



VOORLAND

PROFLOW



Het omgevingsbesluit: conceptuele uitwerking en operationele verduidelijking

december 2016

Voorland – ProFlow – Charlier-consult i.s.m.

KU Leuven-Onderzoeksgroep PLEN, Intoe en UGent-VUB

In opdracht van de Vlaamse Overheid – Ruimte Vlaanderen

Claeys M., De Coutere S., Charlier F., Leinfelder H.,
Van de Genachte G., De Waele T.

Inhoudsopgave

Deel 0. Inleiding	5
1 Situering van de opdracht.....	5
2 Doelstellingen	7
2.1 Doelstelling van de opdracht	7
2.2 Doelstelling van het omgevingsbesluit	7
3 Methodiek - plan van aanpak.....	9
3.1 Projectgroep - brainstormsessies	10
3.2 Begeleidingsgroep - workshops	10
3.3 Schema plan van aanpak	12
4 Leeswijzer.....	13
Deel 1 Het concept 'omgevingsbesluit'	15
1 Positionering van het omgevingsbesluit in het planningsinstrumentarium	16
1.1 Eerst procesvoering, daarna planvorming	16
1.2 Verbreding van het instrumentarium	18
1.3 Uitvoering van strategische visies	20
2 Toepassing van het omgevingsbesluit.....	22
2.1 Wanneer wordt een omgevingsbesluit ingezet?	22
2.2 Wie initieert en beslist in een omgevingsbesluitvormingsproces?	24
2.2.1 De initiatiefnemer	24
2.2.2 De instrumenterende overheid	24
2.2.3 Het processteam en de procesverantwoordelijke	25
3 Vorm en inhoud van het omgevingsbesluit	28
3.1 Een minimale vereiste inhoud	28
3.2 Twee vormen: omgevingsbeslissing en omgevingsbesluit	28
3.2.1 De bestuurshandeling	29
3.2.2 De omgevingsbeslissing	30
3.2.3 Het omgevingsbesluit	30
4 Het proces en de procedure van omgevingsbesluitvorming	32
4.1 Geen vaste processtructuur ...	32
4.2 ... wel een geëigende procedure	33
4.3 Rechtsbescherming	34

4.4	De evolutieve procesnota	35
5	Illustratie van het concept op basis van een aantal cases.....	38
5.1	Zonevreemde uitbreiding bedrijf (planologisch attest)	38
5.2	Gefaseerde gebiedsontwikkeling	38
5.3	Zonevremd historisch gegroeid bedrijf (planologisch attest)	39
5.4	Gebiedsontwikkeling	40
Deel 2	Operationalisering van het omgevingsbesluit	41
1	Relatie met huidige regelgeving (in opmaak).....	41
1.1	Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (in opmaak)	41
1.2	Omgevingsvergunning	42
1.3	Instrumentendecreet (in opmaak)	42
1.4	Decreet complexe projecten	43
1.5	Integratie effectbeoordelingen en RUP	44
2	Omgevingsbesluitvorming is een systeemherziening	46
2.1	Andere opvatting van planning	46
2.2	Mentaliteitswijziging vraagt om sensibilisatie, vorming en ondersteuning	47
3	Implementatietraject	48
3.1	Stap 1: Leertrajecten passen omgevingsbesluitvorming toe	48
3.2	Stap 2: Omgevingsbesluitvorming geeft uitvoering aan het ruimtelijk beleid	49
3.3	Stap 3: Verbrede toepassing van omgevingsbesluitvorming	49
Deel 3	Juridische implementatie - Proeve van decreet betreffende de omgevingsbesluitvorming	51
Hoofdstuk 1.	Algemene bepaling	51
Hoofdstuk 2.	Begrippen en doelstellingen	51
Hoofdstuk 3.	Toepassing en kenmerken van omgevingsbesluitvorming	52
Hoofdstuk 4.	Proces van omgevingsbesluitvorming	53
Afdeling 1.	Opstart	53
Afdeling 2.	Procesnota en -faciliteiten	54
Afdeling 3.	Omgevingsbeslissingen	55
Afdeling 4.	Omgevingsbesluiten	56
Afdeling 5.	Effectbeoordeling	57
Hoofdstuk 5.	Rechtsbescherming	58
Afdeling 1.	Preventieve rechtsbescherming	58
Afdeling 2.	Jurisdictionele rechtsbescherming	58

Afdeling 3. Bemiddeling	58
Afdeling 4. Doelmatigheid	59
Hoofdstuk 6. Leertrajecten.....	59
Hoofdstuk 7. Inwerkingtreding	60
Conclusie – managementsamenvatting	61
Bronnen	66
Bijlage	67
Syntheseverslagen van de workshops met de begeleidingsgroep	67

Deel 0. Inleiding

1 Situering van de opdracht

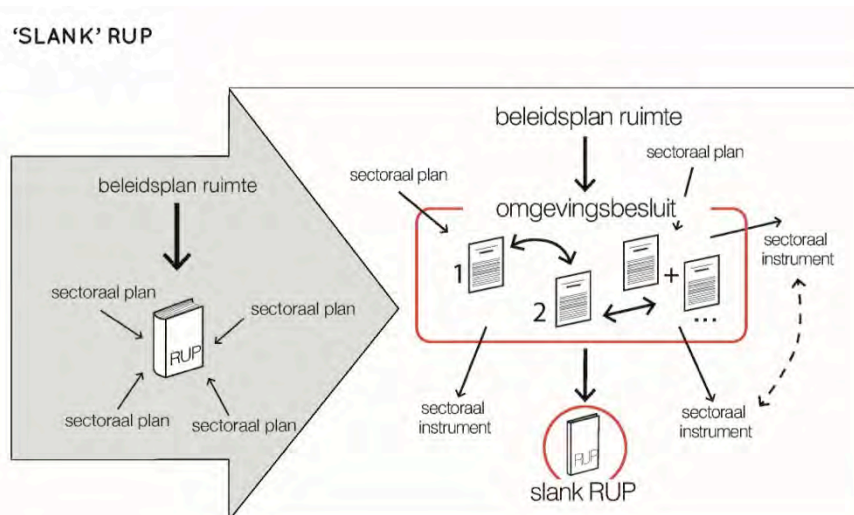
Voorliggend rapport bundelt de resultaten van de conceptuele uitwerking, operationele verduidelijking en juridische implementatie van het concept ‘omgevingsbesluit’. Dit concept ‘omgevingsbesluit’ is gelanceerd in het eindrapport van de onderzoeksopdracht ‘Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten bij de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces’¹ dat in juli 2015 in opdracht van Ruimte Vlaanderen is afgewerkt.

De aanleiding voor dit onderzoek was het problematische statuut van de ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP). Het departement Ruimte Vlaanderen stelde vast dat de huidige omkadering van het RUP en de afstemming met flankerende en ondersteunende instrumenten (zoals planmilieueffectrapportage, de passende beoordeling, de watertoets, ...) onvoldoende zichtbaar zijn en niet in beschouwing worden genomen door de Raad van State. Daarom werd een opdracht uitgeschreven voor onderzoek naar mogelijke concepten voor een transparante, standvastige en rechtszekere afstemming tussen verschillende instrumenten ter uitvoering van een ruimtelijke planningsproces en in het bijzonder in relatie tot het RUP. Vanuit het onderzoek naar de actuele planningspraktijken in vijf landen/regio's (Nederland, Brussels Hoofdstedelijk gewest, Frankrijk, Duitsland – Brandenburg/Berlin, Finland) werden drie voor Vlaanderen bruikbare concepten ontwikkeld:

1. Concept 1 – het ‘dik RUP’. In vergelijking met wat het RUP vandaag kan, worden de mogelijkheden van het RUP uitgebreid. Alle elementen, maatregelen en acties die relevant worden geacht voor het ruimtelijk planningsproces, kunnen in het ‘dik RUP’ worden opgenomen.
Dit concept houdt geen fundamentele oplossing in van de gestelde problemen. De juridische kwetsbaarheid van ‘dik RUP’ blijft groot, of vergroot zelf nog. Door meer elementen in het RUP op te nemen, vergroot het risico op inhoudelijke en procedurele fouten.
2. Concept 2 – het ‘aangevuld RUP’. Het tweede concept behoudt het RUP zoals we het vandaag kennen, maar ontwikkelt ook een nieuw uitvoeringsinstrument binnen de ruimtelijke planning: de ‘verbintenissen’. In een ‘verbintenis’ kunnen actieprogramma's, verantwoordelijkheden, financiële engagementen, ... worden opgenomen. Het concept van het ‘aangevuld RUP’ maakt het dus mogelijk om meer aspecten te verankeren en om dit ook te doen in een document dat los staat van (hoewel het uiteraard wel gerelateerd is aan) het RUP.
Dit concept is een valabele denkpiste, maar er blijven wel nog veel vragen over de relatie tussen het RUP en de verbintenissen.

¹ Claeyns M., De Coutere S., De Roo K., Leinfelder H., Van de Genachte G. (2015), ‘Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces’, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, Brussel.

3. Concept 3 – Het ‘slank RUP met omgevingsbesluit’. In plaats van het RUP op te laden en zoveel mogelijk elementen in het RUP zelf te verankeren, wordt het RUP ‘afgeslankt’. Het RUP wordt teruggebracht tot de essentie van een ‘bestemmingsplan’ en is enkel gericht op het aanpassen van de bestemmingen van bestaande plannen van aanleg of uitvoeringsplannen en het bieden van een kader voor vergunningsplichtige handelingen. Het idee achter het ‘slank RUP’ is dat, net door de mogelijkheden van het RUP te beperken, er meer nadruk komt te liggen op een degelijke ruimtelijke procesvoering in plaats van op het vormgeven van het product ‘RUP’. De afweging van stakeholdersbelangen en sectorale maatregelen gebeurt in het concept van het ‘slank RUP met omgevingsbesluit’ niet op het niveau van het RUP, maar wel binnen een getrappt/getrechterd ruimtelijk planningsproces. Voor alle ruimtelijk processen zou een getrapte besluitvorming kunnen worden uitgewerkt, waarbij de fases van het ruimtelijk planningsproces worden afgesloten met een ‘omgevingsbesluit’. Dit omgevingsbesluit is geen plandocument. Het omgevingsbesluit is een beleidsbeslissing, een politiek besluit dat een fase van een ruimtelijk planningsproces afsluit.



Het derde concept ‘slank RUP met omgevingsbesluit’ lijkt het meeste potentieel in zich te dragen als antwoord op het problematisch statuut van het RUP en had de voorkeur van de project- en begeleidingsgroep. De opdrachtgever Ruimte Vlaanderen ziet bovendien nog ruimere mogelijkheden in het voorgestelde idee van het omgevingsbesluit, die ze in het bestek voor deze opdracht zo formuleerde:

Het ‘omgevingsbesluit’ wordt gezien als een beloftevolle piste om niet-stedenbouwkundige aspecten efficiënter en vooral ook juridisch meer rechtszeker te integreren in de ruimtelijke planning. Het is een aanzet voor de gewenste beleidskoppeling van stedenbouwkundige en niet-stedenbouwkundige maatregelen op verschillende besluitvormings- en bestuursniveaus. Bovendien zou het ‘omgevingsbesluit’ geïntegreerde beslissingen kunnen vastleggen voor zowel bestemmingswijzigingen (RUP’s), vergunningverleningen en andere hiervoor noodzakelijke instrumenten.

Om de mogelijkheden van het omgevingsbesluit te kunnen staven is echter een verdere uitwerking van dit concept naar proces, procedure, vorm en inhoud noodzakelijk.

2 Doelstellingen

2.1 Doelstelling van de opdracht

Het doel van deze opdracht is om het omgevingsbesluit als concept verder uit te werken. De plaats van het omgevingsbesluit in een planningsproces, de vorm en inhoud van het omgevingsbesluit en de noodzakelijke procedurele elementen worden verder conceptueel uitgewerkt (deel 1). Daarnaast wordt ook de operationele betekenis van het omgevingsbesluit verduidelijkt: wat is de relatie van het omgevingsbesluit met andere regelgevende initiatieven?; wat is de relatie van het omgevingsbesluit met bestaande instrumenten en procedures?; en welke stappen zijn noodzakelijk voor de invoering van het omgevingsbesluit? (deel 2). Tot slot wordt ook de juridische uitwerking van het omgevingsbesluit aangevat in de vorm van een groenboek als aanzet voor verdere regelgevingsopmaak (deel3).

2.2 Doelstelling van het omgevingsbesluit

Uit de bestekken van deze en de voorgaande opdracht ‘Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten bij de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces’ zijn een aantal intenties voor het omgevingsbesluit af te leiden. Deze intenties zijn verfijnd door in de eerste brainstorm en workshop expliciet aan de project- en begeleidingsgroep te vragen wat voor hen de doelstellingen voor het omgevingsbesluit zijn. Deze vele insteken kunnen worden samengevat in 4 grote doelstellingen voor het omgevingsbesluit:

1. Getrechterde procesvoering met mogelijkheden voor maatwerk
 - het omgevingsbesluit is een werkwijze die op relevante momenten kan worden ingezet om een fase in een planningsproces af te sluiten. Binnen één planningsproces kunnen er meerder fases zijn en dus ook meerdere omgevingsbesluiten worden opgemaakt. Aangezien de verschillende fases binnen een planningsproces een andere doelstelling, omvang, detailgraad, ... kunnen hebben, moet ook het omgevingsbesluit hier op inspelen. Het omgevingsbesluit heeft een dynamisch en flexibel karakter, zodat het doorheen het proces op maat kan worden ingezet;
 - het omgevingsbesluit is een werkwijze die de juiste maatregelen en instrumenten op het juiste moment in het proces activeert. Dit betekent dat er niet wordt vooruitgelopen op besluiten of maatregelen die beter later worden genomen, maar ook dat de maatregelen en instrumenten die op een bepaald ogenblik passend of zelfs dwingend zijn niet worden vooruitgeschoven naar later in het proces;
 - het omgevingsbesluit maakt door zijn dynamisch en flexibel karakter maatwerk mogelijk in een planningsproces.

2. Transparante besluitvorming

- het omgevingsbesluit vergroot de transparantie in de besluitvorming van geïntegreerde planningsprocessen door de samenhang van diverse (uitvoerings)instrumenten inzichtelijk te maken en door de afspraken tussen actoren zichtbaar te maken. Het nemen van een omgevingsbesluit houdt daardoor ook verantwoordelijkheden en engagementen van de betrokken partijen in;
- in het omgevingsbesluit wordt de inzet van instrumenten afgewogen en wordt deze afweging gemotiveerd. Deze gemotiveerde afweging maakt de besluitvorming transparanter en zou tot een groter draagvlak en een grotere rechtszekerheid moeten leiden;
- het omgevingsbesluit heeft een duidelijk juridisch statuut dat in het besluit zelf wordt verduidelijkt. Gelet op het flexibel karakter (zie vorig punt) is het juridisch statuut afhankelijk van de finaliteit van het besluit op het betrokken moment in het planningsproces. Het statuut en de betekenis van het omgevingsbesluit worden daarom in het omgevingsbesluit zelf meegegeven zodat dit ook voor derden/burgers duidelijk is. Ook dit draagt opnieuw bij tot een groter draagvlak en een grotere rechtszekerheid;
- de procedure van het omgevingsbesluit omvat een moderne participatie.

3. Geïntegreerde planningsprocessen

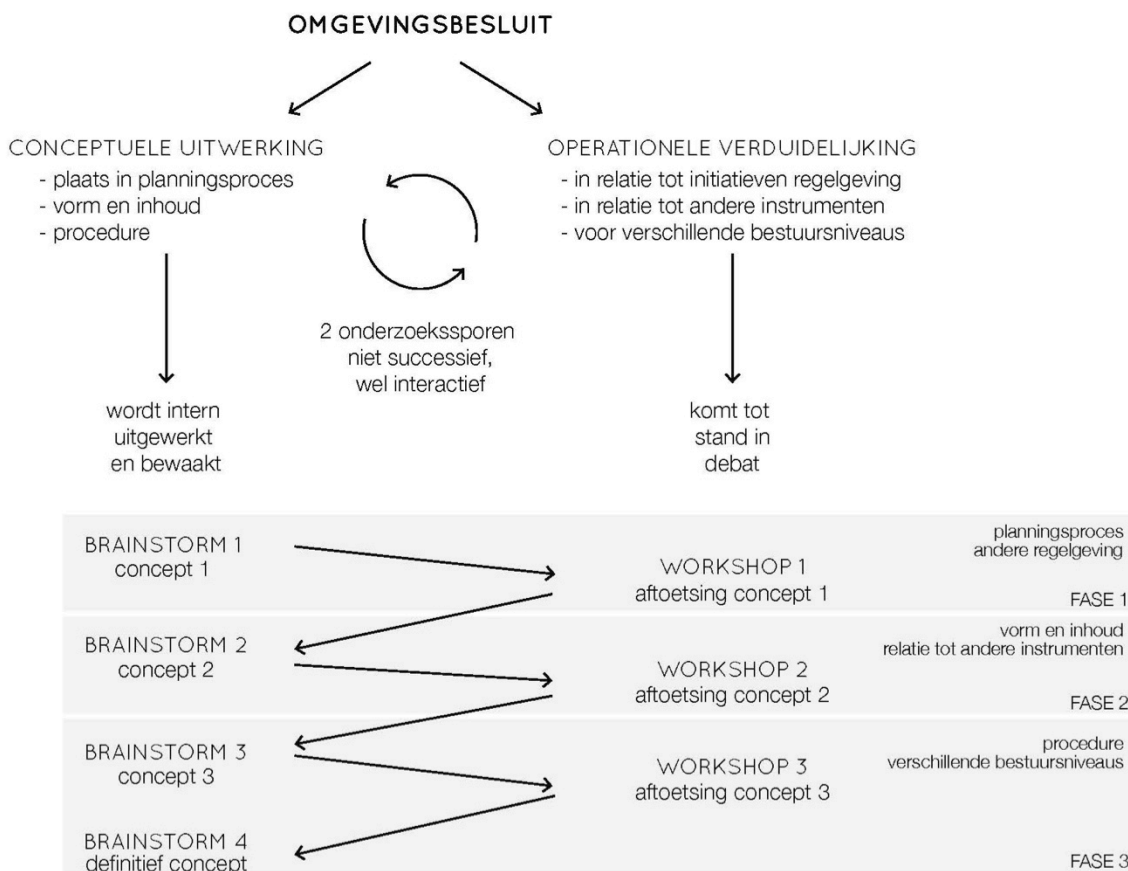
- het omgevingsbesluit geeft de relatie tussen instrumenten weer. Het duidt de samenhang en volgtijdelijkheid van diverse beslissingen, afspraken en instrumenten. Het motiveert deze relatie en maakt deze transparant;
- het omgevingsbesluit maakt een verbreding van het uitvoeringsinstrumentarium mogelijk waarbij ook de inzet van 'niet-ruimtelijke' instrumenten zoals financiële/economische instrumenten, verbintenissen, ... ter uitvoering van een planningsproces kunnen worden opgenomen;
- het omgevingsbesluit vraagt hierdoor om een meer geïntegreerde benadering van planningsprocessen, waarbij de werkbaarheid (effectonderzoeken), haalbaarheid (financieel-economische aspecten) en het draagvlak (participatie) van een visie/project worden onderzocht en waarbij de meest gepaste maatregelen en/of instrumenten worden afgewogen op elk moment in het proces om op het meest adequate moment te worden ingezet;

4. Efficiënte en effectieve omgevingsplanning

- het omgevingsbesluit kan ook voor eenvoudige geïntegreerde planningsprocessen worden ingezet en is dan ook een eenvoudige en lichte werkwijze;
- het omgevingsbesluit voegt geen producten of procedures toe. Het maakt de ruimtelijke planningsprocessen niet complexer, maar wel éénduidiger, transparanter en juridisch robuuster. Het omgevingsbesluit zorgt voor het afslanken van het RUP en voor het vereenvoudigen en/of afschaffen van andere bestaande planningsinstrumenten of praktijktoepassingen. Het omgevingsbesluit houdt geen verschuiving van de probleemstellingen in, maar biedt oplossingen;
- het omgevingsbesluit maakt de inzet van verschillende bestaande instrumenten tegelijkertijd of parallel mogelijk. Het omgevingsbesluit vergroot daardoor de slagkracht van planningsprocessen. Het vergroot de garanties op realisatie en maakt de planning meer realisatiegericht.

3 Methodiek - plan van aanpak

De opdracht bestond uit twee onderzoeksporen, een conceptuele uitwerking van het omgevingsbesluit en een operationele en juridische verduidelijking van dit concept. Deze twee deelopgaves werden niet sequentieel, maar wel als twee parallelle, interactieve onderzoeksporen opgevat. Het conceptueel uitwerken en operationeel verduidelijken van het omgevingsbesluit waren voor ons twee sporen in een onderzoek waarbij het concept van het omgevingsbesluit gradueel vorm kreeg. Het concept omgevingsbesluit werd geleidelijk aan opgebouwd door de ideeën over de conceptuele uitwerking van het omgevingsbesluit te toetsen aan de operationalisering van dit concept en door op basis van de operationele toetsing het concept bij te werken en verder uit te werken.



Aan deze twee onderzoeksporen koppelden wij twee verschillende werkvormen. De conceptuele uitwerking gebeurde in de eerste plaats in brainstormsessies met de projectgroep. Het zwaartepunt van de operationele verduidelijking lag in workshops met de begeleidingsgroep. Maar uiteraard maakten deze twee onderzoeksporen en hun werkvormen deel uit van één interactief proces waarin het concept van het omgevingsbesluit gradueel werd uitgewerkt, verduidelijkt en verdiept. De brainstormsessies met de projectgroep zetten het concept van het omgevingsbesluit aan en verfijnden dit verder op basis van de debatten in de workshops met de begeleidingsgroep. Er was zo een constante terugkoppeling tussen conceptuele uitwerking en operationele verdieping, tussen het brainstormen met de projectgroep en de workshops met de begeleidingsgroep.

De onderzoeksaanpak ging uit van coproductie. Om tot een gedegen uitwerking van het omgevingsbesluit te komen, om de relatie met bestaande regelgeving en lopende regelgevende initiatieven voldoende te kunnen vatten en om te werken aan het nodige draagvlak voor het omgevingsbesluit, was niet alleen samenwerking met

Ruimte Vlaanderen, maar ook met andere departementen noodzakelijk. Wij debatteerden daarom met de project- en begeleidingsgroep over de uitwerking van het omgevingsbesluit en zetten samen de contouren van het omgevingsbesluit uit.

3.1 Projectgroep - brainstormsessies

De kerntaak van de projectgroep was de conceptuele uitwerking van het omgevingsbesluit. De projectgroep bestond uit onderstaande leden.

Dick Van Straaten	Ruimte Vlaanderen, SCE
Peter David	Ruimte Vlaanderen, AGP
Griet Lievois (Katrien Debeuckelaere, Els Willems)	Ruimte Vlaanderen, AJB
Dirk Schoofs	Ruimte Vlaanderen, APL
Veerle De Coster	LNE
Marjolijn Claeys	Voorland
Stijn De Coutere	ProFlow
Francis Charlier	Charlier-consult
Hans Leinfelder	KULeuven - PLEN
Gert Van de Genachte	INTOE
Tom De Waele	UGent/ VUB

De conceptuele uitwerking van het omgevingsbesluit gebeurde in 4 brainstormsessies:

- 12/04/2016 – PG1: plaats van het omgevingsbesluit in het planningsproces;
- 16/06/2016 – PG2: vorm en inhoud van het omgevingsbesluit;
- 11/10/2016 – PG3: procedure van het omgevingsbesluit;
- 29/11/2016 – PG4: globale uitwerking van het omgevingsbesluit;

Deze thematische benadering wilde er vooral voor zorgen dat alle aspecten van het omgevingsbesluit voldoende werden uitgewerkt en verdiept. Uiteraard werden er tijdens de debatten ook relaties gelegd tussen de thema's en kwamen ook operationele aspecten aan bod.

Op de brainstorm werden een aantal mogelijke scenario's, varianten of aanzetten voor de uitwerking van het omgevingsbesluit op tafel gelegd. Samen met de projectgroep werd hierover gedebatteerd en werd het concept verder uitgewerkt. De resultaten van de brainstormsessie met de projectgroep zijn meegenomen naar de workshop met de begeleidingsgroep. Tijdens de brainstorm gaf de projectgroep ook aandachtspunten voor de volgende workshop met de begeleidingsgroep mee.

3.2 Begeleidingsgroep - workshops

De begeleidingsgroep verzorgde de inhoudelijke begeleiding van de opdracht. De begeleidingsgroep was een groep ervaringsdeskundigen die vanuit hun expertise hebben bijgedragen aan de uitwerking van het omgevingsbesluit. Ze bestond uit de projectgroep aangevuld met onderstaande leden:

Ann Pisman	Ruimte Vlaanderen, AOM
Peter Vervoort	Ruimte Vlaanderen, AOM
Francoise Vermeersch	Ruimte Vlaanderen, SCE
Inge Leenders	Ruimte Vlaanderen, AJB
Luc Deridder	LNE
David Stevens	LNE
Griet Celen/Hilde Van Leirsberghe	VLM
Bert De Bondt	MOW
Inge Appermont/Sarah Demeyer	Agentschap OE
Xavier Buijs	WVSG
Patrick Vandijck	WVSG (Kortrijk)
Johan van den Berg	WVSG (Maasmechelen)
Ganaël Vanlokeren	WVSG (Genk)
Karen Alderweireldt	Vlinter
Miranda Coppens/Ellen van Meensel	Provincie Antwerpen
Katrien Putzeys/Matthijs Vanginneken	Provincie Vlaams-Brabant
Jan Verheeke	expert

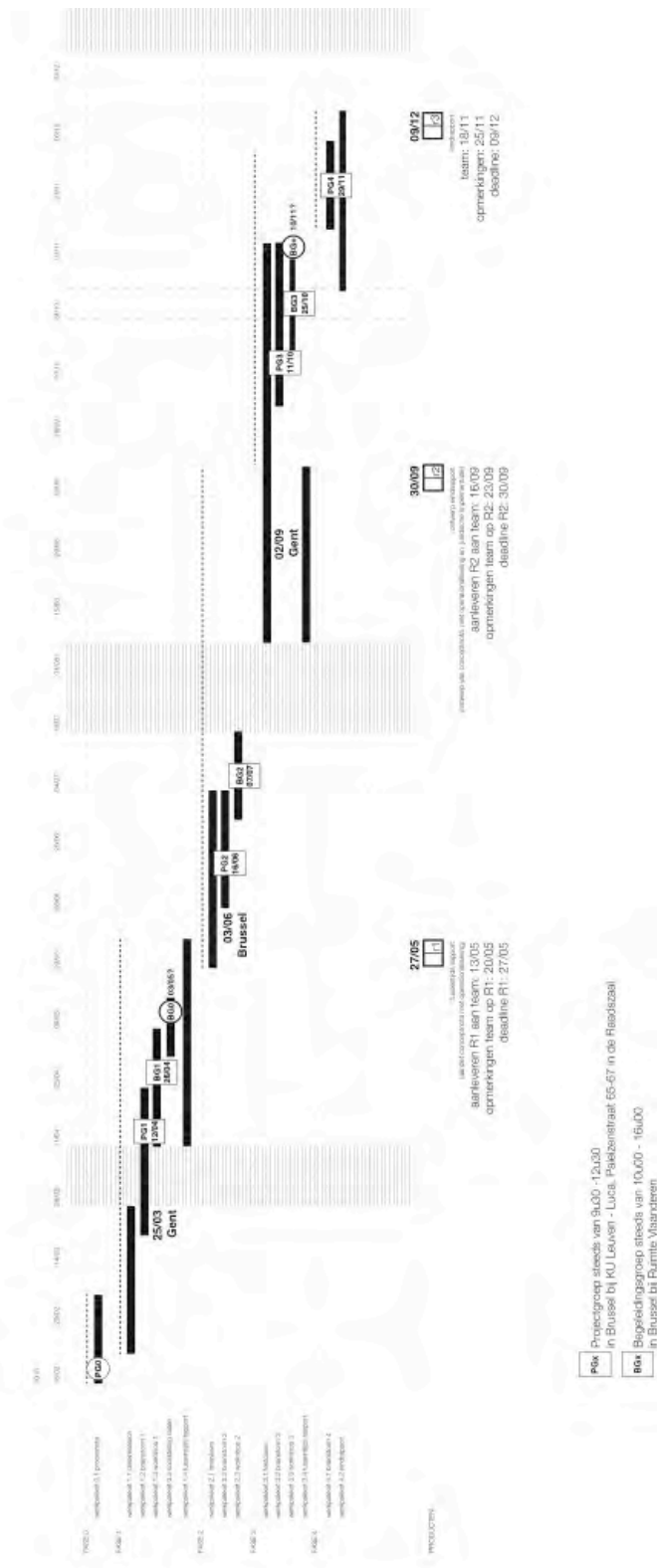
De samenstelling van de begeleidingsgroep was zo gekozen dat een verdieping op 3 operationele aspecten mogelijk was, nl. de relatie met bestaande relevante regelgeving en regelgevingsinitiatieven; de relatie met andere instrumenten; de toepassing op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. We organiseerden 3 workshops met de begeleidingsgroep:

- 26/04/2016 – BG1: eerste afstemming concept;
- 07/07/2016 – BG2: tweede afstemming concept;
- 25/10/2016 – BG3: derde afstemming concept;

Elke workshop startte met de resultaten van de vorige brainstorm, dus met een voorstelling van het tot op dat moment uitgewerkt concept van het omgevingsbesluit. Daarna werd samen met de begeleidingsgroep gedebatteerd over de operationele uitwerking en verfijning van het concept. Dit debat werd door ons opgestart door specifieke vragen en/of oefeningen aan de begeleidingsgroep voor te leggen. De verslagen van de workshops zijn terug te vinden in bijlage.

Bovenstaande methodiek resulteerde in een plan van aanpak in 4 inhoudelijke fases, waarbij de fases 1, 3 en 4 werden afgesloten met de oplevering van een (tussentijds) rapport. Deze elementen zijn ook schematisch terug te vinden in onderstaand schema procesaanpak.

3.3 Schema plan van aanpak



4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit 3 delen.

In een eerste deel wordt het concept ‘omgevingsbesluit’ uiteengezet en verduidelijkt. Dit deel bouwt stap voor stap het concept omgevingsbesluit op en licht de verschillende aspecten ervan toe: de plaats van het omgevingsbesluit in ons planningsinstrumentarium, de toepassing van het omgevingsbesluit, de vorm en inhoud van het omgevingsbesluit en tenslotte het proces en de procedure van het omgevingsbesluit. Het eerste deel eindigt met de illustratie van dit concept aan de hand van een aantal cases.

In een tweede deel wordt de operationalisering van het omgevingsbesluit toegelicht. Er wordt ingegaan op de relatie van het omgevingsbesluit met huidige regelgeving (in opmaak). De impact van het omgevingsbesluit in de dagelijkse praktijk van de ruimtelijke planning wordt toegelicht. En tenslotte wordt ook het gewenste implementatietraject voor het omgevingsbesluit uitgetekend.

Het derde deel van dit rapport bestaat uit een proeve van decreet en bevat een voorstel voor de nieuwe regelgeving betreffende de omgevingsbesluitvorming.

Deel 1 Het concept ‘omgevingsbesluit’

Het eerste idee van het ‘omgevingsbesluit’ is gelanceerd in het eindrapport ‘Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten bij de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces’ (vanaf nu ‘Concepten RUP’). Eén van de drie concepten die in dit rapport worden beschreven, is het ‘slank RUP met omgevingsbesluit’.

‘In het concept ‘slank RUP met omgevingsbesluit’[...] wordt het RUP afgeslankt [...] en beperkt tot een veeleer juridisch-administratief instrument. De opmaak van het ‘slank RUP’ is enkel nog een administratieve noodzakelijkheid voor de [stedenbouwkundige] vergunningverlening. Het vormgeven van een strategische visie, voeren van een cocreatief ruimtelijk proces, inbedden van sectorale maatregelen, ... vinden in dit instrument geen plaats. Dit blijven echter wel essentiële elementen in een ruimtelijk planningsproces, elementen ook die een noodzakelijk kader vormen voor én voorafgaand aan de opmaak van een ‘slank RUP’. De opmaak van een ‘slank RUP’ moet dan ook gekaderd worden binnen een planningsproces. [...] Het idee achter het ‘slank RUP’ is dat, net door de mogelijkheden van het RUP te beperken, er meer nadruk komt te liggen op een degelijke ruimtelijke procesvoering in plaats van op het vormgeven van het product ‘RUP’. De afweging van stakeholdersbelangen en sectorale maatregelen gebeurt in het concept van het ‘slank RUP met omgevingsbesluit’ niet op het niveau van het RUP, maar wel binnen een getrechterd ruimtelijk planningsproces. [...] Met het concept ‘slank RUP met omgevingsbesluit’ worden twee heel verschillende planningsinstrumenten ingevoerd, maar wordt tegelijk ook een verbreding van het uitvoeringsinstrumentarium beoogd. Door het omgevingsbesluit wordt het immers mogelijk om een breed pallet aan acties, maatregelen, maar evengoed ook ‘verbintenissen’ in te zetten als uitvoeringsinstrument voor de ruimtelijke planning.’²

Met het concept ‘slank RUP met omgevingsbesluit’ wordt een alternatief voor het bestaande, veelomvattende RUP voorgesteld en een nieuw element, het omgevingsbesluit, ingevoerd. Het concept van het omgevingsbesluit is ontstaan als een idee in de vernieuwing van het instrument RUP, maar gaat verder dan dat. Bovenstaand citaat maakt duidelijk dat aan de basis van het concept ‘slank RUP met omgevingsbesluit’ een ander idee over het voeren van ruimtelijke planningsprocessen ligt. Het concept veronderstelt een ruimtelijk beleid met een grotere focus op procesvoering en een verbreding van het uitvoeringsinstrumentarium.

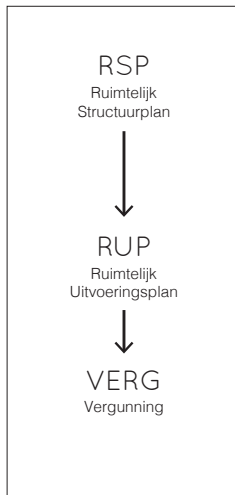
Vooraleer het concept van het omgevingsbesluit zelf verder wordt uitgewerkt, lijkt het daarom noodzakelijk om eerst deze andere kijk op ruimtelijk beleid te verduidelijken. Vooraleer dieper wordt ingegaan op de toepassing van het omgevingsbesluit in een planningsproces en op zijn vorm, inhoud, proces en procedure, wordt het omgevingsbesluit gepositioneerd binnen het planningsinstrumentarium.

² Claeyns M., De Coutere S., De Roo K., Leinfelder H., Van de Genachte G. (2015), ‘Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces’, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, Brussel, pp. 108-109

1 Positionering van het omgevingsbesluit in het planningsinstrumentarium

1.1 Eerst procesvoering, daarna planvorming

Sinds de invoering van de structuurplanning eind jaren 1990 gebeurt in Vlaanderen de uitvoering van de ruimtelijke planning in drie trappen. Elk beleidsniveau – gewest, provincie, gemeente – maakt een ruimtelijk



structuurplan op dat de gewenste ruimtelijke structuur voor het grondgebied beschrijft en de toetssteen vormt voor hun ruimtelijk beleid (RSP - trap 1). Om deze gewenste ruimtelijke structuur te realiseren en om uitvoering te geven aan het ruimtelijk beleid beschikken de overheden over ruimtelijke uitvoeringsplannen, RUP's en verordeningen (RUP - trap 2), die op hun beurt de basis vormen voor het vergunningenbeleid (VERG - trap 3).³

De drietrapsplanning is één van de principes die aan de basis liggen van de structuurplanning.⁴ Het staat voor 'een trapsgewijs verloop van de planningsprocessen, van algemeen naar meer gedetailleerd met daaraan gelijklopend een afnemende tijdshorizont, binnen het niveau van elke ruimtelijke eenheid'⁵. Met het invoeren van deze drietrapsplanning wilde de structuurplanning er voor zorgen dat het ruimtelijk beleid gebaseerd werd op een visie op lange termijn en wilde ze een grotere dynamiek en flexibiliteit in de planning brengen dan de eindtoestandsplanning die op dat moment eigen was

aan de gewestplannen en plannen van aanleg. Structuurplanning wilde niet langer tot blauwdrukken van de toekomst leiden zonder dat de wegen daarheen werden verduidelijkt: 'Wij menen nog altijd te kunnen denken in mooie afgeronde eindtoestanden, zonder dat er strategieën, gevolgd door interventieketens worden bepaald die aangeven WAT, WANNEER, op WELK moment en door WIE iets moet worden gedaan.'⁶ De intentie van de structuurplanning is dan ook om een grotere nadruk te leggen op het procesmatig karakter van de ruimtelijke planning.

De juridisch-administratieve operationalisering van de structuurplanning met het Decreet Ruimtelijke Ordening 1999 heeft deze drie trappen vertaald naar drie instrumenten (RSP – RUP/verordening – VERG). In het huidige ruimtelijke beleid ligt daardoor de focus op het vormgeven van deze documenten en het voeren van processen in het kader van de opmaak van deze documenten. In de praktijk zien we echter dat de realisatie van ruimtelijk beleid niet zozeer gebeurt door opmaak van plannen, maar wel door het voeren van processen waarin de werkbaarheid, haalbaarheid en gedragenheid van visies/projecten worden onderzocht en met diverse actoren wordt gewerkt aan de realisatie. De probleemstelling die aan de basis ligt van het vorige onderzoek 'Concepten RUP' maakt ook duidelijk dat het niet meer mogelijk is om een ruimtelijk proces inhoudelijk te beperken tot wat noodzakelijk is voor de opmaak van een RUP. Bij het voeren van een ruimtelijk proces komen heel veel aspecten aan bod die de capaciteit van het RUP overschrijden.

Aan de basis van het concept omgevingsbesluit ligt dan ook de idee dat planningsprocessen niet worden gevoerd in het kader van de opmaak van plandocumenten, maar dat een ruimtelijk beleid in eerste instantie

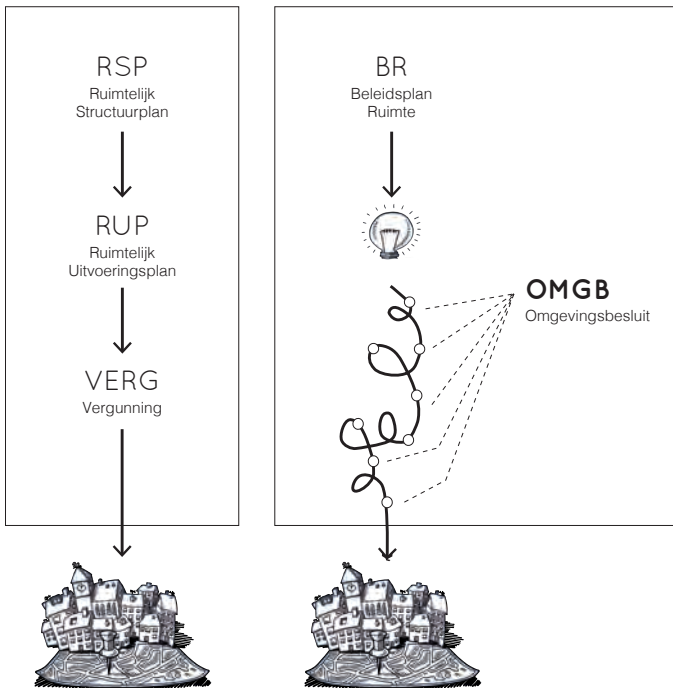
³ Vlaamse Overheid (2011), 'Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen – gecoördineerde versie 2011', Brussel: Vlaamse Overheid, p. 15

⁴ De drietrapsplanning als principe van de structuurplanning, zoals dit door Charles Vermeersch (1994) werd beschreven, bestond uit Richtplan, Structuurplan, Plan van Actie. Dit zijn drie andere 'trappen' dan we vandaag kennen in de structuurplanning. Het principe van getrapte besluitvorming blijft wel hetzelfde.

⁵ Vermeersch C. (1994), 'Structuurplanning. Instrument voor het denken over en de vormgeving aan de ruimtelijke structuur', Die Keure, Brugge, p. 44

⁶ Vermeersch C. (1994), 'Structuurplanning. Instrument voor het denken over en de vormgeving aan de ruimtelijke structuur', Die Keure, Brugge, p. 41

bestaat uit het voeren van geïntegreerde planningsprocessen. Plandocumenten en bouwplannen worden pas in tweede instantie opgemaakt, wanneer hiertoe vanuit het voeren van deze geïntegreerde planningsprocessen de noodzaak ontstaat.



Deze processen starten vanuit een initiatief (visie/project) voor de realisatie van het strategisch beleid en stellen in de procesvoering onderzoek (analytisch, ontwerpend en participatief) centraal, onderzoek naar de:

- werkbaarheid (milieu-, mobiliteits-, landbouw-, veiligheids-, ... effecten);
- haalbaarheid (budget, marktwerking, engagementen, ...);
- gedragenheid (beleid, bevolking, ...)

van de visie/het project. Dit getrechterd onderzoek dat evolueert van een algemeen idee naar een concrete visie/project vindt niet langer plaats in het kader van de opmaak van een plan, maar in het kader van het beslissingsproces van het geïntegreerd planningsproces. Er wordt onderzocht wat noodzakelijk is om een volgende stap te kunnen zetten in het planningsproces, met een detailgraad die relevant is voor de fase waarin het proces zich bevindt. Dit proces zal

voor elk planningsproces anders zijn en dus op maat worden uitgezet. Elk van deze planningsprocessen zal echter wel gebeuren in verschillende fases én er zal ook steeds nood zijn aan beslissingsmomenten om deze fases af te ronden en te beslissen welke instrumenten voor uitvoering worden ingezet (zie bovenstaande figuur).

De rol die het omgevingsbesluit in dergelijke planningsprocessen speelt, wordt in het eindrapport 'Concepten RUP' omschreven als 'het afsluiten van een fase van een ruimtelijk planningsproces'. Het is volgens het eindrapport mogelijk dat er binnen één planningsproces meerdere fases zijn en dus ook meerdere omgevingsbesluiten worden opgemaakt. Aangezien de verschillende fases binnen een planningsproces een andere doelstelling, omvang, detailgraad kunnen hebben, moet ook het omgevingsbesluit hier op inspelen. Het omgevingsbesluit moet een dynamisch en flexibel karakter hebben, zodat het doorheen het proces op maat kan worden ingezet.⁷

Deze omschrijving stelt nadrukkelijk dat het omgevingsbesluit geen plandocument is. Dit is voor de ruimtelijke planning, waarin het de gewoonte is om in de eerste instantie in 'plannen' te denken niet evident. Het is niet gemakkelijk om te vatten wat het omgevingsbesluit dan wel is, maar daar gaan we verder in deze nota op in. In de volgende hoofdstukken wordt omschreven wat het omgevingsbesluit is en wordt dieper ingegaan op de toepassing van het omgevingsbesluit in een planningsproces, op zijn vorm, inhoud en procedure.

⁷ Claeyns M., De Coutere S., De Roo K., Leinfelder H., Van de Genachte G. (2015), 'Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces', uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, Brussel, p. 109

De essentie die we hier willen meegeven, is dat het omgevingsbesluit uitgaat van een andere benadering van ruimtelijk beleid. Met het concept van het omgevingsbesluit wordt een aanzet gegeven voor ‘omgevingsplanning’ als opvolger van de eindtoestandsplanning en de structuurplanning.

Omgevingsplanning gaat niet langer uit van de ruimtelijke orde als eerste en enige thema van de planologie. Omgevingsplanning is een wijze van planning die de schotten tussen sectoren met ruimtelijke behoeften doorbreekt, om te komen tot sectoroverstijgende én geïntegreerde afwegingen voor een deel van de fysieke leefomgeving. Bij deze vorm van planning komt de nadruk te liggen op het initiatief (visie, project of probleem) dat een sectoroverstijgende aanpak vraagt. Dit initiatief wordt als ‘multi-sectoraal’ aanzien en kan niet langer worden aangepakt met een voorgeschreven procedure uit één van de sectoren, maar vraagt om maatwerk en het opzetten van een proces. Omgevingsplanning staat voor een geïntegreerd beleid ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving waarin procesvoering centraal komt te staan. Een evolutie naar omgevingsplanning is zeker niet wat sommigen vrezen: een terugkeer naar de allesomvattende planning met het idee dat we stiekem alles ten aanzien van de fysieke leefomgeving op een rijtje kunnen zetten en daarvoor een plan kunnen uittekenen, dat die omgeving precies naar onze wensen aanpast. Omgevingsplanning gaat niet enkel om het toedelen van functioneel-ruimtelijke claims, of het behalen van kwantitatieve milieu- en waternormen, maar om het behouden en waar mogelijk het verbeteren van de leefkwaliteit door het voeren van geïntegreerde planningsprocessen.⁸

In deze nota willen we niet verder ingaan op dit idee van de omgevingsplanning. De focus ligt hier op de uitwerking van het omgevingsbesluit als concept. Om dit concept echter goed te kaderen, lijkt het belangrijk om mee te geven dat het omgevingsbesluit een andere manier van denken over de planning en het beleid van de ‘ruimte’ als fysieke leefomgeving veronderstelt. Het omgevingsbesluit veronderstelt een omgevingsbeleid dat voor zijn uitvoering inzet op procesvoering op basis van geïntegreerd (werkbaar, haalbaar, draagvlak) en getrechterd (van strategische visie tot concrete realisatie) onderzoek en waarbij **het omgevingsbesluit een formalisering is van de beslissingsmomenten in dit geïntegreerd planningsproces**. Een omgevingsbesluitvormingsproces geeft m.a.w. uitvoering aan een geïntegreerde planning van de fysieke leefomgeving als omgevingsplanning. De ontwikkeling van het concept omgevingsbesluit vormt een nieuw element binnen de uitvoerende tak van deze omgevingsplanning. Het is echter niet zo dat we moeten wachten op een volledige omschakeling naar omgevingsplanning om ook het omgevingsbesluit in te zetten. Door het omgevingsbesluit al toe te passen binnen het kader van de structuurplanning/beleidsplanning en in eerste instantie in te zetten op een meer geïntegreerde manier van werken in de ruimtelijke planningsprocessen, wordt de evolutie naar omgevingsplanning vanuit de praktijk ingezet.

1.2 Verbreding van het instrumentarium

Het omgevingsbesluit veronderstelt een geïntegreerd planningsproces. Dit wil zeggen dat er over de grenzen van het beleidsdomein ‘ruimte’ heen wordt gekeken. Een omgevingsbesluitvormingsproces gaat niet langer uit van een planningsproces dat louter binnen het kader van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening wordt gevoerd, maar wel van een geïntegreerd planningsproces waarbij diverse stakeholders, beleidsdomeinen en bestuursniveaus binnen een open en transparant proces inhoudelijk samenwerken om tot gedragen en uitvoerbare omgevingsbesluiten te komen.⁹

⁸ de Roo G. (2002), ‘De Nederlandse Planologie in weelde gevangen. Van ruimtelijk paradijs, naar een leefomgeving in voortdurende staat van verandering...’, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, p. 30-35

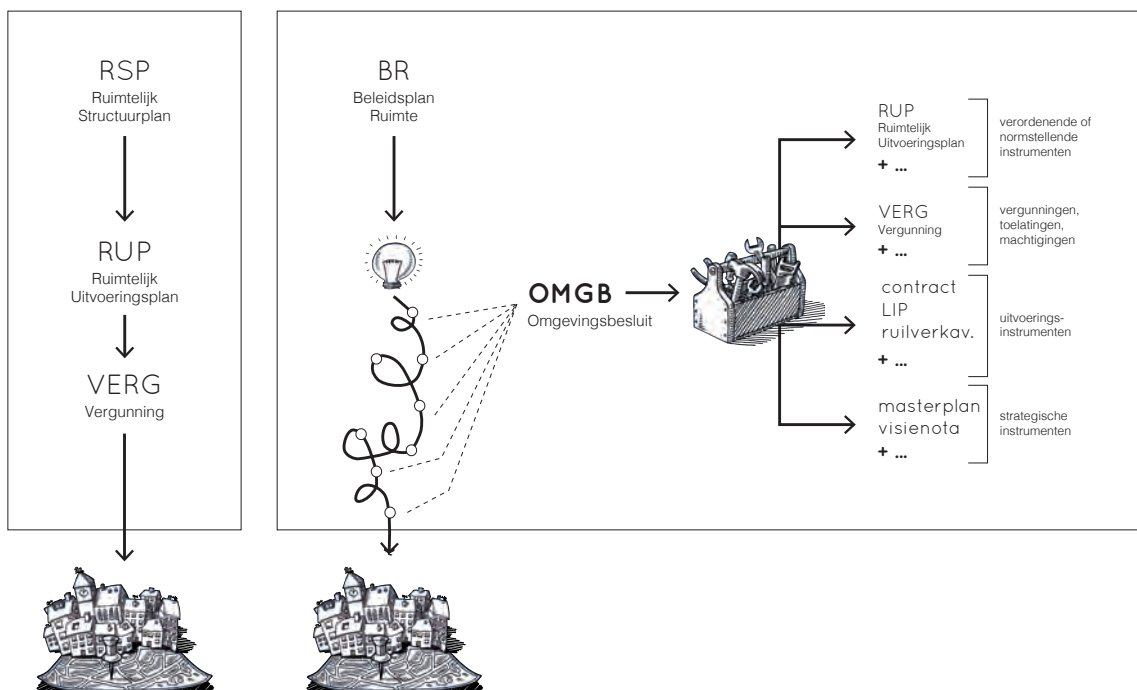
⁹ Claeys M., De Coutere S., De Roo K., Leinfelder H., Van de Genachte G. (2015), ‘Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces’, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, Brussel, p. 130

Het omgevingsbesluit zet daarmee een trendbreuk in en gaat uit van een geïntegreerde inhoud en van een gedeelde politieke verantwoordelijkheid. Een geïntegreerd planningsproces wordt niet enkel door de ruimtelijke ordening gedragen, maar veronderstelt een gedeelde verantwoordelijkheid over de beleidsdomeinen heen om tot gedragen omgevingsbesluiten te komen. Deze gedeelde verantwoordelijkheid beperkt zich niet tot het beslissingsproces, maar geldt ook voor de inhoudelijke afstemming en de inzet van uitvoeringsinstrumenten. Het omgevingsbesluit laat toe en veronderstelt ook dat diverse beleidsdomeinen hun instrumenten van uitvoering inzetten. Het omgevingsbesluit zorgt m.a.w. ook voor een verbreding van het uitvoeringsinstrumentarium.

Volgens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) bestaat het instrumentarium van de ruimtelijke ordening vandaag uit volgende instrumenten:

- ruimtelijke structuurplannen;
- ruimtelijke uitvoeringsplannen;
- verordeningen;
- onteigenings- en rooilijnplannen;
- vergunningen;
- en hybriden zoals het planologisch attest en het principiële akkoord.

Het omgevingsbesluit verschilt duidelijk van al deze instrumenten. Het omgevingsbesluitvormingsproces wordt als een nieuwe werkwijze in de ruimtelijke planning gebracht. Zij introduceert het omgevingsbesluit als een nieuw element, maar hertekent ook het volledige 'instrumentenlandschap' zoals we het vandaag kennen. De komst van het omgevingsbesluit maakt immers een verbreding van het uitvoerend instrumentarium mogelijk. Het omgevingsbesluit is geen nieuw instrument, maar maakt wel het 'arsenaal' aan instrumenten dat kan worden ingezet en dat ook in de planningspraktijk wordt ingezet, veel groter. De invoering van het omgevingsbesluitvormingsproces is niet alleen een nieuwe werkwijze, het is eigenlijk een systeemherziening.



Het omgevingsbesluit formaliseert niet alleen de beslissingsmomenten in een geïntegreerd planningsproces, het formaliseert ook de afweging van de inzet van uitvoeringsinstrumenten.

Het omgevingsbesluit verduidelijkt op welk moment in het proces, welk instrument, waarom, door wie wordt ingezet en wat de relatie is van deze instrumenten tot elkaar. We verlaten hiermee het klassieke denken in een drietrapsplanning, waarbij elke trap zijn eigen instrument of plan kent, maar beschouwen alle uitvoeringsinstrumenten als één groep, als één 'koffer' waaruit in elke fase van het planningsproces wordt geput om uitvoering te geven aan het omgevingsbeleid. Een instrument wordt ingezet wanneer dit in het proces nodig of nuttig is. Het uitvoeren van het omgevingsbeleid wordt maatwerk. Dit maatwerk maakt de inzet van een element als het omgevingsbesluit in geïntegreerde planningsprocessen noodzakelijk om de samenhang van en de onderlinge verbanden tussen de verschillende instrumenten uit de 'koffer' te duiden. In een omgevingsbesluitvormingsproces wordt de gemotiveerde afweging van de inzet van uitvoeringsinstrumenten geformaliseerd in omgevingsbesluiten zodat het voor alle actoren en ook voor derden duidelijk is waarom, welk instrument, wanneer, door wie, ... wordt ingezet.

De 'koffer met uitvoeringsinstrumenten' blijft wel verschillende 'types' instrumenten bevatten. We gaan in deze nota niet verder in op deze 'types' instrumenten, maar willen gewoon aangeven dat deze koffer een grote diversiteit aan instrumenten bevat, zoals:

- verordenende/normstellende instrumenten (RUP, verordening, verkavelingsvoorschriften, ...);
- vergunningen, toelatingen, machtigingen;
- uitvoeringsinstrumenten;
 - o publiekrechtelijke: erfdienstbaarheden van openbaar nut, stedenbouwkundige lasten, ...;
 - o privaatrechtelijke: aan- en verkoop door overheden, verbintenissen, ...;
- visievorming
 - o strategisch (beleidsnota, visienota, strategische richtlijnen, ...);
 - o operationeel (masterplan, inrichtingsplan, beeldkwaliteitsplan, ...);
- ...

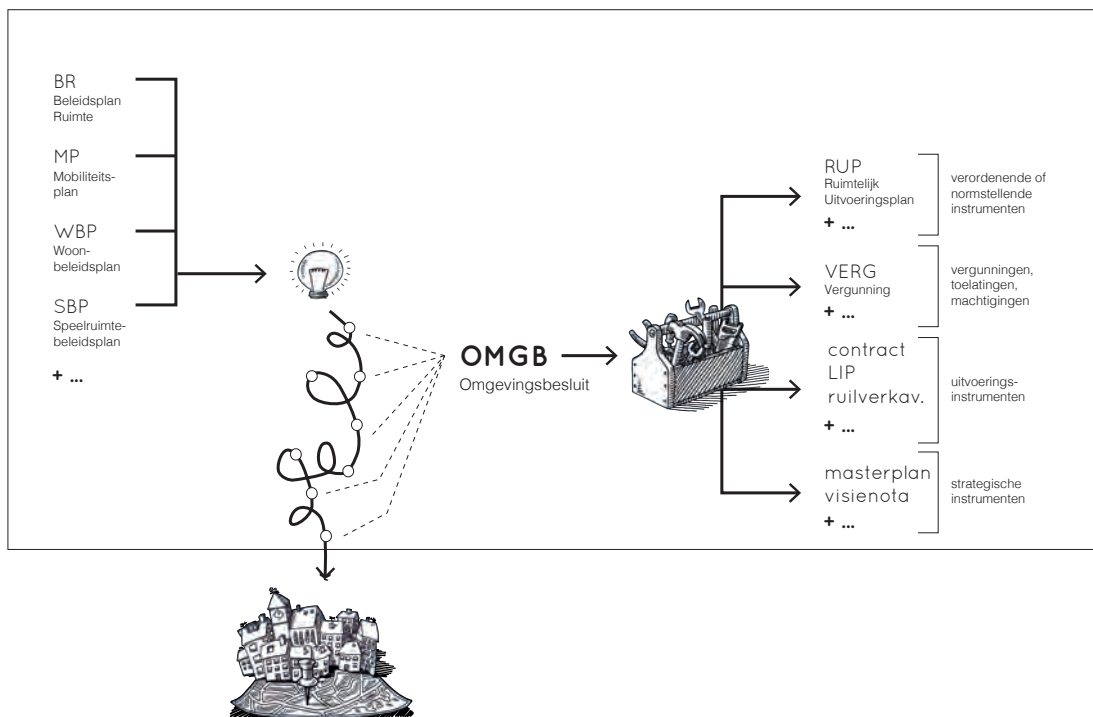
Deze benadering van het planningsinstrumentarium is nieuw voor de Vlaamse planningstheorie, maar staat dicht bij de reële planningspraktijk. In de uitvoering van ruimtelijke planningsprocessen worden ook vandaag al heel diverse (sectorale) instrumenten ingezet. De planningspraktijk is bovendien veel minder lineair dan de theoretische driedeling uit de VCRO (structuurplannen – ruimtelijke uitvoeringsplannen – vergunningen) suggereert. In realiteit zijn planningsprocessen meer cyclisch met terugkeerlussen, anticipaties, ... Dit is ook te merken aan de 'ruis' die er doorheen de jaren is ontstaan op deze driedeling en die zich vertaalt in de VCRO. Voorbeelden daarvan zijn de positieve of negatieve anticipatie op vergunningenniveau ten aanzien van de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Ook het planologisch attest, priak en heel wat uitzonderingsregelgeving m.b.t. vergunningen zoals de handelingen van algemeen belang zijn een poging in de VCRO om aan de strakke, lineaire – vaak langdurende – logica van de driedeling 'RSP-RUP-vergunning' te ontsnappen. Met het omgevingsbesluit moet het mogelijk worden om deze 'hybriden', zoals het planologisch attest of priak en de 'ruis', zoals de positieve of negatieve anticipatie, af te schaffen (zie verder).

1.3 Uitvoering van strategische visies

Het verlaten van een ruimtelijke planning waarbij in elke planningsfase een vast uitvoeringsinstrument wordt ingezet, wil echter niet zeggen dat we de strategische planning verlaten. Het is niet omdat we de focus leggen op het voeren van geïntegreerde planningsprocessen dat deze processen ad hoc kunnen worden uitgevoerd. Het is niet omdat de operationalisering van de structuurplanning heeft geleid tot een focus op plandocumenten dat de ideeën aan de basis niet waardevol zijn. Ook een nog verder doorgedreven procesmatige benadering van de

ruimtelijke planning blijft nood hebben aan het ontwikkelen van een lange termijnvisie. Hoewel we in deze nota het idee van de omgevingsplanning niet willen uitwerken, maar de focus willen leggen op de uitvoering van deze planning op basis van geïntegreerde planningsprocessen, willen we wel duidelijk aangeven dat het niet de bedoeling is om ad hoc planningsprocessen op te zetten. Ook in de omgevingsplanning blijven geïntegreerde planningsprocessen uitvoering geven aan strategische visies. Het omgevingsbesluit - en ruimer ook de omgevingsplanning - blijft uitgaan van de opmaak van een of meerdere (voorafgaande) strategische visies.

De inzet van geïntegreerde planningsprocessen en dus ook van het omgevingsbesluit is enkel mogelijk wanneer dit kadert in de uitvoering van één of meerdere strategische visies. De opstart van een geïntegreerd proces op basis van omgevingsbesluitvorming gebeurt voor initiatieven die verenigbaar zijn met de relevante strategische visies. Want net zoals het uitvoeringsinstrumentarium wordt verbreed, wordt ook de relatie tot de strategische visies verbreed. Een geïntegreerd planningsproces is niet enkel de uitvoering van een ruimtelijke visie, maar kan ook strategische visies op vlak van mobiliteit, wonen, landbouw, natuur, erfgoed, ... realiseren. Een omgevingsbesluit moet daarom ook steeds de relatie en verenigbaarheid van het planningsproces met de toepasselijke strategische visies aangeven.



Het omgevingsbesluit formaliseert beslissingsmomenten in een geïntegreerd en getrechterd planningsproces dat uitvoering geeft aan (een) strategische visie(s) op een gebied. Het omgevingsbesluit verduidelijkt de relatie tot deze strategische visie(s) en bevat een gemotiveerde afweging voor de inzet van diverse uitvoeringsinstrumenten.

2 Toepassing van het omgevingsbesluit

2.1 Wanneer wordt een omgevingsbesluit ingezet?

De eerste vraag die zich stelt bij een verdere uitwerking van het concept omgevingsbesluit is: wanneer zetten we het omgevingsbesluit in? Wat is het toepassingsgebied van de omgevingsbesluitvorming? Bij welke geïntegreerde planningsprocessen maken we gebruik van het omgevingsbesluit? Het antwoord op deze vraag is al voor een groot deel terug te vinden in bovenstaande ‘definitie’ van het omgevingsbesluit, die twee aspecten verduidelijkt:

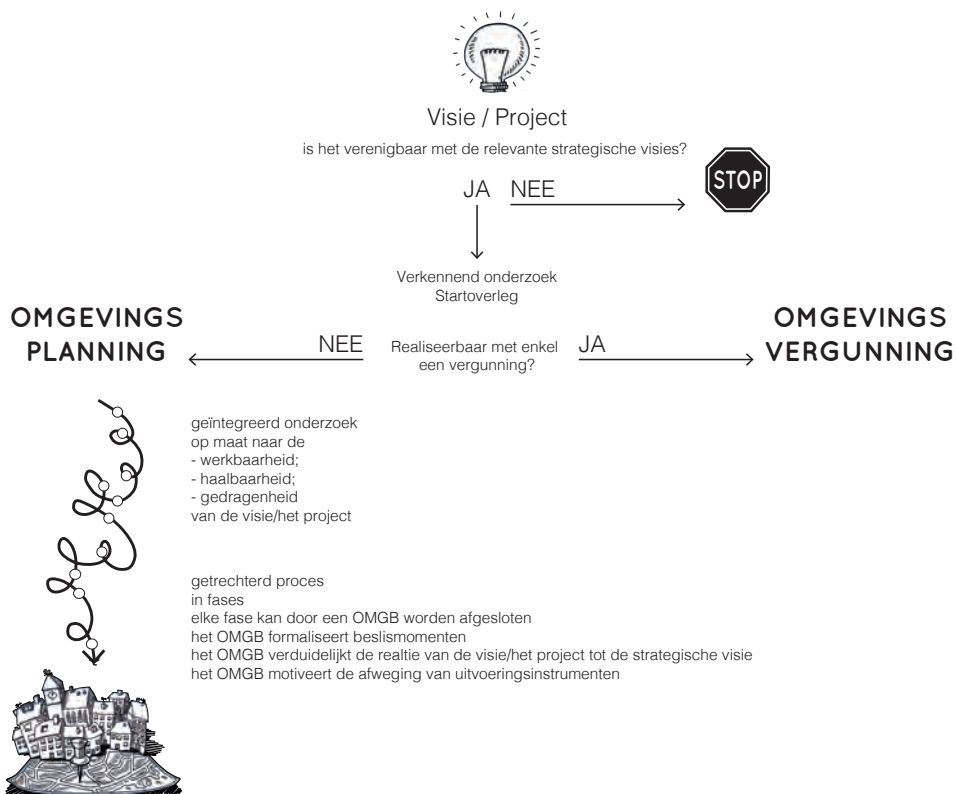
1. We zetten het omgevingsbesluit in bij ‘geïntegreerde en getrechterde planningsprocessen die **uitvoering geven aan (een) strategische visie(s) op een gebied**’. Het omgevingsbesluit maakt m.a.w. deel uit van de ‘uitvoerende tak’ van de omgevingsplanning. De toepassing van het omgevingsbesluit veronderstelt een (voorafgaande) vorm van strategische planning en is zelf een element van de uitvoeringsplanning. De opdracht om het concept omgevingsbesluit verder uit te werken en te ontwikkelen, is ontstaan uit de vraag naar een meer dynamische en realisatiegerichte uitvoeringsplanning. Vanuit de vaststelling van een aantal problemen met het RUP is het concept van het omgevingsbesluit ontwikkeld. Dit concept geeft dus ook logischerwijs een nieuwe kijk op de uitvoering van planning en stelt het voeren van een strategisch planningsbeleid op zich niet in vraag. Het omgevingsbesluit stelt zich net ten dienste van deze strategische planning als nieuw element of nieuwe werkwijze om de uitvoering ervan te verbeteren.
2. Omgevingsbesluitvorming ‘**bevat een gemotiveerde afweging voor de inzet van diverse uitvoeringsinstrumenten**’. Deze definitie houdt eigenlijk in dat het omgevingsbesluit niet van toepassing is voor heel eenvoudige planningsprocessen, maar dat we het enkel inzetten wanneer een afweging van meerdere uitvoeringsinstrumenten noodzakelijk is voor de realisatie. Wanneer het duidelijk is dat het initiatief (visie/project) door middel van één instrument kan worden gerealiseerd, is de inzet van een omgevingsbesluit niet nodig. Zodra er echter twee of meerdere instrumenten nodig zijn, zorgt het omgevingsbesluit voor een transparante afweging van de inzet van deze instrumenten en kunnen ook de procedures op elkaar worden afgestemd. In die gevallen is de inzet van een omgevingsbesluit wel nuttig.

Bovenstaande maakt duidelijk dat het niet mogelijk is om eenduidig te vatten voor welke processen het omgevingsbesluit wordt ingezet en voor welke niet. Een lijst opmaken van de processen waarvoor het omgevingsbesluit al of niet moet worden ingezet, zal niet lukken. Het is wel duidelijk dat er voor heel eenvoudige dossiers (bv. de verbouwing van een woning) geen noodzaak is aan een omgevingsbesluit. Voor dergelijke dossiers volstaat de inzet van één instrument (bv. een omgevingsvergunning). Het omgevingsbesluit wordt ingezet zodra er meerdere instrumenten nodig zijn om een initiatief te kunnen realiseren.

In die zin is het ook evident dat initiatieven die een wijziging van het bestaande reglementaire kader veronderstellen voor hun realisatie om een omgevingsbesluitvormingsproces zullen vragen. Wanneer een initiatief bv. niet in overeenstemming is met bestaande bestemmingsplannen (gewestplan, BPA, RUP) zal de inzet van omgevingsbesluitvorming nodig zijn, omdat een dergelijk initiatief vanuit de filosofie van omgevingsbesluitvorming steeds om de inzet van meerdere uitvoeringsinstrumenten vraagt. Voor een initiatief met een bestemmingswijziging zal een ‘slank RUP’ worden ingezet om de bestemming te veranderen, zullen andere instrumenten de flankerende maatregelen, afspraken tussen actoren, ... verankeren én zullen wellicht een of meerdere vergunningen nodig zijn om tot de realisatie te komen. Omgevingsbesluitvorming veronderstelt het voeren van een geïntegreerd inhoudelijk onderzoek en proces, waarna uitvoeringsinstrumenten uit diverse beleidsdomeinen worden ingezet, die een oplossing op maat bieden voor de verschillende aspecten van het initiatief. Om de samenhang tussen deze instrumenten te duiden en hun afweging, relatie en volgtijdelijkheid te expliciteren, is er nood aan een omgevingsbesluit.

Maar ook wanneer op het eerste zicht geen aanpassing van het reglementair kader noodzakelijk is, kan het omgevingsbesluit worden ingezet om de relatie tussen meerdere instrumenten ter uitvoering van een visie/project te duiden. Een voorbeeld van een dergelijk project is de realisatie van nieuwe infrastructuur binnen de op het gewestplan voorziene reservatiestrook. Voor dit project is in principe (op het eerste zicht) geen bestemmingswijziging nodig, maar zullen er wel heel wat andere instrumenten ter realisatie moeten worden ingezet (bv. ruilverkaveling, natuurcompensatie, diverse vergunningen, ...). Het omgevingsbesluit is ook bij dergelijke planningsprocessen nuttig om de relatie en samenhang van de uitvoeringsinstrumenten te duiden en om via een geïntegreerde en getrechterde procesaanpak de infrastructuur te realiseren. We kunnen dus concluderen dat **voor alle uitvoeringsprocessen waarbij de inzet van meerdere instrumenten nodig is, gebruik kan worden gemaakt van het omgevingsbesluit.**

De toepassing van het omgevingsbesluit wordt dus niet beperkt tot wat we vandaag als de uitvoering van ruimtelijke planningsprocessen beschouwen. Hoewel het omgevingsbesluit in eerste instantie is ontwikkeld en wordt toegepast als alternatief voor deze planningsprocessen, is de inzet ervan ruimer. Het omgevingsbesluit geeft uitvoering aan planningsprocessen binnen de omgevingsplanning. Hieronder vallen de planningsprocessen die we vandaag als ruimtelijke planningsprocessen beschouwen, maar het werkveld van de omgevingsplanning is ruimer dan enkel deze processen. Omgevingsbesluitvorming veronderstelt een andere, veel meer geïntegreerde en sectoroverschrijdende manier van werken. Dit van vandaag op morgen invoeren is wellicht niet haalbaar. Daarom willen we in deel 2 ook ingaan op een mogelijk implementatietraject. Voor een goed begrip van de impact van het omgevingsbesluit lijkt het wel aangewezen om hier al mee te geven dat het implementatietraject in eerste instantie uitgaat van een vervanging van alle ruimtelijke planningsprocessen (RUP, planologisch attest, PRIAK, ...) door het omgevingsbesluit en pas in tweede instantie van een ruimere inzet van omgevingsbesluitvorming.



2.2 Wie initieert en beslist in een omgevingsbesluitvormingsproces?

Voor een aantal dossiers zal het dus heel duidelijk zijn dat er nood is aan een omgevingsbesluit (bv. bestemmingswijziging) of dat er net geen nood aan is (bv. eenvoudig dossier omgevingsvergunning). Voor heel wat andere dossiers zal dit minder duidelijk zijn. Vooral voor deze laatste dossiers, maar in principe voor alle planningsprocessen in uitvoering van het omgevingsbeleid geldt, dat bij de opstart wordt afgewogen of er al of niet een omgevingsbesluitvormingsproces wordt gevoerd. De volgende vraag is dan uiteraard: wie maakt deze afweging? In een planningsproces zijn diverse actoren betrokken die in principe deze afweging gezamenlijk maken.

2.2.1 De initiatiefnemer

Bij een omgevingsbesluitvormingsproces kan het initiatief voor de realisatie van een visie of project zowel door één of meerdere overheden (**publiek initiatief**), als door één of meerder private personen (**privaat initiatief**), als door een combinatie van beide (**publiek-privaat initiatief**) worden genomen. Dat het initiatiefrecht voor een planningsproces niet publiek moet zijn, is nieuw in het ruimtelijk beleid. Tot nu toe, was een privaat initiatief voor de opstart van een ruimtelijk planningsproces (RUP, ruilverkaveling, ...) officieel niet mogelijk. De enige uitzondering hierop is het planologisch attest. In praktijk gebeurt het uiteraard wel dat burgers, ondernemers of ontwikkelaars aan een overheid vragen om een bepaald planningsproces (veelal in het kader van een bestemmingswijziging) op te starten. Deze vraag vanuit een private actor om een planningsproces op te starten, wordt vandaag echter steeds informeel gesteld. Officieel blijven de besturen van de verschillende beleidsniveaus belast met de opmaak van ruimtelijke planningsprocessen en zijn zij dus ook de initiatiefnemer.

In de omgevingsbesluitvorming willen we het privaat initiatief officieel mogelijk maken. Dit ligt niet alleen in lijn met de huidige maatschappelijke evolutie naar meer burgerbetrokkenheid in het beleid, het vergroot ook de transparantie van de besluitvorming. Het initiatief kan officieel bij private partners liggen en ook zo kenbaar gemaakt worden. Door toe te laten dat zowel publieke als private actoren samen een geïntegreerd planningsproces voeren, kan er bovendien aan alle partijen (ook de private partijen) worden gevraagd om bepaalde engagementen op te nemen.

De initiatiefnemer (privaat of publiek of een combinatie van beide) engageert zich sowieso tot het organiseren van een startoverleg waarop alle voor het initiatief relevante actoren worden uitgenodigd en het initiatief wordt toegelicht. Het lijkt billijk om dit engagement bij de initiatiefnemer te leggen. We willen het privaat initiatief mogelijk maken, maar de overheid ook niet belasten met het organiseren van een startoverleg voor elk mogelijk idee. Er mag van de initiatiefnemer worden verwacht dat hij voldoende gemotiveerd is om alle nodige basisinformatie en relevante actoren te verzamelen op een startoverleg, zodat de overheid kan beslissen of ze de opstart van een omgevingsbesluitvormingsproces voor dit initiatief nuttig vindt.

2.2.2 De instrumenterende overheid

Het initiatief voor een omgevingsbesluitvormingsproces kan zowel privaat als publiek zijn en in het proces kunnen verschillende overheden en private actoren betrokken zijn, maar de besluitvorming ligt steeds bij één overheid. Eén van de overheden op de drie bestuursniveaus neemt de procedure voor het vaststellen van omgevingsbesluiten op zich. **Het nemen van de omgevingsbesluiten gebeurt door de gemeenteraad, de provincieraad of de Vlaamse Regering.** Een privaat initiatief is m.a.w. mogelijk, maar de beslissing of op dit initiatief wordt ingegaan en of hiervoor een omgevingsbesluitvormingsproces wordt ingezet, blijft bij de overheid liggen. De instrumenterende overheid beslist over de opstart van een omgevingsbesluitvormingsproces naar aanleiding van een startoverleg dat door de initiatiefnemer wordt georganiseerd. De instrumenterende overheid kan de opstart van een omgevingsbesluitvormingsproces dat is geïnitieerd door een private actor ook

afhankelijk maken van een aantal randvoorwaarden en afspraken die met deze private actoren in een convenant worden vastgelegd.

Welk bestuursniveau bevoegd is voor welke processen leggen we niet vast. Elk proces valt onder de bevoegdheid van één overheid, maar welke overheid (gemeente – provincie – gewest) dit is, wordt bij de start van het proces overeengekomen. Naar aanleiding van het startoverleg wordt beslist wie vanaf dan als instrumenterende overheid in het omgevingsbesluitvormingsproces zal optreden. Met het omgevingsbesluit willen we processen op maat kunnen voeren. Voor elk proces willen we de overheid die het meest geschikt is, kunnen aanstellen op maat van het proces. In de regelgeving volledig vastklikken wie voor welke processen bevoegd is, zal er bij maatwerk enkel toe leiden dat er daarna regelgeving moet worden gemaakt om te kunnen afwijken van de oorspronkelijke regelgeving. Het subsidiariteitsbeginsel blijft uiteraard als algemeen principe aan de basis liggen van de beslissing welke overheid bevoegd is, maar dit wordt eerder als een handleiding voor de onderlinge afspraken gehanteerd.

De instrumenterende overheid (gemeenteraad, provincieraad of Vlaamse regering) stelt de omgevingsbesluiten vast. De overheid die als instrumenterende overheid wordt aangeduid krijgt delegatie van de andere bestuursniveaus en beleidsdomeinen voor het stellen van bestuurshandelingen (zoals opmaak RUP, verordening, beschermingsbesluit, ...). In een volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de vorm en inhoud van het omgevingsbesluit. Maar voor een goed begrip van de noodzaak en impact van deze delegatie is het belangrijk om mee te geven dat met het omgevingsbesluit ook alle uitvoerende instrumenten die hierin worden beslist, in uitvoering treden. Dus een omgevingsbesluit heeft de uitwerking van een RUP, vergunning, ... die erin zijn opgenomen. Wanneer n.a.v. het startoverleg de instrumenterende wordt bepaald, wordt m.a.w. ook beslist wie de bestuurshandelingen die in de loop van het omgevingsbesluitvormingsproces worden beslist, zal vaststellen.

We spreken van de instrumenterende overheid en niet van de bevoegde overheid, omdat binnen het omgevingsbesluitvormingsproces de verschillende beleidsdomeinen hun bevoegdheden behouden. De instrumenterende overheid houdt de pen vast voor het nemen van de omgevingsbesluiten, maar de bevoegdheden over zaken die met de omgevingsbesluiten worden beslist, blijven bij die beleidsdomeinen liggen. Concreet betekent dit dat alle voor het initiatief relevante adviesinstanties en/of beleidsdomeinen in het proces betrokken moeten worden én dat zij bovendien een gunstig advies moeten geven over de zaken die onder hun bevoegdheid vallen om een omgevingsbesluit geldig te maken.

Omgevingsbesluitvorming gaat duidelijk uit van het voeren van geïntegreerde processen, waarbij diverse beleidsdomeinen betrokken worden in het proces en hun bevoegdheid behouden, maar waarbij één overheid wordt aangesteld om de finale beslissingen te instrumenteren. Wij geloven in de wenselijkheid van het opzetten van geïntegreerde planningsprocessen en zijn ervan overtuigd dat dit de efficiënte en realisatiegerichtheid van veel planningsprocessen ten goede zal komen. Anderzijds zijn we er ons ook van bewust dat de diverse actoren die in het proces worden betrokken tegengestelde belangen kunnen hebben. Wanneer deze tegengestelde belangen ervoor zorgen dat het gunstig advies van de ene actor steeds tot een negatief advies van de andere actor leidt, kan het proces in een totale impasse geraken. Om dit soort impasses te vermijden en om de geïntegreerde procesvoering maximaal te stimuleren, wordt daarom gewerkt met geïntegreerde adviezen. Dit houdt in dat de bevoegde instanties niet elk hun eigen advies opmaken, maar dat zij samen tot een geïntegreerd advies komen. Uiteraard zal niet steeds elke actor helemaal akkoord zijn met de uitkomst van dit geïntegreerd advies, daarom is het mogelijk om in deze adviezen een minderheidsstandpunt op te nemen.

2.2.3 Het procesteam en de procesverantwoordelijke

Naast de initiatiefnemer en de instrumenterende overheid worden ook alle voor het initiatief relevante actoren en alle verplicht te raadplegen besturen en adviesinstanties gevraagd om mee te stappen in het omgevingsbesluit-

vormingsproces. Zij worden uitgenodigd op het startoverleg en er wordt hen gevraagd of zij al of niet deel willen uitmaken van het procesteam. In het procesteam kunnen terug zowel private als publieke actoren zetelen. **De leden van het procesteam engageren zich in het omgevingsbesluitvormingsproces en verlenen het hun volledige medewerking.** Wanneer publieke actoren naar aanleiding van het startoverleg beslissen om niet in het proces te stappen, geven zij hiermee te kennen geen belang bij dit initiatief te hebben. Zij verbinden zich er op dat moment ook toe om geen bestuurlijke handelingen te stellen die betrekking hebben op dit initiatief. Deze beslissing is echter niet onomkeerbaar. De wens of nood om betrokken te worden in het proces kan uiteraard veranderen in de loop van het proces. De instrumenterende overheid heeft de verantwoordelijkheid om op elk moment in het proces te evalueren of er nieuwe inzichten zijn die toch om de betrokkenheid van bepaalde initieel niet betrokken besturen, adviesinstanties en/of actoren vragen. Wanneer dit zo is, worden deze besturen, adviesinstanties en/of actoren opnieuw uitgenodigd tot deelname. Een publieke actor kan dus n.a.v. het startoverleg beslissen om niet in het proces te stappen omdat hij er op dat moment geen belang bij heeft, maar hij kan ook n.a.v. nieuwe inzichten die ontstaan in de loop van het proces op deze beslissing terugkomen.

Bij het startoverleg wordt naast de samenstelling van het procesteam ook een procesverantwoordelijke aangeduid. Het is niet zo dat het college van burgemeester en schepenen, de deputatie of de Vlaamse Regering belast zijn met de opmaak van alle onderzoeken, nota's en (plan)documenten die noodzakelijk zijn in het omgevingsbesluitvormingsproces of voor het trekken van dit proces. Enkel de opmaak van de omgevingsbesluiten en het opvolgen van de procedure van deze besluiten ligt bij de instrumenterende overheid. De projectleiding voor het omgevingsbesluitvormingsproces hoeft niet per se bij de instrumenterende overheid te liggen. **De actoren in het proces kunnen zelf beslissen wie het meest geschikt is om de procesverantwoordelijke te zijn en de procesleiding op zich te nemen en dit hoeft niet steeds de instrumenterende overheid te zijn.**

Zo kan er bv. een intergemeentelijk proces worden opgestart waarbij diverse actoren, waaronder een aantal gemeenten, de provincie, ... meestappen in het omgevingsbesluitvormingsproces. Zij kunnen één van de gemeentelijke ambtenaren aanduiden als procesverantwoordelijke. Het is echter denkbaar dat het niet zo evident is om slechts één van de gemeentes te laten instaan voor de besluitvorming. In dit geval kunnen zij ook beslissen om de provincie als instrumenterende overheid aan te stellen. Het proces wordt dan door de gemeentes getrokken, maar de omgevingsbesluiten worden door de provincieraad genomen.

De verschillende rollen die in een omgevingsbesluitvormingsproces door de actoren worden opgenomen kunnen hierdoor als volgt worden samengevat:

- de **initiatiefnemer** van een omgevingsbesluitvormingsproces kan zowel publiek, privaat als publiek-privaat kan zijn. De initiatiefnemer organiseert een startoverleg en zorgt er voor dat alle relevante en noodzakelijke actoren hierbij worden betrokken. Op het startoverleg kadert hij het initiatief en doet een voorstel van procesaanpak, instrumenterende overheid, procesteam en procesverantwoordelijke;
- het **procesteam** bestaat uit alle voor het initiatief relevante actoren die zich engageren voor het omgevingsbesluitvormingsproces en het alle nodige medewerking verlenen. De samenstelling van het procesteam wordt bepaald naar aanleiding van het startoverleg, maar kan veranderen in de loop van het proces. Alle verplicht te raadplegen besturen en adviesinstanties worden steeds uitgenodigd om deel uit te maken van het procesteam. Zij kunnen aangeven geen belang te hebben bij het initiatief en beslissen om geen deel uit te maken van het procesteam. Op dat moment doen ze wel afstand van het stellen van bestuurlijke handelingen die verband houden met het initiatief. Zij kunnen steeds gemotiveerd terugkomen op deze beslissing n.a.v. veranderde inzichten in de loop van het proces;
- de **procesverantwoordelijke** trekt het omgevingsbesluitvormingsproces en is de contactpersoon voor alle actoren. De procesverantwoordelijke wordt aangeduid op het startoverleg, maar kan veranderen in de loop van het proces;

- de **instrumenterende overheid** is verantwoordelijk voor de besluitvormingsprocedure. Naar aanleiding van het startoverleg beslist de instrumenterende overheid om het omgevingsbesluitvormingsproces al of niet op te starten. Ook de instrumenterende overheid wordt aangeduid n.a.v. het startoverleg, maar kan veranderen in de loop van het proces.

3 Vorm en inhoud van het omgevingsbesluit

In de vorige hoofdstukken is aangegeven wanneer een omgevingsbesluitvormingsproces van toepassing is (als vanuit de filosofie van de omgevingsplanning de inzet van meerdere instrumenten vereist is) en wie bij een dergelijk proces betrokken zijn (initiatiefnemer – processteam – procesverantwoordelijke – instrumenterende overheid). Een logische volgende stap lijkt na te gaan hoe een omgevingsbesluitvormingsproces dan precies verloopt. Om dit verloop echter goed te kunnen schetsen, is het noodzakelijk om eerst de vorm en inhoud van een omgevingsbesluit meer te verduidelijken.

Het omgevingsbesluit moet multi-inzetbaar zijn. Een omgevingsbesluit formaliseert immers beslissingsmomenten die een fase in een geïntegreerd en getrechterd planningsproces afsluiten. Binnen één proces zullen er meerdere fases zijn en dus ook meerdere omgevingsbesluiten worden opgemaakt. Dit is zelfs wenselijk in een getrapte besluitvorming. Aangezien de verschillende fases binnen een planningsproces een andere doelstelling, omvang, detailgraad kunnen hebben, moet ook het omgevingsbesluit hier op inspelen. Het omgevingsbesluit kan dus verschillende inhouden hebben/vormen aannemen doorheen het omgevingsbesluitvormingsproces.

3.1 Een minimale vereiste inhoud

Voor wat betreft de **inhoud** van het omgevingsbesluit is de vraag naar een dynamisch en flexibel karakter eenvoudig te beantwoorden door enkel een '**minimale vereiste inhoud**' van het omgevingsbesluit vast te leggen. Elk omgevingsbesluit zal aan deze minimale inhoud moeten voldoen, maar kan worden aangevuld zodat een inzet op maat doorheen het proces mogelijk is. Door de vereiste inhoud van het omgevingsbesluit minimaal te houden, wordt een vroegtijdige inzet in het proces en dus ook vroegtijdige participatie gestimuleerd. Bovendien maakt het de inzet van het omgevingsbesluit ook interessant voor eenvoudige processen. De vereiste minimale inhoud van een omgevingsbesluit komt overeen met de verplichte inhoud van de evolutieve procesnota (zie 4.4 evolutieve procesnota). Hier gaan we verder in de nota op in.

3.2 Twee vormen: omgevingsbeslissing en omgevingsbesluit

Door enkel een minimale vereiste inhoud te bepalen, kunnen omgevingsbesluiten doorheen een omgevingsbesluitvormingsproces variëren naar inhoud. Betekenen deze verschillen in inhoud echter ook dat er een variatie moet zijn in mogelijke **vormen** die de beslissingsmomenten in een omgevingsbesluitvormingsproces kunnen aannemen? Het antwoord op deze vraag is te vinden in de doelstellingen die met het omgevingsbesluit worden beoogd.

Eenzijds wil de omgevingsbesluitvorming zorgen voor een grotere transparantie in het besluitvormingsproces door niet alleen de relaties tussen uitvoeringsinstrumenten, maar ook het procesverloop en afspraken tussen actoren meer zichtbaar te maken. Een meer transparante besluitvorming betekent ook dat er van bij het begin van de procesvoering wordt gecommuniceerd over de procesaanpak, – afspraken en visievorming. In de omgevingsbesluitvormingsprocessen moeten beslismomenten over zuiver procesmatige, operationele of strategische aspecten van het proces dus mogelijk zijn.

Anderzijds wil de omgevingsbesluitvorming ook leiden tot meer efficiënte procesvoering door de inzet van verschillende instrumenten tegelijk of parallel mogelijk te maken. Dit betekent dat omgevingsbesluiten ook bestuurshandelingen moeten kunnen bevatten die uitvoering geven aan het omgevingsbesluit.

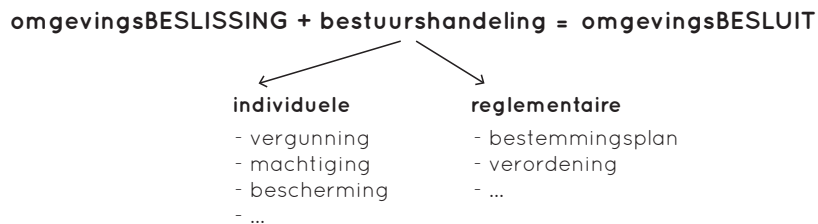
Er zijn m.a.w. twee verschillende 'types' beslissingsmomenten. We moeten niet alleen spreken van omgevingsbesluiten, maar ook van omgevingsbeslissingen:

1. Een **omgevingsbeslissing** is een beleidsbeslissing over procesmatige (procesaankpak, actoren, partners, intenties, ...); operationele (engagementen, afspraken, ...) of strategische aspecten (visie, programma, ...) van het planningsproces die geen directe gevolgen hebben voor derden;¹⁰
2. Een **omgevingsbesluit** bevat naast een aantal procesmatige, operationele of strategische aspecten ook één of meerdere bestuurshandelingen die uitvoering geven aan de in het besluit opgenomen aspecten en heeft hierdoor rechtsgevolgen voor derden.

3.2.1 De bestuurshandeling

Het onderscheid tussen beide ligt in de reikwijdte van de beslissing/het besluit. Het nemen van een omgevingsbeslissing is voor alle actoren in het proces een afronding van een bepaalde fase en een bevestiging van de afspraken die zij tot op dat moment hebben gemaakt. Met de omgevingsbeslissing maken zij deze afspraken ook aan een breed publiek kenbaar, maar stellen zij geen bestuurshandelingen naar dit publiek, naar derden.

We spreken over een omgevingsbesluit wanneer de beslissing wel een bestuurshandeling inhoudt en hierdoor directe juridische gevolgen heeft voor derden, die niet noodzakelijk in het proces zijn betrokken. Concreet komt dit er op neer dat we spreken van een omgevingsbesluit wanneer er samen met de omgevingsbeslissing een instrument wordt ingezet dat een bestuurshandeling inhoudt.



Cruciaal in het onderscheid tussen omgevingsbeslissing en –besluit is m.a.w. het begrip ‘bestuurshandeling’. Een bestuurshandeling is een schriftelijke beslissing van een bestuur die ook een rechtshandeling inhoudt. Wanneer het gaat om een rechtshandeling die enkel voor een individu geldt (vergunning, machtiging, bescherming als onroerend erfgoed, ...), spreken we van een individuele bestuurshandeling. Wanneer het gaat om een rechtshandeling die in een onbepaald aantal gevallen kan worden toegepast (bestemmingsplan, rooilijnplan, verordening, ...), spreken we van een reglementaire bestuurshandeling. De instrumentenkoffer (zie 1.2 verbreding van het instrumentarium) bestaat uit verschillende types instrumenten die voor de uitvoering van een omgevingsbesluitvormingsproces kunnen worden ingezet. Zolang er instrumenten uit deze koffer worden ingezet dit geen bestuurshandeling inhouden (masterplan, beeldkwaliteitsplan, ...) spreken we van een omgevingsbeslissing. Zodra er instrumenten worden ingezet die een bestuurshandeling inhouden, wordt het een omgevingsbesluit.

¹⁰ een omgevingsbeslissing heeft in principe geen gevolgen voor derden, tenzij gebruik wordt gemaakt van de decretaal omschreven maatregelen waarover een omgevingsbeslissing beschikt om de voortgang van het proces niet te laten hypothekeren door derden. Dit is bv. het geval wanneer in de loop van en omgevingsbesluitvormingsproces met een omgevingsbeslissing een tijdelijk moratorium op (specifieke) vergunningsaanvragen wordt opgelegd. Verder in de nota wordt meer in detail ingegaan op deze mogelijkheden waarover een omgevingsbeslissing beschikt.

3.2.2 De omgevingsbeslissing

Een omgevingsbeslissing is een beleidsbeslissing die genomen wordt in de loop van een omgevingsbesluitvormingsproces, maar die geen rechtstreekse, juridische gevolgen heeft voor de burger. Zolang het gaat om procesafspraken, om strategische of programmatorische beslissingen of om een afweging van instrumenten zonder dat er effectief instrumenten in de beslissing zijn opgenomen die een bestuurshandeling inhouden, blijven we spreken van een omgevingsbeslissing.

Met een omgevingsbeslissing kan beslist worden om een geïntegreerd onderzoeksproces voor een gebied op te starten, kunnen afspraken gemaakt worden tussen de diverse actoren betrokken in dit proces, kan er beslist worden over een programma of ontwerp voor een gebied, ... Deze beslissingen vormen stappen in het onderzoeksproces, maar zullen ook nog om bijkomend onderzoek vragen voordat de effectieve realisatie kan worden vormgegeven in omgevingsbesluit(en) die bv. een bestemmingswijziging en/of vergunning inhouden. Om de realisatie van de omgevingsbeslissing niet te laten hypothekeren door bepaalde handelingen die het onderzoeksproces doorkruisen, is het mogelijk om met de goedkeuring van een omgevingsbeslissing:

1. te bepalen dat bepaalde vergunningen, machtigen, erfdienstbaarheden, ... kunnen worden geweigerd als zij tegen de omgevingsbeslissing ingaan;
2. een moratorium op een gebied in te stellen, wat betekent dat er geen rechtshandelingen kunnen worden gesteld die het initiatief kennelijk in het gedrang brengen (bv. onteigeningen in een projectzone in functie van een doelstelling die conflicteert met de omgevingsbeslissing);
3. een recht van voorkoop in te stellen;
4. een basis te leggen voor een onteigeningsprocedure, zonder dat daarbij aanspraak kan worden gemaakt op meerwaarde die zal ontstaan door de inwerkingtreding van toekomstige omgevingsbesluiten (habilitatiegrond).

Een omgevingsbeslissing kan dit echter niet ongelimiteerd. Zij is drie jaar geldig, of vervalt door het nemen van een nieuwe omgevingsbeslissing of een omgevingsbesluit.

3.2.3 Het omgevingsbesluit

De inhouden van omgevingsbesluit en - beslissingen kunnen in de feiten overeenstemmen, maar bij een omgevingsbesluit is er steeds sprake van een onmiddellijke uitvoerbaarheid naar derden van wat er door het besluit wordt goedgekeurd. Een omgevingsbesluit is dus als het ware een **omgevingsbeslissing plus**, een bestuurshandeling (zie figuur).

Een omgevingsbesluit omvat wel individuele en/of reglementaire bestuurshandelingen. Dit kan in een omgevingsbeslissing niet. Dit wil zeggen dat met een omgevingsbesluit o.a. een bestemmingswijziging kan worden doorgevoerd of dat er een vergunning kan worden verleend of dat beide tegelijk gebeuren of ... Met het omgevingsbesluit kunnen alle instrumenten/bestuurshandelingen die op dat moment in het proces noodzakelijk zijn tegelijk worden ingezet. En er kan ook worden aangegeven waarom bepaalde instrumenten niet op dat moment, maar wel pas later zullen worden ingezet. Deze inzet van het omgevingsbesluit biedt verschillende voordelen:

- De vervanging van de huidige ‘ruimtelijke planningsprocessen’ door omgevingsbesluitvorming maakt een aantal complexe procedures zoals het planologisch attest en het priak overbodig. Door de invoering van de omgevingsbesluitvorming wordt m.a.w komaf gemaakt met de ‘afwijkingsplanologie’, door te werken aan een robuuste herbronning van het bestaande planologisch kader.
- Omgevingsbesluitvorming bewerkstelligt ook tijdsvoordelen. Wanneer een omgevingsbesluit een bestemmingswijziging, vergunning, ... bevat, moet zij immers voldoen aan de materiële voorwaarden

waaraan ook een RUP, vergunning, ... moeten voldoen. Dit wil zeggen dat het omgevingsbesluit alle elementen moet bevatten die ook van een RUP, vergunningsdossier, ... worden verwacht. Alleen moet dit niet per se in de vorm en procedures zoals wij dit nu kennen bij RUP of vergunning. Bij omgevingsbesluitvormingsprocessen gaan we immers uit van een geïntegreerde procesaanpak waarbij zowel het ontwerp onderzoek als het onderzoek naar mogelijke effecten op de leefomgeving als één geïntegreerd, getrechterd onderzoeksproces worden doorlopen. De resultaten van dit onderzoeksproces worden op bepaalde momenten kenbaar gemaakt door het nemen van omgevingsbeslissingen of –besluiten. De neerslag van dit geïntegreerd proces gebeurt in nota's die bij de omgevingsbeslissingen of –besluiten worden gevoegd en die aan de materiële voorwaarden van het onderzoek voldoen. Deze nota's voldoen echter niet per sé aan de formele voorwaarden aangezien ze niet meer in het kader van specifieke uitvoeringsinstrumenten worden opgemaakt, maar wel als aftoetsing en uitwerking van een initiatief. En net door deze geïntegreerde aanpak ontstaan er ook tijdsvoordelen. Waar bij een planologisch attest bv. volgend schema moet worden aangehouden: 'plan-MER-screening – planologisch attest – project-MER-screening – vergunningaanvraag – plan-MER-screening – RUP' wordt bij omgevingsbesluitvorming gewerkt met één effectenbeoordeling voor het volledige traject en worden planologisch kader en vergunning ingebed in één omgevingsbesluit.

- Het invoeren van de omgevingsbesluitvormingsprocessen zorgt ook voor een verbrede inzet van instrumenten. Met het omgevingsbesluit kunnen immers heel diverse instrumenten (RUP, vergunning, natuurcompensatie, bescherming onroerend erfgoed, ruilverkaveling, convenant, ...) worden ingezet. Elk omgevingsbesluit duidt ook zijn relatie met eventuele voorgaande en/of volgende omgevingsbesluiten en motiveert zo ook de relatie en eventuele volgtijdelijkheid tussen de verschillende uitvoeringsinstrumenten die in de loop van een proces worden ingezet;

4 Het proces en de procedure van omgevingsbesluitvorming

Wanneer een overheid beslist om een omgevingsbesluitvormingsproces op te starten, hoe verloopt dit proces dan? Eén van de doelstellingen van het omgevingsbesluit is om inzetbaar te zijn in zoveel mogelijk uitvoeringsprocessen van de omgevingsplanning. Hoewel de vraag naar ontwikkeling van het concept initieel ontstaan is vanuit een bekommernis om het slagen van ruimtelijke planningsprocessen op Vlaams niveau, is het steeds de bedoeling geweest om het omgevingsbesluit zo te ontwikkelen dat het ook kan worden ingezet voor meer kleinschalige projecten die om de samenwerking van een aantal partijen of om een gecombineerde inzet van instrumenten vragen. Dit houdt in dat de omgevingsbesluitvorming toepasbaar moet zijn voor een groot gamma aan processen.

4.1 Geen vaste processtructuur ...

Door deze diversiteit in de omgevingsbesluitvormingsprocessen is het niet mogelijk om dé processtructuur van een omgevingsbesluitvormingsproces uit te tekenen. Elk van deze processen is anders en zal om een andere procesaanpak vragen. Met het omgevingsbesluit willen we ook een aanpak op maat van het proces stimuleren en zien we liever dat elk project zijn eigen 'stappenplan' volgt. De uitwerking van het concept omgevingsbesluit bevat m.a.w. geen vast stramien op basis waarvan een omgevingsbesluitvormingsproces moet worden gevoerd.

Het feit dat er geen vast stramien wordt opgelegd, wil echter niet zeggen dat het niet belangrijk is om over de procesaanpak na te denken of om een processtructuur uit te zetten. Het is wel degelijk nuttig om bij aanvang van een geïntegreerd en getrechterd planningsproces een processtructuur uit te zetten, om te beslissen welke actoren worden betrokken, welke processtappen noodzakelijk zijn, ... Alleen gebeurt dit best op maat van elk initiatief. Er wordt daarom geen processtructuur opgelegd, maar wel verplicht om deze processtructuur zelf uit te zetten in een evolutieve procesnota (zie 4.3 evolutieve procesnota).

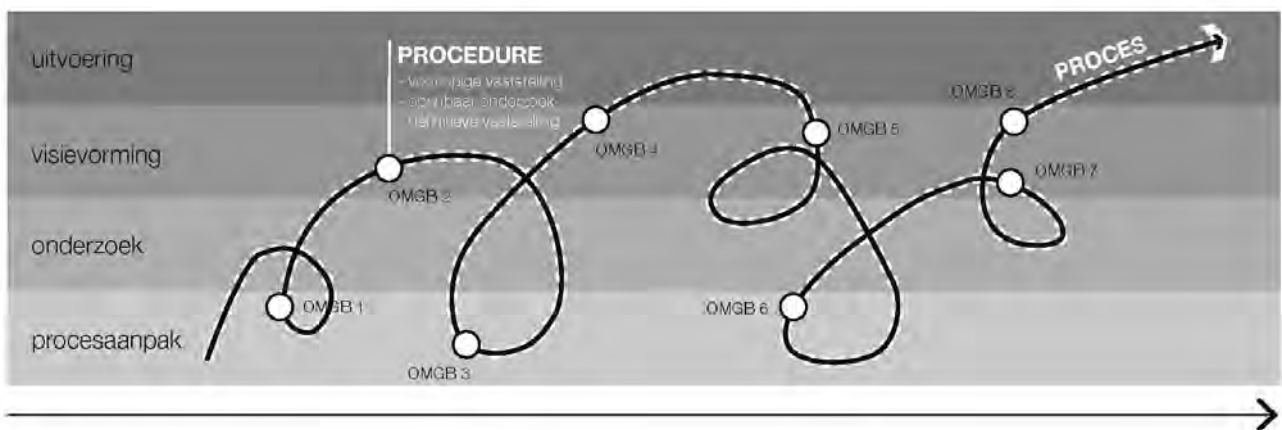
Dit lijkt misschien evident, maar elk omgevingsbesluitvormingsproces heeft ook een einde. Bij het uitzetten van de procesaanpak wordt ook bepaald wat de doelstelling van het omgevingsbesluitvormingsproces is en wanneer het volgens het processteam voltooid zal zijn. Het kunnen afsluiten van het omgevingsbesluitvormingsproces is belangrijk om te vermijden dat voor bepaalde kleine werken, die gerelateerd zijn aan het initiatief maar eigenlijk geen nood meer hebben aan omgevingsbesluitvorming, toch nog een omgevingsbesluit moet worden genomen. Een voorbeeld van een dergelijk geval is de vergunningsaanvraag voor de renovatie van een woning. Deze vergunningsaanvraag heeft geen nood aan een omgevingsbesluitvormingsproces, ook al werd ze oorspronkelijk gebouwd en vergund in het kader van een omgevingsbesluitvormingsproces voor de aanleg van lijninfrastructuur voor de openbare spoorwegen waarbij de woning (omwille van de spoorlijn) moest worden afgebroken en is herbouwd op een andere plaats.

Er wordt uitgegaan van een geïntegreerd procesverloop. Onderzoeken van de werkbaarheid ((milieu-)effecten, ontwerp onderzoek, ...), haalbaarheid (€, engagement, ...), gedragenheid (adviezen – overleg - openbaar onderzoek) van een initiatief gebeuren doorheen het proces geïntegreerd, zonder daarbij op een bepaald uitvoeringsinstrument (bv. RUP) te focussen. De diverse onderzoeken gebeuren in één geheel maar fasegewijs, telkens rekening houdend met de detailgraad van het beslissingsproces op dat moment. Het onderzoek gebeurt getrechterd van algemeen naar een steeds grotere detailgraad waarbij de juiste beslissingen op het juiste moment worden genomen. Voor de verschillende onderzoeken worden geen formele processtappen vastgelegd. Dit wil niet zeggen dat omgevingsbesluitvorming afbreuk doet aan de doelstellingen en materiële verplichtingen die zijn vastgesteld in de regelgeving binnen het omgevingsbeleid. De noodzakelijke onderzoeken moeten worden uitgevoerd en de volgens de regelgeving noodzakelijke adviesinstanties moeten worden betrokken in het proces (tenzij deze adviesinstanties bij het startoverleg aangeven dat zij geen belanghebbende zijn bij het initiatief).

Ook deze adviesverlening gebeurt geïntegreerd. Wanneer in het kader van de vaststelling van een omgevingsbesluit het advies van verschillende adviesinstanties uit het projectteam noodzakelijk is, dan brengen deze een geïntegreerd advies uit. Aan de basis van omgevingsbesluitvorming ligt immers de idee dat de verschillende actoren en adviesinstanties doorheen het proces samenwerken aan een uitvoering die voor alle partijen aanvaardbaar is. Om deze manier van samenwerken maximaal te stimuleren wordt daarom gevraagd om als (deel van het) projectteam een geïntegreerd advies uit te brengen. Samenwerking wordt maximaal gestimuleerd, maar kan uiteraard niet worden opgelegd. In het advies kunnen daarom wel minderheidsstandpunten worden opgenomen. Aangezien de instrumenterende overheid in het nemen van de omgevingsbesluiten gebonden is aan de adviezen, wordt door het geïntegreerd advies vermeden dat het proces wordt gehypothekeerd vanuit één bepaalde invalshoek.

Onderzoek en adviesverlening in het kader van een omgevingsbesluitvormingsproces gebeurt geïntegreerd en voldoet aan alle materiële verplichtingen, maar er wordt niet meer bepaald wanneer en hoe het onderzoek moet gebeuren.. Ook wanneer de resultaten van het onderzoek kenbaar moeten worden gemaakt door het nemen van omgevingsbeslissingen of –besluiten, wordt niet meer vastgelegd. Het proces team bepaalt zelf hoe zij het geïntegreerd effectenonderzoek en de actieve openbaarheid van het proces wil invullen en stelt daarvoor bij de start van het proces een aanpak op.

Aangezien er geen processtructuur wordt uitgezet, wordt er ook niet bepaald op welke momenten in het proces er een omgevingsbesluit moet worden genomen. Een omgevingsbesluit formaliseert een beslissingsmoment in een proces en vormt vaak de afronding van een fase in de procesvoering. De omgevingsbesluiten bepalen ‘stops’ of stappen die in het proces worden gezet. Wanneer deze ‘stops’ noodzakelijk of nuttig zijn, wordt best op maat van het proces bepaald, bij de opmaak van de procesaanpak, en eventueel bijgestuurd in de loop van het proces. Het nemen van een omgevingsbesluit kan dus op elk moment in het proces. Een overheid kan zelf beslissen wanneer ze een omgevingsbesluit neemt, maar als ze dit doet dan moet het omgevingsbesluit wel de geëigende goedkeuringsprocedure volgen.



4.2 ... wel een geëigende procedure

Er wordt geen vast stramien voor het procesverloop vastgelegd, maar er wordt wel een verplichte goedkeuringsprocedure voor omgevingsbesluitvorming opgesteld. In het omgevingsbesluitvormingsproces willen we een duidelijk onderscheid maken tussen de procesvoering – die geïntegreerd, getrechterd en op maat gebeurt – en de procedure voor goedkeuring van een omgevingsbesluit – die volgens een eenvoudig, maar vast stramien

verloopt. Het proces van omgevingsbesluitvorming zien we als een continuüm, waarvan het verloop vrij kan worden bepaald op maat van het initiatief en waarbij het volledige processteam wordt betrokken. In dit proces worden ‘stops’ ingebouwd door het nemen van omgevingsbeslissingen of -besluiten. De omgevingsbeslissingen of -besluiten worden genomen door de instrumenterende overheid en kennen een procedure die volgens een vooropgesteld stramien verloopt. De goedkeuringsprocedures voor een omgevingsbeslissing en een omgevingsbesluit zijn eenvoudig en beide zijn vergelijkbaar.

De **procedure voor goedkeuring van een omgevingsbeslissing** ziet er als volgt uit:

- ontwerp van omgevingsbeslissing wordt voorlopig vastgesteld;
- actieve informatieverstrekking en bekendmaking met mogelijkheid tot inbrengen van inspraakreacties gedurende 30 dagen;
- omgevingsbeslissing wordt definitief vastgesteld;

Met het nemen van de omgevingsbeslissingen worden de afspraken en ideeën die door de procesactoren zijn overeengekomen, ook verduidelijkt naar een breder publiek en wordt de mogelijkheid geboden om hierop inspraakreacties in te brengen. Deze inspraakreacties moeten worden behandeld en hun behandeling moet worden meegenomen in de definitieve vaststelling van de omgevingsbeslissing.

De **procedure voor goedkeuring van een omgevingsbesluit** ziet er als volgt uit:

- ontwerp van omgevingsbesluit wordt voorlopig vastgesteld ;
- bekendmaking, actieve informatieverstrekking en openbaar onderzoek gedurende 60 dagen;
- omgevingsbesluit wordt definitief vastgesteld (gemeenteraad, provincieraad, Regering);

In de loop van een omgevingsbesluitvormingsproces kunnen verschillende omgevingsbeslissingen en -besluiten worden genomen. Het is daarom belangrijk om de procedure zo kort mogelijk te houden en ze te beperken tot het strikt noodzakelijke. Een voorlopige vaststelling, openbaar onderzoek met actieve informatieverstrekking en een definitieve vaststelling, waarin ook de inspraakreacties uit het openbaar onderzoek worden meegenomen, zijn de essentiële elementen die niet kunnen ontbreken in een procedure.

Met de goedkeuring van het omgevingsbesluit treden ook alle instrumenten die er in zijn opgenomen in werking. Dit wil zeggen dat alle instrumenten die in het omgevingsbesluit zijn opgenomen ook de procedure van het omgevingsbesluit volgen. Wanneer wordt beslist om een omgevingsbesluitvormingsproces op te zetten, dan volgen ook alle uitvoeringsinstrumenten die in de loop van dit proces worden beslist de procedure van het omgevingsbesluit (en dus niet meer hun eigen (sectoraal bepaalde) procedure).

Dit zorgt voor een aanzienlijke versnelling en meer flexibele inzet van het uitvoeringsinstrumentarium. In plaats van eerst een RUP-procedure met plan-MER en daarna een vergunningsprocedure met project-MER op te zetten, kunnen met het omgevingsbesluit alle onderzoeken afgestemd worden uitgevoerd en kan de procedure voor bestemmingswijziging en vergunningverlening ook tegelijk worden doorlopen. Het is uiteraard aan het omgevingsbesluit om de samenhang tussen de uitvoeringsinstrumenten die het inzet, te duiden en aan te geven dat alle noodzakelijke onderzoeks- en participatiestappen zijn gezet. Een omgevingsbesluit kan ook de uitvoerbaarheid van een initiatief (bv. een bestemmingswijziging in een slank RUP) afhankelijk stellen van de verankering van bepaalde omgevingswaarden in andere uitvoeringsinstrumenten (bv. convenant met de NMBS).

4.3 Rechtsbescherming

Omgevingsbesluitvorming gaat uit van een samenwerkingsmodel tussen de verschillende bestuursniveaus. Een administratieve beroepsprocedure voor het omgevingsbesluit mogelijk maken, gaat in tegen deze filosofie van de omgevingsbesluitvorming, waarbij gewerkt wordt vanuit een gecoördineerde besluitvorming over niveaus en

sectoren heen. Noch voor omgevingsbeslissingen, noch voor omgevingsbesluit is er een administratieve beroepsprocedure.

Voor omgevingsbeslissingen is er geen jurisdictionele beroepsprocedure, aangezien deze geen rechtsgevolgen in het leven roepen ten aanzien van derden. Dat is anders voor de omgevingsbeslissingen waarbij gebruik wordt gemaakt van de bijzondere mogelijkheden ter vrijwaring van de effectiviteit van de omgevingsbeslissing (bv. een moratorium, recht van voorkoop, ...). In dat geval zijn wél rechtsgevolgen voorhanden, zodanig dat van rechtswege de mogelijkheid van een beroep bij de Raad van State geldt.

Ook voor omgevingsbesluiten is een beroep bij de Raad van State mogelijk. In de proeve van decreet is geopteerd voor een beroep bij de algemene bestuursrechter vanuit de filosofie dat omgevingsbesluitvorming zowel een reglementaire als een individuele component in zich draagt, en de jurisdictionele rechtsbescherming tegen reglementaire bestuurshandelingen vandaag bij de Raad van State berust.

4.4 De evolutieve procesnota

In een omgevingsbesluitvormingsproces leggen we een grote verantwoordelijkheid bij de actoren van het proces. Zij beslissen zelf of het opportuun is om een omgevingsbesluitvormingsproces op te starten, wie ze willen betrekken, hoe ze het proces zullen aanpakken, wanneer ze omgevingsbesluiten nemen, ... Er wordt geen stramien voor het procesverloop opgelegd, vanuit de overtuiging dat elk proces best in zijn eigenheid wordt gevoerd, op maat van wat nodig is.

Er wordt geen verplichte aanpak bepaald, maar we verplichten de actoren wel om zelf een aanpak uit te tekenen. Dit gebeurt door hen te verplichten een evolutieve procesnota op te maken vooraleer ze een omgevingsbesluit kunnen nemen. De goedkeuring van de evolutieve procesnota gebeurt in principe in een omgevingsbeslissing bij aanvang van het omgevingsbesluitvormingsproces. De opmaak van deze nota is immers een voorwaarde om een omgevingsbesluit te kunnen goedkeuren. De goedkeuring van de evolutieve procesnota kan voorafgaan aan de vaststelling van het eerste omgevingsbesluit (dan gaat het om een omgevingsbeslissing), maar kan bij eerder kleinschalige processen ook samen met het eerste omgevingsbesluit gebeuren. Of met andere woorden, ten laatste op het moment dat het eerste omgevingsbesluit wordt vastgesteld, moet er ook een evolutieve nota worden goedgekeurd.

De verplichte opmaak van een evolutieve procesnota is een eerste stap om de kwaliteit van de procesvoering enigszins te garanderen, zonder daarbij te vervallen in het opleggen van een vast keurslijf voor deze processen. We laten toe dat elk proces naar eigen inzicht wordt gevoerd en dat de actoren dit aanpakken zoals ze het zelf willen. Om een basiskwaliteit van de procesvoering te kunnen garanderen, moet de evolutieve procesnota aan een aantal randvoorwaarden voldoen. Deze randvoorwaarden vormen de **vereiste minimale inhoud van de evolutieve procesnota**:

1. het algemeen kader van het initiatief:
 - a) de doelstellingen, de ligging, de meerwaarde en het tijds kader van het initiatief;
 - b) een verduidelijking van de wijze waarop het initiatief verenigbaar is met de vigerende ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke beleidsplannen en met relevante strategische visies;
2. het procesverloop:
 - a) een omschrijving van de procesaanpak, met inbegrip van de in acht te nemen ordeterminen en het reeds doorlopen proces;
 - b) een overzicht van de voor het initiatief nodige of nuttige omgevingsbesluiten en omgevingsbeslissingen, een duiding van de onderlinge verbanden tussen deze omgevingsbesluiten en omgevingsbeslissingen en hun eventuele onderdelen en een duiding van de samenhang met relevante uitvoeringsinstrumenten;

- c) een concrete aanduiding van het eindpunt van het proces;
 - d) een omschrijving van de wijze waarop advisering en participatie georganiseerd worden en doorwerken in de besluitvorming;
 - e) een omschrijving van de wijze waarop de effectbeoordeling in het proces geïntegreerd wordt;
3. de procespartners:
- a) de aanwijzing van een procesteam dat bestaat uit deskundigen binnen de vereiste disciplines en dat belast wordt met:
 - 1. het bewaken van het procesverloop;
 - 2. het begeleiden van de verschillende onderzoeken;
 - 3. het organiseren van de nodige procesvergaderingen;
 - 4. het zelf uitbrengen of het begeleiden van het uitbrengen van geïntegreerde adviezen over ontwerpen van omgevingsbesluit of van omgevingsbeslissing;
 - 5. het integreren van de tussentijdse resultaten in het proces;
 - 6. het zorgen voor een continue kwaliteitsbewaking;
 - b) een omschrijving van de bij het proces te betrekken besturen, adviesinstanties en bestuursorganen.
4. de effectbeoordeling:
- a) een omschrijving van de wijze waarop de effectbeoordeling afgestemd wordt op de kwaliteitseisen, zoals vermeld in het decreet;
 - b) een omschrijving van de wijze waarop de administratie bevoegd voor milieueffectrapportage bij het proces betrokken wordt, rekening houdend met de door deze dienst algemeen gestelde richtlijnen.

Deze minimale inhoud kan uiteraard worden uitgebreid indien dit nuttig of nodig is. Zo is de aanwijzing van een procesverantwoordelijke binnen het procesteam (die verantwoordelijk is voor de publiekrechtelijke processtappen, optreedt als contactpersoon voor besturen en adviesinstanties en de nodige verslagen van procesvergaderingen maakt) niet opgenomen in de minimale inhoud, maar kan dit uiteraard wel worden toegelicht.

De opmaak van een evolutieve procesnota wordt verplicht in het begin van een omgevingsbesluitvormingsproces. Het is aan de initiatiefnemer om een ontwerp van evolutieve procesnota op te maken; om een startoverleg te organiseren; en om op dit startoverleg het ontwerp van evolutieve procesnota met alle relevante actoren, besturen en adviesinstanties te bespreken. Naar aanleiding van het startoverleg wordt er ook de instrumenterende overheid aangeduid, die zal instaan voor de goedkeuringsprocedures van de omgevingsbeslissingen en -besluiten. Wanneer de instrumenterende overheid positief staat t.o.v. het initiatief, keurt zij ook de evolutieve procesnota goed in een eerste omgevingsbeslissing (of neemt zij deze op in het eerste omgevingsbesluit).

Door de opmaak en goedkeuring van een evolutieve procesnota te verplichten in het begin van een omgevingsbesluitvormingsproces, zorgen we er voor dat er in een relatief vroeg stadium van de omgevingsbesluitvorming inzage en inspraak is van de bevolking. Uiteraard is het soms nodig om in de loop van het proces, door veranderde inzichten of omstandigheden, de oorspronkelijk vooropgestelde procesaanpak aan te passen. Daarom is er sprake van een **evolutieve** procesnota.

De procesnota is dus evolutief in die zin dat ze met het proces mee evolueert. Elk omgevingsbesluitvormingsproces moet starten met een omgevingsbeslissing waarin de evolutieve procesnota wordt goedgekeurd. Daarna kunnen omgevingsbeslissingen en omgevingsbesluiten elkaar afwisselen naargelang de noden van het proces. Bij elke omgevingsbeslissing of -besluit wordt een actuele versie van de evolutieve procesnota gevoegd. De evolutieve procesnota moet worden bijgewerkt en/of aangevuld tot de stand van zaken op het moment van de beslissing/het besluit. Dit houdt bv. in dat de evolutieve procesnota in het begin van het proces een omschrijving zal geven van hoe er gedacht wordt om de advisering en participatie te organiseren, maar dat er bij volgende

omgevingsbeslissingen wordt aangegeven wat daarvan al is uitgevoerd, wat nog moet gebeuren en/of hoe het wordt bijgestuurd. De evolutieve nota situeert bij elke omgevingsbeslissing of –besluit de stand van zaken van het proces en verduidelijkt welke onderzoeken er op dat moment al zijn doorlopen.

In zekere zin fungeert de evolutieve procesnota als leeswijzer bij het omgevingsbesluitvormingsproces. De evolutieve nota duidt niet alleen de positie van het omgevingsbesluit in het totale omgevingsbesluitvormingsproces. Zij is ook een leeswijzer bij het dossier van het omgevingsbesluit. De evolutieve nota duidt de relatie tussen de verschillende uitvoeringsinstrumenten die met het omgevingsbesluit worden goedgekeurd en verwijst naar de verschillende onderzoeken en rapporten die het omgevingsbesluit ondersteunen. Bij elk omgevingsbesluit/elke omgevingsbeslissing duidt de evolutieve nota de doelstelling; de plaats van het omgevingsbesluit of -beslissing in het totale omgevingsbesluitvormingsproces; en verduidelijkt de relatie tussen de verschillende onderdelen van het omgevingsbesluit.

Om de lectuur van de evolutieve procesnota te vergemakkelijken, moeten de evoluties worden verduidelijkt naar het publiek. En omgekeerd, als er veranderingen zijn aan de inhoud van de evolutieve procesnota (bv. de instrumenterende overheid of de betrokken actoren veranderen) moet dit ook in een omgevingsbeslissing (of in een omgevingsbesluit) worden opgenomen en bekendgemaakt.

Hoewel een omgevingsbesluitvormingsproces in grote mate kan worden aangepakt op maat van het proces en dus heel divers kan zijn, zal het toch aan een aantal randvoorwaarden moeten voldoen. Een omgevingsbesluit moet namelijk volgens een vaste procedure worden goedgekeurd én om tot de goedkeuring van een omgevingsbesluit over te gaan, moet er een evolutieve procesnota zijn, die een verplichte minimale inhoud bevat.

5 Illustratie van het concept op basis van een aantal cases

Om het in dit deel uitgewerkte concept van het omgevingsbesluit te verduidelijken en de praktische meerwaarde van de inzet van het omgevingsbesluit te duiden, wordt de toepassing van het omgevingsbesluit geïllustreerd aan de hand van een aantal cases.

5.1 Zonevreemde uitbreiding bedrijf (planologisch attest)

Voorbeeld van een kleinschalig bedrijf waarbij een planologisch initiatief zich opdringt voor een probleemstelling waarbij omgevingsbesluitvorming een geïntegreerde planologische en vergunningsmatige oplossing kan bieden met een geïntegreerde effectbeoordeling binnen één proces en bijhorende procedure.

CASE

Een kleinschalig bedrijf is gelegen in een sectoraal BPA. Om stapelproblemen op te lossen, wenst het bedrijf aan een zijkant een stapelrek onder een luifel aan te brengen. Deze gewenste constructie is volgens het sectoraal BPA echter gelegen in een zone waar stapelen verboden is en is dus in strijd met een bestemmingsvoorschrift. Een planologisch initiatief dringt zich op. Binnen de huidige regelgevende context zijn volgende stappen nodig:

- Plan-mer-screeningsprocedure in het kader van een planologisch attest
- Procedure voor een planologisch attest
- Vergunningsprocedure
- Plan-mer-screeningsprocedure in het kader van het verplicht op te maken RUP
- RUP-procedure.

OMGEVINGSBESLUIT

Binnen de context van het omgevingsbesluit volstaat één omgevingsbesluit, met een 'planologische' en een 'vergunningsmatige' component, na een beperkt en in de procedure geïntegreerd effectenonderzoek.

5.2 Gefaseerde gebiedsontwikkeling

Voorbeeld waarbij vergunningen voor projectonderdelen (startproject voor trekkersfunctie) passend binnen een gehele visie afgeleverd kunnen worden samen met een planologische oplossing waarbij de samenhang en volgtijdelijkheid gemotiveerd wordt.

CASE

Een brownfieldontwikkeling leidt tot een stadsontwikkelingsproject (kantoren, wonen, winkels...) binnen een zone die vandaag bestemd is voor milieubelastende industrie. Een masterplan wordt uitgetekend. Het project wordt gefaseerd uitgerold en start met een beperkt deelproject voor een aantal 'trekkersfuncties', waarna het volledige gebied planologisch geordend wordt.

Binnen de huidige regelgevende context moet voor het 'startproject' ofwel een afzonderlijk RUP worden opgemaakt (met een afzonderlijke effectenbeoordeling) ofwel een juridisch hoogstandje worden bewerkstelligd via de samenlezing van artikel 14 van het Brownfielddecreet (dat brownfieldhandelingen van algemeen belang verklaart), met artikel 4.4.7, §2, van de VCRO (dat toelaat om voor handelingen van algemeen belang onder bepaalde voorwaarden af te wijken van stedenbouwkundige voorschriften). Vervolgens moet een afzonderlijk RUP-traject voor het geheel worden geïnitieerd, waarna de nodige vergunningen kunnen worden aangevraagd.

OMGEVINGSBESLUIT

Binnen de context van omgevingsbesluitvorming is het allereerst zo dat het masterplan een 'status' kan verkrijgen via een omgevingsbeslissing die aan inspraak wordt onderworpen (en die ook een 'klikmoment' uitmaakt in het licht van de doelmatigheidsregeling, opgenomen als art. 22 van de Proeve van decreet).

Daarenboven kan worden gewerkt met 1 doorlopend proces, waarbij het 'planologisch' traject (deelproject – totaliteit van het gebied) gefaseerd tot stand komt, met een doorlopende effectenbeoordeling. Bij een eerste omgevingsbesluit wordt dan voor het 'startproject' gelijktijdig én een 'planologische' én een 'vergunningsmatige' oplossing bewerkstelligd waarbij de samenhang en volgtijdelijkheid gemotiveerd wordt. Een volgend omgevingsbesluit kan dan het planologische kader vaststellen voor de totaliteit van het gebied en meteen ook 'vergunningsmatige' toelatingen omvatten voor een aantal concrete bijkomende projecten.

5.3 Zonevreemd historisch gegroeid bedrijf (planologisch attest)

Voorbeeld van een historisch gegroeid bedrijf dat de nodige rechtsonzekerheid kent doordat een RUP werd vernietigd ondanks een verleend planologische attest en de nodige vergunningen. Omgevingsbesluitvorming laat toe om geïntegreerde afwegingen op plannings- én vergunningsniveau te maken zonder in te boeten aan de nodige effectenonderzoeken, rechtsbescherming en rechtszekerheid. Bovendien kunnen middelen vanuit de overheid efficiënter en vooral effectiever ingezet worden.

CASE

Een historisch gegroeid bedrijf dat al actief was voor het gewestplan heeft op basis van een gunstig planologisch attest een vergunning voor uitbreiding verkregen om in de korte termijnbehoefte te voorzien. Hierop volgend werd een RUP geïnitieerd waarvoor eerst een plan-MER werd opgemaakt. Het RUP wordt door de Raad van State vernietigd waardoor het bedrijf zonevreemd komt te liggen doordat het planologisch kader terugvalt op natuurgebied conform het gewestplan. Wederom dient een plan-MER en een RUP opgemaakt te worden. In het plan-MER wordt ineens ook de 'bestaande' juridische toestand (zijnde zonevreemd bedrijf binnen natuurgebied) als toetsingskader meegenomen terwijl het bedrijf op projectniveau over de nodige vergunningen beschikt.

OMGEVINGSBESLUIT

Bij omgevingsbesluitvorming kan een geïntegreerde visievorming, afweging en geïntegreerd effectenonderzoek gebeuren. In een eerste omgevingsbeslissing kan de overheid een gemotiveerde uitspraak doen over de wens tot behoud en rechtszekerheid van het bedrijf. Bij een volgend omgevingsbesluit kan zowel een planologische als vergunningsmatige oplossing geboden worden op basis van de nodige effectenonderzoeken en inspraak. Omgevingsbesluitvorming kan in dit voorbeeld bijdragen tot het efficiënter inzetten van overheidsmiddelen en procedures zonder in te boeten aan de nodige effectenonderzoeken, rechtsbescherming en geïntegreerde afwegingen door de overheid.

5.4 Gebiedsontwikkeling

Voorbeeld van binnenstedelijke ontwikkeling waarbij een goede procesvoering in het voortraject bij omgevingsbesluitvorming leidt tot een kortere doorlooptijd voor verdere procedurestappen en inzet van nodige instrumenten (bijv. RUP). Eveneens kunnen tijdelijke maatregelen worden getroffen om de beoogde kwaliteit en gebiedsontwikkeling niet te hypothekeren door handelingen of besluiten binnen het huidige planologische en sectorale kader.

CASE

Een centrumstad wil een grootschalig binnenstedelijk gebied herontwikkelen dat kampt met leegstand, brownfieldproblematiek, een beperkte waardering van erfgoed en aanwezige potenties (water, open ruimte) en een beperkte ruimtelijke kwaliteit. De zone is gelegen binnen woongebied op het gewestplan. Voor het gebied is een brownfieldconvenant afgesloten. De visievorming voor het gebied resulteert in een door de gemeenteraad vastgesteld masterplan waarbij een programma en mix van functies worden beoogd in het gebied (zorgwonen, kantoren, wonen, podiumkunsten, horeca, handel, open ruimte,...). Het masterplanningsproces nam enige tijd in beslag en kwam tot stand met het nodige onderliggende effectenonderzoek (mobiliteitsstudies, milieueffecten o.b.v. vrijwillige plan-mer screening, erfgoed en archeologie), ontwerpend onderzoek, uitvoerig overleg met adviesinstanties en besturen en een participatief traject waarbij klankbordgroepen met organisaties en geïnteresseerden het plan verbeterden. Niettegenstaande de verschillende visies en gevoeligheden vanuit verschillende actoren, resulteerde het intensief en participatief proces in een gedragen visie en programma. In een volgende fase werd een RUP opgemaakt met voorafgaand nogmaals een plan-m.e.r. screening. De beperkte adviezen in het kader van de plan-mer screening en het beperkt aantal bezwaren in kader van het openbaar onderzoek van het RUP getuigen van de goede procesaanpak en draagvlak in eerdere fase. In afwachting van het nieuwe planologische kader werden op basis van de huidige bestemmingen al vergunningen voor projectonderdelen verleend, echter passend binnen de visie en beoogde kwaliteit voor het gebied.

OMGEVINGSBESLUIT

Binnen de context van omgevingsbesluitvorming kan de besluitvorming van het masterplan meer statuut verwerven en aan formele inspraak van burgers onderworpen worden. Na deze omgevingsbeslissing kan op korte termijn het gewenste planologische kader volgen of zelfs gelijktijdig met de besluitvorming van programma en visie vastgesteld worden in een omgevingsbesluit. De intensieve en kwalitatieve procesvoering in een beginfase kan binnen omgevingsbesluitvorming sneller tot een nieuw planologisch kader leiden. Doordat het proces beter gevoerd werd, kan namelijk sneller tot besluitvorming en realisatie overgegaan worden zonder in te boeten aan de nodige onderzoeken en rechtsbescherming. De fasering en detaillering van de nodige onderzoeken kan tijdens het hele proces geïntegreerd worden, zonder geremd te worden door bijkomende procedurestappen binnen het huidige regelgevend kader die geen wezenlijke bijdrage (meer) hadden. Omgevingsbesluitvorming zou ook bijdragen tot inzichten en duidelijkheid rond haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het plan en visie, onder meer door een betere koppeling met afspraken binnen convenanten en overeenkomsten. Niettegenstaande vergunningen voor specifieke onderdelen vandaag al konden afgeleverd worden, biedt omgevingsbesluitvorming meer mogelijkheden om projectonderdelen te vergunnen binnen een formeel en afdwingbaar toetsingskader met oog op de gewenste kwaliteit en gebiedsontwikkeling. Eveneens draagt omgevingsbesluitvorming bij tot tijdelijke maatregelen die de realisatie en beoogde kwaliteit faciliteren zonder een hypotheek te kunnen vormen (bijv. erfgoed, specifieke vergunningen).

Deel 2 Operationalisering van het omgevingsbesluit

In het vorige deel is het concept van het omgevingsbesluit uitgewerkt. De uitwerking van het concept op zich is een theoretische oefening, maar moet wel de basis vormen voor de invoering van omgevingsbesluitvorming als een nieuw element in het ruimtelijk beleid/omgevingsbeleid. Naast het uitdenken van het concept is het daarom belangrijk aan te geven hoe dit concept wordt geoperationaliseerd. Eén aspect van de operationalisering is uiteraard de juridische implementatie van het omgevingsbesluit. Om effectief met het omgevingsbesluit aan de slag te gaan, zal dit nieuwe concept ook juridisch vorm moeten krijgen in een decreet op de omgevingsbesluitvorming. In deel 3 wordt hiervoor een proeve van decreet opgenomen.

Enkel de decreettekst zal echter niet volstaan. Het omgevingsbesluit zal deel gaan uitmaken van een praktijk die vandaag door regelgeving wordt bepaald. Een situering van de relatie van het omgevingsbesluit met deze regelgeving is daarom een eerste belangrijke aspect van de operationalisering. Omgevingsbesluitvorming zal echter niet alleen om een verandering in regelgeving, maar vooral om een andere aanpak en manier van werken vragen. Daarom wordt verduidelijkt wat de impact van omgevingsbesluitvorming kan zijn voor beleid en administraties. Omdat deze impact niet te onderschatten is, lijkt het tenslotte beter om omgevingsbesluitvorming stapsgewijs in te voeren. Dit deel wordt afgesloten met de beschrijving van een implementatietraject voor de operationalisering van omgevingsbesluitvorming.

1 Relatie met huidige regelgeving (in opmaak)

De invoering van omgevingsbesluitvorming, nu of in de nabije toekomst, zal in relatie staan tot de bestaande regelgeving of regelgeving in opmaak. Onderstaand wordt aangegeven wat de relatie is van het concept omgevingsbesluit met de meest relevante regelgeving (in opmaak). We starten daarbij met de relevante regelgeving waarop het omgevingsbesluit slechts een kleine invloed heeft om te eindigen met die regelgeving waarmee het omgevingsbesluit de sterkste banden heeft.

1.1 Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (in opmaak)

Het proces van de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de hieraan gekoppelde veranderingen in de regelgeving zijn volop lopende. De ontwikkeling en invoering van het omgevingsbesluit heeft in principe geen directe interferentie met dit proces. Het omgevingsbesluit is een element in de uitvoerende tak van de ruimtelijke planning. Het concept veronderstelt zeker een vorm van strategische planning, maar doet geen uitspraak over de manier waarop deze strategische planning wordt vormgegeven. De omschakeling van structuurplanning naar beleidsplanning gaat in eerste instantie over de vorm en inhoud van de strategische planning en gaat minder in op de uitvoering van deze strategische planning. Beide, het omgevingsbesluit en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, kunnen dus in principe parallel worden ontwikkeld. Het concept omgevingsbesluit beantwoordt wel aan een aantal verzuchtingen over de huidige ruimtelijke planning, waar ook het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen op inspeelt. In die zin zijn beide ontwikkelingen te kaderen binnen dezelfde filosofie. Beide streven, vanuit een andere invalshoek, naar een meer strategische, realisatiegerichte en dynamische ruimtelijke planning. Met de toepassing van het concept omgevingsbesluit wordt ingezet op het voeren van meer geïntegreerde planningsprocessen. Dat kan in eerste instantie binnen het kader van de beleidsplanning door de ruimtelijke planningsprocessen meer geïntegreerd en in samenwerking met andere beleidsdomeinen te voeren. Omgevingsbesluitvorming kan in die zin zorgen voor een meer realisatiegerichte en dynamische uitvoering van de beleidsplanning. Aan de basis van het concept omgevingsbesluit ligt echter niet alleen aan andere kijk op het voeren van planningsprocessen, maar ook een andere visie op de ruimtelijke planning. Binnen deze visie houdt

de planning van onze fysieke leefomgeving meer in dan ‘ruimtelijke’ ordening. Zij vraagt om een omgevingsplanning die de schotten tussen sectoren en/of beleidsdomeinen openbreekt en die geïntegreerde processen voert om de kwaliteit van onze fysieke leefomgeving te verbeteren. De invoering van het omgevingsbesluit is dan ook een eerste stap in de evolutie van beleidsplanning naar omgevingsplanning.

1.2 Omgevingsvergunning

Over de relatie met de omgevingsvergunning kunnen we kort zijn. De invoering van het omgevingsbesluit verandert in principe niets aan het omgevingsvergunningsdecreet. Alle regelgeving i.v.m. de omgevingsvergunning blijft ongewijzigd van kracht. Ook wanneer met het omgevingsbesluit een omgevingsvergunning wordt afgeleverd moet deze aan alle materiële voorwaarden voldoen. Het dossier van een omgevingsvergunning dat bij een omgevingsbesluit wordt gevoegd moet conform het omgevingsvergunningsdecreet zijn samengesteld, als er een omgevingsvergunningscommissie moet worden geraadpleegd moet dit ook gebeuren, ...

Het omgevingsbesluit bepaalt wel dat een omgevingsvergunning die deel uitmaakt van een omgevingsbesluit de procedure volgt van het omgevingsbesluit en niet de procedure zoals voorzien in het omgevingsvergunningsdecreet. Dit wil zeggen dat voor elke omgevingsvergunning die in een omgevingsbesluit is opgenomen het volledigheid- en ontvankelijkheidsonderzoek gebeurd is bij de voorlopige vaststelling van het omgevingsbesluit en dat de omgevingsvergunning altijd (ook al zou het in principe om een vereenvoudigde vergunningsprocedure gaan) samen met het omgevingsbesluit (en dus ook andere uitvoeringsinstrumenten) in openbaar onderzoek gaat om dan bij de definitieve vaststelling al/of niet met lasten en voorwaarden te worden verleend.

Het is ook mogelijk dat de instrumenterende overheid - die het omgevingsbesluit vaststelt en hiermee dus ook de omgevingsvergunning verleent - niet bevoegde overheid is zoals dit met omgevingsvergunningsdecreet wordt bepaald. Naar aanleiding van het startoverleg wordt immers bepaald wie de instrumenterende overheid zal zijn en op dat moment wordt dus ook delegatie verleend aan de instrumenterende overheid om alle bestuurshandelingen in het kader van het omgevingsbesluitvormingsproces te nemen.

1.3 Instrumentendecreet (in opmaak)

Het onderzoek naar en de uitwerking van het instrumentendecreet loopt parallel aan het onderzoek naar het omgevingsbesluit. Deze twee onderzoeksprocessen, die beide moeten resulteren in nieuwe regelgeving, kunnen elkaar ook ondersteunen en versterken.

Het instrumentendecreet wordt opgevat als een nieuw koepeldecree, waarin twee belangrijke luiken vervat zijn. Het eerste luik is een instrumentenbox waarin realisatiegerichte, niet-verordenende, grondbeleidinstrumenten worden opgenomen, die decretaal verankerd zijn of moeten zijn. Het opstellen, verduidelijken en harmoniseren van deze instrumentenbox is een duidelijke meerwaarde voor de implementatie van omgevingsbesluitvorming. Door het instrumentendecreet zal het immers duidelijker worden welke instrumenten er ter beschikking zijn en hoe deze kunnen worden ingezet.

Het tweede luik van het instrumentendecreet is een toetsingskader dat de afweging van de realisatiegerichte instrumenten in functie van de doelmatigheid omvat. Het instrumentendecreet wil regels voor de afweging van instrumenten opstellen en ook op zoek gaan naar een manier om dit in de procesvoering in te bedden. Wellicht kan de omgevingsbesluitvorming hier een antwoord bieden. Het omgevingsbesluit zou opgevat kunnen worden als de formalisering van de instrumentenafweging. Dit is zeker een belangrijk aandachtspunt voor de verdere uitwerking en operationalisering van het omgevingsbesluit.

1.4 Decreet complexe projecten

Het omgevingsbesluit werkt verder op de verworvenheden van het decreet complexe projecten en de inzichten uit de voorafgaande onderzoeken en onderzoekscommissies. Verschillende aspecten van de filosofie van het decreet complexe projecten, liggen ook aan de basis van het concept van het omgevingsbesluit, zoals:

- het streven naar een meer kwalitatieve en geïntegreerde procesvoering op maat;
- de inzet op een stapsgewijze en trechtervormige besluitvorming;
- de nadruk op teamwerking;
- het gebruik van besluiten als klikmomenten in een procesvoering;
- het gebruik van nota's bij deze klikmomenten als neerslag van het proces;
- ...

Het omgevingsbesluit is schatplichtig aan het decreet complexe projecten en gebruikt de inzichten uit dit decreet om nog een stap verder te zetten. Het decreet complexe projecten is specifiek toegespitst op de procesvoering van complexe projecten. Het omgevingsbesluit wil toepasbaar zijn voor alle planningsprocessen. Dus ook voor 'niet-complexe' dossiers en ook voor planningsprocessen die niet gericht zijn op het realiseren van een project, maar eerder op het realiseren van een visie. Omgevingsbesluitvorming stapt eigenlijk af van de opdeling in project- en visiedreven, complexe en niet-complexe planningsprocessen en biedt een aanpak die voor alle planningsprocessen werkbaar is.

De wens om voor alle planningsprocessen toepasbaar te zijn, dwingt omgevingsbesluitvorming om een aantal aspecten 'los te laten'. Zo is het aanbod aan mogelijke planningsprocessen te groot om limitatief te bepalen welke overheid voor welke processen bevoegd is. Bovendien zijn deze planningsprocessen zo verschillend dat het niet mogelijk is om processtappen van het getrechterd proces vast te leggen. Om een procesvoering op maat mogelijk te maken voor alle planningsprocessen, kan omgevingsbesluitvorming geen 'drietrapraket' of routeplanner opleggen (zoals wel kan met het decreet complexe projecten). Voor een aantal processen zou de routeplanner immers veel te zwaar zijn, voor anderen niet genoeg op maat. Daarom laat het omgevingsbesluit toe om zelf de processtappen op maat van het proces uit te zetten in de evolutieve procesnota. Zo kunnen meerdere omgevingsbeslissingen of -besluiten worden genomen binnen eenzelfde planningsproces. Hierdoor maakt het omgevingsbesluit een incrementele procesvoering mogelijk en kan er worden ingespeeld op nieuwe inzichten. Dit verschilt duidelijk van het voorkeurs- en projectbesluit die klikmomenten (points of no return) zijn in een rechtlijnig projectproces.

De ruimere toepassingsmogelijkheid van het omgevingsbesluit slaat niet alleen op de planningsprocessen zelf, maar ook op de inzet van uitvoeringsinstrumenten binnen dit planningsproces. Met het decreet complexe projecten is het al mogelijk om bepaalde instrumenten gelijktijdig in te zetten (ruimtelijk uitvoeringsplan, vergunning, onteigeningsplan, rooilijnplan, herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil, ...) en deze samen de procedure van het projectbesluit te laten doorlopen. Ook het omgevingsbesluit stapt af van de sequentiële inzet van uitvoeringsinstrumenten. Met het omgevingsbesluit is het mogelijk om alle uitvoeringsinstrumenten die op een bepaald moment in het proces nodig zijn, samen de procedure van het omgevingsbesluit te laten doorlopen. Met het omgevingsbesluit wordt dus ook de mogelijke inzet van uitvoeringsinstrumenten verbreed en worden deze niet meer limitatief opgesomd.

Hoewel er verschillen zijn, heeft het decreet complexe projecten het denkproces over het concept omgevingsbesluit wel geïnspireerd. Bovendien heeft het decreet complexe projecten al een eerste belangrijke stap gezet naar meer procesmatig werken en zo in zeker zin de weg gebaad voor het omgevingsbesluit. De invoering van het omgevingsbesluit zal immers om een cultuuromslag naar meer procesmatig en geïntegreerd plannen vragen, die door het decreet complexe projecten al is ingezet.

1.5 Integratie effectbeoordelingen en RUP

Recent werd het ‘integratiedecreet’¹¹ door de Vlaamse regering goedgekeurd. De doelstelling van dit decreet is het integreren van effectbeoordelingen in het planningsproces van een RUP (zowel op gewestelijk, provinciaal als gemeentelijk niveau). Met het decreet wordt een integratie op verschillende vlakken nagestreefd: procedureel, procesmatig, organisatorisch en inhoudelijk. De vernieuwde integratie van effectbeoordeling en RUP zet in op een meer geïntegreerde procesvoering en besluitvorming. Het voorziet in een iteratief proces van beoordelend ontwerpen waarin participatie, planning/ontwerp en effectbeoordelingen elkaar wezenlijk beïnvloeden.

Het ‘integratiedecreet’ is parallel aan dit onderzoek tot stand gekomen en beide processen hebben elkaar wederzijds beïnvloed. Er zijn dan ook veel gelijkenissen te vinden tussen het omgevingsbesluit en het geïntegreerde planningsproces. Zonder te veel in detail te gaan of te uitvoerig te zijn, kunnen we onderstaande gelijkenissen meegeven:¹²

- Evolutive effectbeoordelingen binnen het besluitvormingsproces. De effectbeoordeling worden ‘open’ gehouden tot aan de definitieve goedkeuring van het plan. Zowel het plan (RUP) als de effectbeoordeling (plan-MER) gaan samen in openbaar onderzoek. Dit principe van ‘open houden’ van m.e.r. tijdens het openbaar onderzoek zagen we ook al terug bij omgevingsvergunning en complexe projecten. Dit principe wordt via het integratiedecreet ook voorgeschreven voor plan-MER’s generiek spoor. Het omgevingsbesluit gaat voor een nog verder integratie van m.e.r. door de effectbeoordeling niet langer toe te spitsen op plannen of projecten, maar uit te voeren voor het initiatief en met het proces mee te laten evolueren naar een groter detailniveau;
- Uitbreiding van het instrumentarium om de doorwerking van milderende maatregelen en flankerend beleid uit de effectbeoordelingen te kunnen verankeren. Met het integratiedecreet kunnen ook stedenbouwkundige verordeningen en verbintenissen als uitvoeringsinstrumenten van het ruimtelijk planningsproces worden ingezet. Het omgevingsbesluit maakt een nog ruimere inzet van uitvoeringsinstrumenten mogelijk;
- Continue en geïntegreerde kwaliteitsbeoordeling van alle noodzakelijke effectbeoordelingen tijdens de verschillende fasen van het proces, waarbij het publiek ook de kwaliteit mee bewaakt van effectbeoordelingen;
- Een meer participatieve en ondersteunende rol van administraties en besturen i.p.v. adviserende en controlerende rol. Met het integratiedecreet wordt het planteam ingevoerd dat de planningsprocessen begeleidt. Het omgevingsbesluit heeft een processteam dat een nog ruimere samenstelling kan hebben dan het planteam;
- Evolutive procesnota;

Zowel het integratiedecreet als het omgevingsbesluit kennen gelijkaardige principes - een grotere inzet op procesvoering met een getrechterd verloop en hieraan gekoppelde uitvoeringsinstrumenten, een participatief traject, een procesnota (evoluerend en transparant), samenwerking tussen overheden en administraties, ... - maar net zoals bij het decreet complexe projecten gaat ook hier het omgevingsbesluit een stap verder.

Het integratiedecreet is enkel van toepassing voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP’s). Het integratiedecreet gaat uit van het opstarten van een planningsproces vanuit de wens of noodzaak van opmaak

¹¹ Decreet 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, 1 juli 2016.

¹² Voor meer duiding bij het integratiedecreet verwijzen we graag naar de beleidsvoorbereidende documenten, zie oa Vlaams Parlement, stuk 687 (2015-2016): <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1043525>

van een RUP, terwijl omgevingsbesluitvorming een geïntegreerde procesvoering voorop stelt. Eerder dan een proces te initiëren vanuit de wens of noodzaak van de opmaak van een plan (RUP) of instrument, wil omgevingsbesluitvorming een integraal en onderbouwd planningsproces voeren om dan in functie van de realisatie van bepaalde gedragen beslissingen die uitvoeringsinstrumenten af te wegen en in te zetten die noodzakelijk zijn voor de realisatie. Omgevingsbesluitvorming maakt hierdoor dus een verbrede inzet van uitvoeringsinstrumenten mogelijk, ook uit andere beleidsdomeinen. Hierdoor wordt het, nog meer dan met het integratiedecreet mogelijk om het RUP ‘af te slanken’.¹³

Het integratiedecreet behoudt het RUP zoals we dit vandaag kennen maar breidt het instrumentarium wel uit met de stedenbouwkundige verordening en formele overeenkomsten/verbintenissen. Deze instrumenten pogen de huidige druk op de RUP's om sectorale maatregelen op te nemen te reduceren. Met het integratiedecreet lijkt dus een eerste stap in de beweging naar afslanking van het RUP ingezet. Omgevingsbesluit wil hier opnieuw verder in gaan en maakt door een nog bredere inzet van uitvoeringsinstrumenten, een nog slanker RUP mogelijk.

Het integratiedecreet maakt een meer geïntegreerde procesvoering van het RUP mogelijk, maar behoudt het bestaande getrapte planningsstelsel (RSP – RUP – VERG). Omgevingsbesluitvorming legt een meer nadrukkelijke koppeling en zelfs mogelijke integratie met vergunningen, toelatingen, machtigingen,... en gaat daarbij verder dan wat het integratiedecreet voorziet. Er wordt geen nadruk meer gelegd op een sequentieel verloop of hiërarchie waarbij eerst uitvoeringsplannen worden opgemaakt en daarna pas gepland wordt op vergunnings- of projectniveau.

Het integratiedecreet is enkel toegepast op RUP's. Daarnaast blijft er een generiek plan-m.e.r. spoor volgens het DABM bestaan¹⁴ voor andere plannen of programma's dan RUP's. Het omgevingsbesluit benut de verworvenheden en mogelijkheden van het integratiedecreet ook voor andere plannen en programma's dan louter RUP's. Ook hier zet het omgevingsbesluit dus een stap verder naar milieuafweging en doorwerking in planvorming en (tussentijdse) besluitvorming (bv. masterplannen, gebiedsprogramma's,...).

¹³ Het concept omgevingsbesluit gaat hand in hand met de idee van een afgeslankt RUP (zie deel 1 en ‘Concepten RUP’). Het concept ‘slank RUP met omgevingsbesluit’ is ontstaan als antwoord op het problematisch statuut van de RUP's en beperkt de inhoud en inzet van het RUP om zijn juridische kwetsbaarheid te verkleinen.

¹⁴ Het integratiedecreet voorziet eveneens dat in het generiek spoor plan-m.e.r. een ontwerp plan-MER in openbaar onderzoek gelegd wordt. Het plan-MER wordt pas definitief goedgekeurd bij de definitieve besluitvorming van het plan.

2 Omgevingsbesluitvorming is een systeemherziening

De operationalisering van omgevingsbesluitvorming zal niet alleen om nieuwe regelgeving vragen, maar vooral om een andere aanpak van planningsprocessen, om een andere werkwijze. Met het omgevingsbesluit wordt immers niet zomaar een nieuw element in de ruimtelijke planning ingevoerd. De toepassing van het omgevingsbesluit veronderstelt een andere manier van plannen en zal dus om een mentaliteitswijziging vragen.

2.1 Andere opvatting van planning

Het concept van het omgevingsbesluit is in eerste instantie ontwikkeld als antwoord op de problematiek van de huidige ruimtelijke planningsprocessen. Bij deze 'ruimtelijke' planningsprocessen komen immers steeds meer 'sectorale' aspecten kijken. Een planningsproces is al lang niet meer te verengen tot het toekennen van de juiste bestemming, maar vraagt een steeds meer geïntegreerde kijk en planning van onze fysieke leefomgeving. Het toekennen van een bepaalde bestemming aan een gebied vraagt om een gedegen onderzoek en voldoende flankerende maatregelen die allen een verankering moeten krijgen. Het RUP, het uitvoeringsinstrument dat vandaag voor handen is in de ruimtelijke planning, slaagt er niet meer in om al deze aspecten afdoende te verankeren.

Vanuit het onderzoek naar alternatieven voor het RUP zoals we het vandaag kennen is het idee van het omgevingsbesluit ontstaan. Maar dit idee van het omgevingsbesluit is niet zomaar een alternatief voor/aanvulling op het RUP. Het omgevingsbesluit is niet zomaar een nieuw element dat aan het huidige planningsstelsel wordt toegevoegd. Met het omgevingsbesluit verandert dit hele planningsstelsel. De invoering van het omgevingsbesluit betekent immers dat we afstappen van de getrapte planning zoals we die sinds de invoering van de structuurplanning kennen. De problematiek van het RUP die aan de basis ligt van het concept omgevingsbesluit maakt duidelijk dat het getrapte planningsmodel waarbij strategische plannen (RSP) worden uitgewerkt in uitvoerende plannen (RUP) om dan tot een vergunning (VERG) te leiden vandaag niet meer werkbaar is en steeds moeizamer tot realisatie op het terrein leidt. Er is nood aan een planningsstelsel dat de complexe realiteit van het vormgeven van onze fysieke leefomgeving ondersteunt en een geïntegreerde, getrechterde procesvoering mogelijk maakt. Omgevingsbesluitvorming vertrekt daarom niet langer van het vormgeven van plandocumenten en het voeren van processen in het kader van de opmaak van deze documenten, maar zet wel de geïntegreerde procesvoering centraal in het planningsstelsel.

De filosofie die aan de basis ligt van het omgevingsbesluit (meer inzet op procesvoering en geïntegreerd werken) is uiteraard niet nieuw. Veel van de elementen uit omgevingsbesluitvorming werken verder op de verworvenheden en inzichten uit recente onderzoeks- en regelgevingsprocessen en dan vooral uit het decreet complexe projecten en het decreet betreffende de integratie van plan-MER en RUP. Het omgevingsbesluit gaat echter nog een stap verder en zorgt voor een meer radicale omwenteling van de planning zoals we die vandaag kennen.

Omgevingsbesluitvorming maakt de geïntegreerde procesvoering immers mogelijk voor alle planningsprocessen. Doordat het omgevingsbesluit algemeen hanteerbaar is, kan het veel van de huidige planningsprocessen vervangen (niet alleen RUP, ook planologisch attest, priak, ...). Allerlei figuren die vandaag de algemene sequentiële opeenvolging van plandocumenten door elkaar halen, zijn niet meer nodig en kunnen worden afgeschaft. Het omgevingsbesluit kan hierdoor leiden tot een sterke vereenvoudiging van de VCRO.

2.2 Mentaliteitswijziging vraagt om sensibilisatie, vorming en ondersteuning

Werken met het omgevingsbesluit betekent meer geïntegreerd en minder sectorgericht werken, met een andere interactie en samenwerking tussen overheden, burgers en andere partijen. Voor veel actoren binnen het werkveld van de ruimtelijke planning zal het omgevingsbesluit hun manier van werken ondersteunen en de snelheid en realisatiegerichtheid van processen vergroten. Voor heel wat anderen zal het ook een enorme verandering betekenen van hun rol en/of takenpakket. Vooral van overheden die vandaag vaak nog een meer adviserende en begeleidende rol hebben, vraagt omgevingsbesluitvorming een veel grotere inzet op procesvoering, overleg, onderhandeling en samenwerking. Een samenwerking die niet alleen interbestuurlijk en beleidsdomein-overschrijdend is, maar ook private actoren kan betrekken.

Het instrumentarium, de wet- en regelgeving kan een meer geïntegreerde manier van werken ondersteunen, maar het welslagen van omgevingsbesluit valt of staat met de toepassing in de praktijk. Deze verandering in beleidscultuur en inzet op geïntegreerde omgevingsplanning is een kritische succesfactor in de toepassing van het regelgevend kader. De introductie van het omgevingsbesluit zal daarom om meer vragen dan instrumentarium, wetgeving en procedures. Het omgevingsbesluit betekent een mentaliteitswijziging. Het veronderstelt een andere manier van handelen en vraagt een verandering in cultuur en attitude bij initiatiefnemers, besturen, ambtenaren, studie bureaus, ... Daarom is het ook noodzakelijk in te zetten op de sensibilisatie en draagvlakvorming en op vorming en ondersteuning. Dit kan door het opmaken van een handleiding, webpagina, door het organiseren van vormingsdagen, door het opleiden en begeleiden van ambtenaren, ...

3 Implementatietraject

Aangezien er recent vele en ingrijpende regelgevende initiatieven zijn doorgevoerd (omgevingsvergunning, Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en beleidsplanning, decreet complexe projecten, integratie plan-MER en RUP, ...), lijkt het niet wenselijk om op korte termijn ook nog eens omgevingsbesluitvorming in te voeren. De invoering van het omgevingsbesluit zou veel te vlug volgen op het decreet integratie plan-MER en RUP dat nu (februari 2017) in voege gaat. Net wanneer iedereen ongeveer gewoon is aan deze nieuwe geïntegreerde aanpak van de planningsprocessen van RUP's, zou er met de omgevingsbesluitvorming terug een nieuwe aanpak worden ingevoerd. De impact van omgevingsbesluitvorming op de werking van beleid en administraties mag bovendien niet worden onderschat. Omgevingsbesluitvorming noodzaakt een duidelijk andere aanpak dan velen vandaag gewoon zijn. Daarom lijkt het aangewezen om het omgevingsbesluit stapsgewijs te implementeren. We stellen een implementatietraject voor in 3 stappen:

3.1 Stap 1: Leertrajecten passen omgevingsbesluitvorming toe

Het omgevingsbesluit kan op korte termijn worden ingevoerd, mits de toepassing beperkt wordt tot een aantal leertrajecten. Het concept van het omgevingsbesluit (deel 1) en zijn juridische implementatie (deel 3) zijn uitgewerkt en kunnen eigenlijk snel van kracht worden. Het lijkt alleen op dit moment (gezien de vele recente nieuwe regelgeving) niet opportuun om het omgevingsbesluit algemeen in werking te laten treden. Daarom stellen we voor om de invoering toe te spitsen op een aantal leertrajecten. Dit houdt in dat er een open oproep wordt gelanceerd waarbij gevraagd wordt om initiatieven voor planningsprocessen in te dienen die gebaat zouden zijn bij omgevingsbesluitvorming. De Vlaamse Regering selecteert op basis van een aantal vooraf bepaalde criteria een aantal van deze initiatieven die als leertraject een omgevingsbesluitvormingsproces kunnen doorlopen. Voor deze leertrajecten wordt in het decreet ook het nodige juridische kader voorzien zodat zij de omgevingsbesluitvorming legitiem in praktijk kunnen toepassen.¹⁵ Het opzetten van leertrajecten biedt enkele belangrijke voordelen:

- Door het omgevingsbesluit in eerste instantie enkel in te voeren voor een beperkt aantal processen, wordt een mogelijke 'regelgevingsmoeheid' in het werkveld van de ruimtelijke planning opgevangen. Het omgevingsbesluit is in het begin geen verplichte manier van werken, maar wel een optie. Die initiatiefnemers/teams die de voordelen van omgevingsbesluitvorming voor hun proces inzien, kunnen door het intekenen op de open oproep gebruik maken van de voordelen die de nieuwe werkwijze hen biedt;
- Tegelijk biedt deze manier van werken ook de mogelijkheid om het concept van het omgevingsbesluit verder te optimaliseren door de concrete toepassing in de praktijk. De leertrajecten testen de werkbaarheid en haalbaarheid van omgevingsbesluitvorming uit. De leerpunten uit deze trajecten worden meegenomen om de regelgeving en beoogde praktijktoepassing verder op punt te zetten;
- De toepassing van omgevingsbesluit in de leertrajecten, maakt het ook mogelijk om de voordelen en toegevoegde waarde van het omgevingsbesluit concreet te maken en aan te tonen. De leertrajecten bieden bovendien ook waardevolle input en inzichten voor de sensibilisatie en ondersteuning die de overheid begeleidend wenst te bieden bij invoering van het omgevingsbesluit;
- De eerste beperkte invoering van het omgevingsbesluit op basis van leertrajecten maakt het mogelijk om te wennen aan de nieuwe aanpak van omgevingsbesluitvorming. Er wordt met de leertrajecten ervaring opgebouwd en het omgevingsbesluit wordt kenbaar gemaakt, zonder dat iedereen dit onmiddellijk moet

¹⁵ Een gelijkaardige manier van werken wordt ook in Nederland toegepast bij de implementatie van de Omgevingswet. De Omgevingswet werd gestemd op 1 juli 2015. Het invoeringsjaar is echter recent gewijzigd van 2018 naar 2019. De wet wordt gefaseerd ingevoerd. In tussentijd wordt er volop geëxperimenteerd en ervaring opgedaan met de vooropgestelde wijzigingen.

toepassen. Dit is van cruciaal belang aangezien de aanpak van planningsprocessen zoals we die vandaag kennen grondig komt te wijzigen en het werken met omgevingsbesluitvorming de nodige mentaliteitswijziging vergt;

3.2 Stap 2: Omgevingsbesluitvorming geeft uitvoering aan het ruimtelijk beleid

In een volgende stap wordt omgevingsbesluitvorming ingevoerd voor de uitvoering van ruimtelijke planningsprocessen. Het concept omgevingsbesluit wordt ingevoerd als nieuwe manier van werken binnen het ruimtelijk beleid. Omgevingsbesluitvorming wordt in deze tweede stap het alternatief voor alle planningsprocessen binnen het ruimtelijk beleid en vraagt om een aanpassing van de VCRO. Dit houdt in dat omgevingsbesluitvorming wordt ingezet wanneer een initiatief niet kan worden gerealiseerd via een loutere omgevingsvergunning, maar de inzet van andere uitvoeringsinstrumenten of bestuurshandelingen vereist. Ook wanneer een initiatief niet kan worden toegelaten op basis van bestaande reglementaire bestuurshandelingen (bv. gewestplan of RUP) is de inzet van omgevingsbesluitvorming noodzakelijk. Dit betekent ook een vereenvoudiging van de huidige regelgeving in de ruimtelijke ordening, aangezien de verschillende planningsprocessen van RUP, planologisch attest, priak, ... worden vervangen door omgevingsbesluitvorming.

Bij de inwerkingtreding van deze stap zijn al lessen getrokken uit de leertrajecten van stap 1. Vooraleer omgevingsbesluitvorming algemeen van kracht wordt binnen het ruimtelijk beleid, gebeuren nog de nodige bijstellingen en optimalisaties vanuit de ervaringen in de leertrajecten.

3.3 Stap 3: Verbrede toepassing van omgevingsbesluitvorming

Op langere termijn kan omgevingsbesluitvorming ook voor andere (sectorale) planningsprocessen of besluitvorming (met een ruimtelijke weerslag) gehanteerd worden. Planningsfiguren en plannen van andere beleidssectoren die een ruimtelijke component hebben, kunnen op langere termijn ook gevat worden door de principes van omgevingsbesluitvorming. Zo wordt bij wijze van voorbeeld geduid op plannen integraal waterbeleid (stroomgebiedbeheerplannen, signaalgebieden,...), natuur (managementplannen Natura2000,...), milieu (luchtkwaliteits-, geluidsplannen,...), ... Het is vandaag niet altijd duidelijk op welke manier deze sectorale plannen een uitvoering kunnen krijgen in de fysieke leefomgeving, ook al bevatten ze een ruimtelijke component (bv geluidsactieplannen). Omgevingsbesluitvorming kan er voor zorgen dat ook deze strategische visies worden meegenomen en hun uitvoering krijgen in concrete planningsprocessen. Op dat moment spreken we eigenlijk niet langer van een sectoraal en ruimtelijk beleid, maar van omgevingsbeleid. Deze laatste stap houdt in dat het omgevingsbesluit wordt ingezet als uitvoerende tak van omgevingsplanning.

Deel 3 Juridische implementatie - Proeve van decreet betreffende de omgevingsbesluitvorming

Na de uiteenzetting van het concept 'omgevingsbesluit' en de consequenties die dit concept kan hebben naar operationalisering, wordt in dit deel een aanzet gegeven van het wetgevend kader voor de implementatie van het omgevingsbesluit.

Voorliggende tekst heeft louter de bedoeling om de principes inzake omgevingsbesluitvorming 'aanschouwelijk' te maken binnen een wetgevingtechnische context. Alle aspecten uit het concept en de operationalisering van het omgevingsbesluit waarvan we denken dat ze noodzakelijk zijn om in latere wetgeving op te nemen, worden in dit deel aangehaald en zij worden 'vertaald' naar een juridische tekst, een proeve van decreet. Dit deel 3 bouwt verder op de voorgaande delen. Het deel 1 en deel 2 kunnen worden gezien als toelichtende nota bij dit deel 3.

De proeve van decreet is opgevat als een overkoepelend decreet, dat een duidelijk kader biedt voor geïntegreerde ontwikkelingen binnen het omgevingsbeleid, zonder dat wordt ingegrepen in de materiële bepalingen van de betrokken sectordecreten. Deze werkwijze heeft het voordeel leesbaar en transparant te zijn. Alle bepalingen noodzakelijk voor de omgevingsbesluitvorming zijn opgenomen in één decreet, zonder de verworvenheden van de bestaande sectordecreten op te geven. Deze werkwijze vermijdt ook dat er meer belang wordt gehecht aan en prioritair wordt ingezet op één bepaalde sectordecreetgeving (bv. via integratie in de VCRO), boven andere. Dit zou immers haaks staan op de filosofie van een geharmoniseerd omgevingsbeleid, waarbij omgevingsbesluitvorming leidt tot geïntegreerde en overkoepelende processen.

Hoofdstuk 1. Algemene bepaling

Artikel 1. Dit decreet betreft een gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Begrippen en doelstellingen

Artikel 2. Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° bestuurshandeling: een schriftelijke beslissing van een bestuur die een rechtshandeling inhoudt;
- 2° belanghebbende: de bestemming van een bestuurshandeling en iedereen die doet blijken van een benadeling of belang;
- 3° convenant: een door een bestuur met een of meer andere besturen of met private actoren gesloten overeenkomst tot formulering of tenuitvoerlegging van zijn beleid;
- 4° effectbeoordeling: het geheel van de nodige effectonderzoeken en -rapportages over een initiatief;
- 5° evolutieve procesnota: een omgevingsbeslissing tot ordening en opvolging van het proces van omgevingsbesluitvorming;
- 6° individuele bestuurshandeling: een bestuurshandeling die bestemd is om ten aanzien van individuele bestuursdaden te worden toegepast;
- 7° initiatief: een door een bestuur of een private persoon gewenste ontwikkeling in uitvoering van het omgevingsbeleid;
- 8° initiatiefnemer: de natuurlijke of rechtspersoon die verantwoordelijkheden en een trekkersrol opneemt bij de voorbereiding en uitwerking van een initiatief;
- 9° inspraakreactie: een schriftelijke of mondelinge reactie gericht aan de instrumenterende overheid naar aanleiding van een ontwerp van omgevingsbeslissing of een ontwerp van omgevingsbesluit;

- 10° instrumenterende overheid: het in een evolutieve procesnota aangewezen gewestelijke, provinciale of gemeentelijke bestuur dat binnen het proces van omgevingsbesluitvorming de nodige omgevingsbesluiten en omgevingsbeslissingen neemt en dat behoudens delegatie vertegenwoordigd wordt door:
- voor het Vlaams Gewest: de Vlaamse Regering;
 - voor de provincie: respectievelijk de provincieraad, voor wat betreft de vaststelling van een ontwerp van omgevingsbesluit, een omgevingsbesluit en een omgevingsbeslissing, en de deputatie, in alle andere gevallen;
 - voor de gemeente: respectievelijk de gemeenteraad, voor wat betreft de vaststelling van een ontwerp van omgevingsbesluit, een omgevingsbesluit en een omgevingsbeslissing, en het college van burgemeester en schepenen, in alle andere gevallen;
- 11° MER: een milieurapport waarin de te verwachten gevolgen voor mens en milieu van een initiatief en van de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd, en waarin aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden;
- 12° omgevingsbeleid: het geheel van maatregelen binnen de aangelegenheden “ruimtelijke ordening”, “leefmilieu en waterbeleid” en “landinrichting en natuurbehoud”, vermeld in artikel 6, §1, I, II en III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;
- 13° omgevingsbeslissing: een beleidsmatige beslissing van een bestuur over de wijze waarop een bepaalde beoordelingsvrijheid omtrent een initiatief zal worden ingevuld;
- 14° omgevingsbesluit: een akte waarin een of meer bestuurshandelingen voor een initiatief neergelegd worden, binnen een proces van omgevingsbesluitvorming;
- 15° omgevingsbesluitvorming: een geïntegreerd proces waarin verschillende bestuurshandelingen omtrent een initiatief op een samenhangende wijze tot stand komen;
- 16° omgevingswaarden: maatstaven voor de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel ervan;
- 17° reglementaire bestuurshandeling: een bestuurshandeling die bestemd is om in een onbepaald aantal gevallen te worden toegepast.

Artikel 3. Dit decreet beoogt een verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving door:

- 1° een geïntegreerde en sectoroverstijgende procesaanpak binnen het omgevingsbeleid;
- 2° een procesvoering op maat van een initiatief, met een brede inzet van uitvoeringsinstrumenten;
- 3° een transparante procesaanpak waarbij de samenhang van beslissingen, besluiten en instrumenten en de afspraken tussen actoren inzichtelijk worden gemaakt.

Hoofdstuk 3. Toepassing en kenmerken van omgevingsbesluitvorming

Artikel 4. Omgevingsbesluitvorming wordt toegepast wanneer de instrumenterende overheid op grond van de complexiteit of de effecten van een initiatief oordeelt dat een stapsgewijze visievorming en uitwerking aan de hand van een evolutieve procesnota wenselijk is. Dergelijke wenselijkheid geldt alleszins in elk van volgende gevallen:

- 1° voor een initiatief zijn zowel reglementaire als individuele bestuurshandelingen nodig;
- 2° een initiatief is niet in overeenstemming met bestaande reglementaire bestuurshandelingen en kan niet worden toegelaten op grond van decretale mogelijkheden om beperkt af te wijken van die reglementaire bestuurshandelingen of van afwijkingsmogelijkheden waarin die reglementaire bestuurshandelingen zelf voorzien.

Artikel 5. §1. De voor het initiatief nodige bestuurshandelingen worden vastgesteld in een omgevingsbesluit of in een samenhangende opeenvolging van omgevingsbesluiten.

Een omgevingsbesluit omvat alle in rechte voorgeschreven vermeldingen van de daarin opgenomen bestuurshandelingen en heeft alle rechtsgevolgen van die bestuurshandelingen.

§2. Een omgevingsbesluit kan op bindende wijze de uitvoeringsinstrumenten voor het initiatief aanwijzen, na een instrumentenafweging met het oog op het doelmatig, billijk en efficiënt inzetten van beschikbare publiekrechtelijke en privaatrechtelijke middelen voor de realisatie van het initiatief en de in de effectbeoordeling voorgestelde maatregelen.

Artikel 6. Omgevingsbesluitvorming doet geen afbreuk aan de doelstellingen en materiële verplichtingen die zijn vastgesteld in de regelgeving binnen het omgevingsbeleid.

Het proces, de toepasselijke termijnen en de organisatie van de effectbeoordeling worden daarentegen vastgelegd in dit decreet en in de evolutieve procesnota.

Hoofdstuk 4. Proces van omgevingsbesluitvorming

Afdeling 1. Opstart

Artikel 7. §1. Omgevingsbesluitvorming wordt opgestart na een of meer startvergaderingen die samengeroepen worden op verzoek van een of meer initiatiefnemers.

Een startvergadering wordt georganiseerd naar aanleiding van een ontwerp van evolutieve procesnota.

§2. De initiatiefnemers nodigen op een startvergadering de administratie bevoegd voor milieueffectrapportage uit. De betrokkenheid bij het proces van deze dienst wordt geregeld in de evolutieve procesnota, rekening houdend met de door deze dienst algemeen gestelde richtlijnen.

§3. De initiatiefnemers nodigen op een startvergadering alle overige verplicht te raadplegen besturen en adviesinstanties uit, alsook eventueel besturen en adviesinstanties waarvan de werking aansluit bij het initiatief of een onderdeel ervan.

De besturen en adviesinstanties, vermeld in het eerste lid, verlenen de medewerking die nodig is voor een geïntegreerde en sectoroverstijgende procesaanpak. Zij wijzen in onderling overleg de instrumenterende overheid aan en nemen deel aan de werkzaamheden van het door de evolutieve procesnota ingestelde procesteam. De aanwijzing van de instrumenterende overheid houdt van rechtswege de eventueel noodzakelijke delegaties in om de nodige omgevingsbesluiten en omgevingsbeslissingen te nemen, rekening houdend met het geïntegreerd advies van het procesteam.

De besturen en adviesinstanties, vermeld in het eerste lid kunnen op een startvergadering of in de loop van het proces van omgevingsbesluitvorming gemotiveerd verklaren geen belanghebbende te zijn, waardoor zij afzien van bestuurlijke handelingen die verband houden met het initiatief of een onderdeel ervan. Zij kunnen gemotiveerd terugkomen op deze verklaring ingevolge gewijzigde omstandigheden of nieuwe feiten.

Artikel 8. De instrumenterende overheid kan de opstart van omgevingsbesluitvorming afhankelijk maken van de opmaak van een convenant betreffende de exploitatie en het beheer van gronden en panden binnen het betrokken gebied en betreffende regiekosten die gepaard gaan met omgevingsbesluitvorming.

Afdeling 2. Procesnota en -faciliteiten

Artikel 9. §1. Omgevingsbesluitvorming wordt georganiseerd op grond van een evolutieve procesnota.

Een evolutieve procesnota omvat ten minste volgende onderdelen:

- 1° het algemeen kader van het initiatief:
 - a) de doelstellingen, de ligging, de meerwaarden en het tijds kader van het initiatief;
 - b) een verduidelijking van de wijze waarop het initiatief verenigbaar is met de vigerende ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke beleidsplannen en met relevante strategische visies;
- 2° het procesverloop:
 - a) een omschrijving van de procesaanpak, met inbegrip van de in acht te nemen ordeterminen en het reeds doorlopen proces;
 - b) een overzicht van de voor het initiatief nodige of nuttige omgevingsbesluiten en omgevingsbeslissingen, een duiding van de onderlinge verbanden tussen deze omgevingsbesluiten en omgevingsbeslissingen en hun eventuele onderdelen en een duiding van de samenhang met relevante uitvoeringsinstrumenten;
 - c) een concrete aanduiding van het eindpunt van het proces;
 - d) een omschrijving van de wijze waarop advisering en participatie georganiseerd worden en doorwerken in de besluitvorming;
 - e) een omschrijving van de wijze waarop de effectbeoordeling in het proces geïntegreerd wordt;
- 3° de procespartners:
 - a) de aanwijzing van een procesteam dat bestaat uit deskundigen binnen de vereiste disciplines en dat belast wordt met:
 - 1) het bewaken van het procesverloop;
 - 2) het begeleiden van de verschillende onderzoeken;
 - 3) het organiseren van de nodige procesvergaderingen;
 - 4) het zelf uitbrengen of het begeleiden van het uitbrengen van geïntegreerde adviezen over ontwerpen van omgevingsbesluit of van omgevingsbeslissing;
 - 5) het integreren van de tussentijdse resultaten in het proces;
 - 6) het zorgen voor een continue kwaliteitsbewaking;
 - b) een omschrijving van de bij het proces te betrekken besturen, adviesinstanties en bestuursorganen.
- 4° de effectbeoordeling:
 - a) een omschrijving van de wijze waarop de effectbeoordeling afgestemd wordt op de kwaliteitseisen, vermeld in artikel 16. §1;
 - b) een omschrijving van de wijze waarop de administratie bevoegd voor milieueffectrapportage bij het proces betrokken wordt, rekening houdend met de door deze dienst algemeen gestelde richtlijnen.

§2. De instrumenterende overheid stelt de evolutieve procesnota vast als verplichte eerste stap van het omgevingsbesluitvormingsproces, in een eerste omgevingsbeslissing of in een eerste omgevingsbesluit. Daaropvolgende omgevingsbeslissingen of omgevingsbesluiten omvatten waar nodig actualisering van of aanvullingen op de evolutieve procesnota.

§3. Als uit de evolutieve procesnota blijkt dat er aanzienlijke effecten kunnen zijn voor mens of milieu in andere lidstaten van de Europese Unie, of in verdragspartijen bij het Verdrag van Espoo, of in andere gewesten, of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, verdragspartijen of gewesten daarom verzoeken, legt de procesverantwoordelijke de evolutieve procesnota samen met alle beschikbare informatie over de mogelijke (gewest)grensoverschrijdende effecten, voor advies voor aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, verdragspartijen of gewesten in kwestie, wat betreft de aanzienlijke effecten voor mens of milieu.

Artikel 10. Ten behoeve van een geïntegreerd procesverloop gelden bij omgevingsbesluitvorming volgende bijzondere mogelijkheden:

- 1° binnen een samenhangende opeenvolging van omgevingsbesluiten kunnen reglementaire bestuurshandelingen gefaseerd tot stand komen.
- 2° reglementaire bestuurshandelingen en individuele bestuurshandelingen die daaraan gevolg geven, kunnen gelijktijdig worden vastgesteld;
- 3° er geldt geen chronologische prioriteitenorde tussen de bij de omgevingsbesluitvorming betrokken individuele bestuurshandelingen;
- 4° adviezen over ontwerpen van omgevingsbesluit of van omgevingsbeslissing worden door of in de schoot van het processteam gebundeld in een geïntegreerd advies, waarin eventueel minderheidsstandpunten opgenomen kunnen worden;

Afdeling 3. Omgevingsbeslissingen

Artikel 11. De instrumenterende overheid kan inhoudelijk of procesmatig richting geven aan omgevingsbesluitvorming door het nemen van een of meer omgevingsbeslissingen.

De evolutieve procesnota kan aangenomen worden bij wijze van omgevingsbeslissing.

Overige omgevingsbeslissingen kunnen worden genomen als in de loop van een proces blijkt dat omtrent bepaalde beleidsaspecten reeds onderbouwde standpunten ingenomen kunnen worden, maar omtrent het geheel van het initiatief nog bijkomende inlichtingen en inzichten verworven moeten worden.

Artikel 12. De instrumenterende overheid kan de effectiviteit van een omgevingsbeslissing waarborgen door gebruik te maken van een of meer van volgende mogelijkheden:

- 1° een omgevingsbeslissing kan bepalen dat een aanvraag voor een individuele bestuurshandeling geweigerd wordt als zij onverenigbaar is met het initiatief, tenzij naar het oordeel van het bestuur aan de individuele bestuurshandeling voorwaarden kunnen worden verbonden die deze onverenigbaarheid wegnemen;
- 2° een omgevingsbeslissing kan bepalen dat Vlaamse besturen geen rechtshandelingen kunnen stellen die het initiatief kennelijk in het gedrang brengen;
- 3° een omgevingsbeslissing kan een zone afbakenen waar een recht van voorkoop ten bate van de instrumenterende overheid of een door de instrumenterende overheid aangewezen bestuur, waarbij geldt dat dit voorkooprecht onderhevig is aan het decreet van 25 mei 2007 houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechtentitel en aan titel IV, hoofdstuk I, II en VI, van het decreet van 16 juni 2006 betreffende de oprichting van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen;
- 4° een omgevingsbeslissing kan een inrichtingsvisie vaststellen met de uitdrukkelijke vermelding dat de verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van die inrichtingsvisie, door onteigening tot stand kan worden gebracht, met dien verstande dat bij de waardebepaling van het onteigende onroerend goed geen rekening gehouden wordt met de meerwaarde of de minderwaarde die voortvloeit uit de vaststelling van de inrichtingsvisie.

Artikel 13. De instrumenterende overheid kan een omgevingsbeslissing te allen tijde opheffen.

Een omgevingsbeslissing wordt van rechtswege opgeheven als binnen een termijn van drie jaar na de vaststelling ervan geen omgevingsbesluit is vastgesteld.

Artikel 14. §1. Een omgevingsbeslissing komt tot stand overeenkomstig onderstaande procedure en op de wijze omschreven in de evolutieve procesnota.

§2. De instrumenterende overheid neemt een ontwerp van omgevingsbeslissing aan en maakt het ontwerp bekend op haar website. Alle gemeenten op wiens grondgebied het initiatief betrekking heeft, verwijzen op hun website naar deze bekendmaking.

Er wordt op actieve wijze informatie verstrekt over het ontwerp van omgevingsbeslissing, overeenkomstig de in de procesnota opgenomen werkwijze.

§3. Belanghebbenden kunnen bij de instrumenterende overheid een inspraakreactie naar voor brengen gedurende een termijn van dertig dagen vanaf de eerste dag van de bekendmaking van het ontwerp van omgevingsbeslissing. Van mondeling naar voor gebrachte inspraakreacties wordt een verslag gemaakt. Iedere inspraakreactie wordt betrokken in de besluitvorming.

§4. De instrumenterende overheid maakt een vastgestelde omgevingsbeslissing bekend op haar website. Alle gemeenten op wiens grondgebied het initiatief betrekking heeft, verwijzen op hun website naar deze bekendmaking.

De instrumenterende overheid geeft in de vastgestelde omgevingsbeslissing aan hoe de inspraakreacties behandeld zijn en op welke wijze zij al dan niet doorwerken in de besluitvorming. De tekst van de omgevingsbeslissing wordt verstuurd aan de indieners van inspraakreacties.

Afdeling 4. Omgevingsbesluiten

Artikel 15. §1. Een omgevingsbesluit komt tot stand overeenkomstig onderstaande procedure en op de wijze omschreven in de evolutieve procesnota.

§2. De instrumenterende overheid neemt een ontwerp van omgevingsbesluit aan en maakt het ontwerp bekend op haar website, samen met alle stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp. In de bekendmaking wordt vermeld op welke wijze het openbaar onderzoek georganiseerd wordt. Alle gemeenten op wiens grondgebied het initiatief betrekking heeft, verwijzen op hun website naar deze bekendmaking.

Indien het omgevingsbesluit een of meer individuele bestuurshandelingen omvat, zendt de instrumenterende overheid het ontwerp toe aan de adressaten van die individuele bestuurshandelingen.

Er wordt op actieve wijze informatie verstrekt over het ontwerp van omgevingsbesluit, overeenkomstig de in de procesnota opgenomen werkwijze.

§3. Het openbaar onderzoek over een ontwerp van omgevingsbesluit loopt gedurende een termijn van zestig dagen.

Als voor het ontwerp van omgevingsbesluit geen effectbeoordeling nodig is omdat eerder in het proces is komen vast te staan dat redelijkerwijs geen nog niet onderzochte effecten meer kunnen worden verwacht, wordt de termijn van het openbaar onderzoek op dertig dagen gebracht.

Als het ontwerp van omgevingsbesluit een individuele bestuurshandeling betreft die uitvoering geeft aan een eerder in het proces vastgestelde reglementaire bestuurshandeling, is geen openbaar onderzoek vereist.

§4. Tijdens het openbaar onderzoek kan iedereen bij de instrumenterende overheid inspraakreacties naar voor brengen. Van mondeling naar voor gebrachte inspraakreacties wordt een verslag gemaakt. Iedere inspraakreactie wordt betrokken in de besluitvorming.

§5. De instrumenterende overheid maakt een vastgesteld omgevingsbesluit bekend op haar website. Alle gemeenten op wiens grondgebied het initiatief betrekking heeft, verwijzen op hun website naar deze bekendmaking.

De instrumenterende overheid geeft in het vastgestelde omgevingsbesluit aan hoe de inspraakreacties behandeld zijn en op welke wijze zij al dan niet doorwerken in de besluitvorming. De tekst van het omgevingsbesluit wordt verstuurd aan de indieners van inspraakreacties.

Afdeling 5. Effectbeoordeling

Artikel 16. §1. Effectbeoordeling vormt een procedureel en inhoudelijk geïntegreerd onderdeel van omgevingsbesluitvorming. Zij wordt fasegewijs georganiseerd, rekening houdend met de aard en de detailleringsgraad van de betrokken omgevingsbesluiten of omgevingsbeslissingen.

Effectbeoordeling omvat:

- 1° de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten of, in het geval van zware ongevallen, mogelijke gevolgen voor mens en milieu van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren;
- 2° de kwaliteitsbeoordeling van de verzamelde informatie;
- 3° de actieve openbaarheid van de rapportage en de besluitvorming over de voorgenomen actie.

§2. Effectbeoordeling betreft ten minste het voeren van een geïntegreerd ruimtelijk en milieugerelateerd effectenonderzoek op strategisch en uitvoeringsniveau.

Als het initiatief, afzonderlijk of in combinatie met andere initiatieven, betekenisvolle effecten kan hebben voor een speciale beschermingszone, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor de zone, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen ervan. Die passende beoordeling maakt een herkenbaar onderdeel uit van het milieugerelateerde effectenonderzoek.

Op grond van toepasselijke regelgeving van andere relevante beleidssectoren kunnen andere onderzoeken in het effectenonderzoek betrokken worden.

§3. De effectbeoordeling kan aanleiding geven tot een getrapte vaststelling van omgevingswaarden, waarbij een omgevingsbesluit op algemene wijze omgevingswaarden vaststelt en de uitvoerbaarheid van het initiatief afhankelijk stelt van een effectieve en blijvende operationalisering en verfijning van die omgevingswaarden in andere omgevingsbesluiten, publiekrechtelijke uitvoeringsinstrumenten of convenanten, met dien verstande dat:

- 1° die andere omgevingsbesluiten, publiekrechtelijke uitvoeringsinstrumenten en convenanten slechts kunnen worden gewijzigd op voorwaarde dat daarbij steeds de doelstelling ervan gerespecteerd blijft;
- 2° convenanten een kettingbeding omvatten waarin uitdrukkelijk bedongen wordt dat de rechtsverkrijgers van de partijen aan de verplichtingen van het convenant gebonden zijn.

Artikel 17. Het geïntegreerd effectenonderzoek wordt gevoerd op grond van het onderdeel “effectbeoordeling” uit de evolutieve procesnota en het oordeel van de administratie bevoegd voor milieueffectrapportage daarover.

De resultaten van het geïntegreerde effectenonderzoek worden vastgelegd in ontwerpen van effectenonderzoeksrapporten, waaronder een ontwerp van MER. De inhoud van het ontwerp van MER is afhankelijk van de aard en de detailleringsgraad van het betrokken omgevingsbesluit of de betrokken omgevingsbeslissing gebaseerd op de decretaal vastgelegde inhoudsvereisten voor respectievelijk een plan-MER en een project-MER.

De conclusies van de ontwerpen van effectenonderzoeksrapporten worden opgenomen in het betrokken ontwerp van omgevingsbesluit of van omgevingsbeslissing.

De ontwerpen van effectenonderzoeksrapporten worden samen met het betrokken ontwerp van omgevingsbesluit of omgevingsbeslissing onderworpen aan inspraak en advisering. Zij worden samen met het betrokken omgevingsbesluiten of omgevingsbeslissing vastgesteld.

Hoofdstuk 5. Rechtsbescherming

Afdeling 1. Preventieve rechtsbescherming

Artikel 18. Overeenkomstig artikel 6 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, kan de Vlaamse Regering de Afdeling Wetgeving van de Raad van State op eigen initiatief of op vraag van instrumenterende overheden of belanghebbenden verzoeken om ontwerpen van omgevingsbesluit of omgevingsbeslissing op te maken.

Afdeling 2. Jurisdictionele rechtsbescherming

Artikel 19. Elk omgevingsbesluit kan overeenkomstig artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, rechtstreeks en in zijn geheel worden bestreden met een verzoekschrift tot nietigverklaring bij de Raad van State. Hetzelfde geldt voor wat betreft omgevingsbeslissingen waarin toepassing wordt gemaakt van artikel 12.

Artikel 20. Als de instrumenterende overheid op grond van artikel 14ter van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, verzoekt om de definitieve of voorlopige handhaving van de gevolgen van vernietigde reglementaire of individuele bestuurshandelingen binnen een omgevingsbesluitvormingsproces, staft zij haar verzoek op grond van de in de evolutieve procesnota omschreven duiding van de onderlinge verbanden tussen de omgevingsbesluiten en omgevingsbeslissingen en hun eventuele onderdelen.

Afdeling 3. Bemiddeling

Artikel 21. §1. De instrumenterende overheid kan belanghebbenden op eigen initiatief of op verzoek in de gelegenheid stellen om onder begeleiding van een onafhankelijk deskundige deel te nemen aan een bemiddeling over een geschil omtrent omgevingsbesluitvorming.

De partijen bij een bemiddeling bepalen onderling, in samenspraak met de bemiddelaar, de regels van het verloop van de bemiddeling, alsook de duur ervan. Die regels worden schriftelijk vastgelegd in een bemiddelingsprotocol dat wordt ondertekend door de partijen en de bemiddelaar.

§2. Bij een bemiddeling geldt dat:

- 1° de instrumenterende overheid zich niet kan verbinden tot het niet uitoefenen van een gebonden bevoegdheid;
- 2° de waarborgen die belanghebbenden vinden in vormen van preventieve of repressieve rechtsbescherming door de bemiddeling niet mogen worden verminderd;
- 3° private belangen bij de bemiddeling kunnen worden betrokken, in zoverre zij een oplossing vinden buiten de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden.

§3. Elke partij kan te allen tijde een einde maken aan de bemiddeling, zonder dat dit tot haar nadeel kan strekken.

§4. Als de partijen bij een bemiddeling in bestuursgeschillen tot overeenstemming komen, wordt dat in een gedateerd en door hen en de bemiddelaar ondertekend bemiddelingsakkoord vastgelegd.

Afdeling 4. Doelmatigheid

Artikel 22. Omgevingsbesluitvorming vormt een bestuurlijke keten waarbij binnen elke fase een vorm van inspraak of advisering georganiseerd wordt. Belanghebbenden voeren om die reden gegevens, bewijsmiddelen of argumentaties in de eerste nuttige fase aan. Indien zij daaraan verzaken kunnen zij deze gegevens, bewijsmiddelen of argumentaties niet in een latere fase of voor de Raad van State aanvoeren, op straffe van onontvankelijkheid.

Hoofdstuk 6. Leertrajecten

Artikel 23. Alvorens dit decreet op algemene wijze in werking treedt, wordt de werking van omgevingsbesluitvorming geëvalueerd aan de hand van leertrajecten.

De Vlaamse regering organiseert een open oproep met het oog op het selecteren van processen als leertraject. Processen kunnen als leertraject in aanmerking worden genomen als voldaan is aan alle volgende voorwaarden:

- 1° zij hebben betrekking op sites binnen de bebouwde ruimte, gelegen in door de in ruimtelijke structuurplannen afgebakende stedelijke gebieden en woonkernen;
- 2° zij nopen tot een samenhangend geheel van structurele maatregelen;
- 3° zij leiden tot de opwaardering van de omgevingskwaliteit van de site, tot meerwaarden op economisch, sociaal en milieuvlak en tot het vrijwaren van de open ruimte;
- 4° zij hebben een duidelijke voorbeeld- en signaalfunctie met betrekking tot de realisatie van de doelstellingen en ontwikkelingsperspectieven die opgenomen zijn in structuur- of beleidsplanning en zij hebben een inspirerend vermogen;
- 5° zij hebben een geïntegreerd karakter en verenigen een aantal deelaspecten in een ruimtelijke, economische, ecologische en sociale benadering.

Leertrajecten genieten de voordelen die toegekend worden aan brownfieldprojecten die het voorwerp uitmaken of zullen uitmaken van een brownfieldconvenant. Zulke projecten zijn te allen tijde vrijgesteld van verplichtingen tot opmaak van een behoeftestudie.

De Vlaamse Regering werkt ten behoeve van de leertrajecten een handleiding uit die procesaanpak van omgevingsbesluitvorming verduidelijkt.

Artikel 24. §1. In de loop van (...) evalueert een expertenpanel de algemene werking van omgevingsbesluitvorming, in het bijzonder op het vlak van :

- 1° de performantie van de methodologie van omgevingsbesluitvorming;
- 2° de relatie tussen omgevingsbesluitvorming en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- 3° het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor omgevingsbesluitvorming.

De evaluatie formuleert een beleidsaanbeveling omtrent de datum voor de algemene inwerkingtreding van dit decreet.

§2. Het expertenpanel is samengesteld uit deskundigen binnen de diverse disciplines van het omgevingsbeleid. Het omvat vertegenwoordigers van de Vlaamse administratie, provinciale en lokale besturen en externe deskundigen.

§3. Het ontwerp van evaluatierapport wordt voorgelegd aan een gezamenlijke vergadering van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen. In de schoot van deze vergadering kan om aanvullingen en verfijningen worden verzocht.

§4. Het definitief vastgestelde evaluatierapport wordt overgemaakt aan het Vlaams Parlement.

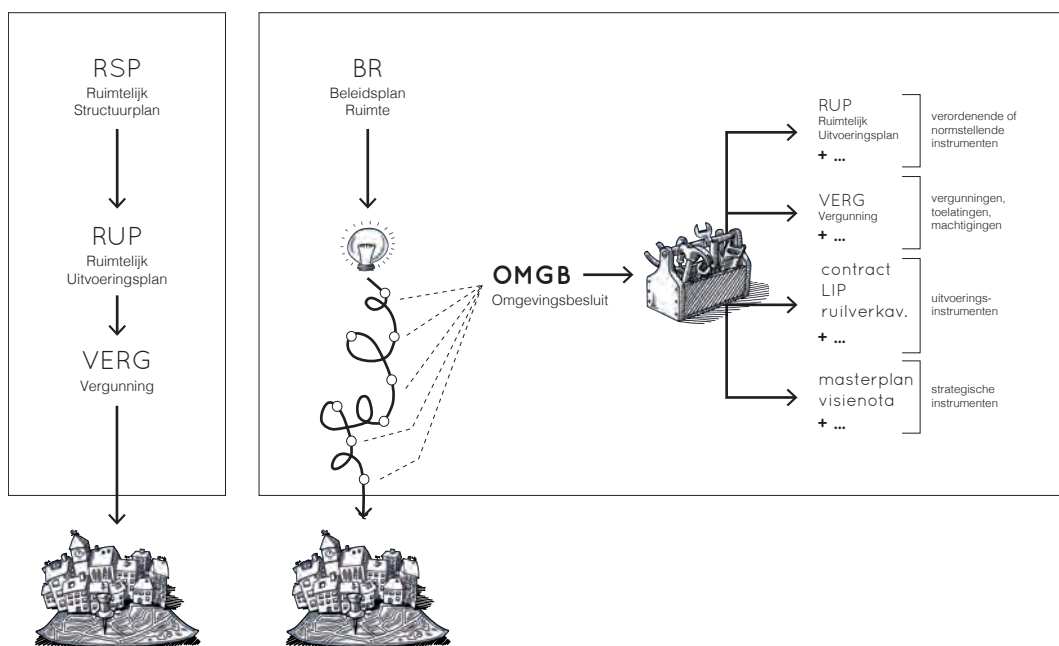
Hoofdstuk 7. Inwerkingtreding

Artikel 25. Vanaf de bekendmaking van dit decreet in het Belgisch Staatsblad gelden de bepalingen ervan in hoofde van de door de Vlaamse Regering geselecteerde leertrajecten.

De Vlaamse Regering bepaalt de algemene inwerkingtreding van het decreet op een datum die niet eerder dan (...) en niet later dan (...) valt.

Conclusie – managementsamenvatting

Het eerste idee van het ‘omgevingsbesluit’ is gelanceerd in het eindrapport ‘Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten bij de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces’. De aanleiding voor dit onderzoek was het problematisch statuut van de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Ruimtelijke planningsprocessen evolueerden in Vlaanderen de laatste jaren zodanig dat ze niet enkel handelen over een bestemmingswijziging (verankerd in een RUP), maar om een totaalpakket aan ruimtelijke en sectorale maatregelen vragen. De pogingen om de wisselwerking tussen de verschillende sectorale thema’s te verankeren in het RUP-dossier blijken niet afdoende. Ze slagen er in ieder geval vaak niet in de Raad van State te overleven.



Vanuit het onderzoek naar alternatieven voor het huidige RUP is het idee van het omgevingsbesluit ontstaan, maar dit idee is niet zomaar een alternatief voor of aanvulling op het RUP. Het omgevingsbesluit is niet zomaar een nieuw element dat aan het huidige planningsstelsel wordt toegevoegd. **Met het omgevingsbesluit verandert dit hele planningsstelsel.** De invoering van het omgevingsbesluit betekent immers dat we afstappen van de getrapte planning zoals we die sinds de invoering van de structuurplanning kennen. De problematiek van het RUP - die aan de basis ligt van het concept omgevingsbesluit - maakt duidelijk dat het getrapte planningsmodel, waarbij strategische plannen (RSP) worden uitgewerkt in uitvoerende plannen (RUP) om dan tot een vergunning (VERG) te leiden, vandaag niet meer werkbaar is en steeds moeilijker tot realisatie op het terrein leidt. Er is nood aan een planningsstelsel dat de complexe realiteit van het vormgeven van onze fysieke leefomgeving ondersteunt en een geïntegreerde, getrechterde procesvoering mogelijk maakt. Omgevingsbesluitvorming vertrekt daarom niet langer van het vormgeven van plandocumenten en het voeren van processen in het kader van de opmaak van deze documenten, maar zet wel de geïntegreerde procesvoering centraal in het planningsstelsel:

- Het omgevingsbesluit stelt op geen enkel moment de strategische planning (structuur- of beleidsplanning) in vraag, maar biedt wel een ander aanpak voor het uitvoeren van deze beleidsplannen. Een aanpak die **geïntegreerde en getrechterde procesvoering** op maat van een initiatief (project, visie, probleem) centraal stelt. Een proces wordt niet langer gevoerd om tot een (sectoraal) instrument/plandocument te komen, maar wel om de realisatie van een initiatief mogelijk te maken door het opstarten van een overleg- en onderzoeksproces naar de werkbaarheid (effectbeoordelingen), haalbaarheid (budget, marktwerking) en gedragenheid (beleid, bevolking) van het initiatief. De verschillende onderzoeken maken deel uit van één iteratief proces, waarin ze samen (geïntegreerd) evolueren van een algemeen idee naar concrete realisatie (getrechterd). Dit geïntegreerd en getrechterd proces wordt geïnitieerd door een **initiatiefnemer** (privaat, publiek of privaat-publiek) en wordt uitgevoerd door een **processteam** waarin alle relevante adviesinstanties en actoren zetelen. De adviesinstanties moeten actief deelnemen aan het proces om hun belangen te verwezenlijken. Ze moeten komen tot een **geïntegreerd advies** dat de goedkeuring van het omgevingsbesluit mogelijk maakt (andere benadering ‘bindend advies’). Het samenwerkingsmodel (i.t.t. verkokering) van het processteam moet ook leiden tot inhoudelijk betere en meer gedragen beslissingen.
- Het omgevingsbesluit maakt het mogelijk om op **elk moment in het proces een formele beslissing** te nemen die ook (gelijktijdig) verschillende uitvoeringsinstrumenten inzet. Het omgevingsbesluit heeft een eigen procedure, die de procedures van de verschillende afzonderlijke instrumenten vervangt. Het omgevingsbesluit activeert hierdoor de juiste maatregelen en instrumenten op het juiste moment en faciliteert een veel **breder inzet van uitvoeringsinstrumenten** (zie instrumentendecreet). Bovendien laat het omgevingsbesluit toe om de instrumenten uit deze ruime ‘instrumentenbox’ ook **gelijktijdig** in te zetten. De in oorsprong gescheiden beslissingen zoals een bestemmingswijziging en vergunningsverlening kunnen hierdoor in één (verordenende) beslissing worden genomen en deze kunnen bovendien worden gecombineerd met de inzet van bv. een convenant, een verordening, een beschermingsbesluit, ...
- Het omgevingsbesluit zorgt ook voor een **grotere transparantie in het besluitvormingsproces**. Met het omgevingsbesluit wordt het mogelijk om op elk moment in het proces de genomen beslissingen te formaliseren en bekend te maken aan het publiek. Elk omgevingsbesluit kent immers een goedkeuringsprocedure met een voorlopige vaststelling, openbaar onderzoek en definitieve vaststelling, waardoor elk omgevingsbesluit ter inzage wordt gelegd. Dit kan bovendien al heel vroeg in het proces gebeuren. Een omgevingsbesluit kan van bij het begin van een proces beslissingsmomenten formaliseren. Het sluit immers een fase in een planningsproces af. Binnen één proces zijn er meerder fases, die elk een andere doelstelling, omvang, detailgraad, ... kennen. Het omgevingsbesluit moet dus kunnen inspelen op de verschillende inhouden van elk van deze fases en kan daarom twee vormen aannemen:
 - een **omgevingsbeslissing**: formaliseren van een proces- of programmabeslissing, zonder de inzet van uitvoeringsinstrumenten (vb. keuze voor een alternatief, procesafspraken binnen het processteam, vastleggen van een programma of plan van aanpak, ...)
Aan een omgevingsbeslissing kunnen wel bepaalde voorafnames worden gekoppeld (zoals weigeren van vergunningen die in strijd zijn met de beslissing, moratorium, voorkooprecht, habilitatiegrond onteigening) om de realisatie van de omgevingsbeslissing niet te laten hypothekeren;
 - een **omgevingsbesluit**: beleidsbeslissing die tegelijk ook reglementaire en/of individuele bestuurshandelingen stelt (vb. keuze voor een programma én vastleggen van dat programma in een bestemmingsplan, verlenen van een vergunning, ...)

Elke omgevingsbeslissing, elk omgevingsbesluit moet bovendien een **evolutieve procesnota** bevatten die:

- de doelstelling van het initiatief verduidelijkt;
- het procesverloop kadert en de procespartners weergeeft;
- het ontwerpend onderzoek, participatief overlegtraject en de effectbeoordelingen duidt;
- en (bij omgevingsbesluiten) de relatie tussen de verschillende uitvoeringsinstrumenten die het inzet aangeeft;

De evolutieve procesnota verduidelijkt hiermee niet alleen de procesaanpak, maar maakt ook de afweging, relatie en volgtijdelijkheid van de instrumenten die in het proces worden ingezet duidelijker. Ook dit draagt bij tot een meer transparante besluitvorming.

De filosofie die aan de basis ligt van het omgevingsbesluit (meer inzet op procesvoering en geïntegreerd werken) is uiteraard niet nieuw. Veel van de elementen uit omgevingsbesluitvorming werken verder op de verworvenheden en inzichten uit recente onderzoeks- en regelgevingsprocessen en dan vooral uit **het decreet complexe projecten en het decreet betreffende de integratie van plan-MER en RUP**. Het omgevingsbesluit is zeker schatplichtig aan de principes van deze twee decreten, maar het gaat tegelijk ook een **stap verder en zorgt voor een meer radicale omwenteling van de planning** zoals we die vandaag kennen.

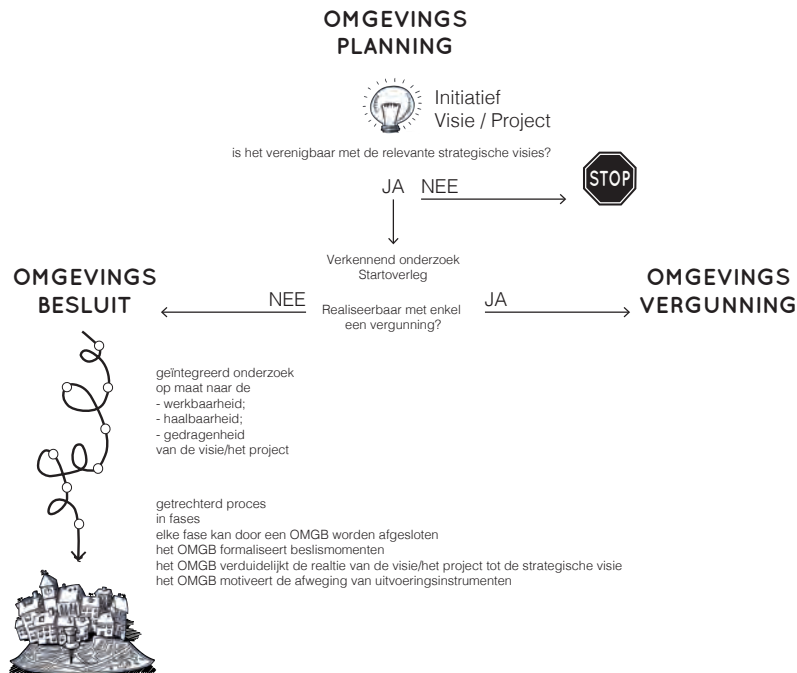
- Een duidelijk verschil met het decreet complexe projecten is dat omgevingsbesluitvorming de geïntegreerde procesvoering mogelijk maakt voor **alle planningsprocessen**. Dus ook voor ‘niet-complexe’ dossiers en ook voor planningsprocessen die niet gericht zijn op het realiseren van een project, maar eerder op het realiseren van een visie. Omgevingsbesluitvorming stapt eigenlijk af van de opdeling in project- en visiegedreven, complexe en niet-complexe processen en biedt een aanpak die voor alle planningsprocessen werkbaar is.

Omgevingsbesluitvorming kan **op maat van elk proces** worden ingezet. Het omgevingsbesluit is zo vorm gegeven dat het heel eenvoudig en snel kan opgevat worden voor een klein initiatief (klein initiatief, klein proces), maar dat het ook kan worden uitgebreid wanneer dit nodig is voor een veel groter of complexer initiatief (groot initiatief, groot proces). Dit gebeurt door enkel minimale voorwaarden vast te leggen en door het omgevingsbesluit flexibel en multi-inzetbaar vorm te geven:

- Het planinitiatief moet niet publiek zijn. De initiatiefnemer van omgevingsbesluitvorming kan privaat, publiek of privaat-publiek zijn. Een omgevingsbesluitvormingsproces kan op vraag van diverse private initiatieven en stakeholders worden opgestart, op voorwaarde dat het initiatief verenigbaar is met de strategische beleidsvisies (zoals een BRV, mobiliteitsplan,...);
- De processtappen worden niet bepaald. Er is geen vast processtramien, geen routeplanner. Het is wel verplicht om zelf een procesaanpak uit te zetten in de evolutieve procesnota;
- Er wordt niet bepaald wie de bevoegde overheid is voor welke processen. Bij het startoverleg beslist het procesteam zelf wie de instrumenterende overheid wordt en de procedures voor het omgevingsbesluit op zich neemt;
- De bevoegdheden van de beleidsdomeinen worden behouden. De instrumenterende overheid neemt deze niet over en moet een geïntegreerd advies hebben om tot definitieve vaststelling van het omgevingsbesluit over te gaan;
- De adviesinstanties kunnen aangeven geen belang te hebben bij het initiatief, niet deel te nemen aan het procesteam en dus ook af te zien van het stellen van bestuurlijke handelingen in relatie tot het initiatief. Als zij wel deelnemen aan het procesteam dan verlenen ze het alle medewerking;

Het omgevingsbesluit is flexibel en maatgericht, en geldt voor alle besluitvormingsniveaus. Het is algemeen hanteerbaar en kan veel huidige planningsprocessen vervangen (niet alleen RUP, ook planologisch attest, priak, ...). Het omgevingsbesluit kan hierdoor leiden tot een sterke

vereenvoudiging van de VCRO. Door het invoeren van omgevingsbesluitvorming zouden er in de ruimtelijke planning maar twee instrumenten meer mogelijk/nodig zijn: de omgevingsvergunning (bij een eenvoudig initiatief dat vergund kan worden binnen het bestaande planologische kader) en het omgevingsbesluit (in alle andere gevallen).



- De omgevingsbesluitvorming gaat ook verder dan het decreet betreffende de integratie van plan-MER en RUP. Zowel het integratiedecreet als het omgevingsbesluit kennen gelijkaardige principes - een grotere inzet op procesvoering met een getrechterd verloop en hieraan gekoppelde uitvoeringsinstrumenten, een participatief traject, een procesnota (evoluerend en transparant), samenwerking tussen overheden en administraties, ... - maar het integratiedecreet is enkel van toepassing voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het integratiedecreet maakt een meer geïntegreerde procesvoering van het RUP mogelijk, maar blijft werken binnen het bestaande getrapte ruimtelijk planningssysteem (RSP – RUP – VERG).

Het omgevingsbesluit draagt de potentie in zich om niet alleen de ruimtelijke planning te vereenvoudigen en te veranderen, maar ook de aanzet te zijn voor een veel ruimere benadering van het plannen van onze fysieke leefomgeving. Het omgevingsbesluit is een eerste stap naar **omgevingsplanning**. Een planning die niet langer het toekennen van functies/bestemmingen als vertrekpunt heeft, maar die vanuit een initiatief een geïntegreerd, sectoroverschrijdend en iteratief onderzoeks- en overlegproces opzet waarin diverse instrumenten voor realisatie worden ingezet om zo de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren. Met het omgevingsbesluit kan de manier waarop we aan planning doen op termijn grondig veranderen en wordt een cultuuromslag ingezet van ruimtelijke planning naar omgevingsplanning.

Door de radicale omwenteling die het omgevingsbesluit teweeg brengt, lijkt het aangewezen om de implementatie van het omgevingsbesluit in drie snelheden (stappen) door te voeren:

1. **Stap 1 Leertrajecten:** De Vlaamse Regering organiseert een open oproep en selecteert op basis van criteria een aantal leertrajecten om de werking van het omgevingsbesluit in praktijk te testen, te evalueren en het concept bij te schaven in het licht van een algemene implementatie. Deze leertrajecten zijn weliswaar effectieve en rechtsgeldige processen die door het decreet juridisch volledig zijn gedekt. De leertrajecten omvatten een brede waaier van processen: complexe projecten, lokale projecten (gemeentelijke RUP's met vergunningsverlening, brownfieldconvenanten, planologische attesten, PRIAK's, ...). Ondertussen blijven we ook ervaring opdoen met de nieuwe instrumenten complexe projecten, integratie plan-mer-RUP,... Alle ervaringen worden meegenomen in de implementatie van het OMGB;
2. **Stap 2 Implementatie binnen het ruimtelijk beleid in brede zin (omgeving):** Omgevingsbesluitvorming vervangt alle 'planologische' processen (RUP, verordening, ...) en alle gerelateerde 'afwijkingsplanologie' zoals planologische attesten, principiële akkoorden, anticipatieve vergunningen, ... Deze stap houdt dus een aanpassing en vereenvoudiging van de VCRO in. De beleidsplanning blijft uiteraard gehandhaafd als strategisch instrument voor langetermijnvisie. Het OMGB wordt binnen de filosofie van een meer dynamische, realisatiegerichte en co-productieve beleidsplanning juist het geïntegreerde instrument om beleidsplanning uit te voeren.
3. **Stap 3 Verbrede toepassing van omgevingsbesluitvorming:** Op langere termijn kan het omgevingsbesluit ook gehanteerd worden voor de realisatie van sectorale beleidsplanning (natuur en landbouw, onroerend erfgoed, mobiliteit, ..., waardoor ook de procedures voor deze sectorale planning én de realisatie ervan sterk vereenvoudigd kan worden (cfr. de omgevingswet in Nederland)

Bronnen

- Albrechts L. (2004), 'Strategic (spatial) planning reexamined', *Environment and Planning B: Planning and Design*, 2004 – volume 31 pp. 743-758
- Claeys M., De Coutere S., De Roo K., Leinfelder H., Van de Genachte G. (2015), 'Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces', uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, Brussel
- Claeys M. (2012), 'Een meer strategisch en realisatiegericht RUP?', Masterproef Universiteit Gent, Gent.
- De Coutere S., Lammerant J. en Van de Genachte G. (2009), 'Studie over de wetgeving en de toepassing van de plan-MER Richtlijn in ruimtelijke planning in de praktijk in een aantal lidstaten van de EU i.o.v. Vlaamse overheid', uitgevoerd in opdracht van het Departement RWO, afdeling Ruimtelijke Planning, Brussel
- de Roo G. (2002), 'De Nederlandse Planologie in weelde gevangen. Van ruimtelijk paradijs, naar een leefomgeving in voortdurende staat van verandering...', Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
- Larsson G. (2006), 'Spatial planning systems in Western Europe: an overview', IOS Press, Amsterdam
- Leinfelder H. (2007), 'Open Ruimte als Publieke Ruimte. Dominante en alternatieve planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context.', Academia Press, Gent
- Leinfelder H. (2015), '“Gevallen”-planning en hoe moeilijk het is om daden in gedachten te vertalen' in Bouma G., Vanempen E., *Ruimte Maken, bijdragen aan de Plandag 2015*, pp. 134-142
- Nadin V., Stead D. (2009), 'Planning cultures between models of society and planning systems', J.Knieling & F. Othengrafen, eds., *Planning cultures in Europe: decoding cultural phenomena in urban and regional planning*, Farnham, Ashgate, 283-300
- Newman P., Thornley A. (1996), 'Urban planning in Europe. International competition, national systems and planning projects', Routledge, London & New York
- Reimer M., Getimis P., Blotevogel H.H. (2014), 'Spatial Planning Systems and Practices in Europe. A comparative perspective on continuity and changes', Routledge, London & New York
- Technum Tractebel Engineering (2012), 'Onderzoek naar een strategisch en realisatiegericht instrumentarium voor het ruimtelijk beleid – scenariorapport', uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, Brussel.
- Vermeersch C. (1994), 'Structuurplanning. Instrument voor het denken over en de vormgeving aan de ruimtelijke structuur', Die Keure, Brugge
- Vlaamse Regering (2011), 'Beslissing van de Vlaamse Regering van 28 januari 2011, Opmaak van Beleidsplan Ruimte Vlaanderen – Startnota', Vlaamse Regering, Brussel
- Voets J., Coppens T., Sterkens D., De Peuter B. & Van Dooren W. (2014), 'Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid', uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, Brussel
- Waterhout B. (2008), 'The institutionalisation of European spatial planning', IOS Press, Amsterdam

Bijlage

Syntheseverslagen van de workshops met de begeleidingsgroep

‘Het omgevingsbesluit: conceptuele uitwerking en operationele verduidelijking’

Verslag begeleidingsgroep (BG1) - 26/04/2016

naam	bedrijf	mail	tel	a	v
Marjolijn Claeys	Voorland	marjolijn@voorland.be	0472/609183	x	
Stijn De Coutere (verslag)	ProFlow	stijn.decoutere@proflow.be	0476/244663	x	
Francis Charlier	Charlier-consult	francis@charlier-consult.be		x	
Hans Leinfelder	KU Leuven – PLEN	hans.leinfelder@kuleuven.be		x	
Gert Van de Genachte	Intoe	gert@intoe.be		x	
Tom De Waele	UGent/ VUB	tom.dewaele@ugent.be		x	
Dick Van Straaten	Ruimte Vlaanderen, SCE	dick.vanstraaten@rwo.vlaanderen.be		x	
Peter David	Ruimte Vlaanderen, AGP	peter.david@rwo.vlaanderen.be		x	
Katrien Debeuckelaere	Ruimte Vlaanderen, AJB	katrien.debeuckelaere@rwo.vlaanderen.be			x
Griet Lievois	Ruimte Vlaanderen, AJB	griet.lievois@rwo.vlaanderen.be		x	
Els Willems	Ruimte Vlaanderen, AJB	els.willems@rwo.vlaanderen.be			x
Dirk Schoofs	Ruimte Vlaanderen, APL	dirk.schoofs@rwo.vlaanderen.be			x
Veerle De Coster	LNE	veerle.decoster@lne.vlaanderen.be		x	
Ann Pisman	Ruimte Vlaanderen, AOM	ann.pisman@rwo.vlaanderen.be			x
Peter Vervoort	Ruimte Vlaanderen, AOM	peter.vervoort@rwo.vlaanderen.be			x
Francoise Vermeersch	Ruimte Vlaanderen, SCE	francoise.vermeerch@rwo.vlaanderen.be		x	
Inge Leenders	Ruimte Vlaanderen, AJB	inge.leenders@rwo.vlaanderen.be			x
Luc Deridder	LNE	luc.deridder@lne.vlaanderen.be		x	
David Stevens	LNE	david.stevens@lne.vlaanderen.be		x	
Griet Celen	VLM	griet.celen@vlm.be			x
Bert De Bondt	MOW	bert.debondt@mow.vlaanderen.be		x	
Inge Appermont	Agentschap OE	inge.appermont@rwo.vlaanderen.be			x
Sarah Demeyer	Agentschap OE	sarah.demeyer@rwo.vlaanderen.be			x
Xavier Buijs	VVSG	xavier.buijs@vmsg.be			x
Patrick Vandijck	Burgemeester Kortenaeken	Patrick.vandijck@kortenaeken.be			x
Johan van den Berg	Maasmechelen	Johan.vandenbergh@maasmechelen.be			x
Ganaël Vanlokeren	Genk	Ganael.vanlokeren@genk.be			x
Karen Alderweireldt	Vlinter	karen.alderweireldt@vlinter.be			x
Miranda Coppens	Provincie Antwerpen	miranda.coppens@provincieantwerpen.be		x	
Ellen Van Meensel	Provincie Antwerpen	ellen.vanmeensel@provincieantwerpen.be		x	
Katrien Putzeys	Provincie Vlaams-Brabant	katrien.putzeys@vlaamsbrabant.be			x
Matthijs Vanginneken	Provincie Vlaams-Brabant	matthijs.vanginneken@vlaamsbrabant.be		x	
Jan Verheeke	expert	jan.verheeke@minaraad.be		x	

Aan deze workshop met de begeleidingsgroep ging een brainstorm met de projectgroep vooraf. De resultaten van deze brainstorm worden door het projectteam voorgesteld aan de begeleidingsgroep. Dit verslag volgt in grote lijnen de opbouw, zoals deze werd voorgesteld in de presentatie van het projectteam. Deze presentatie is terug te vinden in bijlage. De discussie volgde uiteraard niet steeds deze opbouw. Het verslag geeft in hoofdlijnen de discussie weer. Er wordt in het verslag niet zozeer stilgestaan bij de uitleg en inhoud van de slides, maar wel veeleer bij de opmerkingen en bedenkingen die in de gesprekken naar aanleiding van deze presentatie en de ‘oefeningen’ naar boven kwamen en evolueerden.

Inleiding

Dick Van Straaten, projectleider van deze opdracht voor Ruimte Vlaanderen leidt de opdracht kort in.

Deel 1 - Situering opdracht

Er wordt beknopt stilgestaan bij de situering van de opdracht: aanleiding vanuit voorgaande studie "Concepten RUP", de aanpak van de opdracht verdere conceptuele uitwerking en operationele verduidelijking en de rol van de begeleidingsgroep hierin. De opdracht wordt gefinaliseerd tegen einde van 2016. Het is niet de bedoeling dat op heden de uitwerking van het concept beleidsmatig formeel afgetoetst wordt, wel is steeds een informele afstemming wenselijk. Op 25 mei is een toelichting aan de strategische adviesraden (SARO, MINA en SERV) voorzien.

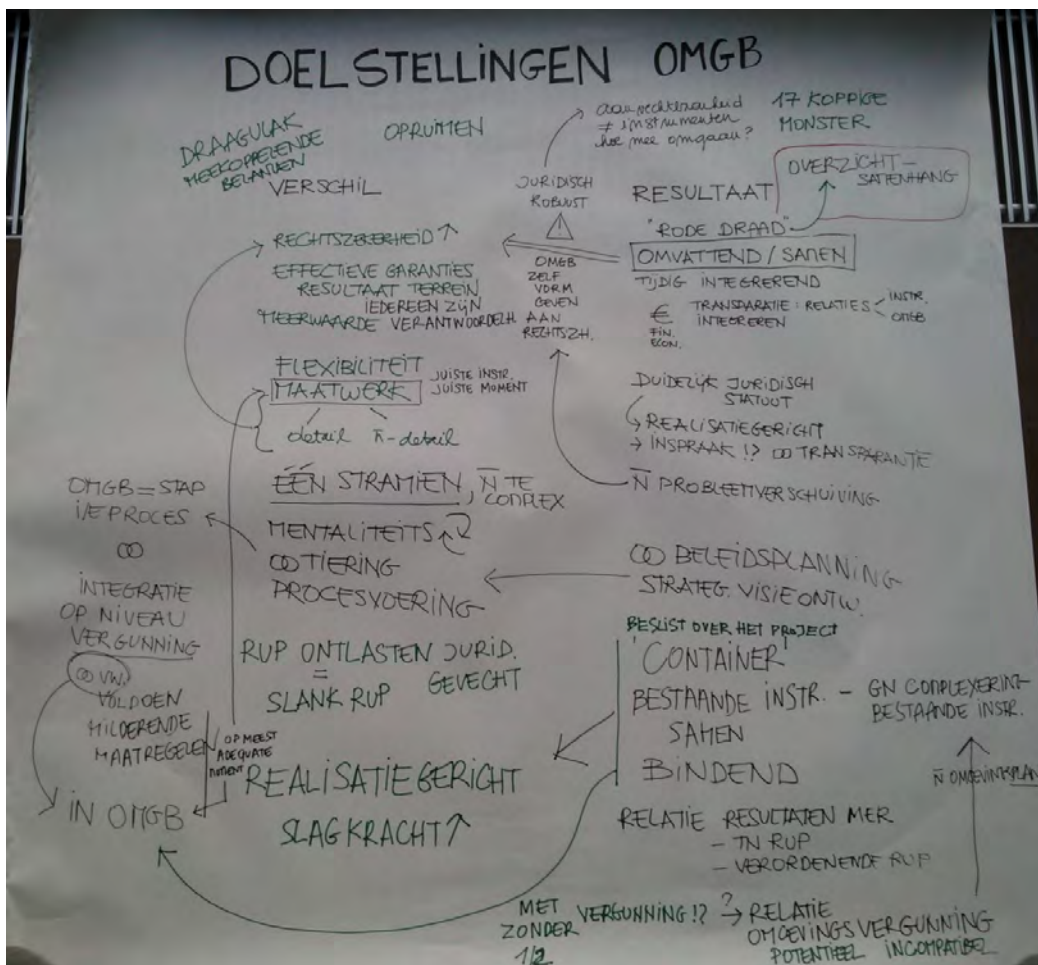
Er wordt stilgestaan bij de vraag wat we willen bereiken met het concept omgevingsbesluit (verder OMGB). Waar zit het verschil, wat is in het ideale geval dan veranderd? Vanuit de denkoefening en discussie over de doelstellingen voor het concept OMGB komen volgende punten naar voren (zie ook mindmap in bijlage):

- Het OMGB is **realisatiegericht** en biedt de nodige **flexibiliteit** om maatwerk in een planningsproces mogelijk te maken;
- Het OMGB dient de **rode draad** duidelijk te maken. Dit betekent dat het OMGB het **overzicht** biedt en de **samenhang** inzichtelijk maakt. Het OMGB moet dus voldoende **omvattend** zijn en de **volgtijdelijkheid** duiden;
- Het OMGB moet de nodige **motivering** bevatten en **transparant** zijn. Deze transparantie slaat ook op de relaties tussen verschillende (uitvoerings)instrumenten;
- OMGB moet **integrerend** zijn. Dit betekent ook de nodige inzichten en afwegingen van **haalbaarheid**, met inbegrip van financieel-economische aspecten voor zover mogelijk. Het OMGB moet ook **tijdig integrerend** zijn, met name op het juiste moment in een planningsproces;
- Het OMGB moet bijdragen tot een grotere **rechtszekerheid**. De term 'juridisch robuust' wordt aangehaald. Het is van belang de **samenhang en aanvechtbaarheid** van verschillende instrumenten te duiden. Het is de overheid die een OMGB neemt, die zelf hier (actief) invulling aan geeft. Eveneens slaat dit ook op procedurele rechtszekerheid;
- Het OMGB moet een duidelijk **juridisch statuut** kennen;
- Het OMGB is een **(tussen)stap** in het planningsproces;
- Het OMGB moet **maatwerk** in een planningsproces mogelijk maken en faciliteren. Dit kan ook de nodige flexibiliteit dienen, de inzet van de juiste instrumenten op het juiste moment in het planningsproces;
- Het OMGB moet **werkbaar** zijn;
- Het OMGB kan de visie van een gebied en **onderlinge afspraken** tussen actoren **verankeren** en meer **zichtbaar** maken;
- Het is te verkiezen dat het OMGB **één stramien omvat** zonder dit al te complex te maken;
- Het OMGB mag niet louter een verschuiving van de probleemstellingen inhouden maar dient **oplossingsvermogen** te bieden voor deze problematiek;
- Het OMGB dient het RUP zoals we het vandaag kennen te ontlasten. Het **RUP** is dan een **uitvoeringsinstrument** (cf. principe slank RUP, zijnde wijziging bestemming en bestemmingsvoorschriften);
- Het OMGB draagt bij tot het op een **adequate manier** en op maat laten **activeren van de juiste maatregelen en instrumenten** nodig op een bepaald moment in het proces. Dit betekent het niet voor zich uitschuiven van de nodige inzet van instrumenten of nemen van maatregelen;
- Het OMGB moet een beslissing kunnen inhouden over de inzet van verschillende bestaande instrumenten tegelijkertijd of parallel;
- Het OMGB houdt ook **verantwoordelijkheden en engagementen** van de betrokken partijen in;
- Voor de besluitvorming van het OMGB moet voldoende **draagvlak** zijn en de relevante **belangen gemotiveerd afgewogen** te worden;
- Het OMGB moet een **meerwaarde** betekenen in het instrumentarium en het niet onnodig complexer maken. Het OMGB mag geen louter bijkomend initiatief zijn, eveneens moet tegelijkertijd ingezet worden op **vereenvoudiging** of afschaffen van bestaande instrumenten of praktijktoepassingen;

Als we deze input vergelijken met de bevindingen vanuit de studie concepten RUP en de brainstorm van de projectgroep (zie slides in bijlage), stellen we in grote mate gelijkenissen vast.

Verschillende vragen of overwegingen worden nog meegegeven:

- Het OMGB kan de schakel zijn om strategische beleidsdoelstellingen (bijv. beleidsplannen, structuurplannen) concreter te maken en gebiedsgericht of thematisch te verankeren;
- Het OMGB betekent een grondige mentaliteitswijziging en een andere nieuwe manier van planning;
- De betekenis van een OMGB voor burgers dient duidelijk te zijn. Welke meerwaarde kan dergelijke OMGB inhouden?;
- Vereist OMGB een decretaal kader en in welke mate?;
- Is het OMGB een voorbereidend besluit of een besluit met reglementair karakter? Heeft het OMGB bindende kracht? (Zie ook verder);
- Hoe verhoudt OMGB zich tot vergunningen, in het bijzonder de omgevingsvergunning? In welke mate zijn OMGB en omgevingsvergunning compatibel? (Zie ook verder);
- Hoe verhoudt OMGB zich tot het decreet complexe projecten? (Zie ook verder);
- In welke mate kan het OMGB ingrijpen in sectorale wetgeving? Bijv. procedures, termijnen, parallel schakelen,... ;
- Het OMGB is en houdt geen omgevingsplan in. Het concept OMGB is wel aan omgevingsplanning doen;
- Wordt ook het concept benaderd vanuit de invalshoek van de bouwheer/aanvrager?;
- De betekenis en meerwaarde van het OMGB voor de burgers moet ook bekeken worden.



Deel 2 – Aanzetten concept OMGB

Wat – Welk soort ‘instrument’ is het OMGB?

In de toelichting en in de studie concept OMGB wordt het OMGB niet zozeer als een ‘instrument’ beschouwd (cf. uitvoeringsinstrumenten). Het OMGB is eerder een proceshandeling die beslissingen verankert in een planningsproces, de inzet van uitvoerende instrumenten of maatregelen afweegt en één of meerdere fasen in de procesvoering en het besluitvormingstraject afsluit.

Het OMGB zit ingebed in een procesvoering en kan als afklopmoment in dergelijk proces ingezet worden. Vandaag gebeurt uiteraard ook een procesvoering waarvan getuige onder meer (brownfield)convenanten, procesnota's, samenwerkingsovereenkomsten, ... Het OMGB draagt het potentieel om ook nog andere zaken te regelen of explicieter te maken dan nu mogelijk is. Zo kan het OMGB ook al eerder in het proces tussentijdse processtappen formaliseren, kunnen uitvoeringsinstrumenten geactiveerd worden, ... Het OMGB stimuleert of kan zelfs verplichten om enkele zaken explicieter te overwegen.

Vanuit de begeleidingsgroep is er een consensus dat het OMGB een sterke meerwaarde kan betekenen op volgende punten:

- meer **zichtbaar** maken van besluitvorming, specifieke stappen in de procesvoering **transparanter en inzichtelijk** maken, ook voor derden;
- een **statuut** geven aan verschillende afwegingen, afspraken, maatregelen, de inzet van instrumenten,...;
- een expliciete motivering en verduidelijking van **samenhang en volgtijdelijkheid** geven. Eveneens kan een OMGB ook zekerheid bieden dat er een proces gevoerd werd en de nodige afwegingen gebeurd zijn;
- (tussentijds) duidelijkheid of een **standpunt** vanuit een **bestuur** expliciet maken.

Er wordt opgemerkt dat er meerdere gelijkenissen zijn met het gedachtengoed van het decreet complexe projecten (DCP). In het kader van de voorbereidingen van het DCP is eenzelfde analyse gemaakt dat er op vlak van procesvoering en besluitvorming nog verbeteringen wenselijk zijn. Bij de verdere uitwerking van het concept OMGB is het wenselijk de sterktes van het gedachtengoed complexe projecten mee te nemen. Er wordt vandaag wel een kanttekening geplaatst bij de toepasbaarheid en haalbaarheid van het DCP voor meerdere complexe lokale processen op gemeentelijk of provinciaal niveau. Het OMGB zou hier een antwoord op kunnen bieden. Het is denkbaar dat het concept OMGB meer generiek toepasbaar is als manier van procesvoering en (tussentijdse) besluitvorming en dat het decreet complexe projecten maatwerk aanbiedt voor specifieke complexe projecten.

Hoe – zetten we het OMGB in? Wat is zijn plaats in het planningsproces?

Elk proces is anders. We kunnen dan ook a priori geen vaste plaats voor het OMGB in een proces vastleggen of voorschrijven. Het zou eventueel wel mogelijk moeten zijn om een ‘momentum’ in het proces te duiden waarop het OMGB ingezet kan worden. Er zijn verschillende invalshoeken voor het gaan detecteren van kenmerken van dergelijk ‘momentum’. De begeleidingsgroep reflecteert hierover vanuit ervaring in processen die werden getrokken of opgevolgd.

De inbreng van de begeleidingsgroep levert volgende inzichten op:

- het OMGB kan (tussentijds) **knopen doorhakken** om terug stappen vooruit te kunnen nemen;
- het OMGB kan de **uitvoeringsgerichtheid** en dus **haalbaarheid** explicieter van bij aanvang meenemen – ook in het politiek en maatschappelijk debat – in plaats van pas bij de uitvoering tot probleemstelling te leiden. Haalbaarheid slaat op meerdere facetten: technisch, financieel, ...;

- het OMGB kan een **gedeelde** visie of doelstellingen **tussen bestuursniveaus** of **interbestuurlijk** faciliteren of vereisen (gemeenten, provincies, gewesten, federaal);
 - het OMGB kan **doelstellingen, (harde) randvoorwaarden** en **vrijheidsgraden** vanuit de overheid scherp stellen en vastleggen, ook in de beginfasen van een proces. Wel moeten nog marges mogelijk zijn die echter steeds gemotiveerd worden en waarbij bij afwijking ook een grondige motivatie moet gebeuren;
 - een OMGB kan duidelijkheid verschaffen over **budgettaire inspanningen** die nodig zijn of de randvoorwaarden hiervan schetsen;
 - het OMGB kan tussentijdse **essentiële beleidskeuzes/standpunt** van de overheid inhouden en een soort gemotiveerde **trechtering** in het besluitvormingstraject voorzien. Dergelijke beleidskeuzes worden gekaderd in strategische beleidsdoelstellingen of -plannen;
 - het OMGB kan de verscheidenheid aan **voorwaarden en vereisten** die vanuit de overheden of administraties gesteld of opgelegd worden inzichtelijk en transparant maken, ook voor burgers;
 - het OMGB kan een **consensus van afspraken en engagementen** expliciet maken en een **statuut** geven, nodig voor de voortgang en dynamiek van het proces en de nodige acties;
 - het OMGB wordt ingezet wanneer al (**uitvoerings**)**instrumenten** of **specifieke acties/maatregelen** genomen kunnen of moeten worden. Zo is het denkbaar dat ook al financiële instrumenten (subsidies e.d.) ingezet worden. Het OMGB zorgt voor een **afweging** van de inzet van verschillende instrumenten en acties.
- De toepassing van het OMGB in kleinschaligere lokale processen kan een beduidende meerwaarde betekenen. Zo worden de zogenaamde “postzegel-RUP’s” aangehaald als voorbeeld. Hierin kan het OMGB de consensus in een vroeg stadium een statuut geven waarbij duidelijkheid gecreëerd wordt over het standpunt van de overheid en randvoorwaarden eenduidig vastgelegd worden. Op basis van het OMGB kan een snellere doorstart naar actie gebeuren.

Wanneer – bij welke processen zetten we het OMGB in?

In de projectgroep werden verschillende pistes besproken voor welke processen we het OMGB kunnen of wensen in te zetten (zie ppt in bijlage). Deze pistes gaan van heel specifiek vastleggen aan de hand van criteria naar ruimer en/of meer inzet op maat van een proces. De begeleidingsgroep volgt de bedenkingen bij de pistes van hanteren criteria/drempelwaarden of complexe projecten en ziet deze pistes niet zinvol.

De andere pistes zijn voorwerp van discussie.

De piste 3 voor “geïntegreerde projecten” (project dat vraagt om een geïntegreerd vergunningen én ruimtelijk planningsproces) biedt mogelijkheden voor de zogenaamde “postzegel-RUP’s”. Deze piste van het OMGB vormt een alternatief voor de stedenbouwkundige attesten en planologische attesten vandaag. Er zijn echter ook voorbeelden denkbaar waarbij bijvoorbeeld enkel een flankerend beleid of maatregelen nodig zijn.

De piste 5 ‘op maat waarbij bij aanvang beslist wordt of OMGB ingezet wordt’, verdient geen voorkeur aangezien dit het op voorhand gaan formaliseren te sterk in de hand werkt. Het is ook niets steeds al bij de aanvangsfase in een proces duidelijk of een OMGB wenselijk is of een toegevoegde waarde heeft.

Bij de piste 6 ‘indien nodig wanneer tijdens proces blijkt’ wordt de bedenking geformuleerd om ook niet alles open te laten. Niettegenstaande deze piste maatwerk het sterkste mogelijk lijkt te maken voor toepassing van OMGB, is er ook minder houvast wanneer een OMGB wenselijk is.

Bij piste 4 ‘alle ‘ruimtelijke’ processen’ wordt de nuance meegegeven dat als er enkel een omgevingsvergunning nodig blijkt, dit niet via omgevingsplanning en het OMGB verloopt. Er moet dus bij aanvang (door de overheid) een afweging gemaakt worden of enkel een procedure voor omgevingsvergunning aan de orde is, dan wel omwille van ruimtelijke of omgevingsaspecten een procesvoering met OMGB wenselijk is. Dit kan bijvoorbeeld met een overleg naar analogie met de projectvergadering. Bij het doorlopen van enkel een omgevingsvergunning(sprocedure) dient de mogelijkheid voorzien te worden alsnog te schakelen naar een procesvoering met OMGB voor zover dit gaandeweg wenselijk of noodzakelijk blijkt (bijv. voor inzet instrumenten of maatregelen).

Deel 3 – Tot slot

De leden van de begeleidingsgroep geven voor zichzelf nog aan waar zij het warm van krijgen als we het over het OMGB hebben, bijvoorbeeld:

- het OMGB heeft de kiem in zich voor een andere manier van werken die naast een zekere eenvoud, ook sneller en robuuster is, en kan bijdragen tot meer rechtszekerheid;
- Financiële afspraken en verantwoordelijkheden kunnen worden verduidelijkt en/of vastgelegd;
- Het OMGB kan de integratie van sectorale maatregelen en initiatieven faciliteren en beter op elkaar afstemmen, in het bijzonder wanneer deze op elkaar ingrijpen;
- Het OMGB maakt het mogelijk om naar bestemmingsplannen te gaan die terug de essentie bevatten, zijnde een wijziging van de bestemming en -voorschriften;
- Het OMGB een oplossing mee kan bieden voor verschillende problemen bij de toepassing van verschillende instrumenten vandaag (bijv. stedenbouwkundige attesten, principiële akkoorden, planologische attesten). Het OMGB kan samengaan met een vereenvoudiging of zelfs afschaffing van instrumenten die dan overbodig worden.

Belangrijke aandachtspunten die nog worden aangestipt zijn:

- Er zijn vandaag vele recente initiatieven genomen of in de steigers. De eerste praktijkervaringen met de toepassing van het decreet complexe projecten zijn er nog om lessen uit te trekken. De integratie plan-m.e.r. en RUP staat in de steigers. Het is van belang de interactie van OMGB met deze initiatieven na te gaan. Het zou zinvol zijn ook de ervaringen met deze initiatieven te kunnen meenemen. Vooral leeft er de schrik om niet te snel met iets ingrijpends als het OMGB naar buiten te komen en de nodige tijd hiervoor te voorzien;
- Valkuil dat het concept OMGB te complex of te omvattend wordt om voor alle besturen en betrokken actoren begrepen te worden, laat staan een goede toepassing te kennen. Zo zal sensibilisatie en communicatie ook belangrijk zijn;
- Het is niet wenselijk dat het OMGB een zoveelste optioneel instrument of manier van werken inhoudt met risico op oververzadiging van mogelijkheden en (nieuwe) initiatieven. Een simultane vereenvoudiging van bestaande instrumentarium is wenselijk, zo niet noodzakelijk;
- Na te denken over een fasering in de operationalisering van het OMGB. Naast een lange termijn streefdoel ook stappen op korte en middellange termijn te voorzien.

Volgende begeleidingsgroepen: **donderdag 7 juli 2016** en **donderdag 8 september 2016**, steeds van 10u-16u in zaal Hermes, Phoenixgebouw te Brussel.

‘Het omgevingsbesluit: conceptuele uitwerking en operationele verduidelijking’

Verslag begeleidingsgroep (BG2) - 07/07/2016

naam	bedrijf	mail	tel	a	v
Marjolijn Claeys	Voorland	marjolijn@voorland.be	0472/609183	x	
Stijn De Coutere (verslag)	ProFlow	stijn.decoutere@proflow.be	0476/244663	x	
Francis Charlier	Charlier-consult	francis@charlier-consult.be		x	
Hans Leinfelder	KU Leuven – PLEN	hans.leinfelder@kuleuven.be		x	
Gert Van de Genachte	Intoe	gert@intoe.be		x	
Tom De Waele	UGent/ VUB	tom.dewaele@ugent.be		x	
Dick Van Straaten	Ruimte Vlaanderen, SCE	dick.vanstraaten@rwo.vlaanderen.be		x	
Peter David	Ruimte Vlaanderen, AGP	peter.david@rwo.vlaanderen.be			x
Katrien Debeuckelaere	Ruimte Vlaanderen, AJB	katrien.debeuckelaere@rwo.vlaanderen.be		x	
Griet Lievois	Ruimte Vlaanderen, AJB	griet.lievois@rwo.vlaanderen.be		x	
Veerle Van Hassel	Ruimte Vlaanderen, AJB	veerle.vanhassel@rwo.vlaanderen.be		x	
Els Willems	Ruimte Vlaanderen, AJB	els.willems@rwo.vlaanderen.be			x
Dirk Schoofs	Ruimte Vlaanderen, APL	dirk.schoofs@rwo.vlaanderen.be			x
Veerle De Coster	LNE	veerle.decoster@lne.vlaanderen.be			x
Ann Pisman	Ruimte Vlaanderen, AOM	ann.pisman@rwo.vlaanderen.be			x
Peter Vervoort	Ruimte Vlaanderen, AOM	peter.vervoort@rwo.vlaanderen.be		x	
Francoise Vermeersch	Ruimte Vlaanderen, SCE	francoise.vermeerch@rwo.vlaanderen.be			x
Inge Leenders	Ruimte Vlaanderen, AJB	inge.leenders@rwo.vlaanderen.be		x	
Luc Deridder	LNE	luc.deridder@lne.vlaanderen.be		x	
David Stevens	LNE	david.stevens@lne.vlaanderen.be			x
Griet Celen	VLM	griet.celen@vlm.be			x
Hilde Van Leirsberghe	VLM	hilde.vanleirsberghe@vlm.be		x	
Bert De Bondt	MOW	bert.debondt@mow.vlaanderen.be			x
Inge Appermont	Agentschap OE	inge.appermont@rwo.vlaanderen.be			x
Sarah Demeyer	Agentschap OE	sarah.demeyer@rwo.vlaanderen.be		x	
Xavier Buijs	VVSG	xavier.buijs@vmsg.be		x	
Patrick Vandijck	Burgemeester Kortenaeken	Patrick.vandijck@kortenaeken.be			x
Johan van den Berg	Maasmechelen	Johan.vandenberg@maasmechelen.be		x	
Ganaël Vanlokeren	Genk	Ganael.vanlokeren@genk.be			x
Karen Alderweireldt	Vlinter	karen.alderweireldt@vlinter.be			x
Werner Van Hoof	Vlinter - Igemmo	Werner.vanhoof@igemo.be			x
Miranda Coppens	Provincie Antwerpen	miranda.coppens@provincieantwerpen.be			x
Ellen Van Meensel	Provincie Antwerpen	ellen.vanmeensel@provincieantwerpen.be			x
Katrien Putzeys	Provincie Vlaams-Brabant	katrien.putzeys@vlaamsbrabant.be			x
Matthijs Vanginneken	Provincie Vlaams-Brabant	matthijs.vanginneken@vlaamsbrabant.be			x
Jan Verheeke	expert	jan.verheeke@minaraad.be		x	

Aan deze workshop met de begeleidingsgroep ging een brainstorm met de projectgroep vooraf. De resultaten van deze brainstorm worden door het projectteam voorgesteld aan de begeleidingsgroep. Dit verslag volgt in grote lijnen de opbouw, zoals deze werd voorgesteld in de presentatie van het projectteam. Deze presentatie is terug te vinden in bijlage. De discussie volgde uiteraard niet steeds deze opbouw. Het verslag geeft in hoofdlijnen de discussie weer. Er wordt in het verslag niet zozeer stilgestaan bij de uitleg en inhoud van de slides, maar wel veeleer bij de opmerkingen en bedenkingen die in de gesprekken naar aanleiding van deze presentatie en de ‘oefeningen’ naar boven kwamen en evolueerden.

Inleiding

Dick Van Straaten heet iedereen welkom. Dick geeft een korte toelichting bij aanleiding en opzet van de opdracht voor zij die op de eerste begeleidingsgroep verontschuldigd waren. Zie ook presentatie in bijlage.

Deel 1 - Stand van zaken concept omgevingsbesluit

Er wordt een stand van zaken gegeven welke inzichten er vandaag leven. Sinds de eerste begeleidingsgroep heeft ook een werksessie met de projectgroep plaatsgevonden.

Eerst wordt stilgestaan bij de doelstellingen van het omgevingsbesluit zoals uit de inzichten van het debat van de begeleidingsgroep en projectgroep naar voren gebracht.

De inzichten vanuit de begeleidingsgroep en projectgroep worden verder toegelicht. Enerzijds wordt ingegaan op wat het OMGB inhoudt of kan inhouden (WAT). Anderzijds wordt stilgestaan bij de vraag bij welke processen we OMGB wensen of kunnen inzetten (WANNEER). Inzichten op de vraag op welk moment in het planningsproces we OMGB inzetten (HOE) moeten nog verder blijken uit de discussies in de project- en begeleidingsgroep.

Op 22 juni jongstleden werd het voorstel tot decreet integratie m.e.r. en RUP in het Vlaams Parlement gestemd¹. Er wordt voorzien om het decreet (verder 'integratiedecreet') in september te bekrachtigen met een uitvoeringsbesluit. Het RUP wordt hierbij 'slank' gehouden door een wettelijke basis te bieden voor nieuwe instrumenten als verbintenissen en de verbreding van de stedenbouwkundige verordening met niet-stedenbouwkundige elementen, dit voor zover deze maatregelen nodig zijn om uitvoering te geven aan de effectrapporteringen voor het voorgenomen plan (RUP). De verordening met rechtsgrond in de VCRO is gekoppeld aan het RUP en kan ook buiten het plangebied RUP gelden. De uitvoering van het RUP, in het bijzonder de voorschriften, kan afhankelijk gesteld worden van de maatregelen opgenomen in de verordening. De verordening dient bij het definitief RUP vastgesteld te worden. De verordening kan nog via een aparte procedure wijzigen na de definitieve vaststelling van het RUP, dit zolang de doelstellingen van de verordening gekoppeld aan het RUP overeind blijven.

Er wordt nagegaan in welke mate het recente integratiedecreet als een tussentijdse stap naar het omgevingsbesluit kan dienen. De opzet van het concept omgevingsbesluit reikt verder dan wat het integratiedecreet voorziet. De relatie van het omgevingsbesluit en integratie plan-m.e.r. en RUP wordt nog nader onderzocht in deze studie.

Bij de figuur m.b.t. relatie omgevingsbesluit-omgevingsvergunning (slide 20) wordt opgemerkt wat we moeten verstaan onder "omgevingsplanning". Als deze term gehanteerd wordt, is het van belang dit meer te duiden. In de planningstheorie slaat planning op het proces, terwijl plan het product omvat. Zoals in de eerste begeleidingsgroep besproken werd, is en houdt het OMGB geen omgevingsplan in. De procesvoering OMGB is wel aan omgevingsplanning doen of minstens een onderdeel ervan. Het omgevingsbesluit maakt deel uit van het besluitvormingsproces. De term omgevingsbesluitvorming wordt ook op tafel gelegd.

De cruciale vraag stelt zich of met het concept omgevingsbesluit wordt geraakt aan de omgevingsvergunning zoals binnenkort ingevoerd wordt. Dit is alvast niet de bedoeling. De relatie met de omgevingsvergunning wordt nog verder uitgeklaard. Er is op zich geen behoefte aan dergelijke schematische weergave die een binaire logica hanteert met een initiële vraag "is het vergunbaar?". De primaire vraag is eerder of er een proces gevoerd moet gaan worden dat niet geregeld wordt door de procedure van de omgevingsvergunning.

¹ Ondertussen definitief goedgekeurd door de Vlaamse regering en gepubliceerd in B.S. d.d. 19 augustus 2016: 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.

Deel 2 – Vorm en inhoud OMGb/B ²

Er wordt een theoretische aanzet gegeven van 'typologieën' van een omgevingsbeslissing of -besluit. Deze typologieën hebben niet als doel een keuze voorop te stellen of te leiden tot aparte (wettelijke) kaders, enkel geven zij inzichten in de strekking en draagwijdte dat een omgevingsbeslissing of -besluit op een gegeven moment in het besluitvormingsproces kan hebben. Het is duidelijk dat een omgevingsbesluit meerdere instrumenten kan omvatten.

Bij de duiding van de 'typologieën' staat de afweging van de inzet van (uitvoerings)instrumenten, de samenhang en volgtijdelijkheid niet expliciet vermeld bij normatieve besluiten en individuele beslissingen (cf. slide 27). Van zodra er tot meer dan een louter beleidsmatige beslissing zonder enige ruimtelijke en/of programmatorische keuzes ('type 1') besloten wordt – i.e. vanaf 'type 2' – is de afweging van instrumenten en het gemotiveerd duiden van de samenhang en volgtijdelijkheid aan de orde, zo ook bij normatieve besluiten (RUP, verordening,...) en individuele beslissingen (vergunningen...). Dit dient duidelijker voorgesteld te worden.

De vraag leeft of planningsfiguren en plannen van andere beleidssectoren die een ruimtelijke component hebben ook gevat worden door het omgevingsbesluit. Zo wordt bij wijze van voorbeeld geduid op plannen integraal waterbeleid (stroomgebiedbeheerplannen, signaalgebieden,...), natuur (managementplannen Natura2000,...), milieu (luchtkwaliteits-, geluidsplannen,...). Dergelijke planfiguren kunnen namelijk ook kaderstellend zijn of randvoorwaarden opleggen naar vergunningverlening. Het is vandaag niet altijd duidelijk op welke manier deze sectorale plannen (kunnen) doorwerken in ruimtelijke ordening, ook al bevatten ze een ruimtelijke component (bijv. geluidsactieplannen). Het integratiedecreet biedt al enige mogelijkheden (cf. verordening).

Welk ambitieniveau wordt met het omgevingsbesluit nagestreefd? Volgende aandachtspunten komen hierbij in de discussie aan bod:

- Het traject omgevingsbesluit kan bijdragen tot de besluitvorming van dergelijke sectorale plannen. Dergelijke besluitvorming neemt dan eerder de draagwijdte aan van een beleidsbeslissing.
- Als deze sectorale plannen op zich en naast ruimtelijke ordening blijven bestaan, in welke mate zijn er dan fricties te verwachten met besluitvorming OMGb/B als deze sectorale plannen eveneens norm- of kaderstellend zijn?
- Voor zover dergelijk vastgestelde sectorale (beleids)plannen zelf uitvoering en realisatie vereisen, kan eenzelfde besluitvormingsproces als omgevingsbesluit doorlopen worden. Gaandeweg kunnen ook ruimtelijke keuzes worden gemaakt of instrumenten worden ingezet. Op het niveau van inzet en afweging (uitvoerings)instrumenten is een integratie of doorwerking mogelijk van deze sectorale bepalingen in ruimtelijke ordening. Dit kan op die manier bijdragen tot de realisatie- en uitvoeringsgerichtheid van sectorale beleidsplannen met een ruimtelijke component op terrein.
- Het traject omgevingsbesluit kan zelfs voorzien in de integratie van sectorale plannen en bepalingen, in het bijzonder als deze een ruimtelijke component kennen. Dergelijke planfiguren of plannen bestaan minstens naast elkaar, echter is er de ambitie om integrerend te werken (op lange termijn)? Zoniet, welke verhoudingen zijn er dan? Dergelijke hoge ambitie van integratie zou namelijk een doelstelling kunnen zijn op lange termijn. Integratie kan duiden op de integratie van afwegingen besluitvorming of kan nog verder gaan tot een integratie van de sectorale plannen en bepalingen.
- Het stramen van besluitvormingsproces omgevingsbesluit biedt een soepel traject op maat dat flexibel inzetbaar is, zo ook desgewenst voor dergelijke sectorale plannen.

Voorliggende studie heeft niet als doel of ambitie om omgevingsplanning vorm te geven, in de betekenis dat het ruimtelijke beleid volledig integreert met het milieubeleid. Het gebruik van de term omgevingsplanning moet dan ook duidelijk gesitueerd worden.

² In deel 2 en vanuit inzichten van het projectteam, projectgroep en begeleidingsgroep is duidelijk dat het concept omgevingsbesluit eigenlijk ook louter een beleidsmatige beslissing kan zijn. In dat geval is de term omgevingsbesluit (OMGb) verwarrend en wordt om het onderscheid duidelijker te maken gesproken van een omgevingsbeslissing (OMGb).

De discussie pleit er ook voor om een apart decretaal kader te bieden voor het omgevingsbesluit. Een catch all clause in dergelijk decreet kan overwogen worden om een grotere ambitie op lange termijn te faciliteren; met name dat de VR te allen tijde kan beslissen dat sectorale plannen of planning ook via het traject omgevingsbesluit kunnen verlopen. In eerste instantie richt het decreet zich op geïntegreerde ruimtelijke processen die door het omgevingsbesluit een veel soepeler traject moeten krijgen, maar het laat de mogelijkheid aan andere sectoren om ook dit traject in te zetten. Eveneens moet bij de juridische vertaling gelet worden op wijzigingsbepalingen die een RUP herleiden tot een soort bestemmingskaart/-plan (principe van 'slank' RUP).

Stellingen

Er wordt een discussiemoment gehouden aan de hand van stellingen of vragen waarbij iedereen aangeeft of zij er mee akkoord kunnen gaan of niet. In de discussie wordt doorgevraagd op standpunten en visies en komen nuances aan bod. De stellingen hebben louter als doel om de discussie aan te zwengelen.

Stelling 1 (zie presentatie) – a) subsidiariteit ; b) initiatiefrecht niet-overheden

- a) De meesten gaan met de stelling akkoord, enkelen gaan niet-akkoord. Enkele aandachtspunten of nuances die worden meegegeven:
- Het is steeds een overheid dat het proces moet leiden en het is altijd een overheid die zelf bepaalt en motiveert wanneer een OMGb/B wenselijk is.
 - Een toetsing door een hogere overheid blijft wenselijk.
 - In praktijk zal het bij vele processen quasi altijd gaan over een samenwerking tussen overheden, zowel horizontaal binnen en tussen een bestuursniveau als verticale tussen bestuursniveaus (of zelfs diagonaal). Echter wordt kanttekening gemaakt dat er altijd één overheid tot besluitvorming zal moeten overgaan.
- b) De vraag wordt scherper gesteld, met name of een niet-overheid, privaat initiatiefnemer, het initiatiefrecht heeft om dergelijk besluitvormingsproces OMGb/B te laten starten (i.e. niet louter vraag stellen aan de overheid, wel degelijk dat het proces aanvat). De aanwezigen zijn hierover meer verdeeld (ca. 50-50). Volgende punten worden onder meer aangereikt:
- Dergelijke vraag heeft een knipoog naar planfiguren als planologisch attest, priak en brownfieldconvenant.
 - Vanuit behoorlijk bestuur moeten overheden klantgericht zijn en open staan voor vragen van burgers en private initiatiefnemers. Uiteraard moet een overheid wel een antwoord bieden op dergelijke vragen. Overheden moeten meer systematisch te werk gaan, eerder dan uitzonderingsregelingen zoals priak of PA.
 - Er is consensus dat een derde (niet-overheid) vraagrecht heeft en dat een overheid vanuit behoorlijk bestuur ook een plicht heeft om een gemotiveerd antwoord te geven. Dat betekent echter nog niet dat een overheid verplicht kan worden door derden om kosten te beginnen maken voor bijv. allerhande onderzoeken.
 - Een voordeel is dat meerdere afspraken meer transparant worden, ook naar derden toe.
 - De overheid moet steeds kunnen beslissen dat een proces wel of niet wordt opgestart. Elke opportuniteitsvraag moet situationeel ingeschat worden en vanuit wettigheid gemotiveerd beslist worden. Echter is het niet steeds eenvoudig als overheid om met een gebrek aan of onvoldoende nodige informatie of inzichten dergelijke gemotiveerde beslissing te nemen. Dergelijk gemotiveerd antwoord is immers ook niet vrijblijvend. Bij het voorstel dat aan de overheid voorgelegd wordt, is het ook van belang indachtig te zijn van wie de vraag komt: eigenaar, ontwikkelaar,...

Stelling 2 (zie presentatie) – meerkeuzevraag m.b.t. integratie van procedures (uitvoerings)instrumenten

De meesten opteren voor de 2^{de} keuze, met name dat het omgevingstraject ook als oogmerk heeft om de procedures van inspraak, onderzoek, ed. van de bestaande (en mogelijks nieuwe) uitvoeringsinstrumenten te laten verlopen met het omgevingstraject en de besluitvorming errond samen te trekken in het OMGb/B. Dit

betekent te gaan harmoniseren. Een procedurele integratie betekent niet dat de producten op zich geïntegreerd worden (cf. vandaag onteigeningsplan en RUP). Optie 2 betekent dat er nog steeds een aparte procedure voor een uitvoeringsinstrument ook doorlopen kan worden.

Sommigen omarmen de ambitie om deze instrumenten zelfs volkomen procedureel te integreren in het omgevingstraject en de te nemen OMGb/B (keuze 3). Hierbij worden de volgende opmerkingen gemaakt:

- Het in de praktijk nastreven van optie 2 in een eerste fase zal allicht automatisch tot de derde optie leiden. Waarom dan niet onmiddellijk de 3^{de} optie ambiëren? De vraag stelt zich echter naar haalbaarheid onmiddellijk over te kunnen gaan tot de 3^{de} optie. Dit pleit ervoor om nieuwe instrumenten onmiddellijk in de logica van de 3^{de} optie te voorzien.
- Als je beslissingen op een bepaald moment in het proces kán nemen over instrumenten, kan je ook de procedures integreren op dat moment. Dat betekent echter niet dat (dwingende of vrijwillige) uitvoeringsinstrumenten niet erna nog kunnen volgen of gewijzigd worden volgens hun eigen logica. Dit houdt eerder een combinatie in van opties 2 en 3. Het omgevingstraject moet een procedurele integratie wel mogelijk maken en faciliteren.
- Het lijkt niet wenselijk om optie 3 als verplichting te gaan invoeren, dan wel dit via het omgevingstraject mogelijk te maken. Het moet nog steeds mogelijk zijn om de uitvoeringsinstrumenten volgens hun eigen logica en procedures te doorlopen, zeker als dit bijdraagt tot een beter besluitvormingsproces (bijv. bij latere wijzigingen).

Niemand staat achter de eerste optie, zijnde dat de uitvoeringsinstrumenten na het OMGb/B verlopen volgens hun eigen procedurele logica's.

Stelling 3 (zie presentatie) – breed toepassingsgebied en relatie tot bestemmingsplan en omgevingsvergunning
Allen zijn akkoord met deze stelling en bevestigen dat het besluitvormingsproces OMGb/B zeer breed toegepast moet kunnen worden. Het omgevingstraject moet kunnen ingezet worden wanneer de besluitvorming niet bereikt kan worden via een loutere omgevingsvergunning maar de inzet van andere overheidsinstrumenten vereist is of kan zijn, óf wanneer een wijziging van een bestemmingsplan vereist is of kan zijn. Een van beide is dus voldoende.

Stelling 4 (zie presentatie) – a) samenhang, afwegingen en volgtijdelijkheid; b) principe van trechtering
Iedereen is het eens met de stelling. Een nuance is wel dat een overheid nog steeds stappen terug moet kunnen nemen bij gewijzigde inzichten, dit mits de nodige motivering. Het is te overwegen dat de overheid zelf grondig motiveert bij het te nemen OMGb/B welke elementen van de besluitvorming als een 'klikmoment' beschouwd worden. De overheid heeft echter altijd een beleidsvrijheid om hierop terug te komen.

Stelling 6 (zie presentatie) – vertaling regelgeving verschillende draagwijdte OMGb/B
Iedereen is akkoord met de stelling. Het is de aard en draagwijdte van het OMGb/B (cf. "typologieën"), die bepalen wat de vereisten voorafgaand aan de beslissing/besluit zijn m.b.t. bevoegdheden, procedurele aspecten, inspraakvereisten, rechtskarakter/-gevolgen, beroepsmogelijkheden, ... Het besluitvormingsproces zelf regelen we zo minimaal als enigszins mogelijk om de mogelijkheden op maatwerk niet a priori in te perken.

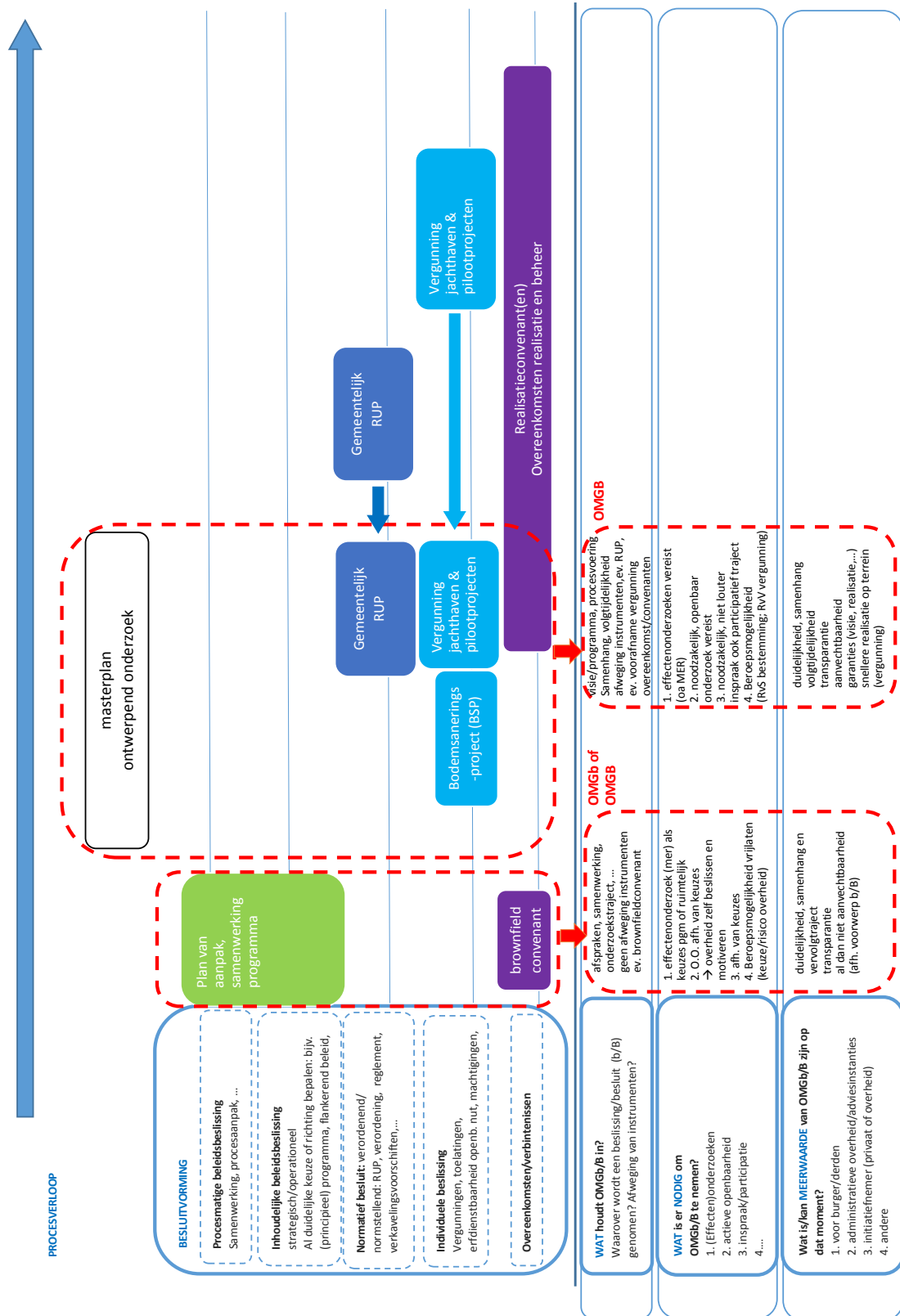
Inzichten vanuit toepassing cases

De discussie en reflectie wordt verdergezet vanuit toepassingsmogelijkheden van praktijkvoorbeelden. Het procesverloop van de case wordt in een schema beknopt gevisualiseerd. Eveneens zijn de verschillende typologieën van OMGb/B in het schema opgenomen. De oefening dient om meer inzicht te verwerven bij de volgende specifieke vragen:

- Waar in het proces kan het nemen van een OMGb/B nuttig of wenselijk zijn?
- Wat omvat het omgb/B op dat moment (niet)? Wat houdt het OMGb/B in? Waarover wordt een beslissing of besluit genomen? Moet er een afweging van instrumenten gebeuren?

- Wat is er nodig opdat je het omgb/B kan nemen? Dit op vlakt van (effect)onderzoeken, actieve openbaarheid, inspraak, participatie, ...
- Wat kan de meerwaarde van OMGb/B zijn op dat moment? Dit vanuit verschillende invalshoeken: burger, initiatiefnemer (privaat of overheid), administratieve overheid, adviesinstanties, ...

Hieronder vindt u een schematische weergave van de bespreking van de casus Raghenosite te Mechelen.



De eerste besluitvorming houdt een omgevingsbeslissing in. In de mate dat er effectief al ruimtelijke keuzes of programma vastgelegd worden, kan dit ook de draagwijdte hebben van een omgevingsbesluit. In deze beslissing worden naast afspraken, procesvoering en vervolgstappen in onderzoek, betrokken actoren, ook de probleemstelling of doelstelling geduid. De doelstelling moet ofwel gemotiveerd zijn vanuit bestaand beslist beleid of strategische visie, ofwel onderbouwd worden door onderzoek voorafgaand aan de beslissing. Er is nog geen afweging van (uitvoerings-) instrumenten aan de orde. Het is aanbevolen dat er een milieubeoordeling is uitgevoerd, in het bijzonder indien ruimtelijke keuzes of het programma al vastgelegd wordt. De overheid kan zelf beslissen en motiveren of zij een openbaar onderzoek wenst te organiseren afhankelijk van het voorwerp besluitvorming. Zo ook welke beroepsmogelijkheden er zijn. Het nemen van een omgevingsbeslissing heeft meerdere voordelen ten opzichte van vandaag: transparantie voor burgers en derden, duidelijkheid van standpunten beleid, samenhang en vervolgstappen, naar bijv. eigenaars

Het tweede omgevingsbesluit komt er na ontwerpelijk onderzoek en de opmaak van het masterplan. Op zich kan de vaststelling van het 'slank' RUP of bestemmingsplan/-kaart dan ook al plaatsvinden. Eveneens kan mogelijks al de vergunning voor een of meerdere pilootprojectonderdelen worden verleend, mits de nodige motivatie en duiding van deze voorafname. Overeenkomsten of convenanten kunnen deel uitmaken van het omgevingsbesluit met oog op garanties van te nemen maatregelen, realisatie en afspraken. Dergelijk omgevingsbesluit biedt naast voornoemde voordelen van transparantie, samenhang en volgtijdelijkheid ook nog volgende meerwaarde: De idee van 'anticipatie' verdwijnt, er worden opeenvolgende omgevingsbesluiten genomen die steeds hun beslissing motiveren. Het is niet langer nodig om het volledige onderzoeksproces af te ronden voordat je al bepaalde dingen op het terrein kan realiseren (vb. vergunning voor jachthaven, voordat het volledige masterplan of bestemmingswijziging van het gebied af is). Dergelijke heeft echter pas kans op slagen als de bestaande afwijkingmogelijkheden worden geschrapt (planologisch attest, zonevreemde basisrechten, brownfield, ...).

Er wordt nog kort stilgestaan bij praktijkvoorbeelden en toepassingsmogelijkheden OMGb/B.

Deel 3 – Verder verloop

De komende maanden wordt er vanuit het projectteam verder gewerkt aan de rapportage. Er wordt een tussentijds rapport opgemaakt tegen begin/midden oktober 2016. De volgende en tegelijk laatste begeleidingsgroep zal doorgaan op 25 oktober 2016. Parallel met de input vanuit de begeleidingsgroep wordt ook op vraag van de SARO en Minaraad een tussentijds rapport informeel aan de raden bezorgd met oog op opmerkingen (i.e. geen formele adviesvraag). De eindoplevering van de studie wordt voorzien eind december 2016.

De volgende begeleidingsgroep (BG3): **dinsdag 25 oktober 2016** van 10u-16u bij atelier Vlaamse Bouwmeester Ravenstein te Brussel.

Varia - Onlineplatform omgevingsbesluit

Er werd een onlineplatform voorzien waar de informatie over deze studie en verslagen raadpleegbaar zijn. Dick toont het platform en licht toe wat de opzet is en op welke manier eenieder toegang kan krijgen. Het platform is te raadplegen via www.milieuinfo.be/confluence. Er is een logboek voorzien van activiteiten op het platform.

www.milieuinfo.be/confluence

Login via eID of token

Ambtenaren van de Vlaamse overheid hebben directe toegang. Bij de eerste poging tot inloggen zal er een foutmelding zijn 'geen toegang'. Vervolgens moet je een e-mail sturen t.a.v. Dick Van Straaten (dick.vanstraaten@rwo.vlaanderen.be) met de mededeling dat de eerste login uitgevoerd is. Dick doet vervolgens het nodige.

‘Het omgevingsbesluit: conceptuele uitwerking en operationele verduidelijking’

Verlag begeleidingsgroep (BG3) - 25/10/2016

naam	bedrijf	mail	tel	a	v
Marjolijn Claey	Voorland	marjolijn@voorland.be	0472/609183	x	
Stijn De Coutere (verslag)	ProFlow	stijn.decoutere@proflow.be	0476/244663	x	
Francis Charlier	Charlier-consult	francis@charlier-consult.be			x
Hans Leinfelder	KU Leuven – PLEN	hans.leinfelder@kuleuven.be		x	
Gert Van de Genachte	Intoe	gert@intoe.be		x	
Tom De Waele	UGent/ VUB	tom.dewaele@ugent.be		x	
Dick Van Straaten	Ruimte Vlaanderen, SCE	dick.vanstraaten@rwo.vlaanderen.be		x	
Peter David	Ruimte Vlaanderen, AGP	peter.david@rwo.vlaanderen.be		x	
Katrien Debeuckelaere	Ruimte Vlaanderen, AJB	katrien.debeuckelaere@rwo.vlaanderen.be			x
Griet Lievois	Ruimte Vlaanderen, AJB	griet.lievois@rwo.vlaanderen.be		x	
Veerle Van Hassel	Ruimte Vlaanderen, AJB	veerle.vanhassel@rwo.vlaanderen.be		x	
Els Willems	Ruimte Vlaanderen, AJB	els.willems@rwo.vlaanderen.be			x
Dirk Schoofs	Ruimte Vlaanderen, APL	dirk.schoofs@rwo.vlaanderen.be		x	
Veerle De Coster	LNE	veerle.decoster@lne.vlaanderen.be			x
Ann Pisman	Ruimte Vlaanderen, AOM	ann.pisman@rwo.vlaanderen.be		x	
Peter Vervoort	Ruimte Vlaanderen, AOM	peter.vervoort@rwo.vlaanderen.be		x	
Francoise Vermeersch	Ruimte Vlaanderen, SCE	francoise.vermeerch@rwo.vlaanderen.be		x	
Inge Leenders	Ruimte Vlaanderen, AJB	inge.leenders@rwo.vlaanderen.be		x	
Luc Deridder	LNE	luc.deridder@lne.vlaanderen.be		x	
David Stevens	LNE	david.stevens@lne.vlaanderen.be		x	
Griet Celen	VLM	griet.celen@vlm.be			x
Hilde Van Leirsberghe	VLM	hilde.vanleirsberghe@vlm.be			x
Bert De Bondt	MOW	bert.debondt@mow.vlaanderen.be		x	
Inge Appermont	Agentschap OE	inge.appermont@rwo.vlaanderen.be			x
Sarah Demeyer	Agentschap OE	sarah.demeyer@rwo.vlaanderen.be			x
Xavier Buijs	VVSG	xavier.buijs@vvsg.be		x	
Patrick Vandijck	Burgemeester Kortenaen	Patrick.vandijck@kortenaen.be			x
Johan van den Berg	Maasmechelen	Johan.vandenberg@maasmechelen.be		x	
Ganaël Vanlokeren	Genk	Ganael.vanlokeren@genk.be			x
Karen Alderweireldt	Vlinter	karen.alderweireldt@vlinter.be			x
Werner Van Hoof	Vlinter - Igemo	Werner.vanhoof@igemo.be			x
Miranda Coppens	Provincie Antwerpen	miranda.coppens@provincieantwerpen.be			x
Ellen Van Meensel	Provincie Antwerpen	ellen.vanmeensel@provincieantwerpen.be		x	
Katrien Putzeys	Provincie Vlaams-Brabant	katrien.putzeys@vlaamsbrabant.be			x
Matthijs Vanginneken	Provincie Vlaams-Brabant	matthijs.vanginneken@vlaamsbrabant.be			x
Jan Verheeke	expert	jan.verheeke@minaraad.be			x

Aan deze workshop met de begeleidingsgroep ging een brainstorm met de projectgroep vooraf. De resultaten van deze brainstorm worden door het projectteam voorgesteld aan de begeleidingsgroep. Dit verslag volgt in grote lijnen de opbouw, zoals deze werd voorgesteld in de presentatie van het projectteam. Deze presentatie is terug te vinden in bijlage. De discussie volgde uiteraard niet steeds deze opbouw. Het verslag geeft in hoofdlijnen de discussie weer. Er wordt in het verslag niet zozeer stilgestaan bij de uitleg en inhoud van de slides, maar wel veeleer bij de opmerkingen en bedenkingen die in de gesprekken naar aanleiding van deze presentatie en de discussie naar boven kwamen en evolueerden.

Inleiding

Iedereen wordt welkom geheten en er volgt een korte toelichting bij de aanleiding en de opzet van de opdracht. Zie ook presentatie in bijlage.

De vraag wordt gesteld of omgb op alle bestuursniveaus inzetbaar is. Omgb is zowel gemeentelijk, provinciaal, gewestelijk als interbestuurlijk toepasbaar.

Omgb wordt niet als keuzemogelijkheid vooropgesteld maar wel generiek van toepassing, dit betekent ook voor kleinschaligere planningsinitiatieven.

1. Positionering omgevingsbesluitvorming (OMGB)

Er worden bedenkingen geformuleerd bij de mogelijkheid om (nieuwe) beleidsvisies via een omgevingsbeslissing aan een beleidsplan/-kader toe te kunnen voegen. In de recente VCRO trein is namelijk al voorzien dat er via een flexibele procedure aanpassingen aan de beleidskaders doorgevoerd kunnen worden. Het is wenselijk de mogelijkheden tot wijzigingen van beleidskaders zo zuiver mogelijk te houden. De mogelijkheid van wijziging beleidskaders via een omgb wordt niet weerhouden.

Er wordt gewezen op de problematiek dat er met de VCRO trein geen hiërarchische relatie meer is tussen de beleidsplannen van de verschillende bestuursniveaus. In de praktijk kan de verenigbaarheid met beleidsplannen op de verschillende bestuursniveaus dus minder evident gaan worden, oa door tegenstrijdige strategische visies. Deze problematiek situeert zich op het niveau van beleidsplanning en staat los van omgb. Omgb kan hier geen oplossing voor bieden en maakt deze problematiek ook niet groter. Wel dient aangegeven te worden dat dit de toepassing van omgb minder werkbaar kan maken.

Er wordt eveneens opgemerkt dat deze verenigbaarheid niet louter hoeft te slaan op ruimtelijke beleidsplannen, echter ook strategische beleidsplannen die relevant zijn voor het voorgenomen initiatief (bijv. ook ruimtelijk kaderstellende sectorale beleidsplannen).

2. Toepassing

Wat de relatie met omgevingsvergunning betreft (zie ppt, schema slide 22), is het van belang ook de mogelijkheid te hebben om te kunnen schakelen naar omgb als tijdens het traject van omgevingsvergunning blijkt dat louter een omgevingsvergunning niet volstaat (zie ook discussie BG2).

Met betrekking tot de beperkte afwijkingen van voorschriften conform art. 4.4.1 VCRO enkel verwijzen naar het betreffende artikel.

De tweede paragraaf op slide 23 dient te worden aangepast. Er wordt eigenlijk bedoeld dat het initiatief moet geweigerd worden op basis van “reglementaire bepalingen van bestaande bestuurshandelingen” in plaats van “bestaande reglementaire bestuurshandelingen”.

De instrumenterende overheid is niet gelijk aan de bevoegde overheid. De bevoegdheden worden niet overgedragen of gedelegeerd aan de instrumenterende overheid. Iedere overheid en instantie blijft bevoegd conform de vigerende wetgeving. De instrumenterende overheid kan ook wijzigen gedurende het besluitvormingsproces. Het is ook niet zo dat een instrumenterende overheid de kosten voor procesvoering moet dragen. Dit moet beter geduid worden in het eindrapport. Het is wenselijk om de minimale taak van een instrumenterende overheid ook duidelijk mee te geven. Het is naar analogie met complexe projecten wenselijk om afspraken te maken tussen betrokken actoren naar rollen, verantwoordelijkheden en inbreng van middelen (bijv. samenwerkingsakkoord), zo ook met betrokken private initiatiefnemers. Dit dient echter niet in een decreet voorzien te worden.

De vraag wordt gesteld hoe omgegaan moet worden met ‘shopgedrag’ van private initiatiefnemers bij verschillende bestuursniveaus. Dit is een bestaande problematiek dat het omgb niet kan oplossen, maar ook niet verergerd door de toepassing van omgb. De bestaande bevoegdheden blijven, dus ook van de andere betrokken bestuursniveaus.

Als een overheid niet wenst in te gaan op een vraag tot initiatief vanuit een private initiatiefnemer, is omgb niet van toepassing.

De term startvergadering wordt beter gewijzigd, dit geeft immers perceptie alsof het proces dan pas start terwijl er mogelijks al een hele informele verkenningsfase aan vooraf is gegaan. Dergelijke verkenningsfase zal echter niet steeds nodig zijn.

Het is wenselijk de rol of omschrijving van initiatiefnemer niet decretaal op te nemen. Er hoeft vooraf niets vastgelegd te gaan worden betreffende diegene die een proces op gang trekt, los of deze publiek of privaat is (cf. ook complexe projecten).

De term geïntegreerd advies is niet hetzelfde als een gecoördineerd advies. Hier werd allicht een gecoördineerd advies bedoeld met opname van minderheidsstandpunten.

3. Vorm en inhoud

Er worden bedenkingen geformuleerd bij de 4 opgesomde punten die eveneens met een omgevingsbeslissing gevat kunnen worden om de effectiviteit te bewaken (zie ppt, slide 33): (1) weigeren van individuele bestuurshandelingen; (2) moratorium; (3) recht van voorkoop; en (4) onteigening. De vraag wordt gesteld of dit dan geen omgevingsbesluiten zijn gezien de rechtsgevolgen. Het eerste levert een motivatie voor het in de toekomst kunnen weigeren van individuele bestuurshandelingen en is niet gelijk aan het stellen van een bestuurshandeling op zich. Eerstgenoemde volgt niet zozeer de logica van een omgevingsbesluit terwijl de overige eerder als omgevingsbesluit te beschouwen zijn. Dit wordt gewijzigd.

Het is niet aanbevolen om een minimale inhoud van een (evolutieve) procesnota decretaal te gaan vastleggen. Dit houdt maatwerk in. Wel dient deze (evolutieve) procesnota steeds publiek raadpleegbaar te zijn.

De (potentiële) meerwaarde van omgevingsbesluitvorming moet beter en wervend worden geduid. Er dient in het rapport aangegeven te worden waarom omgevingsbesluitvorming een verbetering inhoudt.

4. Proces en procedure

Er wordt opgemerkt dat bij ieder omgevingsbeslissing of -besluit een (eventueel aangepaste) procesnota gevoegd wordt. Dit betekent niet dat een procesnota bij elk omgevingsbeslissing of -besluit per se aangepast of aangevuld moet worden, aangezien dit voor kleinschaligere of minder complexe projecten niet altijd aan de orde is. Dit betekent echter ook niet dat een wijzigingen of aanvulling van de procesnota steeds het nemen van een omgevingsbeslissing of – besluit vereist. De procesnota is een leeswijzer en geeft een stand van zaken. Dit moet in het rapport verduidelijkt worden.

Er worden vragen gesteld of er wel een eindpunt van het proces bepaald moet worden. Anderzijds moet een procesvoering op een bepaald moment wel eindigen. Het eindpunt houdt eerder in dat vooraf bepaalde doelstellingen gehaald zijn, eerder dan bij aanvang een tijdstip vast te gaan leggen.

Momenteel wordt enkel aangegeven dat voldaan moet worden aan materiële verplichtingen van sectorale wetgeving. Er wordt in de begeleidingsgroep aangegeven dat het allicht wenselijk, dan niet noodzakelijk is om enkele minimale procedurele verplichtingen decretaal te verankeren, in het bijzonder betreffende de omzetting van de plan- en project-MER richtlijnen. Er dient een garantie te zijn naar minimale procedurele vereisten, zij het in het DABM, zij het in het decreet zelf. In het integratiedecreet plan-MER – RUP werd dit ook opgenomen in het decreet zelf (VCRO) in plaats van naar het DABM te verwijzen. Idem voor het omgevingsvergunningsdecreet of decreet complexe projecten. Het is allicht wenselijk dit ook door te trekken in een mogelijks decretaal initiatief omgevingsbesluitvorming, zeker als dergelijke procedurele verplichtingen (op termijn) niet in DABM voorzien zouden worden. Momenteel wordt verwezen naar de essentiële kenmerken van milieubeoordeling. Er wordt nagegaan of aanvullingen wenselijk of nodig zijn.

Het is niet duidelijk in welke mate de procedure voor OMGB andere sectorale procedurele verplichtingen voldoende opvangt (bijv. inzet instrumenten). Aangezien voor het OMGB 60 dagen wordt voorzien als openbaar

onderzoek, valt te verwachten dat er geen andere procedurele verplichtingen meer dan dergelijke 60 dagen voorschrijven. Er wordt de kanttekening geplaatst dat het OMGB soms echter ook een nadeel kan betekenen wanneer hierdoor een openbaar onderzoek 60 dagen dient te lopen in plaats van 30 dagen volgens sectorale procedurele verplichtingen.

5. Implementatietraject

De overgangsfase dient om de toepassing van omgevingsbesluitvorming in de praktijk van kracht te maken voor welbepaalde type processen (bijv. planologische attesten) of specifiek geselecteerde processen (bijv. open oproep). Voor de overgangsfase dient het wettelijk kader er te zijn. Het is aanbevolen die type processen te beogen die effectief ook de nodige leereffecten kunnen geven, bijv. aantonen van meerwaarde omgb en vervanging van 'afwijkingsplanologie' zoals planologische attesten,... Er dient over gewaakt te worden dat er geen ongelijkheid ontstaat voor de toegang tot omgevingsbesluitvorming.

Er wordt geen administratieve beroepsprocedure voorzien. Voor het omgevingsbesluit kan beroep ingesteld worden bij de Raad van State. Het is te verwachten dat de meest eenvoudige dossiers (louter omgevingsvergunning) bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen behandeld worden, terwijl een groot deel van de dossiers bij de Raad van State behandeld zal worden. Eveneens wordt de kanttekening geplaatst dat beroepen ook een gemengd karakter kunnen hebben, waarbij ingebrachte middelen bij een dossier bij de RvVb betrekking kan hebben op onder meer bestemmingswijzigingen ed.

Verder verloop

Er wordt nog een projectgroep voorzien in november. Vervolgens wordt op basis van input van deze begeleidingsgroep en de projectgroep het eindrapport opgemaakt. Er wordt voorzien in de nodige politieke terugkoppeling met betrokken kabinet(ten) en de bevindingen van de studie teruggekoppeld met de adviesraden. Het eindrapport wordt in 2016 opgeleverd en zal begin 2017 aan de begeleidingsgroep worden bezorgd