelingsperspectief (visie, projecten).

Projecten als verbindende hefbomen

Er wordt erkend dat op projectniveau verbindingen relatief gemakkelijk tot stand kunnen worden gebracht. Een geslaagde samenwerking op een concreet project kan leiden tot betere samenwerking op een hoger niveau, door de opgedane contacten en positieve ervaringen.

Voor een effectieve geïntegreerde 'gebiedswerking' gaat het om veel meer dan enkel een integratie tussen ruimte en leefmilieu. De belangen van andere maatschappelijke en beleidsdomeinen zouden hierin op gelijkwaardige voet moeten worden afgewogen en geïntegreerd (economie, mobiliteit,...).



De uitbouw van
gemeenschappelijke
instrumenten /processen

Naast de Omgevingsvergunning moet in wederzijds overleg (RV/LNE) en vanuit het standpunt van de klant worden nagegaan of ook andere instrumenten beter kunnen worden afgestemd of geïntegreerd.

Processen werken verbindend. Het voorbeeld van de gemeente Dilbeek wordt aangehaald, waar de organisatie is opgebouwd rond het procesverloop.

Samenwerking vereist een diepgaand inzicht in wat ieder beleidsdomein en bestuursniveau te bieden heeft aan expertise en competenties. Hiervoor zou wellicht een soort database kunnen worden opgezet zodat vóór ieder project kan worden nagegaan wie op welk moment betrokken moet zijn.

Cultuur en uitdagingen

De cultuur en werking verschilt sterk tussen de departementen RWO en LNE. RWO gaat voor een ontwikkelingsperspectief (al is dit niet in alle lagen van de organisatie verworven en is dat op sommige afdelingen moeilijker toepasbaar dan bij andere) met andere beleidsdomeinen en besturen. Binnen LNE kent men nog sterker de cultuur van verordenen en controleren. Wellicht moet dit in samenhang worden gezien met de relatieve kwaliteitsdoelen binnen het ruimtelijk beleid ('ruimtelijke kwaliteit') enerzijds en de absolute kwaliteitsnormen in het milieubeleid anderzijds.

Binnen RWO werd een horizontale procesvoering geïntroduceerd, waarbij men vanuit één cel/team een ruimtelijk project van start tot eind, van vergunningaanvraag tot concrete realisatie, opvolgt. Er bestaat bezorgdheid dat bij een fusie tussen beide departementen deze manier van werken weer wordt teruggedraaid, en processen weer worden gecompartmenteerd (bv toekenning van vergunningen als aparte dienst)

Cultuurverschillen bestaan ook binnen de beleidsdomeinen. Afstemming en betere samenwerking binnen RWO en LNE vormen de eerste uitdaging, zoals blijkt uit een aantal voorbeelden die werden aangehaald:

- ▶ RV, Wonen en erfgoed plannen en werken zelfstandig, zonder onderling overleg;
- ▶ water, lucht, bodem sporen apart binnen LNE.

Tijdens de benchlearningsessie werd gesteld dat deze verkokering minder aanwezig is in de buitendiensten, wat hoogstwaarschijnlijk mee verklaard kan worden onder invloed van de projectwerking.

Een inhoudelijk aangepaste bevoegdheidsverdeling en het collegiaal functioneren van de Vlaamse Ministers wordt als een belangrijke randvoorwaarde gezien om voluit te kunnen samenwerken tussen beleidsdomeinen.

6/ Reflecties en leereffecten voor Ruimte Vlaanderen

Aan het einde van dit rapport, een aantal reflecties die het toekomstig Omgevingsbeleid in Vlaanderen inhoudelijk en organisatorisch kunnen voeden. We baseren ons op ervaringen uit de cases, maar we verweven dit met inzichten die we opdeden tijdens gesprekken in de loop van dit traject en met bevindingen uit de literatuur.

We structureren onze reflecties in drie paragrafen:

- we stellen vooreerst een afbakening voor van het Omgevingsbeleid;
- vervolgens gaan we in op de potentiële meerwaarde van de integratie ruimte-leefmilieu;
- tot slot formuleren we aanbevelingen t.a.v. de transitie en het integratieproces dat de komende jaren zal worden gelopen.

6.1 Afbakening van het Vlaamse Omgevingsbeleid

Onze werkdefinitie bij aanvang van deze studie was zeer open en holistisch:

"Omgevingsbeleid is gericht op het geïntegreerd voorbereiden, plannen (langetermijnvisie), uitvoeren en opvolgen van beleidsagenda's die de fysieke leefomgeving aangaan."

De uitdaging die hieruit voortvloeit is bijzonder omvattend en wellicht in de praktijk niet hanteerbaar. Het houdt in dat zowat alle beleidsdomeinen permanent met elkaar in gesprek zijn (zie figuur hieronder, met enkel een paar illustratieve pijlen).

Figuur 6: werkdefinitie Omgevingsbeleid (aanvang studie)



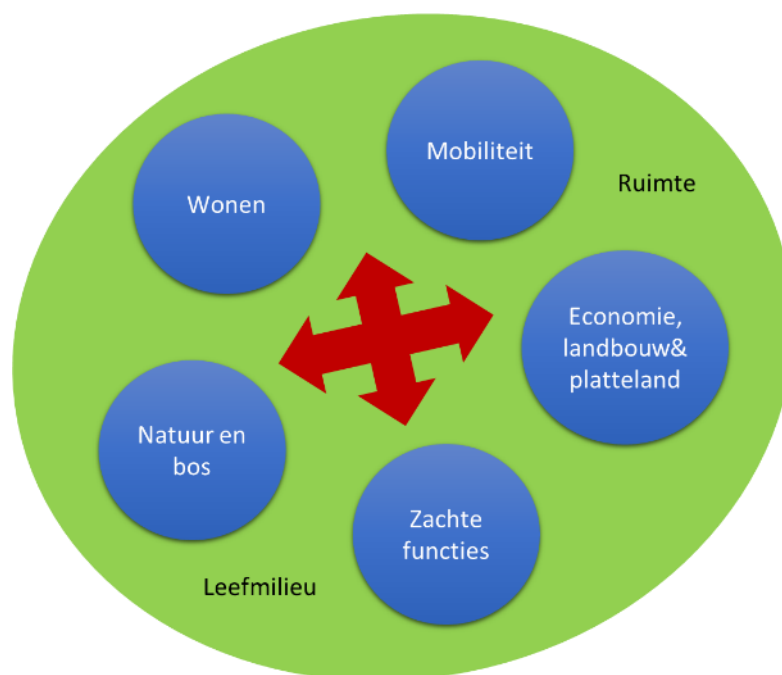
Op basis van twee fundamentele vaststellingen willen we hieronder komen tot een vernauwing van de scope.

De eerste vaststelling is dat ruimte en leefmilieu zich anders verhouden tot de fysieke ruimte dan de meer functionele domeinen zoals wonen, economie, mobiliteit, etc. De beleidsdomeinen ruimte en leefmilieu zijn overwegend contextbepalend in vergelijking met de andere beleidsdomeinen die overwegend ruimtegebruikers zijn.

De domeinen ruimte en leefmilieu kunnen gezien worden als de omgeving of context waarbinnen de andere, meer functionele componenten vorm krijgen (economie, natuur, wonen,...). In onderstaande figuur visualiseren we dit door ruimte en leefmilieu niet meer voor te stellen zoals de andere beleidssectoren (cfr. werkhypothese), maar door hen als context (of Omgeving) weer te geven voor de meer functionele ontwikkelingen.

Merk op dat we in de figuur 'ruimte' en 'leefmilieu' niet gelijkstellen met de beleidsdomeinen RWO en LNE. We ontbinden m.a.w. beide clusters en zonderen functionele domeinen als Wonen en Natuur en Bos af van ruimte en leefmilieu.

Figuur 7: Ruimte en leefmilieu als context voor functionele ontwikkelingen



De tweede vaststelling bouwt verder op de eerste. Ruimte en Leefmilieu zijn niet alleen kaderstellend. Ze hebben ook een eigen ontwikkelingsperspectief, met name het realiseren van ambities op vlak van ruimte en leefmilieu.

Ruimte en Leefmilieu kunnen hun rol van ontwikkelaar invullen op twee verschillende manieren: enerzijds via eigen projecten en programma's (bv. een programma rond intensifiëring van de ruimte, of een programma rond klimaat) en anderzijds door zich in te schrijven of vast te haken aan projecten van andere beleidsdomeinen (bv. ruimtelijke kwaliteit in scholenbouw, bedrijventerreinen,...).

In de praktijk liggen deze twee sporen dicht bij elkaar en kan het gaan om dezelfde dossiers. Veel heeft er mee te maken vanuit welk perspectief ze worden opgestart. Stel bijvoorbeeld het realiseren van een woonuitbreidingsproject. Dit past enerzijds in een ruimtelijk project rond intensifiëren van de woonkernen, als in een woonuitbreidingsplan van de gemeente. In het eerste geval spreken we van Omgevingsbeleid, in het andere geval over lokaal woonbeleid. Maar merk op dat beide vormen van beleid zich samen realiseren. De benaming of het perspectief krijgt iets theoretisch omdat we te maken hebben met één project, waarin zich tegelijkertijd een ruimtelijke ambitie én een functionele ambitie realiseren.

Op dit punt willen we een tweede vorm van afbakening inbrengen. Omgevingsbeleid vertrekt vanuit de agenda van ruimte en leefmilieu (en niet vanuit een functionele agenda, zoals wonen in onze voorbeeld). We visualiseren deze afbakening met het rode kader in onderstaande tabel.



Tabel 6: Omgevingsbeleid vertrekt vanuit het perspectief ruimte-leefmilieu (voorbeeld: bouw nieuwe school)

	Vanuit Omgevingsperspectief (ruimte-leefmilieu)	Vanuit functioneel perspectief
Kaderstellend	Stedenbouwkundige voorschriften voor een school	n.v.t.
Ontwikkend	Ruimtelijke verdichting en multifunctioneel ruimtegebruik	Bijkomende capaciteit voor onderwijs realiseren

De nieuwe 'synthese' over Omgevingsbeleid die uit onze afbakening naar voor komt is: Omgevingsbeleid is:

- ▶ Kaderstellend beleid, dat de context vastlegt voor ruimtevragen vanuit de verschillende sectoren;
- ▶ Ontwikkelingsgericht beleid, gericht op het realiseren van de beleidsambities op het vlak van ruimte en leefmilieu (in samenhang met andere perspectieven).

6.2 Potentiële meerwaarden van de integratie ruimte en leefmilieu

In deze tweede paragraaf gaan we in op de potentiële meerwaarde van de voorgestelde integratie tussen ruimte en leefmilieu vanuit de twee rollen die we hierboven hebben benoemd: kaderstellend versus ontwikkelend.

Om de voordelen van integratie zo scherp mogelijk in beeld te krijgen, maken we de afweging tussen integratie (samenvoeging van de diensten ruimte en leefmilieu in een nieuwe entiteit) en coördinatie (samenwerking tussen ruimte en leefmilieu, zonder fusie). Organisatorisch twee andere modellen, die in de praktijk evenwel dicht in elkaars buurt kunnen komen. Beide vormen hebben we in de cases teruggevonden: West-Vlaanderen bijvoorbeeld behoudt onafhankelijke diensten voor ruimte en leefmilieu, maar zet wel sterk in op coördinatie; in Utrecht of Turnhout zijn de diensten ruimte en leefmilieu geïntegreerd in één nieuwe afdeling. De vraag die we willen beantwoorden is: biedt de fusie van ruimte en leefmilieu voordelen op een betere coördinatie tussen de twee?

We lijsten in onderstaande tabel de voordelen op van integratie tegenover coördinatie, zowel voor de kaderstellende- als voor de ontwikkelende rol.

Tabel 7: Potentiële meerwaarde van integratie ruimte-leefmilieu

	Coördinatie	Integratie
Kaderstellend	▶ Een afgestemd kader ruimte - leefmilieu ▶ Overleg en afstemming m.b.t. vergunningen	▶ Een geïntegreerd omgevingskader ▶ Een geïntegreerde afhandeling van omgevingsvergunningen ▶ Eén procedure en contactpunt voor de klant
Ontwikkend	▶ Samenwerking bij gelijklopende doelstellingen en in projecten (vrijblijvend)	▶ Samenwerking bij gelijklopende doelstellingen en in projecten (verplicht) ▶ Er ontstaat een één op één relatie tussen Omgeving en de andere functionele domeinen. Dit biedt perspectieven om de coproductie structureel te organiseren.



Vanuit **de kaderstellende rol** heeft de integratie tussen ruimte en leefmilieu een potentieel sterke meerwaarde. Waar ruimtegebruikers nu door twee kaders worden gevat, komt daar in de toekomst één geïntegreerd kader voor in de plaats met voorschriften op het vlak van ruimte en leefmilieu. Dubbele of tegenstrijdige bepalingen kunnen uit de weg worden geruimd en voorschriften kunnen beter op elkaar worden afgestemd. Bovendien is er ook vanuit klantenperspectief een belangrijke vereenvoudiging: één contactpunt, één procedure. We beseffen op basis van de cases dat integratie in de praktijk weerbarstiger is dan hierboven beschreven en willen zeker ook een aantal nuanceringen maken op de theoretische meerwaarde:

- ▶ de techniciteit van dossiers vraagt steeds meer specialisatie binnen het Omgevingsdomein, waardoor de afweging door technische specialisten gebeurt, los van elkaar. Op die manier blijft het maken van de synthese altijd een opgave. Of we nu spreken over een Omgevingsvergunning of niet, het blijft altijd het samenbrengen van verschillende meningen en interpretaties;
- ▶ los van de geïntegreerde regelgeving, blijft er altijd de mogelijkheid tot interpretatie. Ook de verschillende houding en de achtergrond van mensen, zal ervoor zorgen dat geïntegreerde regelgeving andere toepassingen krijgt (bv. ontwikkelingsgericht versus behoudsgezin naar dossiers kijken).

Vanuit **de ontwikkelingsrol** is de meerwaarde van integratie iets minder uitgesproken, maar ook potentieel aanwezig:

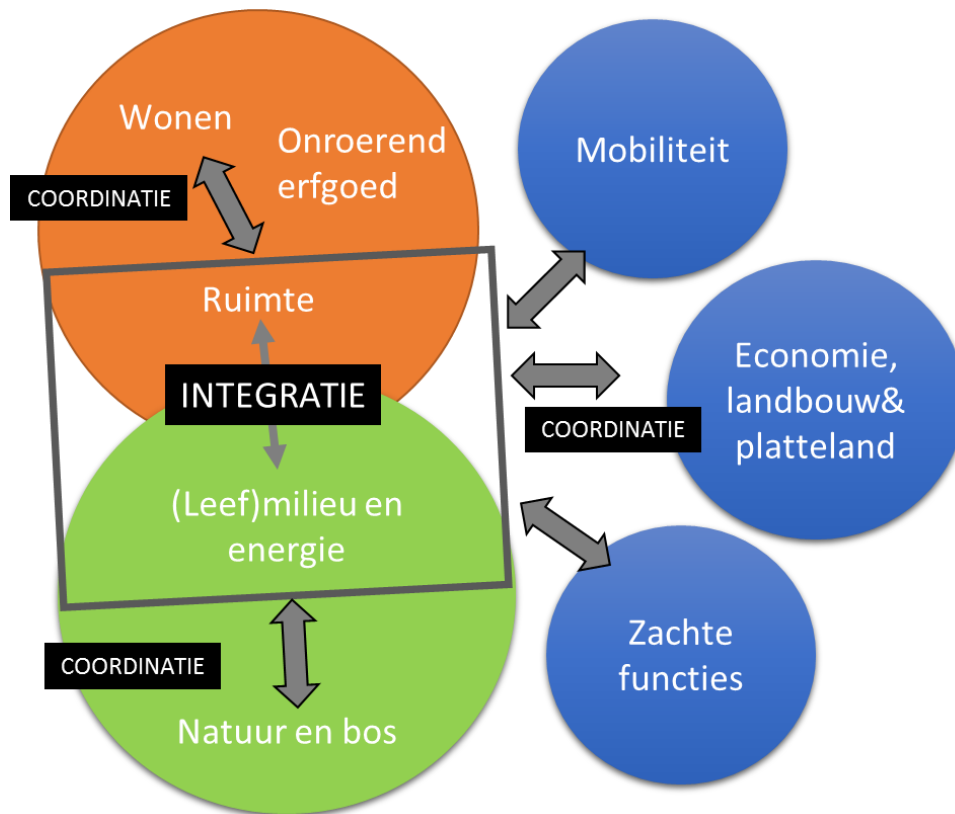
- ▶ vooreerst m.b.t. beleidsdoelstellingen of projecten waar ruimte en leefmilieu elkaar raken of kunnen versterken. Projecten rond waterlopen bijvoorbeeld versterken de biodiversiteit, maar sluiten ook aan bij het pleidooi vanuit ruimte voor consistente groenblauwe netwerken. Samenwerking kan in deze dossiers leiden tot een even goed resultaat als integratie, in het geval de cultuur en de wil tot samenwerking aanwezig is. Het verschil schuilt vooral in het feit dat bij integratie samenwerking kan worden opgelegd, gezien er een hiërarchische relatie bestaat, terwijl deze in het geval van vrijwillige samenwerking niet bestaat. Hoewel dit verschil neigt in het voordeel van integratie, willen we toch een nuancering plaatsen vanuit de cases. Daaruit krijgen we immers indicaties dat goede of slechte samenwerking in gebiedsprojecten vaak te maken heeft met goede of slechte verstandhouding tussen de mensen op het terrein en minder met hiërarchische instructies.
- ▶ In de ontwikkelingsrol moet er ook aandacht zijn voor de samenwerking tussen ruimte, leefmilieu en de andere functionele domeinen. Eerder gaven we al aan dat de Omgevingsdossiers zich quasi altijd realiseren in samenhang met andere functionele domeinen. In het geval van een fusie tussen ruimte en leefmilieu ontstaat een nieuw departement Omgeving. Een groot 'blok' dat mogelijks wat bedreigend wordt aanvoeld door de andere domeinen. Tegelijk schuilt er ook een belangrijke meerwaarde in. Met de integratie van ruimte en leefmilieu ontstaat een momentum om de relatie en het samenspel tussen Omgeving en de andere functionele domeinen beter te organiseren.

In onderstaande figuur, maken we een samenvattende (ook vereenvoudigde) weergave van onze visie op de meerwaarde van integratie:

- ▶ De potentiële meerwaarde van integratie tussen ruimte en leefmilieu is zeker aanwezig, in de eerste plaats op kaderstellend vlak en (iets minder overtuigend) ook op het vlak van ontwikkeling;
- ▶ Het integreren van ruimte en leefmilieu biedt ook een opportuniteit om de samenwerking (coördinatie) met de functionele domeinen te organiseren, meer coproductie en minder verkokering van beleid te organiseren.

Merk op dat in de tekening de bestaande indeling van het beleidsdomein RWO – LNE wordt doorsneden. Ruimte en leefmilieu worden onderscheiden van de functionele domeinen (wonen, onroerend erfgoed, natuur en bos).

Figuur 8: onderscheid integratie en coördinatie



Een nog open discussiepunt in het kader van de relatie tussen Omgeving en de andere functionele domeinen, is het onderhandelbaar karakter van het Omgevingskader. We zijn er in ons onderzoek niet op ingegaan, maar we willen het voor de volledigheid toch aanraken. Het betreft de vraag in welke mate voorwaarden op vlak van leefmilieu en ruimte die aan een project (wonen, bedrijventerrein, retailontwikkeling,...) worden gesteld, kunnen worden bijgesteld of ingeruild voor sociaal-economische argumenten als werkgelegenheid? Of vormen de omgevingsvoorwaarden omwille van de belangen die ze vertegenwoordigen (gezondheid, klimaatopwarming,...) een onveranderlijk kader voor functionele ontwikkelingen? Hans Leinfelder toont zich in het artikel 'gevallen planning' voorstander van de laatste zienswijze.⁵

6.3 De weg naar integratie

In deze derde paragraaf gaan we in het toekomstige integratieproces zelf. Uit de cases kunnen interessante lessen worden getrokken over de integratie van ruimte en leefmilieu in de praktijk. We lijsten de voornaamste hieronder op.

6.3.1 Integratie is een werkwoord

De integratie van ruimte en leefmilieu werd ingeschreven in het Vlaams Regeerakkoord en in de beleidsnota Omgeving, wat een belangrijke hefboom is volgens eerder onderzoek. In de COBRA-survey, die uitgevoerd werd

⁵ LEINFELDER, H. (2015). 'Gevallen'-planning en hoe moeilijk het is om daden in gedachten te vertalen; maak ruimte voor het omgevingsbeleid in Vlaanderen en Nederland, p. 133-142. In: Bouma, G. & Vanempen, E. (red.). Ruimte maken, gebundelde papers en bijlagen Plandag 2015. Stichting Planologische Discussiedagen.



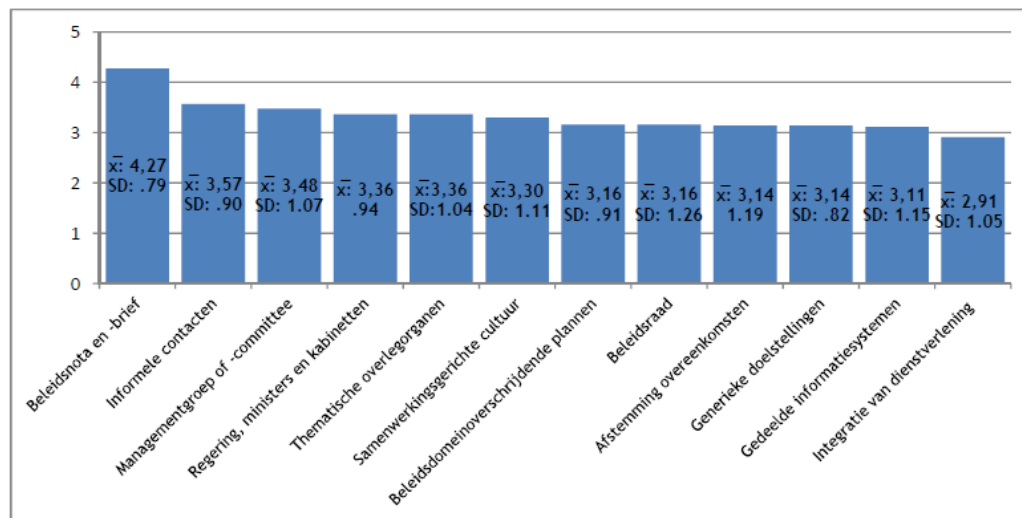
bij topambtenaren in 2013, werden de beleidsnota en –brief genoemd als de krachtigste coördinatie-instrumenten. Zeker nu de integratie van ruimte en leefmilieu ook onder de bevoegdheid valt van één Minister, is dit het geval.⁶ De voorwaarde hierbij is wel dat de beleidsnota een duidelijke richting aangeeft.

Impact van interne coördinatie-instrumenten van de Vlaamse Overheid

Vlaamse ambtenaren werden begin 2013 bevraagd over coördinatie (COBRA-survey). Er werden 12 soorten van coördinatie-instrumenten onderscheiden:

- ▶ Beleidsoverschrijdend beleidsprogramma (zoals VIA);
- ▶ Beleidsnota en beleidsbrief van Minister;
- ▶ Afstemming tussen beheers- en managementovereenkomsten;
- ▶ Generieke doelstellingen in de beheers- en managementovereenkomsten;
- ▶ Coördinatie door en tussen regering, ministers en ministeriële kabinetten;
- ▶ Beleidsraad;
- ▶ Managementgroep of –comité;
- ▶ Thematische overlegorganen met andere entiteiten;
- ▶ Gedeelde informatiesystemen of systemen voor informatiedeling;
- ▶ Integratie van dienstverlening van verschillende agentschappen;
- ▶ Een samenwerkingsgerichte cultuur;
- ▶ Informele contacten.

Figuur 5: coördinatie-arrangementen in volgorde van belang



| 29 |

Bron: Molenveld A. en Verhoest K. (2014), *Coördinatie-arrangementen in internationaal perspectief. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (Leuven)*.

Hoewel we kunnen spreken over een politiek momentum, blijft integratie een complexe uitdaging. Uit ons case-onderzoek en tijdens de benchlearningssessie leerden we daarover:

⁶ Merk op dat als de volledige inhoud van de twee beleidsdomeinen wordt beschouwd (inclusief wonen, onroerend erfgoed,...) nog steeds vijf Ministers bevoegd zijn.



- ▶ dat de samenwerking binnen beleidsdomeinen (LNE en RWO) al een eerste werkpunt is, laat staan over beleidsdomeinen heen;
- ▶ in de case Utrecht wordt de belangrijke rol van de leidinggevende aangeduid. Deze moet een actieve rol opnemen en zorgen dat medewerkers niet op eilanden werken. Ook in Turnhout werd deze verantwoordelijkheid van de diensthoofden benoemd;
- ▶ tot slot blijkt ook de doorvertaling en de praktische organisatie van de samenwerking in de praktijk geen evidentie. Het is niet omdat er een nieuw 'instrument' in het leven geroepen wordt zoals de Omgevingsvergunning, dat het achterliggend proces geïntegreerd verloopt. Ondanks de Omgevingsvergunning in Nederland blijft de backoffice afhandeling afzonderlijk per dienst verlopen.

6.3.2 Externe coördinatie als uitdaging

Naast de interne coördinatie, wordt Omgevingsbeleid gerealiseerd via externe coördinatie. We zien twee bijzondere aandachtspunten daarbinnen:

- ▶ **Coördinatie met 'externe' partners**

(geldt de facto ook voor verzelfstandigde agentschappen)

Ruimte Vlaanderen, maar ook LNE, zijn voor de realisatie van hun ambities afhankelijk van andere beleidsdomeinen en bestuursniveaus. Externe coördinatie is m.a.w. een belangrijke opportuniteit, maar tevens ook uitdaging.

Ook in de cases (bv. West-Vlaanderen, met de POM als verzelfstandigde structuur voor economie) was dit aan de orde. Interessant leerpunt is om bij het opzetten van samenwerking van externe partners niet te vertrekken vanuit de eigen agenda, maar om te redeneren vanuit de partneragenda en verbindingen te zoeken. Niet inbreken, maar verbinden.

De meeste cases geven ook aan dat project- en programmawerking de samenwerking met externe partners stimuleert.

- ▶ **Decentralisatie**

Gegeven het feit dat de bevoegdheden op het vlak van ruimtelijke ordening en leefmilieu steeds meer naar het lokaal niveau verschuiven, moet de samenwerking met de lokale besturen worden versterkt, wil men zijn ruimtelijk beleid realiseren. Ook in het RAP2 (provincie Utrecht) wordt de samenwerking met de gemeenten als een belangrijk spoor genoemd, naast de rest.

In de cases vonden we 'kennisoverdracht' als een nieuwe vorm van regie, waar op een indirecte manier beleidsinhoud wordt overgedragen: Kenniscentrum (DREAL), WINVORM (West-VI), ondersteuning van lokale besturen met kennis en begeleiding (Utrecht)

6.3.3 Omgevingsbeleid is een proces

Uit de cases blijkt duidelijk dat het realiseren van een Omgevingsbeleid een lang proces is met mogelijke valkuilen. We geven vijf aanbevelingen mee uit de cases die zullen helpen om de transitie vorm te geven en tot een succes te maken:

1. Rome is niet op een dag gebouwd. Maak ook bij deze transitie **onderscheid tussen de lange en de korte termijn**. Het streefbeeld (de lange termijn) dient stapsgewijs gerealiseerd te worden via tussentijdse doelen. Wees niet te ambitieus door alles ineen te willen, maar laat doorheen een stapsgewijs proces de geesten rijpen.
2. Samenwerking in gebiedsprojecten kwam in de cases sneller tot stand, dan het integreren van processen, instrumenten, beleidsteksten of afdelingen. **Gebiedsprojecten** zijn ook bij de fusie tussen de departementen ruimte en leefmilieu de eerste opstap naar verdere integratie.
3. **Geïntegreerde programma's en projecten** hebben een verbindende kracht. In programma's worden inhouden met elkaar verbonden. In een programma rond 'water' bijvoorbeeld kunnen inhouden van zowel LNE als RWO worden samengebracht (biodiversiteit, groen-blauwe netwerken,...).
4. **Cultuurverschillen** bleken in de cases niet alleen een mogelijk struikelblok, maar ook een potentiële meerwaarde voor de organisatie. Het is een kunst om medewerkers aan te zetten om cultuurverschillen als meerwaarde te benaderen en als opstap naar een breder perspectief.



Dat dit tijd en geduld vraagt vinden we ook terug in de literatuur. Lewis (1951) onderscheidt drie fasen binnen elk veranderingsproces op het vlak van organisatiecultuur:⁷

- Unfreezing: tijdelijke onevenwichten, onzekerheid, loskomen uit vertrouwde opvattingen
- Transitiefase: het eigenlijk veranderingsproces
- Refreezing: bijschaven en verankeren.

De voorwaarden voor cultuurverandering zijn tweeledig:

- Veranderingsvermogen: kwalitatieve capaciteiten van de organisatie
- Veranderingsbereidheid bij de betrokkenen.

Wat succesfactoren betreft worden de volgende twee factoren als de belangrijkste genoemd:

- leiderschap;
- culturele socialisatie: een waardegeladen organisatie heeft invloed op attitude en gedrag van haar medewerkers. In die zin is het belangrijk om Omgevingsbeleid als een wervend verhaal te brengen, een vernieuwde missie voor de organisatie.

5. **Processen** gaan na verloop van tijd een eigen leven leiden. Gesprekken tussen partijen leiden soms tot compromissen die ver weg liggen van wat men in eerste instantie op het oog had. Gouden tip hierbij is om elke 'uitkomst' altijd terug te toetsen aan de meerwaarde die een 'Omgevingsbeleid' in zich dragen. De meerwaarden zijn drieledig:

- Baten voor externe belanghebbenden (Klantenperspectief):
 - Doorlooptijdreductie;
 - Evenwichtigere en meer integrale afweging
 - Verhogen klantenwaarde (prijs-kwaliteitsverhouding);
- Interne baten voor personeel en organisatie (Organisatieperspectief)
 - Foutenreductie;
 - Kostenreductie (efficiëntie)
 - Doorbreken van hokjesdenken
 - Carrièreontwikkeling, ontplooiingskansen, personeelsretentie, ...
- Baten op vlak van beleidseffecten
 - Momentum voor het formuleren van nieuwe ambities rond nieuwe maatschappelijke noden;
 - Bundeling van verschillende expertises.
 - a. Verbeterde samenwerking met externe partners.

⁷ Theoretische achtergrond, zie DESMIDT S. en HEENE A.(2013), Strategisch management, een handboek voor de publieke sector. Lannoo Campus. Tielt, 578p.



BIJLAGEN

1/ Vragenlijst cases

In de beginfase van dit onderzoek vertrekken we nog niet vanuit een vaste definitie van omgevingsbeleid.

We gaan er wel van uit dat "Omgevingsbeleid" te maken heeft met het geïntegreerd plannen (langetermijnvisie), organiseren en opvolgen van beleidsagenda's die de fysieke leefomgeving aangaan.

Afhankelijk van het aantal onderdelen van de fysieke leefomgeving die op een geïntegreerde manier worden bekeken (ruimte, natuur, leefmilieu, wonen, mobiliteit, energie,...) kan een omgevingsbeleid breed of smal zijn.

In dit onderzoek is 'Omgevingsbeleid' pragmatisch afgebakend als een integratie van het departement leefmilieu, natuur en energie (LNE) met het departement Ruimte Vlaanderen (RWO) en het agentschap Inspectie RWO, als voorbode op een volledige integratie van de beleidsdomeinen LNE en RWO (zie ook bijlagen 1 en 3).

DEEL I: OMGEVINGSBELEID INHOUDELIJK

1. Wordt het begrip 'omgevingsbeleid' (of een verwante term) op dit moment binnen uw bestuur gehanteerd? Zo ja:
 - ▶ wat wordt er onder begrepen?
 - ▶ welke uitdagingen en ambities staan daarin voorop?
2. Los van de term 'Omgevingsbeleid', bestaat er de facto een geïntegreerd beleid rond de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving (ruimte, leefmilieu, huisvesting, ...)?
 - ▶ Zo ja, hoe kwam dit tot stand?
 - ▶ Welke effecten had het?
 - ▶ Zo niet, wat waren de belemmerende factoren?
3. Welke aspecten van de fysieke leefomgeving worden heel sterk in samenhang bekeken, welke minder? Wat bepaalt dat het overleg en de afstemming tussen bepaalde aspecten van de leefomgeving intensief, minder intensief of niet plaats vindt?
4. Hoe verhoudt het ruimtelijk beleid zich ten opzichte van het beleid op vlak van wonen, leefmilieu, natuur, ...?
 - ▶ Nevenschikkend, onderschikkend, andere verhoudingen?
 - ▶ Hoe wordt omgegaan met het transversaal karakter van ruimte versus het meer 'sectoraal' karakter van andere componenten van het omgevingsbeleid.
 - ▶ Hoe wordt de ruimtelijke 'regie' georganiseerd en de afweging van de ruimtevragen vanuit de verschillende sectoren?

DEEL II: SAMENWERKING EN INTEGRATIE

1. Hoe is samenwerking tussen diensten die met de fysieke leefomgeving bezig zijn, binnen uw bestuur georganiseerd?
 - ▶ Over welke diensten gaat het? Welke samenwerkingen zouden nog sterker moeten worden uitgebouwd?
 - ▶ Is met elk van deze diensten een even intensieve samenwerking? Welke gradaties bestaan er?
 - ▶ Welke coördinatiemechanismen zijn er of zouden sterker moeten worden uitgebouwd?
 - ▶ Wat bepaalt of de samenwerking al dan niet goed loopt?
2. Zijn er in functie van omgevingsbeleid de voorbije jaren diensten gefuseerd?
 - ▶ Welke wel?
 - ▶ Welke niet?
 - ▶ Waarom?
3. Wat waren de voornaamste effecten van de integratie, zowel voor- als nadelen? Gezamenlijke processen, visies en cultuur zijn naar elkaar toegegroeid, gezamenlijke acties, organisatorische schaalvoordelen, verlies van identiteit,....
4. Welke processen zijn gemeenschappelijk of onderling afgestemd in het omgevingsbeleid?
 - ▶ Onderzoek
 - ▶ Visievorming, planning, strategie

- ▶ Regie
- ▶ Projecten
- ▶ Vergunningen
- ▶ Handhaving
- ▶ ...

5. Voor welke processen is integratie een meerwaarde, voor welke niet?
6. Hoe verliep die integratie praktisch? Welke moeilijkheden waren er en zijn er mogelijk nog altijd (cultuur, verschillende werkvormen,...)?
7. Hoe wordt er omgegaan met verschillende werkwijzen en sturingsvormen tussen diensten binnen het geïntegreerde departement?
8. Welke positieve en negatieve effecten zijn er door het samenbrengen van slechts bepaalde diensten die met omgevingsbeleid te maken hebben (bv. in Vlaanderen wel ruimte, wonen, natuur en leefmilieu, maar niet mobiliteit)?
9. Hoe zijn de diensten die zich met ruimtelijk beleid inlaten 'ingeschoven' in een ruimer departement en in het geheel van de administratie? Vraagt hun opdracht een specifieke plaats of inbedding?
10. Hoe wordt er samengewerkt tussen bestuursniveaus? Subsidiariteit?
11. Hoe wordt er samengewerkt met private actoren?

2/ Nord-Pas de Calais (FR)

2.1. Institutionele context

Nationaal - lokaal

In Frankrijk is ruimtelijke planning historisch in de eerste plaats een proces tussen de nationale staat en het lokale niveau (gemeentes of intercommunale samenwerkingen) geweest. De regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening is voor het grootste deel nationaal vastgelegd. Deze regels bepalen en kaderen het speelveld waarop (lokale) ruimtelijke ordening en ontwikkeling kan plaatsvinden

De gemeentes/intercommunes hebben een belangrijke uitvoeringsbevoegdheid, en kunnen binnen de nationale strategische en wetgevende kaders, concrete ontwikkelingsvisies (zgn. Schéma Cohérence Territoriale, SCoT), en bestemmingsplannen (zgn. Plan Local d'Urbanisme, PLU) opstellen. De diensten van de préfecture (nationale vertegenwoordiging in de regio) hebben een toezichtsfunctie voor de uitvoering van de nationale schema's op lokaal niveau, en zijn bijvoorbeeld bevoegd om de perimeter van het lokale plan te bepalen.

De belangrijkste planningsdocumenten bevinden zich dus op lokaal niveau. Met name de SCoT is in dit verband interessant. Dit is in de eerste plaats een structurerend document voor stedelijke ontwikkeling met betrekking tot het niveau van meerdere gemeentes/intercommunes, bv de Metropoolregio Lille. Bovendien functioneert het als het bindende kaderende planningsdocument voor de lokale PLUs.

De SCoT beschrijft een geïntegreerde ruimtelijke ontwikkelingsstrategie voor het betreffende gebied. Het beoogt het sectorale beleid op vlak van 'urbanisme', huisvesting en woonomgeving, mobiliteit, verkeers- en economische infrastructuur en milieu op coherente en intelligent wijze samen te brengen. In lijn met de nationale regelgeving zijn de intercommunale verbanden (bv le Syndicat mixte du SCOT de Lille Métropole) verantwoordelijk voor het opstellen, beheren en het ten uitvoer brengen van de SCoT, onder toezicht van de DREAL.

Regionaal

Op het Franse regionale niveau vindt echter ook heel wat strategische planning en coördinatie plaats. De regio's hebben de bevoegdheid om aan lokaal gerichte planning voor de middellange termijn te doen, met name aan de hand van de zogenaamde *Schéma Régional d'Aménagement et Développement Durable du Territoire* (SRADDT).

Het SRADDT is een zeer brede, transversale ontwikkelings- en planningsstrategie voor de regio. Het definieert de algemene regionale doelstellingen zoals de ontwikkeling van infrastructuur en diensten van algemeen belang, economische projecten, bescherming en verbetering van het milieu en herstel van aangetaste gebieden. Het besteedt hierin expliciet uitgebreide aandacht aan milieureglementeringen en beleid inzake duurzaamheid. Ook vormt het SRADDT een leidraad voor de afstemming en coördinatie van het beleid tussen Europa, de Franse staat, de regio's, departementen, agglomeraties en gemeenten. Het plan heeft echter tot nu toe geen normatieve waarde ten opzichte van de nationale en lokale schema's. Regio's hebben niet de bevoegdheid normen en regels op te leggen aan het lokale niveau, en het SRADDT vormt dus enkel een richtinggevend beleidsdocument.

Hoewel het proces van ruimtelijk ordening in Frankrijk vrij sterk vanuit het nationale niveau geregisseerd wordt, worden via de Loi Grenelle wel steeds meer bevoegdheden op dit vlak overgedragen van het nationale naar het regionale niveau. Zo worden bepaalde planningsrichtlijnen inmiddels door de regio zelf in plaats van vanuit het nationale niveau opgemaakt. Het gaat met name om de zogenaamde Directive Régionale d'Aménagement (DRA), analoog aan de nationale Directive territoriale d'Aménagement (DTA).

De DRA specificeert en operationaliseert het regionale territoriale ontwikkelingsbeleid. Het benoemt fundamentele uitdagingen en doelstellingen van regionaal belang voor de bescherming en verbetering van het grondgebied, natuurgebieden, sites en landschappen. De DRA's bevatten vrij specifieke normering bv. voor de maximale oppervlakte van nieuwe verstedelijking per SCoT gebied, gebaseerd op uitgebreide kwantitatieve analyse. Hoewel de status van de DRA in het proces van decentralisatie momenteel nog met veel onduidelijkheid en onzekerheid omgeven is, wil de regio het op termijn gaan gebruiken op dezelfde wijze als de nationale DTA's. Dit betekent dat elk ander planningsdocument in de regio ermee in overeenstemming moet zijn.

Regio Nord-Pas de Calais

In Nord-Pas de Calais (ongeveer 4 miljoen inwoners) is de transversale benadering van duurzame territoriale ontwikkeling en inrichting reeds lange tijd gemeengoed. Vanwege de problematische situatie van bepaalde gebieden in de regio (bassin miniers, oude industriële gebieden/steden, kuststreek), werd voor hen een geïntegreerde aanpak uitgezet die economische, sociale en later ook ecologische aspecten combineerde.

Waar tot 1990 vooral de nadruk lag op stedelijke ontwikkeling en wijkenaanpak, kwam de ruimtelijke inrichting vanaf de jaren '90 meer in het teken van ecologisch overwegingen te staan. Zo is in die tijd het concept van de groen-blauwe netwerken in de regio ontwikkeld en kreeg de energiekwestie een expliciete plek in het beleid. Vanaf 2004 is het domein van 'aménagement durable' ook formeel geïntegreerd in één 'pôle' in de regionale administratie, met ook één bestuurder in de Conseil Régionale' daarboven.

Nog iets later werd het concept 'duurzame ontwikkeling' ook op nationaal niveau via de wet Grenelle II' (2010) geïntegreerd in de bestaande inrichtingswetgeving en het planningsinstrumentarium. Dit opende de deur tot de oprichting van een Ministerie voor Duurzame Ontwikkeling, Ecologie & Energie, dat ruimtelijke inrichting (huisvesting, stedelijke en industriële vernieuwing, kustinrichting, transport en mobiliteit) structureel verbindt met uitdagingen op vlak van energie, klimaat, biodiversiteit en de transitie naar een groene en CO²-arme economie.

Binnen de prefecturale vertegenwoordiging op regionaal niveau leidde dit tot een nieuwe geïntegreerde *Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement* (DREAL). De DREAL functioneert als gedeconcentreerde dienst van het genoemde nieuwe Ministerie en van het Ministerie van Huisvesting, Gelijkwaardigheid van Gebieden & Platteland (Logement, Égalité des territoires et Ruralité), verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid rond duurzame ontwikkeling in de regio's.

2.2. Regio Nord-Pas de Calais

In Nord-Pas de Calais (ongeveer 4 miljoen inwoners) is de transversale benadering van duurzame territoriale ontwikkeling en inrichting reeds lange tijd gemeengoed. Vanwege de problematische situatie van bepaalde gebieden in de regio (bassin miniers, oude industriële gebieden/steden, kuststreek), werd voor hen een geïntegreerde aanpak uitgezet die economische, sociale en later ook ecologische aspecten combineerde.

Waar tot 1990 vooral de nadruk lag op stedelijke ontwikkeling en wijkenaanpak, kwam de ruimtelijke inrichting vanaf de jaren '90 meer in het teken van ecologisch overwegingen te staan. Zo is in die tijd het concept van de groen-blauwe netwerken in de regio ontwikkeld en kreeg de energiekwestie een expliciete plek in het beleid. Vanaf 2004 is het domein van 'aménagement durable' ook formeel geïntegreerd in één 'pôle' in de regionale administratie, met ook één bestuurder in de Conseil Régionale' daarboven.

Nog iets later werd het concept 'duurzame ontwikkeling' ook op nationaal niveau via de wet Grenelle II' (2010) geïntegreerd in de bestaande inrichtingswetgeving en het planningsinstrumentarium. Dit opende de deur tot de oprichting van een Ministerie voor Duurzame Ontwikkeling, Ecologie & Energie, dat ruimtelijke inrichting (huisvesting, stedelijke en industriële vernieuwing, kustinrichting, transport en mobiliteit) structureel verbindt met uitdagingen op vlak van energie, klimaat, biodiversiteit en de transitie naar een groene en CO²-arme economie.

Binnen de prefecturale vertegenwoordiging op regionaal niveau leidde dit tot een nieuwe geïntegreerde *Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement* (DREAL). De DREAL functioneert als gedeconcentreerde dienst van het genoemde nieuwe Ministerie en van het Ministerie van Huisvesting, Gelijkwaardigheid van Gebieden & Platteland (Logement, Égalité des territoires et Ruralité), verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid rond duurzame ontwikkeling in de regio's.

2.3. Omgevingsbeleid inhoudelijk

Het begrip 'omgevingsbeleid' is niet één op één te vertalen of over te zetten naar de beleidsvoering in Nord-Pas de Calais. Wel kent men onder de noemer duurzame territoriale ontwikkeling een transversale benadering voor de ontwikkeling en inrichting van de regio. Deze benadering vindt zijn uiting in het SRADDT dat een aantal algemene uitdagingen en doelstellingen voor de regio formuleert, zoals:

- Toenemende en diffuse 'metropolitisatie' en territoriale ongelijkheid

- Ecologische druk, klimaatverandering, en natuurlijke risico's
- Een open economie met gezonde structuur, maar nog te weinig innovatief en duurzaam (transitie naar CO²-arme economie)

Deze uitdagingen staan centraal in de verdere operationalisatie van het Schema in haar 5 grote luiken:

- Het luik Transport & Mobiliteit
- Het luik Klimaat
- Het luik Biodiversiteit & Groen-blauwe netwerken
- Het luik Economie-Werk-Opleiding
- Het luik Hoger Onderwijs en Onderzoek

De aparte luiken duiden erop dat deze brede insteek niet direct ook een volledig geïntegreerde benadering of uitvoering betekent. De ruimtelijke inrichting en neerslag van de 5 luiken staat echter wel centraal in het Schema, en neemt een duidelijke geïntegreerde positie en rol in.

De dienst *Aménagement Régional et Dynamiques Territoriales* is binnen de regionale administratie verantwoordelijk voor het overkoepelend beheer van dit Schema, en de coherente ruimtelijke uitwerking en doorstroming ervan naar het lokale niveau. Omdat de regio feitelijk voor ruimtelijke inrichting weinig eigen regelgevende bevoegdheden heeft, heeft zij dus een voornamelijk coördinerende rol in interactie met lokale actoren bevoegd voor de implementatie. Met name de uitvoering van de luiken 'klimaat' en 'biodiversiteit' zijn voor deze dienst van groot belang, ook omdat de regio voor de andere thema's van het SRADDT wel eigen bevoegdheden en aparte diensten heeft (economie, opleiding/onderwijs, transport/mobiliteit).

Voor deze twee luiken is men ook verplicht zich te verbinden aan regionale schema's die door de nationale staat op deze thema's zijn opgemaakt: het *Schéma Régional Climat Air Energie* (SRCAE) en het *Schéma Régional de Cohérence Ecologique* (SRCE). Deze planningschema's komen vanuit het Ministerie van Duurzame Ontwikkeling, en worden beheerd door de DREAL. De DREAL staat in voor de handhaving van nationale wet- en regelgeving op vlak van RO en milieu door lokale overheden, en heeft uiteindelijk de autoriteit om de SRCAE en de SRCE aan hen op te leggen. Om tot coherent beleid te komen is het voor de regio dus van belang het SRADDT in samenhang en samenwerking met de DREAL te implementeren.

De regio heeft overigens in tegenstelling tot de DREAL ook geen directe bevoegdheden op het gebied van huisvesting, en dit aspect is dus niet als zodanig geïntegreerd in het SRADDT. Echter, in het kader van het energieluik beoogt men wel het woningbestand (en andere gebouwen) energie-efficiënter te maken door middel van het bevorderen van renovatie en duurzaam bouwen.

Om toch ook meer eigen invulling te geven aan de territoriale inrichting maakt de regio gebruik van het instrument Directive Régionale d'Aménagement om de kaders in het SRADDT verder te concretiseren voor het lokale niveau. Vanuit de uitdagingen benoemd in het SRADDT ontwikkelde men bv DRA's rond het omgaan (tegengaan) van de peri-urbanisatie (urban sprawl), 'égalité des territoires' en kwetsbare natuurlijke omgevingen met aandacht voor groen-blauwe netwerken/biodiversiteit. Men nodigt de bevoegde lokale overheden uit hun SCoT hierop af te stemmen, ook al heeft men niet de autoriteit om de DRA werkelijk aan hen op te leggen.

Op deze manier tracht men tot een homogene strategie te komen tussen nationale, regionale en lokale niveau. Het beleid rond territoriale ruimtelijke inrichting en planning ontwikkelt inhoudelijk op alle niveaus richting een meer geïntegreerde benadering op duurzame territoriale/regionale ontwikkeling, waarin sterk rekening gehouden wordt met ecologische en milieu-gerelateerde kwesties (klimaat, energie, lucht/waterkwaliteit,...).

De regio ervaart ook in de praktijk een duidelijke verschuiving in de beleidsvoering. Waar men in de klassieke ruimtelijke planning sterk gericht was op fysieke infrastructuur en bebouwde omgeving, denkt men in de nieuwe logica meer in termen van territoriale aantrekkelijkheid en kwaliteit. Men ziet overigens dat ook het milieubeleid zich binnen dit integratieproces losmaakt van het pure 'beschermingsdenken', waardoor het zich wat isoleerde van de ruimtelijke planners, en ook meegaat in logica van kwaliteit en aantrekkelijkheid van het 'territoire'.

Men bouwt verder binnen deze logica in een progressieve ontwikkeling, op basis waarvan ook hele nieuwe ontwikkelingsmodellen kunnen ontstaan.

2.4. Samenwerking, integratie en organisatie

Zoals reeds geschreven zijn de diensten 'Aménagement Durable' en 'Environnement' sinds 2004 geïntegreerd in de pôle 'Aménagement régional et dynamiques territoriales', met één corresponderende bestuurder in de Conseil

Régionale (zie bijlage). De diensten bestaan weliswaar nog apart, maar vanuit deze afdeling coördineert men gezamenlijk de implementatie van het SRADDT, en geeft men met name uitvoering aan de luiken rond 'klimaat' en 'biodiversiteit'.

Hoewel het enige tijd vergde om beide werelden te verenigen rond de gemeenschappelijke belangen en uitdagingen, verloopt de interne samenwerking volgens de ervaring van de regio zelf inmiddels goed, en komt men inderdaad tot geïntegreerde beleidscoördinatie en -voering. De uitdagingen om te werken aan territoriale aantrekkelijkheid en kwaliteit worden inderdaad als gemeenschappelijke beschouwd. Het belangrijkste sturende mechanisme hierin zijn de strategische documenten/instrumenten die het kader voor de werking van de afdelingen stuurt (SRADDT, DRA), nog versterkt door het steeds meer geïntegreerde nationale ruimtelijke inrichtingsbeleid.

Het instrument van de DRA stelt de Pôle ook in staat om voor bepaalde gemeenschappelijke problematieken/uitdagingen zoals geformuleerd in het SRADDT gezamenlijk een geïntegreerde aanpak uit te werken en te operationaliseren. Hierin worden de ambities en plannen op vlak van ruimtelijke inrichting en leefmilieu concreet met elkaar gekruist en verenigd.

Moeilijker is uiteraard het integreren en verenigen van de verschillende objectieven en ambities vanuit de andere regionale diensten binnen het SRADDT. Men dreigt teveel zaken vanuit verschillende perspectieven (economisch, mobiliteit, onderwijs & onderzoek,...) toe te voegen, waardoor het risico toeneemt tegenstellingen in de strategie te creëren. Het continue conflict tussen economische belangen (aantrekken van investeringen, nieuwe fysieke ontwikkelingen) en milieu/leefomgeving is niet verdwenen in de meer geïntegreerde aanpak.

De uitdaging hier is om het beleid verder te stroomlijnen, en men tracht de interne organisatie van de regionale administratie hier ook op aan te passen. Zo is er de aparte dienst '*Développement Durable: prospective et évaluation*' verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het SRADDT en haar luiken. Men organiseert hiervoor een doorlopend consultatief proces in de regio met diverse ateliers rond belangrijke maatschappelijke thema's/uitdagingen met allerlei relevante actoren. Verder is de SRADDT wel een echt intern administratief product, afgestemd tussen de verschillende diensten.

Daarnaast heeft men in de organisatie enkele horizontale diensten ingebouwd die zich bezig houden met transversale ambities en projecten. Een voorbeeld is de dienst '*troisième révolution industrielle*' dat zich specifiek bezighoudt met industriële vernieuwing in het kader van de transitie een groene en CO²-arme economie. Deze dienst werkt intensief samen met de operationele pôles rond economie en ruimtelijke inrichting om deze ambitie te realiseren. In dat kader passen ook delen van het luik klimaat/SRCAE van het SRADDT waarin de overgang naar een CO²-arme economie centraal staat.

De dienst 'environnement' binnen de pôle 'Aménagement régional' is intern ook georganiseerd volgens thematisch georiënteerde domeinen: 'eco-economie/energie transitie', 'eco-citoyenneté (burgerschap)', 'eco-ontwerp en ontwikkeling' en 'eco-connaissance et observation'. Vanuit deze domeinen werkt men flexibel samen met verschillende andere diensten en organisaties.

In haar positie waarin de regio weinig bevoegdheden heeft op het vlak van ruimtelijke inrichting, neemt zij richting andere overheden en organisaties vooral de rol van 'chef de file' of coördinator. Zonder eigen regelmacht tracht men haar eigen beleid toch zo coherent mogelijk in de regio te implementeren. Maar hierbij is uiteraard toetsing aan nationale schema's en regelgeving nodig, evenals samenwerking met uitvoeringsbevoegde overheden en organisaties op het lokale niveau (bv ADEME rond energie & klimaat)

Men werkt met contracten met lokale structuren in de regio, zoals de natuurparken (25% van het hele regionale grondgebied) of de zogenaamde 'établissement publique foncière', die een belangrijke rol spelen in de herontwikkeling van de brownfields (friche industrielle) in het oude mijngebied (bassin minier). Ook heeft men met EFRO een extra financieel instrument (ca €800 mln over 7 jaar) in handen om beleid te realiseren, ook op domeinen waar de regio feitelijk geen bevoegdheden heeft (bv bevorderen bio-landbouw, energie-efficiëntie in woningen).

Vanuit het nationale niveau is de DREAL bevoegd om het duurzame ontwikkelingsbeleid op lokaal niveau te implementeren, met name via de nationale Schema's rond biodiversiteit en energie (SRCE & SRCAE). De DREALs zijn in 2009 ontstaan door een fusie van verschillende prefectuurdiensten, nl. direction 'équipement' (ruimtelijke inrichting, huisvesting, mobiliteit), direction 'industrie, recherche & environnement' en direction 'environnement'. Ook dit is een uitdrukking van de meer transversale benadering op duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

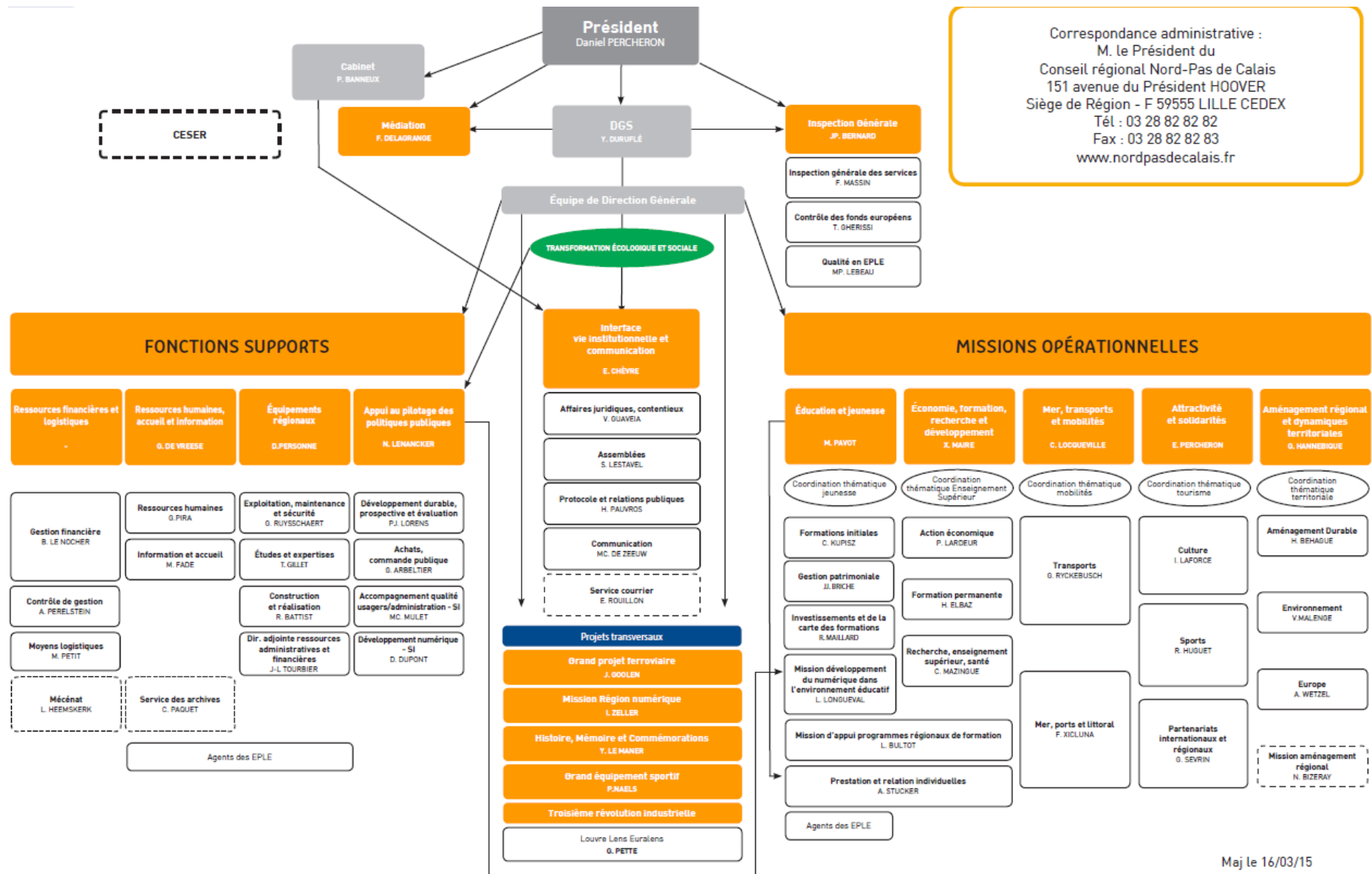
In de interne structuur zijn deze aparte 'directions' nog enigszins zichtbaar in de opbouw van de verschillende diensten. Er bestaan aparte diensten voor 'milieu en natuurlijke hulpbronnen', 'transport en voertuigen', en 'mobiliteit en infrastructuur'. Aan de andere kant heeft men ook een nieuwe geïntegreerde dienst 'energie, klimaat, huisvesting en ruimtelijke inrichting' in het leven geroepen, van waaruit het SRCAE wordt uitgevoerd. Ook is een

aparte dienst 'risico's gecreëerd, waarin men zich bezighoudt met industriële, natuurlijke, sanitaire/gezondheids-risico's van ruimtelijke ontwikkelingen.

De operationele integratie is hier verregaander dan op regionaal niveau, omdat ook de diensten '(industriële) risico's', huisvesting en mobiliteit er integraal onderdeel van uitmaken. Er moeten dus intern nog meer verschillende belangen verenigd worden binnen de kaders van het SRCE & SRCAE. Dit betekent in de praktijk dat de diensten '(industriële) risico's' en 'milieu & natuurlijke hulpbronnen' dagelijks samenwerken om nieuwe industriële inplantingen te beoordelen.

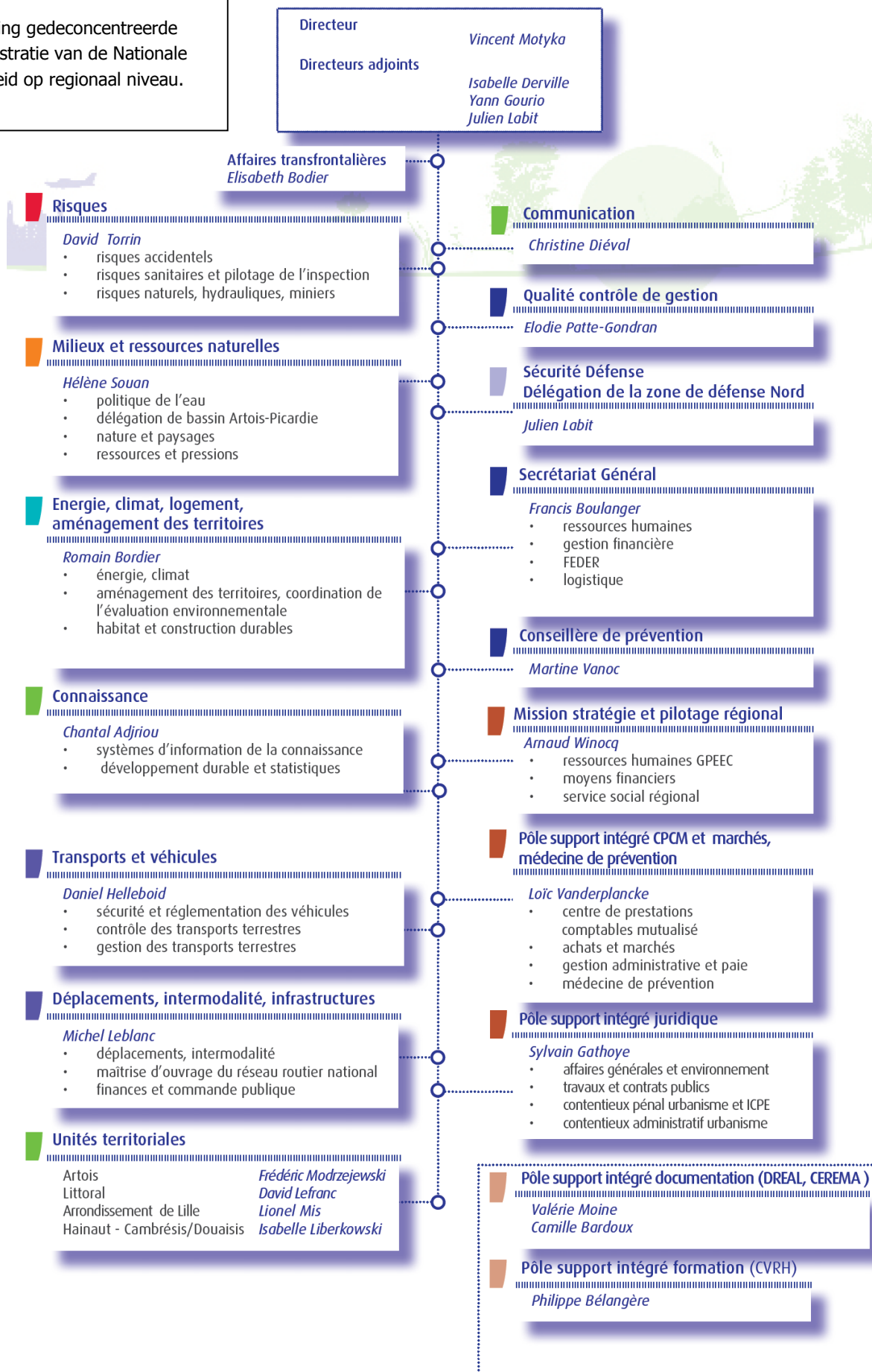
De integratie en samenwerking tussen de originele diensten binnen de DREAL wordt bevorderd door een overkoepelend directiecomité, waarin de directeurs meerdere diensten onder 'beheer' hebben. Daarnaast is een afdeling 'qualité controle de gestion' in het leven geroepen met (ondermeer) als taak om de geïntegreerde en transversale werking van de DREAL te verzekeren.

Overigens maakt de integrale visie op duurzame ontwikkeling en organisatie van de DREAL ook in Frankrijk de introductie van unieke vergunning (permit unique) mogelijk voor alle nodige toestemmingen. Deze zal spoedig worden ingevoerd.



Maj le 16/03/15

Indeling gedeconcentreerde
administratie van de Nationale
overheid op regionaal niveau.



3/ Turnhout (stad en stadsregio)

De stad Turnhout is als 'hoofdstad' van de Kempen een van de 13 Vlaamse centrumsteden. De stad telt 42.000 inwoners, is compact en overzichtelijk. Op vlak van stadsontwikkeling demonstreert het bestuur ambitie met belangrijke strategische projecten zoals het stedelijk plateau, de uitbouw van een Sint-Elisabeth zorgcampus, een zorgpool slim Turnhout in de stationsomgeving, Turnova op de Brepolssite). Ook op vlak van (leef)milieu laat de stad zich niet onbetuigd door binnen en buiten deze projecten sterke aandacht te hebben voor economie en milieu (bv. aanleg warmtenetten binnen nieuwe stedelijke ontwikkelingsprojecten).

De Stadsregio Turnhout werd opgericht in 1999 als 'samenwerkingsverband stadsregionaal gebied Turnhout' en nam in 2002 de vorm aan van een projectvereniging conform het decreet op de intergemeentelijke samenwerking. Eind 2007 beslisten de vier gemeenteraden om hun samenwerking vanaf 1 augustus 2008 verder te zetten onder de koepel stadsregio Turnhout.

Het samenwerkingsverband is gebaseerd op een feitelijke interdependentie (werk, onderwijs, verzorging, ...) tussen de stad Turnhout en de omliggende gemeenten. In 2004 werd het bestaan van deze 'stadsregionale realiteit' bevestigd tijdens de afbakening van het Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan Regionaalstedelijk gebied Turnhout. Grote delen van Turnhout, Beerse, Oud-Turnhout en Vosselaar behoren tot het Regionaalstedelijk gebied Turnhout.

De voorbije jaren coördineerde de stadsregio een aantal projecten op vlak van mobiliteit en ruimte. Daaruit is een motiverende dynamiek ontstaan die binnenkort zal resulteren in een overkoepelende visie waarin zowel ruimte, wonen, economie en mobiliteit (in mindere mate leefmilieu) in hun samenhang worden bekeken.

'Omgevingsbeleid', of het geïntegreerd benaderen van de verschillende componenten van de fysieke leefomgeving, vinden we in Turnhout voluit terug in het projectmatig en programmatorisch werken en in de organisatiestructuur (één sector stedelijke omgeving). In mindere mate zijn er ook sporen op het niveau van visievorming (nieuwe dynamiek op stadsregioniveau) en in het instrumentarium (afstemming leefmilieu-ruimte-economie, projectwerking).

Rationale

Een expliciete keuze voor 'Omgevingsbeleid' als such wordt in beleidsdocumenten niet gemaakt, wel is de keuze impliciet aanwezig sinds het samenbrengen van de diensten fysieke leefomgeving in één cluster stedelijke ontwikkeling (nieuw organogram 2006) en de uitbouw van de project- en programmawerking de voorbije tien jaar.

3.1. Omgevingsbeleid inhoudelijk

Een bovenliggende visie op 'omgevingsbeleid' bestaat er niet in uitgeschreven vorm, maar er leeft wel een soort van gemeenschappelijk beeld in de hoofden van de deskundigen in de stedelijke organisatie (diensthoofden en experten). Binnen de sector stedelijke ontwikkeling stellen medewerkers zich het gezamenlijk doel om bij te dragen aan een duurzaam leefklimaat voor burgers, ondernemers en bezoekers, waarbij duurzaam zowel people, profit als planet insluit.

De voorbije maanden is er vanuit een aantal stadsregionale projecten (ontwerpend onderzoek mobiliteit, strategisch project RSV) loopt er wel een meer globale visie-oefening, waarbij zich een geïntegreerd toekomstproject vormt rond 5 inhoudelijke thema's, gekoppeld aan de zoektocht naar een nieuwe, stadsregionale bestuursformule. De vijf inhoudelijke thema's worden samengebracht zijn voor een deel gekleurd door de huidige actievelen van de stadsregio: mobiliteit, wonen, zorg, economie en open ruimte. De ambities op elk van deze terreinen kreeg ook een ruimtelijke neerslag. Het totaalproject wordt in oktober 2015 in de regio voorgesteld.

3.2. Organisatie van omgevingsbeleid

Sinds de invoering van het nieuwe organogram in 2006, is de stedelijke administratie opgedeeld in drie inhoudelijke sectoren: cultuur en vrije tijd, burger, stedelijke ontwikkeling. De **sector stedelijke ontwikkeling** omdat de “diensten”:

- ▶ RO
- ▶ Milieu
- ▶ Economie
- ▶ Huisvesting
- ▶ Wegen
- ▶ Groen
- ▶ Mobiliteit
- ▶ Patrimonium
- ▶ Projectmanagement (geen echte dienst, want zonder diensthoofd en o.l.v. sectorverantwoordelijke)
- ▶ GIS (geen echte dienst, want zonder diensthoofd en o.l.v. sectorverantwoordelijke)

Ook waterbeheer, landbouw, energie en duurzaamheid worden binnen deze sector behandeld.

De samenwerking tussen deze diensten (ruimte, leefmilieu, economie,...) is door de organisatorische clustering sterk bevorderd. De samenwerking is ook gestimuleerd door de verhuis van alle stadsdiensten naar het nieuwe stadskantoor in 2005.

Door deze organisatorische clustering, bestaan volgens sommigen de aparte diensten niet meer, enkel nog de sector stedelijke ontwikkeling, maar dat is nogal optimistisch uitgedrukt:

- ▶ diensten met eigen leidinggevendenden bestaan nog steeds en laten zich bij momenten ook gelden;
- ▶ schepenen behouden hun afgelijnde bevoegdheden, die dwars door diensten en sectoren lopen en een integrale coördinatie soms doorsnijden;
- ▶ het thema mobiliteit is altijd een moeilijk verhaal gebleken, waar de confrontatie stad – dorpse mentaliteit zich laat voelen en men niet tot toekomstgerichte keuzen komt.

Volgens de stadsdiensten dragen ook volgende elementen bij tot de samenwerking tussen ruimte, leefmilieu, etc:

- ▶ kleine schaal van Turnhout, met nog veel persoonlijk contact, formeel en informeel;
- ▶ het werken met duidelijk omschreven doelstellingen, zowel op maatschappelijk, ruimtelijk als projectniveau.

De plaats van RO

Ruimtelijke Ordening is een dienst binnen de sector stedelijke ontwikkeling en verhoudt zich op dezelfde manier tot economie, leefmilieu, landbouw of mobiliteit. De zachtere sectoren staan iets verderaf, omdat ze in een andere sector zitten (cultuur en vrije tijd).

Klassiek vervult RO haar verordenende functie. Maar daarnaast heeft RO binnen de stad een sterk integrerend karakter: het ondersteunt sectoren in hun ambities, maar maakt ook verbindingen naar andere sectoren (bv. binnen het thema kindvriendelijkheid – ondertussen geëvolueerd naar generatievriendelijkheid - werden de acties rond speelpleinen verruimd tot belevingspleinen). Deze integratie is overigens geen verdienste van RO alleen, ook van de stedelijke project- en programmamanagers die, gelet op het ruimtelijk karakter van de strategische projecten, nauw samen sporen.

Hoe wordt omgegaan met de spanning ontwikkeling versus verordening? Binnen de dienst RO wordt vanuit dat oogpunt een vrij strikte scheiding gehanteerd tussen de planoloog die de projecten opvolgt (Cédric) en de drie stedenbouwkundigen die de bouwvergunningen beoordelen en afleveren. Handhaving wordt geregeld, mede in overeenkomst met de politie.

Organisatie overleg en samenwerking

Het overleg tussen de diensten die zich inlaten met de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving bestaat op:

- ▶ strategisch niveau: een 'strategisch platform', organisatiebreed, volgt de strategische doelstellingen op in het kader van de BBC;
- ▶ sectorniveau (9 personen): de diensthoofden en enkele experts. Ze komen maandelijks bijeen.
- ▶ programma- en projectniveau.

Projecten

De samenwerking tussen diensten toont zich vooral op het niveau van planning en strategische projecten.

Door het werken met projecten en programma's, groeit er naast de samenwerking tussen de harde sectoren, ook meer en meer samenwerking met de meer zachte sectoren (bv. de jeugddienst) rond leefomgeving. De transversale aandacht voor generatievriendelijkheid is hier de catalysator. De drie rode draden (worden verder ontwikkeld in programma's) in de organisatie zijn duurzaamheid, armoedebestrijding en generatievriendelijkheid.

Instrumenten/Vergunningen

Merk op: Omgevingsbenadering is zich in de vergunningen al een tijdje aan het voltrekken, los van de geïntegreerde omgevingsvergunning die dit formeel zal bevestigen. Zowel in de afweging van de milieuvergunning, als in de stedenbouwkundige vergunning sluipen steeds meer (gemeenschappelijke) 'toetsen' binnen (de watertoets, de natuurlijk passende beoordeling, de MER-screening bij kleine projecten, de ruimtelijke afweging in de milieuvergunning).

Voor het afleveren van vergunningen bestaat er een goede samenwerking tussen RO-milieu en economie, maar er is vooralsnog geen geïntegreerde procedure.

Samenwerking,

- Voor het afleveren van vergunningen is er wisselwerking tussen leefmilieu en RO (ook economie overigens) en wordt er intern wederzijds en formeel advies gevraagd.
- Bij grote projecten worden vergunningen in hun samenhang bekeken.

maar geen integratie.

- De Omgevingsvergunning is in principe winst voor de burger (één aanvraag), maar intern zal de behandeling altijd een zekere fragmentatie behouden. Voor elke invalshoek is er een expert die zijn mening moet geven.
- Nuancering op de vereenvoudiging voor de burger: er bestaat de valkuil van de complexiteit. Alle afwegingen in één vergunning gieten, kan er ook voor zorgen dat de zaken blokkeren. De een moet op de ander wachten, etc...
- Tegenstrijdig advies RO-leefmilieu is niet uit te sluiten, ook in de toekomst niet. Zeker als vergunningen niet gelijktijdig lopen. Bv. eerst wordt bouwvergunning gevraagd voor bedrijfsunits, zonder precisering van activiteit. Later wordt de milieuvergunning geweigerd omwille van specifieke activiteit. Bouwvergunning en Milieuvergunning blijven ook twee aparte beslissingen van het schepencollege. Een ander voorbeeld van tegenstrijdig advies is het dossier windmolens. Eerst kregen drie molens een milieuvergunning, daarna werd voor één van de molens de stedenbouwkundige vergunning geweigerd.

Toekomstmuziek: de opstart wordt bestudeerd van een gemeenschappelijke backofficedienst 'omgevingsvergunningen' op stadsregionaal niveau.

Cultuurverschillen

Cultuurverschillen tussen diensthoofden zijn de voorbije jaren uitgevlakt. Op de niveaus onder de diensthoofden blijven de cultuurverschillen evenwel nog sterker bestaan.

Verkokerde projecten en sectoren binnenbreken moet gebeuren met respect voor de sectoraal verantwoordelijken. Menselijke factoren zijn niet te onderschatten.

3.3. Evaluatie en meerwaarde van 'Omgevingsbeleid'

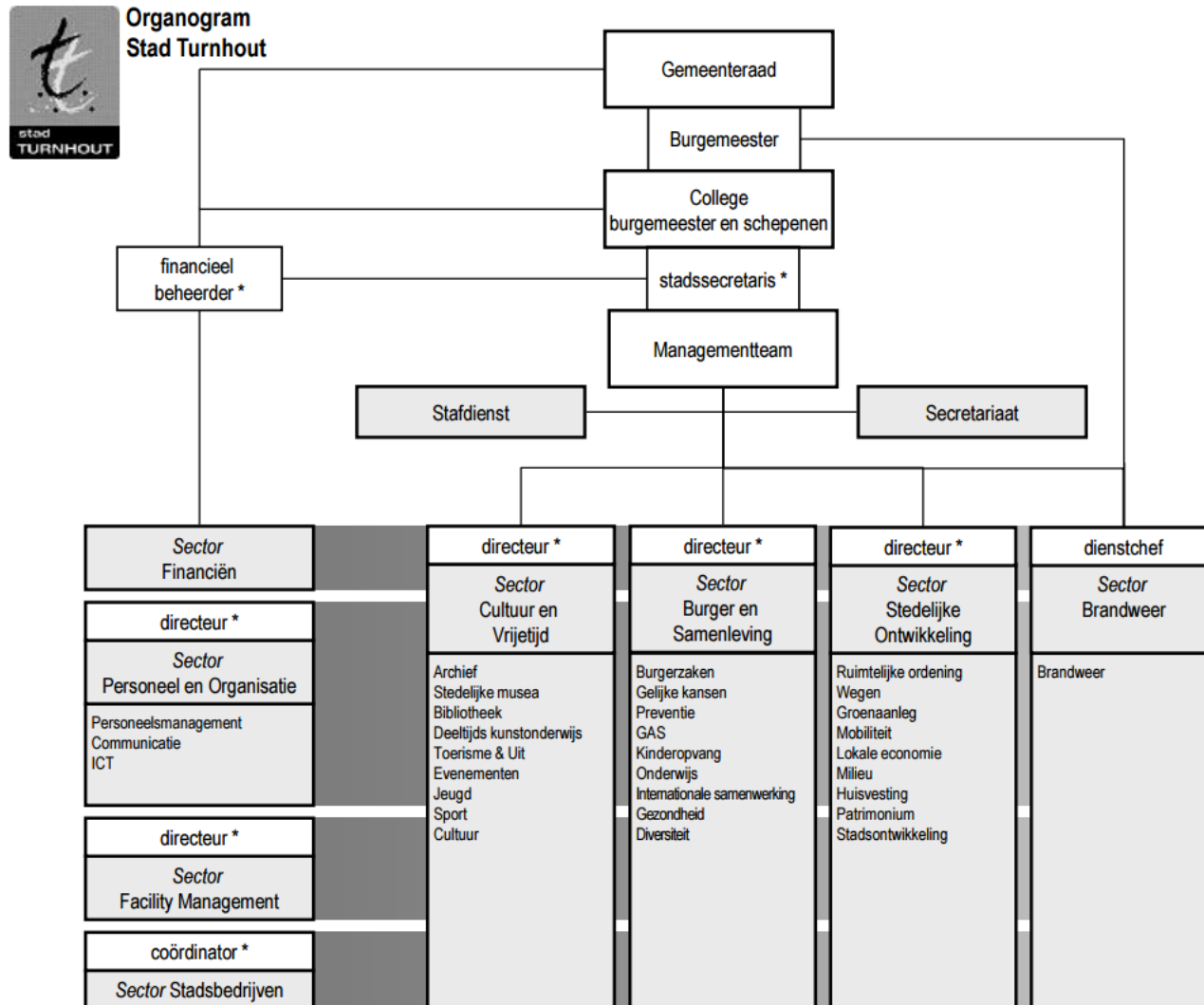
POSITIEVE EFFECTEN

- Positief aan de verdichting van diensten, is dat men van elkaar leert. Bij het beoordelen van vergunningen wordt er een evenwichtiger afweging gemaakt.
- In het geval van ruimtelijke projecten, is er bundeling van expertise. Dit werkt positief door in:
 - kwaliteit van de gebouwen (bv. het energetische, levenslang wonen,...);
 - kwaliteit van openbaar domein, kwaliteit van buurten neemt toe -> zou moeten leiden naar perceptie van hogere leefbaarheid (stadsmonitor)

MAAR...

Alles in zijn samenhang bekijken:

- stoot op beperkingen van de verschillende rollen die men in acht moet nemen: ontwikkeling, verordening, handhaving.
- Stoot op de valkuil van de complexiteit, zowel in vergunningen als in projecten.



managementteam bestaat uit al de functies met een * (in uitvoering van artikel 96 van het gemeentedecreet)

4/ Provincie West-Vlaanderen

'Omgevingsbeleid', of het geïntegreerd behandelen van de verschillende componenten van de fysieke leefomgeving, vinden we in West-Vlaanderen het meest uitgesproken terug in strategische projecten en in de gebiedsgerichte werking. Maar ook op organisatorisch vlak, is er d.m.v. overleg (C-team) een steeds beter samenspel tussen de 'fysieke' diensten en evolueert het instrumentarium mee.

Rationale

De aandacht of evolutie in de richting van een geïntegreerd Omgevingsbeleid in West-Vlaanderen, is vooral voortgekomen vanuit:

- ▶ de keuze voor gebiedsgericht werken, die teruggaat tot 1996 en zich de laatste jaren steeds sterker verstrengt met de rest van het provinciaal beleid;
- ▶ het nieuwe organogram (matrixstructuur), waarbij de 'fysieke' diensten werden ondergebracht in één Beleidsdomein Leefomgeving, met coördinatie via een C-team (zie figuur in bijlage).

Het lopende proces van herziening van het PRS illustreert de evolutie die werd doorgemaakt en zich nu bevestigt in geïntegreerde visies voor de verschillende deelruimten in West-Vlaanderen.

4.1. Omgevingsbeleid inhoudelijk

Inhoudelijk maakt de provincie West-Vlaanderen de voorbije 20 jaar een interessante beweging waarbij het zachte omgevingsbeleid op gebiedsniveau zich steeds sterker verweeft met het harde omgevingsbeleid vanuit de andere provinciale diensten.

Het verhaal van op een geïntegreerde manier met de omgeving omgaan, begint in West-Vlaanderen met de gebiedsgerichte werking vanaf 1996. Hoewel... de eerste gebiedswerkers opereerden ook sectoraal, met pas na verloop van tijd verbreding. De focus in de gebiedswerking lag en ligt vooral op zachtere thema's als leefbaarheid, zachte recreatie, sociale cohesie, erfgoed, landschap, trage mobiliteit, branding, rurale economie, etc. Het biotoop van de gebiedswerking is tot op vandaag (zie nota gebiedsgerichte werking 2014-2019) het platteland, hoewel de laatste jaren steeds nadrukkelijker ook randstedelijke dossiers worden opgenomen. De gebiedswerking stond tot de laatste vijf jaar veeleer naast het generieke provinciaal beleid en financierde haar initiatieven ook vaak vanuit externe Europese middelen.

Parrallel hieraan werd de klassiek provinciale besluitvorming rond de harde functies aangestuurd vanuit sectorale beleidsnota's. Zo kende het Omgevingsbeleid tot voor kort twee snelheden: de eerder zachte benadering vanuit de gebiedswerking, met daarnaast de harde en meer verkokerde planning op vlak van respectievelijk economie, ruimte of mobiliteit.

De laatste jaren groeien deze twee dynamieken sterker naar elkaar toe en is er meer wisselwerking tussen de gebiedswerking en de rest van het provinciaal beleid. Daardoor krijgt ook het Omgevingsbeleid een meer complete invulling. Een mooie illustratie daarvan krijgen we in de deelvisies die op dit moment worden ontwikkeld in het kader van de herziening van het PRS. De opmaak ervan wordt getrokken door de dienst ruimtelijke planning in tandem met de dienst Gebiedsgerichte werking (GGW), maar met betrokkenheid van alle andere diensten onder de vorm van streektafels.

Recent zijn ook verschillende andere voorbeelden te noemen, waar op gebieds- of projectniveau, of thematisch goed wordt samengespoord tussen alle diensten die zich inlaten met de leefomgeving:

- het navigatieplan Kust;
- het plan groene assen, beiden met werkgroep bevolkt vanuit de verschillende diensten;
- ook rond provinciale RUPS worden projectteams gevormd met de diensten die nauw betrokken zijn (ook verruiming naar externe, zoals bv. Toerisme Vlaanderen);
- Nota duurzaam wonen (waarin ook POM betrokken werd).

Merk op dat in de deelruimtevisie Kust (herziening PRS) naast de traditionele invalshoeken als mobiliteit, economie of toerisme, ook transversale uitdagingen zoals klimaat of demografie worden gehanteerd. Het werken rond dit soort thema's nodigt uit om uit de sectorale kokers te komen.

De nieuwe oefening 'Horizon 2017' is een zoektocht naar een nieuw project rond 'Grondgebonden beleid', de toekomstige kernopdracht voor de provincies zoals beschreven in het Vlaams Regeerakkoord. Mogelijks worden hier inhoudelijk en organisatorisch nog verdere stappen gezet op het vlak van Omgevingsbeleid.

4.2. Organisatie van Omgevingsbeleid

De provinciale administratie is gestructureerd in 25 diensten, geclusterd in vier inhoudelijke beleidsdomeinen en drie beheersdomeinen. De beleidsdomeinen zijn:

- ▶ Economie (o.a. Land- en tuinbouw-INAGRO, Westtoer, POM)
- ▶ Gebiedenbeleid (gebiedsgerichte werking, Europese projecten, externe relaties);
- ▶ Leefomgeving (groendienst, ruimtelijke planning, mobiliteit, vergunningen, waterlopen);
- ▶ Leefcultuur (welzijn, cultuur, sport, archief, PTI, PCVO, MUZEE vzw).

In het beleidsdomein leefomgeving zitten volgende diensten:

- ▶ Dienst Milieu; Natuur en Waterbeleid (MiNaWa);
- ▶ Groendienst;
- ▶ Dienst vergunningen;
- ▶ Dienst Ruimtelijke Planning;
- ▶ Dienst Mobiliteit en Weginfrastructuur;
- ▶ Dienst Waterlopen.

Wonen zit niet binnen de cluster leefomgeving omdat het vroeger vooral vanuit een welzijns invalshoek werd benaderd. Sinds kort wordt het gecoördineerd door de duurzaamheidsambtenaar onder de noemer 'duurzaam bouwen en wonen'. De concrete inhoud en vorm van het vernieuwde woonbeleid zijn, gezien de gewijzigde taakstelling van de provincie, nog volop in voorbereiding.

Economie bestaat als beleidsdomein naast Leefomgeving. Deze pijler kende een sterke ontwikkeling de voorbije jaren. Het contact met andere diensten is doorgaans vanuit hun eigen agenda geïnspireerd. Naar organisatie werkt het Beleidsdomein Economie ook meer en meer gedeconcentreerd, maar buiten de streekhuizen (ondernemerscentra, etc...).

Huisvesting

De diensten van het beleidsdomein Leefomgeving zitten samen in het provinciehuis, op uitzondering van Waterlopen en Mobiliteit die in Abdij Beke zitten op 2km van Boeverbos. Het feit dat deze diensten apart zitten hindert de samenwerking niet, temeer het overwegend uitvoerende diensten zijn.

Het beleidsdomein economie, in hoofdzaak de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij, zit ook buiten het Boeverbos. De minder intensieve samenwerking tussen economie en de andere diensten kan hier deels mee te maken hebben.

Onderlinge coördinatie

Voor elk van de inhoudelijke beleidsdomeinen bestaat een coördinatieteam (C-team). Het C-team leefomgeving omvat de diensten uit het beleidsdomein, maar werd de voorbije jaren uitgebreid met de Dienst Gebiedsgerichte werking. Merk op dat het C-team het strikt organisatorische kader (beleidsdomein) overstijgt i.f.v. van een goede coördinatie m.b.t. leefomgeving, incl. Westtoer als deel van beleidsdomein economie. We vestigen hier de aandacht op i.f.v. de Vlaamse parallel waarbij RWO-LNE ook niet alle aspecten van Leefomgeving omvatten.

Het C-team komt maandelijks bijeen o.l.v. Peter Norro, directeur van de dienst MINAWA.

Het doel van het C-team is eenheid te brengen, weliswaar met respect voor de autonomie van diensten. Er is afstemming tussen dossiers en over prioriteiten. Binnen het team gebeurt ook budgettaire afstemming en worden zo nodig budgetverschuivingen besproken. Het overleg biedt de mogelijkheid om de grijze zones tussen de diensten adequaat aan te pakken. Elk C-team heeft een vertegenwoordiger in het managementteam, wat een motivatie kan zijn om een gezamenlijk standpunt in te nemen en bijgevolg meer invloed te hebben.

Het C-team bestaat ondertussen tien jaar en kende een interessante evolutie. Het is lang louter overleg geweest, zonder veel concrete uitkomsten (het noemde toen nog managementteam leefomgeving). De laatste 3 à 4 jaar is dit evenwel anders. In de paragraaf instrumenten (zie verder) beschrijven we de figuur van de domeincoördinatoren die is tot stand gekomen op initiatief van het C-team. De uitbreiding met vertegenwoordigers van buiten het beleidsdomein dateert ook uit deze laatste jaren.

De plaats van ruimte / regie

Ruimtelijke planning is een afzonderlijke dienst binnen het beleidsdomein en staat los van de dienst Vergunningen. Gezien het principe van de autonomie van de diensten wordt gehuldigd (beleidsdomeinen zonder hiërarchisch overste), kan men stellen dat de dienst RO in een min of meer zelfde verhouding staat tot de andere diensten en een evenwichtige regie kan voeren.

RO heeft enerzijds een kaderstellende rol (PRS), maar treedt anderzijds ook op als trekker – in een steeds meer verbindende rol – voor strategische projecten, hoofdzakelijk in de kleinstedelijke gebieden.

In die zin zouden we kunnen stellen dat er binnen de provincie West-Vlaanderen twee regisseurs zijn van geïntegreerde projecten, met name de gebiedswerking (hoofdzakelijk platteland) en de dienst Ruimtelijke Planning (kleinstedelijke gebieden, strategische projecten binnen PRS). Eerder beschreven we al dat deze regisseurs elkaar de laatste jaren steeds beter vinden en niet langer naast elkaar werken.

Instrumenten/vergunningen

Ondanks het feit dat er één dienst vergunningen is binnen het beleidsdomein leefomgeving, is er een aparte sectie Milieuvergunningen en een sectie Bouwberoepen. Ze praten met elkaar, maar het blijven relatief gescheiden cellen, die elk vanuit hun rationaliteit dossiers beoordelen. Een betere wisselwerking in de procedure zou wenselijk zijn, gezien in vele dossiers beide vergunningen samen aan de orde zijn (Klasse 1 landbouw).

Door het samenbrengen van diensten in één beleidsdomein en het overleg binnen het C-team zijn bepaalde processen en instrumenten beter afgestemd. We geven twee concrete voorbeelden:

- ▶ planning en uitvoering van groenwerken worden geïntegreerd. MINAWA (beleidsdienst) en groendienst (uitvoeringsdienst: domeinen en groene assen) zijn twee aparte diensten, waarbij de ervaring was dat ze teveel naast elkaar werken. Vandaar dat nu 4 domeincoördinatoren werden aangesteld die de link leggen tussen plannen en uitvoering en het personeel zullen aansturen uit beide units.
- ▶ Er werd recent een stroomschema voor projecten uitgewerkt, een dwingend kader, opgelegd via dienstnota. Het wordt nu al toegepast voor Europese projecten. Op basis van dat stroomschema zijn alle betrokken diensten verplicht om hun afspraken te benoemen in relatie tot een project alsook de financiering ervoor te voorzien. Deze procedure zou later ook voor interne projecten kunnen werken. Met deze laatste procedure zet het provinciebestuur een belangrijke stap in de richting van een meet project- of programmagedreven organisatie.

Een ander interessant instrument is WinVorm, in het bijzonder als gezamenlijk instrument van de provincie (o.a. dienst ruimtelijke planning) en de intercommunes ter bevordering van ruimtelijke kwaliteit. WINVORM ontstond in 2000 als een gezamenlijk initiatief van de intercommunes Leiedal en WVI, de Provincie West-Vlaanderen, de Vlaamse Landmaatschappij en de Vlaamse Bouwmeester. WinVorm organiseert onder andere lezingen rond ruimtelijke kwaliteit, maar heeft ook een open projectoproep om goede ontwerpers rond projecten samen te krijgen.

Gebiedswerking

We wezen in het inhoudelijk gedeelte reeds op de rol van de gebiedswerking. De Provincie West-Vlaanderen vaart sinds 1996 een gebiedsgerichte koers (aanvankelijk sectorale gebiedswerkers, maar steeds meer geïntegreerd). Vanaf 2002 werden de streekhuizen opgericht, waarbinnen deze werking nog werd geïntensifieerd. Qua methodiek steunt de gebiedswerking sterk op streekopbouwwerk, waarbij interactief wordt samengewerkt met andere partijen. Zo hebben inspraak en communicatie een groot belang. Een aanzienlijk deel van de werking is projectmatig, vaak met externe financieringsmiddelen.

De gebiedswerking streeft naar een geïntegreerd Omgevingsbeleid per deelgebied in West-Vlaanderen, maar slaagde hier vooralsnog beter in voor de zachte dan voor de harde functies. In de nota 'Prioriteiten gebiedsgerichte werking 2014-2019' worden de prioriteiten beschreven voor elk van de vijf deelgebieden in West-VI: Kust, Brugge-Oostende, ZW-Vlaanderen (Kortrijk), Midden-West-Vlaanderen (Roeselare-Tielt), Westhoek;

Projecten

In de nota 'gebiedsinrichtingsprojecten' (opgesteld door de dienst GGW) worden projecten geagendeerd waarop prioritair wordt ingezet: Bossuit-Kortrijk, Zwinstreek, Blauwgroene assen MWVL, De Bergen (Westhoek) en de Westkust. Per project wordt een stuurgroep samengesteld met verantwoordelijken vanuit de betrokken diensten.

Een soortgelijke werkwijze vinden we voor Strategische projecten in het kader van het PRS, met dien verstande dat hierin niet de dienst gebiedswerking, maar ruimtelijke planning de kar trekt, bv. ontwikkeling in Blankenberge (de Sol), de herontwikkeling van de militaire luchthaven van Koksijde en de uitbreiding van de jachthaven in Nieuwpoort. Elk van deze ontwikkelingen wordt nu ook ondersteund door de gebiedswerking, wat vroeger anders was. Toen werden in de ontwikkelingen in Blankenberge wel Westtoer betrokken, maar niet de gebiedswerking. De kentering in de samenwerking is er vooral gekomen vanuit de medewerkers op het terrein zelf.

De samenwerking vanuit alle diensten is niet altijd even vlot. Het hangt samen met:

- ▶ Capaciteit en beschikbaarheid. Bijvoorbeeld de dienst Mobiliteit heeft het druk met eigen uitvoering en heeft minder ruimte voor samenwerking in programma's

- ▶ Personen: de ene treedt al sneller in partnerschap dan de ander.
- ▶ Politieke profilering, waarbij de verspreiding van de politieke verantwoordelijkheid over de sectoren de samenwerking niet stimuleert.

Cultuurverschillen / randvoorwaarden

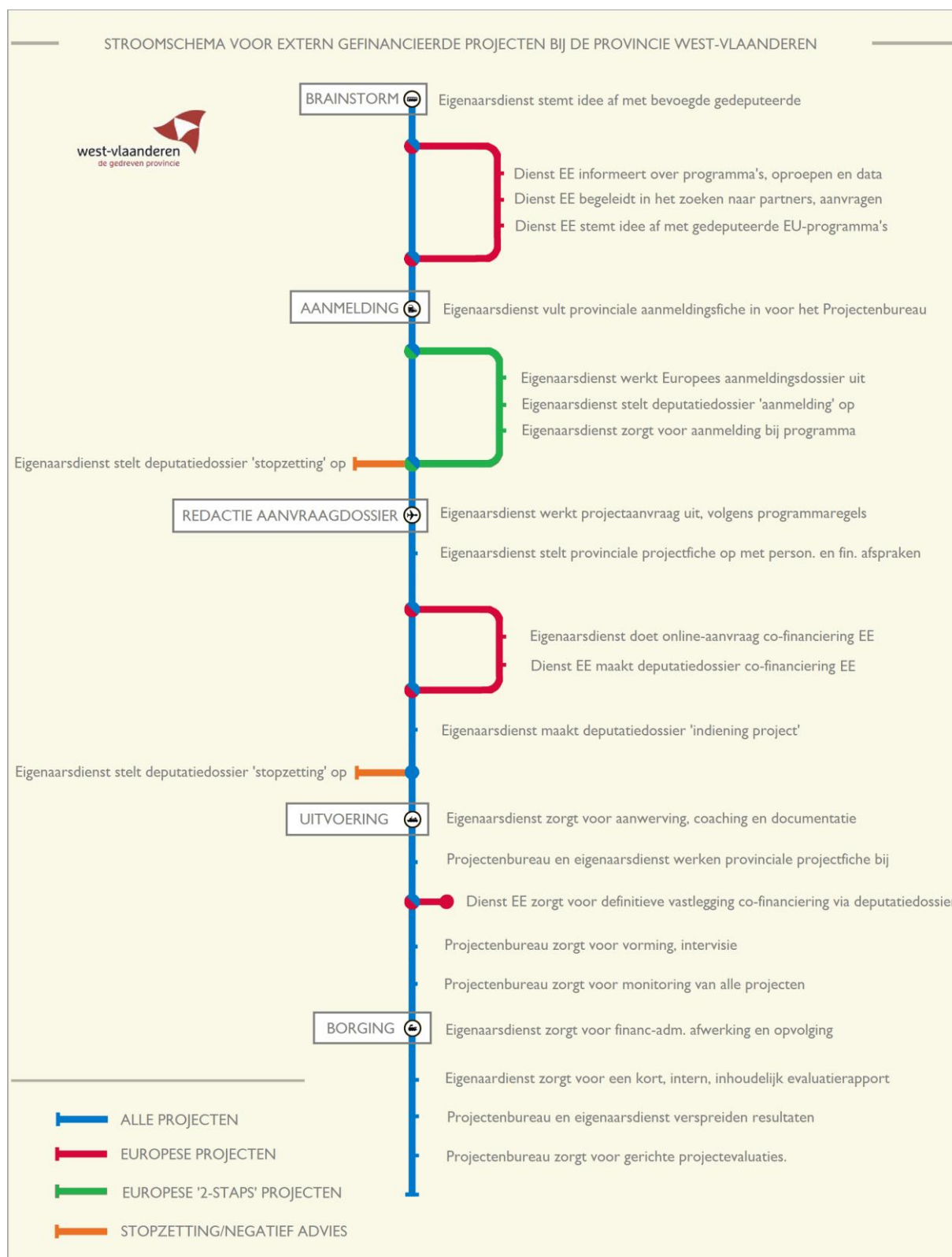
Geïntegreerd beleid vereist een politieke bereidheid om samen te werken. Dat gedeputeerden soms andere visies hebben speelt de ambitie tot integratie wel eens parten.

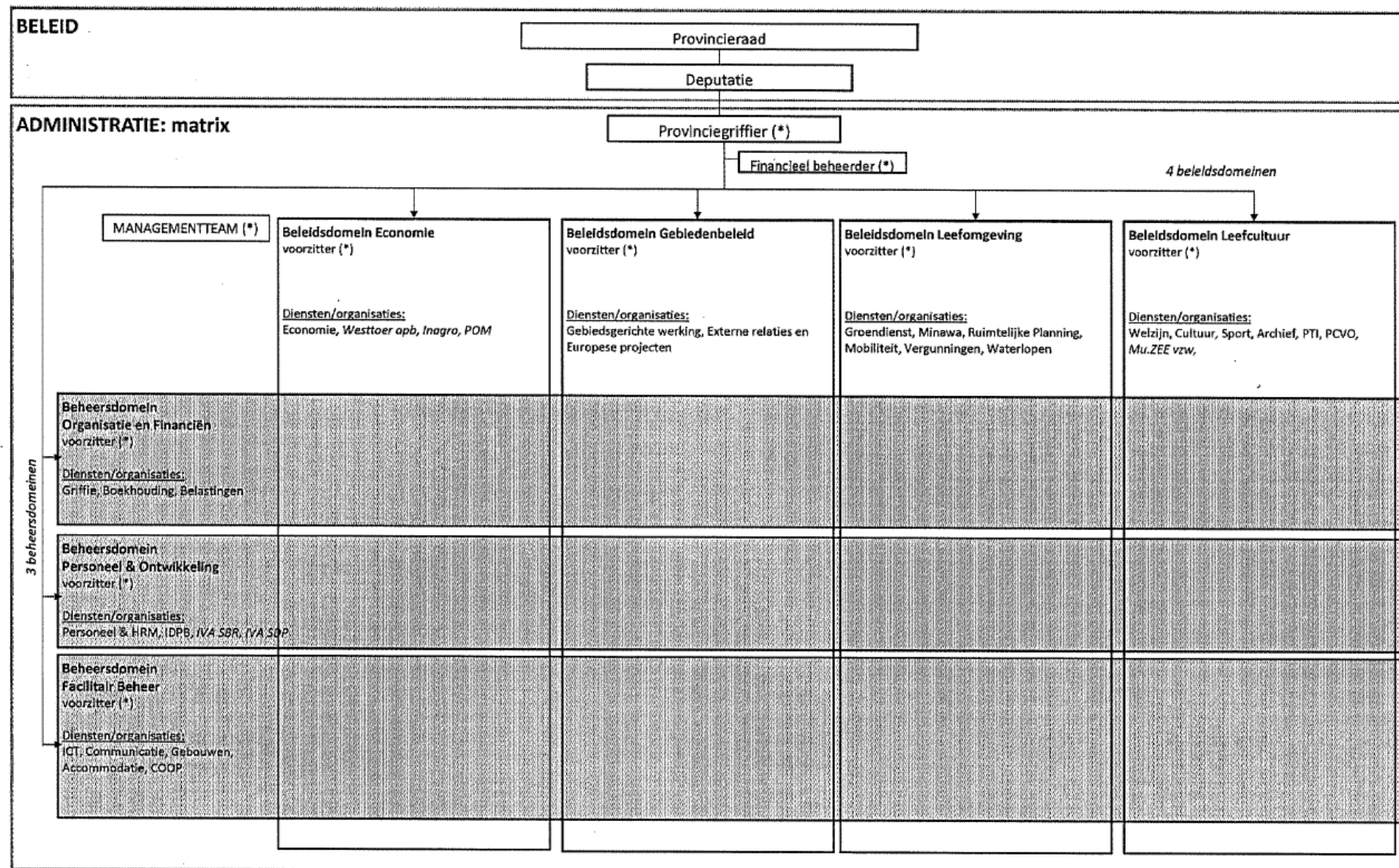
Verschillende culturen zijn herkenbaar, bv. binnen de dienst vergunningen, tussen milieu en stedenbouw.

4.3. Evaluatie/meerwaarde 'Omgevingsbeleid'

Naar burgers en klanten: Voor burgers en besturen is het geïntegreerd benaderen van gebieden vaak een meerwaarde geweest, maar niet altijd is het gelukt. De complexiteit ervan kan ook een struikelblok zijn. Cfr. Onderzoek en conclusies van Prof. Pieter Leroy (Nijmegen).

Voor het eigen bestuur: de provincie heeft zich d.m.v. een actorrol op vlak van gebiedsgericht Omgevingsbeleid (gebiedsgerichte werking) relevant gemaakt.





5/ Provincie Utrecht (NL)

5.1. Institutionele context

In Nederland heeft ruimtelijke ordening op provincieniveau altijd al een belangrijke rol vervuld, en ten opzichte van andere beleidsdomeinen een sterk sturende positie gehad. Deze traditie van sterke planning uit zich in een uitgebreid instrumentarium op het vlak van ruimtelijke ordening. In de laatste decennia is dit instrumentarium steeds meer uitgegroeid tot een kluwen aan wetten en beleidsinstrumenten. De roep om vereenvoudiging en verduidelijk klonk steeds luider, wat leidde tot het begin van een traject van harmonisering en bundeling van wetgeving. In 2008 werd er de 'nieuwe Wet ruimtelijke ordening' aangenomen, gevolgd door een reeks van vergelijkbare initiatieven, waaronder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) die voor alle (omgevings-)vergunningen die betrekking hebben op bouwen, verbouwen, oprichten en gebruiken het wettelijk kader creëerde.

Het sluitstuk van dit proces is de '**omgevingswet**', die een heel nieuw geïntegreerd wet- en regelgevend kader geeft aan ruimtelijke ordening en leefmilieubeleid in Nederland. De wet heeft betrekking op de gehele fysieke leefomgeving, namelijk bouwwerken, water, lucht, bodem, landschappen, natuur, infrastructuur en cultureel erfgoed. Om dit te realiseren worden de huidige wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving terug gebracht tot slechts één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. De aanzet hiervoor werd gegeven in 2012, de uiteindelijke realisatie ervan is gepland voor 2018.

De nieuwe omgevingswet heeft ook een impact op de **verhoudingen tussen de verschillende overheidsniveaus**. De Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) van 2008 bestendigde de reeds bestaande decentraliserende trend in Nederland. Het doel van de nieuwe wetgeving was om ruimtelijke ordening zo veel mogelijk decentraal te gaan sturen onder de visie 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Zo werd het Provinciaal structuurplan enkel bindend voor het eigen bestuursniveau en werd de goedkeuring van gemeentelijk bestemmingsplannen door de provinciale Gedeputeerde Staten geschrapt. Als 'compensatie' kregen het Rijk en de provincies de bevoegdheid om zelf ook bestemmingsplannen te maken indien het over hun directe belangen gaat. Ook de omgevingswet zorgt voor een verdere decentralisatie. Zo verliezen de provincies en het rijk de hun recent verworven mogelijkheid om bestemmingsplannen op te maken. De provincie Utrecht loste dit bevoegdheidsverlies op door via een provinciale ruimtelijke verordening (PRV) de provinciale belangen bindend aan gemeenten in Utrecht voor te schrijven.

Iedere provincie moet een zogenaamde **omgevingsvisie** opstellen, die een algemene, integrale strategie bevat voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving zoals gedefinieerd in de omgevingswet. Gemeentes hoeven een dergelijke omgevingsvisie niet op te stellen, maar de ruimtelijke inrichtingsplannen (omgevingsplannen) op lokaal niveau moeten wel passen binnen de provinciale visie.

5.2. Case Provincie Utrecht

Provincies hebben een zeer prominente rol op het gebied van ruimtelijke ordening, en alle relevante wet- en regelgeving biedt een belangrijk rol voor de provincie als middenbestuur.

Het politieke bestuur van de Nederlandse provincies bestaat uit de Provinciale Staten, de Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning. De Provinciale Staten zijn het hoogste bestuursorgaan van de provincie. Het college van Gedeputeerde Staten vormt dan weer het dagelijks bestuur. De Commissaris van de Koning is voorzitter van beide organen en is het uithangbord van de provincie. De schaal van de Nederlandse provincies is vergelijkbaar met de Vlaamse. De provincie Utrecht telt ongeveer 1.25 miljoen inwoners.

De ambtelijke organisatie van de provincie Utrecht bestaat uit ongeveer 800 medewerkers. De kerntaak van de Nederlandse provincies is de inrichting van de ruimte. Hieraan gekoppeld staan ze ook in voor de mobiliteit, economie en cultuur.

De Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL) is een onafhankelijke adviescommissie en adviseert Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten gevraagd en ongevraagd over onderwerpen die de kwaliteit van de leefomgeving (ruimtelijke ordening, mobiliteit, milieu, water, groen, duurzaamheid, stedelijke ontwikkeling en ontwikkeling van het landelijk gebied) raken. De PCL adviseert integraal en op hoofdlijnen en richt zich op de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen. De PCL adviseert in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling, wanneer de provincie nog beleidskeuzes moet maken.

De veranderingen door de omgevingswet en de rol die de Nederlandse provincies hierin spelen maken van hen heel interessante cases. De provincie Utrecht heeft al verregaande stappen ondernomen om zich voor te bereiden om de omgevingswet, maar hanteert een andere aanpak dan overige koplopers op vlak van de implementatie van de nieuwe wet. Voor het invoeren van hun omgevingsvisie vertrekken ze pragmatisch vanuit een stapsgewijze integratie van de bestaande plannen, in tegenstelling tot het top down doorvoeren van een omgevingsvisie.

Daarnaast kent de Utrechtse provinciale administratie al enige tijd een geïntegreerde afdeling 'fysieke leefomgeving' (FLO), waarin RO en milieudiensten samenwerken ten behoeve van de kwaliteitsvolle ontwikkeling van die leefomgeving.

De Provincie beschikt daarnaast over een integraal gebiedsontwikkelingsprogramma. Het doel van dit programma is de gebundelde inzet van middelen om gebiedsontwikkelingsprojecten te realiseren waarin meerdere grote provinciale beleidsdoelen bij elkaar komen.

5.3. Omgevingsbeleid inhoudelijk

De provincie Utrecht hanteert de term 'fysieke leefomgeving' als concrete afbakening van omgeving (vandaar ook de fusie naar één dienst). In de omgevingswet wordt fysieke leefomgeving omschreven als bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed.⁸ De provincies zijn op termijn verplicht om deze elementen te omvatten in hun omgevingsvisie. De provincie Utrecht hanteert hiervoor een pragmatische aanpak. Hun 3 bestaande strategische plannen (Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie, Mobiliteitsplan en 'Integraal Bodem Water en Milieuplan') worden tegen uiterlijk 2018 geïntegreerd tot één omgevingsvisie. De ambitie is om via deze plannen een meer integraal en vraaggericht beleid te verwezenlijken,

⁸ Deze opsomming is echter niet limitatief om juridische discussie over het toepassingsgebied van de omgevingswet te voorkomen. Zo zou bijvoorbeeld een belanghebbende kunnen stellen dat een dode boom geen natuur is en derhalve voor het kappen geen omgevingsvergunning nodig is.

dat inspeelt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen en met name in het belang van de burger wil handelen.

De drijvende rationale achter de hervorming op provinciaal niveau was de meerwaarde voor de 'klant' van de overheid. Hiermee verwijzen we niet enkel naar de burger, maar ook naar bedrijven en het maatschappelijk middenveld. De druk vanuit de samenleving was groot om te evolueren naar een eenvoudigere dienstverlening en een efficiënter beleid.

De duidelijkste exponent van een geïntegreerd beleid rond de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving is het integraal gebiedsontwikkelingsprogramma (IGP). Het IGP werd in 2012 door de Provinciale Staten in het leven geroepen. Via dit programma kunnen grote projecten die de verschillende beleidsdoelen omvatten vlotter gerealiseerd worden. Op deze manier kunnen meerdere provinciale beleidsdoelen (vb. woningbouw, kantoren, natuur,...) met elkaar verzoend worden. Naast concrete projecten is een bijkomend doel het integraal samenwerken van beleidsvelden op alle niveaus binnen de provinciale organisatie.

De aspecten van fysieke leefomgeving die binnen de provincie Utrecht het sterkst samen worden bekeken, stemmen overeen met de organisatorische structuur. Concreet betekent dit een duidelijkere samenhang tussen ruimtelijke ontwikkeling, bodem, milieu, water, natuur en landbouw. De overige provinciale bevoegdheden, namelijk mobiliteit, economie en cultuur, staan hier iets verder van af. Ze zijn echter wel deels geïntegreerd via het integraal gebiedsontwikkelingsprogramma⁹. Via het ontwikkelen van de omgevingsvisie zou deze integratie nog verder kunnen gaan.

De houding van het ruimtelijk beleid ten opzichte van het beleid op vlak van duurzaamheid, leefmilieu, natuur, enz. is sterk geëvolueerd de afgelopen jaren. Tot een aantal jaar geleden handelde RO vanuit een vrij strikte planningslogica. Hun juridisch instrumentarium gaf hen grote bevoegdheden ten opzicht van andere beleidsdomeinen die men niet graag opgaf door een integratie met departementen zoals natuur en leefmilieu. De vrees bestond dat hun rol kleiner zou worden in het bepalen van de ruimte-invulling.

Maatschappelijk is het besef gegroeid dat om de maatschappelijke uitdagingen van vandaag aan te pakken een geïntegreerd beleid rond fysieke leefomgeving nodig is, waarin RO en milieudiensten samen werken aan het gemeenschappelijke belang om tot een kwaliteitsvolle (fysieke) leefomgeving te komen. De provincies speelden hierop onder meer in door een herstructurering van de administratie. Het kunnen realiseren van deze gebiedsgerichte aanpak vereist een meer faciliterende en dienende rol, zowel ten opzichte van de burger als van andere beleidsdomeinen. Het ontwikkelen van een omgevingsvisie helpt hierbij, omdat documenten beter op elkaar afgestemd worden. Op deze manier wordt er meer inzicht verkregen. Dit neemt niet weg dat complexe dossiers nog steeds goede afwegingen vragen, maar het is eenduidiger aan te pakken vanuit een omgevingsvisie.

5.4. Organisatie van omgevingsbeleid

De afgelopen jaren heeft er, mede in het licht van beleidstrends op nationaal niveau, een enorme verschuiving in de Utrechtse provinciale organisatie plaats gevonden. Er vond een omvorming plaats van een administratie bestaande uit een 20 tal afdelingen naar een tweeledige beleidsstructuur. De opdeling wordt gemaakt tussen 'Fysieke Leefomgeving' (FLO) en 'Mobiliteit, Economie en Cultuur' (MEC). Sinds 2012 heeft de afdeling Fysieke Leefomgeving dus een aparte plek in de provinciale administratieve structuur. Deze omschakeling past in de tijdgeest, die meer aandacht voor integraliteit en eenvoud vraagt, maar staat grotendeels los van de evolutie naar een omgevingswet. Ze zijn gebaseerd op dezelfde tendens, maar zijn onafhankelijk van elkaar ontwikkeld.

⁹ Een voorbeeld hiervan is het aanpassen van de N411 tussen Utrecht en Bunnik.



De afdeling fysieke leefomgeving omvat ruimtelijke ordening, bodem, milieu, water, natuur en landbouw. Dit is beperkter dan de definiëring die gehanteerd wordt in de omgevingswet, waar ook mobiliteitsinfrastructuur, landschappen en cultureel erfgoed onder fysieke leefomgeving valt. De keuze om dit organisatorisch toch gesplitst te houden is voornamelijk praktisch. Een te grote noemer leidt mogelijks toch opnieuw tot een interne versnippering.

Dankzij de reorganisatie van het departement is er meer aandacht voor 'zachtere' aspecten van de leefomgeving, en staat het 'bouwen en aanleggen' minder centraal. De integratie zorgde dus wel degelijk voor een inhoudelijke verandering met meer aandacht voor integraliteit en kwaliteit. De oefening omtrent het opstellen van een omgevingsvisie heeft nu al de impact dat de afzonderlijke strategische plannen meer op elkaar worden afgestemd, en geïntegreerd.

Op dit moment worden er via het integraal gebiedsontwikkelingsprogramma concrete projecten uitgewerkt. Voor andere uitvoeringsprocessen is de integratie volop aan de gang in het kader van de omgevingswet. Zo komt er één omgevingsvergunning. Deze vergunning bundelt 26 vergunningstelsels voor werkzaamheden in de fysieke leefomgeving. De toetsing blijft echter wel beperkt tot aspecten die betrekking hebben op de activiteiten waarvoor de vergunning is ingesteld. Dit betekent dat de toetsing nog steeds sectoraal in plaats van integraal is. De vereenvoudiging situeert zich dus vooral bij de burger.

In de Provincie Utrecht is er een scheiding tussen enerzijds fysieke leefomgeving en anderzijds mobiliteit, economie en cultuur. Dit zorgt toch voor een grotere afstand tussen de afdelingen die niet organisatorisch samen zitten. Door onderlinge coördinatie en één visie kan hier wel aan tegemoet gekomen worden. De opgave van een organisatie is de bepalende factor, de structuur moet dit zo goed mogelijk ondersteunen. In de provincie Utrecht werd sterk uitgegaan van deze 'Structure follows strategy' aanpak. Toch is de gekozen opsplitsing vooral een pragmatische keuze geweest, om het geheel werkbaar te houden.

De provincie Utrecht maakt een opsplitsing tussen uitvoerend en beleid. Het departement fysieke leefomgeving staat in voor de beleidsvoorbereiding, terwijl het departement 'uitvoering fysieke leefomgeving' verantwoordelijk is voor de beleidsuitvoering. Dit laat toe om meer thema's samen te brengen in één afdeling. Beleid kan zo vanuit een meer integrale bril bekeken worden, terwijl de uitvoering nog specifieke kennis toe laat. Het gevaar voor verkokering tussen beleid en uitvoering is wel reëel.

Coördinatie

Het integrale gebiedsontwikkelingsprogramma functioneert als *intern* coördinatiemechanisme. Op die manier werken alle diensten deels samen. De diensten die echter fysiek bij elkaar zijn ondergebracht in de afdeling fysieke leefomgeving werken wel actiever onderling samen, zij het op een informele manier. Het management van de verschillende diensten werkt ook actief samen, onder meer op inhoudelijke thema's.

Door de sterke decentralisering in Nederland beschikken de lokale besturen over relatief veel autonomie. Toch moet dit voor een stuk genuanceerd worden. Er zijn drie instrumenten bepalend voor de relatie tussen de verschillende bestuursniveaus:

- ▶ het vooroverleg: Gemeenten betrekken systematisch hogere overheden in het vooroverleg voor de gemeentelijke bestemmingsplannen;
- ▶ de proactieve aanwijzing: een hoger beleidsniveau een lager beleidsniveau verplichten om een bestemmingsplan op te maken of te herzien;
- ▶ reactieve aanwijzing: de gedeputeerde staat of de bevoegde Minister kan een bestemmings- of inpassingsplan (of een gedeelte ervan) tegenhouden op voorwaarde dat deze tijdens de ter inzage legging een zienswijze heeft ingediend.

De provincie kan ook de gemeenten ondersteunen door bijvoorbeeld vernieuwende instrumenten aan te bieden. (vb mappable= impact om milieubelasting meten). Door de kruisbestuiving tussen ruimtelijke ordening en natuur en leefmilieu kan de provincie deze taak beter uitvoeren.

De vraaggestuurde aanpak waar de provincie voor staat vereist een goed contact met private actoren. Dit gebeurt concreet op projectniveau via het IGP. Hierbij neemt de provincie vooral een uitvoerende en ondersteunde rol op. Alle deelnemende partijen moeten een volwaardige rol spelen en er moet sprake zijn van meervoudige beleidsaspecten.

Huisvesting

De geïntegreerde diensten zitten in hetzelfde gebouw, de meeste zelfs in dezelfde gang. De afstand is op zich geen bepalende factor, maar zorgt wel dat er meer contact is tussen de diensten. Hierdoor ontstaan relaties die de samenwerking ten goede komen. Ze blijven ook gelden, zelfs indien er opnieuw een herstructurering zou komen.

De plaats van ruimte / regie

De plaats van ruimte varieert naar gelang het instrument dat gehanteerd wordt om het doel te bereiken. Dit varieert van een sterke, verordende rol over een scheidsrechterlijke rol tot een ondersteunende rol. Hieronder wordt dit verduidelijkt aan de hand van de instrumenten.

Instrumenten

De provincie beschikt over het volgend arsenaal aan instrumenten:

- ▶ Verordening: de wetgevende bevoegdheid van de provincies is relatief sterk. De bestemmingsplannen van de gemeenten moeten zich houden aan de opgelegde normen vanuit de provincie. Op die manier hebben ze een sturende rol.
- ▶ Kennis: de provincies doen aan actieve kennisdeling om de lokale besturen te ondersteunen.
- ▶ Geld: via de programmawerking realiseert de provincie heel wat integrale projecten.
- ▶ Regionale samenhang: de provincie neemt soms een bemiddelende of scheidsrechterlijke rol op in het kader van de regionale samenhang.

Projecten

In de provincie Utrecht wordt er bewust gebruik gemaakt van een sterke programmawerking. De provincie beschikt over investeringsgeld, gekoppeld aan breed opgezette programma's. Deze programma's zijn niet direct verbonden aan een bepaalde dienst, maar aan een bestuurder. Het budget wordt beheerd door de projectleider van het programma. De projectleider is verantwoordelijk voor een op maat samengesteld team uit verschillende beleidsdomeinen.

Zo gebeurt de opmaak en uitvoering van de ruimtelijke structuurvisie door één kernteam. Dit is vaak een onderhandelingsproces tussen de verschillende afdelingen, maar de dienst ruimtelijke planning hakt de knoop door.

Ook de samenwerking met gemeentes gebeurt op die manier. Het is een interactief en gezamenlijk proces, maar ruimtelijke planning heeft de laatste en beslissende stem.

De concrete realisatie van het omgevingsbeleid heeft een sterk bottom-up aspect. Het integraal gebiedsprogramma kan gezien worden als een labo voor de ontwikkeling van een omgevingsbeleid. Concrete projecten zorgen voor verbanden tussen de verschillende diensten en leiden tot een sterkere afstemming van beleid. Toch is er in de Nederlandse case ook een beduidende top-down sturing. De omgevingswet is vooral een bestendiging en uitwerking van een reeds bestaande evolutie en loopt in die zin achter op de feiten. De wet heeft echter een belangrijke sturende rol zelfs nog voor ze effectief in werking treedt, o.a. door het opleggen van een omgevingsvisie. Eerdere wetten op rijksniveau gaven ook al richting aan het omgevingsbeleid, bijvoorbeeld door het invoeren van de omgevingsvergunning.

Cultuurverschillen / randvoorwaarden

Het voornaamste struikelblok bij de integratie waren de cultuurverschillen. Het hanteren van een verschillende terminologie en achterliggende visie zorgde in de eerste fases voor onduidelijkheden. De verschillende administraties denken ook vanuit een andere logica. De grote uitdaging bij integratie is om deze verschillen te verenigen tot één gemeenschappelijke visie.

Het managementteam speelt een cruciale rol in het wegwerken van deze verschillende 'talen'. Via een sturende functie en door indien nodig in te spelen op inhoudelijke dossiers kan men de eenheid bewaren. Een circulaire aanpak waarbij constante terugkoppeling is tussen de verschillende niveaus en afdeling zijn hierbij van belang. Het MAT neemt dus voor een stuk de rol op van coördinatie en afstemmingsmechanisme.

5.5. Evaluatie/meerwaarde omgevingsbeleid

De structuren en processen die nu reeds geïntegreerd zijn, worden door de provincie zelf positief geëvalueerd. Ze verwelkomen ook de verdere integratie en zien dit als een meerwaarde, zich baserend op de resultaten van de integrale gebiedsgerichte werking.

Naar burgers en klanten: Het doel van de omgevingswet- en vergunning is een betere dienstverlening. Voor de overheid wordt dit niet noodzakelijk gemakkelijker, want het vereist qua organisatie en taken heel veel van hen, zeker ook op lokaal niveau. Voor de burger is er wel degelijk een groot voordeel, omdat hele proces maar 1 keer hoeft te worden doorlopen.

Voor het eigen bestuur:

- ▶ Intern: de integratie van de diensten heeft wel degelijk geholpen in het leggen van dwarsverbanden om integraler te werken en beleid doeltreffend ten uitvoer te brengen. De leidinggevende heeft hierin een belangrijke rol. Hij of zij moet een actieve rol opnemen om er een geheel van te maken en te vermijden dat er op verschillend 'eilandjes' gewerkt wordt.
- ▶ Extern: de integrale, programmatische werking kan een positief effect hebben en de samenwerking vergemakkelijken. De verordenende rol van ruimtelijke ordening blijft echter dezelfde. Hier wordt via de

provinciale verordening ook sterk aan vast gehouden, wat eerder wrijving in de samenwerking met de gemeentes veroorzaakt. Dit is nochtans niet volgens de geest van de omgevingswet.

6/ Vlaams Regeerakkoord 2014-2019

Beleidsdomein Omgeving (p166)

Nu:

LNE: • Departement Leefmilieu, Natuur en Energie • Agentschap voor Natuur en Bos • Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek • Vlaams Energieagentschap • Vlaamse Milieumaatschappij • Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij • Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt • Vlaamse Landmaatschappij • Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (De Watergroep) • Milieuhandhavingscollege	RWO: • Ruimte Vlaanderen • Wonen-Vlaanderen • Onroerend Erfgoed • Inspectie Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed • Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen • Raad voor Vergunningsbetwistingen
---	---

Toekomst:

- ▶ Departement Omgeving (fusie van de departementen LNE en RWO, en agentschap Inspectie RWO)
- ▶ Agentschap voor Natuur en Bos
- ▶ Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek
- ▶ Vlaams Energieagentschap
- ▶ Vlaamse Milieumaatschappij
- ▶ OVAM
- ▶ Vlaamse Landmaatschappij
- ▶ VREG
- ▶ Agentschap Wonen Vlaanderen
- ▶ Agentschap Onroerend Erfgoed
- ▶ Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen

7/ Missie, visie en kernopdrachten Ruimte Vlaanderen

Missie

“We ondersteunen maatschappelijke ontwikkelingen die in de ruimte samenkomen en we maken hierbij keuzes vanuit een gedragen ruimtelijke visie in het belang van de Vlaamse samenleving.”

Visie

“We hebben een sterk ruimtelijk verhaal dat via effectieve instrumenten tot relevante resultaten leidt. We zijn het Vlaams kennis- en expertisecentrum inzake ruimtelijk- en omgevingsbeleid. We zijn de betrouwbare en evidente partner in een steeds veranderend netwerk van maatschappelijke actoren. We zijn een open, aantrekkelijke en doelgerichte organisatie.”

Kernopdrachten (niet limitatief)

1. We zijn de betrouwbare en evidente partner in een steeds veranderend netwerk van maatschappelijke actoren
 - a. We zetten in op **Beleidsafstemming** door regie en sectorale adviesverlening en partnerschappen op Vlaams niveau, door adviseren en waar nodig begeleiden van bestaande ruimtelijke processen en projecten van zowel publieke als private actoren.
 - b. We zetten in op **Partnerschap** door sensibilisering en communicatie i.f.v maatschappelijke bewustmaking m.b.t. ruimtelijke ontwikkeling, door kennisdelen met en tussen lokale besturen, door kennisdelen met bovenlokale en -gewestelijke actoren en met maatschappelijke belanghebbenden.
2. We zijn het kennis- en expertisecentrum inzake ruimtelijk- en omgevingsbeleid
 - c. We zetten in op **Onderzoek** inzake ruimtelijke organisatie en ontwikkeling door uitvoeren en opvolgen van onderzoeksopdrachten, door kennis op te bouwen en te delen en door ontwerp- en onderzoek.
3. Ruimte Vlaanderen heeft een sterk ruimtelijk verhaal dat via effectieve instrumenten tot resultaten leidt
 - d. We zetten in op **Visie vorming** in functie van de lange termijn ruimtelijke ontwikkeling.
 - e. We creëren **instrumenten die tot effectieve realisatie** leiden.
 - f. We ondersteunen de maatschappelijke ontwikkelingsvragen vanuit een ruimtelijk perspectief en zetten in op **gebieds- en projectwerking**.
4. We zijn een open, aantrekkelijke en doelgerichte organisatie
 - g. We zetten in op managementprocessen, cultuurverandering en vorming die bij de werknemers de vaardigheden aanscherpt nodig om de doelstellingen te realiseren.
 - h. We verenigen de benodigde middelen en ondersteuning (ook tussen partners) om de kerntaken te kunnen uitvoeren en effectieve ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

Zie verder: <https://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Algemeen/Overons>.

Zie ook onderstaande nota:



2013brochurerwo.pdf

8/ Beleidsnota omgeving

Uittreksel uit de beleidsnota Omgeving (p.67).

OD69. Naar een geïntegreerde Omgevingsadministratie

Een sterke omgevingsadministratie, waarbinnen het ruimtelijk en het milieubeleid op elkaar zijn afgestemd, vormt een stevige basis voor een samenhangend en slagvaardig omgevingsbeleid ter zake. Met het oog op efficiëntiewinsten focust de omgevingsadministratie op haar Vlaamse kerntaken, met respect voor het werkveld van de lokale besturen.

Ik realiseer deze legislatuur een nieuw beleidsdomein Omgeving dat de huidige beleidsdomeinen LNE en RWO verenigt. De creatie van dit nieuwe beleidsdomein is tegelijkertijd een opportuniteit en een uitdaging. Het is een opportuniteit omdat, bovenop de samenwerking die nu reeds bestaat, het mogelijk wordt om winsten te boeken die leiden tot betere producten en diensten. Samen met het focussen op de kerntaken leidt dit tot een maatschappelijk relevanter en krachtiger Vlaams omgevingsbeleid. Tegelijk zet ik deze legislatuur samen met de relevante maatschappelijke actoren een stapsgewijs traject uit, dat moet leiden tot de fusie van de Minaraad en de SARO als noodzakelijke bouwsteen voor een participatief omgevingsbeleid.

Het is vanzelfsprekend ook een uitdaging omdat de winsten moeten gerealiseerd worden vertrekkende vanuit twee bestaande organisaties ieder met hun eigen opdrachten, logica's, cultuur en historiek. Ik zet daarom 'klant en inhoud' centraal en niet de bestaande organisatorische structuur. Mede op basis van het kerntakenplan en samen met de beleidsdomeinen LNE en RWO zal de juiste scope en timing van de fusie afgesproken en uitgerold worden.

De Omgevingsadministratie stelt oplossingsgerichtheid en klantvriendelijkheid voorop. De administratie reikt proactief oplossingen aan en faciliteert om projecten vooruit te helpen. De administratie werkt als kenniscel mee aan het vormen van draagvlak, met het algemeen belang voorop. Administratieve lasten worden verder afgebouwd, mede door vereenvoudiging van het beleidsinstrumentarium en de achterliggende wetgeving, en de inzet op verdere digitalisering en gekoppelde informatiesystemen.

Mede door de omgevingsvergunning en de ambitie om te evolueren naar een geïntegreerde omgevingsplanning als vernieuwde beleidsinstrumenten, raken ruimtelijke ontwikkeling en milieu op deze vlakken steeds meer verweven. Verdere verweving kan bereikt worden door een efficiëntere overheid met een sterke procesintegratie van ruimtelijke planning, milieueffectrapportage, vergunningverlening en handhaving. Dit kan belangrijke verdere efficiëntiewinsten en vereenvoudiging met zich meebrengen, o.a. op het vlak van regelgeving, alsook zal dit leiden tot sterkere plannen en vergunningen.

Maatschappelijke vooruitgang kan alleen mits afstemming tussen beleidsvelden. Ik zet dan ook verder in op een versterkte afstemming van het beleidsdomein Omgeving met volgende beleidsvelden: Mobiliteit en Openbare Werken, Wonen, Stedenbeleid, Landbouw, brownfieldbeleid, ruimtelijke economie, handelsvestigingsbeleid, Onroerend Erfgoed, Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur (ontvoogding, subsidiariteit, bestuurskracht), CIW,...



Vlaanderen
is ruimte

INHOUDELIJKE EN ORGANISATORISCHE INVULLING VAN OMGEVINGSBELEID

In de aanloop naar een omgevingsdepartement, wil Ruimte Vlaanderen cases van binnen- en buitenlandse regio's onder de loep nemen waar al op een geïntegreerde manier wordt omgegaan met ruimte en leefmilieu.

Colofon

Verantwoordelijke uitgever:

Ruimte Vlaanderen
Afdeling Onderzoek en Monitoring
Koning Albert II-laan 19 bus 12
1210 Brussel
aom@rwo.vlaanderen.be
www.ruimtevlaanderen.be

Bronverwijzing: Knotter, S., Van Herck, B. & Vanoeteren, V. van IDEA Consult NV (2015), Inhoudelijke en organisatorische invulling van omgevingsbeleid, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.

**DEPARTEMENT
RUIJTE VLAANDEREN**

