



Evaluatie Geïntegreerd Planningsproces

 Eindrapport

EVALUATIE GEÏNTEGREERD PLANNINGSPROCES

Op 1 juli 2016 bekrachtigde de Vlaamse Regering een decreet waardoor de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces van een ruimtelijk uitvoeringsplan geïntegreerd werden. Op vrijdag 17 februari 2017 keurde de Vlaamse Regering een uitvoeringsbesluit goed dat bij dit decreet hoort. In het uitvoeringsbesluit werd vastgelegd vanaf wanneer het decreet van 1 juli 2016 in werking trad; namelijk 1 mei 2017. Planningsprocessen moesten vanaf die datum de nieuwe procedure volgen. Zeven jaar na het inwerking treden van het decreet, is er tijd voor evaluatie om te kijken of de doelstellingen van het decreet gehaald zijn en of er eventueel bijstellingen nodig zijn.

Dit rapport bevat de mening van externe auteur(s) en niet noodzakelijk die van de Vlaamse overheid.

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever

Toon Denys, secretaris-generaal

Departement Omgeving

Koning Albert-II laan 15 bus 553, 1210 Brussel (postadres)

vlaanderen.be/omgeving

Een uitgave van het Departement Omgeving, Afdeling Gebiedsontwikkeling, omgevingsplanning en projecten - gop.omgeving@vlaanderen.be

Departement Omgeving

Maxime Le Roy – Sweco

Hans Tindemans – Sweco

Annick Gommers – KENTER

Katelijne Verhaegen – KENTER

Matthias Strubbe – LDR

Publicatiedatum

Oktober 2025

Wijze van citeren

Le Roy, M., Tindemans, H., Gommers, A., Verhaegen, K. & Strubbe, M. (2025) Evaluatie geïntegreerd planningsproces, uitgevoerd in opdracht van Departement Omgeving, Afdeling Gebiedsontwikkeling, omgevingsplanning en projecten.

Partners



INHOUDSTAFEL

1	Inleiding	6
2	Evaluatiekader	6
2.1	Werkwijze opstellen evaluatiekader	7
2.2	Ambitie van het evaluatie-onderzoek	8
2.3	Onderzoeksvragen	8
2.3.1	Beleidsstheorie	9
2.3.2	Hoofdonderzoeksvragen	11
2.3.3	Van hoofdonderzoeksvragen naar sub- en nevenonderzoeksvragen	13
2.4	Data-verzameling	16
2.4.1	Objectieve data	16
2.4.2	Analyse praktijkervaring	17
3	Data analyse	18
3.1	Inleiding	18
3.2	Algemene gegevens	18
3.2.1	Aantal dossiers	18
3.2.2	MER-type per dossier	19
3.2.3	Capaciteit lokale besturen	20
3.3	Leidt het geïntegreerd planningsproces tot meer kwaliteitsvolle plannen?	22
3.3.1	Inleiding / kadering	22
3.3.2	Focusgroepgesprekken	22
3.3.3	Enquête naar lokale overheden	23
3.3.4	Conclusie	25
3.4	Leidt de geïntegreerde planningsprocedure tot meer efficiënte planningsprocessen?	26
3.4.1	Inleiding / kadering	26
3.4.2	Focusgroepgesprekken	27
3.4.3	Objectieve data	27
3.4.4	Enquête naar lokale overheden	27
3.4.5	Conclusie	29
3.5	Leidt het geïntegreerd planningsproces tot juridisch meer robuuste plannen?	31
3.5.1	Inleiding / kadering	31
3.5.2	Focusgroepgesprekken	31
3.5.3	Enquête naar lokale overheden	32
3.5.4	Juridische analyse	33
3.6	Leidt integratie van processen tot betere afstemming van effectbeoordeling en RUP?	35
3.6.1	Inleiding / kadering	35
3.6.2	Focusgroepgesprekken	35
3.6.3	Conclusie	36
3.7	Is het proces van scoping en tiering beter geworden als gevolg van de integratie van processen?	37
3.7.1	Inleiding / kadering	37
3.7.2	Focusgroepgesprekken	37
3.7.3	Enquête naar lokale overheden	38
3.7.4	Juridische analyse	39
3.7.5	Conclusie	39
3.8	In welke mate wordt de scopingnota aangepast doorheen het planningsproces?	41
3.8.1	Inleiding / kadering	41
3.8.2	Focusgroepgesprekken	41
3.8.3	Conclusie	42
3.9	Draagt het eerste participatiemoment rond de startnota bij tot meer kwaliteitsvolle plannen / tot meer efficiënte processen?	43
3.9.1	Inleiding / kadering	43
3.9.2	Focusgroepgesprekken	43
3.9.3	Enquête naar lokale overheden	44
3.9.4	Conclusie	45
3.10	Draagt openbaar onderzoek bij tot meer kwaliteitsvolle plannen / tot efficiëntere processen?	46
3.11	Biedt de geïntegreerde procedure voldoende flexibiliteit en wordt hiervan gebruik gemaakt?	47

1 INLEIDING

Op 1 juli 2016 bekrachtigde de Vlaamse Regering een decreet waardoor de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces van een ruimtelijk uitvoeringsplan geïntegreerd werden. Op 1 mei 2017 ging het geïntegreerd planningsproces officieel in werking en alle nieuwe planningsprocessen volgen sindsdien de nieuwe procedure.

Zeven jaar na het inwerking treden van het decreet wenst het Departement Omgeving te evalueren of de doelstellingen van het decreet zijn gehaald en of er eventueel bijstellingen nodig zijn. Sweco, KENTER en LDR voeren deze beleidsevaluatie uit voor het Departement.

Voorliggend rapport is het eindrapport van de beleidsevaluatie. Om de evaluatie op een efficiënte manier te laten verlopen, werd in een eerste fase een evaluatiekader ontwikkeld. In het evaluatiekader wordt de ambitie van de evaluatie vastgelegd, wordt de beleidstheorie omschreven en worden hieruit de onderzoeksvragen afgeleid. Tevens wordt het data-acquisitieplan omschreven (i.e. de wijze waarop informatie zal worden verzameld om antwoord te bieden op de onderzoeksvragen).

In paragraaf 2.1 wordt aangegeven hoe te werk werd gegaan bij het opstellen van het evaluatiekader. Paragraaf 2.2 beschrijft de ambitie van het onderzoek; paragraaf 2.3 leidt vanuit de hypothesen in de beleidstheorie de onderzoeksvragen af en paragraaf 2.4 beschrijft het data-acquisitieplan.

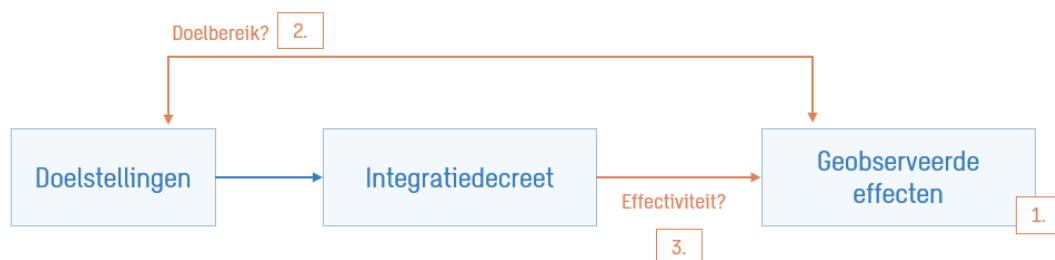
Hoofdstuk 3 bevat vervolgens de analyse van de gegevens waarna de synthese wordt beschreven in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 worden tenslotte verschillende beleidsaanbevelingen geformuleerd op basis van de conclusies uit de evaluatie.

2 EVALUATIEKADER

Voor het opstellen van het evaluatiekader nemen we het theoretisch kader, zoals opgesteld door De Peuter et al. (2007) als basis (Figuur 1). In dit beleidsevaluatieschema wordt de relatie gelegd tussen de noden die er zijn op het terrein, de beleidsdoelstellingen en het beleidsinitiatief. Vanuit geobserveerde effecten, kunnen uitspraken gedaan worden over doelbereik, effectiviteit en kosteneffectiviteit.

- ## 2.2 AMBITIE VAN HET EVALUATIE-ONDERZOEK

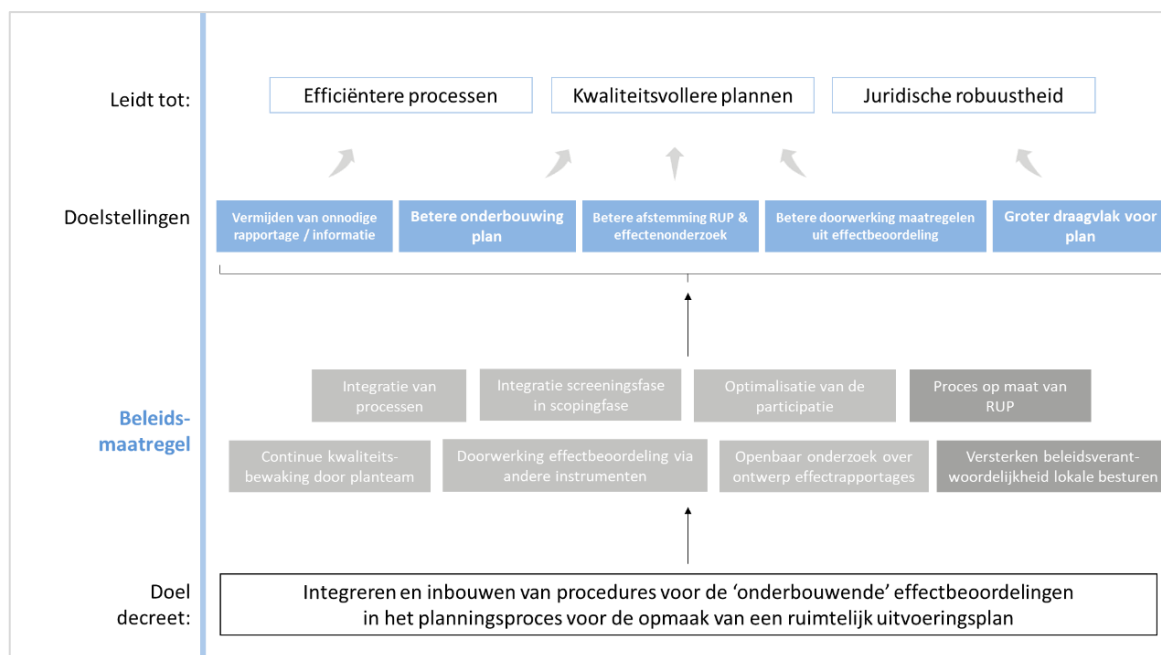
- (1) Vaststellen of er zich veranderingen hebben voorgedaan sinds de invoering van het geïntegreerd planningsproces op vlak van de hoofddoelstellingen van het decreet; (geobserveerde effecten)
- (2) Inzicht bekomen in de ‘afstand tot het doel’ (doelbereik) sinds de invoering van het decreet geïntegreerd planningsproces;
- (3) Indicaties verzamelen voor de causale relatie tussen het decreet geïntegreerd planningsproces en de geobserveerde effecten (effectiviteit van het beleid – *Heeft de invoering van het decreet ervoor gezorgd dat ...?*).



Bij het formuleren van aanbevelingen op basis van de resultaten van voorliggende evaluatie, was het vooral de bedoeling om inzicht te verkrijgen in hoe de praktijk nog kan wijzigen binnen de marges van het nieuwe integratiedecreet, eerder dan aanpassingen door te voeren aan het decreet zelf.

2.3 ONDERZOEKSVRAGEN

- Onderzoeksvragen die peilen naar de ‘veranderingen’ die zich hebben voorgedaan en naar de ‘afstand tot het doel’: kunnen we op een onderbouwde manier waarnemen dat we naar de doelen van het integratiedecreet toe evolueren?
- Onderzoeksvragen die het effectiviteitsvraagstuk mee moeten onderbouwen: heeft het integratiedecreet geleid tot deze veranderingen en het verkleinen van de afstand tot het doel?



Tabel 1 geeft een overzicht van de hypothesen en hoofdonderzoeksvragen, gestructureerd volgens elk van de krachtlijnen / kenmerken (i.e. beleidsmaatregelen) die in de memorie van toelichting staan beschreven. In sommige gevallen konden de hypothesen ook letterlijk worden afgeleid uit de memorie van toelichting; in sommige gevallen was dat minder duidelijk en hebben we ze met het onderzoeksteam geformuleerd.

Tabel 1: Overzicht van de hypothesen en hoofdonderzoeksvragen

pagina 12 van 88

Hoofdonderzoeksvraag		Nevenonderzoeksvragen	
	plandoelstellingen of planvoornemens?	OV3.2	Leidt dit dan tot meer aandacht voor milieu in de opmaak van het plan?
OV4	Zorgt de bijkomende procedurestap voor RUP's waarvoor geen plan-MER nodig is voor een grotere juridische robuustheid van de plannen?	OV4.1	Wordt toch overgegaan naar scoping en plan MER wanneer op basis van een screening oorspronkelijk geoordeeld werd dat geen plan MER nodig was - op basis van de reacties hierop in de participatie?
Optimaliseren van de participatie			
OV5	Draagt het eerste participatiemoment rond de startnota bij tot meer kwaliteitsvolle plannen / tot efficiëntere processen?	OV5.1	Wordt tijdens het eerste participatie moment veel input gegeven op plandoelstellingen of planvoornemens en de mogelijke manieren om die te bereiken van het plan (alternatieven)?
		OV5.2	Wordt er bij de opmaak van het plan voldoende rekening gehouden met hetgeen werd ingesproken?
OV6	Draagt openbaar onderzoek bij tot meer kwaliteitsvolle plannen / tot efficiëntere processen?	OV6.1	Wordt tijdens het tweede participatiemoment nog veel input gegeven op de resultaten van de effectbeoordeling? Gaat men in op de vertaling van de resultaten van de effectbeoordeling in de plannen?
		OV6.2	Wordt de effectbeoordeling nog aangepast na het 2e inspraakmoment en op basis van de inspraakreacties / adviezen van adviesinstanties?
		OV6.3	Wordt er bij de aanpassingen aan het plan rekening gehouden met de inspraakreacties / adviesverlening op de effectbeoordeling?
Processen op maat			
OV7	Is er voldoende flexibiliteit om een proces op maat te voeren en wordt hiervan gebruik gemaakt?	OV7.1	Biedt de geïntegreerde procedure voldoende flexibiliteit en wordt hiervan gebruik gemaakt? Op alle bestuursniveaus?
		OV7.2	Werd de bestuurlijke lus al vaak gebruikt?
		OV7.3	Zorgt de procesnota voor meer transparantie van het gevoerde proces?
Kwaliteitsbewaking door het planteam			
OV8	Worden de relevante actoren voldoende betrokken in het planteam?	OV8.1	Hoe is het planteam samengesteld? En is dit verschillend naargelang het bestuursniveau van het RUP?
		OV8.2	Worden de relevante partijen betrokken in het planteam?
		OV8.3	Worden de juiste randvoorwaarden voor het planteam opgelegd? (ambtelijk, Team Omgevingseffecten i.p.v. MER-coördinator, wat met bedrijven, politiek,...)
		OV8.4	Leidt het betrekken van relevante stakeholders in het planteam tot een vlotter verloop (+ geven instanties vertegenwoordigd in het planteam alsnog negatief advies?)
OV9	Zorgt het planteam ervoor dat er meer kwaliteitsvolle plannen worden afgeleverd?	OV9.1	Welke rol speelt het planteam in de keuzes die genomen worden bij de opmaak van het plan of bij het doorvoeren van aanpassingen aan het plan?
		OV9.2	Worden er veel wijzigingen gedaan aan het voorstel van het planteam door de beslissingsnemende overheden? Zorgt het invoeren van een planteam er voor dat deze politieke besluitvorming zichtbaarder wordt?
Doorwerking via andere instrumenten			
OV10	Zorgt de mogelijkheid voor het inzetten van andere instrumenten ervoor dat er een betere	OV10.1	In welke mate wordt gebruik gemaakt van andere instrumenten dan stedenbouwkundige voorschriften en grafisch plan om de resultaten van de

Hoofdonderzoeksvraag		Nevenonderzoeksvragen	
	doorwerking is van de resultaten van de effectbeoordeling?		effectbeoordelingen te laten doorwerken? Worden deze beslissingen gelijktijdig genomen met het vaststellen van de plannen?
Beleidsverantwoordelijkheid bij lokale overheden			
OV11	Zorgde de geïntegreerde procedure ervoor dat lokale overheden meer de drijvende kracht worden achter het doorwerken van de resultaten van de effectbeoordelingen in de plannen?	OV11.1	Is het lokaal bestuur een drijvende kracht achter het laten doorwerken van de resultaten van de effectbeoordelingen in de plannen (enkel voor gemeentelijke / provinciale RUP's)

2.4 DATA-VERZAMELING

Het data-acquisitieplan werkt voort op de lijst met onderzoeksvragen. We voegen het data-acquisitieplan als excel-file toe (werkdokument). Dit werkdokument moet gezien worden als een leidraad gedurende de fase 'dataverzameling' en dus niet als een definitieve methodologie. Gezien de complexiteit en verwevenheid van de verschillende onderzoeksvragen kunnen de subvragen nog verder verfijnd worden in functie van nieuwe inzichten gedurende het onderzoek.

In het data-acquisitieplan leggen we de link tussen de onderzoeksvragen en via welke dataverzamelmethode(n) we voldoende informatie willen verzamelen om antwoorden te formuleren en voldoende te onderbouwen. Daarbij maken we onderscheid tussen twee complementaire soorten data: objectieve data en praktijkervaring.

2.4.1 Objective data

Binnen de beleidsevaluatie trachten we zoveel mogelijk onderzoeksvragen objectief te beantwoorden. Voor verschillende onderzoeksvragen zijn er ook objectieve data beschikbaar. Het gaat dan over informatie die we rechtstreeks uit de RUP-documenten of uit de data van Departement Omgeving kunnen halen. Hiervoor hebben we twee technieken gebruikt om data te verzamelen:

DSI-data

Het DSI is het uitwisselplatform voor digitale stedenbouwkundige informatie¹. Bij elk RUP-proces wordt het DSI verplicht gebruikt om bepaalde onderdelen van het RUP op te laden. Op die manier capteert het Departement Omgeving heel wat data rond de toepassing van het geïntegreerd planningsproces. Aan de hand van deze data kunnen een aantal onderzoeksvragen rechtstreeks beantwoord worden: bijvoorbeeld hoe vaak werd de scopingnota aangepast, welke instanties geven advies, hoe vaak wordt de plenaire vergadering live georganiseerd. Voor een aantal andere onderzoeksvragen zullen deze data geen rechtstreekse antwoorden bieden maar wel bijdragen aan de onderbouwing van een antwoord. De DSI-data geven bijvoorbeeld inzicht in de looptijd van de dossiers of de aard van de ontvangen adviezen in het kader van adviesvragen. In deze studie is de DSI-data verzameld in 2024. Latere wijzigingen zijn dus niet gecapteerd.

Documentenanalyse

Verschillende onderzoeksvragen vergen een analyse van de RUP-onderdelen die niet rechtstreeks vanuit DSI gehaald kunnen worden. Om bijvoorbeeld een inzicht te krijgen in de samenstelling van het planteam of het aantal RUP's waarin bijkomende instrumenten worden ingezet, moeten de onderdelen van het RUP onderzocht worden. Om de steekproef zo groot mogelijk te maken, maakt het onderzoeksteam gebruik van de AI-tool van Sweco. Deze tool laat toe om gericht specifieke informatie te onderzoeken binnen documenten. Zo kunnen meer plannen onderzocht worden dan bij een handmatige analyse.

Verschillende onderzoeksvragen, bijvoorbeeld of er MER-gerelateerde inspraakreacties zijn, zijn te complex voor de AI-tool waardoor de kans op fouten te groot wordt. Deze indicatoren zijn ‘handmatig’ onderzocht en voor een kleiner aantal RUP’s bekeken.

¹ Digitale stedenbouwkundige informatie <https://dsi.omgeving.vlaanderen.be>

2.4.2 Analyse praktijkervaring

De aard van het geïntegreerd planningsproces maakt dat we een objectieve analyse moeten koppelen aan een meer subjectieve beoordeling vanuit terreinervaring van experts. Hoe ‘goed’ de afstemming tussen de effectbeoordeling en het plan is gebeurd, kan bijvoorbeeld niet eenduidig of eenvoudig objectief gemeten worden. Om tot voldoende onderbouwde en representatieve antwoorden te komen hebben we stakeholders bevraagd naar hun praktijkervaring.

Focusgroepsgesprekken

In eerste instantie werden groepsgesprekken georganiseerd. Verschillende onderzoeksvragen worden kwalitatief besproken in groepen waarin specifieke stakeholders worden samengebracht. Concreet werden volgende groepsgesprekken voorzien:

1. **‘Interne’ focusgroep:** in een eerste sessie werden ervaren medewerkers van Sweco en KENTER samengebracht die vertrouwd zijn met zowel de ‘oude’ als de ‘nieuwe’ RUP-procedure. Zowel ruimtelijk planners als MER-coördinatoren maakten deel uit van deze groep. Binnen Sweco en KENTER is veel terreinexpertise beschikbaar over heel Vlaanderen en over de verschillende bestuursniveaus heen.
2. **Studiebureaus:** we bekeken of de bevindingen uit de interne focusgroep ook gedeeld werden door MER-coördinatoren en ruimtelijk planners van andere studiebureaus (Arcadis, Tractebel, Antea en Veneco).
3. **Initiatiefnemers – gemeentes:** voor dit groepsgesprek werden afspraken gemaakt met de VVSG. Als lid van hun interne omgevingscommissie gaven verschillende gemeentelijke omgevingsambtenaren hun bevindingen mee over het werken aan plannen binnen het Integratiedecreet.
4. **Initiatiefnemers – provincies:** in dit groepsgesprek werden verschillende ruimtelijke planners van de provincie die meewerken aan provinciale RUP’s samengebracht. Dit deden we in samenwerking met de VVP.
5. **Initiatiefnemers – gewest:** in dit groepsgesprek werden een aantal medewerkers van Departement Omgeving die meewerken aan gewestelijke RUP’s bevestigd.
6. **Adviesverleners:** in dit groepsgesprek werden verschillende adviesverleners bevestigd. De provincie en het gewest zijn naast initiatiefnemers ook adviesinstanties en dus ook hun ervaringen werden gecapteerd.
7. **Team Omgevingseffecten:** als verantwoordelijke instantie voor de kwaliteitsbeoordeling bij de plan-milieueffectrapportage.

Enquête

In de groeps gesprekken werden verschillende onderzoeksvragen telkens binnen een beperkte groep besproken. Om de eventuele conclusies die hier uit komen te objectiveren voorzien we aanvullend een bredere bevraging in de vorm van een enquête. Op basis van de onderzoeksvragen en inzichten vanuit de focusgesprekken leidden we een aantal stellingen af die we voorlegden aan de verschillende doelgroepen. In de online bevraging konden ze aangeven in welke mate ze het eens zijn met bepaalde stellingen. Zo konden we per planniveau of doelgroep bepalen welke stellingen gedragen worden.

3 DATA ANALYSE

3.1 INLEIDING

De analyse van de verzamelde data gebeurt volgens de verschillende onderzoeksvragen. Per onderzoeksvraag wordt gekaderd welke data er beschikbaar zijn (objectieve gegevens (DSI), informatie vanuit de focusgroepgesprekken, resultaten van de enquête naar lokale overheden en (eventueel) de juridische analyse) en welke conclusie op basis hiervan geformuleerd kan worden.

Los van de specifieke data in functie van de onderzoeksvragen geven sommige analysegegevens een nuttige context voor het onderzoek. Deze worden hieronder eerst weergegeven (paragraaf 3.2). Vanaf paragraaf 3.3, bespreken we één voor één de verschillende onderzoeksvragen, startend met de 3 vragen naar de bedoelde outcome van het geïntegreerd planningsprocedure (kwaliteit van de plannen, efficiëntie van de processen en juridische robuustheid) en gevolgd door de meer specifieke onderzoeksvragen die afgeleid zijn vanuit de beleidstheorie (zie paragraaf 2.3).

3.2 ALGEMENE GEGEVENS

3.2.1 Aantal dossiers

Op basis van de gegevens vanuit DSI (toestand december 2024) kon een overzicht gemaakt worden van het aantal RUP's die opgemaakt zijn per procedure en per planniveau (Tabel 3Tabel 3) en de status van de dossiers volgens de oude procedure (Tabel 4Tabel 4) en volgens de nieuwe procedure (Tabel 5Tabel 5). Hieruit blijkt dat het merendeel van de RUP's die opgemaakt worden, gemeentelijke RUP's zijn. Hiermee moet rekening gehouden worden bij het lezen van de resultaten van het onderzoek. Het DSI bevat daarnaast ook informatie over de status van het dossier: lopend, definitief, geschorst, vernietigd, stopgezet.

Tabel 3: Aantal RUP's volgens niveau (gemeentelijk, provinciaal en gewestelijk) en volgens de 'oude procedure' (sinds 1999) voor invoering van het integratiedecreet in 2017 en volgens de geïntegreerde planningsprocedure (2017-2024).

Procedure	Aantal
Gemeentelijk RUP - Oude procedure	2584
Gemeentelijk RUP - Geïntegreerd planningsproces	768
Provinciaal RUP - Oude procedure	434
Provinciaal RUP - Geïntegreerd planningsproces	68
Gewestelijk RUP - Oude procedure	261
Gewestelijk RUP - Geïntegreerd planningsproces	55

Tabel 4: Status van de dossiers volgens de oude procedure

	Gemeentelijke RUP's	Provinciale RUP's	Gewestelijke RUP's
Lopend ²	12	0	3
Definitief	2525	418	234
Geschorst	2	0	0
Ingetrokken	3	0	0
Stopgezet	5	6	14
Vernietigd	5	0	0
Vernietigd Raad van State	21	10	10
Vervallen	11	0	0
Totaal	2584	434	261

Tabel 5: Status van de dossiers volgens de nieuwe procedure (gegevens tot 2024)

	Gemeentelijke RUP's	Provinciale RUP's	Gewestelijke RUP's
Lopend	335	36	35
Definitief	382	24	16
Geschorst Raad van State	1	0	0
Stopgezet	40	6	4
Vernietigd	4	1	0
Vernietigd Raad van State	5	1	0
Vervallen	1	0	0
Totaal	768	68	55

3.2.2 MER-type per dossier

Het Team Omgevingseffecten houdt een overzicht bij van de plan-MER-plichtige dossiers binnen de geïntegreerde procedure (Tabel 6). Dit is een handmatige en geen formele oefening waardoor de gegevens lichtjes afwijken van de data uit DSI. Zo wordt er voor het merendeel (ca. 75 %) van de provinciale RUP's en voor elk gewestelijk RUP een plan-MER opgemaakt dus zou het totale aantal moeten overeenkomen met de aantallen uit het DSI. Hierin zit een afwijking die mogelijk het gevolg is van het verschillend moment waarop de data uit de databanken/lijsten getrokken werden, een verschil in definities van de status van het dossier, alsook het opnemen van dossiers in de handmatige oefening die (nog) niet officieel opgestart zijn en mogelijk het ontbreken van dossiers in de handmatige oefening.

Tabel 6: Overzicht van de RUP's mét plan-MER (toestand december 2024, op basis van gegevens van Team Omgevingseffecten)

Dossiers met plan-MER	Gemeentelijke RUP's	Provinciale RUP's	Gewestelijke RUP's
Lopend	26	34	38
Definitief	6	13	19
Stopgezet	3	5	7
Totaal	35	52	64

² Onduidelijk of dit nog effectief lopende dossiers zijn, mogelijk zijn ze officieel gestopt en is dit niet geactualiseerd in DSI.

3.2.3 Capaciteit lokale besturen

Spreiding aantal ambtenaren betrokken bij RUP

Boxplot showing the distribution of the number of civil servants involved in RUP. The y-axis ranges from 0 to 12. The boxplot shows a median around 2.5, with whiskers extending from approximately 0.5 to 5. There is one outlier at 11.

Number of civil servants involved in RUP
1
2
3
4
5
11

Voorts werd in de bevraging gepeild naar de ervaring van de gemeenten met het al dan niet zelf opmaken van de RUP's, plan-m.e.r.-screening of plan-MER (Figuur 7/Figuur 7). Zo'n 20 % van de respondenten geeft aan de RUP's en plan-m.e.r.-screenings doorgaans zelf op te maken; 80 % van de respondenten besteedt dit doorgaans uit. De opmaak van een plan-MER wordt door alle respondenten uitbesteed. De opmaak van een plan-MER moet immers gebeuren door een erkend MER-coördinator (en eventueel ook MER-deskundigen).



3.3.1 Inleiding / kadering

Het Integratiedecreet bevat volgens de memorie van toelichting ook verschillende elementen die moeten leiden tot een 'kwaliteitsbewaking' gedurende het proces. Het aangepaste participatietraject is hierbij een eerste belangrijk aspect. Enerzijds krijgt de bevolking de kans om al vroeg inbreng te geven bij de opmaak van het RUP hetgeen kan leiden tot een betere onderbouwing en kwaliteit van het RUP. Anderzijds laten de participatieperiodes ook toe dat het publiek als actor mee een rol in de kwaliteitsbewaking van de (milieu) effectbeoordelingen speelt.

“De kwaliteitsbeoordeling van het effectenonderzoek gebeurt door de hiervoor bevoegde diensten, die gespecialiseerd zijn om op die manier uniformiteit, kwaliteit en ‘state of the art’ te garanderen bij de effectbeoordelingen”

3.3.2 Focusgroepgesprekken

Tabel 7 Tabel 7 geeft de input weer vanuit de focusgroepgesprekken op de vraag of de geïntegreerde procedure leidt tot kwaliteitsvollere plannen. Het '+' of '-' symbool geeft daarbij weer of de stelling de hypothese bevestigt of weerlegt.

Tabel 7: Samenvatting van de overheersende stellingen rond de vraag of de geïntegreerde procedure leidt tot kwaliteitsvollere plannen

+ / -	Stelling	Focusgroepgesprek ³
+	De plannen zijn kwaliteitsvoller (sterker onderbouwd) omdat er meer elementen vanuit inspraak worden meegenomen	Departement Omgeving
+	De geïntegreerde procedure zorgt ervoor dat plannen beter op elkaar zijn afgestemd. Flexibiliteit van proces laat toe dat plan kan wijzigen als gevolg van het effectenonderzoek.	Team Omgevingseffecten / Intern / VVP / Studiebureaus
+	Als gevolg van de integratie en kennisuitwisseling, kunnen milderende maatregelen beter doorwerken	Team Omgevingseffecten / Intern / VVP / Studiebureaus
+	Geïntegreerd planningsproces leidt tot meer doordachte processen.	Studiebureaus
+	Feit dat het openbaar onderzoek handelt over RUP én MER komt de kwaliteit van de plannen ten goede	Studiebureaus

3.3.3 Enquête naar lokale overheden

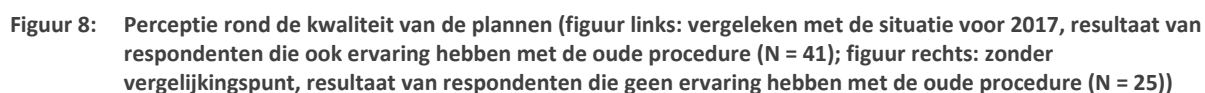
In de bevraging naar lokale overheden werd gepeild naar de perceptie van de respondenten rond de kwaliteit van de plannen en of die gewijzigd is ten opzichte van de situatie voor de invoering van het integratiedecreet. Omdat niet alle respondenten ervaring hadden zowel met de oude als met de nieuwe procedure, werden de vragen op twee manieren gesteld:

- Aan de respondenten die wel ervaring hadden met de procedure voor 2017, werd de stelling voorgelegd dat de geïntegreerde procedure geleid heeft tot kwaliteitsvollere plannen;
- Aan de respondenten die geen ervaring hadden met de procedure voor 2017 werd de stelling voorgelegd dat de nieuwe procedure leidt tot kwaliteitsvolle plannen (zonder vergelijkingspunt).

Bijna twee derde van de respondenten (62 %) had zowel ervaring met de oude als met de nieuwe procedure en beantwoordde met andere woorden vraag 1; de overige 38 % van de respondenten beantwoordde vraag 2.

Het resultaat is weergegeven in Figuur 8. Hieruit blijkt dat de respondenten die geen vergelijking konden maken met de situatie voor de invoering van het integratiedecreet zeer tevreden zijn over de kwaliteit van de producten. Drie op vier respondenten (76 %) is het (eerder) eens met de stelling dat de geïntegreerde procedure leidt tot kwaliteitsvolle producten. Slechts 8 % is het hier eerder niet mee eens. Ongeveer één op drie (34 %) van de respondenten die de vergelijking wel konden maken met de situatie voor de invoering van het integratiedecreet gaven aan dat de kwaliteit van de plannen is verbeterd door de geïntegreerde procedure; 22 % is het (eerder) oneens met deze stelling en 39 % is het noch eens, noch oneens met de stelling.

³ Intern = intern onderzoeksteam van Sweco en KENTER, VVP = Vereniging Vlaamse Provincies, VVSG = Vereniging Vlaamse Steden en Gemeenten



Bepalende factoren 'kwaliteit'

Factor	Maakt het veel minder kwaliteitsvol	Maakt het eerder minder kwaliteitsvol	Beïnvloedt de kwaliteit niet	Maakt het eerder kwaliteitsvoller	Maakt het veel kwaliteitsvoller	ik heb onvoldoende ervaring met het proces om dit te kunnen inschatten
Inspiraak op startnota	2%	2%	22%	54%	16%	4%
screening in startnota	2%	2%	32%	58%	6%	2%
Inhoudelijke afstemming RUP en MER	0%	0%	18%	48%	32%	2%
Aanpasbare scopingnota	2%	2%	28%	58%	10%	2%
ontwerp MER en - RUP samen in openbaar onderzoek	0%	0%	14%	50%	32%	4%
Flexibiliteit procedure	5%	5%	30%	48%	12%	2%
Extra instrumenten	8%	8%	22%	42%	16%	4%
continue kwaliteitsbewaking door planteam	6%	6%	22%	42%	16%	8%
Eindverantwoordelijkheid gemeente	10%	10%	28%	42%	10%	2%
Procesnota	1%	1%	46%	42%	8%	2%

Figuur 9: Mate waarin factoren, eigen aan de geïntegreerde procedure, volgens de respondenten bepalend zijn voor de kwaliteit van de plannen (N = 66). (in de vraagstelling werden de factoren uitgebreider toegelicht dan hierboven weergegeven)

Hieruit blijkt dat een aantal factoren waarop de geïntegreerde planningsprocedure heeft willen inzetten, effectief hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de plannen:

- Het feit dat RUP en plan-MER in interactie met elkaar worden opgesteld, zodat inhoudelijke afstemming kan plaatsvinden;
- Het feit dat ontwerp MER en ontwerp RUP samen in openbaar onderzoek gaan, waarna zowel MER als RUP nog kunnen worden aangepast.

Daarnaast werd aangeduid dat het feit dat er reeds inspraak en advies mogelijk is op de startnota ook een positieve impact heeft op de kwaliteit van het plan.

Enkele andere factoren hebben minder of niet bijgedragen aan het verhogen van kwaliteit: bijvoorbeeld het feit dat de gemeente de eindverantwoordelijkheid draagt in de bewaking van de kwaliteit over zowel RUP als plan-MER en screening en het feit dat het proces gedocumenteerd wordt in de procesnota.

Een aantal van de bepalende factoren, en hoe deze ervaren worden door de lokale besturen, worden ook verder bij de bespreking van de onderzoeksvragen besproken.

3.3.4 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat alvast de perceptie leeft dat de plannen kwaliteitsvoller zijn geworden als gevolg van de nieuwe procedure. Een aantal punten die in de nieuwe procedure werden ingebouwd, hebben daartoe geleid:

- Er is meer kennisuitwisseling tussen planners en effectbeoordelaars waardoor er een sterkere onderbouwing is van de plannen van de effectbeoordeling(en);
- De mogelijkheid tot input (adviesinstanties en brede publiek) zijn verruimd en de inspraak wordt ook meegenomen in de opmaak van de plannen;
- Het plan-MER blijft ‘open’ tot na het openbaar onderzoek, waardoor het mogelijk blijft om verbeteringen aan te brengen aan het RUP zonder hierbij ‘beknot’ te worden door een reeds vastgesteld MER;
- Meer aandacht voor milderende maatregelen bij het vastleggen van het RUP als gevolg van het feit dat beoordelaars van de effecten betrokken blijven in het planningsproces.

3.4.1 Inleiding / kadering

- Betere afstemming van het onderzoek van de effectbeoordelingen op het RUP
- Vermijden van onnodige rapportages of informatie
- Groter draagvlak door een efficiënte en maatgerichte participatie

Daarbij krijgt het planteam een belangrijke rol:

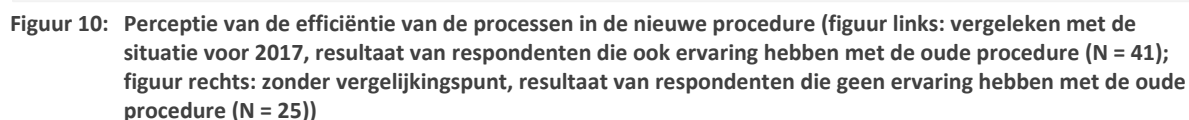
Het betrekken van andere instanties in het planteam moet hier ook toe bijdragen:

Wat betreft participatie streeft de memorie van toelichting expliciet naar een 'efficiënte' participatie.

“Zowel RUP’s met doorgaans weinig of verwaarloosbare (milieu)effecten als RUP’s over een groter gebied met potentieel aanzienlijke (milieu)effecten organisatorisch zo efficiënt mogelijk aangepakt kunnen worden”

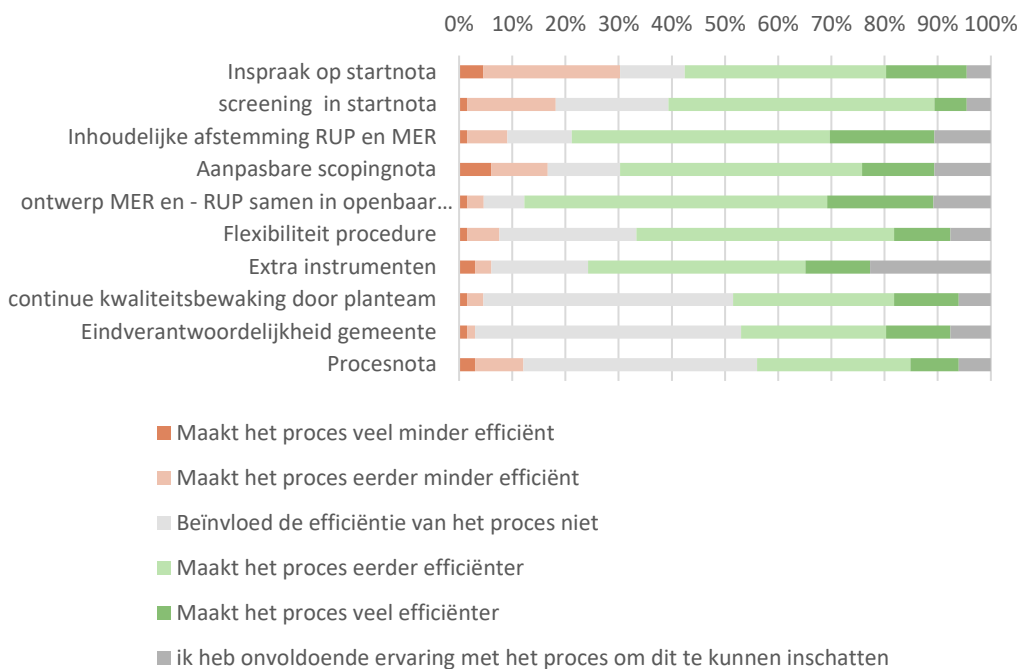
In deze paragraaf gaan we na of, als gevolg van de geïntegreerde procedure, de planningsprocessen efficiënter zijn geworden.

In de groep respondenten die wel kunnen vergelijken met de procedure voor 2017 geeft 39 % aan het (eerder) eens te zijn met de stelling dat het proces met de geïntegreerde procedure efficiënter is geworden. Een even groot aandeel (39 %) is het hier (eerder) niet mee eens.



pagina 28 van 88

Bepalende factoren 'efficiënt planproces'



Figuur 11: Mate waarin factoren, eigen aan de geïntegreerde procedure, volgens de respondenten bepalend zijn voor de efficiënte procesvoering. (in de vraagstelling werden de factoren uitgebreider toegelicht dan hierboven weergegeven)

De enquête werd afgesloten met een aantal open vragen waar de respondenten de kans hadden om nog algemene knelpunten aan te geven. De meeste knelpunten die hier aangehaald werden, hadden betrekking op efficiëntie van de processen (in termen van kostenplaatje, lange doorlooptijd van de planningsprocessen en complexiteit van het proces).

3.4.5 Conclusie

In het onderzoek werd op voorhand niet gedefinieerd wat de doelstelling ‘efficiënte processen’ inhoudt. Met de input uit de resultaten van het onderzoek kon dit wel ingevuld worden.

Algemeen wordt door de verschillende stakeholders aangevoeld dat er procesmatig een verbetering is voor wat betreft de afstemming tussen RUP en MER. Door de afstemming van beide processen, wordt informatie efficiënter uitgewisseld en meegenomen.

Tegelijk wordt aangegeven dat de lange doorlooptijd van het planningsproces een pijnpunt is. De bijkomende processtappen, het open proces met continue wijzigingen en een uitgebreider onderzoek (meer alternatieven en disciplines als gevolg van publieke raadpleging startnota) worden als mogelijke oorzaken genoemd. In een kanttekening moeten we wel aangegeven dat een plan moet 'rijpen' en dat dit juist mogelijk is door de verschillende stappen die doorlopen worden in de geïntegreerde procedure. De lange doorlooptijd wordt ook niet (altijd) toegeschreven aan de geïntegreerde procedure, maar ook aan wijzigende sectorale wetgeving en groeiende maatschappelijke gevoeligheden rond ruimtelijke ingrepen (juridisering, NIMBY, ...).

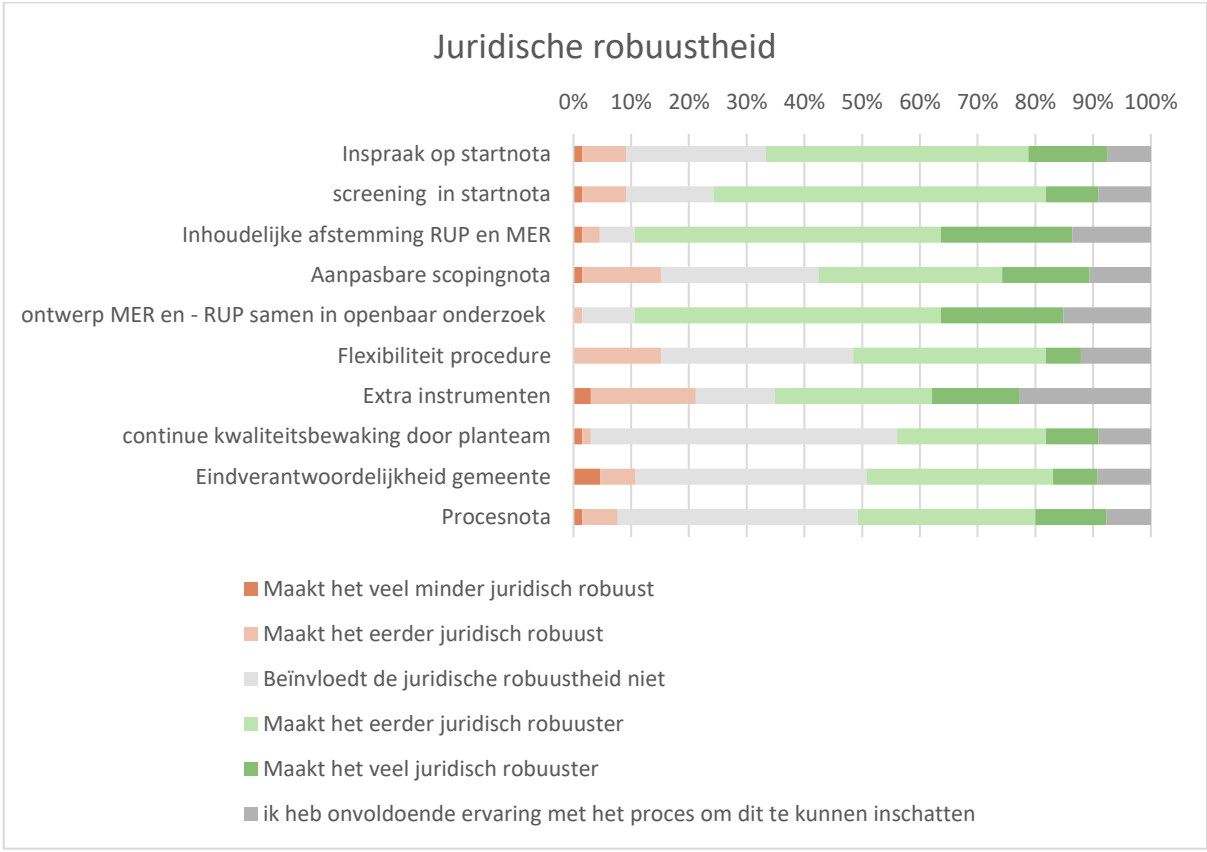
Binnen het onderzoek kon niet objectief aangetoond worden dat de doorlooptijd van het planningsproces langer is geworden in de geïntegreerde procedure, omdat de gegevens voor beide

procedures niet met elkaar vergeleken konden worden (looptijd inclusief of exclusief het uitvoeren van de effectbeoordelingen).

Voor gemeentelijke RUP's blijkt dat het merendeel van de gemeentelijke initiatiefnemers wel tevreden is over de efficiëntie van de processen; hoewel men verdeeld is of die efficiëntie al dan niet verbeterd is ten opzichte van de procedure voor de invoering van het integratiedecreet. Wellicht moeten we hier een onderscheid maken tussen RUP's waarvoor een plan-m.e.r. screening volstaat en RUP's waarvoor een plan-MER moet worden opgemaakt. Vooral deze laatsten worden als complex en kostelijk ervaren en gaan het petje van lokale besturen te boven (zie ook paragraaf 3.17).

Vanuit bovenstaande kunnen we dus concluderen dat er zeker efficiëntiewinst opgetreden is op het vlak van kennisuitwisseling tussen effectbeoordelaars en planners, maar dat de lange doorlooptijd, waarvan niet aangetoond kan worden dat dit een gevolg is van het integratiedecreet, een pijnpunt is (en blijft).

ook het feit dat er reeds inspraak mogelijk is op de startnota volgens de respondenten positief voor de juridische robuustheid van de plannen.



Figuur 13: Mate waarin factoren, eigen aan de geïntegreerde procedure, volgens de respondenten bepalend zijn voor de juridische robuustheid van de plannen. (in de vraagstelling werden de factoren uitgebreider toegelicht dan hierboven weergegeven)

3.5.4 Juridische analyse

Tijdens de verschillende focusgesprekken werden door de deelnemers verschillende ‘juridische risico’s’ benoemd die het functioneren van het geïntegreerd planningsproces onder druk zetten. Volgende elementen werden benoemd:

1. Sommige deelnemers hadden het gevoel dat het ‘open proces’ met constante aanpassingen binnen de geïntegreerde procedure zorgt voor bijkomende juridische ‘valkuilen’
2. Als verklaring waarom er niet scherp gescoped wordt in plan-MER’s wordt aangehaald dat men geen juridisch risico wil nemen en dus alles onderzoekt wat gevraagd wordt in reacties of adviezen, zelfs wanneer gemotiveerd kan worden dat het niet relevant is.
3. Hoewel het proces ‘open’ en ‘flexibel’ zou moeten zijn, wordt er in de praktijk meestal aangeraden om fases te hernemen wanneer er wijzigingen optreden in de loop van een fase (bv. na publieke raadpleging)

Het betreft telkens een perceptie of aanvoelen omtrent juridische kwetsbaarheid. Deze elementen werden bekeken door LDR om te analyseren of:

- de gedetecteerde knelpunten ook effectief een juridisch risico inhouden
- In hoeverre deze knelpunten het gevolg zijn van de inwerkingtreding van het integratiedecreet

De volledige analyse van deze elementen kan teruggevonden worden in bijlage 1 – juridische analyse.

Uit de analyse werden volgende elementen geconcludeerd:

- De perceptie of het aanvoelen omtrent ‘juridische kwetsbaarheden’ of ‘valkuilen’ kan niet geobjectiveerd worden. Met het Integratiedecreet van 1 juli 2016 heeft de decreetgever hoofdzakelijk een integratie beoogd teneinde de ruimtelijke uitvoeringsplannen juridisch robuuster te maken. Ook de nieuwe documenten – zoals de startnota en de scopingnota – zijn er op gericht om het draagvlak te vergroten en het ruimtelijk uitvoeringsplan een solide basis te geven. Er is momenteel nog niet veel rechtspraak beschikbaar met betrekking tot ruimtelijke uitvoeringsplannen die de geïntegreerde planningsprocedure – zoals ingevoerd door het Integratiedecreet van 1 juli 2016 – hebben doorlopen, waardoor er geen objectieve basis is om te stellen dat planprocessen juridisch kwetsbaarder zijn. Een uitgebreid onderzoek naar het aantal ingediende beroepen bij de Raad van State of de inhoud ervan, brengt niet veel bij in het kader van een vergelijking tussen de oude en nieuwe procedure. Bovendien moet ook steeds rekening worden gehouden met gewijzigde rechtspraak (al dan niet onder impuls van hogere rechtscolleges) en wijzigende sectorale regelgeving. Omgekeerd laat de beperkte rechtspraak met betrekking tot ruimtelijke uitvoeringsplannen die de geïntegreerde planningsprocedure – zoals ingevoerd door het Integratiedecreet van 1 juli 2016 – hebben doorlopen, evenmin toe om de ervaren perceptie volledig te weerleggen en te klasseren als een onterecht aanvoelen.
- Uit de juridische reflectie van LDR volgt dat de geïntegreerde planningsprocedure an sich niet zorgt voor bijkomende juridische valkuilen of kwetsbaarheden. Het was namelijk de betrachting van de decreetgever om in te zetten op een integratie en bijkomende procedurestappen (startnota en scopingnota) om het draagvlak en de juridische robuustheid van een ruimtelijk uitvoeringsplan te vergroten. De bijkomende inspraak op de startnota, de verhoogde inhoudelijke integratie en de mogelijkheid om het MER aan te passen na het openbaar onderzoek zouden een juridisch robuuster proces moeten opleveren. Hoewel de bezorgdheden van de bevrageden kunnen worden begrepen, zijn die – met uitzondering over de onduidelijkheden de regelgeving in welk geval bepaalde procedurestappen moeten worden hernomen – niet per se te wijten aan de nieuwe procedure onder het Integratiedecreet van 1 juli 2016. Met een aantal beperkte decretale wijzigingen en/of de opmaak van *best practices* en richtsnoeren zou al voor een groot deel tegemoet kunnen worden gekomen aan de bezorgdheden van de bevrageden.

het proces van scoping en tiering beter is geworden als gevolg van de integratie van processen, zoals bedoeld in de memorie van toelichting.

Tabel 11: Samenvatting van de overheersende stellingen rond de vraag of het proces van scoping en tiering beter is geworden als gevolg van de integratie van processen

+ / -	Stelling	Focusgroepgesprek
-	Gericht scopen lukt (ook) niet in de geïntegreerde procedure uit schrik voor juridische procedures. Men is te voorzichtig. Om geen juridisch risico te nemen wordt alles dat in publieke raadpleging of adviesverlening wordt gevraagd onderzocht. In die zin leidt de extra participatie (startnota) tot een bredere scoping.	Team Omgevingseffecten / Departement Omgeving / VVP / Intern / Studiebureaus
-	Gericht scopen lukt (ook) niet in de geïntegreerde procedure als gevolg van maatschappelijke evoluties waardoor bepaalde zaken uitgebreid onderbouwd moeten worden (bv. stikstofproblematiek, LULUCF,...)).	Team Omgevingseffecten / Departement Omgeving / VVP / Intern / Studiebureaus
-	Gericht scopen lukt (ook) niet in de geïntegreerde procedure omdat adviesinstanties vaak vragen om de impact te modelleren (lucht, geluid, mobiliteit). Terwijl dit de scope van een RUP soms overstijgt.	Team Omgevingseffecten / Departement Omgeving / VVP / Intern / Studiebureaus
-	Het Team Omgevingseffecten heeft niet langer het eigenaarschap over de richtlijnen. Via het planteam wordt die rol niet vervangen gezien het Team Omgevingseffecten vaak afwezig is, zeker in eerste fases. Dit uit zich in een bredere scoping en tiering (knopen worden niet doorgehakt – rol als neutrale partij verdwijnt).	Team Omgevingseffecten / Departement Omgeving / Studiebureaus

3.7.3 Enquête naar lokale overheden

In de schriftelijke bevraging bij lokale overheden werd gepeild naar de afstemming van MER en RUP via de scoping. Het merendeel van de respondenten is positief over de scoping:

- 63 % van de respondenten geeft aan eerder akkoord te gaan met de stelling dat de inhoudelijke afstemming van RUP en effectbeoordeling zorgt voor een betere focus van plan-MER of screening op de voor het plan relevante disciplines en effecten. Bijna één of vijf respondenten (18 %) is het eerder niet eens met deze stelling.
- 59 % van de respondenten geeft aan (eerder) akkoord te gaan met de stelling dat de inhoudelijke afstemming ervoor zorgt dat de detailgraad van het onderzoek afgestemd is op de detailgraad van het plan. Ook hier is 18 % van de respondenten het eerder niet eens met de stelling, maar geven ook twee respondenten (3 %) aan hier helemaal niet akkoord mee te gaan.

In de oude procedure had het Team Omgevingseffecten een duidelijke taak om richtlijnen op te stellen naar aanleiding van de kennisgevingsnota en te bepalen welke adviezen gevolgd worden. In de integratieprocedure is deze verantwoordelijkheid verschoven naar het planteam waar het Team Omgevingseffecten deel van uitmaakt en ook daar instaat voor de finale kwaliteitsbeoordeling van de milieubeoordeling. De MER-coördinator kan de rol van het Team Omgevingseffecten op de momenten dat ze niet aanwezig kunnen zijn op bepaalde overlegmomenten niet helemaal overnemen. Met name naar lokale besturen of burgerbewegingen toe speelt de 'onafhankelijkheid' van Team Omgevingseffecten ten opzichte van de MER-coördinator die in (betaalde) dienst van de initiatiefnemer werkt en naar perceptie door sommige actoren dus als minder 'onafhankelijk' wordt gezien.

- Motivering in de startnota → reikwijdte, detail, methodologie;
- Rekening houden met adviezen en inspraakreacties → verhoogde motiveringsplicht;
- Opletten met aannames → doorvertalen in RUP.

3.8.1 Inleiding / kadering

“§ 3. De scopingnota bouwt voort op de startnota en bevat minstens dezelfde onderdelen als de startnota. De scopingnota bepaalt de te onderzoeken ruimtelijke aspecten en de effectbeoordelingen die moeten worden uitgevoerd, alsook de methode ervan.”

Om in te spelen op wijzigende inzichten tijdens het planningsproces voorziet de decreetmaker dus dat de scopingnota een evolutief document moet zijn waarvan meerdere versies gepubliceerd kunnen worden. Bedoeling is dat de scopingnota doorheen het proces aangepast wordt, met als doel permanent tot een goede afstemming tussen planningsproces en effectbeoordeling te komen. Het zou zo tegelijk flexibiliteit en transparantie moeten bieden.

3.8.2 Focusgroepgesprekken

De scopingnota kan aangepast worden tot voor de publicatie van het ontwerp RUP. In Tabel 12 worden de overheersende stellingen meegegeven rond deze flexibiliteit vanuit de verschillende focusgroepsgesprekken.

Tabel 12: Samenvatting van de overheersende stellingen rond de vraag in welke mate de scopingsnota wordt aangepast gedurende het proces

+ / -	Stelling	Focusgroepgesprek
+	Scopingnota laat toe om flexibel te zijn en m.e.r. af te stemmen op proces	Team Omgevingseffecten / Departement Omgeving
-	In praktijk wordt soms gekozen om scopingnota zo laat mogelijk te publiceren om extra aanpassingen te vermijden (gemeenten willen extra politieke besluitvorming vermijden)	Departement Omgeving / Team Omgevingseffecten / Adviesinstanties
-	Door te werken met wijzigende of niet-officiële scopingnota's wordt het werk van het Team Omgevingseffecten bemoeilijkt	Team Omgevingseffecten
-	De scopingnota komt pas naar buiten wanneer het ontwerp-MER er al ligt en wordt daar aan aangepast. Het Team Omgevingseffecten kan geen meerwaarde leveren op scoping. Lange tijd tussen advies / reactie en verwerking die gepubliceerd wordt.	Team Omgevingseffecten / Adviesinstanties
-	Revisies in de fase van de scopingnota zijn moeilijk te begrijpen voor de burger	VVSG

3.8.3 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat de scopingnota inderdaad toelaat om flexibeler te zijn en het effectenonderzoek beter af te stemmen op het (evoluerende) RUP. In de praktijk wordt deze flexibiliteit echter vaak anders ingezet dan hoe het bedoeld was door de decreetmaker. Sommige initiatiefnemers wachten bewust zo lang mogelijk met het publiceren van de scopingnota, net om te vermijden dat er verschillende versies gemaakt moeten worden. De reden hiervoor lijkt te liggen bij de procedure die in zijn algemeen al als 'complex' en 'duur' wordt ervaren (zie paragraaf 3.4 'efficiëntere planprocessen') waarbij bijkomende iteraties en aanpassingen worden vermeden. In het geval van de gemeenten werd benoemd dat de scopingnota vaak bestuurlijk gevalideerd wordt, hoewel dit decretaal niet nodig is. Er wordt dan vermeden om de procedure te verzwaren door meerdere goedkeuringen van het college te vragen. In sommige gevallen wordt het ontwerp plan-MER uitgewerkt en wordt de scopingnota hieraan aangepast. In deze gevallen moet de meerwaarde van de scopingfase in vraag gesteld worden.

De vaststelling dat de scopingnota pas ‘laat’ in het proces naar buiten komt heeft grote gevolgen op de werking van het planningsproces:

- Er is een lange tijdsspanne tussen het indienen van reacties en adviezen op de startnota en de mogelijkheid om de verwerking van deze reacties en adviezen te raadplegen (verminderde transparantie);
- Lange wachttijd op bevestiging van het Team Omgevingseffecten dat er geen plan-MER opgemaakt moet worden. Hierdoor zitten ze zeer lang in onzekerheid met het risico dat fases hernomen moeten worden.
Opmerking hierbij: vanuit Team Omgevingseffecten werd genuanceerd dat ze slechts één voorbeeld kennen waarbij een plan dat van een screening uitging, alsnog een volledig plan-MER moest opmaken.

Er kan dus geconcludeerd worden dat de procedure goed werkt in de minderheid van de gevallen waarbij de scopingnota als evolutief document wordt gezien dat steeds aangepast wordt aan nieuwe inzichten.

3.9.1 Inleiding / kadering

- Naar aanleiding van de startnota;
- Openbaar onderzoek rond ontwerp RUP en ontwerp MER.

De decreetgever tracht met deze eerste participatiefase verschillende zaken te bekomen. Ten eerste wordt er in de memorie van toelichting de redenering gemaakt dat deze raadpleging het draagvlak van het op te maken RUP kan verhogen. De participatie laat toe om al vanaf het begin van het proces rekening te houden met de lokale bezorgdheden. Er wordt gesteld dat een verhoogd draagvlak leidt tot minder beroepsprocedures. Ten tweede wordt er van uit gegaan dat lokale expertise het planningsproces zal versterken en zo zal leiden tot beter onderbouwde plannen.

We bundelen in deze paragraaf verschillende hypothesen die gesteld werden over de participatie. Hieronder brengen we samen hoe deze participatiemomenten gepercipieerd worden door de stakeholders en of ze, volgens de stakeholders, bijdragen aan kwaliteitsvollere plannen en / of efficiëntere processen.

3.9.2 Focusgroepgesprekken

Quote: Inspraak op startnota is een stap in de bewustwording van een proces. Het is gemakkelijk om achteraf een ontwerp plan af te schieten, als je vooraf geen input had gegeven.

Tabel 13: Samenvatting van de overheersende stellingen rond de vraag of de geïntegreerde procedure voldoende flexibiliteit biedt en of er gebruik van gemaakt wordt

+ / -	Stelling	Focusgroepgesprek
+	Soms leidt inspraak tot nieuwe inzichten of mogelijkheden om de doelstellingen van het plan te verbreden	Intern / Departement Omgeving / VVSG / Studiebureaus
+	Inspraak maakt ‘het verhaal sterker’. Het geeft je de ingrediënten die deel moeten uitmaken van het plan.	Intern
+	Inspraak maakt het proces democratischer	Intern

Plenaire vergadering

Statement	Helemaal niet mee eens	Eerder niet mee eens	Noch eens noch oneens	Eerder mee eens	Helemaal mee eens	ik heb onvoldoende ervaring met het proces om dit te kunnen inschatten
Wanneer we een plenaire vergadering organiseren, komen de voor het plan relevante adviesinstanties telkens naar de plenaire vergadering	10%	40%	20%	25%	5%	0%
De plenaire vergadering laat beter dan het schriftelijk advies toe om toe te werken naar een kwaliteitsvol plan	0%	5%	25%	40%	30%	0%

3.9.4 Conclusie

De adviezen vanuit de adviesverlenende instanties op de startnota worden als relevant ervaren. Ze geven goede input voor het plan, of voor het effectenonderzoek. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat er vaak ‘standaardadviezen’ worden geformuleerd die niet voldoende toegespitst zijn op het specifieke plan.

- De abstractie van de startnota zorgt voor ‘ongerustheid’ bij inwoners. Inwoners zijn vooral op zoek naar concrete uitspraken over hun perceel. Die vinden ze niet terug in de startnota. De startnota roept dus vooral veel vragen op bij hen.
- Burgers kennen vaak het verschil niet tussen een ‘reactie’ (meedenken over de planconcepten) en een ‘bezwaar’ (bezwaar indienen tegen het plan).

pagina 45 van 88

3.10 DRAAGT OPENBAAR ONDERZOEK BIJ TOT MEER KWALITEITSVOLLE PLANNEN / TOT EFFICIËNTERE PROCESSEN?

In de nieuwe procedure wijzigt het openbaar onderzoek in de zin dat het ontwerp-MER openbaar wordt en niet het definitieve MER. Het MER kan dus nog aangepast worden als gevolg van het openbaar onderzoek. Dit aspect werd reeds besproken in voorgaande onderzoeksvragen (3.3, 3.4, 3.5 en 3.6) en wordt hier dus niet verder apart toegelicht.

3.11.3 Enquête naar lokale overheden

In de enquête bij lokale besturen werd geen specifieke vraag gesteld naar de perceptie omtrent de flexibiliteit van het proces. Naar aanleiding van het focusgroepgesprek met enkele gemeenten, en waar we leerden dat het proces als te complex en te zwaar werd omschreven voor gemeentelijke RUP's werd in een open vraag wel gevraagd naar eventuele stappen die men overbodig vindt. Onderscheid werd daarin gemaakt in een proces waarin de opmaak van een plan-MER vereist is en een proces waarin een plan-m.e.r.-screening volstaat.

Volgende elementen worden hier aangehaald als zijnde ‘overbodig’ volgens de respondenten:

- De publieke raadpleging in de fase van de startnota: omdat burgers het onderscheid niet kennen tussen deze publieke raadpleging en het openbaar onderzoek – daarenboven is de startnota vaak te abstract voor burgers;
- Startnota zelf: in die gevallen waar al vooraf duidelijkheid is over de visie en over de wensen / gevoeligheden van de buurt;
- Scopingnota – men zou direct van startnota naar voorontwerp kunnen gaan of men zou de scopingnota volledig kunnen opnemen in de startnota;
- De procesnota lijkt eerder een extra administratieve last te zijn dan dat het bijdraagt tot de kwaliteit van het plan – de procesnota zou een eerste hoofdstuk kunnen zijn in de start- of toelichtingsnota;
- Het voorontwerp RUP: de adviesinstanties zouden tijdens het openbaar onderzoek ineens advies kunnen geven samen met het brede publiek.

3.11.4 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat de ‘flexibiliteit’, zoals die bedoeld is, enkel opgaat voor complexere dossiers waar bijkomende participatievormen of -momenten worden voorzien. Op gewestelijk en provinciaal niveau zijn de dossiers complexer en wordt steeds een plan-MER opgemaakt. In deze dossiers wordt meestal gekozen voor een uitgebreider participatietraject dan de decretale verplichtingen. Deze ‘flexibiliteit’ wordt als een voordeel benoemd maar er moet ook genuanceerd worden dat het decreet hier weinig ‘toevoegt’. Ook in de vorige procedure kon er ‘meer’ gedaan worden en het zou weinig logisch zijn mocht het decreet hieromtrent beperkingen opleggen.

Voor eenvoudigere dossiers op lokaal niveau wordt weinig flexibiliteit ervaren. De ‘minimale’ stappen die het decreet voorziet, worden als complex en zwaar ervaren (zie ook paragraaf 3.4). Lokale dossiers beperken zich dan ook vaker tot de decretale verplichtingen en voegen hieraan geen extra (participatieve) stappen toe. Daarnaast wordt op lokaal niveau een sterke afhankelijkheid van de hogere overheid ervaren (beslissing Team Omgevingseffecten, adviezen instanties,...) waardoor een ‘proces op maat’ moeilijk gerealiseerd kan worden.

Volgens sommige actoren wordt de mogelijkheid om een ‘proces op maat’ te voeren ook gehinderd door de vrees voor juridische risico’s. Zoals ook gekaderd onder paragraaf 3.5 heerst er bij verschillende actoren het gevoel dat het ‘open proces’ en de mogelijke aanpassingen doorheen het proces een juridisch risico vormen. Als gevolg hiervan wordt er vaker voor gekozen om een fase te hernemen ‘voor de zekerheid’.

niveau. De procesnota draagt volgens de respondenten het minst bij tot 'kwaliteitsvollere plannen' en 'efficiëntere processen' en het tweede minste tot 'juridisch robuustere plannen'.

3.12.4 Conclusie

De procesnota moet het proces van de opmaak van het RUP en de betrokken actoren duiden. Op de onderzoeksvraag *‘zorgt de procesnota voor meer transparantie van het gevoerde proces?’* kan niet eenduidig positief geantwoord worden. Hoewel sommige actoren de procesnota als een ‘handig logboek’ zien, werd vaker benoemd dat de procesnota als een last of verplicht nummertje binnen het proces voelt. De meerwaarde ervan wordt expliciet in vraag gesteld en het gevoel heerst ook sterk dat de procesnota zelden geraadpleegd wordt. Actoren vermijden ook om teveel in detail te gaan (bv. verslagen opnemen) uit schrik dat deze informatie gebruikt wordt in procedures.

Deze conclusie moet ook samen gelezen worden met de conclusie onder paragraaf 3.9. Gezien lokale besturen de procedure reeds als zwaar en duur ervaren blijft het planproces vaak beperkt tot de decretale verplichtingen. De meerwaarde van de procesnota is dan beperkt gezien enkel de data van de fases wordt geduid en de samenstelling van het planteam. De formele procedure wordt geduid in de VCRO en kan online worden teruggevonden.

De vraag is dan ook of de procesnota voldoende meerwaarde biedt om als verplicht onderdeel van de procedure te gelden. In de beleidsaanbevelingen moet onderzocht worden of er geen efficiëntere aanpak mogelijk is om de beoogde transparantie te realiseren.

3.13.1 Inleiding / kadering

3.13.2 Objectieve data – samenstelling planteam

De samenstelling van het planteam wordt telkens benoemd binnen de procesnota. Deze informatie wordt niet gecapteerd binnen DSI; er bestaat dus geen dataset van de samenstelling van de planteam per bestuursniveau.

Algemeen wordt aangenomen dat de planteams groter zijn in de bovenlokale dossiers dan in de lokale dossiers. De bovenlokale dossiers kennen een hogere complexiteit en maken structureel een plan-MER op, waarbij dit op gemeentelijk niveau minder het geval is.

3.13.3 Focusgroepgesprekken

Het onderwerp ‘planteam’ was tijdens elk van de focusgroepgesprekken een belangrijk onderwerp. Tabel 16 vat de overheersende stellingen rond dit thema die naar voor kwamen uit de focusgroepgesprekken samen.

“Sommige instanties laten niet in hun kaarten kijken tijdens het planteam. Het planteam zou een werkvergadering moeten zijn en geen pokerspel” – planner en MER-coördinator studie bureau

Tabel 16: Samenvatting van de overheersende stellingen rond de vraag of de relevante actoren structureel betrokken worden in het planteam

+ / -	Stelling	Focusgroepgesprek
+	Via het werken in een planteam komen ruimtelijke planners in gesprek met de effectbeoordelaars (Team Omgevingseffecten, dan wel MER-coördinator), wat het uitwisselen van kennis bevordert.	Intern
+	Het samenbrengen van belangrijke actoren in een planteam werkt om tot goede oplossingen te komen. Werken via een planteam is een 'logische werkwijze'.	Studiebureaus
-	Het Team Omgevingseffecten kan niet structureel aanwezig zijn in het planteam als gevolg van capaciteitstekort binnen het team. Hierdoor kan onvoldoende input gegeven worden op screening, MER, ... Er wordt naar de MER-coördinator gekeken om de afwezigheid van Team Omgevingseffecten op te vangen	Departement Omgeving / Team Omgevingseffecten / VVSG / Intern / Studiebureaus
-	Verschillende adviesinstanties kiezen ervoor om niet in het planteam te zitten wanneer dit gevraagd wordt. (ofwel omwille van capaciteit ofwel om neutraliteit te bewaren).	Adviesinstanties / VVSG / VVP / Studiebureaus / ...
-	De meerwaarde van het betrekken van adviesinstanties in het planteam is vaak beperkt; de persoon in het planteam is niet altijd dezelfde persoon als de persoon die instaat voor de adviesverlener ⁷ . Sommige instanties geven aan binnen het planteam te communiceren hoe er advies verleend zal worden ⁸ . Anderen kunnen dit niet communiceren waardoor er geen garantie is dat plan gedragen is door instantie.	Departement Omgeving / VVSG / Adviesinstanties / Studiebureaus
-	Niet iedereen in het planteam krijgt het mandaat mee om beslissingen te nemen (bv. gemeentelijke ambtenaren)	Studiebureaus / Adviesinstanties

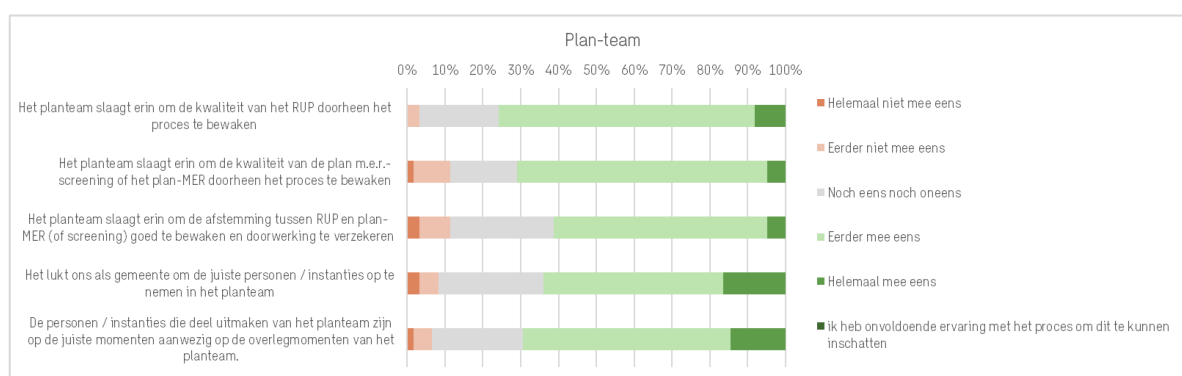
⁷ Bij ANB wordt dit bijvoorbeeld bewust uit elkaar getrokken omdat het planteam op zoek moet gaan naar compromissen om de plandoelstellingen te kunnen bereiken, maar de adviesverlener advies moet verlenen met het oog op het bereiken van sectorale doelstellingen en wil neutraliteit behouden bij het schrijven van het advies.

⁸ Bv. erfgoed

3.13.4 Enquête naar lokale overheden

In de schriftelijke bevraging naar lokale overheden werd eveneens gevraagd naar de ervaringen met het werken met een planteam (Figuur 17). Het merendeel van de respondenten geeft aan dat het planteam er in slaagt om de kwaliteit van het RUP te bewaken (76 % van de respondenten is het (eerder) eens met deze stelling). Iets minder, maar nog steeds 71 % van de respondenten, geeft aan dat het planteam er eveneens in slaagt de kwaliteit van plan-m.e.r.-screening of plan-MER te bewaken doorheen het proces. Men is echter iets minder positief over de bewaking van afstemming tussen RUP en plan-MER en de doorwerking van de milderende maatregelen (69 % gaat akkoord met de stelling dat het planteam daar ook in slaagt).

Bijna twee op drie respondenten (64 %) geven aan dat het hen als gemeente lukt om de juiste personen / instanties op te nemen in het planteam. Iets meer (69 % van de respondenten) geeft aan dat de personen / instanties die deel uitmaken van het planteam ook op de juiste momenten in het planteam aanwezig zijn. In een vrij veld kon men aangeven wie vaak ontbreekt in het planteam. Op de zes relevante antwoorden die in dit vrije veld werden gegeven, gaven vijf respondenten aan dat het Team Omgevingseffecten niet altijd aanwezig kan zijn in het planteam en dat men dit wel mist. Daarnaast werden de gemeentelijke omgevingsambtenaar en één van de adviesinstanties (nl. ANB) vermeld.



Figuur 17: Perceptie van de respondenten ten aanzien van de werking van het planteam (N = 62)

3.13.5 Conclusie

3.13.5.1 Worden relevante actoren betrokken?

Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat men de meerwaarde van een planteam ziet en met name het samenbrengen van de ruimtelijke planners en de deskundigen rond de effectbeoordeling (MER e.a.), om kennis samen te brengen en uit te wisselen. Het feit dat die afstemming er kan zijn was één van de belangrijkste bepalende factoren voor de kwaliteit van de plannen.

Tijdens het onderzoek werd echter ook vastgesteld dat het Team Omgevingseffecten, omwille van capaciteitstekort binnen het team, niet altijd structureel aanwezig kan zijn in de planteamen waarbij dat eigenlijk wel vereist is (nl. RUP's waarvoor plan-MER wordt opgemaakt). Hoewel het dus gaat om een beperkte minderheid van de dossiers is (slechts voor 5 % van de RUP's wordt een plan-MER opgemaakt, zie paragraaf 3.2.2), werkt het planteam dus niet zoals voorzien in de memorie van toelichting waarin de participatie van Team Omgevingseffecten als een belangrijk onderdeel van de geïntegreerde werking wordt gezien. Dit wordt door de verschillende stakeholders gezien als een duidelijk knelpunt bij het doorlopen van een geïntegreerd planproces. In de praktijk wordt vaak naar de MER-coördinator gekeken om de afwezigheid van Team Omgevingseffecten tijdens het planteam op te vangen maar de MER-

Ook adviesverlenende instanties kunnen, omwille van capaciteitstekort, niet altijd ingaan op de vraag om deel uit te maken van een planteam.

Uit het onderzoek blijkt niet eenduidig dat werken met een (uitgebreider) planteam leidt tot een vlotter verloop van het planningsproces.

pagina 54 van 88

3.14 WELKE ROL SPEELT HET PLANTEAM?

3.14.1 Inleiding / kadering

Onder voorgaande onderzoeksvraag werd reeds gekaderd welke decretale bepalingen er zijn rond het planteam en hoe dit planteam wordt samengesteld. De volgende vraag is dan welke verantwoordelijkheid het planteam draagt en welke rol het planteam als geheel opneemt.

Decretaal wordt vastgelegd dat 'het ontwerp van een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt opgemaakt door een planteam' en dat het planteam 'het geïntegreerd planningsproces voert, de verschillende onderzoeken begeleidt, de tussentijdse resultaten integreert in het planningsproces en zorgt voor een continue kwaliteitsbewaking'.

In de memorie van toelichting wordt aangevuld dat het planteam de inhoud, de voortgang, het participatieproces, de planontwikkeling, het effectbeoordelingsproces en de besluitvorming opvolgt. De memorie van toelichting biedt hier meer inzicht in de verwachte rol van de leden van het planteam:

“De formele documenten moeten ‘gedragen’ worden door het hele team. Dit geldt eveneens voor de ‘evolutieve’ documenten (procesnota en scopingnota).”

De term 'gedragen' wordt verder niet gedefinieerd. Verder wordt benoemd dat:

“De verschillende planteamleden verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun onderdeel in het plan en/of van de effectbeoordeling.”

De memorie van toelichting gaat vervolgens dieper in op de rol van het Team Omgevingseffecten:

“De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de effectbeoordelingen ligt bij de afgevaardigde van de bevoegde overheid in het planteam (dat is onderdeel van de kwaliteitsbewaking).”

“Deze administraties helpen dan onder andere mee aan de opmaak van de scopingnota en stellen hun expertise ter beschikking ten behoeve van een kwaliteitsvolle opmaak van het ontwerp van RUP en de ontwerp-effectbeoordelingen.”

“Er wordt op deontologische wijze gezorgd dat deze administraties niet expliciet interfereren in de planningsbeslissingen (van lokale overheden) zelf, ze zorgen er wel mee voor dat beslissingen goed onderbouwd kunnen worden, rekening houdend met de effectrapportages en dat er gezocht wordt naar efficiënte oplossingen voor knelpunten hieromtrent.”

Binnen het onderzoek werd de hypothese onderzocht dat het planteam, door zijn rol te vervullen, zorgt voor kwaliteitsvollere plannen. De vraag is dan ook welke rol het planteam in de praktijk vervult en of dat tot kwaliteitsvollere plannen leidt.

3.14.2 Focusgroepgesprekken

Naast de samenstelling van het planteam werd ook de rol van het planteam besproken tijdens de verschillende focusgroepgesprekken. In Tabel 17 nemen we samenvattend een aantal overheersende stellingen op rond dit onderwerp. Algemeen bleek dat er verschillende invullingen ontstaat zijn van het planteam en de rol die het planteam speelt in het planningsproces. Bepaalde initiatiefnemers kiezen voor een planteam waarin elk lid een actieve rol speelt en aan het plan schrijft ('schrijfteam'). In andere gevallen wordt het plan door een beknoptere groep opgemaakt en dient het planteam dan eerder om af te toetsen of het plan gedragen wordt door alle actoren ('toetsingsteam').

Tabel 17: Samenvatting van de overheersende stellingen rond de onderzoeksvraag naar de rol van het planteam en of men hierin slaagt

+ / -	Stelling	Focusgroepgesprek
+	Rol: uitwisseling van kennis tussen planners en MER-coördinator. Door planners en MER coördinator samen te brengen in het planteam vindt uitwisseling van kennis plaats.	Departement Omgeving / Intern / Studiebureaus
-	Kwaliteitsbewaking effectbeoordeling: door capaciteitstekort in het Team Omgevingseffecten, kan het Team Omgevingseffecten niet deelnemen aan het planteam van alle planningsprocessen waarvoor een plan-MER wordt opgemaakt en kunnen ze deze rol niet altijd opnemen.	Team Omgevingseffecten / Intern / Departement Omgeving / Studiebureaus
-	Onduidelijkheid voor Team Omgevingseffecten of ze de plannen mee dienen 'goed te keuren' of ze enkel instaan voor het ondersteunen van de MER-aspecten	Team Omgevingseffecten

3.14.3 Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende invullingen bestaan rond de rol van het planteam. Dit hoeft op zich geen knelpunt te vormen en sluit aan bij de flexibiliteit die men wil bieden binnen het geïntegreerd planningsproces. Afhankelijk van de noden van het proces kan men kiezen voor een meer actievere rol van het planteam dan wel voor een rol als goedkeuringsorgaan en kwaliteitsbewaking.

Volgende rollen worden in alle gevallen toegedicht aan het planteam:

- Kennisuitwisseling tussen planners en effectbeoordelaars;
- Kwaliteitsbewaking van het RUP gedurende het planningsproces.

De betrokken stakeholders zijn ook van mening dat aan deze rollen wordt voldaan door het planteam.

Een knelpunt wordt gevormd voor de kwaliteitsbewaking van het MER. Als gevolg van het feit dat het Team Omgevingseffecten niet altijd volwaardig haar rol kan opnemen binnen het planteam, ondervinden andere stakeholders dat de kwaliteit van de effectbeoordeling minder kan worden bewaakt. De MER-coördinator vangt de afwezigheid van het Team Omgevingseffecten op, maar beschikt niet over dezelfde neutraliteit.

3.15.1 Inleiding / kadering

Bij deze toevoeging aan de VCRO worden twee instrumenten expliciet omschreven:

- Binnen dit onderzoek werd de vraag gesteld in welke mate gebruik gemaakt wordt van deze instrumenten om de milderende maatregelen zoals voorgesteld in de effectbeoordeling te laten doorwerken.

3.15.2 Focusgroepgesprekken

Tabel 18: Samenvatting van de overheersende stellingen rond de vraag of de mogelijkheid van het inzetten van extra instrumenten benut wordt om de milderende maatregelen uit de effectenonderzoeken te laten doorwerken in de plannen

+ / -	Stelling	Focusgroepgesprek
+	In theorie zeker goed principe, daar niet alle milderende maatregelen kunnen worden opgenomen als stedenbouwkundige voorwaarden in een RUP	Intern
-	Er is nog weinig ervaring met het inzetten van de bedoelde instrumenten om milderende maatregelen uit de effectbeoordeling te laten doorwerken; er konden weinig voorbeelden gegeven worden.	Alle gesprekken
-	Inzetten van extra instrumenten wordt vermeden omwille van beperkte kennis van die instrumenten. De instrumenten hebben een eigen proces te doorlopen, wat opname ervan in RUP zou vertragen.	Departement Omgeving / Intern
-	Het inzetten van deze instrumenten wordt vermeden omdat ze het proces nog complexer maken (flow van goedkeuring, extra juridisch risico, ...)	Departement Omgeving / Intern / Team Omgevingseffecten
0	Het inzetten van deze instrumenten kon ook voorafgaand aan de invoering van de geïntegreerde procedure; maar de goedkeuring ervan was dan niet gekoppeld aan de goedkeuring van het plan	Departement Omgeving

Tijdens de gesprekken werden geen andere voorbeelden aangehaald die specifiek betrekking hadden op doorwerking van milderende maatregelen via de bedoelde instrumenten. Wel werden er verschillende voorbeelden aangehaald van gewestelijke RUP's waar flankerend beleid werd verankerd via een beslissing van de Vlaamse Regering. Dit is een praktijk die echter ook al plaatsvond in de oude procedure.

In theorie wordt de mogelijkheid om via extra instrumenten milderende maatregelen te doen doorwerken als een positief principe ervaren. Toch blijkt het niet zo gemakkelijk te zijn om in de praktijk om te zetten. De ruimtelijke planners voelen zich minder vertrouwd met de instrumenten en hebben niet steeds de juiste expertise om ze vorm te geven. Daarnaast bezorgt het inzetten van een bijkomend instrument voor een vrees dat dit juridische risico's inhoudt. Hoe dan ook verhoogt dit de complexiteit of werklast van een proces dat al als zwaar wordt beschouwd.

pagina 58 van 88

3.16.1 Inleiding / kadering

Binnen de memorie van toelichting kunnen twee decretale wijzigingen gevonden worden die uitvoering geven aan de krachtlijn:

- In die zin zijn lokale besturen minder ‘afhankelijk’ van formele goedkeuringsmomenten door de Vlaamse diensten. Het is daarbij moeilijk om dit aspect te koppelen aan één van de hoofddoelstellingen van het onderzoek. De krachtlijn sluit nog het meest aan bij de ‘efficiëntere planprocessen’. De memorie van toelichting verwijst naar het principe “*wat beter op lokaal niveau geregeld wordt, hoeft niet door een hoger niveau bepaald te worden*”. Dit kan geïnterpreteerd worden als het streven naar een hogere efficiëntie in de planprocessen op lokaal niveau.

Binnen het onderzoek werd dus gefocust naar de mate waarin lokale besturen er in slagen om hun (grotere) beleidsverantwoordelijkheid op te nemen. Dit topic werd besproken tijdens het focusgroepgesprek met enkele gemeenten (binnen forum VVSG). Hieruit kwam zeer sterk naar voor dat gemeenten vaak niet de kennis hebben om het proces van opmaak van een RUP (als een plan-MER vereist is) te begeleiden. Er heerst dan ook enige angst voor de evoluties die voorzien zijn in het proces 'modernisering MER', waarbij ook de beslissing dat plan-m.e.r. screening volstaat bij de gemeenten zal komen te liggen. Ook in enkele andere focusgroepgesprekken (bv. studie bureaus die de gemeenten ondersteunen) werd aangegeven dat het proces mogelijk te zwaar is, te ingewikkeld, voor lokale besturen.

Om deze bevindingen te veralgemenen, hebben we in de enquête naar lokale besturen gevraagd naar hun perceptie met betrekking tot expertise en capaciteit om de planningsprocessen op te zetten of te begeleiden.

In de schriftelijke bevraging werd gepeild naar de beleidsverantwoordelijkheid die er bij de lokale besturen bijkomt met de invoering van het geïntegreerd planningsproces en of er voldoende capaciteit en expertise bij de lokale overheden aanwezig is om deze beleidsverantwoordelijkheid op te nemen (Figuur 18).

4 SYNTHÈSE

Vanuit de conclusies op de verschillende onderzoeksvragen, zoals ze in Hoofdstuk 3 werden geformuleerd, geven we hieronder de hoofdconclusies uit het onderzoek weer.

4.1 HET INTEGRATIEDECREET ZORGT VOOR VERBETERING, PRAKTIJK BLIJFT UITDAGING

In deze beleidsevaluatie is de hoofdonderzoeksvraag of het geïntegreerd planningsproces leidt tot kwaliteitsvollere en juridisch robuustere plannen en efficiëntere planningsprocessen. Op vlak van kwaliteitsvollere plannen werd vastgesteld dat de plannen beter onderbouwd worden in de nieuwe procedure. Die onderbouwing werd verbeterd door een sterkere doorwerking van de resultaten van het MER (of effectenonderzoek) in het planproces en een verhoogde input vanuit het participatietraject.

De juridische analyse concludeert dat het geïntegreerde planningsproces verschillende elementen bevat die de juridische robuustheid in theorie verhogen. Hoewel er in het werkveld een grote bezorgdheid heerst over de juridische kwetsbaarheden binnen de procedure kan er op basis van deze studie niet gesteld worden dat het geïntegreerd planningsproces leidt tot bijkomende juridische risico's.

De keerzijde van deze verbeteringen lijkt een grotere druk op de 'efficiëntie' van de planprocessen te zijn. Voor de meerderheid van de planprocessen volstaat een plan-m.e.r.- screening en dan wordt de geïntegreerde procedure als complex ervaren.

Globaal wordt er geconcludeerd dat het decreet, en de procedure, beter tegemoetkomen aan geïntegreerde planprocessen. De decreetgever behaalt met deze nieuwe procedure verschillende van de vooropgestelde doelstellingen.

Tegelijkertijd stellen we ook een aantal knelpunten vast die maken dat de objectieven van het integratiedecreet niet helemaal worden bereikt. Externe trends zoals de juridisering van planprocessen, complexe sectorale wetgeving, ... zetten de procedure en de planprocessen sterk onder druk. Deze moeilijkheden volgen dus niet louter uit de invoering van het decreet, maar eerder uit een gewijzigde context. De ambities om tot snellere en betere planningsprocessen te komen, kunnen niet enkel via decretale procedures afgedwongen worden, maar worden door vele andere factoren mee bepaald.

Hieronder geven we in Tabel 19 een overzicht van de sterktes en knelpunten die eigen zijn aan de procedure van het geïntegreerde planproces. Daaronder geven we in Tabel 20 een overzicht van de externe factoren die een impact hebben op de werking van het planproces.

Tabel 19: Synthese sterktes en knelpunten van het geïntegreerd planningsproces

Sterktes	Knelpunten
Procesintegratie van RUP, MER en participatie komt beter tegemoet aan het planproces. Hierdoor zijn plannen en processen kwalitatiever en beter onderbouwd. - Participatiemomenten zijn beter op elkaar afgestemd en kunnen leiden tot inhoudelijke inbreng in planproces - Meer logische volgorde: eerst de alternatieven onderzoeken en dan pas een plan opmaken. Het MER kan het plan voeden. - 'Open' proces, met onder andere een aanpasbare scopingnota biedt flexibiliteit om het MER aan te passen aan nieuwe inzichten of wijzigingen in het plan - Het MER dat nog aangepast kan worden naar aanleiding van het openbaar onderzoek is een grote meerwaarde en zorgt ervoor dat er ook meer 'vrijheid' is om het plan in die fase nog te optimaliseren De inhoudelijke integratie zorgt voor een beter onderbouwd – en dus kwalitatiever en juridisch robuuster - plan - Er is een betere uitwisseling tussen planners en milieudeskundigen binnen het planproces - De effectbeoordeling is beter afgestemd op het plan - De resultaten van de effectbeoordeling werken beter door in de plannen - In algemene zin is er meer aandacht voor 'milieu' binnen de planprocessen	De nieuwe procedure wordt als complexer, duurder en langer ervaren - Het open planproces zorgt voor meer wijzigingen doorheen het proces en een verhoogde complexiteit. Dit kan leiden tot een aanvoelen van hogere juridische kwetsbaarheid. - De meerwaarde van de procesnota is beperkt en wordt gezien als een 'verplicht nummer' (inefficiëntie) - De scopingnota wordt in veel gevallen niet gebruikt zoals bedoeld (inefficiëntie) De abstractie van de startnota botst met verwachtingen vanuit participatie en MER - Inwoners begrijpen abstractiegraad niet en zoeken wat het planvoornemen betekent in termen van concrete ingrepen - MER zoekt naar een concreet plan of programma om screening/scoping uit te werken - De integratie is op vlak van scoping & tiering niet volledig geslaagd. Er is weliswaar meer aandacht voor scoping maar in quasi in elk planproces worstelt het planteam er toch mee. - Nieuwe instrumenten worden nog quasi nooit toegepast bij het vertalen van milderende maatregelen in het RUP - Werking van het planteam is sterk afhankelijk van de houding van de adviesinstanties - Team Omgevingseffecten kan niet voor elk RUP even intensief zijn rol opnemen in het planteam.

Tabel 20: Externe factoren die impact hebben op het geïntegreerd planningsproces

Externe factoren
- Veranderende competenties/expertise en druk op capaciteit leden planteam - Complexe rol adviesinstanties - Steeds complexere MER-praktijk (o.a. wegens sectorale wetgeving of juridisering) - Onvoldoende ruimtelijke keuzes in beleidsplannen - Perceptie van grote juridische kwetsbaarheid

Op basis van de sterktes en knelpunten van de procedure en de externe factoren die we hebben vastgesteld, gaan we in de volgende paragrafen dieper in op een aantal aspecten.

Ten eerste formuleren we twee overkoepelende effecten die het gevolg zijn van het integratiedecreet:

- Voor eenvoudige RUP's wordt de procedure als complex ervaren en lijkt een proces op maat niet te lukken;
- Er is meer participatie maar het is onduidelijk of er effectief ook meer draagvlak is (zoals beoogd).

Naast deze aspecten, die rechtstreeks volgen uit de procedure zelf, zijn er ook de bovenstaande externe factoren die een negatieve impact hebben op de werking van het geïntegreerde planproces. Ook hier gaan we verder op in in de volgende paragrafen.

4.2 GEEN PROCES OP MAAT VOOR EENVOUDIGE RUP'S

Een betere samenwerking tussen RUP en MER was een belangrijke aanleiding voor het integratiedecreet. De decreetgever voorzag daarbij verschillende wijzigingen die vooral relevant zijn voor de dossiers waarin een plan-MER wordt opgemaakt: werken met een planteam waarin Team Omgevingseffecten wordt betrokken, een 'open' proces waarin het MER aangepast kan worden tot na het openbaar onderzoek, de mogelijkheid om extra instrumenten toe te voegen om milderende maatregelen te laten doorwerken, ...

Uit het onderzoek blijkt dat deze aspecten zeker gewaardeerd worden voor de meer complexe RUP's : RUP's op gewestelijk niveau, RUP's waarvoor een plan-MER moet worden opgemaakt, We weten echter dat meer dan 85 % van de RUP-dossiers op gemeentelijk niveau wordt opgemaakt en dat minder dan 5 % daarvan een volledig plan-MER opmaakt (zie paragraaf 3.2). De meerderheid van de RUP's die die onder het geïntegreerd planproces worden opgemaakt, zijn met andere woorden 'eenvoudige dossiers'. Uit het onderzoek blijkt dat de stakeholders die betrokken zijn bij de eenvoudigere processen, de 'minimaal te doorlopen stappen' niet ervaren als zijnde een 'efficiënt proces op maat' zoals in de memorie van toelichting wordt bedoeld. De procedure wordt voor deze eenvoudigere dossiers ervaren als complex, duur en lang.

Tegelijk wilde de decreetgever de beleidsverantwoordelijkheid van de lokale besturen vergroten. Uit het onderzoek blijkt dat bijna de helft van de gemeenten ervaart dat ze onvoldoende capaciteit en expertise hebben om een RUP (inclusief screening of toezicht op het plan-MER) op te maken, of de opmaak te begeleiden wanneer dit wordt uitbesteed, wat ook aangeeft dat de processen te complex zijn voor gemeentelijke besturen.

Door de integratie wordt het aspect 'milieu' belangrijker in de planprocessen. In het geval van de processen waar screenings volstaan wordt Team Omgevingseffecten pas betrokken wanneer een uitspraak over de scopingnota wordt gevraagd, die ten laatste voor de voorlopige vaststelling wordt goedgekeurd. Voor lokale besturen ontbreekt er zo een vroege betrokkenheid of kwaliteitsbewaking van Team Omgevingseffecten bij de effectieve opmaak van de screening.

Daarnaast ervaren lokale besturen dat ze sterk afhankelijk zijn van de hogere overheden voor een vlot verloop van het proces. Volgende knelpunten werden hierbij onder meer vastgesteld:

- Gemeenten vinden dat ze te lang moeten wachten op Team Omgevingseffecten over een beslissing rond de screening;
- Initiatiefnemers ontvangen vaak geen advies en regelmatig standaardadviezen tijdens de adviesvraag, die inhoudelijk geen meerwaarde bieden en het proces verzwaren;
- Instanties komen niet altijd opdagen tijdens plenaire vergaderingen, waardoor negatieve adviezen niet doorgesproken kunnen worden.

De geïntegreerde procedure lijkt dus veel minder tegemoet te komen aan de meer eenvoudige dossiers dan aan de complexere dossiers. Er heerst niet het gevoel dat je een efficiënt proces op maat kan voeren voor een eenvoudig RUP met verwaarloosbare milieueffecten. Het open planproces met de nieuwe startnotafase en de aanpasbare scopingnota, wordt als complex ervaren. Daarbij heerst het gevoel dat de initiatiefnemer sterk afhankelijk blijft van de hogere overheid om de procedure te doorlopen. Dit botst ook met het idee om de beleidsverantwoordelijkheid te verhogen op lokaal niveau. De planlast van de opmaak van een RUP is daarbij ook zeer hoog voor de lokale besturen die worstelen met beperkte budgetten maar ook een beperkte capaciteit en expertise op dit domein.

////////////////////////////////////

4.4 ONHAALBARE ROL VOOR BETROKKEN ACTOREN?

In de nieuwe procedure wordt de rol van verschillende actoren groter binnen het planproces. Zo vraagt het werken met een planteam dat de leden (gemeenten, planners, adviesinstanties, Team Omgevingseffecten,...) capaciteit voorzien om het planningsproces te begeleiden. Maar ook wanneer adviesinstanties of Team Omgevingseffecten niet in het planteam zitten, is hun rol soms groter geworden. Adviesinstanties worden om advies gevraagd op de startnota van het RUP en moeten desgevallend de capaciteit voorzien om aanwezig te kunnen zijn in planteam. Echter, de invoering van het integratiedecreet is niet gepaard gegaan met een capaciteitsverhoging van deze actoren en dat heeft impact op het proces. Het functioneren van de adviesinstanties wordt verder besproken onder 4.5.

Specifiek voor Team Omgevingseffecten voorzag de decreetgever een belangrijke rol, met name in de continue kwaliteitsbewaking van de effectbeoordeling door deel te nemen aan de planteam. De taak van het Team Omgevingseffecten werd daarmee sterk vergroot ten opzichte van de oude procedure. Uit het onderzoek bleek echter duidelijk dat het Team Omgevingseffecten deze rol in de praktijk niet kan opnemen. Voor het beperkte aantal VTE's in het team is het onmogelijk om bij alle plan-MER-plichtige dossiers structureel aanwezig te zijn. Het Team Omgevingseffecten kan met andere woorden de haar toegedichte rol niet volledig opnemen.

Enerzijds is dit een externe factor die losstaat van het integratiedecreet zelf, anderzijds zag de decreetgever een meerwaarde in deze kwaliteitsbewaking door het Team Omgevingseffecten. Door het capaciteitstekort, slaagt men hier niet in. De actoren in het praktijkveld vinden de kwaliteitsbewaking door Team Omgevingseffecten nog steeds erg waardevol, blijkt uit onze analyse. In de praktijk kijken veel initiatiefnemers in plan-MER-plichtige dossiers bijgevolg naar de MER-coördinator om de rol die het Team Omgevingseffecten wordt toegedicht, op te nemen in de planteam. Hoewel dit inhoudelijk de geïntegreerde aanpak wel opvangt, is het geen gemakkelijke rol voor de coördinatoren. Het Team Omgevingseffecten kent immers een grotere (gepercipieerde) onafhankelijkheid en kan, mede hierdoor, sterker wegen naar andere actoren (bv. adviesinstanties of burgerbewegingen) dan de MER-coördinator. De MER-coördinator werkt inhoudelijk onafhankelijk, maar het feit dat hij/zij betaald wordt door de opdrachtgever maakt zijn onafhankelijkheid minder absoluut dan die van Team Omgevingseffecten.

Als gevolg van het capaciteitstekort, focust het Team Omgevingseffecten zich op de ‘belangrijkste’ dossiers waarvoor een plan-MER moet worden opgemaakt (veelal gewestelijke RUP’s), hoewel ook daarvoor een structurele opvolging of deelname aan het planteam niet steeds lukt. Deze bevindingen gelden ook specifiek voor het (sub)team ‘Externe Veiligheid’ dat instaat voor de ruimtelijke veiligheidsrapportage. Dit werd bevestigd door de klankbordgroep.

Er gaat nog minder aandacht naar de dossiers waarvoor geen plan-MER wordt opgemaakt en slechts een screening vereist is. Het Team Omgevingseffecten doet pas een uitspraak over de screening wanneer de scopingnota wordt gepubliceerd. De beslissing over de screening, die genomen moet worden door het Team Omgevingseffecten laat soms op zich wachten , waardoor gemeenten het gevoel hebben dat dit het proces vertraagt.

Bovenstaande conclusies, en vooral de bevinding dat het Team Omgevingseffecten onvoldoende capaciteit heeft om haar rol ten volle te benutten, roepen vragen op over welke rol Team Omgevingseffecten in de toekomst moet krijgen in enerzijds de plan-MER dossiers en anderzijds de screeningsdossiers, te meer ook dat, met het decreet modernisering m.e.r., deze rol zal komen te wijzigen. Dit wordt verder besproken onder paragraaf 4.9.

4.5 VLAAMS BELEID EN DE ROL VAN DE ADVIESINSTANTIES

Een externe problematiek die de werking van de procedure bemoeilijkt zijn de sectorale beleidsvisies in Vlaanderen. De vele ruimtegebruikers en de beperkte ruimte zorgen voor sectorale conflicten die typisch zijn voor de Vlaamse context. Daarnaast zorgt de *urban sprawl* voor een beperkte milieugebruiksruimte: veel autogebruik zorgt voor files, luchtvervuiling, geluidsoverlast, druk op de natuurlijke systemen, etc.

Zoals ook vastgesteld in de studie *Slimme Verdichting*¹¹, is er te weinig eensgezind Vlaams beleid over de aanpak van deze problematiek. Een belangrijk knelpunt hier is het ontbreken van een BRV, maar ook het ontbreken van een gericht modal shift beleid. Onduidelijke politieke keuzes op Vlaams beleidsniveau zorgen er voor dat lokale planningsinitiatieven geconfronteerd worden met conflicterende sectorale visies. Op niveau van het geïntegreerde planningsproces uit zich dat in de rol en adviezen van de verschillende adviesinstanties.

In het decreet werd flexibiliteit in het planningsproces voorzien door in het planteam verschillende stakeholders te betrekken of door al dan niet te voorzien in een plenaire vergadering voorafgaand aan het openbaar onderzoek. Dit 'proces op maat' moet ertoe bijdragen dat het planningsproces zo vlot mogelijk verloopt. Toch blijkt dit niet altijd even goed te werken. Volgende knelpunten worden hierbij ervaren:

- Bij negatieve of conflicterende adviezen: binnen het onderzoek werd de meerwaarde van een live plenaire vergadering duidelijk erkend, met de mogelijkheid om dieper in te gaan op negatieve adviezen of om tot een consensus te komen bij conflicterende belangen of adviezen. Bij initiatiefnemers heerst een duidelijke frustratie wanneer instanties in deze gevallen niet aanwezig zijn om hun advies te verdedigen of te bespreken met andere instanties.
- Met betrekking tot adviesinstanties binnen het planteam: de decreetgever zag een meerwaarde in het betrekken van specifieke instanties binnen het planteam om het planproces te begeleiden. In de praktijk heerst er frustratie over de toepassing van dit principe. Sommige adviesinstanties weigeren om deel uit te maken van een planteam; enkele adviesinstanties nemen wel deel maar doen geen uitspraak over hoe ze zullen adviseren binnen het dossier.
- Adviesinstanties vragen soms al te gemakkelijk om bepaalde effecten kwantitatief te onderbouwen (bv. tellingen / modellering). Dit vergt heel wat tijd en middelen, die vaak niet opwegen tegen de meerwaarde van de resultaten die ze opleveren (bv. de vaak beperkte nauwkeurigheid van dergelijke modelleeroefeningen). Voor het invoeren van het integratiedecreet nam het Team Omgevingseffecten de rol op van het opstellen van richtlijnen (knopen doorhakken over wat relevant te onderzoeken was in het MER), waarbij ze de vraag naar kwantitatieve onderbouwing wel eens (onderbouwd) weerlegden. Het Team Omgevingseffecten kan die rol in de nieuwe procedure minder strak opnemen omdat ze niet steeds op elk planteamoverleg aanwezig kunnen zijn, en initiatiefnemers vinden het moeilijker om zelf in het planteam de scoping en tiering scherp te bewaken. Een kanttekening daarbij is wel dat vragen naar dergelijk gedetailleerd kwantitatief onderzoek vooral door de verdere juridisering van de opmaak van het RUP en het MER minder afgewezen worden, in vergelijking met de periode vóór de het integratiedecreet.
- Adviesinstanties schrijven regelmatig 'standaardadviezen'. Omwille van tijdsgebrek, of andere redenen, wordt het advies niet aangepast aan het dossier en bevat het zeer algemene bepalingen, die ook niet altijd relevant zijn op RUP-niveau. Vaak wordt het advies ook niet aangepast aan de fase van het dossier waarbij hetzelfde advies wordt ingediend in fase startnota, plenaire vergadering en openbaar onderzoek. Daarnaast wordt het verschil tussen plan en projectniveau vaak te weinig

¹¹ Le Roy, M., Tindemans, H., Bastiaens, J. & Verhaegen, K. (2023) Onderzoek naar slimme verdichtingsvoorwaarden via scenariodoorrekeningen en doorwerking in milieueffectbeoordeling, uitgevoerd door SWEKO/BUUR en KENTER in opdracht van Departement Omgeving.

In het hoofdstuk aanbevelingen doen we enkele suggesties rond de adviesverlening die ingaan op de hierboven vastgestelde knelpunten.

4.6 MER-PRAKTIJK

Het integratiedecreet wijzigt de MER-methodiek niet rechtstreeks, maar tracht via een geïntegreerde werking de resultaten van het MER meer af te stemmen op het RUP en vice versa. Uit het onderzoek blijkt dat het geïntegreerd planningsproces hier ook in slaagt. Verschillende externe trends hebben echter een impact op de MER-praktijk en zetten deze afstemming continu onder druk, zelfs tijdens elk individueel planproces.

- Enerzijds door de **steeds complexere milieuwetgeving**: de milieugebruiksruimte staat in Vlaanderen sterk onder druk waardoor verschillende milieuproblematieken logischerwijze bepalend worden voor de ruimtelijke planprocessen. Het gaat daarbij over wateroverlast (watertoets), stikstofproblematiek (PAS, impact op biodiversiteit), steeds meer congestie op de (boven)lokale wegen, strengere normen voor lucht en geluid, grotere aandacht voor klimaat en gezondheidseffecten, Al deze aspecten hebben een impact op de effectbeoordeling, via nieuwe of wijzigende wetgeving, normeringen of de loutere vermindering van de milieugebruiksruimte op zich. Dit maakt het MER complexer: meer effecten zijn te onderzoeken en het vergt meer gedetailleerde doorrekeningen. De verhoogde complexiteit die wordt ervaren in het geïntegreerde planproces is dus deels ook een gevolg van een steeds complexere milieuwetgeving en de schaarse milieugebruiksruimte die hun neerslag vinden in de (uitgebreide) milieueffectrapportage. Bovendien blijken een aantal milieuaspecten wel geregeld te zijn voor projecten en vergunningsaanvragen maar niet voor plannen. Typische knelpunten op planniveau zijn bijvoorbeeld zaken in verband met stikstof en biodiversiteit waarvoor op basis van eigen interpretaties de op projectniveau ‘geregelde’ kwesties probeert door te trekken naar het planniveau, wat niet eenvoudig of zeker is.
- Anderzijds zijn er ook **knelpunten die volgen uit de toepassing van de MER-methodologie in de praktijk** zoals ook toegelicht in de studie Slimme Verdichting¹². Het gaat enerzijds over problemen met de gangbare beoordelingskaders, maar ook over problemen bij het gebruik van kencijfers, aannames en modelleringen, onvoldoende toekomstgericht (kunnen) denken en rekenen en de wijze waarop milderende maatregelen worden voorgesteld.

De vaststelling dat met de nieuwe procedure de **scoping en tiering er niet op verbeterd** is, is mogelijk deels een gevolg van bovenstaande elementen. Daarboven op komt de **vrees voor juridische procedures**, waarin regelmatig opgeworpen wordt dat er onvoldoende gemotiveerd zou zijn dat bepaalde effecten niet onderzocht moesten worden.. Deze bevindingen zijn bovendien niet specifiek voor het geïntegreerd planningsproces, maar spelen binnen alle soorten m.e.r.-trajecten. Modernisering m.e.r. bevat potentieel elementen die hier een impact op kunnen hebben en wordt besproken onder paragraaf 4.9.

4.7 TE VEEL VERWACHTINGEN VOOR RUP'S

In 4.5 bespreken we reeds dat ruimtelijke beleidskeuzes onvoldoende worden verankerd in het beleid. Op Vlaams niveau blijft de goedkeuring van een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) uit, waardoor ook een duidelijk ontwikkelingskader omtrent verdichting en ruimtelijke ontwikkeling op Vlaams niveau ontbreekt. Ook dit werd in de studie *Slimme Verdichting* benoemd als een belangrijk knelpunt dat een grote impact heeft op de ontwikkeling van goed gelegen strategische projecten.

ook op gemeentelijk niveau bestaat er een knelpunt. Nog maar een minderheid van de lokale besturen maakte een ruimtelijk beleidsplan op. Problematischer echter is dat het er op lijkt dat er in die

¹² Le Roy, M., Tindemans, H., Bastiaens, J. & Verhaegen, K. (2023) Onderzoek naar slimme verdichtingsvoorwaarden via scenariodoorrekeningen en doorwerking in milieueffectbeoordeling, uitgevoerd door SWECO/BUUR en KENTER in opdracht van Departement Omgeving. Hierin werd onder andere een transitiegericht beoordelingskader voor mobiliteit uitgewerkt met een iteratiestap via brongerichte, 'terugwerkende' milderende maatregelen.

Het gevolg hiervan is dat veel ruimtelijke keuzes op niveau van een RUP gemaakt moeten worden en dus ook onderzocht moeten worden. De intentie om bijvoorbeeld een bepaalde locatie te ontwikkelen zou in principe reeds beslist en onderzocht moeten zijn op niveau van het ruimtelijk beleidsplan. Het RUP zou dan moeten dienen om de nodige planologische wijzigingen door te voeren om die beleidskeuze mogelijk te maken. Doordat veel van die keuzes vandaag niet op een meer strategisch niveau gemaakt worden, krijgen veel burgers en adviesinstanties pas in het RUP-proces de kans om te reageren op bepaalde beleidskeuzes. Deze trend verzwaart de RUP-procedure.

Wanneer het RUP moet instaan voor de ruimtelijke beleidskeuzes én voor een hypergedetailleerd stedenbouwkundig kader, komt er zeer veel druk te staan op het instrument en de procedure om dat instrument op te maken.

We kunnen er niet omheen dat in Vlaanderen de burger steeds mondiger en actiever is in het procederen, met schorsingen of vernietigingen van ruimtelijke uitvoeringsplannen of omgevingsvergunningen tot gevolg. In een verspreide en dichtbevolkte regio als Vlaanderen ontstaan snel ruimtelijke conflicten waarbij de zogenaamde NIMBY¹⁴-reflex opdaagt bij nieuwe ontwikkelingen. Burgers verzetten zich dan ook vaak tegen die ontwikkelingen en het individueel belang haalt het vaak van het collectief belang dat in die plannen wordt nagestreefd.

In welke mate de problematiek ook geldt voor ruimtelijke uitvoeringsplannen is minder duidelijk. We konden dit in het kader van dit onderzoek niet verifiëren omdat er geen data zijn die een vergelijking mogelijk maken. Zo beschikken we (nog) niet over cijfers omtrent het aantal procedures dat wordt opgestart tegen RUP's. Wat wel duidelijk is, is dat de angst voor die procedures sterk leeft bij de initiatiefnemers. Verschillende knelpunten zijn volgens de bevroagde actoren te wijten aan de angst voor juridische risico's: niet durven scopen of ingaan tegen adviezen, fases hernemen voor de zekerheid, zo weinig mogelijk informatie opnemen in de procesnota,

¹⁵ VRT, De Kracht van de klacht, 16 april 2025

Op basis van onze juridische analyse (zie paragraaf 3.5), kon niet vastgesteld worden dat de nieuwe procedure juridisch meer risico's bevat. Daarentegen bevat het decreet verschillende elementen die de juridische robuustheid net dienen te versterken.

Hoewel we dus niet kunnen aantonen dat er een groter juridisch risico bestaat binnen het geïntegreerd planproces is het wel zo dat de perceptie van juridische kwetsbaarheid, zoals gevoeld door verscheidene actoren, een impact heeft op de werking van de procedure.

4.9 GEEN RAPPORTAGE VAN ITERATIEF PROCES

Een werkpunt blijft ook nog steeds de rapportering van het doorlopen planproces. Het lukt nog al te vaak niet goed om het iteratief proces op een heldere manier weer te geven in de rapportering zodat de logica van de tijdens het proces genomen beslissingen en de daaruit volgende aanpassingen van plan en of MER beter navolgbaar worden en misschien zelfs tot minder beroepsprocedures zullen leiden.

Uit de gesprekken met Team Omgevingseffecten, de MER-coördinatoren en de ruimtelijk planners bleek dat er wel al goede pogingen zijn om dit minstens in de onderlinge uitwisseling van aangepaste documentversies te verbeteren, maar de goede voorbeelden, om het proces en zijn wendingen zorgvuldig in beeld te brengen, zijn nog schaars.

Een systematische inzet om elke stap zorgvuldig te documenteren, om inspraak en adviezen consequent te verwerken of onderbouwd weg te schrijven en om juridische waarborgen in te bouwen om beroepsprocedures te voorkomen, ontbreekt in vele dossiers. Er wordt ook nog te weinig ingezet op heldere (niet-technische) samenvattingen ter ondersteuning van de besluitvorming. De ‘goede ervaringen’ op dit vlak zouden kunnen gedeeld worden in een (praktijk)handleiding, zoals bijvoorbeeld op de bestaande publiek toegankelijke website milieuinfo.be ([Handleiding plan-MER-RUP](#)), of via het forum Atrium Lerend Netwerk waar specifieke tools en sjablonen kunnen gedeeld worden, maar dat als nadeel heeft dat het wel enkel voor omgevingsambtenaren toegankelijk is. In het hoofdstuk aanbevelingen gaan we dieper in op hoe het werkveld, los van regelgeving en externe factoren, nog effectiever en efficiënter kan werken binnen de geïntegreerde planningsprocedure.

4.10 DOORKIJK MODERNISERING M.E.R.

Parallel met de opmaak van deze beleidsevaluatie loopt het traject 'modernisering m.e.r.', waarin wijzigingen gebeuren aan de regelgeving voor milieueffectrapportage. Modernisering m.e.r. voorziet geen rechtstreekse aanpassingen aan de geïntegreerde procedure maar voorziet wel wijzigingen die er impact op hebben. Het gaat enerzijds over de rol van het Team Omgevingseffecten en anderzijds over de beslissingsbevoegdheid omtrent de screeningsgerechtigdheid. We kaderen hieronder hoe de nieuwe regelgevende bepalingen interfereren met de inzichten en knelpunten die we hebben vastgesteld in deze beleidsevaluatie.

Doelstelling en inwerkingtreding modernisering m.e.r.

De beoogde modernisering van de milieueffectrapportage heeft in essentie als doel de procedures rond milieueffectrapportage fundamenteel te vereenvoudigen, te digitaliseren en te verbeteren. Deze modernisering houdt in dat de huidige lange en vaak complexe procedures worden herzien zodat er efficiënter en doelgerichter beslissingen kunnen worden genomen met betrekking tot projecten en plannen die van invloed kunnen zijn op het milieu.

Hierbij worden de generieke procedures zo aangepast dat ze enerzijds voldoen aan de minimale vereisten (zoals door de Europese richtlijnen voorgeschreven) en anderzijds ook flexibel genoeg zijn om in de toekomst eenvoudig te kunnen gebruiken om maatwerk te bieden voor eventuele toekomstige nieuwe specifieke procedures. Het doel van 'modernisering m.e.r.' is dat de m.e.r.-regelgeving zo geschreven wordt dat zij kan toegepast worden op alle reeds bestaande en eventuele toekomstige geïntegreerde procedures voor plannen en projecten. Men voorziet in het wijzigingsdecreet dus eigenlijk generieke bepalingen om in de toekomst geen nieuwe specifieke geïntegreerde procedures meer nodig te hebben.

De wijzigingen worden geregeld via het decreet van 17 mei 2024 tot wijziging van het DABM¹⁶ voor wat betreft de bepalingen over milieueffectrapportage (verder 'decreet modernisering m.e.r.'). Dit decreet bevat:

- Een vereenvoudiging van de betrokken regelgeving
- Inzet op kwaliteitsborging van de milieubeoordelingen vanuit gedeeld eigenaarschap (met specifieke rollen en verantwoordelijkheden voor de betrokken actoren)
- Omvorming van Team Omgevingseffecten naar het Vlaams Expertisecentrum milieueffectrapportage (hierna VECM)
- Inzet op maximale digitale dienstverlening en ter beschikkingstelling van expertise rond milieueffectrapportage

Het decreet zelf voorziet een uiterste datum van inwerkingtreding op 1 december 2025 maar een aantal bepalingen moeten nog verder uitgewerkt worden in een uitvoeringsbesluit. Dit uitvoeringsbesluit werd op 4 juli 2025 voor een tweede keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering en er wordt op moment van schrijven advies ingewonnen bij de Raad van State en de Vlaamse Technische Commissie.

Wat verandert er voor de geïntegreerde planningsprocedure?

Het nieuw artikel 4.1.5. DABM stelt dat indien de wijze van integratie bepaald is in sectorale wetgeving, de bepalingen zoals geïntegreerd gevolgd moeten worden. Dit betekent dat de geïntegreerde RUP-m.e.r.-

¹⁶ Decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage (Titel IV)

5 BELEIDSAANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk formuleren we op basis van ons onderzoek aanbevelingen voor het Vlaamse Beleidsniveau omtrent het geïntegreerde planningsproces.

In de synthese van de evaluatie werd geconcludeerd dat de geïntegreerde procedure grotendeels tegemoetkomt aan zijn doelstellingen. Er zijn echter verschillende ‘externe’ factoren die voor knelpunten zorgen in de toepassing van het planningsproces.

De klemtoon van de beleidsaanbevelingen ligt dan ook niet op het herzien van de procedure of het wijzigen van het decreet, al zijn er optimalisaties mogelijk. Die beschrijven we hieronder in 5.2. De hoofdfocus van de aanbevelingen gaat naar het verbeteren van de toepassing van het decreet. Hieronder in 5.1 doen we een aantal voorstellen om de praktijk rond het geïntegreerde planningsproces te optimaliseren.

5.1 AANBEVELINGEN ROND DE PRAKTIJK

5.1.1 Zorg voor de juiste competenties en voldoende capaciteit

In de beleidsevaluatie hebben we vastgesteld dat de rollen van de betrokken stakeholders veranderd zijn ten opzichte van de oude planprocedure. Enerzijds werd de rol van verschillende stakeholders uitgebreid in de geïntegreerde procedure, onder meer door de invoering van het planteam. Anderzijds heeft de gewijzigde context met een steeds complexere milieuwetgeving de planprocessen ook niet eenvoudiger gemaakt. Kwaliteitsvol omgevingsbeleid vereist voldoende inzet van inhoudelijke expertise op diverse deeldomeinen van omgeving en van expertise in procesmanagement.

In die zin is er ook behoefte aan meer uitgebreid pallet aan **competenties** binnen de planteam, voornamelijk bij de complexere RUP's met plan-MER's. De 'klassieke' planner of MER-deskundige volstaan op zichzelf niet meer voor de complexiteit van de nieuwe planprocessen. Het planteam heeft dan ook meer behoefte aan competenties in procesbegeleiding en stakeholdermanagement en expertise in het geïntegreerde werken. Dat laatste betekent dat planners voeling moeten hebben met de MER-procedures en dat MER-deskundigen voeling moeten hebben met het planningsproces.

Onze aanbeveling is dus om binnen de plantteams de nodige competenties te voorzien in verhouding tot de complexiteit van het dossier. Vaak is dit moeilijk door één expert in te vullen. Er is hierbij nood aan een diversiteit aan type ruimtelijk planners en milieudeskundigen met uiteenlopende schakeringen van competenties. Enerzijds moeten de betrokken planners en MER-deskundigen meer expertise in de geïntegreerde werking uitbouwen, anderzijds is er behoefte aan profielen zich specialiseren in de procesbegeleiding en het stakeholdermanagement.

Naast deze behoefte aan specifieke competenties is er ook een tekort aan capaciteit op specifieke plekken. De geïntensiveerde rol van verschillende stakeholders in de nieuwe procedure ging niet gepaard met een uitbreiding van de capaciteit. In de beleidsevaluatie werd vastgesteld dat het voor verschillende actoren niet haalbaar is om de verwachte rol in te vullen.

- **Team Omgevingseffecten/VECM:** een duidelijk knelpunt is de rol van het Team Omgevingseffecten binnen het planteam. Het decreet voorziet dat Team Omgevingseffecten deel moet uitmaken van het planteam indien een RUP plan-MER plichtig is. Deze verplichting

is in de praktijk niet haalbaar omwille van de simpele reden dat het team de capaciteit niet heeft om structureel aanwezig te zijn bij al deze dossiers. Indien hier geen rekening mee gehouden wordt, zal hetzelfde knelpunt optreden bij de nieuwe rol als Vlaams Expertisecentrum m.e.r.

- **Departement Omgeving:** Ook andere afdelingen binnen het Departement Omgeving worden geconfronteerd met een veelheid aan taken die moeten worden ingevuld die verder reikt dan de capaciteit. Er zijn immers heel wat maatschappelijk belangrijke dossiers waarvoor een gewestelijk RUP opgemaakt moet worden. Gezien de complexiteit neemt ook de werklast en duurtijd per dossier toe. De voorbije jaren steeg eveneens het aantal lopende processen waarbij het Departement Omgeving ofwel een leidende rol moet opnemen ofwel vanuit hun expertise aan planteam of werkvergaderingen moeten deelnemen. Dit vertaalt zich in een toenemende werkdruk. Met andere woorden de veranderende maatschappelijke context heeft ook impact op de capaciteit en competenties die vereist worden van het Departement Omgeving.
- **Lokale diensten:** Ook de complexiteit van provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen neemt toe. Daarenboven hebben gemeentelijke omgevingsdiensten het moeilijk om voldoende en gekwalificeerd personeel te vinden. Dit maakt dat een goede opvolging van ruimtelijke uitvoeringsprocessen niet evident is.

We kunnen er niet om heen dat voldoende capaciteit bij de bevoegde Vlaamse overheidsdiensten onontbeerlijk is voor kwaliteitsvolle, efficiënte en juridisch robuuste plannen en planningsprocessen. Het gaat ons te ver om binnen onze opdracht dit heel concreet uit te werken, maar toch willen we enkele opties naar voor schuiven om het capaciteitstekort in te vullen.

Een oplossing kan gezocht worden in het aanwerven van extra personeel, maar ook het anders inzetten van bestaande capaciteit kan hierbij soelaas bieden. Een mogelijke piste is bijvoorbeeld om bij de interne organisatie binnen het Departement Omgeving ook in taakherverdeling te voorzien zodat meer capaciteit beschikbaar is voor het voeren van geïntegreerde planningsprocessen. We denken daarbij zowel aan capaciteit voor adviesverlening vanuit de verschillende entiteiten alsook in procesvoering en opmaak van plannen.

5.1.2 Efficiëntieslag: maak een sprong in expertise en kennisdeling

Uit de beleidsevaluatie werd duidelijk dat de nieuwe procedure er voor gezorgd heeft dat er meer aandacht gaat naar milieu en het MER binnen het planningsproces. Planners en milieudeskundigen hebben elkaar meer gevonden in het planteam en hebben elkaars 'producten' en processen beter leren begrijpen. Het integratiedecreet heeft op dat vlak de beoogde verandering kunnen brengen, maar toch nog niet helemaal. Uit de vele gesprekken met het werkveld in het kader van dit onderzoek blijkt dat er toch nog twee aparte brillen zijn om naar opdrachten te kijken: de bril van de milieudeskundige en die van de ruimtelijk planner. Beiden zijn ook geconnecteerd in verschillende 'vaknetwerken' waarin beiden afzonderlijk ingaan op de uitdagingen met betrekking tot omgevingsvraagstukken. Er is bijgevolg nog een zekere afstand tussen beide disciplines die gedicht kan worden zodat we nog meer tot een doorgedreven inhoudelijke integratie komen die ervoor zorgt dat de processen en plannen nog efficiënter, kwaliteitsvoller en robuuster worden. Om die kloof te dichten zijn geen decretale of andere regelgevende initiatieven nodig, maar is het essentieel om samen met het werkveld te evolueren naar een meer geïntegreerde 'planningscultuur' die op termijn moet uitmonden in een coherent en gebiedsgericht 'omgevingsdenken' als fundament voor duurzaam en afgestemd beleid

We zien hierbij volgende beleidsaanbevelingen:

1. Integratie begint bij de opleiding

Een eerste belangrijke vaststelling is dat er in de opleiding van ruimtelijke planners tot op heden te weinig aandacht gaat naar milieueffectenbeoordeling. De voorbije decennia is milieueffectrapportage steeds nadrukkelijker een essentiële en sturende factor geworden in heel wat planningsvraagstukken. Het is dus aangewezen dit dan ook een belangrijker plek te geven in het curriculum van de opleidingen stedenbouw en ruimtelijke ordening, zowel procedureel als technisch inhoudelijk. Door ruimtelijke planners in spe meteen in de opleiding die geïntegreerde blik mee te geven, zal dit finaal ook leiden tot betere en vlottere integratie van milieuaspecten in ruimtelijke planprocessen.

Omgekeerd geldt ook dat in de opleidingen tot MER-coördinator en -deskundige meer aandacht kan besteed worden aan de ruimtelijke aspecten in planningsprocessen. Dit kan helpen om in het MER meer strategisch advies te geven over bijvoorbeeld milderende maatregelen, maar ook op vlak van tiering en scoping stappen vooruit te zetten.

2. Uitbreiden en aanvullen van de online handleiding

Er bestaat vandaag een online handleiding 'plan-MER - RUP' op milieuinfo.be. De handleiding beschrijft de procedure en geeft duiding bij de verschillende stappen. De nadruk ligt daarbij op de integratie met het MER en hoe de procedure loopt naargelang de vastgestelde milieueffecten.

Gezien de complexiteit die ervaren wordt bij de toepassing van de geïntegreerde procedure bevat de handleiding een groot potentieel om laagdrempelige duiding te geven bij de procedure. Het lijkt dus duidelijk een quick-win om deze handleiding aan te vullen en te verbeteren.

Er bestaat een handboek dat een juridisch overzicht biedt van alle relevante aspecten van de geïntegreerde planningsprocedure²¹. Gezien de juridische kwesties een sterke impact hebben op de toepassing van de procedure, lijkt het relevant om ook hier voldoende aandacht aan te besteden bij het verfijnen van de online handleiding. Hierbij hoeft dan geen volledig overzicht van de rechtspraak gegeven te worden, maar wel meer duiding over de mogelijkheden binnen het proces en hoe de decreetgever dit voor ogen heeft. Hieronder een aantal voorbeelden waar de handleiding momenteel weinig handvatten biedt:

- Hoe kies ik een plancontour en wat zijn de gevolgen hiervan? Kan ik hem later in de procedure nog uitbreiden of niet en wat zijn de gevolgen?
- Hoe schrijf ik heldere plandoelstellingen? Kunnen deze nog wijzigen doorheen het proces?

Mogelijk kan het gebruiken van voorbeelden of het opnemen van ‘goede praktijken’ helpen om de handleiding te verduidelijken. Ook het ter beschikking stellen van sjablonen of modellen van bijvoorbeeld stedenbouwkundige voorschriften, zou een nuttige aanvulling kunnen zijn.

Een actualisatie van de handleiding en een meer algemene toepassing ervan zou kunnen helpen om de planlast te verlagen en procesmatige fouten te vermijden.

3. Meer kennisuitwisseling

²¹ PJ., Defoort. (2022) Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen.

vertrekt van een papieren dossier (het zgn. ‘administratief dossier’). Door de Raad een inzicht te geven in de dynamiek van een planteam en de totstandkoming van een ruimtelijk uitvoeringsplan, kan de Raad – in het kader van het hem opdragen wettigheidstoezicht – tot gewijzigde inzichten komen die eerder aansluiten bij de administratieve praktijk. Het verdient dan ook de aanbeveling een dergelijk initiatief op te zetten.

5.2 AANBEVELINGEN ROND DE PROCEDURE

Op basis van de beleidsevaluatie zien we geen noodzaak in het structureel of grondig herzien van de geïntegreerde procedure. De procedure heeft geleid tot een betere onderbouwing van de plannen vanuit het oogpunt van milieu. We zien wel een aantal optimalisaties binnen de procedure die mogelijk decretale wijzigingen vergen.

5.2.1 Efficiëntere adviesverlening

Binnen de evaluatie werden verschillende knelpunten vastgesteld omtrent de adviesverlening binnen RUP-procedures. Zoals ook aangegeven in 5.1.1 leidt een capaciteitstekort vaak tot beperkte adviezen of adviezen die onvoldoende helder of op maat van het dossier geschreven zijn. Andere adviezen worden dan weer bewust strategisch abstract gehouden of vragen heel wat bijkomend onderzoek. De adviezen leiden zo tot een grote planlast of bemoeilijken het planproces.

Adviesverlening is een belangrijk element van een kwaliteitsvol proces, daarom doen we enkele voorstellen om de meerwaarde en effectiviteit ervan te verbeteren.

Een eerste aspect betreft de **vormvereisten** van de advisering. Deze is vandaag volledig vrij waardoor het planteam en de initiatiefnemer de planlast hebben om voor verschillende adviezen te interpreteren welke aspecten effectief relevant zijn voor het dossier. Werken met vaste formulieren waarin onderscheid gemaakt wordt tussen ‘fundamentele bezwaren bij planinitiatief, plandoelstellingen of voornemens’ en ‘aanbevelingen voor het dossier’ zouden dit probleem kunnen verhelpen.

Een andere oplossing zou er in kunnen bestaan te werken met een **gecoördineerd of geïntegreerd advies**, zoals dat ook in andere procedures gebeurt. Met name lokale besturen krijgen soms te maken met conflicterende adviezen vanuit het Vlaamse niveau waarbij zij zelf een beleidskeuze moeten maken. De lokale initiatiefnemer moet daarbij zelf de divergerende adviezen op Vlaams niveau trachten te verzoenen. Bij een geïntegreerd advies komen de verschillende instanties tot één gedeeld advies. Bij een gecoördineerd advies worden de verschillende adviezen gebundeld maar gebeurt er wel coördinatie rond de vorm en de inhoud van de adviezen. Een volledig geïntegreerd en gedeeld advies zal niet altijd haalbaar zijn in de Vlaamse context maar een dialoog tussen de instanties kan er wel toe leiden dat de standpunten worden verduidelijkt. Dit kan er toe leiden dat exacte bezwaren uitgezuiverd en mogelijk gerelativeerd kunnen worden.

Voor lokale initiatiefnemers wordt de planlast zo duidelijk verlaagd: het advies wordt duidelijk en gerichter. In het geval de conflicterende visies niet verzoend kunnen worden, kan op die manier vroeg in het proces duidelijk worden dat een plan weinig kans op slagen heeft. De lokale initiatiefnemer kan dan zelf nog steeds beslissen hoe hij met het advies om gaat.

Bij het procedureel uitwerken van zo'n meer gecoördineerd of geïntegreerd advies vanuit de Vlaamse instanties moet echter bewaakt worden dat dit niet leidt tot een extra procedurestap of werklust voor het Departement Omgeving.

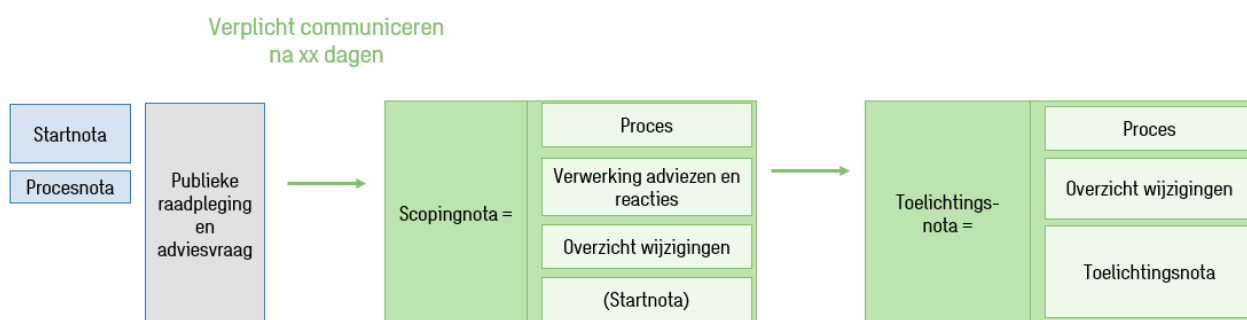
////////////////////////////////////

5.2.2 Anders omgaan met de scopingfase

Zoals ook benoemd in de conclusies zorgt de ‘onderbenutting’ van de scopingnota voor verschillende knelpunten in het geïntegreerd planproces:

- Om de planlast te beperken wordt in sommige gevallen gewacht met het publiceren van de scopingnota om te vermijden dat er meerdere versies opgemaakt moeten worden. Burgers en adviesinstanties krijgen in dat geval pas zeer laat een zicht op hoe hun inspraak of advies werd verwerkt in het plan.
- Daarnaast wordt vastgesteld dat men er zelden in slaagt om het geïntegreerde proces op een goede manier te rapporteren. De 'open' scopingnota zou in die zin een interessant instrument zijn om op te volgen hoe het plan, en het MER, evolueert. In de praktijk wordt de scopingnota vaak a posteriori aangepast aan de toelichtingsnota en het plan-MER zodat hij ineens volledig up to date is. Over het proces en de plankeuzes tussen publieke raadpleging en voorontwerp RUP wordt daardoor weinig gerapporteerd of gecommuniceerd.
- Het decreet bevat in principe geen verplichtingen om het geïntegreerd procesverloop te rapporteren. De opmaak van een evolutieve procesnota wordt wel verplicht. In de beleidsevaluatie werd de meerwaarde van dit product in vraag gesteld. In die zin moet er tijd gaan naar het opmaken van een 'formaliteit' eerder dan naar een, potentieel zeer nuttige, rapportage van het inhoudelijke proces.

Om deze fase zuiverder en efficiënter te organiseren wordt volgende aanpak voorgesteld, die ook geduid wordt in onderstaande figuur:



- **Verplicht communiceren/publiceren na publieke raadpleging:** naar draagvlak en transparantie is het problematisch dat de procedure toelaat dat de behandeling van reacties en adviezen pas gepubliceerd wordt wanneer er een voorontwerp RUP ligt. In die zin wordt aanbevolen om de scopingnota te publiceren binnen een bepaalde termijn (bijvoorbeeld 90 dagen als termijn van orde), en om algemeen te communiceren omtrent de voortgang van het dossier indien de behandeling te complex is om deze binnen die periode te publiceren. (In combinatie met een gecoördineerd advies zou de behandeling van de adviezen sneller kunnen verlopen).
- **Scopingnota als tussenstap:** de scoping is vandaag een open fase die dus kan overlappen met het voorontwerp RUP en waarbij er meerdere versies van de scopingnota gepubliceerd kunnen worden. Wanneer de scopingnota pas laat in het proces bij de plenaire vergadering publiek wordt, moet een burger zijn antwoord ergens gaan zoeken tussen een toelichtingsnota, procesnota en mogelijk meerdere scopingnota's. Een oplossing kan er in bestaan om de scopingnota toch als een aparte fase te beschouwen vóór het voorontwerp RUP. Zo is er voor de

actoren telkens slechts één nota te raadplegen die de toestand van het plan in die fase weerspiegelt. Hierbij kunnen er nog steeds meerdere versies van de scopingnota opgemaakt worden; de nota vergt geen formele goedkeuring en indien wenselijk kan een nieuwe versie gepubliceerd worden. Bij fase voorontwerp is de scopingnota dan afgerond. Alle informatie wordt vanaf dan gebundeld in één nota: de toelichtingsnota.

- **Overzicht van de wijzigingen (rapportage iteratief proces):** het decreet legt momenteel vormelijk niets vast omtrent het rapporten van het inhoudelijke iteratieve proces. In die zin bevat een scopingnota zowel de behandeling van de reacties en adviezen en tegelijk de aangepaste teksten van de startnota. Het is daarbij dus niet perse leesbaar hoe de nota nu net gewijzigd is. Ook bij het werken met meerdere scopingnota's moet actief gezocht worden welke stukken tekst gewijzigd werden doorheen de nota's. Een oplossing zou kunnen zijn om het overzicht van de wijzigingen als een verplicht onderdeel van het dossier (of de nota's) te zien. We zien dat overzicht niet als een gedetailleerd logboek maar als een overzicht van fundamentele wijzigingen en keuzes die relevant zijn voor het iteratieve proces of de inspraak (bv aanpassingen programma, aanpassingen aan beoordelingskaders,...).

In de praktijk doet bijvoorbeeld de stad Gent dit vandaag met een aparte nota 'overzicht wijzigingen'. Dit heeft meerdere voordelen: enerzijds maakt dit dossiers potentieel leesbaarder doordat er op één plek bijgehouden wordt welke wijzigingen gebeurden. Anderzijds kan dit ook helpen om het geïntegreerd proces te rapporteren: welke wijzigingen gebeurden aan het plan als gevolg van de inspraak, het MER, ... zoals ook vastgesteld in de evaluatie wordt het iteratieve proces vandaag te weinig gerapporteerd. Dit overzicht is niet bedoeld om in detail elke bespreking in het planproces te captureren maar wel om de grote wijzigingen in de rapporten van het RUP te kunnen traceren en motiveren.

Zo is het dan ook niet langer nodig om én een scopingnota én een toelichtingsnota parallel te publiceren. In elke volgende nota worden de wijzigingen in één nota bijgehouden. Indien er tussen de scopingnota en het voorontwerp wijzigingen gebeuren is het dan niet perse nodig om de scopingnota aan te passen. De aanpassingen worden rechtstreeks in het voorontwerp verwerkt en de wijzigingen worden bijgehouden in het hoofdstuk 'overzicht wijzigingen'. Indien de initiatiefnemer deze wijzigingen wil publiceren is het alsnog mogelijk om eerst een nieuwe versie van de scopingnota te publiceren.

- **Procesnota integreren:** binnen de beleidsevaluatie werd de meerwaarde van een aparte nota waarin het proces werd bijgehouden in vraag gesteld. Er wordt hier dan ook aanbevolen om deze nota als apart product niet langer te verplichten. Een interessantere piste zou kunnen zijn dat het proces bondig gekaderd wordt binnen de documenten horende bij het RUP (als onderdeel van start- of scopingnota en later van de toelichtingsnota). Indien het wenselijk is, bij complexe RUPs, om het proces uitgebreid te rapporteren kan dit nog steeds in een aparte nota gebeuren of via een website.

5.3.1 Onderscheid plan-MER-screening en plan-MER

In de huidige praktijk wordt vastgesteld dat een volledig plan-MER waar mogelijk wordt vermeden, zeker bij kleinere lokale besturen. Een volledig plan-MER moet door een erkend MER-coördinator opgemaakt worden en bevat al snel een veel uitgebreider, en dus ook duurder, onderzoek. Indien het plan-MER scherp gescooped wordt zou het verschil in complexiteit of kostprijs echter niet zo groot mogen zijn. In de praktijk stellen we echter vast dat de scoping een knelpunt blijft in de procedure, zoals ook geconcludeerd in hoofdstuk 3.7. Het resultaat is dat het opmaken van een volledig plan-MER sterk wordt vermeden met soms zeer uitgebreide screenings als gevolg, waarin uitvoerig wordt gemotiveerd waarom er geen effecten zijn.

Daarom lijkt het ons een relevante onderzoekspiste om te verkennen of onderscheid tussen plan-MER en plan-MER-screening achterwege gelaten kan worden. Zo dient er onderzocht te worden of een gerichte scoping en tiering tot (zeer) beknopte plan-MER's kan leiden, die anders screeningsgerechtigd zouden zijn geweest. Dit sluit ook aan bij de visie van modernisering m.e.r. om meer maar beter gescope te MER's te maken. Een voordeel zou kunnen zijn dat de screening (onder de vorm van een scherp afgebakend MER) zo ook 'open' blijft gedurende het volledige planproces, waarbij er vandaag niet meer getoetst wordt of de screening nog geldt voor het definitieve plan. Een belangrijk vraagstuk bij een dergelijk onderzoek is welke veranderingen nodig zijn om wel tot een scherpe scoping en tiering te komen. Daarnaast moet in zo'n verkenning ook aandacht gaan naar de formele randvoorwaarden van deze theoretische oplossing: moet er telkens een MER-coördinator betrokken worden, ook in het geval van een zeer scherp afgebakend MER?

²⁴ Standpunt VVSG Modernisering MER, geraadpleegd via <https://www.vvsg.be/standpunten/gemeenten-verwachten-volop-ondersteuning-bij-beoordeling-milieueffectrapportage>

REFERENCES

Defoort, P.-J. (2022) *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*. Die Keure, Reeks Bibliotheek Omgevingsrecht, 288 p.

De Peuter, B., De Smedt, J. & Bouckaert, G (2007). *Handleiding beleidsevaluatie : deel 1: evaluatiedesign en -management*. Leuven: Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek - Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 211 p.

Le Roy, M., Tindemans, H., Bastiaens, J. & Verhaegen, K. (2023) *Onderzoek naar slimme verdichtingsvoorwaarden via scenariodoorrekeningen en doorwerking in milieueffectbeoordeling*, uitgevoerd door SWECO/BUUR en KENTER in opdracht van Departement Omgeving, Afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten, 188 p.

Valgaeren, J. (2014) *Het formele tijdsbeslag van ruimtelijke uitvoeringsplannen in Vlaanderen, een analyse van verdragingsfactoren*. Masterproef, Universiteit Antwerpen.

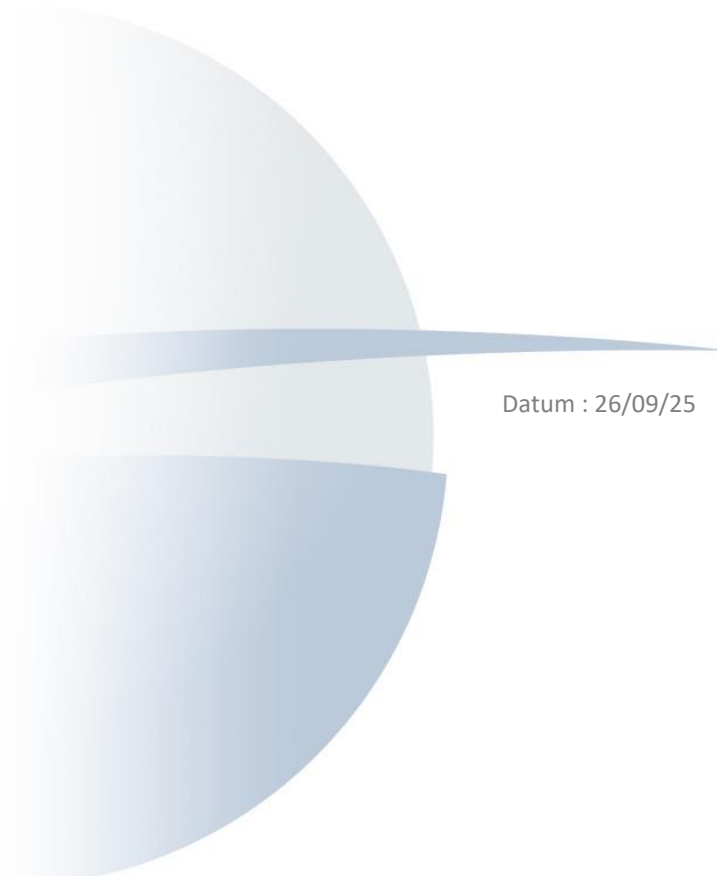
Vandevyvere, W. (2019) *Systeemcrisis in de ruimtelijke ordening*. Ruimte, vakblad van de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP).

VVSG (2023) VVSG-standpunt - Modernisering regelgeving milieueffectenrapportage;
<https://www.vvsg.be/standpunten/gemeenten-verwachten-volop-ondersteuning-bij-beoordeling-milieueffectrapportage>

BIJLAGE 1: JURIDISCHE ANALYSE

Juridische risico's geïntegreerde planprocedure

Matthias STRUBBE



Datum : 26/09/25

I. SITUERING

1. Tijdens de focusgesprekken kwamen een aantal zaken naar voor die door de deelnemers als “juridische knelpunten” werden ervaren.

In huidige nota wordt nagegaan (i) of de gedetecteerde knelpunten ook effectief een juridisch risico inhouden en (ii) in hoeverre deze knelpunten het gevolg zijn van de inwerkingtreding van het decreet van 1 juli 2016 tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decreten (hierna: het “*Integratiedecreet van 1 juli 2016*”).

II. ANALYSE

II.1 ‘OPEN’ PROCES MET PLANWIJZIGINGEN

II.1.1 Algemeen

2. Een eerste knelpunt bestaat er volgens de deelnemers in dat zowel de bijkomende processtappen die ingevolge het Integratiedecreet van 1 juli 2016 zijn voorzien als de mogelijkheid om het plan en de effectbeoordelingen lopende het planproces aan te passen voor bijkomende juridische ‘valkuilen’ zorgen.

In wat volgt, wordt eerst ingegaan op de zgn. “bijkomende stappen” die door het Integratiedecreet werden ingevoerd en vervolgens op de mogelijkheid om zowel het plan als de effectbeoordelingen lopende het planproces aan te passen.

II.1.2 Bijkomende processtappen

3. De deelnemers wijzen op het aantal “bijkomende proces- of procedurestappen” die ingevolge het Integratiedecreet van 1 juli 2016 zouden zijn ingevoerd. Nochtans bestaat één van de krachtlijnen van het decreet er net in om het formalisme bij de ruimtelijke uitvoeringsplanning te verminderen.¹

Vooraf inzake de procedure bij de opmaak van een plan-MER zijn er een aantal formele procedurestappen geschrapt. Zo zijn de procedures tot opmaak van een plan-MER en plan-m.e.r.-screening herleid tot één procedure, is de formele volledigheidsverklaring door de dienst Mer (thans: het Team Omgevingseffecten) van de kennisgevingsnota weggefallen en is de goedkeuringsbeslissing van de dienst Mer (thans: het Team Omgevingseffecten) vervangen door een geïntegreerde kwaliteitsbeoordeling.²

¹ Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 20-21.

² Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 20-21.

4. Hoewel de startnota een nieuw document betreft, kan de startnota worden vergeleken met het ‘oude’ kennisgevingsdossier van het plan-MER³, met dien verstande dat (i) de startnota betrekking heeft op alle aspecten van het voorgenomen plan en niet louter de milieueffectbeoordeling en (ii) er veelal minder details zullen zijn gekend die normaliter in een kennisgeving worden opgenomen omdat de startnota in een vroege fase van het planproces zal worden opgemaakt.⁴ In die optiek betreft het – althans voor ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvoor een plan-MER moet worden opgesteld – geen ‘bijkomende’ stap in het planproces.

Voor ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvoor enkel een plan-m.e.r.-screening moet worden opgesteld, kan het wel als een bijkomende stap worden gezien. Hoewel ook voor een plan-m.e.r.-screening destijds een voorafgaandelijke afzonderlijke procedure moest worden doorlopen, was er tijdens deze procedure geen publieke raadpleging voorzien. Nieuw is dus dat het publiek zich kan uitspreken over de plan-m.e.r.-screening.

Hoewel dit als een bijkomende formaliteit kan worden gezien, heeft het net tot gevolg dat discussies over eventuele aanzienlijke milieueffecten meteen kunnen worden aangepakt en de inhoud van de plan-m.e.r.-screening kan worden aangepast in het licht van de inspraakreacties. Op die manier krijgt de plan-m.e.r.-screening net een zekere juridische robuustheid.

5. De scopingnota kan wel als een bijkomende procedurestap worden gezien. De scopingnota bouwt verder op de startnota en integreert de opmerkingen die zijn uitgebracht tijdens de eerste publieke raadpleging. De scopingnota wordt niet ter inzage gelegd bij het publiek. De beoordeling van de plan-m.e.r.-screening resp. de reikwijdte en methodologie van het plan-MER wordt in dit document geïntegreerd. In de parlementaire voorbereiding bij het Integratiedecreet van 1 juli 2016 wordt evenwel benadrukt dat deze bijkomende stap op termijn niet hoeft te leiden tot een verlenging van de opmaaktermijn én bovendien het draagvlak voor het RUP kan vergroten:

“Door de integratie van de screeningsbeoordeling in de scopingnota, wordt voor de RUP’s waarvoor geen plan-MER nodig is, een extra formele procedurestap toegevoegd (de eerste raadpleging), maar dit hoeft in de praktijk niet te leiden tot een verlenging van de totale opmaaktermijn van het RUP. Bovendien komt deze extra stap ten goede aan het draagvlak voor het RUP. Het verhogen van het draagvlak voor een RUP vermindert de kans op procedures, die gemiddeld een paar jaar in beslag nemen. Overigens laat het ontwerp van decreet in grote mate de vrijheid aan de initiatiefnemende overheid voor het RUP op welke wijze deze eerste raadpleging gebeurt (maatgericht), zodat de participatie gericht kan worden op het opbouwen van draagvlak voor het RUP (...).”⁵

6. Daarnaast is er ook een formele stap in het besluitvormingsproces afgeschaft, met name de verplichte organisatie van de plenaire vergadering. De plenaire vergadering is niet langer een verplichte stap in het planproces, omwille van “flexibiliteitsredenen”.⁶ In de parlementaire voorbereiding wordt aangegeven dat een plenaire vergadering dient om het ontwerpplan waarbij de resultaten van de uitgevoerde effectbeoordelingen mee zijn opgenomen te bespreken met de adviesinstanties. Voor RUP’s waar geen knelpunten aanwezig zijn, heeft een formele plenaire

³ Zo bepaalde het ‘oude’ artikel 4.2.8, § 1 van het DABM dat de kennisgevingsnota o.a. “een beschrijving en verduidelijking van de intenties inzake het voorgenomen plan of programma en een afbakening van het gebied waarop het plan of programma betrekking heeft”, “voorstel van reikwijdte en detailleringsniveau van het plan-MER”, “een document waarin de inhoudelijke aanpak, met inbegrip van de methodologie, van het plan-MER wordt voorgesteld” en “een beknopte beschrijving van de alternatieven” moet bevatten en voorzag het ‘oude’ artikel 4.2.8, § 5 van het publiek en de instanties eventuele opmerkingen over het plan-MER binnen een termijn van dertig dagen aan de administratie kunnen bezorgen.

⁴ Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 46.

⁵ Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 23.

⁶ Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 35.

vergadering dan ook niet meteen een meerwaarde.⁷ De bevoegde overheid beslist of een plenaire vergadering zin heeft.⁸ Indien er geen plenaire vergadering wordt georganiseerd, krijgen de betrokken adviesinstanties tijdens het planningsproces wel formeel de mogelijkheid om hun advies schriftelijk uit te brengen, vooraleer over de voorlopige vaststelling wordt beslist.⁹ Bijlage 1 van het Integratiebesluit bepaalt welke adviesinstanties formeel betrokken moeten worden. Het planteam kan nog andere adviesinstanties opnemen indien dit relevant wordt geacht. De bevoegde overheid kan te allen tijde beslissen om alsnog een plenaire vergadering te organiseren, ook na het ontvangen van de adviezen.¹⁰

7. Er kan dan ook worden besloten dat de ervaring van de deelnemers dat er bijkomende procedurele stappen zijn ingevoerd, kan worden begrepen. Tegelijk moeten er een aantal nuances worden aangebracht. Enkel voor ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvoor een plan-m.e.r.-screening is vereist, kan de startnota als een bijkomende stap worden gezien. Deze stap dient er echter voor te zorgen dat de plan-m.e.r.-screening een zekere juridische robuustheid krijgt. De opmaak van een scopingnota is eveneens een bijkomende stap. Het is wel zo dat de scopingnota voortbouwt op de startnota, niet ter inzage wordt gelegd aan het publiek en volgens de decreetgever “op termijn” niet hoeft te leiden tot een verlenging van de opmaaktermijn én het draagvlak voor het RUP kan vergroten. De verwerking van de inspraakreacties op de startnota in een dergelijk document kan echter een bijkomende administratieve last met zich meebrengen. Tot slot kan er op worden gewezen dat er ook een verplichte procedurestap afgeschaft (met name de plenaire vergadering).

II.1.3 Mogelijkheid tot aanpassingen

8. Het gegeven dat er gewerkt wordt met een ‘open’ proces waarbij er doorheen het planproces nog wijzigingen kunnen worden aangebracht aan zowel het plan als de effectbeoordelingen, is ook één van de krachtlijnen van het decreet.

De integratie van het ruimtelijk planproces en de onderbouwde effectbeoordelingen, vormt de ‘ruggengraat’ van het Integratiedecreet van 1 juli 2016. Men tracht deze integratie op een driedelige wijze te bewerkstelligen, namelijk door:

- het invoeren van het zgn. ‘planteam’ dat waakt over het samengaan van de procedures inzake de effectbeoordelingen en het ruimtelijk planproces;
- te voorzien in een procedurele integratie, waarbij het onderzoek naar relevante effecten parallel verloopt met de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan. De effectbeoordelingen worden bijgevolg pas definitief afgesloten eens het ruimtelijk uitvoeringsplan definitief wordt vastgesteld; en
- te voorzien in een inhoudelijke integratie, waarbij zowel de inhoud van de effectbeoordelingen als de resultaten van het ruimtelijk planproces op een goede manier worden ingebouwd in het ruimtelijk uitvoeringsplan.¹¹

⁷ Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 35.

⁸ Zie art. 2.2.9, eerste tot en met vijfde lid, 2.2.14, tweede tot en met zevende lid en 2.2.20, tweede tot en met zesde lid VCRO.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ P.-J. DEFOORT, “De integratie van de plan-m.e.r. in een RUP na het Decreet van 1 juli 2016”, *TROS* 2016, afl. 84, 211.

¹¹ Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 18-19.

9. Onder de ‘oude’ procedure diende het plan-MER reeds vóór de voorlopige vaststelling van het plan te worden goedgekeurd, waardoor het plan-MER na het openbaar onderzoek niet meer kon worden aangepast. Uit de rechtspraak blijkt dat dit in de praktijk voor een groot aantal problemen (lees: vernietigingen) heeft gezorgd. Wanneer er op basis van het openbaar onderzoek aanpassingen gebeuren aan het plan, zonder dat deze zijn ‘gedekt’ door de screeningsnota of het voorgaand goedgekeurde plan-MER, heeft dat volgens de rechtspraak van de RvS tot gevolg dat het RUP is gebaseerd op een achterhaalde ontheffings- resp. goedkeuringsbeslissing van het team Omgevingseffecten (destijds: de dienst Mer).¹²

Met het Integratiedecreet van 1 juli 2016 lijkt dit probleem op het eerste gezicht te zijn opgelost: het ontwerp-plan-MER wordt namelijk tot na het openbaar onderzoek van het ontwerpplan (lees: het voorlopig vastgesteld RUP) ‘open’ gehouden.¹³ Eventuele planaanpassingen kunnen derhalve aanleiding geven tot een aanpassing van het ontwerp van plan-MER. Vermits de Team Omgevingseffecten pas op het einde van het planproces haar goedkeuring hecht aan het plan-MER, kan er geen sprake zijn van een achterhaalde beslissing.

10. Het voorgaande gaat niet op voor ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvoor (slechts) een plan-m.e.r.-screening is vereist: de ontheffingsbeslissing van het Team Omgevingseffecten wordt namelijk véél vroeger in het planproces genomen, namelijk vóór de voorlopige vaststelling van het RUP. Artikel 2.2.4, § 3, derde lid van de VCRO bepaalt namelijk dat “[uiterlijk] voor de voorlopige vaststelling van het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan (...) in de scopingnota door de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage [wordt] bepaald of een milieueffectrapport moet worden opgemaakt”.

Gelet op de uitdrukkelijke bewoordingen van de VCRO lijkt het er dan ook op dat het Integratiedecreet van 1 juli 2016 weinig wijzigt aan de geschetste problematiek, die zich voornamelijk situeert op het niveau van de plan-m.e.r.-screening. Aangezien de VCRO bepaalt dat uiterlijk vóór de voorlopige vaststelling door de dienst Mer wordt bepaald of er een plan-MER is vereist, is het in theorie niet mogelijk om later in het planproces – in het licht van eventuele planaanpassingen – nogmaals oordelen dat er géén plan-MER moet worden opgemaakt: dat strookt niet met de bewoordingen van het decreet. Het is wel zo dat in de praktijk in bepaalde gevallen toch wordt gedaan: in dat geval bevestigt het Team Omgevingseffecten met een schrijven dat de aanpassingen geen nieuwe (lees: gewijzigde) plan-m.e.r.-screening vereisen.

Hoewel de plannende overheid zelf zou kunnen vaststellen dat de aanpassingen van het plan er niet toe zouden leiden dat een plan-MER vereist is, brengt dat weinig zoden aan de dijk: uit de rechtspraak van de RvS volgt namelijk dat de vraag of een aanpassing aanzienlijke milieueffecten tot gevolg zouden kunnen hebben, een vraag betreft die in eerste instantie moet worden onderzocht in de plan-m.e.r.-screening, die door de dienst Mer (thans het Team Omgevingseffecten) moet worden goedgekeurd.¹⁴ Een navolgende toetsing door de dienst Mer (thans het Team Omgevingseffecten) omtrent de actualiteit van haar eerdere beslissing is decretaal niet voorzien. Indien er evenwel in alle redelijkheid van kan worden uitgegaan dat de doorgevoerde planwijzigingen geen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, moet het voor de plannende overheid mogelijk zijn om het planproces voort te zetten.¹⁵ De rechtspraak

¹² Zie M. STRUBBE, 'Planaanpassingen na de ontheffings- of goedkeuringsbeslissing van de dienst Mer: nood aan een actualiteitstoets?', *TROS*, 2020/98, 127-138 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹³ *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 28.

¹⁴ Zie bv. RvS 26 juni 2019, nr. 244.966, nv Belvu e.a.

¹⁵ Zie bv. RvS 29 april 2013, nr. 223.319, Bodson.

op dit punt is eerder karig. De meeste arresten besluiten tot een vernietiging van het plan omdat de beslissing van het Team Omgevingseffecten is achterhaald.¹⁶

11. De geschetste problematiek blijft ook relevant wanneer het college van burgemeester en schepenen – overeenkomstig artikel 7.4.4/1 van de VCRO – de stedenbouwkundige voorschriften van een algemeen of bijzonder plan van aanleg wil herzien of opheffen.

Hiervoor is een afzonderlijke, specifieke procedure voorzien, waar er geen integratie van de effectbeoordelingen is voorzien, zodat men voor de verplichtingen inzake milieueffectrapportage terugvalt op de generieke procedure, zoals voorzien in hoofdstuk II van titel IV van het DABM.

12. Voorts kan de aangehaalde problematiek ook een rol spelen in geval van vernietiging van een RUP door de RvS of in geval van schorsing van een RUP door de deputatie resp. Vlaamse regering.

Ook na een vernietiging moet de plannende overheid nagaan of de goedgekeurde plan-m.e.r.-screening resp. het goedgekeurde plan-MER niet achterhaald of ‘verouderd’ is. Dit geldt trouwens voor alle gegevens waarop de plannende overheid zich zou baseren om het RUP opnieuw vast te stellen. Het tijdsverloop is daarvoor niet meteen essentieel. Van belang is of er sprake is van een aanmerkelijke of relevante wijziging van de omstandigheden of het planprogramma ten opzichte van de omstandigheden of het planprogramma waarvan bij het maken van het plan-MER resp. de plan-m.e.r.-screening is uitgegaan.

Indien er wel degelijke sprake is van een aanmerkelijke of relevante wijziging, zal een nieuwe beslissing van het Team Omgevingseffecten vereist zijn. Indien tot dusver gebruik zou zijn gemaakt van de ‘oude’ planprocedure, kan dit tot gevolg hebben dat men voor de ‘herneming’ van het planproces de ‘nieuwe’ procedure, zoals voorzien in het Integratiedecreet van 1 juli 2016, zal moeten volgen.¹⁷

13. Gelet op wat voorafgaat, moet worden besloten dat de keuze om het proces ‘open’ te houden net één van de krachtlijnen is van het Integratiedecreet van 1 juli 2016 en erop gericht is om juridische problemen te vermijden.

Voor de plan-m.e.r.-screening is dit echter niet het geval. Daar wordt de ontheffingsbeslissing van het Team Omgevingseffecten nog steeds genomen vóór de voorlopige vaststelling van het RUP (in de scoping). De praktijk waarin het Team Omgevingseffecten in bepaalde gevallen nadien bevestigt dat haar beslissing en de plan-m.e.r.-screening – na wijzigingen van het plan – nog steeds actueel zou zijn, is niet voorzien in het decreet. Bovendien valt het niet uit te sluiten dat derden kritiek zouden kunnen hebben op deze aanpak: de beslissing van het Team Omgevingseffecten dat er geen plan-MER moet worden opgemaakt en de screening volstaat, ligt immers ter inzage tijdens het openbaar onderzoek. Indien de navolgende ‘beslissing’ of ‘bevestiging’ van het Team Omgevingseffecten dat de wijzigingen geen nieuwe beslissing of nieuwe screening vereisen nooit ter inzage heeft gelegen, zou een derde kunnen argumenteren

¹⁶ Zie M. STRUBBE, ‘Planaanpassingen na de ontheffings- of goedkeuringsbeslissing van de dienst Mer: nood aan een actualiteitstoets?’, *TROS*, 2020/98, 127-138 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹⁷ Artikel 25, § 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 februari 2017 betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen (hierna: “*Integratiebesluit van 17 februari 2017*”) bepaalt namelijk dat de ruimtelijke uitvoeringsplannen, behoudens het geval waarin de bevoegde overheid zou beslissen om de procedure opnieuw op te starten met een startnota, de (oude) bepalingen van de VCRO en het DABM, zoals van kracht tot en met 30 april 2017, volgen voor zover aan de volgende (cumulatieve) voorwaarden is voldaan: (1) uiterlijk op 30 april 2017 is één van de volgende gevallen van toepassing: (i) het verzoek tot raadpleging is bezorgd aan de adviesinstanties of (ii) de kennisgeving van het plan-MER is volledig verklaard; en (2) uiterlijk op 31 december 2018 wordt een plenaire vergadering gehouden, overeenkomstig de bepalingen van de VCRO, zoals van toepassing op 30 april 2017.

dat zijn recht op inspraak is geschonden, nu hij of zij niet over alle relevante informatie kon beschikken die heeft geleid tot de definitieve vaststelling van het RUP.

II.2 (GEEN) DOORGEDREVEN SCOPING

14. Een knelpunt dat door de deelnemers aan de focusgroepgesprekken werd gedetecteerd heeft te maken met de *scoping*. Het gevoel leeft dat dit in de praktijk niet voldoende zou gebeuren uit vrees voor juridische kwetsbaarheden. Een plan-MER of plan-m.e.r.-screening bevat in dat geval dan ook heel wat onnodige informatie.

15. De Vlaamse regelgeving bevatte tot voor kort geen definitie van de begrippen ‘scoping’ en ‘tiering’. Enkel het Algemeen Richtlijnsysteem gaf een indicatie van wat hieronder moet worden begrepen. In het decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten, wat betreft de milieueffectrapportage (nog niet in werking) is wel een definitie van het begrip *scoping* opgenomen, met name:

“een geheel van milieu-informatie, ongeacht de drager, waarin de reikwijdte, het detailleringsniveau en de inhoudelijke aanpak van het milieueffectrapport worden vastgesteld”.

Het Integratiedecreet heeft op zich genomen niets gewijzigd aan de inhoud van een plan-MER of een plan-m.e.r.-screening. De inhoud van deze documenten ligt immers besloten in artikel 4.2.8 van het DABM (plan-MER) resp. artikel 4.2.3 *juncto* bijlage I van het DABM (plan-m.e.r.-screening).

Hoewel met het Integratiedecreet de start- en scopingnota als documenten worden geïntroduceerd, wijzigt er inhoudelijk niets aan de methodologie of de inhoud van een plan-MER of plan-m.e.r.-screening.

Het gedetecteerde knelpunt heeft dan ook weinig te maken met de inwerkingtreding van het Integratiedecreet van 1 juli 2016. Met het Integratiedecreet van 1 juli 2016 werd de scoping louter geïntegreerd in de procedure tot opmaak van het RUP. Het gaat om de bestaande scoping die reeds was voorzien in het DABM (de zgn. “MER-richtlijnen”)¹⁸. Die scoping diende voordien te worden geïntegreerd in de kennisgeving. Zo bepaalde het ‘oude’ artikel 4.2.8, § 1 van het DABM destijds het volgende:

“De initiatiefnemer stelt de administratie door betekening of door afgifte tegen ontvangstbewijs in kennis van de reikwijdte, het detailleringsniveau en de aanpak van het plan-MER.

De kennisgeving bevat ten minste :

1° een beschrijving en verduidelijking van de intenties inzake het voorgenomen plan of programma en een afbakening van het gebied waarop het plan of programma betrekking heeft;

(...)

5° een voorstel van reikwijdte en detailleringsniveau van het plan-MER; het plan-MER moet ten minste de volgende gegevens bevatten :

¹⁸ Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 22.

- a) *een schets van de inhoud, een omschrijving van de voornaamste doelstellingen van het plan of van het programma en het verband met andere relevante plannen en programma's;*
(...)”.

In de parlementaire voorbereiding van het decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en diverse andere decreten wordt aangegeven dat een gerichte *scoping* een gedeelde opgave en verantwoordelijkheid is. Overbodige en generieke informatie moet vermeden worden als weerslag in milieueffectrapporten. Niet alle informatie en effecten op de omgeving moeten in het milieueffectenrapport staan, de aanzienlijke milieueffecten moeten besproken worden in het licht van de doelstelling van het plan, programma of het project als voorwerp van het besluitvormingsproces.

16. Op zich verhindert de huidige regelgeving niet dat er aan gerichte *scoping* kan worden gedaan. Hoewel de rechtspraak vereist dat alle mogelijke relevante milieueffecten¹⁹ in kaart worden gebracht²⁰, kunnen een drietal vuistregels worden geformuleerd voor een robuuste *scoping*:

- Motivering in de startnota: een startnota moet onder andere een beschrijving van de reikwijdte en het detailleringsniveau van het voorgenomen ruimtelijk uitvoeringsplan en de te voeren effectonderzoeken bevatten, alsook een beschrijving van de te onderzoeken effecten en van de inhoudelijke aanpak van de effectbeoordelingen, met inbegrip van de methodologie, zoals bepaald door de wetgeving van de op te maken effectbeoordelingen en van andere onderzoeken die nodig zijn voor het plan.²¹ De startnota moet een duidelijke en zorgvuldige beschrijving bevatten van de reikwijdte, het detailleringsniveau en de methodologie van de effectbeoordeling(en). Indien bepaalde effecten niet relevant worden geacht, moet worden gemotiveerd waarom dat zo is.
- Hou rekening met adviezen en inspraakreacties: wanneer in adviezen of inspraakreacties opmerkingen worden gemaakt over de reikwijdte, het detailleringsniveau en de methodologie van de effectbeoordeling(en) moet hier op zorgvuldige wijze mee worden omgegaan. Indien de opmerkingen niet relevant zijn, moet een duidelijke motivering worden opgenomen waarom dat niet het geval is. Hier geldt een verhoogde motiveringsplicht. Indien er

¹⁹ Artikel 4.1.4 van het DABM bepaalt dat bij de milieueffectrapportage aan de veiligheid en gezondheid van de mens een plaats toegekend moet worden die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen (art. 4.1.4 §1 DABM). Daarbij moeten onder meer alle te verwachten gevolgen voor mens en milieu van de actie, systematisch en wetenschappelijk verantwoord geanalyseerd en geëvalueerd worden (art. 4.1.4 §2 DABM).

²⁰ Zo oordeelde de Raad van State in een recent arrest dat windhinder een aspect is dat al in de milieueffectrapportage op planniveau onderzocht moet worden (RvS 17 mei 2024, nr. 259.769, BV DC). Het plan-MER bevatte geen beoordeling van de mogelijke windhinder van de hoogbouw – met twee torens van maximaal 100 m hoog op specifieke locaties – binnen het plangebied. Hoewel de specifieke locatie van de torens vastgelegd was, wordt in het door Team Omgevingseffecten (voormalig team Mer) goedgekeurde plan-MER en in het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP gesteld dat windhinder ingevolge de hoogbouw pas op projectniveau onderzocht moet worden, en niet op planniveau. Als argument daarvoor schrijft men dat “*de intekening en effectieve uitvoering van de bouwvolumes nog niet vastligt, en [bij] het in beeld brengen van de mogelijke effecten van windhinder de specifieke locatie, configuratie en hoogte van belang is.*” De Raad van State neemt dit argument niet aan. De locatie en hoogte van de torens is immers al bepaald, waardoor de windstudie al op planniveau kon en moest gebeuren. Dat er in de projectfase nog architecturale variaties mogelijk zijn, doet daaraan volgens de Raad geen afbreuk. Dat een eerder opgemaakte windstudie in de toelichtingsnota bij het RUP opgenomen is, kan dat tekort niet verhelpen. Naar die windstudie wordt niet verwezen in het plan-MER, waardoor de MER-deskundigen “*minstens zelf een inschatting [dienden] te maken of er een ernstig risico op windhinder bestond, waarna het team Mer zich daarover diende uit te spreken, zodat de plannende overheid met kennis van zaken kon oordelen.*” Dit geldt des te meer aangezien zowel de Gecoro, de districtsraad Antwerpen als het departement Omgeving in hun adviezen kritiek uitten inzake windhinder. De Raad besluit dat er sprake is van een schending in van de decretale waarborg op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen van het gemeentelijk RUP ‘voor mens en milieu.

²¹ Artikel 2.2.4, § 2, 4° en 6° VCRO.

onzekerheid is over het al dan niet voordoen van bepaalde effecten en die onzekerheid niet kan worden weggenomen, moet worden uitgegaan van een *worst case* scenario en zal de scope van de effectbeoordeling mogelijks moeten worden uitgebreid.

- Let op met aannames: in het plan-MER of in de plan-m.e.r.-screening wordt vaak gewerkt met bepaalde aannames. Wanneer het in rekening brengen van aannames echter tot gevolg heeft dat bepaalde negatieve effecten worden vermeden, kunnen die aannames kwalificeren als “geïntegreerde maatregelen”, met name maatregelen die in het plan of programma reeds zijn voorzien of daarin worden beschreven. Indien deze aannames essentieel zijn om bepaalde aanzienlijke negatieve milieueffecten te vermijden, dan gelden voor deze aannames dezelfde vereisten als voor milderende maatregelen voor wat betreft de doorvertaling in het RUP. In zoverre ze onzeker zijn, moeten deze aannames een doorvertaling krijgen in het ruimtelijk uitvoeringsplan zodat het zeker is dat de mogelijk aanzienlijke effecten zich in de praktijk niet voordoen. Het verdient dan ook de voorkeur om dergelijke zaken op te nemen in de planbeschrijving.

Voormelde vuistregels kunnen perfect worden toegepast binnen de huidige regelgeving en behoeven geen aanpassing van de regelgeving.

17. Hoewel het Integratiedecreet van 1 juli 2016 op zich genomen niets heeft gewijzigd inzake de scoping (zie eerder), kan de vrees van de bevrageden wel worden begrepen. Het is juist dat er de praktijk te weinig aan doorgedreven scoping wordt gedaan. Wellicht is dit te wijten aan de (eerder) strenge rechtspraak die hoge eisen stelt aan de inhoud van het plan-MER resp. de plan-m.e.r.-screening. Hoewel de Raad van State zich niet in de plaats kan stellen van de MER-deskundigen²², blijkt uit de rechtspraak van de Raad dat vele RUP's worden vernietigd omdat bepaalde zaken niet aan bod zijn gekomen in het plan-MER resp. de plan-m.e.r.-screening.²³

II.3 HERNEMEN VAN START- EN PROCESNOTA

II.3.1 Algemeen

18. Een derde en laatste knelpunt dat door de deelnemers werd aangekaart, bestaat erin dat – hoewel het planproces ‘open’ en ‘flexibel’ zou moeten zijn – er in de praktijk vaak wordt aangeraden om bepaalde stappen (bv. publieke raadpleging over startnota) te hernemen wanneer er wijzigingen worden doorgevoerd lopende de procedure.

²² De Raad van State, bevoegd voor de toetsing van de wettigheid van een ruimtelijk uitvoeringsplan, kan zijn beoordeling van een plan-MER niet in de plaats stellen van die van de dienst Mer. Hij kan enkel nagaan of die dienst wettig tot haar beslissing is gekomen en inzonderheid op grond van de juiste feitelijke gegevens in redelijkheid heeft kunnen beslissen (zie bv. RvS 5 juli 2023, 257.062, Deman).

²³ Zo kan ter illustratie worden verwezen naar het arrest arrest nr. 259.769 van 17 mei 2024 van de Raad van State. De Raad heeft in deze zaak het RUP en de goedkeuringsbeslissing van het team Omgevingseffecten vernietigd omdat het plan-MER, waarop het gemeentelijk RUP is gesteund, geen beoordeling bevat van de mogelijke windhinder van de hoogbouw – met twee torens van maximaal 100 meter hoog op specifieke locaties – binnen het plangebied. Het houdt een schending in van de decretale waarborg van de verzoekende partijen op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen van het gemeentelijk RUP voor mens en milieu (RvS 17 mei 2024, nr. 259.769, BV D.C. e.a.).

Aangezien er slechts twee inspraakmomenten zijn voorzien, wordt in dit hoofdstuk enkel gefocust op de herneming van deze processtappen. In een eerste deel wordt ingegaan op het al dan niet hernemen van de startnota (met inbegrip van de publieke raadpleging) en in een tweede deel wordt ingegaan op het al dan niet hernemen van het openbaar onderzoek over het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan.

II.3.2 Hernemen van de startnota

19. Overeenkomstig artikel 2.2.4, § 2 van de VCRO moet de startnota informatie bevatten over de context, de doelstelling, de reikwijdte, de detailleringsgraad en de voorziene planonderdelen van het voorgenomen RUP en de vereiste effectbeoordelingen. In de eerste plaats moet in de startnota een beschrijving worden opgenomen van de doelstelling en het studiegebied²⁴ dient ook de detailleringsgraad en de reikwijdte van het voorgenomen RUP in kaart te worden gebracht.

Het planteam kan beslissen om de planopties in de startnota eerder algemeen te houden dan wel deze reeds gedetailleerd uit te werken. Dat is een keuze die aan het planteam wordt overgelaten. In de parlementaire voorbereiding wordt overigens benadrukt dat in de startnota (nog) voldoende vrijheidsgraden moeten worden ingebouwd, zodat het nog nuttig om opmerkingen te maken op het voorgenomen RUP. De startnota mag dan ook niet worden opgevat als een ontwerpplan.²⁵

20. De startnota dient tevens een *“beknpte beschrijving van de alternatieven voor het ontwerpplan of voor de onderdelen ervan, die de initiatiefnemer heeft overwogen, en een beknpte beschrijving van de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven”* te bevatten.²⁶ De parlementaire voorbereiding stelt in dat verband dat *“alternatieven worden onderzocht naar hun ruimtelijke en andere effecten en naar de doelstellingen van het plan. Eventueel kunnen bepaalde alternatieven verlaten worden op basis van de beoordelingen of kunnen **nieuwe varianten worden toegevoegd** (altijd onderbouwd met effectbeoordelingen)”*.²⁷

Wanneer uit bepaalde adviezen of inspraakreacties zou blijken dat een bepaalde (redelijk) alternatief of een variant niet in de startnota wordt vermeld, doch dit alternatief of deze variant moet worden meegenomen in het verdere planproces, kan dit alternatief of deze variant worden toegevoegd. In de scopingnota zal in dat geval – op basis van de uitgebrachte adviezen en inspraakreacties – worden gesteld dat ook dit alternatief of deze variant moet worden meegenomen.

21. De regelgeving regelt niet wanneer de startnota (met inbegrip van de publieke raadpleging) zou moeten worden hernomen. In de parlementaire voorbereiding van het Integratiedecreet van 1 juli 2016 valt te lezen dat in bepaalde planningsprocessen het mogelijk is dat de scope van het plan in de loop van het proces substantieel wijzigt

²⁴ Merk op dat er voorheen sprake was van het “plangebied”. Met het nieuwe voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, leefmilieu en natuur, ruimtelijke ordening en landbouw (VR 2025 1807 DOC.0727-2BIS) zouden de bewoordingen van deze bepaling mogelijks opnieuw worden gewijzigd naar *“een indicatieve aanduiding van het plangebied van het voorgenomen ruimtelijk uitvoeringsplan, met vermelding van de wijze waarop dat plangebied tijdens het planproces nader bepaald zal worden”*. Dit ter informatie.

²⁵ Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 30.

²⁶ Art. 2.2.4, § 2, 3° VCRO.

²⁷ Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 35.

(bijvoorbeeld nieuwe alternatieven die voorgesteld worden, een uitbreiding van het geografische gebied, ...). In dat geval moet nagegaan worden of er een (nieuwe) raadpleging georganiseerd moet worden over de startnota.²⁸

Uit artikel 2.2.4, § 3 van de VCRO volgt dan weer dat de wijzigingen na de startnota niet al te fundamenteel mogen zijn wat betreft de milieueffecten, nu de scopingnota voortbouwt op de startnota, weliswaar rekening houdend met de adviezen en het resultaat van de participatie. Hieruit blijkt dat er zeker verschillen mogelijk zijn – zo niet zou de adviesronde en de publieke consultatie dode letter blijven –, maar dat die verschillen niet tot een fundamenteel andere *scoping* mogen leiden dan wat de startnota voorspiegelde.²⁹ Wanneer dat het geval is, wordt het proces beter hernomen met een nieuwe startnota die wordt onderworpen aan een nieuwe publieke consultatie en adviesronde.

22. In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 17 mei 2024 houdende diverse bepalingen over omgeving, leefmilieu en natuur en ruimtelijke ordening³⁰ (het Verzameldecreet 2024) wordt hieromtrent het volgende gesteld:

“De huidige tekst stelt dat de startnota “een afbakening van het gebied of de gebieden waarop het plan betrekking heeft” (eigen onderlijning) moet bevatten. Echter, op het moment dat de startnota opgemaakt wordt, aan het begin van het planningsproces, is niet altijd duidelijk op welke gebieden precies het plan finaal betrekking zal hebben. Dat is mee voorwerp van het onderzoek, dat aangevat wordt met de startnota. Om die reden is het aangewezen niet te spreken over een afbakening van het gebied of de gebieden, maar wel van een aanduiding van het studiegebied voor de uitwerking van de doelstellingen van het voorgenomen ruimtelijk uitvoeringsplan.

Daarmee is duidelijk dat het ruimtelijk onderzoek en de studie van de effecten leidt tot een verdere uitklaring van het plangebied, of bijvoorbeeld tot de keuze van één locatie-alternatief daar waar in het begin van het proces nog meerdere locatiealternatieven tot de scope van het onderzoek behoorden.

Let wel: er kan geen afbreuk worden gedaan aan de vereisten van inspraak en participatie. Indien in de loop van het planningsproces het plangebied dermate wordt aangepast dat het plan ook gevolgen zou (kunnen) hebben voor rechtsonderhorigen die op grond van de aanduiding van het studiegebied in de startnota niet konden verwachten dat het plan hun rechtspositie zou beïnvloeden, dan moet een stap terug gezet worden in het proces en moet een nieuwe startnota gemaakt worden.

In de praktijk betekent dit dat aanduiding van het studiegebied voldoende ruim zal moeten worden genomen om onnodige lussen in het proces te vermijden.

Merk op dat artikel 2.2.7, §2, en artikel 2.2.12, §2, VCRO vooropstellen dat de Vlaamse Regering respectievelijk de deputatie advies vragen over de startnota aan de colleges van de betrokken gemeenten. Ook deze regeling

²⁸ Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 35.

²⁹ In de rechtsleer wordt aangehaald dat een nieuw participatiemoment enkel nodig is indien er sprake is van een alternatief dat noch bij de opmaak van de startnota, noch tijdens het eerste participatiemoment werd vermeld of indien de uitbreiding van het plangebied niet voortvloeit uit het eerste participatiemoment (P. DE SMEDT en M. STRUBBE, ‘Het Decreet van 1 juli 2016: op naar (een begin van) geïntegreerde omgevingsplanning?’, TMR 2018, 13, nr. 31).

³⁰ Artikel 54 van het Verzameldecreet heeft de bewoordingen van artikel 2.2.4, § 2 van de VCRO gewijzigd, zodat de startnota thans o.a. “een aanduiding van het studiegebied voor de uitwerking van de doelstellingen van het voorgenomen ruimtelijk uitvoeringsplan” dient te bevatten. Voorheen bepaalde deze bepaling dat de startnota een “aanduiding van het plangebied” diende te bevatten.

veronderstelt dat men bij de redactie van de startnota en meer bepaald bij de aanduiding van het studiegebied anticipeert op de resultaten van het ruimtelijk onderzoek en het effectenonderzoek, zodat het standpunt wordt gevraagd van alle lokale besturen die in het finale plangebied zouden kunnen zijn begrepen. Tot slot kan nog worden vermeld dat in de digitale uitwisselingssystemen voor planinformatie mogelijks blijvend gewerkt zal worden met een “contour” voor het plangebied eerder dan met het grafische equivalent van een “studiegebied”. De aangepaste decretale bepaling en de tekst van de startnota (eveneens opgenomen in de uitwisselingssystemen) moeten volstaan om het indicatief karakter van die geografische aanduiding te duiden”.³¹

Hieruit kan men afleiden dat enkel wanneer derden op grond van de informatie die is opgenomen in de startnota niet konden verwachten dat het plan hun rechtspositie zou beïnvloeden, terwijl dat doorheen de planprocedure toch het geval blijkt te zijn, een nieuwe startnota moet worden opgemaakt (met bijhorende publieke raadpleging).

Het voorgaande volgt echter enkel uit de parlementaire werkzaamheden, die op zich geen reglementaire kracht heeft. Er is ons geen rechtspraak van de Raad van State bekend die specifiek ingaat op voormelde problematiek.

23. Wel heeft de Raad van State in het arrest nr. 254.223 van 5 juli 2022 geoordeeld dat het enkele feit dat een gedeelte van een perceel niet aangeduid is op het bij de startnota horende grafische plan tot gevolg heeft dat er sprake is van een schending van de inspraakrechten, wanneer (i) de opname van dit perceel strookt met de plandoelstellingen die waren opgenomen in de startnota en (ii) de verzoekende partij tijdens het openbaar onderzoek de mogelijkheid heeft om over de opname van het perceel in het plangebied haar bezwaren kenbaar te maken:

“Uit de gegevens van de zaak (randnr. 4.2) blijkt dat reeds in de startnota van 2018 is aangekondigd dat het voorgenomen gemeentelijk RUP percelen met een bestaand zonevreemd landbouwgebruik – zoals het openbaarnutsgedeelte van verzoekers perceel er een is – zone-eigen zou maken.

Zoals bevestigd is bij de parlementaire voorbereiding van artikel 2.2.4 VCRO is “de startnota [...] nog geen ontwerpplan waarover al beslissingen genomen zijn”, zodat er in het latere planningsproces nog wijzigingen van de geografische perimeter mogelijk zijn (Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 34-35).

Zoals vermeld (...), was in het aan een openbaar onderzoek onderworpen ontwerp van gemeentelijk RUP ‘Recreatiezone Perk’ – net als in het voorontwerp (randnr. 8.2) – het openbaarnutsgedeelte van verzoekers perceel opgenomen als onderdeel van het deelgebied 2 ‘Kortenbergssteenweg’. Verzoeker heeft de mogelijkheid gekregen om over de opname van dit openbaarnutsgedeelte een bezwaarschrift in te dienen en heeft van die mogelijkheid gebruik gemaakt.

Verzoeker overtuigt er niet van dat uit het enkele feit dat het openbaarnutsgedeelte van zijn perceel niet aangeduid was op het bij de startnota horende grafische plan zou volgen dat de plannende overheid zijn “informatie- en bezwaarrechten” geschonden heeft of dat deze overheid anderszins onwettig gehandeld zou hebben”.³²

³¹ Parl.St. VI.Parl. 2023-24, nr. 2182/1, 36-37.

³² RvS 5 juli 2022, nr. 254.223, Decoster.

Dit is het enige arrest dat min of meer ingaat op deze specifieke problematiek. Uit het arrest valt af te leiden dat het plangebied³³, zoals weergegeven in de startnota, indicatief is en tijdens het plangebied kan worden uitgebreid met nieuwe percelen, mits deze uitbreiding duidelijk binnen de plandoelstellingen resp. planbeschrijving ('planvoornemen') past, zoals beschreven in de startnota. Wanneer een derde op basis van de planbeschrijving of de plandoelstellingen in de startnota redelijkerwijze kan vermoeden dat zijn rechtspositie (mogelijks) kan worden beïnvloed, is er geen sprake van schending van zijn of haar inspraakrechten wanneer er verschillen bestaat tussen de grafisch weergave van het plangebied in de startnota en het definitief vastgestelde RUP.

Voor de volledigheid kan er op worden gewezen dat de rechtspraak onder de 'oude' planningsprocedure (van vóór het Integratiedecreet van 1 juli 2016) strenger was. Zo heeft de Raad van State in zijn arrest nr. 238.181 van 12 mei 2017 geoordeeld dat een fundamentele inhoudelijke wijziging van een plan-MER ten opzichte van de kennisgeving, met bijvoorbeeld een volledig nieuw plandeel en een schrapping van een plandeel, afbreuk doet aan de vereiste van een publieke consultatie over de kennisgeving, die op zich de mogelijkheid biedt om op een tijdige en zinvolle wijze opmerkingen te maken over het aspect van de reikwijdte, het detailleringsniveau en de aanpak van het voorgenomen plan-MER.³⁴

24. Hoewel een startnota als processtap valt te vergelijken met de kennisgeving van de plan-MER, zoals opgenomen in het DABM, moeten de volgende bedenkingen worden gemaakt:

- Ten eerste moet worden vastgesteld dat de aanpassingen in de zaak die heeft geleid tot het arrest nr. 238.181 van 12 mei 2017 niet voortvloeiden uit de publieke consultatie, maar wel uit het eerdere vernietigingsarrest van de RvS. De vraag rijst dan ook of de RvS in eenzelfde zin zou hebben geoordeeld, mochten de aanpassingen op zich reeds voortvloeien uit de publieke consultatie.
- Ten tweede dateert deze rechtspraak van vóór de inwerkingtreding van de nieuwe planprocedure, waarbij de decreetgever uitdrukkelijk heeft gekozen voor de integratie van het ruimtelijk planproces en de onderbouwde effectbeoordelingen, teneinde een betere afstemming tussen beide procedures mogelijk te maken. De effectbeoordelingen worden in deze procedure pas definitief afgesloten eens het RUP definitief wordt vastgesteld.³⁵ In deze nieuwe procedure is het – in tegenstelling tot hetgeen het geval was met de MER-richtlijnen onder de oude procedure³⁶ – uitdrukkelijk in de regelgeving voorzien dat de scopingnota *“tijdens het geïntegreerde planningsproces [kan] aangevuld worden. De aangevulde scopingnota wordt op dezelfde wijze gepubliceerd als de oorspronkelijke scopingnota”* (art. 2.2.4, § 3, vijfde lid VCRO). Daarnaast wordt er in de parlementaire voorbereiding op gewezen dat bepaalde alternatieven, op basis van de uitgevoerde effectbeoordelingen, worden verlaten of worden toegevoegd³⁷ en dat zelfs bij uitbreidingen *“buiten de scope”* van het plan geen nieuwe startnota is vereist, maar wel (afhankelijk van de stand van de procedure) een aangepaste scopingnota en, desgevallend, een nieuwe voorlopige vaststelling van het ontwerp van RUP.³⁸

³³ Merk op dat zowel het planproces als het arrest dateert van vóór de wijziging van de bewoordingen van artikel 2.2.4, § 2 van de VCRO (cf. artikel 54 Verzameldecreet 2024).

³⁴ RvS 12 mei 2017, nr. 238.181, vzw Natuurpunt Limburg.

³⁵ Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 18-19.

³⁶ Hoewel in de praktijk in veel gevallen met 'aanvullende MER-richtlijnen' werd gewerkt, was dit niet voorzien in de 'oude' regelgeving.

³⁷ Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 35.

³⁸ Ibid.

- Uit wat voorafgaat, kan worden besloten dat (i) de tekst van het decreet geen aanknopingspunt biedt wanneer de startnota al dan niet moet worden hernomen, (ii) de rechtspraak van de Raad van State omtrent de 'oude' planprocedure erg streng was omtrent de publieke inspraak over de reikwijdte en het detailleringsniveau van het plan-MER en (iii) er nog geen uitdrukkelijk rechtspraak van de Raad van State voorligt die op deze problematiek ingaat.

25. Uit de karige rechtspraak van de Raad van State en de parlementaire werkzaamheden kan echter worden afgeleid dat bepaalde ruimtelijke keuzes die niet uitdrukkelijk aan bod kwamen in de startnota niet tot een schending van de inspraakrechten hoeven te leiden wanneer derden die worden getroffen door deze keuzes op basis van de planbeschrijving of de plandoelstellingen in de startnota redelijkerwijze hadden kunnen vermoeden dat hun rechtspositie (mogelijks) kon worden beïnvloed.

M.a.w. wanneer een bijkomend alternatief wordt onderzocht en/of finaal wordt uitgewerkt tot een ontwerpplan dat geen of weinig aanknopingspunt vindt met de informatie zoals opgenomen in de startnota, zal logischerwijze een herneming van de startnota vereist zijn. Ook wanneer de plandoelstelling wijzigt, zal dat noodzakelijk zijn. In dat geval heeft er immers geen nuttige inspraak plaatsgevonden omtrent de eerste startnota. Een burger kan niet dienstig inspreken over het te voeren onderzoek, de ruimtelijke keuzes en eventuele alternatieven wanneer hij niet correct werd geïnformeerd over de precieze plandoelstelling.

In andere gevallen, bevindt men zich soms in een grijze zone. Zo kunnen gedurende het planproces nieuwe alternatieven opduiken die weliswaar binnen plandoelstellingen passen (of er minstens aan kunnen worden gelinkt), terwijl deze alternatieven niet aan bod zijn gekomen in de startnota zelf. In bepaalde rechtsleer wordt geopperd dat – gelet op de geest van het Integratiedecreet – een herneming van de startnota en publieke inspraak is vereist wanneer die alternatieven noch bij de opmaak van de startnota werden vermeld, noch voortvloeien uit het participatiemoment over de startnota. In het andere geval zou kunnen worden geadviseerd dat rechten van inspraak tijdens het eerste participatiemoment zijn uitgehold.³⁹ Dit zal echter steeds geval per geval moeten worden bekeken

26. Gelet op wat voorafgaat, kunnen de opmerkingen van de bevrageden worden begrepen: er ligt immers niet uitdrukkelijk vast in welke gevallen bepaalde stappen uit het planproces moeten worden hernomen. De vraag is of dergelijke principes in de regelgeving moeten worden vastgelegd of zelfs in regelgevende bepalingen kunnen worden gevat. De opmaak van een Handreiking of Richtsnoeren lijkt hiervoor een meer geschikt instrument.

Er kan wel worden nagedacht over een 'tussenoplossing' waarbij de administratieve praktijk die in bepaalde planningsprocessen wordt toegepast niet decreet kan worden verankerd. In bepaalde gevallen opteert het planteam resp. de bevoegde overheid ervoor om ook de scopingnota ter inzage te leggen. Dit zou een oplossing om in gevallen waar er twijfel bestaat toch door te gaan met het planproces zonder de startnota te hernemen. De scopingnota bouwt immers voort op de startnota en de publieke raadpleging omtrent de scopingnota - waarin dan duidelijk de verschillende met de initiële startnota in kaart kunnen worden gebracht - garandeert een voldoende inspraak.

II.3.3 Aanpassingen na het openbaar onderzoek

³⁹ P. DE SMEDT en M. STRUBBE, 'Het Decreet van 1 juli 2016: op naar (een begin van) geïntegreerde omgevingsplanning?', *TMR* 2018, 13, nr. 31.

27. De VCRO houdt expliciet rekening met die vereisten zowel voor de effectenbeoordelingen als voor het eigenlijke RUP. Vooreerst beoordelen de bevoegde diensten voor milieueffectrapportage voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het RUP de kwaliteit van het planmilieueffectrapport, waarbij ze o.a. rekening houden met de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde adviezen, opmerkingen en bezwaren.⁴⁰ Ook kunnen bij de definitieve vaststelling van het plan ten opzichte van het voorlopig vastgestelde plan (alleen) wijzigingen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de adviezen, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek geformuleerd zijn.⁴¹ De regeling is een decretale bevestiging van de rechtspraak van de (Nederlandstalige kamer van de) Raad van State met betrekking tot de vroegere gewestplanprocedure.

Daarnaast voorziet de regelgeving dat de definitieve vaststelling van het plan geen betrekking mag hebben op delen van het grondgebied die niet opgenomen zijn in het voorlopig vastgestelde plan.⁴² Dit is vanuit de principes van inspraak een logische beperking. Het verruimen van het plangebied vereist immers een nieuw openbaar onderzoek.⁴³

Merk op dat in de rechtsleer⁴⁴ wordt aangegeven dat de regel die aanpassingen mogelijk maakt in het licht van de resultaten van het openbaar onderzoek beperkend werkt, in die zin dat de plannende overheid, na de voorlopige vaststelling, niet langer vrij is om eender welke wijziging ten aanzien van het voorlopig vastgestelde ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan door te voeren. Na de voorlopige vaststelling kan het ontwerp enkel nog worden gewijzigd als de wijzigingen gebaseerd zijn op of voortvloeien uit de tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen of de adviezen, uitgebracht door de aangeduide diensten en overheden, of het advies van de adviescommissie.⁴⁵

28. Het kan dus voorkomen dat het ontwerp-plan-MER, ontwerp-RVR of het ontwerp-RUP naar aanleiding van opmerkingen of bezwaren uit het openbaar onderzoek moet worden aangepast. Indien dat het geval is, rijst de vraag of een nieuwe openbaar onderzoek vereist is en, zelfs, of het RUP niet opnieuw voorlopig moet worden vastgesteld. Dit moet geval per geval bekeken worden. In de parlementaire voorbereiding worden een aantal mogelijke scenario's weergegeven:⁴⁶

- de opmerking uit het openbaar onderzoek leidt niet tot een aanpassing van het effectenonderzoek. In het definitief vastgesteld RUP wordt gemotiveerd waarom de opmerking niet leidt tot een aanpassing van het onderzoek;

⁴⁰ Artikel 2.2.10, § 5, tweede VCRO (gewestelijk RUP), artikel 2.2.15, § 6, tweede lid VCRO (provinciaal RUP) en artikel 2.2.21, § 6, tweede lid VCRO (gemeentelijk RUP).

⁴¹ Artikel 2.2.10, § 5, derde lid VCRO (gewestelijk RUP), artikel 2.2.15, § 6, derde lid VCRO (provinciaal RUP) en artikel 2.2.21, § 6, derde lid VCRO (gemeentelijk RUP).

⁴² Artikel 2.2.10, § 5, vierde lid VCRO (gewestelijk RUP), artikel 2.2.15, § 6, vierde lid VCRO (provinciaal RUP) en artikel 2.2.21, § 6, vierde lid VCRO (gemeentelijk RUP).

⁴³ RvS 23 april 2012, nr. 218.988, bvba All Sport. Omgekeerd is de uitsluiting van een planonderdeel bij de definitieve vaststelling van het RUP niet principieel uitgesloten, maar is dit te beschouwen als een wijziging van het ontwerp RUP en dit is bijgevolg enkel mogelijk op grond van een bezwaar of opmerking of advies (RvS 19 mei 2017, nr. 238.269, nv AG Real Estate, noot M. ROOSEMONT en O. COOPMAN, 'Grenzen aan de beslissingsbevoegdheid van de overheid na het openbaar onderzoek over een RUP nogmaals scherpgesteld', *TROS* 2017, 208-214).

⁴⁴ P.-J. DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 2022, 220.

⁴⁵ RvS 2 december 2009, nr. 198.435, nv Horcon, e.a.; RvS 22 september 2011, nr. 215.287, Sente; RvS 19 april 2010, nr. 203.053, Het Beschermcomité van de 51^{ste} Scoutsgroep St Mauritius; RvS 19 mei 2017, nr. 238.269, nv AG Real Estate.

⁴⁶ *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 28.

- de opmerking leidt tot een aanpassing van het effectenonderzoek, maar de conclusies van het effectenonderzoek wijzigen niet of niet aanzienlijk. Het RUP wordt hier bijgevolg niet voor aangepast. In dat geval dient het aangepaste effectenonderzoek bij het RUP te worden gevoegd en is in beginsel geen nieuw openbaar onderzoek nodig;
- de opmerking leidt tot een aanpassing van het effectenonderzoek en de conclusies van het effectenonderzoek wijzigen aanzienlijk (met al dan niet een aangepast RUP als gevolg). In dat geval zal het planteam moeten nagaan of een proceslus⁴⁷ al dan niet noodzakelijk is;
- indien er tot slot aanpassingen gebeuren buiten de scope van het plan, dient de scopingnota aangepast te worden en moet de voorlopige vaststelling opnieuw gebeuren, wat een nieuw openbaar onderzoek met zich meebrengt (een proceslus).

Uit de rechtspraak volgt dat wanneer essentiële wijzigingen worden doorgevoerd deze wel aan een nieuw openbaar onderzoek en adviesronde moeten worden onderworpen, zelfs wanneer deze het gevolg zijn van bezwaren, opmerkingen of adviezen.⁴⁸

Een verzoekende partij bij de Raad van State moet wel een belang kunnen aantonen bij een middel dat opwerpt dat een nieuw openbaar onderzoek had moeten plaatsvinden na een aanpassing van het ontwerp RUP. Dit is niet het geval als de aanpassing tegemoet komt aan een bezwaar dat werd ingediend door de verzoekende partij.⁴⁹

Het is aan de verzoekende partij om aan te tonen of aannemelijk te maken dat aanpassingen aan het RUP als substantiële wijzigingen van het ontwerp-RUP dienen te worden begrepen, zodat het ontwerp-RUP een nieuw openbaar onderzoek en adviesronde vereist. De loutere vaststelling dat een aantal wijzigingen werden doorgevoerd ten opzichte van de voorlopig vastgestelde stedenbouwkundige voorschriften volstaat daartoe niet, evenmin als het algemene betoog dat de wijzigingen betrekking hebben op *“cruciale voorschriften (...)”* en de algemene bewering dat het *“geen kleine wijzigingen, doch steeds fundamentele aanpassingen”* betreffen.⁵⁰ Een aanvulling van de toelichtingsnota op basis van bezwaren uit het openbaar onderzoek is geen essentiële wijziging van het definitieve RUP ten opzichte van het ontwerp dat een nieuw openbaar onderzoek vereist.⁵¹ Hetzelfde geldt voor de wijziging van de stedenbouwkundige voorschriften van facultatief ondergronds parkeren naar verplicht ondergronds parkeren op basis van het wettelijk vereiste advies van de instantie bevoegd voor onroerend erfgoed.⁵² Het toevoegen van een woonbehoeftestudie om tegemoet te komen aan de adviezen en bezwaren tast de wettigheid van het RUP niet aan.^{53, 54}

⁴⁷ Het toepassen van de zgn. ‘proceslus’ impliceert dat (nadat eventueel de scopingnota wordt aangepast) het RUP opnieuw voorlopig wordt vastgesteld en er een nieuw openbaar onderzoek wordt georganiseerd. De voorlopige vaststelling is sowieso vereist, gelet op de decretale vervaltermijnen die zijn voorzien (artt. 2.2.10, § 5, 2.2.15, § 6 en 2.2.21, § 6 VCRO).

⁴⁸ RvS 6 mei 2010, nr. 203.735, Janssen. Dit principe is een verderzetting van de vroegere rechtspraak over de plannen van aanleg (zie T. DE WAELE, “Van ontwerp tot definitief plan: overheid, bezint eer ge begint”, *TROS* 2007, 43-53).

⁴⁹ RvS 10 maart 2015, nr. 230.454, nv Fun Belgium.

⁵⁰ RvS 10 maart 2015, nr. 230.454, nv Fun Belgium.

⁵¹ RvS 26 april 2016, nr. 234.537, Forgeur.

⁵² RvS 23 oktober 2013, nr. 225.221, bvba Medisch Kabinet Dr. Devleeschouwer.

⁵³ RvS 17 september 2012, nr. 220.608, Schreurs. Zie ook RvS 6 oktober 2020, nr. 248.475, Meulebroeck i.v.m. het toevoegen van een behoeftenstudie voor bedrijvigheid na het openbaar onderzoek.

⁵⁴ P.-J. DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 2022, 221-222.

29. Gelet op wat voorafgaat, lijkt het dan ook voldoende duidelijk wanneer een nieuw openbaar onderzoek moet worden georganiseerd dan wel wanneer het ontwerp van RUP opnieuw voorlopig moet worden vastgesteld. Op dit punt lijkt er dan ook geen wijziging van de regelgeving vereist. Wel zou kunnen worden overwogen om *best practices* beschikbaar te stellen om een en ander bevattelijker te maken.

Op dit punt lijkt er dan ook geen wijziging van de regelgeving vereist.

III. CONCLUSIE

30. Een aantal krachtlijnen van het decreet die erop gericht zijn om tot een meer juridisch robuust plan te komen, in de praktijk worden aangevoeld als “juridische valkuilen”.

Uit de bevraging blijkt dat men de planprocedure als ‘zwaarder’ ervaart omdat er een aantal bijkomende procedurele stappen zouden zijn ingevoerd. Hoewel dit standpunt kan worden begrepen, moeten tegelijk een aantal nuances worden aangebracht. Enkel voor ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvoor een plan-m.e.r.-screening is vereist, kan de startnota als een bijkomende stap worden gezien. Deze stap dient er echter voor te zorgen dat de plan-m.e.r.-screening een zekere juridische robuustheid krijgt. De opmaak van een scopingnota is eveneens een bijkomende stap. Het is wel zo dat de scopingnota voortbouwt op de startnota, niet ter inzage wordt gelegd aan het publiek en volgens de decreetgever “op termijn” niet hoeft te leiden tot een verlenging van de opmaaktermijn én het draagvlak voor het RUP kan vergroten. De verwerking van de inspraakreacties op de startnota in een dergelijk document kan echter een bijkomende administratieve last met zich meebrengen. Tot slot kan er op worden gewezen dat er ook een verplichte procedurestap afgeschaft (met name de plenaire vergadering).

Een aantal van de gesignaleerde knelpunten worden aan de figuur van de startnota worden gekoppeld. De figuur van de startnota is er net op gericht om het ruimtelijk uitvoeringsplan juridisch robuuster te maken. Het is de bedoeling om opmerkingen vanuit het publiek in een vroeg stadium te capteren en zoveel mogelijk alternatieve invullingen te (kunnen) onderzoeken. De inspraakronde omtrent de startnota zorgt er ook voor dat de plan-m.e.r.-screening een zekere juridische robuustheid krijgt. De minimale inhoud van de startnota ligt immers vast en hangt af van de bedoeling van de plannende overheid en de ruimtelijke context. De vraag wanneer de startnota moet worden hernomen is eerder casuïstisch. Dit laatste punt legt wel net een ‘zwakte’ van de huidige regelgeving bloot: er ligt immers niet uitdrukkelijk vast in welke gevallen bepaalde stappen uit het planproces moeten worden hernomen.

De vraag is of dergelijke principes in de regelgeving moeten worden vastgelegd of zelfs in regelgevende bepalingen kunnen worden gevat. De opmaak van een Handreiking of Richtsnoeren lijkt hiervoor een meer geschikt instrument. Ook de *best practices* inzake *scoping* en *tiering* kunnen in richtsnoeren dan wel het Algemeen Richtlijnsysteem van het Team Omgevingseffecten worden verankerd, zonder dat daarvoor een decretale wijziging is vereist.

Er kan wel over worden nagedacht om een decretale aanpassing te voorzien, waarbij het uitdrukkelijk mogelijk wordt gemaakt om – voor dat het ruimtelijk uitvoeringsplan definitief wordt vastgesteld – een zgn. “actualiteitstoets” te voorzien. Dit houdt in dat de plannende overheid dient na te gaan of de conclusies van de plan-m.e.r.-screening resp. het plan-MER nog steeds gelden voor het (finaal) definitief vastgesteld plan. Dit kan bijdragen tot de juridische robuustheid van het ruimtelijk uitvoeringsplan.