



# Aanbeveling

*van de Vlaamse Havencommissie  
over het beter en sneller doorlopen van Vlaamse planprocessen*

# Inhoud

<b>1. Inleiding .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Probleemanalyse .....</b>	<b>4</b>
2.1. Situering .....	4
2.2. Bestuurlijke omkadering, procesverloop en organisatie.....	4
2.2.1 Kwaliteit en kwantiteit van de omkadering.....	4
2.2.2 Ongebondenheid van de procesorganisator en geïntegreerde aanpak van strategische planafspraken, plan-MER en GRUP .....	5
2.3. Maatschappelijke draagvlakvorming .....	6
2.3.1 Impact van de discontinuïteit in het procesmanagement op het stakeholdersoverleg	6
2.3.2 Laagdrempelige communicatie naar grote groepen stakeholders .....	7
2.3.3 Loyauteit bewerkstelligen door tussentijdse afspraken te bekrachtigen.....	7
2.3.4 Overlegstructuren moeten representatief maar slagkrachtig zijn .....	8
2.3.5 Voldoende en tijdige aandacht voor actieprogramma's ter ontwikkeling van een flankerend en mitigerend beleid .....	8
2.4. MER-Regelgeving.....	9
2.4.1 Onderscheid tussen de beoordeling op plan- en projectniveau .....	9
2.4.2 De contouren van het MER-onderzoek moeten in een vroeg stadium in beeld gebracht worden .....	9
2.4.3 Een MER dient voor het inschatten van de milieu-impact.....	10
2.4.4 Termijnen moeten gerespecteerd worden .....	10
<b>3. Aanbevelingen en conclusies van de Vlaamse Havencommissie.....</b>	<b>11</b>
3.1. Situering .....	11
3.2. Bestuurlijke omkadering, procesverloop en organisatie.....	12
3.3. Maatschappelijke draagvlakvorming .....	12
3.4. MER-Regelgeving.....	13
<b>Bijlage 1: Historiek Strategisch plan voor haven van Antwerpen en Plan MER .....</b>	<b>15</b>

## 1. Inleiding

De Vlaamse Havencommissie heeft in 2002 een aanbeveling gemaakt over de Strategische Plannen in het algemeen, nog voor er één van de plannen was gerealiseerd. Ondertussen zijn de plannen op zich afgerond en heeft de VHC over de Strategische Plannen voor de havens van Zeebrugge en Antwerpen een advies uitgebracht. Het Strategisch Plan voor de haven van Antwerpen is ondertussen ook afgerond en is de start voor de effectieve opmaak van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) mogelijk door de goedkeuring door de Vlaamse Regering van het principiële programma voor de afbakening van de haven.

Eén van knelpunten die in beide adviezen over de Strategische Plannen van de havens van Zeebrugge en Antwerpen werd gesignaleerd en waar de Vlaamse Havencommissie een bijzonder belang aan hecht, is het feit dat de strategische planprocessen zeer lang duren en weinig dynamisch zijn. In deze aanbeveling gaat de Vlaamse Havencommissie dieper in op dit punt en ze baseert zich hierbij op een analyse die het Havenbedrijf Antwerpen heeft uitgevoerd.

In deze aanbeveling van de Vlaamse Havencommissie wordt de problematiek geanalyseerd op basis van het procesverloop voor het Strategisch Plan voor de haven van Antwerpen. De processen verliepen in de andere Vlaamse havens<sup>1</sup> anders, onder meer door een andere timing, andere plaatselijke omstandigheden, andere stakeholders en andere procesbegeleiders. Maar de conclusies in deze aanbeveling, die in eerste instantie voortvloeien uit de "Antwerpse gevalstudie", zijn even goed van toepassing op of van belang voor de andere Vlaamse havens en worden bijgevolg door de volledige Vlaamse Havencommissie ondersteund.

Niettegenstaande wordt uitgegaan van een *Strategisch Plan*, kunnen de conclusies ook geldig zijn voor een aantal andere planprocessen, zoals het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, Natuurrichtplannen, Bekkenbeheerplannen, Stroomgebiedbeheerplannen e.d.

Deze aanbeveling werd door de Vlaamse Havencommissie unaniem goedgekeurd op 4 november 2009.

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld in Gent vloeide het Strategisch Plan voort uit het reeds sinds 1993 in uitvoering zijnde ROM-project 'Gentse Kanaalzone' (Ruimtelijke Ordening en Milieu), waarrond al heel wat overleg gepleegd was.

## 2. Probleemanalyse

### 2.1. Situering

Het strategisch planproces voor de afbakening van het Antwerpse zeehavengebied sleepte veel langer aan dan oorspronkelijk gepland. Er rezen talrijke obstakels die ertoe hebben geleid dat de afronding van het planproces d.m.v. een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) lang op zich heeft laten wachten. Dit GRUP moest het havengebied afbakenen en voor stabiliteit en rechtszekerheid zorgen. De rechtszekerheid die het GRUP moest bieden bleef uit waardoor dringende havenprojecten, die van de planprocessen en afbakeningsGRUPs afhangen, vertraging hebben opgelopen en/of geblokkeerd geraakten (bijv. de 3<sup>e</sup> fase van het Verrebroekdok).

De conclusies in deze aanbeveling vloeien in eerste instantie voort uit de "Antwerpse gevalstudie", maar zijn even goed van toepassing op of van belang voor de andere Vlaamse havens en worden bijgevolg door de volledige Vlaamse Havencommissie ondersteund.

### 2.2. Bestuurlijke omkadering, procesverloop en organisatie

#### 2.2.1 Kwaliteit en kwantiteit van de omkadering

In het verloop van het Strategisch planproces voor de haven van Antwerpen hebben diverse besturen procesverantwoordelijkheid gedragen. Dit is deels het gevolg van een bewuste beleidskeuze, deels de vertaling van de taakverdeling binnen de Vlaamse overheid.

In de voorbereidende fase van het Antwerpse planproces lag de procesverantwoordelijkheid bij de provinciegouverneurs van Antwerpen en Oost-Vlaanderen. Tot 2004 droegen zij apart de verantwoordelijkheid voor de opmaak van de documenten en het coördineren van het ondersteunend onderzoek voor respectievelijk de rechter- en linkeroever van de haven van Antwerpen. Vanaf juni 2005 droegen zij de verantwoordelijkheid samen. Met middelen van de Vlaamse overheid werden door de gouverneurs gedurende gans de periode rechtstreeks minstens 2 ervaren personen vrijgesteld voor de ambtelijke coördinatie. De Vlaamse overheid financierde tevens een team van procesbegeleiders die in ondersteuning van de ambtelijke coördinatoren in belangrijke mate verantwoordelijk waren voor de inhoudelijke redactie van de documenten die werden besproken in de overlegstructuren.

Op het einde van de “voorbereidingsfase” (ca. eind juni 2005) werd het mandaat van de provincies als procesverantwoordelijke voor de strategische planning, inclusief de rol van procesbegeleiders, beëindigd en werden de taken overgenomen door werkgroepen onder leiding van de Vlaamse overheid.

Deze discontinuïteit in de procesverantwoordelijkheid heeft geleid tot vertraging.

### **2.2.2 Ongebondenheid van de procesorganisator en geïntegreerde aanpak van strategische planafspraken, plan-MER en GRUP**

De discontinuïteit in de procesverantwoordelijkheid had tot gevolg dat het procesmanagement in handen kwam van de administratieve organisatie die tevens een belangrijke verantwoordelijkheid had bij de uitvoering. In de voorbereidingsfase werd het planproces voorgezeten door een bestuurlijke instantie die geen rechtstreekse partij was bij de goedkeuring noch de uitvoering van de afspraken. In de tweede fase werd het planproces voorgezeten door de Vlaamse overheid, zijnde een bestuurlijke instantie die wel rechtstreekse partij was. Binnen de verschillende beleidsafdelingen van de Vlaamse overheid werden soms verschillende oplossingen verkozen of andere prioriteiten gelegd, met tot gevolg dat door de procesorganisator zelf al verdeelde standpunten werden ingenomen. Het niet ongebonden zijn van de procesorganisator bemoeilijkt daardoor het goed en ordentelijk procesverloop, waardoor er vertragingen zijn opgetreden.

Na de voorbereidende fase, die uitmondde in het tussentijds strategisch plan, bestond het vervoltraject uit drie luiken: (1) concretisering van de planning en van de gemaakte afspraken in het strategisch plan, (2) begeleiding van het plan-MER-proces en (3) ruimtelijke vertaling van de afspraken in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP). Tijdens de voorbereidende fase was duidelijk dat een integrale aanpak wenselijk was.

In de uitvoeringsfase viel de opmaak en begeleiding van het plan-MER samen met de verdere implementatie van de afspraken van het strategisch plan. Om in het plan-MER tot een gefundeerde uitspraak te kunnen komen, en later die keuzes ook te vertalen in een GRUP tot afbakening van het zeehavengebied, dienden de strategisch planafspraken verder onderbouwd en geconcretiseerd. De output van deze bijkomende onderzoeken zouden dan vervolgens in het plan-MER ter beoordeling worden voorgelegd.

Ondanks deze intense en onderlinge verweving van deze drie processen werd er toch voor gekozen om de procesverantwoordelijkheid afzonderlijk toe te wijzen. De procesverantwoordelijkheid voor de opmaak van het plan-MER werd bij de afdeling Havens en Waterbeleid (HWB) gelegd van het departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW). De

procesverantwoordelijkheid voor de implementatie en concretisering van de strategisch planafspraken (stappenplan, combinatievoorstel, waterhuishouding, opmaak achtergrondnota natuur, Ruimtelijke Veiligheidsrapportage, ...) lag in handen van de afdeling Algemeen Beleid (AB) van MOW. De procesverantwoordelijkheid voor de ruimtelijke vertaling lag bij het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO).

Dergelijke opdeling van verantwoordelijkheden vergde extra coördinatie en afstemming wat niet volledig probleemloos verliep. De oprichting van een uniform, geïntegreerd en aanspreekbaar procesmanagementteam dat van a tot z het ganse proces begeleidt, had dit kunnen voorkomen.

## 2.3. Maatschappelijke draagvlakvorming

### 2.3.1 Impact van de discontinuïteit in het procesmanagement op het stakeholdersoverleg

De koerswijziging inzake procesmanagement had tevens betrekking op de wijze waarop stakeholders en andere overheden werden betrokken bij het procesverloop. Tijdens de voorbereidende fase werden stakeholders en bestuurlijke actoren, meestal via gemeenschappelijke fora en werkgroepen, actief betrokken bij de agenda en de besluitvorming in ontwikkeling. Dit ging gepaard met een intensief vergaderritme en de full time inzet van de ambtelijke coördinatie voor het planproces.

Na de afronding van de voorbereidende fase, meer bepaald het neerleggen van de rapporten, koos de centrale overheid – die de ambtelijke coördinatie overnam – ervoor de stakeholders verder sporadisch formeel inspraakrecht te bieden. De wijze waarop dit bij het Strategisch Plan voor de haven van Antwerpen werd georganiseerd liet niet toe een interactief en tegensprekelijk debat ten gronde te voeren<sup>2</sup>. Naar aanleiding hiervan hebben sommige stakeholders gezocht naar andere middelen om het procesverloop te beïnvloeden, bijvoorbeeld via bilaterale contacten, druk via adviesraden en parlement, enz.). Het organiseren van meer kwalitatieve en diepgaande overlegmomenten zou dit hebben kunnen voorkomen.

---

<sup>2</sup> Bij de opmaak van het Strategisch Plan voor de haven van Gent is dit overlegproces wel goed verlopen.

### **2.3.2 Laagdrempelige communicatie naar grote groepen stakeholders**

Communicatie van de procesorganisatoren met de stakeholders is zeer belangrijk. Het proces moet zodanig worden georganiseerd dat de betreffende stakeholders daadwerkelijk betrokken zijn en de mogelijkheid te hebben om suggesties te doen.

Een belangrijk aspect is de laagdrempeligheid van de informatie. Ofschoon de technische discussies uiteraard ook moeten gevoerd worden op het juiste technische niveau, is er in de communicatie naar grote stakeholdersgroepen en maatschappelijke belangengroepen nood aan regelmatige gerichte laagdrempelige communicatie.

### **2.3.3 Loyauteit bewerkstelligen door tussentijdse afspraken te bekrachtigen**

Specifiek met betrekking tot de draagvlakvorming werd de dynamiek, die bereikt werd tussen stakeholders en bestuurlijke actoren, door de Vlaamse regering niet bekrachtigd in politieke besluiten. Eind april 2004 en eind juli 2004 was er een grote eensgezindheid ontstaan tussen betrokken lokale actoren over de principes van het strategisch planproces, en ook een belangrijk deel van de stakeholders kon zich in het bereikte evenwicht van de beide deelrapporten vinden.

In tegenstelling tot de eerste strategische planfase (januari 1998- juni 1999) heeft de Vlaamse Regering zich niet formeel achter deze akkoorden geschaard. Het is onduidelijk waarom dit niet is gebeurd. Vermits de principeteksten zelf het kader wilden schetsen voor de opmaak van een plan-MER en dus geenszins als voorafname konden beschouwd worden, had de Regering zich zonder risico voor procedurefouten in het voorgestelde traject kunnen inschakelen en mede hierdoor de reeds afgesproken krachtlijnen en krijtlijnen kunnen consolideren. In de plaats daarvan is er een periode van twee jaar over gegaan vooraleer het procesverloop terug op gang kwam. Twee jaar is immers de tijdsperiode tussen de door lokale actoren goedgekeurde strategische planrapporten en de opstart van het plan-MER. Hierdoor verloor het planproces heel wat van haar oorspronkelijke dynamiek en ontstond het gevaar dat vooronderzoek gedateerd zou zijn op het ogenblik dat het MER een beoordeling zou moeten uitspreken. Dit laatste is trouwens een algemene vaststelling: vertraging leidt tot verouderd (voor)onderzoek, wat actualisaties kan vergen en dus verdere vertraging kan veroorzaken. Van een (te) traag planproces gaat dus ook een zeker sneeuwbal effect uit.

#### **2.3.4 Overlegstructuren moeten representatief maar slagkrachtig zijn**

Het gezamenlijk contact met stakeholders en bestuurlijke actoren vond tijdens de fase van het plan-MER enkel nog plaats in zeer ruime groep (> 50 mensen) en in publieke ruimten die zich niet gemakkelijk lenen tot interactief debat. Dit leidde ertoe dat het debat met stakeholders en bestuurlijke actoren over inhoud en richting van het procesverloop eerder afstandelijk verliep. Dit leidt tot situaties waarin stakeholders en bestuurlijke actoren zich minder of zelfs niet gebonden voelen door de besluiten van bijeenkomsten. Hoe “representatief” de vertegenwoordigers ook moge zijn, men zal zich steeds afvragen of de aan hen voorgelegde besluiten tot stand zijn gekomen na voorafgaandelijk overleg. Ze zullen zich niet gebonden weten door de conclusies van fora die deze voorbereidende fasen overslaan. Vastgesteld wordt dat de maatschappelijke stakeholders en sommige bestuurlijke actoren sinds de opstart van de plan-MER-fase nog slechts in veel beperktere mate betrokken waren bij voorafgaandelijk overleg.

De conclusie is dan ook dat ruim opgezette overlegstructuren representatief kunnen zijn als ze onderbouwd worden door slagkrachtig vooroverleg met en tussen bestuurlijke en maatschappelijke actoren. Om slagkrachtig te zijn dient dergelijk overleg uiteraard bij voorkeur in beperkte groep te gebeuren, met gemandateerde personen die tot compromissen mogen komen en die in contact staan met de achterban om terug te koppelen. Elke organisatie is verantwoordelijk in de keuze van de afvaardiging.

#### **2.3.5 Voldoende en tijdige aandacht voor actieprogramma's ter ontwikkeling van een flankerend en mitigerend beleid**

Complexe planprocessen zoals het afbakenen van een economische ruimte met daaraan gekoppeld het vaststellen van de milieuvorwaarden waarbinnen die economische ruimte de volgende decennia kan worden ontwikkeld, worden per definitie omgeven door tal van onzekerheden en aannames. Het doorlopen van dergelijk planproces, samen met andere bestuurlijke en maatschappelijke actoren die verantwoordelijkheden dragen of zich betrokken voelen, vergt een zeer hoge dosis van wederzijds vertrouwen.

Naarmate de complexiteit toeneemt neemt ook de behoefte aan wederzijds vertrouwen toe. Niet enkel de geproduceerde kennis moet tussen maatschappelijke en bestuurlijke actoren kunnen gedeeld worden, maar naarmate de complexiteit groeit moeten ook de leemten in de kennis (de onzekerheden, de aannames, de hypothesen...) gedeeld worden. De ontwikkeling van een beleid van mitigerende maatregelen kan – naast het feit dat zij effectief de gevolgen van een gemaakte keuze meer aanvaardbaar maken – ook een middel zijn om het wederzijds vertrouwen en begrip te bestendigen en de voortgang van het planproces te bevorderen.

## 2.4. MER-Regelgeving

### 2.4.1 Onderscheid tussen de beoordeling op plan- en projectniveau

Een belangrijk (tijdsduur)probleem voortvloeiend uit de MER regelgeving heeft betrekking op een gebrek aan begrip van het instrument plan-MER. Dit instrument is ontstaan nadat vanuit de Europese instanties werd vastgesteld dat (milieu)effecten in een te laat stadium van de besluitvorming in rekening werden gebracht. Aldus ontstond een richtlijn die oplegt om in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming milieueffecten in beeld te brengen en mee te nemen. Hoewel het principe duidelijk is, is de invulling ervan veel minder duidelijk. De formulering van een "plan" leidt tot de behoefte aan kennis over de uiteindelijke milieueffecten zoals deze zich na de projectrealisatie kunnen of zullen voordoen. Hierin schuilt een schijnbare tegenstelling: in het planstadium is de uitvoering op het terrein nog niet aan de orde en zijn er, strikt genomen, dus (nog) geen milieueffecten. Bovendien zijn in de planfase doorgaans nog geen uitvoeringsdetails gekend. Dit leidt tot onwennigheid en verwarring bij de opmaak van plan-MER's. Mede omdat een grotere vertrouwdheid bestaat met het instrument van het project-MER, wordt ook bij het onderzoek naar milieueffecten op planniveau al te vaak vanuit projectlogica geredeneerd.

Deze onduidelijkheid leidt er mee toe dat vanaf de fase van het plan-MER heel wat elementen van projectniveau meespelen en zwaar wegen op de voortgang van het plan-MER. In plaats van een discussie over de verdeling van de (milieu)ruimte tussen de verschillende functies – waartoe plan-MER's ten behoeve van een (afbakings)GRUP in se worden opgemaakt – wordt vaak detaillistisch afgedaald tot op projectniveau. Voorbeelden uit de praktijk zijn discussies over individuele woonpercelen, precieze contouren van maritieme infrastructuur, concrete waterhuishoudingselementen enz. Deze elementen, die in wezen typisch zijn voor een verdere beoordeling op projectniveau, kunnen de afrondingsdatum van een plan-MER significant achteruit schuiven. De gewenste output van het plan-MER, nl. inzicht in het aanvaardbaar karakter van afbakening x of y, wordt niet altijd consequent voor ogen gehouden. De zoneringsdiscussie vervalt herhaaldelijk in een inrichtingsdiscussie. Dit kan het plan-MER besmetten en het planproces vertragen.

### 2.4.2 De contouren van het MER-onderzoek moeten in een vroeg stadium in beeld gebracht worden

Het is bijzonder belangrijk dat de precieze contouren van het uit te voeren onderzoek in een vroeg stadium duidelijk worden. Dit veronderstelt een ondubbelzinnige kennisgeving en de mogelijkheid voor de dienst MER om autonoom de grenzen van het milieuonderzoek af te bakenen. Reeds bij de voorbereiding en opmaak van de kennisgeving moet de dienst MER

intensief worden betrokken, zodat achteraf geen tijd verloren gaat omdat teksten moeten worden herschreven, opnieuw ingediend, enz. Als bij aanvang duidelijk is wat thuis hoort in het MER en wat moet worden opgevangen in ander onderzoek en/of op projectniveau kunnen onnodige discussies en tijdverlies worden vermeden.

#### **2.4.3 Een MER dient voor het inschatten van de milieu-impact**

Men kan een tendens vaststellen om het plan-MER te beladen met tal van elementen, zoals bijv. economische afwegingen, die er strikt genomen niet in thuishoren. Het plan-MER is een instrument om plannen op hun potentiële milieueffecten te screenen. Het vormt dan één van de elementen waarmee rekening moet gehouden worden bij de besluitvorming. In de praktijk echter wordt het plan-MER, als enig wettelijk geregeld instrument, gebruikt als middel om, via een multicriteria-analyse, tot een afweging te komen die in principe in de fase van de besluitvorming aan de bevoegde overheid toekomt (en niet aan MER-deskundigen of de dienst MER). Het plan-MER wordt op die manier een erg complex en nog moeilijk te beoordelen document ("black box") dat haast de functie van de beleidsafweging overneemt. Dit neigt naar oneigenlijk gebruik van het instrument "Plan-MER" en kan mee de lange doorlooptijd verklaren.

#### **2.4.4 Termijnen moeten gerespecteerd worden**

De Vlaamse Havencommissie benadrukt het belang van het respecteren van de termijnen. Net als de SERV in het verleden (cfr. advies van 14 maart 2001) is de Vlaamse Havencommissie van mening dat werk moet worden gemaakt van een permanent en hiërarchisch gecontroleerd opvolgingssysteem voor het respecteren van termijnen. M.b.t. de lengte van de termijnen is de VHC tevreden met het recente initiatief vanuit de dienst MER om de mogelijkheid te creëren om de kennisgeving te laten samenvallen met het indienen van de MER ontwerp tekst.

## 3. Aanbevelingen en conclusies van de Vlaamse Havencommissie

### 3.1. Situering

De Vlaamse Havencommissie heeft in 2002 een aanbeveling gemaakt over de Strategische Plannen in het algemeen, nog voor er één van de plannen was gerealiseerd. Ondertussen zijn de plannen op zich afgerond en heeft de VHC over de Strategische Plannen voor de havens van Zeebrugge en Antwerpen een advies uitgebracht. Het Strategisch Plan voor de haven van Antwerpen is ondertussen ook afgerond en is de start voor de effectieve opmaak van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) mogelijk door de goedkeuring door de Vlaamse Regering van het principiële programma voor de afbakening van de haven.

Een belangrijk knelpunt met betrekking tot de Strategische Plannen voor de Vlaamse havens is het feit dat de strategische planprocessen zeer lang duren en weinig dynamisch zijn. Dit heeft de Vlaamse Havencommissie reeds eerder signaleerd in de adviezen over de Strategische Plannen van Zeebrugge en Antwerpen. In deze aanbeveling gaat de Vlaamse Havencommissie dieper in op dit punt en ze baseert zich hierbij op een analyse die het Havenbedrijf Antwerpen heeft uitgevoerd.

In deze aanbeveling van de Vlaamse Havencommissie wordt de problematiek geanalyseerd op basis van het procesverloop voor het Strategisch Plan voor de haven van Antwerpen. De processen verliepen in de andere Vlaamse havens<sup>3</sup> anders, onder meer door een andere timing, andere plaatselijke omstandigheden, andere stakeholders en andere procesbegeleiders. Maar de conclusies in deze aanbeveling, die in eerste instantie voortvloeien uit de "Antwerpse gevalstudie", zijn even goed van toepassing op of van belang voor de andere Vlaamse havens en worden bijgevolg door de volledige Vlaamse Havencommissie ondersteund.

Niettegenstaande wordt uitgegaan van een *Strategisch Plan*, kunnen de conclusies ook geldig zijn voor een aantal andere planprocessen, zoals het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, Natuurrichtplannen, Bekkenbeheerplannen, Stroomgebiedbeheerplannen e.d.

---

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld in Gent vloeide het Strategisch Plan voort uit het reeds sinds 1993 in uitvoering zijnde ROM-project 'Gentse Kanaalzone' (Ruimtelijke Ordening en Milieu), waarrond al heel wat overleg gepleegd was.

### 3.2. Bestuurlijke omkadering, procesverloop en organisatie

De Vlaamse Havencommissie heeft op basis van een analyse van het procesverloop van het Strategisch Plan Antwerpen geconstateerd dat er voor het Strategisch Plan Antwerpen een belangrijk deel van de vertraging is toe te schrijven aan het feit dat de bestuurlijke omkadering niet optimaal werd georganiseerd. Met name de wijziging van de procesverantwoordelijken tijdens het proces heeft vertraging veroorzaakt en had een minder efficiënt procesverloop tot gevolg.

Het is van groot belang dat de continuïteit van het proces wordt verzekerd. Dit kan bijvoorbeeld door een duidelijk mandaat te geven aan diegene die instaat voor de procesbegeleiding gedurende het ganse traject, en waarbij dan de nodige middelen vrijgemaakt moeten worden om in een kwalitatieve en kwantitatieve omkadering te kunnen voorzien. Omwille van de sterke samenhang tussen een strategisch plan, een plan-MER en de eventuele doorvertaling naar een RUP is het noodzakelijk dat ook over de verschillende fases heen het proces wordt gecoördineerd en dat er op een efficiënte wijze wordt teruggekoppeld met de bestuurlijke actoren en de stakeholders.

### 3.3. Maatschappelijke draagvlakvorming

- De kwaliteit en kwantiteit van de terugkoppeling met de bestuurlijke actoren en het middenveld moet op een hoog niveau liggen doorheen het ganse procesverloop (van bij de opstart van het planproces over de MER-procedure tot in voorkomend geval de uiteindelijke goedkeuring van een RUP).
- Knelpunten, ook bilaterale, moeten in de daarvoor voorziene overlegfora worden besproken en dus ten gronde worden uitgeklaard in aanwezigheid van alle bestuurlijke actoren en stakeholders.
- Het is belangrijk dat tussentijdse gedragen afspraken door de betrokken publieke en private actoren worden bekrachtigd overeenkomstig de verschillende stappen tijdens het planproces, waardoor loyaliteit van de betrokken partijen tijdens het planproces groeit.
- Actieprogramma's ter ontwikkeling van een flankerend en mitigerend beleid kunnen het draagvlak versterken en ervoor zorgen dat het planproces niet als eenzijdig verhaal wordt gepresenteerd. De Vlaamse Havencommissie vraagt dat de Vlaamse overheid zich engageert om de nodige middelen te voorzien om dergelijke actieprogramma's te ontwikkelen en te ondersteunen.

- Communicatie van de procesorganisatoren met de stakeholders is zeer belangrijk. Het proces moet zodanig worden georganiseerd dat de betreffende stakeholders daadwerkelijk betrokken zijn en de mogelijkheid hebben om suggesties te doen. De perfecte formule is daarvoor blijkbaar nog niet gevonden. De Vlaamse Havencommissie vraagt om hiervoor betere (communicatie)technieken uit te werken en bij toekomstige planprocessen hieraan bijkomende aandacht te besteden.

Een belangrijk aspect is de laagdrempeligheid van de informatie. Ofschoon de technische discussies uiteraard ook moeten gevoerd worden op het juiste technische niveau, is er in de communicatie naar grote stakeholdersgroepen en maatschappelijke belangengroepen nood aan regelmatige gerichte laagdrempelige communicatie.

### 3.4. MER-Regelgeving

- De scheidingslijn tussen een plan en programma enerzijds, en een project anderzijds blijft onduidelijk (zie het SERV-advies voorontwerpdecreet milieu- en veiligheidsrapportage van 14 maart 2001, p. 15). Zeker wanneer het beoogde eindresultaat de opmaak van een RUP is, is het aangewezen dat de dienst begeleiding gebiedsgerichte planprocessen van bij de start van het proces duidelijk aangeeft welke facetten onderdeel moeten uitmaken van de plan-MER procedure (ten behoeve van het RUP) en welke niet (mogelijk onderdeel van een latere project-MER procedure). Deze contouren dienen gedurende het verdere procesverloop door de dienst bewaakt te worden.
- De Vlaamse Havencommissie vindt het bijzonder belangrijk dat de precieze contouren van het uit te voeren onderzoek van meet af aan duidelijk worden. Dit veronderstelt een ondubbelzinnige kennisgeving en de mogelijkheid voor de dienst MER om autonoom de grenzen van het milieuonderzoek af te bakenen (zowel een inhoudelijke als een geografische afbakening is nodig). Als bij aanvang duidelijk is wat thuis hoort in het MER en wat moet worden opgevangen in ander onderzoek en/of op projectniveau kunnen onnodige discussies en tijdverlies worden vermeden.
- De Vlaamse Havencommissie vraagt om het plan-MER, zoals opgevat en omschreven in titel IV, hoofdstuk II van het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid, te beperken tot een objectieve wetenschappelijke evaluatie van de mogelijke milieu-impact in de brede zin van het woord (globaal systeem van beleidseffectrapportage).

- De Vlaamse Havencommissie benadrukt het belang van het respecteren van de termijnen. Net als de SERV in het verleden (cfr. advies van 14 maart 2001) is de Vlaamse Havencommissie van mening dat werk moet worden gemaakt van een permanent en hiërarchisch gecontroleerd opvolgingssysteem voor het respecteren van termijnen. M.b.t. de lengte van de termijnen is de VHC tevreden met het recente initiatief vanuit de dienst MER om de mogelijkheid te creëren om de kennisgeving te laten samenvallen met het indienen van de MER ontwerptekst.

## Bijlage 1: Historiek Strategisch plan voor haven van Antwerpen en Plan MER

### 1. Voorbereiding

#### Subfase 1: Start strategisch planproces – Goedkeuring principes LO en ruimtelijke vertaling

20/01/1998	Principebesluit van de Vlaamse Regering over aanleg van het getijdendok Deurganckdok en schrappen van het Baalhoekkanaal en het Kieldrecht dok en opmaak van een strategisch plan voor de uitbouw van de haven op grond van de wet Chabert van 19 juni 1978 zoals nadien gewijzigd door het decreet van 02/03/99.
23/06/1998	Besluit van Vlaamse regering inzake de voorlopige vaststelling 1ste wijziging gewestplan.
25/05/1999	Besluit van Vlaamse regering inzake de goedkeuring principes Strategisch Plan Waaslandhaven.
01/06/1999	Besluit van Vlaamse regering inzake de definitieve vaststelling 1ste wijziging gewestplan.
01/06/1999	Besluit van Vlaamse regering inzake de voorlopige vaststelling 2de wijziging gewestplan.

#### Subfase 2: Regeerakkoord – nieuwe afspraken omtrent strategisch planproces

13/06/1999	Regeerakkoord: "Voor elke zeehaven wordt een strategisch plan gemaakt"
26/05/2000	Beslissing van de Vlaamse Regering m.b.t. Strategisch Plan voor de Haven van Antwerpen – Doel.

## Interludium

31/05/2000	Arrest Raad van State inzake schorsing van het besluit van Vlaamse regering van 01/06/1999 inzake de definitieve vaststelling 1ste wijziging gewestplan Sint-Niklaas – Lokeren.
08/09/2000	Besluit van Vlaamse regering inzake de definitieve vaststelling 2de gewestplanwijziging Sint-Niklaas – Lokeren.
10/11/ 2000	Beslissing tot oprichting geïntegreerde stuurgroep Strategisch plan RSO – LSO
07/03/2001	Arrest Raad van State inzake schorsing van de bouwvergunning van Deurganckdok.

## Subfase 3: Heropstart strategisch planproces – Neerlegging eindrapporten

14/05/2001	Effectieve heropstart Strategisch Planproces
September 2001	Afronding van een ge-update MER
Oktober 2001	Conformverklaring van het ge-update MER
14/12/2001	Nooddecreet
30/07/2002	Arrest Raad van State inzake schorsing van het besluit van Vlaamse regering van 08/09/2000 inzake de definitieve vaststelling 2de wijziging gewestplan Sint-Niklaas - Lokeren
19/11/2003	1ste raadpleging gouverneur Paulus ivm SPHA – RO
09/12/2003	2de raadpleging gouverneur Paulus ivm SPHA – RO
20/04/2004	Rapport geactualiseerde principes Strategisch Plan Linkerscheldeoevergebied
Juni 2004	Ontwerp-strategisch plan haven van Antwerpen (RO) – Einddocument

#### Subfase 4: Integratie afspraken Strategisch Plan LSO en RSO en implementatie

16/01/2004	Start Verkennend onderzoek Natuurscenario's – gunning aan Aeolus bvba.
Juni 2004	Start Mobiliteitsstudie + Quick scan door Studiegroep Omgeving.
Augustus 2004	Start Economische Ontwikkelingsstudie (EOS) door European Centre for Strategic Analysis (ECSA) bvba .
Eind 2004 – begin 2005	Start Ruimtelijk Veiligheidsrapport (RVR) door Sertius.
01/02/2005	Eindrapport Mobiliteitsstudie + Quick scan van Studiegroep Omgeving.
21/03/2005	Eindrapport Economische Ontwikkelingsstudie (EOS) van European Centre for Strategic Analysis (ECSA) bvba.
17 juni 2005	Basisdocument dienstig voor opmaak plan-MER SPHA en afbakeningsRUP van het zeehavengebied Antwerpen en haar omgeving.
30/03/2006	Eindrapport Achtergrondnota Natuur door Aeolus.
15/01/2007	Rapport Oppervlaktewatermodellering van de Koningskielrecht polder door Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen met medewerking van Aeolus bvba.
Mei 2007	SPHA, Linkerscheldeoever – Landbouweffectenrapport.
Mei 2007	Eindrapport Ruimtelijk Veiligheidsrapport (RVR) van Sertius.

## 2. De Uitvoering

### Subfase 1: Oproep kandidaatstelling – startvergadering plan MER

03/09/2004	Oproep tot kandidaatstelling voor de opmaak van een plan-MER SPHA, RO en LO (beperkte offerteaanvraag). Wettelijke
------------	--

	minimumtermijn voor ontvangst kandidaturen: 15 kalenderdagen na versturen bekendmaking
07/12/2004	Indiening offertes. Wettelijke minimumtermijn voor indienen offertes: af te spreken met de kandidaten of minimum 15 dagen na versturen bestek.
22/03/2005	Ongunstig advies beoordelingsverslag en voorstel tot gunning (Inspectie van Financiën). Er zijn geen wettelijke termijnen vastgelegd waarbinnen IvF advies dient te verlenen.
Juni 2005	Heraanbesteding. De heraanbesteding is gepubliceerd in het Bulletin der Aanbestedingen van 17 juni 2005 (algemene offerteaanvraag). De datum van ontvangst van de offertes was 18 augustus 2005. Minimale termijn tussen versturen van bekendmaking en opening offertes: 36 kalenderdagen.

#### **Subfase 2: Startvergadering Plan MER – Kennisgevingsdocument**

15/02/2006	Startvergadering plan-MER met RA, Tritel en Aeolus.
16/05/2006	Kennisgeving planMER voor het ontwerp-strategisch plan voor en de afbakening van de haven van Antwerpen en haar omgeving.  Inspraak plan-MER van 17-05-2006 tot 17-06-2006.
Juni 2006	Tussentijds strategisch plan haven van Antwerpen.

#### **Subfase 3: Kennisgeving – Richtlijnen Plan MER**

18/12/2006	Richtlijnen Plan-MER SPHA. Er zijn geen wettelijke termijnen vastgelegd waarbinnen het bestuur de richtlijnen moet vaststellen.
------------	---

#### **Subfase 4: Richtlijnen Plan MER – Ontwerp Eindrapport plan MER**

November 2007	ontwerp-eindrapport Plan-MER.
December 2007	Start Werkgroep Flankerend/Mitigerend Beleid. Start Werkgroep DGROB.

21/02/2008	Juridisch advies: watertoets en passende beoordeling varianten Aanpassing plan-MER.
20/08/2008	Opdrachthouder dient het afgewerkt plan –MER in bij het opdrachtgevend bestuur MOW/HWB.
15/09/2008	Indiening Plan MER bij MER-dienst.
31/1/2009	streefdatum indiening Plan MER (2e poging).

### 3. De Afronding

27/11/2008	Advies Mina-Raad.
28/11/2008	Advies Vlaamse Havencommissie.
4/3/2009	Goedkeuring van het plan-MER m.b.t. het Strategisch plan voor en de afbakening van de haven van Antwerpen in haar omgeving.

### 4. De vertaling (naar RUP)

9/11/2006	Opdracht tot Opstart Ambtelijke werkgroep "Afbakeningsgrup"
16/1/2007	Start Werkzaamheden Ambtelijke werkgroep "Afbakeningsgrup"
juli 2009	Ontwerpnota V.R. Principeel programma wordt door de voorzitters van de ambtelijke werkgroep overgemaakt aan de bevoegde ministers.
11/9/2009	Vlaamse Regering hecht haar goedkeuring aan het ruimtelijk programma voor de verdere ontwikkeling van de haven van Antwerpen.