



# Advies

## *Versnelling investeringsprojecten*

# Inhoud

<b>1.</b>	<b>Krachtlijnen van het advies .....</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>9</b>
2.1.	Aanleiding en doel .....	9
2.2.	Belangrijke uitgangspunten van het advies .....	9
2.3.	Gebrek aan evaluatiestudies .....	11
2.4.	Opbouw van het advies .....	12
<b>3.</b>	<b>Algemene en overkoepelende voorstellen.....</b>	<b>13</b>
3.1.	Procesarchitectuur en projectvoorbereiding bij grote investeringsprojecten .....	13
3.1.1	Voorstellen van de commissies .....	13
3.1.2	Algemene beoordeling door de SERV .....	15
3.1.3	Toepassingsgebied .....	16
3.1.4	Gaan voor kwalitatieve voorfase en trechtervormige besluitvorming .....	18
3.1.5	Werk maken van integrale effectenanalyse .....	18
3.1.6	Informeel voortraject formaliseren of niet? .....	21
3.2.	Procesorganisatie en procesvoering .....	23
3.2.1	Voorstellen van de commissies .....	23
3.2.2	Algemene beoordeling door de SERV .....	24
3.2.3	Toepassingsgebied .....	24
3.2.4	Professioneel projectmanagement realiseren .....	24
3.2.5	Participatie en betrokkenheid versterken .....	25
3.2.6	Formele procedures en informele processen koppelen .....	26
3.3.	Capaciteitsopbouw en cultuurverandering .....	26
3.3.1	Voorstellen van de commissies .....	26
3.3.2	Algemene beoordeling door de SERV .....	27
3.3.3	Toepassingsgebied .....	28
3.3.4	Ambtelijke en politieke cultuur veranderen .....	28
3.3.5	Rol van de politiek verduidelijken .....	29
3.3.6	Capaciteitsopbouw koppelen met capaciteitsopbouw voor betere regelgeving .....	29
<b>4.</b>	<b>Toepassen of aanpassen van specifieke procedures .....</b>	<b>31</b>
4.1.	Integratie/coördinatie van procedures en vergunningen, uniek loket .....	31
4.1.1	Eerst noodzaak van vergunningsplicht heroverwegen .....	33
4.1.2	Resoluut kiezen voor volledige integratie (omgevingsvergunning) .....	33
4.1.3	In afwachting: quick wins realiseren .....	34
4.1.4	Onroerend Erfgoed .....	36
4.1.5	Uniek loket .....	37

4.2.	Advisering en beroep door overheidsdiensten .....	37
4.2.1	Geïntegreerde adviezen realiseren .....	37
4.2.2	Bindende adviezen afschaffen .....	38
4.2.3	Beroepsrechten van overheden bij de bestuursrechter aan voorwaarden koppelen	38
4.3.	Wettelijke termijnen.....	40
4.3.1	Meer volledige rapportage van de termijnoverschrijdingen.....	40
4.3.2	Aanvullende maatregelen nemen om de naleving van termijnen te garanderen .....	41
4.3.3	Tijdig advies brandweer verzekeren.....	43
4.4.	Project-MER .....	44
4.4.1	Evaluatie als element van kwaliteitszorg en permanente verbetering.....	44
4.4.2	Procedure voor ontheffing vereenvoudigen .....	45
4.4.3	Relevante MER's door betere screening en scoping .....	46
4.4.4	MER-procedure en milieuvergunningsprocedure meer op mekaar afstemmen .....	47
4.4.5	Verplicht inschakelen van erkende deskundigen heroverwegen.....	48
4.4.6	MER-regeling bij hervergunning of beperkte wijziging van een bestaande vergunning herbekijken .....	48
4.5.	Andere specifieke procedures .....	49
4.5.1	De nuttige aanzetten uit de Codex Ruimtelijke Ordening concretiseren en benutten	49
4.5.2	Zorgen voor rechtszekere en gebruiksvriendelijke passende beoordeling .....	50
4.5.3	Bestuursrechtspraak optimaliseren .....	51
<b>5.</b>	<b>Prioriteiten voor 2010 .....</b>	<b>52</b>

## 1. Krachtlijnen van het advies

Voor de SERV is 'versnelling van investeringsprojecten' een belangrijk thema. In het Werkgelegenheidsplan en krachtlijnen voor het Investeringsplan (WIP) van 18 december 2009 hebben de sociale partners expliciet de ambitie van het regeerakkoord onderschreven om te zoeken naar mogelijkheden om in het bijzonder voor investeringsprojecten de procedures voor het verkrijgen van vergunningen sneller af te ronden.

In dit advies geeft de SERV uit eigen beweging een reactie op de belangrijkste voorstellen van de Commissie Berx en de Commissie Sauwens en formuleert hij prioriteiten en suggesties voor verdere concretisering. De SERV hanteert daarbij een breed perspectief op kwaliteitsvolle processen en beslissingen: 'sneller' is niet noodzakelijk 'beter', maar efficiënte en snelle besluitvormingstrajecten zijn wel een wezenlijk onderdeel van 'beter'.

Daarnaast bevat het advies ook enkele bijkomende eigen voorstellen. De focus ligt, in aanvulling op de voorstellen van de beide Commissies, op maatregelen die ook relevant zijn voor 'gewone' investeringsprojecten en niet enkel voor grote of maatschappelijk belangrijke projecten of infrastructuurwerken. Het gaat om voorstellen waarover tussen de sociale partners een consensus bestaat. Dat neemt niet weg dat er meer ideeën zijn, die evenwel nader onderzoek en informatie vergen. De SERV wijst in dat verband op het schrijnend gebrek aan degelijk cijfermateriaal en aan evaluatiestudies door of in opdracht van de overheid. Tegelijk heeft de SERV geprobeerd om overlappings te vermijden met initiatieven binnen de SARO en de MORA.

### Algemene, overkoepelende voorstellen van de Commissies

De SERV onderschrijft dat het probleem bij grote investeringsprojecten in belangrijke mate ligt bij een gebrek aan **goede procesarchitectuur en professioneel projectmanagement**. 'Sneller door beter' kan vooral worden gerealiseerd door een betere voorbereiding en planning en door een betere procesorganisatie en procesvoering. De voorstellen die de Commissies terzake doen zijn cruciaal om de besluitvormingsprocessen rond maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten of grote infrastructuurwerken wezenlijk te verbeteren (procesnota, kwalitatieve voorfase, tijdige inspraak, integrale effectenanalyse, trechtersvormige besluitvorming, procesmanagers en procesbegeleiders, monitoring...). Een belangrijke vraag is in hoeverre dit moet worden geformaliseerd. Terzake beklemtoont de SERV dat maatwerk nodig is. Daarom waarschuwt de SERV ervoor om de processen niet al te zeer te formaliseren in juridische procedures en vereisten. Oplossingen vergen in de eerste plaats procesdenken in plaats van proceduredenken. Tegelijk kan de keuze over het te volgen traject geen carte blanche zijn.

Vormvrij is een te groot risico voor kwaliteit. Er zijn zekere kwaliteitseisen en proceswaarborgen nodig, die op een of andere manier moeten worden verzekerd, juridisch dan wel via andere functionele mechanismen (formats, richtlijnen, opleiding, controle en verantwoording...). De beide zijn nodig, zowel juridische als andere mechanismen, en het is zaak om een goed evenwicht te vinden tussen ruimte voor maatwerk en proceswaarborgen. Concreet stelt de SERV voor om aan het begin van het traject (enkel) de publicatie van en brede inspraak over de procesnota/startnota te verplichten ('notice and comment' over de probleemanalyse, doelstellingen, te onderzoeken alternatieven en te onderzoeken effecten, de projectorganisatie en de projectplanning, met feedback op de ontvangen opmerkingen en suggesties), zodat strategische adviesraden, parlement en andere belangstellenden daarvan kennis kunnen nemen en er indien gewenst op kunnen reageren. Omwille van de efficiëntie en standaardisering wordt best een set formats uitgewerkt waaruit kan worden gekozen op maat van het project, zonder dat dit juridisch hoeft vastgelegd te worden en zonder dat dit mag leiden tot formalisme of rigide sjablonen. Via die formats kunnen minimeisen en goede praktijken op het vlak van analyse, inspraak en procesvoering in de processen ingebracht worden.

De SERV beklemtoont dat een snellere en betere realisatie van investerings- en infrastructuurprojecten niet alleen een kwestie is van een betere organisatie van besluitvormingsprocessen en van aanpassingen aan de regelgeving, maar ook van **bestuurscultuur, attitude, mensen en middelen**. Het is noodzakelijk dat 'sneller door beter' niet enkel deel uitmaakt van de regels, procedures en formele stimulansen (formele pijler), maar ook van de houding en het gedrag (normatieve pijler) en van een gemeenschappelijke cultuur (cognitieve pijler). De SERV stelt immers vast dat de bestaande regelgeving al heel wat ruimte laat, aanzetten geeft en zelfs concrete mogelijkheden voorziet om processen te verbeteren en procedures te versnellen. Maar ze worden in de praktijk niet toegepast of op een verkeerde manier. Om de verkoking tegen te gaan en te komen tot een meer constructieve, oplossingsgedreven en klantgerichte dienstverlening, moet de analyse dus grondiger gebeuren dan de commissies op dit punt hebben kunnen doen. Terzake is in elk geval de link met het programma voor een effectieve en efficiënte overheid belangrijk. Daarbinnen zou immers moeten worden gewerkt aan onder meer de politiek-ambtelijke verhoudingen, een duidelijkere organisatie van het reguleringsapparaat en effectievere coördinatiemechanismen, zowel binnen de Vlaamse overheid als tussen bestuursniveaus.

### **Toepassen of aanpassen van specifieke procedures**

De Commissies pleiten opnieuw voor **integratie van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning**. Volgens de SERV is een eerste vraag, voorafgaand aan de vraag naar integratie/coördinatie van procedures en vergunningen, of er wel via het instrument vergunning moet worden gewerkt. Zowel in ruimtelijke ordening als in leefmilieu zijn er voorbeelden waar een vergunningsplicht weinig of geen meerwaarde heeft en een meldingsplicht kan vol-

staan. Ten tweede pleit de SERV voor een daadwerkelijke integratie van de bouw- en milieuvergunning in één eengemaakte vergunning naar het voorbeeld van de Nederlandse omgevingsvergunning die alle vroeger bestaande vergunningen in verband met milieu, ruimte en wonen vervangt en waardoor sprake is van daadwerkelijke integratie op alle niveaus, van de aanvraag via het één loket, tot en met beroep en handhaving. Naast het voordeel van een administratieve vereenvoudiging, is dit ook en vooral om inhoudelijke redenen wenselijk: zaken die inhoudelijk samenhangen in hun geheel bekijken is efficiënter en leidt tot betere beslissingen en kwalitatief betere vergunningen dan aparte besluitvormingsprocessen. Ten derde moet in afwachting van die geïntegreerde omgevingsvergunning worden gewerkt aan de realisatie van 'quick wins', door dubbele procedures te vermijden voor projecten waarvoor het behoud van zowel een milieuvergunning als een stedenbouwkundige vergunning weinig meerwaarde heeft.

De SERV vraagt dat op korte termijn werk wordt gemaakt van geïntegreerde **adviezen van overheidsdiensten** (met de mogelijkheid van eventuele minderheidsstandpunten). De uiteindelijke belangenafweging moet steeds door de politieke beleidsverantwoordelijken kunnen gebeuren. Dat impliceert dat bindende adviezen worden afgeschaft. De focus moet liggen op goede beslissingen en een goede onderbouwde motivering van de beslissingen, waarin het geïntegreerde advies van alle relevante overheidsdiensten uiteraard een belangrijk element is. De SERV stelt tevens voor om voorwaarden te koppelen aan de beroepsrechten van overheden voor de bestuursrechter.

De SERV vraagt dat de **bindende termijnen** voor advies en beoordeling die in procedures zijn voorzien worden nageleefd. Vandaag is de enige stok achter de deur in de regelgeving een verplichte jaarlijkse rapportage van de termijnoverschrijdingen in de milieuvergunningsprocedure, maar die wordt minimalistisch ingevuld. De SERV vraagt dat de verplichte rapportage zou slaan op naleving van alle beslissingstermijnen en doorlooptijden (bv. ook individuele afwijkingsaanvragen, sectorale afwijkingsaanvragen...), en niet enkel op de beroepen. Bovendien is een geïntegreerde rapportering wenselijk die ook de naleving van de termijnen in de bouwvergunningsprocedure omvat. Verder meent de SERV dat in aanvulling op de verplichte jaarlijkse rapportering aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de naleving van de wettelijke termijnen te garanderen en zo nodig te sanctioneren. Mogelijkheden zijn een verplicht terugkoppelingsmoment, een dwangsom en de aanduiding van 'vergunningwachters'.

Op niveau van het **project-MER** meent de SERV dat tot dusver onvoldoende gebruik werd gemaakt van de decretale evaluatieopdracht van de administratie om op basis van de ervaring het toepassingsgebied van de MER, de richtlijnenboeken en de praktijk op het vlak van bijzondere richtlijnen aan te passen en te verbeteren zodat de milieueffectbeoordeling in alle omstandigheden een verstandig en proportioneel gebruik van middelen is. Los daarvan ziet de

SERV talrijke mogelijkheden om de procedures op korte termijn te verbeteren. De procedure voor ontheffing en de procedure voor project-MER samenvoegen tot één procedure kan voor heel wat projecten leiden tot een belangrijke vereenvoudiging. Toch moet de mogelijkheid blijven bestaan om voor andere projecten een eenvoudige en snelle ontheffingsprocedure te volgen. Die zou klantgericht moeten worden uitgebouwd, door vanuit de administratie gebruiksvriendelijke checklists of templates ter beschikking te stellen voor een reeks typeprojecten. Verder benadrukt de SERV dat de administratie zich bij de screening (geval per geval beoordeling of er al dan niet een MER nodig is) de vraag moet stellen of de te verwachten milieueffecten “aanzienlijk” zullen zijn en of het nader onderzoek daarvan betekenisvolle informatie kan opleveren voor de verdere besluitvorming, zodat wordt vermeden dat MER's worden afgeleverd waarvan de meerwaarde voor de besluitvorming beperkt is ten opzichte van de informatie die sowieso moet worden aangeleverd in de vergunningsprocedure. Hetzelfde principe geldt voor de scoping van de MER. De SERV is tevens vragende partij voor een substantiële versnelling van de MER-procedure door voor industriële project-MER's de MER-procedure en de vergunningsprocedure meer op mekaar af te stemmen. De SERV ondersteunt tot slot de voorstellen van de Commissies voor een geval per geval beoordeling en ontheffing ingeval van een hervergunning of beperkte wijziging en voor een eenvoudige actualisatie van het bestaande project-MER voor bepaalde projecten.

Wat **andere specifieke procedures** betreft, onderschrijft de SERV de mening van de Commissie Berx dat de Codex ruimtelijke ordening heel wat nuttige aanzetten bevat voor de verbetering en versnelling van de procedures en besluiten, maar dat enerzijds de toelaatbaarheidvoorwaarden voor verschillende van die instrumenten vandaag erg stringent zijn geformuleerd waardoor toepassingsmogelijkheden zeer beperkt zijn, en dat anderzijds de mogelijkheid nog onvoldoende werden benut (evocatie van uitvoeringsbevoegdheid wanneer een bestuursniveau zijn verplichtingen niet tijdig of niet correct uitoefent, delegatie planningsbevoegdheid, verkavelingvergunning die geldt als bouwvergunning...). De SERV vraagt ook om dringend werk te maken van meer rechtszekerheid en een grotere gebruiksvriendelijkheid van de de “passende beoordeling” die vereist is voor activiteiten die een invloed zouden kunnen hebben op diersoorten en hun leefgebieden in een nabijgelegen Vogel- of Habitatrichtlijngebied. De SERV onderschrijft verder het belang van oplossingen om vaak vastgestelde en breed erkende problemen in de bestuursrechtspraak op te lossen. Hij moedigt de Vlaamse regering aan om de nodige initiatieven te nemen en het overleg met de betrokken rechtscolleges, de federale overheid en de rechterlijke macht op te starten om ook op dit vlak op tot doorbraken te komen.

### **Actieplan en prioriteiten**

De Commissie Sauwens en de Commissie Berx hebben een groot aantal voorstellen geformuleerd: de Commissie Sauwens 76, de Commissie Berx 47 met daarnaast ook een aantal niet

genummerde voorstellen. Een aantal daarvan is vrij concreet. Andere voorstellen zijn nog helemaal niet uitgewerkt. In dit advies heeft de SERV een aanzet gegeven voor de concretisering van sommige voorstellen, en bovendien enkele aanvullende voorstellen gedaan. Het zal voor de Vlaamse regering dan ook nodig zijn om prioriteiten te leggen, en om die prioriteitenlijst te vertalen naar een echt **actieplan** met een duidelijke timing, verantwoordelijkheden en opvolging.

De SERV vraagt dat in 2010 in elk geval de volgende **prioritaire en haalbare voorstellen** worden gefinaliseerd:

1. Uitbreiding van de lijst van "meldingsplichtige werken" in de ruimtelijke ordening ;
2. Afbakening van een aantal projectcategorieën waarvoor de milieuvergunning kan gelden als bouwvergunning;
3. Oplossing van de knelpunten in de inventaris van het bouwkundig erfgoed;
4. Juridische verankering en correcte uitvoering van de verplichte jaarlijkse rapportage van de reële beslissingstermijnen en doorlooptijden in procedures (en dus niet enkel voor beroepen in de milieuvergunningsprocedure), met oplijsting van de maatregelen die nodig zijn om de huidige termijnoverschrijdingen op te lossen;
5. Aanpassing van de regelgeving, procedures en praktijken voor de project-MER (1<sup>e</sup> pakket vereenvoudigingen);
6. Vergroting van de rechtszekerheid en gebruiksvriendelijkheid van de passende beoordeling.

Deze korte termijnvoorstellen nemen niet weg dat er ook op andere vlakken in 2010 **voortgang** moet worden geboekt, en in het bijzonder ook op het vlak van de algemene, overkoepelende voorstellen die in dit advies worden behandeld. De SERV meent immers dat er op meerdere fronten tegelijk moet worden gewerkt, en dat een snellere en betere realisatie van investerings- en infrastructuurprojecten zeker niet alleen een kwestie is van het aanpassen van regelgeving. Het juridisch front is voor de praktijk zeker niet het enige belangrijke.



## 2. Inleiding

### 2.1. Aanleiding en doel

In het Vlaams regeerakkoord wordt gesteld dat het zowel voor publieke als voor private investeerders steeds moeilijker wordt om binnen een redelijke termijn belangrijke investeringsprojecten te realiseren. Lange procedures en besluiteloosheid leiden tot kwaliteitsverlies en oplopende kosten. Dit is nefast voor de welvaart en de concurrentiepositie van Vlaanderen.

De Vlaamse regering richtte daarom een Commissie Investeringsprojecten op ('Commissie Berx'). Ook het Vlaams parlement richtte een commissie op (de commissie ad hoc Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten of 'Commissie Sauwens'). De commissies kregen de opdracht om voorstellen uit te werken voor verbetering van de besluitvorming rond (vooral) grote investeringsprojecten en infrastructuurwerken.

De Commissie Berx en de Commissie Sauwens hebben intussen hun consultaties en werkzaamheden<sup>1</sup> beëindigd en hun analyse en voorstellen gepubliceerd<sup>2</sup>. De voorstellen van de Commissie Sauwens werden intussen overgenomen in een parlementaire resolutie<sup>3</sup>.

In dit advies geeft de SERV op hoofdlijnen een reactie op de belangrijkste voorstellen en formuleert hij prioriteiten en suggesties voor verdere concretisering. Daarnaast bevat het advies ook enkele bijkomende eigen voorstellen. De focus daarbij ligt, in aanvulling op de voorstellen van de beide Commissies, op maatregelen die ook relevant zijn voor 'gewone' investeringsprojecten en niet enkel voor grote of maatschappelijk belangrijke projecten of infrastructuurwerken. Tegelijk heeft de SERV geprobeerd om overlappingsen te vermijden met de initiatieven die over dit onderwerp lopen binnen de SARO en de MORA.

### 2.2. Belangrijke uitgangspunten van het advies

1. Ook voor de SERV is 'versnelling van investeringsprojecten' een **belangrijk thema**. In het WIP<sup>4</sup> van 18 december 2009 hebben de sociale partners expliciet de ambitie van het regeer-

<sup>1</sup> Verslag namens de Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten. Vlaams Parlement, stuk 55 (2009-2010) – Nr. 2.

<sup>2</sup> Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Verslag van de Commissie Investeringsprojecten. Voorzitter Cathy Berx. (UA, Gouverneur provincie Antwerpen); leden: Marc Boes (KULeuven), Norbert De Batselier (VUB), Kurt Deketelaere (KULeuven), Filip De Rynck (Hogeschool Gent), Marc Dillen (Vlaamse Confederatie Bouw), Secretaris Hans Ides

Voorstel van resolutie van de heren Johan Sauwens, Sas van Rouveroi, Bart Martens, Jan Peumans en Lode Vereeck, mevrouw Mieke Vogels en de heer Dirk de Kort betreffende aanbevelingen aangaande de versnelling van maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten: Sneller door Beter. Vlaams Parlement, Stuk 395 (2009-2010) – Nr. 1 (2009-2010).

<sup>3</sup> Het voormelde voorstel van resolutie werd aangenomen door de plenaire vergadering op 3 maart 2010.

akkoord onderschreven om te zoeken naar mogelijkheden om in het bijzonder voor investeringsprojecten de procedures voor het verkrijgen van vergunningen sneller af te ronden. Dit past tevens in het engagement van het WIP tot drastische vermindering van de administratieve lasten voor alle doelgroepen met 25% tegen 2012. Snellere procedures en minder administratieve formaliteiten voor investeringsprojecten zijn daarbinnen een prioriteit.

2. Tegelijk is een **juiste focus** nodig. 'Beter' moet gaan over betere resultaten, outcomes, performantie, niet gewoon over sneller of minder formaliteiten op zich. Het streven naar **betere processen en procedures** kan dan ook niet enkel gericht zijn tijds- en kostenreductie. Een breed perspectief op kwaliteitsvolle processen en beslissingen is noodzakelijk. Efficiënte en snelle besluitvormingstrajecten zijn daarvan een wezenlijk onderdeel. In dit advies zijn de voorstellen dan ook vanuit dit brede perspectief bekeken.
3. Betere processen, en ook efficiëntere en snellere procedures, moeten niet alleen gerealiseerd worden voor 'complexe projecten' (Commissie Berx) of voor 'maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten' (Commissie Sauwens). Volgens de SERV is er **ook voor 'gewone' investeringsprojecten** dringende nood aan betere processen en procedures met inbegrip van snellere besluitvormingstrajecten. Dat was de invalshoek in het WIP, maar minder die van de beide Commissies. Daardoor is de foute indruk<sup>5</sup> ontstaan dat de overheid vooral op zoek is naar oplossingen voor problemen die ze zelf ondervindt. Daarom wordt in dit advies vooral ingezoomd op de voorstellen van de beide Commissies die ook nuttig zijn voor andere investeringsprojecten. Daarnaast formuleert de SERV ook enkele aanvullende voorstellen.
4. De beide commissies hebben een groot aantal voorstellen geformuleerd (de Commissie Sauwens 76, De Commissie Berx 47 met daarnaast ook een aantal niet genummerde voorstellen). Een aantal daarvan is vrij concreet. Andere voorstellen zijn nog helemaal niet uitgewerkt. Volgens de SERV zal dan ook het nodig zijn om prioriteiten te leggen<sup>6</sup>, en om die prioriteitenlijst te vertalen naar een echt **actieplan** met een duidelijke timing, verantwoordelijkheden en opvolging. In dit advies formuleren de sociale partners dan ook hun voorstel van prioriteitenlijst.
5. De SERV ziet opvallende parallellen tussen de analyse en voorstellen van de commissies voor de verbetering en versnelling van procedures voor investeringsprojecten aan de ene kant, en de analyse en voorstellen van de SERV voor de verbetering van de procedures voor nieuwe

<sup>4</sup> Werkgelegenheidsplan en krachtlijnen voor het Investeringsplan (WIP): Meer duurzame werkgelegenheid in een vernieuwende economie.

<sup>5</sup> De opdracht die de Vlaamse regering aan de Commissie Berx gaf, was immers om "concrete voorstellen uit te werken voor verbetering van de besluitvormingsprocessen en -procedures, binnen een breed kader, met het oog op een beter evenwicht tussen het algemeen en het privaat belang. De voorgestelde aanpassingen en wijzigingen moeten zowel gelden voor alle projecten ongeacht of het initiatief uitgaat van een publiekrechtelijke dan wel een private investeerder, dan wel of het een PPS-project betreft".

<sup>6</sup> De commissie Berx suggereerde drie lijsten in functie van de moeilijkheidsgraad (quick wins, voorstellen voor de korte termijn en voorstellen voor de lange termijn). De voorstellen van de commissie Sauwens werden omgezet in een resolutie van het Vlaams parlement, met de vraag aan de Vlaamse regering om de aanbevelingen te implementeren en om over de voortgang van die implementatie jaarlijks aan het Vlaams Parlement te rapporteren.

regelgeving ('regelgevingsprojecten') aan de andere kant<sup>7</sup>. In dit advies wordt dan ook ten dele geput uit die evaluatie van 10 jaar Vlaams wetgevingsbeleid. Dat de stappen en randvoorwaarden voor 'betere regelgeving' voor een groot stuk dezelfde zijn als voor de verbetering van besluitvormingsprocessen rond grote investerings- en infrastructuurprojecten, creëert volgens de SERV in elk geval een grote opportuniteit voor **synergie en wederzijdse versterking van de aanwezige dynamiek**.

### 2.3. Gebrek aan evaluatiestudies

De regering en het parlement hebben commissies opgericht om voorstellen uit te werken voor verbetering van de besluitvorming rond (vooral) grote investeringsprojecten en infrastructuurwerken. Zij organiseerden op hun beurt hoorzittingen en vroegen input van overheidsdiensten, stakeholders en buitenlandse experts.

De gevolgde werkwijze is een beproefde evaluatiemethode. Zulke evaluaties zijn goedkoop en in staat om op korte termijn bruikbare ideeën en voorstellen te genereren. Maar het moet duidelijk zijn dat het niet gaat om diepgaande evaluaties volgens wetenschappelijke methodes die kunnen steunen op degelijk cijfermateriaal.

De Commissies hebben ook zelf moeten vaststellen dat er gebrek is aan zulke evaluaties en aan degelijk cijfermateriaal over het functioneren van de bestaande procedures in de praktijk, zelfs voor processen en procedures die al lang bestaan. Die informatie er niet is, of is slechts onvolledig en versnipperd beschikbaar. Hetzelfde geldt voor de evaluatiebepalingen die zijn ingeschreven in de regelgeving, maar die niet of niet ernstig worden uitgevoerd (zie bv. deel 4.3. van dit advies).

Die diagnose bestaat al langer, maar is opnieuw pijnlijk duidelijk geworden bij de werkzaamheden van de beide commissies. Ook in eerdere dossiers is het probleem al herhaaldelijk gebleken. In de recente discussie over de milieuvergunningenpiek leidt dit tot schrijnende toestanden<sup>8</sup>: De SERV wenst dan ook nogmaals zijn ongenoegen te uiten over het feit dat -

---

<sup>7</sup> SERV (2010) Advies van 10 maart 2010: Betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn Brussel, SERV.

SERV (2010). Rapport Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen. Brussel, SERV, 10 maart 2010.

SERV (2010). Integrale reacties op het ontwerpadvies "Betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn" en op het ontwerprapport "Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen". Brussel, SERV, 10 maart 2010.

<sup>8</sup> Zie bv. het Verslag namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed van de hoorzitting over het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, wat betreft de invoering van maatregelen tot aanpak van de milieuvergunningenpiek. VI. Parl. Stuk 287 (2009-2010) – Nr. 2, 11 maart 2010.



ondanks ongeveer 15 jaar 'investeringen' in een milieuvergunningendatabank - nog altijd sprake is van verschillende databanken met gegevens van milieuvergunningen, en van gefragmenteerde en onvolledige informatie. De SERV dringt daarenboven aan op een meer volwassen evaluatiecultuur en evaluatiebeleid in Vlaanderen, zodat evaluaties van beleid en regelgeving tijdig, regelmatig en op een goede manier gebeuren.

## **2.4. Opbouw van het advies**

In de rest van dit advies komen eerst de algemene, overkoepelende voorstellen van de Commissie Berx en de Commissie Sauwens. Vervolgens wordt ingegaan op de voorstellen die zich richten op specifieke wetgeving en procedures. In een laatste deel lijst de SERV zijn voorstellen van prioriteiten voor 2010 op.

### 3. Algemene en overkoepelende voorstellen

Zoals vermeld hebben de commissie Berx en de Commissie Sauwens een groot aantal voorstellen geformuleerd. Het gaat enerzijds om meer punctuele voorstellen voor de aanpassing van bestaande regelgeving en procedures, en anderzijds om een reeks meer algemene voorstellen die de bestaande procesvoering en ambtelijke cultuur moeten verbeteren.

Volgens de SERV zijn beide soorten voorstellen waardevol en zijn inderdaad maatregelen op beide vlakken nodig om in de praktijk wezenlijk vooruitgang te boeken. De SERV onderschrijft dus de visie van de Commissie Berx dat er op meerdere fronten tegelijk moet worden gewerkt, en dat een snellere en betere realisatie van investerings- en infrastructuurprojecten zeker niet alleen een kwestie is van het aanpassen van regelgeving<sup>9</sup>. Het juridisch front is voor politiek wellicht het meest vertrouwde en zichtbare, maar voor de praktijk zeker niet het enige belangrijke.

Hierna gaat de SERV in op de meer algemene voorstellen, en met name achtereenvolgens op die inzake procesarchitectuur en projectvoorbereiding, procesorganisatie en procesvoering, en tot slot capaciteitsopbouw en cultuurverandering. De bemerkingen bij de voorstellen tot toepassing of aanpassing van specifieke regelgeving en procedures komt in deel 4 van dit advies aan bod.

#### 3.1. Procesarchitectuur en projectvoorbereiding bij grote investeringsprojecten

##### 3.1.1 Voorstellen van de commissies

De Commissies stellen dat het probleem bij grote investeringsprojecten in belangrijke mate ligt bij een gebrekkige procesarchitectuur. Vooral het voortraject wordt gebrekkig gevoerd<sup>10</sup>. 'Snel-

<sup>9</sup> "Een snelle en goede realisatie van voormelde projecten veronderstelt voor alles dat goed afgestemde samenwerkende diensten en overheden door open en goed onderbouwde communicatie, participatie en inspraak komen tot besluiten van een zodanige kwaliteit qua inhoud en procesverloop dat ze maatschappelijk zo breed als mogelijk worden gedragen. Alleen dan zullen projecten echt sneller kunnen worden gerealiseerd. Het steeds weer opnieuw realiseren van deze ambitie hangt deels af van procedures en processen maar vooral van mensen en middelen én van de juiste inzet ervan. Een effectieve versnelling impliceert dat op evenwichtige wijze en op meerdere fronten tegelijk wordt gewerkt. De ketting is maar zo sterk als de zwakste schakel. Best worden gefaseerd, evenwichtige pakketten van maatregelen geïmplementeerd."

<sup>10</sup> Oplossingen worden naar voor geschoven zonder dat het probleem voldoende is geanalyseerd. Alternatieven worden niet tijdig en niet grondig onderzocht. Vaak wordt te snel voor één project gekozen. Analyse en inspraak komt vaak te laat. Er is weinig zicht op de impact van die consultatie op de besluitvorming. Enz. Het gevolg is dat fundamentele discussies over nut en noodzaak van een project steeds blijven terugkomen op latere momenten in het besluitvormingsproces en leiden tot extra proceslast (bezwaarprocedures, beroepsprocedures, extra besluitvorming). De tijd bij aanvang geïnvesteerd, levert aan einde van de rit kwaliteit, draagvlak en tijdswinst op.

ler door beter' kan vooral worden gerealiseerd door een betere voorbereiding en planning van grote investeringsprojecten en infrastructuurwerken.

De concrete voorstellen die de Commissies doen voor de optimalisering van de procesarchitectuur en de projectvoorbereiding vallen uiteen in drie blokken:

#### **Klemtoon op een kwalitatieve voorfase**

- Van bij de start werken met een procesnota, die de te volgen aanpak en processen beschrijft en die doorheen de rest van het traject wordt bijgewerkt.
- Invoering van een niet geformaliseerde startnota/startbeslissing na degelijke probleemanalyse en na inspraak. De startnota omschrijft (via actualisering van de procesnota) de tijdens de verkenningsfase te onderzoeken alternatieven en effecten, de projectorganisatie en de projectplanning.
- Analyse en vergelijking in een 'verkenningfase' van de na openbaar onderzoek en inspraak overgehouden alternatieven (een 'verkenningrapport'), hetgeen moet leiden tot een voorkeursbesluit: een politieke beslissing op hoofdlijnen (indien nodig: interbestuurlijke convenant) die dient als basis voor de planuitwerkingsfase (zie hierna).

#### **Trechtersvormige besluitvorming**

- Een resolute keuze voor een breed en kwalitatief voortraject of brede verkenningsfase (open en brede vergelijking van alternatieven, (integrale) effectbeoordeling op het juiste schaalniveau, participatie...), gaat best gepaard met een inkrimping en vereenvoudiging van procedureverplichtingen in het vervoltraject (planuitwerkingsfase – projectfase).
- Eens het voorkeursbesluit genomen, kunnen latere procedures kunnen enkel nog aanleiding geven tot verfijning van de omkaderende, schadebeperkende maatregelen en/of tot vergoeding van de schade in natura of in geld. Er moet daarom mogelijkheid zijn tot 'aanvechting' van het voorkeursbesluit. Het voorkeursbesluit wordt best ook politiek "afgeklopt" door het Vlaams Parlement, de provincieraad of de gemeenteraad naargelang het geval.
- In de planuitwerkingsfase gebeurt de verdere uitwerking van het ene weerhouden alternatief van het voorkeursbesluit. Die planuitwerkingsfase wordt afgesloten met een projectrapport waarin zowel de technische en ruimtelijke uitwerking van het project zelf als de mitigerende en flankerende maatregelen zijn beschreven. Na openbaar onderzoek van het ontwerp planvaststellingsbesluit volgt een definitief planvaststellingsbesluit ("planbesluit", "projectbesluit"...) samen met de goedkeuring van actieprogramma's ter ontwikkeling van flankerende maatregelen.

#### **Integrale effectenanalyse**

- Het 'verkenningrapport' in de verkenningsfase moet de na openbaar onderzoek en inspraak overgehouden alternatieven analyseren op hun relevante effecten (economie, milieu, maat-

schappij, ruimte, mobiliteit, financiën...) via een 'integrale'<sup>11</sup> effectenanalyse op basis van een gestandaardiseerde ex ante evaluatiemethode<sup>12</sup>.

- Het projectrapport in de planuitwerkingsfase moet begeleid worden door een integraal effectenrapport (MER, MOBER, landschappelijke en stedenbouwkundige inpassingstudie).
- In het planvaststellingsbesluit kan een engagement worden opgenomen om na een bepaalde periode een opvolgingstoets of een "beleidseffectenmeting" uit te voeren. Die dient om de uitvoering te evalueren, (extra) mitigerende maatregelen te nemen en te leren (kennisopbouw).
- Bestaande en eventueel nieuwe toetsen (watertoets, passende beoordeling, onroerend erfgoedtoets, landbouwtoets) moeten waar mogelijk geïntegreerd worden in de algemene effectenbeoordeling<sup>13</sup>.

### 3.1.2 Algemene beoordeling door de SERV

- De SERV ondersteunt de voormelde voorstellen, al zijn er wel enkele nuanceringen en randvoorwaarden aan te verbinden (zie hierna). De SERV onderschrijft immers de analyse dat het probleem bij grote investeringsprojecten in belangrijke mate ligt bij een gebrekkige procesarchitectuur en dat 'sneller door beter' vooral kan worden gerealiseerd door een betere voorbereiding en planning van grote investeringsprojecten en infrastructuurwerken. De voorstellen die de Commissies doen, zijn naar de mening van de raad cruciaal om de besluitvormingsprocessen rond investeringsprojecten wezenlijk te verbeteren. Ze sluiten overigens nauw aan bij de voorstellen van de SERV op het vlak van betere regelgeving (zie figuur).

---

<sup>11</sup> De Commissie Sauwens schrijft: "De methode dient een integrale beoordeling van de verschillende effecten toe te laten. De doelstellingen moeten niet alleen van één kant komen, want er zijn milieudoelstellingen, sociale doelstellingen, economische doelstellingen, en die moeten samen genomen en geïntegreerd in één project".

<sup>12</sup> Aandachtspunten zijn volgens de Commissies opties lang genoeg open houden, proportionaliteit (hoe groter de impact, hoe directer, intensiever en interactiever de communicatie en participatie moet zijn) en tijdige aandacht zijn voor (effecten van) flankerende maatregelen.

<sup>13</sup> De Commissie Berx schrijft: " Een inflatie van afzonderlijk uitgevoerde en naast elkaar staande decretaal verplichte "toetsen" en "effectenrapporten" die niet door Europese regelgeving worden opgelegd, is volstrekt onwenselijk. Een integratie van effectbeoordelingen, passende beoordelingen of "toetsen", daarentegen is essentieel."





- In elk geval rijst de vraag voor welke concrete investeringsprojecten de voorstellen precies zijn bedoeld en voor welke niet (waar ligt de grens?), en welke concrete processen en procedures in voorkomend geval moeten worden gevolgd om te komen tot een procesnota, startnota, integrale effectenanalyse, voorkeursbesluit enz. De Commissies zijn hierover niet echt duidelijk. (ze ook deel 3.1.6).
- Een vraag die daarbij aansluit, is in hoeverre het 'voortraject' moet worden geformaliseerd. De commissie Berx geeft twee scenario's aan maar kiest niet (zie kader). De commissie Sauwens spreekt er zich niet over uit. Voor de SERV is het essentieel dat enerzijds voldoende flexibiliteit en maatwerk mogelijk blijft, maar dat anderzijds de krachtlijnen van het proces duidelijk zijn (met inbegrip van de essentiële stappen en documenten) en er voldoende waarborgen zijn dat het voortraject kwaliteitsvol (deskundig, transparant, participatief, onderbouwd...) verloopt. Zo niet werkt het principe dat er op een voorkeursbesluit niet wordt teruggekomen alleen maar contraproductief en zal het besluit in de praktijk nooit lang stand houden. De SERV komt hierop verder in dit advies terug (3.1.6).

#### Formaliseren of niet? Wat zegt de Commissie Berx daarover?

De Commissie Berx schrijft dat er nog discussie over de vraag of en zo ja hoe deze voorfase een decretale verankering moet krijgen, dan wel of een uitgewerkt model van hoe deze voorfase er best kan uitzien bij voorkeur enkel wordt aangereikt als een zeer goede, best te volgen praktijk die zo weinig mogelijk of zelfs helemaal niet juridisch wordt geregeld en bijgevolg ten volle haar "informeel", in de zin van "vormvrij"-karakter behoudt. De keuze voor een decretaal verankerde voorfase met een integraal vooronderzoek en effectenrapport waarbij op basis van onderzoek in een zestal gelijkwaardige (economie, milieu, maatschappij, ruimte, mobiliteit, financiën) velden een afweging van alle alternatieven wordt gemaakt, is een andere optie. Mogelijk kan ook op twee sporen worden gewerkt.

1. Een volledig informeel en vormvrij voortraject voor alle processen en investeringsprojecten. Uit de ex post beoordeling van dat voortraject, via de screening/ontheffing plan-MER zal moeten blijken of het voortraject voldeed aan de essentiële kenmerken zodat een vrijstelling van MER-verplichting kan worden verleend. Deze werkwijze kan overigens vandaag al en komt bijgevolg neer op een veel grondiger voortraject binnen de bestaande procedurele context.
2. Een tweede spoor voor complexe, omvangrijke, strategische belangrijke investeringsprojecten met belangrijke ruimtelijke of maatschappelijke impact (zoals bvb strategische plannen voor zeehavens, (regionale) luchthavens, nieuwe belangrijke lijninfrastructuur,...). Voor deze projecten zouden de minimale kwaliteitseisen en proceseisen voor het geïntegreerd effectenonderzoek en systematische participatie decretaal kunnen worden verankerd waarna de plan-MER sowieso vervalt (zonder screening/ontheffing) aangezien het geïntegreerd voortraject op zich aan de essentiële kenmerken van plan-MER-plicht moet voldoen. Deze decretale verankering staat het "informelere -of"vormvrijere karakter" ook niet in de weg, mits aan de verleiding kan worden weerstaan om decretaal alle product-, vorm- en procedurevereisten dicht te timmeren zodat er voldoende ruimte blijft om het proces op maat van het probleem/ project te enten.

<sup>17</sup> Bv. bij rioleringswerken ook aanleg van fietspaden, verfraaiing van de stoep, inrichting van grachten voor de afvoer van regenwater...

<sup>18</sup> O.a. vroeg starten, Stellen van de juiste vragen op het juiste moment in de juiste volgorde (goede probleemanalyse, relevante alternatieven, goede scoping(keuze van te onderzoeken effecten en het per effect bepalen van de diepgang van het effectenonderzoek...), proportionaliteit, integrale effectenanalyse, betrokkenheid van belanghebbenden...

### **3.1.4 Gaan voor kwalitatieve voorfase en trechtervormige besluitvorming**

- De SERV onderschrijft de noodzaak en het belang van een kwalitatieve voorfase. Die moet zowel beter gestroomlijnde processen en meer onderbouwde en gedragen beslissingen toelaten, als een betere focus, inkrimping en vereenvoudiging van procedureverplichtingen in het vervolgtraject (trechtervormige besluitvorming) zodat daadwerkelijke versnelling mogelijk is.
- De SERV gaat ermee akkoord dat het wenselijk kan zijn dat het voorkeursbesluit politiek wordt “afgeklopt” door het Vlaams Parlement, de provincieraad of de gemeenteraad naargelang het geval. Wel moet worden opgemerkt dat hun betrokkenheid in die gevallen niet beperkt kan zijn tot het louter ‘afkloppen’ maar ook in een eerdere fase moet gerealiseerd worden. Volgens de SERV hoeft dit niet geformaliseerd te worden, maar is dat onderdeel van een goede procesvoering (tijdige communicatie en dialoog).

### **3.1.5 Werk maken van integrale effectenanalyse**

- De SERV ondersteunt het voorstel om bij grote investeringsprojecten te gaan werken met integrale effectenanalyses voluit. Ook bij ‘kleinere werken’ is het aangewezen dat de effecten die onderzocht moeten worden op een integrale manier worden afgewogen, al zal dat onderzoek afhankelijk van de omvang van een project anders en beperkter kunnen gebeuren. Maar het principe geldt in de beide gevallen.
- Integrale effectenanalyse, waarin op een gestructureerde manier alle voor het betrokken project relevante effecten in hun onderlinge samenhang worden onderzocht, is met name belangrijk om investeringsprojecten binnen een geïntegreerde doelstelling te plaatsen<sup>19</sup> en om te vermijden dat een voor elk mogelijk effect (mobiliteit, milieu, natuur, landbouw, energie, economie, werkgelegenheid, onroerend erfgoed...) een apart effectenrapport zou (moeten) worden opgesteld dat specifieke klemtonen legt, zonder onderlinge afstemming qua aanpak, hypothesen, procedure, timing, e.d. en zonder inhoudelijke integratie en - waar nodig - onderlinge afweging van de resultaten. Zonder een integrerend analysekader is het risico op verkokering, vertraging en onevenwichtige voorbereiding en besluitvorming te groot. Voor de SERV is het logisch en noodzakelijk dat ook de vandaag al verplichte effectenrapportages zoals de plan-MER daarvan onderdeel uitmaken. De integratie in één proces van effectenrapportage moet wel verzekeren dat alle relevante aspecten evenwaardig aan bod kunnen komen.
- De SERV beklemtoont wel dat effectenrapportage, net zoals RIA, voor het maatschappelijk debat en de besluitvorming slechts één element zijn naast inspraak van belanghebbenden.

---

<sup>19</sup> De Commissie Sauwens schrijft: “doelstellingen moeten niet alleen van één kant komen, want er zijn milieudoelstellingen, sociale doelstellingen, economische doelstellingen, en die moeten samen genomen en geïntegreerd in één project”.

Consultatie moet onderdeel zijn van analyseprocessen, en de effectenanalyse moet mee onderdeel zijn van de inspraakprocessen (zie verder onder 3.2).

- Integratie van effectenrapportages vereist volgens de SERV dat men realistisch is over de reikwijdte ervan, aangezien niet elk aspect voor elke beslissing even relevant is. Bovendien moet de bedoeling van effectenrapportage goed in het oog worden gehouden. Het oogmerk is geen wetenschappelijk doctoraat waarin alle mogelijke effecten in al hun detail worden onderzocht. Effectenrapportage is bedoeld als hulpmiddel voor de besluitvorming (en om de manier waarop wordt beslist te verbeteren). De focus moet dan ook liggen op de voor het betrokken project relevante effecten die van belang zijn voor de besluitvorming. Enkel op die manier kan worden verzekerd dat de effectbeoordeling in alle omstandigheden een doeltreffend en efficiënt gebruik van middelen blijft. Ook de uitvoering van een effectenanalyse heeft immers een kostprijs in termen van tijd en middelen, die moeten worden afgewogen tegenover de baten van (bijkomende) analyse. Dit betekent dat meer analyse-eisen worden gesteld naarmate de verwachte effecten belangrijker of ingrijpender zijn (principe van proportionaliteit) en dat de scope en diepgang tevens afhangen van de mate waarin en de punten waarop een beleidsprobleem nog nuttig kan worden geanalyseerd gelet op reeds genomen beslissingen. Dit sluit aan bij de vraag van de beide Commissies om (te) uitgebreid studiewerk te vermijden, onnodige analyses en procedures te vermijden, en effectenrapporten in verschillende stadia van de besluitvorming beter op mekaar af te stemmen<sup>20</sup>.
- Dit principe van proportionaliteit moet volgens de SERV niet alleen gelden voor de analyse van de effecten zelf, maar voor het hele analyseproces, met inbegrip van de aard en het aantal alternatieven dat wordt beschouwd, de inspraak enz. In het ideale geval is de bepaling van de aangewezen scope en diepgang van een effectenrapportage geen eenmalige beslissing die wordt genomen aan het begin van het analyseproces, maar een proces dat rekening houdt met voorlopige resultaten en de mening van belanghebbenden. Dit betekent echter niet dat bepaalde zaken telkens op nieuw in vraag kunnen worden gesteld en aan het einde van de rit bv. nog onderzoek naar de effecten van weer nieuwe alternatieven wordt gevraagd. Effectenanalyse moet integendeel worden gezien als onderdeel van de voorgestane trechtersvormige besluitvorming.

<sup>20</sup> De Commissie Sauwens vraagt om (te) uitgebreid studiewerk te vermijden: "Studieopdrachten dienen bij te dragen tot concrete wijzigingen in het ontwerp die leiden tot flankerende maatregelen. Beperk de scope van het studiewerk (inclusief project-MER) en gebruik gestandaardiseerde rekenmodellen en kengetallen." Zij vraagt tevens dat de omvang van het project-MER zou worden beperkt tot die disciplines die werkelijk relevant zijn. Er dient kritisch onderzocht te worden waar de huidige richtlijnenboeken afgeslankt kunnen worden. Een project-MER zou doorgaans maximaal 100 bladzijden mogen uitmaken. Zij vraagt verder om onnodige procedures te vermijden: "een nieuwe plan-MER is pas nodig als gewijzigde omstandigheden tot een andere effectbeoordeling kunnen leiden".

De Commissie Berx meent dat de analyse tijdens de verkenningsfase niet de omvang kan aannemen van de huidige plan-MER-praktijk. Ze moet op het juiste schaal niveau blijven, m.n. het strategische niveau c.q. het planningsniveau en mag niet afdalen tot het projectniveau. Zij vraagt ook beter gefocuste MER's: meer gescoopte MER-rapporten waarbij de focus ligt op de essentie. "Dat kan een selectie van projectingrepen of -fasen zijn, een selectie van milieueffecten. Dit komt zowel de inspraak als de besluitvorming ten goede. Ook de duurtijd en de kostprijs varen hier wel bij. Dit vereist een mentale omslag bij administratie, deskundigen en betrokkenen."

- Daarbij aansluitend moet worden beklemtoond dat de grootste bijdrage van effectenanalyses aan de kwaliteit van de besluitvorming niet komt van de precieze berekeningen en getallen in de effectenrapporten, maar van het proces, van het inzicht dat men door het uitvoeren van de analyses verkrijgt in de problematiek en de mogelijke oplossingen. Hier kan worden gewezen op de analogie met en ontwikkelingen in RIA (reguleringsimpactanalyse) voor beleidsmaatregelen en regelgeving. Waar RIA pakweg 15 jaar geleden vooral werd gezien als een analytische methode om kwantitatieve antwoorden te geven op vooraf vastgelegde vragen (de situatie vandaag op het vlak van bv. de mer), wordt vandaag in de internationale theorie en praktijk vooral de waarde van RIA als *proces* benadrukt, om in transparant overleg met alle betrokkenen “*de juiste vragen, op het juiste moment, in de juiste volgorde*” te stellen, en die informatie te communiceren naar beleidsmakers en publiek.
- In die zin beklemtoont de SERV tevens het belang van alternatieven in een effectenanalyse voor grote investeringsprojecten en meer algemeen in beleidsprocessen. De grootste mogelijke fout die men kan maken in een effectenanalyse is immers een interessant alternatief vergeten. De SERV meent dan ook dat er in het proces dat voorafgaat aan de feitelijke analyse van de effecten van weerhouden beleidsopties, voldoende aandacht en ruimte moet zijn voor (1) het detecteren en formuleren van interessante en relevante alternatieven, (2) het voldoende open houden van beleidsopties in deze fase (m.a.w. alle relevante alternatieven een eerlijke en reële kans geven) (3) de evenwichtige en objectieve (staat ten opzichte van vooringenomen) analyse en vergelijking van de effecten van elk alternatief.
- Een belangrijke vraag is wie de effectenrapportages uitvoert. Die vraag werd niet door de commissies beantwoord. Ook hier kunnen de analogie en internationale ervaringen met RIA instructief zijn. Die ervaring is dat twee benaderingen niet werken in de praktijk: de analyses volledig overlaten aan de personen en instanties die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding van de nieuwe regelgeving, of volledig overlaten aan specialisten (consultants, deskundigen, gespecialiseerde afdelingen...). In die beide benaderingen verwatert effectenrapportage op termijn tot een rituele, papieren oefening, met te weinig impact op de werkelijke besluitvorming<sup>21</sup>. Daarom wordt (ook in Vlaanderen) meestal een *combinatie* van beide benaderingen toegepast: de evaluatie gebeurt door de initiatiefnemer zelf, met begeleiding en bewaking door gespecialiseerde cellen of afdelingen. Deze cellen stellen ook richtlijnen en handleidingen ter beschikking, verzorgen opleidingen en staan open voor problemen die men bij de uitvoering van de analyses ondervindt. Naast een ondersteunende taak, hebben zij vaak ook een rol bij de kwaliteitscontrole achteraf. Inschakeling van externe deskundigen of consultants gebeurt regelmatig, maar enkel voor specifieke onderdelen van zeer gedetailleerde en technisch complexe RIA's.

---

<sup>21</sup> In het eerste geval is er vaak een tunnelvisie en een gebrek aan expertise waardoor effectbeoordelingen op termijn vastlopen door een minimalistische invulling. In het tweede geval ontstaat er een scheiding tussen de opmaak van effectenrapporten en de beleidsontwikkeling, terwijl de meerwaarde van effectenrapportage juist ligt in de begeleiding van de besluitvorming..

- Vertaald naar de problematiek van investeringsprojecten, zou dit betekenen dat op een centraal niveau (bv. de door de Commissies voorgestelde kenniscel onder DAR) en bij de departementen (milieu, mobiliteit, economie, werk...) expertise wordt opgebouwd en ter beschikking gesteld (via richtlijnen, handleidingen, opleidingen, advies op maat...) voor de begeleiding en beoordeling van de effectenrapportages die decentraal door de initiatiefnemers worden uitgevoerd, en dat wordt afgestapt van het verplicht inschakelen van externen (erkende deskundigen zoals vandaag bij de MER het geval is). Ook puur praktisch zou het veralgemeend verplicht inschakelen van externe deskundigen voor alle mogelijke effecten onhaalbaar zijn. De expertise die binnen de Vlaamse overheid aanwezig is, moet worden aangeboord, ingeschakeld en verder opgebouwd. Wellicht is het zinvol om te streven naar een samenwerkingsmodel en gedeelde financiering met andere overheden die soortgelijke behoeften hebben en van de diensten van die kenniscel gebruik willen maken.

### 3.1.6 Informeel voortraject formaliseren of niet?

- Samen met de Commissie Berx meent de SERV dat moet worden beklemtoond dat processen zoals bij belangrijke investeringsprojecten maatwerk vergen. Elk proces is in wezen uniek, met telkens een eigen dynamiek waardoor ook (de planning van) het ideale proces context- en tijdsgebonden is.

In die zin is de waarschuwing bij de neiging om de processen al te zeer te gaan formaliseren in juridische procedures en vereisten volgens de SERV terecht. Dat is op langer termijn dikwijls contraproductief omdat dat het noodzakelijke maatwerk bemoeilijkt en de aandacht afleidt van andere belangrijke randvoorwaarden die niet of minder in juridische procedures kunnen worden vastgelegd (cultuur, houding, capaciteit...). Oplossingen vergen in de eerste plaats procesdenken in plaats van proceduredenken.

Tegelijk kan de keuze over de het te volgen traject echter geen carte blanche zijn. Vormvrij is een te groot risico voor kwaliteit. Er zijn zekere kwaliteitseisen en proceswaarborgen nodig, die op een of andere manier moeten worden verzekerd, juridisch dan wel via andere functionele mechanismen (formats, richtlijnen, opleiding, mechanismen voor controle en verantwoording...) <sup>22</sup>.

- De beide zijn nodig, zowel juridische als andere mechanismen, en het is zaak om een goed evenwicht te vinden tussen ruimte voor maatwerk en (proportionele) proceswaarborgen. Voor de SERV is dus noodzakelijk dat het voortraject minimaal geformaliseerd wordt, zonder dat dit mag leiden tot formalisme.

<sup>22</sup> De vraag in dat verband is trouwens of ex ante waarborgen altijd noodzakelijk zijn, gelet op de internationale macro-trend in beter bestuur terzake (verschuiving van een ex ante- naar een ex postbeheersing, d.w.z. dat de controle achteraf en niet vooraf gebeurt).

- Concreet stelt de SERV voor om in het voortraject (enkel) het werken met een procesnota/startnota en de transparantie van de processen te formaliseren, met name door aan het begin van het traject de publicatie van en brede inspraak over de procesnota/startnota te verplichten ('notice and comment' over de probleemanalyse, doelstellingen, te onderzoeken alternatieven en te onderzoeken effecten, de projectorganisatie en de projectplanning, met feedback op de ontvangen opmerkingen en suggesties) en door controle en opvolging mogelijk te maken via het door de Commissies voorgestelde monitoringsysteem (rapportage en verantwoording). Het voorstel van de SERV is dus dat de strategische adviesraden, het parlement en andere belangstellenden geïnformeerd worden over een opgemaakte procesnota/startnota, zodat zij daarvan kennis kunnen nemen en er indien gewenst op kunnen reageren door de probleemanalyse aan te vullen, doelstellingen te becommentariëren, aanbevelingen te doen voor te onderzoeken alternatieven en te onderzoeken effecten, en hun oordeel en suggesties te geven over de projectorganisatie en projectplanning (timing, inspraakmomenten, inspraakmethode, doelgroepen...).
- Omwille van de efficiëntie en standaardisering wordt, zoals door de Commissie Berx voorgesteld, best een set formats uitgewerkt, waaruit kan worden gekozen op maat van het project, zonder dat dit juridisch hoeft vastgelegd te worden en zonder dat mag leiden tot formalisme of rigide sjablonen. Via die formats kunnen minimumeisen en goede praktijken op het vlak van analyse, inspraak en procesvoering in de processen ingebracht worden. De SERV acht het aangewezen dat de relevante strategische adviesraden omwille van hun expertise terzake betrokken worden bij of zich kunnen uitspreken over de gewenste en/of uitgewerkte formats.
- Blijft de vraag voor welke specifieke grote investeringsprojecten de door de SERV voorgestelde verplichte openbaarmaking en raadpleging van een procesnota/startnota moet gelden. De Commissies zijn hierover niet echt duidelijk. De Commissie Sauwens spreekt van 'maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten'. De commissie Berx hanteert de term 'strategisch project' en gebruikt (delen van) de definitie in de Codex Ruimtelijke Ordening van 'ruimtelijke projecten van gewestelijk/provinciaal/gemeentelijk en strategisch belang' om die te omschrijven<sup>23</sup>. Ook die omschrijving is evenwel nog onvoldoende duidelijk en concreet, en scheidt verwarring aangezien in de Codex Ruimtelijke Ordening bijzondere gevolgen verbonden zijn aan de notie 'ruimtelijke projecten van gewestelijk/provinciaal/gemeentelijk en strategisch belang'<sup>24</sup>. De SERV doet hierover in dit advies geen verdere uitspraak. Binnen de MORA wordt dit immers verder opgepakt en is het de bedoeling om enkele mogelijke afbakeningen concreet uit te testen op een aantal lopende of afgelopen projecten.

<sup>23</sup> "Van een strategisch project is sprake wanneer: 1. het ruimtelijk project uit een samenhangend geheel bestaat van structurele maatregelen, waarbij grootschalige publieke infrastructuren worden verwezenlijkt in combinatie met de ontwikkeling van het omliggende gebied. 2. het ruimtelijk project van groot maatschappelijk belang is voor een dringende verbetering van woonkwaliteit, milieukwaliteit, economische ontwikkeling en/of bereikbaarheid." De Codex Ruimtelijke Ordening bevat naast diezelfde voorwaarden nog vier andere voorwaarden (art. 3.1.1 §1, art. 3.2.1. §1, art. 3.2.3. §1).

<sup>24</sup> Art. 3.1.1 t/m 3.2.4

## 3.2. Procesorganisatie en procesvoering

### 3.2.1 Voorstellen van de commissies

De beide Commissies beklemtonen het belang van een goede projectorganisatie en projectvoering, met duidelijke afspraken over de projectregie en besluitvormingsarchitectuur, toezegging van de projectpartners enz. De voorstellen vallen ook hier uiteen in enkele onderdelen:

#### Professioneel projectmanagement

- Werken aan de professionalisering van het projectmanagement van grote projecten, via de aanduiding voor elk infrastructuur- of investeringsproject van een procesmanager. Procesmanagers zijn deel van een kenniscel bv. onder DAR. Zij moeten o.a. zorgen voor kwaliteitszorg in het voortraject waardoor processen vlotter verlopen en het aantal vormfouten wordt gereduceerd.
- Procesmanagers moeten worden bijgestaan door procesbegeleiders en een procesteam en voor projecten met lokale verankering door een omgevingsmanager.

#### Participatie en betrokkenheid

- Organisatie van participatie en betrokkenheid doorheen het hele besluitvormings- en exploitatieproces. De Commissie Berx vindt dat informatie, communicatie, inspraak en participatie als de essentie zelf van de besluitvormingsprocessen in grote projecten moeten worden beschouwd. Men wil dat consultatie en communicatie “breed, vroegtijdig en laagdrempelig” georganiseerd worden, doorheen het hele planningsproces.

#### Formele procedures en informele processen koppelen

- ‘Slimme’ procesarchitectuur waarbij formele procedures (bv. project-MER, openbare procedures) en niet geformaliseerde participatieprocessen en studies (zoals verkeerstechnische studies, ontwerp onderzoek m.b.t. stedenbouwkundige en landschappelijke inpassing ...) parallel worden geschakeld en op regelmatige tijdstippen gekoppeld worden (integratiemomenten). Procedures en processen moeten als één geheel worden benaderd en samen voorwerp zijn van het project- en procesmanagement.
- Waar mogelijk moet worden gekozen voor informele processen in plaats van voor geformaliseerde procedures (plan-MER, RUP).
- Het geïnstitutionaliseerde systeem van bezwaarschriften mag niet als een methode worden gebruikt om conflicten aan te pakken, omdat het niet is bedoeld om complexe maatschappelijke conflicten op te lossen. In sommige projecten moet of kan beter gebruik worden gemaakt van ‘Alternative Dispute Resolution of Mediation’.

### **Monitoring en feedback**

- Er moet voor belangrijke investeringsprojecten op een hoog kwaliteitsniveau teruggekoppeld worden doorheen het hele procesverloop met de bestuurlijke actoren en het middenveld, met bewaking van de kwaliteit en kwantiteit van de terugkoppeling. Gedacht wordt aan een platform waar alle geïnteresseerden zich ten alle tijden kunnen informeren over de stand van zaken en uitvoering van (strategische) investerings- en infrastructuurprojecten.
- Structurele, periodieke rapportering en communicatie over de sectorale investeringsprogramma's en voortgang van de grote investeringsdossiers, in eerste instantie naar het Vlaams Parlement (naar analogie met de Nederlandse Tracéwet) en eventueel ook naar het bredere maatschappelijke veld. Minstens jaarlijks een live te volgen "strategische investering – en projectendag" in het Vlaams parlement
- Permanente risicomonitoring van grote investeringsprojecten door het Vlaams parlement.

### **3.2.2 Algemene beoordeling door de SERV**

- De SERV ondersteunt de voormelde voorstellen, al zijn sommige nog weinig uitgewerkt. Misschien hoeft dat op dit moment ook niet al te zeer. In die zin gaat het meer om principes en vaardigheden dan om concrete voorstellen, die al doende vorm en op basis van leren en evalueren moeten krijgen.

### **3.2.3 Toepassingsgebied**

- De voorstellen zijn ook hier vooral nuttig voor grote infrastructuurwerken en erg omvangrijke investeringsprojecten met grote maatschappelijke impact waarbij de overheid mee aan het stuur zit (cf. supra).

### **3.2.4 Professioneel projectmanagement realiseren**

- Voor dergelijke projecten ondersteunt de SERV de suggestie voor overkoepelend projectmanagement vanuit een horizontaal departement, zonder dat dit mag leiden tot het afschuiven van de verantwoordelijkheid van andere departementen om zelf capaciteit op te bouwen en mee verantwoordelijkheid voor het resultaat te dragen.
- De ervaring in 'betere regelgeving' leert bovendien dat de positionering, middelen en autoriteit van zo'n kenniscel belangrijke vereisten zijn, samen met het leiderschap en de expertise in die cellen en met de 'informele' autoriteit als gevolg van die expertise of van het politieke gewicht dat aan de cel wordt gegeven.



- Voor andere investeringsprojecten is het werken met een procesmanager uiteraard onderdeel van het projectmanagement en bijgevolg de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer zelf.
- Wel blijft voor 'gewone' investeringsprojecten zinvol om ook langs de kant van de overheid – bij wijze van uniek aanspreekpunt - te voorzien in een 'procesbegeleider' (accountmanager) en in terugkoppelingsmechanismen<sup>25</sup>.

### 3.2.5 Participatie en betrokkenheid versterken

- De SERV wenst het belang van tijdige en goede participatie in alle belangrijke stappen van het besluitvormingsprocessen over grote infrastructuurwerken en investeringsprojecten extra te benadrukken.
- De SERV beklemtoont dat het zwaartepunt van inspraakprocessen voldoende vroeg in de besluitvormingsprocessen moet liggen. Openbaar onderzoek rond een plan- of projectvaststellingsbesluit voor grote investeringsprojecten kan nooit een alternatief zijn voor openbaar onderzoek en inspraak over de startnota of startbeslissing.
- De commissie Berx legt wel meer nadruk op participatie en gaat ook in op wat participatie is en op welke manier burger, middenveld en stakeholders voortdurend kunnen betrokken worden. Wat echter minder of niet aan bod komt, is de representativiteit van groepen (wat, wie en hoe). De commissie Sauwens spreekt over de zwijgende meerderheid, maar niet groepen die maatschappelijke belangen kunnen vertegenwoordigen.
- De SERV meent dat inspraak en consultaties rond grote infrastructuurprojecten op verschillende tijdstippen in de besluitvormingsprocessen moeten gebeuren. De omvang en diepgang van de inspraak moeten afgestemd zijn op de fase in het besluitvormingsproces waarin wordt geconsulteerd, en moeten in verhouding staan tot het belang en de impact van het dossier. Ook de keuze van concrete consultatietechniek is contextafhankelijk: afhankelijk van het doel, de kenmerken van de doelgroep, de fase in het beleidsproces, de beschikbare middelen enz. zullen sommige technieken geschikter zijn, en andere minder. Participatiemomenten, participatievormen, doelgroepen en de onderwerpen van de participatie moeten dus nauwkeurig afgestemd zijn op de fase, het vraagstuk en op de beleidsruimte die er (nog) is, en de timing van de participatie moet goed afgestemd zijn op de besluitvorming.
- De voordelen van inspraak en consultatie kunnen echter maar ten volle gerealiseerd worden als de voorwaarden daartoe zijn vervuld (tijdig, transparant, evenwichtig, geschikte methode...). Daarom zijn er veel andere landen richtlijnen en minimumnormen voor raadpleging vastgelegd, en is er een expliciet consultatiebeleid. Onderdelen daarvan zijn: strategische

<sup>25</sup> De SERV pleitte in een eerder advies reeds voor de aanduiding van 'vergunningwachters'. Deze ambtenaren zouden als vaste contactpersoon fungeren voor de aanvragers van vergunningen. Op basis van een uitgebouwd dossieropvolgingssysteem zouden deze vergunningwachters aan de betrokkenen permanent informatie kunnen verschaffen over de stand van zaken betreffende hun vergunningsdossiers. Daarnaast zouden deze tussenpersonen eventuele problemen in de vergunningverlening aan de bevoegde instanties kunnen signaleren.

doelstellingen, richtlijnen voor de timing en termijnen van consultaties, handleidingen voor consultatiemethodes en -procedures, opleidingen over hoe consulteren en informatie uit consultaties gebruiken, een centrale website of uniek toegangspunt voor inspraakdocumenten, maatregelen om reacties op ontvangen opmerkingen te verzekeren, voorzieningen om de kwaliteit van de consultatieprocessen op te volgen enz. Uit internationale benchmarkstudies door de SERV en de OESO op het vlak van betere regelgeving en beter bestuur blijkt dat Vlaanderen hier internationaal achterop hinkt. Vlaanderen zou volgens de SERV sterk gebaat zijn bij een expliciet beleid gericht op de versterking van de transparantie en de participatie in besluitvormingsprocessen.

### 3.2.6 Formele procedures en informele processen koppelen

- De SERV onderschrijft dat 'slimme' procesarchitectuur nodig is waarbij de klemtoon ligt op goede processen, en niet enkel op de naleving van formele procedures.
- Vorderingen tot schorsing en/of vernietiging van bestuurshandelingen<sup>26</sup> bij administratieve rechtbanken zijn – zeker naar huidig recht – geen goede manier om maatschappelijke conflicten op te lossen (zie ook verder) . Er zijn andere en betere alternatieven, al moeten vorderingen tot schorsing of vernietiging uiteraard mogelijk blijven als juridische stok achter de deur om af te dwingen dat essentiële proceswaarborgen worden nageleefd. Volgens de SERV moet een driesporenbenadering worden gevolgd. Ten eerste moeten conflicten zoveel mogelijk vermeden worden door een goede procesarchitectuur en procesvoering (cf. supra). Ten tweede moet vermeden worden dat conflicten die toch ontstaan juridisch worden uitgevochten. Hier kunnen modellen van bemiddeling nuttig zijn (cf. sociale conflicten). Als conflicten toch juridisch hun beslag moeten krijgen, moeten ten derde de uitspraakbevoegdheden worden verwijnd en uitgebreid zodat een rechter in staat wordt gesteld om actief en oplossingsgericht te werken. Alleen een dergelijke verruiming van de mogelijkheden van de bestuursrechter kan een bijdrage leveren tot oplossingen op het terrein.

## 3.3. Capaciteitsopbouw en cultuurverandering

### 3.3.1 Voorstellen van de commissies

De beide Commissies vragen verdere capaciteitsopbouw bij de overheid op verschillende vlakken, en wijzen op de noodzaak een andere bestuurscultuur en attitude binnen de (Vlaamse) overheid. Ook de problematiek van de verkokering binnen de Vlaamse overheid (gebrek-

---

<sup>26</sup> De term bezwaarschriften wordt normaliter immers gebruikt voor schriftelijke opmerkingen die tijdens het formele openbaar onderzoek worden ingediend.

ge interdepartementale samenwerking/coördinatie) is prominent aanwezig in de verslagen van de Commissies. De belangrijkste voorstellen kunnen als volgt worden samengevat:

### **Verkokering en ambtelijke cultuur**

- Aanduiding van een procesmanager met helicoptervisie voor grote investeringsprojecten (cf. supra) die er als een 'bemiddelaar/facilitator' ook op toeziet dat alle relevante administraties tijdig betrokken geraken bij het project, maar ook tijdig al hun opmerkingen overmaken en hier later niet op terug komen.
- Minstens voor nominatief genoemde strategische projecten een gedeeld eigenaarschap en een gedeelde verantwoordelijkheid realiseren<sup>27</sup>. Samenwerkingsovereenkomsten of convenanten afsluiten tussen bestuursniveaus (cf. model van de brownfieldconvenanten).
- Zorgen voor een constructieve en oplossingsgedreven houding van overheidsdiensten<sup>28</sup>.

### **Capaciteitsopbouw**

- Versterking van de professionalisering via professionele standaarden, standaardmethoden, draaiboeken en kwaliteitssystemen, vergroten van het lerend vermogen, en aan dat alles gerelateerde evaluatie. De uitbouw van professionaliteit moet gebeuren op twee niveaus: voor het management in processen eens ze bezig zijn (het 'dagelijkse werk') en voor het management of de vormgeving van processen (kennisbasis voor goede procesarchitectuur).
- Werk maken van de ontsluiting en kennisontwikkeling m.b.t. instrumenten en technieken van betrokkenheid en participatie. Ervaringen en voorbeelden van goede praktijk moeten worden geïnventariseerd en beter verspreid. Het Vlaamse Kenniscentrum PPS omvormen tot een dienstencentrum PPS, ook ten dienste van de lokale overheden.
- Maximaal gebruik maken en verruimen van de mogelijkheden om – bv. op gemeentelijk niveau – planologische- en/of stedenbouwkundige ambtenaren te delen.

## **3.3.2 Algemene beoordeling door de SERV**

- De SERV ondersteunt deze voorstellen van de Commissie op het vlak van bestuurscultuur, capaciteitsopbouw en tegengaan van verkokering. Samen met de Commissie Berx beklemtoont de raad dat een snellere en betere realisatie van investerings- en infrastructuurprojecten niet alleen een kwestie is van een betere organisatie van besluitvormingsprocessen en van

---

<sup>27</sup> "Formuleer op het hoogste politiek niveau de opdrachten en taken van de departementen, diensten en agent-schappen en al hun medewerkers in functie van de gemeenschappelijk én gezamenlijk te bereiken doelen; vertaal deze benadering in de waardering en evaluatie van in het bijzonder de leidende ambtenaren".

<sup>28</sup> "Nog erger is het wanneer verschillende diensten van éénzelfde overheid en/of verschillende overheidsniveaus het nalaten of zelfs vertikken om constructief en dus oplossingsgericht mee te denken en te werken aan het bereiken van het beoogde resultaat: de effectieve, tijdige realisatie van een investering of infrastructuurwerk en dit uiteraard zoveel als mogelijk binnen budget. Sectorale departementen werken veelal probleemstellend: ze geven tal van redenen waarom iets NIET kan, zonder oplossingsgericht aan te geven hoe het dan wel of anders kan/moet."

aanpassingen aan de regelgeving, maar ook van bestuurscultuur, attitude mensen en middelen.

### 3.3.3 Toepassingsgebied

- De problematiek inzake capaciteit, verkokering en ambtelijke cultuur gelden duidelijk niet enkel voor grote infrastructuurwerken en erg omvangrijke investeringsprojecten. De voorstellen zijn dus volgens de SERV ook zeer relevant voor gewone investeringsprojecten.

### 3.3.4 Ambtelijke en politieke cultuur veranderen

- De beide Commissies zijn opvallend kritisch voor de ambtelijke, verkokerde cultuur. Om een meer constructieve, oplossingsgedreven en klantgerichte dienstverlening te bekomen, is er volgens de SERV niet enkel een verdere concretisering van de voorstellen nodig, maar moet de analyse ook grondiger gebeuren. Dat blijkt ook uit de ervaring van 10 jaar Vlaams wetgevingsbeleid ("the real problem is not practical, but is cultural"<sup>29</sup>). Zonder een reëel politiek en ambtelijk commitment, en betere onderlinge wisselwerking en een mentaliteitskentering gaat het traag en moeizaam om vooruitgang te boeken, alle goede en goedbedoelde initiatieven en instrumenten zoals een kenniscel, integrale effectrapportage, consultatierichtlijnen enz. ten spijt. Zonder de juiste houding, competenties en vaardigheden mislukt iedere onderbouwing/consultatie. Ook in individuele processen en inspraakprocedures is politiek en ambtelijk commitment een sleutelfactor. Zonder steun en actieve betrokkenheid van de verantwoordelijke bestuurders en leidend ambtenaren komen instrumenten zoals inspraak en effectenanalyse los te staan van het politieke en ambtelijke proces. De kans is dan groot dat positieve resultaten die tijdens het analyse- en consultatieproces worden bereikt bij de besluitvorming niet worden gebruikt. Het is dus noodzakelijk dat 'sneller door beter' niet enkel deel uitmaakt van de regels, procedures en formele stimulansen (formele pijler), maar ook van de houding en het gedrag (normatieve pijler) en van een gemeenschappelijke cultuur (cognitieve pijler).
- Terzake is in elk geval de link met het programma voor een effectieve en efficiënte overheid belangrijk. Daarbinnen zou immers moeten worden gewerkt aan onder meer de politiek-ambtelijke verhoudingen, een duidelijkere organisatie van het reguleringsapparaat en effectievere coördinatiemechanismen, zowel binnen de Vlaamse overheid als tussen bestuursniveaus.
- Daarnaast zijn er meerdere voorbeelden van initiatieven die de Vlaamse overheid zou kunnen nemen om de gewenste constructieve, oplossingsgedreven en klantgerichte houding te concretiseren (zie verder in deel 4 van dit advies).

---

<sup>29</sup> SERV (2010). Rapport Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen. Brussel, SERV, 10 maart 2010.

### 3.3.5 Rol van de politiek verduidelijken

- De SERV stelt vast dat de bestaande regelgeving (codex ruimtelijke ordening, Mer—decreet, regelgeving integrale milieuvoorwaarden...) al heel wat ruimte laat, aanzetten geeft en zelfs concrete mogelijkheden voorziet om processen te verbeteren en procedures te versnellen. Maar ze worden in de praktijk niet toegepast of soms op een verkeerde manier (minimalistisch of maximalistisch naar gelang het geval, weinig klantgericht...). Bovendien zijn enkele voorstellen die de Commissies doen ook eerder al gedaan (integratie stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning, uniek loket, sancties voor het niet naleven van termijnen...) en zijn er in een aantal gevallen ook concrete tekstvoorstellen van wetswijzigingen opgemaakt die echter nooit de eindstreep hebben gehaald door gebrek aan politieke prioriteit en/of ambtelijke onwil of tegenkating (zie deel 4). De SERV meent dat er nu een momentum is om de noodzakelijke hervormingen waarover een brede maatschappelijke consensus bestaat ook daadwerkelijk en op korte termijn door te voeren.
- Ook bij andere actoren dan beleidsmakers en overheden is er een andere cultuur nodig. Inspraak neemt bijvoorbeeld niet weg dat uiteindelijk de democratisch verkozen politici bepalen welke eindbeslissingen er worden genomen. Effectenanalyse en consultatie zijn er niet op gericht om de politieke besluitvorming te vervangen, maar om een beter geïnformeerde besluitvorming mogelijk te maken. Inspraak betekent bijgevolg ook dat beleidsmakers niet met alle inbreng rekening moeten houden. Niet alle informatie is altijd even bruikbaar of betekenisvol, referentiekaders, belangen en meningen kunnen verschillen, er zijn bij beleidshervormingen vaak zowel winnaars als verliezers enz. Algehele consensus bereiken is daardoor vaak niet mogelijk en soms ook niet wenselijk. Consultatie en informatie uit effectenanalyse vormt input voor de afwegingen die door politici moeten gebeuren. Politici langs hun kant moeten dan een keuze durven maken en niet bang zijn voor belangentegenstellingen, en bereid zijn om hun keuze helder te motiveren.
- Daarbij kan wel worden opgemerkt dat er evolutie is (en wenselijk is) naar andere manieren van beleidsvoorbereiding en besluitvorming, waarbij sprake is van co-productie van beleid en de scheiding tussen 'horen' en 'beslissen' minder scherp is dan voorheen.

### 3.3.6 Capaciteitsopbouw koppelen met capaciteitsopbouw voor betere regelgeving

- De SERV onderschrijft de noodzaak om snel op verschillende vlakken capaciteit te bouwen voor betere en snellere investeringsprojecten
- Volgens de SERV zijn efficiëntiewinsten te boeken door die capaciteitsopbouw te linken aan de capaciteitsopbouw voor betere regelgeving. Instrumenten en technieken van betrokkenheid

en participatie bijvoorbeeld verschillen niet wezenlijk als het gaat om investeringsprojecten of om regelgevingsprojecten. Duplicatie en versnippering van de inspanningen voor de kennisontwikkeling en ontsluiting van de kennis moeten worden vermeden<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> In opdracht van de Dienst Wetsmatiging bij bestuurszaken, wordt vandaag al gewerkt aan de voorbereiding van een consultatiehandleiding en worden reeds opleidingen gegeven rond datacollectie en consultatie. Op het vlak van betere regelgeving spelen de bestaande cellen wetskwaliteit in elk departement al de rol van procesbegeleiders. Omgekeerd zou de ervaring van het bestaande systeem van risicomanagement bij investeringsprojecten nuttig kunnen worden vertaald naar regelgevingsprojecten

## 4. Toepassen of aanpassen van specifieke procedures

Gelet op de uitgangspunten beschreven in de inleiding van dit advies, bespreekt de SERV hierna slechts een beperkt aantal van de talrijke voorstellen van de Commissie Berx en de Commissie Sauwens. De focus ligt op de boordeling, concretisering en aanvulling van de geformuleerde voorstellen die ook relevant zijn voor 'gewone' investeringsprojecten en op zaken die niet of minder aan bod komen in de initiatieven van de SARO en de MORA. Dat betekent dat bijvoorbeeld de specifieke voorstellen inzake beleidsplanning, plan-mer, grondverwerving en onteigening enz. niet aan bod komen.

De focus ligt tevens op voorstellen waarover tussen de sociale partners een consensus bestaat. Dat neemt niet weg dat er meer ideeën zijn, die evenwel nader onderzoek en informatie vergen. De SERV verwijst in dat verband naar de inleiding bij dit advies, waar het gebrek aan evaluatiestudies en degelijk cijfermateriaal werd aangeklaagd.

### 4.1. Integratie/coördinatie van procedures en vergunningen, uniek loket

De voorbije jaren zijn tal van voorstellen gedaan en vaak zelfs in volledig uitgeschreven wetteksten gegoten om te komen tot een integratie en/of betere coördinatie van vergunningen en vergunningsprocedures. Soms met gevolg, zoals

- de integratie in 1991 van zes toenmalige vergunningstelsels<sup>31</sup> in één milieuvergunning (VLAREM) in uitvoering van het milieuvergunningsdecreet van 1985,
- de koppeling tussen de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning (wederzijdse schorsing, wederzijds verval),
- het decreet van 30 maart 2007 betreffende de brownfieldconvenanten (uniek loket voor de aanvraag van een milieuvergunning en een stedenbouwkundige vergunning),
- sinds 1 januari 2010 het uniek gemeentelijk loket waardoor de aanvrager van een stedenbouwkundige vergunning ervoor kan kiezen om de aanvraag samen met de aanvraag voor een milieuvergunning voor hetzelfde project in te dienen (enkel indien de gemeente voor beide

---

<sup>31</sup> De exploitatievergunning voor de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen (Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming, 1946); de lozingsvergunning (wet Oppervlaktewateren, 1971); de vergunning voor het houden van wedstrijden, test- en oefenritten, en recreatief gebruik van motorvoertuigen en motorrijwielen (wet Geluidshinder 1973 en 1976); de vergunning voor de verwijdering van giftig afval (wet Giftig Afval, 1974); de vergunning voor de verwijdering van afvalstoffen (Afstoffendecreet, 1981); de vergunning tot bescherming van het grondwater tegen verontreiniging (Grondwaterdecreet, 1984).

aanvragen bevoegd is), en waarbinnen er ook in de verdere procedure naar afstemming wordt gezocht (het blijven wel twee vergunningen)<sup>32</sup>

- de recente regeling inzake de projectvergadering in de Codex Ruimtelijke Ordening<sup>33</sup>.

Pogingen om te komen tot een meer betekenisvolle integratie<sup>34</sup> zijn tot dusver steeds gestrand<sup>35</sup>.

De Commissie Berx pleit opnieuw voor integratie van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning, met name voor specifieke projectcategorieën waarvoor het handhaven van beide stelsels weinig meerwaarde biedt<sup>36</sup>. Zij stelt dat de voordelen van verdere integratie evident zijn: minder procedures zowel in eerste aanleg, in beroep als administratiefrechtelijk; slechts één openbaar onderzoek; slechts één besluitvormer (nu liggen 2 vergunningen vaak op ander bestuursniveau), betere afstemming tussen beide, verhoogde rechtszekerheid. De Commissie Sauwens beveelt aan om een “unieke vergunning” in te voeren naar analogie met Wallonië: “één aanvraag, één openbaar onderzoek, één beslissingsmoment”.

<sup>32</sup> De resultaten van de ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoeken worden via één brief aan de aanvrager gemeld, er is één gezamenlijke adviesvraag aan overheidsinstanties die over beide aanvragen moeten adviseren, er is één gemeenschappelijk 24 juni 2008 openbaar onderzoek, er is een gelijktijdige beslissing door het college van burgemeester en schepenen. Ook de termijnen voor het nemen van een beslissing werden op mekaar afgestemd (105 dagen, geen verlenging mogelijk), hetgeen in de praktijk een verlenging van de milieuvergunningsprocedure van 75 dagen naar 105 dagen betekent (in combinatie met de termijn van 14 dagen waarin voorzien is voor de ontvankelijk- en volledigverklaring van een aanvraag wordt dit 119 dagen wanneer gerekend wordt vanaf de aanvraag).

<sup>33</sup> Personen die instaan voor de ontwikkeling en verwezenlijking van belangrijke bouw- of verkavelingsprojecten kunnen, eens een projectstudie voorhanden is, verzoeken om een projectvergadering met het bevoegde bestuursorgaan en de adviesverlenende instanties. Een projectvergadering beoogt de procedurele afstemming tussen de betrokken organen en instanties, de bespreking van de eventueel nodig of nuttig geachte projectbijsturingen en de eventuele toepassing van stedenbouwkundig attest. Als het project zowel een stedenbouwkundige vergunning als een milieuvergunning nodig heeft, dan worden op deze projectvergadering ook het bestuursorgaan dat bevoegd is voor het verlenen van de milieuvergunning en de in het kader van de milieuvergunningsaanvraag adviesverlenende instanties uitgenodigd.

<sup>34</sup> De relatie tussen de bouwvergunning en de milieuhygiënische vergunningen werd al in de vroege jaren '80 als een “oud zeer” bestempeld. De Interuniversitaire Commissie voor de herziening van het milieurecht in het Vlaamse gewest omschreef begin jaren '90 de speurtocht naar mogelijke oplossingen al als een “oldtimer”.

<sup>35</sup> Ontwerp van decreet houdende aanvulling van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw. VI. Parl. Stuk 260, 1983-1984: de milieuvergunning geldt als bouwvergunning. Voorontwerp decreet milieubeleid; Interuniversitaire Commissie voor de herziening van het milieurecht in het Vlaamse gewest, art. 4.6.7: de milieuvergunning geldt als bouwvergunning.

Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, wat de geïntegreerde milieu- en stedenbouwkundige vergunning betreft. VI. Parl. Stuk 2181, 2003-2004: de milieuvergunning geldt als bouwvergunning voor projecten met beperkte ruimtelijke weerslag.

Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, wat de geïntegreerde milieu- en stedenbouwkundige vergunning betreft. VI. Parl. Stuk 688; 2005-2006: de milieuvergunning geldt als bouwvergunning voor projecten met beperkte ruimtelijke weerslag.

<sup>36</sup> De Commissie geeft als voorbeelden: projectcategorieën zonder emissies naar lucht of water; projecten zonder verwerkingsprocessen, zodat geen ruimte rest voor procesoptimalisering of waarbij de hinderlijkheid van de inrichting enkel bestaat in ruimtelijke effecten zoals ruimte- en functieverlies, visuele hinder, verkeershinder, geluidshinder voor omwonenden, barrièrewerking en sterfte voor fauna, ... Concrete oorbelden zijn windmolenparken, groeven, hoogspanningsposten, ...



#### **4.1.1 Eerst noodzaak van vergunningsplicht heroverwegen**

De eerste vraag, voorafgaand aan de vraag naar integratie/coördinatie van procedures en vergunningen, moet volgens de SERV zijn of er wel via het instrument vergunning moet worden gewerkt. Indirect gevolg is dat daardoor ook meer tijd vrijkomt om de echt belangrijke dossiers beter en sneller af te handelen.

De nieuwe codex ruimtelijke ordening maakt een lijst van “meldingsplichtige werken” decretaal mogelijk. Volgens de SERV kunnen sommige zaken die nu nog onderworpen zijn aan een verplichte stedenbouwkundige vergunning zonder gevaar voor de ruimtelijke ordening en de ruimtelijke draagkracht vrijgesteld worden van vergunningplicht. Als type-voorbeelden kan gedacht worden aan de bestaande vergunningsplicht voor een carport, een fietsenrek, of een drank-, snoep-, of broodautomaat op privé-terrein voor bv. een winkel. Ook in gevallen waar de ruimtelijke aspecten reeds voldoende worden opgevangen door voorschriften op een ander niveau, bijvoorbeeld in plan- of verkavelingsvoorschriften, kan de bouwvergunningplicht vervangen worden door een eenvoudige meldingsplicht op voorwaarde dat het meldingsdossier de vereiste, door een architect getekende, plannen bevat.

In het kader van het milieuvergunningsdecreet bestaat het systeem van meldingen al langer, en is er pas een herziening geweest van de klasse-indelingen waardoor sommige inrichtingen zijn verschoven van klasse 2 (vergunningplicht) naar klasse 3 (meldingsplicht) omwille van de beperkte milieu-impact en gelet op de rechtstreekse werking van de algemene en sectorale milieuvorwaarden die zijn opgenomen in VLAREM II. Eerder, in 2006 werden ook “pakketten milieuvorwaarden” (zgn. integrale milieuvorwaarden) voor twee sectoren opgemaakt (standaardgarages en -carosseriebedrijven, en standaardhoutverwerkingsbedrijven), waardoor de vergunningplicht voor deze inrichtingen verviel en ze werden ingedeeld in derde klasse (meldingsplicht)<sup>37</sup>.

#### **4.1.2 Resoluut kiezen voor volledige integratie (omgevingsvergunning)**

Voor tal van projecten is er vandaag zowel een milieuvergunning als een stedenbouwkundige vergunning nodig, niettegenstaande beide vergunningen vaak betrekking hebben op één en

---

<sup>37</sup> Er is daarover een apart hoofdstuk in het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid opgenomen (hoofdstuk III bijzondere bepalingen inzake integrale milieuvorwaarden, ing. decr. 6 februari 2004), maar dit hoofdstuk (en zelfs de ganse titel V algemene, sectorale en integrale milieuvorwaarden) is nog steeds niet in werking gesteld door de Vlaamse regering. De wettelijke basis van de ‘integrale voorwaarden’ in Vlarem II wordt gevormd door het milieuvergunningsdecreet.

dezelfde constructie/inrichting. Nochtans zijn de procedures gelijksoortig. Vaak moet de aanvrager voor beide vergunningen dezelfde documenten en stukken indienen, tijdens de procedures moet vaak aan dezelfde instanties advies worden gevraagd enz. Het uniek gemeentelijk loket geeft een aanzet tot oplossing maar is beperkt tot dossiers waarvoor de gemeente voor beide aanvragen bevoegd is. Vanuit het oogpunt van administratieve vereenvoudiging gaat de huidige regeling volgens de SERV lang niet ver genoeg.

Naast het oogmerk van een administratieve vereenvoudiging, is het volgens de SERV ook en vooral om inhoudelijke redenen wenselijk dat werk wordt gemaakt van een geïntegreerde vergunning: zaken die inhoudelijk samenhangen in hun geheel bekijken is efficiënter en leidt tot betere beslissingen en kwalitatief betere vergunningen dan aparte besluitvormingsprocessen. Dit impliceert niet de loutere afstemming of coördinatie van procedurestappen tussen twee systemen die ook op zichzelf blijven bestaan, maar een volledig versmolten vergunningverlening en één integrale vergunning.

In die zin is de SERV vragende partij voor een daadwerkelijke integratie van de bouw- en milieuvergunning in één volledig geïntegreerde, eengemaakte vergunning naar het voorbeeld van de Nederlandse omgevingsvergunning die alle vroeger bestaande vergunningen in verband met milieu, ruimte en wonen vervangt, en waardoor sprake is van daadwerkelijke integratie op alle niveaus, van de aanvraag via het één loket, tot en met beroep en handhaving. Dit gaat dus veel verder dan de integratie van enkel de stedenbouwkundige vergunning- en de milieuvergunning, en enkel voor specifieke projectcategorieën. In wezen is het de logische volgende stap die moet worden gezet, na de integratie in 1991 van zes toenmalige milieuvergunningstelsels in één milieuvergunning.

De SERV heeft de indruk dat hierover snel een maatschappelijke en politieke consensus kan worden gevonden en dat de praktische problemen en bezwaren kunnen worden opgelost als daartoe de bereidheid aanwezig is.

#### **4.1.3 In afwachting: quick wins realiseren**

In afwachting van een geïntegreerde omgevingsvergunning, moet worden gewerkt aan de realisatie van een aantal 'quick wins'. Met name door op zeer korte termijn een aantal projectcategorieën af te bakenen waarvoor het behoud van zowel een milieuvergunning als een stedenbouwkundige vergunning weinig meerwaarde geeft.

Ook de Commissie Berx lijkt in dat verband te pleiten voor een dubbele beweging (als de SERV de voorstellen correct interpreteert). Enerzijds zou de beoordeling van de hinderaspecten in het kader van de aanvraag van de bouwvergunning gebeuren voor projecten waarvoor er geen ruimte is voor procesoptimalisering of waarbij de hinderlijkheid van de inrichting enkel

bestaat in ruimtelijke effecten zoals ruimte- en functieverlies, visuele hinder, verkeershinder, geluidshinder voor omwonenden, barrièrewerking en sterfte van fauna enz. De bouwvergunning geldt dan als milieuvergunning en er is geen aparte milieuvergunningsaanvraag nodig. De Commissie geeft als voorbeelden: projectcategorieën zonder emissies naar lucht of water; projecten zonder verwerkingsprocessen, windmolenparken, groeven, hoogspanningsposten...

Anderzijds zou de ruimtelijke beoordeling voor projecten met een beperkte ruimtelijke weerslag gebeuren in het kader van de milieuvergunningsprocedure. M.a.w. de milieuvergunning geldt als bouwvergunning en er is geen aparte bouwvergunning nodig. Typevoorbeelden zijn een hoogspanningscabine op een bedrijfsterrein, een bovengrondse propaan/butaangastank of bovengrondse stookolietank voor gebouwenverwarming, enz.. In de praktijk blijkt een bouwvergunningsaanvraag voor dergelijke dossiers geen enkele toegevoegde waarde te hebben t.o.v. de VLAREM-melding of milieuvergunning. In de periode 2004-2006 was er reeds een ambtelijke consensus<sup>38</sup> om de milieuvergunning te laten gelden als bouwvergunning voor:

- Aanvragen van klasse 1 en klasse 2 die volgens een gewestelijk RUP in bedrijventerreinen zijn gelegen
- Aanvragen van klasse 1 en klasse 2 die volgens een gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk RUP in een gebied liggen waar de milieuvergunning als stedenbouwkundige vergunning geldt;
- Aanvragen van klasse 1 en klasse 2 die volgens het gewestplan gelegen zijn in een industriegebied, gebied voor vervuilende industrie, gebied voor milieubelastende industrie en zeehavengebieden met uitzondering van ambachtelijke bedrijven en KMO's;
- Aanvragen van klasse 1 en klasse 2 die gelegen zijn in een verkaveling voor de bouw of aanleg van industriële, ambachtelijke of commerciële gebouwen, constructies of terreinen;
- Aanvragen van klasse 1 en klasse 2 gelegen in een BPA voor bedrijventerreinen.

De SERV onderschrijft dat waar het behouden van zowel een milieuvergunning als een stedenbouwkundige vergunning weinig meerwaarde geeft, de nodige maatregelen moeten worden genomen om dubbele procedures te vermijden. Gelet op de wenselijke integratie richting één omgevingsvergunning (en één geïntegreerd advies van alle relevante overheidsdiensten, cf. supra deel 3.3.6), moet er echter voor worden gewaarschuwd dat het voormelde voorstel niet leidt tot meer integratie, maar tot een grotere scheiding waarbij ofwel de bouwvergunningsprocedure ofwel de milieuvergunningsprocedure geldt. Een alternatief is dat de milieuvergunning altijd zou gelden als bouwvergunning, zoals destijds ook door de Interuniversitaire Commissie voor de herziening van het milieurecht in het Vlaamse gewest voorgesteld en uitgewerkt<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Informatieve nota bij het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, wat de geïntegreerde milieu- en stedenbouwkundige vergunning betreft (2004).

<sup>39</sup> Voorontwerp decreet milieubeleid; Interuniversitaire Commissie voor de herziening van het milieurecht in het Vlaamse gewest, art. 4.6.7: de milieuvergunning geldt als bouwvergunning.

#### 4.1.4 Onroerend Erfgoed

De SERV wenst nogmaals te wijzen op de problemen met de inventaris van het bouwkundig erfgoed waaraan de erfgoedtoets gekoppeld is<sup>40</sup>. Die inventaris werd op 14 september 2009 voor de eerste keer vastgesteld door de administrateur-generaal van het Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed en verscheen in het staatsblad. Gelet op de belangrijke rechtsgevolgen<sup>41</sup> (die mogelijks in de toekomst nog zullen uitbreiden) voor gebouwen die opgenomen zijn in de inventaris vraagt de SERV dat de knelpunten met de huidige inventaris worden aangepakt. De verwijst onder meer naar:

- *De criteria voor opname in de inventaris.* De selectie van het bouwkundig erfgoed gebeurt op basis van de historische, artistieke, industrieel-archeologische, volkskundige, wetenschappelijke of algemeen socio-culturele waarde, en dat niet object per object maar van binnen een groep van gebouwen of objecten in een bepaalde regio of gemeente. Er is evenwel onduidelijkheid over (de toepassing van) deze criteria, en concreet ook over de implicaties ervan in het licht van de rechtsgevolgen. Bovendien kan de rechtsgelijkheid ernstig in het gedrang komen, onder meer omdat de criteria in de praktijk verschillend toegepast lijken te worden afhankelijk van de gemeente.
- *De juistheid van gegevens van de inventaris.* De recent vastgestelde inventaris blijkt niet helemaal actueel en correct te zijn. Een aantal gebouwen opgenomen in de inventaris bestaan momenteel niet meer.
- *De informatieverstrekking aan de betrokken eigenaars.* Zij werden en worden vandaag niet op de hoogte gesteld wanneer hun gebouw wordt opgenomen in de inventaris.
- *De beroepsmogelijkheden.* Nu de rechtsgevolgen van de inventaris duidelijk zijn en groter worden, en gelet op de onduidelijkheid over de (toepassing van de) criteria voor opname in de inventaris, wordt de mogelijkheid om beroep aan te tekenen tegen beslissingen om een pand al dan niet op te nemen in de inventaris belangrijker. Vandaag is er juridisch geen administratief beroep voorzien tegen de opname van bouwkundig erfgoed in de inventaris. Dat betekent dat er enkel de mogelijkheid blijft via een rechtszaak of procedure bij de Raad van State.
- *De rechtszekerheid.* Art. 12/1 van het decreet van 3 maart 1976 stelt dat de Vlaamse Regering de inventaris van het bouwkundig erfgoed moet vaststellen. In de praktijk is dat door de administrateur-generaal van het Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed gebeurd. Er kunnen

---

<sup>40</sup> SERV. Advies Onroerenderfgoedtoets. Brussel, 20 januari 2010.

<sup>41</sup> Om een gebouw uit de vastgestelde lijst af te breken is altijd een stedenbouwkundige vergunning nodig. Bij het al dan niet toekennen van de vergunning moet de erfgoedwaarde van het gebouw mee in rekening worden gebracht (erfgoedtoets); Er is een stedenbouwkundige vergunning nodig voor het plaatsen van zonnepanelen of zonneboilers. De erfgoedwaarde van deze panden moet worden afgewogen in de motivatie voor het al dan niet toekennen van deze vergunning; Zonevreemde gebouwen uit de lijst kunnen vlotter een nieuwe functie krijgen; Gebouwen uit de lijst mogen afwijken van de normen op het gebied van energieprestatie en binnenklimaat voor zover die afwijking nodig is om de erfgoedwaarde van het pand in stand te houden; In de sociale woningbouw geldt de 80% regel niet. Dat is de regel dat kosten voor renovatie maximum 80% mogen bedragen van de prijs voor een nieuwbouw van dezelfde omvang, anders moet het gebouw worden gesloopt en vervangen door nieuwbouw.

bovendien vragen worden gesteld bij de opportuniteit om rechtsgevolgen te koppelen aan een inventaris die op geen maatschappelijke/politieke toets hebben doorstaan. Dit kan het draagvlak voor het erfgoedbeleid ondergraven.

#### 4.1.5 Uniek loket

De SERV ondersteunt de aanbeveling van de Commissie Sauwens om een “uniek geo-loket” in te voeren dat er voor zorgt dat relevante informatie digitaal beschikbaar is, zodat de burgers en bedrijven niet telkens opgezadeld worden met een zoektocht naar de bevoegde overheid (gewest, provincie, gemeente) en voor de digitale ontsluiting van cartografische gegevens met betrekking tot plannen van aanleg, onroerend erfgoed (beschermde landschappen, archeologische sites) enz. De SERV vraagt in dat verband ook aandacht voor de verdere uitbouw en afstemming met het eMil-milieuvergunningenloket, het unieke gemeentelijke loket en het uniek loket in het kader van de Europese Dienstenrichtlijn.

## 4.2. Advisering en beroep door overheidsdiensten

De beide Commissies formuleren voorstellen ter aanpassing van de advisering en beroepsmogelijkheden van overheidsdiensten. Ze worden hierna samen met de bemerkingen van de SERV overlopen.

### 4.2.1 Geïntegreerde adviezen realiseren

De beide Commissies vragen om werk te maken van geïntegreerde adviezen van overheidsdiensten, in plaats van de bestaande sectorale en soms onderling tegenstrijdige adviezen waarbij telkens vanuit één specifieke invalshoek naar een bepaald project wordt gekeken.

Ook de SERV vraagt dat op korte termijn *prioritair* werk wordt gemaakt van de voorgestelde “geïntegreerde adviezen” (“geïntegreerde, constructieve en oplossingsgedreven adviezen van overheidsdiensten”). Zoals de Commissie Berx schrijft, dragen afzonderlijke, soms tegenstrijdige adviezen van de diverse Vlaamse overheidsdiensten en departementen niet bij tot een snelle en adequate besluitvorming. “Eén enkel negatief advies vanuit een bepaald beleidsdomein kan een project al tegenhouden. Omdat er geen afwegingskader bestaat, zal de vergunningverlenende overheid voorzichtigheidshalve geneigd zijn omwille van dit ene negatieve advies het project over de ganse lijn af te keuren. Heel wat projecten geraken hierdoor geblokkeerd.”

Wel moet de mogelijkheid blijven bestaan van eventuele minderheidsstandpunten. Eventuele knelpunten moeten immers aan bod kunnen blijven komen.

#### 4.2.2 Bindende adviezen afschaffen

De Commissie Berx vraagt de afschaffing van bindende adviezen, machtigingen en andere vormen van eenzijdige beslissingsbevoegdheden van departementen, agentschappen en ambtenaren (bv. onroerend erfgoed). In de zeer uitzonderlijke gevallen dat ze mogelijks worden behouden, moet worden voorzien in de mogelijkheid om er gemotiveerd van af te wijken. Zij vraagt om zeker geen nieuwe vormen van bindende adviezen en andere vormen van eenzijdige beslissingsbevoegdheid op bestuurlijk niveau in te voeren. De Commissie stelt verder dat het streven naar een “geïntegreerd advies” (cf. supra) er niet mag toe leiden dat de uiteindelijke belangenafweging volledig binnen de administratie gebeurt ipv door het daartoe democratisch gelegitimeerd politiek niveau. Ook de Commissie Sauwens meent dat zulke adviezen niet bindend mogen zijn en het primaat van de politiek moeten volgen.

Volgens de SERV is het nuttig om eerst af te wegen in welke gevallen beslissingen moeten worden genomen door politieke overheden en in welke gevallen door administratieve administratieve entiteiten (bv. Mer-cel, privacycommissie, administratieve handhaving... waarbij het normaliter gaat om de toetsing aan vastgelegde rechtsregels). In elk geval moet de maatschappelijke belangenafweging in beslissingen steeds door politieke beleidsverantwoordelijken kunnen gebeuren. Dat impliceert inderdaad dat bindende adviezen worden afgeschaft. Bindende adviezen zijn niet enkel een probleem voor onroerend erfgoed<sup>42</sup>. Voor veel bouw-aanvragen is er in praktijk bijvoorbeeld nog steeds bindend advies van de gemachtigde ambtenaar stedenbouw. De SERV onderschrijft dus de visie van de Commissie Berx dat het concept van het “bindend advies” achterhaald is en niet past in de visie van een oplossingsgerichte, onderling goed samenwerkende administratieve diensten en departementen. De focus moet liggen op goede beslissingen en een goed onderbouwde motivering van deze beslissingen, waarin het geïntegreerde advies van alle relevante overheidsdiensten (met eventueel minderheidsstandpunten) uiteraard een belangrijk element is.

#### 4.2.3 Beroepsrechten van overheden bij de bestuursrechter aan voorwaarden koppelen

Ten aanzien van de beroepsrechten van overheidsdiensten hebben de voorstellen van de Commissies voor verwarring gezorgd, en lijken ze mekaar tegen te spreken. De Commissie Berx stelt voor om de beroepsrechten van overheden te beperken, in die zin dat een publiekrechtelijke rechtspersoon of een bestuursorgaan geen beroep kan instellen tegen een besluit, indien dat besluit niet is gericht tot die rechtspersoon of tot een orgaan van die rechtspersoon, tenzij zakelijke rechten van die publiekrechtelijke rechtspersoon of dat bestuursorgaan in het

---

<sup>42</sup> Zie voorstel 28 van de Commissie Berx.

geding zijn. De Commissie Sauwens stelt dat “men voorzichtig moet zijn met het overnemen uit het buitenland van bepaalde bepalingen die er gelden of voorgesteld zijn en waarvan de tijdswinst omstreden is – in het bijzonder de bepaling dat overheden niet in beroep kunnen gaan tegen een besluit van andere overheden.”

Het voorstel van de Commissie Berx staat in het verslag onder de hoofding “versterk de mogelijkheden voor de bestuursrechter om de rechtsgevolgen van geschorste en/of vernietigde besluiten in stand te houden”. Hieruit kan worden opgemaakt dat het voorstel van de commissie Berx niet zou slaan op de rol die de administratie speelt in administratieve procedures, maar enkel op hun rol in procedures bij de bestuursrechter (bv. Raad van State of andere administratieve rechtscolleges). Een voorbeeld is een procedure bij de raad voor vergunningsbetwistingen in de ruimtelijke ordening. Die behandelt beroepen tegen beslissingen genomen in laatste administratieve aanleg (d.w.z. nadat al een administratieve beroepsprocedure is afgerond) betreffende o.a. het afleveren of weigeren van een vergunning. Dat beroep staat niet alleen open voor de aanvrager van de vergunning, de natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de vergunningsbeslissing, en een vereniging die optreedt namens en een groep wiens collectieve belangen door de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing zijn bedreigd of geschaad. Ook de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, de bij het dossier betrokken vergunningverlenende bestuursorganen en de adviserende overheidsinstanties kunnen zulke beroepsprocedure starten. Zij moeten geen ‘belang’ aantonen.

Volgens de SERV moet een situatie waarbij overheden en overheidsorganen mekaars beslissingen te pas en te onpas bij de bestuursrechter aanvechten inderdaad worden vermeden. Zeker in het licht van de visie van de Commissie Berx dat “bestuurlijke overheden worden meer en meer geacht om constructief en oplossingsgericht bij te dragen tot de realisatie van gedeelde doelstellingen” en dus in het licht van de ook door de SERV gevraagde “geïntegreerde, constructieve en oplossingsgedreven adviezen van overheidsdiensten”.

De SERV meent daarom dat de beroepsrechten van adviserende overheidsinstanties bij de bestuursrechter geschrapt kunnen worden, en dat beroepsrechten van vergunningverlenende bestuursorganen in procedures bij de bestuursrechter aan voorwaarden moeten worden gekoppeld.

Concreet stelt de SERV voor dat het proportionaliteitsbeginsel expliciet wordt ingevoerd. Dat komt er in concreto op neer dat entiteiten het recht hebben om een vordering in te stellen op voorwaarde dat het concrete algemeen belang dat ze daarbij verdedigen (dus meer onderbouwd dan louter met een verwijzing naar ‘de goede ruimtelijke ordening’) opweegt tegen de kosten en vertragingen die hun handeling veroorzaakt. Dit moet ervoor zorgen dat in eerste instantie elke overheidsentiteit zelf de afweging moet maken of het voorgenomen beroep wel

het algemeen belang dient en of het niet gaat om een bagatel, en dat dit in tweede instantie moet gebeuren door de bestuursrechter alvorens een vordering te behandelen (ontvankelijkheidsvoorwaarde).

### 4.3. Wettelijke termijnen

Aanbeveling 39 van de commissie Sauwens luidt: “Administratieve stilstand moet absoluut worden voorkomen. De administraties dienen de bindende termijnen voor advies en beoordeling die in de procedures voorzien zijn te respecteren. Voorzie sancties voor het geval dat niet gebeurt”.

De SERV kan deze aanbeveling volmondig bijtreden. Alleen is de Commissie niet erg concreet over de manier waarop respect voor bindende termijnen kan worden verzekerd en afgedwongen. De SERV heeft in het verleden zelf een aantal mogelijkheden opgesomd en onderzocht. Dat gebeurde o.m. in het advies van 11 september 2002 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende het meedelen van milieu-informatie en tot opheffing van het systeem van de stilzwijgende milieuvergunning<sup>43</sup>. De memorie van toelichting bij dat decreet bevat een bespreking en boordeling van deze mogelijkheden<sup>44</sup>. Uiteindelijk werd in het decreet gekozen voor een verplichte jaarlijkse rapportage van de termijnoverschrijdingen. Deze regeling blijft volgens de SERV nodig en zinvol, maar wordt in de praktijk minimalistisch ingevuld en is mee daardoor onvoldoende effectief. Bijgevolg moeten ook de andere opties die destijds werden geformuleerd opnieuw worden bekeken. Hierna wordt daarop meer in detail ingegaan.

#### 4.3.1 Meer volledige rapportage van de termijnoverschrijdingen

Art. 6bis van het milieuvergunningendecreet bepaalt: “De voor vergunningverlening bevoegde overheden brengen jaarlijks verslag uit over naleving van de in dit decreet voorziene beslissingstermijnen. Dit verslag wordt overgemaakt aan het parlement en wordt openbaar gemaakt. Er wordt voor het eerst verslag gegeven over de vergunningen, aangevraagd in 2004”.

LNE publiceert dergelijke verslagen op <http://www.lne.be/themas/vergunningen>. Ze worden dus weldegelijk opgemaakt. Maar ze geven enkel cijfers over de naleving van de beroepstermijn voor de aanvraag van een milieuvergunning (bestendige deputatie voor beroepen milieuvergunningendecreet klasse 2, Vlaamse Minister voor klasse 1) en dus niet over alle andere beslissingstermijnen in het milieuvergunningendecreet. En dat zijn er heel wat. M.a.w. wordt

<sup>43</sup> SERV, Advies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving betreffende het overmaken van milieu-informatie en de stilzwijgende milieuvergunning, 11 september 2002.

<sup>44</sup> Vlaams Parlement, Stuk 1847 (2003-2004) – Nr. 1.



de tekst van het milieuvergunningendecreet minimalistisch geïnterpreteerd<sup>45</sup>. Bovendien slaat het meest recente rapport op cijfers voor 2008.

De SERV vraagt dan ook dat de verplichte jaarlijkse rapportage voortaan zou slaan op naleving van alle beslissingstermijnen en doorlooptijden in procedures (bv. ook individuele afwijkingaanvragen, sectorale afwijkingaanvragen...), en niet enkel op de beroepen, en dat de informatie sneller beschikbaar komt. Bovendien zou werk gemaakt moeten worden van een geïntegreerde rapportering die zowel de naleving van de termijnen in de milieuvergunningsprocedure als in de *bouwvergunningsprocedure* omvat. Met een goed dossieropvolgingsysteem (vergunningendatabank) is dat perfect realiseerbaar. De SERV vraagt ook dat het Vlaams Parlement respectievelijk de provincieraad het rapport over de naleving van de termijnen ook jaarlijks expliciet zou agenderen en bespreken.

#### **4.3.2 Aanvullende maatregelen nemen om de naleving van termijnen te garanderen**

Uit het rapport voor het jaar 2007 blijkt dat op niveau van de minister van de 160 beroependossiers 72 dossiers (45%) niet tijdig werden behandeld, d.w.z. buiten de in het decreet voorgeschreven termijn van 5 maanden. De gemiddelde overschrijding bedraagt 62 dagen, met frequent overschrijdingen van meer dan 100 dagen tot voor 2 dossiers zelfs meer dan 400 (438, 485) dagen<sup>46</sup>.

Uit het laatste rapport (2008) blijkt dat op niveau van de minister van de 142 beroependossiers 77 dossiers (54%) niet tijdig werden behandeld, d.w.z. buiten de in het decreet voorgeschreven termijn van 5 maanden. De gemiddelde overschrijding bedraagt ook in 2008 62 dagen, met frequent overschrijdingen van meer dan 100 dagen waarvan 5 dossiers meer dan 200 dagen (232, 242, 253, 291, 328).

Op niveau van de provincies blijkt het probleem minder acuut. In het jaar 2007 werden bij de deputaties van de 5 provincieraden 204 beroependossiers ontvangen. In 2 dossiers hiervan werd de beslissing getroffen buiten de in het decreet voorgeschreven verlengde termijn van 5 maanden (overschrijding met 4 dagen en 48 dagen). Voor 93 dossiers (46%) ontving de aanvrager een bericht van een verlenging met een maand van de normale beroepstermijn van 4 maanden. Dat gebeurde vooral in Oost-Vlaanderen, voor 64 van de 68 beroepsdossiers (94%). Deze provincie verlengt echter al jaren uit veiligheidsredenen bijna alle dossiers, al

---

<sup>45</sup> In het verslag staat: "Voor de toepassing van het nieuwe artikel 6bis wordt aangenomen dat de decreetgever de verslaggeving inzake naleving van termijnen heeft willen in de plaats stellen van de stilzwijgende vergunningsuitspraken die waren voorzien in het opgeheven artikel 25. Het betreft bijgevolg inzonderheid de uitspraken over beroepen tegen beslissingen in eerste aanleg over milieuvergunningsaanvragen en de definitieve beslissingen na een in beroep verleende proefvergunning.

<sup>46</sup> <http://www.lne.be/themas/vergunningen/bestand/verslagen/beslissingstermijn/termijnen-milieuvergunningendecreet-2007-2008>

blijft ze streven naar een beslissingstermijn van 4 maanden. In werkelijkheid werd in Oost-Vlaanderen voor 26 van de 68 beroepsdossiers (38%) de termijn van 4 maanden niet gehaald. Voor alle provincies samen ging het om 55 dossiers (27%) in 2007.

In het jaar 2008 werden bij de deputaties van de 5 provincieraden 111 beroependossiers ontvangen. In 3 dossiers hiervan werd de beslissing getroffen buiten de in het decreet voorgeschreven verlengde termijn van 5 maanden (overschrijding met 5, 24 en 75 dagen). Voor 51 dossiers (46%) ontving de aanvrager een bericht van een verlenging met een maand van de normale beroepstermijn van 4 maanden. Dat gebeurde vooral in Oost-Vlaanderen, voor 34 van de 35 beroepsdossiers. Deze provincie verlengt zoals reeds vermeld uit veiligheidsredenen bijna alle dossiers, al blijft ze streven naar een beslissingstermijn van 4 maanden. In werkelijkheid werd in Oost-Vlaanderen voor 13 van de 35 beroepsdossiers (37%) de termijn van 4 maanden niet gehaald. Voor alle provincies samen ging het om 43 dossiers (39%) in 2008. De problematiek met de bouwvergunningen is genoegzaam bekend.

Daarom meent de SERV dat in aanvulling op de verplichte jaarlijkse rapportering aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de naleving van de wettelijke termijnen te garanderen en zo nodig te sanctioneren.

Enkele mogelijkheden in dat verband zijn:

- Een *verplicht terugkoppelingsmoment* als zou blijken dat verschillende overheden blijven stilzitten. Concreet houdt dit in dat indien na een stilzwijgende weigering in eerste aanleg, ook de Bestendige Deputatie in gebreke blijft, zij verplicht wordt om binnen de maand een overleg te organiseren met de aanvrager. Juridisch kan dat vrij eenvoudig verankerd worden door in de kennisgeving van stilzwijgende weigering verplicht ook een datum voor overleg naar voor te schuiven. Die datum moet vallen binnen de maand na de stilzwijgende weigering. Gezien de termijn van 10 dagen voor kennisgeving van “stilzwijgende weigering én meedelen van datum van overleg” slechts een termijn van orde is, moet ook voorzien worden in een dwangsom per dag dat een overheid bijkomend verzaakt aan haar plicht tot het versturen van de kennisgeving.
- Een *dwangsom* voor de gevallen waarin de beroepsinstantie in gebreke blijft. Het systeem is vergelijkbaar met de wijze waarop rechters een dwangsom kunnen opleggen om ervoor te zorgen dat een bepaalde handeling niet meer of juist wel wordt gesteld. Het is ook vergelijkbaar met de wijze waarop het Europees Hof van Justitie lidstaten kan dwingen om het Europees recht na te leven. Het systeem gaat als volgt. De aanvrager van de vergunning kan de vergunningverlenende overheid door middel van een rappelbrief in gebreke stellen wanneer ze bij het verstrijken van de normale beslissingstermijn nog geen beslissing genomen heeft. De vergunningverlenende overheid krijgt een periode van bijvoorbeeld 30 dagen, vanaf de ingebrekestelling, om vooralsnog te beslissen. Deze periode komt in de plaats van de huidige mo-

gelijkheid om de beslissingstermijn met 30 dagen te verlengen. Valt de beslissing binnen deze periode van 30 dagen, dan is geen dwangsom verschuldigd. Wanneer er, na het verstrijken van de termijn van 30 dagen na ingebrekestelling, nog steeds geen beslissing is, heeft de aanvrager automatisch recht op een forfaitaire som per dag dat de beslissing uitblijft. De dwangsom is hoog genoeg wanneer ze een voldoende financiële prikkel inhoudt om de overheid tot snelle beslissing aan te zetten. De dwangsom hoeft niet identiek te zijn voor elk dossier. Men kan het bedrag later variëren in functie van de klasse-indeling van het voorwerp van de vergunningsaanvraag (eenvoudig systeem), het investeringsbedrag dat wordt vertegenwoordigd door de vergunningsaanvraag (wat ingewikkelder systeem) of in functie van andere parameters.

- De aanduiding van '*vergunningwachters*'. Deze ambtenaren zouden als vaste contactpersoon fungeren voor de aanvragers van vergunningen en zouden op die manier de afstand tussen de aanvrager en de vergunningverlenende overheid verkleinen. Op basis van het dossieropvolgingssysteem zouden deze vergunningwachters aan de betrokkenen permanent informatie kunnen verschaffen over de stand van zaken betreffende hun vergunningsdossiers. Daarnaast zouden deze tussenpersonen eventuele problemen in de vergunningverlening aan de bevoegde instanties kunnen signaleren.

#### 4.3.3 Tijdig advies brandweer verzekeren

De Commissie Sauwens vraagt in aanbeveling 76 dat het advies, de verslaggeving en de attestering door de brandweer tijdiger en in een vroegere fase zou gebeuren, met mogelijkheid tot beroep. Volgens de SERV is het belangrijkste probleem met de brandweeradvisen vandaag dat er geen eindtermijn is waarbinnen het advies verplicht afgeleverd moet worden. Ook hier zou een wettelijke maximumtermijn moeten worden vastgelegd, met als consequentie dat de overheid voorbij mag gaan aan de adviesvereiste als die termijn niet gerespecteerd wordt. Het is immers niet zo dat er zonder dat advies geen aandacht zou zijn voor brandpreventie. In dat verband wijst de SERV erop dat (naast de voorwaarden die in Vlarem zijn opgenomen) het KB tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan nieuwe gebouwen moeten voldoen recent werd gewijzigd, waarbij tevens het toepassingsgebied werd uitgebreid naar nieuwe industriegebouwen (KB van 1 maart 2009 – BS 15 juli 2009). Hierdoor is de noodzaak/meerwaarde van een afzonderlijk brandweeradvis in de praktijk verminderd.

## 4.4. Project-MER

### 4.4.1 Evaluatie als element van kwaliteitszorg en permanente verbetering

In het MER-decreet (de titel milieu- en veiligheidsrapportage in het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid) is onder hoofdstuk IV “gemeenschappelijke aspecten van kwaliteitszorg” een afdeling 2 opgenomen getiteld “de richtlijnenboeken, evaluatie en monitoring”. Daarin is onder meer opgenomen dat de administratie over een gerealiseerde actie of over categorieën van acties die gedurende een bepaalde periode werden uitgevoerd en waarvoor een project-MER of plan-MER werd opgesteld, een evaluatie of een monitoringonderzoek kan organiseren.

Zulke ex post evaluaties zijn volgens de SERV belangrijk. Ze kunnen betrekking hebben op verschillende aspecten<sup>47</sup>, maar belangrijk is te onderstrepen dat zulke evaluaties altijd beleidsgericht bedoeld moeten zijn. D.w.z. dat de evaluaties beogen op om op basis van de ervaring uit het verleden lessen te trekken om de milieu-effectrapportage naar de toekomst toe te verbeteren (en niet om post factum het gerealiseerde project opnieuw in vraag te stellen)<sup>48</sup>. Met name meent de SERV dat in zulke evaluaties vooral de vraag naar de proportionaliteit van de MER-procedures centraal moet staan: Welke MER's werden er voor een bepaalde categorie projecten opgemaakt? Wat was de opgelegde scope en diepgang? Waren de voorspelde effecten en wat zijn de reële effecten? Wat was achteraf gezien de meerwaarde voor de besluitvorming ten opzichte van een beperktere/bredere scope en diepgang?... Het antwoord op dergelijke vragen laat volgens de SERV toe om periodiek het toepassingsgebied van de MER, de richtlijnenboeken en de praktijk op het vlak van bijzondere richtlijnen aan te passen en te verbeteren zodat de milieueffectbeoordeling in alle omstandigheden een verstandig en proportioneel gebruik van middelen is.

Een concrete uitkomst zouden bijvoorbeeld *type-MER's* of sectorale MER's kunnen zijn, die voor bepaalde typische categorieën projecten de generieke milieueffecten beschrijven, zodat ze met het oog op de vergunningsaanvraag voor een bepaald project enkel aangevuld moeten worden met de voor het project specifieke effecten (gelet op bv. de ligging ervan) en wordt vermeden dat die generieke milieueffecten telkens opnieuw, voor elk project afzonderlijk moeten worden beschreven en beoordeeld.

---

<sup>47</sup> Bijvoorbeeld op de voorspelde effecten (zijn ze uitgekomen en zo nee waarom niet?), de proportionaliteit van de analyses (scope en diepgang in relatie tot de meerwaarde die er is geweest voor de besluitvorming), de doorlooptijden (en oorzaken van vertragingen, per fase), de kwaliteit en effectiviteit van de processen (inspraak, interactie tussen de initiatiefnemer en de mer-cel...) enz.

<sup>48</sup> SERV (2001). Advies van 14 maart 2001 over het voorontwerpdecreet “milieu- en veiligheidsrapportage”

Het gebrek aan dergelijke evaluaties moet dringend worden weggewerkt, wat niet wegneemt dat er ook zonder dergelijke evaluaties op korte termijn al een en ander kan gebeuren om de MER-regelgeving en -praktijk te verbeteren (zie hierna).

#### **4.4.2 Procedure voor ontheffing vereenvoudigen**

De Commissie Berx stelt een bundeling en vereenvoudiging van de bestaande procedurestappen voor, met name door de procedure voor ontheffing en de procedure voor screening en scoping van een project-MER samen te voegen tot één procedure. De bijzondere richtlijnen kunnen dan leiden tot “uitstap” en dus de facto tot ontheffing. Wanneer de ontheffing niet verleend wordt, hoeft de verdere project-MER-procedure niet meer volledig doorlopen te worden. Met name de fase van de kennisgeving en terinzagelegging is dan al gebeurd.

De SERV onderschrijft dat dit voorstel voor heel wat projecten kan leiden tot een belangrijke vereenvoudiging. Vandaag dient er immers eerst een omvangrijk dossier samengesteld te worden om een ontheffing te kunnen bekomen (a.h.w. een “mini-MER”). Vervolgens heeft de administratie twee maanden tijd om tot een uitspraak te komen. Ingeval men geen ontheffing verkrijgt, is de initiatiefnemer alsnog genoodzaakt de MER-procedure op te starten, te beginnen met het indienen van een kennisgeving enz.

Tegelijk meent de SERV dat het voorstel voor andere projecten nadelig kan zijn, met name indien zou worden verwacht dat voor een ontheffing voortaan een volledig kennisgevingsdossier nodig is. Dat kan niet de bedoeling zijn. De SERV pleit er dan ook voor dat (naast de mogelijkheid van samenvoeging van de procedure voor ontheffing en de procedure voor project-MER) de mogelijkheid blijft bestaan om een eenvoudige en snelle ontheffingsprocedure te volgen.

Die eenvoudige en snelle ontheffingsprocedure zou klantgericht moeten worden uitgebouwd, met name door vanuit de administratie op basis van de praktijkervaring en met respect voor de Europese regels gebruiksvriendelijke checklists of templates ter beschikking te stellen voor een reeks type-projecten, zodat de initiatiefnemers van zo'n project beter weten welke informatie nodig is om een ontheffingsverzoek in te dienen en niet langer onnodige inspanningen gebeuren om zeer omvangrijke dossiers samen te stellen doordat men niet goed weet wat de administratie verwacht of nodig heeft. Het decreet spreekt immers enkel van “de verantwoording van het verzoek en alle relevante gegevens ter staving”. De SERV ziet zo'n checklist niet louter als een lijstje waarop kan worden aangevinkt welke stukken de initiatiefnemer moet overmaken. De bedoeling van de voorgestelde ‘checklist of template’ is ruimer, en moet ook zijn dat de initiatiefnemer kan aangeven welke milieueffecten normaal gezien kunnen verwacht worden. Van bepaalde installaties is de emissie van bepaalde factoren immers gekend, en is het niet nodig om daarvoor een MER uit te besteden.

#### 4.4.3 Relevante MER's door betere screening en scoping

De SERV heeft eerder in dit advies, bij de bespreking van effectenrapportage in het algemeen, al gesteld dat de bedoeling van effectenrapportage goed in het oog worden gehouden. Effectenrapportage is bedoeld als hulpmiddel voor de besluitvorming. De focus moet dan ook liggen op de voor het betrokken project relevante effecten die van belang zijn voor de besluitvorming. Enkel op die manier kan worden verzekerd dat de effectbeoordeling in alle omstandigheden een doeltreffend en efficiënt gebruik van middelen blijft. Ook de uitvoering van een effectenanalyse heeft immers een kostprijs in termen van tijd en middelen, die moet worden afgewogen tegenover de baten van (bijkomende) informatie. Dit sluit aan bij de vraag van de beide Commissies om (te) uitgebreid studiewerk te vermijden, onnodige analyses en procedures te vermijden, en effectenrapporten in verschillende stadia van de besluitvorming beter op mekaar af te stemmen<sup>49</sup>.

In dat verband benadrukt de SERV dat de administratie zich bij de screening (geval per geval beoordeling of er al dan niet een MER nodig is) – met respect voor de Europese regels - de vraag moet stellen of de te verwachten milieueffecten “aanzienlijk” zullen zijn, en of het nader onderzoek daarvan betekenisvolle informatie kan opleveren voor de verdere besluitvorming. Vandaag gebeurt dat nog te weinig, waardoor er frequent MER's worden afgeleverd waarvan de meerwaarde beperkt is. Daarbij moet worden bedacht dat het feit dat er voor een bepaald project geen MER wordt opgemaakt, niet wegneemt dat de initiatiefnemer de te verwachten milieueffecten, weliswaar beknopter dan in een MER, moet beschrijven in de milieuvergunningaanvraag. Bovendien zijn er in het kader van de milieuvergunningsprocedure verplichte adviezen van verschillende overheidsdiensten die eveneens een oordeel vellen over het project, en waarmee rekening moet worden gehouden bij het verleden van de milieuvergunning.

Hetzelfde principe geldt voor de scoping van de MER. De SERV sluit zich dan ook aan bij de aanbeveling van de Commissie Sauwens om de project-MER's te beperken tot die disciplines die werkelijk relevant zijn, en bij het voorstel van de Commissie Berx om te komen tot beter

---

<sup>49</sup> De Commissie Sauwens vraagt om (te) uitgebreid studiewerk te vermijden: “Studieopdrachten dienen bij te dragen tot concrete wijzigingen in het ontwerp die leiden tot flankerende maatregelen. Beperk de scope van het studiewerk (inclusief project-MER) en gebruik gestandaardiseerde rekenmodellen en kengetallen.” Zij vraagt tevens dat de omvang van het project-MER zou worden beperkt tot die disciplines die werkelijk relevant zijn. Er dient kritisch onderzocht te worden waar de huidige richtlijnenboeken afgeslankt kunnen worden. Een project-MER zou doorgaans maximaal 100 bladzijden mogen uitmaken. Zij vraagt verder om onnodige procedures te vermijden: “een nieuwe plan-MER is pas nodig als gewijzigde omstandigheden tot een andere effectbeoordeling kunnen leiden”.

De Commissie Berx meent dat de analyse tijdens de verkenningsfase niet de omvang kan aannemen van de huidige plan-MER-praktijk. Ze moet op het juiste schaal niveau blijven, m.n. het strategische niveau c.q. het plan-ningsniveau en mag niet afdalen tot het projectniveau. Zij vraagt ook beter gefocuste MER's: meer gescoopte MER-rapporten waarbij de focus ligt op de essentie. “Dat kan een selectie van projectingrepen of –fasen zijn, een selectie van milieueffecten. Dit komt zowel de inspraak als de besluitvorming ten goede. Ook de duurtijd en de kostprijs varen hier wel bij. Dit vereist een mentale omslag bij administratie, deskundigen en betrokkenen.”

gefocusste MER's waarbij de focus ligt op de essentie. Zij schrijft daarover terecht: "Dit komt zowel de inspraak als de besluitvorming ten goede. Ook de duurtijd en de kostprijs varen hier wel bij. Dit vereist een mentale omslag bij administratie, deskundigen en betrokkenen".

#### 4.4.4 MER-procedure en milieuvergunningsprocedure meer op mekaar afstemmen

De SERV heeft kennis genomen van de voorstellen van de commissie Sauwens en de commissie Berx (en van de Dienst Mer waarop de voorstellen zijn gebaseerd<sup>50</sup>) om de project-MER-procedure te vereenvoudigen en in te korten door een grotendeels parallel verloop van de MER-procedure en de vergunningsprocedure, via o.a. gebundelde inspraakmomenten.

Terzake wenst de SERV een onderscheid te maken tussen een open ruimte project-MER (complexere infrastructuurprojecten met belangrijke ruimtelijke implicaties) en een industriële project-MER (zoals opgemaakt met het oog op een 'typische' milieuvergunningsaanvraag).

Voor **open ruimte project-MER's** moet verbetering en versnelling er vooral komen door toepassing van de eerder in dit advies besproken voorstellen (zie deel 3 van dit advies), eventueel in afgeslankte vorm.

Voor **industriële project-MER's** meent de SERV dat er inderdaad moet worden gezocht naar verbetering en versnelling door de MER-procedure en vergunningsprocedure beter op mekaar af te stemmen. Het probleem is historisch gegroeid: toen de MER-regelgeving werd ingevoerd was er al de milieuvergunningsprocedure, en werd de MER-procedure er gemakshalve gewoon voor gevoegd. Daardoor verlopen de m.e.r.- en de vergunningsprocedure in Vlaanderen vandaag volledig sequentieel: een goedgekeurd MER (of ontheffingsbeslissing) moet bij vergunningsaanvraag worden gevoegd. Dit betekent dat beide processen elkaar in de tijd opvolgen, waardoor het geheel veel tijd in beslag neemt. Bovendien is er de vaststelling dat de inspraak over de MER-kennisgeving vandaag zorgt voor administratieve lasten en vertragingen in de procedure die niet in verhouding staan tot de meerwaarde van de input die tijdens deze inspraakprocedure wordt ontvangen.

De vraag om hieraan te verhelpen is dus terecht. In feite zouden beide onderdelen deel moeten uitmaken van één traject, waardoor tijdswinst en kwaliteitswinst mogelijk moet zijn en waarbij ook de kwaliteit van de besluitvormingsprocedure overeind blijft. Voor de SERV is met andere woorden het principe van een betere afstemming/integratie van de milieuvergunningsprocedure en de MER-procedure verworven, en moet nu worden gezocht naar de beste organisatie ervan die tegelijk zorgt voor kwaliteitsvolle besluitvorming en substantiële versnelling.

---

<sup>50</sup> Zie de bijlage bij het verslag van de Commissie Berx.

#### **4.4.5 Verplicht inschakelen van erkende deskundigen heroverwegen**

De SERV meent dat het verplicht inschakelen van erkende deskundigen voor de opmaak van een MER zijn nut heeft gehad. Maar het systeem vergt nu heroverweging op voorwaarde dat de kwaliteit van de MER-besluitvormingsprocedure overeind blijft. De overheid (Dienst Mer) heeft intussen heel wat ervaring en expertise opgebouwd, die kan worden aangeboord, ingeschakeld en verder opgebouwd benut via richtlijnen, formats, checklist, handleidingen, opleidingen enz. Gelet op die expertise en op de voorgestelde nieuwe manier van werken (checklist ed), is het systeem van dubbele controle volgens de SERV niet langer verantwoord. Project-MER's worden vandaag verplicht geschreven door deskundigen die van overheidswege erkend zijn, maar worden ook door de Dienst Mer bekeken (scope) en finaal beoordeeld. Aan het eind van de rit is er dan nog het grondwettelijk hof dat vragen stelt bij de onafhankelijkheid van de erkende deskundigen. De combinatie van beide systemen leidt tot verwarring, hoge kosten en frustratie.

De afschaffing van het verplicht inschakelen van erkende deskundigen voor de opmaak van een MER en die te vervangen door een deskundige begeleiding, kwaliteitsbewaking en kwaliteitscontrole, belet niet dat initiatiefnemers nog steeds de mogelijkheid hebben om erkende deskundigen in te schakelen als daartoe de behoefte of noodzaak blijkt. Het systeem van erkenningen van deskundigen kan dus blijven bestaan.

#### **4.4.6 MER-regeling bij hervergunning of beperkte wijziging van een bestaande vergunning herbekijken**

Het decreet stelt vandaag dat bij een hervergunning van projecten die vallen onder de bepalingen van art. 4.3.2. §1 (geen geval per geval beoordeling en geen mogelijkheid tot onthefing) ook steeds de verplichting tot het uitvoering van een project-mer geldt.

De Commissie Berx stelt voor om ingeval van hervergunning selectief de mogelijkheid te voorzien dat de verplichting om de hele MER-procedure over te doen of door te voeren wordt vervangen door een eenvoudiger procedure met behoud van openbaarheid van alle relevante elementen tijdens de vergunningsprocedure. Met het oog op de vernieuwing van de vergunning zou de aanvrager de mogelijkheid krijgen om in een milieunota de stand van zaken te beschrijven m.b.t. de verschillende rubrieken die in een eerdere MER werden behandeld, aan de hand van o.a. de gegevens die binnen de bestaande vergunning zijn opgebouwd en deels ook via het Integraal Milieujarverslag (IMJV) officieel aan de overheid zijn meegedeeld. De



Commissie Sauwens vult aan dat in de gevallen waar uit de nota blijkt dat de effecten aanzienlijk zijn en er nog geen project-MER voor de betreffende installatie werd opgesteld, het zinvol blijft een project-MER te maken. Indien er aanzienlijke milieueffecten zijn en er al wel een project-MER uit het verleden voorhanden is, moet geëvalueerd worden of de MER geactualiseerd moet worden. Als er geen aanzienlijke milieueffecten optreden, is er geen project-MER nodig.

De SERV ondersteunt deze voorstellen die neerkomen op het invoeren van de mogelijkheid van een geval per geval beoordeling en ontheffing ingeval van een hervergunning<sup>51</sup>. De voorstellen beantwoorden immers aan het principe dat de meerwaarde van een MER als hulpmiddel voor de besluitvorming moet voorop staan, en niet de louter formele toepassing van een MER-plicht.

In dezelfde zin ondersteunt de SERV het voorstel van de Commissie Sauwens om voor bepaalde projecten een eenvoudige actualisatie van het bestaande project-MER mogelijk te maken via beperktere procedurele vereisten. Immers, niet enkel bij hervergunningen maar ook bij een beperkte wijziging of uitbreiding van een bestaande inrichting kan er vanuit het verleden een MER ter beschikking zijn.

## 4.5. Andere specifieke procedures

### 4.5.1 De nuttige aanzetten uit de Codex Ruimtelijke Ordening concretiseren en benutten

De SERV onderschrijft de mening van de Commissie Berx dat de Codex ruimtelijke ordening heel wat nuttige aanzetten bevat voor de verbetering en versnelling van de procedures en besluiten, maar dat enerzijds de toelaatbaarheidvoorwaarden voor verschillende van die instrumenten vandaag erg stringent zijn geformuleerd waardoor toepassingsmogelijkheden zeer beperkt zijn, en dat anderzijds de mogelijkheid nog onvoldoende werden benut (evocatie van uitvoeringsbevoegdheid wanneer een bestuursniveau zijn verplichtingen niet tijdig of niet correct uitvoert, delegatie planningsbevoegdheid, projectvergadering, verkavelingvergunning die geldt als bouwvergunning...).

---

<sup>51</sup> SERV (2001). Advies van 14 maart 2001 over het voorontwerpdecreet "milieu- en veiligheidsrapportage". Een meer fundamentele oplossing zou zijn om werk te maken van milieuvergunningen zonder einddatum, en dus de mogelijkheden te gebruiken die vandaag al in VLAREM zijn voorzien om vergunningen periodiek te actualiseren en te herzien.

De SERV vraagt dan ook dat hiervan werk wordt gemaakt, en waardeert alvast dat de Vlaamse regering snel werk heeft gemaakt van het uitvoeringsbesluit m.b.t. de projectvergadering, voorzien in de Vlaamse Codex ruimtelijke ordening<sup>52</sup>.

#### **4.5.2 Zorgen voor rechtszekere en gebruiksvriendelijke passende beoordeling**

Voor activiteiten die een invloed zouden kunnen uitoefenen op diersoorten en hun leefgebieden in een nabijgelegen Vogel- of Habitatrichtlijngebied is een “passende beoordeling” vereist. Die verplichting geldt ook voor hervergunningen van bestaande activiteiten. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van de passende beoordeling.

De passende beoordeling geeft een beschrijving van het plan of project en geeft aan welke elementen een effect zouden kunnen hebben op een Speciale Beschermingszone, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied. De passende beoordeling analyseert deze effecten, geeft tevens aan of er hierdoor sprake kan zijn van een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Speciale Beschermingszone en beschrijft welke maatregelen genomen worden om deze effecten te vermijden.

Naargelang de conclusies van die passende beoordeling, mogen de bevoegde overheden slechts toestemming verlenen aan het plan of project als de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. In geval van een ongunstige beoordeling - d.w.z. dat negatieve gevolgen voor het gebied worden voorspeld – mag men het project toch realiseren als aan volgende strikte voorwaarden wordt voldaan: er zijn geen minder schadelijke alternatieve oplossingen mogelijk, er is sprake van een dwingende reden van groot openbaar belang, en de nodige compenserende maatregelen zijn genomen (de compensatie moet gerealiseerd zijn op het moment dat het betrokken gebied de schade ondervindt).

De SERV heeft in eerdere adviezen al gewezen op de noodzaak aan meer duidelijkheid en rechtszekerheid en aan een gebruiksvriendelijke toepassing van de passende beoordeling. Vandaag is het immers zo dat voor talrijke projecten en plannen een passende beoordeling nodig is aangezien vaak niet op voorhand kan worden uitgesloten dat een activiteit geen invloed zou kunnen hebben op een “nabijgelegen” beschermingszone. Ook over de aard van de noodzakelijke informatie is er vandaag te weinig duidelijkheid. In het Werkgelegenheidsplan en krachtlijnen voor het Investeringsplan (WIP) van 18 december 2009 werd daarom afgesproken om de rechtszekerheid voor bedrijfsactiviteiten vlakbij een Vogel- of Habitatrichtlijngebied te verhogen en te werken aan een meer realistische en rechtszekere invulling van de passende beoordeling.

---

<sup>52</sup> art 5.3.2. VCRO: Personen die instaan voor de ontwikkeling en verwezenlijking van belangrijke bouw of verkavelingsprojecten kunnen, eens een realistische projectstudie voorhanden is, verzoeken om een projectvergadering met het bevoegde vergunningverlenende bestuursorgaan en de adviesverlenende instanties.

De SERV vraagt dan ook dat er dringend werk wordt gemaakt van de aangekondigde lijst van “ingrepen met weinig of geen impact” waarvoor geen passende beoordeling vereist is of waar kan volstaan worden met een eenvoudige toets (in plaats van een administratief zwaar dossier) of met een passende beoordelingsparagraaf (analoog als bij de watertoets).

Daarnaast herhaalt de SERV zijn vraag om zo snel mogelijk een handleiding op te stellen met richtlijnen voor de opmaak van een passende beoordeling. Naar analogie met de voorstellen in dit advies inzake de MER, moet worden gedacht aan gebruiksvriendelijke checklists of templates zodat initiatiefnemers beter weten wanneer een passende beoordeling al dan niet vereist is en welke informatie nodig is. Dit moet leiden tot een realistische toepassing van de passende beoordeling en vermijden dat onnodige inspanningen gebeuren om omvangrijke studies of dossiers op te laten maken doordat men niet goed weet wat de overheid verwacht of nodig heeft.

De SERV meent dat deze instrumenten snel beschikbaar moeten komen, en ten laatste op het moment dat de specifieke instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszones worden vastgelegd.

#### **4.5.3 Bestuursrechtspraak optimaliseren**

De beide commissies hebben gezocht naar oplossingen om vaak vastgestelde en breed erkende problemen in de bestuursrechtspraak op te lossen. De SERV onderschrijft het belang daarvan en moedigt de Vlaamse regering aan om de nodige initiatieven te nemen en het overleg met de betrokken rechtscolleges, de federale overheid en de rechterlijke macht op te starten om ook op dit vlak op tot doorbraken te komen.

## 5. Prioriteiten voor 2010

Onverminderd het belang van elk van de hiervoor geformuleerde bemerkingen en voorstellen, wenst de SERV enkele prioriteiten voor de korte termijn aan te geven.

Met name vraagt de SERV dat in 2010 in elk geval de volgende prioritaire en haalbare voorstellen worden gefinaliseerd:

1. Uitbreiding van de lijst van “meldingsplichtige werken” in de ruimtelijke ordening;
2. Afbakening van een aantal projectcategorieën waarvoor de milieuvergunning kan gelden als bouwvergunning;
3. Oplossing van de knelpunten in de inventaris van het bouwkundig erfgoed;
4. Juridische verankering en correcte uitvoering van de verplichte jaarlijkse rapportage van de reële beslissingstermijnen en doorlooptijden in procedures (en dus niet enkel voor beroepen in de milieuvergunningsprocedure), met oplisting van de maatregelen die nodig zijn om de huidige termijnoverschrijdingen op te lossen;
5. Aanpassing van de regelgeving, procedures en praktijken voor de project-MER (1<sup>e</sup> pakket vereenvoudigingen);
6. Vergroting van de rechtszekerheid en gebruiksvriendelijkheid van de passende beoordeling.

Deze korte termijnvoorstellen nemen niet weg dat er ook op andere vlakken in 2010 vooruitgang moet worden geboekt, en in het bijzonder ook op het vlak van de algemene, overkoepelende voorstellen die in dit advies werden behandeld. De SERV herhaalt dat er op meerdere fronten tegelijk moet worden gewerkt, en dat een snellere en betere realisatie van investerings- en infrastructuurprojecten zeker niet alleen een kwestie is van het aanpassen van regelgeving. Het juridisch front is voor de praktijk zeker niet het enige belangrijke.