Vlaanderen
is omgeving

Zelfevaluatie complexe projecten: Verwerking literatuur en enquête

Eindrapport

Evaluatie complexe projecten: Verwerking literatuur en enquête

Deze evaluatiestudie bekijkt de opzet, werking en ervaringen met complexe projecten. Het document geeft in hoofdstukken 1 en 2 een omschrijving en stand van zaken van complexe projecten in Vlaanderen. Hoofdstuk 3 omvat een verwerking van antwoorden die zijn verzameld via een enquête bij een groep van betrokken actoren. Tot slot beschrijft het laatste hoofdstuk de conclusies en reflecties op deze antwoorden en koppelt deze terug aan de beschrijving van het instrument in de literatuur.

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever
Peter Cabus
Departement Omgeving
Vlaams Planbureau voor Omgeving
Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel
vpo.omgeving@vlaanderen.be
www.omgevingvlaanderen.be

Auteurs
Fatma Kamas – Departement Omgeving, VPO
Helena Bieseman, Departement Omgeving, VPO
Patrick Wilmots, Departement Omgeving, VPO
Karin Hahn, Departement Omgeving, VPO

Depotnummer
D/2021/3241/303

Wijze van citeren
Departement Omgeving (2021), Zelfevaluatie complexe projecten: verwerking literatuur en enquête

MANAGEMENTSAMENVATTING

Naar aanleiding van het relanceplan van de Vlaamse regering werd in december 2020 gestart met de **evaluatie** van het decreet complexe projecten (**CP**). Dit rapport beschrijft de resultaten van een tussentijdse zelfevaluatie met de focus op een mogelijke versnelling van de aanpak van een complex project. De doorlooptijd van de evaluatie bedroeg 4 maanden.

Dit rapport geeft in hoofdstukken 1 en 2 een omschrijving en stand van zaken van complexe projecten in Vlaanderen. De **nieuwe procesaanpak CP** onderscheidt drie beslismomenten als ankerpunten binnen een projectverloop van vier fasen. Tijdens een verkenningsfase worden in overleg met de betrokkenen en belanghebbenden de probleemstelling en opportuniteiten in kaart gebracht. Van daaruit worden de doelstellingen van het project geformuleerd. Dat is de basis voor de **startbeslissing**. Daarna volgt een onderzoeksfase via een participatief traject waarbij op geïntegreerde wijze een afweging tot stand komt van de verschillende alternatieven. Uit de onderzoeken wordt de beste keuze getrechterd. De bevoegde overheid legt die vast in een **voorkeursbesluit** met een definitief gekozen alternatief. Dat wordt vervolgens in de uitwerkingsfase uitgewerkt in functie van een concreet realiseerbaar project. Tenslotte wordt met het **projectbesluit** de nodige vergunningen en de bestemmingswijziging opgenomen in een geïntegreerde en afgewogen beslissing. Een laatste fase is de uitvoeringsfase, waarbij tijdens het uitvoeren van het project in monitoring is voorzien.

Hoofdstuk 3 van dit rapport omvat een verwerking van antwoorden die zijn verzameld via een **enquête** bij een groep van betrokken actoren. Er werd gevraagd naar de aspecten die een invloed hebben op de **doorlooptijd** van een complex project zoals de rol van het proces en de procedure, de rol van flexibiliteit binnen het proces, de rol en invloed van de politieke besluitvorming en de invloed van het creëren van draagvlak binnen de projecten. In tweede instantie geeft deze bevraging ook informatie m.b.t. **kwaliteitsverbetering** van de aanpak van CP. Bij de verwerking is ook een overzicht gemaakt van de genoemde suggesties van de respondenten, waar mogelijk aangevuld met de literatuur.

Het laatste hoofdstuk beschrijft de conclusies en reflecties op deze antwoorden en koppelt deze terug aan de beschrijving van het instrument in de literatuur.

Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat de **ervaringen uiteenlopend** zijn afhankelijk van het proces en fase waarin het specifiek complex project zich bevindt. Het instrument complexe projecten is een relatief nieuw instrument. De context waarin de respondenten opereren is nieuw en betekent dat er **leergeld** wordt betaald in het doorlopen van dit traject. Zo er is weinig ervaring met de procedure en er is geen rechtspraak over dit instrument. Hierdoor wordt men soms ongewild geconfronteerd met tegenstrijdige of laattijdige juridische adviezen.

De **politieke betrokkenheid** is van cruciaal belang voor het verloop van een complex project. De projecten vinden vaak plaats over verschillende legislaturen heen en zijn onderhevig aan de impact van een bestuurswissel. In de bevraging wordt aangehaald dat moeilijke of gebrek aan **politieke besluitvorming** impact heeft op de doorlooptijd van een complex project. Anderzijds kan de druk vanuit het politiek niveau ervoor zorgen dat er voldoende vaart blijft in het verloop van het project. Er blijkt in sommige gevallen afstand te zijn tussen administratie en politiek of onvoldoende

afstemming tussen verschillende actoren. Heldere structuren en besluitvormingsmandaten kunnen een positieve impact hebben op de doorlooptijd van projecten.

Niet alleen de politiek is van invloed, ook binnen de administratie is men nog zoekende in deze **nieuwe manier van werken** met de huidige soms te beperkte capaciteit en probeert men het proces gaandeweg bij te sturen. Een **goede dynamiek** over de partijen heen en tussen de ambtenarij en politiek is belangrijk. Dit kan bijvoorbeeld door de oprichting van een taskforce of aan de hand van structureel informatief overleg. Hierdoor ontstaat er een goede interactie, betrokkenheid en draagvlak wat de besluitvorming ten goede komt en zo een meerwaarde voor het project vormt. Een dergelijke taskforce zorgt voor een informatiedeling met een grote groep lokale politieke actoren wat voordelen oplevert op korte termijn namelijk dat de politieke besluitvorming geen hindernissen moet overwinnen omdat de betrokkenen goed geïnformeerd zijn en zich herkennen in het verhaal. Op langere termijn zijn er ook voordelen uit te halen uit dergelijke informatiedeling die zo mogelijks de termijnen van politieke legislaturen overstijgt.

Adviesinstanties worden vaak met lijvige dossiers geconfronteerd en voor burgers is het niet evident om mee te volgen op hoog strategisch niveau. Een extra uitdaging is ook de koppeling aan het Vlaamse beleid rond **maatschappelijke transities** zoals bv klimaat en energie. Dit heeft zijn weerslag op de afbakening van de scope rekening houdend met het flankerend en lokaal beleid dat aansluit binnen een complex project. Een meerwaarde van het traject van complexe projecten zit dan ook in het creëren van **draagvlak** via het betrekken van verschillende bestuursniveaus, de beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking binnen multidisciplinaire ambtelijke begeleidingsgroep, alsook de continue interactie met de bevolking. Op deze manier zijn maatschappelijke en politieke debatten geïnitieerd rond allerhande geïntegreerde ruimtelijke thema's. Een bredere kijk introduceert meer stakeholders in het proces evenals bijkomende ambities, en vormt zo de basis van het werken naar een ruim draagvlak. De keuze voor zo'n aanpak heeft uiteraard wel gevolgen voor de timing.

De ingebouwde flexibiliteit in de aanpak biedt de noodzakelijke **kansen voor maatwerk**. De **flexibiliteit** wordt door respondenten wel op verschillende manieren ervaren, voor sommigen is er te veel dan weer te weinig. Er is vraag naar verduidelijking van facultatieve stappen en nota's. Anderen omarmen de flexibiliteit omdat het de kans geeft een proces op maat te voeren. Meningen verschillen ook over de **doorlooptijd**. Hoewel er bij sommigen het aanvoelen is dat de complexe projecten een traag verloop hebben, is dit aanvoelen zeker niet bij iedereen aanwezig. Zij stellen dat er tijd nodig is voor het voeren van een kwalitatief proces. Dit is ook afhankelijk van het vereiste maatwerk per project en moeilijk om via 'een standaard' vast te leggen of in te korten. Projecten die meer of minder tijd nemen voor een bepaalde processtap, zien dit als een weloverwogen keuze om later in het proces of uitwerking tijd te winnen. Of dat ook effectief het geval zal zijn, is in deze evaluatie nog te vroeg om te beoordelen gezien er nog geen finale resultaten zijn.

Zoals bij elk lang lopend project kunnen er steeds **onvoorziene omstandigheden** ontstaan die een invloed hebben op het procesverloop en zo de doorlooptijd beïnvloeden. Zo kunnen ook de complexe projecten niet ontlopen aan de gevolgen van o.a. de maatregelen ter bestrijding van COVID, (tijdelijke) problemen van interne capaciteit,…

Deze evaluatie laat vooral toe om meer zicht te krijgen op de huidige knelpunten binnen de procesvoering en biedt de mogelijkheid om (**kleine) efficiëntiewinsten te detecteren**. De haalbaarheid en de meerwaarde van de suggesties in hoofdstuk 3.5 kan verder onderzocht worden.

Enkele voorbeelden zijn de randvoorwaarden rond financiering, het beperken van het aantal alternatieven om sneller te kunnen oordelen, dakpanmethode en mogelijkheden om stappen samen te voegen, juridische verankering en/of deformalisering waar mogelijk, het omgevingsbesluit, projectorganisatie.

Voor grondige wijzigingen aan complexe projecten en het nagaan van de juridische robuustheid is verder en meer diepgaand onderzoek nodig. Bij voorkeur zou een **verdere evaluatie** zinvol zijn op het moment dat er een aantal projecten afgerond zijn en er rechtspraak is, zodat er niet enkel naar efficiëntie van het proces kan worden geëvalueerd, maar ook naar output en doelbereiking van de producten.

INHOUDSTAFEL

1 Inleiding 7
1.1 Wat is een complex project? 7
1.2 Aanleiding evaluatie 7
1.3 Scope en methodologie 8
2 Omschrijving en stand van zaken van complexe projecten 9
2.1 Decreet en memorie van toelichting 9
2.2 Routeplanner 11
2.3 Actoren 16
2.4 Vergelijking geintegreerd planningsproces en procedure CP 18
2.5 Overzicht lopende projecten 21
3 Input uit de enquête 26
3.1 Rol procedure/ processtappen 27
3.1.1 Een geïntegreerde procedure vergt de nodige procestijd 27
3.1.2 Uitdagingen van de verkenningsfase: afbakening scope 28
3.1.3 Uitdagingen in de onderzoeksfase: evenwicht strategisch niveau en detailgraad 29
3.1.4 Impact op de onderzoeksfase: aantal alternatieven 31
3.1.5 Juridische aftoetsing en bijkomende onzekerheden als impact op doorlooptijd 32
3.1.6 Verscheidenheid aan adviezen en inspraak 32
3.2 Invloed/rol politiek 33
3.3 Rol creatie draagvlak 35
3.4 Andere aandachtspunten 38
3.5 Suggesties uit de enquête 39
3.5.1 Suggesties voor versnelling 40
3.5.2 Suggesties voor verbetering 42
4 Conclusies en reflecties 45
Referenties 52
Bijlagen 53
Overzicht respondenten enquête 53
Vragenlijst enquête 54

1 INLEIDING

1.1 WAT IS EEN COMPLEX PROJECT?

Verder bouwend op de aanbevelingen van de commissies Berx en Sauwens (2010) en de visienota van 15 oktober van 2010 van de Vlaamse Regering werd een nieuwe procesaanpak (routeplanner) uiteengezet voor het versnellen en verbeteren van de **kwaliteit van processen inzake investeringsprojecten**. Hierbij werd de aanpak van complexe projecten in het leven geroepen (Vlaams Regering, 2014). De memorie van toelichting van het decreet complexe projecten verduidelijkt dat het niet enkel over investeringsprojecten gaat, maar over "projecten" in het algemeen. Het vertrekpunt is een probleemstelling en niet (meteen) een concrete investering (Vlaams Parlement, 2014).

Een **complex project** is een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat vraagt om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces. Het betreft zowel private als publieke projecten van de drie bestuursniveaus (gemeentelijk, provinciaal, gewestelijk)(Vlaamse Overheid, z.d.-a).

Het decreet complexe projecten zorgde voor het invullen van een legistieke leemte door tegelijk de vergunning en de herbestemming te beslissen. Dit decreet regelt de mogelijkheid om voor een complex project te kiezen voor een **geïntegreerde besluitvormingsprocedure** in artikel drie van decreet CP (Vlaams Regering, 2014). Het proces heeft tot doel een optimaler, gestroomlijnder, geordender en parallel verloop te kennen ten opzichte van de afzonderlijke procedures en stappen in functie van het wijzigen van de bestemming door een RUP en het bekomen van de onderscheiden vergunningen, machtigingen en/of toelatingen (Vlaams Parlement, 2014). Het decreet stelt een aantal criteria voorop om gebruik te kunnen maken van de procedure van complexe projecten (Vlaams Parlement, 2014).

1.2 AANLEIDING EVALUATIE

In de Septemberverklaring 2020 maakte Vlaams minister-president Jan Jambon het Vlaamse **relanceplan** bekend. Dit investeringsplan moet de Vlaamse welvaart en het welzijn van de Vlamingen helpen versterken na corona. Het plan rust op respectievelijk zeven ambities, pijlers en uitdagingen.

Een uitdaging is 'het slagkrachtiger en efficiënter maken van onze overheid'. De ambities hierbij zijn dat bedrijven en burgers sneller aan vergunningen geraken, beroepsprocedures korter moeten en dat de bureaucratie wordt aangepakt. Dat moet toelaten om scherper beleid te voeren en duidelijkere keuzes te maken. Er is de vaststelling dat investeringen, ook in een wereld zonder virus, vaak belemmerd of vertraagd worden door andere oorzaken dan een tekort aan budgettaire middelen. Elke crisis kan aangegrepen worden als een opportuniteit om disfuncties weg te werken, processen te vereenvoudigen en de werking van de Vlaamse Overheid structureel te verbeteren (Vlaamse Regering, 2020). Binnen de **werf 'snellere vergunnings- en beroepsprocedures**' is een evaluatie en optimalisatie van het decreet complexe projecten (op basis van de recente ervaringen) opgenomen.

1.3 SCOPE EN METHODOLOGIE

In het relanceplan wordt de doelstelling van de evaluatie (en de daaruit voortvloeiende hervorming) aangegeven. Het betreft een vraag voor **versnelling van de procedure complexe projecten.** Vanuit de administratie wordt in de evaluatie de focus tevens gelegd op de procesaanpak van een complex project, gezien dit aspect kan leiden naar versnelling. Het evaluatiecriterium dat hier behandeld zal worden is met andere woorden efficiëntie. Het instrument 'complexe projecten' an sich wordt niet in vraag gesteld. Ook is het nog te vroeg om de doelbereiking te evalueren omdat er nog geen projecten zijn met een definitief vastgesteld projectbesluit.

De evaluatie werd in december 2020 opgestart en kent een looptijd van 4 maanden. Deze evaluatie wordt opgebouwd op basis van de bestaande informatie, meer bepaald de permanente lessons learned uit de netwerkmomenten (zie 2.3) en de literatuur, aangevuld met bijkomende informatie vergaard in een enquête over de tussentijdse resultaten van de lopende projecten. Gezien de gewenste aandacht voor deze evaluatie op de mogelijke versnellingen, richten de vragen in de enquête zich hier ook voornamelijk op. In de enquête wordt er gepolst naar de aspecten die een vertragende invloed hebben op de doorlooptijd van een complex project, zoals de rol van het proces en de procedure, de rol van flexibiliteit binnen het proces, naar de rol en invloed van de politieke besluitvorming en naar de invloed van het creëren van draagvlak binnen de projecten. In tweede instantie geeft deze bevraging ook informatie m.b.t. mogelijke kwaliteitsverbetering.

De vragenlijst en de respondenten van de bevraging zijn terug te vinden in de bijlages bij dit rapport.

Volgende **onderzoeks-/ evaluatievraag** staat centraal in deze zelfevaluatie:

- Worden de vooropstelde doelstellingen (enerzijds kwaliteitsverbetering én anderzijds versnelling van projecten) bereikt op een efficiënte manier, met focus op doorlooptijd?

De **enquête** werd door het team CP van het departement Omgeving opgesteld en in december 2020 uitgestuurd naar de meest betrokkenen bij complexe projecten; dit zijn de leden van het netwerk complexe projecten en meer specifiek de elf procesverantwoordelijken van de lopende complexe projecten, het Agentschap Onroerend Erfgoed als adviesinstantie, juristen, Bert Foucart en Tom Van Rensbergen als interne specialisten inzake instrumenten en Bert De Bondt (departement MOW) en Isabel Franck (departement MOW) omdat zij vroeger mee betrokken waren bij de opmaak van het decreet complexe projecten en team MER en enkele MER-coördinatoren. Daarnaast werd de enquête ook gestuurd naar een aantal externe partijen die actief zijn in verschillende complexe projecten, initiatiefnemers en politieke verantwoordelijken. In totaal zijn er 73 personen aangeschreven waarvan 23 een antwoord hebben gegeven (zie bijlage). Het Vlaams Planbureau voor Omgeving (cel evaluatie) heeft vervolgens de antwoorden op de enquête verwerkt. Een samenvatting van de antwoorden is op het netwerkmoment van 11 januari 2021 voorgelegd aan de betrokken actoren. Ook de (beperkte) discussie rond deze samenvatting is meegenomen in de verdere verwerking.

Hoofdstuk 2 (Omschrijving en stand van zaken van complexe projecten) vormt een **beschrijvend luik** respectievelijk van het Decreet en de memorie van toelichting, de routeplanner, de actoren, een vergelijking van het geïntegreerd planningsproces met de procedure complexe projecten en een stand van zaken van de lopende complexe projecten.

In hoofdstuk 3 (Input uit de enquête) zijn vervolgens de **antwoorden uit de enquête** grotendeels samengevat en herschikt met ook een overzicht van genoemde, niet nader onderzochte suggesties van de respondenten uit de enquête. Verwijzend naar de onderzoeksvraag leggen we hier de focus op genoemde suggesties voor mogelijke versnelling. Daarnaast worden er ook genoemde suggesties voor mogelijke verbetering aangegeven. Verder zijn de antwoorden en suggesties van de respondenten in dit hoofdstuk waar mogelijk aangevuld met relevante literatuur.

In hoofdstuk 4 (Conclusies en reflecties) tenslotte maken we een aantal **conclusies en reflecties** op de enquêteresultaten.

2 OMSCHRIJVING EN STAND VAN ZAKEN VAN COMPLEXE PROJECTEN

2.1 DECREET EN MEMORIE VAN TOELICHTING

In het voorjaar van 2010 presenteerden de **commissies Berx en Sauwens** hun aanbevelingen over het versnellen en verbeteren van de procedures bij maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten.
Het is niet alleen de bedoeling om het proces sneller te laten verlopen, het proces moet ook kwalitatiever zijn en maatwerk met zich meebrengen. Er wordt een voortraject voorgesteld met tussentijdse besluitvorming, met een stapsgewijs trechtervormig proces richting voorkeurbesluit. Een aantal processtappen die tot dan toe sequentieel verlopen, kunnen worden geïntegreerd en parallel verlopen. De nadruk op teamwerking en de rol van de projectleider worden als belangrijke elementen vooropgesteld. Rond communicatie, draagvlakopbouw, participatie en overleg kunnen in elke fase van het proces acties worden ondernomen. Het realiseren van interbestuurlijke proceswinsten, zowel voor publieke als private projecten, is het streefdoel (Vlaamse Overheid, z.d.-b).

Op basis van deze aanbevelingen is er een voorstel van aanpak opgemaakt dat door een aantal Vlaamse ministers aan de Vlaamse Regering is voorgelegd. De desbetreffende visienota, die de aanbevelingen concretiseert, werd goedgekeurd op 15 oktober 2010. In deze **Visienota** zet de Vlaamse Regering de bakens uit voor een versnelling en een kwaliteitsverbetering van het proces wat betreft investeringsprojecten. De proceswinsten moeten in principe zowel voor publieke als voor private projecten, en dit op alle bestuurlijke niveaus, kunnen gelden.

Het **eerste luik** van de Visienota omvat algemene verbeteringen op de versnelling van alle vergunningsprocessen. Integratie en vereenvoudiging van de bestaande procedures vormen daarin een eerste accent. In de mate dat meer procedures samen kunnen verlopen, is er meer afstemming mogelijk en kan meer tijdwinst worden geboekt. Naast meer integratie wordt ingezet op de vereenvoudiging van de procedures. Het stimuleren van samenwerking is een tweede accent. De overheid en de ambtenaren moeten oplossingsgericht samenwerken met de initiatiefnemers. Samen kunnen ze betere beslissingen nemen over wat men nu precies verder wil uitwerken en onderwerpen aan de noodzakelijke procedures. Dat leidt tot betere en meer transparante besluitvorming, wat het maatschappelijk draagvlak ten goede komt.

In het **tweede luik** zet de Vlaamse Regering in op een grondige hervorming van de aanpak van investeringsprojecten die niet zonder een bestemmingswijziging kunnen worden gerealiseerd. Dit wordt gerealiseerd met het decreet Complexe Projecten(Vlaamse Overheid, z.d.-b).

Het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten is van kracht sinds 2015 en beoogt het opvullen van een legistieke leemte. Het bepaalt een **procedure voor complexe projecten**, met name projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang die een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vragen. Deze projecten konden voorheen niet op één afgestemde, integrale en overkoepelende procedure terugvallen. Er moet aan deze twee voorwaarden worden voldaan opdat het decreet CP van toepassing zou zijn (Vlaams Parlement, 2014). Dit decreet ontwikkelt geen uitzonderingsprocedure, maar wel een parallelle procedure voor de categorie van grootschalige initiatieven, waarbij de doelstellingen en inhoudelijke verplichtingen opgenomen in andere decreten, onverminderd blijven gelden.
Het decreet legt de uitgangspunten van de bedoelde procesmatige aanpak vast; hierbij staan maatwerk en flexibiliteit centraal. Het geeft een mogelijk te volgen procedure, waarbij de initiatiefnemer van het complexe project er uitdrukkelijk voor kiest om de in het decreet opgenomen geïntegreerde procedure te volgen. Ongeacht de keuze van de initiatiefnemer, zal het niveau van rechtsbescherming en inspraak van derden hetzelfde blijven (Vlaams Parlement, 2014).

De nieuwe procesaanpak onderscheidt **vier fases**: de verkenningsfase, de onderzoeksfase, de uitwerkingsfase en de uitvoeringsfase. De fases zijn gescheiden door drie vaste beslismomenten: de startbeslissing, het voorkeursbesluit en het projectbesluit. Ter voorbereiding van het voorkeurs- en het projectbesluit vindt telkens een openbaar onderzoek plaats (zie verder 2.2 Routeplanner) (Vlaamse Overheid, z.d.-d).

Het blijft aan de overheid om op basis van de objectieve **criteria** opgenomen in het decreet te oordelen of een project als complex kan worden beschouwd (Vlaams Parlement, 2014).

Met de startbeslissing wordt bevestigd dat het een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang betreft en dat een planproces en meerdere vergunningen, machtigingen en toestemmingen nodig zijn. Wat specifiek moet worden verstaan onder een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang is decretaal verduidelijkt aan de hand van de volgende criteria:

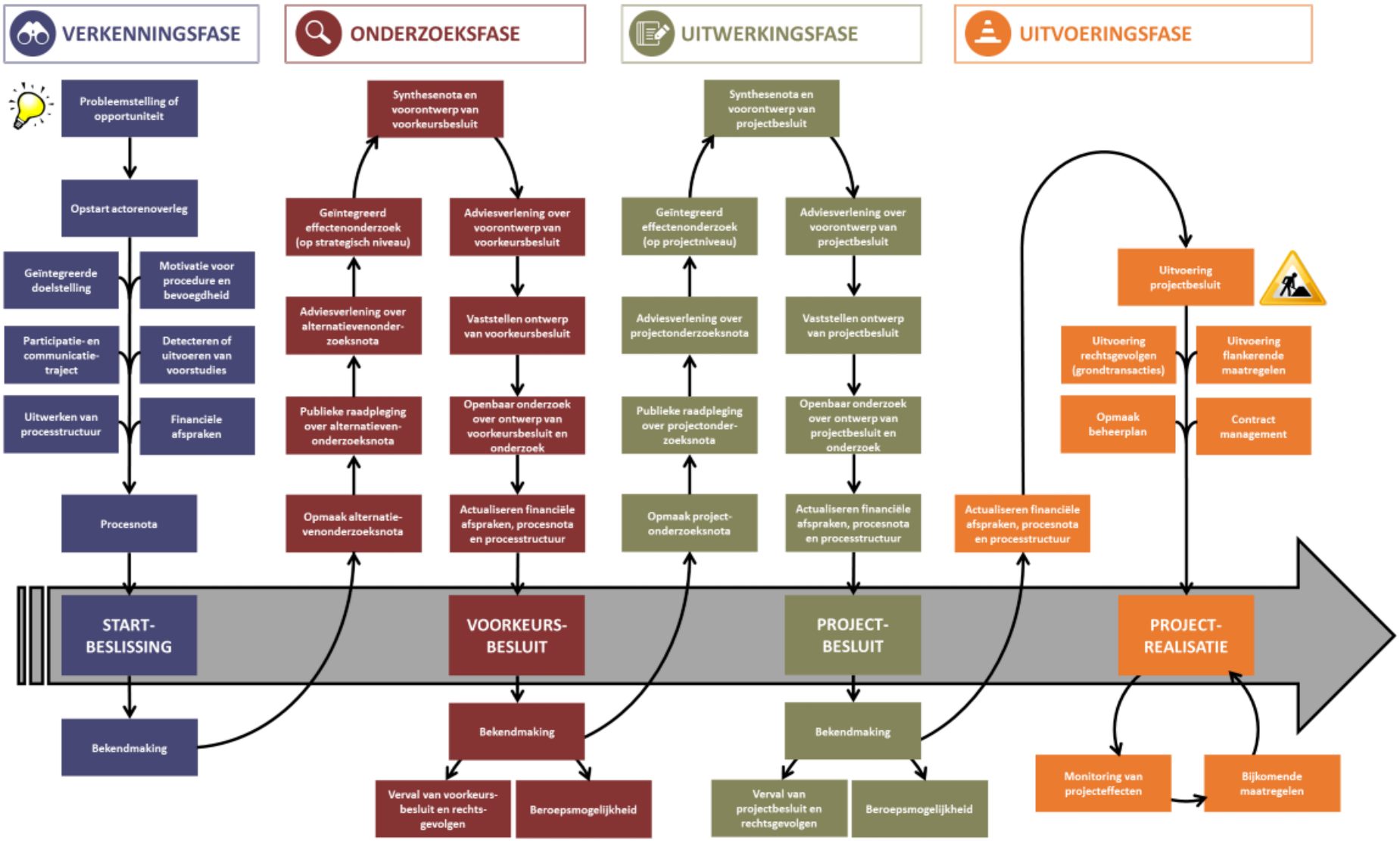
1) de probleemstelling of het programma van het project is meervoudig en omvat diverse af te wegen belangen;
2) het project is onontbeerlijk voor een noodzakelijke verbetering van de woonkwaliteit, de milieukwaliteit, de economische ontwikkeling en/of de mobiliteit;
3) bij de afweging van de betrokken belangen is de maatschappelijke meerwaarde prominent;
4) het project is ruimtelijk structurerend voor het gebied in kwestie of wordt voorzien in een complexe omgeving;
5) het project heeft een grote rechtstreekse of onrechtstreekse socio-economische, ruimtelijke, leefmilieu gerelateerde of verkeerskundige impact;
6) het project houdt ongebruikelijke investeringen en inspanningen in op vlak van ontwikkeling en beheer (Larmuseau I., 2017).

Er zijn drie uniek **bevoegde overheden**, namelijk de Vlaamse Regering, de provincieraad en de gemeenteraad. Er wordt telkens aangegeven welk niveau bevoegd is. De startbeslissing houdt een

engagement in tot verder onderzoek. Daartegen is geen beroep mogelijk. Bij het voorkeurs- en projectbesluit is dat wel mogelijk. Via de lijsten van de omgevingsvergunning wordt bepaald wie de bevoegde overheid is. Voor deelprojecten waar verschillende bestuursniveaus bij betrokken zijn, gebeurt de aanwijzing van wie bevoegd is via een akkoord tussen de betrokken overheden (Vlaamse Overheid, z.d.-d).

2.2 ROUTEPLANNER

De routeplanner is een **pakket met verschillende bouwstenen** om de procesaanpak van een complex project in goede banen te leiden. Dit is geen pasklaar traject, elk project is uniek en vereist maatwerk. De routeplanner reikt enkel de bouwstenen aan, met het oog op het realiseren van het project en is maatwerk altijd mogelijk. (Vlaamse Overheid, z.d.-b).
De nieuwe procesaanpak onderscheidt drie beslismomenten als ankerpunten in het proces. Deze beslissingen worden genomen op niveau van de bevoegde overheid van het complexe project.



Figuur 1: Proces complexe projecten (eindwerk over Complexe Projecten, Pamela Piters, 2015)

Toelichting verschillende fases

a. Verkenningsfase en startbeslissing: projectdefinitie en procesaanpak scherpstellen

De procedure voor complexe projecten start met een **verkenningsfase**. Deze fase is bedoeld om vanuit een probleemstelling of opportuniteit de **doelstellingen** voor het project scherp te stellen. Daartoe kunnen voorafgaande onderzoeken nodig zijn, net als het betrekken van actoren, om voldoende gedragenheid te bekomen. Ook kan reeds een **partnerschap** worden opgezet en kan de bereidheid van de partners worden afgetoetst in functie van het uiteindelijke doel te zoeken naar de best mogelijke oplossing voor het probleem.

De verkenningsfase is niet decretaal vastgelegd, omdat het decreet complexe projecten enkel het strikt noodzakelijke procedureel wil vastleggen. Het project moet, in functie van de startbeslissing, uiteraard **voldoen aan de criteria** die het decreet aangeeft. Informeel overleg met betrokken actoren kan nuttig zijn om de probleemformulering en projectdefinitie voldoende scherp te krijgen.

De procedure voor complexe projecten gaat van start zodra de overheid na afloop van de verkenningsfase het 'startschot' geeft. Omdat deze **startbeslissing** nog geen rechtsgevolgen voor derden creëert, wordt zij niet beschouwd als een aanvechtbare administratieve rechtshandeling en kan hiertegen geen bestuurlijk of jurisdictioneel beroep worden ingesteld. De startbeslissing impliceert het engagement van de verschillende betrokken overheden om het proces aan te vatten overeenkomstig de bepalingen van het decreet. De overheid die de startbeslissing neemt, stuurt daarvan een afschrift aan de andere betrokken overheden, en maakt deze bekend op haar eigen website en op de website complexe projecten (Vlaamse Overheid, z.d.-f).

In een **evolutieve procesnota** wordt toegelicht hoe het proces na de startbeslissing zal worden voortgezet (Larmuseau I., 2017).

b. Onderzoeksfase en voorkeursbesluit : de beste oplossing zoeken

Het doel van de **onderzoeksfase** is om op een geïntegreerde wijze te komen tot een weloverwogen afweging van de verschillende alternatieven die aan de probleemstelling en de doelstellingen, geformuleerd in de startbeslissing, een voldoende oplossing kunnen geven. Het decreet voorziet in artikel 40 in de mogelijkheid om af te wijken van een aantal plannen mits hiervoor een schriftelijke instemming wordt verkregen van de hogere overheid van wiens plannen wordt afgeweken[1] (Larmuseau I., 2017).

Bij de start van de onderzoeksfase wordt een **alternatievenonderzoeksnota (AON)** opgemaakt. Dit gebeurt bij voorkeur via een participatief traject, maar om maatwerk mogelijk te maken, wordt dit participatief traject niet decretaal vastgelegd. Eens opgemaakt, wordt de AON wel formeel voorgelegd aan het publiek en aan de adviesinstanties, waaronder het Team MER van het Departement Omgeving. De adviesverlening is geregeld in het uitvoeringsbesluit van 12 december 2014. Het is belangrijk het publiek zo vroeg mogelijk in het proces te bevragen. Zo kunnen bij de start van de onderzoeken alle relevante suggesties en bedenkingen mee worden

[1] Art. 40. Het definitief vastgestelde projectbesluit geldt in voorkomend geval als volgende beslissingen: de vergunningen, ontheffingen of afwijkingen, verleend bij natuurbehoud en het natuurlijk milieu - de beslissing over de zaak van de wegen; de beslissing tot aanleg, wijziging of opheffing van een buurtweg; de vergunningen, de machtigingen en toelatingen betreffende het behoud van monumenten en landschappen, archeologisch patrimonium, en onroerend erfgoed; de conformiteitsattesten betreffende de bodemsanering en de bodembescherming; de machtigingen betreffende de onbevaarbare waterlopen; de machtigingen, vermeld in de VCRO; de vergunningen, machtigingen of afwijkingen, verleend bij het Bosdecreet; de machtiging in het teken van scheepvaartwegen; de afwijkingen betreffende de vrije stroken langs de autosnelwegen; de toestemmingen of machtigingen, verleend bij waterkeringen. Het definitief vastgestelde projectbesluit geeft aan als welk van die beslissingen het geldt.

genomen en een antwoord krijgen en wordt tijdverlies, door nadien nog zaken bijkomend te moeten onderzoeken, vermeden.

Op grond van de alternatievenonderzoeksnota, de adviezen en de opmerkingen van het publiek en de beslissing van de team MER wordt een **geïntegreerd effectenonderzoek** uitgevoerd, dat minstens het ruimtelijk en milieugerelateerd effectenonderzoek op strategisch niveau omvat. De resultaten van het geïntegreerd effectenonderzoek worden opgenomen in effectenonderzoeksrapporten. Op basis van de effectenonderzoeksrapporten, inclusief het ontwerp-MER, wordt een **synthesenota en een voorontwerp van voorkeursbesluit** opgesteld (Larmuseau I., 2017). Vervolgens zullen adviesinstanties via een formele ronde hun advies verlenen alsook inspraak via een openbaar onderzoek. De vaststelling van ontwerp voorkeursbesluit volgt dan door de bevoegde overheid. In een volgende fase zal op een gelijkaardige manier het eigenlijke **voorkeursbesluit** opgesteld en vastgelegd worden (zie verder) (Vlaamse Overheid, z.d.-a).

Inspraak over en adviezen op de alternatievenonderzoeksnota leiden tot aanpassing ervan. Soms zelfs in de vorm van opname van heel andere types alternatieven, een volledig andere scope voor het geïntegreerd onderzoek of een nieuwe onderzoeksvraag. Het is dan niet de bedoeling om de oorspronkelijke alternatievenonderzoeksnota aan te vullen met de nieuwe informatie omdat op die AON reeds is ingesproken en dat er reeds conclusies zijn verbonden aan die inspraak. Het is mogelijk in dergelijke gevallen te werken met een '**tussennota**', een nota als procedurele tussenstap tussen enerzijds de geactualiseerde AON en anderzijds het voorontwerp voorkeursbesluit. Zo'n tussennota heeft als doel de scope van de nieuwe onderzoeksvraag en daaraan gekoppelde alternatieven af te bakenen en anderzijds de methodologie van het te voeren (detail)onderzoek scherp te stellen. Het is belangrijk om dezelfde rechten als bij de AON toe te kennen, dus de 'tussennota' wordt zowel voor advies voorgelegd aan de adviesinstanties als in publieke raadpleging gelegd voor de brede bevolking. Gezien de scope van de 'tussennota' kan de inspraak zich niet richten op de inhoudsafbakening van de (vroegere) alternatievenonderzoeksnota. Gelijkaardig als bij de AON worden er na afloop van de adviesronde en de publieke raadpleging aanvullende richtlijnen door het team MER, een overwegingsdocument en een tweede geactualiseerde 'alternatievenonderzoeksnota' opgemaakt. Het werken met een tussennota is een opportuniteit en geen verplichte stap, en is niet ingeschreven in de regelgeving complexe projecten (Vlaamse Overheid, z.d.-f).

Het **overwegingsdocument** is een document dat zowel in de onderzoeks- als uitwerkingsfase wordt gebruikt om aan te geven hoe men zal omgaan met de reacties en adviezen naar aanleiding van de bekendmaking van de alternatievenonderzoeksnota (in de onderzoeksfase) of de projectonderzoeksnota (in de uitwerkingsfase). De opmaak van een overwegingsdocument is geen wettelijke vereiste maar dient vooral om transparantie te scheppen ten opzichte van de betrokken actoren en om de verwerking van reacties en adviezen te vergemakkelijken en structuren voor het projectteam.

Finaal wordt op basis van een brede waaier van onderzoeken getrechterd naar één beste oplossing die het voorwerp uitmaakt van het **voorkeursbesluit**. Het voorkeurbesluit dat wordt vastgesteld, is een besluit waarbij definitief gekozen wordt voor één alternatief dat in de uitwerkingsfase verder zal uitgewerkt worden in functie van het projectbesluit.
Dit definitief voorkeursbesluit wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Een afschrift van de beslissing wordt overgemaakt aan de Vlaamse regering en de betrokken provincies, gemeenten en adviesinstanties. Tegen

het voorkeursbesluit kan geen bestuurlijk beroep, maar enkel een **jurisdictioneel beroep** worden ingesteld bij de Raad van State (Larmuseau I., 2017).

c. Uitwerkingsfase en projectbesluit: bepalen hoe het project uitgevoerd zal worden

De **uitwerkingsfase** heeft tot doel om het voorkeursbesluit verder te concretiseren tot het niveau van een realiseerbaar project, inclusief alle bijhorende flankerende maatregelen die voortvloeien uit de realisatie van het project of om de gevolgen van de realisatie van het project te milderen.

Het projectteam of de projectverantwoordelijke maakt op basis van de procesnota en het voorkeursbesluit en in functie van het verdere verloop van het proces een **projectonderzoeksnota (PON)** op. Deze nota omschrijft het project en de op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven waardoor het in het voorkeursbesluit gekozen alternatief kan worden gerealiseerd. Hierbij kan niet meer worden afgestapt van keuzes, vastgesteld in het voorkeursbesluit. Parallel aan de onderzoeksfase kan eventueel ook hier met een tussennota worden gewerkt.

Het decreet voorziet niet in een formeel **inspraakmoment** bij de totstandkoming van de projectonderzoeksnota. Afhankelijk van het concrete complexe project kan het al dan niet aangewezen zijn om het publiek toch reeds informeel te informeren, dan wel te raadplegen over de projectonderzoeksnota. De initiatiefnemer heeft in dit verband een beoordelingsvrijheid.

Het is mogelijk dat op basis van een voorkeursbesluit het uiteindelijke project(gebied) in meerdere fasen zal worden ontwikkeld, of resulteert in verschillende concrete projecten. Per fase of per concreet project kan dan worden voorzien in een **projectbesluit**.

Met het projectbesluit worden de nodige **vergunningen** en eventueel noodzakelijke **machtigingen en toestemmingen** (in het kader van het natuurdecreet, onroerend erfgoed, toestemmingen van de weg- en waterwegbeheerder, …), evenals de gebeurlijk noodzakelijke bestemmingswijziging, opgenomen in één geïntegreerde en afgewogen beslissing. Het projectbesluit omvat ook aspecten van beheer, monitoring en evaluatie om de concrete uitvoering van het project te sturen en te bewaken. Parallel met (of voorafgaand aan) het projectbesluit kunnen overeenkomsten afgesloten worden met betrekking tot de verdere concrete uitwerking van die specifieke aspecten(Vlaamse Overheid, z.d.-f).

Het projectbesluit wordt na de definitieve vaststelling minstens bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Een afschrift van het projectbesluit wordt overgemaakt aan de Vlaamse regering en de betrokken provincies, gemeenten en adviesinstanties. Tegen een projectbesluit kan geen bestuurlijk beroep, maar enkel een **jurisdictioneel beroep** worden ingesteld bij de Raad van State. Daarbij kan niet meer worden ingegaan op de inhoud en de rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit (Larmuseau I., 2017).

d) Uitvoeringsfase en monitoring: de werken zo efficiënt mogelijk laten verlopen

Het doel van de **uitvoeringfase** is om de eigenlijke werken zo efficiënt mogelijk te laten verlopen en om de nodige afspraken inzake beheer, monitoring en evaluatie concreet te implementeren.

Het is ook van belang om, eenmaal het project gerealiseerd is, na te gaan wat de eigenlijke **effecten** zijn die zich in de praktijk voordoen. Monitoring betreft het nagaan of de voorspelde effecten zich voordoen, en in welke mate. Het projectbesluit kan een aantal clausules bevatten waarin extra maatregelen voorzien worden voor het geval dat bepaalde effecten zich meer of minder zouden manifesteren. Het is de bevoegde overheid die het projectbesluit heeft genomen, die verantwoordelijk is voor eventuele extra acties (Larmuseau I., 2017).

Ondersteuning werking routeplanner: via de website www.complexeprojecten.be kunnen documenten worden geconsulteerd over de procedure. Zo is er een uitgebreid schema als leidraad beschikbaar met een samenvatting van de decretale procedure, incl. waar relevant de termijnen. Er zijn op de website ook codes van goede praktijk terug te vinden over de adviesverlening en over participatie. De codes van goede praktijk bevatten aanbevelingen voor de (adviserende) overheden en initiatiefnemers/burgers om de procedures zo optimaal als mogelijk te laten verlopen (Hectors K. & Voet S., 2015).

2.3 ACTOREN

In het proces van complexe projecten kunnen diverse betrokkenen worden onderscheiden, elk met een eigen rol (Vlaamse Overheid, z.d.-a):

- **Initiatiefnemer (overheid, privaat):** degene die het initiatief neemt voor het complexe project, veelal ook degene die verantwoordelijk is voor de concrete uitvoering. Bij de oplossing van een mobiliteitsvraagstuk kan het bijvoorbeeld gaan om het Agentschap Wegen en Verkeer, bij een privaat project bijvoorbeeld om de projectontwikkelaar.

- **Bevoegde overheid:** de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad. De overheid heeft de verantwoordelijkheid vanuit het decreet om de beslissing(en) (startbeslissing, voorkeurbesluit en projectbesluit) te nemen. Bij Complexe projecten worden alle beslissingen gebundeld bij één bevoegde overheid.

Wie van de drie politieke overheden uiteindelijk de 'uniek bevoegde overheid' wordt, verschilt van geval tot geval. Via het zogenaamde 'concentratie-effect' dat eigen is aan de regelgeving voor complexe projecten, hangt dit af van de feitelijke context. Omdat de keuze van de bevoegde overheid bij een aantal pilootprojecten een 'intens debat' bleek, laat het decreet toe om op basis van een onderling akkoord tussen de betrokken bestuursniveaus de bevoegde overheid aan te duiden in afwijking van de Vlaamse en provinciale lijsten inzake de omgevingsvergunning. De bevoegde overheid kan nu zijn bevoegdheid voor het vaststellen van het voorkeursbesluit/projectbesluit delegeren aan een ander bestuursniveau. Het delegatiebesluit moet worden opgenomen in het ontwerp van voorkeursbesluit/projectbesluit, na schriftelijke instemming van de betrokken bestuursniveaus. De bedoeling van deze **recente wijziging** is om van de procedure inzake complexe projecten 'een zo flexibel mogelijk instrument' te maken (Larmuseau I., 2017).

- **Projectteam:** multidisciplinair team dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van meerdere administraties of instanties en dat wordt opgericht om het complex project in goede banen te leiden (effectief voeren van het proces, begeleiden van de onderzoeken en de uitwerking van het project, opmaak van de (ontwerp)beslissingen, …).

- **Projectleider:** door de initiatiefnemer aangeduide technisch en inhoudelijk verantwoordelijke persoon voor het project, tegelijk de aanstuurder van het projectteam.

- **Procesverantwoordelijke:** degene die verantwoordelijk is voor de formele processtappen tijdens de verkennings-, onderzoeks-, uitwerkings- en/of uitvoeringsfase van het complex project zoals vermeld in het decreet. Die rol kan worden toebedeeld aan de projectleider maar het kan ook iemand anders zijn of een entiteit.

- Procesbegeleider: de verantwoordelijke voor de procesmatige aspecten, zoals de procescoördinatie, de communicatie en het optreden als aanspreekpunt. Verwacht wordt dat dit vaak een andere persoon dan de projectleider zal zijn.

- **Politici:** politieke mandataris of het politieke bestuursorgaan die politiek verantwoordelijk is voor de procesaanpak. Een initiatiefnemer kan eventuele politieke begeleiding zoeken in het proces. De politieke mandatarissen valideren de voorstellen van beslissing.

- **Adviserende instanties en de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage:** instanties die adviseren over de onderzoeken en de resultaten ervan, de alternatieven die eruit voortvloeien en het finale projectvoorstel. Vertegenwoordigers van deze instanties maken desgevallend deel uit van het projectteam. De adviesinstanties hebben een rol tijdens de onderzoeksfase en de uitwerkingsfase.

- **Derde belanghebbenden, Strategische Adviesraden en Belangengroeperingen:** vanuit de rechtstreekse individuele betrokkenheid of vanuit de doelstellingen van hun organisatie doorheen het hele proces, ook in een vroege fase, nauw te betrekken personen en organisaties.

- **Burger en maatschappij:** minder rechtstreeks betrokkenen die, vooral in functie van het maatschappelijk draagvlak, doorheen het proces moeten worden betrokken. Een persoon of instantie kan meerdere rollen vervullen. Burgers kennen een rol tijdens de verkenningsfase, de onderzoeksfase en de uitwerkingsfase. In principe zijn er drie momenten van belang om naar de mening van de burger te vragen: het probleem, de oplossingen en de afweging van de oplossingen (Vlaams Parlement, 2014) en (Vlaamse Overheid, z.d.-a).

De termen initiatiefnemer, projectteam, projectleider, procesbegeleider, worden in het decreet niet geformaliseerd (Vlaams Parlement, 2014). (Dit wil zeggen dat ze **geen wettelijk voorgeschreven rol** kennen. Zo worden er ook procedurefouten voorkomen ingeval er wijzigingen zouden gebeuren in het decreet in verband met bepaalde rollen. De bevoegde overheid wordt bv. altijd aanzien als initiatiefnemer ook als het voorstel uitgaat van een privé actor wat dit verschilt bv. met de RUP-procedure. Bij de complexe projecten procedure heeft de privé actor verder geen formele rol te spelen in de procedure.

De procesarchitectuur van elk complex project wordt gekenmerkt door maatwerk. In sommige complexe projecten wordt er bv. een **stuurgroep/taskforce** opgericht om beslissingen te nemen, maar dit is niet formeel vastgelegd en wordt ingevuld naar eigen wens door de actoren.

Zo'n 4 keer per jaar wordt er een **netwerkmoment** georganiseerd door het team Complexe Projecten van het departement Omgeving. Het netwerk bestaat uit alle procesverantwoordelijken van de complexe projecten, het Agentschap Onroerend Erfgoed als adviesinstantie, juristen, specialisten van het departement Omgeving inzake instrumenten en collega's van departement MOW die mee hebben gewerkt aan het decreet CP. Afhankelijk van de agenda kunnen ook nog andere actoren uitgenodigd worden. Op deze manier worden de projecten actief opgevolgd en fungeert het netwerkmoment als een soort feedbackmoment waar leerpunten onderling worden gedeeld. Verschillende acties werden in opvolging van een netwerkmoment opgezet: de aanpassing van het besluit complexe projecten; wijzigingen aan de routeplanner op de website, een vraag & antwoord document op de SharePoint complexe projecten; … Deze acties dienen te zorgen voor duidelijkheid en uniformiteit tussen de verschillende complexe projecten. Ze spelen niet in op een decretale versnelling van de procedure, maar wel op de snelheid van het proces.

2.4 VERGELIJKING GEINTEGREERD PLANNINGSPROCES EN PROCEDURE CP

Via de procesaanpak zoals voorzien in de Visienota (goedgekeurd door de VR op 15 oktober 2010) en in het decreet Complexe Projecten (van kracht sinds 2015) zijn eerder fundamentele stappen (zie hoofdstuk 2.1) gezet om projecten optimaler te laten verlopen met aandacht voor het verkorten van de **doorlooptijd** van projecten. Hierbij wordt (Vlaamse Overheid, z.d.-c):

1) **snel gestart met het informeel overleg** en dit in een vroeg stadium in het proces. Het informeel overleg vindt plaats tussen de verschillende actoren, belanghebbenden, adviesverleners en politieke besluitvormers. Op die manier probeert men een draagvlak op te bouwen en te voorkomen dat er later in het proces tijdsverlies zou optreden.

2) **parallel geschakeld tussen de onderzoeken en de beoordelingen in de onderzoeksfase**. Nadat de startbeslissing werd genomen, moeten de nodige onderzoeken gevoerd worden. Hiervoor organiseert men de onderzoeken op een geïntegreerde wijze, waarbij er een wisselwerking is tussen verschillende onderzoeken. Op deze manier hoopt men het proces te versnellen doordat de onderzoeken parallel plaatsvinden in plaats van volgend op elkaar. Hierdoor kunnen de verschillende resultaten op elkaar worden afgestemd en kan het de onderzoeksfase kwalitatiever worden ingevuld.

3) in de onderzoeksfase ingezet op het **integreren van openbare onderzoeken**: de resultaten van de verschillende onderzoeken en de resultaten van de verschillende beoordelingen worden in de onderzoeksfase via één openbaar onderzoek aan het publiek voorgelegd.

4) **parallel geschakeld tussen procedures in de uitwerkingsfase**: er wordt getracht tijdswinst te boeken door een meer geïntegreerde plannings- en vergunningsprocedure. In deze fase wordt er parallel geschakeld tussen de onderzoeken en beoordelingen en verloopt het openbaar onderzoek op een geïntegreerde wijze.

5) het aantal **beslismomenten beperkt tot drie** momenten. Deze drie beslismomenten betreffen de startbeslissing, het voorkeursbesluit en het projectbesluit. Daarnaast wordt het voorkeurs- en projectbesluit ook als 'point of no return' beschouwd. Hiermee probeert men een versnelling te realiseren.

6) **getracht om personele en financiële middelen efficiënter te benutten.** Men probeert vroeg in het proces zicht te krijgen op de noodzakelijke middelen en – indien het om een overheidsproject gaat- ervoor te zorgen dat de kredieten op het juiste moment ter beschikking gesteld worden. Ook voor private investeerders is het procesverloop van groot belang met het oog op het vastleggen van de financiële middelen.

7) **getracht om inspraak efficiënter te organiseren door een** geïntegreerde aanpak te hanteren. Hierdoor zou het duidelijker moeten zijn waarover er inspraak gegeven kan worden (het voorwerp van de openbare onderzoeken wordt beter afgebakend). Zo kan voorkomen worden dat bezwaren bij meerdere inspraakmomenten herhaald moeten worden (Vlaamse overheid, c).

Er zijn aan het begin van een planproces **meerdere scenario's** mogelijk om mee aan de slag te gaan:

- een informeel proces van gebiedsontwikkeling met overleg met alle actoren rond de tafel over de scope en de agenda voor een bepaald gebied;
- De opstart van een geïntegreerd (Mer-RUP) planningsproces en aansluitend een omgevingsvergunningsprocedure;
- De aanpak van complexe projecten (Departement Omgeving, 2019).

De procedures van resp. het geïntegreerd planningsproces en complexe projecten kennen gelijkaardige kenmerken zoals:

- het inzetten op een informele verkenningsfase;
- de procesnota als flexibel en publiek document om goed zicht te hebben op het proces;
- een vroege politieke beslissing (startbeslissing en startnota) om het politieke engagement duidelijk te verankeren;
- transparantie en participatie kenmerken elk planproces. Bij complexe projecten zijn de procesprincipes decretaal verankerd, maar in se wijzigt dat niets aan het planproces;
- de coördinatie van de advisering op Vlaams niveau (per beleidsdomein voor complexe projecten en per departement voor het integratiespoor);
- het voorkeursbesluit omvat reeds een aantal rechtsgevolgen om de uitvoering van het project te faciliteren. Na de (voorlopige) vaststelling van een RUP zijn ook reeds een aantal rechtsgevolgen mogelijk;
- sommige procedures, noodzakelijk om het project te realiseren, zijn geïntegreerd: zowel het RUP als het projectbesluit laten toe de bescherming van een onroerend erfgoed te ontheffen
- vaste termijnen voor procedurestappen: raadplegingstermijn openbaar onderzoek, advies van IF, tijd van het opmaken van een begrotingsakkoord, gunningsprocedure voor aanbestedingen (Departement Omgeving, 2019).

Eigen aan de aanpak van **complexe projecten** zijn de volgende kenmerken:

- een geïntegreerde alternatievenonderzoeksnota geeft een brede basis voor het afstemmen van verschillende onderzoeken;
- de afweging van alternatieven gebeurt op strategisch niveau, waardoor het MER minder in detail moet worden uitgewerkt;
- een synthesenota zorgt voor een overzichtelijke weergave van de onderzoeksresultaten;
- nog meer procedures, noodzakelijk om het project te realiseren, zijn geïntegreerd (bij het projectbesluit), bv. opheffen buurtweg, opheffen natuurreservaat, aanpassen ruimtelijk structuurplan (dit laatste reeds via voorkeursbesluit),…;
- het projectbesluit omvat zowel de herbestemming als de omgevingsvergunning, waardoor beide ideaal op mekaar kunnen worden afgestemd. De voorschriften in het bestemmingsplan kunnen op maat geschreven worden en er is geen/minder nood aan voorschriften om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen;
- het projectbesluit omvat een reeks machtigingen, toelatingen,… die in de MER_RUP apart dienen doorlopen te worden (in de omgevingsvergunning of gekoppeld daaraan);
- de bevoegde overheid keurt via het projectbesluit zowel de herbestemming als de vergunningverlening goed. Op die manier kan de bevoegde overheid waken over de kwaliteit van de vergunning;
- via overwegings- en antwoordennota's worden de opmerkingen van het publiek en de adviezen individueel beantwoord, wat de onderbouwing van de politieke besluiten versterkt;
- focus op uitvoering: projectgebonden procedure met vervaltermijnen voor het projectbesluit;
- een flexibele routeplanner die richting geeft aan het planproces (Departement Omgeving, 2019).

Een **geïntegreerd planningsproces** heeft volgende kenmerken, die eigen zijn aan de aanpak:

- er is ruime ervaring met het doorlopen van de klassieke procedure;
- een RUP geeft tot op perceelsniveau zekerheid over de toekomstige ontwikkelingen. Er is snel zekerheid welke percelen gevat worden en welke niet;
- in de omgevingsvergunning die volgt op het geïntegreerd planningsproces zitten vele machtigingen en toelatingen (Departement Omgeving, 2019).

Naast de twee procedures bestaan er ook **informele processen van gebiedsontwikkeling** waar met alle actoren rond de tafel wordt overlegd over de scope en de agenda voor een bepaald gebied.

Ter vergelijking met een meer klassieke procesaanpak is er dus in de vernieuwde aanpak van complexe projecten in essentie een parallelle schakeling van onderzoeken en procedures i.p.v. opeenvolgend, zijn er drie onomkeerbare beslismomenten i.p.v. een reeks beslismomenten op verschillende niveaus en worden de openbare onderzoeken gebundeld (Departement Omgeving, 2019).

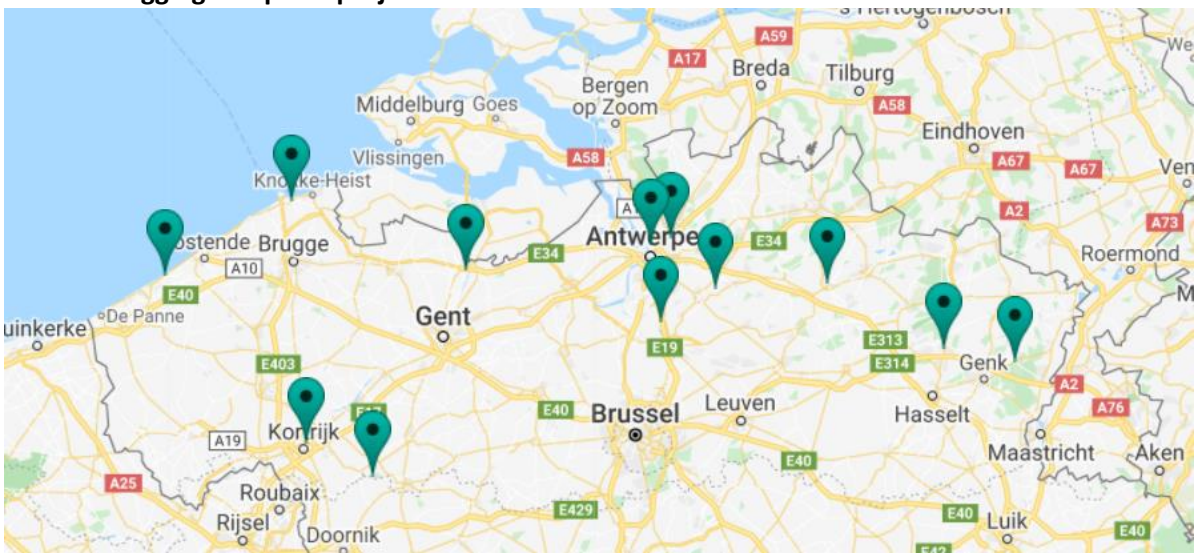
In de aanpak van complexe projecten wordt gewerkt met een **ondersteunende netwerking**. Hierbij worden op regelmatige basis acties ondernomen in functie van een verdere procesoptimalisatie zoals streven naar

uniformiteit in de aanpak, verduidelijking, standaardisering,… en die mee impact kunnen hebben op de snelheid van het proces. Dit heeft in een aantal gevallen ook geleid tot aanpassing van de routeplanner o.m. een **tussennota** als bijkomende stap.

2.5 OVERZICHT LOPENDE PROJECTEN

Begin 2021 is er door de bevoegde overheid (Vlaamse regering, provincie- of gemeenteraad) voor 12 projecten een startbeslissing genomen. Er lopen twee verkenningsfases die potentieel tot startbeslissingen kunnen leiden. Voor drie projecten (Extra Containercapaciteit haven van Antwerpen, Nieuwe Zeesluis Zeebrugge en Stationsomgeving Kessel te Nijlen) is de onderzoeksfase beëindigd en heeft de bevoegde overheid een voorkeursbesluit vastgesteld. Na de vaststelling van het voorkeursbesluit gaat de uitwerkingsfase van start. Deze projecten zijn dus het verst gevorderd in het stappenplan van een complex project. Het eerste projectbesluit wordt verwacht eind 2021.

Overzicht ligging complexe projecten:



Overzicht tijdslijn complexe projecten op 25/02/2021:

	Projectnaam	Startbeslissing		Projectnaam	Startbeslissing
1	Klein Rusland	26-02-16	7	Stationsomgeving Geel	12-12-16
2	Stationsomgeving Kessel	03-05-16	8	Kluisbos	01-06-17
3	ECA	15-07-16	9	Knl. Bossuit-Kortrijk	08-09-17
4	Haven Zeebrugge	15-07-16	10	Kustvisie	22-12-17
5	Op de Berg	14-10-16	11	Noord-Zuid Limburg	16-03-18
6	Rumst	27-10-16	12	Oostelijke Verbinding	11-12-20

In wat volgt wordt een korte beschrijving van de verschillende complexe projecten gegeven. Onder punt a is de doelstelling van het complex project te vinden, vervolgens de betrokken actoren (gebaseerd op informatie van de website (Vlaamse Overheid, z.d.-e)) en onder c. een stand van zaken en/of korte geschiedenis van het betreffende complex project gebaseerd op input van het team Complexe Projecten.

1. Verbeteren leefbaarheid in Klein-Rusland
    a. Het verbeteren van de leefbaarheid in de wijk Klein-Rusland zodat de inwoners er in betaalbare woningen met comfort en een leefbare omgeving kunnen wonen.
    b. Projectbureau Gentse Kanaalzone (opgericht binnen Prov. Oost-Vlaanderen) is procesverantwoordelijke, trekkersrol gouverneur Prov. Oost-Vlaanderen;
    c. Dit project kende na de start (periode van 1 jaar tussen startbeslissing en raadpleging AON, 8 maand voor voorontwerp voorkeursbesluit) een moeilijk vervolg door een wissel in het lokale bestuur in de gemeente Zelzate. De nieuwe coalitie kon zich niet vinden in het eerder

vastgelegde voorontwerp voorkeursbesluit. Via de uitwerking van een masterplan 'kernversterking Zelzate' heeft dit complex project een doorstart genomen. Het ontwerpend onderzoek heeft potentiële oplossingen gecreëerd die het complex project kunnen deblokkeren. Voorjaar 2021 zijn de gesprekken lopende maar is er nog geen consensus rond het ontwerp voorkeursbesluit. De bijkomende stap van het masterplan heeft ongeveer 1 jaar gelopen.

2. Herinrichting stationsomgeving Kessel (Nijlen).
    a. Dit project omvat een transformatie van een zone van 2,2 ha voor milieubelastende industrie naar woon- en werkgebied en zal zo de kern van Kessel – en de stationsomgeving versterken.
    b. Gemeente is bevoegde overheid, stedenbouwkundige ambtenaar van Nijlen is projectleider en procesverantwoordelijke.
    c. Tussen de startbeslissing en het einde van het openbaar onderzoek voor de AON is een periode van 2,5 jaar verstreken. Deze 'valse start' had voornamelijk te maken met een capaciteitsgebrek op gemeentelijk niveau, met hervormingen door het invoeren van de omgevingsvergunning en met de voorgeschiedenis van het project (Larmuseau, I., 2017). Extra aanwerving binnen de gemeente zorgde ervoor dat er een nieuwe drive in het project is gekomen. Het voorkeursbesluit werd vastgesteld op 2 maart 2021 Voor de uitwerkingsfase is een fasering opgemaakt in samenwerking met het team complexe projecten en het studiebureau, met als doel het projectbesluit in het najaar van 2021 vast te stellen.

3. Extra containerbehandelingscapaciteit haven van Antwerpen (CP ECA)
    a. Dit complex project voorziet de extra mogelijkheden voor containerbehandeling in het havengebied van Antwerpen via extra terminals en een nieuw getijdendok, ontwikkeling logistieke terreinen en nieuwe transportinfrastructuur.
    b. Vlaanderen als bevoegde overheid, MOW-procesverantwoordelijke, ambtelijke taskforce (voorzitter is SG van MOW) stuurt project, uitwerking door programmateam en afzonderlijke projectteams en werkgroepen.
    c. Dit complex project is het meest intensieve van alle projecten maar is al ver gevorderd. De onderzoeksfase heeft drie jaar gelopen. Er ontstonden vele werkgroepen en meerdere procesnota's. Finaal is het voorkeursbesluit opgesplitst in 4 deelprocessen De uitwerkingsfase is gestart in april 2020. Drie procedures tegen het voorkeursbesluit zijn lopende bij de Raad van State. Op moment van uitspraak wordt deze gepubliceerd op de website van de RvS.

4. Nautische toegankelijkheid haven Zeebrugge (CP NSZ)
    a. Dit complex project wil een nieuwe zeesluis voor toegang tot de achterhaven van Zeebrugge en een nieuwe verbindingsweg voor het scheiden van lokaal verkeer en havenverkeer realiseren en kansen creëren voor de leefbaarheid.
    b. Procesverantwoordelijke en initiatiefnemer is dep. MOW, bevoegde overheid is Vlaanderen. Taskforce, overlegplatform gouverneur en kernteam opgericht.
    c. Ook dit project bevindt zich sinds juni 2020 in de uitwerkingsfase, na een onderzoeksfase van 3 jaar. Consensus vinden verliep moeizaam o.a. doordat het project reeds een lange voorgeschiedenis heeft. Er is een fasering voor de uitwerkingsfase opgesteld en in het voorjaar

2021 is het geïntegreerd onderzoek lopende. Er zijn enkele procedures tegen het voorkeursbesluit lopende bij de Raad van State.

5. Industrieterrein Op de Berg
    a. Thematiek binnen dit CP is het uitdoven van het industriegebied Op de Berg en de omvorming naar natuurgebied met hoge belevingswaarde als toegangspoort As naar het Nationaal Park.
    b. Dep. Omgeving procesverantwoordelijke, Nationaal Park Hoge Kempen initiatiefnemer, Vlaanderen bevoegde overheid.
    c. De Vlaamse regering heeft aangegeven het complex project niet verder te zetten. Er is geen draagvlak om via ontginning de doelstelling te realiseren en er zijn onvoldoende financiële middelen voor de volledige herlokalisatie van het bedrijventerrein. Er werd door de Vlaamse regering een budget voorzien voor de verhuis van een eerste bedrijf.

6. Rumst: Naar een leefbare woonkern, project vrachtverkeer
    a. Het complex project te Rumst wil het vrachtverkeer uit de dorpskern weghalen via een nieuw wegtracé.
    b. Gemeente Rumst is bevoegde overheid, POM Antwerpen projectleider en procesverantwoordelijke. Studiekosten gefinancierd door gemeente en VLAIO
    c. In de beginfase is een strak tijdschema behaald, maar dit is midden april 2018 stilgevallen, ten tijde van de gemeenteraadsverkiezingen. Binnen de nieuwe coalitie was er geen draagvlak meer aanwezig voor de vooropgestelde oplossingen. Het nieuwe gemeentebestuur zag de oplossingen voornamelijk op regionaal schaalniveau, waardoor gesprekken opgestart zijn om dit CP naar Vlaams niveau te tillen. Hiervoor was er eind 2020 een informeel akkoord om dit project op Vlaams niveau te laten herstarten. Een nieuwe startbeslissing zal genomen worden waarbinnen de oplossingen op een hoger schaalniveau liggen en waarvoor bijkomend onderzoek nodig zal zijn. Eens de startbeslissing is genomen, zal de hele procedure van CP opnieuw starten.

7. Stationsomgeving Geel
    a. Het doel van dit CP is de stationsomgeving te transformeren naar een stedelijke woon- en werkomgeving met hogere dichtheden en kwalitatieve publieke ruimten in respect voor huidige omgeving
    b. Gemeente Geel als bevoegde overheid, Vlaamse en provinciale bestuursniveau als stakeholders betrokken. Planoloog stad Geel als projectleider en procesverantwoordelijke. Grondeigenaars betrokken via samenwerkingsovereenkomst
    c. Er wordt verwacht dat in het voorjaar van 2021 het ontwerp van voorkeursbesluit zal vastgesteld worden. Binnen dit project is zeer sterk ingezet op communicatie en lokale draagvlak creatie via het participatief proces, wat heel veel tijd heeft gevraagd. Een bijkomende vertragende factor was de afbakening van de schaal en scope én de ambitie van het onderzoek voor de ruimtelijke invulling van de stationsbuurt waar zeer veel functies samen komen. Voornamelijk het ontwerpend onderzoek binnen dit stadsontwikkelingsproject kreeg in de beginfase veel aandacht.

8. Kluisbos
    a. Het CP Kluisbos tracht te komen tot een evenwicht tussen ecologische waarde van het Kluisbos en de omliggende (zonevreemde) functies voor wonen, horeca en recreatie.
    b. Voor dit complex project is de gemeente Kluisbergen de procesverantwoordelijke, de kosten voor de onderzoeksfase zijn gedeeld door gemeente, provincie, ANB en dep. OMG. Klankbordgroep opgericht met leden projectteam, adviesinstanties, maatschappelijke middenveld en lokale mensen.
    c. CP Kluisbos is een project met harde juridische randvoorwaarden. Er is een moeizame discussie over welke regelgeving van toepassing (natuurdecreet en verkavelingsvergunning) is en wie verantwoordelijk is. Het ontwerp-MER is in het najaar van 2019 opgemaakt ter voorbereiding van opmaak voorontwerp voorkeursbesluit.

9. Opwaardering/ aanpassing kanaal Bossuit-Kortrijk (CP KBK)
    a. Het complex project 'Kanaal Bossuit-Kortrijk' beoogt de creatie van een verbinding tussen Leie en Schelde voor CEMT klasse Va-schepen via aanpassingen kanaal en ontwikkeling van regionaal overslagcentrum.
    b. De Vlaamse Waterweg als projectleider en procesverantwoordelijke, Vlaanderen als bevoegde overheid.
    c. Na de opstart in 2017 zit dit CP momenteel in de fase van advisering voorontwerp voorkeursbesluit, na bekendmaking synthesenota eind 2020. Hierna kan het openbaar onderzoek starten en hoopt men tegen eind 2021 definitief voorkeursbesluit te ondertekenen. Binnen dit CP is er veel aandacht voor draagvlakvorming via externe communicatie en veel informatiemomenten.

10. Kustvisie
    a. Het Complex Project Kustvisie heeft als doel een duurzame aanpak uit te werken voor de kustverdediging op lange termijn, rekening houdend met de problematiek van zeespiegelstijgingen die groter zijn dan 80 centimeter over 100 jaar.
    b. Dep. MOW is procesverantwoordelijke, Vlaanderen bevoegde overheid
    c. Sinds 2018 is er binnen dit CP gestart met de opmaak van de AON. De formulering van de doelstelling is zeer verschillend ten opzichte van andere CP omdat dit CP niet over 1 projectgebied gaat maar over de gehele kustlijn. Het hoge schaalniveau maakte dat de AON niet eenvoudig op te maken was waardoor veel tijd is gestoken in het formuleren van de doelstellingen, alle aspecten op te nemen, grensoverschrijdende belangen in kaart te brengen en draagvlak te creëren. Er is nog geen duidelijkheid wanneer men met de AON naar publiek en adviesinstanties trekt.

11. Noord-zuidverbinding Limburg (CP NZL) (Noord Zuid Limburg)
    a. Een duurzame oplossing vinden voor de verkeersdruk langs de N74 en voornamelijk in Houthalen en Helchteren via een betere ontsluiting voor deze Noord-Limburgse regio en vlotte verbinding tussen Hasselt en Eindhoven. Verkeersveiligheid en economische vooruitgang staan voorop.

b. De Werkvennootschap is procesverantwoordelijke, en Vlaanderen als bevoegde overheid. Stuurgroep als ambtelijk platform en lokaal expertenpanel.
c. De startbeslissing voor dit CP is genomen in maart 2018. De opmaak van de AON vooraleer deze publiek kon worden geraadpleegd heeft 2 jaar geduurd, in november 2020 is een tussennota gepubliceerd. De tussennota gaf de onderbouwing voor een eerste trechtering van alternatieven. De verwachting is dat het voorontwerp voorkeursbesluit in de zomer van 2021 wordt voorgelegd aan de adviesinstanties Bij dit project was het moeilijk om de stap te zetten van beschrijving van de doelstellingen die politiek verankerd zijn naar werkelijke en concrete alternatieve oplossingen met draagvlak, waarbij de ambities (in een ambitienota) duidelijk geformuleerd zijn.

12. Oostelijke Verbinding
    a. Oostelijk traject van Haventracé realiseren voor verbetering hoofdontsluiting haven van Antwerpen en verbetering van omgevingskwaliteit en leefbaarheid gebied ten oosten van Antwerpen. Dit is een geïntegreerd project rond leefbaarheid, en ruimtelijke klimaattransitie ten noorden van Antwerpen.
    b. AWV en dep. Omgeving zijn procesverantwoordelijke, Vlaanderen als bevoegde overheid. Antwerpse gouverneur als procesbegeleider en projectteam als ambtelijk platform. Regionale werkbank bereidt mee de besluitvorming voor.
    c. Dit project is gestart op 11/12/2020. Momenteel wordt de ambitiefase (voornamelijk ontwerpend onderzoek) opgenomen door middel van overleg met alle lokale besturen om zo een afgebakende scope te krijgen voor dit project. Via werkbanken met lokale betrokken actoren zullen alternatieve oplossingen gezocht worden en de doelstellingen verder geconcretiseerd.

3 INPUT UIT DE ENQUÊTE

In dit hoofdstuk verwerken we de **antwoorden van de respondenten.** De vragen (zie bijlage) polsen naar aspecten die een vertragende invloed hebben op de doorlooptijd van een complex project en naar suggesties m.b.t. kwaliteitsverbetering. Zo staan we stil bij de rol van het proces en de procedure, kijken we naar de rol en invloed van de politieke besluitvorming en naar de invloed van het creëren van draagvlak binnen de projecten. Verder beschrijven we ook een aantal algemene knelpunten die de respondenten hebben ervaren bij complexe projecten. Tenslotte geven we ook een overzicht van genoemde, niet nader onderzochte suggesties van de respondenten uit de enquête. Verwijzend naar de onderzoeksvraag leggen we hier de focus op genoemde suggesties voor mogelijke versnelling. Daarnaast worden er ook genoemde suggesties voor mogelijke verbetering aangegeven.

De antwoorden en de suggesties uit de enquête (bron: één of meerdere respondenten) zijn in dit hoofdstuk grotendeels samengevat en herschikt maar hebben in de mate van het mogelijke nog de oorspronkelijke verwoording. Verder zijn deze waar mogelijk aangevuld met relevante literatuur (met bronvermelding). Een samenvatting van de antwoorden is op het **netwerkmoment** complexe projecten van 11 januari 2021

voorgelegd aan de betrokken actoren. Ook de (beperkte) discussie rond deze samenvatting is meegenomen in de verdere verwerking. Hoewel er divergerende meningen van de respondenten zijn, gebaseerd op hun ervaringen met doorgaans 1 of slechts enkele complexe projecten, was er toch in grote mate consensus op het netwerkmoment over de uitgesproken antwoorden.

De meeste projecten zitten momenteel in de onderzoeksfase. Dit wil zeggen dat de antwoorden van de respondenten enkel van toepassing zijn op hun **doorlopen traject tot nu toe.** Daardoor zijn er nog geen uitspraken mogelijk over de uitwerkings- en uitvoeringsfase en kan het proces van complexe projecten nog niet in zijn geheel worden beoordeeld.

3.1 ROL PROCEDURE/ PROCESSTAPPEN

3.1.1 Een geïntegreerde procedure vergt de nodige procestijd

Uit de bevraging blijkt het **belangrijk onderscheid te maken tussen 'proceduretijd' en 'procestijd'** ofwel de tijd die nodig is om een kwalitatief en goed proces te voeren. Het mogelijk inkorten van 'proceduretijd' (bv. tijd voor openbaar onderzoek, MER, etc.) betekent niet automatisch de inkorting van de 'procestijd'. Verschillende respondenten wijzen erop dat de proceduretijd bij complexe projecten al kort is vergeleken met normale trajecten en dat de procedure nu reeds weinig vaste klikpunten en termijnen heeft. Er kruipt in het algemeen meer tijd in het proces (opmaak AON, uitvoeren geïntegreerd onderzoek, werken richting (voor)ontwerp VB) en minder in de procedurestappen. Vanwege de complexiteit van dergelijke projecten en soms ook door de lokale omstandigheden (te weinig capaciteit) is het moeilijk om het proces te versnellen. Er wordt gewezen op het belang om in de onderzoeksfase bij het detecteren van mogelijke alternatieven samen met experten voldoende ruim en diepgaand genoeg te kijken naar de mogelijkheden zodat gefundeerde uitspraken kunnen gebeuren, en dit vraagt de nodige procestijd.

De procedure CP kan een aantal respondenten bekoren. De **standaardprocedure** zit volgens hen goed in elkaar en ze zijn van mening dat de stappen die gezet zijn binnen hun CP nodig waren om draagvlak of standpunten te creëren. Respondenten merken op dat de adviesrondes, politieke beslissingen en het actief betrekken van het brede publiek veel tijd in beslag nemen. Het (praktisch) organiseren van bijvoorbeeld de inspraak ter creatie van het draagvlak of het laten goedkeuren van besluiten, bovenop de vooropgestelde te doorlopen fases, vraagt extra werk.

Volgens de meerderheid van de respondenten biedt de aanpak van complexe projecten voldoende houvast en is de **ingebouwde flexibiliteit nodig** gezien de verscheidenheid aan complexe projecten en het maatwerk dat dit vereist. De aanpak laat toe een eigen traject te volgen binnen de vooropgestelde procedurele stappen en is dus flexibel. Dit is volgens hen meteen ook één van de belangrijkste meerwaarde van de procedure CP met impact op de kwaliteit van het eindresultaat.

Deze flexibiliteit biedt ruimte voor enkele bijkomende stappen en is hier toch ook vraag naar. Procesmatig kunnen er **informele tussenstappen toegevoegd** worden, maar voor sommigen blijkt zelfs de nood aan een formelere tussenstap. Zo zien de respondenten bijvoorbeeld de later ingevoerde tussennota als tussenstap of

het gebruik maken van een overwegingsdocument als een meerwaarde voor het proces van CP. Een gelijkaardige tussenstap zou volgens een respondent nog ontbreken tussen het voorkeursbesluit en het projectbesluit (maar hier is te verwijzen naar de mogelijkheid om ook in de uitwerkingsfase een tussennota te gebruiken). Sommigen geven wel aan dat dergelijke fundamentele wijzigingen binnen de procedure onvoldoende omkadering (zoals de tussennota) hebben.

Er zijn meningsverschillen over het **aantal te doorlopen stappen**. Door een deel van de ondervraagden wordt aangegeven dat er veel stappen dienen te doorlopen worden, anderen geven aan dat er stappen ontbreken. Welke stappen er te veel of te weinig zijn, wordt niet meteen gepreciseerd door de respondenten.

In de onderzoeksfase is de meerderheid van de respondenten van mening dat er tussen de startbeslissing met procesnota en het voorkeursbesluit vrij veel vaste procedurele stappen zijn. Bovendien heeft elk project ook een eigen aanpak en eigen bijkomende processtappen nodig om de besluitvorming voor te bereiden. Deze bijkomende **processtappen vragen bijkomende tijd**. In het project ECA was de lange doorlooptijd onder andere te wijten aan het nakijken van talrijke tekstversies zonder zichtbare wijzigingen ten opzichte van voorafgaande versies. Volgens team MER heerste bij CP KBK eenzelfde ervaring van veel tussentijdse versies van het geïntegreerd onderzoek (incl. MER) met weinig meerwaarde voor het team MER waardoor veel bijkomstig werk werd gecreëerd. Team MER geeft aan dat er bij CP NSZ ook een relatief korte adviesronde was over het eerste ontwerp-MER met daarna beperkte communicatie, waardoor in latere fases van het finale MER nog steeds cruciale opmerkingen naar boven kwamen. Dit laatste wordt genuanceerd door een andere respondent. Volgens een deel van de respondenten biedt de aanpak binnen de procedure met de verschillende vastgelegde nota's (zoals AON of PON) dan weer ook **weinig flexibiliteit**. De mogelijkheid om met deelprojecten in de uitwerkingsfase van CP ECA te werken, leidt tot discussies omdat de flexibiliteit in vraag wordt gesteld.

Een respondent geeft dan ook aan dat er binnen CP nog te veel wordt vastgehouden aan de **klassieke instrumenten** zoals bv. MER, MKBA, …. waardoor de **geïntegreerde benadering** in het gedrang komt en er te weinig op maat van specifieke opportuniteiten ingegaan wordt. Een andere respondent verwijst naar een scenario-onderzoek dat werd gevoerd in de verkenningsfase als bijkomende stap. Dit is volgens de respondent heel moeilijk te verantwoorden in die fase, maar inhoudelijk had het wel zijn meerwaarde. Door zaken te verruimtelijken worden ze inzichtelijker voor stakeholders.

Een respondent stelt het **voorontwerp voorkeursbesluit in vraag** omdat het weinig meerwaarde biedt ten opzichte van het (ontwerp) voorkeursbesluit en omdat het moeilijk is om de nodige politieke dekking te regelen, aangezien dit een besluit is van ambtenaren en niet van de Vlaamse Regering. De initiële bedoeling van het voorontwerp kan via een intensief overlegtraject worden bereikt waar o.a. de vrijheidsgraden kunnen worden vastgelegd. Niet iedereen heeft begrepen wat het doel van de tussenstap van het voorontwerp voorkeurbesluit is. Als snel een (voorontwerp) voorkeursbesluit wordt bereikt is dat mogelijks niet volledig en kunnen er nog onduidelijkheden opduiken over later uit te voeren zaken en heeft dit zo een impact op de uitwerkingsfase.

3.1.2 Uitdagingen van de verkenningsfase: afbakening scope

Uit de bevraging blijkt dat bij het opmaken en **scherpstellen van de scope** (en soms het specifieke projectgebied) bij de opstart van een complex project het doorgaans moeilijk is om snel tot consensus te komen. Het zoeken naar draagvlak en het afstemmen van de scope tussen lokale en bovenlokale overheden vraagt de nodige tijd. Door het participatieve karakter maar ook de geïntegreerde aanpak kan de neiging ontstaan om de scope, de projectdoelstellingen of ambities steeds uit te breiden. De afbakening van de scope dient dus te vermijden dat te veel zaken worden opgehangen aan een complex project terwijl deze weinig bijdragen aan het project. Het ontbreken van een duidelijk standpunt en/of engagement met betrekking tot de scope van het project (of van projectonderdelen) versterkt het probleem.

Uit de bevraging blijkt daarnaast dat het voor het lokale beleid **moeilijk is een koppeling te maken aan het Vlaamse beleid** op vlak van maatschappelijke transities zoals klimaat of energie.

Maar zelfs indien de initiatiefnemer een duidelijke scope en doelstelling voor ogen heeft, is het belangrijk om al de betrokken partners met dezelfde ambitie aan de start te krijgen. Het geïntegreerd werken vraagt naast inhoudelijke afstemming ook een **cultuur van afstemmen** en geïntegreerd werken. Het vraagt de nodige tijd aan alle betrokken partijen om zich in te werken of de doelstellingen te aanvaarden zodat een evenwichtig en breed gedragen startbeslissing kan worden geformuleerd. Beperkte openheid over de gemaakte keuzes verzwakt het vertrouwen en belemmert zo de verkennings- en onderzoeksfase en heeft zo een impact op de doorlooptijd.

Omgekeerd kan het ook voorkomen dat de doelstellingen in de verkenningsfase van een complex project niet te breed gedefinieerd worden maar net **te eng of te concreet**. Werken met zeer concrete bouwstenen binnen de verkenningsfase kan ervoor zorgen dat in latere fases de uitwerking bemoeilijkt wordt. Dit is bv. het geval bij CP ECA, daar zijn de doelstellingen voornamelijk gericht op realisatie van infrastructuur (realisatie containerbehandelingscapaciteit, realisatie van nieuwe bedrijventerreinen, betere multimodale aansluiting op hoofdnet) en niet zozeer op bredere maatschappelijke doelstellingen en ambities zoals economische groei, tewerkstelling, leefbaarheid van de regio verbeteren, hoewel die ten grondslag liggen aan de vraag naar infrastructuur.

Eveneens is voldoende aandacht nodig voor **afstemming met sterk gerelateerde of geconnecteerde projecten** in hetzelfde projectgebied en vraagt dit een duidelijke afbakening. Indien het complex project een relatief nieuw idee is en er nog geen echte voorgeschiedenis voor het projectgebied bestaat, dan is er voldoende tijd nodig voor deze eerste stap waarin de eerste informatie en inzichten wordt verzameld. Het komen tot een gedeelde en geïntegreerde agenda vraagt de nodige tijd maar is belangrijk want het ontbreken van gezamenlijk geformuleerde en gedeelde ambities is nefast voor de verdere werking van een complex project, wat zich vertaalt in bijvoorbeeld een moeilijke opmaak van het voorkeursbesluit.

3.1.3 Uitdagingen in de onderzoeksfase: evenwicht strategisch niveau en detailgraad

Het grootste aandachtspunt in de onderzoeksfase is volgens enkele respondenten het **strategisch niveau** waarop het geïntegreerd onderzoek moet gevoerd worden. Na het afbakenen van de scope in de verkenningsfase, is de moeilijkheid een evenwicht zoeken tussen het strategisch tegenover detaillistisch uitwerken van het geïntegreerd onderzoek en de alternatieven in de onderzoeksfase. Uit de bevraging blijkt dat

de wisselwerking tussen het planmatige/conceptuele en het projectmatige/technische een moeilijke evenwichtsoefening is. Het gevoerde onderzoek wordt snel geconfronteerd met detaillistische vragen waarop het strategische niveau geen antwoord heeft. Voor adviesinstanties, sector- of actiegroepen en burgers, maar ook bij initiatiefnemers kan het moeilijk zijn om een project te beoordelen op zeer strategisch niveau. Hierdoor ontstaat er druk om steeds dieper te graven en meer details uit te werken. Ook blijkt uit de literatuur het feit dat een voorkeursbesluit niet tot op perceelsniveau wordt afgebakend als problematisch wordt aangevoeld. Dit creëert een niet te onderschatten onzekerheid bij burgers, omdat er gedurende een lange tijd onzekerheid blijft bestaan over de toekomstige ontwikkeling van hun percelen (Departement Omgeving, 2019).

Een respondent merkt op dat wanneer het geïntegreerde onderzoek op relatief hoog abstractieniveau blijft, de **strategische MER** in tegendeel wel al zeer detaillistisch blijkt te zijn. De **onduidelijkheid over detailgraad** resulteert in sommige gevallen in zeer detaillistische strategische MER's in vergelijking met gewone plan-MER's. Eerst wordt er een zogenaamde MER en MKBA gevoerd op strategisch niveau en in een latere fase wordt alles opnieuw onderzocht en volgt er een "echte" MER en MBKA. De vraag die hierbij rijst is of dit allemaal wel nodig is en of het de juridische risico's beter afdekt. Zo blijkt er dus een verschil te zijn tussen het strategisch niveau dat wordt vooropgesteld voor de opmaak van de strategische-MER en wat er in de praktijk wordt uitgewerkt of wordt verwacht. De respondenten geven ook aan dat het strategisch onderzoek soms te lang duurt in de ogen van de burgers. Al is de geïnvesteerde tijd wel nodig om iedereen mee te krijgen in het strategisch verhaal vooraleer men dit verder kan uitwerken.
Daartegenover staat een RUP dat tot op perceelsniveau wordt uitgewerkt, en het plan-MER bijgevolg ook tot op dat niveau dient uitspraken te doen. Zeker als er veel alternatieven moeten bestudeerd worden, creëert dit extra werk en kosten (Departement Omgeving, 2019). Maar het blijkt dus onvoldoende dat een strategisch MER minder uitgebreid/ sneller kan opgemaakt worden.

In de enquête geeft men ook aan dat het 'strategisch niveau' wel **nood heeft aan analyses tot op een zeker detailniveau**. Ook op strategisch niveau is het (op specifieke locaties of inhoudelijke aspecten) noodzakelijk om in de diepte te duiken en bepaalde elementen in detail uit te werken, zodat vervolgens weer kan uitgezoomd worden met de juiste inzichten en de inzichten niet op 'high level' niveau blijven hangen. Dit vraagt meer tijd, maar levert een meer kwalitatief onderzoek en meer inzichten en is essentieel om keuzes te maken in de alternatieven. In de onderzoeksfase zouden alle manieren waarop de doelstellingen kunnen worden gerealiseerd, verkend en geëvalueerd moeten worden waarbij niet te veel voorafnames gebeuren. Het is om een alternatief goed te kunnen evalueren, nodig om over voldoende diepgang en detailuitwerking te beschikken, zeker voor kritische aspecten en pistes die op het eerste zicht niet voor de hand lijken te liggen. Eveneens voor projecten met een beperkte omvang is het moeilijk het onderzoek op strategisch niveau te houden en lijkt het soms noodzakelijk ook het geïntegreerd onderzoek ruimer te bekijken vanwege de lokale context. Volgens de respondenten hoopt men met een diepgaandere uitwerking tijd te winnen en leidt het uitwerken op een te strategisch niveau tot twee problemen, nl:

- minder evidente, maar mogelijk duurzame oplossingen worden niet tijdig herkend of te snel weggeschreven;
- het geval waarbij er in de uitwerkingsfase nog zeer veel aspecten moeten onderzocht en uitgewerkt worden. Het gevaar bestaat dat moeilijke zaken in de onderzoeksfase gewoon doorgeschoven naar een volgende fase. Wanneer zou blijken op basis van nader onderzoek dat de geselecteerde alternatieven niet zo evident uit te werken zijn, zorgt dit voor serieuze vertraging in latere fases. In het slechtste geval moet zelfs het voorkeursbesluit hernomen worden.

Het **vormgeven** van de alternatieven vraagt de nodige tijd. In sommige gevallen zorgt bijvoorbeeld de **bouwtechnische moeilijkheid van de te onderzoeken alternatieven** voor de nodige vertraging wanneer deze alle voldoende kwalitatief onderzocht dienen te worden. De cascade van doorrekeningen en simulaties door verschillende instanties en onderzoeksbureaus zorgen volgens een respondent ervoor dat de aannames die gebeuren in kader van de toekomstprognoses van het project (zoals voorspelling evolutie context) niet steeds helemaal afgestemd zijn. Al heerst er ook het gevoel bij een bepaalde respondent dat het 'geïntegreerd onderzoek' nog vaak een samenraapsel van alle vroegere onderzoeken is. Een andere respondent geeft aan dat de onderzoeksnota's door hun integratie voortschrijdende inzichten missen die ontstaan doorheen het traject.

3.1.4 Impact op de onderzoeksfase: aantal alternatieven

Ook het **aantal** uit te werken alternatieven in de onderzoeksfase wordt soms in vraag gesteld en heeft uitermate een invloed op de doorlooptijd van een complex project. Binnen een project kan er (te) veel divergentie ontstaan tussen allerhande thema's en beleidsideeën. In sommige gevallen kiezen de projectverantwoordelijken ervoor om bijkomende onderzoeken te laten uitvoeren (door externen) rond nieuwe alternatieven. Soms komen er tijdens het traject (onder andere tijdens de publieke raadplegingen of overleg met de stakeholders) **vragen tot bijkomende studies**. Dit bijkomend onderzoek is dan niet noodzakelijk een gevolg van de procedure complexe projecten, maar uit de enquête blijkt dat dit toch voor problemen en bijkomende tijd kan zorgen. Indien niet alle bijkomende alternatieven worden onderzocht, wordt de indruk gewekt dat de procedure complexe projecten daardoor onvoldoende grondig of correct uitgevoerd is. In sommige complexe projecten kan het aantal alternatieven sterk oplopen en kunnen er gaandeweg alternatieven opduiken. De vragen die dan bij de respondenten naar boven komen, zijn bijvoorbeeld: in welke mate moeten alternatieven die reeds snel onredelijk of juridisch onmogelijk blijken te zijn, verder onderzocht worden? In welke mate kan er een grens opgelegd worden op het aantal alternatieven die vanuit de inspraakmomenten naar boven komen? Met andere woorden is men op zoek naar een aantal criteria waaraan de alternatieven moeten voldoen alvorens ze aan verder onderzoek te onderwerpen.

Opmaak tussennota voor fundamentele wijzigingen mogelijk in de onderzoeks- en uitwerkingsfase:
De vraag naar trechtering van de alternatieven is in verschillende complexe projecten sterk aanwezig. Hiervoor is een bijkomende tussenstap ingevoerd met de opmaak van een tussennota waarin een eerste trechtering van de redelijke alternatieven is opgenomen. Deze stap is niet voorzien in het decreet. Deze getrapte fasering vraagt op korte termijn meer tijd en inspanning, maar kan voor een tijdswinst op langere termijn zorgen door een meer bevattelijke scope waarmee verder gewerkt wordt in het geïntegreerd onderzoek en in de latere uitwerkingsfase. Het opmaken van een tussennota is een oplossing om verder te kunnen werken maar vraagt uiteraard de nodige tijd. Omdat de tussennota niet juridisch verankerd is in het decreet biedt deze aanpak minder rechtszekerheid. In de lopende juridische procedures bij de Raad van State werden er geen middelen opgenomen die vragen stelden bij het gebruik van de tussennota. Er wordt steeds gekozen om de inspraak en adviesronde van de tussennota gelijkaardig te organiseren als de AON en de PON, waardoor kan gesteld worden dat de rechtsonzekerheid als minimaal wordt ingeschat.

3.1.5 Juridische aftoetsing en bijkomende onzekerheden als impact op doorlooptijd

De **vraag naar juridische robuustheid** zorgt bij complexe projecten voor de nodige **onzekerheden** door de nieuwe procedure en beperkte ervaringen**.** Het decreet heeft een 'point of no return' ingebouwd, waarbij genomen beslissingen in een latere fase niet meer in vraag gesteld kunnen worden. De respondenten geven aan dat dit in de praktijk nog moet bevestigd worden of dit ook effectief lukt. De respondenten geven aan dat elke zelf ingebouwde 'flexibiliteit' een prijs heeft wegens de mogelijke juridische problemen achteraf.

De noodzakelijke **juridische toetsing** van iedere stap lijkt voor de respondenten dan ook eerder verlammend dan dynamisch te werken. Er wordt soms de vraag gesteld of het voorkeurs- en projectbesluit de juridische toets zullen doorstaan. Uit de bestaande rechtsprocedures van de complexe projecten ECA en NSZ zal er meer duidelijkheid komen over de juridische robuustheid van complexe projecten. Het advies van de RvS tussen de principiële en de definitieve goedkeuring van het voorkeursbesluit zorgt volgens de respondent voor tijdverlies (van 4 tot 6 weken) terwijl het geen meerwaarde biedt. Indien er in het voorkeursbesluit geen rechtsgevolgen worden beslist, wordt het advies van de RvS (wetgevende kamer) niet als noodzakelijk gezien, wat bevestigd is door de RvS. Er is nog maar weinig rechtspraak over het relatief nieuwe instrument "Complexe Projecten". Uit de enquête blijkt dat juristen soms ongewild tegenstrijdige adviezen geven en ad hoc moeten reageren op gebeurtenissen of flexibel ingevoerde tussenstappen. Laattijdige en onduidelijke juridische adviezen zullen in bepaalde gevallen de besluitvorming overrulen waardoor projecten vertraging oplopen.

De procedure van complexe projecten is geen verplichte procedure en de criteria die het toepassingsgebied bepalen, zijn ruim omschreven. Er is geen consensus of dit nu een voor- of nadeel is.

Intussen zijn er twee complexe projecten met een voorkeursbesluit, maar de vraag naar meer juridische zekerheid kan nog altijd niet makkelijk beantwoord worden. Voorkeursbesluiten worden soms op procedurele kwesties en soms ook op inhoud aangevochten voor de RvS. De **RvS-procedure** tegen het voorkeursbesluit van CP ECA en CP NSZ kan ontwrichtend te werken op de rest van de complexe projecten en kent een lange doorlooptijd. Men vreest dat de aanklagers tegen het voorkeursbesluit van CP NSZ en ECA ook in de volgende fase bezwaar zouden indienen tegen het projectbesluit.

3.1.6 Verscheidenheid aan adviezen en inspraak

De procedure van complexe projecten is gebaseerd op een verscheidenheid aan inspraakmomenten, inbreng vanuit allerhande adviesinstanties en openbaar onderzoek. Dit om het **draagvlak te vergroten en de kwaliteit van het project te verhogen.**

Echter de vele inspraakmomenten en adviesrondes hebben **ook nadelen**. Zo stellen enkele respondenten dat de wisselwerking met de verschillende betrokken adviesinstanties niet altijd even vlot verloopt. Zo vinden bijvoorbeeld enerzijds sommige respondenten dat adviezen soms op zich laten wachten, terwijl adviesinstanties aangeven dat ze soms te laat worden gecontacteerd en zo geconfronteerd worden met onverwachte of onrealistische deadlines en cruciale informatie pas in laatste fase kunnen aanbrengen.

Het geïntegreerde karakter van CP zorgt ervoor dat er veel actoren betrokken worden, elk met een eigen (soms afwijkende) visie. Dit kan telkens voor een bijkomend, nieuw debat zorgen tijdens inspraakmomenten. Een genoemd aandachtspunt hierbij is het vermijden van **uiteenlopende of tegenstrijdige standpunten** vanuit de overheid.

Volgens een respondent komt het **openbaar onderzoek pas vrij laat in elke fase**, waardoor het publiek zich pas vrij laat formeel kan uitspreken over de keuze tussen fundamenteel verschillende alternatieven. Dit is volgens de respondent zeker in de uitwerkingsfase een knelpunt, omdat de beslissing van de Vlaamse regering (a.d.h.v. het projectbesluit) in die fase niet gaat over een principiële keuze, maar over een vergunning voor uit te voeren handelingen. Dit betekent dat ontwerp en onderzoek al heel sterk uitgewerkt moeten zijn en het momentum van de trechtering al voorbij is. Dit is volgens de respondent een democratisch deficit (ook al neemt de Vlaamse regering formeel pas een beslissing bij het nemen van het definitief projectbesluit).

Een ander respondent geeft aan niet overtuigd te zijn van de **publieke raadpleging en adviesronde t.b.v. de alternatievenonderzoeksnota** omdat deze in de onderzoeksfase bij het nemen van het voorkeursbesluit nog eens worden gehoord en opnieuw in de daaropvolgende uitwerkingsfase. Achteraf bleek dit volgens de respondent wel waardevol te zijn omdat het publiek stelselmatig en op een zachte manier meegenomen wordt in het project. Deze stap van inspraak vraagt dus de nodige tijd maar heeft zo wel een invloed op het draagvlak en op de later te doorlopen fases.

3.2 INVLOED/ROL POLITIEK

De **politieke betrokkenheid** is van cruciaal belang voor het verloop van een complex project alsook het moment waarop deze betrokken is. De politieke betrokkenheid maar ook het draagvlak binnen de politiek kan doorheen de tijd variëren van meer naar minder of omgekeerd. Enkele respondenten wijzen op het belang dat het geloof in het slagen van het project door verschillende actoren groeit of op z'n minst behouden blijft. En dit zeker in aanloop naar belangrijke beslissingsmomenten.

In de bevraging wordt aangehaald dat **moeilijke of gebrek aan besluitvorming door politiek** (zeker indien meerdere partijen betrokken zijn) een belangrijke impact heeft op de doorlooptijd van een complex project. De **afstand tussen het ambtelijk niveau en het politieke niveau** kan groot zijn als gevolg van onvoldoende interne terugkoppeling (ook vanwege de hoeveelheid van het onderzoek en de verscheidenheid van kennis binnen de groep van bijvoorbeeld een CBS). Een geïntegreerde benadering opgemaakt door de ambtelijk betrokkenen of het projectteam wordt niet altijd voldoende geconcretiseerd in politieke ambities en die politiek laten valideren is dan niet steeds eenvoudig snel te organiseren. De stuurgroep op de hoogte stellen van de vorderingen binnen het lopende onderzoek is niet voldoende gezien het gehele bredere politieke veld, de besluitvorming beïnvloedt. Het belang van een breder samengesteld projectmanagementteam blijkt ook uit een onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (Dorren L., 2020).

Volgens een respondent 'verstoppen' politiekers zich soms achter het **politieke spel** zodat ze geen beslissing hoeven te nemen of de beslissing voor zich uit schuiven. Politieke besluitvorming kan nogal schimmig of weinig

transparant verlopen en onder invloed zijn van politieke of maatschappelijke 'krachten'/ 'spelletjes'. Partijpolitieke standpunten of standpunten gestuurd door het oppositie-meerderheid spel hebben een invloed op de besluitvorming terwijl deze niet steeds rekening houden met het gehele plaatje of het gevoerde onderzoek binnen een complex project. Zo kan het voorkomen dat 'foute' beslissingen genomen worden op basis van de onjuiste onderbouwing. De aanpak van CP biedt volgens een respondent ook steeds veel vrijheid aan de beleidsmakers, doordat de gewichten die aan de verschillende elementen van de onderzochte alternatieven toegekend worden niet hard vastliggen. Dit biedt de beleidsmakers de mogelijkheid om aan bepaalde elementen van het dossier meer of minder gewicht toe te kennen in functie van de globale context en besluitvorming. Ook kan het voorkomen dat de politiek gewoon geen besluit of keuze wil of durft te maken wat zorgt voor vertragingen, al dan niet zonder perspectief. De argumentatie bij de bepaling van een voorkeursalternatief is evenmin altijd even helder. Politieke keuzes zijn niet altijd even transparant en houden volgens een respondent mogelijk ook niet altijd rekening met de impact op de leefbaarheid, zodat de tijd die wordt gestoken in MKBA, MER,… overbodig lijkt.

Een dergelijk aanvoelen van **politieke inconsistentie** is ook vastgesteld door VOKA in haar 'adviesnota inzake verbeterpunten werking omgevingsvergunning' van 8/09/2020 (Voka, 2020). Ze poneren dat colleges van burgemeester en schepenen, deputaties en Vlaamse regeringen, soms van samenstelling veranderen tijdens de doorlooptijd van een project. En hoe groter het project, hoe meer gecontesteerd ze meestal zijn en hoe langer een procedure duurt, hoe moeilijker het wordt. Oppositiepartijen bekritiseren dikwijls projecten, die ze nadien – eens ze in de meerderheid zitten – plots moeten gaan verdedigen. Hierdoor kan het zijn dat men gemaakte afspraken te gemakkelijk wil verbreken en komt men terug op genomen beslissingen (Voka, 2020).

De **afwezigheid van heldere structuren** van betrokkenheid van politieke actoren waarin het krachtenspel duidelijk wordt gemaakt, zorgt voor een moeilijke politieke besluitvorming. Stakeholders, lokale besturen, ambtelijke organen, formele adviesinstanties,… ontmoeten elkaar in verschillende werkgroepen zonder duidelijke, zichtbare of zelfs verschillende besluitvormingsmandaten.

De invloed van politiek op de doorlooptijd van een complex project is niet enkel terug te brengen tot de besluitvorming. Inbreng van **nieuw te onderzoeken scenario's door politiek** belangrijke actoren vragen extra tijd. Dergelijke gevallen zijn nefast voor het vertrouwen in het proces en de procesvoering. Het kan voorkomen dat vanuit de politiek een alternatief wordt voorgetrokken in o.a. de communicatie of dat het vanuit de politiek gekozen alternatief nefast is voor het verdere verloop van het project.

Enkele respondenten wijzen op de impact van **verkiezingen** tijdens de loop van een complex project. De periode van verkiezingen zorgt voor een 'standstill' of dode periode in een complex project. Dit zowel wanneer er beslissingen genomen moeten worden door de Vlaamse Regering (die nog in formatie kan zijn) maar ook op gemeentelijk niveau. Ook kunnen verkennende stappen en raadplegingen afgeremd worden in de aanloop naar verkiezingen, uit schrik om beslissingen te nemen of plannen bekend te maken die minder populair zijn.

Politieke besluitvorming gebeurt steeds op '**officiële' momenten.** Het wachten op dergelijke momenten waarop beslissingen genomen kunnen worden, zorgt volgens een respondent in sommige gevallen voor een relatief beperkte vertraging. Bijvoorbeeld het agenderen op een gemeenteraad van een beslissing zal kunnen in functie van wanneer de gemeenteraad samen komt, en niet in functie van het proces binnen een complex project waardoor niet altijd even snel geschakeld kan worden.

In de bevraging wordt ook de **druk vanuit politiek** genoemd om binnen complexe projecten zo snel mogelijk vooruit te gaan, wat zorgt voor een minder kwalitatieve uitvoering van een project, voor problemen bij de creatie of onderbouwing van het maatschappelijk draagvlak en voor de juridische robuustheid van een project. De gewenste versnelling in de eerste fases heeft dan soms tot gevolg dat er vertraging optreedt in latere stadia van het project. In de bevraging wordt ook gewezen op een positieve invloed vanuit de politiek op het verloop van een complex project. De, al dan niet permanente, druk vanuit de politiek om een project te versnellen, kan op bepaalde momenten er wel voor zorgen dat er voldoende vaart blijft behouden in een complex project.

Diverse respondenten wijzen op het belang van de dynamiek: wanneer er over de partijen heen en tussen de ambtenarij en politiek een **goede dynamiek** is (bijvoorbeeld door de oprichting van een taskforce of aan de hand van structureel informatief overleg), is er een goede interactie, betrokkenheid en draagvlak wat de besluitvorming ten goede komt en zo een meerwaarde voor het project vormt. Een dergelijke taskforce zorgt voor een informatiedeling met een grote groep lokale politieke actoren wat voordelen oplevert op korte termijn namelijk dat de politieke besluitvorming geen hindernissen moet overwinnen omdat de betrokkenen goed geïnformeerd zijn en zich herkennen in het verhaal. Op langere termijn zijn er ook voordelen uit te halen uit dergelijke informatiedeling die zo mogelijks de termijnen van politieke legislaturen overstijgt. Werken met een duidelijk plan van aanpak binnen de krijtlijnen van de verschillende fases dat wordt opgemaakt door een extern studiebureau, zorgt er eveneens voor dat de politiek van bij de start op dezelfde lijn zit.

3.3 ROL CREATIE DRAAGVLAK

Op de vraag of de **aanpak van complexe projecten** heeft gezorgd voor een **breder draagvlak van de individuele projecten** antwoorden de respondenten verdeeld.

Een aantal respondenten kan **nog geen oordeel vellen** over het draagvlak omdat het te vroeg is. Maar naar aanvoelen blijkt het wel de juiste kant op te gaan. Door te vertrekken vanuit een 'wit blad' en door structureel in overleg te gaan met stakeholders wordt er een mate van openheid en vertrouwen opgebouwd. Al is men wel voorzichtig en stelt men dat dit uiteraard geen garanties biedt voor het al dan niet aanvaarden van een finale oplossing.

Volgens een aantal stemmen in de enquête heeft de transparante en open aanpak van CP geleid tot draagvlakcreatie. Niet zozeer de processtappen van het decreet hebben hiertoe bijgedragen, maar veeleer de keuze om **open en transparant te communiceren** en de bevolking en alle stakeholders ruim te betrekken. De constructieve samenwerking met de begeleidingsgroep helpen hierbij.

Het opbouwen van draagvlak start volgens enkele respondenten met een **helder verhaal** dat op een zeer overtuigende manier de noodzaak duidelijk maakt en hier een heldere strategie aan koppelt. Dit vergt niet enkel aandacht voor de opbouw van het verhaal, maar ook voor het communicatief uitwerken van dit verhaal in (voor leken) begrijpbare schema's, figuren,… . Al is dit volgens hen uiteraard ook het geval in de klassieke procedures door middel van workshops en het organiseren van inspraak om bijkomend draagvlak te krijgen.

Respondenten wijzen erop dat betrokkenheid wordt verwacht in de procedure door de mogelijkheid om in het proces te reageren. Het **stimuleren van informele betrokkenheid** draagt bij aan de opbouw van een draagvlak,

al hangt dus veel af van de openheid van het participatief proces en de bereidheid om er echt rekening mee te houden. Zoniet riskeert men dat mensen afhaken. Voor het CP NSZ (in het bijzonder de niet verplichte publieke raadpleging van de PON) werden de betrokkenen aangezet om mee te denken. Dit zorgde voor een intenser en breder draagvlak waarbij burgers de boodschap krijgen dat er verder wordt gewerkt en dat ze verder betrokken worden. Men ziet ook mogelijkheden om voor de trechtering publiek te gaan.

In de literatuur (Larmuseau I., 2017) wordt de **rol van de procesverantwoordelijke** als allerbelangrijkst genoemd voor het welslagen van een complexe-projecten-proces. Met veel oog voor communicatie en participatie moet hij de dialoog aangaan met alle belanghebbenden. Vanuit het besef dat de bewoners de lokale experts zijn, moet hij co-creatie aanmoedigen. Inzetten op goede persoonlijke contacten en een aangename samenwerking, zal ongetwijfeld bijdragen tot het creëren van draagvlak voor de kwalitatieve uitkomst van een 'goed proces'. Een respondent wijst op het belang van de rol van deze verantwoordelijke(n) evenals het tijdig starten met de communicatie.

Diverse respondenten vermelden positieve elementen in diverse CP's i.v.m. de **inspraak**. Bij het CP NZL haalt men aan dat de participatieve aanpak met co-creatieweken, werksessie en talrijke interacties met buurcomités en lokale overheden alleszins het geloof in het project doen groeien heeft en de betrokkenheid serieus verhoogd. Ook in Nijlen onderschrijft men dit en geeft men aan dat het publiek op een zachte manier meegenomen wordt in het project. Bij het CP KBK heeft vooral de publieke inspraak aan het begin van de onderzoeksfase (dat geleid heeft tot het derde tracé-alternatief) ervoor gezorgd dat het project op een volledig andere manier werd onderzocht en vormgegeven. Hierdoor hebben alle stakeholders hun stellingname van vóór de verkenningsfase, deels achterwege gelaten en zijn ze concreter beginnen samenwerken. Een ander genoemd positief voorbeeld is het project CP NZL dat komaf heeft gemaakt met het 'verbrande' alternatief uit het verleden waar inspanningen zijn geleverd om het draagvlak voor het project te vergroten. Doordat alle informatie in een CP wordt gedeeld en second opinions worden gevraagd over onderzoeksresultaten, zijn volgens een respondent de resultaten in een CP sterker aanvaard.

Een respondent nuanceert de kritiek dat **werksessies en co-creatieweken** tijdsverslinders zijn omdat ze veel voorbereidingstijd vragen en veel inzettijd vragen van de stakeholders. Ze zijn essentieel en waardevol en moeten binnen het tijdspad/proces van een complex mee opgenomen en benoemd worden. Op die manier wordt er geen vals beeld van vertraging opgewekt.

Een ander deel van de respondenten is van mening dat de aanpak van complexe projecten niet (of niet per sé) heeft gezorgd voor een breder draagvlak van de individuele projecten en roepen uit om **voorzichtig te zijn en te nuanceren.**

In de literatuur (Larmuseau I., 2017) wordt aangehaald dat **veel informele participatie in de verkenningsfase niet zonder gevaar** is. Een al te grote dynamiek vóór de tussenkomst van een startbeslissing, kan de probleemstelling reeds te veel in één of meerdere richtingen duwen, daar waar het symbolische 'witte blad' bij de officiële start van een complex project (nà de tussenkomst van de startbeslissing) zoveel als mogelijk moet worden gevrijwaard. Scherp gesteld zou een startbeslissing niet veel meer inhoud mogen hebben dan een loutere 'go' voor onderzoek van de probleemstelling.

Een respondent wijst erop dat de **kennismaking en verwerking van alle bestaande informatie** door alle stakeholders bij de opstart van een complex project de nodige tijd vergt. Deze is niet altijd correct op voorhand ingeschat waardoor soms reeds vertraging wordt opgelopen bij de start. Indien de doorlooptijd tussen de eerste

kennismaking met de stakeholders en het verdere betrekken van deze actoren lang wordt, kunnen deze argwanend worden. Hierdoor dient de band en kennismaking in sommige gevallen opnieuw te gebeuren.

Een respondent verwijst naar de **frequente inspraakmomenten** met stakeholders en allerlei overheden waarbij het heel lang duurt om tot keuzes te komen. De meerwaarde ervan wordt in vraag gesteld. Een andere respondent merkt op dat er soms wel onbegrip is omdat het allemaal zo lang moet duren. Het kan helpen om enkel te communiceren als er iets nieuws is. Daarnaast geeft men aan dat het in de praktijk onmogelijk is om iedereen te overtuigen en dat men zich altijd aan juridische procedures moet verwachten.

Een respondent vindt het belangrijk goed af te wegen wanneer het brede publiek in het **participatieve proces** wordt betrokken. Volgens de respondent is er idealiter reeds vroeg connectie met het brede publiek, maar blijft het een uitdaging om dit op een laagdrempelige en relevante manier over te brengen.

Er kan een probleem van **ondervertegenwoordiging** of 'schijnparticipatie' zijn. Een respondent gaf aan dat de gebruikersgroepen van CP Kustvisie beperkt bezet waren en een aantal steden en gemeenten waren ondervertegenwoordigd, waardoor de groepen geen duidelijke weergave van het speelveld weergaven.

Een andere respondent stelt vast dat plaatselijke bewoners veeleer naar hun **privaat belang** kijken, dan naar de algemene maatschappelijke meerwaarde. Dit maakt het moeilijk om tot een gedragen beslissing te komen doordat de bewoners vooral betrokken partij zijn en op die manier het proces mee bepalen/sturen. In een CP zag men vaak dezelfde bewoners (die mogelijks geïmpacteerd zouden zijn door een keuzetracé), die vooral wilden vermijden dat een omleidingsweg in hun buurt kwam. Zij zochten ondertussen contacten met lokale en bovenlokale politici, waardoor het draagvlak voor een objectieve analyse weg viel, en het louter een 'Not in my backyard' werd.

Volgens een aantal respondenten kan de druk die er is om het publiek te raadplegen ervoor zorgen dat in sommige gevallen **concrete teksten of onderzoeken niet volledig** worden afgeklopt vooraleer deze openbaar worden gemaakt. Verschillende reacties of adviezen die vanuit het publiek komen zijn dan soms (door betrokken partijen die niet voldoende zijn geraadpleegd) te voorspellen, wat vertraging binnen een project kan voorkomen. Indien er bv. sterke druk is om een snelle startbeslissing te nemen, is het voorgevallen dat er voornamelijk binnen bestuurlijke netwerken afstemming is gezocht maar dat een bredere bevraging louter informatief was zonder echte betrokkenheid van het politieke en maatschappelijke lokale veld. Een dergelijke snelle startbeslissing heeft dan als gevolg dat in een volgende fase er zeer veel opmerkingen komen op de AON. Dit wordt gevoed vanuit verschillende verwachtingen bij de partners.

Volgens verschillende respondenten vraagt de opmaak, de ter inzagelegging en de verwerking van de publieke inspraakmomenten veel tijd. De vele reacties dienen bekeken te worden en indien er nieuwe alternatieven of ideeën naar boven komen, dienen deze ook onderzocht te worden, zeker wanneer deze kunnen leiden tot een bijsturing van het proces of het onderzoek ervan. De uitdaging daarbij is om een **goed evenwicht te vinden tussen een standaardisering en werken op maat van de inspraak**.

Een respondent haalt aan dat de lange **doorlooptijd** een effect heeft op het draagvlak. Als het te lang duurt voor er een keuzebeslissing wordt genomen, verdwijnt het draagvlak. Bij CP ECA kon men initieel wel een politiek draagvlak creëren, maar de politieke steun daarvoor brokkelde geleidelijk af.

Het raadplegen van de bevolking en een brede groep van betrokken actoren is belangrijk, maar een respondent wijst op het belang van de wijze waarop. De inspraakmomenten mogen niet louter georganiseerd worden omdat dit zo opgenomen is in de procedure, maar moeten ook een meerwaarde hebben. De ter beschikkingstelling van de informatie is belangrijk zodat de betrokken burgers die deelnemen aan de inspraak ook **degelijk geïnformeerd** zijn en niet louter in een verdedigingsmechanisme verschillende alternatieven afbreken of voorstellen.

Het is in een CP geen evidentie om draagvlak te creëren in de onderzoeksfase doordat men op een hoger **abstractieniveau** werkt en geen concrete antwoorden kan geven op de bezorgdheden van betrokkenen. Daardoor slaagt er 'vermoeidheid' toe bij de publieke consultatie in de uitwerkingsfase en heeft men dezelfde bezwaren als tijdens de onderzoeksfase en geen begrip voor het gekozen voorkeursalternatief.

Volgens een respondent biedt de **koppeling van de voorkeurs- en projectbesluiten aan flankerend beleid** heel wat mogelijkheden voor een bredere maatschappelijke verankering (verbreden van de scope en draagvlak) van het project. In de praktijk lijkt flankerend beleid (in vergelijking met infrastructureel ontwerp) stiefmoederlijk behandeld te worden. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn het gebrek aan (politiek en financieel) engagement vanwege de Vlaamse regering en de opdrachtgever/ taskforce, het gebrek aan ervaring met inhoudelijke uitwerking van flankerend beleid (gebrek aan goede voorbeelden en politiek engagement) en het gebrek aan ervaring met juridische verankering van flankerend beleid (juridische expertise). Hierdoor geeft de doorwerking in projectbesluit(en) angst voor juridische consequenties. Zo vraagt men zich af wat er zou gebeuren indien een vergunning afhankelijk wordt gemaakt van beleidsmatige flankerende maatregelen waar het programmateam geen vat op heeft of wat er zou gebeuren indien een bijdrage aan complexe, maatschappelijke veranderingen nodig is (bv modal shift in mobiliteit of energietransitie) waarvoor de overheid wel inspanningsverbintenissen, maar moeilijk resultaatsverbintenissen kan aangaan.

Het belang aan participatie wordt onderkend, enkel kan het **statuut van de inspraak en de opgerichte werkgroepen** tijdens de uitwerkingsfase nog duidelijker decretaal verankerd worden volgens een respondent.

3.4 ANDERE AANDACHTSPUNTEN

De impact van **Covid-19** is ook voor complexe projecten niet te onderschatten. Vergaderingen en inspraakmomenten die gepland waren konden niet meer fysiek doorgaan. Dit heeft voornamelijk een impact op de dynamiek binnen een project en bemoeilijkt het participatieve karakter. Het vraagt extra inspanningen van de betrokken om voldoende interessante input op een dergelijke manier te verzamelen, binnen eenzelfde tijdspanne.

De **communicatie** binnen een complex project kan verschillend verlopen maar wordt dus gezien als een belangrijk onderdeel van een CP. Hierbij wordt gewezen op het tijdig opstarten van een ruim communicatietraject gezien de impact op het verder verloop van de procedures. Indien gewerkt wordt met communicatiespecialisten (intern of extern) dient er steeds de juridische correctheid van de communicatie nagegaan te worden. Enkele respondenten wijzen erop dat dit opnieuw soms een extra tussenstap vormt in de vele te doorlopen stappen.

De **onbekendheid van de procedure** bij de eerste projecten heeft volgens enkele respondenten er mogelijk ook voor gezorgd dat de afstemming in eerste fase meer tijd in beslag nam dan vooropgesteld. Eveneens gebrekkig flankerend regelgevend kader of de afwezigheid of onvoldoende uitwerking van standaarddocumenten zorgen dat in de opstartfase voldoende tijd nodig is.

Interne capaciteit is een belangrijk knelpunt binnen een complex project. De opvolging van een CP vraagt veel capaciteit (zowel naar tijd als naar kennis) wat niet in elke gemeente of stad voldoende aanwezig is. Maar evengoed wordt door sommigen ervaren dat ook binnen de hogere administratie capaciteit ontbreekt om de antwoordtijd op vragen in te perken.

Onrealistische vooropgestelde timing: in sommige gevallen werd reeds snel aangegeven dat de vooropgestelde timing niet haalbaar is en dat deze niet kan aangehouden worden, ondanks de druk van bovenaf en voldoende financiële middelen. Sommige complexe projecten zijn ook van die aard dat ze een lange termijn voor ogen hebben die niet gericht zijn op snelle realisaties. De opmaak van de alternatieven schippert volgens een respondent dan hier ook tussen verschillende doelstellingen en termijnen waarbij sommige alternatieven uitvoering op lange termijn gewenst is tegenover projectbesluiten op korte termijn.

Uit de studie 'Grensoverschrijdende samenwerking bij infrastructurele projecten 2.0) blijkt dat **grensoverschrijdende projectgedreven planprocessen** het beste verlopen via de onderling sterk vergelijkbare complexe projecten procedure in Vlaanderen en projectprocedure in Nederland. Het verdient aanbeveling om deze procedure aan beide zijden van de grens zoveel mogelijk te volgen. Door toepassing van deze procedures kan de complexe en gefragmenteerde besluitvorming en bevoegdhedenverdeling worden vereenvoudigd. Het feit dat één bevoegd gezag aan elk van beide zijden van de grens verantwoordelijk en bevoegd is voor de besluitvorming en de voorbereiding daarvan en doorzettingsmacht heeft ten aanzien van andere bestuursorganen, vereenvoudigt de procedurele en inhoudelijke grensoverschrijdende afstemming (Univ Utrecht, univ. Hasselt en LDR-advocaten, 2020).

De **begeleiding** door het centrale team Complexe Projecten blijkt positief en noodzakelijk. Het team vervult haar rol als vast aanspreekpunt voor elk van de aangeduide procesverantwoordelijken en voor elk van de betrokken actoren. Door de betrokkenheid bij elk van de lopende complexe projecten, kan het team ook als spil fungeren voor de wenselijke en gewenste uitwisseling van ervaringen onder de procesverantwoordelijken (Larmuseau I., 2017).

3.5 SUGGESTIES UIT DE ENQUÊTE

In dit hoofdstuk brengen we een overzicht van genoemde suggesties van de respondenten uit de enquête, met waar mogelijk aangevuld met de literatuur. Verwijzend naar de onderzoeksvraag leggen we hier de focus op genoemde suggesties voor mogelijke versnelling. Daarnaast worden er ook suggesties voor mogelijke verbetering aangegeven. De genoemde suggesties zijn in het kader van deze kortlopende zelfevaluatie (nog) niet verder ten gronde onderzocht maar waar mogelijk reeds meegenomen als input voor hoofdstuk 4.

3.5.1 Suggesties voor versnelling

Duidelijkheid randvoorwaarden inclusief financiering (in een vroege fase):

- In de huidige budgettaire realiteit, waarin vanuit de EU nog steeds weinig soepelheid aan de dag wordt gelegd om grote (infrastructuur) projecten buiten de begroting te houden, is het aangewezen om reeds **in de verkenningsfase duidelijke afspraken** te hebben over de financiering van het proces. (Hectors K. & Voet S., 2015).
- Een respondent suggereert om **budgetten te vermelden of te voorzien in de standaardprocedure Complexe Projecten** om gedragenheid en zekerheid voor projectrealisatie te verhogen. Dergelijke budgetten vergroten het draagvlak en geven bepaalde garanties op projectuitvoering. Er dient naast het voorzien van budgetten bij een projectbesluit ook voldoende aandacht te zijn tijdens de tussentijdse fases (onderzoeks- en uitwerkingsfase) voor de naburige inwoners, bedrijven, … in het projectgebied (ook gezien deze fasen een lange doorlooptijd kennen). Zo kunnen er specifieke zaken aangekocht of gerealiseerd worden, bv. het uitoefenen van voorkooprecht, vrijwillige verkoop, start realisatie van milderende maatregelen/flankerend beleid buiten kernprojectgebied, …).
- Aangezien de voorbereiding en uitvoering van grote projecten meestal loopt over verschillende legislaturen, stelt een respondent voor om een **meerjarige investeringsagenda** vast te stellen voor de lange termijn zodat beslissingen niet worden teruggedraaid bij coalitiewissels en het doorzetten van beslissingen verzekerd kan worden. Zeker als er grote budgettaire inspanningen nodig zullen zijn, is er vanaf de startbeslissing een lange periode van onzekerheid bij bv. betrokken burgers op vlak van vergoedingen, waarde van eigendom, mogelijkheden tot verkoop en vergunningen.
- Voor een snelle projectrealisatie en het draagvlak zal het cruciaal zijn dat zo spoedig mogelijk in de procedure al zoveel mogelijk duidelijkheid bestaat over bv. de **eigendomsstructuur van projectgronden en de zakenrechtelijke randvoorwaarden voor projectrealisatie** (Hectors K. & Voet S., 2015).

Het wegwerken van een aantal juridische en procesmatige onduidelijkheden:

- Uit de bevraging van betrokken actoren blijkt dat er het gevoel is dat de eerste complexe projecten een soort van leergeld hebben betaald. De **ervaringen** die daar opgebouwd zijn en het eerder wegwerken van een aantal juridische en procesmatige onduidelijkheden, kan mogelijk de doorlooptijd voor nieuwe projecten ten goede komen. Hier kunnen in de toekomst mogelijk nog tijdswinsten gevonden worden wanneer steeds meer complexe projecten meerdere fases hebben doorlopen en de ervaringen steeds groter worden.
- Het bijkomend opstellen van **standaard teksten/procedures** tijdens het onderzoek: bv een juridisch sluitende tekst om notarissen in te lichten bij verkoop/aankoop percelen, juridisch sluitende tekst bij aanvraag van omgevingsvergunning, … Er is namelijk veel onduidelijkheid over de 'tijdelijke toestand', nieuwe vergunningsaanvragen, aankoop/verkoop van percelen in projectgebied en voorkooprecht gedurende het onderzoek.

Het evenwicht bewaken tussen georganiseerde stakeholders en breder publiek in de verkenningsfase: respondenten wijzen op het belang van een evenwicht in de verkenningsfase tussen georganiseerde stakeholders die reeds zeer goed op de hoogte zijn van de thematieken binnen het project en het opbouwen van draagvlak bij een breder publiek. De eerste groep kan de dynamiek laag vinden en de doorlooptijd te traag,

terwijl voor de tweede groep de tijd nodig is om de complexiteit te begrijpen en het studiemateriaal door te praten. Minder actoren betrekken zal een invloed hebben op de doorlooptijd, maar parallel een negatieve invloed op de kwaliteit en onderbouwing van de dossiers hebben.

Aantal alternatieven beperken en sneller oordelen:

- in plaats van een volledig aangepaste Alternatievenonderzoeksnota (AON) of Projectonderzoeksnota (PON) stelt een respondent voor om het **aantal te onderzoeken alternatieven te beperken** en enkel de aangepaste beschrijving van de redelijke en niet-redelijke alternatieven op te nemen. Het werken met een tussennota is hiervan een eerste stap.
- Een respondent stelt ook voor dat de **taskforce sneller over alternatieven moet kunnen oordelen**, opdat de alternatieven het traject en de studies niet nodeloos bezwaren. Tijdens de onderzoeksfase zou het een meerwaarde zijn om voor de alternatieven waarvoor er op een bepaald moment 'een rood stoplicht' is, het onderzoek af te breken in plaats van dit verder af te werken voor alle disciplines.

Minder formalisering waar mogelijk:

- **deformalisering van aanpak van AON/PON:** volgens een respondent zorgt het formele karakter van bijsturingen van het geïntegreerd onderzoek voor een complex project voor veel tijdverlies en weinig flexibiliteit. Als er fundamenteel afgeweken wordt van de AON/PON wegens voortschrijdende inzichten moet dit rechtgezet worden met tussennota's.
- **Draagvlak minder formeel organiseren**: ook draagt het openbaar onderzoek – dat in sommige projecten puur schriftelijk wordt gevoerd – volgens een respondent slechts beperkt bij tot echte participatie. Bijsturingen van het project dienen op een open en transparante manier gecommuniceerd te worden met stakeholders en adviesverleners om ook hun input te bevragen, maar dit zou op een minder formele wijze en flexibeler moeten kunnen.
- De aanpak complexe projecten werkt met twee nieuwe besluitvormingsdocumenten: het voorkeursbesluit (keuze tussen verschillende alternatieve oplossingen) en het projectbesluit (integratie van herbestemming, vergunningen, flankerend beleid,…). Er kan volgens het team Complexe Projecten nagedacht worden om dit nog meer flexibel in te vullen door te werken met **omgevingsbesluiten**. Zowel het voorkeursbesluit als een projectbesluit zijn dan voorbeelden van omgevingsbesluiten. Maar dit laat toe om ook andere types van besluitvorming in te passen als omgevingsbesluit. Een complex project is in bepaalde mate gebonden aan de decretaal vastgestelde inhoud van een voorkeurs- en een projectbesluit, wat leidt tot een vaste ketting van procedurestappen. Een continu doorlopend m.e.r.-traject kan dan telkens mee de onderbouwing geven van de inhoud van zo'n omgevingsbesluit. Ook dat kan leiden tot minder formalisering en meer maatwerk (team Complexe projecten).

Bepaling van rollen, taken en werkafspraken – verankering:

- De respondenten wijzen op het belang van een degelijk, kwaliteitsvol en participatief procesverloop. Goede **werkafspraken en bepaling van rollen en taken van bij aanvang** kunnen de doorlooptijd positief beïnvloeden.
- Een respondent wijst erop dat belanghebbenden zich op een regelmatige en aanhoudende manier dienen in te zetten in het proces, in het bijzonder de bovenlokale en lokale administraties gezien hun kennis en expertise cruciaal is voor het vormgeven van de verschillende varianten in de onderzoeksfase. De suggestie is om **engagementen structureel te verankeren.** Ook voor burgerbewegingen wordt een structurele deelname als belangrijk aangeduid.

- Een duidelijk, aan te houden **mandaat** van de belanghebbenden binnen de verschillende overlegmomenten, werkgroepen, … binnen een complex project wordt belangrijk gevonden voor het draagvlak en een efficiënt procesverloop.
- Een respondent wijst op het belang van een **goede ambtelijke voorbereiding** van de betrokken overheidsinstanties in functie van een goed procesverloop. Er is de specifieke vraag om het Team MER frequenter te betrekken en op de hoogte te brengen en zo vroeg mogelijk in het proces conform artikel 4.3.8., §2 DABM te betrekken.
- Hierbij wordt er gewezen op het belang van voldoende **capaciteit** bij de betrokken overheid.

Versnelling via de "dakpanmethode": een respondent stelt de toepassing voor van de piste van de "dakpanmethode". Zo is af te wegen om reeds het voorbereidend werk voor een volgende fase aan te vatten hoewel de vorige fase nog niet helemaal afgerond is/ finaal besluit is geformuleerd. Dit houdt een risico in op verloren werk in, maar kan wel mogelijk tijdswinst opleveren.

Naast de vraag tot versnelling van het proces van complexe projecten, geven anderzijds een aantal respondenten in de enquête aan dat er **geen (bijsturing in) versnelling (in bepaalde fasen)** gewenst is**:**

- **Versnel niet in de participatietrajecten:** in de enquête wordt er meermaals op gewezen dat participatietrajecten tijd vergen en dat deze tijd ook nodig is. Zeker grote maatschappelijke projecten zoals CP's vragen een zekere doorlooptijd, en een betrokkenheid van veel actoren, waar vaak tijd nodig is om ideeën en beslissingen te laten 'rijpen'**.**

- **Versnel de verkennings -en onderzoeksfase niet:** een aantal respondenten geven aan dat er procedure -en procestijd nodig is om een draagvlak op te bouwen tijdens de verkenningsfase en om in de onderzoeksfase vaak complex, studiemateriaal met de belanghebbenden door te praten. Door in te zetten op een goede procesvoering tijdens de onderzoeksfase (actoren betrekken, alle redelijke alternatieven ernstig onderzoeken zonder (politieke) voorafnames) zorgt men voor een onderbouwd dossier en kan men nadien (hopelijk) de vruchten plukken van een vlot verloop.

3.5.2 Suggesties voor verbetering

Evenwicht zoeken op strategisch niveau (ivm MERs) en detailgraad: volgens een respondent is er nood aan een verdere afbakening van het geïntegreerd onderzoek op strategisch niveau (voorafgaandelijk aan het voorkeursbesluit) en het geïntegreerd onderzoek op projectniveau (voorafgaandelijk aan het projectbesluit), om te vermijden dat bepaalde onderdelen van het effectenonderzoek 'tussen twee stoelen vallen'. Hierbij wordt verwezen naar de juridische onzekerheid in CP ECA en CP NSZ. Door een voorkeursbesluit meer op strategisch niveau te houden met focus op hoofdlijnen, kan ervoor gezorgd worden dat de strategische milieueffectenrapportage (MER) ook meer in hoofdlijnen kan gebeuren.

Doelstellingen duidelijker definiëren en koppelen aan maatschappelijke transities: uit de enquête komt de vraag naar verdere cruciale, verduidelijking van de projectdefinitie en invulling van de projectdoelstellingen per complex project. Aanvullend is er de vraag om deze te koppelen aan maatschappelijke transities. Dat maakt dat de 'waarom' niet (of te snel) beantwoord is en de 'hoe' te eng bekeken wordt. Ervaring met grote infrastructuurprojecten in Vlaanderen hebben uitgewezen dat projecten die zich inschrijven in een bredere transitie en aanpak waarbij de realisatie van infrastructuur geen doel op zich is maar een middel om meerdere (brede) maatschappelijke doelen te realiseren, succesvol zijn. Vaak zijn complexe projecten in staat om een belangrijke bijdrage te leveren aan maatschappelijke transities. Maar dit wil niet zeggen dat ze die ook volledig bepalen (en hierin de enige factor zijn). Een duidelijk ambitiekader dat ruimer gaat dan de infrastructurele ingreep, maar ook de grenzen van het complex project definieert, is daarom nodig.

Onderzoek naar juridische verankering/nagaan van mogelijke optimalisering bepaalde stappen:

- sommige stappen zijn niet voorzien in het decreet en men probeert deze voor de juridische zekerheid op te lossen via een zelf gecreëerde stap zoals een tussennota. Uit de enquête komt meermaals de vraag om na te gaan in welke mate bepaalde stappen zoals de tussennota's beter kunnen **verankerd worden in het decreet of in de memorie van toelichting** te duiden wanneer dergelijke stappen niet nodig zijn. Dit is af te wegen tegenover de 'filosofie' van het decreet om geen overdreven vormelijke aspecten in regelgeving te verankeren.
- Een respondent haalt een te onderzoeken mogelijkheid aan om **bepaalde stappen te combineren** zodat men tot 1 stap komt; bv. het "voorontwerp voorkeursbesluit" wordt na enkele maanden gevolgd door een "ontwerp voorkeursbesluit" en later door het uiteindelijke "voorkeursbesluit". Deze drie stappen kunnen dan mogelijk samengevoegd worden tot 1 stap "opmaak voorkeursbesluit". Een respondent suggereert een verdere beperking van het aantal keren dat het dossier aan de beslissende overheid (zie hoofdstuk 2.4) wordt voorgelegd. Vanuit het team Complexe Projecten is er het voorstel om de adviesronde op het voorontwerp voorkeursbesluit en het openbaar onderzoek op het ontwerp voorkeursbesluit parallel te organiseren. Dit houdt volgende chronologische stappen in: de mededeling van de bevoegde overheid dat de adviesronde en het openbaar onderzoek parallel kan georganiseerd worden, een parallelle organisatie van de adviesronde en openbaar onderzoek (60 dagen), de verwerking van alle input door het projectteam met opmaak van een definitief voorkeursbesluit en de vaststelling door de bevoegde overheid van het definitief voorkeursbesluit. Volgens een eerste analyse van het team complexe projecten kan door deze werkwijze 3 à 4 maanden tijd gewonnen worden. Er is nog geen analyse gebeurd of ook in de uitwerkingsfase voor het projectbesluit een soortgelijke aanpak kan gehanteerd worden. Mocht dat het geval zijn, dan is de verwachting dat ook daar eenzelfde tijdswinst kan gerealiseerd worden. In functie van de juridische vertaling kan het een piste zijn om de parallelle organisatie van adviesronde en openbaar onderzoek niet te verplichten, maar in te schrijven als een mogelijkheid. Dit geeft de bevoegde overheid de mogelijkheid om in de mededeling zelf de keuze te maken om de twee momenten wel of niet parallel te organiseren (team Complexe Projecten).
- Een respondent vraagt om een **beperking van de mogelijkheid tot het verlenen van meerdere omgevingsvergunningen** in uitvoering van een voorkeursbesluit in de uitwerkingsfase. Het opsplitsen van een complex project (met één voorkeursbesluit) in verschillende projectbesluiten kan problemen creëren voor de samenhang van het proces en de participatie errond.
- Een respondent vraagt om een **decretale verankering** van een validatieprocedure waarbij een CP-dossier, zodra deze aan de drempelwaarden voldoet (bv. budgettaire en maatschappelijke impact van het dossier), automatisch aan het Vlaams Parlement wordt voorgelegd.

- **Structurele juridische ondersteuning en/of juridische uitwerking in het decreet:** een respondent geeft aan dat het in de onderzoeksfase ontbreekt aan structureel juridische ondersteuning. De vraag naar ondersteuning is gewenst bijvoorbeeld inzake vergunningverlening. De respondent kijkt naar de Vlaamse overheid om hierin ondersteuning te voorzien of om via het decreet hierin tegemoet te komen door meer verduidelijking te verschaffen rond juridische verwachtingen.
- **Potentieel van de Nederlandse projectbesluitprocedure voor Vlaanderen mogelijk verder na te gaan:** bijvoorbeeld het "Standstill principe" of de 'onaanvechtbaarheid' met betrekking tot omgevingsaanvragen in Nederland. Uit de literatuur komt ook de aanbeveling dat Vlaanderen zich dient te beraden over de introductie van een ruimere regeling van de voorbereidingsbescherming, al dan niet vergelijkbaar met de Nederlandse regeling. Bij een relatief laat Vlaams voorkeursbesluit is de door het voorkeursbesluit geactiveerde juridische voorbescherming relatief laat van kracht (Groothuijse F.A.G. et al, 2020).

Afstemmen met andere projecten in het projectgebied:

- Een respondent suggereert om de juridische mogelijkheid te bestuderen om binnen de besluitvorming van CP ook **beslissingen omtrent andere projecten/initiatieven** in het projectgebied te nemen in het kader van de geïntegreerde benadering van complexe projecten.
- Aansluitend is er het voorstel om hiervoor voldoende **tijd te voorzien in de verkenningsfase**. Hierdoor kan een duidelijke en grondige startbeslissing genomen worden en zal dit enerzijds in de onderzoeksfase tijdswinst opleveren en anderzijds een hulpmiddel zijn bij bewaking ervan. Dit betekent vermoedelijk wel een langere doorlooptijd van de verkenningsfase en minder flexibiliteit tijdens de onderzoeksfase.

4 CONCLUSIES EN REFLECTIES

In 2021 tellen we **12 projecten** waarvoor de bevoegde overheid (Vlaamse regering, provincie- of gemeenteraad) in de loop der jaren een startbeslissing heeft genomen. Voor 3 projecten is de onderzoeksfase beëindigd en heeft de bevoegde overheid een voorkeursbesluit vastgesteld. Het eerste projectbesluit wordt verwacht eind 2021. Begin 2021 werden 2 projecten stopgezet. Voor 2 projecten loopt er een beroepsprocedure bij de Raad van State. De meerderheid van de projecten zijn opgestart in 2016-2017, in de latere jaren 2. Er lopen twee verkenningsfases die potentieel tot startbeslissingen kunnen leiden. Ondanks het feit dat er momenteel nog geen enkel project de volledige procedure heeft doorlopen, wordt er bij deze evaluatie getracht een aantal (tussentijdse) conclusies en bevindingen op aanbevelingen van respondenten weer te geven.

De evaluatie werd naar aanleiding van het relanceplan in december 2020 opgestart en kende een korte looptijd van 4 maanden. Deze zelfevaluatie is opgebouwd op basis van informatie uit een **enquête**, aangevuld met informatie uit de literatuur en uit de bestaande netwerkmomenten in het kader van de werking van complexe projecten. De enquête werd opgesteld door het team Complexe Projecten en verwerkt door VPO (cel evaluatie), beide van het Departement Omgeving. In dit rapport zijn de resultaten van de bevraging door het evaluatieteam van het departement verwerkt. Het betreft antwoorden van 23 personen uit een bevraging van 73 actoren die actief zijn in verschillende complexe projecten.

De enquête is gebaseerd op de huidige stand van zaken inzake complexe projecten. Er werd onder meer gevraagd naar de aspecten die een invloed hebben op de doorlooptijd van een complex project zoals de rol van het proces en de procedure, de rol van flexibiliteit binnen het proces, naar de rol en invloed van de politieke besluitvorming en naar de invloed van het creëren van draagvlak binnen de projecten. In tweede instantie geeft deze bevraging ook informatie m.b.t. kwaliteitsverbetering. Via de antwoorden van de enquête en aanvullingen uit de literatuur is informatie opgelijst (zie hoofdstuk 3) ter invulling van de gestelde **onderzoeksvraag**: 'Worden de vooropstelde doelstellingen (enerzijds kwaliteitsverbetering én anderzijds versnelling van projecten) bereikt op een efficiënte manier, met focus op doorlooptijd?' Hierbij is ook een overzicht gemaakt van de genoemde suggesties van de respondenten, waar mogelijk aangevuld met de literatuur met een focus op suggesties voor mogelijke versnelling en in tweede orde voor mogelijke verbetering.

Uit de antwoorden van de respondenten vernemen we dat de **ervaringen uiteenlopend** zijn afhankelijk van het proces en fase waarin het specifiek complex project zich bevindt. Het instrument complexe projecten is een relatief nieuw instrument. De context waarin de respondenten opereren is nieuw en betekent dat er **leergeld** wordt betaald in het doorlopen van dit traject. Zo er is weinig ervaring met de procedure en er is geen rechtspraak over dit instrument. Hierdoor wordt men soms ongewild geconfronteerd met tegenstrijdige of laattijdige juridische adviezen.

De **politieke betrokkenheid** is van cruciaal belang voor het verloop van een complex project. De projecten vinden vaak plaats over verschillende legislaturen heen en zijn onderhevig aan de impact van een bestuurswissel. In de bevraging wordt aangehaald dat moeilijke of gebrek aan **politieke besluitvorming** impact heeft op de doorlooptijd van een complex project. Anderzijds kan de druk vanuit het politiek niveau ervoor zorgen dat er voldoende vaart blijft in het verloop van het project. Er blijkt in sommige gevallen afstand te zijn

tussen administratie en politiek of onvoldoende afstemming tussen verschillende actoren. Heldere structuren en besluitvormingsmandaten kunnen een positieve impact op de doorlooptijd van projecten hebben.

Niet alleen de politiek is van invloed, ook binnen de administratie is men nog zoekende in deze **nieuwe manier van werken** met de huidige beperkte capaciteit en probeert men het proces gaandeweg bij te sturen. Een **goede dynamiek** over de partijen heen en tussen de ambtenarij en politiek is belangrijk. Dit kan bijvoorbeeld door de oprichting van een taskforce of aan de hand van structureel informatief overleg. Hierdoor ontstaat er een goede interactie, betrokkenheid en draagvlak wat de besluitvorming ten goede komt en zo een meerwaarde voor het project vormt. Een dergelijke taskforce zorgt voor een informatiedeling met een grote groep lokale politieke actoren wat voordelen oplevert op korte termijn namelijk dat de politieke besluitvorming geen hindernissen moet overwinnen omdat de betrokkenen goed geïnformeerd zijn en zich herkennen in het verhaal. Op langere termijn zijn er ook voordelen uit te halen uit dergelijke informatiedeling die zo mogelijks de termijnen van politieke legislaturen overstijgt.

Adviesinstanties worden vaak met lijvige dossiers geconfronteerd en voor burgers is het niet evident om mee te volgen op hoog strategisch niveau. Een extra uitdaging is ook de koppeling aan het Vlaamse beleid rond **maatschappelijke transities** zoals bv klimaat en energie. Dit heeft zijn weerslag op de afbakening van de scope rekening houdend met het flankerend en lokaal beleid dat aansluit binnen een complex project. Een meerwaarde van het traject van complexe projecten zit dan ook in het creëren van **draagvlak** via het betrekken van verschillende bestuursniveaus, de beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking binnen multidisciplinaire ambtelijke begeleidingsgroep, alsook de continue interactie met de bevolking. Op deze manier zijn maatschappelijke en politieke debatten geïnitieerd rond allerhande geïntegreerde ruimtelijke thema's. Een bredere kijk introduceert meer stakeholders in het proces evenals bijkomende ambities, en vormt zo de basis van het werken naar een ruim draagvlak. De keuze voor zo'n aanpak heeft uiteraard wel gevolgen voor de timing.

De ingebouwde flexibiliteit in de aanpak biedt de noodzakelijke **kansen voor maatwerk**. De **flexibiliteit** wordt door respondenten wel op verschillende manieren ervaren, voor sommigen is er te veel dan weer te weinig. Er is vraag naar verduidelijking van facultatieve stappen en nota's. Anderen omarmen de flexibiliteit omdat het de kans geeft een proces op maat te voeren. Meningen verschillen ook over de **doorlooptijd**. Hoewel er bij sommigen het aanvoelen is dat de complexe projecten een traag verloop hebben, is dit aanvoelen zeker niet bij iedereen aanwezig. Zij stellen dat er tijd nodig is voor het voeren van een kwalitatief proces. Dit is ook afhankelijk van het vereiste maatwerk per project en moeilijk om via 'een standaard' vast te leggen of in te korten. Projecten die meer of minder tijd nemen voor een bepaalde processtap, zien dit als een weloverwogen keuze om later in het proces of uitwerking tijd te winnen. Of dat ook effectief het geval zal zijn, is in deze evaluatie nog te vroeg om te beoordelen gezien er nog geen finale resultaten zijn.

Zoals bij elk lang lopend project kunnen er steeds **onvoorziene omstandigheden** ontstaan die een invloed hebben op het procesverloop en zo de doorlooptijd beïnvloeden. Zo kunnen ook de complexe projecten niet ontlopen aan de gevolgen van o.a. de maatregelen ter bestrijding van COVID, (tijdelijke) problemen van interne capaciteit,…

Deze evaluatie laat vooral toe om meer zicht te krijgen op de huidige knelpunten binnen de procesvoering en biedt de mogelijkheid om (**kleine) efficiëntiewinsten te detecteren**. De haalbaarheid en de meerwaarde van de

suggesties in hoofdstuk 3.5 kan verder onderzocht worden. Enkele voorbeelden zijn de randvoorwaarden rond financiering, het beperken van het aantal alternatieven om sneller te kunnen oordelen, dakpanmethode en mogelijkheden om stappen samen te voegen, juridische verankering en/of deformalisering waar mogelijk, het omgevingsbesluit, projectorganisatie.

Voor grondige wijzigingen aan complexe projecten en het nagaan van de juridische robuustheid is verder en meer diepgaand onderzoek nodig. Bij voorkeur zou een **verdere evaluatie** zinvol zijn op het moment dat er een aantal projecten afgerond zijn en er rechtspraak is, zodat er niet enkel naar efficiëntie van het proces kan worden geëvalueerd, maar ook naar output en doelbereiking van de producten.

Ter aanvulling van bovenstaande conclusies worden hierna nog **specifieke conclusies en reflecties** meegegeven in verband met de vastgestelde aandachts- en knelpunten binnen de procedure CP, de procesvoering en de vergelijking tussen projecten. Deze zijn relevant in functie van de verdere optimalisatie van de aanpak van CP. Hiervoor grijpen we terug naar de unieke kenmerken van de procedure CP en de vernieuwde procesaanpak (zie 2.4 en hierna 'assumpties' genoemd). De fundamentele stappen en veronderstellingen die men genomen heeft om projecten optimaler en gestroomlijnder te laten verlopen met aandacht voor de verkorting van doorlooptijd worden hier getoetst aan de ervaringen van de respondenten.

Assumptie 1: **in een vroeg stadium informeel overleg** om **draagvlak** op te bouwen zal tijdswinst opleveren.

Evaluatie: het **informeel overleg in de verkenningsfase** wordt erkend als waardevol, al blijkt dat deze fase veel tijd in beslag neemt en de tijdsbesteding vaak niet correct wordt ingeschat. Soms worden bepaalde afspraken eerder binnen bestuurlijke netwerken genomen omdat men snel tot een startbeslissing wil komen en wordt het lokale politieke en maatschappelijke veld te weinig betrokken. Dit zorgt voor implicaties in latere fases, waarbij dan bv. te veel opmerkingen worden gegeven op de AON. Anderzijds kan een te grote dynamiek in de verkenningsfase voor te veel sturing zorgen op de probleemstelling en vertrekt men dan niet van een gelijke basis. Het is soms ook niet duidelijk wat de beste wijze is om een brede groep van actoren te betrekken. Men stelt voor de voorbereidingen hiervan voldoende in te calculeren in het tijdspad of proces. In welke mate het vele overleg in latere fases zal zorgen voor minder beroepsprocedures is eveneens nog af te wachten.

Het vinden van **de juiste dynamiek of juiste tempo van procesvoering is een uitdaging.** In sommige gevallen verlopen bepaalde processen volgens respondenten snel omdat er bv. druk is vanuit de politiek of omdat men bepaalde (facultatieve) stappen overslaat. Dit zorgt voor een minder kwalitatieve uitvoering en kan later zorgen voor problemen rond creatie van draagvlak, kan het de juridische robuustheid van keuzes in vraag stellen en loopt men zo vertraging op in latere fases. Anderzijds wordt het proces soms als te traag ervaren. Het is een moeilijk evenwicht om het juiste tempo te vinden en een balans te maken tussen kwaliteit en snelheid. Een goede dynamiek en positieve druk kan dan bevorderend werken om de juiste stappen te zetten binnen een goed tempo.

De **afbakening van de scope** zorgt binnen projecten voor knelpunten en tegenstrijdigheden. Soms worden te concrete bouwstenen gebruikt waardoor de verdere uitwerking wordt bemoeilijkt of ontbreekt de link met brede maatschappelijke doelstellingen. Indien men de tussennota gebruikt voor de afbakening van de scope kan dit impact hebben op de doorlooptijd. Anderzijds is er wel een positieve invloed op de kwaliteit van het geïntegreerd onderzoek doordat er een bevattelijke scope is. Soms worden er vanuit verschillende niveaus

(administratie, politiek, maatschappelijk, projectleiders) voorstellen gedaan voor extra onderzoek. Dit heeft weliswaar impact op de doorlooptijd. Soms is er een druk om te snel te willen gaan, maar zijn de specifieke projecten niet gericht op snelle realisaties en is er een voorkeur om bepaalde alternatieven op LT uit te voeren. In dat geval zijn projectbesluiten op KT niet aangewezen. Het belang van een goede, tijdige scopebepaling op maat van het project wordt benadrukt, zeker ook gezien de impact op de verdere fasen.

Het **strategisch niveau en de juiste detailgraad tijdens de onderzoeksfase** blijkt hierbij ook een knelpunt te zijn. Voldoende kwalitatief (en diepgaand) onderzoek zou volgens de respondenten zorgen voor een gedragen voorkeursbesluit. Het zou vertraging voorkomen in de uitwerkingsfase en het is ook makkelijker om effectbeoordelingen te doen. Soms wordt er ook voor een diepgaandere uitwerking gekozen, net om een doordachte keuze te kunnen maken tussen alternatieven. Anderzijds kan een te gedetailleerde uitwerking ook voor vertraging zorgen. De invulling van het strategisch niveau zorgt ook voor onzekerheden op juridisch niveau omtrent de verwachte detailleringsgraad.

Assumptie 2: het **parallel schakelen tussen de onderzoeken en de beoordelingen in de onderzoeksfase**, het onderzoeken op een geïntegreerde wijze met wisselwerking tussen verschillende parallelle onderzoeken zal voor versnelling en betere kwaliteit zorgen.

Evaluatie: een aantal respondenten erkennen het **belang van de onderzoekfase** en zijn van mening dat het kan leiden tot een gedragen voorkeursbesluit als men er voldoende tijd voor uittrekt. Anderzijds zijn er ook respondenten die de meerwaarde van een aantal procedurele stappen zoals het voorontwerp-voorkeursbesluit en het advies van de RvS tussen de principiële en definitieve goedkeuring van het voorkeursbesluit in vraag stellen.

Het geïntegreerd onderzoek voegt soms eerder gevoerde onderzoeken samen ipv inhoudelijke relaties te zoeken. Soms ontbreken politieke ambities om de geïntegreerde benadering concreet te maken. Het vinden van het strategisch niveau en de juiste detailgraad is tijdens de onderzoeksfase een uitdaging (zie assumptie 1). Voldoende kwalitatief (en diepgaand) onderzoek kan zorgen voor een gedragen voorkeursbesluit en moet een doordachte keuze tussen alternatieven mogelijk maken. Maar een te gedetailleerde uitwerking zorgt voor vertraging, gezien de capaciteit er niet op afgestemd is om alles in detail na te kijken en advies te geven. De invulling van het strategisch niveau blijft een vraagteken en zorgt ook voor onzekerheden op juridisch niveau omtrent de verwachte detailleringsgraad.

De keuze en het bepalen van alternatieven is een zeer vaak genoemd knelpunt bij de verschillende projecten. Er is nog te veel onduidelijkheid en deze stap neemt heel veel tijd in beslag. Bepaalde aspecten van het onderzoek, zoals bouwtechnische aspecten van alternatieven neemt tijd in beslag. Soms is het onduidelijk welke alternatieven moeten onderzocht worden (bv alternatieven voorgesteld bij inspraakmomenten, alternatieven die onredelijk blijken of waarbij men botst op een knelpunt). Daarnaast worden sommige alternatieven door de politiek voorgetrokken in de communicatie of is de keuze voor het alternatief niet gebaseerd op onderzoek. Dit zorgt later voor negatieve adviezen en kan volgens de respondenten voorkomen worden. Er is door meerdere respondenten een vraag naar **trechtering van alternatieven**, deze vraag werd in de loop der tijd opgelost met een bijkomende (optionele) tussennota. Deze stap is echter niet opgenomen in het decreet en zorgt ervoor dat er juridische onzekerheid is. Al bij al vergt deze stap in het proces op korte termijn veel tijdsinvestering en hoopt men op LT op tijdswinst.

In de onderzoeksfase van complexe projecten maakt men **gebruik van klassieke instrumenten** zoals de MER, MBKA. Niet iedereen is ervan overtuigd dat deze methodieken het meest geschikt zijn voor meer globale en geïntegreerde beleidsdoelstellingen in een complex project. Maar dit is een gangbare praktijk in Vlaanderen en is Europees bindend verankerd.

Eventuele toepassing van het **principe van voorbescherming** zoals in Nederland het geval, vraagt verdere analyse en mogelijk onderzoek. Enerzijds kan bekeken worden in welke mate dit kan door het versterken van de rechtsgevolgen van een voorkeursbesluit via het decreet. Ofwel is een verder te onderzoeken scenario om een voorbereidingsbesluit op te nemen in de procedure dat een systeem van voorbescherming mogelijk maakt. Dit kan ofwel in de startbeslissing ofwel in het (voor)ontwerp voorkeursbesluit ofwel als een aparte beslissing tijdens de onderzoeksfase (Departement Omgeving, 2021).

Assumptie 3: het **integreren van openbare onderzoeken in de onderzoeksfase** in één openbaar onderzoek over de verschillende onderzoeken en de resultaten van de verschillende beoordelingen en de keuze van het voorkeursalternatief.

Evaluatie: De procedure van complexe projecten voorziet in een vermindering van het **aantal openbare onderzoeken** wat leidt tot tijdswinst in de onderzoeksfase. In welke mate deze vermindering een tijdswinst in het geheel van het project zal opleveren, is nog niet zichtbaar. Het openbaar onderzoek dient mee het draagvlak te vergroten en de kwaliteit van het project te verhogen. De informatie kan voor burgers zeer uitgebreid zijn waardoor deze niet altijd even behapbaar is. De tijdsdruk die er is om het publiek te raadplegen kan ervoor zorgen dat in sommige gevallen **concrete teksten of onderzoeken niet volledig** worden afgeklopt vooraleer deze openbaar worden gemaakt. Hierdoor kan dit zorgen voor vertraging omdat er in sommige gevallen dan bijkomend onderzoek nodig is.

Assumptie 4: het **parallel schakelen tussen procedures in de uitwerkingsfase** door een meer geïntegreerde plannings- en vergunningsprocedure. Hierbij wordt er parallel geschakeld tussen de onderzoeken en beoordelingen en verloopt het openbaar onderzoek op een geïntegreerde wijze.

Evaluatie: doordat het openbaar onderzoek in de uitwerkingsfase laat wordt georganiseerd, kan het publiek zich pas vrij laat uitspreken. In deze fase wordt er verwacht dat dit een probleem kan zijn want het publiek heeft de mogelijkheid tot inspraak over “fundamenteel” verschillende kenmerken van (een) gekozen voorkeursalternatief/ven. De finaliteit van het parallel schakelen tussen de procedures in de uitwerkingsfase **moet nog blijken uit de praktijk**, omdat nog geen enkel complex project deze fase heeft doorlopen.

Assumptie 5: het aantal **beslismomenten beperken tot drie** (startbeslissing, voorkeursbesluit en projectbesluit). Daarnaast wordt het voorkeurs- en projectbesluit ook als ‘point of no return’ beschouwd. Hiermee probeert men een versnelling te realiseren.

Evaluatie: respondenten geven aan dat de toepassing van het **"point of no return**" nog in de praktijk moet bevestigd worden. Men is niet helemaal overtuigd dat dit in de praktijk zal lukken. Er heerst de vrees dat aanklagers in de lopende procedures tegen het voorkeursbesluit ook in de volgende fase bezwaar zullen aantekenen tegen het projectbesluit. Ook het flankerend beleid dat gekoppeld is aan het voorkeursbesluit en projectbesluit zou veelal onvoldoende inhoudelijk uitgewerkt zijn. Een voorstel die werd geïnitieerd om verder te kunnen werken is de tussennota. Voor de besluitvorming geeft men aan dat er veel vrijheid is voor beleidsmakers om aan bepaalde elementen in het dossier meer/ minder gewicht toe te kennen in functie van de globale context en finale besluitvorming. Belangrijk voor de besluitvorming is een tijdige betrokkenheid in het proces van het bestuursniveau (gemeentelijk, provinciaal, Vlaams).

Assumptie 6: **personele en financiële middelen efficiënter benutten.** Men probeert vroeg in het in het proces zicht te krijgen op de noodzakelijke middelen.

Evaluatie: Er blijkt nood te zijn aan een correcte **raming van financiële middelen** zodat de juiste middelen kunnen ter beschikking worden gesteld. In de praktijk blijkt dit geen evidentie te zijn. Er is de suggestie om de bepaling van budgetten te vermelden of te voorzien in de standaardprocedure Complexe Projecten om gedragenheid en zekerheid voor projectrealisatie te verhogen. Dit kan mogelijk het draagvlak vergroten en bepaalde garanties bieden op projectuitvoering.

De functie/rol van de procesverantwoordelijke en de procesbegeleider wordt belangrijk gevonden voor het creëren van draagvlak en een kwalitatieve uitkomst van het proces. Voldoende capaciteit of middelen is dan ook zeer belangrijk om een complex project goed te kunnen managen. Naast capaciteit vraagt een goed **projectmanagement ook tijd en duidelijke afspraken**. Het hanteren van realistische deadlines is nodig voor formele goedkeuring van besluiten. Dit is gelinkt aan de interne capaciteit (zowel in tijd als in kennis), en kan opgevangen worden door voldoende tijd te voorzien voor bepaalde taken in het proces. Voor het optimaal geïntegreerd werken geven de respondenten aan dat er vertrouwen, openheid en afstemming nodig is. Dit gaat zowel over inhoudelijke afstemming als het creëren van een cultuur van afstemmen. Het ontbrak soms aan afstemming rond geconnecteerde projecten of als er aannames werden gemaakt in het onderzoek door verschillende actoren. Ook de afstemming tussen de verschillende administraties is nodig voor een constructieve samenwerking.

Wat **ondersteuning** betreft is er ook de vraag naar het bijkomend opstellen van standaard teksten/procedures bv. een juridisch sluitende tekst om notarissen in te lichten bij verkoop/aankoop percelen of bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. De netwerking en ondersteuning door het Team Complexe Projecten wordt globaal als positief ervaren maar waarbij door de respondenten ook suggesties ter verbetering worden gegeven (bv. meer interactie in de netwerking, meer samenwerking met het Team CP in alle stadia van het proces). Het is dan ook belangrijk om vanuit de Vlaamse Overheid een goede ondersteuning te bieden, zowel naar projectmanagement of organisatorisch, juridisch als inhoudelijk.

Assumptie 7: de **inspraak efficiënter organiseren** door een geïntegreerde aanpak. Hierdoor moet het duidelijker zijn waarover er inspraak gegeven kan worden (het voorwerp van de openbare onderzoeken wordt beter afgebakend) en zo voorkomen dat bezwaren meerdere keren herhaald moeten worden.

Evaluatie: de procedure van complexe projecten is gebaseerd op een verscheidenheid aan inspraakmomenten, inbreng vanuit allerhande adviesinstanties en openbaar onderzoek. Dit om het draagvlak te vergroten en de kwaliteit van het project te verhogen. Diverse respondenten wijzen zowel op **voor – als nadelen van inspraakmomenten en adviesrondes**. De standaardprocedure zit volgens een aantal respondenten goed in elkaar en ze zijn van mening dat de stappen die gezet zijn binnen hun CP nodig waren om draagvlak of standpunten te creëren. Volgens een aantal andere respondenten duurt het proces van inspraak soms te lang en worden keuzebeslissingen niet snel genoeg genomen worden. Het participatief proces wordt soms als moeilijk ervaren omdat het brede publiek nood heeft aan concrete plannen en details. Hierbij wordt voorgesteld om vroeger het publiek te betrekken, maar het is een uitdaging om dat op een laagdrempelige en relevante manier te organiseren. Het geïntegreerde karakter van CP zorgt ervoor dat er veel actoren betrokken worden, elk met een eigen (soms afwijkende) visie. Dit kan telkens voor een bijkomend, nieuw debat zorgen tijdens inspraakmomenten. Een genoemd aandachtspunt hierbij is het vermijden van uiteenlopende of tegenstrijdige standpunten vanuit de overheid. Het bereiken van consensus in elke fase blijkt ook niet altijd gemakkelijk te zijn en het ontbreekt soms aan engagement van de betrokken lokale en/of bovenlokale overheid. Ook merkt men dat er soms een probleem is van ondervertegenwoordiging van bepaalde actoren bij de inspraak. In functie van een snellere en betere besluitvorming en om mogelijk inconsistenties te vermijden, wordt gewezen op het belang van heldere structuren en mandaten.

5 REFERENTIES

Departement Omgeving. (2019). *Vergelijking procedures complexe projecten en geïntegreerd planningsproces*.

Departement Omgeving (2021) *Interne nota 'Het voorbereidingsbesluit'*

Dorren L., V. D. W., Verhoest K. (2020). *Werken aan complexe projecten*.

Groothuyse et al. (2020) Grensoverschrijdende samenwerking bij infrastructurele projecten 2.0

Hectors K. & Voet S. (2015). De drietrapsraket van een complex project en zijn praktische invulling. In G. I. Empereur E., Hectors K. (Ed.), *Omgeving TeRecht - Complexe projecten*: Larcier.

Larmuseau I. (2017). Complexe projecten op maat van de gemeente. *T. Gem - Tijdschrift voor gemeenterecht, 4*, 221-238.

Vlaams Parlement. (2014). Memorie van toelichting bij het decreet complexe projecten.

Vlaamse Overheid. (z.d.-a). Complexe projecten. Retrieved from http://www.complexeprojecten.be/

Vlaamse Overheid. (z.d.-b). Historiek Complexe Projecten. Retrieved from http://www.complexeprojecten.be/Een-nieuwe-procesaanpak/Historiek

Vlaamse Overheid. (z.d.-c). Hoe projecten versnellen. Retrieved from http://www.complexeprojecten.be/Een-nieuwe-procesaanpak/Hoe-projecten-versnellen

Vlaamse Overheid. (z.d.-d). Procesaanpak. Retrieved from http://www.complexeprojecten.be/Een-nieuwe-procesaanpak

Vlaamse Overheid. (z.d.-e). Projecten. Retrieved from http://www.complexeprojecten.be/Projecten

Vlaamse Overheid. (z.d.-f). Routeplanner. Retrieved from http://www.complexeprojecten.be/Routeplanner

Vlaamse Regering. (2014). *Decreet betreffende complexe projecten*. Brussel

Vlaamse Regering. (2020). Relanceplan Vlamse Regering - Vlaamse Veerkracht.

Voka. (2020). *Nota inzake verbeterpunten werking omgevingsvergunning*.

6 BIJLAGEN

OVERZICHT RESPONDENTEN ENQUÊTE

*Team MER is betrokken bij alle CP's.

Organisatie	Bij welk CP betrokken?	Rol?
GOP	Op de Berg	Trekker
De Vlaamse Waterweg	Kanaal Bossuit-Kortrijk	Trekker
MOW	Extra containercapaciteit	Trekker
Gemeente Nijlen	Stationsomgeving Kessel	Trekker
De Werkvennootschap	Noord-zuid Limburg	Trekker
De Werkvennootschap	Viaduct Gentbrugge	Trekker
Kenter Studiebureau	Extra containercapaciteit	MER-coördinator
MOW	Extra containercapaciteit	Lid projectteam
MOW	Extra containercapaciteit	Lid projectteam
Maatschappij Linkerscheldeoever	Extra containercapaciteit	Lid projectteam
DenS communicatie (communicatiebureau)	Kustvisie	Extern aangeworven
SWECO studiebureau	Extra containercapaciteit	Extern aangeworven
Stad Gent	Viaduct Gentbrugge	Lid projectteam
SWECO studiebureau	Kanaal Bossuit-Kortrijk	MER-coördinator
Maatschappij van de Brugse Zeehaven	Nieuwe zeesluis Zeebrugge	Verantwoordelijke Havenbedrijf / lid stuurgroep
Arcadis Studiebureau	Nieuwe zeesluis Zeebrugge	MER-coördinator
Sweco Studiebureau	Oostelijke verbinding	Extern aangeworven
Gemeente Rumst	Vrachtverkeer te Rumst	Burgemeester in vorige coalitie
LDR advocaten	Diverse CP	Extern aangeworven
Gemeente Houthalen-Helchteren	Noord-zuid Limburg	Lid stuurgroep
	Extra containercapaciteit	Verantwoordelijke voor beoordelen MER
MOW	Diverse CP	Juriste bij MOW met focus op CP
MOW	Diverse CP	Bemiddelaar

6.1 VRAGENLIJST ENQUÊTE

1. Heb je knelpunten ondervonden in de verkennings- en/of onderzoeksfase die een impact hebben gehad op de doorlooptijd?

2. Was er in jouw project een stap die meer tijd in beslag nam dan vooropgesteld? Zo ja, welke? Focus niet enkel op de procedurestappen, maar kijk ook naar de processtappen.

3. Wat zie je als mogelijkheden om de proceduretijd tijdens de verkennings- en/of onderzoeksfase te versnellen?

4. Is de aanpak van complexe projecten binnen jouw project voldoende flexibel?

5. Ben je van mening dat er in je project een aantal (procedure/proces-)stappen moesten gezet worden die overbodig waren, tegenstrijdig waren of weinig meerwaarde gaven?

6. Heeft de politieke besluitvorming voor jouw project invloed gehad op de doorlooptijd? Indien ja, wat was daar de oorzaak van?

7. In welke mate heeft de politieke besluitvorming invloed gehad op het gevoerde proces en kun je dit toelichten met voorbeelden?

8. Heeft de werkwijze van complexe projecten gezorgd voor een breder draagvlak voor je project? Indien ja, kun je concrete voorbeelden geven?

9. De onderzoeksfase kenmerkt zich door een geïntegreerd onderzoek op strategisch niveau. Welke indruk hebt u van het gevoerde onderzoek en de tijd dat dit in beslag nam?

10. Kan een overzicht gegeven worden van de kostprijs van het gevoerde proces (onderzoek, communicatie en participatie,….)?

11. Hoe verloopt de samenwerking en wat zijn de verwachtingen over de samenwerking met het team complexe projecten?

12. Wat is voor jou de meerwaarde van de netwerkmomenten? In welke mate en op welk vlak helpen de resultaten van deze permanente evaluatie?

13. Andere opmerkingen op de aanpak complexe projecten zijn ook steeds welkom.