

Vlaanderen
is omgeving

Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet

Eindrapport

DEPARTEMENT
OMGEVING

omgevingvlaanderen.be

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever:

Departement Omgeving
Vlaams Planbureau voor Omgeving

Koning Albert II-laan 20 bus 8
1000 Brussel

vpo.omgeving@vlaanderen.be

www.omgevingvlaanderen.be

DEPOTNUMMER:
D/2021/3241/203

Bronverwijzing: IDEA Consult (2021), Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.

IDEA CONSULT thinking ahead

Inhoud

Management samenvatting 9
Evaluatieproces en methodiek 9
Doelbereik van het Decreet 10
Effecten en impact van het Decreet 14
Aanbevelingen voor de optimalisatie 15
Inleiding 18
1 Doel en scope van het onderzoek 22
1.1. Doel van het onderzoek 22
1.2. Evaluatiethema's binnen de scope 22
1.3. Evaluatiethema's buiten de scope 23
2. Evaluatieproces en -methodiek 24
2.1. Een gefaseerd evaluatieproces 24
2.2. Samenwerking met opdrachtgever en rol stuurgroep 25
2.3. Opmaak van de interventielogica 25
2.4. Evaluatievragen 27
2.5. Bevraagde stakeholders 29
2.6. Combinatie van onderzoekmethoden 31
3. Evaluatie 'Geïntegreerde vergunningverlening' 41
4. Evaluatie 'Omgevingsvergunning van onbepaalde duur' 49
5. Evaluatie 'Overleg en administratieve lus' 55
5.1. Informeel vooroverleg 55
5.2. Projectvergadering 58
5.3. Volledigheids- en ontvankelijkheidsonderzoek 60
5.4. Administratieve lus 65
5.5. Wijzigingsverzoek 68
6. Evaluatie 'Kwalitatieve vergunningverlening' 74
6.1. Omgevingsvergunningscommissies 74
6.2. (Externe) Adviesverlening 77
6.3. Bevoegdheidsverdeling 81
6.4. Administratieve beroepen 84
7. Evaluatie 'Administratieve vereenvoudiging' 89
7.1. Aantal vergunningsprocedures 89
7.2. Meldingsprocedure 91
7.3. Vereenvoudiging voor aanvragers en het betrokken publiek 94
7.4. Vereenvoudiging voor betrokken overheden (besturen, adviesinstanties en commissies) 98
8. Evaluatie 'integratie van de MER en OVR' 102
9. Evaluatie van de effecten en impact 104
9.1. Een beter economisch en investeringsklimaat 104

9.2. Een meer geïntegreerde benadering van omgevingsprojecten 106
10. Belangrijkste bevindingen uit de evaluatie 108
10.1. De verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten 108
10.2. Eenvoudigere en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek 110
10.3. Een betere en rechtszekere besluitvorming om zo procedurewinsten te realiseren 112
11. Optimalisaties 115
11.1. Uitgangspunten voor de optimalisaties 115
11.2. Vier types van optimalisaties 116
11.3. Algemene aanbevelingen voor de optimalisatie van het Decreet 117
11.4. Concrete aanbevelingen voor vlottere en snellere projectrealisatie 119
11.5. Concrete aanbevelingen voor eenvoudigere en transparantere procedures 126
11.6. Concrete aanbevelingen voor een betere besluitvorming en meer rechtszekerheid 131
12. Conclusies 135
12.1. Doelbereik van het Decreet 135
12.2. Effecten en impact van het Decreet 139
12.3. Aanbevelingen voor de optimalisatie 140
Bronnen 142

Afkortingen

ANB: Agentschap voor Natuur en Bos
AVI: Adviesverlenende instantie
CBS: College van Burgemeester en Schepenen
DABM: Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid
Decreet: het Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning
Departement: het Departement Omgeving
gOA: Gemeentelijke omgevingsambtenaar
GOA: Gewestelijke omgevingsambtenaar
GOP: Afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten bij de Vlaamse Overheid
GOVC: Gewestelijke omgevingsvergunningscommissie
GDPV: Geïntegreerde Preventie en Bestrijding van Verontreiniging
IIOA: Ingedeelde inrichting of activiteit
MER: Milieueffectenrapport
OVB: Omgevingsvergunningenbesluit
OVC: Omgevingsvergunningscommissie
OVR: Omgevingsveiligheidsrapport
POA: Provinciale omgevingsambtenaar
POVC: Provinciale omgevingsvergunningscommissie
RO: Ruimtelijke Ordening
RvVb: Raad voor Vergunningsbetwistingen
SH: Stedenbouwkundige handeling
V&O: Volledigheid en ontvankelijkheid
VCRO: Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening
VVO: Vergunningverlenende overheid

Lijst van figuren

Figuur 1: Evaluatiekader op basis van de interventielogica 26
Figuur 2: Schema procedurestappen omgevingsvergunning 34
Figuur 3: Grafische weergave selectie besturen 36
Figuur 4: Schema processtappen 38
Figuur 5: Doorlooptijd omgevingsvergunningsdossiers per VVO in eerste aanleg (Omgevingsloket) .. 41
Figuur 6: Aantal omgevingsvergunningsdossiers met de laatst gekende beslissing periode (2018 – 2020) (Omgevingsloket) 42
Figuur 7: Aandeel geïntegreerde aanvragen per jaar (Omgevingsloket) 43
Figuur 8: Aandeel geïntegreerde aanvragen per VVO (Omgevingsloket) 43
Figuur 9: Perceptie onderdelen die bijdragen aan snellere realisatie (Online enquête) 45
Figuur 10: Perceptie doelbereik snellere realisatie van projecten (Online enquête)..... 46
Figuur 11: Perceptie doelbereik betere besluitvorming en verhoogde rechtszekerheid (Online enquête) 47
Figuur 12: Aantal vragen tot omzetting van de milieuvergunning per jaar (Omgevingsloket) 51
Figuur 13: Perceptie doelbereik administratieve vereenvoudiging door omgevingsadministraties en AVI's (Online enquête) 53
Figuur 14: Perceptie doelbereik informeel vooroverleg (Online enquête) 57
Figuur 15: Procentueel aantal aanvragen onvolledig of onontvankelijk (Omgevingsloket)..... 61
Figuur 16: Gewogen doorlooptijd tot V&O in aantal dagen (Omgevingsloket) 61
Figuur 17: Aandeel dossiers met vragen voor extra informatie in kader van de verklaring van V&O (Omgevingsloket) 62
Figuur 18: Perceptie doelbereik onderzoek V&O per stakeholder (Online enquête) 64
Figuur 19: Aanvragen met administratieve lus t.o.v. alle ingediende aanvragen per jaar (Omgevingsloket) 66
Figuur 20: De perceptie van de oplossingsgerichtheid van de administratieve lus per omgevingsadministratie (Online enquête)..... 68
Figuur 21: Aanvragen met wijzigingsverzoek t.o.v. alle ingediende aanvragen per jaar (Omgevingsloket) 69
Figuur 22: Gemiddelde Doorlooptijd van aanvraag vanaf indienen tot beslissen in EA voor aanvragen met wijziging of extra info (Omgevingsloket)..... 70
Figuur 23: Gemiddelde Doorlooptijd van aanvraag vanaf indienen tot beslissen in EA voor aanvragen zonder wijziging of extra info 70
Figuur 24: De perceptie van de oplossingsgerichtheid van het wijzigingsverzoek per omgevingsadministratie (Online enquête)..... 72
Figuur 25: Aandeel aanvragen waarbij GOVC/POVC advies geeft (Omgevingsloket) 75
Figuur 26: De perceptie m.b.t. de adviesverlening door de omgevingsadministraties en AVI's (Online enquête) 77
Figuur 27: Aandeel aanvragen waarbij advies werd gevraagd t.o.v. het totaal aantal ingediende aanvragen (Omgevingsloket)..... 78
Figuur 28: Aantal projecten met advies naar aantal AVI's die advies hebben uitgebracht (Omgevingsloket) 79
Figuur 29: Procentuele verhouding van de adviezen (Omgevingsloket)..... 79
Figuur 30: Aantal vergunningsaanvragen per bestuursniveau per jaar (Omgevingsloket) 82
Figuur 31: Aandeel aanvragen doorverwezen naar juiste overheid (Omgevingsloket) 83
Figuur 32: Doelbereik snellere realisatie door beperking van de vergunningsprocedures (Online enquête) 91
Figuur 33: Verdeling van het aantal meldingen volgens projecttype (Omgevingsloket) 92
Figuur 34: Perceptie doelbereik verhoogde transparantie per stakeholder (Online enquête)..... 95
Figuur 35: Perceptie vereenvoudiging en transparantie voor de aanvrager (Online enquête) 96
Figuur 36: Perceptie doelbereik administratieve vereenvoudiging per stakeholder (Online enquête) 97
Figuur 37: De perceptie van de werklast per stakeholder (Online enquête) 99
Figuur 38: Perceptie handhaafbaarheid van beslissingen per stakeholder (Online enquête) 100
Figuur 39: Perceptie administratieve vereenvoudiging door de omgevingsadministraties en AVI's (Online enquête) 101

Figuur 40: Perceptie MER-screeningsvragen (Online enquête)..... 103
Figuur 41: Impact van het Decreet op het investeringsklimaat voor bouwheren en exploitanten in Vlaanderen (Online enquête)..... 104
Figuur 42: Leidt het Decreet tot een meer geïntegreerde benadering van omgevingsprojecten bij de betrokken actoren? (Online enquête)..... 106

Lijst van tabellen

Tabel 1: Overzicht van de verschillende stakeholdersgroepen 30
Tabel 2: Samenvatting van de nieuwe bouwstenen van het Decreet 35
Tabel 3: Overzicht bevraagde besturen 35
Tabel 4: Overzicht bevoegde overheden met het type project 36
Tabel 5: Confrontatie geselecteerde besturen en drie onderzoeksdimensies 37

Management samenvatting

Het Decreet betreffende de omgevingsvergunning werd op 25 april 2014 door de Vlaamse Regering bekrachtigd en afgekondigd en is samen met het Uitvoeringsbesluit van 27 november 2015 op 23 februari 2017 in werking getreden. Het Decreet beoogde:

- De verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten;
- Eenvoudigere en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek;
- Een betere en rechtszekere besluitvorming om zo procedurewinsten te realiseren.

Met het Decreet werden hiervoor een aantal belangrijke vernieuwingen doorgevoerd:

- De integratie van de milieuvergunning (of melding) en de stedenbouwkundige vergunning (of melding) in één vergunning. Later werden hier ook de natuurvergunning voor het wijzigen van kleine landschapselementen, de natuurvergunning voor het wijzigen van vegetatie en de socio-economische vergunning aan toegevoegd. Door de integratie werd een globale en integrale beoordeling op vlak van milieu-, ruimtelijke en stedenbouwkundige aspecten mogelijk volgens een geïntegreerde vergunningsprocedure;
- Overstap van een milieuvergunning die geldt voor 20 jaar naar een omgevingsvergunning voor onbepaalde duur die algemeen en gericht geëvalueerd wordt. Om de twintig jaar wordt bovendien een inspraakmoment voorzien voor het betrokken publiek en de adviesinstanties;
- De integratie van de behandeling en beoordeling van een project-MER en een Omgevingsveiligheidsrapport werd in de vergunningverlening geïntroduceerd;
- Een vereenvoudiging en het transparanter maken van vergunningsprocedures, met bijzondere aandacht voor participatie van het publiek en er werd ingezet op digitalisering om sneller en efficiënter te kunnen werken.

De Omgevingsvergunning is een belangrijk instrument in het omgevingsbeleid en heeft een grote maatschappelijke impact.

Het Departement Omgeving evalueerde, in navolging van artikel 395 van het Decreet, de globale werking van het Decreet. Dit evaluatieonderzoek had een drieledig doel:

1. Een **evaluatie van het doelbereik van de doelstellingen** van het Decreet bij haar invoering en de bijhorende 5 krachtlijnen met integratie MER/OVR en een eerste doorkijk naar de effecten en impact;
2. Een **analyse van de sterke punten en verbeterpunten** in de globale werking van het Decreet;
3. Het **formuleren van mogelijke aanbevelingen ter verbetering** van de globale werking van het Decreet of om de vooropgestelde doelstellingen beter te kunnen bereiken.

Evaluatieproces en methodiek

Het doel van het evaluatieonderzoek was **beleidsleren**. De scope van de evaluatie omvat **de 'globale werking' van het Decreet**, met onder andere de unieke vergunning, het geïntegreerd werken en de geïntegreerde advisering (GOVC of POVC), de uitgetekende subsidiariteit of bevoegdheidsverdeling en de uitvoeringsbesluiten. Deze uitvoeringsbesluiten leggen namelijk belangrijke keuzes vast, zoals bijvoorbeeld de Vlaamse en Provinciale lijst, de bevoegdheid van de gewestelijke omgevingsambtenaar (GOA), enz.

De centrale evaluatievragen hebben betrekking op het algemene doelbereik van het Decreet. Daarnaast werden ook de effecten en impact van het Decreet (en uitvoeringsbesluiten) onder de loep

genomen. Gezien de nog relatief korte periode waarin het Decreet in voege is (minder dan drie jaar) worden een beperkt aantal intermediaire of gedeeltelijke effecten in kaart gebracht.

Voor de uitvoering van de evaluatiestudie werd een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden gericht ingezet. Voor de antwoorden op de onderzoeksvragen wordt niet alleen gekeken naar feiten (kwantitatief luik, juridisch luik), maar vooral ook naar ervaringen (kwalitatief luik met een bevraging van betrokkenen en een caseonderzoek).

Doorheen het traject werden de verschillende stakeholdergroepen via een online enquête, werksessies en casestudies uitgebreid bevraagd. De stakeholdersgroepen werden afgebakend tot die actoren die sinds het in werking treden van het Decreet actief in aanraking kwamen met de werking van het Decreet.

Zie hoofdstukken 1 en 2 van het eindrapport voor een gedetailleerde bespreking van het doel en scope van het onderzoek, en de opzet van het evaluatieproces.

Doelbereik van het Decreet

We structureren de resultaten van de evaluatie van het doelbereik aan de hand van de drie centrale evaluatievragen inzake het doelbereik:

- Verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten;
- Eenvoudigere en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek;
- Een betere en rechtszekere besluitvorming om zo procedurewinsten te realiseren.

Zie hoofdstuk 10 van het eindrapport voor een gedetailleerde bespreking van de conclusies mbt. het doelbereik van het Decreet.

De verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten

De **integratie van ruimte en milieu in één vergunningsprocedure** is één van de grootste vernieuwingen die een versnelling teweeg heeft gebracht. De integratie leidt immers tot één procedure voor de verschillende aspecten van een project. Er is dus één aanvraag, één V&O-onderzoek, één adviesronde, één openbaar onderzoek, één bevoegde overheid en beslissing. Eén procedure met één beslissingstermijn komt in de plaats van verschillende eventueel opeenvolgende procedures bij mogelijks verschillende overheden. Dit voordeel speelt uiteraard alleen voor geïntegreerde aanvragen (7,9% van alle ingediende aanvragen).

De **strakke en duidelijke termijnen** zorgen voor een vlottere beslissing over de aangevraagde projecten. De beslissingstermijnen in het Decreet zijn vervaltermijnen. Dit in tegenstelling met het verleden toen bepaalde termijnen 'Vervaltermijnen' waren. Er zijn evenwel een aantal situaties waarin de beslissingstermijnen verlengd worden. Deze termijnverlengingen staan in functie van het oplossen van problemen of behoeften die tijdens de procedure opduiken.

De **meldingsprocedure** is een relatief eenvoudige en snelle procedure voor kleine en eenvoudige projecten. De lokale besturen beschouwen de beslissingstermijn van 20 dagen voor de behandeling van meldingen van exploitatie (inrichting klasse 3) echter als te kort. Over het verschil in beslissingstermijnen voor stedenbouwkundige handelingen en exploitatie, respectievelijk 30 en 20 dagen, wordt gesteld dat dit tot verwarring leidt.

Door het **flexibelere karakter van de procedure** kan er oplossingsgericht gewerkt worden. Verschillende vernieuwingen hebben geleid tot een tijdswinst. Ze hebben niet per sé een versnellend effect voor de betrokken procedurefase gezien ze veelal gepaard gaan met een verlenging van de beslissingstermijn, maar versnellen wel het traject tot een uitvoerbare vergunning en realisatie. Uit het evaluatieonderzoek bleek dat vooral het vooroverleg, de administratieve lus en het wijzigingsverzoek de onderdelen zijn die bijdragen aan een snellere realisatie:

- **Vooroverleg** (informeel vooroverleg of via een projectvergadering) zorgt voor eenvoudigere vergunningstrajecten voor zowel aanvrager als VVO'n en AVI's in de zin dat bepaalde aandachtspunten op voorhand worden uitgeklaard. Via het vooroverleg kan de VVO ook randvoorwaarden meegeven aan de aanvrager die deze onmiddellijk in het dossier kan integreren wat leidt tot een betere en meer volledige dossiersamenstelling, een snellere V&O en tot minder grote (of geen) bijsturingen of minder wijzigingen tijdens de procedure. Het versnellend effect is echter sterk afhankelijk van de mogelijkheid tot vooroverleg, alsook van de kwaliteit van het voorgelegde dossier en de kwaliteit van de adviezen van de VVO en geraadpleegde AVI's.
- De **administratieve lus** is een oplossingsgericht instrument om tijdsverlies ten gevolge van onregelmatigheden te vermijden. Door het herstel van een procedurele onregelmatigheid tijdens de procedure mogelijk te maken kunnen weigeringen in eerste of tweede administratieve aanleg of vernietigingen door de RvVb louter omwille van procedurefouten worden vermeden. Op die manier draagt de administratieve lus op de langere termijn bij aan het doelbereik 'sneller'.
- Het **wijzigingsverzoek** is een oplossingsgericht instrument dat leidt tot een verhoogde flexibiliteit binnen de procedures: de aanvraag kan nog gewijzigd worden na ontvankelijkheid van het dossier en kan zo tegemoetkomen aan opmerkingen, bezwaren of adviezen. Op die manier kan ook hier vermeden worden dat een vergunning moet worden geweigerd, aangevochten wordt of eventueel wordt vernietigd door de RvVb. Uit het evaluatieonderzoek blijken toch nog knelpunten aan het wijzigingsverzoek die een goede werking ervan negatief beïnvloedt. De mogelijkheid tot het aanbrengen van wijzigingen en aanvullen van het dossier op elk moment tijdens de procedure creëert spanning in de verwachtingen rond haalbare termijnen bij de betrokken partijen. Zie ook de beperkte mogelijkheden tot termijnverlenging voor de behandeling van een wijzigingsverzoek: niet wanneer er geen openbaar onderzoek vereist is, niet in de vereenvoudigde procedure en niet in eerste aanleg wanneer de termijn reeds verlengd is.

Een aandachtspunt voor de verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier is het **onderzoek naar de V&O**. Het onderzoek naar de V&O wordt door de aanvragers gepercipieerd als de fase met de grootste verliezen in doorlooptijd en een moeilijke horde die vertragend werkt. Deze perceptie dient op basis van de cijfers echter genuanceerd te worden: gemiddeld wordt een aanvraag na 25,5 dagen volledig en ontvankelijk verklaard. Het onderzoek naar de V&O is, nochtans bij goede toepassing, een probleemoplossend instrument. Bepaalde administratieve of inhoudelijke problemen kunnen snel gedetecteerd en verholpen worden. Dit leidt tot betere aanvraagdossiers die op hun beurt resulteren in een vlotter procedureverloop nadien. Vanuit die optiek draagt het onderzoek naar de V&O bij aan de beoogde versnelling van procedures. Het evaluatieonderzoek wijst aan dat de administratieve last m.b.t. de procedure van V&O, en in bijzonder voor geïntegreerde aanvragen, gestegen is voor zowel de aanvragers als VVO'n. Dit hangt samen met toenemende inhoudelijke complexiteit die verbonden is aan de integratie van verschillende aspecten. Het onderzoek wijst ook aan dat het onderzoek naar de V&O steeds meer, tegen het initiële opzet in, een vooraf beoordeling van de vergunning wordt.

Het Decreet reduceerde het **aantal vergunningsprocedures** tot twee. De vereenvoudigde procedure draagt bij aan snelle en vlotte procedures. Echter, wanneer tijdens een vereenvoudigde procedure in eerste aanleg of in beroep vastgesteld wordt dat er toch een openbaar onderzoek moest plaatsvinden en de gewone procedure gevolgd moet worden, dan kan er niet omgeschakeld worden. De vergunningsaanvrager zal bijgevolg opnieuw een aanvraagdossier moeten indienen waarna het aan de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg toekomt om de correcte procedure te volgen en toepassing te maken van de correcte regelgeving.

Milieuvergunningen die voor 20 jaar werden verleend kunnen via een specifieke procedure worden omgezet naar een vergunning van onbepaalde duur. Uit de praktijk blijkt dat de **omzettingsprocedures** vaak worden stopgezet en onduidelijk zijn. De beslissingstermijn bedraagt bovendien 8 maanden. Dit betekent dat een exploitant na de stopzetting van de omzettingsprocedure alsnog een gewone hervergunningsprocedure moet opstarten om een vergunning van onbepaalde duur te bekomen.

Het **administratief beroep is een waardevolle procedurestap**. Zowel aanvragers als overheden bevestigen het belang van het administratief beroep (beroep bij de deputatie of Vlaamse Regering). Globaal wordt slechts tegen 4% van de beslissingen een administratief beroep ingesteld en tegen 0,5% van de beslissingen een beroep bij de RvVb. Wel is er enige frustratie bij sommige bouwheren ten aanzien van de schorsende werking van het beroep. Dit schorsend karakter van het administratief beroep lijkt niet steeds in alle situaties nuttig.

Eenvoudigere en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek

Het Decreet een positieve bijdrage heeft geleverd aan eenvoudigere en transparantere procedures. t.o.v. de situatie voor de invoering van het Decreet en dit vooral door de **digitalisering via het Omgevingsloket:**

- Een aanvrager kan zijn dossier digitaal opvolgen en heeft direct zicht op opgeladen adviezen, projectverloop, doorlooptijden, etc;
- Het betrokken publiek kan openbare onderzoeken en beslissingen online raadplegen;
- De VVO'n en AVI's hebben een beter projectoverzicht en kunnen onmiddellijk adviezen of genomen beslissingen opladen in het Loket.

Er zijn wel nog een aantal (praktische) knelpunten bij het gebruik van het Omgevingsloket die de transparantie op vandaag nog verminderen en waar een oplossing voor moet worden gezocht. Enkele voorbeelden:

- Voor de aanvrager is de inhoud van de bezwaarschriften niet beschikbaar. Dit weerhoudt de aanvrager om tijdens de procedure extra info te verschaffen of een wijzigingsverzoek in te dienen om tegemoet te komen aan de bezwaren;
- Het publiek kan niet alle stukken van een dossier via het omgevingsloket inzien. Op grond van de regelgeving inzake persoonsgegevens of auteursrecht is het immers niet mogelijk alle gegevens (digitaal) te publiceren.

De **integratie van de vergunningen** heeft de transparantie algemeen gezien verhoogd voor de aanvrager en het betrokken publiek. De geïntegreerde vergunning zorgt er immers voor dat een aanvrager slechts één dossier moet indienen en dat maar één keer de procedure moet doorlopen worden. Het openbaar onderzoek verloopt nu samen voor milieu en stedenbouwkundige aspecten. Voor omwonenden is dit duidelijker. Bezwaren dienen niet apart overgemaakt te worden. De integratie brengt ook met zich mee dat één overheid bevoegd is voor het volledige project. Dit zorgt over het algemeen voor meer duidelijkheid en eenvoud.

Integratie leidt tot meer transparantie en minder procedures, maar voegt een inhoudelijke complexiteit toe. Dit kan onder meer opgevangen worden door de vereenvoudiging van de inhoudelijke bepalingen waar mogelijk, door meer in te zetten op de voorbereidende fase en door meer wisselwerking tussen de verschillende expertises. Zowel voor aanvragers, in het bijzonder de ondersteunende professionals als voor overheden is het belangrijk de ingeslagen weg naar meer geïntegreerd werken verder uit te bouwen.

Architecten, milieuprofessionals, omgevingsadministraties geven aan dat het voor de initiatiefnemer in bepaalde gevallen complexer is dan voorheen. Zo melden alle stakeholders moeilijkheden met de interpretatie van **het begrip onlosmakelijk verbonden** en de implicaties ervan. Door de verplichting om onlosmakelijk samenhangende aspecten van een project samen aan te vragen, vraagt de voorbereidende fase volgens de aanvragers meer aandacht. De onlosmakelijk samenhangende aspecten moeten op hetzelfde ogenblik worden aangevraagd terwijl voor bepaalde dossiers alle technieken en details nog niet gekend zijn. Een te beperkte invulling van het milieuluik en/of onvolledige afstemming met het stedenbouwkundige luik wat hiermee gepaard kan gaan, kan leiden tot problemen of vertraging in de fase 'V&O' of in het verdere traject. Wanneer er in een later stadium meer duidelijkheid is over het milieuluik of wanneer het stedenbouwkundig luik verdere uitwerking krijgt, dan is de aanvraag of de vergunning hier niet mee in overeenstemming, noch op eenvoudige wijze in overeenstemming te brengen.

Problemen rond de **scope van het MER/OVR** werden ook aangehaald. De scope van het MER/OVR is de volledige inrichting zodat alle effecten cumulatief kunnen bekeken worden. Dit betekent dat het MER/OVR gebruikt wordt voor meerdere projecten. Vanuit het werkveld wordt aangegeven dat dit wetgevend onvoldoende duidelijk geregeld is, vooral voor heel grote, dynamische inrichtingen.

Het **onderzoek naar V&O** speelt een belangrijke rol bij eenvoud en transparantie. Aanvragers krijgen via het Omgevingsloket informatie over de documenten die aangeleverd moeten worden. Het onderzoek naar de volledig- en ontvankelijkheid biedt aanvragers transparantie over de ontbrekende stukken en transparantie over wanneer het dossier in behandeling gaat. Nochtans is er ook hier ruimte voor verbetering:

- Het omgevingsloket laat vandaag nog het indienen van onvolledige dossiers en indienen bij een onbevoegde overheid toe;
- De inhoudelijke aspecten bij een V&O zijn niet altijd eenvoudig te beoordelen door aanvragers en overheden (vb. onlosmakelijke verbondenheid, afwijkingen, vrijstellingen, vergunnings- en meldingsplicht);
- De inhoudelijke en formele vereisten van de aan te leveren dossierstukken zijn niet altijd eenvoudig te beoordelen door aanvragers en overheden.

Het Decreet reduceerde het **aantal vergunningsprocedures** tot twee, de respondenten uit het evaluatieonderzoek geven aan dat de procedures hierdoor eenvoudiger en transparanter geworden zijn. Bepaalde procedures en instrumenten of aspecten worden ook als te omslachtig en onvoldoende duidelijk bevonden door zowel de aanvrager als VVO'n:

- Er zijn nog onduidelijkheden over het toepassingsgebied van de vereenvoudigde/gewone procedure;
- Ook over de meldingsprocedures zijn er een aantal onduidelijkheden over de beoordelingsgraad en het toepassingsgebied. Het is voor initiatiefnemers niet altijd duidelijk welke handelingen melding- of vergunningsplichtig, dan wel vrijgesteld zijn. Tenslotte leiden de verschillende termijnen bij meldingen (ruimte en milieu) tot verwarring;
- De toename in het aantal wijzigingsverzoeken leidt tot onoverzichtelijke dossiers;
- De omzettingsprocedure naar vergunning van onbepaalde duur is niet gebruiksvriendelijk en wordt daardoor in de praktijk weinig toegepast.

Een betere en rechtszekere besluitvorming om zo procedurewinsten te realiseren

De **integratie** van de stedenbouwkundige en milieuvergunning in de omgevingsvergunning heeft geleid tot het voorkomen van tegenstrijdige beslissingen. De integratie maakt dat het project integraal door één bevoegde overheid bekeken wordt binnen één procedure. Hierbij kunnen alle onderdelen (plannen, aanvraag en voorwaarden) beter op mekaar worden afgestemd en integratie van de aspecten in één beslissing leidt ook tot een meer integrale beoordeling en voorwaarden, een uitvoerbare vergunning en dus betere besluitvorming. De beslissing is allesomvattend en ook dit zorgt voor rechtszekerheid voor de aanvrager.

Diverse andere oplossingsgerichte vernieuwingen van het Decreet zorgen voor minder kans op procedurefouten en leiden tot een vlotter procedureverloop:

- Het **informeel vooroverleg of de projectvergadering** geeft een indicatie van vergunbaarheid en biedt daardoor een zekere mate van rechtszekerheid voor de aanvrager;
- Het **onderzoek naar V&O** leidt, wanneer goed toegepast, tot betere aanvraagdossiers en een vlotter procedureverloop nadien;
- Met de **administratieve lus** kunnen onregelmatigheden tijdens de procedure opgelost worden;
- Het **wijzigingsverzoek** staat wijzigingen tijdens de procedure toe, dit zorgt ervoor dat er tijdens de procedure kan gewerkt worden aan een betere besluitvorming;

- De **bevoegdheidsverdeling** zorgt ervoor dat de overgrote meerderheid van projecten op het juiste niveau behandeld worden;
- De **OVC** brengt de verschillende expertises samen rond de tafel, in het belang van een goede samenwerking en een probleemoplossende aanpak;
- Het inwinnen van **adviezen** laat toe het dossier in zijn geheel en in al zijn aspecten te beoordelen door de inbreng van deze expertise vanuit verschillende invalshoeken;
- Door het **administratief beroep** houden VVO'n in eerste aanleg steeds in het achterhoofd dat hun beslissing aangevochten kan worden, dit draagt bij aan een betere besluitvorming. Echter, in moeilijkere dossiers kan het ook voorkomen dat VVO's minder investeren wanneer de kans op beroep groot is;
- De **vergunning van onbepaalde duur** biedt meer garanties voor de exploitant. Het geeft de exploitant meer zekerheid om op de huidige locatie de activiteiten te kunnen blijven uitoefenen. De gevallen waarin een vergunning voor bepaalde duur verleend kan worden zijn echter beperkt en niet altijd afdoende om bepaalde problematieken op te vangen.

Anderzijds bracht het onderzoek ook bepaalde elementen naar voor die leiden tot minder rechtszekerheid of slechtere besluitvorming:

- De **integratie van milieu en ruimte** leidt tot inhoudelijke complexiteit met meer kans op procedurefouten of verdeelde adviezen (zie ook het begrip onlosmakelijk verbonden aspecten);
- Bepaalde **termijnen** zijn volgens de VVO'n te kort om oplossingsgericht te werken aan een betere besluitvorming. Zo is er geen termijnverlening mogelijk bij 'kleine' wijzigingen wanneer er geen openbaar onderzoek vereist is in de vereenvoudigde procedure, en in eerste aanleg is geen verlenging mogelijk wanneer reeds een termijnverlenging werd toegestaan;
- Oneigenlijk gebruik van de **administratieve** lus zorgt voor een minder juridisch robuuste vergunning wanneer de administratieve lus louter en alleen omwille van de eraan verbonden termijnverlenging wordt toegepast.

Effecten en impact van het Decreet

Hoewel er de voorbije jaren belangrijke stappen vooruit gezet werden is het drie jaar na het in werking treden van het Decreet nog te vroeg om alle beoogde effecten en impact op het terrein waar te kunnen nemen. Binnen de impactevaluatie werd voor twee thema's op basis van de vandaag beschikbare kennis een eerste doorkijk gegeven:

- Een beter economisch en investeringsklimaat
- Een meer geïntegreerde benadering van omgevingsprojecten

Zie hoofdstuk 9 van het eindrapport voor een gedetailleerde bespreking van de evaluatie van de effecten en impact van het Decreet.

Een beter economisch en investeringsklimaat

De evaluatie wijst aan dat het Decreet belangrijke verbeteringen bracht voor de initiatiefnemers, waaronder meer oplossingsgerichte procedures, een verhoogde transparantie en een betere besluitvorming. Toch schatten de bouwheren, exploitanten, studiebureaus en omgevingsprofessionals de impact van het Decreet op het investeringsklimaat als beperkt tot negatief in. De belangrijkste verklaringen voor deze negatieve evaluatie van de impact op het investeringsklimaat hebben voornamelijk betrekking op elementen buiten de werking van het Decreet, met name:

- Algemene complexiteit van het Vlaamse Omgevingsbeleid;
- Moeilijke afstemming van het Decreet met andere sectorale regelgeving;

- Minder persoonlijke contacten tussen de aanvragers en overheden als gevolg van de digitalisering;
- Juridisering van de maatschappij, mondigere burgers en de makkelijke toegang tot beroep;
- Capaciteitstekort bij de betrokken overheden.

Een meer geïntegreerde benadering van omgevingsprojecten

Op basis van het evaluatieonderzoek kan gesteld worden dat het Decreet leidde tot een meer geïntegreerde benadering van omgevingsprojecten bij de betrokken actoren. Doorheen het evaluatietraject kwamen echter nog verschillende knelpunten naar boven, voornamelijk buiten de werking van het Decreet, die de beoogde meer geïntegreerde benadering nog deels in de weg staan:

- Een geïntegreerde benadering van projecten noodzaakt diensten en actoren die niet alleen intern, maar ook onderling goed samenwerken. Goed leren samenwerken vraagt echter tijd;
- Een geïntegreerde benadering noodzaakt voldoende personeelscapaciteit met de juiste expertise en een aangepaste werkorganisatie binnen de betrokken overheden. Vandaag zijn beide elementen vaak nog belangrijk werkpunten.

Aanbevelingen voor de optimalisatie

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de vooropgestelde doelstellingen van het Decreet in belangrijke mate bereikt werden, maar dat verschillende elementen binnen de werking van het Decreet het volledige doelbereik in de weg staan. Er wordt dan ook niet teruggekomen op de oorspronkelijke uitgangspunten van het Decreet. De optimalisaties richten zich tot die elementen binnen de werking van het Decreet die het volledige doelbereik vandaag in de weg staan.

Op basis van het evaluatieonderzoek werden volgende algemene aanbevelingen voor de optimalisatie van de werking van het Decreet geformuleerd (zie hoofdstuk 11 voor een overzicht van de meer concrete optimalisatievoorstellen):

*Inzet op **verdere versnelling van de projectrealisatie** door oplossingsgericht optreden doorheen het hele traject van vooroverleg tot vergunning*

- Het is duidelijk dat een **goed voortraject** een belangrijke rol heeft. Er is nood aan het herdenken en versterken van de formele en informele overlegmodaliteiten vroeg in het traject met het oog op vlotte procedures. Hierbij kan gedacht worden aan een opwaardering en ruimere toepassing van de projectvergadering (als stok achter de deur) of aan (een hervorming van) het stedenbouwkundige attest. De nood aan flexibele overlegmodaliteiten mag hierbij niet uit het oog verloren worden.
- Het onderzoek naar **volledig- en ontvankelijkheid** wordt regelmatig als een struikelblok voor een snelle realisatie aangehaald. Er kan verwacht worden dat een verduidelijking en vereenvoudiging van het aanvraagformulier en de normenboeken, verdere digitale ondersteuning van het onvolledigheidsonderzoek, maar vooral ook de sensibilisering van de overheden en de responsabilisering van de aanvragers samen met een versterkt vooroverleg hier soelaas kunnen bieden. Ook een reductie of vereenvoudiging van de inhoudelijk te beoordelen elementen tijdens het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek kan een versnellend effect hebben.
- De mogelijkheden tot een **oplossingsgerichte aanpak** worden als zeer positief ervaren voor een sneller traject naar de projectrealisatie. De mogelijkheden tot oplossingsgericht werken kunnen evenwel nog versterkt worden, in het bijzonder wanneer ze door de aanvrager zijn geïnitieerd. Voorgesteld wordt om zowel in eerste aanleg als in beroep en ongeacht de procedure (met of zonder openbaar onderzoek) te voorzien in een termijnverlenging voor elk verzoek tot wijziging van de aanvraag of op verzoek van de aanvrager. De verlenging van de termijn in geval van een administratieve lus of wanneer een beslissing van de gemeenteraad

vereist is, blijft behouden. Termijnverlenging betekent niet dat de bijkomende termijnen ook uitgeput moeten worden. Het is in ieders belang correct om te gaan met de flexibiliteit die hier gecreëerd wordt. Om dit beter te ondersteunen moeten de redenen die tot de weigering van een wijzigingsverzoek aanleiding kunnen geven verduidelijkt worden.

- Er kan gedacht worden aan **een procedure die (beperkte) wijzigingen toelaat aan een definitieve omgevingsvergunning** voor stedenbouwkundige handelingen voor de uitvoering van deze vergunning, zonder dat de initieel verleende vergunning hierbij terug volledig ter discussie staat.

*Inzet op **eenvoudige procedures** en **heldere regelgeving***

- Vereenvoudigen van de vergunningsprocedures tot **één procedure** waarbij afhankelijk van de aanvraag een openbaar onderzoek georganiseerd wordt, maar waarbij niet langer sprake is van gewone of vereenvoudigde procedure. Dit biedt een oplossing voor de bestaande onmogelijkheid om van procedure te wijzigen in eenzelfde aanleg, dan wel in beroep.
- Vereenvoudigen en stroomlijnen van de **meldingsprocedure om de onduidelijkheden over onder meer de beoordelingsgraad en het toepassingsgebied weg te werken.**
- Verheldering van het toepassingsgebied van de **vrijstelling, melding en vergunning** waarbij binnen samenhangende projecten slechts één enkele figuur van toepassing is.
- Verheldering van het onderscheid tussen de **administratieve lus** en het **wijzigingsverzoek** en hun toepassingsgebied.
- Verduidelijking van de gevallen waarin een overheid **een wijzigingsverzoek** kan weigeren en wanneer er na een wijziging nood is aan een (nieuw) openbaar onderzoek.
- Herziening van **de adviesrol van de (Vlaamse) administratie**s, uitgaande van de vastgestelde subsidiariteit inzake beslissingen met de daaraan verbonden eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd bestuur.
- De toewijzing van projecten aan het **juiste bevoegdheidsniveau** aanpassen waar nodig op basis van de praktijkervaringen.
- **Aanvraagformulieren en normenboeken** verder vereenvoudigen waar mogelijk, waarbij het Omgevingsloket het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek maximaal ondersteunt.
- **Wegwerken** waar nodig **van punctuele onduidelijkheden** of gebrek aan afstemming in het Decreet en haar uitvoeringsbesluiten, onderling of met aanverwante regelgeving.
- Ook **inhoudelijke bepalingen** uit het VCRO en DABM (en de andere in de Omgevingsvergunning geïntegreerde materies) en hun uitvoeringsbesluiten kunnen een grote impact hebben. Ook hier moet gestreefd worden naar vereenvoudiging.

*Inzet op verdere verhoging van de **transparantie** met digitalisering als belangrijke tool*

- Werken met **SPOC's** waar mogelijk voor de opvolging van vergunningsaanvragen vanaf het informeel vooroverleg tot de beslissing tussen alle betrokkenen.
- Verder uitbouwen van het **Omgevingsloket** en gebruiksvriendelijker maken voor alle betrokkenen. Onder meer door de indiening van onvolledige of niet correcte dossiers maximaal te verhinderen.
- Inzetten op een maximale **ontsluiting** van dossiers voor burgers en overheden.
- Vervolledigen, linken met de **beschikbare databronnen** en beter **digitaal ontsluiten** van de informatie die nodig is voor de voorbereiding van een aanvraag en de vergunningverlening.
- Bijsturen van de **bekendmaking van aanvragen** (openbaar onderzoek) en vergunningsbeslissingen aan het betrokken publiek.

*Inzet op **betere kennisdeling en samenwerking** voor een betere besluitvorming*

- Meer en **betere ontsluiting van kennis en informatie** in het algemeen en richtlijnen voor meer uniforme toepassing van de regelgeving voor de betrokken overheden en instanties.
- Versterken van **geïntegreerde benadering** bij aanvragers en overheden door een betere interne samenwerking en onderling.

Inleiding

Het Decreet betreffende de omgevingsvergunning werd op 25 april 2014 door de Vlaamse Regering bekrachtigd en afgekondigd en is samen met het Uitvoeringsbesluit van 27 november 2015 op 23 februari 2017 in werking getreden. Het Decreet beoogde:

- De verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten;
- Eenvoudigere en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek;
- Een betere en rechtszekere besluitvorming om zo procedurewinsten te realiseren.

Met het Decreet werden hiervoor een aantal belangrijke vernieuwingen doorgevoerd:

- De integratie van de milieuvergunning (of melding) en de stedenbouwkundige vergunning (of melding) in één vergunning. Later werden hier ook de natuurvergunning voor het wijzigen van kleine landschapselementen en de natuurvergunning voor het wijzigen van vegetatie en de socio-economische vergunning aan toegevoegd. Door de integratie werd een globale en integrale beoordeling op vlak van milieu-, ruimtelijke en stedenbouwkundige aspecten mogelijk volgens een geïntegreerde vergunningsprocedure;
- De overstap van een milieuvergunning die geldt voor 20 jaar naar een omgevingsvergunning voor onbepaalde duur die algemeen en gericht geëvalueerd wordt. Om de twintig jaar wordt bovendien een inspraakmoment voorzien voor het betrokken publiek en de adviesinstanties;
- De integratie van de behandeling en beoordeling van een project-MER en een Omgevingsveiligheidsrapport in de vergunningverlening;
- Een vereenvoudiging en het transparanter maken van vergunningsprocedures, met bijzondere aandacht voor participatie van het publiek en inzet op digitalisering om sneller en efficiënter te kunnen werken.

De Omgevingsvergunning is een belangrijk instrument in het omgevingsbeleid en heeft een grote maatschappelijke impact.

IDEA Consult, Atelier Romain en Adhemar.law werden aangesteld door het Departement Omgeving om, in uitvoering van artikel 395 van het Decreet, de globale werking van het Decreet te evalueren. Deze opdracht heeft een drieledig doel:

1. Een evaluatie van het doelbereik van de doelstellingen van het Decreet bij haar invoering en de bijhorende 5 krachtlijnen met integratie MER/OVR en een eerste doorkijk naar de effecten en impact.
2. Een analyse van de sterke punten en verbeterpunten in de globale werking van het Decreet.
3. Formulering van mogelijke aanbevelingen ter verbetering van de globale werking van het Decreet of om de vooropgestelde doelstellingen beter te kunnen bereiken.

Voorliggend evaluatierapport brengt de resultaten van deze evaluatiestudie samen. Het rapport is opgebouwd uit 4 delen en 12 hoofdstukken:

- Het deel **'Doel en procesverloop'** beschrijft in 2 hoofdstukken het doel en de scope van het evaluatieonderzoek, alsook het gevoerde evaluatieproces en toegepaste evaluatiemethodes;
- Het deel **'Evaluatie'** beschrijft in 8 hoofstukken de resultaten van de evaluatie;
- Het deel **'Optimalisatie'** bespreekt de aanbevelingen van het evaluatieteam voor de optimalisatie van het Decreet;
- Het deel **'Conclusies'** presenteert de belangrijkste bevindingen van het evaluatie- en optimalisatieonderzoek.

Het rapport omvat aanvullend 10 bijlagen:

- Bijlage 1 - Interventielogica van het Decreet
- Bijlage 2 - Overzichtslijst onderzoeksvragen
- Bijlage 3 – Plan van aanpak evaluatieproces
- Bijlage 4 - Overzicht van de deelnemers aan de werksessies
- Bijlage 5 - Draaiboek van de werksessies evaluatie
- Bijlage 6 – Draaiboek van de werksessies optimalisatie
- Bijlage 7 - Juridische analyse m.b.t. de evaluatie van het Decreet (2)
- Bijlage 8 - Fiches van het casestudy onderzoek
- Bijlage 9 – Juridische analyse m.b.t. de optimalisatievoorstellen van het Decreet
- Bijlage 10 – Aanvullende resultaten online enquête
- Bijlage 11 – Inventarisatie van de optimalisatievoorstellen
- Bijlage 12 – Aanvullingen m.b.t. de werking van het Omgevingsloket

Doel en procesverloop

Leeswijzer

In het eerste deel 'Doel en procesverloop' van het evaluatieonderzoek bespreken we achtereenvolgens in twee hoofdstukken:

- **Doel en scope van het onderzoek**, met de bespreking van het doel van het evaluatieonderzoek en de evaluatiethema's binnen en buiten de scope van het onderzoek;
- **Evaluatieproces en -methodiek**, met de bespreking van het evaluatieproces, de interventielogica, de centrale onderzoeksvragen, de stakeholders en de onderzoeksmethoden.

1 Doel en scope van het onderzoek

In dit hoofdstuk leggen we de scope van het onderzoek vast. We bespreken hiervoor achtereenvolgens:

- Doel van het evaluatieonderzoek
- Evaluatiethema's binnen de scope
- Evaluatiethema's buiten de scope

1.1. Doel van het onderzoek

Het doel van het evaluatieonderzoek was **beleidsleren** met een drievoudig opzet:

1. Een evaluatie van het doelbereik van de doelstellingen van het Decreet bij de invoering en de bijhorende 5 krachtlijnen met integratie MER/OVR en een eerste doorkijk naar de effecten en impact;
2. Een analyse van de sterke punten en verbeterpunten in de globale werking van het Decreet;
3. Formulering van mogelijke aanbevelingen ter verbetering van de globale werking van het Decreet of om de vooropgestelde doelstellingen beter te kunnen bereiken.

1.2. Evaluatiethema's binnen de scope

Bij aanvang van het evaluatieonderzoek werd de scope van het onderzoek scherp gesteld. De scope van de evaluatie omvat de 'globale werking' van het Decreet, met onder andere de unieke vergunning, het geïntegreerd werken en de geïntegreerde advisering (GOVC of POVC), de uitgetekende subsidiariteit of bevoegdheidsverdeling en de flankerende maatregelen.

De beleidsnota Omgeving 2019-2024 verduidelijkt dat ook de uitvoeringsbesluiten mee in beschouwing dienen te worden genomen. Deze uitvoeringsbesluiten leggen namelijk belangrijke keuzes vast, zoals bijvoorbeeld de Vlaamse en Provinciale lijst, de bevoegdheid van de gewestelijke omgevingsambtenaar (GOA), enz. Doorheen de evaluatie worden de uitvoeringsbesluiten waar nodig mee opgenomen.

De scope van de evaluatie van de 'globale werking' van het Decreet omvat de evaluatie van zeven evaluatiethema's, waarvan de eerste vijf evaluatiethema's overeenstemmen met de Krachtlijnen van het Decreet zoals opgenomen in de memorie van toelichting:

1. Evaluatie van het **doelbereik** van de 'Geïntegreerde vergunningverlening' (Krachtlijn 1)
2. Evaluatie van het **doelbereik** van de 'Omgevingsvergunning van onbepaalde duur' (Krachtlijn 2)
3. Evaluatie van het **doelbereik** van het 'Overleg en administratieve lus' (Krachtlijn 3)
4. Evaluatie van het **doelbereik** van de 'Kwalitatieve vergunningverlening' (Krachtlijn 4)
5. Evaluatie van het **doelbereik** van de 'Administratieve vereenvoudiging' (Krachtlijn 5)
6. Evaluatie van het **doelbereik** van de integratie van de milieueffect- en omgevingsveiligheidsrapportageprocedure in de omgevingsvergunningsprocedure
7. Evaluatie van de **effecten en impact** van het Decreet (en uitvoeringsbesluiten). Gezien de nog relatief korte periode waarin het Decreet in voege is (minder dan drie jaar) worden een beperkt aantal intermediaire of gedeeltelijke effecten in kaart gebracht.

Naast de evaluatie verkennen en formuleren we ook **pistes** ter verbetering van de globale werking van het Decreet die toelaten de vooropgestelde doelstellingen beter te bereiken.

1.3. Evaluatiethema's buiten de scope

Latere integratie van bijkomende vergunningstrajecten

Buiten de scope van het onderzoek valt de evaluatie van de latere integratie van:

- De vergunning voor kleinhandelsactiviteiten;
- De vergunning voor vegetatiewijzigingen.

Flankerende maatregelen

Om de betrokken actoren voor te bereiden op de transitie naar de omgevingsvergunning voorzag de Vlaamse overheid een aantal flankerende maatregelen (leidraad, vormingsdagen, permanente vorming, …). De evaluatie van deze flankerende maatregelen valt buiten de scope van het evaluatieonderzoek.

Omgevingsbeleid

Ook volgende topics vallen buiten de scope van de evaluatiestudie:

- Het Omgevingsbeleid in Vlaanderen (BRV & Bouwshift en doorvertaling in de lokale ruimtelijke beleidsplannen);
- De inhoudelijke bepalingen over de ruimtelijke ordening zoals opgenomen in de VCRO en in zijn uitvoeringsbesluiten (Planning, Vergunningenbeleid, Afwijkingen, …);
- De inhoudelijke milieubepalingen zoals opgenomen in titel IV en V van het DABM en in VLAREM II en III;
- De werking van de bestaande grondgebonden en realisatiegerichte instrumenten, onder meer deze instrumenten die werden geoptimaliseerd door het Instrumentendecreet (Instrumenten voor inrichting, verwerving, grondmobiliteit, financieel compenseren, beheer, onderhandelen);
- De kwaliteit van de vergunde omgevingsprojecten en de bijdrage van deze projecten aan de omgevingskwaliteit in Vlaanderen (de voorafgaandelijke besluitvorming valt daarentegen wel binnen de scope van de opdracht);
- Het technische digitaliseringsproces dat gekoppeld is aan de omgevingsvergunningen en de werking van het digitale Omgevingsloket. De werking van het Omgevingsloket kan wel in beeld komen bij het evalueren van de doelstellingen en de mate waarin het Omgevingsloket (al dan niet) bijdraagt tot de vooropgestelde doelstellingen (administratieve vereenvoudiging, rechtszekerheid of efficiënte en effectieve inspraak).

2. Evaluatieproces en -methodiek

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op het procesverloop en de toegepaste evaluatiemethodologie. We bespreken hiervoor achtereenvolgens:

- Een gefaseerd evaluatieproces;
- Samenwerking met opdrachtgever en rol stuurgroep;
- Opmaak van de interventielogica;
- Onderzoeksvragen;
- Bevraagde stakeholders;
- Combinatie van verschillende onderzoeksmethoden.

2.1. Een gefaseerd evaluatieproces

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

2.1.1. Fase 1: Opstart

Doel

Scherpstelling van de scope en reikwijdte van de evaluatiestudie en opmaak van de interventielogica.

Aanpak

Stap 1: Startoverleg

Stap 2: Documentanalyse

Stap 3: Interviews met strategisch verantwoordelijken

Stap 4: Interne werksessie onderzoeksteam

2.1.2. Fase 2: Evaluatie

Doel

Scherpstelling van de evaluatiemethodiek i.f.v. de scope van het onderzoek en methodologische afstemming van vier onderstaande modules van het evaluatieluik.

Uitvoering van de 4 modules van het evaluatieonderzoek en integratie van de onderzoeksresultaten.

Aanpak

Module 1: Kwantitatieve analyse op basis van de data uit het Omgevingsloket

Module 2: Stakeholderbevraging met online survey en werksessies

Module 3: Casestudy onderzoek

Module 4: Juridische analyse

2.1.3. Fase 3: Aanbevelingen en optimalisaties

Doel

Uitwerking van de aanbevelingen en optimalisaties voor een verbeterde werking van het Decreet.

Aanpak

Stap 1: Analyse van de resultaten van een benchmarkanalyse (uitgevoerd door een ander studiebureau)

Stap 2: Werksessies met stakeholders

Stap 3: Interne werksessie onderzoeksteam

2.1.4. Fase 4: Rapportage

Doel Integratie van de onderzoeksresultaten tot een helder leesbaar eindrapport.

Aanpak Opmaak ontwerp en eindrapport

2.2. Samenwerking met opdrachtgever en rol stuurgroep

Het evaluatieonderzoek verliep in nauwe samenwerking met de opdrachtgever. De voortgang van het onderzoek werd op regelmatige basis besproken met het Dagelijks bestuur waarin verschillende medewerkers van het Departement Omgeving zetelden.

Tijdens het onderzoekstraject vonden ook 3 stuurgroep vergaderingen plaats:

- Stuurgroep 1: Bespreking scope evaluatie en evaluatieproces
- Stuurgroep 2: Bespreking resultaten evaluatie
- Stuurgroep 3: Bespreking optimalisatiepistes en ontwerp eindrapport.

De stuurgroep was samengesteld uit vertegenwoordigers van:

- Departement Omgeving
- Kabinet van Vlaams Minister van Omgeving
- GOVC
- VVP
- VVSG
- SERV
- MINA
- SARO
- SALV

Tijdens de stuurgroepen werd de voortgang van het onderzoek en de tussentijdse onderzoeksresultaten gepresenteerd en afgetoetst. De vertegenwoordigers van de adviesraden spraken tijdens de stuurgroepen vanuit eigen naam en niet in naam van de adviesraad die ze vertegenwoordigen. De adviesraden werden niet formeel betrokken doorheen het evaluatietraject.

2.3. Opmaak van de interventielogica

We volgen voor de evaluatie van het Decreet een evaluatiekader op basis van de interventielogica van het Decreet die de globale structuur aanreikte en de basis vormde voor het formuleren van evaluatievragen. Onderstaande figuur geeft het globale evaluatiekader weer, met aanduiding van de verschillende evaluatiecriteria (coherentie, proceskwaliteit, efficiëntie en effectiviteit) die van belang zijn bij de evaluatie van een programma of beleid.

In een interventielogica worden de logica en/of de causale verbanden tussen verwachte effecten gevisualiseerd. Hierbij wordt gewerkt van input naar acties of activiteiten, en tot output, effecten en impact van het project, programma of actieplan. Een interventielogica structureert ook hoe deze

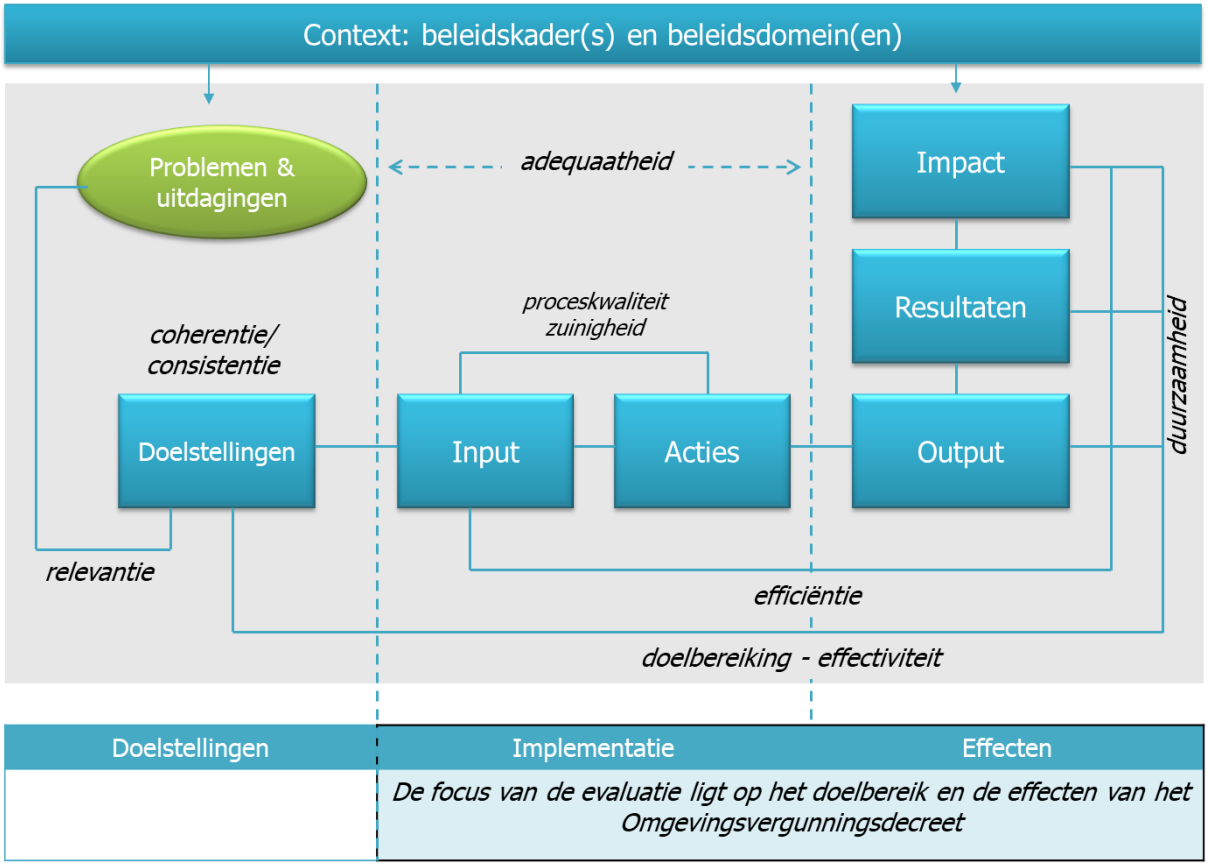
verwachte effecten zich verhouden tot de hiërarchie van doelstellingen (strategische doelstellingen die de missie weergeven, operationele doelstellingen en projectgebonden doelstellingen). In het algemeen wordt bij de analyse van de interventielogica ook rekening gehouden met de context waarin het project, programma of actieplan gelanceerd is, de problemen en uitdagingen die het wil aanpakken en de aard van inputs en activiteiten.

Bij aanvang van het onderzoekstraject hebben we de interventielogica van het Decreet verder ontleed en geplaatst binnen dit evaluatieschema. De opmaak van de interventielogica was geen doel op zich, maar vormde het evaluatiekader voor het volledige onderzoekstraject. We streefden hierbij naar een heldere beschrijving van de interventielogica op hoofdlijnen.

De opmaak van de interventielogica steunde op:

- Documentanalyse: o.a. het Decreet, memorie van toelichting, uitvoeringsbesluiten, voorbereidend onderzoek, parlementair debat, ….
- Interviews met strategisch verantwoordelijken
- Bespreking met het dagelijks bestuur

De uitgewerkte interventielogica werd opgenomen in bijlage bij dit rapport.



Figuur 1: Evaluatiekader op basis van de interventielogica

2.4. Evaluatievragen

De centrale evaluatievragen hebben betrekking op het algemene doelbereik van het Decreet, heeft het Decreet bijgedragen tot:

- De verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten?
- Eenvoudigere en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek?
- Een betere en rechtszekere besluitvorming om zo procedurewinsten te realiseren?

Deze evaluatievragen vormden de rode draad doorheen het evaluatieonderzoek en waren de basis om de verschillende onderzoekmethoden gericht in te zetten. De centrale evaluatievragen werden vervolgens verfijnd en gestructureerd volgens de zeven evaluatiethema's, waarvan vijf evaluatiethema's overeenstemmen met de krachtlijnen van het Decreet zoals opgenomen in de Memorie van Toelichting.

2.4.1. Geïntegreerde vergunningverlening (krachtlijn 1)

- Evaluatie van de **toepassing** van de geïntegreerde vergunningverlening:
  - *Kwantitatieve toepassing?*
  - *Sterke punten? Verbeterpunten?*
- Evaluatie van het **doelbereik** van de geïntegreerde vergunningverlening:
  - *Doelbereik sneller en efficiënter?*
  - *Doelbereik eenvoudiger en transparanter?*
  - *Doelbereik betere besluitvorming en meer rechtszekerheid?*

2.4.2. Omgevingsvergunning van onbepaalde duur (krachtlijn 2)

- Evaluatie van de **toepassing** van de omgevingsvergunning van onbepaalde duur:
  - *Kwantitatieve toepassing?*
  - *Sterke punten? Verbeterpunten?*
- Evaluatie van het **doelbereik** van de omgevingsvergunning van onbepaalde duur:
  - *Doelbereik sneller en efficiënter?*
  - *Doelbereik eenvoudiger en transparanter?*
  - *Doelbereik betere besluitvorming en meer rechtszekerheid?*

2.4.3. Overleg en administratieve lus (krachtlijn 3)

- Evaluatie van de **toepassing** van de in het Decreet voorziene figuren voor overleg en oplossingsgericht werken:
  - *Kwantitatieve toepassing?*
  - *Sterke punten? Verbeterpunten?*
- Evaluatie van het **doelbereik** van de in het Decreet voorziene figuren voor overleg en oplossingsgericht werken:
  - *Doelbereik sneller en efficiënter?*

- *Doelbereik eenvoudiger en transparanter?*
- *Doelbereik betere besluitvorming en meer rechtszekerheid?*

En dit m.b.t volgende figuren:

- Informeel vooroverleg
- Projectvergadering
- Onderzoek naar V&O
- Administratieve lus
- Wijzigingsverzoek

2.4.4. Kwalitatieve vergunningverlening en beroepen (krachtlijn 4)

- Evaluatie van de **toepassing** van de in het Decreet voorziene figuren voor kwalitatieve vergunningverlening en beroepen:
  - *Kwantitatieve toepassing?*
  - *Sterke punten? Verbeterpunten*
- Evaluatie van het **doelbereik** van de in het Decreet voorziene figuren voor kwalitatieve vergunningverlening en beroepen:
  - *Doelbereik sneller en efficiënter?*
  - *Doelbereik eenvoudiger en transparanter?*
  - *Doelbereik betere besluitvorming en meer rechtszekerheid?*

En dit m.b.t volgende figuren:

- OVC
- Adviesverlening
- Bevoegdheidsverdeling
- Administratieve beroepen

2.4.5. Administratieve vereenvoudiging (krachtlijn 5)

- Evaluatie van de **toepassing** van de in het Decreet voorziene figuren voor administratieve vereenvoudiging?
  - *Kwantitatieve toepassing?*
  - *Sterke punten? Verbeterpunten?*
- Evaluatie van het **doelbereik** van de in het Decreet voorziene figuren voor administratieve vereenvoudiging?
  - *Doelbereik sneller en efficiënter?*
  - *Doelbereik eenvoudiger en transparanter?*
  - *Doelbereik betere besluitvorming en meer rechtszekerheid?*

En dit m.b.t volgende figuren:

- Gewone en vereenvoudigde vergunningsprocedure
- Meldingen

2.4.6. Integratie van MER/OVR

- Evaluatie van de **toepassing** van de integratie van MER/OVR in de vergunningsprocedure?
    - *Kwantitatieve toepassing?*
    - *Sterke punten? Verbeterpunten?*
- Evaluatie van het **doelbereik** van de integratie van MER/OVR in de vergunningsprocedure?
    - *Doelbereik sneller en efficiënter?*
    - *Doelbereik eenvoudiger en transparanter?*
    - *Doelbereik betere besluitvorming en meer rechtszekerheid?*

2.4.7. Effecten en impact van het Decreet

Op basis van de interventielogica kwam naar voor dat het Decreet een dubbele impact beoogde:

- Een beter economisch en investeringsklimaat
- Een meer geïntegreerde benadering van omgevingsprojecten

Voor de evaluatie van de beoogde impact werden volgende evaluatievragen geformuleerd:

- Op welke manier heeft het Decreet het investeringsklimaat al dan niet verbeterd in Vlaanderen?
- Welke economische voordelen biedt de omgevingsvergunning van onbepaalde duur voor de exploitant?
- Heeft het Decreet (en uitvoeringsbesluiten) de optimale condities gecreëerd voor de geïntegreerde benadering?
- Heeft het Decreet een meer geïntegreerde benadering van omgevingsprojecten gestimuleerd?

2.5. Bevraagde stakeholders

In dit luik geven we een overzicht van de bevraagde stakeholders door het evaluatietraject. We maken hierbij het onderscheid tussen volgende 5 stakeholdersgroepen:

- Omgevingsadministraties
- Besturen
- AVI's en leden OVC's
- Omgevingsprofessionals en studiebureaus
- Exploitanten en bouwheren

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende stakeholdersgroepen, hoe de zoektocht naar respondenten verliep en via welke onderzoeksmethoden zij bevraagd werden. Enkele aanvullingen bij deze tabel:

- De beleidsmedewerkers van de diverse koepelverenigingen namen we voor de online enquête mee in de groep van de Omgevingsprofessionals. Voor de werksessies hebben we deze beleidsmedewerkers uitgenodigd op de werksessies die gericht waren op de stakeholdersgroepen die ze vertegenwoordigen.
- De online enquête werd verspreid naar alle vertegenwoordigers van bij Besluit bepaalde AVI's en leden van OVC's. Voor de werksessies werd in samenspraak met de opdrachtgever een selectie van meest relevante respondenten gemaakt.

Tabel 1: Overzicht van de verschillende stakeholdersgroepen

Stakeholdersgroep	Subgroep	Via?	Methode bevraging?
Omgevingsadministraties	Gewestelijke omgevingsambtenaren	Departement Omgeving	Online enquête, werksessies en interviews (in kader van het casestudy onderzoek)
	Provinciale omgevingsambtenaren	Departement Omgeving en VVP	
	Gemeentelijke omgevingsambtenaren	Departement Omgeving en VVSG	
Besturen	Leden CBS	Departement Omgeving en VVSG	Online enquête
	Leden deputaties	Departement Omgeving en VVP	Online enquête en werksessies
	Leden kabinet Vlaams Minister van Omgeving	Nvt.	Online enquête en interview
	Gewestelijke omgevingsambtenaren	Departement Omgeving	Online enquête, werksessies en interviews (in kader van het casestudy onderzoek)
AVI's en OVC's	Leden van de GOVC	Departement Omgeving	Online enquête en werksessies
	Leden van de POVC	Departement Omgeving	
	Alle AVI's aangeduid door het OVB	Departement Omgeving	
Omgevingsprofessionals	Architecten	Netwerk Architecten Vlaanderen en Orde van Architecten	Online enquête en werksessies
	Milieuprofessionals die vergunningsaanvragen voorbereiden en opvolgen	Beroepsvereniging Vlaamse milieuprofessionals (VMx)	
	Omgevingsadvocaten	Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht (VVOR)	
	Landmeters	Vlaamse Vereniging van Landmeters-Experten (VVLE)	

	Beleidsmedewerkers 'Omgeving' van diverse koepelverenigingen	VVSG, VVP, VOKA, Boerenbond, VCB, ….	
Exploitanten en bouwheren	Ondernemers algemeen	VOKA	Online enquête en werksessies
		UNIZO	
	Bouwsector	VCB	
		BVS	
	Mobiliteit	MOW	
		Lantis	
		De Werkvennootschap	
	Energie	Ode	
	Waterzuivering	Aquafin	
	Landbouw	Boerenbond	
	Chemische industrie	Essenscia	
	Technologische industrie	Agoria	

2.6. Combinatie van onderzoekmethoden

Om de evaluatievragen te beantwoorden werd een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden ingezet. In deze multi-method aanpak werden zowel kwantitatieve als kwalitatieve technieken benut om de diverse evaluatievragen te beantwoorden, met name:

- Kwantitatieve analyse
- Online enquête
- Werksessies
- Casestudy analyses
- Juridische analyse

2.6.1. Kwantitatieve analyse

Het Departement voorzag om zelf op basis van het Omgevingsloket een kwantitatieve analyse uit te voeren m.b.t. de werking van het Decreet (met o.a. een analyse van de doorlooptijd, toepassing van de stappen in procedures zoals administratieve lus en wijzigingsverzoeken, verhouding tussen beslissingen eerste aanleg en beroep, ...).

Het onderzoeksteam heeft de aangeleverde data geanalyseerd, gestructureerd en geïnterpreteerd. We hebben de bevindingen van het kwantitatief luik in wisselwerking laten treden met de bevindingen van het kwalitatieve onderzoekluik. Initiële inzichten vanuit de kwantitatieve analyse werden getoetst aan de resultaten van de stakeholderbevraging en casestudies, en omgekeerd hebben deze waar nodig geleid tot nieuwe cijferanalyses.

2.6.2. Online enquête

Respondentengroep en opzet online enquête

- De online enquête richtte zich op die actoren, binnen de afgebakende stakeholdersgroepen, die sinds het in werking treden van het Decreet actief in aanraking kwamen met de werking van het Decreet:
    - Gemeentelijke omgevingsambtenaren en besturen
    - Provinciale omgevingsambtenaren en besturen
    - Gewestelijke omgevingsambtenaren
    - AVI's en leden OVC's
    - Omgevingsprofessionals en studiebureaus
    - Exploitanten en bouwheren
- De focus van de online enquête lag op de 'evaluatie' van het doelbereik van de globale werking van het Decreet en mogelijke optimalisatiepistes.
- We maakten één enkele vragenlijst op. De betrokken stakeholders nemen binnen de werking van het Decreet vaak verschillende rollen op. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld optreden als bouwheer, vergunningsverlener, adviesverlener of derde-belanghebbende. De online enquêtevragen hadden prioritair betrekking op de belangrijkste rol die elke respondent binnen de werking van het Decreet opneemt.
- Niet elke procedurestap werd even uitgebreid bevraagd. De online enquête bestond uit een algemeen luik over de globale werking van het Decreet en een verdiepend (facultatief) luik met meer detailvragen per processtap. We combineerden gesloten vragen voor de 'snelle invuller' met open velden voor respondenten die meer tijd konden/wensten te besteden.
- We streefden met de respondentengroep geen representatieve steekproef na. Dit betekent dat meerdere omgevingsambtenaren uit eenzelfde gemeente of meerdere leden van eenzelfde AVI de online enquête konden invullen.
- In totaal hebben 652 respondenten de online enquête ingevuld, waarvan 279 volledig tot de laatste vraag. De gewestelijke omgevingsambtenaren hebben ervoor gekozen 1 gezamenlijke online enquête in te vullen, alsook de 5 provinciale omgevingsadministraties die per provincie één enquête invulden.

Verspreiding van de online enquête

We hebben de online enquête met een doorkliklink via diverse kanalen verspreid:

- Website en nieuwsbrieven van het Departement.
- Website en nieuwsbrieven van de sectororganisaties en koepelverenigingen.
- Via LinkedIn.
- Directe mailing naar respondentengroepen waarvoor maillijsten beschikbaar waren (o.a. Omgevingsambtenaren).
- Directe mailing naar omgevingsprofessionals (studiebureaus, omgevingsadvocaten, …).
- De enquête stond online van 23 februari tot 2 april 2021.

Verwerking van de online enquête

- De antwoorden op de open en gesloten vragen werden geanalyseerd en gestructureerd per thema en per stakeholdersgroep.
- De kwantitatieve en kwalitatieve resultaten van de online enquête dienen met de nodige omzichtigheid bekeken te worden, dit omwille:
    - De online enquête werd weliswaar breed ingevuld, maar de respondentengroep is niet noodzakelijk even representatief voor alle stakeholdersgroepen.
    - Sommige stakeholdersgroepen hebben hun antwoorden gebundeld, andere deden dit niet.
    - De kwantitatieve resultaten geven duidelijke indicaties over de perceptie van de verschillende stakeholdersgroepen m.b.t. de toepassing en het doelbereik van het Decreet. In de enquête en de werksessies werden de antwoorden door de verschillende stakeholdersgroepen geduid en genuanceerd.
    - De resultaten van de online enquête staan niet op zichzelf, maar moeten steeds in samenhang met de resultaten van de andere onderzoeksmethoden bekeken worden.

2.6.3. Werksessies

We organiseerden twee reeksen met stakeholders:

- Eerste reeks werksessies met focus op 'evaluatie'
- Tweede reeks werksessies met focus op 'aanbevelingen en optimalisatie'

We voorzagen in elke reeks telkens 6 werksessies met een identiek opzet die per stakeholdersgroep georganiseerd werden, met een selectie van vertegenwoordigers van:

- Gemeentelijke omgevingsadministraties en VVSG
- Provinciale omgevingsadministraties (en één aanvullende werksessie met provinciale bestuurders)
- Gewestelijke omgevingsadministraties
- AVI's en leden OVC's
- Omgevingsprofessionals en studiebureaus
- Exploitanten en bouwheren

2.6.4. Casestudy onderzoek

Het doel van dit casestudy onderzoek was om een verdiepend onderzoek te voeren naar de werking van het Decreet op basis van 15 cases uit de praktijk.

Selectie cases

De bedoeling was tot een selectie van leerrijke cases (15) te komen. Om een voldoende grote variatie in leerrijke cases te garanderen, is een keuze gemaakt op basis van onderstaande criteria:

- Thematisch: variatie qua aard/complexiteit;
- Procedureel: variatie qua toepassing maken van nieuwe modaliteiten van het Decreet;
- Bestuurskundig: variatie qua behandelende besturen en bestuursniveaus.

Op basis van het vooronderzoek en overleg met strategische verantwoordelijken van het Departement Omgeving en het Kabinet van de Vlaams Minister van Omgeving en de stuurgroep werden een aantal

'type' dossiers geselecteerd die potentieel leerrijk zijn omdat zij qua complexiteit de meerwaarde van het Decreet kunnen aantonen of mogelijke knelpunten kunnen blootleggen. De typedossiers die werden geselecteerd, zijn in onderstaande tabel weergegeven:

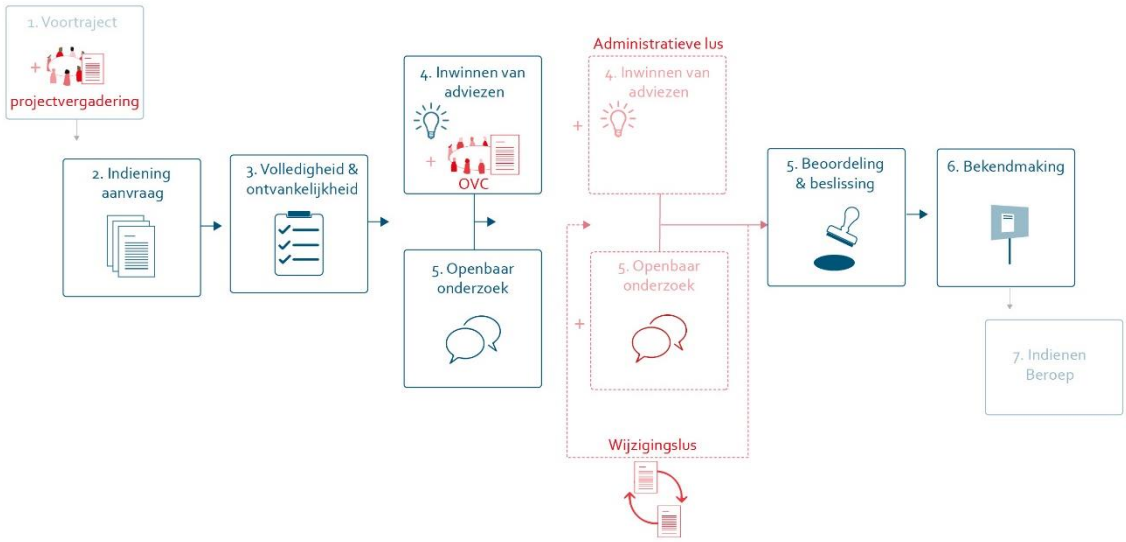
Tabel 2: De geselecteerde typedossiers voor het casestudy onderzoek

Selectiecriteria – Thematisch
▸ Windturbine ▸ Verbrandingsoven ▸ Landbouwstal ▸ Industrie of bedrijfsgebouw ▸ Project in signaalgebieden ▸ Woonproject (meergezinswoning) ▸ Verkaveling ▸ Grootschalige energievoorziening bv. Nucleaire site ▸ Universiteitscampus ▸ Gebouw voor detailhandel

In een volgende dimensie hadden we oog voor een variatie inzake procedurele aspecten. Gelet op het feit dat slechts 15 dossiers geselecteerd zijn, heeft het onderzoek zich beperkt tot vergunningsprocedures in eerste aanleg en beroep. Dit betekent dat meldingsprocedures, evaluaties, bijstellingen, ... buiten de scope van de te onderzoeken dossiers vielen.

Het onderzoek heeft zich binnen deze dimensie gefocust op zowel een selectie van dossiers die gebruik maken van nieuwe procedurestappen van het Decreet als dossiers die gebruikmaken van de bouwstenen van het Decreet.

De belangrijkste nieuwe procedurestappen (voor RO, milieu of beide) zijn in onderstaand schema weergegeven (rood):



Figuur 2: Schema procedurestappen omgevingsvergunning

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste nieuwe procedurestappen (voor RO, milieu of beide) van het Decreet en de bouwstenen van het Decreet nog eens samengevat:

Tabel 2: Samenvatting van de nieuwe bouwstenen van het Decreet

Bouwstenen van het Decreet	
▸ Projectvergadering. ▸ Administratieve lus ▸ Wijzigingsverzoek ▸ Betrokkenheid van POVC/GOVC voor stedenbouwkundige handelingen	▸ Geïntegreerde vergunningverlening ▸ Integratie van de MER-screening en het Omgevingsveiligheidsrapport ▸ (Omzetting naar) permanente omgevingsvergunning ▸ Bevoegdheidsverdeling

Bij de selectie van te onderzoeken dossiers richtte het onderzoek zich ook op een diversiteit op vlak van behandelende besturen en bestuursniveaus in eerste aanleg. Het vertrekpunt was om zowel dossiers in eerste aanleg op lokaal, provinciaal als Vlaams niveau te selecteren.

Dit evaluatieonderzoek liep deels parallel met de audit 'omgevingsvergunningen' door Audit Vlaanderen[1] die tezelfdertijd plaatsvond binnen een aantal lokale besturen. Bij de selectie van de dossiers is voor zover mogelijk aansluiting gezocht met de besturen die onder de loep werden genomen in dit audit onderzoek. Om ervoor te zorgen dat ook voldoende grote (stedelijke) besturen betrokken zijn in het caseonderzoek, is de selectie uit het onderzoek van Audit Vlaanderen nog verruimd voor het casestudyonderzoek met de steden Brugge, Gent en Aalst. Op provinciaal niveau is naast West-Vlaanderen ook de provincie Antwerpen betrokken (groter economisch gewicht).

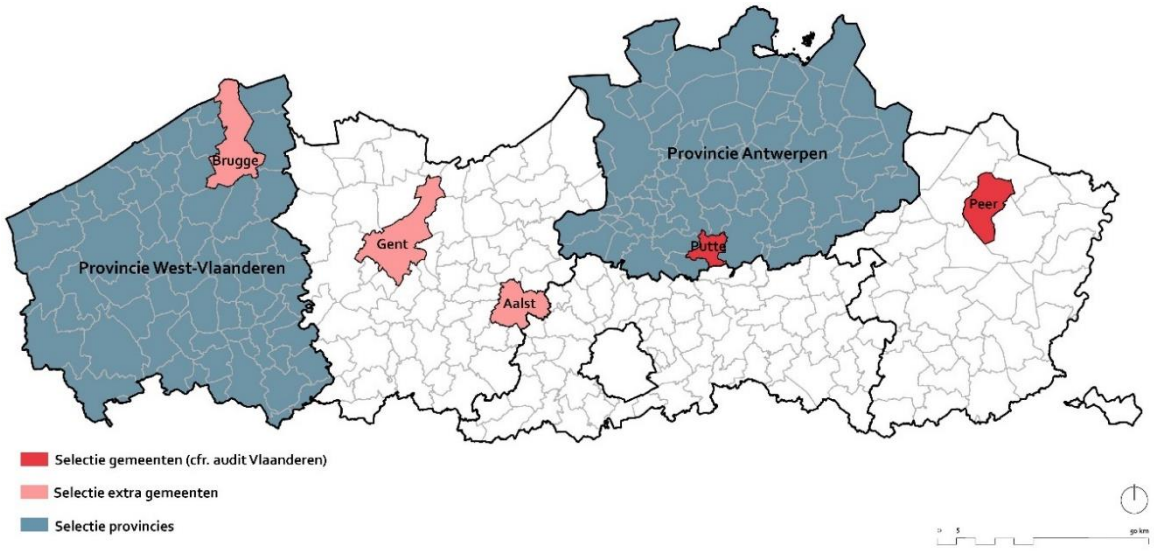
Onderstaande tabel geeft aan binnen welke besturen dossiers zijn onderzocht die in eerste aanleg werden behandeld.

Tabel 3: Overzicht bevraagde besturen

Bestuur binnen scope	Lokaal	Provinciaal	Gewest	Scope Audit Vlaanderen
Peer	x			x
Putte	x			x
Aalst	x			
Brugge	x			
Gent	x			
Provincie West-Vlaanderen		x		
Provincie Antwerpen		x		
Vlaanderen			x	

[1] https://www.auditvlaanderen.be/thema-audit-omgevingsvergunningen

Onderstaande kaart geeft de selectie van besturen ook nog eens grafisch weer.



Figuur 3: Grafische weergave selectie besturen

Voor de verschillende geselecteerde besturen (bestuurskundige dimensie) zijn cases geselecteerd die voldoen aan de procedurele dimensie en aan de thematische dimensie. Onderstaande tabellen confronteren voor de geselecteerde cases de drie dimensies met elkaar.

Tabel 4: Overzicht bevoegde overheden met het type project

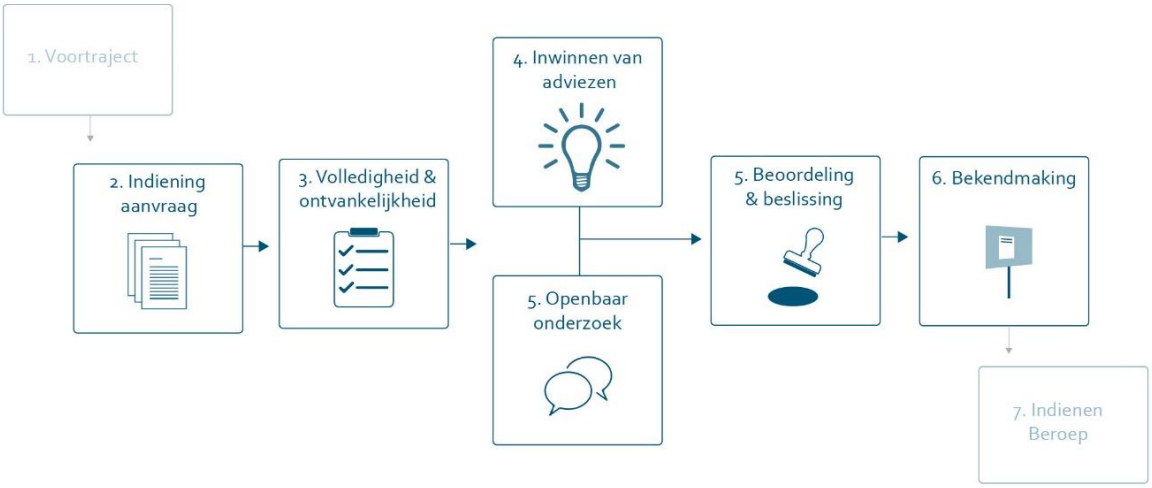
Bevoegde overheid	Type project
CBS Peer	Verkaveling
CBS Gent	Bedrijfsgebouw
Deputatie Antwerpen	Landbouwstal
Deputatie Antwerpen	Industrie of bedrijfsgebouw
Deputatie Antwerpen	Energievoorziening
Vlaamse Regering	Industrie of bedrijfsgebouw
Vlaamse Regering	Windturbine
Vlaamse Regering	Verbrandingsoven
CBS Putte	Verkaveling
Deputatie West-Vlaanderen	Fietsinfrastructuur
Deputatie West-Vlaanderen	Industrie of bedrijfsgebouw
Deputatie West-Vlaanderen	Landbouw (mestverwerking)
CBS Brugge	Meergezinswoning (signaalgebied)
CBS Brugge	Bedrijfsgebouw
CBS Aalst	Grootschalig woonproject

Tabel 5: Confrontatie geselecteerde besturen en drie onderzoeksdimensies

Dossiernummer	VVO	Type project	Administratieve lus	Wijzigingsverzoek	OVC	Projectvergadering	Onbepaalde duur	Integratie MER of veiligheidsrapport	Beroepschrift
2018130570	Lokaal bestuur	Verkaveling		X			X		
2019152868	Lokaal bestuur	Industrie of bedrijfsgebouw		X			X		
2019119123	Provincie	Landbouwstal	X	X	X		X		
2019130769	Provincie	Industrie of bedrijfsgebouw	X	X	X		X		
2019148487	Provincie	Energievoorziening	X	X	X		X	X	
2020094035	Vlaanderen	Industrie of bedrijfsgebouw					X		
2019100814	Vlaanderen	Windturbine	X		X		X		
2019109055	Vlaanderen	Verbrandingsoven			X		X	X	
2018010078	Lokaal bestuur	Verkaveling	X	X			X		
2019086939	Provincie	Universiteitscampus			X		X		
2018077141	Provincie	Industrie of bedrijfsgebouw		X	X				
2018119925	Provincie	Landbouwstal		X	X		X		
2018059844	Lokaal bestuur	Meergezinswoning (signaalgebied)		X			X		
2018126912	Lokaal bestuur	Gebouw voor detailhandel		X			X		X
2020141753	Lokaal bestuur	Grootschalig woonproject					X		X

Interviews met omgevingsambtenaren

Na een kort voorbereidend desktop onderzoek werd op basis van de output uit het Omgevingsloket voor elk van de 15 geselecteerde cases via Microsoft Teams een semigestructureerd interview gehouden met de gemeentelijk, provinciaal of gewestelijk omgevingsambtenaar die betrokken was bij de opvolging van de geselecteerde dossiers. Afzonderlijk werden ook de aanvragers (lees: begeleidende architecten/studiebureaus) bevraagd over dezelfde dossiers. Deze interviews zijn afgenomen aan de hand van een topiclijst die gekoppeld is aan de verschillende processtappen van het Decreet en gekoppeld aan de hierboven opgestelde evaluatievragen.



Figuur 4: Schema processtappen

Tijdens de interviews zijn evaluatievragen aan bod gekomen voor zover relevant voor de specifieke case (zoals hierboven aangeven):

- Welke elementen uit het proces voorzien in het Decreet hebben geleid tot een betere/snellere besluitvorming? Waarom/waarom niet?
- Waar zitten verschillen met vroegere procedure (koppeling van gelijkaardig dossier van voor 2017)? Waarom beter? Waarom niet beter?
- …

2.6.5. Juridische analyse

De juridische analyse omvatte:

- Een grondige analyse van de rechtspraak van de RvVb en de Raad van State (cassatierechtspraak) m.b.t. omgevingsvergunningen. Op basis van deze grondige analyse werd een oplijsting van juridische pijnpunten gemaakt: welke grote problemen komen er via de rechtspraak aan bod?
- Een grondige analyse van de rechtsleer, parlementaire vragen en (eventueel) interne nota's van de Vlaamse overheid m.b.t. de omgevingsvergunning, basis waarvan een lijst van juridische pijnpunten werd vastgesteld: welk zijn de grootste kritieken vanuit de juridische wereld, het politiek beleid en de Vlaamse overheid zelf?
- Verzamelen van de juridische pijnpunten welke via de andere analyses naar boven komen (bv. Juridische kritieken vanuit het lokaal beleid).

Evaluatie

Leeswijzer

In het deel 'Evaluatie' bespreken we de resultaten van het evaluatieonderzoek. De resultaten zijn gestructureerd in zeven hoofdstukken die elk een specifiek evaluatiethema behandelen, met name:

- Evaluatie 'Geïntegreerde vergunningverlening'
- Evaluatie 'Omgevingsvergunning van onbepaalde duur'
- Evaluatie 'Overleg en administratieve lus'
- Evaluatie 'Kwalitatieve vergunningverlening'
- Evaluatie 'Administratieve vereenvoudiging'
- Evaluatie 'Integratie MER en OVR'
- Evaluatie 'Effecten en impact'

In het achtste en laatste hoofdstuk van het deel 'Evaluatie' worden de belangrijkste evaluatieresultaten gebundeld volgens hun bijdrage aan volgende doelstellingen:

- De verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten;
- Eenvoudigere en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek;
- Een betere en rechtszekere besluitvorming om zo procedurewinsten te realiseren.

De gepresenteerde resultaten van het evaluatieonderzoek steunen op verschillende onderzoeksmethoden (online enquête, werksessies, casestudy onderzoek en juridische analyse). In elk hoofdstuk en deelhoofdstuk worden ter inleiding steeds de onderzoeksvragen uit het deel 'Doel en procesverloop' hernomen. Alle figuren steunen op data die vergaard werden in de online enquête of uit het Omgevingsloket.

3. Evaluatie ‘Geïntegreerde vergunningverlening’

Een belangrijke vernieuwing van het Decreet was de integratie van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning. In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens de toepassing en het doelbereik van de geïntegreerde vergunningverlening.

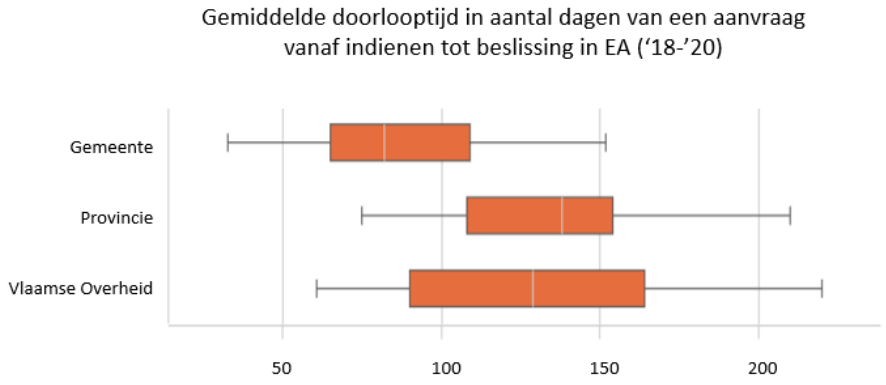
Toepassing geïntegreerde vergunningverlening

In de periode vanaf 1 januari 2018 tot en met 31 december 2020 zijn er 272.850 aanvragen ingediend in het Omgevingsloket, waarvan 55.120 aanvragen (20%) stopgezet zijn en 8.482 aanvragen nog in behandeling waren op 1 januari 2021. Het aantal ingediende aanvragen neemt jaarlijks toe: in 2018 werden er 81.384 aanvragen ingediend, in 2019 werden er 93.167 aanvragen ingediend en in 2020 werden 98.299 aanvragen ingediend.

Voor de periode voor 2018, voor het in werking treden van het Decreet, leert het Ruimterapport Vlaanderen 2018 dat er sinds 2010 gemiddeld 69.700 stedenbouwkundige aanvragen per jaar zijn behandeld.[2] M.b.t. het aantal milieuvergunningen zijn voor de periode voor 2018 onvoldoende cijfers beschikbaar.

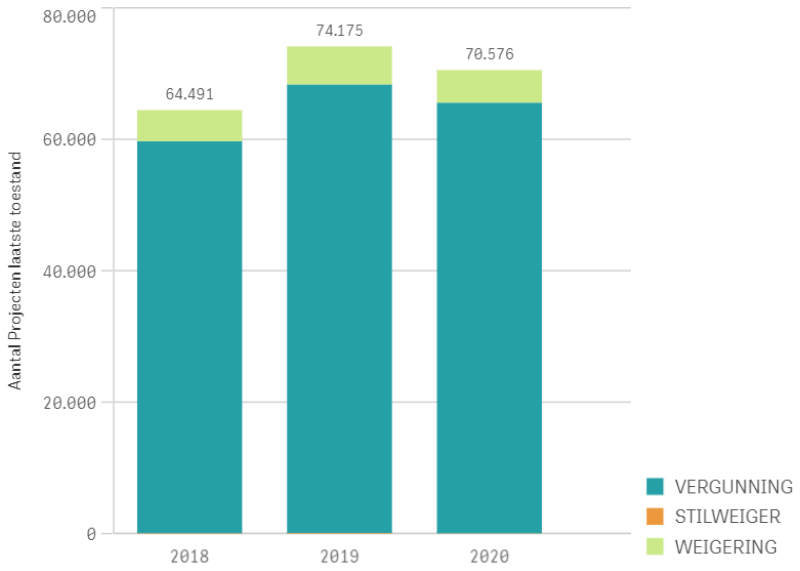
Gemiddeld wordt na ca. 90 dagen vanaf indiening een beslissing genomen in eerste aanleg, de doorlooptijd verschilt naargelang de overheid die bevoegd is en de mate van complexiteit van de aanvraag. Gemeenten beslissen gemiddeld na 82 dagen. Dit houdt ook verband met het feit dat gemeenten ook meer aanvragen hebben via de vereenvoudigde procedure (zonder openbaar onderzoek). De Provincies en het Vlaams gewest beslissen gemiddeld na ca. 130 dagen.[3]

Op basis van het Omgevingsloket blijkt dat 92,4% van de aanvragen in totaal (193.439) werd vergund, 7,6% van de aanvragen (15.809) werd geweigerd. Deze verhouding is gelijkaardig aan die voor de stedenbouwkundige aanvragen, voor het in werking treden van het Decreet, en blijft jaarlijks constant.[4] Stilzwijgende weigeringen, dit zijn de aanvragen waarover de overheid niet tijdig een beslissing heeft genomen en die van rechtswege geweigerd zijn, komen met 0,15% van de aanvragen slechts zelden voor.[5]



Figuur 5: Doorlooptijd omgevingsvergunningsdossiers per VVO in eerste aanleg (Omgevingsloket)

[2] Zie Ruimterapport, https://omgeving.vlaanderen.be/het-ruimterapport
[3] Uit de cijfers blijkt weinig impact van het Nooddecreet (2020) op de globale gemiddelde doorlooptijd omdat het over een fractie van de dossiers gaat.
[4] Zie Ruimterapport, https://omgeving.vlaanderen.be/het-ruimterapport
[5] Uit de juridische analyse blijkt dat men pleit voor een kritische reflectie van de systematiek van de stilzwijgende weigering in het Omgevingsvergunningsdecreet. Het hanteren van stilzwijgende beslissingen in vergunningsprocedures zou aanleiding geven tot precaire en rechtsonzekere situaties voor vergunningsaanvragers. Het wordt aanzien als niet-klantvriendelijke en leidend tot troebele en onwenselijke situaties (zie bijlage 7 – 22 april 2021 onder 1.1.2.);



Figuur 6: Aantal omgevingsvergunningsdossiers met de laatst gekende beslissing periode (2018 – 2020) (Omgevingsloket)[6]

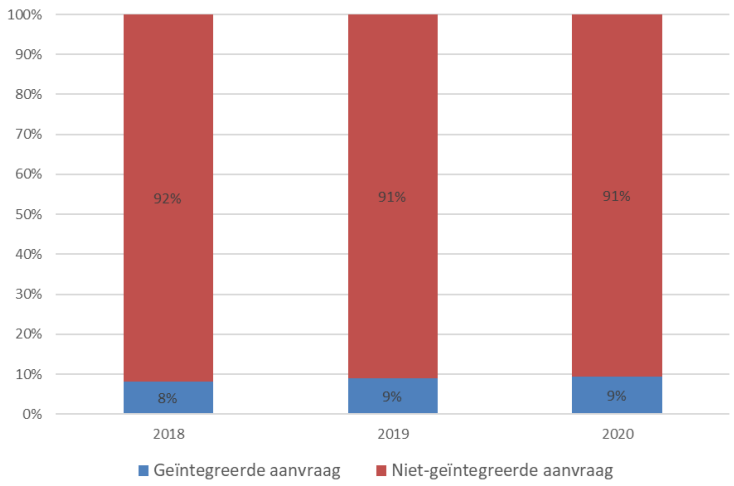
Het afzonderlijk aanvragen van bv. eerst de vergunning voor stedenbouwkundige handelingen en later de vergunning voor de hiermee onlosmakelijk verbonden ingedeelde inrichtingen of activiteiten voor hetzelfde project is niet meer mogelijk met de omgevingsvergunning. Beide elementen moeten nu samen aangevraagd worden. Deze aanvragen worden verder geïntegreerde aanvragen genoemd.

Voor bv. windturbines is het samen aanvragen van beide componenten logisch. Wanneer de aanvraag betrekking heeft op het houden van dieren, dan maakt het (ver)bouwen van stallen ook verplicht deel uit van de aanvraag. Stedenbouwkundige handelingen die niet onlosmakelijk verbonden zijn met IIOA's of waarvoor het nog niet duidelijk is welke ingedeelde inrichtingen of activiteiten hiermee samenhangen, kunnen afzonderlijk aangevraagd worden. Voor bijvoorbeeld het bouwen van een woning volstaat in de meeste gevallen een aanvraag voor de stedenbouwkundige handelingen. Er zijn immers slechts zelden meldingsplichtige of vergunningsplichtige inrichtingen of activiteiten nodig voor een woning. Wil men na enkele jaren een (milieu)vergunningsplichtige airco installeren, dan kan de vergunning hiervoor afzonderlijk aangevraagd worden.

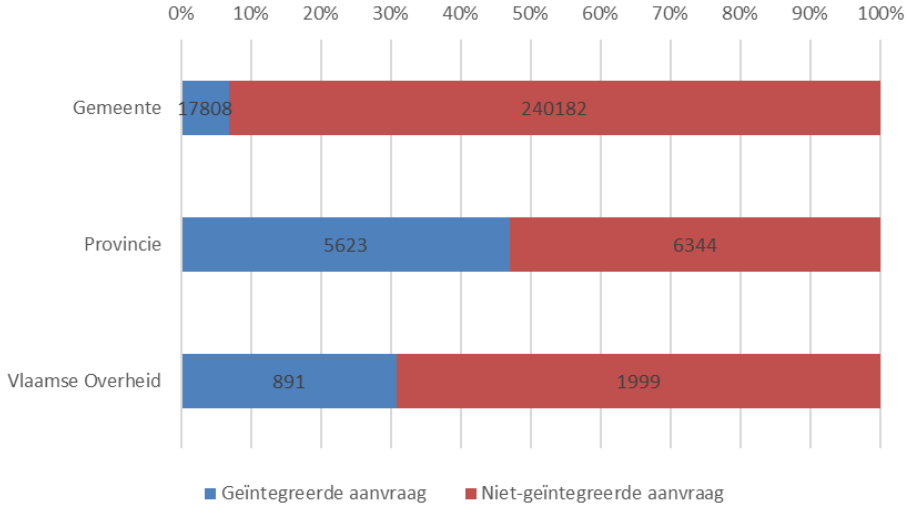
Uit de data van het Omgevingsloket blijkt dat de meeste aanvragen louter stedenbouwkundige handelingen betreffen (225.266 aanvragen of 82,6%). Het merendeel daarvan (187.336) is voor de bouw van een woning, bijgebouwen of appartementen. De geïntegreerde aanvragen (21.573 aanvragen of 7,9%) komen minder frequent voor. Dit zijn hoofdzakelijk projecten voor infrastructuurwerken, industriële activiteiten, nutsvoorzieningen of landbouwactiviteiten.

Onderstaande figuur geeft het aantal geïntegreerde aanvragen weer t.o.v. alle ingediende aanvragen. Telkens blijft het aantal geïntegreerde aanvragen lager dan 10%. Bij de niet-geïntegreerde aanvragen bestaat 90% uit louter stedenbouwkundige handelingen. Bij de provincies en het Vlaams Gewest blijkt het aantal geïntegreerde aanvragen veel hoger dan bij de gemeenten. Bv. bij de provincies bedroeg het aantal geïntegreerde aanvragen tussen 2018 en 2020 zo'n 47%, zie figuur 8.

[6] De laatst gekende beslissing is de beslissing in eerste aanleg, tenzij er een beslissing is in laatste aanleg. In dat geval is het de beslissing in laatste aanleg.



Figuur 7: Aandeel geïntegreerde aanvragen per jaar (Omgevingsloket)



Figuur 8: Aandeel geïntegreerde aanvragen per VVO (Omgevingsloket)

Doelbereik geïntegreerde vergunningverlening

M.b.t. het doelbereik van de geïntegreerde vergunningverlening bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Heeft de integratie het proces dat men moet doorlopen tot realisatie versneld voor het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen én de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit?***
2. ***Indien het Decreet het proces heeft versneld, hoe groot is deze tijdwinst en wat verklaart de tijdswinst?***
3. ***Indien het Decreet het proces niet heeft versneld, wat zijn de knelpunten die verklaren waarom er geen tijdswinst werd gerealiseerd?***
4. ***Heeft het Decreet met de geïntegreerde aanpak, geleid tot meer of beter uitvoerbare beslissingen (vergunningen)? Kan er met andere woorden sneller overgegaan worden tot realisatie. Zo niet, wat zijn de knelpunten?***
5. ***Heeft de geïntegreerde vergunningverlening geleid tot betere besluitvormingsprocessen?***
6. ***Biedt de geïntegreerde omgevingsvergunning meer rechtszekerheid dan voor de invoering van het Decreet?***

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de integratie van stedenbouw en milieu in één procedure door zowel bouwheren als exploitanten, studiebureaus en omgevingsprofessionals, AVI's en VVO'n wordt beschouwd als één van de belangrijkste vernieuwingen. De integratie leidt ertoe dat er voor een project met verschillende aspecten slechts één procedure (met één adviesronde, één bevoegde overheid, één openbaar onderzoek en één beslissing) en één beslissingstermijn is. De integratie moet tegenstrijdigheden in beslissingen tussen verschillende overheden voorkomen en zorgt voor tijdswinst, een integrale beoordeling en een effectief beter uitvoerbare vergunning. De integratie leidt er ook toe dat de vroegere koppelingsregeling overbodig wordt. De koppelingsregeling hield in dat een vergunning voor één aspect geschorst werd zolang de vergunning voor het andere aspect niet definitief verleend werd. De definitieve weigering van één vergunning, bracht het van rechtswege verval mee van de eventuele vergunning die voor het andere aspect werd verleend waardoor beide procedures moesten hernomen worden.

Naast de integratie hebben ook andere vernieuwingen geleid tot tijdswinst. Ze hebben niet per sé een versnellend effect op een specifieke procedurefase, maar ze versnellen wel het volledige traject om tot een uitvoerbare vergunning te komen en tot realisatie over te gaan:

- Het **vooroverleg** (informeel of formeel) om in een vroege fase vergunningsaanvragen voor te bereiden met het oog op een vlotte V&O-verklaring en verdere behandeling (zie hoofdstuk 5 voor de meer gedetailleerde bespreking);
- Door het **flexibelere karakter** van de procedure (wijzigingsverzoek en administratieve lus) kan er oplossingsgericht gewerkt worden rond elementen die tijdens de procedure opduiken. Hierdoor moeten er minder dossiers worden afgewezen en opnieuw worden aangevraagd of in beroep behandeld. Het wijzigingsverzoek en de administratieve lus verlengen in bepaalde gevallen de beslissingstermijn van de betrokken procedurefase, maar ze verkorten het totale tijdsbestek dat nodig is om een uitvoerbare vergunning te krijgen (zie hoofdstuk 5 voor de meer gedetailleerde bespreking);
- De strakke en duidelijke termijnen zorgen voor een **snellere beslissing** over de aangevraagde projecten. De VVO/omgevingsadministratie die een gemengde aanvraag ontvangt, beschikt in de fase van V&O-onderzoek over één termijn. Ook voor de dossiers die via de vereenvoudigde procedure verlopen, is een tijdswinst geboekt door de invoer van de kortere termijnen. Het Decreet (art 46) voorziet hiervoor namelijk een termijn van 60 dagen, terwijl voor de inwerkingtreding van het Decreet een termijn van 75 dagen werd voorzien voor stedenbouwkundige vergunningen zonder openbaar onderzoek;
- De digitalisering van de procedure.

In onderstaande figuur, op basis van de resultaten van de online enquête, wordt het doelbereik inzake de beoogde versnelling voor verschillende onderdelen bevestigd door de verschillende respondenten.

Vooral het vooroverleg (informeel en formeel), de administratieve lus en het wijzigingsverzoek worden aangeduid als onderdelen die bijdragen aan een snellere realisatie. Uit het casestudy onderzoek blijkt dat omgevingsambtenaren van het Vlaams Gewest, provincies en gemeenten aangeven dat het Decreet vooral een tijdswinst boekt voor de behandeling van de (zeer) complexe dossiers.



Figuur 9: Perceptie onderdelen die bijdragen aan snellere realisatie (Online enquête)[7]

Toch blijkt uit het evaluatieonderzoek dat vooral aanvragers bepaalde knelpunten ervaren die tot een vertraging van het proces kunnen leiden.

Zo wordt de fase van het onderzoek naar V&O aanzien als de fase met de grootste tijdsverliezen in doorlooptijd. In de gesprekken haalden de aanvragers aan dat de termijnen te vaak volledig worden benut door de behandelende overheid of dat dossiers onvolledig worden verklaard omwille van het ontbreken van niet-essentiële stukken. Dit topic wordt meer uitgebreid behandeld in hoofdstuk 5.

Alle stakeholders melden moeilijkheden met de interpretatie van het begrip 'onlosmakelijk verbonden' en de implicaties ervan. Door de verplichting om onlosmakelijk verbonden aspecten van een project samen aan te vragen vraagt de voorbereidende fase volgens de aanvragers meer tijd. Beide deelaspecten moeten op hetzelfde ogenblik worden aangevraagd terwijl voor bepaalde dossiers alle technieken en details nog niet gekend zijn. Dit uit zich in bepaalde gevallen in extra voorbereidend studiewerk voor de aanvragers. Bovendien kan een te beperkte invulling van het milieuluik en/of onvolledige afstemming met het stedenbouwkundige luik (wat hiermee gepaard kan gaan) leiden tot problemen of vertraging in de fase 'V&O' of het verdere traject. Wanneer er in een later stadium meer duidelijkheid is over het milieuluik of wanneer het stedenbouwkundig luik verdere uitwerking krijgt, is de aanvraag of de vergunning hier niet mee in overeenstemming, noch op eenvoudige wijze in overeenstemming te brengen. Ook is het niet meer mogelijk de beslissing over het milieuluik af te wachten vooraleer te investeren in gedetailleerde plannen en documenten voor het bouwkundig luik.

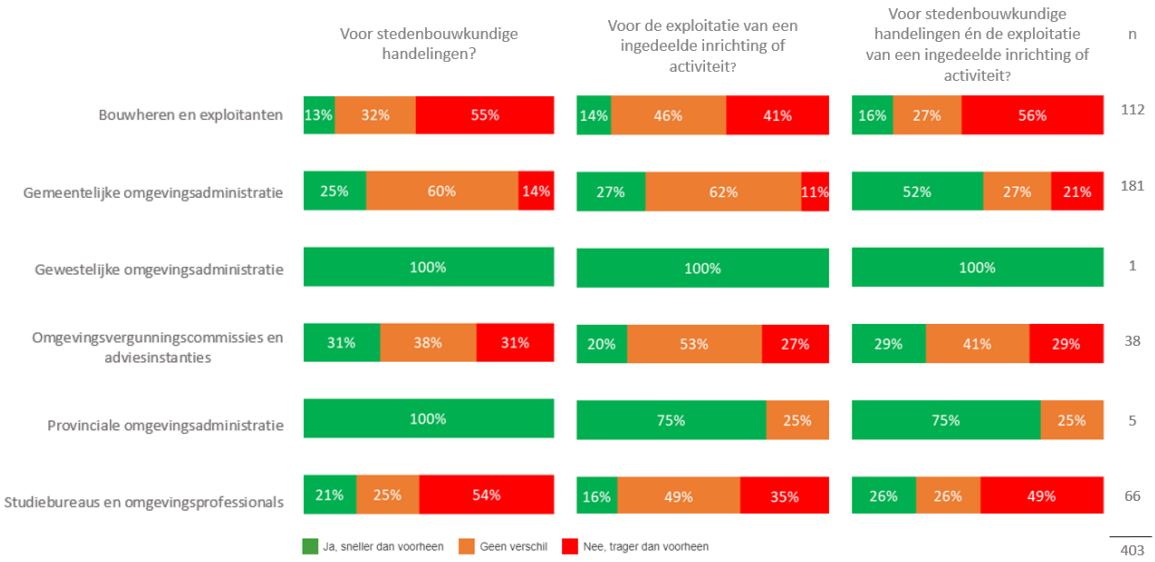
De in het Decreet voorziene decretale termijnen worden door bepaalde aanvragers eerder als lang beschouwd, in het bijzonder de bij toepassing van de in het Decreet voorziene termijnverlengingen (bv. in kader van het onderzoek naar de V&O of toepassing van een administratieve lus ondanks hun positief ervaren oplossingsgericht karakter die een volledige heropstart van het dossier kan vermijden) en bij eventuele beroepsprocedures. De bevoegde overheden en AVI's geven van hun kant aan dat in bepaalde gevallen termijnverlengingen nodig zijn om dossiers correct en oplossingsgericht te kunnen behandelen. De VVO'n wijzen er ook op gehouden te zijn zeer uitvoerig te motiveren en uitgebreide mogelijkheden tot inspraak te bieden. Dit is niet altijd te verzoenen met de vraag naar snellere beslissingen.

In de online enquête werd gepeild naar de snellere realisatie van projecten bestaande uit stedenbouwkundige handelingen, exploitatie van een IIOA en geïntegreerde projecten (figuur 10). Uit de resultaten blijkt dat overheden en AVI's positiever staan dan bouwheren, exploitanten en studiebureaus t.o.v. een snellere realisatie dan voor de invoering van de geïntegreerde vergunningsprocedure. In de online enquête beoordeelden de aanvragers de werking van het Decreet eerder als vertragend, maar in de werksessies werd deze beoordeling genuanceerd. De in het Decreet

[7] Het aantal unieke kliks is het aantal keren dat de respondenten op een bepaald onderdeel hebben geklikt

voorziene vergunningsprocessen en termijnen werken op zichzelf niet vertragend. De totale 'time to permit' wordt echter verlengd door de steeds groter wordende tijdsinvesteringen voor het in vooroverleg, de moeilijke en tijdrovende horde voor de verklaring van de V&O-verklaring van de aanvraag, en de aanslepende procedures bij de RvVb.

M.b.t. de procedures bij de RvVb blijkt dat in het werkjaar 2018-2019 de Raad in 468 van de 722 ontvankelijke dossiers (65%) de bestreden beslissing heeft vernietigd. Deze vernietigingsgraad heeft de voorbije (zeven) werkjaren steeds rond de 60 % geschommeld, met uitzondering van het werkjaar 2016-2017 (52 %). De gemiddelde doorlooptijd van een standaarddossier, tussen de indiening van een beroep en de einduitspraak bedroeg tijdens het net afgeronde werkjaar 2019-2020 15 maanden, net zoals in het werkjaar 2018-2019. In het werkjaar 2018-2019 werd in 468 dossiers een beslissing van een deputatie vernietigd, terwijl 64 andere dossiers betrekking hadden op een door de gewestelijke entiteit genomen beslissing. In slechts 20 gevallen werd een beslissing van het CBS vernietigd.[8]



Figuur 10: Perceptie doelbereik snellere realisatie van projecten (Online enquête)

Andere aspecten die, naast tijdswinst, bijdragen aan het gedeeltelijke doelbereik van het Decreet:

- Het Decreet laat niet meer toe dat bij **geïntegreerde aanvragen** het 'stedenbouwkundig aspect' wordt vergund en het onlosmakelijk verbonden milieuaspect wordt geweigerd of omgekeerd. In het vroegere stelsel was dit wel mogelijk. Beide aspecten werden ook geregeld op een verschillend bevoegdheidsniveau behandeld. Het is een stap vooruit dat dit vandaag niet meer kan. In die zin voorkomt het Decreet tegenstrijdige beslissingen.

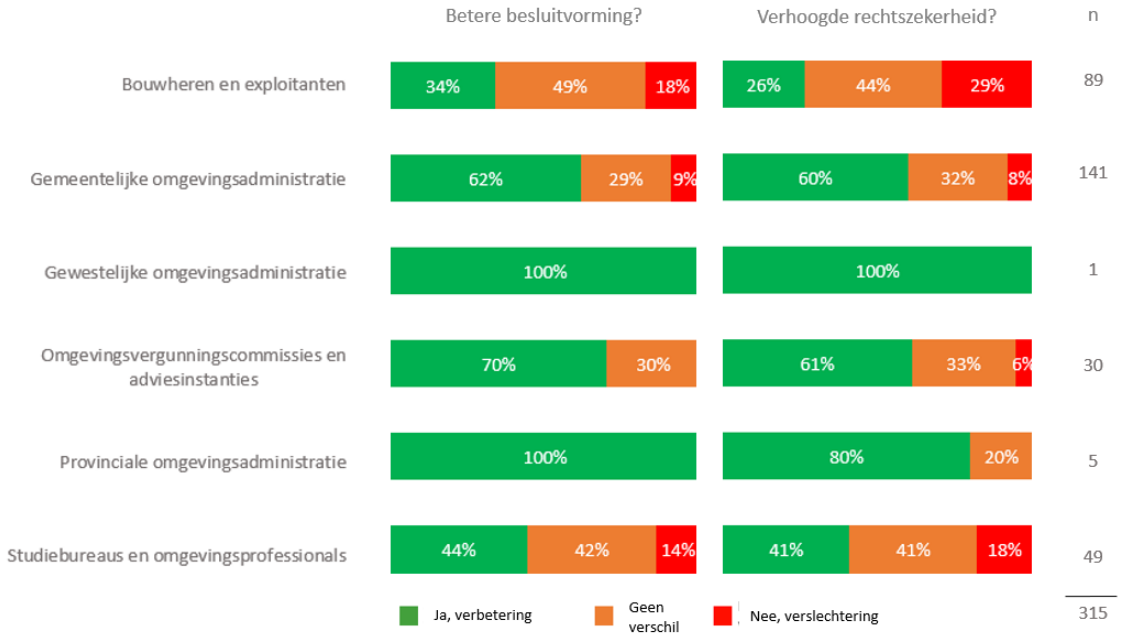
  De integratie van de verschillende vergunningen in één aanvraag en één vergunning maakt de vergunningverlening meer gestroomlijnd. Het project wordt één en ondeelbaar vergund met alle aspecten. Het zorgt voor de VVO'n en AVI's voor een **volledige totaalbeeld** met een betere en meer integrale beoordeling van de mogelijke effecten en impact. De praktijk toont aan dat er in het vorige stelsel onderlinge tegenstrijdigheden voorkwamen in de stedenbouwkundige vergunning en milieuvergunning van projecten.

- De integratie leidt tot inhoudelijke complexiteit. Omgevingsadministraties en AVI's geven aan dat een aanvraag (i.e. de dossiersamenstelling) en de beoordeling ervan **complexer** zijn geworden. Er moet nu immers met een groot aantal normen en voorwaarden gelijktijdig rekening gehouden worden en dit vraagt extra expertise op diverse domeinen. Ook de toepassing van het begrip "onlosmakelijk verbonden aspecten" blijkt niet altijd evident te zijn. Dit verhoogt het risico op fouten die mogelijks tot de vernietiging van de beslissing door de RvVb kunnen leiden. De Vlaamse overheid, provincies, steden en grote gemeenten stellen (mits advisering) voldoende kennis in huis te hebben om alle aspecten af te dekken. Bij

[8] https://www.dbrc.be/sites/default/files/atoms/files/DBRC-jaarverslag-2019-2020.pdf

kleinere gemeenten is dit niet altijd het geval. Vooral bij grote projecten leidt de integratie tot een grote complexiteit bij de opmaak van de aanvraag en de beoordeling. Er wordt vanuit omgevingsadministraties en AVI's gepleit om blijvend in te zetten op meer diepgaande kennis- en ervaringsdeling. De OVC blijkt een belangrijk instrument om te komen tot gedragen en robuuste vergunningen bij complexe dossiers. De OVC voorziet het inwinnen van adviezen van AVI's waarbij de OVC als taak heeft tot één eenduidig standpunt te komen over het project t. Dit laat toe de dossiers in hun geheel en in al hun aspecten te beoordelen. Een betere samenwerking tussen de betrokken overheden en instanties in alle fases van de procedure is van groot belang.

Onderstaande figuur geeft, op basis van de resultaten van de online enquête, de perceptie van verschillende stakeholdersgroepen (linkerkolom) m.b.t. het doelbereik betere besluitvorming en meer rechtszekerheid weer.



Figuur 11: Perceptie doelbereik betere besluitvorming en verhoogde rechtszekerheid (Online enquête)

Een knelpunt dat zowel in de online enquête als in het casestudy onderzoek naar voor kwam, is dat milieu en ruimtelijke ordening nog te vaak gescheiden werelden blijven. Bij alle stakeholders moet de interne afstemming tussen de personen die betrokken zijn bij de verschillende aspecten van een vergunningsaanvraag nog verder geoptimaliseerd worden. Bv. verschillende adviezen/voorwaarden worden nog te vaak onder elkaar gevoegd in de beslissing, zonder dat de onderlinge tegenstrijdigheden weggewerkt worden. De geïntegreerde adviesverlening komt in bepaalde gevallen neer op een 'materiële' integratie van de adviezen, zonder een eigenlijke inhoudelijke integratie.

In de online enquête werd ook gevraagd naar problemen m.b.t. de uitvoering van een definitief verleende vergunning waarvoor het Decreet geen oplossing biedt of de voorziene oplossing tekortschiet. De voornaamste bevindingen hierover zijn:

- Vanuit gemeenten wordt aangegeven dat bouwheren of exploitanten zelden of nooit de datum van **aanplakking** van een beslissing invullen in het Omgevingsloket of de aanplakkingen op A2-affiches niet uitvoeren. Daardoor wordt de vergunning niet als definitief beschouwd. De gemeente moet dit zelf nagaan.
- Vanuit bouwheren en exploitanten wordt aangegeven dat wanneer er nog **wijzigingen** gebeuren tijdens de bouwfase, en de oorspronkelijke vergunning ontoereikend is, dit in veelvoorkomende gevallen een nieuwe vergunningsaanvraag inhoudt (al dan niet via de

vereenvoudigde procedure), waarbij de initiële vergunning mogelijks volledig ter discussie komt wat niet wenselijk is.[9]

- Vanuit gemeenten en provincies wordt aangehaald dat vergunningen vaak worden verleend mits een hele reeks **bijzondere voorwaarden**.[10] Deze voorwaarden (bv. uit het advies brandweer, … etc.) leiden soms tot problemen bij de praktische realisatie van het project na de vergunning.

[9] De artikelen 4.2.7 , 4.2.8 en 4.2.9 van de VCRO beschrijven de regelgeving m.bt. het afwijken van de vergunde handelingen tijdens het bouwproces

[10] De decretale grondslag voor voorwaarden wordt gegeven door de artikelen 71 t.e.m. 74 van het Decreet.

4. Evaluatie 'Omgevingsvergunning van onbepaalde duur'

Een belangrijke vernieuwing van het Decreet is de invoering van de omgevingsvergunning van onbepaalde duur voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit (IIOA), zoals die reeds bestond voor de stedenbouwkundige vergunning. Er werd overgestapt van een (hernieuwbare) milieuvergunning van 20 jaar naar een omgevingsvergunning voor onbepaalde duur waarvan de milieuvoorwaarden tussentijds algemeen en gericht geëvalueerd en eventueel bijgesteld kunnen worden. Het Decreet voorziet daarnaast om de 20 jaar een inspraakmoment voor het betrokken publiek en de AVI's over het voorwerp en de duur van de omgevingsvergunning. Het Decreet bevat een limitatieve lijst van gevallen waarin voor exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit en voor stedenbouwkundige handelingen een vergunning van bepaalde duur verleend kan worden.

Ook bestaat, op basis van het Decreet, de mogelijkheid om tijdens de exploitatie de in de omgevingsvergunning opgelegde (milieu)voorwaarden te wijzigen of aan te vullen. Dit kan zowel ambtshalve, dan wel op gemotiveerd verzoek.

Milieuvergunningen die werden verleend voor 20 jaar kunnen onder bepaalde voorwaarden via een specifieke procedure omgezet worden naar omgevingsvergunningen van onbepaalde duur. Vergunningen die niet in aanmerking komen voor de specifieke omzettingsprocedure kunnen bij de hernieuwing van hun vergunning volgens de reguliere procedure een vergunning van onbepaalde duur krijgen.

In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens de toepassing en het doelbereik van de omgevingsvergunning van onbepaalde duur.

Toepassing omgevingsvergunning van onbepaalde duur

M.b.t. de toepassing van de omgevingsvergunning van onbepaalde duur bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

Volstaan de bestaande mogelijkheden om een omgevingsvergunning van bepaalde duur te verlenen voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit en voor het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen (artikel 68 van het OVD)?

1. ***Hoe vaak worden de evaluaties ingezet om te garanderen dat bij een omgevingsvergunning van onbepaalde duur voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit de vergunningsvoorwaarden worden aangepast in functie van een veranderende omgevingstoestand of stand van techniek?***
2. ***Hoe vaak wordt een verzoek tot bijstelling van de milieuvoorwaarden ingediend?***
3. ***Hoe vaak resulteren verzoeken tot bijstelling van de milieuvoorwaarden tot een aanpassing van de voorwaarden?***
4. ***Hoe vaak wordt de procedure tot omzetting van een milieuvergunning van bepaalde duur naar een omgevingsvergunning van onbepaalde duur toegepast?***
5. ***Welke bepalingen over de duur van de vergunning, evaluatie van de milieuvoorwaarden, omzetting naar een vergunning van onbepaalde duur, bijstelling milieuvoorwaarden, geactualiseerde vergunningssituaties leiden tot interpretatieproblemen of knelpunten?***

De bouwheren, exploitanten en studiebureaus geven aan dat het principe van de omgevingsvergunning van onbepaalde duur een waarborg is voor continuïteit en rechtszekerheid. Het is daarom voor hen niet wenselijk de **limitatieve lijst** verder uit te breiden.

- Omgevingsambtenaren van zowel het Vlaams Gewest, de provincies, de gemeenten als AVI's geven aan dat de limitatieve lijst met uitzonderingen op het principe van onbepaalde duur onvoldoende mogelijkheden en flexibiliteit biedt. In het bijzonder wanneer er zich bepaalde problematieken voordoen zoals de stikstofproblematiek of de droogteproblematiek die een

drastisch beleidsmatig ingrijpen vereisen. Als andere voorbeelden kunnen de bestaande niet-ammoniakemissiearme stallen aangehaald worden die conform de ministeriële instructie (van 2 mei 2021) slechts tot 2030 hervergund kunnen worden, of bepaalde handelingen en inrichtingen of activiteiten die per definitie een tijdelijk karakter hebben (onder andere werven, stortplaatsen) of nog innovatieve technieken waarvan de impact onvoldoende ingeschat kan worden, maar waarvoor niet altijd een proefvergunning mogelijk is. Ook lijkt het volgens de betrokken overheden noodzakelijk om een maximale vergunningstermijn voor bepaalde grondwaterwinningen te bepalen voor een uniforme en doelmatige beheersing van de droogteproblematiek. Het Decreet geeft de Vlaamse Regering hiertoe de bevoegdheid.

- De overheden geven ook aan dat het **evaluatiesysteem** zoals voorzien in het DABM en VLAREM II vandaag nog niet volledig operationeel is. De milieuvoorwaarden van GPBV-installaties worden al geëvalueerd (algemene evaluaties). De gerichte evaluatie van de overige omgevingsvergunningen daarentegen moet nog geoperationaliseerd worden.

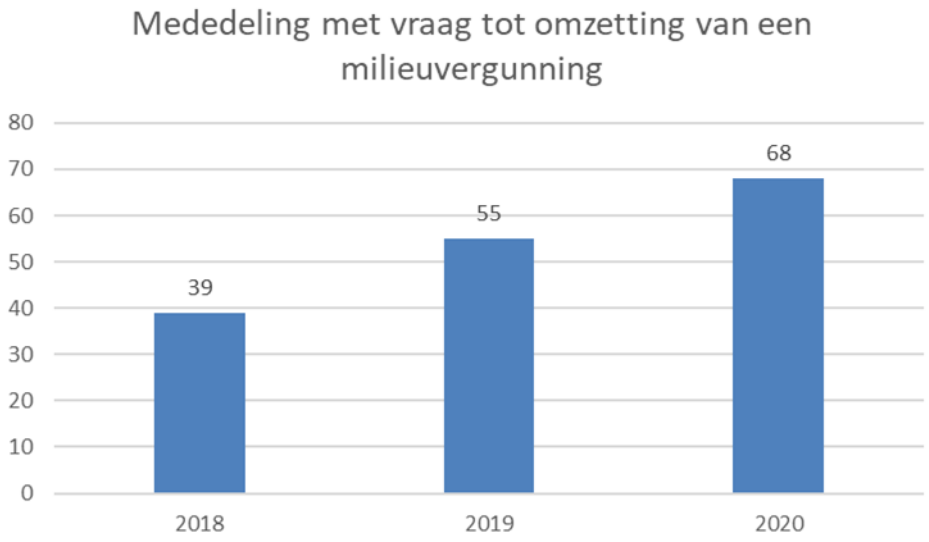
Uit het Omgevingsloket blijkt dat het aantal **verzoeken tot bijstelling van de milieuvoorwaarden**[11] zeer laag is: het aantal verzoeken van de exploitanten of vergunninghouder varieerde in de periode 2018-2020 van 178 tot 214 per jaar, het aantal verzoeken van andere partijen varieerde in dezelfde periode van 22 tot 99. Er moet wel rekening gehouden worden met enkele technische problemen met het loket in de beginperiode waardoor een aantal verzoeken buiten het Loket zijn gelopen en dus niet opgenomen in deze cijfers. De bijstelling gebeurt meestal naar aanleiding van een opvolging van een milieuvoorwaarde.

Ook **de procedure tot omzetting van een milieuvergunning** van bepaalde duur naar een omgevingsvergunning van onbepaalde duur wordt weinig frequent toegepast (slechts 162 aanvragen in totaal). Op basis van de cijfers uit het Omgevingsloket blijkt het aantal vragen tot omzetting van de milieuvergunning de voorbije jaren toenam van 39 in 2018 tot 68 in 2020. Dit is slechts een fractie van het aantal reguliere hervergunningsaanvragen. De omzettingsprocedure blijkt in de praktijk niet zo eenvoudig toepasbaar en procedureel te omslachtig. Ze leidt vaak tot een intrekking van het omzettingsdossier en het opstarten van de reguliere hernieuwingsprocedure. Hierdoor gaat kostbare tijd verloren voor aanvragers en overheden. Dit blijkt ook uit de cijfers van het Omgevingsloket: van de 162 ingediende omzettingsdossiers wordt 57% stopgezet (ingetrokken of onvolledig of onontvankelijk).[12] In dezelfde periode werden 4.408 hernieuwingsaanvragen ingediend waarvoor een (of meerdere) milieurubrieken een hernieuwing werd gevraagd, hiervan werd 28% stopgezet (ingetrokken of onvolledig of onontvankelijk).

Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal beslissingen dat afwijkt van de standaardtermijn van onbepaalde duur.

[11] Mogelijkheid om ook de bijstelling van RO-voorwaarden te vragen werd maar recentelijk ingevoerd, door het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2020. Gelet de zeer beperkte termijn waarbinnen deze mogelijkheid toegepast kon worden, is het voorbarig om hier conclusies uit te trekken.

[12] Het hoge aandeel ingetrokken, onvolledig of onontvankelijk verklaarde dossiers noodzaakt verder onderzoek. Mogelijk heeft dit te maken met de beperkingen van het Omgevingsloket (die intussen opgelost zijn) cfr. aanvullingen naar aanleiding van het V&O-onderzoek en nieuwe projectversies die in de beginperiode onmogelijk waren?



Figuur 12: Aantal vragen tot omzetting van de milieuvergunning per jaar (Omgevingsloket)

Doelbereik omgevingsvergunning van onbepaalde duur

M.b.t. de toepassing van de omgevingsvergunning van onbepaalde duur bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Leidt de omgevingsvergunning van onbepaalde duur tot eenvoudigere procedures voor exploitanten en overheden in vergelijking met de 20-jarige hernieuwingsprocedures van de milieuvergunning?***
2. ***Is de omzettingsprocedure en de mogelijkheid tot evaluatie van het voorwerp en de duur een vereenvoudiging?***
3. ***Leidt de geactualiseerde vergunningssituatie tot meer transparantie voor exploitanten, burgers, overheden?***
4. ***Biedt de omgevingsvergunning van onbepaalde duur voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit een grotere rechtszekerheid voor exploitanten?***
5. ***Biedt de omgevingsvergunning van onbepaalde duur voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit met de mogelijkheid tot gerichte en algemene evaluaties en de mogelijkheid tot bijstelling van de milieuvoorwaarden voldoende garanties voor de bescherming van de mens en het leefmilieu?***

De omgevingsvergunning van onbepaalde duur draagt gedeeltelijk bij aan het doelbereik van het Decreet.

Vergunningen van onbepaalde duur

Door de omgevingsvergunning van onbepaalde duur te voorzien, verdween de procedure van hervergunning (behoudens in de uitzonderlijke gevallen waarin een vergunning van bepaalde duur wordt verleend). De exploitant moet geen hernieuwingsaanvragen meer indienen wat zowel kostenbesparend is alsook meer rechtszekerheid en garanties biedt. Bij de beslissing tot investeren is een lange duurtijd van een vergunning belangrijk, bijvoorbeeld voor het aangaan van een krediet. Het geeft bovendien ook meer zekerheid om op de huidige locatie de activiteiten te blijven uitoefenen. In de plaats kwam een evaluatiesysteem op initiatief van de overheid. Vanuit dit opzicht resulteerde de omgevingsvergunning van onbepaalde duur in een verminderde administratieve last voor de exploitant. Uit het evaluatieonderzoek blijkt echter wel dat exploitanten vrezen dat de voorziene algemene en gerichte evaluatie m.b.t. de milieuvoorwaarden de rechtszekerheid opnieuw zullen verlagen en de voordelen van onbepaalde duur teniet zullen doen. Opgemerkt moet worden dat de algemene en gerichte evaluaties alleen kunnen resulteren in een bijstelling van de milieuvoorwaarden.

Aanvullend kwam uit het evaluatieonderzoek naar voor:

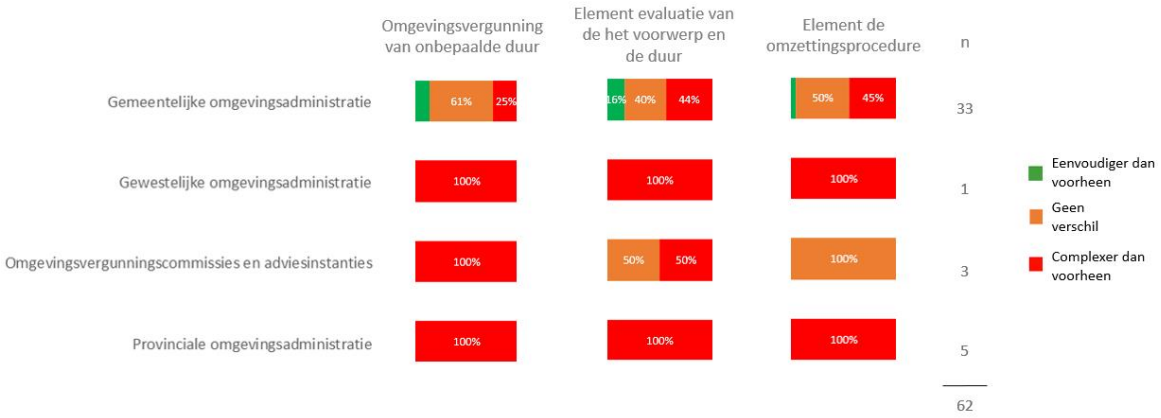
- Over de vooropgestelde evaluatie van het voorwerp en de **duur** van een omgevingsvergunning voor exploitatie van een IIOA zijn vandaag nog geen gegevens gekend omdat de eerste geldigheidsperiode van 20 jaar van een omgevingsvergunning van onbepaalde duur pas verstreken zal zijn binnen 15 à 16 jaar. De omgevingsvergunning van onbepaalde duur is immers nog maar 4 jaar in werking voor provincies en het Vlaams Gewest en 3 jaar voor de gemeenten.
- De impact van de **werklast** die het systeem van evaluaties voor de VVO'n of AVI's meebrengt, is op dit moment nog niet gekend, en kan nog niet onderzocht worden. Door de omgevingsvergunning van onbepaalde duur te voorzien, verdwijnt de procedure van hervergunning geleidelijk aan en de hieraan verbonden werklast voor de betrokken overheden. Anderzijds blijkt uit de praktijk dat een exploitant van een ingedeelde inrichting of activiteit in de praktijk wel regelmatig zijn inrichting of activiteit verandert, waardoor opnieuw de nodige vergunningen zullen moeten worden aangevraagd.[13] De huidige werkwijze voor de GPBV-evaluaties genereert volgens de VVO'n reeds een grote werklast. Er moeten bijvoorbeeld tijdens de procedure (in de periode waarin er evaluaties uitgevoerd worden) vaak bijkomende gegevens opgevraagd worden aan de exploitant omdat er geen correct oordeel gevormd kan worden op basis van de beperkte set van gegevens die aangereikt werden. De gepercipieerde verwachte verhoging van de werklast voor de betrokken overheden kwam ook duidelijk naar voor in de kwantitatieve online enquêteresultaten (zie bijlage 10).
- De evaluaties verlopen niet via het **Omgevingsloket**. Dit draagt niet bij aan eenvoudigere en transparantere toepassing van de evaluaties.
- De **procedures tot aanpassing** van een vergunningsvoorwaarde naar aanleiding van een evaluatie zijn vrij omslachtig en lang. In eerste instantie moet een evaluatieprocedure doorlopen worden. Voor zover er besloten wordt dat een bijstelling van de voorwaarden vereist is, moet vervolgens de bijstellingsprocedure doorlopen worden. Bovendien kunnen tijdens de bijstellingsprocedure geen extra milieuvoorwaarden toegevoegd worden aan het voorstel tot bijstelling van de voorwaarden dat bij de aanvang van de bijstellingsprocedure voorlag. Daarnaast is het vandaag moeilijk in te schatten hoe invulling zal gegeven worden aan het artikel 88, vierde lid, van het Decreet dat de exploitant verplicht aan VVO'n en AVI's die erom vragen de gegevens en inlichtingen te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van het verzoek of ambtshalve initiatief tot bijstelling.

De omzettingsprocedure

Een succesvolle omzettingsprocedure betekent minder administratieve last voor exploitanten omdat de gegevens die ze moeten verstrekken bij de mededeling van de vraag tot omzetting naar een vergunning van onbepaalde duur beperkter zijn dan bij een reguliere vergunningsaanvraag. Zoals in het bovenstaande luik 'Toepassing' werd aangegeven, wordt in de praktijk vastgesteld dat de omzettingsprocedure niet frequent wordt toegepast. Waar ze toegepast wordt, leidt ze niet altijd tot een aktename. In dat geval moet er alsnog een hernieuwingsaanvraag opgestart worden en verdwijnt het voormeld voordeel voor de exploitant. Bevoegde overheden vinden de procedure te omslachtig en niet gebruiksvriendelijk. Ook in de online enquête werd het element 'de omzettingsprocedure' door overheden negatief beoordeeld.

Onderstaande figuur geeft, op basis van de resultaten van de online enquête, de perceptie van verschillende stakeholdersgroepen m.b.t. het doelbereik van administratieve vereenvoudiging door omgevingsadministraties en AVI's weer.

[13] A. MAES, "De omgevingsvergunning in de praktijk anno 2020. Een blik op de eerste ervaringen (en knelpunten), T. Gem. 2020, 250-252)



Figuur 13: Perceptie doelbereik administratieve vereenvoudiging door omgevingsadministraties en AVI's (Online enquête)

De geactualiseerde vergunningssituatie

Het Decreet verplicht de VVO om, wanneer een verandering van een IIOA wordt vergund, een geactualiseerde vergunningssituatie op te nemen in de laatste vergunning. Dit in tegenstelling tot de situatie voor de invoering van het Decreet waarbij de stand van zaken van de vergunningssituatie in verschillende vergunningen moest nagegaan worden. De geactualiseerde vergunningssituatie creëert meer duidelijkheid voor alle partijen: AVI's, exploitanten, VVO'n, derden etc. Daardoor is de transparantie voor alle betrokkenen verhoogd. Het uitwerken van de eerste geactualiseerde vergunningssituatie van een bestaande exploitatie waarbij alle nog geldende vergunningen uit het verleden geïntegreerd moeten worden, vergt een uitgebreid onderzoek bij de eerste omgevingsvergunning die wordt verleend voor een bestaande exploitatie. Er bestaat vandaag wel nog enige onduidelijkheid over het statuut van de geactualiseerde vergunningssituatie in geval er bij het actualiseren een vergissing werd begaan en een eerder verleende vergunning wordt miskend. Uit de juridische analyse blijkt dat bij een geactualiseerde vergunningssituatie de oorspronkelijke vergunning uit het rechtsverkeer verdwijnt. Afhankelijk van de situatie in concreto kan getracht worden één en ander recht te zetten via een erratum of bijstelling (zie bijlage 7 – 2 juli 2021 onder 3.1.).

Bescherming van de mens en het leefmilieu

Het Decreet en het DABM voorzien o.a. in volgende garanties:

- De algemene evaluaties van GPBV-installaties met hieraan gekoppeld de mogelijkheid tot bijstelling van de milieuvoorwaarden;
- De gerichte evaluaties met hieraan gekoppeld de mogelijkheid tot bijstelling van de milieuvoorwaarden;
- De mogelijkheid tot bijstelling van het voorwerp en de duur na iedere geldigheidsperiode van 20 jaar;
- De mogelijkheid tot bijstelling van de milieuvoorwaarden op ambtshalve initiatief van de bevoegde overheid, op verzoek van het betrokken publiek, de leidend ambtenaar, de betrokken AVI's en de toezichthouder;

Het is vandaag te vroeg om de impact van de omgevingsvergunning van onbepaalde duur op het leefmilieu te evalueren. De omgevingsvergunning is nog maar drie à vier jaar van toepassing. Het evaluatiesysteem, een belangrijke flankerende maatregel om de bescherming van de mens en het leefmilieu te waarborgen, is nog niet volledig geoperationaliseerd. Tijdens deze eerste jaren van de omgevingsvergunning werden alleen de Europees verplichte algemene evaluaties van GPBV-installaties georganiseerd. De gerichte evaluaties moeten nog gestart worden. Vóór de inwerkingtreding van het Decreet garandeerde een vergunning voor bepaalde duur een herevaluatie van de exploitatie na het verlopen van de vergunningstermijn. Volgens de betrokken overheden was dat het moment waarop exploitanten de eigen exploitatie zelf kritisch tegen het licht hielden en

waarbij problemen die in de loop van de jaren waren ontstaan, gedetecteerd en geremedieerd konden worden. In het evaluatieonderzoek kwam de vrees van de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ambtenaren duidelijk naar voor dat de omgevingsvergunning van onbepaalde duur minder garanties voor bescherming van mens en leefmilieu zal bieden (zie bijlage 10).

Een aantal betrokken overheden vrezen dat exploitanten er door de term 'onbepaalde duur' van uit zullen gaan dat ze wettelijk volledig in orde zijn voor de volledige exploitatietermijn. Een 'vergunning van onbepaalde duur' zou hen aldus het gevoel kunnen geven dat regelmatig aftoetsen aan het wettelijk kader overbodig lijkt, ten nadele van de bescherming van mens en leefmilieu. De omgevingsvergunning van onbepaalde duur vergroot bovendien de 'afstand' tussen exploitant en VVO. Gezien de vergunning toch blijft gelden, wordt verwacht dat de exploitant minder nood zal ervaren om af en toe bij de diensten te informeren of bepaalde aanpassingen en veranderingen moeten aangevraagd worden. Exploitanten ontkennen deze stelling en zijn van mening dat wanneer een exploitant een inbreuk pleegt op de bescherming van mens en leefmilieu, de handhavende overheid deze inbreuk zal vaststellen.

Er is vandaag nog geen ervaring met het voorziene inspraakmoment na 20 jaar om het doelbereik ervan in te schatten. Uit het casestudy onderzoek blijkt dat VVO’n proberen om de bezorgdheid voor mens en leefmilieu gedeeltelijk te ondervangen door in probleemdossiers, waarbij een voorgeschiedenis van problemen is, strenger te zijn in de beoordeling van aanvragen voor een omgevingsvergunning van onbepaalde duur.

5. Evaluatie 'Overleg en administratieve lus'

In dit hoofdstuk bespreken we de toepassing en het doelbereik van volgende vijf elementen binnen de werking van het Decreet:

- Informeel vooroverleg
- Projectvergadering
- Onderzoek naar V&O
- Administratieve lus
- Wijzigingsverzoek

5.1. Informeel vooroverleg

Het Besluit verwijst naar de mogelijkheid voor initiatiefnemers om een informeel vooroverleg te vragen aan de VVO en de betrokken (advies)instanties over hun initiatieven. Dit vooroverleg heeft dezelfde finaliteit als de projectvergadering: namelijk de voorbereiding van een vergunningsaanvraag, maar het verloopt informeel en zonder expliciete verplichtingen voor overheden en initiatiefnemers.

Dit informeel vooroverleg is niet nieuw en werd voor de inwerkingtreding van het Decreet ook al toegepast.

Toepassing informeel vooroverleg

M.b.t. de toepassing van het informeel vooroverleg bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Hoe vaak wordt informeel vooroverleg georganiseerd?***
2. ***Is de mogelijkheid tot informeel vooroverleg voldoende gekend bij de initiatiefnemers?***
3. ***Hoe vaak wordt het project nog fundamenteel bijgestuurd na informeel vooroverleg?***
4. ***Hoe vaak gaat een bevoegde overheid niet in op het verzoek van de initiatiefnemer tot informeel vooroverleg en wat is de reden?***
5. ***Wat zijn de voordelen van het informeel vooroverleg? Wat zijn de nadelen van het informeel vooroverleg?***

Er is geen cijfermateriaal beschikbaar over het aantal informele vooroverlegmomenten met bevoegde overheden en AVI's voor vergunningsaanvragen. Het evaluatieonderzoek toont aan dat aanvragers frequent een informeel vooroverleg vragen. De mogelijkheid blijkt dan ook voldoende bekend. Zo schat de gewestelijke omgevingsadministratie zelf in dat in bijna de helft van de op Vlaams niveau ingediende dossiers een informeel vooroverleg wordt georganiseerd. Het vooroverleg leidt bijna altijd tot een bijsturing of een aanvulling van het dossier. De graad van bijsturing verschilt van dossier tot dossier. De omgevingsadministraties en AVI's geven aan dat niet voor elk dossier ingegaan wordt op de vraag van de aanvrager voor informeel vooroverleg. In de praktijk wordt vooral voor grote en complexe dossiers een vooroverleg georganiseerd.

De bouwheren en studiebureaus betreuren dat er niet altijd wordt ingegaan op hun vraag voor informeel vooroverleg. Er zijn verschillende verklaringen voor het niet ingaan op een vraag tot informeel vooroverleg:

- Informeel vooroverleg vraagt tijd en is omwille van de **beperkte personeelscapaciteit** binnen de omgevingsadministraties niet mogelijk voor alle dossiers. De VVO'n geven aan dat er per dossier de afweging wordt gemaakt of informeel vooroverleg zinvol is. Met het informele vooroverleg

schuift ook voor de overheid een belangrijk deel van werklast naar het voortraject. Ze geven ook aan dat door een toenemende complexiteit van de regelgeving het aantal vragen voor informeel vooroverleg exponentieel stijgt. Vooroverleg staat daardoor soms meer in het teken van het aftoetsen van alle regels (vaak formeel) dan in functie van het samen streven naar kwaliteitsvolle projecten.

- Bij dossiers met een milieukundig aspect waarbij de aanvrager niet wordt ondersteund door een milieuexpert, stellen bevoegde overheden vast dat al te vaak door de aanvragers gebruikt gemaakt wordt van de expertise van betrokken overheden om de **milieurubrieken** van het dossier te verifiëren.
- In bepaalde gevallen is een specifiek AVI beter geplaatst dan de VVO om in vooroverleg te gaan met de aanvrager. In dat geval raadt de bevoegde overheid aan om rechtstreeks in vooroverleg te treden met de specifieke AVI, zoals het Departement Landbouw en Visserij (bv. dossier met landbouwimpact), met de brandweer (bv. dossier meergezinswoningen), Agentschap Natuur en Bos (bv. dossier met ontbossing), ...

Het evaluatieonderzoek toont enerzijds aan dat het informeel vooroverleg, bij goede toepassing van de figuur, als een belangrijke meerwaarde voor een vergunningstraject wordt ervaren. Anderzijds kwamen er ook een aantal pijnpunten m.b.t. het informeel vooroverleg aan het licht:

- De lokale omgevingsadministraties geven aan dat aanvragers **hoge verwachtingen** hebben m.b.t. de standpunten die op zo'n vooroverleg door de overheden en mogelijk AVI's worden ingenomen. Er kan evenwel hoogstens een indicatie van de vergunbaarheid gegeven worden en informatie over de aan te leveren stukken. In bepaalde gevallen worden op basis van onvolledige informatie tijdens een informeel vooroverleg standpunten ingenomen die in een latere fase tegengesproken worden. Bouwheren, exploitanten en studiebureaus klagen net aan dat informele afspraken niet altijd worden nagekomen.
- Bepaalde omgevingsadministraties betreuren dat er **geen wettelijk kader** is voor het informeel vooroverleg, bv. welke procedures gevolgd moeten worden en welke stukken voorgelegd moeten worden. Andere overheden loven daarentegen het informele karakter, dit in tegenstelling tot de projectvergadering.
- Het rechtstreeks en afzonderlijk vooroverleg met de AVI's, wat in bepaalde gevallen wenselijk is, houdt het gevaar in om een **onvolledig beeld** te krijgen en dat bepaalde aspecten over het hoofd worden gezien.
- Bouwheren, exploitanten en studiebureaus geven aan dat aan sommige grotere, complexere dossiers jaren van vooroverleg voorafgaan voor de **zoektocht naar een compromis**. Wanneer het dossier dan uiteindelijk wordt ingediend, kan de wetgeving veranderd zijn en moet het project toch als onvergunbaar beschouwd worden.
- Bouwheren, exploitanten en studiebureaus geven aan dat het **vertrouwelijke karakter** van het informeel vooroverleg soms geschonden wordt. Dit kan tot gevolg hebben dat info over het project in een vroeg stadium uitlekt en er vanuit de omgeving van het project oppositie komt ten overstaan van het project, nog voor dat er een aanvraag in het Omgevingsloket werd ingediend.
- De bouwheren, exploitanten en studiebureaus klagen aan dat het informeel vooroverleg in de praktijk vaak leidt tot **extra voorwaarden en lasten** van de betrokken overheden die strikt juridisch genomen niet moeten, maar een gevolg zijn de 'onderhandelingsstedenbouw' die soms wordt toegepast bij vooroverleg. Bij grijze zones in de regelgeving plooien administraties zich in hun vooradviezen terug op veilige posities, terwijl de regelgeving enige marge toelaat.

Doelbereik informeel vooroverleg

M.b.t. het doelbereik van het informeel vooroverleg bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Verhoogt het informeel vooroverleg de eenvoud voor de aanvrager?***
2. ***Verhoogt het informeel vooroverleg de transparantie van de procedures?***
3. ***Verhoogt het informeel vooroverleg de snelheid van de vergunningverlening, en de aanvang van de realisatie nadien? Draagt het informeel vooroverleg bij tot een snellere realisatie?***
4. ***Leidt het informeel vooroverleg tot betere besluitvorming?***
5. ***Leidt het informeel vooroverleg tot meer rechtszekerheid?***

Onderstaande figuur geeft, op basis van de resultaten van de online enquête, de perceptie van verschillende stakeholdersgroepen (linker kolom) m.b.t. het doelbereik van het informeel vooroverleg weer. De verschillende stakeholders beoordelen het doelbereik van het informeel vooroverleg overwegend positief.



Figuur 14: Perceptie doelbereik informeel vooroverleg (Online enquête)

In wat volgt analyseren we de elementen die bijdragen aan het doelbereik, of het doelbereik net in de weg staan, meer in detail:

- Informeel vooroverleg zorgt voor vlottere vergunningstrajecten met minder problemen voor zowel aanvrager als VVO'n en AVI's. Via het vooroverleg kan de VVO of kunnen de AVI's ook **randvoorwaarden** meegeven aan de aanvrager die ze onmiddellijk in het dossier kan integreren. De randvoorwaarden hebben vaak ook een impact op de vergunbaarheid van het dossier, waardoor tijdens de procedure minder grote (of geen) bijsturingen meer moeten gebeuren (behoudens onverwachte elementen uit bepaalde adviezen of het openbare onderzoek) en de VVO deze randvoorwaarden niet meer als 'voorwaarde' hoeft op te nemen in de beslissing. Gemeenten geven aan dat vaak lokale verordeningen die een invloed hebben op de dossiersamenstelling (bv. bomenplan van de stad Brugge), maar minder gekend zijn bij de aanvragers via het vooroverleg gecommuniceerd kunnen worden. Het integreren van randvoorwaarden van de AVI's en de VVO in de aanvraag leidt tot een betere en meer volledige dossiersamenstelling, en zoals eerder gesteld tot minder grote (of geen) bijsturingen meer tijdens de procedure.
- Het informeel vooroverleg biedt een belangrijk tegengewicht voor de toenemende afstand tussen aanvrager en overheid als gevolg van de digitalisering. Het verhoogt de transparantie voor

aanvrager en vergunningverlener door het **open karakter** waarbij zij beter inzicht krijgen in de verschillende standpunten en visies. Het vooroverleg biedt mogelijkheden om af te stemmen over de verwachte info in de aanvraag, de graad van detaillering, verdere procedureverloop, mogelijke voorwaarden, etc. De standpunten over een project van enerzijds de initiatiefnemer en anderzijds de VVO worden sneller duidelijk. In een informele setting wordt samen tussen de betrokken partijen pro-actief naar een breed gedragen oplossing gezocht.

- Hoewel het informeel vooroverleg niet elk knelpunt kan ondervangen, blijkt uit het casestudy onderzoek en de werksessies dat het kan leiden tot een snellere V&O en minder wijzigingen van het dossier tijdens de procedure naar mate het vooroverleg grondiger gebeurt. Goed vooroverleg beperkt de problemen die zich tijdens de procedure voordoen. Dit leidt uiteindelijk tot een tijdswinst (kortere time-to-permit). Het versnellend effect is sterk afhankelijk van het al dan niet plaatsvinden van het informeel vooroverleg, alsook van de kwaliteit van het voorgelegde dossier en de kwaliteit van de informele adviezen van de VVO en geraadpleegde AVI's.
- Het informeel vooroverleg wordt beschouwd als een **flexibeler instrument** dan de projectvergadering. Het informeel vooroverleg kan qua frequentie en betrokken personen en instanties beter afgestemd worden op de noden van het initiatief dan een eenmalige projectvergadering met alle instanties. Het informeel karakter waarbij de betrokken actoren vrijuit kunnen spreken zonder juridische gevolgen wordt als een pluspunt op zich aanzien.
- De mate waarin het informeel vooroverleg bijdraagt aan de verhoging van de rechtszekerheid is afhankelijk van de kwaliteit van het voorgelegde dossier en de kwaliteit van de informele adviezen van de VVO en geraadpleegde AVI's. Het vooroverleg geeft een **indicatie van vergunbaarheid** en biedt daardoor een zekere mate van **rechtszekerheid**. Maar de uitkomst van een informeel vooroverleg is geen voorafname op een vergunningsbeslissing. Door het informele karakter van het vooroverleg kunnen er tijdens het informeel vooroverleg onmogelijk formele toezeggingen worden gedaan. In de praktijk wordt ook slechts een beperkt aantal AVI's om vooradvies gevraagd. Het verdere procedureverloop blijft afhankelijk van het ingediende dossiers, de adviezen en reacties tijdens het openbaar onderzoek.

5.2. Projectvergadering

De mogelijkheid om een projectvergadering te organiseren ligt vervat in artikel 8 van het Decreet. Het laat de initiatiefnemer toe, ter voorbereiding van een vergunningsaanvraag en als een realistische projectstudie voorhanden is, een verzoek te richten tot de VVO om een projectvergadering te organiseren. Het doel van de projectvergadering is het procedureel afstemmen tussen de betrokken overheden en eventuele projectbijsturingen gezamenlijk te bespreken. De overheid kan op een dergelijke vergadering ook derden-belanghebbenden uitnodigen[14]. De projectvergadering kan zowel plaatsvinden ter voorbereiding van de aanvraag in het algemeen op vraag van de aanvrager als in functie van de handelingen van algemeen belang met een beperkte ruimtelijke impact.

Toepassing projectvergadering

M.b.t. de toepassing van de projectvergadering bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

Hoe vaak wordt een projectvergadering georganiseerd?

1. ***Is de mogelijkheid tot projectvergadering voldoende gekend bij de initiatiefnemers?***
2. ***Hoe vaak wordt het project nog fundamenteel bijgestuurd na de projectvergadering?***
3. ***Wat is de meerwaarde van de projectvergadering voor de betrokkenen (aanvrager, adviesinstanties, CBS)?***

[14] Uit de juridische analyse blijkt dat het (nog meer) betrekken van derden-belanghebbenden in het kader van het informele vooroverleg en de formele projectvergadering wordt aangehaald als werkpunt (zie bijlage 7 – 22 april 2021 onder 1.1.2.).

4. ***Hoe vaak gaat een bevoegde overheid en/of een adviesinstantie niet in op het verzoek van de initiatiefnemer tot projectvergadering (indien niet verplicht) en waarom niet?***

5. ***Wat zijn de voor- en nadelen van de projectvergadering?***

De VVO'n geven aan dat slechts zelden gebruik gemaakt wordt van de figuur 'projectvergadering', en dat dit hoofdzakelijk is in het kader van de figuur 'projectvergadering' voor afwijkingen in functie van handelingen voor algemeen belang (artikel 4.4.7 VCRO). De besturen vinden dat de figuur projectvergadering ter voorbereiding van een vergunningsaanvraag **geen meerwaarde** biedt t.o.v. het informeel vooroverleg. Indien mogelijk passen ze dan ook liever het informele vooroverleg toe. Ook de bouwheren, exploitanten en studiebureaus bevestigen dat de figuur projectvergadering relatief weinig gebruikt wordt. In de werksessies blijkt wel dat de initiatiefnemers voldoende op de hoogte zijn van de figuur. Er wordt aangehaald dat de figuur te complex is door verschillende procedurele stappen en geldende termijnen. Daarnaast geven AVI's en VVO'n aan dat er veel onduidelijkheid is omtrent het verschil tussen de 2 soorten projectvergaderingen.

De projectvergadering brengt de aanvrager, VVO en AVI's samen rond de tafel. Dit wordt als grootste troef beschouwd. Een vergunning wordt vaak pas aangevraagd als iedereen op dezelfde lijn zit, dit voorkomt onverwachte wendingen. De projectvergadering biedt de mogelijkheid het project tijdig, voor indiening van het dossier, bij te sturen. Ook het persoonlijk contact wordt aanzien als een meerwaarde. Alle betrokkenen krijgen voor de start van de procedure een indicatie van de haalbaarheid van het project en de AVI's/VVO'n kunnen opmerkingen en verbeterpunten voorstellen. Hoewel de projectvergadering in theorie door de aanvrager wordt gezien als een nuttig instrument, blijken er in de praktijk nog verschillende **zwakke punten**:

- VVO'n geven aan dat de **verplichte termijnen** in verband met de projectvergadering voor een hogere werkdruk zorgt dan het informele vooroverleg, zonder dat hierbij meer voordelen aan verbonden zijn. Zo moeten de VVO'n bv. verplicht een verslag opmaken binnen de 30 dagen;
- VVO'n geven aan dat het verzoek tot organiseren van een projectvergadering niet via het **Omgevingsloket** verloopt waardoor het loket geen ondersteuning biedt bij het contacteren van de voor het overleg uit te nodigen instanties. Ook de correspondentie verloopt hierdoor niet vlekkeloos. Er is evenmin een digitale connectie met het effectieve aanvraagdossier;
- Net zoals bij het informeel vooroverleg zullen de VVO'n en AVI's uitspraken doen over het dossier op basis van **onvolledige informatie**. Tijdens de projectvergadering is er geen kennis van de resultaten van het openbare onderzoek. Bovendien geven provincies en het Vlaams Gewest aan dat meeste dossiers met projectvergadering betrekking hebben op dossiers die ook op de OVC behandeld zullen worden, en waar later ook de externe deskundigen bij betrokken zullen worden. Die deskundigen kunnen tijdens de OVC nog expertise inbrengen die niet werd meegenomen in de projectvergadering. Met de kennis die de VVO'n/AVI's op het moment van de projectvergadering hebben, kan er nog niet met zekerheid vooruitgelopen worden op de verdere besluitvorming.
- Vanuit de bouwheren wordt aangegeven dat de VVO'n en AVI's niet altijd ingaan op het **verzoek tot projectvergadering** of indien er wel op werd ingegaan, niet iedereen altijd aanwezig is op de projectvergadering. AVI's geven aan dat zij tijdig uitgenodigd moeten worden, last minute uitnodigingen zijn immers moeilijk in te plannen. In realiteit haken AVI's vaak af, waardoor de effectiviteit van de projectvergadering vermindert.

Doelbereik projectvergadering

M.b.t. het doelbereik van de projectvergadering bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

Draagt de projectvergadering bij tot eenvoud en transparantie van de procedures?

1. ***Draagt de projectvergadering bij tot een snellere realisatie en meer efficiënte procedures?***

2. ***Leidt de projectvergadering tot betere besluitvorming en meer rechtszekerheid?***

De projectvergadering draagt gedeeltelijk bij aan het doelbereik van het Decreet:

- Op de projectvergadering kan de aanvrager de intenties van een project uitgebreid toelichten. Door vooraf alles door te nemen is er **minder kans op misvattingen** bij de eigenlijke vergunningsaanvraag. Dit leidt tot eenvoudigere procedures;
- De projectvergadering brengt de aanvrager, VVO en AVI's samen rond de tafel waardoor er in een latere fase minder problemen opduiken en het dossier sneller de procedure kan doorlopen. Zwakke punten in het dossier kunnen op een informele manier al geduid worden;
- De projectvergadering wordt door VVO'n gezien als een **extra stap** die veel tijd vergt in het voortraject;
- De standpunten geformuleerd tijdens een projectvergadering zijn **niet bindend** waardoor er geen rechtszekerheid is voor de aanvrager. De projectvergadering creëert nochtans een verwachting van rechtszekerheid bij de aanvrager. Hoewel een formeel verslag wordt opgemaakt, blijkt in de praktijk dat er soms nog op eerder ingenomen standpunten teruggekeerd wordt op basis van nieuwe elementen die aan bod komen. Anderzijds zijn de besproken zaken ook niet geheel vrijblijvend, wat toch enige rechtszekerheid biedt voor de aanvrager.

5.3. Volledigheids- en ontvankelijkheidsonderzoek

Zowel in de gewone als in de vereenvoudigde vergunningsprocedure vangt het traject in eerste administratieve aanleg aan met een onderzoek naar V&O van de vergunningsaanvraag. Ook in laatste administratieve aanleg zal het ingestelde beroep worden onderzocht op zijn V&O.

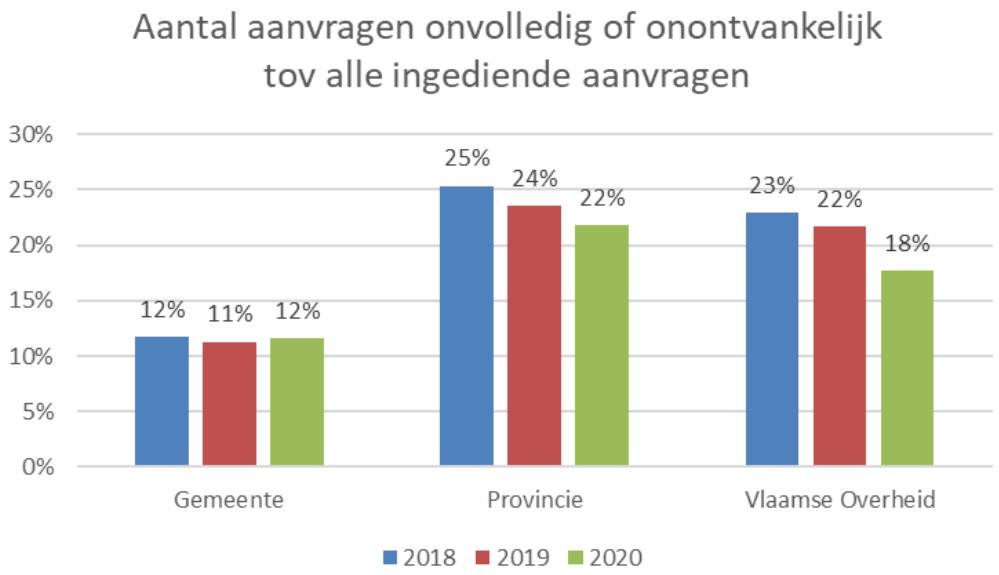
Als de vergunningsaanvraag onvolledig is, kan de VVO, de betrokken omgevingsambtenaar of de door hem gemachtigde de vergunningsaanvrager vragen om de ontbrekende gegevens of documenten aan de aanvraag toe te voegen en de termijn bepalen waarbinnen dit moet gebeuren. Onvolledige beroepschriften kunnen binnen een termijn van 14 dagen met bepaalde gegevens of documenten worden aangevuld.

Toepassing volledigheids- en ontvankelijkheidsonderzoek

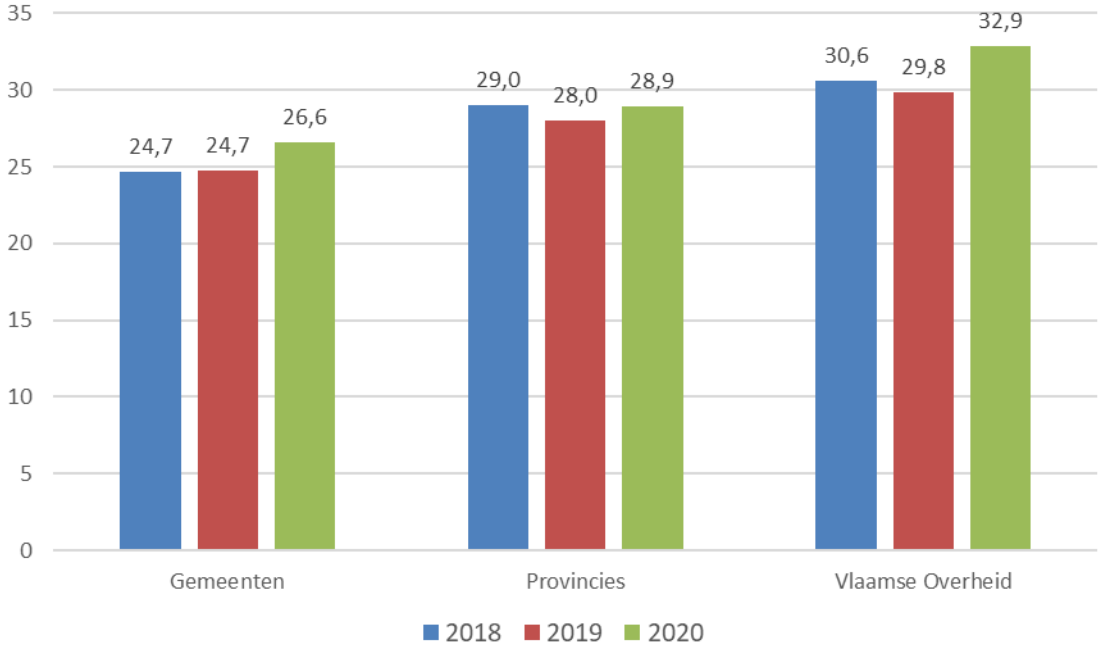
M.b.t. de toepassing van het onderzoek naar V&O bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Wat is het aantal dossiers dat volledig en ontvankelijk wordt verklaard doordat geen beslissing genomen wordt (stilzwijgend) op gemeentelijk, provinciaal en gewestelijk vlak?***
2. ***Wat is het aandeel van dossiers dat onvolledig of/en onontvankelijk wordt verklaard op gemeentelijk, provinciaal en gewestelijk vlak? Binnen welke tijdsspanne valt deze beslissing? Wat zijn de redenen van onontvankelijkheid of onvolledigheid?***
3. ***Wat zijn de meest voorkomende wijzigingen en aanvullingen die doorgevoerd moeten worden tijdens de volledigheids- en ontvankelijkheidsfase? Wat zijn de redenen van wijzigingen of aanvullingen?***
4. ***Wat is de gemiddelde termijn die aanvragers krijgen om een aanvraag te vervolledigen?***
5. ***Wat is het aandeel van dossiers dat wordt stopgezet door de aanvrager/exploitant tijdens de volledigheids- en ontvankelijkheidsfase?***
6. ***Hoeveel beroepen worden er onontvankelijk verklaard omdat er geen gelijktijdige verzending is gebeurd van het beroepschrift (art 56 OVD, 3e lid)?***
7. ***Wat zijn de sterke punten van het volledigheids- en ontvankelijkheidsonderzoek?***
8. ***Wat zijn de zwakke punten van het volledigheids- en ontvankelijkheidsonderzoek? Welke bepalingen over het volledigheids- en ontvankelijkheidsonderzoek leiden tot interpretatieproblemen of knelpunten?***

In de periode 2018 – 2020 werden 33.217 (12%) aanvragen onvolledig of onontvankelijk verklaard. Het aandeel dossiers dat onvolledig en/of onontvankelijk wordt verklaard in eerste aanleg, ligt procentueel hoger bij de provincies en de Vlaamse Overheid dan bij de gemeenten (zie onderstaande figuur 15). Er is wel een daling merkbaar bij provincies en de Vlaamse Overheid sinds 2018. Uit het casestudy onderzoek blijkt dat lokale overheden proberen een onvolledigheid en/of onontvankelijkheid te vermijden door, in geval van onduidelijkheden of gebreken, bijkomende informatie te vragen of dat er gevraagd wordt aan de aanvrager om het dossier in te trekken (wegens niet vergunbaar).



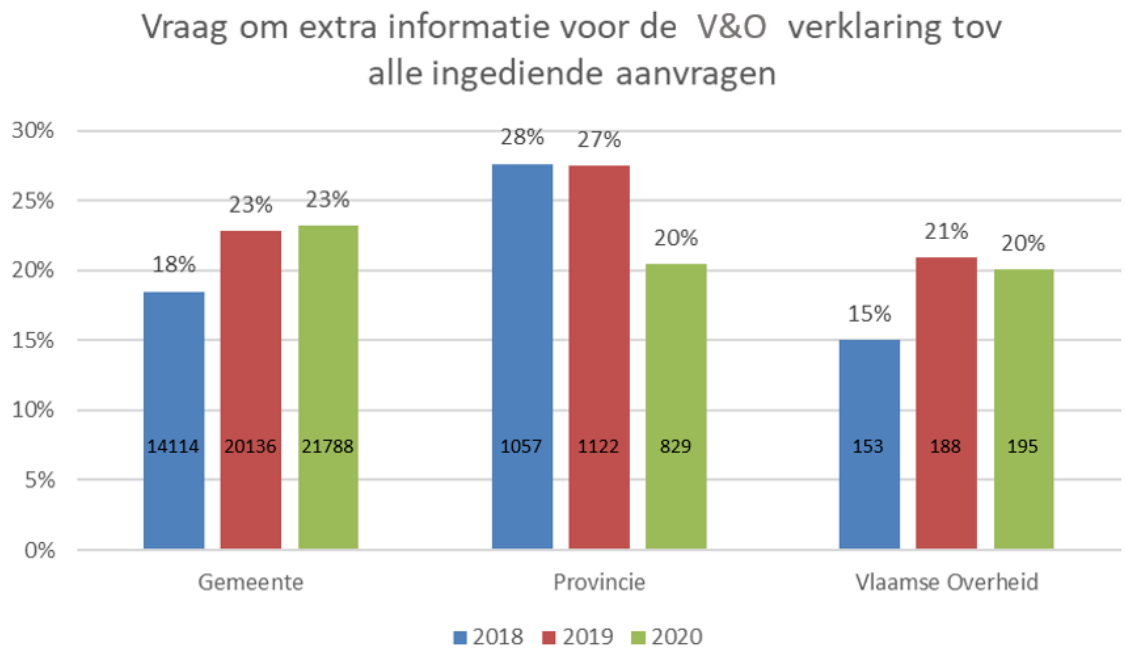
Figuur 15: Procentueel aantal aanvragen onvolledig of onontvankelijk (Omgevingsloket)



Figuur 16: Gewogen doorlooptijd tot V&O in aantal dagen (Omgevingsloket)

Gemiddeld gezien voor alle aanvragen wordt een aanvraag na 25,5 dagen na indiening volledig en ontvankelijk verklaard. Indien geen extra informatie of wijzigingen nodig zijn wordt een dossier gemiddeld gezien na 21 dagen volledig en ontvankelijk verklaard. Wanneer wel aanvullingen of wijzigingen nodig zijn worden de dossiers gemiddeld gezien na 39 dagen volledig of ontvankelijk verklaard.

In het casestudy onderzoek wordt vanuit de bevraagde overheden aangegeven vanuit de bevraagde overheden dat onvolledigheidsverklaringen zo veel mogelijk worden vermeden door binnen een bepaalde termijn bijkomende informatie op te vragen bij de aanvraag. Wanneer die termijn te kort blijkt, dan zal de VVO de aanvrager in veel gevallen een bijkomende termijn geven. De aanvrager moet de termijn die hij krijgt om zijn dossier te vervolledigen, echter niet volledig uitputten. Zodra de ontbrekende documenten worden aangeleverd, begint een nieuwe termijn van dertig dagen te lopen om te beslissen over de V&O. Uit cijfers uit het Omgevingsloket blijkt dat voor 59.500 dossiers (22%) een vraag naar extra informatie voor de V&O-verklaring werd gesteld. De aanvrager kan ook op eigen initiatiefzelf zijn aanvraag wijzigen, dit is een minderheid van de dossiers. Globaal werd voor 62.729 (23%) dossiers het dossiers nog vervolledigd na indienen (op vraag van de overheid of op initiatief van de aanvrager).



Figuur 17: Aandeel dossiers met vragen voor extra informatie in kader van de verklaring van V&O (Omgevingsloket)

Het evaluatieonderzoek wijst op een aantal sterke punten m.b.t. het onderzoek naar V&O. Het grootste voordeel is dat een goed samengesteld dossier een bepalende succesfactor is voor een goed procedureverloop en een correcte vergunningverlening. Toch worden vanuit de stakeholders verschillende **knelpunten** aangehaald:

- Volgens de bouwheren, exploitanten en studiebureaus is er een **te stringente toepassing van het normenboek**. De focus in het onderzoek naar V&O zou hierdoor te sterk op de vormelijke aspecten van de aanvraag liggen (bv. juiste kleur van een lijn op een plan of de juiste titel van een element op een tekening) en te weinig op de inhoud en complexiteit van de aanvraag. Daarnaast wordt geklaagd dat er te veel ruimte is voor interpretaties en geen uniforme toepassing door de verschillende overheden. Dit gaat onder meer over welke documenten toegevoegd moeten worden (bv. formulier vegetatiewijziging) en aanvullende informatie die, al dan niet wettelijk vereist, gevraagd wordt. Een vaak voorkomend voorbeeld uit de online enquête is het keuringsattest van een stookolietank dat bijkomend wordt opgevraagd;

De VVO'n bevestigen de interpretatiegevoeligheid van bepaalde onderdelen van de regelgeving die de beoordeling van de V&O bemoeilijkt. Het feit dat zij soms inhoudelijk meer vragen dan wettelijk vereist is, is om nadien een vlotter procedureverloop te garanderen. Er wordt ook door hen betreurd dat bepaalde informatie niet langer wettelijk vereist is.

Een te stringente toepassing van het normenboek blijkt niet uit het casestudy onderzoek. VVO'n maken bewust geen onderscheid tussen detailopmerkingen en fundamentele opmerkingen bij de controle over volledigheid omdat gevreesd wordt dat in dat geval de detailopmerkingen geen opvolging zullen krijgen. Tenslotte is de addendabibliotheek in het Omgevingsloket volgens bepaalde overheden te generiek en wekt het bij de aanvragers te veel de indruk allesomvattend te zijn. Dit leidt tot onbegrip wanneer nog bijkomende stukken worden gevraagd. Het overzicht met toe te voegen stukken is zeer summier en laat zelden een voldoende omvattende beoordeling toe. Dit helpt aanvragers niet vooruit, leidt tot discussie en bij het ontbreken van stukken vaak ook tot negatieve besluitvorming.

- Volgens VVO'n wordt sinds de invoering van de omgevingsvergunning vastgesteld dat de **kwaliteit van de ingediende dossiers achteruitgaat**. Enkele knelpunten:
    - Er zijn bijzonder weinig dossiers volledig. Vaak ontbreken stukken die betrekking hebben op bepaalde '**sectorale regelgeving**' bv. sloopopvolgingsplan, archeologienota, mobiliteitsstudie, project-MER, boscompensatieformulier of stukken die specifiek zijn voor een bepaalde gemeente vanwege de doorwerking van een gemeentelijke verordening.
    - Bij gemengde dossiers wordt het **milieuluik** niet altijd correct ingevuld. De aangevraagde milieurubrieken kloppen niet of het stedenbouwkundige luik is niet goed afgestemd met het milieuluik.
    - Er is onvoldoende kwalitatieve motivering door de aanvrager of motivering van een **afwijkingsvraag** wanneer bv. een RUP of BPA van toepassing is.

  Door een achteruitgang van de kwaliteit van de aanvraag worden meer inspanningen en tijd van de overheid gevraagd. Volgens de VVO is door de integratie van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning het onderzoek naar V&O voor gemengde projecten complexer en tijdsintensiever geworden. De omgevingsambtenaar moet steeds meer verschillende sectorale elementen bekijken binnen het onderzoek naar V&O. De VVO'n geven dan ook aan dat voor complexe en gemengde dossiers de voorziene termijn van 30 dagen niet zelden te krap is. Het onderzoek naar V&O is volgens hen geëvolueerd van een administratieve controle naar een eerste inhoudelijk onderzoek (onlosmakelijke verbonden aspecten, afwijkingen, …). Dit vraagt meer tijd en kennis van de omgevingsambtenaar, zeker bij complexe dossiers.

- Volgens de studiebureaus wordt een aanvraag of beroep te vaak onvolledig- of onontvankelijk verklaard op de uiterste vervaldatum, zelfs voor relatief eenvoudige aanvragen. Volgens hen komt dit meer en meer voor in bv. verlofperiodes bij de VVO'n. Aanvragen worden dan ook omwille van een kleinigheid onvolledig verklaard om **tijd te winnen**. In realiteit komt dit voor in 10% van de dossiers.[15]

- De mogelijkheid voorzien in het Decreet voor de VVO om voor de **uiterste vervaldatum** ontbrekende stukken of gegevens bij de aanvrager op te vragen, wordt volgens de bouwheren en exploitanten te weinig toegepast. Uit de cijfers van het Omgevingsloket blijkt dat voor 22% van de aanvragen de overheid tijdens het onderzoek naar V&O extra informatie opvraagt, gemiddeld 12% van de aanvragen wordt onvolledig of onontvankelijk verklaard.

- De **mogelijkheid tot aanvullingen** en wijzigingen door de aanvrager botst soms op praktische problemen bij overheden. Wanneer een VVO extra stukken opvraagt, dan wordt de termijn van 30 dagen gestuit, om opnieuw te beginnen bij ontvangst van de gevraagde informatie. Wanneer de aanvrager echter op eigen initiatief nog stukken overmaakt na indiening van het origineel dossier, dan blijft de termijn van 30 dagen doorlopen. Aanvragers dienen steeds vaker een onvolledig dossier in vanuit de wetenschap dat ze nadien zelf nog aanvullingen kunnen doen, zonder te wachten op de vraag van de overheid om bijkomende informatie toe te voegen. Dit leidt

[15] 29; B. LEYSEN, "Drie jaar omgevingsvergunningsdecreet: tranen van blijdschap of tranen van verdriet", T.O.O. 2020, 392.

in de praktijk tot praktische problemen voor de VVO'n om de bijkomende of nieuwe informatie op te volgen.

- Bouwheren, exploitanten en studiebureaus merken op dat **niet alle vereiste documenten bij indiening van de aanvraag al kunnen aangeleverd worden** of reeds correct ingevuld kunnen worden. Bv. het addendum hemelwater is onmogelijk correct in te vullen in kader van een omgevingsvergunning voor een nieuwe verkaveling waarbij de effectieve oppervlakte van bebouwing op dat moment nog niet gekend is. Een ander vaak aangehaald voorbeeld bij bouwheren is een bronbemaling wanneer deze wordt aangevraagd in de omgevingsvergunning. Bouwheren worden hierbij geconfronteerd met een volgens hen te groot detailniveau in de aanvraag met bv. een volledig bemalingsconcept met aanduiding van de boorputten op een bemalingsplan of het type debietmeter.
- AVI's klagen aan dat aanvragen soms **onterecht volledig en ontvankelijk worden verklaard**, ondanks ontbrekende stukken of met plannen die niet conform het normenboek zijn. Voor AVI's bemoeilijken onvolledige dossiers de adviesrol: AVI's moeten meer tijd investeren in de beoordeling, dienen soms aannames te doen en met opties te werken in het advies of leggen strengere voorschriften op omdat het dossier onduidelijk is. Wanneer er **te weinig informatie** is om een advies op te maken, dan leidt dit tot een 'ongunstig' advies waardoor de bouwheer volledig opnieuw dient te starten. Dit alles kan vermeden worden door bij aanvang het dossier niet ontvankelijk te verklaren als het normenboek of het aanvraagformulier niet gevolgd is.

Doelbereik volledigheids- en ontvankelijkheidsonderzoek

M.b.t. het doelbereik van het volledigheids- en ontvankelijkheidsonderzoek bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Draagt het onderzoek naar de volledigheid en ontvankelijkheid bij aan eenvoudigere en transparante procedures?***
2. ***Draagt het onderzoek naar de volledigheid en ontvankelijkheid bij aan snellere procedures?***
3. ***Draagt het onderzoek naar de volledigheid en ontvankelijkheid bij aan meer rechtszekerheid en betere besluitvorming?***

Onderstaande figuur geeft, op basis van de resultaten van de online enquête, de perceptie van de verschillende stakeholdersgroepen m.b.t. het doelbereik van het onderzoek naar V&O. In wat volgt analyseren we de elementen die bijdragen aan het doelbereik, of het doelbereik in de weg staan, meer in detail.



Figuur 18: Perceptie doelbereik onderzoek V&O per stakeholder (Online enquête)

Op basis van het evaluatieonderzoek kunnen we stellen dat de vooropgestelde doelstellingen gedeeltelijk bereikt worden:

- Het onderzoek naar V&O draagt deels bij aan **transparante procedures.** Aanvragers krijgen via het Omgevingsloket informatie over de documenten die aangeleverd moeten worden (cfr formulieren en addenda). De procedurestap biedt aanvragers ook transparantie over de ontbrekende stukken en transparantie over wanneer het dossier in behandeling gaat.
- Door het onderzoek naar V&O krijgt de VVO via **een eerste inhoudelijke screening** al een goed beeld van de aanvraag. Dit leidt tot een meer efficiënte behandeling van de dossiers. Er gaat voor de overheid ook geen tijd verloren aan de behandeling van dossiers die later onvolledig/ontvankelijk blijken.
- Het Decreet biedt de mogelijkheid aan aanvragers om zelf ontbrekende informatie aan te vullen en aan de VVO'n om die ontbrekende informatie op te vragen. Het onderzoek naar de V&O is een vorm van **probleemoplossend werken** en draagt bij aan betere aanvraagdossiers en dus een vlotter procedureverloop. Het evaluatieonderzoek wijst uit dat de administratieve last/werklast m.b.t. de V&O-procedure, en in bijzonder voor geïntegreerde aanvragen, gestegen is voor zowel de aanvragers (dossiersamenstelling) als VVO'n (dossieropvolging). Echter omdat administratieve en inhoudelijke problemen in deze fase gedetecteerd en verholpen worden, leidt het V&O-onderzoek tot een vlotter procedureverloop nadien. Vanuit die optiek draagt het V&O-onderzoek deels bij aan de beoogde versnelling van procedures. De kans op procedurefouten verkleint, wat op zijn beurt resulteert in betere besluitvorming en grotere rechtszekerheid.

5.4. Administratieve lus

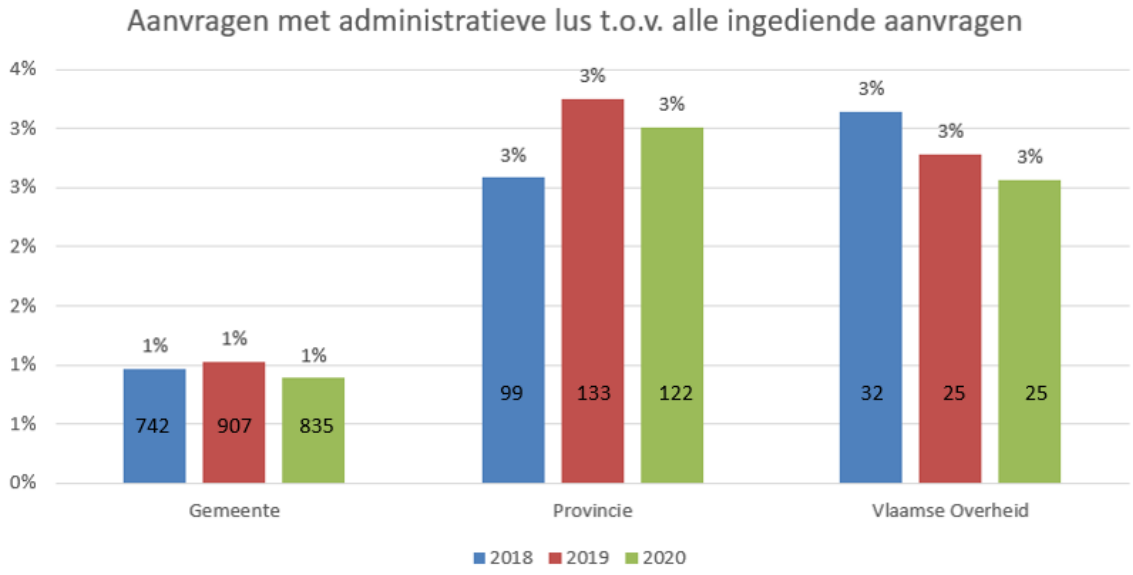
Eén van de vernieuwingen in het Decreet is de administratieve lus. Dit is de mogelijkheid voor de VVO om tijdens de procedure onregelmatigheden recht te zetten. Als de overheid, in eerste aanleg of in beroep, vaststelt dat een onregelmatigheid is begaan die kan leiden tot een vernietiging van de beslissing, kan ze de onregelmatigheid herstellen en in voorkomend geval een nieuw openbaar onderzoek organiseren, en/ of het advies van de OVC alsnog een tweede keer inwinnen.

Toepassing administratieve lus

M.b.t. de toepassing van de administratieve lus bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Hoe vaak wordt een administratieve lus toegepast op gemeentelijk, provinciaal en gewestelijk vlak?***
2. ***Voor welke meest voorkomende onregelmatigheden wordt de administratieve lus toegepast?***
3. ***Zijn de voorwaarden voor het toepassen van de administratieve lus voldoende helder?***
4. ***Wat zijn de voor- en nadelen van de administratieve lus?***
5. ***Welke bepalingen over de administratieve lus leiden tot interpretatieproblemen of knelpunten? Wat zijn mogelijke verbeterpistes?***

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de VVO'n relatief weinig gebruik maken van het instrument 'administratieve lus' en de analyse o.b.v. het Omgevingsloket bevestigt dit aanvoelen. In 2020 werd in 1 tot 3% van de ingediende aanvragen gebruik gemaakt van de lus. Ook ligt het gebruik van de administratieve lus hoger bij gemengde projecten. Uit het casestudy onderzoek blijkt dat de bevraagde overheden aangaven bij de start van het Decreet meer gebruik te maken van de lus om fouten nog recht te zetten, maar dit aanvoelen wordt niet volledig bevestigd door de cijfers uit het Omgevingsloket.



Figuur 19: Aanvragen met administratieve lus t.o.v. alle ingediende aanvragen per jaar (Omgevingsloket)

Voor de inwerkingtreding van het Decreet had een dossier waar tijdens de procedure een procedurefout aan het licht kwam, ertoe geleid dat het dossier de facto moest worden ingetrokken of geweigerd en opnieuw worden ingediend. Dit bracht zowel voor de aanvrager als voor de VVO een aanzienlijk tijdsverlies en administratieve last met zich mee. Dankzij het Decreet kan dit binnen de lopende procedure worden opgelost. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat verschillende overheden en aanvragers positief staan tegenover het instrument "administratieve lus". Het is een nuttig instrument om onnodig tijdsverlies omwille van procedurefouten te vermijden. Zo moet de aanvraag niet opnieuw ingediend worden. De lus voorziet ook voldoende tijd voor het herstellen van de onregelmatigheid. De beslissingstermijn wordt standaard met 60 dagen verlengd (behalve in de vereenvoudigde procedure, eerste aanleg[16]). Op die manier wordt een weigering/vernietiging vermeden.

De administratieve lus wordt als een positief instrument ervaren door zowel overheden als aanvragers, toch duiken er vaak knelpunten op:

- De regelgever beoogde om via de administratieve lus de indiening van een volledig nieuwe aanvraag te vermijden. Bij procedurefouten was dit inderdaad het geval. Echter moet worden opgemerkt dat het rechtzetten van procedurefouten slechts in een kleine minderheid van de dossiers voorkomt. De administratieve lus wordt soms **oneigenlijk gebruikt** om een termijnverlenging te bekomen die nodig is om bepaalde problemen op te lossen. Enkele voorbeelden die werden aangehaald in de online enquête en werksessies:
    - De lus wordt regelmatig gebruikt voor het uitvoeren van wijzigingen: er wordt tegemoet gekomen aan opmerkingen van AVI's en bezwaarindieners of een VVO wil nog kleine gewenste veranderingen doorvoeren tijdens de procedure. In die gevallen is er geen nieuw openbaar onderzoek over de wijziging vereist en is er bijgevolg geen termijnverlenging;
    - De administratieve lus wordt op aansturen van bepaalde OVC's ingezet om de aanvrager tijdens de hiermee gepaard gaande termijnverlenging toe te laten in overleg te gaan met de AVI's die een negatief advies gaven. Het dossier kan eventueel tijdens de termijnverlenging worden aangepast waarna het gewijzigde dossier tijdens een nieuwe OVC-zitting wordt besproken.

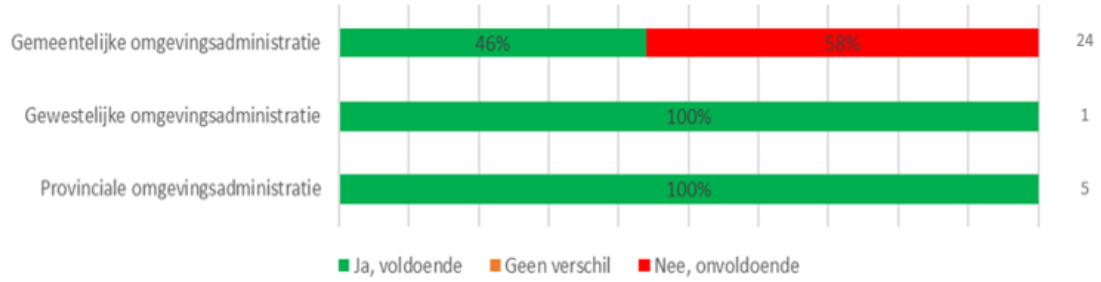
  Toch wordt het oneigenlijk gebruik niet per se als knelpunt ervaren, omdat dit aanzien kan worden als een win-win voor zowel de VVO als exploitant/bouwheer. Zo kan een volledige heropstart van het dossier vermeden worden. Uit het casestudy onderzoek blijkt dat de voorwaarden voor het

[16] De administratieve lus is niet mogelijk in een vereenvoudigde procedure, aangezien toepassing van de administrateieve lus van rechtswege verlenging van de termijn met zich meebrengt,

gebruik van de administratieve lus wel degelijk als duidelijk wordt ervaren. Besturen die oneigenlijk gebruik maken van de administratieve lus beseffen dit vaak zelf.

- De administratieve lus blijkt in bepaalde gevallen **problematisch in verhouding tot andere decreten** (Natuurdecreet, Decreet gemeentewegen, Bosdecreet, etc.). Bv. wanneer ANB aanpassingen vraagt voor de boscompensatie, dan regelt het Bosdecreet een verlenging van de adviestermijn voor het ANB. Deze verlenging is niet afgestemd met de termijnen van het Decreet. ANB maakt geen procedurele fout door toepassing te maken van deze verlenging van de adviestermijn. De administratieve lus lijkt hier niet toepasbaar, maar de verlenging van de adviestermijn zonder (beslissings-)termijnverlenging is problematisch (OVC en/of deputatie beschikken niet tijdig over het advies van ANB over de boscompensatie). Het gebrek aan afstemming tussen de verschillende regelgeving maakt hier dat niet probleemoplossend kan gewerkt worden.
- Het is voor de sommige provinciale omgevingsadministraties niet duidelijk of **bezwaren uit een eerste openbaar onderzoek** in eerste aanleg dat moet worden overgedaan omwille van fouten, ook mee in beoordeling moeten/mogen worden genomen. Bv. als het openbaar onderzoek opnieuw wordt georganiseerd omdat de aanplakking niet correct werd uitgevoerd, maar er werden wel enkele bezwaren ingediend.
- Daarnaast stellen de provinciale besturen ook vast dat er tijdens de procedure kostbare tijd verloren gaat omdat de provinciale omgevingsambtenaar (POA) geen bevoegdheden heeft om de administratieve lus toe te passen.
- De vooropgestelde termijnen bij toepassing van een administratieve lus zijn kort, maar in de praktijk haalbaar als alle betrokken instanties zich aan de wettelijke termijnen houden. Vanuit de gemeenten wordt wel opgemerkt dat de **adviestermijn van 30 dagen te kort** is. Het openbaar onderzoek kan nooit afgerond zijn op het moment dat ze advies moeten uitbrengen. Het CBS neemt slechts wekelijks beslissingen die enkele dagen vooraf worden geagendeerd.
- De beslissingstermijnen worden alleen verlengd wanneer toepassing gemaakt wordt van de administratieve lus in de gewone vergunningsprocedure. Voor de **vereenvoudigde vergunningsprocedure** in eerste aanleg is niet voorzien in een verlenging van termijnen. Nochtans wordt aangegeven dat het in het voordeel kan zijn van de vergunningsaanvrager dat ook in de vereenvoudigde procedure “ge-lust” kan worden om bepaalde procedurefouten recht te zetten, hetgeen nu niet altijd mogelijk is gelet op de beperkte doorlooptijden. Hier schuilt vandaag nog een leemte.
- Wanneer tijdens de behandeling van een aanvraag in een vereenvoudigde procedure blijkt dat de gewone procedure moet gevolgd worden, is bepaald dat de procedure moet worden stopgezet. De RvVb oordeelt dat administratieve lus hier niet kan worden gebruikt (zie juridische analyse in bijlage 7 – 22 april 2021 onder 1.1.5.).
- Hoewel volgens de memorie van toelichting de zogenaamde administratieve lus zou kunnen worden toegepast om “***het gebrek aan project-MER-screeningsnota bij de vergunningsaanvraag***” te kunnen verhelpen in zowel eerste aanleg als in beroep, blijkt uit rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat dit niet kan worden ingepast in de overige bepalingen van het Decreet, het DABM en het project-MER-besluit. Deze wijzen immers uitdrukkelijk de overheid in eerste administratieve aanleg aan om uitspraak te doen over de project-MER-screeningsnota “*op het ogenblik van en als onderdeel van de beslissing over de V&O van de vergunningsaanvraag*”. [17]Volgens rechtspraak van de RvVb geldt dit ook voor een MER-screening of een passende beoordeling. Dit is een aanzienlijke beperking van het toepassingsgebied van de administratieve lus.

[17] Zie juridische analyse in bijlage 7– 22 april 2021 onder 1.1.5. Administratieve lus.



Figuur 20: De perceptie van de oplossingsgerichtheid van de administratieve lus per omgevingsadministratie (Online enquête)

Doelbereik administratieve lus

M.b.t. het doelbereik van de administratieve lus bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Draagt de administratieve lus bij tot snellere en efficiëntere procedures?***
2. ***Draagt de administratieve lus bij tot eenvoudigere en transparante procedures?***
3. ***Draagt de administratieve lus bij tot meer rechtszekerheid en beter besluitvorming?***

De administratieve lus draagt gedeeltelijk bij aan het doelbereik van het Decreet:

- De administratieve lus biedt de mogelijkheid en (in de gewone procedure) de tijd om tijdens de procedure een onregelmatigheid te herstellen. Op die manier kan een weigering in eerste of tweede administratieve aanleg alsook de vernietiging van de beslissing door de RvVb vermeden worden. Kortom, de administratieve lus draagt op de langere termijn bij aan het doelbereik '***sneller***' en is een efficiënte manier om met een onregelmatigheid om te gaan.
- Het oplossen van mogelijke onregelmatigheden tijdens de procedure zorgt voor een meer robuuste vergunning, wat leidt tot meer **rechtszekerheid en betere besluitvorming**. Voor de invoering van het Decreet had de VVO de keuze te weigeren of voorbij te gaan aan de onregelmatigheid (met alle gevolgen van dien).
- Er blijkt **verwarring** te zijn bij de aanvrager over het onderscheid tussen **wijzigingsverzoek en administratieve lus**. De beide termen met bijhorende procedures en termijnen worden heel vaak door elkaar gebruikt. Dit draagt niet bij aan een verhoogde transparantie.
- Het **oneigenlijk gebruik** van de administratieve lus is juridisch risicovol, want het is immers in strijd met de geldende wetgeving. Dit draagt niet bij aan een verhoogde rechtszekerheid. De RvVb kijkt ook bijzonder strikt toe op het gebruik van de administratieve lus.

5.5. Wijzigingsverzoek

De mogelijkheid tot wijziging van de vergunningsaanvraag tijdens de procedure (de zogenaamde wijzigingslus) moet worden onderscheiden van de administratieve lus.

Zowel in eerste administratieve aanleg als in laatste administratieve aanleg kan de VVO wijzigingen van de aanvraag toestaan. Een wijziging is echter enkel mogelijk als de wijzigingen geen afbreuk doen aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening.

Als de VVO in de gewone vergunningsprocedure toestaat dat er wijzigingen worden aangebracht, dan zal een (tweede) openbaar onderzoek over de gewijzigde vergunningsaanvraag georganiseerd moeten worden indien:

1. de wijzigingen niet tegemoetkomen aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend;
2. de wijzigingen kennelijk een schending van de rechten van derden met zich meebrengen.

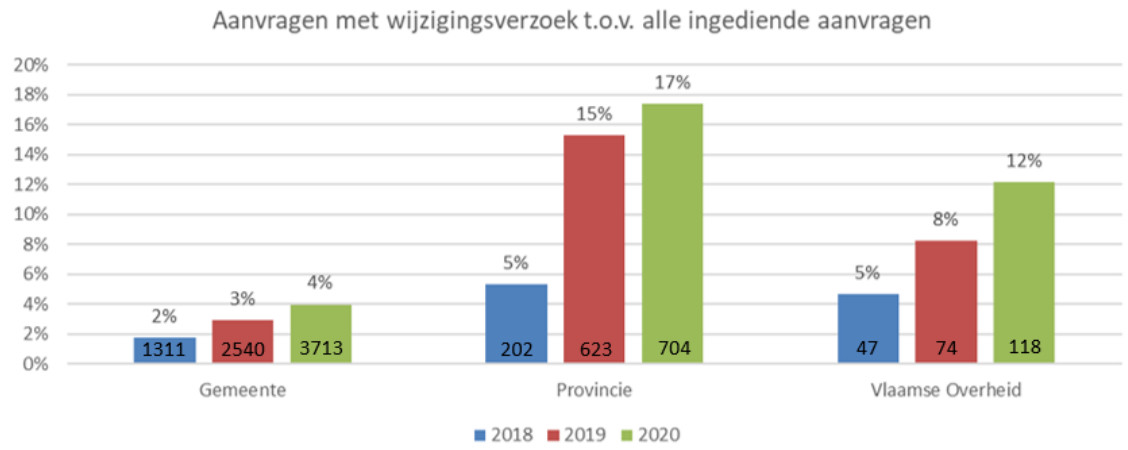
Bij de vereenvoudigde vergunningsprocedure kan de VVO toestaan dat er wijzigingen aan de vergunningsaanvraag worden aangebracht voor zover de wijzigingen geen afbreuk doen aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening én de wijzigingen niet tot gevolg hebben dat een openbaar onderzoek over de gewijzigde aanvraag moet worden georganiseerd.

Toepassing wijzigingsverzoek

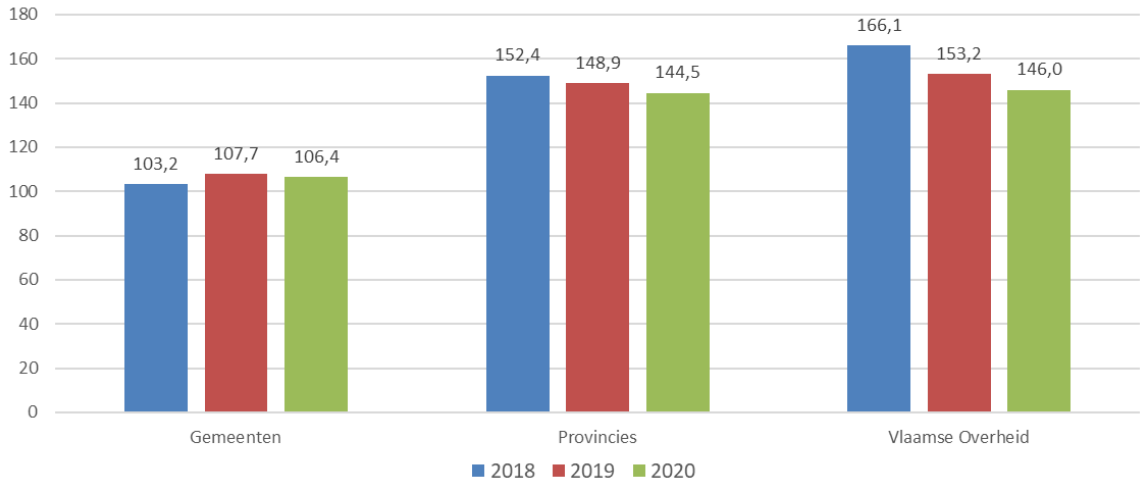
M.b.t. de toepassing van het wijzigingsverzoek bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Hoe vaak wordt een wijzigingsverzoek toegepast in eerste aanleg op gemeentelijk, provinciaal en gewestelijk niveau?***
2. ***Hoe vaak wordt een wijzigingsverzoek toegepast in beroep?***
3. ***Waarvoor wordt een wijzigingsverzoek het meest toegepast?***
4. ***Welke zijn de meest voorkomende gevallen waarbij een wijzigingsverzoek verkeerd of oneigenlijk wordt toegepast?***
5. ***Zijn de voorwaarden voor het toepassen van een wijzigingsverzoek voldoende helder?***
6. ***Wat zijn de voor- en nadelen van een wijzigingsverzoek?***
7. ***Welke bepalingen over het wijzigingsverzoek leiden tot interpretatieproblemen of knelpunten? Wat zijn mogelijke verbeterpistes?***

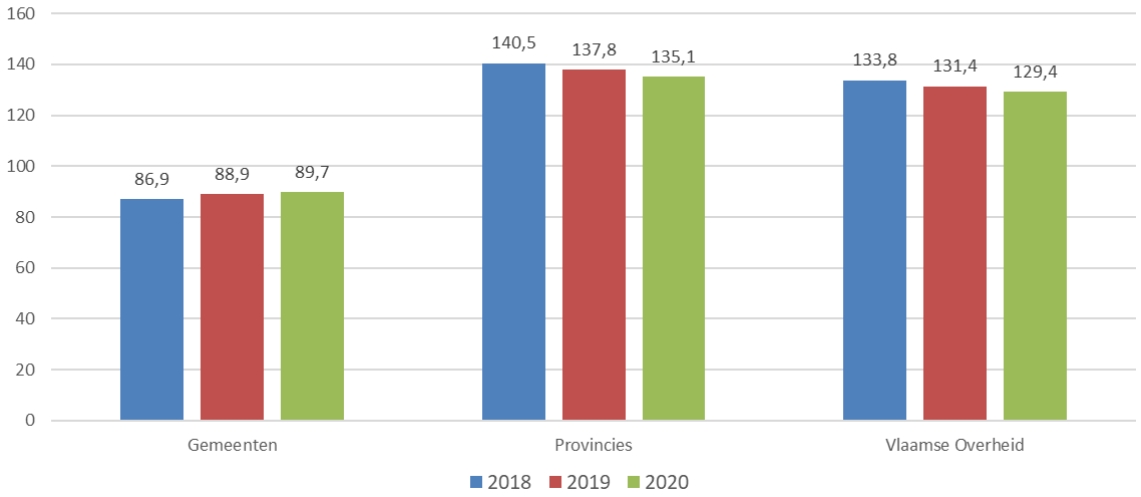
De verschillende omgevingsadministraties geven in het evaluatieonderzoek aan dat het wijzigingsverzoek veelvuldig gebruikt wordt. De cijfers uit het Omgevingsloket bevestigen dit aanvoelen. Bij de provincies en het Vlaams Gewest ligt het gebruik van het wijzigingsverzoek procentueel fors hoger dan bij de gemeenten. Er is echter een sterke toename van het gebruik van dit instrument sinds 2018 op elk bestuursniveau. Een wijzigingsverzoek komt het meest voor bij stedenbouwkundige handelingen (63%). Ook in de beroepsprocedure worden wijzigingsverzoeken toegepast (1316). In de meeste gevallen gaat het opnieuw om wijzigingen in het kader van stedenbouwkundige handelingen. De gemiddelde doorlooptijd voor aanvragen vanaf indienen tot beslissing (EA) waarbij gebruikt wordt gemaakt van het wijzigingsverzoek is 110 dagen. Zonder dit wijzigingsverzoek is deze gemiddelde doorlooptijd 90 dagen.



Figuur 21: Aanvragen met wijzigingsverzoek t.o.v. alle ingediende aanvragen per jaar (Omgevingsloket)



Figuur 22: Gemiddelde Doorlooptijd van aanvraag vanaf indienen tot beslissen in EA voor aanvragen met wijziging of extra info (Omgevingsloket)



Figuur 23: Gemiddelde Doorlooptijd van aanvraag vanaf indienen tot beslissen in EA voor aanvragen zonder wijziging of extra info

Het wijzigingsverzoek is een oplossingsgericht instrument dat leidt tot een verhoogde flexibiliteit binnen de procedures: de aanvraag kan nog gewijzigd worden na indiening van het dossier. Zo kan men tegemoetkomen aan opmerkingen, bezwaren van het openbaar onderzoek of negatieve adviezen en kan worden vermeden dat de aanvraag moet worden ingetrokken of geweigerd.

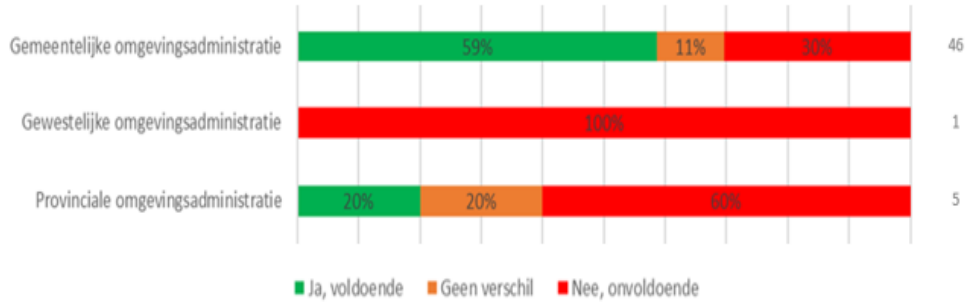
Uit het evaluatieonderzoek blijken toch nog knelpunten aan het wijzigingsverzoek die een goede werking ervan negatief beïnvloeden:

- AVI's en VVO'n merken op dat herhaalde en zeer laat gevraagde wijzigingsverzoeken een extra belasting vormen voor de betrokken overheden. In principe kan een wijzigingsverzoek worden ingediend tot op de uiterste datum van de procedure. Er is ook geen afbakening naar inhoud of omvang van het wijzigingsverzoek. Het wijzigingsverzoek wordt door overheden aanzien als een goed maar zeer onvoorspelbaar instrument. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat overheden zelf al vragen aan de aanvrager om niet op het einde wijzigingsverzoeken in te dienen. Ook in de

beroepsprocedure blijken late wijzigingsverzoeken zeer problematisch. De VVO is niet verplicht elk wijzigingsverzoek te aanvaarden, maar er ontbreken duidelijke regels of richtlijnen hierover.

- Ook zijn de **voorwaarden** in het Decreet die moeten worden getoetst om na te gaan of er een **openbaar onderzoek** over de wijzigingsaanvraag moet worden georganiseerd, niet altijd eenvoudig toe te passen. Ook hier zijn verduidelijkingen of richtlijnen wenselijk.
- Er blijken verschillende **knelpunten** te zijn m.b.t. de **termijnverlenging** bij toepassing van het wijzigingsverzoek:
    - Als een **openbaar onderzoek** georganiseerd wordt in het kader van het wijzigingsverzoek, wordt de termijn in de gewone procedure van rechtswege verlengd met **60 dagen**. In deze termijn dient het wijzigingsverzoek opnieuw onderworpen te worden aan een openbaar onderzoek dat gedurende 30 dagen loopt, en worden opnieuw alle adviezen ingewonnen, etc. De omgevingsadministraties geven aan dat deze timing te kort is. Gezien het einde van het openbaar onderzoek en de adviestermijn niet op elkaar afgestemd zijn, is het niet duidelijk hoe rekening gehouden kan worden met alle resultaten van het openbaar onderzoek. Ook de **adviestermijnen** na een wijzigingsverzoek worden als te kort ervaren en dit zowel voor de AVI's als voor het adviserend schepencollege. Als bij een wijzigingsverzoek opnieuw adviezen moeten worden ingewonnen, wordt de adviestermijn van zestig/vijftig dagen herleid tot dertig dagen. Deze adviestermijn is voor lokale besturen vaak zeer krap (minimale termijn voor agendering op het CBS, eventueel bijkomend (intern) advies, …).
    - De verwachtingen van aanvragers en VVO'n rond het wijzigingsverzoek conflicteren met deze van de aanvrager, die de verwachting heeft dat zijn dossier kan worden gewijzigd, maar ziet dat het wijzigingsverzoek niet wordt aanvaard wegens onhaalbaar binnen de timing.
    - Voor het doorvoeren van **kleinere wijzigingen** die geen tweede openbaar onderzoek vereisen, is er **geen termijnverlenging** voorzien. Wanneer het dossier wordt aangepast om tegemoet te komen aan opmerkingen of het ongunstig advies van de brandweer, watertoetsadviseur of een andere AVI is het vaak nodig om de aanpassingen door hen nog te laten bekijken, maar de wetgeving laat dit niet toe qua timing. Ook gezien dergelijke kleine wijzigingen veel vaker voorkomen, stelt zich een probleem.
    - De beslissingstermijnen worden alleen verlengd in de gewone vergunningsprocedure. Voor de **vereenvoudigde vergunningsprocedure** in eerste aanleg is niet voorzien in een verlenging van termijnen. Nochtans wordt aangegeven dat het in het voordeel kan zijn van de vergunningsaanvrager dat ook in de vereenvoudigde procedure wijzigingen aan de aanvraag doorgevoerd kunnen worden hetgeen nu niet altijd mogelijk is gelet op de beperkte doorlooptijden. Hier schuilt vandaag nog een leemte.
    - De mogelijkheid tot het aanbrengen van wijzigingen en aanvullen van het dossier op elk moment tijdens de procedure creëert een **nonchalante houding** van de aanvrager. Deze heeft de indruk te kunnen starten met een beperkter, weinig samenhangend of weinig kwaliteitsvol dossier. Dit verhoogt opnieuw de werklast bij AVI's en de omgevingsadministraties.

Tenslotte moet ook worden verwezen naar een verschil in opbouw van de respectievelijke artikelen in het Decreet omtrent het wijzigingsverzoek in eerste dan wel in laatste administratieve aanleg. Artikel 30 stelt dat "*op verzoek van de vergunningsaanvrager*" wijzigingen kunnen worden aangebracht, terwijl deze zinsnede niet voorkomt in artikel 64 van het Decreet. Artikel 4.3.1, §1, van de VCRO laat toe dat het vergunningverlenende bestuursorgaan een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen als voorwaarde oplegt. Hierbij wordt aangegeven dat een aanpassing van de plannen slechts mogelijk is overeenkomstig artikel 30 van het Decreet. De verhouding tussen artikel 30 van het Decreet en dit artikel 4.3.1, §1, van de VCRO is niet helde en dient verduidelijking.



Figuur 24: De perceptie van de oplossingsgerichtheid van het wijzigingsverzoek per omgevingsadministratie (Online enquête)

Doelbereik wijzigingsverzoek

M.b.t. het doelbereik van het wijzigingsverzoek bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Draagt het wijzigingsverzoek bij tot snellere en efficiëntere procedures?***
2. ***Draagt het wijzigingsverzoek bij tot eenvoudigere en transparante procedures?***
3. ***Draagt het wijzigingsverzoek bij tot meer rechtszekerheid en beter besluitvorming?***

Het wijzigingsverzoek draagt gedeeltelijk bij aan het doelbereik van het Decreet:

- Het wijzigingsverzoek zorgt ervoor dat wijzigingen binnen het dossier kunnen worden doorgevoerd zonder dat het dossier moet worden ingetrokken of de vergunning moet worden geweigerd. Dit verhoogt de efficiëntie en zorgt op lange termijn voor een **snellere vergunningverlening**. Het toestaan van wijzigingen tijdens de procedure zorgt ervoor dat er kan gewerkt worden aan een **betere besluitvorming**.
- Omgevingsadministraties geven aan dat wijzigingsverzoeken in bepaalde gevallen kunnen leiden tot **onoverzichtelijke dossiers**. Bv. ze kunnen niet achterhalen wat de meest recente plannen zijn (dit is hoofdzakelijk een digitaal aspect) of de onderlinge afstemming van de verschillende stukken in het dossier loopt fout bij wijzigingen tijdens de procedure. Hierdoor leidt het wijzigingsverzoek tot meer complexiteit en minder eenvoudige procedures, zie bijlage 7 – 22 april 2021 onder 1.1.6 (12).
- Een **wijzigingsverzoek zonder openbaar onderzoek** kan bij de RvVb problemen opleveren. Uit de rechtspraak blijkt dat de RvVb stelt dat ook voor de kleinere wijzigingen een openbaar onderzoek moet plaatsvinden. De vraag of al dan niet een nieuw openbaar onderzoek had moeten plaatsvinden werkt verlammend en brengt in hoofde van de aanvrager **weinig rechtszekerheid**. Uit de juridische analyse blijken meerdere onduidelijkheden te heersen over het toepassingsgebied van het wijzigingsverzoek, zie juridische analyse in bijlage 7 – 22 april 2021 onder 1.1.6.).
- Uit de juridische analyse blijkt tevens dat veel juristen het recht benaderen vanuit een "**probleemzoekende" ingesteldheid** i.p.v. vanuit een "oplossingsgerichte" ingesteldheid en zich steunen op een strikte en letterlijke lezing van het Decreet om te zeggen waarom een bijsturing gedurende de procedure niet kan. Ze verliezen daarbij de oplossingsgerichte filosofie van het Omgevingsvergunningsdecreet uit het oog.[18]
- **Derden** hebben het lastig met het wijzigingsverzoek en begrijpen vaak niet dat men een aanvraag tijdens de beroepsprocedure nog kan aanpassen. Indien er een tweede openbaar onderzoek wordt

[18] P.-J. DEFOORT, "De oplossingsgerichte vergunningsprocedure van het Omgevingsvergunningsdecreet: over de mogelijkheden tot het wijzigen van een vergunningsaanvraag", *T.R.O.S.* 2020, 191; 198-199. In voormelde rechtsleer werd volgende arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen besproken: RvVb/A/1920/0674 van 17 maart 2020, *stad Aalst* en RvVb/A/1920/1078 van 4 augustus 2020, *Lambrechts*.

georganiseerd, dan moet duidelijk naar derden worden **gecommuniceerd** dat dit een tweede openbaar onderzoek is.

- De wijzigingsverzoeken worden in bepaalde gevallen **geweigerd** omwille van gebrek aan behandelingstijd. Volgens de actuele wetgeving is er in deze context maar één verlenging van de beslissingstermijn mogelijk. Bovendien kan dit alleen in de gewone procedure en voor wijzigingen die een nieuw openbaar onderzoek vereisen. Wanneer reeds een verlenging werd toegestaan wegens de toepassing van een administratieve lus of een beslissing van de gemeenteraad wat betreft gemeentewegen, is er zelfs voor een wijzigingsverzoek dat een openbaar onderzoek vereist, geen termijnverlenging. Dit brengt met zich mee dat wijzigingsverzoeken die het dossier kunnen deblokkeren, moeten worden geweigerd. Er is wel nog de mogelijkheid tot termijnverlenging op vraag van de aanvrager, maar die mogelijkheid bestaat alleen in de beroepsfase.

6. Evaluatie 'Kwalitatieve vergunningverlening'

In dit hoofdstuk bespreken we de toepassing en het doelbereik van volgende vier elementen binnen de werking van het Decreet:

- Omgevingsvergunningscommissies
- (Externe) adviesverlening
- Bevoegdheidsverdeling
- Administratieve beroepen

6.1. Omgevingsvergunningscommissies

De OVC is een overkoepelend adviesorgaan dat voor bepaalde vergunningsaanvragen of beroepen een geïntegreerd advies verleent aan de bevoegde overheid. Het advies van de OVC moet gevraagd worden bij de meer complex geachte aanvragen en beroepen (aanvragen met een project-MER of waar een ontheffing van de rapportageverplichting is verkregen, aanvragen met een mobiliteitsstudie, aanvragen voor de exploitatie van een IIOA van de eerste klasse of als minstens 5 adviezen moeten worden ingewonnen, beroepen tegen de beslissingen die werden genomen na advies van een OVC en beroepen tegen beslissingen van de gemeente over een exploitatie van de tweede klasse).

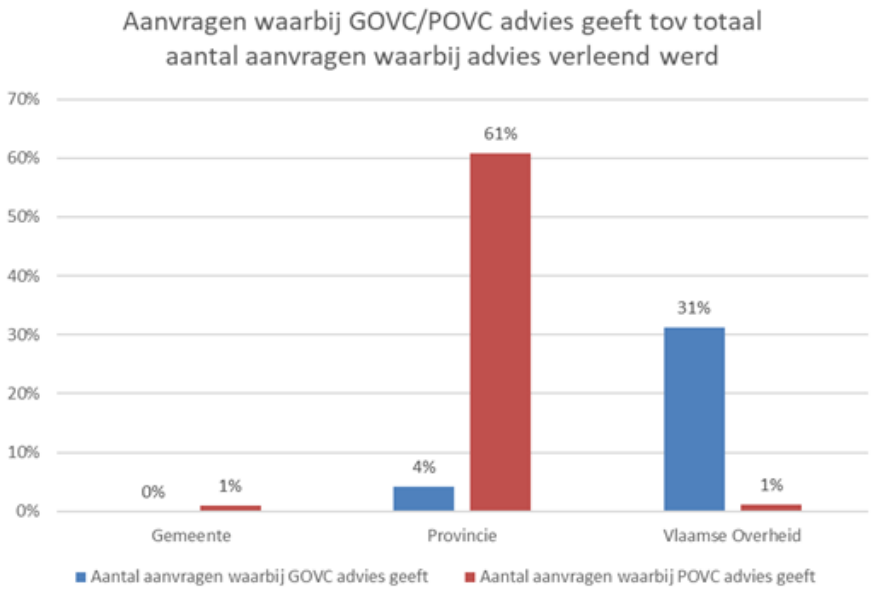
De OVC is samengesteld uit een voorzitter, een secretaris, de betrokken AVI's, de betrokken gemeente en deskundigen. Er is een POVC per provincie en een GOVC op het Vlaamse niveau.

Toepassing Omgevingsvergunningscommissies

M.b.t. de toepassing van de OVC's bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Worden de juiste projecten aan het advies van de POVC/GOVC onderworpen? Welke ontbreken? Welke zijn overbodig?***
2. ***Is de wijze van samenstelling van de POVC/GOVC transparant, duidelijk en adequaat? Nemen de leden hun rol op (zijn ze aanwezig, standaardadvies).***
3. ***Is de wijze van advisering van de POVC/GOVC transparant en voldoende geïntegreerd? Spreken ze met één stem?***
4. ***Wat zijn de sterke én zwakke punten van de POVC/GOVC?***
5. ***Welke bepalingen over de omgevingsvergunningscommissies (samenstelling, advisering, ...) leiden tot interpretatieproblemen of knelpunten? Welke zijn mogelijke verbeterpistes?***

Uit het Omgevingsloket blijkt dat voor alle aanvragen waarbij de OVC advies verleende, de POVC instond voor 63% van de dossiers en de GOVC voor 37% van de dossiers. Onderstaande figuur geeft de verdeling van de betrokkenheid van de POVC en GOVC meer gedetailleerd weer naar VVO in eerste aanleg.



Figuur 25: Aandeel aanvragen waarbij GOVC/POVC advies geeft (Omgevingsloket)

Het evaluatieonderzoek wijst aan dat het belang en de meerwaarde van de OVC's unaniem erkend wordt. Het sterkste punt van de OVC's is het bekomen van een geïntegreerd en eenduidig advies door het samenbrengen van verschillende AVI's en deskundigen. De gemengde aanvraagdossiers zijn vaak zeer complexe aanvragen met zeer uiteenlopende aspecten die op elkaar moeten worden afgestemd en dit vraagt expertise op diverse domeinen. De OVC is de plek waar alle adviezen en expertises samen op tafel worden gelegd en besproken worden om zo tot een geïntegreerd advies te komen. De OVC zorgt voor een kruisbestuiving van ideeën en kennis waarbij ook de input van de deskundigen zeer belangrijk wordt geacht. De OVC tracht probleemoplossend te werken en voor een afstemming te zorgen tussen tegenstrijdige adviezen binnen de procedure. Er wordt gezocht naar een consensus. Een OVC biedt ook een kans om de aanvrager of beroepsindiener te horen en onduidelijkheden uit te klaren. Zowel het Vlaams Gewest als de provincies geven aan dat er slechts in een minderheid van de gevallen moet worden gestemd over het te nemen adviesstandpunt. Indien consensus niet mogelijk/wenselijk is, dan wordt het minderheidsstandpunt ook duidelijk aangegeven. Ook dit helpt de bevoegde overheid om een goede beslissing te nemen.

Niettemin de vele sterke punten van de OVC blijkt uit het evaluatieonderzoek dat de werking van de OVC's ook verschillende knelpunten/verbeterpunten heeft:

- Het Vlaams Gewest en de provincies merken op dat **bepaalde AVI's structureel** of **voor bepaalde dossiers niet meer deelnemen** aan de OVC en/of **nalaten te adviseren**. Dit probleem stelt zich vooral in de POVC en zet de methodiek van inbreng van expertise en werking van de commissie op de helling. Het is immers cruciaal voor de goede werking van de commissie dat de belanghebbende instanties aanwezig zijn om de adviezen tegen elkaar te kunnen afwegen en tot een gezamenlijke oplossing te komen. Beroepsindieners roepen hierdoor soms het argument in dat een ontbrekend advies een gunstig advies is. Voor de dossiers die door de GOVC worden behandeld, wordt doorgaans wel advies verleend. Vanuit bepaalde AVI's wordt aangegeven dat de aanwezigheid op de commissies niet altijd mogelijk is door beperkte personeelscapaciteit en wijzigende agenda's.
- In het casestudy onderzoek geven **lokale besturen** aan dat het voor hen niet steeds loont om bij de POVC aanwezig te zijn. Het is tijdsintensief, het is voor hen op voorhand niet altijd duidelijk wanneer het dossier wordt behandeld en bovendien heeft de lokale overheid geen stemrecht. Dit verklaart waarom bepaalde lokale overheden zich soms beperken tot een schriftelijk advies. De aanwezigheid van gemeenten op de POVC is ook sterk afhankelijk van de beschikbare personeelscapaciteit binnen de gemeente en de mate waarin het dossier door de gemeente als belangrijk wordt beschouwd. De aanwezigheid van de gemeente wordt nochtans zeer

gewaardeerd door de commissies aangezien zij de plaatselijke context, het lokaal beleid en eventuele voorgeschiedenis het beste kennen.

- De GOVC blijkt zeer nuttig bij **grote en complexe dossiers**. Een van de criteria is "als minstens 5 adviezen moeten worden ingewonnen". Door de lat op 5 adviezen te leggen, komen te veel dossiers op de GOVC waarvoor de commissie maar een beperkte meerwaarde heeft (bv. Aquafinprojecten, heraanleg kruispunten/wegen, GPBV-evaluaties, ...). De kwantitatieve maatstaf van 5 adviezen blijkt in de praktijk te generiek om de grote en complexe dossiers te vatten. Ook door leden van de POVC werd dit probleem aangehaald.
- Bouwheren en exploitanten geven aan dat adviezen vaak **te laat** doorgegeven worden, zeker als ze opmerkingen bevatten die wijzigingen aan het project noodzaken. Hierdoor kan de bouwheer zich onvoldoende voorbereiden op de vergadering en kunnen problemen optreden i.k.v. het hoorrecht. De uitnodigingen voor de commissies worden te laat verzonden, met onvoldoende tijd om tegenstrijdige adviezen te verwerken en oplossingen te zoeken.
- Een meerderheid van de OVC-dossiers gaat gepaard met een **hoorzitting**. De aard van de hoorzitting hangt af van het type dossier en de euvels die zich voordoen. Voor stedenbouwkundige dossiers kunnen er presentaties plaatsvinden, bij milieudossiers vindt er vaker een bevraging plaats en wordt de stand van zaken van diverse bedrijfsaspecten afgetoetst. Bouwheren en exploitanten geven aan dat de **tijd** die voorzien is om een project voor te stellen en uit te leggen veel te beperkt is voor complexe projecten (bv. Windturbineprojecten).
- De OVC wordt volgens de betrokken overheden door aanvragers al te vaak gezien als een moment waarop ze hiaten in het dossier nog kunnen aanvullen. Dit is echter niet de rol van de OVC. Het dossier moet ervoor in orde zijn zodat de commissie ten volle de rol kan opnemen in het afwegen van de verschillende adviezen en tot een **consensus** komt.
- Er is een voorkeur vanuit de AVI's en bouwheren/exploitanten/studiebureaus om **de fysieke aanwezigheid** op de commissies opnieuw te laten primeren op de online vergaderingen. De kwaliteit van het overleg tussen de verschillende belanghebbenden zou hierdoor verbeteren.

Doelbereik omgevingsvergunningscommissies

M.b.t. het doelbereik van de OVC's bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. Draagt de POVC/GOVC bij aan betere besluitvorming en meer rechtszekerheid?

2. Draagt de POVC/GOVC bij aan een meer geïntegreerde besluitvorming?

De OVC draagt gedeeltelijk bij aan het doelbereik van de doelstellingen van het Decreet:

- Uit de praktijk blijkt dat de OVC voor **bepaalde complexe dossiers** een **echte meerwaarde** is voor een betere besluitvorming, mits de relevante partijen ook effectief aanwezig zijn. Het overlegmodel laat toe om tot een goed advies te komen. De OVC brengt de verschillende expertises samen rond de tafel, in het belang van een goede samenwerking en een probleemoplossende aanpak. Daardoor vormt de OVC een belangrijk instrument voor een oplossingsgerichte werking die leidt tot een gedragen en robuuste vergunning;
- De OVC's vormen een **moment van inspraak** voor de aanvrager/exploitant/beroepsindiener. Uit het casestudy onderzoek blijkt dat de aanvrager bijna altijd (fysiek of schriftelijk) aanwezig is en veelvuldig gebruik maakt van zijn recht om gehoord te worden.
- Binnen bepaalde POVC/ GOVC-zittingen worden ook actiegroepen uit de buurt gehoord. Hoewel dit een gunstmaatregel is, draagt het bij aan de draagvlakcreatie voor projecten. Een kanttekening hierbij is dat slechts een bepaald segment van de buurtbewoners zo wordt gehoord;
- Het Decreet streeft naar een **geïntegreerde vergunning** waarin alle aspecten als een geheel worden beoordeeld en op elkaar worden afgestemd. De OVC's spelen hierin een belangrijke rol en maken de integratie eenvoudiger. In de praktijk probeert de OVC ook orde te scheppen in de aanpak van wijzigingsverzoeken/administratieve lus. Dit voorkomt tegenstrijdige uitspraken en heeft positieve gevolgen op de totale time-to-permit.

6.2. (Externe) Adviesverlening

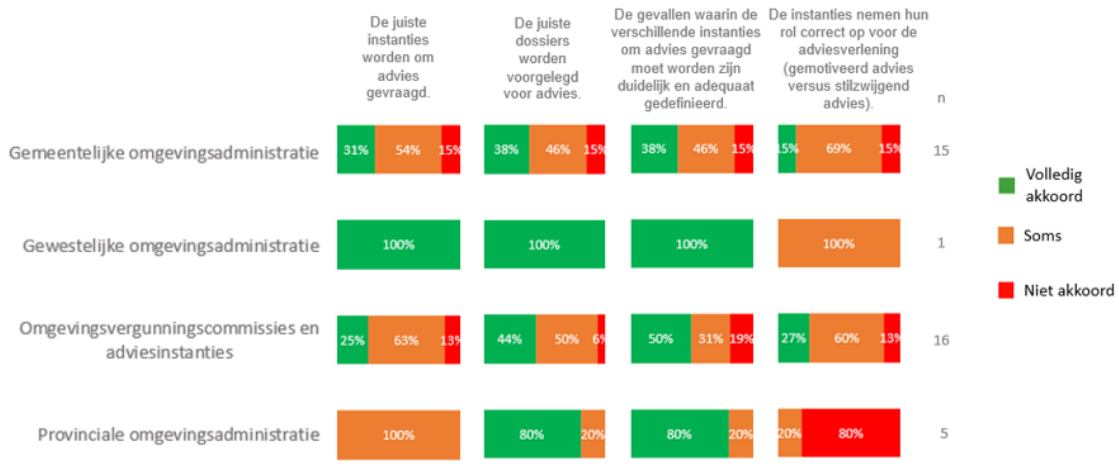
De adviesverlening laat toe gespecialiseerde instanties te bevragen en te betrekken in de diverse procedures. Het verlenen van vergunningen en/of het opleggen van voorwaarden vereist in bepaalde gevallen een doorgedreven technische en procedurele kennis. Het Besluit stelt de verplichte inhoud van een advies vast. De gemotiveerde beoordeling van de toets aan de materie die aan de AVI's zijn, vormt een essentieel onderdeel van de vergunningsprocedure en kan door de bevoegde overheid worden gebruikt om haar beslissing te motiveren.

Toepassing (externe) adviesverlening

M.b.t. de toepassing van de (externe) adviesverlening bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

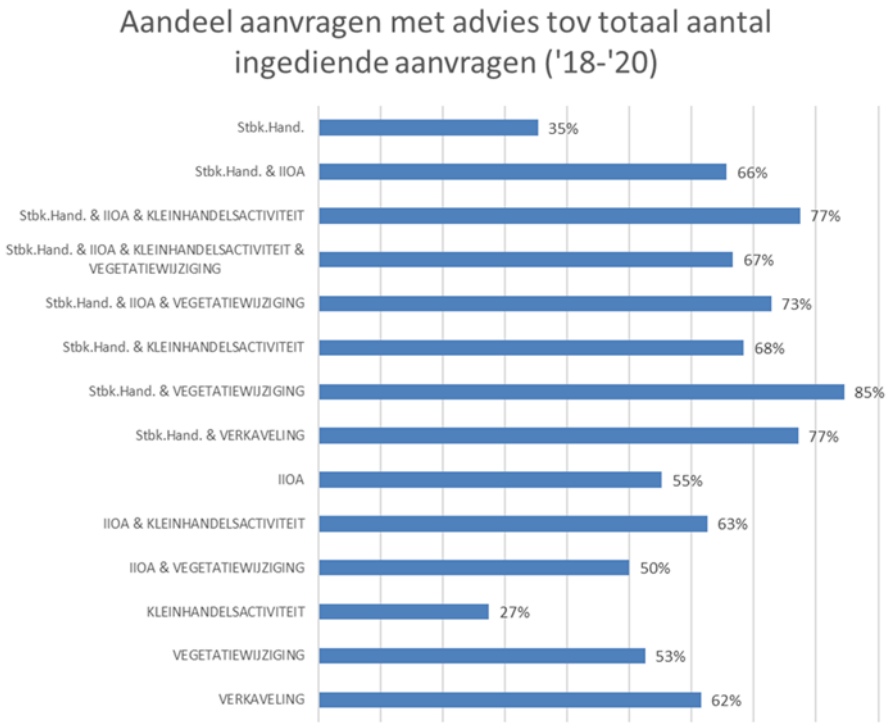
1. ***Hoe verloopt de adviesverlening door de verschillende instanties?***
2. ***Laat de geïntegreerde beoordeling nog voldoende ruimte voor de beoordeling door de bevoegde overheid? (Primaat van de politiek)***
3. ***In hoeverre wijken beslissingen van de bevoegde overheid af van de verleende externe adviezen?***
4. ***In hoeverre wijken beslissingen van de bevoegde overheid af van de verleende externe adviezen?***
5. ***Welke bepalingen over de adviesverlening (instanties, gevallen waarin advies gevraagd moet worden, inhoud advies, ...) leiden tot interpretatieproblemen of knelpunten? Wat zij mogelijke verbeterpistes?***

Onderstaande figuur geeft, op basis van de resultaten van de online enquête, de perceptie m.b.t. de adviesverlening door de verschillende omgevingsadministraties en AVI's weer.



Figuur 26: De perceptie m.b.t. de adviesverlening door de omgevingsadministraties en AVI's (Online enquête)

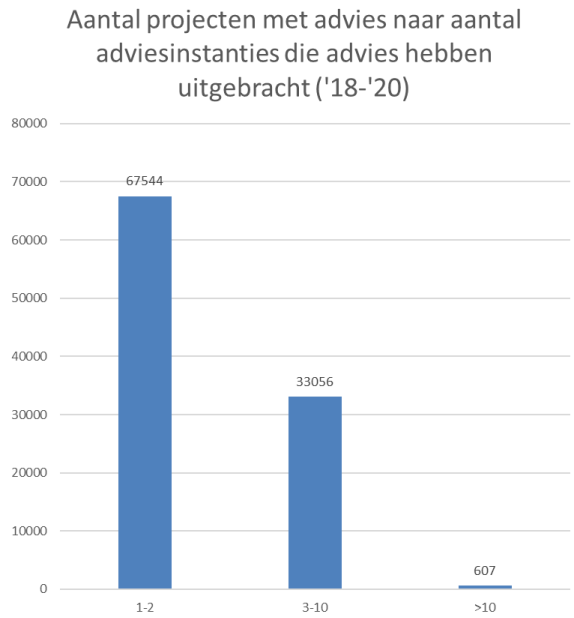
Het inwinnen van (tal van) adviezen laat toe het dossier in zijn geheel en in al zijn aspecten te beoordelen. Het inschakelen van adviesinstanties in het Decreet werd specifiek ingegeven vanuit verschillende streefdoelen: het tegengaan van juridische rechtsonzekerheid, het garanderen van de beoogde tijdswinst en het nastreven van een kwalitatieve vergunningverlening (zie de juridische analyse in bijlage 9: onderzoeksvraag 1 onder 1.1.). Het vragen van een advies gaat vandaag automatisch. Via het Omgevingsloket kunnen een hele reeks AVI's met één druk op de knop om advies worden gevraagd. Bij de gemeenten wordt bij 39% van de ingediende aanvragen advies gevraagd, bij de provincies 69% en bij de Vlaamse Overheid 64%. De cijfers uit het Omgevingsloket geven hier zowel de wettelijke als vrijwillig aangevraagde adviezen. Uit de cijfers blijkt dat er vooral advies gevraagd wordt bij de gemengde projecten.



Figuur 27: Aandeel aanvragen waarbij advies werd gevraagd t.o.v. het totaal aantal ingediende aanvragen (Omgevingsloket)

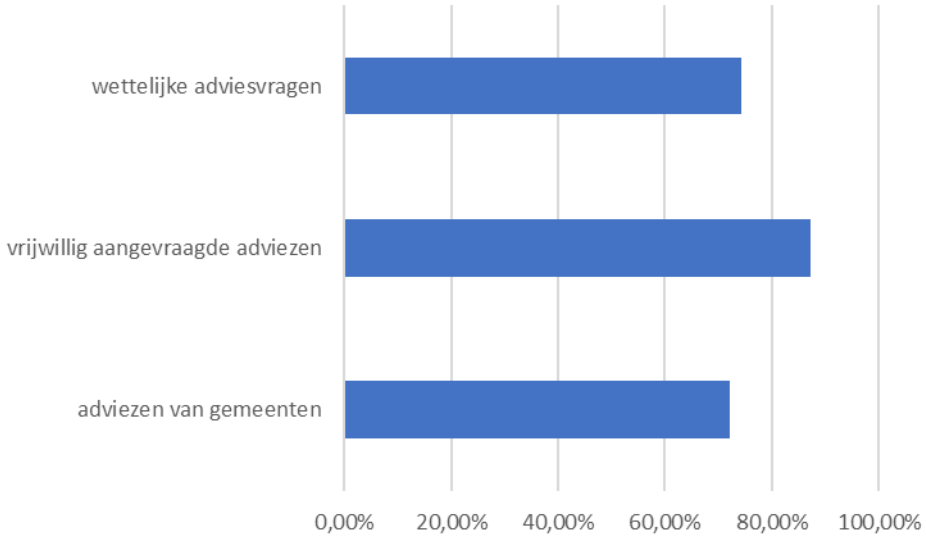
De bevraagde respondenten gaven in de werksessies en de online enquête (zie o.a. figuur 26) aan dat in de meeste dossiers de juiste instanties om advies gevraagd wordt. De aflijning in het Besluit is algemeen gezien duidelijk en eenduidig aftoetsbaar. Toch is het voor sommige dossiers nog onduidelijk aan welke instanties advies moet worden gevraagd. Vooral bij advies i.v.m. de watertoets blijkt dit het geval en zijn de criteria om advies te vragen niet voldoende duidelijk voor de VVO'n en OVC's. Gemeenten en provincies merken op dat er voor bepaalde dossiers geen advies meer gevraagd kan worden bij de gespecialiseerde instanties, of de adviezen niet langer verplicht zijn waardoor ze uitblijven. Advisering betekent in de praktijk vaak een belangrijke ondersteuning van een lokale of provinciale overheid en is nuttig voor een correcte vergunningverlening door o.a. toetsing aan de sectorregelgeving.

Een pijnpunt is dat de hulpverleningszones geen volwaardige AVI zijn, waardoor geen verplicht advies moet worden voorzien, wat in bepaalde gevallen wel noodzakelijk is voor een integrale beoordeling en uitvoerbare vergunning. Het gaat voornamelijk over projecten waarvoor brandverzorgingsmaatregelen, brandpreventiemaatregelen en/of een brandpreventieverslag aangewezen zijn. De provincies geven aan dat zij steeds minder en minder uitgebreide adviezen ontvangen van het departement Omgeving. De evaluatie wijst ook aan dat bepaalde AVI's in sommige dossiers soms over het hoofd worden gezien, maar dit gebeurt slechts in een kleine minderheid van de gevallen.



Figuur 28: Aantal projecten met advies naar aantal AVI's die advies hebben uitgebracht (Omgevingsloket)

Uit de cijfers van het Omgevingsloket blijkt dat in 66% van de projecten met advies door 1 tot 2 AVI's advies werd uitgebracht. Uit het Omgevingsloket blijkt tevens dat er 328.328 adviezen werden gevraagd, en 269.366 werden uitgebracht. Globaal volgde dus op 82% van de adviesvragen ook een gunstig of ongunstig advies, en dit advies werd na gemiddeld 36 dagen gegeven. Er is wel een onderscheid vast te stellen naar de instanties die wettelijk om advies moeten worden gevraagd en deze die vrijwillig worden gevraagd. Bij een kwart van de adviezen die wettelijk gevraagd moeten worden, wordt geen advies gegeven.



Figuur 29: Procentuele verhouding van de adviezen (Omgevingsloket)

Bouwheren en exploitanten, studiebureaus en de VVO'n wijzen erop dat het aantal dossiers waarin AVI's **niet meer (of laattijdig) adviseren** of niet meer adviseren over bepaalde aanvragen, toeneemt. Uit de analyse van rechtspraak en rechtsleer blijkt dat adviesinstanties het moeilijk hebben om tijdig advies uit te brengen. Uit het Omgevingsloket blijkt ook een lichte daling in de adviesverlening bij de wettelijke adviesvragen: in 2018 verleende 79% advies, in 2019 verleende 77% en in 2020 was dit 72%. Het Decreet bepaalt wanneer er advies moet worden gevraagd. Wanneer de AVI's geen advies geven,

dan wordt het advies geacht gunstig te zijn. Het ontbreken van een advies verhindert de VVO'n niet om de vergunning zelf te motiveren en af te leveren. Er stelt zich echter wel een probleem wanneer de VVO'n zelf onvoldoende expertise in huis hebben om het project te beoordelen.

De **kwaliteit van de adviezen** blijkt zeer afhankelijk per AVI. Er wordt aangegeven dat verschillende AVI's zeer correct en duidelijk advies verlenen. Goede adviezen vormen dan ook een grote meerwaarde voor een goede besluitvorming. Advisering door gespecialiseerde instanties stelt de overheid in staat om met kennis van zaken een zorgvuldig gemotiveerde en weloverwogen beslissing te nemen. Gemeenten, provincies en het Vlaams Gewest merken op dat sommige instanties zich echter beperken tot standaardadviezen die vaak onvoldoende gedetailleerd zijn of waarbij dikwijls de aanvraag onvoldoende in detail bekeken is. In het casestudy onderzoek geven bepaalde bevraagde overheden aan dat in nog geen 20% van de gevallen een substantieel inhoudelijk advies werd verkregen. Deze verkorte adviezen omvatten enkel nog een conclusie zonder enige motivering en zonder dat aangegeven wordt wat er is afgetoetst. Dergelijke adviezen maken het de VVO moeilijker om een goed gemotiveerde vergunningsbeslissing af te leveren. AVI's geven aan dat de hoge werkdruk ertoe leidt dat vaak standaardadviezen worden uitgewerkt. Vanuit de bouwheren, exploitanten en studiebureaus blijkt tevens de perceptie dat sommige adviezen gevormd lijken op basis van een subjectief referentiekader en daardoor uiteenlopend zijn afhankelijk van de regio.

De omgevingsambtenaar dient de verschillende adviezen tegen elkaar af te wegen en tot één geïntegreerd advies samen te smelten. De rol van de omgevingsambtenaar wordt steeds complexer en is cruciaal in het omgevingsbeleid. Tegelijk stellen gemeenten vast die de onafhankelijke rol van de omgevingsambtenaar als expert wordt uitgehold. De omgevingsambtenaar hoeft niet statutair benoemd te zijn, er is geen minimale opleidingsvereiste en het advies hoeft niet langer verplicht te worden opgenomen in de beslissing zelf. Om de onafhankelijke rol van de omgevingsambtenaar te beschermen lijkt het aangewezen om minstens te bepalen dat zijn advies moet worden opgenomen in de vergunningsbeslissing.

Doelbereik (externe) adviesverlening

M.b.t. het doelbereik van de (externe) adviesverlening bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Draag de adviesverlening bij aan eenvoudige en transparantie procedures?***
2. ***Draagt de adviesverlening bij aan snellere en meer efficiënte procedures?***
3. ***Draagt de adviesverlening bij aan betere besluitvorming en meer rechtszekerheid?***

De adviesverlening draagt gedeeltelijk bij aan het doelbereik van het Decreet:

- Door de geïntegreerde vergunningsprocedure zijn de aanvraag (i.e. de dossiersamenstelling) en de beoordeling ervan complexer geworden. De complexiteit schuilt onder meer in de beoordeling van wat **onlosmakelijk verbonden** is. Er moet ook met een groot aantal normen en voorwaarden tegelijkertijd rekening gehouden worden en dit vraagt bijzonder veel expertise op diverse domeinen. Het inwinnen van adviezen laat toe het dossier in zijn geheel en in al zijn aspecten te beoordelen. De inbreng van deze expertise vanuit verschillende invalshoeken zorgt voor een kwalitatieve besluitvorming.
- Het evaluatieonderzoek toont aan dat **niet alle AVI's hun rol correct opnemen**. Dit werd aangehaald in het casestudy onderzoek, de online enquête en de werksessies. AVI's zelf geven aan dat door capaciteitsproblemen bepaalde dossiers voorrang krijgen op andere. Daarnaast wordt ook het feit dat adviezen niet langer bindend zijn en dus de impact van het advies beperkter wordt, aangehaald als reden waarom bepaalde instanties hun rol als AVI in steeds beperktere mate opnemen. Dit vormt een bedreiging voor de kwaliteit van de besluitvorming.
- De directe zichtbaarheid van adviezen in het loket draagt bij aan de **verhoogde transparantie** voor de aanvragers. De inhoud van bepaalde adviezen blijkt soms echter onduidelijk te zijn voor de aanvrager en noodzaken enige duiding, wat vaak ontbreekt door de digitale manier van werken.

6.3. Bevoegdheidsverdeling

Het Decreet bepaalt wie bevoegd is voor het behandelen van en beslissen over een vergunningsaanvraag. Dit is hoofdzakelijk afhankelijk van het voorwerp van de aanvraag. De Vlaamse Regering is bevoegd voor de aanvragen die omwille van hun strategisch belang of impact op het grondgebied Vlaanderen op een lijst met Vlaamse projecten worden vermeld en voor de aanvragen die zich in meerdere provincies bevinden. De deputaties zijn bevoegd voor de aanvragen die omwille van hun bovenlokale belang of belangrijke impact op de omgeving op de lijst met de provinciale projecten worden vermeld, voor de aanvragen die zich in meerdere gemeenten bevinden of voor de aanvragen die een ingedeelde inrichting of activiteit van de eerste klasse betreffen. Het CBS is bevoegd voor de andere omgevingsvergunningsaanvragen.

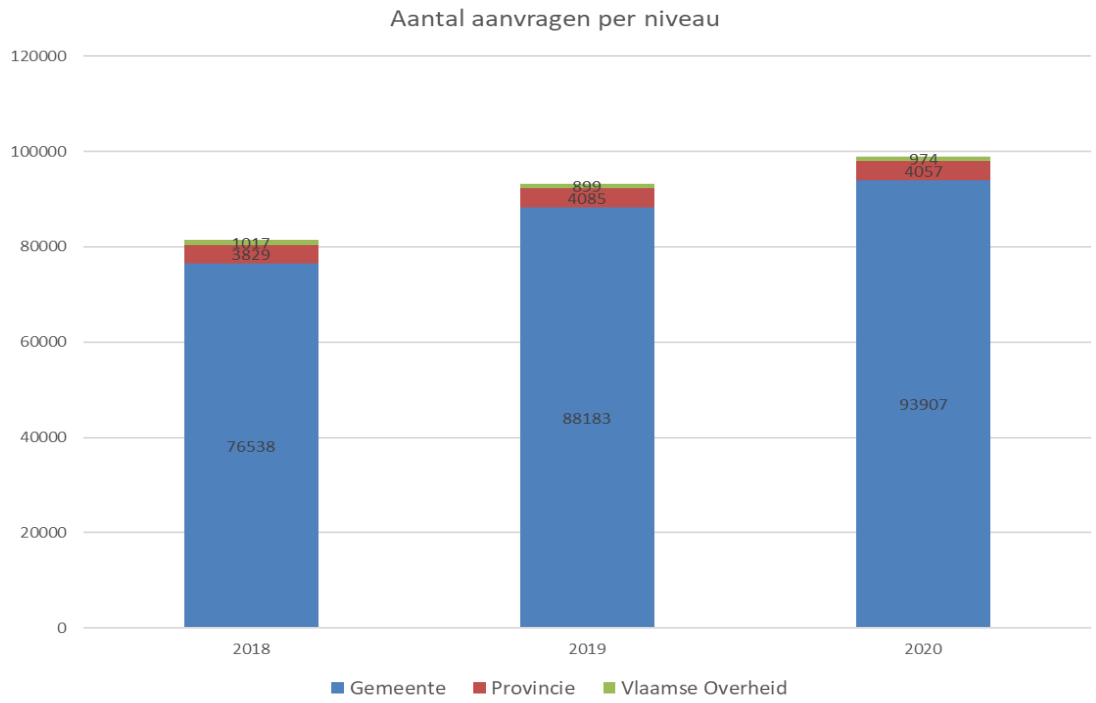
Toepassing bevoegdheidsverdeling

M.b.t. de toepassing van de bevoegdheidsverdeling bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Hoeveel dossiers werden per niveau (gewest, provincie, lokale besturen) behandeld?***
2. ***Zijn de bevoegdheidsbepalingen duidelijk voor aanvragers en de betrokken instanties?***
3. ***Hoe loopt het doorsturen van de aanvragen naar de bevoegde overheden? Na hoeveel dagen wordt de aanvraag doorgestuurd naar de bevoegde overheden?***
4. ***Is de bevoegdheidsverdeling (beslissende overheid en het voorwerp van de aanvraag waarover ze beslist) logisch?***
5. ***Beschikken de behandelende administraties over voldoende inhoudelijke expertise voor de dossiers die aan hen werden toegewezen?***
6. ***Welke bepalingen over de bevoegdheid (Decreet, besluit en lijsten) leiden tot interpretatieproblemen of knelpunten? Welke zijn mogelijk verbeterpistes?***

Onderstaande figuur geeft, op basis van de resultaten van het Omgevingsloket, het aantal vergunningsaanvragen per bestuursniveau weer. Het aantal aanvragen waarvoor de gemeenten bevoegd zijn, nam de voorbije jaren sterk toe: van 76 538 in 2018 tot 93 970 in 2020 of een toename van 23%. Het jaar 2018 was echter wel een startjaar met globaal ook minder vergunningsaanvragen voor de drie bestuursniveaus. In 2020 was bij 95% van de aanvragen een gemeente de bevoegde overheid, bij 4% een provincie en bij 1% het Vlaams Gewest. Voor de stedenbouwkundige aanvragen was de gemeente sinds 1999 ook al bevoegd voor 97% van de aanvragen.[19]

[19] Op basis van vergunningenregister.



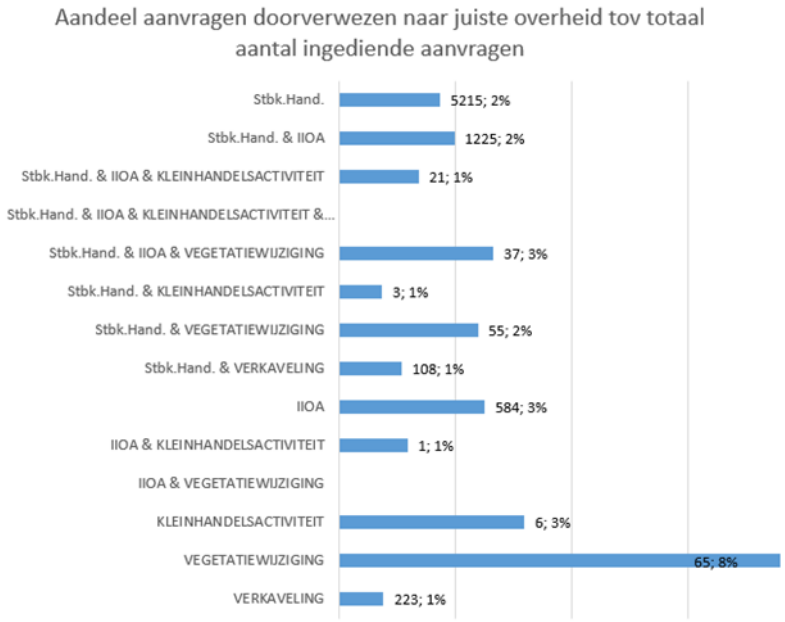
Figuur 30: Aantal vergunningsaanvragen per bestuursniveau per jaar (Omgevingsloket)

Het Decreet heeft over het algemeen geleid tot een duidelijke bevoegdheidsafbakening. Het principe van de Vlaamse en de provinciale lijsten werkt volgens de VVO'n overwegend goed en zorgt ervoor dat het duidelijk is welke dossiers door welke overheid behandeld moeten worden. De lijsten houden rekening met het juiste niveau in functie van de complexiteit, het geografische karakter van de impact en het strategisch belang van de dossiers. De mogelijkheid om een aanvraag waarvoor men niet bevoegd is door te sturen, wordt ook als positief ervaren. Dit biedt de aanvrager de zekerheid dat hij zijn aanvraag maar één keer moet indienen en dat het dossier op de juiste plek terechtkomt zonder bijkomende administratieve last. Er zijn natuurlijk wel voorbeelden te vinden van dossiers waar het is fout gelopen of waar interpretatieproblemen optraden, maar uit de gesprekken in het casestudy onderzoek en de werksessies blijken deze dossiers een minderheid. Enkele voorbeelden van interpretatieproblemen zijn:

- Nucleaire installaties, afhankelijk van het feit of splijtstoffen aanwezig zijn in de infrastructuur, worden op Vlaams niveau of op provinciaal niveau worden behandeld. Dit wordt als een verwarrend criterium beschouwd;
- De gewestelijke omgevingsadministratie geeft aan dat er veel discussie is rond aanvragen voor waterlopen. Vooral de definitie van wat als natte of droge infrastructuur beschouwd wordt, leidt tot discussie;

Voor aanvragers en het betrokken publiek is de bevoegdheidsverdeling niet altijd duidelijk. Dit wordt aangegeven door zowel bouwheren en exploitanten. Gemeenten en provincies krijgen regelmatig vragen m.b.t. de bevoegdheidsverdeling. Dit leidt in de praktijk echter niet tot grote problemen. Voor projecten van particulieren is immers bijna altijd de gemeente bevoegd. Particulieren gaan zich in eerste instantie hoe dan ook richten tot de gemeente. De aanvragers bij de provincie zijn eerder professionals en zij blijken wel vertrouwd met de regelgeving en de bevoegdheidsverdeling. Mocht de aanvraag toch verkeerd zijn ingediend, dan is op eenvoudige wijze een doorverwijzing naar de bevoegde overheid voorzien.

Het publiek wordt betrokken via het publieke loket waar ze dossiers waarover een openbaar onderzoek loopt en beslissingen kunnen inkijken. Zij kunnen ook via het loket bij de juiste bevoegde overheid beroep indienen.



Figuur 31: Aandeel aanvragen doorverwezen naar juiste overheid (Omgevingsloket)

Uit de cijfers van het Omgevingsloket blijkt het aandeel aanvragen dat wordt **doorverwezen** naar de juiste overheid **relatief laag** is. Uit het casestudy onderzoek blijkt dat de dossiers die verkeerd worden ingediend onder meer gemengde dossiers zijn waarbij het milieuluik vroeger door de provincie werd beoordeeld, maar het stedenbouwkundige luik door de gemeente. Dit type van fouten is eerder gelinkt aan de bevoegdheidsverdeling zoals deze van toepassing was voor de inwerkingtreding van het Decreet, en niet aan een onduidelijke samenstelling van de lijsten. De lijsten houden vooral rekening met de complexiteit van de dossiers en de impact op het milieu. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dan ook dat de lijsten als logisch worden ervaren. Dat blijft ook het geval voor de indelingslijst en het onderscheid tussen klasse 1- en klasse 2-inrichtingen.

Er is één VVO bevoegd voor het **volledige project** en dit schept duidelijkheid voor overheden, aanvragers en het betrokken publiek. De beoordeling van klasse 1-inrichtingen vereist de nodige expertise. Vastgesteld wordt dat gemeenten deze expertise minder in huis hebben dan de provincies, zeker voor wat betreft de IIOA. Het ontbreken van expertise wordt in grotere gemeenten en steden opgevangen door het aanwerven van nieuwe mensen of door beroep te doen op expertise in andere diensten. Kleinere gemeenten hebben deze expertise voor bepaalde zaken vaak minder of niet waardoor soms beroep moet worden gedaan op (externe) juristen, experten of studiebureaus, ofwel worden vergunningen verleend zonder grondige kennis van zaken.

Uit het evaluatieonderzoek kwamen wel enkele type dossiers naar voor die vandaag volgens verschillende stakeholders op een **te hoog niveau** behandeld worden:

- **Telecominstallaties** hebben nooit een Vlaams bereik en kunnen dus beter op een lager niveau dan het Vlaams niveau worden behandeld;
- **Aquafinprojecten;**
- Aanvragen rond **ziekenhuizen** worden omwille van de oppervlaktenorm veelal op Vlaams niveau behandeld terwijl het soms om aanvragen gaat met erg beperkte impact.

Anderzijds kwamen uit het evaluatieonderzoek ook enkele type dossiers naar voor die volgens verschillende stakeholders op een **te laag niveau** behandeld worden:

- Winturbine-projecten zijn strategisch omwille van hun belang in de energiebevoorrading en het behalen van Europese doelstellingen.

- Bepaalde gemeenten geven aan dat meldingen voor **projecten op het grondgebied van meerdere gemeenten** beter door de provincie worden behandeld. De behandeling op een hoger schaalniveau beperkt de discussies tussen naburige gemeenten en het vermijdt een verschillende beoordeling en verschillende voorwaarden;
- Lokale overheden geven aan dat het voor de burgers soms moeilijk te begrijpen valt hoe het kan dat een gemeente haar **eigen dossiers** kan behandelen. Dit stoot op onbegrip bij bepaalde burgers/actiegroepen;
- Door de Vlaamse lijst wordt de Vlaamse Overheid bevoegd voor **projecten van strategisch belang**. In combinatie met de definitie van project heeft tot gevolg dat latere veranderingen aan dergelijke projecten, zelfs wanneer het "kleinigheden" betreffen, ook op het Vlaamse niveau behandeld worden. Voor louter meldingsplichtige aspecten die verband houden met een Vlaams of provinciaal project, werd recentelijk een correctie doorgevoerd en is de bevoegde overheid steeds het CBS. Vraag is of ook latere vergunningsplichtige veranderingen naar een lager beslissingsniveau gebracht kunnen worden. Eerder was een dergelijke regeling opgenomen, maar die werd al snel verlaten omwille van de hieraan verbonden interpretatieproblemen.

Doelbereik bevoegdheidsverdeling

M.b.t. het doelbereik van de bevoegdheidsverdeling bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Is de bevoegdheidsverdeling voldoende helder en begrijpelijk voor overheden, aanvragers en het betrokken publiek?***
2. ***Leidt de bevoegdheidsverdeling tot betere besluitvorming en meer rechtszekerheid?***

De bevoegdheidsverdeling draagt bij aan het doelbereik van het Decreet:

- De bevoegdheidsverdeling gaat uit van het principe dat **één overheid bevoegd** is voor het volledige project. Dit zorgt over het algemeen voor meer transparantie voor de aanvrager. De interpretatieproblemen beperken in een gering aantal gevallen de transparantie voor de burger en aanvrager;
- De huidige verdeling draagt bij aan de klantgerichtheid en efficiëntie van de vergunningverlening omdat het de **afstand tussen de vergunningverlener en de aanvrager** kort houdt. Lokale overheden zijn (in tegenstelling tot de provinciale en gewestelijke overheden) vaak beter geïnformeerd omtrent de plaatselijke voorgeschiedenis en lokale gevoeligheden;
- De **complexere projecten** worden op provinciaal en Vlaams niveau beoordeeld. Deze bestuursniveaus beschikken over ruimere en diepgaandere expertise dan gemeenten, in het bijzonder in vergelijking met kleine gemeenten;
- Het feit dat er één overheid bevoegd is in combinatie met de geïntegreerde aanvraag maakt dat het project **integraal** kan bekeken worden binnen één procedure wat een snellere realisatie én kwaliteitsvolle beslissing ten goede komt. Alle onderdelen (plannen, aanvraag en voorwaarden) kunnen beter op mekaar worden afgestemd, wat zorgt voor rechtszekerheid en uitvoerbaarheid van de vergunning.

6.4. Administratieve beroepen

Het administratief beroep laat toe dat een andere overheid zich een tweede maal buigt over een aanvraag als de aanvrager, het betrokken publiek of een overheid niet akkoord is met de beslissing in eerste aanleg. Het administratief beroep wordt gekenmerkt door de devolutieve werking, waarbij de aanvraag in zijn geheel opnieuw wordt beoordeeld op opportuniteit en legaliteit. Het Decreet regelt o.a. de wijze waarop een beroep wordt ingediend en de inhoud van een beroepschrift. De deputaties zijn bevoegd voor beroepen tegen beslissingen van het CBS, de Vlaamse Overheid voor beroepen tegen beslissingen van de deputatie. Tegen beslissingen van de Vlaamse Overheid in eerste aanleg kan geen administratief beroep ingediend worden.

Toepassing administratieve beroepen

M.b.t. de toepassing van de administratieve beroepen bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Hoe vaak wordt in beroep gegaan (bij deputatie/Vlaamse Regering) en door wie?***
2. ***Zijn bepaalde aanvragen beroepsgevoeliger? Zo ja, welke en is er een link met de bevoegdheidsverdeling?***
3. ***Hoe vaak wordt de hoorzitting in beroep toegepast? Wat zijn de voor- en nadelen van een hoorzitting?***
4. ***Hoe vaak worden beslissingen in beroep behouden? Hoe vaak gewijzigd? (in relatie tot de beroepsindiener)***
5. ***Welke bepalingen over het administratief beroep leiden tot interpretatieproblemen of knelpunten? Welke zijn mogelijk verbeterpistes?***

Uit het Omgevingsloket blijkt dat voor de aanvragen ingediend in de periode 2018-2020 er tegen 8.215 beslissingen in eerste aanleg een ontvankelijk beroep werd ingesteld. In totaal wordt tegen 4% van de beslissingen in eerste aanleg – vergunningen én weigeringen – beroep ingesteld. De meerderheid van deze administratieve beroepen wordt beoordeeld door de provincie (95%). Uit het Omgevingsloket blijkt dat er in 2018 1.845 beslissingen zijn waartegen een (of meerdere) beroepsschriften ingediend en ontvankelijk zijn. In 2019 waren dit er 3.012 en in 2020 3.249[20]. Er is een duidelijke toename tussen 2018 en 2020, In de periode 2010-2016 waren dit er jaarlijks gemiddeld 2.850 voor stedenbouwkundige vergunningsaanvragen volgens de gemeentelijke vergunningsregisters. In het stelsel van de omgevingsvergunning worden er meer beroepen ingediend bij de provincies dan in het oude stelsel (stedenbouwkundige beroepen, VCRO). De trend zet zich volgens de provincies voorlopig ook voort in 2021.21 .De periode is momenteel echter te kort om dit nu reeds te kunnen evalueren.

Door de digitalisering wordt er vooral digitaal beroep ingediend, hoewel het aantal analoge beroepen nog steeds hoog blijft. Enkele cijfers uit het Omgevingsloket:

- In totaal wordt tegen 4% van de beslissingen in eerste aanleg – vergunningen én weigeringen – beroep ingesteld, in het bijzonder tegen de weigeringen:
    - Tegen 4.392 vergunningen (2,3% van alle vergunningen) werd beroep ingesteld: 2.323 vergunningen (52,9%) in eerste aanleg werden bevestigd in beroep en 1.095 vergunningen (24,9%) in eerste aanleg leiden na beroep tot een weigering.[22]
    - Tegen 3.823 weigeringen (23% van alle weigeringen) werd beroep ingesteld: 1.903 weigeringen (49,8%) in eerste aanleg werden bevestigd in beroep en 1.320 weigeringen (34,5%) in eerste aanleg leiden tot een vergunning.[23]
- Gemiddeld wordt na verklaring V&O van het laatste beroepsschrift na 96,5 dagen een beslissing genomen over het project waartegen in beroep wordt gegaan.
- Over 6.628 beroepsdossiers werd een beslissing genomen: 3.687 (55,6%) van de beroepsdossiers werd vergund en 2.941 (44,4%) werd geweigerd.
- Bij 64% van de beroepsdossiers werd de beslissing in eerste aanleg bevestigd. Deze cijfers geven geen beeld van de eventuele voorwaarden die in de beslissing werden opgenomen.

[20] De overige beslissingen waartegen beroep is ingesteld, zijn genomen in de eerste maanden van 2021 (loket geconsulteerd begin maart).
[21] Inschatting op basis van cijfers aangeleverd door de provincies.
[22] De overige 974 dossiers met vergunningen waartegen beroep werd ingesteld werden ingetrokken, onontvankelijk verklaard of zijn momenteel nog in behandeling.
[23] De overige 60 dossiers met weigeringen waartegen beroep werd ingesteld zijn ingetrokken, onontvankelijk of nog in behandeling

Het **devolutief karakter** van het administratief beroep wordt door de meeste stakeholders aanzien als een pluspunt, hoewel vooral vanuit de kant van de bouwheren en exploitanten er ook kritische stemmen zijn. Door het devolutief karakter wordt het ganse dossier immers nogmaals onderzocht, ook wanneer het beroep zich tot een deel van het project beperkt. De bouwheren en exploitanten betreuren ook dat de VVO in beroep de aanvraag in haar totaliteit moet onderzoeken ook wanneer het beroep slecht een beperkt deel betreft. De AVI's geven aan dat er in de administratieve beroepsprocedures regelmatig nog zaken rechtgezet worden. Via de beroepsargumenten krijgt de VVO in beroep een bredere kijk op het dossier. Uit de internationale benchmarkstudie blijkt dat bij 8 van de 9 regio's/landen een administratief ingesteld kan worden (bij stedenbouwkundige handelingen) waar de opportuniteit van de beslissing beoordeeld wordt. Ook derden kunnen in acht van de negen bestudeerde landen en regio's bij de bevoegde beroepsinstantie een beroep indienen tegen de vergunningsbeslissing. Enkel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest staat er voor derden geen administratief beroep open bij de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.[24]

Het administratief beroep biedt ook heel wat **voordelen** tegenover het juridictioneel beroep bij de RvVb. De door de RvVb gehanteerde behandelingstermijnen zijn veel langer en de RvVb zal in voorkomend geval de beslissing van de administratieve overheid vernietigen waarna de procedure hernomen moet worden of in geval van gebonden bevoegdheid in de plaats treden van de bevoegde overheid en zelf beslissen[25]. De RvVb spreekt zich enkel uit over legaliteit en niet over opportuniteit. De drempel voor burgers om naar een administratief rechtscollege te stappen ligt ook hoger en de mogelijkheden voor de RvVb om te komen tot pragmatische oplossingen zijn beperkter. Tijdens het casestudy onderzoek gaven lokale overheden en provincies aan dat aanvragers van een omgevingsvergunning het soms als voordeel zien om niet op Vlaams niveau te worden behandeld. Een beroep tegen een beslissing van de Vlaamse Overheid wordt meteen behandeld door de RvVb gezien er geen administratief beroep mogelijk is.

Uit het evaluatieonderzoek blijken ondanks de algemene tevredenheid tot nog enkele **knelpunten:**

- De analoge beroepen zorgen voor een bijkomende werklast en verwarring met het digitale beroep:
    - Het systeem van bekendmaking van vergunningsbeslissingen leidt tot **verwarring en procedureslagen** m.b.t. de tijdigheid van ingestelde beroepen. Vergunningsbeslissingen worden soms én analoog én digitaal ter kennis gebracht, waardoor de vraag wordt gesteld met welke datum er rekening moet gehouden worden voor het berekenen van de beroepstermijnen;
    - De mogelijkheid om zowel digitaal als analoog een beroepschrift in te dienen verhoogt de **administratieve werklast** voor de bevoegde overheid. Dit omwille van de nood tot digitalisering van de analoge beroepschriften én de werking van het Omgevingsloket waarbinnen de opvolging van beroepen nog onvoldoende afgestemd is op de mogelijkheid van zowel digitale als analoge beroepsschriften;
    - De bewijzen van gelijktijdige verzending en het betalingsbewijs van de dossiertaks worden heel vaak niet bij het beroepschrift gevoegd bij analoge beroepen.
    - Uit de analyse van de rechtspraak en rechtsleer blijkt dat **artikel 56** van het Decreet ondubbelzinnig de onontvankelijkheidssanctie koppelt aan het "gelijktijdig en per beveiligde zending een afschrift van het beroep" bezorgen, maar dat de RvVb in het geval van het ontbreken van een gelijktijdige notificatie niet onmiddellijk zal besluiten tot onontvankelijkheid, maar de gevallen zal toetsen aan het normdoel van de bepaling (informatiedoelstelling en proceseconomische doelstelling). Is het

[24] De hornois, K., Naudts, W. en Wuyts, F. (2021). Internationale benchmark omgevingsvergunningsprocedure op vlak van doorlooptijden en oplossingstechnieken. Vlaamse overheid, Departement Omgeving.

25 '1. Het artikel 37 DBRC-decreet luidt onder meer als volgt: "… § 1. Na gehele of gedeeltelijke vernietiging kan een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), de verwerende partij bevelen om met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Het kan daarbij de volgende voorwaarden opleggen: (…) § 2. Het Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, b), kan, als de nieuw te nemen beslissing, bevolen conform paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing. …"

normdoel bereikt, dan stelt de RvVb dat een onontvankelijkheidssanctie niet passend is. Er zal dus steeds geval per geval nagegaan worden of de sanctie van onontvankelijkheid al dan niet evenredig is. Zulke geval per geval – benadering brengt inherent enige onzekerheid/onduidelijkheid met zich mee (ondanks de duidelijke tekst van het Decreet).[26]

- Vanuit de bouwheren en exploitanten wordt aangegeven dat de **drempel voor beroep te laag** is. Ook niet-betrokkenen dienen volgens hen nog te vaak zonder gegronde reden beroep in waardoor projecten soms belangrijke vertragingen oplopen. Opgemerkt moet worden dat uit de rechtspraak van de RvVb blijkt dat niet elk in een administratief beroepschrift aangehaald belang aanvaard kan worden.
- Vanuit de provincies wordt aangegeven dat tegenover de investeringen in de digitale beroepsprocedure een **toenemende administratieve werklast** ontstaat voor de provinciale omgevingsambtenaar. Dit komt omdat de omgevingsregelgeving een aantal bijkomende, procedurele stappen voorziet ten opzichte van het stedenbouwkundig vergunningstelstel. Bijvoorbeeld de verplichting om alle adviezen opnieuw te vragen. De provinciale administratie moet voor de toepassing van instrumenten zoals de administratieve lus en het wijzigingsverzoek ook telkens een deputatiebeslissing voorbereiden, agenderen, afwachten en integreren. In het bijzonder de komst van het wijzigingsverzoek (tijdens de beroepsprocedure) heeft gezorgd voor een aanzienlijke werklaststijging. Dit kan opgevangen worden door de gemeentelijke en de provinciale omgevingsambtenaar net als de gewestelijke omgevingsambtenaar de bevoegdheid te geven om over de toepassing van een administratieve lus en wijzigingsverzoek te beslissen
- Er is **onduidelijkheid over de termijn** om een beslissing te nemen over de **V&O** van een beroepschrift na een verzoek tot vervollediging. Er wordt ook in vraag gesteld of de termijn tot vervollediging van 14 dagen de termijn van 30 dagen om een beslissing te nemen over de V&O mag overschrijden.
- Vanuit de bouwheren en exploitanten wordt ook aangegeven dat het **schorsend karakter** van de volledige vergunning bij administratief beroep, ook wanneer beroep aangetekend wordt tegen een afgebakend onderdeel van een vergunning of wanneer beroep aangetekend wordt tegen een bepaalde opgelegde voorwaarde, als negatief punt ervaren wordt. Ook uit de analyse van de rechtspraak en rechtsleer blijkt dat kritiek wordt geuit op het gegeven dat een jurisdictioneel beroep voor de Raad geen automatische schorsende werking heeft (artikel 14 DBRC-decreet)23, terwijl een administratief beroep wél de uitvoering van de bestreden beslissing schorst (artikel 55 Omgevingsvergunningsdecreet) en dat dit strijdig zou zijn met het gelijkheidsbeginsel. In de werksessie met de provinciale omgevingsambtenaren werd het negatief punt i.v.m. het schorsend karakter beaamd. Het lijkt volgens hen wel moeilijk om dit anders te gaan bepalen waardoor de huidige regeling toch de voorkeur krijgt. In de juridische analyse (bijlage 9) werd de hypothese uitgewerkt van het idee dat de schorsende werking verlaten zou worden.

Doelbereik administratieve beroepen

M.b.t. het doelbereik van de administratieve beroepen bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Wat is de impact van beroep op het eindoordeel van de beslissing?***
2. ***Wat is de impact van beroep op de totale time-to-permit?***
3. ***Zijn de mogelijkheden en modaliteiten om in beroep te gaan voldoende duidelijk voor het betrokken publiek?***

[26] E. VANHAUTER, "Gelijktijdige zending aan het college vergeten? Forget it!", *STORM* 2020, 6-8. In voormelde rechtsleer werd volgend arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen besproken: RvVb/A/2021/0076 van 24 september 2020,*Vereecke*. Zie in dat opzicht ook RvVb/A/2021/0562 van 28 januari 2021, *Verstraete* en RvVb/A/2021/0563 van 28 januari 2021, *Eeckhout e.a*.

De administratieve beroepen dragen gedeeltelijk bij aan het doelbereik van het Decreet:

- Bouwheren geven aan dat de **termijnen** in administratief beroep te lang zijn en dit een grote invloed heeft op de totale time-to-permit. Toch heeft het Decreet een positieve bijdrage geleverd aan de **snelheid van de procedure**. De duidelijke procedurebepalingen en de digitalisering (onmiddellijke inzage in de adviezen, digitaal verwerken, …) zorgen voor meer transparantie. Instrumenten zoals de administratieve lus, het wijzigingsverzoek en gemotiveerd verzoek tot termijnverlenging bieden de mogelijkheid om ook in de beroepsfase oplossingsgericht te werken. Ze maken het onder andere mogelijk om ook in graad van beroep tegemoet te komen aan beroepsargumenten, bezwaren of adviezen.
- Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de mogelijkheden en modaliteiten om in beroep te gaan voldoende **duidelijk** zijn voor het betrokken publiek. De digitalisering en de gele affiches spelen hierin een significante rol. De beroepsmogelijkheden en modaliteiten moeten worden vermeld in de tekst die ter bekendmaking van een vergunningsbeslissing in eerste en tweede aanleg moet worden gebruikt. Ze staan vermeld op de affiche die aangeplakt wordt op de locatie, in de berichten over beslissingen op de websites, etc. De vormvereisten van de beroepschriften blijken wel niet voor iedereen voldoende duidelijk.
- Het feit dat VVO'n steeds in hun achterhoofd moeten houden dat hun beslissing aangevochten kan worden, draagt bij aan een **betere besluitvorming**.
- Vanuit de bouwheren en exploitanten wordt aangegeven dat er types **aanvragen** zijn **waartegen meer in beroep** wordt gegaan: bv. windturbines (47%), rust- en verzorgingstehuizen en serviceflats (21-29%), meergezinswoningen (18%), nieuwe infrastructuurprojecten, terreinaanleg, verharding openbaar domein (8– 11%). Om als betrokken publiek bij de deputatie beroep te kunnen instellen, wordt vereist dat de beroepsindieners blijk geven van hinderlijke of nadelige gevolgen die ze, als gevolg van de bestreden beslissing, ondervinden of vrezen te ondervinden. Het volstaat dat ze voldoende aannemelijk maken dat ze door de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing (negatieve) gevolgen zullen ondervinden. Volgens de provincie Antwerpen voldoen de meeste ingediende beroepschriften aan deze vereiste. In verhouding tot het aantal beroepschriften krijgt de 'Dienst Omgevingsberoepen' van de provincie Antwerpen relatief weinig vragen over deze 'inhoudelijke' vereiste. De meeste vragen gaan over 'hoe' een beroep kan/moet worden ingesteld (al dan niet via het Omgevingsloket).

7. Evaluatie 'Administratieve vereenvoudiging'

In dit luik bespreken we de toepassing en het doelbereik van volgende vier elementen binnen de werking van het Decreet:

- Aantal vergunningsprocedures
- Meldingsprocedure
- Vereenvoudiging voor aanvragers en het betrokken publiek
- Vereenvoudiging voor betrokken overheden

7.1. Aantal vergunningsprocedures

Het Decreet reduceerde het aantal vergunningsprocedures tot twee: de 'gewone' procedure en de 'vereenvoudigde' procedure. Het belangrijkste verschil tussen beide is de beslissingstermijn (105/120 dagen of 60 dagen na verklaring V&O), die grotendeels komt doordat het in de gewone procedure verplicht is een openbaar onderzoek te organiseren.

Toepassing vereenvoudigde en gewone procedure

M.b.t. de toepassing van de vereenvoudigde en gewone procedure bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Bestaan er discrepanties tussen het voorwerp van de aanvraag en de toepassing van de vereenvoudigde en gewone procedure?***
2. ***Is de afbakening van het toepassingsgebied van de 'vereenvoudigde procedure' duidelijk?***
3. ***Wat zijn de voordelen van het onderscheid tussen de 'gewone vergunningsprocedure' en een 'vereenvoudigde vergunningsprocedure'?***
4. ***Wat zijn de nadelen van het onderscheid tussen de 'gewone vergunningsprocedure' en een 'vereenvoudigde vergunningsprocedure'? Welke bepalingen over het toepassingsgebied van de vereenvoudigde en de gewone procedure leiden tot interpretatieproblemen of knelpunten?***

Voor 68,29% van de aanvragen waarover een beslissing is genomen, werd de vereenvoudigde procedure toegepast. Voor dossiers waar gemeenten bevoegd zijn, is dit 70%. Voor de provincie werd voor slechts 33% van dossiers de vereenvoudigde procedure toegepast, bij het Vlaams gewest is dit 36%. De doorlooptijd vanaf indienen tot een beslissing in eerste aanleg is voor de vereenvoudigde procedure gemiddeld 74 dagen, voor de gewone procedure 125 dagen.

De aanvragers op provinciaal niveau zijn meestal professionelen (bedrijven, architecten, milieucoördinatoren, studiebureaus): voor hen is de keuze tussen de vereenvoudigde en de gewone procedure duidelijk. Voor aanvragers op gemeentelijk niveau ligt dit anders: daar zijn de aanvragers vaak particulieren. In de praktijk blijkt het onderscheid bij hen minder duidelijk.

De VVO'n geven duidelijk aan dat sommige aanvragers erop staan om de gewone procedure toe te passen, omdat ze absoluut een openbaar onderzoek willen. Om goed nabuurschap op te bouwen is transparant werken met openbaar onderzoek voor de aanvrager van belang.

Enkele **knelpunten** die werden aangehaald in de werksessies en de online enquête:

- Er wordt aangegeven dat de beslissingstermijn van 60 dagen van de vereenvoudigde procedure te krap is om een beslissing te nemen. De beslissingstermijn van 60 dagen gaat soms ten koste van de kwaliteit van de beoordeling (plaatsbezoeken niet mogelijk, te weinig tijd voor onderzoek, etc.).

- Alleen bij de gewone procedure houdt het toepassen van de **administratieve lus** van rechtswege een verlenging van de beslissingstermijn met 60 dagen in. De toepassing van administratieve lus in een vereenvoudigde procedure is mogelijk, maar brengt geen termijnverlenging met zich mee.
- Wanneer tijdens een vereenvoudigde procedure in eerste aanleg of in beroep vastgesteld wordt dat er toch een openbaar onderzoek moest plaatsvinden en de gewone procedure gevolgd moet worden, kan er **niet omgeschakeld worden**. De vergunningsaanvrager zal bijgevolg opnieuw een aanvraagdossier moeten indienen waarna het aan de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg toekomt om de correcte procedure te volgen en toepassing te maken van de correcte regelgeving. Dit wordt aanzien als een groot knelpunt door zowel aanvragers en VVO'n.
- Sinds de codexwijziging zijn bijzondere plannen van aanleg en verkavelingen ouder dan 15 jaar geen weigeringsgrond meer voor een vergunning (VCRO art 4.4.9. en art. 4.3.1.). Dit betekent evenwel niet dat de **stedenbouwkundige voorschriften** zonder meer verdwijnen. Aanvragen die niet overeenstemmen met deze voorschriften vallen onder de gewone procedure. Voor deze aanvragen moet dan ook een openbaar onderzoek worden georganiseerd. Voor burgers is het vaak moeilijk te begrijpen dat een aanvraag voor een kleine stedenbouwkundige handeling (bv. carport) onder het toepassingsgebied van de gewone procedure valt, terwijl een aanvraag voor een meer omvangrijke stedenbouwkundige handelingen zonder openbaar onderzoek kan worden vergund indien de aanvraag in overeenstemming is met de voorschriften van een geldend bestemmingsplan.

Doelbereik vereenvoudigde en gewone procedure

M.b.t. het doelbereik van de vereenvoudigde en gewone procedure bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Heeft de vereenvoudigde procedure het tijdsbestek tot aanvang van de realisatie aanzienlijk ingekort?***
2. ***Heeft de gewone procedure het tijdsbestek tot aanvang van de realisatie aanzienlijk ingekort voor die dossiers waar een openbaar onderzoek vereist was?***
3. ***Zijn de procedures eenvoudiger en transparanter geworden?***

Het verminderd aantal vergunningsprocedures draagt gedeeltelijk bij aan het doelbereik van het Decreet:

- De kortere, maximale behandelingstermijn van 60 dagen in de vereenvoudigde procedure i.p.v. 105 dagen levert een **tijdswinst** op voor de aanvrager in vergelijking met voor de invoering van het Decreet;
- De verkorte procedure betekent echter niet standaard een versnelling. Zo wordt er aangegeven door bouwheren, exploitanten en studiebureaus dat doorlooptijden niet per se korter geworden zijn. Ze hebben de perceptie dat er in vele gevallen de **termijnen worden uitgeput**. Uit de gegevens van het Omgevingsloket blijkt dat gemiddeld 74 dagen *na indiening* over een aanvraag beslist wordt (waarbij geen openbaar onderzoek werd georganiseerd). De gemeenten beslissen gemiddeld na 73 dagen na indiening, provincies en het Vlaams gewest daarentegen gemiddeld 98 en 96 dagen na indiening.
- Aanvragers hebben sneller zicht op rechtszekerheid en er zijn **minder administratieve verplichtingen**;
- Uit de analyse van de rechtsleer en rechtspraak blijkt dat het als een goede zaak wordt gezien dat het Decreet het aantal vergunningsprocedures reduceert tot twee. Dit komt de transparantie van de regelgeving ten goede. Ook de respondenten in de online enquête geven aan dat de procedures **eenvoudiger en transparanter** geworden zijn. Anderzijds is het zo dat in de vereenvoudigde vergunningsprocedures minder kansen worden benut om vroegtijdig mogelijke problemen/pijnpunten op te sporen en te voorkomen. Er is tevens nog onduidelijkheid over de criteria voor het onderscheid tussen gewone en vereenvoudigde procedure bij aanvragers.



Figuur 32: Doelbereik snellere realisatie door beperking van de vergunningsprocedures (Online enquête)

7.2. Meldingsprocedure

Bepaalde stedenbouwkundige handelingen of exploitaties van IIOA's zijn niet onderworpen aan een vergunningsplicht, maar aan een meldingsplicht. Zij volgen de in het Decreet voorziene "meldingsprocedure". De meldingsplicht bestond al voor de inwerkingtreding van het Decreet. De procedure is evenwel gewijzigd.

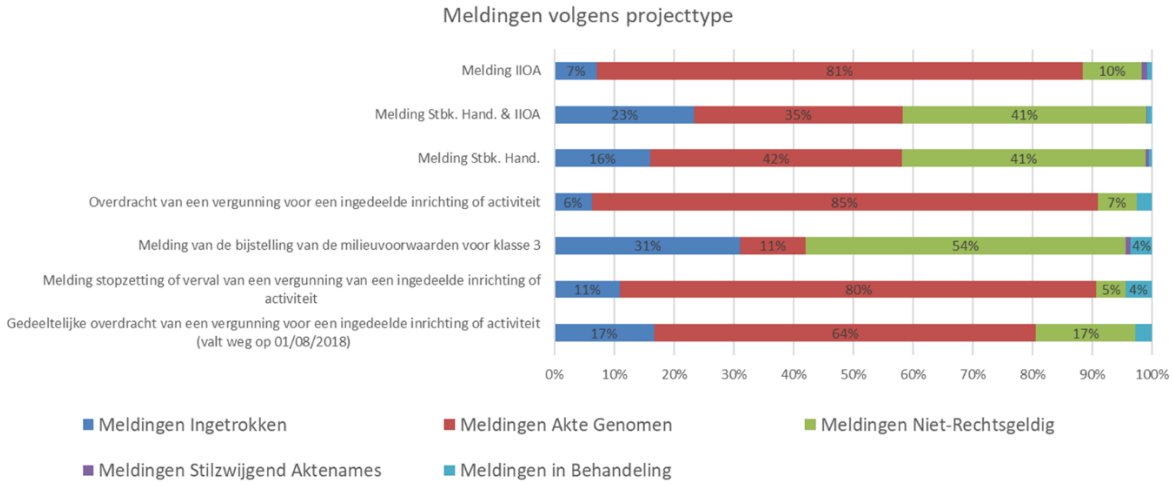
Toepassing meldingsprocedure

M.b.t. de toepassing van de meldingsprocedure bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Treden er problemen op bij de afbakening van meldingsplichtige stedenbouwkundige handelingen/inrichtingen of activiteiten? Zo ja, welke?***
2. ***Zijn er verbeterpunten bij de afbakening van meldingsplichtige stedenbouwkundige handelingen/inrichtingen of activiteiten, en welke zijn dit dan?***
3. ***Op welke manier biedt de beoordeling van de melding al dan niet een meerwaarde? Is de beoordeling noodzakelijk?***
4. ***Is de opgelegde termijn van 20 of 30 dagen voldoende voor een beoordeling door de bevoegde overheid?***
5. ***Hoe vaak wordt (stilzwijgend) akte genomen? Wat is de meest voorkomende oorzaak? Hoe vaak bleek het gemelde eigenlijk vergunningsplichtig?***
6. ***Wat zijn de voor- nadelen van de meldingsplichtige handelingen/activiteiten?***

Sinds de inwerkingtreding van regeling over de omgevingsvergunning zijn er 49.076 meldingen ingediend in het Omgevingsloket. Gemiddeld wordt na ca. 24 dagen akte genomen over de melding (gemiddeld 20 dagen voor stedenbouwkundige aspecten en 27 dagen voor milieuaspecten). Uit cijfers van het Omgevingsloket blijkt dat bij de grote meerderheid van de meldingen akte wordt genomen

(63% of 31.076), 11% van de meldingen wordt ingetrokken (5.555) en 24% is niet-rechtsgeldig (11.730). Bij slechts een zeer klein aantal wordt stilzwijgend akte genomen (1% of 345[27]).



Figuur 33: Verdeling van het aantal meldingen volgens projecttype (Omgevingsloket)

De melding wordt vooral **door de initiatiefnemer als een positief instrument** bevonden. Het zorgt voor een kortere doorlooptermijn van het dossier ten opzichte van de vergunningsprocedures, het is goedkoper en bovendien sneller uitvoerbaar.

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat er toch belangrijke **knelpunten** zijn bij de toepassing van de meldingsprocedure:

- De beslissingstermijn voor de behandeling van meldingen van milieudossiers is teruggebracht tot **20 dagen**. Lokale besturen beschouwen deze termijn als **te kort**. Voor de agendering op een CBS is de periode van 20 dagen niet haalbaar zeker omdat ook de bekendmaking nog binnen dezelfde 20 dagen moet gebeuren. De effectieve behandelingstermijn bedraagt hierdoor soms maar een paar dagen. De mogelijkheid om de bevoegdheid van aktename aan de omgevingsambtenaar over te laten, wordt niet altijd als gewenst beschouwd zowel vanuit het CBS als vanuit de omgevingsambtenaren.
- Voor verschillende activiteiten, in het bijzonder bronbemalingen, wordt vanuit de gemeenten de vraag gesteld of de melding wel het **juiste instrument** is. In het kader van de droogteproblematiek en daarmee samenhangend de Vlaamse Blue Deal is een goede beoordeling van bronbemalingen noodzakelijk, maar de tijd en expertise ontbreekt vaak. Bovendien hebben lokale overheden de perceptie hier geen voorwaarden aan te kunnen koppelen en er dus weinig grip op te hebben[28]. Er is ook geen onderscheid tussen kleine bronbemalingen en bronbemalingen met een grote invloed op de omgeving. Daarnaast is het bij meldingen niet mogelijk om bijkomende informatie te vragen door de zeer korte behandelingsperiode.
- Vooral in het kader van meldingen voor stedenbouwkundige handelingen zijn er heel wat **onduidelijkheden** zowel voor de melder als voor de overheden. Uit de analyse van de rechtspraak en rechtsleer blijkt dat het niet altijd evident is om te bepalen of een stedenbouwkundige handeling vrijgesteld is van vergunningsplicht, meldingsplichtig dan wel vergunningsplichtig is (zie bijlage 7 – 22 april 2021 onder 1.1.4.). De impact van een foutieve melding op de initiatiefnemer, derden en de overheid hangt sterk af van de specifieke omstandigheden van de zaak (zie juridische analyse onder 1.2. in bijlage 7 – 2 juli 2021). Uit de gesprekken blijkt dat een grote hoeveelheid van de meldingen niet rechtsgeldig verklaard wordt (24% volgens het Omgevingsloket) en in bepaalde gevallen meermaals opnieuw wordt ingediend. Dit is bv. het geval wanneer

[27] De stilzwijgende aktename is vrij recent. Voor meldingen die ingediend worden vanaf 3 november 2020 gelden voortaan strikte termijnen. Bij het ontbreken van een formele akte name wordt de melding stilzwijgend aktegenomen.
[28] Deze perceptie klopt niet met artikel 113 van het Decreet, paragraaf 1

meldingsplichtige handelingen blijken af te wijken van geldende stedenbouwkundige voorschriften of wanneer zij gepaard gaan met ingrepen in de stabiliteit waardoor de werken toch vergunningsplichtig zijn. Bovendien blijken veel particulieren de melding te ingewikkeld te vinden en deze daarom onvolledig/foutief invullen. Het is voor een initiatiefnemer ook niet altijd duidelijk voor welke handelingen een melding mogelijk is.

- Onder het Milieuvergunningendecreet kon de exploitatie onmiddellijk na de melding direct aangevat worden, werd de **aktename** niet als een administratieve rechtshandeling beschouwd en was er bijgevolg geen beroep mogelijk. Onder het Decreet moet 20 dagen gewacht worden op een eventueel stilzwijgende beslissing en is beroep mogelijk tegen deze beslissing bij de RvVb (zie juridische analyse in bijlage 7 – 22 april 2021 onder 1.1 4.). Voor sommige exploitaties wordt deze verzwaring van de procedure als belemmerend ervaren. Bovendien moet gewezen worden naar de beperkte beoordelingsruimte van de VVO.

Doelbereik meldingsprocedure

M.b.t. het doelbereik van de meldingsprocedure bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Bereikt de meldingsplicht haar doel om sneller te kunnen overgaan tot realisatie?***
2. ***Dragen onderstaande, doorgevoerde wijzigingen aan de meldingsprocedure bij tot eenvoud en transparantie? (Stilzwijgende aktename, aangepaste termijnen, digitalisering, etc.)***
3. ***Lokale besturen hebben de mogelijkheid om bij verordening meldingsplichtige stedenbouwkundige handelingen terug vergunningsplichtig te maken.***

De meldingsprocedure draagt gedeeltelijk bij aan het doelbereik van het Decreet:

- De meldingsprocedure is een **relatief eenvoudige en snelle procedure** voor kleine en eenvoudige projecten (met geringe impact) die weinig beoordeling vergen. Wanneer een beroep ingediend wordt tegen een beslissing over een melding, dient dit te worden ingesteld bij de RvVb. Een dergelijk beroep kan leiden tot een relatief lange procedure, hoewel het verband houdt met een melding van een relatief klein en eenvoudig project;
- De **verschillen in de termijnen** voor stedenbouwkundige handelingen en exploitatie van een IIOA zorgen voor een verhoogde complexiteit en onduidelijkheid bij zowel overheden als initiatiefnemers;
- Het is voor initiatiefnemers niet altijd duidelijk **welke handelingen melding- of vergunningsplichtig** zijn. Ook de wijze waarop de melding moet ingediend worden in het Omgevingsloket vergt in vele gevallen een professionele achtergrond. De kosten van een gespecialiseerd bureau zijn hoog voor meldingen dus bijgevolg komen kleine ondernemingen vaak bij de gemeente terecht, die hierdoor heel wat ondersteuning moet bieden. Bijna de helft van de meldingen klasse 3 moeten door de gemeente ingegeven worden in het Omgevingsloket waarbij ze de initiatiefnemer contacteren dat de melding niet volledig of correct is gebeurd.

7.3. Vereenvoudiging voor aanvragers en het betrokken publiek

Het Decreet beoogt eenvoudigere procedures met minder administratieve lasten, alsook transparantere procedures met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek.

Toepassing

M.b.t. de vereenvoudiging voor aanvragers en het betrokken publiek bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Is het duidelijk voor de aanvragers en het betrokken publiek welke procedure ze moeten opstarten zowel in eerste aanleg als in beroep?***
2. ***Is de dossierinformatie voldoende toegankelijk via het loket?***
3. ***Is de transparantie vergroot t.o.v. de situatie voor de invoering van het Decreet?***
4. ***Is het duidelijk voor de aanvragers en het betrokken publiek welke gegevens verstrekt moeten worden?***
5. ***Zijn de aanvraagmodellen in het loket voldoende gebruiksvriendelijk?***
6. ***Zijn de adviezen en beslissingen van betrokken instanties voldoende helder en begrijpelijk voor aanvragers en het betrokken publiek?***
7. ***Wanneer een vergunning definitief verleend is voor een project, zijn er dan nog problemen bij de uitvoering waarvoor het Decreet geen oplossing biedt of de voorziene oplossing tekortschiet***

Het Decreet heeft een positieve bijdrage geleverd aan de transparantie van de vergunningsprocedure t.o.v. de situatie voor de invoering van het Decreet. Dit blijkt zowel uit de werksessies, de juridische analyse als de online enquête. De transparantie is vooral verhoogd door de digitalisering. Een aanvrager kan zijn dossier digitaal opvolgen en heeft direct een zicht op o.a. opgeladen adviezen, projectverloop, opvolging van de aanvraag, genomen en te nemen acties, etc.

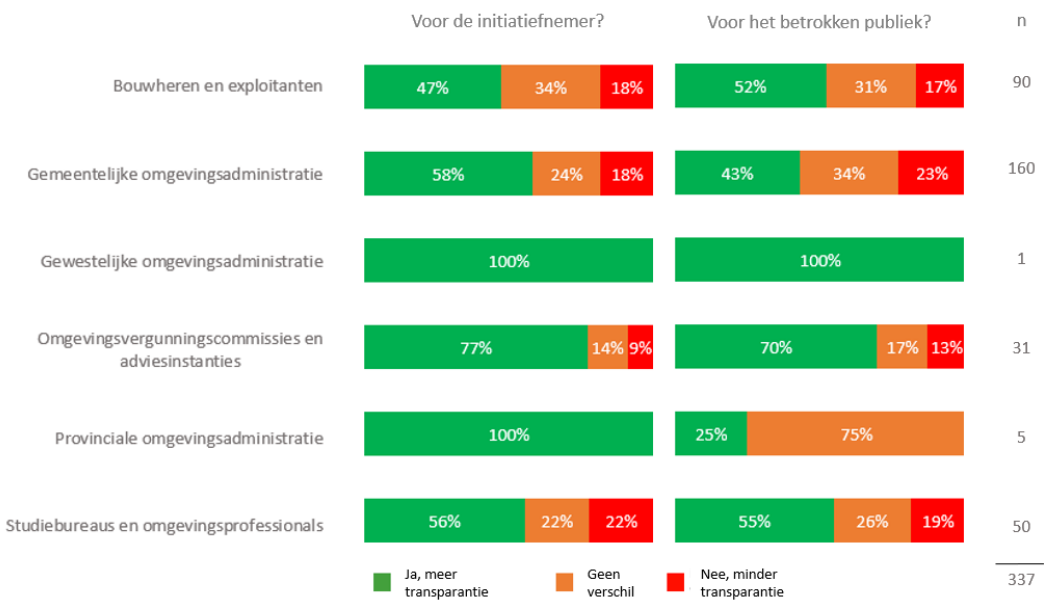
Uit de online enquête blijkt dat de meerderheid van de bouwheren, exploitanten, studiebureaus, omgevingsprofessionals en gemeentelijke omgevingsadministraties van oordeel zijn dat er meer transparantie is sinds de invoering van het Decreet. De werking van het Omgevingsloket wordt hiervoor als voornaamste oorzaak aangehaald. Voor bepaalde aanvragers is het Omgevingsloket nog niet gebruiksvriendelijk genoeg en zijn er vaak praktische problemen waardoor dit een negatieve invloed heeft op de transparantie.

De integratie van de vergunningen heeft ook de transparantie voor de aanvrager en het betrokken publiek verhoogd. Het openbaar onderzoek verloopt nu samen voor milieu en ruimtelijke ordening, voor omwonenden is dit duidelijker en bezwaren dienen niet apart overgemaakt te worden. De inzage van dossiers door het betrokken publiek wordt wel als knelpunt ervaren door verschillende stakeholders.

De actualisatie van de vergunningstoestand wanneer de vergunning voor de verandering van een exploitatie wordt verleend, heeft het voordeel dat ook na verandering duidelijk blijft wat vergund is en welke bijzondere milieuvoorwaarden nageleefd moeten worden. (Zie ook juridische analyse onderzoeksvraag 3: *'betreffende de verandering van de vergunningssituatie'* in bijlage 7 – 2 juli 2021)

Via het Omgevingsloket of bij de gemeente wordt de raadpleegbare info als te beperkt beschouwd. Hierdoor ontstaat er onvoldoende duidelijkheid over het dossier.[29]

[29] Het Loket is echter niet bedoeld als vervanging van de inzage bij de gemeenten.

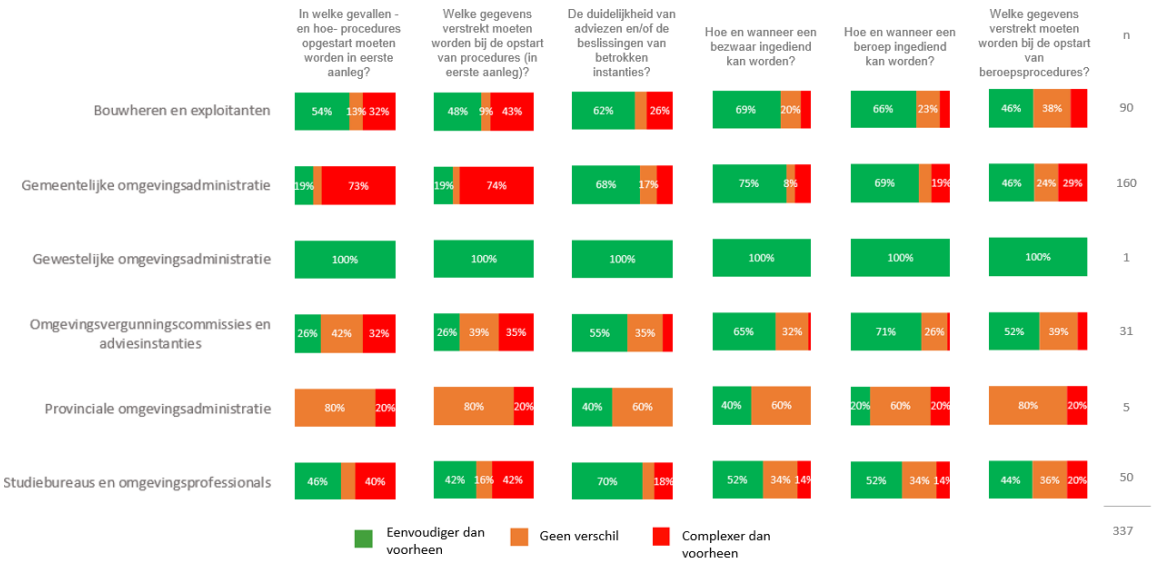


Figuur 34: Perceptie doelbereik verhoogde transparantie per stakeholder (Online enquête)

Ondanks de algemene tevredenheid over een verhoogde transparantie door het Decreet, worden volgende **verbeterpunten** aangegeven:

- De **inhoud van bezwaarschriften** wordt niet altijd ter beschikking gesteld van de aanvrager. Hierdoor wordt het voor een aanvrager moeilijk of onmogelijk om tijdens de procedure extra info te verschaffen of een wijzigingsverzoek in te dienen om tegemoet te komen aan de bezwaren;
- Door de digitalisering en COVID-19 zijn er minder mogelijkheden voor **overleg** en om iemand fysiek aan het loket te spreken over de stand van zaken van dossiers;
- De vergunningsaanvrager kan enkel in eerste administratieve aanleg binnen de gewone vergunningsprocedure vragen om gehoord te worden, en dit hoorrecht is bovendien ook nog eens gekoppeld is aan de tussenkomst van de POVC/GOVC (zie juridische analyse in bijlage 7– 22 april 2021 onder 1.1.1.)

In de online enquête werd specifiek gepeild naar de duidelijkheid voor de aanvragers en het betrokken publiek van de procedure, de te verstrekken gegevens, duidelijkheid van adviezen en beslissingen en de mogelijkheden en modaliteiten voor het indienen van bezwaren/beroepen. De resultaten worden in de tabel hieronder weergeven.



Figuur 35: Perceptie vereenvoudiging en transparantie voor de aanvrager (Online enquête)

Uit de online enquête blijkt dat er weinig problemen ervaren worden over de duidelijkheid van de adviezen op procedureel vlak en/of beslissingen van de betrokken instanties, hoe en wanneer bezwaren/beroepen ingediend kunnen worden en welke gegevens verstrekt moeten worden bij de opstart van beroepsprocedures. Enkel bij de opstart van de procedures en de gegevensverstrekking blijken enkele **knelpunten**:

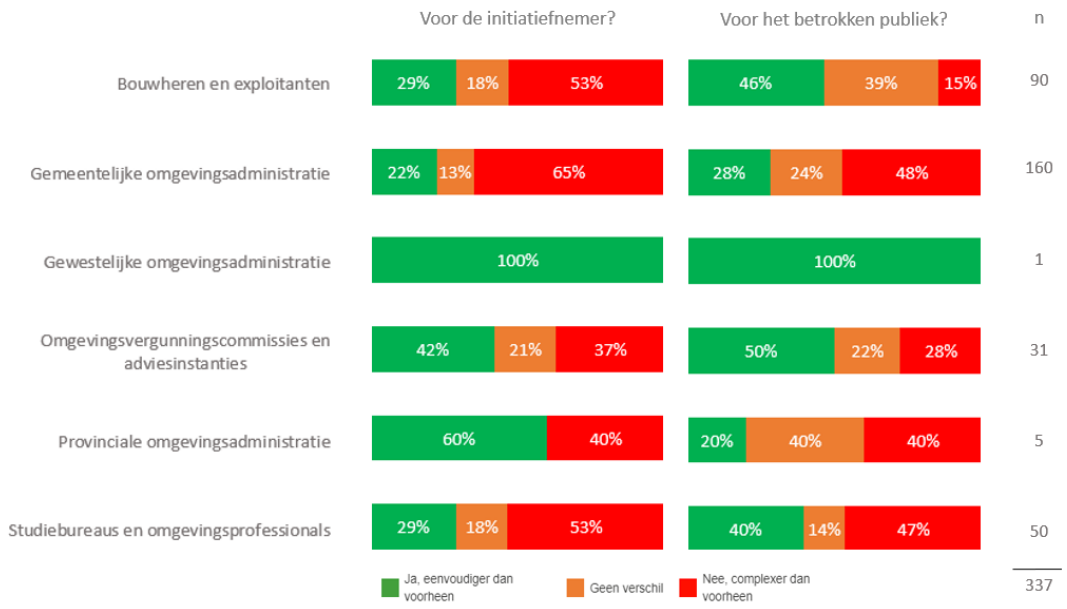
- De bouwheren, exploitanten en studiebureaus geven vooral de **grote hoeveelheid en complexiteit** van de aan te leveren **plannen** in het Omgevingsloket aan als een knelpunt. Dossiers moeten opgesplitst worden en dit is enorm belastend voor ruimtelijke aanvragen met meerdere percelen of lijnvormige trajecten. Het gevolg is dat de aanvrager nog eens een aparte set plannen moet maken voor het Omgevingsloket omdat de plannen van bv. aanbestedingsdossiers hier niet bruikbaar voor zijn. Daardoor moeten telkens 2 dossiers opgemaakt worden;
- Volgens de bouwheren, exploitanten en studiebureaus is er ook een te grote nadruk van VVO'n op het **vormelijke aspect** van de ingediende dossiers;
- Het normenboek wordt geapprecieerd, maar bepaalde **interpretaties van het normenboek** staan ter discussie waardoor er in bepaalde gevallen een verklaring van onvolledigheid volgt. Ook bij omgevingsvergunningen voor infrastructuurwerken leidt het normenboek tot grote opsplitsingen van het project en het opmaken van vele plannen die nadien onbruikbaar blijken.[30]

Doelbereik

M.b.t. de vereenvoudiging voor aanvragers en het betrokken publiek bespreken we in wat volgt de antwoorden op volgende onderzoeksvragen:

1. ***Houdt de geïntegreerde vergunningsprocedure voor de vergunningsaanvrager een substantiële reductie van de administratieve lasten?***
2. ***Heeft het Decreet geleid tot een administratieve vereenvoudiging voor het betrokken publiek?***
3. ***Op welke manier biedt het Omgevingsloket als platform de nodige ondersteuning voor gebruiksvriendelijke en transparantere procedures voor aanvragers en het betrokken publiek?***
4. ***Welke vragen in de formulieren en de addendabibliotheek leiden tot interpretatieproblemen of knelpunten? Welke zijn mogelijke verbeterpistes?***

[30] Het normenboek infrastructuur werd recentelijk gewijzigd is, maar momenteel is er als overgangsmaatregel tijdelijk nog de mogelijkheid om het "oude" normenboek hanteren



Figuur 36: Perceptie doelbereik administratieve vereenvoudiging per stakeholder (Online enquête)

In de online enquête en in de werksessies werd specifiek gepeild naar de perceptie rond administratieve vereenvoudiging voor de initiatiefnemer en het betrokken publiek. De digitalisering zorgt opnieuw voor een vereenvoudiging. Er kan direct ingespeeld worden op adviezen, bijkomende informatie kan gemakkelijk toegevoegd worden wanneer iets ontbreekt in het dossier, bezwaren kunnen digitaal ingediend worden, etc.

Naast de digitalisering worden de administratieve lus en het wijzigingsverzoek in het kader van administratieve vereenvoudiging voor de aanvrager vernoemd. Ze voorkomen dat procedures moeten worden stopgezet. Ook de geïntegreerde vergunning zorgt ervoor dat slechts één dossier moet worden ingediend en ook maar één procedure moet doorlopen worden met (één openbaar onderzoek en) één beslissing. Dit heeft de samenstelling van het dossier wel moeilijker gemaakt: architecten en milieuprofessionals moeten nu meer samenwerken. In de online enquête geven vooral de bouwheren/exploitanten, studiebureaus/omgevingsprofessionals en gemeentelijke omgevingsadministraties aan dat het voor de initiatiefnemer in bepaalde gevallen complexer is dan voorheen. Deze negatieve perceptie wordt zowel bevestigd als genuanceerd in de werksessies. Vooral voor mensen die niet vertrouwd zijn met het Decreet is het vaak onduidelijker geworden. Ook het melden van een activiteit blijkt voor iemand die weinig kennis heeft van het Decreet niet gemakkelijk uit te voeren. Bepaalde stappen in het Omgevingsloket vragen veel tijd en dit wordt aanzien als een grote administratieve last (zie bijlage 12). De meer gestroomlijnde werkwijzen voor zeer diverse dossiers qua omvang en inhoud hebben gedeeltelijk ook voor meer administratie of onduidelijkheid gezorgd. Zo geven bouwheren en studiebureaus o.a. volgende zaken aan:

- De **formulieren** zijn vaak te uniform en uitgebreid, en het normenboek voor plannen is te detaillistisch: er zijn te veel verschillende (of soms overbodige) plannen nodig (bv. zelfde detailniveau voor een klasse 3-inrichting als voor een klasse 1-inrichting). Er is nood aan meer duidelijkheid (vb. terreinprofielen vs. lengteprofielen) of vrijheid (vb. schaalgrootte);
- Er is een versnippering van **effectbeschrijvingen** over bv. alle mogelijke milieudisciplines;
- De **addenda** komen niet altijd overeen met wat in het loket staat of aangeleverd moet worden en wijzigingen lopen niet parallel;
- Informatie moet op **verschillende plaatsen** aangeleverd worden, wat tot versnippering en dubbel werk leidt.

Tot slot wordt er aangegeven dat het onderscheid tussen een gewone en een vereenvoudigde procedure op bepaalde punten bij de aanvraag nog steeds onduidelijk is, met mogelijke vertragingen en extra werk bij foute keuze als gevolg. Daarnaast wordt meermaals aangegeven dat het loket vooral geënt is op de woningbouw, en minder op industriële complexen.

AVI's en leden van een OVC bevestigen dat het Omgevingsloket overzichtelijker mag. Dit zowel op vlak van structuur, naamgeving, overeenstemming documenten en addenda, alsook de duiding in de formulieren (wat mag of moet er verplicht ingevuld worden). Het loket is grotendeels opgezet vanuit het idee om data te verzamelen en datarapportering en minder vanuit gebruiksvriendelijkheid en leesbaarheid voor AVI's en VVO'n. Voor aanvragers is alles in data invullen niet altijd werkbaar of mogelijk waardoor er hiaten of tegenstrijdigheden ontstaan. De addendabibliotheek is een complex en onoverzichtelijk gegeven zowel voor instanties als voor burgers wat de aanvragen en de behandeling ervan bemoeilijkt. Het normenboek is overzichtelijk, maar zeer lijvig en kan tot discussie leiden door de uitgebreide samenstelling.

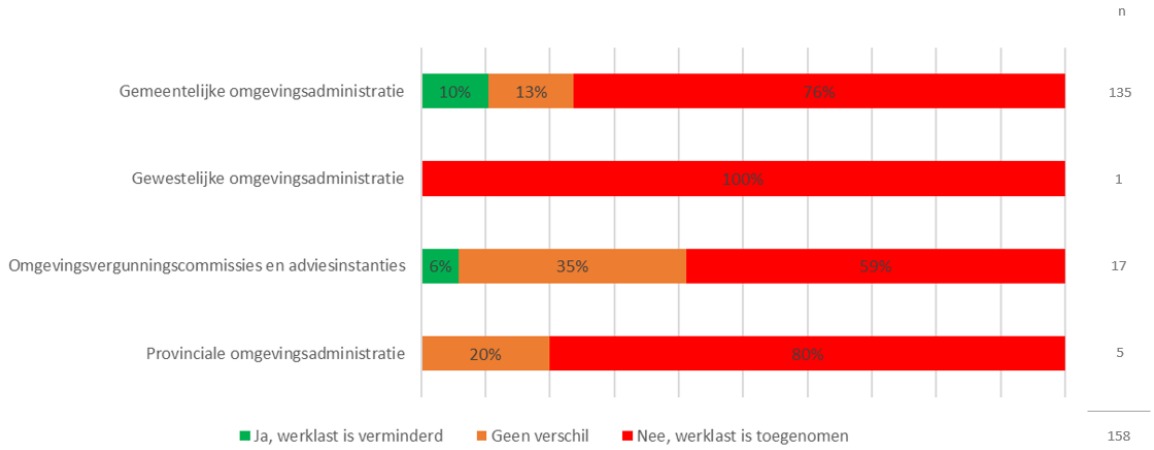
7.4. Vereenvoudiging voor betrokken overheden (besturen, adviesinstanties en commissies)

Toepassing administratieve vereenvoudiging

M.b.t. de toepassing van het Decreet in relatie tot de beoogde vereenvoudiging voor de betrokken overheden werd een antwoord op volgende onderzoeksvragen gezocht:

1. ***Zijn de procedures eenvoudiger toe te passen voor overheden dan voorheen, en waaruit bestaat de eventuele vereenvoudiging, voor:***
    a. ***Bekomen van een definitieve vergunning voor het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen?***
    b. ***Bekomen van een definitieve vergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit?***
    c. ***Bekomen van een definitieve vergunning voor het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen én de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit?***
    d. ***Meldingen van stedenbouwkundige handelingen en exploitatie van ingedeelde inrichting of activiteit?***
    e. ***Bijstelling milieuvoorwaarden?***
    f. ***Schorsing/opheffing van vergunning voor exploitatie van verandering van een ingedeelde inrichting of activiteit?***
    g. ***Vergunningsaanvraag voor een verandering van een ingedeelde inrichting of activiteit?***
2. ***Welke nog niet besproken bepalingen van het Omgevinsgvergunningendecreet en -besluit en formulieren leiden tot interpretatieproblemen/knelpunten? Welke zijn mogelijke verbeterpistes?***
3. ***Is de werklast voor de betrokken overheden (gemeentelijk, provinciaal en gewestelijk) verminderd?***
4. ***Zijn de beslissingen m.b.t. de omgevingsvergunningen handhaafbaar (besluitvorming, opgelegde voorwaarden, …)? Zijn er voor- en nadelen merkbaar?***

In het evaluatieonderzoek stellen zowel de gemeentelijke, provinciale en gewestelijke omgevingsadministraties, alsook de leden van de OVC en AVI's dat de **werklast** is toegenomen. Onderstaande figuur op basis van de online enquête geeft die perceptie van verhoogde werklast duidelijk weer.



Figuur 37: De perceptie van de werklast per stakeholder (Online enquête)

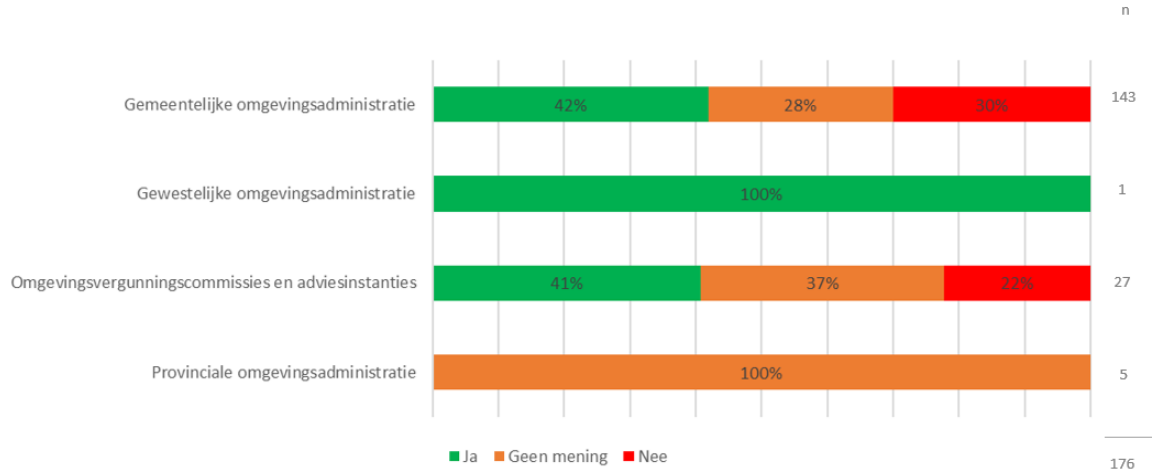
In wat volgt bespreken we de verhoogde werklast per stakeholder:

- De werklast voor **gewestelijke omgevingsadministraties** is toegenomen omdat de integratie van de 4 verschillende materies (stedenbouwkundige handelingen, IIOA, vegetatiewijzigingen, kleinhandelsvergunning) ertoe leidt dat de behandelende ambtenaren zich ook moeten toeleggen op materies waarin zij minder expertise hebben. Gezien de complexiteit enerzijds en de werkdruk anderzijds is dit geen evidentie. Er moet ook telkens nagegaan worden of alle onlosmakelijk verbonden aspecten opgenomen zijn in de aanvraag. Vooral het wijzigingsverzoek en de administratieve lus worden door de gewestelijke omgevingsadministratie aangegeven als een organisatorische uitdaging, ook gezien de beperkte tijd die hiervoor voorzien is. De voordelen van het digitaal werken worden wel alsmaar duidelijker, wat de werklast ten goede komt.
- Bij de **provinciale omgevingsadministratie** zorgen vooral onderstaande topics voor een sterke bijkomende werklast:
    - De mogelijkheid om een aanvraag te **wijzigen** tijdens de procedure, ook tijdens de beroepsprocedure, brengt een verhoogde werklast met zich mee, op vlak van opvolging van het dossier en van inhoudelijke beoordeling. De mogelijkheden in de regelgeving zijn niet beperkt zodat dit in de praktijk kan leiden tot verschillende wijzigingsverzoeken per dossier, tot zelfs de dag voor de deputatiezitting en tot wijzigingen die enorm uitgebreid/ingrijpend zijn.
    - Dossiers in het Omgevingsloket zijn **zeer fragmentarisch opgebouwd**. Een dossier lezen vraagt zeer veel klikken en puzzelen om informatie samen te leggen die bij elkaar hoort.
    - Een aantal Vlaamse AVI's adviseren niet meer over bepaalde aanvragen of nemen niet deel aan de POVC. Dit betekent dat er **minder gesteund** kan worden op de input van deze Vlaamse administraties voor het onderbouwen van de beslissingen.
- Bij de **gemeentelijke omgevingsadministratie** blijkt uit het evaluatieonderzoek dat de werklast sinds de invoering van het Decreet vooral sterk verhoogd is door het wijzigingsverzoek en het (digitaal) indienen van aanvragen:
    - Het indienen en opvolgen van dossiers is voor **burgers en aanvragers** nog te onduidelijk. Vooral het digitaal indienen vormt in vele gevallen een probleem waardoor gemeenten **extra ondersteuning moeten aanbieden**. Vooral bij aanvragen van kleine werken waarvoor geen architect noodzakelijk is, is de werklast toegenomen. Dit wordt door de meerderheid van de gemeenten in de online enquête genoemd als een van de grootste oorzaken van de bijkomende werklast.
    - De **gemengde dossiers** betekenen een tijdswinst door het feit dat er maar één dossier moet behandeld worden i.p.v. twee. Anderzijds is de **complexiteit** daardoor wel toegenomen. Het afstemmen tussen verschillende diensten voor één omgevingsvergunning vraagt tijd, de dossiersamenstelling is er niet op vereenvoudigd en

er is meer kennis vereist over andere domeinen. Vooral in kleinere gemeenten is dit problematisch. Tot slot wordt er ook aangehaald dat de naar elkaar verwijzende teksten zoals de huidige VCRO, het Decreet, Omgevingsvergunningsbesluit, Decreet integraal waterbeleid, etc. veelvuldig geraadpleegd moeten worden.

  - De verklaring van V&O wordt door het strikte **normenboek** als een zeer groot werk ervaren. Daarnaast blijken zeer veel dossiers ook onvolledig.
  - Het **wijzigingsverzoek** zorgt voor een grote bijkomende werklast voor de gemeente die een extra openbaar onderzoek moet organiseren en bijkomende adviesvragen krijgt.
  - Bepaalde **behandelingstermijnen** zijn te krap en niet werkbaar: meldingen milieu, vergunningen voor klasse 2, etc. De beslissingstermijn is zeer kort geworden wat zorgt voor een continue tijdsdruk. Gemeenten halen aan dat de ingekorte proceduretermijn voor meldingen IIOA van 30 naar 20 dagen gepaard kan gaan met moeilijkheden om te kunnen beslissen binnen die termijn en tegelijkertijd voldoende kwaliteitsvolle dienstverlening te voorzien.

- Bij leden van **OVC's en AVI's** blijkt dat de werklast verhoogd is door de toename in complexiteit. De omgevingsadministraties vragen vaak bijkomende info, er zijn langere besprekingen nodig, er is weinig uniformiteit in de benaming van de dossiers in het Loket, etc. Ook de vele wijzigingsverzoeken en de daarbij horende werklast voor OVC zorgen steeds weer voor piekbelastingen in de werklast. Ook de heragendering van de dossiers na vernietiging door de RvVb zorgt voor extra werklast.



Figuur 38: Perceptie handhaafbaarheid van beslissingen per stakeholder (Online enquête)

Uit het evaluatieonderzoek blijken meerdere **positieve en negatieve punten** m.b.t. de handhaving, maar waarvan de oorzaak buiten de werking van het Decreet ligt:

- Door de 'waarschuwing' en 'aanmaning' decretaal te verankeren, wordt een **beter procedureel kader** geboden om binnen te werken.[31]
- De **handhavingsbevoegdheid** werd verschoven naar het **lokale bestuur** die hiervoor geen personeel en/of middelen heeft voorzien. In die zin wordt in tal van gemeenten daarom weinig gehandhaafd. Meestal gebeurt handhaving reactief, wanneer de overtreding gemeld wordt of de calamiteit of overtreding al gebeurd is. Het lokale bestuur heeft budgettair onvoldoende ruimte om hier extra middelen voor in te zetten.
- Wederzijdse **informatie-en ervaringsuitwisselingen** over handhaving zijn op heden eigenlijk vooral een kwestie van toeval of informele contacten. Er is geen gecoördineerde aanpak. In 2021 werd wel een informeel forum opgericht waar de focus uitsluitend ligt op het uitwisselen van

[31] Eerder een gevolg van het decreet Handhaving i.p.v. het Decreet.

informatie over de taken en opdrachten van de verschillende handhavingsactoren en waar onderlinge kennisdeling wordt gefaciliteerd om de stroomlijning van de handhaving te stimuleren.

Doelbereik administratieve vereenvoudiging

M.b.t. het beoogde doelbereik inzake administratieve vereenvoudiging voor de betrokken overheden werd een antwoord op volgende onderzoeksvraag gezocht:

1. ***Heeft het Decreet geleid tot een administratieve vereenvoudiging voor de betrokken overheden?***

Quasi alle actoren geven overduidelijk aan dat de huidige processen niet tot een sterke administratieve vereenvoudiging bij de AVI's en VVO'n hebben geleid. Zowel de structurele verschillen (en terugschroeving) in termijnen, als de verschillen in procedures, hebben in de praktijk extra stress bij de verwerking van dossiers gegenereerd.



Figuur 39: Perceptie administratieve vereenvoudiging door de omgevingsadministraties en AVI's (Online enquête)

8. Evaluatie 'integratie van de MER en OVR'

Het Decreet beoogde een betere afstemming van de milieueffect- en omgevingsveiligheidsrapportageprocedures met de vergunningsprocedure door deze in zekere mate parallel te laten verlopen. Daarom wordt ook de behandeling en beoordeling van een project-MER en een OVR in de vergunningverlening geïntegreerd. Deze inhoudelijke integratie moet voor bepaalde projecten naast een vergroot draagvlak eveneens bijdragen tot een aanzienlijke tijdswinst.

M.b.t. de toepassing en het doelbereik van de integratie van de MER en OVR werden de volgende vragen voorgelegd:

Toepassing integratie MER en OVR

1. ***Wat zijn de voor- en nadelen van de integratie van de MER-procedure in de aanvraagprocedure? Zijn er verbeterpunten?***
2. ***Wat zijn de voor- en nadelen van de integratie van de OVR-procedure in de aanvraagprocedure? Zijn er verbeterpunten?***
3. ***In hoeverre laat de beoordeling van het MER ruimte voor beoordeling door bevoegde overheid? (Primaat van de politiek)***
4. ***Worden m.e.r.-screeningsvragen voldoende en correct ingevuld? Zijn ze duidelijk voor de aanvrager?***
5. ***Worden de beslissingen over de m.e.r.-screeningsnota voldoende gemotiveerd?***
6. ***Hoe vaak blijkt uit het onderzoek van m.e.r.-screeningsnota dat er aanzienlijke effecten zijn (stopzetting procedure)?***

Doelbereik integratie MER en OVR

1. ***Resulteert de integratie van de m.e.r.-procedure in een tijdswinst (totale time-to-permit) voor initiatiefnemers?***
2. ***Leidt de integratie van de OVR-procedure in de omgevingsvergunning tot tijdswinst voor de initiatiefnemers?***
3. ***Resulteert de integratie van de m.e.r.-procedure in meer efficiëntie en meer transparantie voor de initiatiefnemers?***
4. ***Leidt de integratie van de OVR-procedure in de omgevingsvergunning tot efficiëntie en transparantie voor de initiatiefnemers?***
5. ***Resulteert de integratie van de m.e.r.-procedure in betere besluitvorming en meer rechtszekerheid?***
6. ***Resulteert de integratie van de OVR-procedure in betere besluitvorming en meer rechtszekerheid?***
7. ***Heeft de keuze voor een voortraject een invloed op de latere beoordeling van het MER?***

De voormelde vragen kwamen eerder summier aan bod in de verschillende onderdelen van het evaluatieonderzoek. Ook gezien er een uitgebreid en specifiek onderzoek loopt over de modernisering van de milieueffectrapportage beperken we ons in dit hoofdstuk tot de belangrijkste bevindingen. Alle verzamelde informatie wordt aan het traject van de modernisering van de milieueffectrapportage toegevoegd.

Vanuit de VVO'n wordt aangegeven dat de m.e.r.-screeningsvragen **niet altijd voldoende en correct** worden ingevuld door de aanvrager. Er ontbreekt in vele gevallen een motivering waarom er geen aanzienlijke effecten zijn. De mogelijke impact van de aanvraag wordt onvoldoende uitgewerkt. De informatie in het aanvraagformulier is vaak te beperkt om een gemotiveerde beslissing te nemen voor de VVO. Vanuit bouwheren, exploitanten, studiebureaus en overheden wordt aangehaald dat het niet altijd eenvoudig is voor de aanvrager om de screeningsvragen in te vullen. De effecten zijn niet eenvoudig meetbaar, voor de aanvrager blijkt extra expertise met een uitgebreidere toelichting noodzakelijk.

De beslissingen over de m.e.r.-screeningsnota zijn **niet altijd voldoende gemotiveerd**. Lokale overheden geven aan dat bij het gros van die aanvragen gewerkt wordt met standaardteksten en er minder aandacht wordt besteed aan de motivering. Een volledig inhoudelijke beoordeling is gezien de hoge werklast volgens verschillende overheden niet mogelijk.



Figuur 40: Perceptie MER-screeningsvragen (Online enquête)

Het **voortraject** speelt een grote rol bij de MER-procedure. Starten met een aanvraag met een goed samengesteld ontwerp-MER en OVR is essentieel voor zowel de aanvrager als VVO. Bij het volgen van een uitgebreid voortraject is er minder kans tot afkeuring van het MER tijdens de vergunningsprocedure omdat al voorafgaand afgestemd werd met relevante AVI's en de betrokken VVO. Een afkeuring heeft vergaande gevolgen voor de aanvrager, namelijk het van rechtswege stopzetten van de procedure. Ook bij de OVR-procedure blijkt het voortraject essentieel (zoals reeds voor de werking van het Decreet). In de huidige procedure wordt het voortraject afgerond door een formeel voorlopige goedkeuring, of een informeel akkoord dat het rapport klaar is voor goedkeuring.

Tijdens de vergunningsprocedure is er te weinig flexibiliteit om aanpassingen aan het ontwerp-MER mogelijk te maken.

9. Evaluatie van de effecten en impact

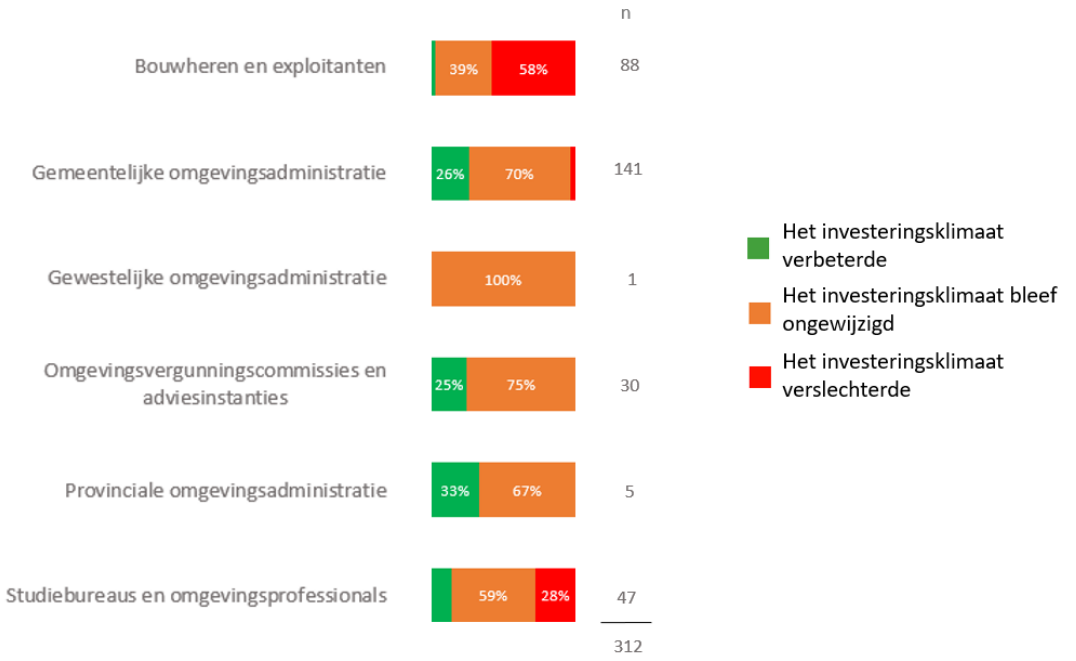
In dit hoofdstuk bepreken we de effecten en impact van het Decreet en uitvoeringsbesluiten. Hoewel er de voorbije jaren belangrijke stappen vooruit gezet werden is het drie jaar na het in werking treden van het Decreet nog te vroeg om alle beoogde effecten en impact op het terrein waar te kunnen nemen.

We onderscheiden binnen de impactevaluatie twee thema's waarvoor we op basis van de vandaag beschikbare kennis een eerste doorkijk geven:

- Een beter economisch en investeringsklimaat
- Een meer geïntegreerde benadering van omgevingsprojecten

9.1. Een beter economisch en investeringsklimaat

De evaluatie wijst aan dat het Decreet belangrijke verbeteringen bracht voor de initiatiefnemers, waaronder meer oplossingsgerichte procedures, een verhoogde transparantie en een betere besluitvorming. Toch schatten de bouwheren, exploitanten, studiebureaus en omgevingsprofessionals in de online enquête de impact van het Decreet op het investeringsklimaat als beperkt tot negatief in (zie onderstaande figuur).



Figuur 41: Impact van het Decreet op het investeringsklimaat voor bouwheren en exploitanten in Vlaanderen (Online enquête)

Deze negatieve evaluatie door de stakeholders dient op basis van het evaluatieonderzoek echter genuanceerd te worden. Het onderzoek bracht weliswaar verschillende verbeterpunten van het Decreet aan het licht, maar de belangrijkste verklaringen voor deze negatieve evaluatie van de impact op het investeringsklimaat hebben voornamelijk betrekking op **elementen buiten de werking van het Decreet**.

In wat volgt bespreken we de verschillende elementen die de beoogde positieve impact op het investeringsklimaat vandaag nog in de weg staan.

Algemene complexiteit van het Vlaamse Omgevingsbeleid

Het Omgevingsbeleid in Vlaanderen is een zeer complexe en uitgebreide materie. Door de combinatie van verschillende luiken binnen de omgevingsvergunningsaanvraag - stedenbouwkundige luik, het milieuluik, het natuur- en/of kleinhandelsluik en eventueel nog omgevingsveiligheidsrapport, milieueffectenrapport, …- worden dossiers groter, complexer en zwaarder. Het Decreet is bovendien slechts één instrument binnen het Vlaamse Omgevingsbeleid dat gekenmerkt wordt door een veelheid aan lokale beleidsplannen, verordeningen, belastingen, premies en voorwaarden. Projectontwikkelaars, architecten, studiebureaus en aannemers die meestal in verschillende steden en gemeenten actief zijn, zien door deze veelheid aan lokale richtlijnen en voorschriften, naast de uitbreide Vlaamse regelgeving, het **bos door de bomen** niet meer. Deze algemene complexiteit van het Vlaamse Omgevingsbeleid heeft vanzelfsprekend ook een impact op het investeringsklimaat.

Moeilijke afstemming met andere sectorale regelgeving

Sectorale regelgeving speelt een grote rol in de werking van het Decreet. Omgevingsadministraties, AVI's en initiatiefnemers moeten rekening houden met tal van voorwaarden, normen en bijkomende vereisten uit andere regelgeving zoals een archeologienota, mobiliteitsstudie, sloopopvolgingsplan, boscompensatieformulier, etc. die de omgevingsvergunningsprocedure op hun beurt complexer en tijdsintensiever maken. Ze moeten vaak mee opgenomen worden bij de start van het dossier. Bv. bij het onderzoek naar V&O blijkt volgens de omgevingsadministraties dat deze documenten regelmatig vergeten worden. Vaak hebben zowel aanvragers als de behandelende omgevingsambtenaar niet alle expertise over de diverse samenstellende aspecten of is een afstemming met het Decreet niet altijd eenvoudig.

Minder persoonlijke contacten als gevolg van de digitalisering

De digitalisering bracht belangrijke voordelen waaronder een administratieve vereenvoudiging: er werd een definitief einde gesteld aan de zogenaamde papierslag, kilometerverplaatsingen werden verminderd, alle dossiers kunnen nu elektronisch teruggevonden worden op één plaats, er kan direct ingespeeld worden op adviezen, bijkomende informatie kan gemakkelijk toegevoegd worden wanneer iets ontbreekt in het dossier, bezwaren kunnen digitaal ingediend worden, …etc. Iedereen heeft zich de nieuwe manier van aanpak eigen gemaakt en de initiële pijnpunten van het Omgevingsloket werden verholpen. De digitalisering heeft echter ook een belangrijke keerzijde, met name een **verminderd persoonlijk contact** tussen (professionele) aanvragers en vergunningsbehandelaars. Vroeger 'kenden' de betrokken actoren elkaar van die korte contacten waarbij bepaalde issues relatief snel op een informele manier besproken konden worden. Door de digitalisering waarbij de communicatie volledig via het Omgevingsloket verloopt zijn vele professionele aanvragers de feeling met de overheidsdiensten kwijt.

Juridisering van de maatschappij en mondigere burgers

De huidige samenleving wordt gekenmerkt door een steeds verdergaande juridisering. Dit is een politiek en maatschappelijk verschijnsel waarbij steeds meer zaken juridisch worden vastgelegd en beslissingen ook **steeds meer juridisch worden aangevochten**. Voor iedere ontwikkeling, bijzonder geval en/of uitzondering wordt de bestaande regelgeving verder aangevuld of bijgestuurd. Hierdoor is er een stelsel ontstaan dat voor de betrokken actoren steeds moeilijker te volgen is en zelfs voor juridisch specialisten niet zonder meer uit te leggen. Uit schrik om juridische fouten te maken spelen de betrokken AVI's en VVO'n steeds meer op veilig. Dit uit zich bijvoorbeeld in de nodige terughoudendheid om tijdens het vooroverleg en projectvergadering al uitspraken te doen over de vergunbaarheid van een aanvraag. Overheden moeten steeds meer aandacht besteden aan het voorkomen van juridische fouten en uitgebreide motiveringen, waardoor steeds minder aandacht gaat naar de inhoudelijke verbetering van dossiers. De belangrijke tijdsinvesteringen die nodig zijn voor het zeer belangrijke, maar tijdrovende vooroverleg en de lang aanslepende beroepsprocedures bij de RvVb ten gevolge van de steeds verdergaande juridisering staan de positieve impact op het investeringsklimaat in de weg.

Capaciteitstekort bij de betrokken overheden

Een goede werking van het Decreet noodzaakt **voldoende personeelscapaciteit**, de juiste expertise en een aangepaste werkorganisatie binnen de betrokken overheden. Tijdens het evaluatieonderzoek werd aangegeven dat de werklast zowel bij de gemeentelijke, provinciale en gewestelijke omgevingsadministraties, alsook bij de leden van de OVC en AVI's de voorbije jaren is toegenomen. De toegenomen werklast is deels een gevolg van de vernieuwingen die het Decreet bracht, maar kan ook niet los gezien worden van personeelsbesparingen en/of de schaarste op de arbeidsmarkt aan geschikte profielen voor de rol van omgevingsambtenaar. De integratie van verschillende vergunningen betekende dat verschillende disciplines en diensten (stedenbouw, milieu, economie, ...) met elkaar moeten worden geïntegreerd of minstens veel nauwer samenwerken en kennis uit verschillende disciplines en diensten moet worden gebundeld. Dit noodzaakt meer interne afstemming en overleg binnen de betrokken overheden en instanties. Ook de toename van het aantal wijzigingsverzoeken, minder volledige dossiers bij de fase van V&O, uitgebreide adviesverlening, etc. leiden uiteindelijk tot capaciteitsproblemen waarbij VVO'n en AVI's aangeven keuzes te moeten maken in welke zaken voorrang krijgen. Ook voor het overleg met de aanvragers moet de nodige tijd genomen kunnen worden, temeer daar dit in het verder verloop van de procedure tijdswinst kan opleveren.

9.2. Een meer geïntegreerde benadering van omgevingsprojecten

Op basis van het evaluatieonderzoek kan gesteld worden dat het Decreet leidde tot een meer geïntegreerde benadering van omgevingsprojecten bij de betrokken actoren. In de werksessies en de online enquête onderschreven de verschillende stakeholdersgroepen die positieve evolutie in meer of mindere mate (zie onderstaande figuur).



Figuur 42: Leidt het Decreet tot een meer geïntegreerde benadering van omgevingsprojecten bij de betrokken actoren? (Online enquête)

Doorheen het evaluatietraject kwamen echter nog verschillende knelpunten naar boven, voornamelijk buiten de werking van het Decreet, die de beoogde meer geïntegreerde benadering nog deels in de weg staan. In wat volgt bespreken we enkele aanvullende knelpunten.

Leren samenwerken vraagt tijd

Het Decreet bracht belangrijke vernieuwingen op vele fronten. Een geïntegreerde benadering van projecten noodzaakt diensten en actoren die niet alleen intern, maar ook **onderling goed samenwerken**. Door de omgevingsvergunning zijn milieuprofessionals en architecten vandaag verplicht om samen te werken. Architecten moeten vandaag immers veel meer aandacht hebben voor de milieuaspecten van het bouwproject. De milieuprofessional op zijn beurt moet vandaag steeds vaker meedenken, afstemmen, architecten aansturen, onderhandelen met klant, VVO en AVI's en (niet tevreden) buren. De praktijk leert dat niet alleen architecten en milieuprofessionals, maar ook de publieke actoren steeds beter samenwerken. Toch blijven er tot op vandaag tussen de betrokken actoren belangrijke verschillen in expertise, organisatie, gevoeligheden die soms tot conflicten leiden en een volledig geïntegreerde benadering van projecten in de weg staan.

Een geïntegreerde benadering noodzaakt voldoende personeelscapaciteit

De integratie van verschillende vergunningen betekent dat verschillende disciplines en diensten (stedenbouw, milieu, economie, ...) met elkaar moeten worden geïntegreerd en kennis uit verschillende disciplines en diensten moet worden gebundeld. Dit noodzaakt **meer interne afstemming** en overleg **binnen de betrokken overheden**. Dit betekent ook voldoende personeelscapaciteit met de juiste expertise en een aangepaste werkorganisatie. Zoals hierboven al werd aangehaald, geven de gemeentelijke, provinciale en gewestelijke omgevingsadministraties, alsook de leden van de OVC en AVI's, echter aan dat de werklast de voorbije jaren sterk is toegenomen. Een beperkte personeelscapaciteit binnen de betrokken overheden staat een meer geïntegreerde benadering van projecten soms in de weg.

10. Belangrijkste bevindingen uit de evaluatie

In dit slothoofdstuk van het deel 'Evaluatie' brengen we belangrijkste bevindingen van het evaluatieonderzoek naar voor. We structureren de bevindingen volgens de centrale evaluatievragen, heeft het Decreet bijgedragen tot:

- De verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten;
- Eenvoudigere en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek;
- Een betere en rechtszekere besluitvorming om zo procedurewinsten te realiseren.

10.1. De verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten

De integratie zorgt voor tijdswinst

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat **de integratie** van ruimte en milieu in één vergunningsprocedure door zowel bouwheren als exploitanten, studiebureaus en omgevingsprofessionals, AVI's en VVO'n wordt beschouwd als één van de grootste vernieuwingen. Door de integratie wordt tijdswinst geboekt. De integratie leidt immers tot één procedure voor de verschillende aspecten van een project. Er is dus één aanvraag, één V&O-onderzoek, één adviesronde, één openbaar onderzoek, één bevoegde overheid en beslissing. Eén procedure met één beslissingstermijn komt in de plaats van verschillende eventueel opeenvolgende procedures bij mogelijks verschillende overheden. Dit voordeel speelt uiteraard alleen voor geïntegreerde aanvragen.

Aandachtspunten hierbij zijn dat door de integratie de inhoudelijke complexiteit toeneemt en de nood aan flexibiliteit in het bijzonder in de bedrijfswereld waarin in een vroeg stadium niet alle aspecten al in detail gekend zijn (zie verder onder 10.2: Integratie leidt tot meer transparantie, minder procedures maar voegt een inhoudelijke complexiteit toe).

De strakke en duidelijke termijnen zorgen voor een vlottere beslissing over de aangevraagde projecten

De beslissingstermijnen in het decreet zijn vervaltermijnen. Dit in tegenstelling tot in het verleden waarin bepaalde termijnen 'termijnen van orde' waren. Er zijn evenwel een aantal situaties waarin de beslissingstermijnen verlengd worden. Opgemerkt moet worden dat termijnverlengingen in functie staan van het oplossen van problemen of behoeften die tijdens de procedure opduiken. Hoewel de administratieve lus en bepaalde wijzigingsverzoeken aanleiding geven tot een verlenging van één procedurestap, hebben zij de bedoeling het totale vergunningstraject naar een uitvoerbare vergunning en realisatie te versnellen (zie hieronder).

Bij de meldingsprocedure wordt de haalbaarheid van de termijnen aangekaart. Over het verschil in termijnen voor stedenbouwkundige handelingen en exploitatie wordt gesteld dat dit tot verwarring leidt.

Door het flexibelere karakter van de procedure kan er oplossingsgericht gewerkt worden

Naast de integratie van vergunningen hebben ook andere vernieuwingen geleid tot een tijdswinst. Ze hebben niet per sé een versnellend effect voor de betrokken procedurefase gezien ze veelal gepaard gaan met een verlenging van de beslissingstermijn, maar versnellen wel het traject tot een uitvoerbare vergunning en realisatie. Uit het evaluatieonderzoek bleek dat vooral het vooroverleg, de administratieve lus en het wijzigingsverzoek de onderdelen zijn die bijdragen aan een snellere realisatie:

- **Vooroverleg** zorgt voor eenvoudigere vergunningstrajecten voor zowel aanvrager als VVO'n en AVI's in de zin dat bepaalde aandachtspunten op voorhand worden uitgeklaard. Via het vooroverleg kan de VVO ook randvoorwaarden meegeven aan de aanvrager die deze onmiddellijk in het dossier kan integreren wat leidt tot een betere en meer volledige dossiersamenstelling, een snellere V&O en tot minder grote (of geen) bijsturingen of minder wijzigingen tijdens de procedure. Het versnellend effect is echter sterk afhankelijk van de mogelijkheid tot vooroverleg, alsook van de kwaliteit van het voorgelegde dossier en de kwaliteit van de adviezen van de VVO en geraadpleegde AVI's.

- De **administratieve lus** is een oplossingsgericht instrument om tijdsverlies ten gevolge van onregelmatigheden te vermijden. Door het herstel van een procedurele onregelmatigheid tijdens de procedure mogelijk te maken kunnen weigeringen in eerste of tweede administratieve aanleg of vernietigingen door de RvVb louter omwille van procedurefouten worden vermeden. Op die manier draagt de administratieve lus op de langere termijn bij aan het doelbereik 'sneller'.

- Het **wijzigingsverzoek** is een oplossingsgericht instrument dat leidt tot een verhoogde flexibiliteit binnen de procedures: de aanvraag kan nog gewijzigd worden na ontvankelijkheid van het dossier en kan zo tegemoetkomen aan opmerkingen, bezwaren of adviezen. Op die manier kan ook hier vermeden worden dat vergunning moet worden geweigerd, aangevochten wordt of eventueel wordt vernietigd door de RvVb. Uit het evaluatieonderzoek blijken toch nog knelpunten aan het wijzigingsverzoek die een goede werking ervan negatief beïnvloedt. De mogelijkheid tot het aanbrengen van wijzigingen en aanvullen van het dossier op elk moment tijdens de procedure creëert spanning in de verwachtingen rond haalbare termijnen bij de betrokken partijen. Zie ook de beperkte mogelijkheden tot termijnverlenging voor de behandeling van een wijzigingsverzoek: niet wanneer er geen openbaar onderzoek vereist is, niet in de vereenvoudigde procedure en niet in eerste aanleg wanneer de termijn reeds verlengd is.

- De **fase van V&O** wordt door de aanvrager gepercipieerd als de fase met de grootste verliezen in doorlooptijd, als een tijdrovende en moeilijke horde die vertragend werkt. Deze perceptie dient op basis van de cijfers echter genuanceerd te worden: gemiddeld wordt een aanvraag na 25,5 dagen volledig en ontvankelijk verklaard. Het onderzoek naar de V&O is, nochtans bij goede toepassing, een probleemoplossend instrument. Bepaalde administratieve of inhoudelijke problemen kunnen snel gedetecteerd en verholpen worden. Dit leidt tot betere aanvraagdossiers die op hun beurt resulteren in een vlotter procedureverloop nadien. Vanuit die optiek draagt het onderzoek naar de V&O bij aan de beoogde versnelling van procedures.

  Het evaluatieonderzoek wijst aan dat de administratieve last m.b.t. de procedure van V&O, en in bijzonder voor geïntegreerde aanvragen, gestegen is voor zowel de aanvragers als VVO'n. Dit hangt ook samen met toenemende inhoudelijke complexiteit die verbonden is aan de integratie van verschillende aspecten. Bepaalde aanvragers en overheden melden moeilijkheden met de interpretatie van bepaalde inhoudelijke bepalingen zoals het begrip 'onlosmakelijk verbonden' en de implicaties ervan, die een onmiddellijke impact hebben op het verloop van een procedure. Ook de formele en inhoudelijke vereisten van de aan te leveren stukken en informatie zijn niet altijd duidelijk en worden niet altijd eenduidig toegepast.

- Het lijkt aangewezen om de oplossingsgerichte onderdelen van de procedure verder te versterken waarbij een zo kort mogelijk traject tot realisatie het uitgangspunt moet zijn.

Meer tijdwinst door de verdere vereenvoudiging van de procedures

Het Decreet reduceerde het aantal vergunningsprocedures tot twee. Wanneer tijdens een vereenvoudigde procedure in eerste aanleg of in beroep vastgesteld wordt dat er toch een openbaar onderzoek moest plaatsvinden en de gewone procedure gevolgd moet worden, kan er niet omgeschakeld worden. De vergunningsaanvrager zal bijgevolg opnieuw een aanvraagdossier moeten indienen waarna het aan de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg toekomt om de correcte procedure te volgen en toepassing te maken van de correcte regelgeving.

Milieuvoorwaarden kunnen na een evaluatie worden bijgesteld. Volgens de huidige regeling moeten hiervoor twee procedures worden doorlopen: een evaluatieprocedure en een bijstellingsprocedure.

Milieuvergunningen die voor 20 jaar werden verleend kunnen via een specifieke procedure worden omgezet naar een vergunning van onbepaalde duur. Uit de praktijk blijkt dat de omzettingsprocedures vaak worden stopgezet en onduidelijk zijn. De beslissingstermijn bedraagt bovendien 8 maanden. Dit betekent dat een exploitant na de stopzetting van de omzettingsprocedure alsnog een gewone hervergunningsprocedure moet opstarten om een vergunning van onbepaalde duur te bekomen.

Het lijkt aangewezen om in de mate van het mogelijke de procedures te verminderen en eventueel een modulaire procedure in te voeren, waarbij – afhankelijk van het voorwerp van het dossier – bepaalde procedurestappen al dan niet voorkomen.

Administratief beroep als waardevolle procedurestap

Zowel aanvragers als overheden bevestigen het belang van het administratief beroep. Globaal wordt slechts tegen 4% van de beslissingen een administratief beroep ingesteld en tegen 0,5% van de beslissingen een beroep bij de RvVb. Wel is er enige frustratie bij bepaalde bouwheren ten aanzien van de schorsende werking van het beroep. Dit schorsend karakter van het administratief beroep lijkt niet steeds in alle situaties nuttig

10.2. Eenvoudigere en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek

Digitalisering zorgt voor transparantere procedures

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat het Decreet een positieve bijdrage heeft geleverd aan eenvoudigere en transparantere procedures. t.o.v. de situatie voor de invoering van het Decreet en dit vooral door de digitalisering:

- Een aanvrager kan zijn dossier digitaal opvolgen en heeft direct zicht op opgeladen adviezen, projectverloop, doorlooptijden, etc.;
- Het betrokken publiek kan openbare onderzoeken en beslissingen online raadplegen;
- De VVO'n en AVI's hebben een beter projectoverzicht en kunnen onmiddellijk adviezen of genomen beslissingen opladen in het Loket.

Er zijn wel nog een aantal (praktische) knelpunten bij het gebruik van het Omgevingsloket die de transparantie op vandaag nog verminderen en waar een oplossing voor moet worden gezocht. Enkele voorbeelden:

- Voor de aanvrager is de inhoud van de bezwaarschriften niet beschikbaar. Dit weerhoudt de aanvrager om tijdens de procedure extra info te verschaffen of een wijzigingsverzoek in te dienen om tegemoet te komen aan de bezwaren;

- Het publiek kan niet alle stukken van een dossier via het omgevingsloket inzien. Op grond van de regelgeving inzake persoonsgegevens of auteursrecht is het immers niet mogelijk alle gegevens (digitaal) te publiceren.

Integratie leidt tot meer transparantie, minder procedures maar voegt een inhoudelijke complexiteit toe

De **integratie van de vergunningen** heeft de transparantie algemeen gezien verhoogd voor de aanvrager en het betrokken publiek. De geïntegreerde vergunning zorgt er immers voor dat een aanvrager slechts één dossier moet indienen en dat maar één keer de procedure moet doorlopen worden. Het openbaar onderzoek verloopt nu samen voor milieu en stedenbouwkundige aspecten. Voor omwonenden is dit duidelijker. Bezwaren dienen niet apart overgemaakt te worden. De integratie brengt ook met zich mee dat één overheid bevoegd is voor het volledige project. Dit zorgt over het algemeen voor meer duidelijkheid en eenvoud.

Integratie leidt tot meer transparantie en minder procedures, maar voegt een inhoudelijke complexiteit toe. Dit kan onder meer opgevangen worden door de vereenvoudiging van de inhoudelijke bepalingen waar mogelijk, door meer in te zetten op de voorbereidende fase en door meer wisselwerking tussen de verschillende expertises. Zowel voor aanvragers, in het bijzonder de ondersteunende professionals als voor overheden is het belangrijk de ingeslagen weg naar meer geïntegreerd werken verder uit te bouwen.

Architecten, milieuprofessionals, omgevingsadministraties geven aan dat het voor de initiatiefnemer in bepaalde gevallen complexer is dan voorheen. Zo melden alle stakeholders moeilijkheden met de interpretatie van **het begrip onlosmakelijk verbonden** en de implicaties ervan. Door de verplichting om onlosmakelijk samenhangende aspecten van een project samen aan te vragen, vraagt de voorbereidende fase volgens de aanvragers meer aandacht. De onlosmakelijk samenhangende aspecten moeten op hetzelfde ogenblik worden aangevraagd terwijl voor bepaalde dossiers alle technieken en details nog niet gekend zijn. Een te beperkte invulling van het milieuluik en/of onvolledige afstemming met het stedenbouwkundige luik wat hiermee gepaard kan gaan, kan leiden tot problemen of vertraging in de fase 'V&O' of in het verdere traject. Wanneer er in een later stadium meer duidelijkheid is over het milieuluik of wanneer het stedenbouwkundig luik verdere uitwerking krijgt, is de aanvraag of de vergunning hier niet mee in overeenstemming, noch op eenvoudige wijze in overeenstemming te brengen.

Problemen rond de scope van het MER/OVR werden ook aangehaald. De scope van het MER/OVR is de volledige inrichting zodat alle effecten cumulatief kunnen bekeken worden. Dit betekent dat het MER/OVR gebruikt wordt voor meerdere projecten. Vanuit het werkveld wordt aangegeven dat dit wetgevend onvoldoende duidelijk geregeld is, vooral voor heel grote, dynamische inrichtingen.

Het onderzoek naar V&O speelt een belangrijke rol bij eenvoud en transparantie

Aanvragers krijgen via het Omgevingsloket informatie over de documenten die aangeleverd moeten worden. Het onderzoek naar de volledig- en ontvankelijkheid biedt aanvragers transparantie over de ontbrekende stukken en transparantie over wanneer het dossier in behandeling gaat.

Nochtans is er ook hier ruimte voor vereenvoudiging. Dit kan op verschillende manieren:

- Waar het omgevingsloket het indienen van onvolledige dossiers en indienen bij een onbevoegde overheid toelaat, kan het loket de indiening van onvolledige dossiers blokkeren of dossiers meer sturen richting bevoegde overheid. De eerste stappen zijn hierin gezet maar dit kan nog verder uitgebouwd worden.
- De inhoudelijke aspecten bij een V&O zijn niet altijd eenvoudig te beoordelen door aanvragers en overheden (vb. onlosmakelijke verbondenheid, afwijkingen, vrijstellingen, vergunnings- en meldingsplicht).
- De inhoudelijke en formele vereisten van de aan te leveren dossierstukken zijn niet altijd eenvoudig te beoordelen door aanvragers en overheden.

Vereenvoudiging van procedures

Het Decreet reduceerde het aantal vergunningsprocedures tot twee, de respondenten uit het evaluatieonderzoek geven aan dat de procedures hierdoor eenvoudiger en transparanter geworden zijn. Bepaalde procedures en instrumenten of aspecten worden ook als te omslachtig en onvoldoende duidelijk bevonden door zowel de aanvrager als VVO'n:

- Er zijn nog onduidelijkheden over het toepassingsgebied van de vereenvoudigde/gewone procedure.
- Ook over de meldingsprocedures zijn er een aantal onduidelijkheden over de beoordelingsgraad en het toepassingsgebied. Het is voor initiatiefnemers niet altijd duidelijk welke handelingen melding- of vergunningsplichtig, dan wel vrijgesteld zijn. Tenslotte leiden de verschillende termijnen bij meldingen (ruimte en milieu) tot verwarring.
- De toename in het aantal wijzigingsverzoeken leidt tot onoverzichtelijke dossiers.
- De omzettingsprocedure naar vergunning van onbepaalde duur is niet gebruiksvriendelijk en wordt daardoor in de praktijk weinig toegepast.

10.3. Een betere en rechtszekere besluitvorming om zo procedurewinsten te realiseren

Integratie van ruimte en milieu zorgt voor betere en rechtszekere besluitvorming

In het algemeen heeft het Decreet geleid tot een betere besluitvorming en verhoogde rechtszekerheid. De **integratie** van de stedenbouwkundige en milieuvergunning in de omgevingsvergunning heeft geleid tot het voorkomen van tegenstrijdige beslissingen. Dit verhoogt de rechtszekerheid voor de aanvrager omdat na het verkrijgen van de geïntegreerde vergunning zowel de bouw als exploitatie bij gemengde projecten kan doorgaan. De integratie van de aspecten in één beslissing leidt ook tot een meer integrale beoordeling en voorwaarden, een uitvoerbare vergunning en dus betere besluitvorming. De beslissing is allesomvattend en ook dit zorgt voor rechtszekerheid voor de aanvrager.

De integratie van milieu en ruimtelijke ordening leidt wel tot inhoudelijke complexiteit met meer kans op procedurefouten of verdeelde adviezen. Om hieraan te verhelpen is het onder meer belangrijk om de interne afstemming tussen de personen die betrokken zijn bij de verschillende aspecten van een vergunningsaanvraag, nog verder te versterken.

Het oplossingsgericht karakter zorgt voor meer rechtszekerheid en een betere besluitvorming

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat naast de integratie van de stedenbouwkundige en milieuvergunning in de omgevingsvergunning ook andere aspecten leiden tot meer rechtszekerheid en een betere besluitvorming. Ze zorgen voor minder kans op procedurefouten en leiden tot een vlotter procedureverloop:

- Het informeel vooroverleg of de projectvergadering geeft een indicatie van vergunbaarheid en biedt daardoor een zekere mate van rechtszekerheid voor de aanvrager;
- Het onderzoek naar V&O leidt, wanneer goed toegepast, tot betere aanvraagdossiers en een vlotter procedureverloop nadien;
- Met de administratieve lus kunnen onregelmatigheden tijdens de procedure opgelost worden;
- Het wijzigingsverzoek staat wijzigingen tijdens de procedure toe, dit zorgt ervoor dat er kan gewerkt worden tijdens de procedure kan gewerkt worden aan een betere besluitvorming;
- De integratie maakt dat het project integraal door één bevoegde overheid bekeken wordt binnen één procedure. Hierbij kunnen alle onderdelen (plannen, aanvraag en voorwaarden) beter op mekaar worden afgestemd;

- De bevoegdheidsverdeling zorgt ervoor dat de overgrote meerderheid van projecten op het juiste niveau behandeld worden;
- De OVC brengt de verschillende expertises samen rond de tafel, in het belang van een goede samenwerking en een probleemoplossende aanpak;
- Het inwinnen van adviezen laat toe het dossier in zijn geheel en in al zijn aspecten te beoordelen door de inbreng van deze expertise vanuit verschillende invalshoeken;
- Het feit dat VVO'n in eerste aanleg steeds in hun achterhoofd moeten houden dat hun beslissing aangevochten kan worden, draagt bij aan een betere besluitvorming;
- De vergunning van onbepaalde duur biedt meer garanties voor de exploitant. Het geeft de exploitant meer zekerheid om op de huidige locatie de activiteiten te kunnen blijven uitoefenen. De mogelijkheden om in te grijpen op de duur van de vergunning zijn beperkt. De gevallen waarin een vergunning voor bepaalde duur verleend kan worden zijn niet altijd afdoende om bepaalde problematieken op te vangen.

Anderzijds worden ook bepaalde elementen aangehaald die leiden tot minder rechtszekerheid of slechtere besluitvorming:

- De integratie van milieu en ruimte leidt tot inhoudelijke complexiteit met meer kans op procedurefouten of verdeelde adviezen (zie ook het begrip onlosmakelijk verbonden aspecten);
- Bepaalde termijnen zijn volgens de VVO'n te kort om oplossingsgericht te werken aan een betere besluitvorming. Zo is er geen termijnverlening mogelijk bij 'kleine' wijzigingen wanneer er geen openbaar onderzoek vereist is in de vereenvoudigde procedure; in eerste aanleg is geen verlenging mogelijk wanneer reeds een termijnverlenging werd toegestaan;
- Oneigenlijk gebruik van de administratieve lus zorgt voor een minder juridisch robuuste vergunning wanneer de administratieve lus louter en alleen omwille van de eraan verbonden termijnverlenging wordt toegepast.

Optimalisaties

11. Optimalisaties

In dit hoofdstuk van het rapport bespreken we de voorstellen voor de optimalisatie van de werking van het Decreet. Het hoofdstuk is opgebouwd uit zes opeenvolgende delen:

- Uitgangspunten voor de optimalisaties
- Vier types van optimalisaties
- Algemene aanbevelingen voor de optimalisatie van het Decreet
- Concrete aanbevelingen voor de verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten
- Concrete aanbevelingen voor eenvoudigere en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek;
- Concrete aanbevelingen voor een betere en rechtszekere besluitvorming om zo procedurewinsten te realiseren.

11.1. Uitgangspunten voor de optimalisaties

Voor de optimalisaties werd een antwoord gezocht op onderstaande vragen:

1. ***Via welke aanpassingen (aan proces, instrumenten, bevoegdheidsverdeling) kan de werking van het Decreet verder verbeterd worden, met voldoende waarborgen voor de bescherming van de mens en het leefmilieu en respect voor het subsidiariteitsprincipe?***
2. ***Op welke manier kan de werking van het Decreet verbeterd worden via sensibilisering?***
3. ***In hoeverre is het Decreet in lijn met de ambities van het Regeerakkoord 2019-2024? Welke elementen van het Decreet dienen eventueel bijgestuurd te worden om het in lijn te brengen met de ambities?***

Voor de uitwerking van de optimalisatievoorstellen werd gesteund op:

- De input van de verschillende stakeholdersgroepen via de uitgebreide online survey en de dubbele reeks van 6 werksessies. Het evaluatieteam verzamelde de voorstellen van de verschillende stakeholdergroepen en bracht consensus en dissensus in kaart (zie bijlage 6).
- De resultaten van een internationale benchmark van omgevingsvergunningsprocedures in 9 Europese landen en regio's.[32]
- De resultaten van een verkennende juridische haalbaarheidsanalyse van een aantal optimalisaties (Bijlage 7).

Uit de internationale benchmark van omgevingsvergunningsprocedures blijkt dat de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en milieu regio- en land gebonden is, met elk de eigen klemtonen en uitdagingen. Wel blijkt dat Vlaanderen, binnen de onderzochte landen en regio's, een van de weinige regio's is die de combinatie van én de integratie én de oplossingsgerichte technieken én digitale aanpak heeft doorgetrokken in de regelgeving.[33] Er zijn wel andere landen of regio's die een geïntegreerde vergunning kennen, of digitaal werken, of oplossingsgerichte technieken verwerken in de procedures.

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de vooropgestelde doelstellingen van het Decreet in belangrijke mate bereikt werden, maar dat verschillende elementen binnen de werking van het Decreet het volledige doelbereik in de weg staan. Er wordt dan ook niet teruggekomen op de oorspronkelijke uitgangspunten van het Decreet. De optimalisaties richten zich tot die elementen binnen de werking van het Decreet die het volledige doelbereik vandaag in de weg staan. Bij de verkenning van de optimalisaties werden volgende aanvullende uitgangspunten gehanteerd:

[32] Op. cit.

[33] De Hornois,K. Naudts, W. & F. Wuyts (2021) Internationale benchmark omgevingsvergunningsprocedure op vlak van doorlooptijden en oplossingstechnieken, Brussel: Departement Omgeving

- We houden rekening met de beschikbare personeelscapaciteit waarbij een toename van de werklast voor alle betrokken actoren (VVO'n, AVI's, aanvragers, studiebureaus, …) als gevolg van de optimalisaties zoveel mogelijk vermeden wordt[34];
- We houden rekening met het veronderstelde draagvlak en stellen optimalisaties voor die vandaag al breed gedragen worden of waarvan de verwachting is dat deze optimalisatievoorstellen aanvaardbaar zijn voor alle betrokken stakeholdersgroepen mits verder constructief gesprek en overleg.
- We houden rekening met een eerste inschatting van de juridische haalbaarheid.
- We vertrekken van de in het Regeerakkoord 2019-2024 opgelijste basisprincipes voor het Omgevingsbeleid, met name:
    - *de overheid spreekt met één stem en we hanteren het **"only once"** principe*
    - *we werken aan een klantvriendelijke organisatie die **oplossingen** biedt in plaats van problemen op te lijsten*
    - *we zetten verder in op het **vereenvoudigen, oplossingsgericht maken en versnellen van procedures***
    - *we werken naar een **realisatiegericht en efficiënt instrumentarium** dat flexibel, toekomstbestendig en **gewapend tegen (gerechtelijke) beroepsprocedures** is,*
    - *we implementeren waar mogelijk de **bestuurlijke lus,***
    - *we laten **maatschappelijk belang primeren boven individuele belangen** zonder afbreuk te doen aan **efficiënte en effectieve inspraak**,*
    - *we blijven **rechtszekerheid** garanderen en streven naar een maximale rechtszekerheid met redelijke beroepsprocedures*
    - *we blijven **administratieve lasten verminderen**,*
    - *we blijven **wetgeving vereenvoudigen** en zinloze overbodige regels afschaffen,*
    - *we investeren sterk in **digitalisering** en automatisering*

11.2. Vier types van optimalisaties

Binnen de aanbevelingen voor optimalisaties onderscheiden we 4 types:

- Reguleren van procedures
- Reguleren van inhoudelijke beoordelingsaspecten
- Inspireren en sensibiliseren van de VVO'n, studiebureaus en aanvragers
- Organiseren en faciliteren

Reguleren van procedures

Het betreft aanbevelingen tot aanpassing van procedurele bepalingen. De voorstelde bijsturing van de regelgeving (Decreet en/of Besluit) vertrekt hierbij van een globale benadering waarbij de verschillende processtappen en onderdelen in de keten van vooroverleg tot en met handhaving samen in beschouwing genomen worden. Sleutelen aan één processtap heeft immers ook steeds gevolgen voor de voorafgaandelijke of navolgende processtappen.

Reguleren van inhoudelijke beoordelingsaspecten

Het betreft aanbevelingen tot aanpassing van de inhoudelijke bepalingen, ook uit de VCRO en het DABM. Er is tijdens het onderzoek gebleken dat bepaalde inhoudelijke bepalingen de vlotte behandeling bemoeilijken. De aflijning van het toepassingsgebied van verschillende figuren binnen het Decreet heeft immers een belangrijke impact op de globale werking van het Decreet.

[34] Elke wijziging noodzaakt wel enige tijdsinspanning voor het "eigen maken' door de betrokken actoren. Via brede communicatie en kennisdeling kan die tijdsinvestering wel beperkt worden.

Inspireren en sensibiliseren van de stakeholders

Het betreft aanbevelingen tot organisatie van een goede informatiedoorstroming, kennisdeling, duidelijke voorbeelden, … Inzetten op deze elementen kan een positief effect op de werking van het Decreet: beter onderbouwde dossiers worden ingediend, door in te zetten op (voor)overleg en oplossingsgerichte technieken kan het vergunningentraject versneld worden.

Organiseren en faciliteren van de stakeholders

Het betreft aanbevelingen om de opvolging van aanvragen beter te organiseren door een betere samenwerking intern en tussen de verschillende actoren en te faciliteren via verschillende ondersteunende tools, met bijzondere aandacht voor de werking van het Omgevingsloket.

11.3. Algemene aanbevelingen voor de optimalisatie van het Decreet

In wat volgt bespreken we de algemene aanbevelingen van het evaluatieteam voor de optimalisatie van de werking van het Decreet:

*Inzet op verdere **versnelling van de projectrealisatie** door oplossingsgericht optreden doorheen het hele traject van vooroverleg tot vergunning*

- Het is duidelijk dat een **goed voortraject** een belangrijke rol heeft. De internationale benchmark van omgevingsvergunningsprocedures toont aan dat er in alle 9 onderzochte landen en regio's wordt ingezet op het voortraject.[35] Er is nood aan het herdenken en versterken van de formele en informele overlegmodaliteiten vroeg in het traject met het oog op vlotte procedures. Hierbij kan gedacht worden aan een opwaardering en ruimere toepassing van de projectvergadering (als stok achter de deur) of aan (een hervorming van) het stedenbouwkundige attest. De nood aan flexibele overlegmodaliteiten mag hierbij niet uit het oog verloren worden.
- Het onderzoek naar **volledig- en ontvankelijkheid** wordt regelmatig als een struikelblok voor een snelle realisatie aangehaald. De internationale benchmark van omgevingsvergunningsprocedures toont aan dat in de meeste onderzochte landen en regio's het onderzoek naar de V&O als afzonderlijke stap wordt gehanteerd (enkel in Nederland en Italië is dit onderzoek geïntegreerd in de procedure).[36] We pleiten voor het behoud van het onderzoek naar de volledig- en ontvankelijkheid als een afzonderlijke stap. Er kan verwacht worden dat een verduidelijking en vereenvoudiging van het aanvraagformulier en de normenboeken, verdere digitale ondersteuning van het onvolledigheidsonderzoek, maar vooral ook de sensibilisering van de overheden en de responsabilisering van de aanvragers samen met een versterkt vooroverleg hier soelaas kunnen bieden. Ook een reductie of vereenvoudiging van de inhoudelijk te beoordelen elementen tijdens het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek kan een versnellend effect hebben.
- Hoewel het duidelijk moet zijn dat problemen best in een vroeg stadium en dus voor de indiening van een aanvraag worden gedetecteerd en opgelost, moeten er ook tijdens de procedure problemen opgelost kunnen worden. Een internationale benchmark toont aan dat in 7 van de 9 onderzochte landen en regio's de omgevingsvergunningsprocedures voorzien de mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen tijdens de procedure, doch slechts 3 landen hebben bepalingen in de procedures die onregelmatigheden kunnen opvangen. De mogelijkheden tot een **oplossingsgerichte aanpak** in Vlaanderen worden als zeer positief ervaren voor een sneller traject naar de projectrealisatie. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat die mogelijkheden vaak worden aangewend (bv. de mogelijkheid om een **wijziging van een aanvraag** door te voeren tijdens de procedure). De mogelijkheden tot oplossingsgericht werken kunnen evenwel nog versterkt worden, in het bijzonder wanneer ze door de aanvrager zijn geïnitieerd. Voorgesteld wordt om zowel in eerste aanleg als in beroep en ongeacht de procedure (met of zonder openbaar onderzoek) te voorzien in een termijnverlenging voor elk verzoek tot wijziging van de aanvraag of

[35] De Hornois,K. Naudts, W. & F. Wuyts (2021) Internationale benchmark omgevingsvergunningsprocedure op vlak van doorlooptijden en oplossingstechnieken, Brussel: Departement Omgeving
[36] Op. cit.

op verzoek van de aanvrager. De verlenging van de termijn in geval van een administratieve lus of wanneer een beslissing van de gemeenteraad vereist is, blijft behouden.

- Termijnverlenging betekent niet dat de bijkomende termijnen ook uitgeput moeten worden. Het is in ieders belang correct om te gaan met de flexibiliteit die hier gecreëerd wordt. Om dit beter te ondersteunen moeten de redenen die tot de weigering van een wijzigingsverzoek aanleiding kunnen geven verduidelijkt worden. De internationale benchmark van omgevingsvergunningsprocedures toont aan dat in de meeste onderzochte landen en regio's wijzigingen tijdens de procedure resulteren in een verlenging van de beslistermijn, al verschilt de wijze waarop wel. [37]
- Er kan gedacht worden aan een procedure die (beperkte) wijzigingen toelaat aan een definitieve omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen voor de uitvoering van deze vergunning, zonder dat de initieel verleende vergunning hierbij terug volledig ter discussie staat.

*Inzet op **eenvoudige procedures** en **heldere regelgeving***

- Vereenvoudigen van de vergunningsprocedures tot **één procedure** waarbij afhankelijk van de aanvraag een openbaar onderzoek georganiseerd wordt, maar waarbij niet langer sprake is van gewone of vereenvoudigde procedure. Dit biedt een oplossing voor de bestaande onmogelijkheid om van procedure te wijzigen in eenzelfde aanleg, dan wel in beroep.
- Vereenvoudigen en stroomlijnen van de **meldingsprocedure om de onduidelijkheden over onder meer de beoordelingsgraad en het toepassingsgebied weg te werken.**
- Verheldering van het toepassingsgebied van de **vrijstelling, melding en vergunning** waarbij binnen samenhangende projecten slechts één enkele figuur van toepassing is.
- Verheldering van het **onderscheid tussen de administratieve lus en het wijzigingsverzoek** en hun toepassingsgebied.
- Verduidelijking van de gevallen waarin een overheid een **wijzigingsverzoek** kan weigeren en wanneer er na een wijziging nood is aan een (nieuw) openbaar onderzoek.
- Herziening van de adviesrol van de (Vlaamse) administraties met afschaffing van overbodige adviezen.
- De toewijzing van projecten aan het **juiste bevoegdheidsniveau** aanpassen waar nodig op basis van de praktijkervaringen. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met de eventuele beperking van de adviezen en de eventuele aanpassingen van vergunnings-, en meldingsplicht.
- **Aanvraagformulieren en normenboeken** verder vereenvoudigen waar mogelijk, waarbij het Omgevingsloket het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek maximaal ondersteunt.
- **Wegwerken** waar nodig **van punctuele onduidelijkheden** of gebrek aan afstemming in het Decreet en haar uitvoeringsbesluiten, onderling of met aanverwante regelgeving. (vb. procedure tot afwijking van de milieuvoorwaarden, schorsing en opheffingsprocedure van de vergunning voor exploitaties in beroep, de evaluatie en bijstellingsprocedure, proefvergunningsprocedure in beroep, overdracht van de omgevingsvergunning).
- Ook **inhoudelijke bepalingen** uit het VCRO en DABM (en de andere in de Omgevingsvergunning geïntegreerde materies) en hun uitvoeringsbesluiten kunnen een grote impact hebben. Ook hier moet gestreefd worden naar vereenvoudiging.

*Inzet op verdere verhoging van de **transparantie**, digitalisering als belangrijke tool*

- Werken met **SPOC's** waar mogelijk voor de opvolging van vergunningsaanvragen vanaf het informeel vooroverleg tot de beslissing tussen alle betrokkenen.
- Verder uitbouwen van het **Omgevingsloket** en gebruiksvriendelijker maken voor alle betrokkenen. Onder meer door de indiening van onvolledige of niet correcte dossiers maximaal te verhinderen.
- Inzetten op een maximale **ontsluiting** van dossiers voor burgers en overheden.

[37] Op. cit.

- Vervolledigen, linken met de **beschikbare databronnen** en beter **digitaal ontsluiten** van de informatie die nodig is voor de voorbereiding van een aanvraag en de vergunningverlening.
- Bijsturen van de **bekendmaking van aanvragen** (openbaar onderzoek) en vergunningsbeslissingen aan het betrokken publiek. Dit zou eventueel kunnen verlopen via het burgerprofiel, op die manier zouden de kosten van onder meer aangetekende brieven en publicaties in dag- of weekbladen vermeden kunnen worden.

*Inzet op **betere kennisdeling en samenwerking** voor een betere besluitvorming*

- Elke toekomstige **verandering aan de regelgeving** dient voldoende **gecommuniceerd** en toegelicht te worden bij alle betrokken actoren, via bv. webinars, dynamische handleiding, kennisnetwerken, …
- Meer en **betere ontsluiting van kennis en informatie** in het algemeen en richtlijnen voor meer uniforme toepassing van de regelgeving voor de betrokken overheden en instanties.
- Versterken van **geïntegreerde benadering** bij aanvragers en overheden door een betere interne samenwerking en onderling.

11.4. Concrete aanbevelingen voor vlottere en snellere projectrealisatie

In dit luik bespreken we de optimalisatiepistes voor de realisatie van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten. We maken binnen de optimalisatiepistes het onderscheid tussen:

- Reguleren van procedures
- Reguleren van inhoudelijke beoordelingsaspecten
- Ondersteunen en versterken van actoren
- Organiseren en faciliteren

11.4.1. Reguleren van procedures

Procedures	*Optimalisatievoorstel*	*Rationale*	*Implementatietermijn*
Projectvergadering	Mogelijkheid geven aan de besturen om de beslissing over een verzoek tot projectvergadering te delegeren naar de bevoegde ambtenaar.	Mogelijke versnelling van de interne processen binnen de besturen.	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
	Onderzoek hoe de toegang tot de Projectvergadering uitgebreid/veralgemeend kan worden, doch met oog voor de nood aan flexibiliteit in overlegmodaliteiten en de beschikbare capaciteit binnen de VVO'n en AVI's.	Een uitbreiding/ veralgemening kan leiden tot een hoger gebruik van de figuur, en goed vooroverleg kan dan weer kan leiden tot een vlottere procedure. Een uitbreiding van het toepassingsgebied is ook 'stok achter de deur' bij weigering informeel vooroverleg.	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
V&O	Aanpassing en vereenvoudiging van de oplijsting van de essentiële	Mogelijke versnelling van het V&O-onderzoek door een duidelijker	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die

	stukken nodig voor de beoordeling van de aanvraag waarbij het ontbreken van deze stukken een onvolledigheidsverklaring wettigt.	regelgevend kader, waarbij vermeden wordt dat het V&O een volwaardig inhoudelijk onderzoek wordt. (zie ook 11.2.2)	nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
	Verduidelijken dat VVO'n bijkomende stukken kunnen opvragen die noodzakelijk zijn voor de behandeling ten gronde, doch zonder dat dit een reden is tot onvolledigheidsverklaring.	Mogelijke verkorting van de time-to-permit door een volledigere dossier bij aanvang van de procedure.	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
	Verduidelijken dat in geval een aanvrager op eigen initiatief essentiële stukken toevoegt aan het dossier er een nieuwe termijn begint te lopen voor het onderzoek naar V&O. (Nu is dit alleen duidelijk voorzien voor het toevoegen van informatie op vraag van de bevoegde overheid.)	Door deze verduidelijking te voorzien wordt meer flexibiliteit opgebouwd in de fase van V&O. Mogelijks ook een verkorting van de totale time-to-permit door een meer oplossingsgerichte benadering Responsabilisering van aanvragers (volledigere aanvragen)	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
	Verduidelijken dat er in geval geen antwoord komt op een vraag naar vervollediging van de aanvraag, de procedure van rechtswege wordt stopgezet.	Bouwheren, exploitanten en studiebureaus zijn zo beter op de hoogte van de gevolgen bij niet antwoorden op de vraag naar vervollediging.	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving
Administratieve lus	Ook bij aanvragen zonder openbaar onderzoek (de eenvoudige procedure) een verlenging van de beslissingstermijn voorzien bij toepassing van de administratieve lus (zowel bij behoud van het onderscheid tussen de gewone en de vereenvoudigde procedure als bij eventuele uitwerking van een modulaire procedure)	Een verhoging van het oplossingsgerichte karakter van de procedures en verkorting van de totale time-to-permit	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
	Mogelijkheid geven aan het CBS en de deputatie om de beslissing over de toepassing van de administratieve lus te delegeren naar de bevoegde omgevingsambtenaar.	Mogelijke versnelling van de interne processen binnen de besturen	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
	(Opnieuw) mogelijk maken om via de administratieve lus/ wijzigingsverzoek een m.e.r.-screeningsnota aan de aanvraag toe te voegen in zowel eerste aanleg als in beroep[38]	Een verhoging van het oplossingsgerichte karakter van de procedures en verkorting van de totale time-to-permit.	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.

[38] De RvVb oordeelde recentelijk (arrest van 12 november 2020 RvVb-A2021-0250) dat de onvolledigheid van een aanvraagdossier bij gebrek aan een project m.e.r.-screening 'een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering vormt'. Er is tegen dit arrest cassatie aangetekend bij de Raad van State. De haalbaarheid van dit voorstel zal afhangen van de uitspraak in cassatieberoep over de mogelijkheid om via een administratieve lus na het V&O alsnog een ontbrekend stuk toe te voegen.

	Mogelijk uit te breiden met andere documenten en studies (bv. archeologienota, passende beoordeling, …).		
	Conflicterende sectorale regelgeving beter afstemmen (zodat bv. steeds de kortste van beide adviestermijnen gehanteerd wordt).	Een oplossingsgerichte werking zonder verdere procesvertraging omwille van conflicterende sectorale regelgeving	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving en afstemming met de betrokken entiteiten.
Wijzigingsverzoek	Een termijnverlenging voor wijzigingsverzoeken, ook in de procedures zonder nieuw openbaar onderzoek en ongeacht of er eerder al een termijnverlenging werd toegestaan.	Een verhoging van het oplossingsgerichte karakter van de procedures	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
	Mogelijkheid geven aan het CBS en deputatie om de goedkeuring van het wijzigingsverzoek te delegeren naar de bevoegde ambtenaar.	Mogelijke versnelling van de interne processen binnen de besturen	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
	Duidelijkere aflijning van het toepassingsgebied in eerste aanleg en in beroep (voor zover onderscheid behouden zou worden) Verduidelijking wanneer de VVO een wijzigingsverzoek kan weigeren Verduidelijking van de gevallen waarin er nood is aan een nieuw openbaar onderzoek	Een verduidelijking van het toepassingsgebied draagt bij aan vlottere procedures	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
Verlenging van de beslissingstermijn	Een termijnverlenging op vraag van de aanvragers ook mogelijk maken in eerste aanleg zowel in de procedures met als zonder openbaar onderzoek (gewone & vereenvoudigde procedure) en ongeacht of er al een termijnverlenging werd toegepast.	Een verhoging van het oplossingsgerichte karakter van de procedures en verkorting van de totale time-to-permit	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
Administratief beroep	De beperking van de schorsende werking van het administratief beroep onderzoeken.[39]	Een beroep blokkeert vandaag in alle gevallen de start van het project. Een duidelijke afgelijnde beperking van de schorsende werking kan bijdragen aan een vlottere en snellere projectrealisatie	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
Melding	Teruggaan naar de essentie van de melding: een	Het schrappen van een beoordeling kan leiden tot	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die

[39] Uit de juridische analyse blijkt dat de gevolgen van de schorsende werking van het administratief beroep zowel voor- en nadelen heeft, afhankelijk van de positie waarin men zich bevindt (vergunningsaanvrager dan wel beroepsindiener of derde-belanghebbende). Het voorzien van de schorsende werking in administratief beroep naar analogie met de procedure voor de RvVb zal gepaard gaan met een verzwaring van deze procedure, zowel voor de beroepsindiener als voor de bevoegde overheid voor het beroep (zie bijlage 9)

	eenvoudig en snel instrument met enkel aktename, zonder beslissing (en bijhorende beoordeling). Gelijkstelling van de termijn voor aktename binnen de meldingsprocedure voor Stedenbouwkundige handelingen en exploitaties. Deze herziening van de melding noodzaakt een bredere reflectie over het Vrijstellingenbesluit, de meldings- en vergunningsplicht, in afstemming met alle betrokken actoren.	versneld uitvoeren van gemelde handelingen/exploitatie	nodig is voor de wijziging van de regelgeving alsook aanpassing van het Omgevingsloket.

11.4.2. Reguleren van inhoudelijke beoordelingsaspecten

Inhoudelijke beoordelingsaspecten	*Optimalisatievoorstel*	*Rationale*	*Implementatietermijn*
V&O	Kritische evaluatie en bijsturing van de aanvraagformulieren op het vereiste detailniveau	Mogelijke versnelling van het voortraject en de fase van het V&O-onderzoek	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
	Kritische evaluatie en bijsturing van het Normenboek met aandacht voor het digitaal werken. Hierbij worden ook toekomstige evoluties (o.a. BIM) mee in rekening gebracht.	Mogelijke versnelling van de fase van het V&O-onderzoek	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
	Kritische evaluatie en waar mogelijk bijsturing van inhoudelijke te beoordelen elementen bij het O&V-onderzoek (vrijstelling versus meldings- of vergunningsplicht, afwijkingen, onlosmakelijk verbondenheid)		
Administratieve lus	Duidelijkere aflijning van het toepassingsgebied (onderscheid tav wijzigingsverzoek)	Een verduidelijking van het toepassingsgebied draagt bij aan vlottere procedures	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
Melding	Herziening van het toepassingsgebied en de samenhangende beoordelings-elementen. Deze herziening van de melding noodzaakt een bredere reflectie over het Vrijstellingenbesluit, de meldings- en vergunningsplicht, in afstemming met alle betrokken actoren. .	Het schrappen van de beoordeling kan leiden tot het versneld uitvoeren van gemelde handelingen/ exploitatie	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving alsook aanpassing van het Omgevingsloket

11.4.3. Informeren en sensibiliseren van actoren

Te informeren/ sensibiliseren doelgroep	*Optimalisatievoorstel*	*Rationale*	*Implementatietermijn*
Alle betrokken actoren	Inzetten op communicatie, kennisdeling en kennisopbouw bij alle betrokken actoren over de regelgeving	Meer kennis over de regelgeving draagt bij aan vlottere en snellere procedures	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig
VVO'n	Sensibilisering over het belang van informeel vooroverleg binnen een klantgerichte overheidswerking, de grote meerwaarde en de mogelijke tijdswinst voor alle betrokkenen later in het traject.	Een sterkere inzet op een goed informeel vooroverleg kan de totale time-to-permit versnellen	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig
	Sensibilisering over het belang van een projectvergadering en de mogelijkheid om derden (vb. Buurtbewoners) te betrekken tijdens de projectvergadering.	De overheid kan op een dergelijke vergadering ook derden-belanghebbenden uitnodigen. Dit kan de betrokkenheid verhogen en leiden tot minder onverwachte effecten bij het openbaar onderzoek.	
	Sensibilisering over het belang van een projectvergadering.	De projectvergadering is een oplossingsgericht instrument waar de betrokken stakeholders rond de tafel zitten om het dossier te bespreken. Een hoger gebruik van de figuur kan leiden tot een vlottere procedure.	
	Sensibilisering om zo snel mogelijk beslissingen te nemen. Er moet meer naar gestreefd worden om termijnen, in het bijzonder bijkomende termijnen, niet steeds uit te putten.		
Bouwheren, exploitanten en studiebureaus	Sensibilisering over het belang van een goed basisdossier voor een goed informeel vooroverleg. De juiste verwachtingen moeten ook geschept worden: een informeel vooroverleg is een eerste overleg waarvan het resultaat niet geïnterpreteerd mag worden als een officieel advies en geen 100% garantie kan geven op een vergunning.	Een sterkere inzet op een goed informeel vooroverleg met als uitgangspunt een vlotte samenwerking tussen aanvrager en betrokken overheden om oplossingsgericht te werken kan de totale time-to-permit verkorten. Bovendien, hoe duidelijker, leesbaarder en volledieger het basisdossier is, hoe concreter de bespreking kan zijn.	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig
	Sensibilisering over het belang van een kwaliteitsvol en volledig aanvraagdossier	Een kwaliteitsvol dossier kan de totale time-to-permit verkorten	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig
	Uniforme en eenvoudige leidraad voor de interpretatie van de richtlijnen uit het normenboek en de wijze waarop de aanvraagformulieren ingevuld moeten worden.	De interpretatie van de richtlijnen uit het normenboek staan ter discussie en de wijze waarop aanvraagformulieren ingevuld moeten worden zijn niet altijd duidelijk. Een uniforme leidraad moet hulp	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig

		aanbieden bij de opstart van procedures in eerste aanleg met meer duidelijkheid tot gevolg.	

11.4.4. Organiseren en faciliteren

Instrument	*Optimalisatievoorstel*	*Rationale*	*Implementatietermijn*
Omgevingsloket	Sterkere ondersteuning via het Omgevingsloket voor meldingen. Het Omgevingsloket moet aanvragers actief en gericht aansturen in het opladen van de noodzakelijke documenten en een melding onmogelijk maken wanneer de noodzakelijke stukken ontbreken.	In de praktijk worden heel wat onvolledige meldingsdossiers ingediend. Een sterkere aansturing via het Omgevingsloket moet het aantal foutieve en onvolledige meldingen beperken.	Korte tot middellange termijn, afhankelijk van de IT-mogelijkheden
	Sterkere ondersteuning via het Omgevingsloket bij de indiening van vergunningsaanvragen. Het Omgevingsloket moet aanvragers actief en gericht aansturen in het opladen van de noodzakelijke documenten en indiening onmogelijk maken wanneer essentiële stukken niet opgeladen worden.	In de praktijk worden heel wat onvolledige dossiers ingediend. Een sterkere aansturing via het Omgevingsloket moet leiden tot volledigere dossiers en de V&O fase vereenvoudigen en versnellen.	Korte tot middellange termijn, afhankelijk van de IT-mogelijkheden
	Betere ondersteuning via het Omgevingsloket voor het faciliteren van de organisatie van de projectvergadering met o.a. de contactopname met verplichte AVI's en eventueel een stedenbouwkundig attest of milieu-attest (zie verder)	Uit het onderzoek blijkt dat AVI's vaak afhaken voor de projectvergadering waardoor de effectiviteit vermindert. Door vlotte contactopname kan dit beter gepland worden.	Korte tot middellange termijn, afhankelijk van de IT-mogelijkheden
	Aanbieden van alle info uit databanken met maximale ontsluiting van andere databronnen waarbij het 'only once' principe wordt gehanteerd. Deze data moeten ook zo volledig en accuraat mogelijk zijn.	Het bundelen van info en de koppeling met andere databronnen moet een dubbele ingave vermijden en het voor de aanvrager en betrokken overheden zo eenvoudig mogelijk maken. Een beter inzicht verhoogt tevens de transparantie voor alle betrokkenen.	Korte tot middellange termijn, afhankelijk van de IT-mogelijkheden
	Nagaan welke acties verder geautomatiseerd en gedigitaliseerd kunnen worden via het Loket met bv. een betere koppeling met het normenboek, met de betaling van de dossiertaks voor de volledigheidscheck en het gebruik van de evaluaties via het Loket.	Het digitale werken kan zorgen voor een administratieve vereenvoudiging en eenvoudigere behandeling van dossiers. Het kan er minstens voor zorgen dat alle verplichte dossierstukken deel uitmaken van het dossier en een koppeling met het normenboek maakt dat het voor aanvragers eenvoudiger te controleren is of de ingediende stukken hieraan voldoen.	Korte tot middellange termijn, afhankelijk van de IT-mogelijkheden
	Het uitwerken van een omgevingsvergunningenregister met bv. registratie van de beslissingsinfo en redenen	De basis voor de omgevings-vergunningendatabank kan effectieve monitoring mogelijk maken.	Korte tot middellange termijn, afhankelijk van de IT-mogelijkheden

	van een onvolledigheidsverklaring of weigering.		
Websites	Duidelijker communiceren op de websites van overheden over de op hun grondgebied van toepassing zijnde plannen, voorschriften en andere regelgeving.	Goede en heldere communicatie over de regelgeving draagt bij aan vlottere en snellere processen	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig
	Duidelijker communiceren op de websites van overheden over de procedures en de mogelijkheid tot informeel vooroverleg	Goede en heldere communicatie over de regelgeving draagt bij aan vlottere en snellere processen	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig
Charter voor samenwerking	Afsprakenkader tussen studiebureaus en VVO'n met gedeelde engagementen voor een samenwerkingsgericht voortraject.	Onderlinge afspraken dragen ertoe bij dat het voortraject goede georganiseerd is en vlot kan verlopen. Een goed voortraject kan de time-to-permit verkorten.	Vandaag is er reeds een charter in opmaak voor een betere samenwerking tussen architecten en gemeenten, op initiatief van de NAV, BVA, de Orde van Architecten en de VVSG
Interne organisatie en expertise VVO	Inzetten op een performante interne organisatie met de nodige expertise en capaciteit voor een goed vooroverleg en de vlotte behandeling en beoordeling van aanvragen, in het bijzonder voor de vlotte interne afstemming over geïntegreerde aanvragen	Een performante organisatie van de VVO draagt bij aan vlottere en snellere procedures.	Middellange termijn, organisatorische bijsturingen vragen tijd
	Indien mogelijk het aanstellen van een SPOC voor de aanvrager binnen de VVO vanaf het informeel vooroverleg tot beslissing.	Een SPOC binnen de VVO draagt bij aan vlottere procedures	Middellange termijn, organisatorische bijsturingen vragen tijd

11.5. Concrete aanbevelingen voor eenvoudigere en transparantere procedures

In dit luik bespreken we de optimalisatiepistes voor eenvoudigere en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek. We maken binnen de optimalisatiepistes het onderscheid tussen:

- Reguleren van procedures
- Reguleren van inhoudelijke beoordelingsaspecten
- Informeren en sensibiliseren van actoren
- Organiseren en faciliteren

11.5.1. Reguleren van procedures

Procedure	*Optimalisatievoorstel*	*Rationale*	*Implementatietermijn*
(Aantal) vergunningsprocedures	Gelijkschakelen van gewone en vereenvoudigde procedure tot één enkele procedure. De bestaande termijnen blijven hierbij behouden.	Eén enkele procedure is een administratieve vereenvoudiging en biedt oplossingen wanneer doorheen de procedure alsnog een openbaar onderzoek nodig blijkt te zijn. Op die manier ook een oplossing bieden aan het probleem met de overstap van de ene procedure naar de andere.	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
	Het uitwerken van een zogenaamde wijzigende omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen: het kunnen wijzigen van het voorwerp van de vergunning zonder dat de 'moedervergunning' hierbij in het gedrang komt. Naar analogie met de vergunning voor het veranderen van de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit en naar analogie met het Brussels Gewest.	In de vergunningenpraktijk bestaat ook voor stedenbouwkundige handelingen de behoefte om tijdens de uitvoering van het project of vlak voor de aanvang ervan, nadat de vergunning is verleend, het project bij te sturen omdat de verleende vergunning niet meer volledig beantwoordt aan de behoeften of opportuniteiten voor bijkomende optimalisaties. Een wijzigingsaanvraag moet dit probleem eenvoudig oplossen.	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
Adviesverlening	Verduidelijken en indien noodzakelijk beperken van de rol van de adviesinstanties in de vergunningsprocedures door aanpassing van de gevallen waarin advies wordt verleend (meer gericht adviseren), van de verplichte inhoud van de adviezen en van de gevolgen van het niet verlenen van een advies. Verder te onderzoeken hoe dit optimalisatievoorstel gemotiveerd	Wegwerken van de onduidelijkheid over de rolverdeling tussen verschillende administraties en overheden.	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.

	kan worden in het licht van het juridisch advies (zie bijlage 9).[40]		
Melding	Teruggaan naar de essentie van melding: een eenvoudig en snel instrument met enkel aktename, zonder beslissing (en bijhorende beoordeling). Gelijkstelling van de termijn voor aktename binnen de meldingsprocedure voor Stedenbouwkundige handelingen en exploitaties. Deze herziening van de melding noodzaakt een bredere reflectie over het Vrijstellingenbesluit, de meldings- en vergunningsplicht, in afstemming met alle betrokken actoren.	Het schrappen van de beslissing over melden kan leiden tot vereenvoudiging van de procedures. Op deze manier verdwijnen ook de problemen rond de beoordelingstermijn van 20 dagen voor meldingen in het kader van milieuactiviteiten.	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
Bijstelling van de voorwaarden	Openbaar Onderzoek beperken tot verzoeken met versoepeling van de voorwaarden. Alternatieve pistes voor openbaarheid bekijken (in plaats van dure publicatie in dag/weekblad), de toewijzing van de kosten voor het Openbaar Onderzoek herbekijken (vandaag ten laste van de verzoeker), en verantwoordelijkheid voor de aanschrijving en de aanplakking herbekijken.	Vereenvoudiging van de procedure voor het openbaar onderzoek bij bijstelling van de voorwaarden	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
	Beperken van de AVI's door herziening van art. 37 voor bijstelling van de milieuvoorwaarden en art. 35 voor de bijstelling van de voorwaarden voor de stedenbouwkundige handelingen.	Vereenvoudiging van de adviesverlening bij bijstelling van de voorwaarden	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
	Integratie van de procedure tot evaluatie van de milieuvoorwaarden en de procedure tot bijstelling van de milieuvoorwaarden. Nu moet in eerste instantie een evaluatieprocedure doorlopen worden. Voor zover er besloten werd dat bijstelling van de voorwaarden vereist is, moet vervolgens de bijstellingsprocedure doorlopen worden.	Nu zijn de procedures tot aanpassing van een vergunning naar aanleiding van een evaluatie vrij omslachtig en lang. Een integratie moet leiden tot eenvoudigere procedures.	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
Afwijkingsprocedure	Verduidelijken van een aantal bepalingen van de procedure tot afwijking van de milieuvoorwaarden.	Technische redenen zijn een moeilijk begrip met juridische discussies bij de Raden. Verduidelijking moet leiden tot eenvoudigere procedures.	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving (decreet en besluit).
Vergunning na proef	Aanpassing van de regelgeving zodat wanneer de vergunning op proef door de overheid in beroep wordt verleend het ook deze overheid is die over de proefperiode beslist.	Een aanpassing van de regelgeving zorgt voor meer duidelijkheid.	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de

[40] Uit de juridische analyse blijkt dat indien men het aantal adviesinstanties wenst te beperken, men rekening zal dienen te houden met de eventuele implicaties op de kwaliteit, zorgvuldigheid, motivering en legitimiteit/draagkracht van de besluitvorming (zie bijlage 9)

			regelgeving (decreet en besluit).
Vergunning van Onbepaalde duur	Schrappen van de 'eenvoudige omzettingsprocedure' voor de omzetting van de vergunningstermijn van bepaalde naar onbepaalde duur.	Omzetting enkel mogelijk maken via een vergunningsaanvraag betekent een administratieve vereenvoudiging. In de praktijk is de procedure weinig succesvol. Ze wordt weinig aangewend en leidt regelmatig tot stopzetting van de omzettingsprocedure en opstart van de gewone hernieuwingsprocedure. Bovendien wensen exploitanten doorgaans wijzigingen door te voeren, waardoor een gewone vergunningsprocedure de enige mogelijke optie is	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving (decreet en besluit).

11.5.2. Reguleren van inhoudelijke beoordelingsaspecten

Inhoudelijke beoordelingsaspecten	*Optimalisatievoorstel*	*Rationale*	*Implementatietermijn*
Vrijstellingenbesluit	Herziening van het Vrijstellingenbesluit, Deze herziening noodzaakt een bredere reflectie in verdere afstemming met alle betrokken actoren, binnen een brede herziening van het stelsel van vrijstelling, melding en vergunningen	Een algemene herziening van toepassingsgebied van het stelsel van vrijstelling, melding en vergunningen kan bijdragen aan eenvoudigere en transparantere procedures	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
Melding	Herziening en scherpstelling van het toepassingsgebied van de melding met combinatie van deklassering en opschalingen van bepaalde stedenbouwkundige handelingen en inrichtingen of activiteiten. Er kan bv. onderscheid gemaakt worden tussen occasionele, tijdelijke en permanente handelingen. In functie van de helderheid kan de beoordelingsmarge van overheden hierbij verminderd worden. Bij die handelingen of exploitaties waar er geen beoordeling nodig is, kan bv. teruggekeerd worden naar de oorspronkelijke 'aktename' waarbij tot onmiddellijke uitvoering overgegaan kan worden. Beperking van de stukken die ingediend moeten worden in kader een melding. Deze herziening noodzaakt een bredere reflectie over het	Het schrappen van de beoordelingsmarge binnen een algemene herziening van toepassingsgebied van het stelsel van vrijstelling, melding en vergunningen kan bijdragen aan eenvoudigere en transparantere procedures	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.

	Vrijstellingenbesluit, de meldings- en vergunningsplicht, in afstemming met alle betrokken actoren.		
Vrijstellingenbesluit	Herziening van het Vrijstellingenbesluit. Deze herziening noodzaakt een bredere reflectie in verdere afstemming met alle betrokken actoren, binnen een brede herziening van het stelsel van vrijstelling, melding en vergunningen	Een algemene herziening van toepassingsgebied van het stelsel van vrijstelling, melding en vergunningen kan bijdragen aan eenvoudigere en transparantere procedures	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
Vergunning van onbepaalde duur	Een beperkte en duidelijk afgelijnde uitbreiding van de mogelijkheden om een vergunning van bepaalde duur te geven dan wel de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om in te spelen op de nood aan beperking van de vergunningstermijn voor bepaalde sectoren, de realisatie van specifieke Vlaamse beleidsdoelstellingen en te beantwoorden aan Europese verplichtingen. Deze aanpassing van het toepassingsgebied moet bekeken worden in samenhang met een operationalisering van de gerichte evaluaties	Een uitbreiding van de mogelijkheden om waar nodig een vergunning van bepaalde duur te geven kan bijdragen aan eenvoudigere en transparantere procedures	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.

11.5.3. Informeren en sensibiliseren van actoren

Te informeren/ sensibiliseren do*elgroep*	***Optimalisatievoorstel***	***Rationale***	***Implementatietermijn***
Alle betrokken actoren	Inzetten op communicatie, kennisdeling en kennisopbouw bij alle betrokken actoren over de werking van de regelgeving	Meer kennis over de regelgeving draagt bij aan eenvoudigere en transparantere procedures	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig
VVO'n	Sensibilisering en duidelijke, eenvoudige richtlijnen voor de VVO'n voor een uniformere en oplossingsgerichte toepassing van het onderzoek naar V&O (bv. sensibilisering rond het aanreiken van de lijst met ontbrekende gegevens en documenten aan de aanvrager voor het verstrijken van de V&O-termijn).	Het opstellen van duidelijke en eenvoudige richtlijnen voor het onderzoek naar V&O over welke documenten toegevoegd moeten worden en welke info bij gevraagd kan worden, moet meer duidelijkheid scheppen in de toepassing.	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig
	Sensibilisering rond het beoordelen van de m.e.r.-screening	Meer duidelijkheid rond het beoordelen van de vragen	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig
Bouwheren, exploitanten en studiebureaus	Sensibilisering rond het correct invullen van de mer-screeningsvragen	Meer duidelijkheid rond het invullen van de vragen	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig

	Informeren over het toepassingsgebied van de melding.	Duidelijkheid over het toepassingsgebied kan het aantal van foutieve en ingetrokken meldingen verminderen.	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig

11.5.4. Organiseren en faciliteren

Instrument	*Optimalisatievoorstel*	*Rationale*	*Implementatietermijn*
Omgevingsloket	De actieve openbaarheid van het Omgevingsloket, het vervolledigen en beter ontsluiten van plannen en vergunningen voor het betrokken publiek en initiatiefnemers	Een actief openbaar Omgevingsloket, een volledieger en beter ontsloten plannenregister (via DSI), (omgevings)vergunningenregister en milieudatabank vereenvoudigen vergunningsaanvragen voor alle betrokkenen en kunnen het aantal informatievragen, vragen om uittreksels en vragen voor informeel vooroverleg gericht aan de VVO beperken.	Korte tot middellange termijn, afhankelijk van de IT-mogelijkheden
	Inzage van bezwaarschriften door de aanvragers mogelijk maken om hier tegemoet aan te kunnen komen en via een wijzigingsverzoek door te voeren in de vragen.	Meer transparantie voor de aanvrager kan oplossingsgerichte bijsturingen mogelijk maken	Korte tot middellange termijn afhankelijk van de IT-mogelijkheden, doch op voorwaarde dat er hiervoor geen juridische obstakels zijn

11.6. Concrete aanbevelingen voor een betere besluitvorming en meer rechtszekerheid

In dit luik bespreken we de optimalisatiepistes voor een betere en rechtszekere besluitvorming. We maken binnen de optimalisatiepistes het onderscheid tussen:

- Reguleren van procedures
- Reguleren van inhoudelijke beoordelingsaspecten
- Ondersteunen en versterken van actoren
- Organiseren en faciliteren

11.6.1. Reguleren van procedures

Procedures	*Optimalisatievoorstel*	*Rationale*	*Implementatietermijn*
Adviesverlening	De keuze geven aan de gemeenten om voor het dossiergebonden overleg voor complexe aanvragen wel of geen advies te vragen aan de POVC. Op basis van verder onderzoek kan het advies van de POVC eventueel volledig geschrapt worden.	Het lokale bestuur is voor sommige dossiers zelf het best geplaatst waarbij de toegevoegde waarde van de POVC eerder beperkt is. In het bijzonder wanneer de POVC geen of weinig specifieke adviezen van de AVI's ontvangt. De ontlasting van de POVC maakt ruimte vrij voor de behandeling van dossier waarin de POVC een meerwaarde heeft.	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
	Verplichting tot de interne integratie van de verschillende adviezen binnen één zelfde AVI.	De interne integratie van de verschillende adviezen binnen één zelfde AVI draagt bij aan een betere en rechtszekere besluitvorming	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
OVC	Herdenken van de criteria op basis waarvan bepaald wordt welke dossiers op de POVC en GOVC behandeld moeten worden.	De behandeling van de juiste dossiers op de POVC en GOVC leidt tot een eenvoudiger procedureverloop.	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
	Vrijheid geven aan de deputaties om zelf te beslissen over welke deskundigheid nodig is voor de POVC, en dit zowel in eerste aanleg als beroep. Provincies zouden hierbij zelf 4 deskundigen kunnen inschakelen voor de POVC, waarvan minstens 1 deskundige milieu en 1 deskundige RO. Hierbij mag de keuzevrijheid geen afbreuk doen aan de kwaliteit van de beoordeling.	Een versterking van de expertise in de POVC, omdat de Vlaamse adviesinstanties hun rol anders zijn gaan invullen, draagt bij aan een betere besluitvorming	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.

(stedenbouwkundig) Attest	Uitbreiding van de mogelijkheden van een stedenbouwkundig attest naar een milieu-attest.	Het creëren van een milieu-attest verhoogt de rechtszekerheid voor de aanvrager. Deze werkwijze maakt het tevens mogelijk om bij gemengde aanvragen eerst duidelijkheid te krijgen over bv. het milieuluik alvorens een architect de bouwplannen gedetailleerd gaat uittekenen.	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.

11.6.2. Reguleren van inhoudelijke beoordelingsaspecten

Beoordelingsaspecten	*Optimalisatievoorstel*	*Rationale*	*Implementatietermijn*
Bevoegdheidsverdeling	Herziening van de bevoegdheid van een aantal type projecten naar een lager bestuursniveau: aanleg van golfterreinen, aquafinprojecten, telecominstallaties, deelprojecten voor ziekenhuisinfrastructuur die omwille van de oppervlaktenorm (vloeroppervlakte van > 50.000m2) op Vlaams niveau behandeld worden, …	De behandeling van aanvragen op het juiste bestuursniveau met de nodige expertise draagt bij aan betere besluitvorming	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.
	Herziening van de bevoegdheid van een aantal type projecten naar een hoger bestuursniveau, waaronder meldingsplichtige projecten op het grondgebied van twee of meer gemeenten. Windenenergieprojecten worden best minstens op provinciaal niveau, maar bij voorkeur op Vlaams niveau behandeld.	De behandeling van aanvragen op het juiste bestuursniveau met de nodige expertise draagt bij aan betere besluitvorming	Middellange termijn, afhankelijk van de tijd die nodig is voor de wijziging van de regelgeving.

11.6.3. Informeren en sensibiliseren

Te informeren/ sensibiliseren do*elgroep*	*Optimalisatievoorstel*	*Rationale*	*Implementatietermijn*
Adviesinstanties	Informeren (en mogelijks reguleren) over de wettelijke vereisten m.b.t. de inhoud van de adviezen. Adviesinstanties moeten gericht advies geven waarbij ze zich niet in de plaats stellen van andere adviesverlener of aanvrager stellen. Het advies moet een limitatief overzicht omvatten van alle te remediëren punten omvatten vanuit een oplossingsgerichte benadering.	Inhoudelijk sterkere adviezen dragen bij aan bij aan betere besluitvorming met meer rechtszekerheid	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig
Alle betrokken actoren	Verduidelijken van interpretaties bij de bevoegdheidsverdeling. Bv. wat onder ‘natte’ en ‘droge’	Het verduidelijken van interpretaties beperkt de discussies tussen bestuursniveau m.b.t.	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig

	infrastructuur moet begrepen worden.	de bevoegdheidsverdeling.	
	Inzetten op communicatie, kennisdeling en kennisopbouw bij alle betrokken actoren over de werking van de regelgeving	Meer kennis over de regelgeving draagt bij aan een beter procesverloop, robuustere vergunningen en meer rechtszekerheid.	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig

11.6.4. Organiseren en faciliteren

Instrument	*Optimalisatievoorstel*	*Rationale*	*Implementatietermijn*
Online vergadertools	Deelname van de lokale besturen aan de OVC's via een hybride vergadertool (fysiek of online mogelijk).	De aanwezigheid van de lokale besturen op de OVC's verhogen. De aanwezigheid van de lokale besturen op de OVC's wordt sterk geapprecieerd, maar is tijdsintensief voor hen.	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig
Gerichte evaluaties	Het operationaliseren van de gerichte evaluaties	Het operationaliseren van de gerichte evaluaties kan leiden tot een betere bescherming van mens en milieu	Korte termijn, geen aanpassing van de regelgeving nodig

Conclusies

12. Conclusies

Het Decreet betreffende de omgevingsvergunning werd op 25 april 2014 door de Vlaamse Regering bekrachtigd en afgekondigd en is samen met het Uitvoeringsbesluit van 27 november 2015 op 23 februari 2017 in werking getreden. Met het Decreet werden hierdoor een aantal belangrijke vernieuwingen doorgevoerd. In uitvoering van artikel 395 van het Decreet werd de globale werking van het Decreet geëvalueerd op basis van een brede stakeholderconsultatie.

In wat volgt bespreken we de belangrijkste bevindingen van het evaluatieonderzoek:

- Evaluatie van het doelbereik van het Decreet
- Evaluatie van de effecten en impact van het Decreet
- Aanbevelingen voor de optimalisatie van het Decreet

12.1. Doelbereik van het Decreet

We structureren de resultaten van de evaluatie van het doelbereik aan de hand van de drie centrale evaluatievragen inzake het doelbereik:

- Verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten;
- Eenvoudigere en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek;
- Een betere en rechtszekere besluitvorming om zo procedurewinsten te realiseren.

Zie hoofdstuk 10 van het eindrapport voor een gedetailleerde bespreking van de conclusies mbt. het doelbereik van het Decreet.

De verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten

De **integratie van ruimte en milieu in één vergunningsprocedure** is één van de grootste vernieuwingen die een versnelling teweeg heeft gebracht. De integratie leidt immers tot één procedure voor de verschillende aspecten van een project. Er is dus één aanvraag, één V&O-onderzoek, één adviesronde, één openbaar onderzoek, één bevoegde overheid en beslissing. Eén procedure met één beslissingstermijn komt in de plaats van verschillende eventueel opeenvolgende procedures bij mogelijks verschillende overheden. Dit voordeel speelt uiteraard alleen voor geïntegreerde aanvragen (7,9% van alle ingediende aanvragen).

De **strakke en duidelijke termijnen** zorgen voor een vlottere beslissing over de aangevraagde projecten. De beslissingstermijnen in het decreet zijn vervaltermijnen. Dit in tegenstelling met het verleden toen bepaalde termijnen 'Vervaltermijnen' waren. Er zijn evenwel een aantal situaties waarin de beslissingstermijnen verlengd worden. Deze termijnverlengingen staan in functie van het oplossen van problemen of behoeften die tijdens de procedure opduiken.

De **meldingsprocedure** is een relatief eenvoudige en snelle procedure voor kleine en eenvoudige projecten. De lokale besturen beschouwen de beslissingstermijn van 20 dagen voor de behandeling van meldingen van exploitatie (inrichting klasse 3) echter als te kort. Over het verschil in beslissingstermijnen voor stedenbouwkundige handelingen en exploitatie, respectievelijk 30 en 20 dagen, wordt gesteld dat dit tot verwarring leidt.

Door het **flexibelere karakter van de procedure** kan er oplossingsgericht gewerkt worden. Verschillende vernieuwingen hebben geleid tot een tijdswinst. Ze hebben niet per sé een versnellend effect voor de betrokken procedurefase gezien ze veelal gepaard gaan met een verlenging van de beslissingstermijn, maar versnellen wel het traject tot een uitvoerbare vergunning en realisatie. Uit het evaluatieonderzoek bleek dat vooral het vooroverleg, de administratieve lus en het wijzigingsverzoek de onderdelen zijn die bijdragen aan een snellere realisatie:

- **Vooroverleg** (informeel vooroverleg of via een projectvergadering) zorgt voor eenvoudigere vergunningstrajecten voor zowel aanvrager als VVO'n en AVI's in de zin dat bepaalde aandachtspunten op voorhand worden uitgeklaard. Via het vooroverleg kan de VVO ook randvoorwaarden meegeven aan de aanvrager die deze onmiddellijk in het dossier kan integreren wat leidt tot een betere en meer volledige dossiersamenstelling, een snellere V&O en tot minder grote (of geen) bijsturingen of minder wijzigingen tijdens de procedure. Het versnellend effect is echter sterk afhankelijk van de mogelijkheid tot vooroverleg, alsook van de kwaliteit van het voorgelegde dossier en de kwaliteit van de adviezen van de VVO en geraadpleegde AVI's.
- De **administratieve lus** is een oplossingsgericht instrument om tijdsverlies ten gevolge van onregelmatigheden te vermijden. Door het herstel van een procedurele onregelmatigheid tijdens de procedure mogelijk te maken kunnen weigeringen in eerste of tweede administratieve aanleg of vernietigingen door de RvVb louter omwille van procedurefouten worden vermeden. Op die manier draagt de administratieve lus op de langere termijn bij aan het doelbereik 'sneller'.
- Het **wijzigingsverzoek** is een oplossingsgericht instrument dat leidt tot een verhoogde flexibiliteit binnen de procedures: de aanvraag kan nog gewijzigd worden na ontvankelijkheid van het dossier en kan zo tegemoetkomen aan opmerkingen, bezwaren of adviezen. Op die manier kan ook hier vermeden worden dat een vergunning moet worden geweigerd, aangevochten wordt of eventueel wordt vernietigd door de RvVb. Uit het evaluatieonderzoek blijken toch nog knelpunten aan het wijzigingsverzoek die een goede werking ervan negatief beïnvloedt. De mogelijkheid tot het aanbrengen van wijzigingen en aanvullen van het dossier op elk moment tijdens de procedure creëert spanning in de verwachtingen rond haalbare termijnen bij de betrokken partijen. Zie ook de beperkte mogelijkheden tot termijnverlenging voor de behandeling van een wijzigingsverzoek: niet wanneer er geen openbaar onderzoek vereist is, niet in de vereenvoudigde procedure en niet in eerste aanleg wanneer de termijn reeds verlengd is.

Een aandachtspunt voor de verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier is het **onderzoek naar de V&O**. Het onderzoek naar de V&O wordt door de aanvragers gepercipieerd als de fase met de grootste verliezen in doorlooptijd en een moeilijke horde die vertragend werkt. Deze perceptie dient op basis van de cijfers echter genuanceerd te worden: gemiddeld wordt een aanvraag na 25,5 dagen volledig en ontvankelijk verklaard. Het onderzoek naar de V&O is, nochtans bij goede toepassing, een probleemoplossend instrument. Bepaalde administratieve of inhoudelijke problemen kunnen snel gedetecteerd en verholpen worden. Dit leidt tot betere aanvraagdossiers die op hun beurt resulteren in een vlotter procedureverloop nadien. Vanuit die optiek draagt het onderzoek naar de V&O bij aan de beoogde versnelling van procedures. Het evaluatieonderzoek wijst aan dat de administratieve last m.b.t. de procedure van V&O, en in bijzonder voor geïntegreerde aanvragen, gestegen is voor zowel de aanvragers als VVO'n. Dit hangt samen met toenemende inhoudelijke complexiteit die verbonden is aan de integratie van verschillende aspecten. Het onderzoek wijst ook aan dat het onderzoek naar de V&O steeds meer, tegen het initiële opzet in, een vooraf beoordeling van de vergunning wordt.

Het Decreet reduceerde het **aantal vergunningsprocedures** tot twee. De vereenvoudigde procedure draagt bij aan snelle en vlotte procedures. Echter, wanneer tijdens een vereenvoudigde procedure in eerste aanleg of in beroep vastgesteld wordt dat er toch een openbaar onderzoek moest plaatsvinden en de gewone procedure gevolgd moet worden, dan kan er niet omgeschakeld worden. De vergunningsaanvrager zal bijgevolg opnieuw een aanvraagdossier moeten indienen waarna het aan de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg toekomt om de correcte procedure te volgen en toepassing te maken van de correcte regelgeving.

Milieuvergunningen die voor 20 jaar werden verleend kunnen via een specifieke procedure worden omgezet naar een vergunning van onbepaalde duur. Uit de praktijk blijkt dat de **omzettingsprocedures** vaak worden stopgezet en onduidelijk zijn. De beslissingstermijn bedraagt bovendien 8 maanden. Dit betekent dat een exploitant na de stopzetting van de omzettingsprocedure alsnog een gewone hervergunningsprocedure moet opstarten om een vergunning van onbepaalde duur te bekomen.

Het **administratief beroep is een waardevolle procedurestap**. Zowel aanvragers als overheden bevestigen het belang van het administratief beroep (beroep bij de deputatie of Vlaamse Regering). Globaal wordt slechts tegen 4% van de beslissingen een administratief beroep ingesteld en tegen 0,5% van de beslissingen een beroep bij de RvVb. Wel is er enige frustratie bij sommige bouwheren ten aanzien van de schorsende werking van het beroep. Dit schorsend karakter van het administratief beroep lijkt niet steeds in alle situaties nuttig

Eenvoudigere en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek

Het Decreet een positieve bijdrage heeft geleverd aan eenvoudigere en transparantere procedures. t.o.v. de situatie voor de invoering van het Decreet en dit vooral door de **digitalisering via het Omgevingsloket:**

Een aanvrager kan zijn dossier digitaal opvolgen en heeft direct zicht op opgeladen adviezen, projectverloop, doorlooptijden, etc.;

- Het betrokken publiek kan openbare onderzoeken en beslissingen online raadplegen;
- De VVO'n en AVI's hebben een beter projectoverzicht en kunnen onmiddellijk adviezen of genomen beslissingen opladen in het Loket.

Er zijn wel nog een aantal (praktische) knelpunten bij het gebruik van het Omgevingsloket die de transparantie op vandaag nog verminderen en waar een oplossing voor moet worden gezocht. Enkele voorbeelden:

- Voor de aanvrager is de inhoud van de bezwaarschriften niet beschikbaar. Dit weerhoudt de aanvrager om tijdens de procedure extra info te verschaffen of een wijzigingsverzoek in te dienen om tegemoet te komen aan de bezwaren;
- Het publiek kan niet alle stukken van een dossier via het omgevingsloket inzien. Op grond van de regelgeving inzake persoonsgegevens of auteursrecht is het immers niet mogelijk alle gegevens (digitaal) te publiceren.

De **integratie van de vergunningen** heeft de transparantie algemeen gezien verhoogd voor de aanvrager en het betrokken publiek. De geïntegreerde vergunning zorgt er immers voor dat een aanvrager slechts één dossier moet indienen en dat maar één keer de procedure moet doorlopen worden. Het openbaar onderzoek verloopt nu samen voor milieu en stedenbouwkundige aspecten. Voor omwonenden is dit duidelijker. Bezwaren dienen niet apart overgemaakt te worden. De integratie brengt ook met zich mee dat één overheid bevoegd is voor het volledige project. Dit zorgt over het algemeen voor meer duidelijkheid en eenvoud.

Integratie leidt tot meer transparantie en minder procedures, maar voegt een inhoudelijke complexiteit toe. Dit kan onder meer opgevangen worden door de vereenvoudiging van de inhoudelijke bepalingen waar mogelijk, door meer in te zetten op de voorbereidende fase en door meer wisselwerking tussen de verschillende expertises. Zowel voor aanvragers, in het bijzonder de ondersteunende professionals als voor overheden is het belangrijk de ingeslagen weg naar meer geïntegreerd werken verder uit te bouwen.

Architecten, milieuprofessionals, omgevingsadministraties geven aan dat het voor de initiatiefnemer in bepaalde gevallen complexer is dan voorheen. Zo melden alle stakeholders moeilijkheden met de interpretatie van **het begrip onlosmakelijk verbonden** en de implicaties ervan. Door de verplichting om onlosmakelijk samenhangende aspecten van een project samen aan te vragen, vraagt de voorbereidende fase volgens de aanvragers meer aandacht. De onlosmakelijk samenhangende aspecten moeten op hetzelfde ogenblik worden aangevraagd terwijl voor bepaalde dossiers alle technieken en details nog niet gekend zijn. Een te beperkte invulling van het milieuluik en/of onvolledige afstemming met het stedenbouwkundige luik wat hiermee gepaard kan gaan, kan leiden tot problemen of vertraging in de fase 'V&O' of in het verdere traject. Wanneer er in een later stadium meer duidelijkheid is over het milieuluik of wanneer het stedenbouwkundig luik verdere uitwerking krijgt, dan is de aanvraag of de vergunning hier niet mee in overeenstemming, noch op eenvoudige wijze in overeenstemming te brengen.

Problemen rond de **scope van het MER/OVR** werden ook aangehaald. De scope van het MER/OVR is de volledige inrichting zodat alle effecten cumulatief kunnen bekeken worden. Dit betekent dat het MER/OVR gebruikt wordt voor meerdere projecten. Vanuit het werkveld wordt aangegeven dat dit wetgevend onvoldoende duidelijk geregeld is, vooral voor heel grote, dynamische inrichtingen.

Het **onderzoek naar V&O** speelt een belangrijke rol bij eenvoud en transparantie. Aanvragers krijgen via het Omgevingsloket informatie over de documenten die aangeleverd moeten worden. Het onderzoek naar de volledig- en ontvankelijkheid biedt aanvragers transparantie over de ontbrekende stukken en transparantie over wanneer het dossier in behandeling gaat. Nochtans is er ook hier ruimte voor verbetering:

- Het omgevingsloket laat vandaag nog het indienen van onvolledige dossiers en indienen bij een onbevoegde overheid toe;
- De inhoudelijke aspecten bij een V&O zijn niet altijd eenvoudig te beoordelen door aanvragers en overheden (vb. onlosmakelijke verbondenheid, afwijkingen, vrijstellingen, vergunnings- en meldingsplicht);
- De inhoudelijke en formele vereisten van de aan te leveren dossierstukken zijn niet altijd eenvoudig te beoordelen door aanvragers en overheden.

Het Decreet reduceerde het **aantal vergunningsprocedures** tot twee, de respondenten uit het evaluatieonderzoek geven aan dat de procedures hierdoor eenvoudiger en transparanter geworden zijn. Bepaalde procedures en instrumenten of aspecten worden ook als te omslachtig en onvoldoende duidelijk bevonden door zowel de aanvrager als VVO'n:

- Er zijn nog onduidelijkheden over het toepassingsgebied van de vereenvoudigde/gewone procedure.
- Ook over de meldingsprocedures zijn er een aantal onduidelijkheden over de beoordelingsgraad en het toepassingsgebied. Het is voor initiatiefnemers niet altijd duidelijk welke handelingen melding- of vergunningsplichtig, dan wel vrijgesteld zijn. Tenslotte leiden de verschillende termijnen bij meldingen (ruimte en milieu) tot verwarring;
- De toename in het aantal wijzigingsverzoeken leidt tot onoverzichtelijke dossiers;
- De omzettingsprocedure naar vergunning van onbepaalde duur is niet gebruiksvriendelijk en wordt daardoor in de praktijk weinig toegepast.

Een betere en rechtszekere besluitvorming om zo procedurewinsten te realiseren.

De **integratie** van de stedenbouwkundige en milieuvergunning in de omgevingsvergunning heeft geleid tot het voorkomen van tegenstrijdige beslissingen. De integratie maakt dat het project integraal door één bevoegde overheid bekeken wordt binnen één procedure. Hierbij kunnen alle onderdelen (plannen, aanvraag en voorwaarden) beter op mekaar worden afgestemd en integratie van de aspecten in één beslissing leidt ook tot een meer integrale beoordeling en voorwaarden, een uitvoerbare vergunning en dus betere besluitvorming. De beslissing is allesomvattend en ook dit zorgt voor rechtszekerheid voor de aanvrager.

Diverse andere oplossingsgerichte vernieuwingen van het Decreet zorgen voor minder kans op procedurefouten en leiden tot een vlotter procedureverloop:

- Het **informeel vooroverleg of de projectvergadering** geeft een indicatie van vergunbaarheid en biedt daardoor een zekere mate van rechtszekerheid voor de aanvrager;
- Het **onderzoek naar V&O** leidt, wanneer goed toegepast, tot betere aanvraagdossiers en een vlotter procedureverloop nadien;
- Met de **administratieve lus** kunnen onregelmatigheden tijdens de procedure opgelost worden;
- Het **wijzigingsverzoek** staat wijzigingen tijdens de procedure toe, dit zorgt ervoor dat er tijdens de procedure kan gewerkt worden aan een betere besluitvorming;
- De **bevoegdheidsverdeling** zorgt ervoor dat de overgrote meerderheid van projecten op het juiste niveau behandeld worden;

- De **OVC** brengt de verschillende expertises samen rond de tafel, in het belang van een goede samenwerking en een probleemoplossende aanpak;
- Het inwinnen van **adviezen** laat toe het dossier in zijn geheel en in al zijn aspecten te beoordelen door de inbreng van deze expertise vanuit verschillende invalshoeken;
- Door het **administratief beroep** houden VVO'n in eerste aanleg steeds in het achterhoofd dat hun beslissing aangevochten kan worden, dit draagt bij aan een betere besluitvorming. Echter, in moeilijkere dossiers kan het ook voorkomen dat VVO's minder investeren wanneer de kans op beroep groot is;
- De **vergunning van onbepaalde duur** biedt meer garanties voor de exploitant. Het geeft de exploitant meer zekerheid om op de huidige locatie de activiteiten te kunnen blijven uitoefenen. De gevallen waarin een vergunning voor bepaalde duur verleend kan worden zijn echter beperkt en niet altijd afdoende om bepaalde problematieken op te vangen.

Anderzijds bracht het onderzoek ook bepaalde elementen naar voor die leiden tot minder rechtszekerheid of slechtere besluitvorming:

- De **integratie van milieu en ruimte** leidt tot inhoudelijke complexiteit met meer kans op procedurefouten of verdeelde adviezen (zie ook het begrip onlosmakelijk verbonden aspecten);
- Bepaalde **termijnen** zijn volgens de VVO'n te kort om oplossingsgericht te werken aan een betere besluitvorming. Zo is er geen termijnverlening mogelijk bij 'kleine' wijzigingen wanneer er geen openbaar onderzoek vereist is in de vereenvoudigde procedure, en in eerste aanleg is geen verlenging mogelijk wanneer reeds een termijnverlenging werd toegestaan;
- Oneigenlijk gebruik van de **administratieve** lus zorgt voor een minder juridisch robuuste vergunning wanneer de administratieve lus louter en alleen omwille van de eraan verbonden termijnverlenging wordt toegepast.

12.2. Effecten en impact van het Decreet

Hoewel er de voorbije jaren belangrijke stappen vooruit gezet werden is het drie jaar na het in werking treden van het Decreet nog te vroeg om alle beoogde effecten en impact op het terrein waar te kunnen nemen. Binnen de impactevaluatie werd voor twee thema's op basis van de vandaag beschikbare kennis een eerste doorkijk gegeven:

- Een beter economisch en investeringsklimaat
- Een meer geïntegreerde benadering van omgevingsprojecten

Zie hoofdstuk 9 van het eindrapport voor een gedetailleerde bespreking van de evaluatie van de effecten en impact van het Decreet.

Een beter economisch en investeringsklimaat

De evaluatie wijst aan dat het Decreet belangrijke verbeteringen bracht voor de initiatiefnemers, waaronder meer oplossingsgerichte procedures, een verhoogde transparantie en een betere besluitvorming. Toch schatten de bouwheren, exploitanten, studiebureaus en omgevingsprofessionals de impact van het Decreet op het investeringsklimaat als beperkt tot negatief in. De belangrijkste verklaringen voor deze negatieve evaluatie van de impact op het investeringsklimaat hebben voornamelijk betrekking op elementen buiten de werking van het Decreet, met name:

- Algemene complexiteit van het Vlaamse Omgevingsbeleid
- Moeilijke afstemming van het Decreet met andere sectorale regelgeving
- Minder persoonlijke contacten tussen de aanvragers en overheden als gevolg van de digitalisering
- Juridisering van de maatschappij, mondigere burgers en de makkelijke toegang tot beroep

- Capaciteitstekort bij de betrokken overheden

Een meer geïntegreerde benadering van omgevingsprojecten

Op basis van het evaluatieonderzoek kan gesteld worden dat het Decreet leidde tot een meer geïntegreerde benadering van omgevingsprojecten bij de betrokken actoren. Doorheen het evaluatietraject kwamen echter nog verschillende knelpunten naar boven, voornamelijk buiten de werking van het Decreet, die de beoogde meer geïntegreerde benadering nog deels in de weg staan:

- Een geïntegreerde benadering van projecten noodzaakt diensten en actoren die niet alleen intern, maar ook onderling goed samenwerken. Goed leren samenwerken vraagt echter tijd.

- Een geïntegreerde benadering noodzaakt voldoende personeelscapaciteit met de juiste expertise en een aangepaste werkorganisatie binnen de betrokken overheden. Vandaag zijn beide elementen vaak nog belangrijk werkpunten.

12.3. Aanbevelingen voor de optimalisatie

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de vooropgestelde doelstellingen van het Decreet in belangrijke mate bereikt werden, maar dat verschillende elementen binnen de werking van het Decreet het volledige doelbereik in de weg staan. Er wordt dan ook niet teruggekomen op de oorspronkelijke uitgangspunten van het Decreet. De optimalisaties richten zich tot die elementen binnen de werking van het Decreet die het volledige doelbereik vandaag in de weg staan.

Op basis van het evaluatieonderzoek werden volgende algemene aanbevelingen voor de optimalisatie van de werking van het Decreet geformuleerd (zie hoofdstuk 11 voor een overzicht van de meer concrete optimalisatievoorstellen):

*Inzet op verdere **versnelling van de projectrealisatie** door oplossingsgericht optreden doorheen het hele traject van vooroverleg tot vergunning*

- Het is duidelijk dat een **goed voortraject** een belangrijke rol heeft. Er is nood aan het herdenken en versterken van de formele en informele overlegmodaliteiten vroeg in het traject met het oog op vlotte procedures. Hierbij kan gedacht worden aan een opwaardering en ruimere toepassing van de projectvergadering (als stok achter de deur) of aan (een hervorming van) het stedenbouwkundige attest. De nood aan flexibele overlegmodaliteiten mag hierbij niet uit het oog verloren worden.

- Het onderzoek naar **volledig- en ontvankelijkheid** wordt regelmatig als een struikelblok voor een snelle realisatie aangehaald. Er kan verwacht worden dat een verduidelijking en vereenvoudiging van het aanvraagformulier en de normenboeken, verdere digitale ondersteuning van het onvolledigheidsonderzoek, maar vooral ook de sensibilisering van de overheden en de responsabilisering van de aanvragers samen met een versterkt vooroverleg hier soelaas kunnen bieden. Ook een reductie of vereenvoudiging van de inhoudelijk te beoordelen elementen tijdens het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek kan een versnellend effect hebben.

- De mogelijkheden tot een **oplossingsgerichte aanpak** worden als zeer positief ervaren voor een sneller traject naar de projectrealisatie. De mogelijkheden tot oplossingsgericht werken kunnen evenwel nog versterkt worden, in het bijzonder wanneer ze door de aanvrager zijn geïnitieerd. Voorgesteld wordt om zowel in eerste aanleg als in beroep en ongeacht de procedure (met of zonder openbaar onderzoek) te voorzien in een termijnverlenging voor elk verzoek tot wijziging van de aanvraag of op verzoek van de aanvrager. De verlenging van de termijn in geval van een administratieve lus of wanneer een beslissing van de gemeenteraad vereist is, blijft behouden. Termijnverlenging betekent niet dat de bijkomende termijnen ook uitgeput moeten worden. Het is in ieders belang correct om te gaan met de flexibiliteit die hier gecreëerd wordt. Om dit beter te ondersteunen moeten de redenen die tot de weigering van een wijzigingsverzoek aanleiding kunnen geven verduidelijkt worden.

- Er kan gedacht worden aan **een procedure die (beperkte) wijzigingen toelaat aan een definitieve omgevingsvergunning** voor stedenbouwkundige handelingen voor de uitvoering van deze vergunning, zonder dat de initieel verleende vergunning hierbij terug volledig ter discussie staat.

*Inzet op **eenvoudige procedures** en **heldere regelgeving***

- Vereenvoudigen van de vergunningsprocedures tot **één procedure** waarbij afhankelijk van de aanvraag een openbaar onderzoek georganiseerd wordt, maar waarbij niet langer sprake is van gewone of vereenvoudigde procedure. Dit biedt een oplossing voor de bestaande onmogelijkheid om van procedure te wijzigen in eenzelfde aanleg, dan wel in beroep.
- Vereenvoudigen en stroomlijnen van de **meldingsprocedure om de onduidelijkheden over onder meer de beoordelingsgraad en het toepassingsgebied weg te werken.**
- Verheldering van het toepassingsgebied van de **vrijstelling, melding en vergunning** waarbij binnen samenhangende projecten slechts één enkele figuur van toepassing is.
- Verheldering van het onderscheid tussen de **administratieve lus** en het **wijzigingsverzoek** en hun toepassingsgebied.
- Verduidelijking van de gevallen waarin een overheid **een wijzigingsverzoek** kan weigeren en wanneer er na een wijziging nood is aan een (nieuw) openbaar onderzoek.
- Herziening van **de adviesrol van de (Vlaamse) administratie**s, uitgaande van de vastgestelde subsidiariteit inzake beslissingen met de daaraan verbonden eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd bestuur.
- De toewijzing van projecten aan het **juiste bevoegdheidsniveau** aanpassen waar nodig op basis van de praktijkervaringen.
- **Aanvraagformulieren en normenboeken** verder vereenvoudigen waar mogelijk, waarbij het Omgevingsloket het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek maximaal ondersteunt.
- **Wegwerken** waar nodig **van punctuele onduidelijkheden** of gebrek aan afstemming in het Decreet en haar uitvoeringsbesluiten, onderling of met aanverwante regelgeving.
- Ook **inhoudelijke bepalingen** uit het VCRO en DABM (en de andere in de Omgevingsvergunning geïntegreerde materies) en hun uitvoeringsbesluiten kunnen een grote impact hebben. Ook hier moet gestreefd worden naar vereenvoudiging.

*Inzet op verdere verhoging van de **transparantie** met digitalisering als belangrijke tool*

- Werken met **SPOC's** waar mogelijk voor de opvolging van vergunningsaanvragen vanaf het informeel vooroverleg tot de beslissing tussen alle betrokkenen.
- Verder uitbouwen van het **Omgevingsloket** en gebruiksvriendelijker maken voor alle betrokkenen. Onder meer door de indiening van onvolledige of niet correcte dossiers maximaal te verhinderen.
- Inzetten op een maximale **ontsluiting** van dossiers voor burgers en overheden.
- Vervolledigen, linken met de **beschikbare databronnen** en beter **digitaal ontsluiten** van de informatie die nodig is voor de voorbereiding van een aanvraag en de vergunningverlening.
- Bijsturen van de **bekendmaking van aanvragen** (openbaar onderzoek) en vergunningsbeslissingen aan het betrokken publiek.

*Inzet op **betere kennisdeling en samenwerking** voor een betere besluitvorming*

- Meer en **betere ontsluiting van kennis en informatie** in het algemeen en richtlijnen voor meer uniforme toepassing van de regelgeving voor de betrokken overheden en instanties.
- Versterken van **geïntegreerde benadering** bij aanvragers en overheden door een betere interne samenwerking en onderling.

Bronnen

Besluit Vl.Reg. 15 mei 2009 houdende coördinatie van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening, en met als opschrift "Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening", BS 20 augustus 2009, 54890 (hierna afgekort als: "VCRO").

Besluit Vl.Reg. 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijk Ordening, BS 10 september 2010, 57496

Besluit Vl.Reg. 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, BS 23 februari 2016, 13390 (hierna afgekort als "Omgevingsvergunningsbesluit").

COCRIAMONT, F. en DEWULF, K., "De omgevingsvergunning: de werklast en de inbreng van adviesinstanties in de praktijk", STORM 2019

DE CUYPER, W. en DE SMET, B., "Wanneer onwil wordt bedekt met de mantel der pragmatiek", STORM 2020, 16-18. In voormelde rechtsleer werd volgend arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen besproken: RvVb/A/1920/0820 van 5 mei 2020, De Vos e.a.

DE CUYPER, W. en DE SMET, B., "Welwillend onwillend: het wapen van de beslissing over de ontvankelijkheid en volledigheid van een vergunningsaanvraag", STORM 2020, 30-32. In voormelde rechtsleer werden volgende arresten besproken: RvVb/A/1819/1344 van 27 augustus 2019, nv Ladevan, RvVb/A/1819/1345, van 27 augustus 2019, nv Ladevan, RvVb/A/1819/1346 van 27 augustus 2019, nv Ladevan, RvVb/A/1819/1347 van 27 augustus 2019, nv Ladevan, RvVb/A/1819/1348 van 27 augustus 2019, nv Ladevan en RvS 17 juni 2020, nrs. 247.811, 247.812, 247.813, 247.814 en 247,815;

De Hornois, K., Naudts, W. en Wuyts, F. (2021). Internationale benchmark omgevingsvergunningsprocedure op vlak van doorlooptijden en oplossingstechnieken. Vlaamse overheid, Departement Omgeving.

DE MAESSCHALCK, S., "Een weigering in eerste aanleg omwille van een onvolledig / onontvankelijk aanvraagdossier: geen gele maar een rode kaart", STORM 2019, 30-32. In voormelde rechtsleer werd volgend arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen besproken: RvVb/A/1920/0163 van 15 oktober 2019, Mohar e.a.

DE MEYST, D., INDESTEEGE, S., SMET, S., THEUNIS, J., VERBIST, S. en VRANCKEN, M., "De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof: overzicht rechtspraak 2019", T.B.P. 2021, 22-23, 42. In voormelde rechtsleer werd volgend arrest van het Grondwettelijk Hof besproken: GwH 14 maart 2019, nr. 46/2019.

Decreet 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, BS 1 oktober 2014, 77620.

Decreet Vl. 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, BS 29 juli 2016, 46693 (hierna afgekort als: "decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid").

Decreet Vl. 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, BS 10 januari 1998, 599 (hierna afgekort als: "decreet Natuurbehoud").

Decreet Vl. 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, BS 3 juni 1995, 15971 (hierna afgekort als: "DABM").

DEFOORT, P-J., "De oplossingsgerichte vergunningsprocedure van het Omgevingsvergunningsdecreet: over de mogelijkheden tot het wijzigen van een vergunningsaanvraag", T.R.O.S. 2020, 191; 198-199. In voormelde rechtsleer werd volgende arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen besproken: RvVb/A/1920/0674 van 17 maart 2020, stad Aalst en RvVb/A/1920/1078 van 4 augustus 2020, Lambrechts.

DEWULF, K. en IDE, S., "De omgevingsberoepen: West-Vlaamse ervaringen uit het leven gegrepen", T.O.O. 2019, 346-353.

DEWULF, K., "De eerste ervaringen met de kleinhandelsvergunningen in West-Vlaanderen", M.E.R. 2020, 269.

DEWULF, K., "Vergunningen in West-Vlaanderen in tijden van corona", T.O.O. 2020, 131.

GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016.

LANCKSWEERDT, E., "Conflictpreventie en alternatieve conflictoplossing (ADR) bij het behandelen van aanvragen voor een omgevingsvergunning", T.M.R. 2016

LEYSEN, B., "Drie jaar omgevingsvergunningsdecreet: tranen van blijdschap of tranen van verdriet", T.O.O. 2020

LOIX, Y. en SMEYERS, C., "De integratie van de behandeling en beoordeling van effectenbeoordeling in het ruimtelijk planningsproces en de vergunningverlening: een nieuwe evolutie in het Vlaamse omgevingsrecht", M.E.R. 2019, 111-116.

LOOSE, T., SCHRIJNS, C., KEMPE, K. en DECKERS, K., "Rechtspraak in kort bestek: Raad voor Vergunningsbetwistingen (1 januari 2019 – 30 juni 2019)", M.E.R. 2020, 40 juncto art. 2. Meldingsbesluit.

MAES, A., "De aanplakking ven de vergunningsbeslissing: van lege doos naar bpost?", T.O.O. 2017, 10-24.

MAES, A., "De omgevingsvergunning in de praktijk anno 2020. Een blik op de eerste ervaringen (en knelpunten), 2020, T. Gem.

MAES, A., "Ook in het digitale tijdperk primeert rechtszekerheid inzake beroepstermijnen", T.O.O. 2019, 436-439. In voormelde rechtsleer werd volgend arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen besproken: RvVb/S/1819/1296 van 13 augustus 2019, bvba Barinco e.a.;

Ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, Parl.St. Vl.Parl. 2013-14, nr. 2334/1,

RvS 24 oktober 2019, nr. 245.924, bvba MCW.

RvVb/A/1819/0684 van 5 maart 2019, bvba MCW.

RvVb/A/1920/0557 van 18 februari 2020, bvba MCW.

RvVb/A/1920/0753 van 21 april 2020, nv Olimat.

RvVb/A/2021/0074 van 24 september 2020, stad Brugge.

RvVb/S/1819/0803 van 2 april 2019, Hellemans.

RvVb/S/1919/0888 van 16 april 2019, Van Dijck e.a.; RvVb/A/1819/1128 van 25 juni 2019, nv Edf Luminus; RvVb/S/1920/0438 van 14 januari 2020, Machiels;

RvVb/S/2021/0263 van 12 november 2020, Jonckheere e.a.

RvVb/UDN/1920/0152 van 14 oktober 2019, Schouten; RvVb/UDN/1920/0944 van 17 juni 2020, Goeman; RvVb/A/1920/0946 en RvVb/A/1920/0947 van 23 juni 2020, nv Crysostomos e.a.; RvVb/A/1920/0952 van 23 juni 2020, De Sadeleer; RvVb/2021/0343 van 30 november 2020, Witters e.a.; RvVb/A/2021/0353 van 3 december 2020, Eden Beach e.a.

SEBREGHTS, F., en WILDEMEERSCH, V., "Deadline in omgevingsloket beslissend voor beroepstermijn betrokken publiek?", STORM 2019, 1-4. In voormelde rechtsleer werd volgend arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen besproken: RvVb/S/1819/1296 van 13 augustus 2019, bvba Barinco e.a.

VAN DIEVOET, F., "Het Grondwettelijk Hof en de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep inzake de omgevingsvergunning. En wat nu?", T.O.O. 2017, 95-98. In voormelde rechtsleer werd volgend arrest van het Grondwettelijk Hof besproken: GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016.

VANERMEN, A., "Vervaltermijnen en impliciete weigeringsbeslissingen in het omgevingsrecht: opletten geblazen", STORM 2019, 5-8. In voormelde rechtsleer werden volgende arresten besproken: RvS 28 juni 2018, nr. 242.008 en RvVb/A/1718/0241 van 21 november 2017, De Strycker e.a.

VANHAUTER, E., "Een dubbele kennisgeving als dubbeltje op zijn kant", STORM 2020, 16-17. In voormelde rechtsleer werd volgend arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen besproken: RvVb/A/1920/0548 van 11 februari 2020, Van Gestel;

VANHAUTER, E., "Gelijktijdige zending aan het college vergeten? Forget it!", STORM 2020, 6-8. In voormelde rechtsleer werd volgend arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen besproken: RvVb/A/2021/0076 van 24 september 2020,Vereecke. Zie in dat opzicht ook RvVb/A/2021/0562 van 28 januari 2021, Verstraete en RvVb/A/2021/0563 van 28 januari 2021, Eeckhout e.a.

VERHELLE, I., "Misbruik van meldingen aan banden gelegd", STORM 2020, 6-8. In voormelde rechtsleer werden volgende arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen besproken: RvVb/S/1819/1173

van 2 juli 2019, Monteyne, RvVb/A/1920/0147 van 8 oktober 2019, Heirman, en RvVb/A/1920/0229 van 5 november 2019, nv Aronde e.a.

VERHELST, G. en VAN WEERDT, B., "Vlaams Handelsvestigingsdecreet: socio-economische vergunning geïntegreerd in omgevingsvergunning", N.J.W. 2019, 10-13.

VOKA (2021) VOKA Paper mei 2021 – De omgevingsvergunning in de praktijk