

Procedures voor investeringsprojecten: graag (snel) sneller en beter

Peter Van Humbeeck, SERV

Het is bekend: de doorlooptijd van procedures voor grote investeringsprojecten en infrastructuurwerken kan behoorlijk lang zijn in Vlaanderen. Er zijn voorbeelden genoeg van projecten waarvan de procedures lang geleden zijn opgestart maar die vandaag nog altijd niet zijn afgerond: het AZ Groeninge Kortrijk (1999), Vilvoorde Watersite (2000), Zeebrugge AX (2003), het gevangeniscomplex in Dendermonde (2003), START luchthaven Zaventem (2004), N41 (2006), Uplace Machelen (2007), de Kempense NZ verbinding (2008) ... om van het debacle van de Oosterweelverbinding (2000) nog te zwijgen.

Vaak aangehaalde redenen zijn de complexiteit en lange duurtijd van opeenvolgende procedures voor het bekomen van de vereiste effectenrapporten, planologische wijzigingen en vergunningen, en de veelvuldige aanvechting van die vaak moeizaam verworven beslissingen. Daar zitten zeker belangrijke knelpunten. Maar bij nader inzien valt de procedurele kant dikwijls beter mee dan wordt aangenomen. De echte problemen zitten dieper. Snellere en betere realisatie van grote investerings- en infrastructuurprojecten is daardoor zeker niet alleen een kwestie van het aanpassen van regelgeving. Dat blijkt uit de analyses van twee commissies (Bex en Sauwens) en van adviesraden zoals SERV en MORAⁱ.

Procesdenken in plaats van proceduredenken

Meer nog dan door aanpassingen van procedures blijkt er winst te halen uit een betere procesarchitectuur en professioneel projectmanagement. De klemtoon moet met name liggen op een betere voorbereiding of "voorfase" (d.i. een kwalitatief voortraject op maat met een open en brede vergelijking van alternatieven, tijdige inspraak en integrale effectbeoordeling) met bijbehorende inkrimping en vereenvoudiging van procedureverplichtingen in het vervolgotraject (zgn. trechtervormige besluitvorming). Verder is het ook een kwestie van bestuurscultuur, attitude, mensen. Goed afgestemde overheidsdiensten die samenwerken vanuit een constructieve, oplossingsgericht houding zijn cruciaal, net zoals open communicatie en tijdige participatie en inspraak. Dat neemt niet weg dat ook aanpassingen aan procedures nodig zijn. Uiteindelijk hebben de twee Commissies ook heel wat voorstellen gedaan om de regelgeving inzake ruimtelijke planning, plan-MER, vergunningen, grondverwerving, onteigening enz. aan te passen.

Wat met 'gewone' investeringsprojecten?

Veel voorstellen van de Commissies zijn ook relevant voor 'gewone' investeringsprojecten en dus niet enkel voor grote projecten en infrastructuurwerken. Toch is de indruk ontstaan dat de Vlaamse overheid vooral zichzelf wilde bedienen en op zoek was naar oplossingen voor problemen die ze zelf ondervindt als initiatiefnemer van projecten. Daarom heeft de SERV ook voorstellen gedaan specifiek gericht op die 'andere' investeringsprojecten.

Wat *vergunningen* betreft, is een voorafgaande vraag volgens de SERV of er wel via het instrument van de vergunning moet worden gewerkt. Zowel in ruimtelijke ordening als in milieu zijn er voorbeelden waar een melding in plaats van een vergunning kan volstaan. Ten tweede pleit de SERV voor alle soorten projecten voor een daadwerkelijke integratie van de bouw- en milieuvergunning in één eengemaakte vergunning, naar het voorbeeld van de Nederlandse omgevingsvergunning. Ten derde moet in afwachting van die geïntegreerde omgevingsvergunning worden gewerkt aan de realisatie van 'quick wins', met name door dubbele procedures te vermijden voor projecten waarvoor het behoud van zowel een milieuvergunning als een stedenbouwkundige vergunning weinig meerwaarde heeft. De SERV vraagt dat bindende adviezen

worden afgeschaft en wordt gewerkt aan geïntegreerde adviezen van overheidsdiensten (met de mogelijkheid van eventuele minderheidsstandpunten). De SERV stelt tevens voor om voorwaarden te koppelen aan de beroepsrechten van overheden voor de bestuursrechter en doet voorstellen om de naleving van bindende termijnen voor advies en beoordeling in procedures te verbeteren.

Op het niveau van de *project-MER* meent de SERV dat tot dusver onvoldoende gebruik werd gemaakt van de decretale evaluatieopdracht van de administratie om het toepassingsgebied van de MER, de richtlijnenboeken en de praktijk op het vlak van bijzondere richtlijnen te verbeteren zodat de milieueffectbeoordeling in alle omstandigheden een verstandig en proportioneel gebruik van middelen is. Los daarvan ziet de SERV alvast talrijke mogelijkheden om de procedures op korte termijn te verbeteren. Zo kan een samenvoeging van de procedure voor ontheffing en de procedure voor project-MER voor heel wat projecten leiden tot een belangrijke vereenvoudiging, al moet de mogelijkheid blijven bestaan om voor andere projecten een eenvoudige en snelle ontheffingsprocedure te volgen. Die zou klantgericht moeten worden uitgebouwd, door vanuit de administratie voor typeprojecten gebruiksvriendelijke checklists of templates ter beschikking te stellen. Verder benadrukt de SERV dat de administratie zich bij de screening (beoordeling geval per geval of er al dan niet een MER nodig is) de vraag moet stellen of de te verwachten milieueffecten “aanzienlijk” zullen zijn en of het nader onderzoek daarvan betekenisvolle informatie kan opleveren voor de verdere besluitvorming. Zo moet worden vermeden dat MER's worden afgeleverd waarvan de meerwaarde voor de besluitvorming beperkt is ten opzichte van de informatie die sowieso moet worden aangeleverd in de vergunningsprocedure. Hetzelfde principe geldt voor de scoping van de MER (afbakening van de inhoud). De SERV is tevens vragende partij voor een substantiële versnelling door de MER-procedure en de vergunningsprocedure meer op mekaar af te stemmen. De SERV vraagt tot slot een geval per geval beoordeling en ontheffing ingeval van een hervergunning of beperkte wijziging en de mogelijkheid van een eenvoudige actualisatie van een bestaand project-MER voor bepaalde projecten.

Ook voor *andere procedures* heeft de SERV gewezen op enkele knelpunten. Zo moet wordt gevraagd om dringend werk te maken van meer rechtszekerheid en een grotere gebruiksvriendelijkheid van de passende beoordeling die vereist is voor activiteiten die een invloed zouden kunnen hebben op diersoorten en hun leefgebieden in een nabijgelegen Vogel- of Habitatrichtlijngebied..

Gaat het snel?

De Commissies Berx en Sauwens en de SERV hebben eind 2009, begin 2010 samen een 150-tal voorstellen geformuleerd. Het was voor de Vlaamse regering dan ook nodig om prioriteiten te leggen, en om die prioriteitenlijst te vertalen naar een echt actieplan met een duidelijke timing, verantwoordelijkheden en opvolging. Daarom werd een politiek stuurcomité en een ambtelijke taskforce met zes werkgroepen opgericht, en werd “versnellen en vereenvoudigen van de procedures voor investeringsdossiers” opgenomen als een van de negen sleutelprojecten in het meerjarenprogramma voor een slagkrachtige overheid.

Intussen zijn de eerste, beperkte stappen genomen (uitvoeringsbesluit 'kleine wijzigingen' en uitvoeringsbesluit 'projectvergadering' in het kader van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening). Tegen eind 2010 kunnen concrete teksten tot optimalisatie van de regelgeving worden verwacht. Zij zullen handelen over de integratie van de planMER- en RUPprocedures, van de projectMER- en milieuvergunningsprocedure en van de milieu- en bouwvergunning. Dan moet nog de hele regelgevingsprocedure worden gevolgd. Nog zo'n thema waar dringend behoefte is aan sneller en beterⁱⁱ...

ⁱ Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Verslag van de Commissie Investeringsprojecten (Commissie Berx).

Voorstel van resolutie aangaande de versnelling van maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten: Sneller door Beter. Vlaams Parlement, Stuk 395 (2009-2010) – Nr. 1 (2009-2010) (Commissie Sauwens),

SERV, advies versnelling investeringsprojecten, 26 mei 2010.

MORA, aanbeveling Versnellen en verbeteren van het beleidsproces voor infrastructuurinvesteringen in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken, 30 april 2010.

ⁱⁱ Zie SERV. Advies: Betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn. 10 maart 2010.