



Vlaams
Parlement

stuk **858** (2010-2011) – Nr. 4
ingediend op 21 april 2011 (2010-2011)

Gedachtewisseling

over de uitvoering van de aanbevelingen
van de resolutie ‘Sneller door Beter’

Verslag

namens de Commissie Versnelling Maatschappelijk
Belangrijke Investeringsprojecten
uitgebracht door de heren Sas van Rouveroj en Dirk de Kort

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Johan Sauwens.

Vaste leden:

de heren Ludwig Caluwé, Lode Ceyssens, Dirk de Kort, Johan Sauwens;
de heren Pieter Huybrechts, Jan Penris, mevrouw Marleen Van den Eynde;
de heren Marino Keulen, Sas van Rouveroi;
mevrouw Michèle Hostekint, de heer Bart Martens;
de dames Tine Eerlingen, Lies Jans;
de heer Lode Vereeck;
mevrouw Mieke Vogels.

Plaatsvervangers:

de heer Robrecht Bothuyne, de dames Karin Brouwers, Martine Fournier, Tinne Rombouts;
mevrouw Agnes Bruyninckx-Vandenhoudt, de heren Frank Creyelman, Johan Deckmyn;
de heer Jean-Jacques De Gucht, mevrouw Annick De Ridder;
de heren Steve D'Hulster, Jan Roegiers;
de heren Jan Peumans, Wilfried Vandaele;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Hermes Sanctorum.

Stukken in het dossier:

858 (2010-2011) – Nr. 1 en 2: Verslagen over gedachtewisseling
– Nr. 3: Verslag over hoorzitting

INHOUD

I. Toelichting bij en bespreking van de ‘Routeplanner voor projectgedreven processen’	4
1. Context routeplanner	4
1.1. Aanbevelingen commissies-Berx en -Sauwens.....	4
1.2. Visienota Vlaamse Regering	4
1.3. Projectstructuur	5
2. De routeplanner	5
2.1. Globale opzet	5
2.2. Ambitie routeplanner	6
2.2.1. Sneller	6
2.2.2. Beter.....	6
2.3. Aanbevelingen commissie-Sauwens	6
3. Toelichting per fase	7
3.1. Agenderingsfase.....	7
3.1.1. Doel	7
3.1.2. Spelers en rollen	7
3.1.3. Producten.....	7
3.1.4. Bouwstenen.....	9
3.2. Voortraject.....	9
3.2.1. Doel	9
3.2.2. Spelers en rollen	10
3.2.3. Producten.....	10
3.2.4. Bouwstenen.....	13
3.3. Uitwerkingsfase	13
3.3.1. Doel	13
3.3.2. Spelers en rollen	13
3.3.3. Producten.....	13
3.3.4. Bouwstenen.....	13
4. Verdere aanpak routeplanner	13
Gebruikte afkortingen	15

Op 17 maart 2011 organiseerde de Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten een gedachtewisseling over de uitvoering van de aanbevelingen van de resolutie ‘Sneller door Beter’ (*Parl. St.* VI. Parl. 2009-2010, nr. 395/1) met de heer Luc Goedertier, projectleider, en de heer David Stevens en mevrouw Griet Lievois van het projectteam ‘Versnellen investeringsprojecten’.

Leidraad voor de bespreking is de ‘Routeplanner voor projectgedreven processen. Bouwstenen voor de procesaanpak van complexe investeringsprojecten’, opgesteld door het projectteam ‘Versnellen investeringsprojecten’.

I. TOELICHTING BIJ EN BESPREKING VAN DE ‘ROUTEPLANNER VOOR PROJECTGEDREVEN PROCESSEN’

1. Context routeplanner

De heer Luc Goedertier: De routeplanner voor projectgedreven projecten bevat de bouwstenen voor de procesaanpak van complexe investeringsprojecten. Deze routeplanner is gebaseerd op de aanbevelingen van de commissies-Sauwens en -Berx en op deel 2 van de visienota van de Vlaamse Regering van 15 oktober 2010.

Het document bevat een aantal middelen en instrumenten om een bepaald doel te bereiken, wat impliceert dat het niet verplicht is om het hele proces te doorlopen.

1.1. Aanbevelingen commissies-Berx en -Sauwens

Het is niet alleen de bedoeling om het proces sneller te laten verlopen, het moet ook kwaliteitsvoller zijn en het moet maatwerk betekenen. Er wordt een voortraject vormgegeven met tussentijdse besluitvorming, met een stapsgewijs trechtervormig proces richting voorkeurbesluit. Een aantal processtappen die nu sequentieel verlopen, zullen geïntegreerd worden en parallel verlopen. De nadruk op teamwerking en de rol van de projectleider worden in de routeplanner als belangrijke elementen vooropgesteld. Ambtenaren inzetten die fungeren als oplossingsgerichte begeleiders is een opdracht voor elke organisatie. Rond communicatie, draagvlakopbouw, participatie en overleg worden in elke fase van het proces acties ondernomen. Het realiseren van interbestuurlijke proceswinsten, zowel voor publieke als private projecten, is het streefdoel.

1.2. Visienota Vlaamse Regering

Deel 1 van de visienota bevat een aantal vereenvoudigingen van bestaande procedures en de integratie van regelgeving of procedures. Een groot aantal acties werd al afgerond.

De Vlaamse Regering heeft op 4 maart 2011 een aantal quick wins principieel goedgekeurd en die worden nu aan de betrokken adviesinstanties voorgelegd:

- een besluit van de Vlaamse Regering dat de mogelijkheid tot het houden van projectvergaderingen tussen private initiatiefnemers en overheid vergroot;
- een besluit van de Vlaamse Regering dat een aantal sectorale machtigingen en toelatingen integreert in de stedenbouwkundige vergunning. Op die wijze moeten deze machtigingen en toelatingen niet meer apart aangevraagd en verkregen worden;
- een ontwerp van decreet dat een aantal andere sectorale machtigingen en toelatingen integreert in de stedenbouwkundige vergunning. Op die wijze moeten deze machtigingen en toelatingen niet meer apart aangevraagd en verkregen worden;
- een ontwerp van decreet dat de technische adviezen over ruimtelijke plannen, gegeven door VLACORO, vervangt door een meer strategisch advies, gegeven door de SARO;
- een ontwerp van decreet dat een aantal punctuele verbeteringen doorvoert aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (onteigeningsplannen, planologische attesten, beroepstermijn bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en milieuadvisering).

De Vlaamse Regering heeft ook aangekondigd dat nog in april een aantal andere quick wins uitvoering krijgen:

- een voorstel tot vereenvoudiging van het huidige systeem voor het afleveren van onteigeningsmachtigingen (diverse beleidsdomeinen);
- een voorstel tot integratie of parallel traject van het project-MER in de vergunningen-procedures (milieuvergunning en stedenbouwkundige vergunning). De problematiek van onafhankelijkheid van MER-deskundigen en evaluatie van drempelwaarden van bijlage II-projecten wordt in de mate van het mogelijke meegenomen;
- een voorstel om op een beleidsdomeinoverschrijdende manier om te gaan met beroepen die door overheidsinstanties worden ingesteld tegen een beslissing van een politieke overheid;
- een voorstel van bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de planologische attesten (besluit dat de decreetswijziging – quick win van 4 maart, punt 5 – begeleidt).

Deel 2 van de visienota gaat over de nieuwe aanpak voor projectgedreven processen met bestemmingswijziging. De werkmethode werd door het projectteam uitgeschreven in de routeplanner, die nadien juridisch verankerd moet worden in regelgeving.

1.3. Projectstructuur

Het projectteam bestaat uit een tiental mensen van vijf beleidsdomeinen: RWO, LNE, MOW, DAR en Stedenbeleid.

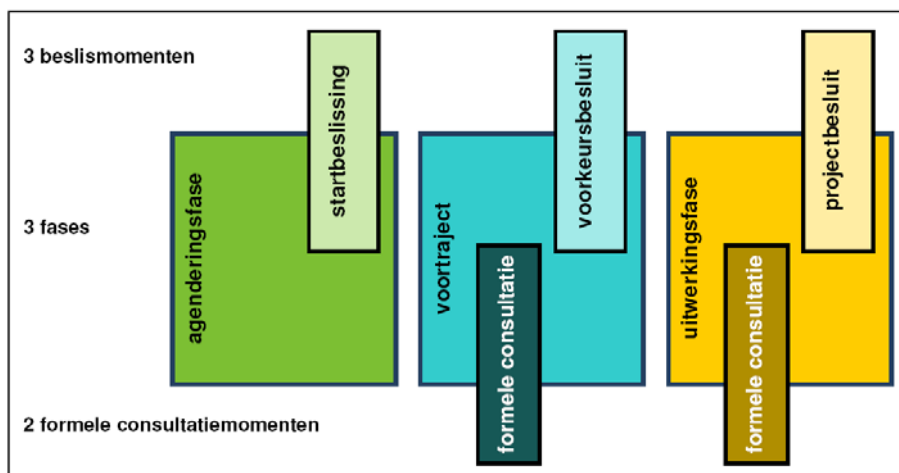
De taskforce valideert de voorstellen van het projectteam vooraleer ze door het politiek stuurcomité bekrachtigd worden.

De eerste resultaten van de routeplanner en de vertaling naar regelgeving worden tegen de zomer van 2011 verwacht, maar ondertussen worden dus een aantal quick wins gerealiseerd.

2. De routeplanner

2.1. Globale opzet

De heer David Stevens: De routeplanner heeft een vaste structuur met drie fases, waaraan telkens een beslismoment is gekoppeld. In het hele traject zijn er twee formele consultatiemomenten.



De routeplanner is een ontwerp van discussiedocument, opgemaakt binnen het projectteam, voortbouwend op de aanbevelingen van de commissies-Sauwens en -Berx, adviezen

van een aantal strategische adviesraden en een aantal eigen ervaringen en opgebouwde deskundigheid met een aantal lopende en afgelopen planningsprocessen.

De routeplanner is geschreven met het oog op Vlaamse complexe projecten. Nadien zal een vertaalslag gebeuren naar alle investeringsprojecten, dus zowel naar projecten van lokale overheden en privépartners als naar niet-complexe projecten. Hierbij is het mogelijk dat bepaalde processtappen wegvallen of geïntegreerd worden.

2.2. *Ambitie routeplanner*

Maatwerk per complex investeringsproject is nodig. Er kunnen een aantal algemene principes voor procesmatig werken neergeschreven worden, maar niet alles kan stap voor stap op voorhand gedefinieerd worden of in regelgeving verankerd worden.

De routeplanner is de basis om het statuut van de beslismomenten en de formele consultaties in regelgeving te verankeren. Alle andere aspecten kunnen flexibel worden ingevuld en daarvoor is een handleiding even geschikt.

De routeplanner op zich is dus geen handboek op maat, maar een flexibel instrument dat niet in decreetgeving wordt vastgelegd.

2.2.1. *Sneller*

Door het aantal beslismomenten tot drie te beperken en die ook als ‘point of no return’ te beschouwen, wordt een versnelling gerealiseerd. Door een aantal onderzoeken parallel te schakelen, kan ook veel tijd gewonnen worden. De routeplanner streeft naar twee formele consultatiemomenten over het geheel in plaats van per individueel instrument.

Er wordt geïnvesteerd in het voortraject en een gedegen agenderingsfase, zodat ook in de formele uitwerkingsfase tijd gewonnen kan worden. Iets meer tijd investeren in het voortraject, levert een grotere winst op bij de uitwerking.

Ook het financiële kader moet veel vroeger in beeld gebracht worden.

Het projectbesluit, het derde formele beslismoment, is een integratie van het inkleuren van de bestemming en het verlenen van de noodzakelijke vergunningen en machtigingen.

Al die stappen samen zorgen voor een versnelling van het proces.

2.2.2. *Beter*

Het aantal vormvereisten in de huidige processen zorgt vandaag voor een aantal hinderenissen. De routeplanner maakt flexibiliteit en maatwerk mogelijk. Investeren in het voortraject zorgt ervoor dat vroeger een consensus kan groeien tussen de partners. Essentieel is een heel brede participatie vanaf een vroege fase en gedurende het hele proces.

De capaciteit aan personeel en middelen moet in het voortraject worden ingeschat, zodat een gerichte inzet mogelijk is.

Oplossingsgerichte samenwerking moet dit proces begeleiden.

2.3. *Aanbevelingen commissie-Sauwens*

De aanbevelingen van de commissie werden nauwgezet gevolgd bij het uittekenen van de routeplanner: werken met een startnota (aanbeveling 12); integratie van hoofd- en neven-doelstellingen (aanbeveling 13) in een globale gebiedsaanpak (aanbeveling 14); afspraken over procesregie (aanbeveling 15), timing en middelen (aanbeveling 17); brede participatie

over scopingnota (aanbevelingen 16 en 26) en dan continu (aanbevelingen 9, 54 en 55); informele contactname adviesinstanties (aanbeveling 25); opmaak van een synthesenota (aanbeveling 27); een projectbesluit dat het geheel beschrijft (aanbevelingen 31 en 51); de beoordeling van de effecten verloopt gelijktijdig en afgestemd (aanbevelingen 8 en 9); werken met een procesbegeleider en eventueel een omgevingsmanager (aanbevelingen 45 en 46); het financieel plaatje moet vroeg in beeld gebracht worden (aanbevelingen 59 en 60); omgaan met het MER, met duidelijk onderscheid tussen plan- en project-MER (aanbevelingen 19 en 23); inzetten op flankerend beleid (aanbevelingen 41, 42, 43 en 58); voorkeurbesluit is de aanzet, de oplevertoets wordt onderzocht; omgaan met alternatieven (aanbeveling 18); eerder werken met trechtering (aanbeveling 24).

3. Toelichting per fase

Mevrouw *Griet Lievois* geeft meer toelichting over het doel van de diverse fasen van het proces, de belangrijkste spelers en rollen, producten en bouwstenen van elke fase.

3.1. *Agenderingsfase*

3.1.1. *Doel*

Het doel van de agenderingsfase is een eenduidige formulering van de projectdoelstelling. De agenderingsfase wordt expliciet gezien als een informeel traject, dat moet leiden naar de startbeslissing. Informeel betekent natuurlijk niet vrijblijvend. De krijtlijnen voor de volgende fasen dienen wel degelijk vastgelegd te worden.

3.1.2. *Spelers en rollen*

In eerste instantie moeten de actoren samengebracht worden die nodig zijn om een probleem of opgave voor een bepaald gebied op de agenda te plaatsen. Er moet dus beleidsdomeinoverschrijdend naar de belangrijkste partners gezocht worden om een startnota en -beslissing voor te bereiden.

Ook in de aanbevelingen van de commissie kwam mandatering als een belangrijk aspect naar voren. Volgens het projectteam moet dat al in de agenderingsfase duidelijk worden, om te vermijden dat tijd en energie geïnvesteerd wordt in de voorbereiding van een startbeslissing die niet gedragen wordt.

3.1.3. *Producten*

De startnota is de inhoudelijke basis voor het engagement dat met de startbeslissing vorm krijgt. In de startnota komen dus al de belangrijkste inhoudelijke krachtlijnen aan bod, met als belangrijkste onderdeel een zeer duidelijke definiëring van de projectdoelstelling.

De startbeslissing is een beleidsmatige verankering van de inhoud van de startnota. Maar het is even belangrijk dat de initiërende overheid met de startbeslissing ook het engagement neemt om procesmiddelen vrij te maken om een voortraject, en bij voorkeur ook een uitwerkingsfase, op een degelijke manier te kunnen opzetten. Dat betekent dus ook dat het nodige budget en personeel vrijgemaakt dienen te worden.

De heer Johan Sauwens: Het uitgangspunt voor de projectstructuur is een complex dossier op Vlaams niveau. Als we als voorbeeld een havendok nemen, dan zal de Vlaamse minister van Openbare Werken de initiërende instantie zijn.

Mevrouw Griet Lievois: Het is ook perfect mogelijk dat het havenbestuur het initiatief neemt en contact opneemt met de minister van Openbare Werken. Het havenbestuur weet ook wie binnen de Vlaamse administratie, gelet op de specifieke context van het project, betrokken moet worden.

Het projectteam beseft dat het voor heel wat initiatiefnemers misschien niet duidelijk is wie binnen de Vlaamse overheid aangesproken moet worden. Het projectteam heeft in de routeplanner de beleidsaanbeveling opgenomen om binnen de Vlaamse overheid een pool op te richten die fungeert als antenne, om de maatschappelijke vragen en noden voor belangrijke investeringsprojecten te detecteren. Deze pool zou de eerste contactpersoon moeten zijn voor de initiatiefnemers.

De heer Johan Sauwens: Er dient in de agenderingsfase een startnota te worden opgesteld en er moet een startbeslissing worden genomen. Is dat een ambtelijke of een politieke beslissing?

Mevrouw Griet Lievois: Het projectteam denkt dat het noodzakelijk is dat de startbeslissing politiek genomen wordt. De voorbereiding is wel een ambtelijke taak. Het is essentieel dat ambtenaren, in hun ontwikkeling naar meer oplossingsgericht denken, ook actief meeschrijven aan de startnota. Van bij de eerste stappen is politieke ruggensteun nodig, om te vermijden dat een ambtelijke voorbereiding gebeurt waarvan later blijkt dat het project politiek niet haalbaar wordt geacht.

Er wordt nadruk gelegd op een actieve en oplossingsgerichte medewerking van de ambtenaren, maar ook de politieke besluitvormers moeten die rol opnemen.

De heer Johan Sauwens: Het vrijmaken van procesmiddelen gaat over financiële middelen? Er moet dus al een raming zijn?

Mevrouw Griet Lievois: Een goede formulering van de projectdoelstelling is heel belangrijk om in het verdere procesverloop tijdverlies te vermijden. De scope van het project – wat er wel of niet onder valt – moet van in het begin duidelijk zijn. Het is de uitdaging om de doelstellingen te formuleren waarvoor een maatschappelijk draagvlak bereikt kan worden. Een louter infrastructuurproject kan noodzakelijk zijn, maar is misschien niet de beste invalshoek om een maatschappelijk draagvlak te bereiken, dus worden misschien beter ook andere elementen betrokken om tot een evenwichtig voorstel te komen.

De heer Johan Sauwens: We leven in een heel open samenleving, waardoor er onmiddellijk ruchtbaarheid wordt gegeven aan plannen en iedereen intervenieert, ook over plannen die binnen de Vlaamse administratie worden ontwikkeld, maar die nog niet zijn afgerond of nog niet politiek geruggensteund worden. Wordt dan in de beginfase een heel breed debat georganiseerd om samen na te denken over de probleemstelling?

Mevrouw Griet Lievois: In eerste instantie dacht het projectteam dat het voorbereiden van een startnota en een startbeslissing veeleer binnenskamers gebeurt. Wel op basis van input en betrokkenheid van bijvoorbeeld de betrokken lokale besturen. De vraag is of een breed participatietraject uitgewerkt moet worden om de projectdoelstelling of probleemopgave te definiëren. Het projectteam heeft daar nog geen duidelijke visie over, maar is er wel van overtuigd dat de initiatiefnemer goed moet informeren en communiceren.

Aangezien de agenderingsfase veeleer een informele fase is, is het volgens het projectteam nog altijd mogelijk om strak vast te leggen op welke manier de bevolking betrokken moet worden in deze fase.

In de startnota moet ook een analyse gemaakt worden van de stakeholders die met de projectdoelstelling te maken hebben. Hoe staan alle belanghebbenden tegenover het mogelijke project en hoe zullen ze betrokken worden?

Bij het opmaken van de startnota wordt de opgave geformuleerd en is er misschien wel al een beeld over mogelijke oplossingsrichtingen, maar over alternatieven wordt nog niet

gepraat, want het uitwerken, afwegen en trechteren van oplossingsalternatieven hoort bij het voortraject. Het betrekken van de actoren in de agenderingsfase zal dus maar beperkt zijn in vergelijking met het voortraject.

In de startnota dient ook een voorstel van procesorganisatie en -participatie aan bod te komen, de mijlpalen van het proces moeten worden vastgelegd en het financiële aspect moet in beeld gebracht worden. Ook al is het in deze fase een ruwe financiële inschatting, het is wel belangrijk om de impact en omvang van het project te verduidelijken.

3.1.4. Bouwstenen

In de agenderingsfase dient met een aantal belangrijke elementen rekening te worden gehouden. Er dient een beleidsdomeinoverschrijdend overleg te worden georganiseerd, de projectdoelstelling wordt gedefinieerd, er wordt nagedacht over de procesorganisaties en -participatie, er wordt een financiële raming gemaakt, de startnota wordt opgesteld en ambtelijk goedgekeurd om te kunnen leiden tot politieke besluitvorming. Met het nemen van de startbeslissing neemt de Vlaamse Regering het engagement om een voortraject op te zetten. Het breed communiceren van deze startbeslissing is het begin van een breed maatschappelijk debat.

Het is mogelijk dat een projectdoelstelling ertoe leidt dat de Vlaamse Regering aangeeft dat mogelijk kan worden afgeweken van bestaande planningsdocumenten. In de startbeslissing moet aangegeven worden hoe de betreffende overheid daarmee zal omgaan.

De heer Johan Sauwens: Het projectteam is vertrokken van een groot, complex Vlaams project. Maar dezelfde fases zijn natuurlijk ook toepasbaar op investeringsprojecten van lokale overheden. De commissie heeft er steeds op gewezen dat de modellen voor alle maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten moeten gelden.

Mevrouw Griet Lievois: De routeplanner zal in een expertenpanel ook afgetoetst worden met de focus op lokale projecten. Samen met de lokale partners wordt nagegaan of deze aanpak ook voor die projecten kan werken.

De heer Johan Sauwens: Er is voor de lokale besturen behoefte aan een vertaling van het proces, dat concreet aangeeft welke versnelling op korte termijn te realiseren is door welke maatregelen.

Het zou goed zijn dat het projectteam aan de hand van enkele hypothetische voorbeelden aangeeft wat de situatie vandaag is en hoe de situatie er zou uitzien als de aanbevelingen van de commissie Versnelling en de commissie-Berx worden toegepast. Bij de resolutie van de commissie werd ook een overzicht met indicatieve termijnen voor het proces opgenomen. Het is belangrijk om de impact van de versnellingsmaatregelen duidelijk in kaart te brengen.

3.2. Voortraject

3.2.1. Doel

Mevrouw Griet Lievois: In het voortraject wordt gestreefd naar een maximaal geïntegreerd onderzoek van de alternatieven. De onderzoeken inzake milieu- en landbouweffectrapportage, ruimtelijk onderzoek enzovoort worden maximaal parallel geschakeld en maximaal afgestemd. In de routeplanner staan een aantal suggesties over hoe dit kan gerealiseerd worden.

Er wordt ook een breed communicatie- en participatietraject uitgezet. Dat moet garanderen dat op termijn tijd gewonnen wordt, want er ontstaat sneller een debat en afstemming.

3.2.2. *Spelers en rollen*

De uitvoerende organisatie is de belangrijkste speler. De projectleiders trekken het project en zijn ook het gezicht, maar zij worden inhoudelijk geruggensteund door een multidisciplinair projectteam waarin de verschillende betrokken beleidsdomeinen vertegenwoordigd zijn.

Soms is het zinvol om ook een procesbegeleider aan te duiden. Deze persoon staat niet in voor de inhoudelijke opvolging van het project, maar is verantwoordelijk voor participatie en begeleiding, zodat het proces op een goede manier en gestroomlijnd kan verlopen.

De omgeving is de verzamelaar voor alle belanghebbenden, actoren en betrokkenen. Voor grote projecten kan het zinvol zijn om een omgevingsmanager aan te stellen, die continu nagaat hoe de omgeving op het project reageert, instaat voor de communicatie, maar ook maximaal input uit de omgeving haalt. De omwonenden, gemeenten en belangengroepen beschikken over heel veel nuttige informatie en kunnen actief meedenken over oplossingen.

De politieke afstemming is een essentieel onderdeel van het voortraject. Zeker de trechtering – waarbij eerst een hele reeks alternatieven in beeld wordt gebracht, een aantal dat later gereduceerd moet worden – moet politiek ondersteund zijn.

Ook de markt kan een rol spelen in deze fase. In sommige gevallen kan het zinvol zijn om tijdens het voortraject al een meerwaardescan uit te voeren en na te gaan of pps een zinvolle oplossing kan zijn.

3.2.3. *Producten*

De weerslag van de onderzoeken uit het voortraject komt tot uiting via twee sporen. In een procesnota worden alle organisatorische aspecten en besluitvormings- en participatieaspecten zo goed mogelijk vastgelegd. Het vastleggen van een ‘geheugen’ van het proces, waarin wordt opgenomen wat besproken, onderzocht en beslist is, is belangrijk.

In de scopingnota worden de inhoudelijke aspecten gebundeld: de onderzoeken, de alternatieve oplossingsrichtingen, het effectenonderzoek, de relevante onderscheidende effecten enzovoort. De trechtering maakt daarvan een onderdeel uit. Het is niet de bedoeling om tot in het kleinste detail een hele reeks alternatieven te onderzoeken, maar te focussen op de onderscheidende effecten. Als, na een trechtering, een beperkte set van alternatieven overblijft, wordt wel meer in detail onderzocht.

Het belang van participatie en publieke consultatie is duidelijk. Bij de trechtering en scopebepaling kan de bevolking maximaal betrokken worden in het actief meedenken over een oplossing.

Aan het einde van het voortraject moet een synthese gemaakt worden. In een synthese-nota worden de eindresultaten van het geïntegreerd onderzoek voor de resterende alternatieven vastgelegd.

Het principeplan is een weergave van de ruimtelijke implicaties van het weerhouden alternatief, of de resterende alternatieven. Dit geeft de ruimtelijke marge aan voor de uitwerkkingsfase.

Het voorkeurbesluit wordt duidelijk beschouwd als een klikmoment, een ‘point of no return’. Het is de beslissing van de Vlaamse Regering met de definitieve keuze van één alternatief.

In sommige gevallen is het misschien niet haalbaar om bij een eerste voorkeurbesluit al één duidelijke keuze te maken. Uit het onderzoek en de formele consultatie zou kunnen blijken dat er nog meerdere evenwaardige alternatieven zijn en geen gefundeerde keuze mogelijk is. Dan moet het mogelijk zijn om in het voorkeurbesluit aan te geven wat nog ondernomen moet worden om uiteindelijk wel tot een keuze te kunnen komen. In de visie-nota van de Vlaamse Regering wordt de mogelijkheid gelaten om meerdere voorkeurbeslissingen te nemen, in een getrapte besluitvorming naar het voorkeurbesluit. Wel onder de voorwaarde dat een voorkeurbesluit niet fundamenteel kan afwijken van een vorig voorkeurbesluit.

De heer Johan Sauwens: Mijn eigen ervaringen leren me dat het voortraject en het zoeken naar alternatieven voor onrust kan zorgen in een veel groter gebied dan het uiteindelijke projectgebied. Is het mogelijk dat het betrokken lokale bestuur samen met de Vlaamse Regering een bepaalde keuze maakt? Veel instanties hebben het gevoel dat de verplichting om alternatieven te formuleren tijdverlies betekent en zorgt voor extra vertragingen.

Mevrouw Griet Lievois: Het is niet te vermijden dat er verzet komt. De vraag is hoe men daar mee omgaat. Men moet zoeken naar manieren om mensen beter te informeren en het statuut van een bepaalde fase duidelijk te maken. Daardoor kan een belangrijk deel van de bezorgdheid en het verzet gekanaliseerd of weggenomen worden.

Na een evenwaardig onderzoek van de alternatieven kunnen wel al keuzes gemaakt worden over wat realistisch is of niet. De vraag is op basis van welke afweging de trechtering gebeurt. Gaat het om een louter technische afweging op basis van de onderzochte effecten, of spelen ook maatschappelijke aspecten als kosten-batenanalyse en draagvlak een rol?

De heer Johan Sauwens: De milieueffecten zullen dus meer geïntegreerd moeten worden in de beoordeling van de algemeen maatschappelijke effecten.

Mevrouw Griet Lievois: Aangezien in het voortraject wordt gestreefd naar een geïntegreerd onderzoek, impliceert dat ook dat meer in beeld wordt gebracht dan de milieueffecten.

De heer Dirk de Kort: Het is voor het beleid dikwijls moeilijk om de begrippen van ruimtelijke ordening te verduidelijken aan de burgers. De kennis van de burgers is dikwijls beperkt, waardoor het moeilijk is om de fase in het proces precies te schetsen. Ik weet niet hoe dat probleem opgelost kan worden.

Mevrouw Griet Lievois: Misschien moeten er technieken ontwikkeld worden waar men nog niet veel ervaring mee heeft. Het is moeilijk om mensen te laten meedenken vanuit een hogere doelstelling dan de directe omgeving van die personen. Maar het participatieplan en de manier waarop de bevolking betrokken wordt, moeten goed doordacht zijn.

De heer Sas van Rouveroi: Ik wil benadrukken dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen het opnemen van individuele rechten en meedenken in collectief verband en het algemeen belang behartigen. Om het algemeen belang te vertegenwoordigen, hebben de verkozenen een mandaat, dat uitputtend opgenomen moet worden. Als burgers er niet in slagen om op het algemene niveau mee te denken en terugplooiën op het individuele belang, staan een aantal rechtsmiddelen tot hun beschikking. Dat is dan weer een domein waar het beleid geen invloed op heeft.

De burger dringt natuurlijk binnen op het terrein dat het primaat van de politiek is. Ook dat is een spanningsveld.

De heer Dirk de Kort: Het Antwerpse voorbeeld van de Oosterweel toont aan dat de burger wel superprofessioneel ondersteund werd door de wijze van inspraak, maar dat de

Vlaamse overheid en de lokale besturen veel minder goed gewapend waren om het gesprek op een goede manier te voeren.

Er zou eigenlijk een helpdesk moeten zijn bij de Vlaamse overheid om lokale besturen te ondersteunen om de communicatie op een goede manier te laten verlopen.

De heer Sas van Rouveroi: Insppraak zonder inzicht, leidt tot uitspraak zonder uitzicht. Als burgers een bepaald inzichtniveau niet kunnen halen, mag men hen ook niet aanzetten om mee te denken. Dat klinkt arrogant, maar is niet zo bedoeld. De kennis om een dossier goed te beoordelen, is niet voorhanden bij de meeste mensen. Er moet naar bedenkingen geluisterd worden, maar het algemeen belang noopt tot doorzetten. In belangrijke dossiers moeten politici hun verantwoordelijkheid nemen.

De heer Johan Sauwens: Een probleem voor de overheid om het dossier sterk naar voor te brengen, is ook de versnippering van de bestuurskracht. Er is behoefte aan meer synthese. Dus in de trechtering moeten de diverse bestuursniveaus samen een standpunt innemen waarop voortgewerkt wordt. Het probleem nu is vaak dat een gemeentebestuur niet weet of de bestendige deputatie of de Vlaamse Regering het standpunt van de gemeente zal volgen. Het is soms niet gemakkelijk om de publieke confrontatie aan te gaan tussen de verzameling van individuele belangen aan de ene kant en het algemeen belang aan de andere kant. Er moet duidelijk gedefinieerd worden wie op welk ogenblik welke beslissing mag nemen en dat niet ieder dossier op elk ogenblik in vraag gesteld kan worden.

De heer Sas van Rouveroi: Ook over inspraak moet bepaald worden wie op welk ogenblik mag inspreken. De burger mag ook niet misleid worden. Voor bepaalde dossiers moet men de burger alleen maar informeren en niet consulteren. In andere dossiers zal er niet alleen geconsulteerd worden, maar kan ook een deel van de beslissingsmacht aan de burger afgestaan worden. Dat is bijvoorbeeld mogelijk voor de herinrichting van een doodlopende straat. Maar over de inrichting van bijvoorbeeld een havengebied kan alleen geïnformeerd worden. Als men aan burgers de illusie geeft dat het meer is dan informatie, worden ze ook boos als later in het proces met hen geen rekening wordt gehouden.

De heer Dirk de Kort: De overheid moet er ook goed over nadenken wanneer de burger wordt betrokken. Maar als die stap wordt gezet, moet de overheid ook het algemeen belang goed kunnen duiden.

Mevrouw Griet Lievois: In het voortraject is een formele consultatie voorzien ter voorbereiding van het voorkeursbesluit. Het kan wenselijk zijn om meerdere alternatieven voor te leggen en te toetsen. De spelregels voor de publieke consultatie moeten veel strakker worden vastgelegd, om niet af te glijden naar een referendum waarbij verschillende alternatieven naast elkaar liggen en de bevolking kiest volgens de eigen belangen. De bevolking moet meer op het niveau van het algemeen belang bevraagd worden. De inspraak moet dus op een hoger niveau getild worden.

Het voortraject is maximaal participatief, waarbij bepaald wordt op welke momenten de bevolking wordt geïnformeerd of geconsulteerd. Het is eveneens nodig om de spelregels voor de formele consultatie vast te leggen.

De heer Dirk de Kort: De burgers hebben natuurlijk ook vertegenwoordigers gekozen zoals burgemeesters. Als bijvoorbeeld voor een streefbeeldstudie de betrokken burgemeesters samengebracht worden, kan meer bereikt worden dan wanneer de bevolking rechtstreeks betrokken wordt. Voor grotere projecten is dit een goede manier om mogelijke alternatieven af te toetsen.

3.2.4. Bouwstenen

Mevrouw Griet Lievois: De belangrijkste bouwstenen van het voortraject werden al vermeld: plan van aanpak, procesnota, scopingnota, publieke consultatie van de scopingnota, trechtering, formele consultatie en voorkeurbesluit.

Het voorkeurbesluit moet de marge vastleggen voor de verdere uitwerking in de uitwerkingsfase. Zowel de ruimtelijke als financiële marge, de milderende maatregelen en het flankerend beleid moeten dus in het voorkeurbesluit vervat zitten.

Soms kan het nodig zijn om samen met het voorkeurbesluit ook verbintenissen aan te gaan met bepaalde partners, bijvoorbeeld als flankerende maatregelen door een partner buiten de Vlaamse overheid uitgewerkt moeten worden.

Het voorkeurbesluit moet ook de basis vormen om bepaalde acties en onderzoeken te starten en parallel met de uitwerkingsfase uit te voeren. Dan wordt gedacht aan archeologisch vooronderzoek, bodemsanering, grondverwervingen enzovoort.

3.3. Uitwerkingsfase

3.3.1. Doel

Deze fase is nog het minst in detail uitgewerkt, hoewel de grote principes en de benadering gelijkaardig zijn als het voortraject, maar natuurlijk meer in detail uitgewerkt. Er moet gewerkt worden aan een breed participatietraject en aan een geïntegreerd onderzoekstraject.

Het projectbesluit is hiervan het eindproduct en is een integratie van de nodige machtigingen en vergunningen om het project te realiseren.

3.3.2. Spelers en rollen

De betrokken actoren zijn gelijkaardig als in het voortraject, maar met meer nadruk op mensen met ervaring met het op het terrein uitwerken van projecten. Ook de markt kan prominenter aan bod komen, nu de marges gekend zijn en gericht kan nagedacht worden over de zin van pps. Ook de politieke afstemming is natuurlijk belangrijk.

3.3.3. Producten

De producten zijn gelijkaardig aan die van het voortraject. Het synthesedocument voor de planuitwerking en het projectbesluit is een integratie van zowel de vergunningen en machtigingen als de definitieve goedkeuring van het ruimtelijk uitvoeringsplan op detailniveau van de kadastrale percelen.

3.3.4. Bouwstenen

Ook de bouwstenen zijn gelijkaardig aan de vorige fase.

De belangrijkste oefening is het concreet realiseren van de integratie van machtigingen en vergunningen. Dat is ook het aandachtspunt van een expertenpanel dat in april plaatsvindt.

4. Verdere aanpak routeplanner

De routeplanner die nu voorligt, is een discussiedocument op basis waarvan het debat met de betrokken actoren maximaal wordt gevoerd. Ook voor de strategische adviesraden zal een toelichting gegeven worden.

Het projectteam is ook al gestart met het juridisch uitwerken van de routeplanner. Bijvoorbeeld de vraag hoe een voorkeurbesluit juridisch kan worden aangevochten door een individu, zonder het verdere verloop van het traject te hypothekeren, ligt voor.

Met bevoorrechte getuigen worden tot mei 2011 vijf expertenpanels georganiseerd, met de bedoeling om in te zoomen op heel gerichte vragen en andere types van projecten.

De heer Johan Sauwens: Wat is de timing voor beslissingen van de Vlaamse Regering en wijzigingen aan decreten?

De heer Luc Goedertier: De implementatie van de routeplanner zal niet voor de zomer van 2011 kunnen gebeuren. De juridische werkgroep zal uitklaren welke elementen in regelgeving omgezet moeten worden. Het stramien met welke onderdelen van de routeplanner in regelgeving omgezet moeten worden, zal tegen de zomer afgewerkt zijn, maar regelgevingsteksten zullen er dan nog niet zijn. Maar ondertussen zullen wel nog een aantal quick wins geïmplementeerd worden. Dan gaat het over een vereenvoudiging van het systeem voor het afleveren van onteigeningsmachtigingen, de integratie of een parallel traject van het project-MER in de vergunningsprocedure, een beleidsdomeinoverschrijdende manier die om te gaan met beroepen die door overheidsinstanties worden ingesteld en de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot planologische attesten.

In de regelgeving zal vooral verankerd worden wat in de latere procesfases aan bod komt. Dus de agenderingsfase of de startbeslissing zullen niet strikt vastgelegd worden in regelgeving, maar het trechteren, de klikmomenten, de geïntegreerde procedures in de uitwer kingsfase en het geïntegreerd projectbesluit moeten wel in regelgeving geregeld worden. Hoe dat dient te gebeuren, zal tegen de zomer van 2011 duidelijk zijn. Uitgeschreven voorstellen zullen pas na de zomer afgewerkt zijn.

Johan SAUWENS,
voorzitter

Sas VAN ROUVEROIJ
Dirk DE KORT,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

DAR	Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid
LNE	Leefmilieu, Natuur en Energie
MER	milieueffectrapport
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
pps	publiek-private samenwerking
RWO	Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed
SARO	Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed
VLACORO	Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening