

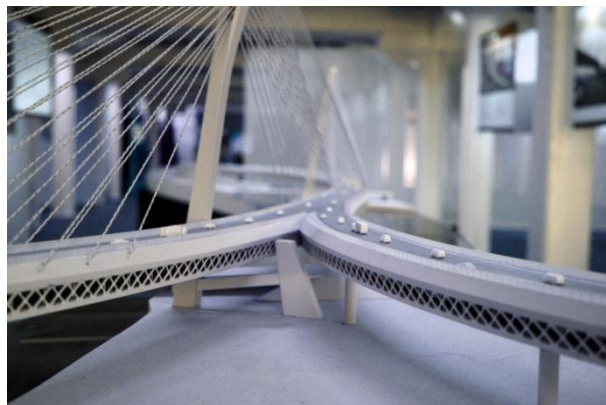


Universiteit  
Antwerpen

Promotor: Prof. dr. Hubeau

Assessoren: Prof. dr. Lanckswaert  
Prof. dr. Opdebeek

# **Informatie over en participatie in projecten met ruimtelijke consequenties: analyse en oplossingen**



Meesterproef tot het bekomen van de graad van:  
Master in de Rechten

Laureaat Prijs Professor William Lambrechts 2014

Academiejaar 2013-2014

Module Publiek Recht

Anouck Vanermen

## Inhoudstafel

Voorwoord .....	4
<b>I. Inleiding en probleemstelling .....</b>	<b>5</b>
<b>II. Huidige Belgische regelgeving betreffende participatie bij ruimtelijke projecten en pijnpunten .....</b>	<b>7</b>
A. Onderscheid tussen formele en informele participatie .....	7
i. <i>Klassieke formele participatie</i> .....	7
ii. <i>Vernieuwende informele participatie</i> .....	8
iii. <i>Besluit</i> .....	9
B. Bestaande vormen van formele participatie bij ruimtelijke projecten.....	10
i. <i>Het openbaar onderzoek</i> .....	10
ii. <i>Adviescommissies ruimtelijke ordening</i> .....	14
iii. <i>Volksraadpleging</i> .....	16
C. Bestaande mogelijkheden voor informele participatie bij ruimtelijke projecten .....	18
i. <i>Het bestuur als initiatiefnemer van een ruimtelijk project</i> .....	19
ii. <i>Een particulier als initiatiefnemer van een ruimtelijk project</i> .....	20
D. Begeleidende casus: Oosterweel .....	21
i. <i>De feiten</i> .....	21
ii. <i>Wat kan uit dit dossier geleerd worden?</i> .....	24
<b>III. Evaluatie van de huidige regelgeving: De commissies Berx en Sauwens .....</b>	<b>25</b>
A. Commissie Berx .....	25
i. <i>Quick wins</i> .....	26
ii. <i>Besluit</i> .....	28
B. Commissie Sauwens .....	28
C. Actie.....	29
i. <i>Voorstel van resolutie</i> .....	29
ii. <i>Visienota versnellen van investeringsprojecten</i> .....	30
D. Zelfde problematiek in Nederland .....	33

<b>IV. Op de goede weg?</b> .....	33
A. Decreet betreffende complexe projecten .....	34
i. <i>Situering</i> .....	34
ii. <i>Analyse van de definitieve tekst</i> .....	34
B. Decreet betreffende de omgevingsvergunning .....	41
i. <i>Situering</i> .....	41
ii. <i>Analyse van de definitieve tekst</i> .....	43
iii. <i>Wat met de handhaving?</i> .....	46
<b>V. Besluit</b> .....	48
<b>Bibliografie</b> .....	50

## Voorwoord

Een heel aantal mensen hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit werk. Ik zou dan ook graag van de gelegenheid gebruik maken om hen te bedanken voor hun steun en vertrouwen.

Eerst en vooral wens ik mijn promotor, prof. dr. Bernard Hubeau te bedanken voor zijn uitstekende toegankelijkheid en begeleiding. Te allen tijde was professor Hubeau bereikbaar voor vragen en deskundige opmerkingen die een belangrijke meerwaarde hebben betekend.

Daarnaast wens ik ook de eerste assessor, prof. dr. Eric Lanckswert te bedanken. Zijn proefschrift over burgerparticipatie was een onmisbare leidraad bij het opstellen van dit werk.

Verder wens ik ook de vennoten en medewerkers van het departement administratief recht, milieu, ruimtelijke ordening en stedenbouw van advocatenkantoor GSJ te bedanken. In september 2013 kreeg ik de kans om bij hen zomerstage te lopen, waardoor ik mijn eerste inzichten verwierf in het onderwerp van deze thesis. Later waren zij ook steeds bereid mijn vragen omtrent het thesisonderwerp te kaderen en te beantwoorden.

Ook bedank ik graag mijn ouders, zonder wiens morele en financiële steun de realisatie van dit werk niet mogelijk was geweest.

Op 22 april 2014 werd deze meesterproef ingediend, waarna op 16 mei de mondelinge verdediging ervan plaatsvond. Op 3 juli 2014 had ik de eer om de prijs Professor William Lambrechts 2014 voor dit werk in ontvangst te nemen. Mijn dank gaat uit naar prof. dr. Opdebeek die mij het vertrouwen gaf om het werk in te sturen voor deze prijs. De stof werd bijgehouden tot 21 mei 2014.

## I. Inleiding en probleemstelling

In onze huidige, steeds complexer wordende samenleving klinkt sinds de jaren '60 een steeds luidere schreeuw van de burger naar meer participatie bij de beleidsvorming.<sup>1</sup> Hoewel deze participatie in vele gevallen beperkt blijft tot de klassieke instrumenten van adviesraden, bezwaarprocedures en hoorzittingen, zien we wel steeds meer nieuwe vormen van inspraak opborrelen waarbij de burger echt actief mag meedenken en zelfs het voortouw mag nemen.<sup>2</sup> Zeker op het gebied van ruimtelijke ingrepen, die een enorme impact hebben op de gewone burger, zouden in een vroege fase meer inspraakmogelijkheden aan bod moeten komen.<sup>3</sup>

Het begrip 'participatie' wordt nergens in de Vlaamse, Belgische of internationale regelgeving op algemene wijze gedefinieerd.<sup>4</sup> Het is dan ook een begrip dat vele ladingen dekt.<sup>5</sup> Voor de afbakening van dit werk sluit ik mij aan bij de definitie van het begrip die gegeven wordt door E. LANCKSWERDT: "*Participatie is het op een vrijwillige wijze beïnvloeden van de besluitvorming van de overheid door particuliere actoren, op een door de overheid georganiseerde wijze.*"<sup>6</sup>

In dit werk worden aan de hand van de studie van de relevante wetgeving, rechtspraak en rechtsleer de bestaande, en toekomstig wenselijk geachte participatievormen besproken bij ruimtelijke projecten. Voor de afbakening van dit laatste begrip kan ook verwezen worden naar de term 'leefomgevingsprojecten' die E. LANCKSWERDT hanteert. Dit zijn "*specifieke, concrete en afgebakende ingrepen die een impact hebben op de leefomgeving van de omwonenden. Ze variëren van kleinschalig tot zeer grootschalig.*"<sup>7</sup>

Een eerste bezwaar dat regelmatig geuit wordt tegen het organiseren van meer participatiemogelijkheden voor de burger bij ruimtelijke projecten is het zogenaamde

---

<sup>1</sup> F. SCHRAM, *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding*, Brussel, Politeia, 2013, 116.

<sup>2</sup> W. VAN ROY, "Het Burger-ei: perspectieven op lokale burgerparticipatie", *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2009, nr. februari, 7.

<sup>3</sup> D. VAN DE PUTTE, "In de naam van het algemeen belang: Manu Claeys en Patrick Moenaert over burgers betrekken bij het beleid", *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. februari, 16.

<sup>4</sup> M. DELNOY, "Définition, notions de base, raison d'être et sources juridiques des procédures de participation du public", in B. JADOT, *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 10.

<sup>5</sup> H. WUYTS, *Demokratie – Participatie – Ruimtelijke ordening*, Leuven, Acco, 1975, 5.

<sup>6</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie. Een juridische verkenning toegespitst op het lokale bestuursniveau, met verdere beschouwingen over de ontwikkelingsmogelijkheden van onze democratie*, Brugge, Die Keure, 2009, 39-40. (Hierna: E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*).

<sup>7</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*, 238.

‘NIMBY-effect’: Not In My Backyard.<sup>8</sup> Burgers zouden alleen maar handelen vanuit hun eigen, individuele belangen, en participatie zou dus geen meerwaarde zijn voor het algemeen belang.<sup>9</sup>

Een tweede bezwaar heeft te maken met het feit dat deze participatieprocessen de snelheid van het project aantasten, en ervoor zorgen dat het project wordt lam gelegd.<sup>10</sup> Voorstanders van meer participatie bepleiten het tegenovergestelde en menen dat vroegere inspraak er net toe zal bijdragen dat de procedures vlotter zullen verlopen. Het klassieke openbaar onderzoek wordt immers steeds meer beschouwd als een vorm van tegenspraak in plaats van inspraak, wat langdurige conflicten alleen maar in de hand werkt.

Een laatste vaak geformuleerd bezwaar tegen meer participatie stelt dat we in België leven in een representatieve democratie. Dit houdt in dat de burger zijn beleidsmakers verkiest, en dat deze beleidsmakers dan beslissingen dienen te nemen en knopen dienen door te hakken in het algemeen belang. Het is daarbij niet de bedoeling dat het bestuur voor iedere beslissing dient terug te koppelen naar de mening van iedere individuele burger. Hierdoor zou het systeem immers geblokkeerd worden, en kan onze democratie zichzelf democratisch vernietigen. Of dienen we net wel te evolueren in de richting van de participatieve democratie?<sup>11</sup>

Dat participatie een ‘hot topic’ is geworden merken we in ieder geval aan het aantal actiegroepen dat de laatste decennia tot stand is gekomen.<sup>12</sup> Deze eisen steeds meer hun steentje te mogen bijdragen in de totstandkoming van ruimtelijke plannen en grootschalige projecten.<sup>13</sup>

Eerst wordt in dit werk stil gestaan bij de huidige participatiemogelijkheden voor de burger bij projecten met ruimtelijke consequenties, en de pijnpunten in dit systeem. Nadien worden twee commissies besproken (Berx en Sauwens) die in het leven werden geroepen door

---

<sup>8</sup> E. LANCKSWERDT, P. THIJSEN, W. VAN DOOREN en G. DIERICKX, *De burger aan zet. Zin en onzin van participatie*, Brussel, Politeia, 2010, 119; M. DELNOY, “Définition, notions de base, raison d’être et sources juridiques des procédures de participation du public”, in B. JADOT, *La participation du public au processus de décision en matière d’environnement et d’urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 9.

<sup>9</sup> J. VAN DEN BROECK, L. ALBRECHTS, R. SEGERS, *Strategische ruimtelijke projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*, Brussel, Politeia, 2010, 228; F. DE RYNCK, K. DEZEURE, *Participatie wordt ge(s)maakt! Over de visie van politici en ambtenaren op participatie*, 2011, 32.

<sup>10</sup> E. GRIETENS, “Van tegenspraak naar samenspraak”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. mei, 32.

<sup>11</sup> J. VERHULST, “Infrastructuurwerken: aan wie komt de besluitvorming toe?”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. mei, 10. Zie ook K. DEKETELAERE, F. SCHRAM, *Milieurechten van het publiek in de participatiedemocratie*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 48.

<sup>12</sup> H. WUYTS, *Demokratie – Participatie – Ruimtelijke ordening*, Leuven, Acco, 1975, 1.

<sup>13</sup> Denk aan Ademloos, stRaten-Generaal, De wakkere burger VZW, Ringland, G1000,...

respectievelijk de Vlaamse regering en het Vlaamse parlement om na te gaan hoe de doorlooptijd van ruimtelijke ingrepen verkort kan worden. Beide commissies verwerken ook de inspraak van de burger in hun conclusies. Tot slot worden ook twee recente wetgevende initiatieven besproken die de versnelling van ruimtelijke projecten in de hand zouden moeten werken: het gaat om het decreet betreffende complexe projecten en het decreet betreffende de omgevingsvergunning.

Omdat blijkt dat de mens steeds tracht te leren uit zijn fouten in het verleden, worden de huidige regelgeving en de nieuwe voorstellen toegepast op een begeleidende casus waar het allemaal flagrant fout afliep, namelijk het Oosterweeldossier.

Samengevat worden in deze bijdrage besproken of er naast de oude, klassieke participatievormen nood is aan bijkomende vormen van inspraak voor de burger bij ruimtelijke projecten, en wat dan de impact kan zijn op de doorlooptijd van het project. Er wordt daarbij ook nagegaan of onze representatieve democratie dient te evolueren naar een participatieve democratie.

## **II. Huidige Belgische regelgeving betreffende participatie bij ruimtelijke projecten en pijnpunten**

### **A. Onderscheid tussen formele en informele participatie**

#### *i. Klassieke formele participatie*

Wie een ruimtelijk project in België wenst te realiseren, ongeacht of de initiatiefnemer een particulier is of een bestuur, heeft normaliter een aantal vergunningen nodig, zoals een stedenbouwkundige vergunning<sup>14</sup>, een milieuvergunning<sup>15</sup>,... Soms dient zelfs een ruimtelijk uitvoeringsplan<sup>16</sup> te worden opgemaakt of aangepast, of is een milieueffectenrapport<sup>17</sup> nodig. Tijdens deze procedures, zowel de vergunningsprocedures als de procedures voor de opmaak of wijziging van een ruimtelijk plan, worden inspraakmogelijkheden geboden aan de burger.

Deze zijn door de wetgever tot in de kleinste details geregeld. Het gaat hier om het klassieke openbaar onderzoek dat georganiseerd wordt nadat een ontwerpplan reeds is opgemaakt, of

---

<sup>14</sup> Art. 4.2.1 VCRO.

<sup>15</sup> Art. 4 Decr. VI. 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, *BS* 17 september 1985.

<sup>16</sup> Hierna: RUP

<sup>17</sup> Titel IV Decr. VI. 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995.

nadat de vergunningsaanvraag is ingediend. Daarnaast zijn er ook soms verplichte informatievergaderingen waar burgers hun mening naar voor kunnen brengen. Ook kan bij ruimtelijke projecten eventueel gebruik gemaakt worden van een volksraadpleging, of wordt advies gevraagd aan bepaalde adviesraden (bv. GECORO's).<sup>18</sup>

Deze klassieke vormen van formele participatie bestaan al vrij lang, en worden uitgebreid in de toepasselijke regelgeving geregeld.<sup>19</sup> Tot in de kleinste details wordt weergegeven hoe deze inspraak georganiseerd moet worden, welke voorschriften nageleefd moeten worden, wat de burger kan en moet doen, en hoe de overheid hier rekening mee dient te houden. Het gaat om participatiemogelijkheden die zijn opgevat als preventieve rechtsbescherming voor de burger.<sup>20</sup> Deelnemers aan bijvoorbeeld het openbaar onderzoek streven hier dan ook vooral beveiliging na van de eigen rechten en belangen. Er is nauwelijks onderlinge interactie tussen de verschillende deelnemers. We bevinden ons hier dus vooral in het piramidaal model van recht waarbij iedere individuele burger zijn eigen belangen veilig wil stellen ten opzichte van de plannen van de overheid.<sup>21</sup> Het openbaar onderzoek wordt door burgers dan ook vaak eerder opgevat als een mogelijkheid tot tegenspraak in plaats van een mogelijkheid tot inspraak. De ruimtelijke plannen of vergunningsaanvragen zijn in deze fase immers reeds tot stand gekomen. De burger kan niet meer op een constructieve manier bijdragen tot de opmaak ervan. Enkel tegenspraak in het eigen belang is nog mogelijk.<sup>22</sup> In puntje B worden de bestaande vormen van formele participatie in de Belgische regelgeving die relevant zijn voor ruimtelijke projecten verder uiteengezet.

## ii. *Vernieuwende informele participatie*

Naast die klassieke vormen van formele participatie schreeuwt men steeds meer om een bijkomende fase van informele participatie die een totaal andere finaliteit heeft. Tijdens deze eerste informele fase staat coproductie<sup>23</sup> centraal. Hier is het de bedoeling om de burger reeds te betrekken bij het ruimtelijk project vanaf haar 'geboorte'. Het is de bedoeling dat de burger mee vorm kan geven aan het ontwerp van een bepaald project, in plaats van dat hij

---

<sup>18</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*, 241.

<sup>19</sup> Zie voornamelijk VCRO, Gemeentedecreet, Provinciedecreet,... waarin deze vormen van formele participatie uitgebreid geregeld worden.

<sup>20</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, Die Keure, 2010, 18-20.

<sup>21</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*, 238-240.

<sup>22</sup> E. GRIETENS, "Van tegenspraak naar samenspraak", *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. mei, 32.

<sup>23</sup> J. VAN DEN BROECK, L. ALBRECHTS, R. SEGERS, *Strategische ruimtelijke projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*, Brussel, Politeia, 2010, 196.



geconfronteerd wordt met een reeds opgemaakte vergunningsaanvraag waar al jaren achter gesloten deuren over gedebatteerd werd. De burger wordt als het ware deelgenoot van het project en tracht zo het eigen belang een plaats te geven in een meer overkoepelend belang.<sup>24</sup>

Het resultaat van deze informele fase is dan het ontwerp van ruimtelijk plan of het ontwerp van de vergunningsaanvraag. Over deze ontwerpen wordt dan nog steeds een openbaar onderzoek gevoerd. De formele participatie volgt dus nog steeds, maar pas in een tweede fase. In een eerste fase zijn echter al participatiemomenten aan bod gekomen via bijvoorbeeld brainstormsessies, workshops, overlegmomenten, vergaderingen, enz. en werd zoveel als mogelijk rekening gehouden met de inbreng van alle betrokkenen voor de opmaak van het ontwerp. Bij een formeel openbaar onderzoek komen immers niet alle betrokkenen aan bod. Er is daar immers enkel een mogelijkheid voorzien om bezwaren te formuleren, maar het uitbrengen van een pro-stem, of het horen van de stem van voorstanders is niet voorzien.<sup>25</sup>

Bij informele participatie kunnen de krijtlijnen door de wetgever uitgetekend worden, maar de details ervan zijn niet wettelijk geregeld. Het gaat om een meer onbepaalde of vrije vorm van participatie die we als interactief bestuur kunnen bestempelen.<sup>26</sup> De bestaande mogelijkheden voor informele participatie worden besproken in puntje C.

### *iii. Besluit*

Het onderscheid tussen formele en informele participatie bij ruimtelijke projecten zal in dit werk een rode draad vormen. Het is belangrijk om goed het onderscheid te maken tussen beide vormen van participatie die een volledig verschillende finaliteit hebben.<sup>27</sup> E. LANCKSWERDT heeft het over het harmoniemodel (de informele fase) en het conflictmodel (de formele fase) om het onderscheid tussen beiden te benadrukken. Tijdens de informele fase kan een constructieve en creatieve houding worden verwacht van de deelnemers, en debat en dialoog staan centraal. Tijdens de formele fase daarentegen ligt de nadruk eerder op het behartigen van de eigen belangen via het indienen van bezwaarschriften of via het formuleren van opmerkingen.<sup>28</sup> Tijdens de formele fase liggen de plannen en ontwerpen immers al op tafel, en kan de burger enkel zijn mening daarover nog kwijt: alternatieven zijn niet echt meer

---

<sup>24</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*, 238.

<sup>25</sup> Verslag Hoorzitting Ontwerp van decreet betreffende complexe projecten, *Parl. St.* Vl. Parl. 2013-2014, nr. 2417/2, 9.

<sup>26</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*, 61-62.

<sup>27</sup> Het onderscheid tussen formele en informele participatie is gelijkaardig aan het onderscheid tussen inspraak en participatie. Zie K. DEKETELAERE, F. SCHRAM, *Milieurechten van het publiek in de participatiedemocratie*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 199.

<sup>28</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*, 78-80 en 249.

bespreekbaar. Van volwaardige participatie is hier dus niet echt meer sprake. Er wordt aan de burger eerder nog een laatste mogelijkheid tot inspraak geboden, waarbij er echter niet meer veel ruimte is voor een constructieve dialoog.

Samengevat kunnen we stellen dat de informele participatie meer proactief is, terwijl de formele participatie of inspraak meer reactief is. Bij informele participatie of interactief beleid worden burgers in een zeer vroeg stadium betrokken bij het ontwerp van een project, en kunnen ze niet enkel op plannen reageren, maar de planvorming ook zelf mee beïnvloeden.<sup>29</sup>

Op het einde van dit hoofdstuk zet ik in puntje D nog uiteen hoe dit bestaande onderscheid in de praktijk teruggevonden kon worden in de begeleidende casus, namelijk het Oosterweeldossier. In het tweede hoofdstuk wordt de besproken regelgeving verder geëvalueerd, en wordt vastgesteld welke elementen voor verbetering vatbaar zijn.

## B. Bestaande vormen van formele participatie bij ruimtelijke projecten

### i. *Het openbaar onderzoek*

- *Bij de opmaak van ruimtelijke plannen*<sup>30</sup>

De meest klassieke en bekende vorm van formele participatie is het openbaar onderzoek. Openbare onderzoeken komen veelvuldig voor in het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening. Zo schrijft de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna VCRO) voor dat er ten eerste een openbaar onderzoek gevoerd moet worden bij de opmaak van ruimtelijke plannen. Er worden ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen opgemaakt op drie niveaus (het gewestelijke, provinciale, en gemeentelijke niveau).<sup>31</sup> Voor elk niveau is de procedure vrij gelijklopend.<sup>32</sup> Het komt erop neer dat de Vlaamse regering, de provincieraad of de gemeenteraad het ontwerp van ruimtelijk plan eerst voorlopig vaststelt. Na deze voorlopige vaststelling volgt een openbaar onderzoek dat via verschillende media aangekondigd wordt (afhankelijk van het niveau gaat het om aanplakking in de gemeente, bericht in het Belgisch staatsblad, bericht op de website van de gemeente, provincie of het departement,...). Het openbaar onderzoek duurt 60 of 90 dagen (opnieuw afhankelijk van het soort plan en het planningsniveau), en tijdens deze termijn kunnen burgers adviezen,

---

<sup>29</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*, 59.

<sup>30</sup> RvS (10<sup>e</sup> k.) 17 maart 2010, nr. 202.010, *TMR* 2010, afl.4, 545; Rvs (10<sup>e</sup> k.) 17 september 2012, nr. 220.608, *TROS-nieuwsbrief* 2012, afl. 11, 4.

<sup>31</sup> E. EMPEREUR, "Ruimtelijke ordening", in K. DEKETELAERE, M. SCHOUPS, A.L. VERBEKE, *Handboek Bouwrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 15.

<sup>32</sup> Zie de artikelen 2.2.1 tot 2.2.18 VCRO.

opmerkingen en bezwaren indienen. Nadien volgt de definitieve vaststelling van het ruimtelijk plan.<sup>33</sup>

Ruimtelijke structuurplannen hebben slechts bindende kracht voor de overheid, niet voor de burger. Deze plannen vormen dan ook geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen<sup>34</sup>, en kunnen niet rechtstreeks aangevochten worden voor de Raad van State.<sup>35</sup>

Ruimtelijke uitvoeringsplannen daarentegen zijn gedetailleerder, meer gericht op de korte termijn, en willen de realisatie van specifieke projecten mogelijk maken.<sup>36</sup> Daarom is het mijns inziens absoluut noodzakelijk dat voor ruimtelijke uitvoeringsplannen naast het klassieke openbaar onderzoek nog andere inspraak- en participatiemogelijkheden voor de burger worden gecreëerd. Deze plannen vormen immers de voedingsbodem voor ruimtelijke projecten. Het is dus nodig dat bij de opmaak van deze plannen, in een zeer vroeg stadium, reeds informele vormen van participatie worden georganiseerd, zodat een burger die initiatief wil nemen om een ruimtelijk project te realiseren, reeds op dat moment met de overheid in overleg kan gaan.

Om die reden is het volgens mij zeer belangrijk dat voorzien wordt in een verplichting voor de overheid om over te gaan tot individuele kennisgevingen aan burgers, wanneer ze van zin is een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken. In de VCRO is momenteel opgenomen dat de *“Vlaamse Regering kan beslissen tot individuele kennisgeving van het openbaar onderzoek aan de eigenaars van percelen waarop het planningsinitiatief betrekking heeft.”*<sup>37</sup> Mijns inziens moet deze bepaling worden gewijzigd, in die zin dat de overheid verplicht wordt zulke individuele kennisgevingen te ondernemen, en niet enkel wanneer het openbaar onderzoek is gestart, maar ook reeds in een vroeger stadium, als ze overgaat tot het opmaken van een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan. Op dat ogenblik dient ze individuele kennisgevingen uit te vaardigen aan eigenaars van percelen waarop het planningsinitiatief betrekking zal hebben.<sup>38</sup> Zo kunnen deze eigenaars vanaf het begin hun

---

<sup>33</sup> B. HUBEAU, *Ruimtelijke ordening voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2011, 64-74. Zie verder ook M. BOES, “Stedenbouw en ruimtelijke ordening in het Vlaams Gewest”, *Notarieel Bestuursrecht*, Brussel, Larcier, 2006, 7-19.

<sup>34</sup> Art. 2.1.2. §7 VCRO.

<sup>35</sup> B. ROELANDTS, “Ruimtelijke structuurplannen en rechtsbescherming: een harde noot om te kraken” (noot onder RvS 16 februari 2005, nr. 140.739), *TROS* 2005, 240-248.

<sup>36</sup> M. BOES, “Stedenbouw en ruimtelijke ordening in het Vlaams Gewest”, *Notarieel Bestuursrecht*, Brussel, Larcier, 2006, 14. Zie ook M. BAUWENS, “Ruimtelijke projecten: Visie en praktijk”, in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE, *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, Die Keure, 2010, 643.

<sup>37</sup> Art. 2.2.7 §2, laatste lid VCRO.

<sup>38</sup> Een gelijkaardig voorstel werd gedaan door de Vlaamse ombudsdienst in haar jaarverslag van 2001 op pagina 226: “De Vlaamse Overheid moet op het vlak van de ruimtelijke ordening de burger uit eigen beweging die

mening kwijt over dit ontwerpplan, als ze dit wensen. De overheid zal een overlegvergadering dienen te organiseren met de betrokken burgers, waarna ze de belangen van deze burgers reeds bij de opmaak van het plan in aanmerking kan nemen.

Het resultaat zal naar mijn mening zijn dat er minder, en vooral minder ingrijpende bezwaarschriften verwerkt zullen moeten worden tijdens het openbaar onderzoek. De belangrijkste bezwaren en opmerkingen zullen immers reeds opgeworpen zijn, en daarmee werd reeds rekening gehouden in het ontwerpplan, dat op meer steun zal kunnen rekenen van de betrokken burgers.

Uiteraard kunnen burgers nog steeds tegen het uiteindelijke ontwerpplan ingaan via formele bezwaarschriften en opmerkingen tijdens het openbaar onderzoek dat nog steeds volgt in een tweede fase. Door burgers echter reeds bij de opmaak van het plan te betrekken, krijgen zij volgens mij de perceptie dat de overheid wel degelijk met hen rekening houdt, en dat hun mening ertoe doet. Het ontwerpplan zal daardoor volgens mij in haar geheel meer positief onthaald worden, en minder snel afgebroken worden tijdens het volgende openbaar onderzoek. Er wordt immers niet de indruk gewekt dat het plan eigenlijk al zo goed als af is wanneer inspraak wordt voorzien, en dat alles achter de rug van de burger werd bedisseld.<sup>39</sup>

- *Bij projecten van gewestelijk of groot lokaal en strategisch belang*

Ten tweede vindt er ook een openbaar onderzoek plaats in de gevallen bepaald in Titel 3 van de VCRO. Indien immers een ruimtelijk uitvoeringsplan opgemaakt wordt dat vorm geeft aan een ruimtelijk project van gewestelijk of groot lokaal en strategisch belang, en indien dit noopt tot een herziening van het bindende of richtinggevende gedeelte van het betreffende ruimtelijk structuurplan, dan worden die opmaak en herziening aan specifieke procedureregels onderworpen.<sup>40</sup> De ontwerpen van deze plannen worden immers opnieuw onderworpen aan een openbaar onderzoek. Nadien worden de structuurplanaanpassing en het ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vastgesteld.

Bij deze regeling stel ik dezelfde wijziging voor in verband met individuele kennisgevingen zoals hierboven reeds uiteen gezet. Des te meer omdat het hier gaat om de opmaak van plannen ter realisatie van specifieke projecten, die dan nog eens van groot lokaal of

---

concrete informatie verschaffen die voor de betrokkene nuttig is.”  
([http://www.vlaamseobudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/jv\\_2001.pdf](http://www.vlaamseobudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/jv_2001.pdf))

<sup>39</sup> Zie ook J. VAN DEN BROECK, L. ALBRECHTS, R. SEGERS, *Strategische ruimtelijke projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*, Brussel, Politeia, 2010, 231.

<sup>40</sup> Art. 3.1.3 VCRO, art. 3.2.2 VCRO, en art. 3.2.4 VCRO.

gewestelijk belang worden beschouwd, dient de burger in een vroegere fase bij het ontwerp van de plannen, en het ontwerp van het project te worden betrokken. Vanaf het ogenblik dat een project van gewestelijk of groot lokaal en strategisch belang wordt verklaard, dienen inspraakmechanismen in gang gezet te worden. Er kan hierbij veel geleerd worden uit de faliekante afloop van het Oosterweeldossier. Dit wordt verder uitgebreid besproken in puntje D van dit hoofdstuk.

- *Bij bepaalde vergunningsaanvragen*<sup>41</sup>

Ten derde vermeldt artikel 4.7.15 VCRO nog dat de Vlaamse Regering bepaalt welke vergunningsaanvragen onderworpen zijn aan een openbaar onderzoek.<sup>42</sup> Aanvragen voor een vergunning waarvoor een milieueffectenrapport moet worden opgemaakt zijn te allen tijde aan een openbaar onderzoek onderworpen.<sup>43</sup> Het openbaar onderzoek duurt hier slechts 30 dagen. Iedereen kan gedurende deze termijn schriftelijke en mondelinge bezwaren, alsook technische opmerkingen indienen.<sup>44</sup>

Bij deze laatste soort van openbaar onderzoek gaat het vaak om ruimtelijke projecten die tot stand komen op privé-initiatief. Een particulier dient een vergunningsaanvraag in om een ruimtelijk project te realiseren, en zijn aanvraag kan bij besluit van de Vlaamse Regering aan een openbaar onderzoek worden onderworpen. Ook hier is het mijns inziens beter dat al in een vroeger stadium inspraakmogelijkheden over het project worden geboden aan de omwonenden, en de burgers op wie het project enige invloed zal hebben. Niets verbiedt de particulier natuurlijk om op voorhand, bij het uitwerken van de plannen, reeds overleg te plegen met bepaalde burgers. Maar kan de overheid hem hiertoe verplichten? Deze vraag zal later opnieuw aan bod komen in puntje C en in het hoofdstuk over de evaluatie van de huidige regelgeving.

- *Besluit*

Samengevat kan gesteld worden dat het klassieke openbaar onderzoek in onze huidige maatschappij vol mondige burgers niet meer volstaat. Ruimtelijke projecten kunnen enorm

---

<sup>41</sup> RvS (10<sup>e</sup> k.) 12 mei 2009, nr. 193.186, *CPDK* 2010, afl. 2, 289; RvS (10<sup>e</sup> k.) 5 oktober 2009, nr. 196.640, *TROS-nieuwsbrief* 2009, afl. 9, 7; RvS (10<sup>e</sup> k.) 1 juni 2011, nr. 213.629, *CPDK* 2012, afl. 4, 675; RvVb (2<sup>e</sup> k.) 27 maart 2012, nr. A/2012/0116, *TROS-nieuwsbrief* 2013, afl. 1, 24.

<sup>42</sup> E. EMPEREUR, “Stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen”, in K. DEKETELAERE, M. SCHOUPS, A.L. VERBEKE, *Handboek Bouwrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 50.

<sup>43</sup> Ook iedere beslissing over een milieuvergunningsaanvraag wordt voorafgegaan door een openbaar onderzoek (zie art. 11 § 1 Milieuvergunningsdecreet)

<sup>44</sup> G. VAN HOORICK, *Handboek ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 65-68.

ingrijpend zijn, en een grote invloed uitoefenen op heel wat mensen.<sup>45</sup> Hoe vroeger deze mensen in de plannen voor dit project betrokken worden, hoe beter.<sup>46</sup> Als ze immers het gevoel krijgen dat met hen van begin af aan rekening wordt gehouden, dat ze hun zegje mogen doen, en dat hun belangen in aanmerking worden genomen bij de uitwerking van de plannen, zal het project een veel groter draagvlak krijgen onder de bevolking.<sup>47</sup> Zo kunnen latere procedureslagen, waarbij iedere individuele burger via bezwaarschriften zijn eigen belangen veilig wil stellen, en waarbij geen interactie plaatsvindt<sup>48</sup>, tot een minimum herleid worden.

Bovendien mag men niet vergeten dat de burger ook zeer nuttige aanvullingen kan bieden om het project nog beter te maken. Door hem in een vroege fase bij het project en bij de planning te betrekken, krijgt de burger ook tijd om met dit project vertrouwd te geraken. Hij zal mee hopen op een goede afloop, en zich constructiever opstellen dan wanneer hij plots geconfronteerd wordt met een vergunningsaanvraag die ingediend wordt, en waar hij nog niet van op de hoogte was.<sup>49</sup> Dan rest hem geen andere keuze dan zijn toevlucht te nemen tot de klassieke middelen van het beveiligen van de eigen belangen.

Andere vormen van participatie bij ruimtelijke projecten zijn dus noodzakelijk voorafgaand aan het openbaar onderzoek, omdat op dat ogenblik de politieke beslissing reeds genomen is, en alternatieve voorstellen geen kans meer maken.<sup>50</sup> Er is dan al sprake van een ‘point of no return’, en dan wordt inspraak vrij nutteloos.

## ii. *Adviescommissies ruimtelijke ordening*<sup>51</sup>

Zowel op Vlaams, provinciaal als gemeentelijk niveau zijn er adviescommissies voor de ruimtelijke ordening. Deze worden respectievelijk de VLACORO, de PROCORO's, en de

---

<sup>45</sup> D. VAN DE PUTTE, “In de naam van het algemeen belang: Manu Claeys en Patrick Moenaert over burgers betrekken bij het beleid”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. februari, 16.

<sup>46</sup> H. LAUWERS en T. COPPENS, *'s Lands natuurschoon. 50 jaar wet op de stedenbouw: een halve eeuw ruimtelijke ontwikkelingen, 29 maart 1962-2012*, Antwerpen, VRP, 2012, 54-56.

<sup>47</sup> D. BUYLE, “Mensen maken de ruimte! Inspraak in ruimtelijke ordening zorgt voor meer betrokkenheid van de bewoners”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2005, nr. september, 6.

<sup>48</sup> J. VAN DEN BROECK, L. ALBRECHTS, R. SEGERS, *Strategische ruimtelijke projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*, Brussel, Politeia, 2010, 235.

<sup>49</sup> M. BAUWENS, “Ruimtelijke projecten: Visie en praktijk”, in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE, *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, Die keure, 2004, 647.

<sup>50</sup> E. GRIETENS, “Van tegenspraak naar samenspraak”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. mei, 32.

<sup>51</sup> RvS (10° k.) 4 april 2011, nr. 212.394, *CPDK* 2012, afl. 3, 458.

GECORO's genoemd.<sup>52</sup> Het is belangrijk deze adviescommissies te behandelen, aangezien het gaat om een tweede vorm van formele participatie bij ruimtelijke projecten. De adviescommissies worden op zeer gedetailleerde wijze geregeld in de VCRO.<sup>53</sup> De voornaamste opdracht van de adviescommissies bestaat erin advies te verlenen over ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen, en over planologische attesten die opgemaakt worden op het betreffende niveau. Daarnaast kan aan de commissies ook advies gevraagd worden met betrekking tot specifieke dossiers. Zo kan bijvoorbeeld aan de GECORO advies gevraagd worden over belangrijke bouwprojecten binnen de gemeente of door de gemeente zelf beoogd.<sup>54</sup>

Als een adviescommissie ruimtelijke ordening advies verstrekt over een ruimtelijk project, dan is er sprake van formele participatie. Er is dan immers beïnvloeding van de besluitvorming van de overheid door particuliere actoren, op een door de overheid georganiseerde wijze. Nochtans kunnen we hier niet spreken van een uitgebreide participatiemogelijkheid. Enkel de verkozen leden van de commissie zullen samenkomen en over een plan of een project advies uitbrengen. De gewone burger wordt in principe dus niet bij deze participatievorm betrokken.

De leden van de VLACORO en de PROCORO zijn allemaal deskundigen op het gebied van de ruimtelijke ordening.<sup>55</sup> De GECORO is iets anders samengesteld, in die zin dat slechts een vierde van de leden deskundigen inzake ruimtelijke ordening moeten zijn. De overige leden zijn vertegenwoordigers van de voornaamste maatschappelijke geledingen binnen de gemeente.<sup>56</sup> De GECORO is dus iets meer participatief samengesteld als de commissies op andere niveaus, aangezien in de GECORO ook burgers kunnen zetelen die niet per se over een uitgebreide kennis inzake ruimtelijke ordening beschikken. Het blijft echter ook hier een feit dat niet-leden in principe niet kunnen deelnemen aan de beraadslaging en de stemming over een advies, wat ervoor zorgt dat het toch een besloten vorm van participatie blijft: de adviescommissies zijn niet de plek voor de modale burger om zijn mening over een planningsontwerp of een ruimtelijk project naar voor te brengen.

---

<sup>52</sup> Vlaamse Commissie Ruimtelijke Ordening, Provinciale Commissies Ruimtelijke Ordening, en de Gemeentelijke Commissies Ruimtelijke Ordening.

<sup>53</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*, 182. Zie ook voornamelijk de artikelen 1.3.1. t.e.m. 1.3.4. VCRO.

<sup>54</sup> H. SEBREGHTS, F. SEBREGHTS, "Adviescommissies", in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE, *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, Die Keure, 2010, 124-126.

<sup>55</sup> *Supra*, 126-128.

<sup>56</sup> *Supra*, 131.

Mijns inziens is dit echter geen onoverkomelijk probleem. Deskundig advies is voor de overheid immers broodnodig. Het is dus niet slecht dat deze commissies enkel, of voornamelijk, uit deskundigen bestaan. Belangrijker is dat de adviescommissies geen politieke vertegenwoordigers bevatten. Zo wordt bijvoorbeeld duidelijk gesteld in de VCRO dat leden van de gemeenteraad en het schepencollege geen lid kunnen zijn van de GECORO.<sup>57</sup> Daardoor vormt de adviesverlening nog steeds een beïnvloeding van de overheid door *particuliere* actoren. Dat niet alle lagen van de bevolking hier vertegenwoordigd zijn doet volgens mij geen problemen rijzen, op voorwaarde dat naast deze adviesverlening nog andere inspraakmogelijkheden worden geboden aan de volledige bevolking die door het project getroffen kan worden.<sup>58</sup> Zoals hierboven reeds geschetst is er nood aan andere vormen van participatie naast de formeel geregelde vormen. Zo zal de overheid bij het uitwerken van een ruimtelijk project, naast het inwinnen van deskundig advies en het verplicht organiseren van een openbaar onderzoek, mijns inziens ook moeten overgaan tot het organiseren van overlegvergaderingen zodat bredere lagen van de bevolking hun mening kwijt kunnen over het project. Zoals reeds vermeld zal dit de draagkracht van de ontwerpplannen alleen maar ten goede komen.

In het kader van ruimtelijke projecten moeten vaak nog andere adviezen ingewonnen worden, naast deze van de adviescommissies ruimtelijke ordening. Deze andere adviezen beogen echter eerder een zorgvuldige voorbereiding van de besluitvorming, terwijl het advies van de hierboven besproken commissies gevraagd wordt met het oog op participatie van burgers en belangenorganisaties.<sup>59</sup> De andere adviezen, die dus niet worden ingewonnen met het oog op participatie, vallen buiten het bestek van dit werk en worden hier dus niet verder besproken.<sup>60</sup>

### *iii. Volksraadpleging*

Een laatste vorm van formele participatie die relevant kan zijn bij ruimtelijke projecten is die van de volksraadpleging. De volksraadpleging wordt uitgebreid geregeld in het gemeente- en provinciedecreet.<sup>61</sup> Lange tijd was een rooskleurige toekomst weggelegd voor de volksraadpleging. Men was van oordeel dat deze vorm van participatie de kloof tussen burger

---

<sup>57</sup> Art. 1.3.3. § 3, derde lid VCRO.

<sup>58</sup> Zie ook J. VAN DEN BROECK, L. ALBRECHTS, R. SEGERS, *Strategische ruimtelijke projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*, Brussel, Politeia, 2010, 214.

<sup>59</sup> S. DENYS, "Naar snellere en efficiëntere advisering bij grote infrastructuurprojecten", *TBP* 2010, 591.

<sup>60</sup> Er kan gedacht worden aan het advies van de wegbeheerder dat verplicht is bij bepaalde vergunningsaanvragen. (Artikel 7.5.9. VCRO)

<sup>61</sup> Art. 205-220 Gemeentedecreet; art. 198-214 Provinciedecreet.



en bestuur aanzienlijk zou verkleinen. De genomen initiatieven bleken echter weinig succesvol (Zie ook puntje D: de volksraadpleging in het Oosterweeldossier).

Ikzelf ben geen voorstander van de volksraadpleging, en al zeker niet in het kader van ruimtelijke projecten. Bij een volksraadpleging speelt immers de macht van het getal. De matigende invloed van overleg en discussie valt volledig weg.<sup>62</sup> Burgers gaan bij het beantwoorden van de vraag, net zoals bij het klassieke openbaar onderzoek, hun eigen individuele belangen laten doorsijpelen, en puur op grond daarvan “Ja” of “Neen” antwoorden. Er vindt verder immers geen overleg plaats tussen de deelnemers. Dit leidt tot eenzijdige en weinig afgewogen beslissingen. Van échte participatie en een constructief debat tussen het bestuur en de burger is dus niet echt sprake. Hierdoor zal de burger dus geneigd zijn het overkoepelend belang uit het oog te verliezen en het eigen individuele belang te laten primeren bij het beantwoorden van de vraag.<sup>63</sup>

Bovendien is de volksraadpleging een dure participatievorm, en als er onvoldoende deelnemers komen opdagen moeten de stemmen niet eens worden geteld, waardoor de hele organisatie op niets uitdraait.<sup>64</sup> Met dit geld kunnen betere participatievormen in het leven worden geroepen.

Specifiek met betrekking tot ruimtelijke projecten zie ik ook bijkomende problemen. Als de overheid in een volksraadpleging peilt naar de goedkeuring van de bevolking voor een bepaald project, maar de meerderheid antwoordt “Neen”, dan rijst de vraag naar alternatieven. Als de burger het ruimtelijk project in deze vorm niet ziet zitten, wat wenst de burger dan wel? Hier kan via een volksraadpleging niet naar worden gepeild. De overheid blijft dan achter met een negatief antwoord van de bevolking, zonder de motieven van de burgers te kennen, en zonder te weten waar zij dan wel voorstander van zijn.<sup>65</sup> De uitslag van de volksraadpleging is weliswaar niet bindend voor de overheid, maar wanneer een duidelijke meerderheid “Neen” antwoordt, zal zij dit niet zomaar kunnen negeren.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*, 206.

<sup>63</sup> J.-C., VERWAEST, “Het nut van een volksraadpleging: democratie of demagogie?”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. mei, 9.

<sup>64</sup> Art. 212 Gemeentedecreet; art. 205 Provinciedecreet.

<sup>65</sup> Bv : Het wegstemmen door de Gentse bevolking van de ondergrondse parking naast de Belfortoren in de jaren '90 dmv een volksraadpleging. De parking werd weggestemd, maar hoe moest het bestuur het mobiliteitsprobleem dan wel oplossen? Alternatieven komen in de volksraadpleging niet aan bod. Contra A. DE DECKER, “Volksraadpleging is de beste hefboom voor verbetering”, *Ter-Zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2005, nr. september, 35-38.

<sup>66</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*, 203.

Daarenboven blijkt uit onderzoek dat ruimtelijke projecten via een volksraadpleging bijna altijd negatief worden onthaald. Dit heeft te maken met het feit dat diegenen die voorstander zijn over het algemeen niet de moeite nemen om dit ook te gaan bevestigen bij de raadpleging. De tegenstanders daarentegen zijn gemotiveerder en komen wel opdagen om het project een halt toe te roepen. Hierdoor geeft de uitslag van de volksraadpleging vaak een vertekend beeld.<sup>67</sup> Een volksraadpleging met opkomstplicht<sup>68</sup> kan mijns inziens echter ook geen soelaas bieden. De andere hierboven besproken negatieve kenmerken van de volksraadpleging blijven immers te talrijk.

Samengevat kan besloten worden dat ik, in tegenstelling tot A. DE DECKER<sup>69</sup>, de volksraadpleging geen goed instrument acht om de burger te laten participeren bij ruimtelijke projecten.

### C. Bestaande mogelijkheden voor informele participatie bij ruimtelijke projecten

Het hierboven besproken openbaar onderzoek, de adviescommissies ruimtelijke ordening en de volksraadpleging zijn klassieke vormen van inspraak die aan de burger kunnen toekomen bij ruimtelijke projecten. We merken echter dat deze instrumenten weinig genoegdoening bieden aan burgers, en dat zij het gevoel krijgen niet echt bij het project betrokken te worden: hun mening komt pas aan bod als de plannen en de vergunningsaanvragen reeds opgesteld zijn. Op dat ogenblik is er nog weinig ruimte voor alternatieven.<sup>70</sup> Inspraak komt dus vaak te laat, wat enorm frustrerend is voor burgers, en waardoor zij zich genoodzaakt zien hun toevlucht te nemen tot bezwaarschriften of gerechtelijke procedures voor de Raad van State. Zulk laattijdig protest is dan weer enorm frustrerend voor het bestuur en voor projectontwikkelaars, en leidt vaak tot langdurig uitstel of zelfs afstel van het project.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> J.-C., VERWAEST, “Het nut van een volksraadpleging: democratie of demagogie?”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. mei, 9.

<sup>68</sup> P. THUISSEN, “De kiezer heeft altijd gelijk? Een pleidooi voor volksraadplegingen met opkomstplicht”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. mei, 13.

<sup>69</sup> A. DE DECKER, “Volksraadpleging is de beste hefboom voor verbetering”, *Ter-Zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2005, nr. september, 35-38.

<sup>70</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*, 242; E. GRIETENS, “Van tegenspraak naar samenspraak”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. mei, 32.

<sup>71</sup> J. VAN DEN BROECK, L. ALBRECHTS, R. SEGERS, *Strategische ruimtelijke projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*, Brussel, Politeia, 2010, 227.

De burger reeds vroeger in een eerste informele fase betrekken bij het project als co-producent zou dus zeer positieve effecten kunnen hebben.<sup>72</sup> Hierdoor geraakt de burger beter vertrouwd met het project<sup>73</sup>, en kunnen latere procedureslagen voor de Raad van State vermeden worden. Participatie zou het proces dus wel eens kunnen versnellen in plaats van vertragen! Uit onderzoek blijkt immers dat de mate van conflict bij ruimtelijke projecten sterk afhankelijk is van de manier van besluitvorming rond het project, en dus de mate van participatie die van begin af aan geboden wordt.<sup>74</sup>

Bovendien mag men niet uit het oog verliezen dat burgers als bewoners de beste ervaringsdeskundigen zijn, en nuttige aanvullingen kunnen doen bij de projectontwikkeling.<sup>75</sup> Door wie, wanneer, en hoe deze informele participatie het best georganiseerd kan of moet worden wordt hieronder verder besproken.

*i. Het bestuur als initiatiefnemer van een ruimtelijk project*

Wanneer een bestuur initiatiefnemer is van een ruimtelijk project, dan belet niets haar om vóór de bestuurlijke procedures reeds uitgebreide participatieprocessen voor de burger te organiseren. Artikel 199 van het Gemeentedecreet en artikel 192 van het Provinciedecreet stipuleren bijvoorbeeld “*dat de gemeenteraad/provincieraad initiatieven neemt om de betrokkenheid en de inspraak van burgers of doelgroepen te verzekeren bij de beleidsvoorbereiding, bij de uitwerking van de dienstverlening en bij de evaluatie ervan*”. Deze artikelen bieden voor de besturen een rechtsgrond om ook bij ruimtelijke projecten al in een vroege fase participatie-initiatieven op te starten. Deze bepalingen, in combinatie met het zorgvuldigheidsbeginsel en redelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur, kunnen zelfs in bepaalde gevallen opgevat worden als een verplichting voor de overheid om doorgedreven participatie te organiseren bij de opstart van een ruimtelijk project, als alles erop wijst dat zulke participatie aangewezen is.<sup>76</sup> Toch zou een meer expliciete wettelijke verplichting in beide decreten om participatie te organiseren mijns inziens geen overbodige

---

<sup>72</sup> D. VAN DE PUTTE, “In de naam van het algemeen belang: Manu Claeys en Patrick Moenaert over burgers betrekken bij het beleid”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. februari, 17.

<sup>73</sup> M. BAUWENS, “Ruimtelijke projecten: Visie en praktijk”, in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE. en G. DEBERSAQUES, *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, Die Keure, 2010, 647.

<sup>74</sup> J. VAN DEN BROECK, L. ALBRECHTS, R. SEGERS, *Strategische ruimtelijke projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*, Brussel, Politeia, 2010, 230.

<sup>75</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*, 248.

<sup>76</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*, 226.

luxe zijn. Momenteel zijn de bepalingen immers onvoldoende concreet en precies om als burger een echt subjectief recht op inspraak en betrokkenheid af te dwingen.<sup>77</sup>

Het bestuur zou, als initiatiefnemer, bij de opstart van het project op vrijwillige basis informele participatie kunnen organiseren via workshops, brainstormsessies, overlegfora, promotie van burgerinitiatieven, bemiddeling,...<sup>78</sup> Daarnaast zouden lokale besturen ook reglementen kunnen opstellen waarin gestipuleerd wordt dat voor ruimtelijke projecten van een bepaalde impact en omvang verplicht informele participatie dient te worden georganiseerd.<sup>79</sup> Ook wanneer overheidsopdrachten uitgeschreven worden voor het totaalproject, kunnen participatievoorwaarden opgenomen worden in de gunningscriteria.<sup>80</sup>

Zoals echter reeds vermeld, zou mijns inziens een duidelijke wettelijke verplichting voor de overheid om bij ruimtelijke projecten reeds vóór de bestuurlijke procedures participatie-initiatieven te nemen, niet misstaan. Hoe lokale overheden deze verplichting dan invullen staat hen vrij, maar zo wordt in elk geval reeds een principiële verplichting vooropgesteld. Ook is het naar mijn mening enorm belangrijk dat er bij (lokale) overheden een mentaliteitsverandering doorgevoerd wordt, waarbij het nut van participatie ingezien wordt, en waarbij de positieve impact ervan op het project aangetoond wordt.<sup>81</sup> Vertrouwen tussen de partijen is immers een noodzakelijke voorwaarde voor een geslaagd participatieproces.<sup>82</sup>

ii. *Een particulier als initiatiefnemer van een ruimtelijk project*

Het komt regelmatig voor dat ruimtelijke projecten opgestart worden op privé-initiatief (bijvoorbeeld: iemand richt een bedrijfje op, de bouw van een winkelcomplex, de uitbreiding van kantoorgebouwen,...). Ook particuliere initiatiefnemers kunnen reeds in een vroeg stadium, bij de ontwikkeling van het project, in overleg treden met omwonenden, belanghebbenden, enz., en participatie organiseren. Zeker wanneer het gaat om een grootschalig project dat eventueel veel weerstand kan oproepen, heeft de initiatiefnemer er

---

<sup>77</sup> Ook de artikelen 6.4 en 6.5 van het Verdrag van Aarhus zijn te vaag en onduidelijk om als burger met recht en reden te kunnen stellen dat er doorgedreven participatie dient te zijn voorafgaand aan het openbaar onderzoek.

<sup>78</sup> J. VAN DEN BROECK, L. ALBRECHTS, R. SEGERS, *Strategische ruimtelijke projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*, Brussel, Politeia, 2010, 214-215.

<sup>79</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*, 245-246.

<sup>80</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*, 244-245.

<sup>81</sup> K. LAGA, "Beslist anders beslissen en beslist meebeslissen: Bewonersparticipatie in lokale besturen", *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2011, nr. mei, 39.

<sup>82</sup> J. VAN DEN BROECK, L. ALBRECHTS, R. SEGERS, *Strategische ruimtelijke projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*, Brussel, Politeia, 2010, 203.

alle belang bij om deze participatie uitgebreid te organiseren, met het oog op het vermijden van latere gerechtelijke procedures.<sup>83</sup>

In de huidige stand van het recht kan zulke initiatiefnemer daar echter niet toe worden verplicht. De vergunningsaanvragen kunnen ook volledig achter gesloten deuren worden opgesteld, en dan zullen latere bezwaren en beroepen dienen uit te wijzen of de burger zich ertegen verzet of niet. Dit is mijns inziens geen goed systeem. De wetgever dient naar mijn mening dan ook tussen te komen om de particuliere initiatiefnemer ertoe aan te zetten, in zijn eigen belang én in het algemeen belang, om toch participatie te voorzien.

Zo zou bijvoorbeeld artikel 4.3.1 VCRO aangepast kunnen worden, in die zin dat voor bepaalde projecten met een zekere impact en omvang, de vergunning zal worden geweigerd indien in geen enkele vorm van participatie is voorzien bij de opmaak van de vergunningsaanvraag. Zo worden ook particuliere initiatiefnemers verplicht om een minimum aan participatie te organiseren, en wordt een groter draagvlak voor het project gecreëerd. Na een aantal positieve ervaringen zal zich dan hopelijk bij projectontwikkelaars ook een mentaliteitsverandering voordoen, waardoor participatie op den duur als noodzakelijk goed wordt beschouwd bij de opstart van een ruimtelijke ingreep.

Hopelijk kunnen met al deze maatregelen in de toekomst pijnlijke mislukkingen als het Oosterweeldossier vermeden worden.

#### D. Begeleidende casus: Oosterweel

##### *i. De feiten*

Het Oosterweelverhaal begon in 2005. Toen raakte bekend, via een maquette die aan politici werd getoond maar voor de buitenwereld geheim moest blijven, dat de Vlaamse Regering een nieuwe autosnelweg plande door de stad Antwerpen. Een week na deze berichtgeving werden foto's van de maquette in de pers vrijgegeven.<sup>84</sup> Het ging om de maquette van het Lange Wappertraject<sup>85</sup>, zoals uitgewerkt door de BAM.<sup>86</sup> Er zou dus een viaduct komen door de

---

<sup>83</sup> E. LANCKSWERDT, *Handboek burgerparticipatie*, 242.

<sup>84</sup> M. CLAEYS, *Stilstand. Over machtspolitiek, betweterbestuur en achterkamerdemocratie*, Leuven, Van Halewijck, 2013, 11. (Hierna: M. CLAEYS, *Stilstand*.)

<sup>85</sup> Een afbeelding van deze maquette kan teruggevonden worden op het voorblad van dit werk.

<sup>86</sup> Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel: opgericht als publieke naamloze vennootschap voor een vlotte en efficiënte realisatie van het Masterplan Antwerpen. Het tegengestelde bleek echter waar.

stad. De maquette en de plannen waren blijkbaar al een feit, van informatie of inspraak voor omwonenden was echter nog geen moment sprake geweest.<sup>87</sup>

Toch had het project al een jarenlange politieke weg afgelegd: er waren studie bureaus aangesteld, er was gedebatteerd op kabinetten en binnen administraties,... Ondertussen waren de afspraken rond, de beslissingen lagen vast, en zelfs de openbare aanbestedingen waren al gepubliceerd.<sup>88</sup> En toen kwam de kritiek... Wanbeheer, manke inspraakprocedures, en een gebrek aan transparantie waren de voornaamste punten van kritiek op de voorbereiding van het project en de besluitvorming die zich volledig in besloten kringen had afgespeeld.<sup>89</sup> Bovendien waren politici niet meer bereid om op de genomen beslissingen terug te komen: het had allemaal al lang genoeg geduurd, en afwijken van de genomen besluiten zou een teken van zwakte zijn. Hierdoor werd de kritiek nog grimmiger en was er al helemaal geen ruimte meer voor inhoudelijke debatten over eventuele alternatieven. Overheid en actiegroepen stonden met getrokken messen tegenover elkaar.<sup>90</sup>

StRaten-Generaal presenteerde op 6 september 2005 toch nog een alternatief voor het BAM-tracé.<sup>91</sup> Het voorstel betrof een tunnel in plaats van een brug om het mobiliteitsprobleem in Antwerpen op te lossen. Het voorstel werd door de Vlaamse Regering en BAM afgedaan als onhaalbaar. Na de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de Oosterweelverbinding herhaalde stRaten-generaal haar voorstel in een bezwaarschrift<sup>92</sup>, maar het alternatief werd van de hand gewezen omdat het te veel vertraging van de uitvoering met zich zou meebrengen. De Vlaamse Overheid was immers in 2004, lang voor de start van het openbaar onderzoek, reeds begonnen met de aanbestedingsprocedure voor het viaduct. Nu wilde de overheid geen koersverandering meer doorvoeren omdat ze vreesde voor 'schadeclaims zonder weerga' als aangegane engagementen niet werden nagekomen.<sup>93</sup>

Omwille van de steeds toenemende kritiek en protest, besloot de Vlaamse Regering uiteindelijk toch op 27 juni 2008 (toen al veel tijd verloren was gegaan) om een grondig onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de alternatieven voor de

---

<sup>87</sup> D. VAN DE PUTTE, "In de naam van het algemeen belang: Manu Claeys en Patrick Moenaert over burgers betrekken bij het beleid", *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. februari, 17.

<sup>88</sup> M. CLAEYS, *Stilstand*, 12.

<sup>89</sup> M. CLAEYS, *Stilstand*, 15.

<sup>90</sup> Dit resulteert ook in gerechtelijke procedures; Bv: RvS (10<sup>e</sup> k.) 10 februari 2010, nr. 200.738, *NJW* 2010, afl. 220, 277.

<sup>91</sup> M. CLAEYS, *Stilstand*, 26 en 55-56.

<sup>92</sup> M. CLAEYS, *Stilstand*, 74-93.

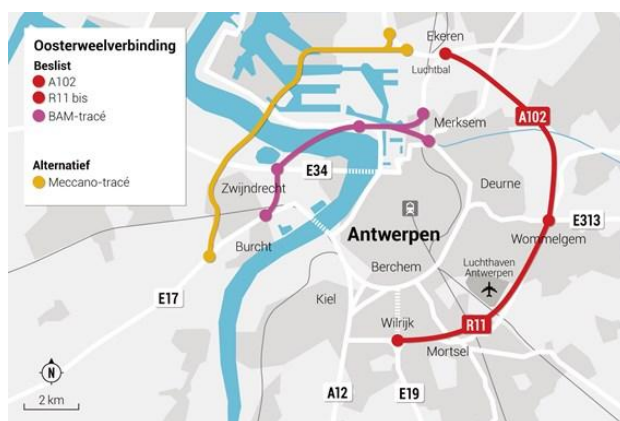
<sup>93</sup> M. CLAEYS, *Stilstand*, 82-84.

Oosterweelverbinding inclusief het BAM-tracé. Hiervoor werd een Europese aanbesteding uitgeschreven. Uit dit onderzoek van het studiebureau Arup/sum kwamen zowel het BAM – als het stRaten-generaaltracé er vrij positief uit.<sup>94</sup> Minister Van Mechelen schreeuwde echter uit in de pers dat het Lange Wappertraject de absolute winnaar was. In maart 2009 diende de regering daaropvolgend reeds een bouwaanvraag in voor het viaduct.

Uiteindelijk werd op 18 oktober 2009 in Antwerpen een volksraadpleging gehouden over de kwestie.<sup>95</sup> De vraag luidde als volgt: "Moet de stad Antwerpen een gunstig advies geven voor de stedenbouwkundige vergunning van de Oosterweelverbinding op het huidig voorziene tracé tussen Zwijndrecht/Linkeroever en Merksem/Deurne? Ja of Neen?". 40,76% zei "Ja" en 59,24% "Neen". Hoewel de uitslag van de volksraadpleging niet bindend was, bracht het stadsbestuur effectief een ongunstig advies uit. Ook na de volksraadpleging vond geen open debat plaats met de Antwerpse bevolking. In alle stilte herwerkte de regering de plannen.<sup>96</sup>

Het Forum Antwerpse Mobiliteit 2020 besliste na de volksraadpleging zelfstandig de mobiliteitsproblematiek van Antwerpen te bestuderen. Zij stelden op 24 februari 2010 het Meccano-tracé voor als alternatief.

Nadat het plan-MER voor de oosterweelverbinding klaar was, koos de Vlaamse Regering op 14 februari 2014 definitief voor het BAM-tracé als oplossing voor de ontsluiting van de Antwerpse ring.<sup>97</sup>



Bron: De Standaard dd. 14 februari 2014.

<sup>94</sup> <http://www.demorgen.be/dm/nl/2461/De-Gedachte/article/detail/746634/2009/03/06/Grote-werken-kleine-bestuurder.dhtml>

<sup>95</sup> J.-C., VERWAEST, "Het nut van een volksraadpleging: democratie of demagogie?", *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. mei, 8-9; M. CLAEYS, *Stilstand*, 309-331.

<sup>96</sup> M. CLAEYS, *Stilstand*, 16.

<sup>97</sup> J. TEMMERMAN, "Vlaamse regering kiest voor oosterweelverbinding", *De Standaard* 14 februari 2014.

De meest recente ontwikkelingen bewijzen echter dat de strijdbijl tussen overheid en actiegroepen hierdoor nog steeds niet definitief begraven is. Zo blijven alternatieve voorstellen als paddenstoelen uit de grond rijzen.<sup>98</sup>

ii. *Wat kan uit dit dossier geleerd worden?*

De kritiek die vanuit actiegroepen en belangenverenigingen ontstond op de Lange Wapper vanaf 2005 was bij nader inzien niet zo onvoorspelbaar. Uit het Oosterweeldossier kunnen belangrijke lessen getrokken worden voor de toekomst. Als je als beleidsmaker immers geen ruimte creëert voor informele participatie vanaf de primaire ontwikkeling van een ruimtelijk project, dan werk je grimmigheid bij de bevolking, ellenlange juridische procedures, en jarenlang uitstel van het project in de hand. Er moet een marge zijn voor geïnteresseerde burgers om mee te denken, anders voelen ze zich over het hoofd gekeken en komt er een klimaat van **tegenwerken** in plaats van **meewerken**<sup>99</sup>, en dat is dodelijk voor een groot project zoals Oosterweel. Vanaf het prille begin van een ruimtelijke ingreep dient er vanuit het bestuur openlijk gecommuniceerd te worden naar de bevolking toe, en dient duidelijk aangegeven te worden hoe het publiek zich kan mengen in het debat. Maatschappelijke actoren de dag van vandaag aanvaarden immers zulke gesloten besluitvorming, die M. CLAEYS ‘betweterbestuur’ noemt<sup>100</sup>, zoals in het Oosterweeldossier niet meer.<sup>101</sup>

Een tweede belangrijke les die mijns inziens getrokken kan worden uit het Oosterweeldossier heeft betrekking op de volksraadpleging. De meerderheid van de deelnemers beantwoordde op 18 oktober 2009 de gestelde vraag met “Neen”. Het BAM-tracé werd zo door de Antwerpenaar van tafel geveegd. Maar wat dienden de beleidsmakers hieruit af te leiden? Als de Antwerpenaar het BAM-tracé niet zag zitten, wat wilde hij dan wel? Zoals in puntje B van dit hoofdstuk reeds vermeld, geeft een volksraadpleging geen zicht op gewenste alternatieven. Het is daarom naar mijn mening een slecht inspraakinstrument. Het had beter geweest om op

---

<sup>98</sup> Bv het voorstel voor een overkapping van de ring door Ringland (<http://www.ringland.be/ons-voorstel/>); Bv het tracé Oosterweel-Noord van Open VLD (<http://www.knack.be/nieuws/belgie/oosterweel-open-vld-dumt-bam-trace-wil-nu-oosterweel-noord/article-normal-140933.html>).

<sup>99</sup> E. GRIETENS, “Van tegenspraak naar samenspraak”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. mei, 32.

<sup>100</sup> M. CLAEYS, *Stilstand*, 18.

<sup>101</sup> J. VAN DEN BROECK, L. ALBRECHTS, R. SEGERS, *Strategische ruimtelijke projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*, Brussel, Politeia, 2010, 197.



dat moment een open dialoog te creëren met de Antwerpenaar, in plaats van hem “Ja” of “Nee” te laten antwoorden op één enkele vraag.<sup>102</sup>

### **III. Evaluatie van de huidige regelgeving: De commissies Berx en Sauwens**

Dat ruimtelijke projecten niet altijd even vlot verlopen, en vaak aanleiding geven tot langdurige conflicten, zijn ook de wetgever en de overheid niet ontgaan. Om deze problematiek tegemoet te komen werden in Vlaanderen reeds een aantal initiatieven genomen. Het Vlaams regeerakkoord 2009-2014 verwijst bijvoorbeeld naar de trage doorlooptijd van infrastructuurprojecten.<sup>103</sup> Daarnaast werden twee belangrijke onderzoekscommissies in het leven geroepen: enerzijds de Commissie Investeringsprojecten onder leiding van Cathy Berx<sup>104</sup> die opgericht werd door de Vlaamse Regering, en anderzijds de Commissie Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten onder leiding van Johan Sauwens<sup>105</sup> die opgericht werd door het Vlaams Parlement.<sup>106</sup>

Alle genoemde initiatieven hebben tot doel om tot een snellere besluitvorming te komen inzake grote infrastructuurprojecten. De conclusies van beide onderzoekscommissies worden hieronder achtereenvolgens besproken.

#### **A. Commissie Berx**

Op 30 november 2009 installeerde de Vlaamse Regering de Commissie Investeringsprojecten.<sup>107</sup> De Commissie was erop gericht een snellere doorlooptijd van complexe projecten te realiseren, zonder te raken aan inspraak en participatie van de burger.<sup>108</sup> De voornaamste opdracht bestond erin een tijdsmatige analyse te maken van de oorzaken van de moeilijke en trage besluitvormingsprocessen bij ruimtelijke projecten, en voorstellen uit te werken voor verbetering van deze procedures met het oog op een beter evenwicht tussen het algemeen en het privaat belang. Het eindrapport bevat uiteindelijk 47 voorstellen.

---

<sup>102</sup> M. CLAEYS, *Stilstand*, 35-36.

<sup>103</sup> Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 van 9 juli 2009, *Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*, 21-22.

<sup>104</sup> Verslag van de Commissie Investeringsprojecten ‘*Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten*’, van 26 februari 2010. (Hierna: Verslag Commissie Berx.)

<sup>105</sup> Verslag namens de Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten uitgebracht door mevrouw Michèle Hostekint en de heer Jan Penris, van 26 februari 2010.

<sup>106</sup> J. VAN PRAET en C. VAN DE HEYNING, “Hebben burgers te veel rechten? Voorwoord.”, *TBP* 2010, 575.

<sup>107</sup> Verslag Commissie Berx, 13.

<sup>108</sup> C. BERX, “Hebben burgers te veel rechten? Het rapport Berx”, *TBP* 2010, 577.

De voorstellen hebben uiteenlopend betrekking op een beter projectmanagement, meer participatie van de burger, inter- en intrabestuurlijke samenwerking, de evolutie naar een geïntegreerde adviesprocedure, een meer oplossingsgerichte bestuursrechtspraak door een actievere bestuursrechter, enz.<sup>109</sup> Hieronder zullen voornamelijk de voorstellen m.b.t. participatie van de burger<sup>110</sup> worden besproken. De andere voorstellen vallen buiten het bestek van dit werk.

*i. Quick wins*

De voorstellen die de Commissie Berx formuleert m.b.t. participatie worden als ‘quick wins’ beschouwd. Dit betekent dat het gaat om voorstellen die zeer snel doorgevoerd kunnen worden, zonder dat wijziging van de regelgeving noodzakelijk is. Op korte termijn kunnen deze voorstellen dus reeds leiden tot een snellere doorlooptijd van ruimtelijke projecten.<sup>111</sup>

Zo wordt eerst en vooral in het twaaalfde voorstel vermeld dat burgers, stakeholders en het middenveld pas nuttig kunnen participeren aan infrastructuurprojecten wanneer zij permanent en goed geïnformeerd worden over de stand van zaken van het project. Er dient dus een platform gecreëerd te worden<sup>112</sup> waar alle geïnteresseerden zich te allen tijde kunnen informeren<sup>113</sup> over de fase waarin het project zich bevindt.<sup>114</sup> Zo kunnen zij het project mee opvolgen en tijdig hun mening naar voren brengen.

Mijns inziens kan dit voorstel alleen maar toegejuicht worden. Informatie is inderdaad een noodzakelijke voorwaarde voor nuttige participatie. Daarnaast ben ik echter van mening, zoals reeds voorgesteld in puntje B van het eerste hoofdstuk, dat naast een algemeen platform waar informatie terug te vinden is over het project, ook andere doorgedreven informatieverplichtingen in het leven geroepen dienen te worden voor de overheid. Zij dient naar mijn mening in de meest cruciale fasen van het project, zoals bij de beslissing tot opmaak van een RUP, individuele kennisgevingen te doen aan de direct getroffen burgers waarbij aangegeven wordt hoe zij kunnen participeren. Zo kunnen deze burgers tijdig meedenken bij de opmaak van het plan, en zien zij zich niet genoodzaakt om, pas nadat zij van het vastgestelde plan kennis kregen, in de tegenaanval te gaan. Het tijdig informeren van burgers kan ruimtelijke projecten volgens mij aanzienlijk doen versnellen.

---

<sup>109</sup> C. BERX, “Hebben burgers te veel rechten? Het rapport Berx”, *TBP* 2010, 578-587.

<sup>110</sup> P. DE SMEDT, “Sneller en beter: niet tot elke prijs”, *TOO* 2010, nr. november, 7.

<sup>111</sup> Verslag Commissie Berx, 27.

<sup>112</sup> Bijvoorbeeld via een overzichtelijke website

<sup>113</sup> Zie ook reeds art. 6, lid 6 Verdrag van Aarhus mbt informatieverplichtingen tav het publiek.

<sup>114</sup> Verslag Commissie Berx, voorstel 12, 40.

Het organiseren van een jaarlijkse “strategische investering- en projectendag” in het Vlaams Parlement lijkt mij daarentegen geen goede vernieuwing.<sup>115</sup> Projectmanagers zouden tijdens deze dag toelichting moeten komen geven over de stand van zaken betreffende een specifiek project. Hierdoor zullen projectmanagers en overheden naar mijn mening te veel druk voelen om resultaatgericht te werken. Ze weten immers dat ze jaarlijks verantwoording zullen moeten afleggen aan het Vlaams Parlement. Dit zou een situatie kunnen creëren waarbij managers en overheden *nét* voor deze dag nog proberen in een stroomversnelling te komen en geforceerd bepaalde beslissingen proberen door te drukken, om zo een goed rapport te kunnen krijgen van het Parlement. Hierdoor worden ondoordachte beslissingen mijns inziens in de hand gewerkt, en dit komt ook de participatieprocessen met de burger niet ten goede.

Een tweede ‘quick win’ die doorgevoerd kan worden volgens C. BERX in voorstel zestien is een grotere professionalisering van het projectmanagement. Dit management dient te investeren in de aanpak en vormgeving van overlegprocessen tussen betrokken overheden, maatschappelijk middenveld, burgers,... Communicatie, overleg en participatie zijn bij grote ruimtelijke projecten immers geen bijkomende elementen, maar dienen beschouwd te worden als de essentie zelf van de besluitvormingsprocessen<sup>116</sup>, en moeten een integraal deel van het projectmanagement vormen.<sup>117</sup>

Er dient dus een interactieve meningsvorming georganiseerd te worden tussen alle actoren die bij het project betrokken zijn. Ook de mening van politici, ambtenaren en experts moet ter discussie kunnen staan. Als deze meningen niet veranderbaar zijn of ter discussie mogen staan, is er eigenlijk van een echt participatieproces geen sprake, en zulk proces is nu net noodzakelijk om een draagvlak op te bouwen voor het project om zo toekomstige conflicten en vertragingen te vermijden.<sup>118</sup>

Vervolgens wordt er in voorstel twintig op gewezen dat Mediation als Alternative Dispute Resolution ingevoerd zou kunnen worden bij ruimtelijke projecten.<sup>119</sup> Deze methode kan een tegengewicht vormen voor de bureaucratische aanpak van conflicten die nu overheerst via bezwaarschriften en juridische procedures.<sup>120</sup> In een vroege fase van de ontwikkeling van het project zouden bemiddelaars ingeschakeld kunnen worden die de onderhandelingen tussen de

---

<sup>115</sup> Verslag Commissie Berx, voorstel 12, 40.

<sup>116</sup> P. VAN HUMBEECK, *Versnelling van investeringsprojecten: wat valt er te leren uit 10 jaar werken aan betere regelgevingsprocessen?*, Leuven, 2010, 5.

<sup>117</sup> Verslag Commissie Berx, voorstel 16, 42.

<sup>118</sup> Verslag Commissie Berx, voorstel 16, 42.

<sup>119</sup> Verslag Commissie Berx, voorstel 20, 43.

<sup>120</sup> L. VANDENHENDE, B. WARNEZ, “Bestuurlijke bemiddeling zit in de lift”, *JUKA* 2014, nr. 285, 6-7.

betrokken actoren sturen, zodat zij gemakkelijker elkaars positie, belangen en inzichten begrijpen. Het systeem van bezwaarschriften is immers een systeem dat niet werkt om complexe sociale conflicten op te lossen. Het laat namelijk geen interactie toe, en draagt er niet toe bij dat naar creatieve oplossingen wordt gezocht.<sup>121</sup>

## ii. *Besluit*

Deze voorstellen doelen volgens mij voornamelijk op een hoogst noodzakelijke mentaliteitsverandering bij bestuur en projectmanagement.<sup>122</sup> Beide actoren dienen te beseffen dat een gesloten besluitvorming geen manier is om conflicten te vermijden, maar eerder een manier om de conflicten uit te stellen naar een tijdstip waarop men zich eigenlijk geen conflicten meer kan veroorloven, omdat men zich al in de uitvoeringsfase van het project bevindt. Hoe later de conflicten zich voordoen, hoe problematischer ze meestal zijn. Of zulke mentaliteitsverandering echter gezien kan worden als een ‘quick win’ is naar mijn mening eerder twijfelachtig. Hoewel voor het realiseren van deze voorstellen geen regelgeving gewijzigd dient te worden, dient de praktijk wel gewijzigd te worden. En eens een bepaalde praktijk ingebakken zit in de bestuurlijk besluitvorming is het vaak moeilijk om deze praktijk onderuit te halen.

Samengevat kan ik de voorstellen van de Commissie Investeringsprojecten met betrekking tot participatie alleen maar toejuichen. Ruime participatie neemt weliswaar ook tijd in beslag, maar rendeert nadien. Ik ben er mee van overtuigd dat *“een snelle en goede realisatie van ruimtelijke projecten veronderstelt dat goed afgestemde en samenwerkende diensten en overheden door open en goed onderbouwde communicatie, participatie en inspraak komen tot besluiten van een zodanige kwaliteit qua inhoud en procesverloop dat ze maatschappelijk zo breed als mogelijk worden gedragen. Alleen dan zullen projecten echt sneller kunnen worden gerealiseerd.”*<sup>123</sup> Wel plaats ik bedenkingen bij de mogelijkheid om deze voorstellen op zeer korte termijn te kunnen realiseren.

## B. Commissie Sauwens

De parlementaire Commissie Sauwens presenteerde op 26 februari 2010 haar eindverslag.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Verslag Commissie Berx, voorstel 22, 44.

<sup>122</sup> P. VAN HUMBEECK, *Versnelling van investeringsprojecten: wat valt er te leren uit 10 jaar werken aan betere regelgevingsprocessen?*, Leuven, 2010, 5.

<sup>123</sup> Verslag Commissie Berx, 15.

<sup>124</sup> Verslag namens de Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten, *Parl. St.* VI. Parl. 2009-2010, nr. 55/2.

De Commissie organiseerde tijdens de jaren 2009 en 2010 een heel aantal gedachtewisselingen met organisaties, instanties en deskundigen die een bijdrage leverden aan de werkzaamheden van de Commissie. In vele van deze gedachtewisselingen worden discussies gevoerd over participatie en inspraak bij investeringsprojecten<sup>125</sup>: er wordt gediscussieerd over de mate van participatie, de timing ervan, de voor – en nadelen, enz.

### C. Actie

De eindverslagen van de zonet besproken onderzoekscommissies bleven in België gelukkig geen dode letter.

#### i. *Voorstel van resolutie*

Nadat zij hun werkzaamheden hadden afgerond, werkten een aantal leden van de Commissie Sauwens een voorstel van resolutie uit betreffende aanbevelingen aangaande de versnelling van maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten.<sup>126</sup>

De meeste aanbevelingen zijn vergelijkbaar met degenen die later opgenomen werden in de Visienota van een aantal Vlaamse Ministers, en zullen hieronder uitgebreid besproken worden. Zo wordt in aanbeveling twaalf van de Resolutie bijvoorbeeld voorgesteld om te werken met een verkenningsfase bij een project, waarin een startnota opgesteld wordt (~gelijkaardig aan de startbeslissing die later opgenomen werd in de visienota<sup>127</sup>). Hierin worden de doelstellingen van het project omschreven, de belanghebbenden in kaart gebracht, en wordt een traject uiteengezet.<sup>128</sup> Vanaf de start van deze verkenningsfase dient een kennisgeving georganiseerd te worden aan het brede publiek, en dienen ruime overlegprocessen opgestart te worden met alle betrokken actoren.

De verkennende fase wordt in de aanbevelingen afgesloten met een verkenningsrapport waarin een afweging van alternatieven plaatsvindt, en gekozen wordt voor een voorkeursalternatief. Nadien komt men pas in de uitwerkingsfase terecht.

---

<sup>125</sup> Bv: Gedachtewisseling met vertegenwoordigers van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen

<sup>126</sup> Resolutie, *Parl. St.* Vl. Parl. 2009-2010, 395/1. (Hierna: Resolutie.)

<sup>127</sup> Zie infra, 30.

<sup>128</sup> Resolutie, 6.

Indien dit proces met een strakke regie in de hand kan worden gehouden, moet het volgens de opstellers van de Resolutie mogelijk zijn om belangrijke investeringsprojecten volledig gerealiseerd te zien binnen een termijn van vijf à zeven jaar.<sup>129</sup>

In aanbeveling 52 van de Resolutie pleit men verder nog voor de invoering van een ‘unieke vergunning’ naar analogie met Wallonië: één aanvraag, één openbaar onderzoek, één beslissingsmoment.<sup>130</sup> Dit ter versnelling van ruimtelijke projecten.<sup>131</sup>

De Resolutie werd aangenomen door het Vlaams Parlement op 3 maart 2010.

*ii. Visienota versnellen van investeringsprojecten*

Op 8 oktober 2010 deelden de Vlaamse Ministers van Mobiliteit en openbare werken, van Financiën, begroting, werk, ruimtelijke ordening en sport, en van Leefmilieu, natuur en cultuur aan de overige leden van de Vlaamse Regering een visienota<sup>132</sup> mee betreffende het versnellen van investeringsprojecten. Zo werd gevolg gegeven aan een heel aantal aanbevelingen van de Commissies Berx en Sauwens.

Belangrijk is dat deze visienota niet enkel de focus legt op het versnellen van ruimtelijke projecten, maar evenzeer op de kwaliteit van het proces. Een project is immers onderdeel van een ruim participatief proces, dat zowel andere administraties en besturen als het middenveld en het ruime publiek betreft, en dit steeds op maat van de doelgroep.<sup>133</sup> Het slagen van een project vereist een open attitude van alle in het proces betrokken actoren. Dit uitgangspunt lijkt mij zeer goed om tot kwaliteitsvolle nieuwe inzichten te komen. De doorlooptijd van infrastructuurprojecten moet inderdaad sneller, maar zeker niet ten koste van de kwaliteit van het project.

Hoofdstuk één van de visienota gaat voornamelijk in op de versnelling, verbetering en vereenvoudiging van procedures in het algemeen.<sup>134</sup> In hoofdstuk twee wordt ingegaan op projectgedreven processen die een bestemmingswijziging vereisen. Er wordt voor deze

---

<sup>129</sup> Resolutie, 2.

<sup>130</sup> Resolutie, 13.

<sup>131</sup> Zie voor verdere uitwerking Hoofdstuk IV, B: Decreet betreffende de omgevingsvergunning.

<sup>132</sup> [http://docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2010/449\\_visietekstversnelling.pdf](http://docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2010/449_visietekstversnelling.pdf)

(Hierna: Visienota.)

<sup>133</sup> Visienota, 5.

<sup>134</sup> Visienota, 6-15.

projecten een snellere aanpak voorgeschreven, bestaande uit vijf processtappen, waarbij ook de participatie van de burger niet uit het oog wordt verloren.<sup>135</sup>

In een eerste stap dient volgens de visienota een startbeslissing genomen te worden. Indien het een publiek project betreft, wordt de beleidsintentie om het project te realiseren vastgelegd in een procesnota. Deze nota wordt openbaar gemaakt en gaat in op de noodzaak van het project, een eerste beschrijving ervan, het aanduiden van de projecteigenaar,... Belangrijk is dat de nota ook dient te voorzien in een participatietraject waarin aangegeven wordt hoe verschillende doelgroepen geïnformeerd zullen worden, en hoe participatie georganiseerd kan worden. Betreft het een privaat project, dan ligt het initiatief bij de projectontwikkelaar die met de overheid in contact zal dienen te treden om de startbeslissing uit te werken.

In een tweede stap volgt het voortraject. Dit traject gaat op technisch, financieel en maatschappelijk vlak na of het project kan, en in welke vorm het gerealiseerd zou kunnen worden. Hiertoe worden voorbereidende onderzoeken georganiseerd op eerder informele wijze. Verschillende relevante doelgroepen worden hier op een aangepaste wijze bij betrokken. Ook volgt een advies van de Strategische Adviesraden, en één formele consultatieronde. Het voordeel is dat het ruime publiek wordt geconsulteerd nog voor de eerste politieke beslissing over het project is genomen.

Vervolgens komt er een kantelmoment in de procedure met het voorkeursbesluit. Op basis van de uitgevoerde onderzoeken en de resultaten van de formele consultatieronde gaat het bestuur over tot een definitieve gemotiveerde keuze voor een bepaald alternatief, waarop niet meer wordt teruggekomen. Dit dient helder te worden gecommuniceerd. Het voorkeursbesluit is een juridisch aanvechtbare beslissing.

Nadien volgt de verdere concrete uitwerking van het gekozen project. Ook hierbij wordt nog één formele consultatieronde gehouden, vooraleer het projectbesluit wordt genomen. Dit besluit treedt in de plaats van alle vereiste vergunningen en machtigingen, en van de definitieve vaststelling van het RUP. Ook de noodzakelijke onteigeningen worden erin opgenomen.

Mijns inziens bevat deze visienota énorm goede verbeteringen op het vlak van de besluitvorming betreffende ruimtelijke projecten. Het voordeel van het stappenplan is dat er een duidelijke structuur ontstaat, en dat het publiek duidelijke informatie verkrijgt over de

---

<sup>135</sup> Visienota, 16.

fase waarin een bepaald project zich bevindt. Een enorm voordeel is ook dat er reeds participatiemomenten voorzien worden vóóraler er enige politieke beslissing wordt genomen aangaande de keuze voor een welbepaald alternatief.<sup>136</sup> Als dit het geval was geweest bij Oosterweel had mijns inziens veel ellende vermeden kunnen worden. Het debat over de verschillende alternatieven had dan in een veel meer open sfeer kunnen plaatsvinden. Politiek gezichtsverlies om te kiezen voor een ander alternatief was immers niet aan de orde geweest, omdat nog geen politiek besluit over een bepaald tracé vastgelegd zou hebben.

Een tweede zeer positief punt vind ik het voorkeursbesluit. Nadat immers uitgebreide informele participatiemomenten en onderzoeken aan bod zijn geweest tijdens het voortraject dient een bepaalde knoop doorgemaakt te worden. Participatie kan immers niet voortduren tot in de eeuwigheid. Als alle standpunten naar voren gebracht zijn, doelgroepen een eerlijke kans gekregen hebben om alternatieven voor te stellen in een open en constructieve sfeer, en er gedebatteerd is tussen alle betrokken actoren, dan is het aan de overheid om op basis van een afweging van alle in het project aanwezige belangen een bepaalde beslissing te nemen. We leven immers nog steeds in een representatieve democratie, waarbij het de verkozen beleidsmakers zijn die beslissingen dienen te nemen in moeilijke kwesties.

Het is ondertussen duidelijk dat gesloten besluitvorming in onze huidige maatschappij volmondig burgers niet meer aanvaard wordt.<sup>137</sup> Er dienen dus meer participatiemogelijkheden op gang te komen, en burgers dienen nauwer betrokken te worden vooraleer bepaalde beleidskeuzes worden gemaakt, maar op een bepaald moment moet de beleidskeuze er wel komen.

Samengevat vind ik dat de visienota een zeer goed systeem naar voren schuift. Wel heb ik bedenkingen bij het feit dat dit stappenplan enkel naar voren geschoven wordt voor projecten die een bestemmingswijziging vereisen. Naar mijn mening zou een gelijkaardig stappenplan ook werken voor projecten die niet zulke wijziging vereisen. Op 15 oktober 2010 werd de Visienota goedgekeurd door de overige leden van de Vlaamse regering.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> K. DEKETELAERE, F. SCHRAM, *Milieurechten van het publiek in de participatiedemocratie*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 224; H. Wuyts, *Demokratie – Participatie – Ruimtelijke ordening*, Brugge, Vanden Broele, 1975, 143.

<sup>137</sup> Anti-establishment is een trend in de samenleving. Mensen leggen zich minder gemakkelijk neer bij gezag en autoriteit. Zie M. SUYKENS, “Waardering en versterking van zelforganisatie”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2009, nr. februari, 9.

<sup>138</sup> MvT Voorontwerp Decreet complexe projecten, 3.



#### D. Zelfde problematiek in Nederland

De trage doorlooptijd van grote infrastructuurprojecten is niet alleen in België een hedendaags probleem. Ook in Nederland duurt het veel te lang om zulke projecten volledig te realiseren. Een Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding) ging daar dan ook aan het werk om de werkelijke oorzaken van vertraging te analyseren, en mogelijkheden te onderzoeken om de besluitvorming te versnellen.<sup>139</sup> Er werden uiteindelijk vergelijkbare conclusies getrokken met de commissies Berx en Sauwens. In haar rapport van 21 april 2008 besluit de Commissie Elverding namelijk dat voor grote projecten een bredere verkenning dient gehouden te worden waarin bewoners, decentrale overheden en milieuorganisaties vroeger en ruimer betrokken zijn. Zo ligt er een breed gedragen besluit voor.<sup>140</sup>

Uiteindelijk werden een hele reeks van de voorstellen van de Commissie overgenomen in de Crisis- en herstelwet van 18 maart 2010.<sup>141</sup> Afdeling twee van het eerste hoofdstuk van de wet gaat specifiek over de voorbereiding van besluiten. Een uitgebreide bespreking van de Crisis- en herstelwet valt echter buiten het bestek van dit werk.

#### IV. Op de goede weg?

Onderzoekscommissies, voorstellen tot Resolutie en visienota's zijn één ding, maar zonder omzetting van deze goede bedoelingen in wetgevende initiatieven zoals in Nederland, staan we nog steeds nergens. Recentelijk zijn in Vlaanderen dan ook effectief zulke wetgevende initiatieven genomen. Achtereenvolgens worden het decreet betreffende complexe projecten en het decreet betreffende de omgevingsvergunning besproken.

Vermeldenswaardig is ook dat recentelijk de Raad van State werd hervormd door de federale wetgever.<sup>142</sup> De Raad is dankzij haar nieuwe bevoegdheden nu geen loutere vernietigingsmachine meer, maar een definitieve geschillenbeslechter. Een arrest zou nu een definitieve oplossing moeten bieden, in plaats van aanleiding geven tot nieuwe geschillen.

---

<sup>139</sup> CH. W. BACKES, E. CHEVALIER, e.a., *Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken*, 10.

<sup>140</sup> Rapport van de Commissie Elverding van 21 april 2008: "Sneller en beter", 13-14.

<sup>141</sup> Wet 18 maart 2010 houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten.

Zie ook S. DENYS, "Naar snellere en efficiëntere advisering bij grote infrastructuurprojecten", *TBP* 2010, 598.

<sup>142</sup> Wet 19 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, *BS* 3 februari 2014.

Een uitgebreide bespreking van deze wetgeving valt buiten het bestek van dit werk, maar de hervormingen zouden wel een positieve uitwerking moeten hebben op de doorlooptijd van infrastructuurprojecten.<sup>143</sup>

#### A. Decreet betreffende complexe projecten

##### i. *Situering*

De Vlaamse regering heeft lang gewerkt aan een decreet betreffende complexe projecten. Op 25 oktober 2013 keurde ze het voorontwerp voor een tweede maal principieel goed. Nadien werd de tekst op 31 januari 2014 ingediend in het Vlaams Parlement. Daar is het decreet op 27 maart aangenomen in de Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten. Op 23 april 2014 volgde de stemming in de plenaire vergadering. Met een ruime meerderheid<sup>144</sup> werd het decreet complexe projecten daar definitief aangenomen.<sup>145</sup>

Het decreet vormt een logische volgende stap in het proces met betrekking tot de aanpak van de lange doorlooptijd van infrastructuurprojecten in België. Nadat twee onderzoekscommissies de oorzaken en mogelijke oplossingen analyseerden, en de Vlaamse regering deze aanbevelingen concretiseerde in een Visienota, werd het tijd om effectief wetgevend in te grijpen.

Sinds de eerste principiële goedkeuring van de tekst door de Vlaamse regering op 24 mei 2013 hebben reeds een heel aantal organisaties en instellingen een advies of mening geschreven over de oplossingen die het decreet aanreikt.<sup>146</sup> In wat volgt zal ik overlopen wat voor hen de voor- en nadelen zijn van het decreet, en geef ik een eigen mening met betrekking tot de tekst aangenomen door de plenaire vergadering.

##### ii. *Analyse van de definitieve tekst*

- *Toepassingsgebied*

Eerst zoom ik in op het toepassingsgebied van het decreet. Artikel 3 stelt dat “*het decreet, voor complexe projecten, de mogelijkheid regelt om te kiezen voor een geïntegreerde*

---

<sup>143</sup> Bijvoorbeeld door middel van de bestuurlijke lus, injunctiebevoegdheid,...

<sup>144</sup> 100 leden namen deel aan de stemming: 64 leden stemden voor, er waren 5 tegenstemmen en 31 onthoudingen (<http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showParlInitiatief.action?id=911896>).

<sup>145</sup> Ontwerp van decreet betreffende complexe projecten, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2417/4. (Hierna: Decr. Complexe projecten.)

<sup>146</sup> Advies MORA (Mobiliteitsraad), SERV (Sociaal-Economische Raad Vlaanderen), SARO (Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening), Minaraad & SALV (Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen & Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij), en VVSG (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten).

*besluitvormingsprocedure.*” Het begrip ‘complex project’ wordt gedefinieerd in artikel 2 °5 dat stelt dat het moet gaan om “*een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vraagt.*”

De nieuwe procedure die in het decreet voorgeschreven wordt is dus allesbehalve verplichtend. Het decreet geeft een mogelijk te volgen procedure weer voor complexe projecten, waarbij de initiatiefnemer er uitdrukkelijk voor kiest om de in het decreet opgenomen geïntegreerde procedure te volgen, dan wel het reguliere sequentieel spoor.<sup>147</sup> Het niet verplichtend karakter van de te volgen procedure<sup>148</sup> is naar mijn mening nogal ongelukkig gekozen. Indien de overheid een complex project wenst te realiseren kan ze in theorie er immers nog steeds voor opteren om de normale procedure te volgen, en geen gebruik te maken van de nieuwe, open procedure die het decreet voorschrijft. Aan die beslissing kunnen bijvoorbeeld politieke redenen ten grondslag liggen. Dit is naar mijn mening niet wenselijk, en het was dan ook beter geweest moest het voortaan verplicht zijn om bij complexe projecten de nieuwe geïntegreerde procedure te volgen.<sup>149</sup>

Bovendien is de definitie van het begrip ‘complex project’ naar mijn mening te vaag en onduidelijk.<sup>150</sup> Wanneer is een project immers van zulk groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat de nieuwe procedure gerechtvaardigd is?<sup>151</sup> Het had mijns inziens beter geweest indien dit begrip concreter gedefinieerd was: indien bijvoorbeeld een project een bepaalde impact en omvang overschrijdt, zou het als complex project gekwalificeerd worden, en zou de nieuwe procedure verplicht worden. Voor projecten die dan onder deze grens blijven qua impact en omvang kan er nog wel voor gekozen worden de nieuwe procedure vrijwillig te volgen indien dit aangewezen is. Met de huidige tekst blijft het echter mogelijk dat projectontwikkelaars die een gigantisch infrastructuurproject willen realiseren zich blijven vastklampen aan de oude procedure die weinig echte participatie voorziet.

Ik sluit mij met andere woorden aan bij de bekommernissen van de SERV, SALV en Minaraad, die in hun advies er ook op wijzen dat het vage begrip ‘complex project’ aanleiding kan geven tot een verschillende invulling door gemeenten en provincies. Dit komt de

---

<sup>147</sup> MvT Ontwerp van decreet betreffende complexe projecten, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2417/1, 6.

<sup>148</sup> Zie ook Advies MORA, 28 juni 2013, 5.

<sup>149</sup> De SERV is in haar advies echter een andere mening toegedaan. Zij zijn wel voorstander van deze keuzevrijheid. Zie: Advies SERV, 1 juli 2013, 7.

<sup>150</sup> Verslag Hoorzitting Ontwerp van decreet betreffende complexe projecten, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2417/2, 6.

<sup>151</sup> In artikel 7 van het decreet werden uiteindelijk een aantal criteria opgenomen, maar ook deze volstaan mijns inziens niet om een duidelijk beeld te krijgen van wat onder complexe projecten dient te worden verstaan in de praktijk.

rechtszekerheid niet ten goede.<sup>152</sup> Bovendien vraag ik mij af wat het verschil is tussen een complex project in de zin van dit decreet, en de ruimtelijke projecten van gewestelijk en strategisch belang, zoals bedoeld in art. 3.3.1 e.v. VCRO. Wat is het nut nog van deze bepalingen in de VCRO nu er een volledig geïntegreerde procedure ontstaan is voor complexe projecten?

Daarenboven bepleit ik, in tegenstelling tot de mening van de SERV, dat de geïntegreerde procedure beter verplicht zou worden voor wat als complexe projecten aanzien wordt. Zo wordt vermeden dat om onduidelijke redenen voor een bepaald complex project toch gekozen wordt voor de reguliere procedure, die te weinig échte participatiemogelijkheden voorziet. Tegen de beslissing om voor een welbepaalde procedure te kiezen staat bovendien ook geen beroepsmogelijkheid open.

- *De geïntegreerde procedure*

Wat de nieuwe geïntegreerde procedure zelf betreft, sluit het nieuwe decreet zoals verwacht vrij nauw aan bij de Visienota van de Vlaamse Ministers van 8 oktober 2010. Zoals reeds besproken, werd in deze visienota, voor projecten die een bestemmingswijziging vereisen een procesaanpak voorgeschreven die bestaat uit vijf stappen. Deze stappen worden, mits een aantal kleine aanpassingen, overgenomen in het decreet voor complexe projecten.

Het uitgangspunt van het nieuwe decreet is een kwalitatieve procesaanpak bij complexe projecten, met aandacht voor inspraak en participatie, geïntegreerd administratie- en bestuursniveau-overschrijdende samenwerking, integratie van onderzoeken, en transparantie en duidelijkheid van de beslissingen.<sup>153</sup>

In deze kwalitatieve procesaanpak wordt gewerkt met een systeem van drie fases, en drie beslissingsmomenten.

In het prille begin wordt een evolutieve en indicatieve procesnota opgesteld die aangeeft hoe de procesaanpak eruit zal zien, en hoe aan bepaalde principes zoals het participatiebeginsel invulling gegeven zal worden. Deze procesnota wordt openbaar gemaakt.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Advies SERV, 1 juli 2013, 7; Advies Minaraad & SALV, 3 en 13.

<sup>153</sup> MvT Ontwerp van decreet betreffende complexe projecten, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2417/1, 6.

<sup>154</sup> Art. 5 §2 Decr. complexe projecten.

Zie ook C. GELDOF, L. GOEDERTIER, e.a., *Planning in uitvoering. Strategische projecten in het Vlaams ruimtelijk beleid*, Brussel, Vlaamse Overheid Departement Ruimte Vlaanderen, 2013, 19.

Dan start een verkenningsfase waarbij nagegaan wordt of het project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang is, en of het dus een complex project betreft dat binnen het toepassingsgebied van het nieuwe decreet valt. Als de Vlaamse regering, de provincieraad of gemeenteraad van oordeel is dat dit inderdaad het geval is, dan neemt ze een startbeslissing.<sup>155</sup> De geïntegreerde procedure gaat dan van start.

Na deze startbeslissing volgt een tweede fase, namelijk de onderzoeksfase. Tijdens deze fase wordt een alternatievenonderzoeksnota<sup>156</sup> opgesteld, waarin de doelstellingen van het project beschreven worden en waarin nagegaan wordt wat mogelijke alternatieven zijn voor het project. Het publiek wordt over deze nota geraadpleegd. Ook volgt een geïntegreerd effectenonderzoek<sup>157</sup> over de ruimtelijke en milieugerelateerde effecten van het project. Na deze onderzoeksfase waarin het publiek wordt geraadpleegd, en waarin alle mogelijke alternatieven voor het project grondig zijn onderzocht, volgt een voorkeursbesluit.

In het ontwerp van voorkeursbesluit wordt onder meer aangegeven voor welk alternatief van het project men heeft gekozen, en wordt gemotiveerd waarom voor dit specifieke alternatief werd gekozen.<sup>158</sup> Dit ontwerp wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek vooraleer het voorkeursbesluit definitief wordt vastgesteld. De definitieve vaststelling van dit voorkeursbesluit betekent een kentering in de procedure. Er wordt een eerste definitieve keuze gemaakt over één bepaald alternatief van het project dat in de uitwerkingsfase verder concreet uitgewerkt zal worden. Op het voorkeursbesluit kan later niet meer teruggekomen worden.<sup>159</sup> Er is dus een ‘point of no return’ bereikt in de procedure.

Nadien volgt een derde uitwerkingsfase. Hier stelt men een projectonderzoeksnota op waarin wordt aangegeven wat de op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven zijn, en opnieuw volgt een geïntegreerd effectenonderzoek op uitvoeringsniveau.<sup>160</sup> Op het einde wordt dan een projectbesluit<sup>161</sup> vastgesteld die verdere invulling geeft aan het definitief vastgestelde voorkeursbesluit. Ook het projectbesluit is onderhevig aan een openbaar onderzoek.

---

<sup>155</sup> Art. 7 Decr. Complexe projecten.

<sup>156</sup> Art. 8 Decr. Complexe projecten.

<sup>157</sup> Art. 9 Decr. Complexe projecten.

<sup>158</sup> Art. 14 Decr. Complexe projecten.

<sup>159</sup> Wel kan dit voorkeursbesluit nog aangevochten worden bij de Raad van State.

<sup>160</sup> Art. 18 en 19 Decr. Complexe projecten.

<sup>161</sup> Art. 26 Decr. Complexe projecten.

Schematisch ziet dit procesverloop er als volgt uit:

FASES	BESLISSINGSMOMENTEN
<p>1. <b>Verkenningfase</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Is het een complex project?</li> <li>- Kan de nieuwe procedure gevolgd worden?</li> </ul>	<p>2. <b>Startbeslissing</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zoja: Er wordt van start gegaan met de nieuwe procedure</li> </ul>
<p>3. <b>Onderzoeksfase</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderzoek naar mogelijke alternatieven</li> <li>- Onderzoek naar ruimtelijke en milieugerelateerde effecten</li> <li>- Participatie van het publiek</li> </ul>	<p>4. <b>Voorkeursbesluit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Keuze voor één bepaald alternatief</li> <li>- Point of no return</li> <li>- Wel onderworpen aan openbaar onderzoek</li> </ul>
<p>5. <b>Uitwerkingsfase</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gekozen alternatief uitwerken</li> <li>- Op uitvoeringsniveau kijken naar verschillende mogelijke uitvoeringsalternatieven</li> <li>- Effecten van deze alternatieven onderzoeken</li> </ul>	<p>6. <b>Projectbesluit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geeft concrete invulling aan het alternatief dat werd gekozen in het voorkeursbesluit</li> <li>- De uitvoeringsfase kan beginnen</li> </ul>

Zowel het voorkeursbesluit als het projectbesluit hebben vergaande rechtsgevolgen.<sup>162</sup> Er kunnen namelijk bouwverboden- of beperkingen in opgenomen worden, vergunningen kunnen worden geweigerd indien zij onverenigbaar zijn met zulk besluit, en er kan ook aangegeven worden welke onteigeningen nodig zijn ter verwezenlijking van de besluiten. Voorafgaand aan beide besluiten worden wel onderzoeksfases voorzien waarin inspraak en participatie centraal staan.

De instanties die over het voorontwerp van dit decreet advies uitbrachten zijn stuk voor stuk globaal genomen positief over de procedure die het decreet voorziet.<sup>163</sup> Ik ben dezelfde mening toegedaan. De voornaamste redenen waarom deze nieuwe procedure naar mijn mening warm onthaald dient te worden, zijn de vele mogelijkheden tot participatie die gecreëerd worden vóóraler er een definitieve beslissing wordt genomen over een welbepaalde belichaming van het project. Voordat het voorkeursbesluit definitief wordt vastgesteld is er eerst een uitgebreide verkenning- en onderzoeksfase waarin alternatieven en ruimtelijke effecten worden onderzocht. Op dat ogenblik liggen alle opties nog open, en wordt het publiek actief betrokken in het debat.

De manier waarop dit publiek aangesproken wordt ligt echter niet in formele regeltjes vervat in het decreet. Ook dat kan alleen maar toegejuicht worden: zo blijft er ruimte voor

<sup>162</sup> Art. 31 Decr. Complexe projecten.

<sup>163</sup> Advies SERV, 7 ; Advies VVSG, 3 ; Advies MORA, 3

maatwerk.<sup>164</sup> Ieder project vereist immers een andere specifieke aanpak.<sup>165</sup> Positief is dan ook dat de participatiemogelijkheden niet limitatief in het decreet worden opgesomd, maar dat er ruimte wordt gecreëerd om op verschillende manieren een draagvlak op te bouwen. Wat de meeste adviezen dan ook toejuichen is dat de Vlaamse regering wel nog extra informatie geeft over mogelijke participatievormen via een zogenaamde ‘Routeplanner’.<sup>166</sup> Dit document werkt de principes die centraal dienen te staan in het procedureverloop concreter uit. Er wordt verdere toelichting gegeven bij wat decretaal voorgeschreven staat. Zo worden bouwstenen, richtlijnen, en aandachtspunten aangereikt met betrekking tot participatie die naargelang het specifieke project al dan niet gebruikt kunnen worden.<sup>167</sup> Het is een evolutieve planner die volgens mij een zeer nuttige leidraad kan vormen voor projectontwikkelaars die de nieuwe procedure zullen volgen.

Zoals hierboven reeds aangegeven bij de bespreking van de Visienota van 8 oktober 2010 ben ik verder ook voorstander van de duidelijke fases waarin het proces wordt onderverdeeld. Deze fases geven duidelijk weer aan de burger wat de stand van zaken is betreffende een specifiek project. Ik verwijst ook terug naar de positieve bemerkingen die ik daar plaatste bij het voorkeursbesluit.

Toch wens ik nog te wijzen op een detail dat naar mijn mening voor verbetering vatbaar is tijdens de behandeling van het voorontwerp in het Parlement. Er is namelijk in het voorontwerp voorzien in het uitvaardigen van individuele kennisgevingen voor de aanvang van het openbaar onderzoek, indien het voorkeursbesluit gewag maakt van een noodzakelijke onteigening. Indien daarentegen dit voorkeursbesluit een bouwverbod opneemt, is níét voorzien in het uitvaardigen van individuele kennisgevingen. Ik sluit mij in dit opzicht aan bij de SERV die stelt dat, omwille van de vergaande inperking van het eigendomsrecht bij een bouwverbod, ook dan individuele kennisgevingen dienen te gebeuren.<sup>168</sup>

- *Randvoorwaarden voor succes*

Een laatste belangrijke randbemerking die ik wil maken bij het decreet heeft betrekking op de praktische uitwerking ervan. Ik deel de terechte bekommernis van de SERV, in die zin dat het

---

<sup>164</sup> Verslag Hoorzitting Ontwerp van decreet betreffende complexe projecten, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2417/2, 9.

<sup>165</sup> C. GELDOF, L. GOEDERTIER, e.a., *Planning in uitvoering. Strategische projecten in het Vlaams ruimtelijk beleid*, Brussel, Vlaamse Overheid Departement Ruimte Vlaanderen, 2013, 14.

<sup>166</sup> MvT Ontwerp van decreet betreffende complexe projecten, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2417/1, 7.

<sup>167</sup> Verslag Hoorzitting Ontwerp van decreet betreffende complexe projecten, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2417/2, 11.

<sup>168</sup> Advies SERV, 11.

decreet wel een goede geïntegreerde procedure voorschrijft, maar dat dit nog geen garantie is voor een effectieve versnelling van het besluitvormingsproces in de praktijk.<sup>169</sup> De nieuwe aanpak vergt immers een vrij grondige wijziging van de ambtelijke en politieke cultuur. Ook een mentaliteitswijziging bij de publieke en private initiatiefnemers van complexe projecten is een noodzakelijke voorwaarde opdat de procedure in de praktijk tot versnelling zal leiden. Zij dienen namelijk effectief te investeren in kwaliteitsvolle participatieprocessen tijdens de verkennings- en onderzoeksfase. Als deze fases echter té snel doorlopen worden, zonder een breed draagvlak voor het project te creëren, zijn we terug bij af, en zullen opnieuw conflicten ontstaan nadat het definitieve voorkeursbesluit reeds is genomen.<sup>170</sup> In dat geval komen we in een gelijkaardige situatie terecht als in het Oosterweeldossier. Ik ben er dan ook voorstander van dat een commissie opgericht wordt die de implementatie van het decreet opvolgt, en eventuele verbetervoorstellen kan formuleren als het decreet niet de gewenste uitwerking heeft in de praktijk.<sup>171</sup>

Nochtans is niet enkel een mentaliteitswijziging bij de overheid of bij private initiatiefnemers noodzakelijk. Ook de burgers en actiegroepen dienen zich te bezinnen over de manier waarop zij van deze nieuwe participatiemogelijkheden gebruik zullen maken. Er wordt in het nieuwe decreet voor hen immers de mogelijkheid gecreëerd om in verschillende fases, vooraleer een definitieve beslissing is genomen, uitgebreid geconsulteerd te worden. Tijdens de onderzoeksfase zal een brede bevraging van het publiek voorzien worden. Het is dan de bedoeling dat de geïnteresseerde burger zijn mening naar voren kan brengen, en dat een constructief publiek debat plaatsvindt waarbij voor- en nadelen van bepaalde alternatieven tegenover elkaar afgewogen worden.

Als deze fase heeft plaatsgevonden op een open manier, en het publiek is voldoende geïnformeerd geweest over haar participatiemogelijkheden, dan is het opnieuw aan de politiek om een bepaalde beslissing te nemen. In het voorkeursbesluit wordt dan definitief voor een bepaald alternatief gekozen. Het is naar mijn mening dan ook de bedoeling dat actiegroepen op dat ogenblik de strijdbijl begraven. Het is niet wenselijk dat zij dan blijven actievoeren ten voordele van het door hun geprefereerde alternatief. In het geval van manifeste onwettigheden is het voorkeursbesluit uiteraard nog wel aanvechtbaar bij de Raad van State, maar in andere gevallen dient men te beseffen dat we in België nog steeds leven in een representatieve

---

<sup>169</sup> Advies SERV, 7.

<sup>170</sup> C. GELDOF, L. GOEDERTIER, e.a., *Planning in uitvoering. Strategische projecten in het Vlaams ruimtelijk beleid*, Brussel, Vlaamse Overheid Departement Ruimte Vlaanderen, 2013, 23.

<sup>171</sup> Advies SERV, 12 ; Advies Minaraad & SALV, 14.



democratie. Als de beleidsmakers een bepaalde knoop hebben doorgesneden, en dit is het resultaat van een degelijk besluitvormingsproces waarin mogelijke alternatieven grondig zijn onderzocht, en waarin de burger de mogelijkheid had om te participeren, dan moeten we ervan uit gaan dat het bestuur de beste oplossing heeft gekozen. Als zich na het voorkeursbesluit conflicten blijven manifesteren over de gekozen oplossing, dan zitten we opnieuw in een Oosterweel-situatie en dreigt het project niet binnen een redelijke termijn gerealiseerd te worden.

Het is naar mijn mening enorm belangrijk dat zulke goede mentaliteit zich bij burgers en actiegroepen voordoet in de eerste projecten die via de nieuwe procedure gerealiseerd zullen worden. Alleen dan zullen publieke en private projectontwikkelaars uit ervaring leren dat burgers inderdaad niet alleen handelen vanuit een NIMBY-reflex, en zullen zij in de toekomst alleen maar meer geneigd zijn in een nog meer open sfeer tot bepaalde beslissingen te komen. Als de burger echter in de eerste malen dat de nieuwe procedure wordt gevolgd laat blijken dat hij zich nooit tevreden kan stellen met de uiteindelijke beslissingen, en over zijn eigen individuele belangen blijft doordraven tot voor de hoogste rechtscolleges, dan denk ik dat de nieuwe procedure gedoemd is tot mislukken, en dan zullen ruimtelijke projecten zich niet sneller voltrekken, ondanks de goede pogingen van de wetgever. De sleutel is dus te vinden in de processen, en niet in de procedures.<sup>172</sup>

## B. Decreet betreffende de omgevingsvergunning

### i. *Situering*

Naast het decreet betreffende complexe projecten nam de Vlaamse regering nog een tweede initiatief om de doorlooptijd van grote infrastructuurprojecten te versnellen. Op 23 december 2013 werd de tekst van het ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning ingediend in het Vlaams Parlement. Op 18 maart 2014 is het ontwerpdecreet gestemd en aangenomen in de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed binnen het Vlaams Parlement.<sup>173</sup> De stemming in de plenaire vergadering over de definitieve tekst vond andermaal plaats op 23 april.<sup>174</sup> Ook het decreet omgevingsvergunning

---

<sup>172</sup> Verslag Hoorzitting Ontwerp van decreet betreffende complexe projecten, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2417/2, 27.

<sup>173</sup> <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showParlInitiatief.action?id=907374>.

<sup>174</sup> Ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2334/10. (Hierna: Decr. Omgevingsvergunning.)

werd op die datum dus warm onthaald door een ruime meerderheid in het Vlaams Parlement.<sup>175</sup>

Redenen die de ondernemingswereld vaak aanhaalt voor de trage doorlooptijd van investeringsprojecten zijn de ingewikkelde administratieve procedures en de zware administratieve lasten.<sup>176</sup> Een vereenvoudiging van de procedures zou de besluitvorming over, en dus ook de realisatie van het project aanzienlijk kunnen versnellen.<sup>177</sup> Dit decreet zorgt er voor dat de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning geïntegreerd worden in één omgevingsvergunning voor onbepaalde duur. Een projectontwikkelaar die dus vroeger beide vergunningen nodig had, zal nu slechts één dossier moeten indienen. De procedure wordt ook vereenvoudigd in die zin dat er nu slechts één openbaar onderzoek en één adviesronde doorlopen moeten worden waarna een globale beslissing kan worden genomen over het project.<sup>178</sup> Het idee is ook dat door eenvoudigere procedures te creëren, het aantal vormfouten die juridisch aanvechtbaar zijn mee zal dalen.<sup>179</sup>

Vlaanderen bekleedt geen voortrekkersrol wat dit decreet betreft. Ook in Nederland werkt men al met een omgevingsvergunning,<sup>180</sup> en in Wallonië maakt men tevens al langer gebruik van een éénmalige vergunning bij gemengde projecten.<sup>181</sup>

Ook over het voorontwerp van dit decreet werden een heel aantal adviezen geschreven.<sup>182</sup> Hieronder volgt een analyse van de aanbevelingen in de uitgebrachte adviezen, en van de definitief aangenomen tekst van het decreet.

---

<sup>175</sup> 100 leden namen deel aan de stemming: 64 leden stemden voor, 36 leden onthielden zich (<http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showParlInitiatief.action?id=907374>).

<sup>176</sup> J. DE CONINCK, “Zal de omgevingsvergunning het investeringsklimaat verbeteren?”, *MER* 2013, afl. 2, 73.

<sup>177</sup> MvT Ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, *Parl. St.* VI. Parl., nr. 2334/1, 7.

<sup>178</sup> H. SEBREGHTS, S. DE LEENER, J. GEENS, “De omgevingsvergunning: een nieuwe kans voor het algemeen belang?”, in M. BOES, J. GHYSELS, D. LINDEMANS, *Vijftig jaar bescherming van het eigendomsrecht: liber amicorum Martin Denys*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 299.

<sup>179</sup> MvT Ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2334/1, 8.

<sup>180</sup> Wet 6 november 2008 algemene bepalingen omgevingsrecht. Zie ook S. DENYS, “Naar snellere en efficiëntere advisering bij grote infrastructuurprojecten”, *TBP* 2010, 598.

<sup>181</sup> Art. 81-97 Decr. W. 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning, *BS* 8 juni 1999. Zie ook J. DE CONINCK, “Zal de omgevingsvergunning het investeringsklimaat verbeteren?”, *MER* 2013, afl. 2, 74.

<sup>182</sup> Advies SARO dd. 5 juni 2013, Advies Minaraad dd. 6 juni 2013, Advies SERV dd. 10 juni 2013, Advies SALV dd. 18 juni 2013.

ii. *Analyse van de definitieve tekst*

• *Positieve elementen*

Over het algemeen werd het voorontwerp van decreet opnieuw warm onthaald door de verschillende adviesinstanties. Bijna allen zijn zij ervan overtuigd dat de omgevingsvergunning de administratieve lasten van een projectontwikkelaar enorm zal verminderen.<sup>183</sup> Zo dient hij immers slechts één dossier op te maken om één bepaalde vergunning te verkrijgen. Een ander pluspunt van zulke geïntegreerde vergunning is de transparantie voor de burger. Hij moet voor zijn bewaren immers niet langer rekening houden met twee verschillende openbare onderzoeken, maar kan zich focussen op één procedure.<sup>184</sup>

Bovendien wordt de omgevingsvergunning verleend voor onbepaalde duur<sup>185</sup>, waardoor een hervergunningsprocedure na het verstrijken van een bepaalde termijn niet nodig is. Dit verschaft de aanvrager meer rechtszekerheid dan nu het geval is.<sup>186</sup> Momenteel kan een milieuvergunning immers slechts voor maximum 20 jaar worden verleend, waarna de exploitateur van de inrichting een nieuwe vergunningsaanvraag moet indienen.<sup>187</sup> De onbepaalde duur van de omgevingsvergunning vormt volgens mij geen gevaar voor het milieu op lange termijn, aangezien de voorwaarden voor de vergunning wel kunnen worden bijgesteld door middel van periodieke evaluaties.<sup>188</sup>

Een ander positief element is dat met de nieuwe regeling tegenstrijdige beslissingen vermeden kunnen worden.<sup>189</sup> Nu wordt een stedenbouwkundige vergunning opgeschort zolang de milieuvergunning niet is verleend, en omgekeerd.<sup>190</sup> Door een geïntegreerde vergunningverlening zal de overheid zich in de toekomst echter met één stem uitspreken over de toelaatbaarheid van zowel de milieu- als de stedenbouwkundige aspecten van een

---

<sup>183</sup> Advies SALV, 17.

<sup>184</sup> Verslag Hoorzittingen Ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2234/5, 7.

<sup>185</sup> Art. 68 Decr. Omgevingsvergunning. Zie ook S. VERBIST, *Actualia Ruimtelijke ordening*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 69.

<sup>186</sup> Advies SARO, 12.

<sup>187</sup> Art. 43 Decr. VI. 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, *BS* 17 september 1985. Zie ook T. DE WAELE, P. FLAMEY, P. SOURBRON, en P.J. VERVOORT, *De milieuvergunning in het Vlaamse Gewest. Een overzicht van de rechtspraak van de Raad van State*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 113.

<sup>188</sup> Art. 82 Decr. Omgevingsvergunning. Zie ook I. LARMUSEAU, “De Sint bracht een omgevingsvergunning: wie braaf is krijgt lekkers, wie stout is de roe?”, *TOO* 2013, afl. 4, 424.

<sup>189</sup> X. BUIJS, S. VERBANCK, *Het omgevingsvergunningendecreet ontleed. Een duiding op basis van het voorontwerp*, Brussel, Politeia, 2013, 13.

<sup>190</sup> Art. 5 Decr. VI. 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, *BS* 17 september 1985. Zie ook E. EMPEREUR, “Milieuvergunningen”, in K. DEKETELAERE, M. SCHOUPS, A.L. VERBEKE, *Handboek Bouwrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 85.

project.<sup>191</sup> Dit komt de rechtszekerheid mijns inziens ten goede. Bovendien worden patstellingen zo vermeden.<sup>192</sup> Vroeger werd immers iedere vergunning bekeken vanuit één specifiek beleidsdomein: voor de stedenbouwkundige vergunning werd gekeken of de stedenbouwkundige voorschriften waren nageleefd en of het aangevraagde in overeenstemming was met de goede ruimtelijke ordening, voor de milieuvergunning werd gekeken naar milieuaspecten. Hierdoor werd het mogelijk dat de bouwvergunning verleend werd, en de milieuvergunning geweigerd. Daardoor verviel ook opnieuw de bouwvergunning en stond de bouwheer nergens. Met de nieuwe integrale benadering overstijgt men echter het eigen beleidsdomein, en kan men een afweging maken rekening houdend met beide perspectieven.<sup>193</sup> Deze nieuwe benadering heeft mijns inziens dus zeer positieve gevolgen.

Wel veronderstelt het een aangepaste bestuurscultuur waarin beleidsdomein- en beleidsniveauoverschrijdend samengewerkt dient te worden. Een oplossingsgerichte houding van de overheid is dus noodzakelijk.<sup>194</sup> Of dit in de praktijk zal lukken zal de toekomst dienen uit te wijzen. De adviesinstanties wijzen er dan ook op dat de invoering van het decreet bestuurlijk goed dient te worden voorbereid, rekening houdend met de cultuur- en organisatorische veranderingen die nodig zijn om het systeem te operationaliseren.<sup>195</sup>

Ook positief met betrekking tot participatie is volgens mij het versterkt voortraject waar het decreet de nadruk op legt. Artikel 8 van de definitieve tekst creëert de mogelijkheid voor de initiatiefnemer van het project om ter voorbereiding van de vergunningsaanvraag de bevoegde overheid te verzoeken een projectvergadering te organiseren met de adviesinstanties. Zo kan afstemming bereikt worden tussen alle relevante actoren. Ook derde belanghebbenden zoals bijvoorbeeld buurtbewoners kunnen hier uitgenodigd worden op vraag van het bestuur of de initiatiefnemer. Deze projectvergadering kan naar mijn mening zeer nuttig zijn om misverstanden of toekomstige conflicten met betrekking tot het project in een zeer vroege fase uit de wereld te helpen. Daarom pleit ik ervoor dat deze projectvergaderingen zeer actief open gesteld worden voor het direct betrokken publiek. Zo zal mijns inziens het bestuur hier zijn verantwoordelijkheid moeten opnemen om alle relevante betrokkenen uit te nodigen, die niet door de initiatiefnemer aan tafel werden gevraagd.

---

<sup>191</sup> MvT Ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2334/1, 13.

<sup>192</sup> S. VERBIST, *Actualia Ruimtelijke Ordening*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 55.

<sup>193</sup> Advies SALV, 19.

<sup>194</sup> Advies Minaraad & SALV Ontwerpdecreet complexe projecten, 25.

<sup>195</sup> Advies SERV, 5.

De procedure om een omgevingsvergunning te bekomen is in het decreet onderverdeeld in twee verschillende soorten procedures. Er is de gewone procedure<sup>196</sup> en de vereenvoudigde procedure.<sup>197</sup>

De gewone procedure vangt aan met een ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek van de vergunningsaanvraag. Vervolgens vindt een openbaar onderzoek plaats, brengen de adviesinstanties een geïntegreerd advies uit, en volgt een beslissing van de bevoegde overheid. Deze beslissing valt na 105 of 120 dagen. In de vereenvoudigde procedure volgt na het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek onmiddellijk een advies van de adviesinstanties en de beslissing door de bevoegde overheid na 60 dagen. Van een openbaar onderzoek is dan geen sprake.<sup>198</sup> Daarom dat deze snelle procedure enkel weggelegd is voor een beperkt aantal situaties, zoals bijvoorbeeld een beperkte aanpassing aan een reeds vergunde inrichting.<sup>199</sup> Ook zal deze procedure gelden voor de door de Vlaamse regering aangewezen types van projecten. Mijns inziens dient de Vlaamse regering met deze bevoegdheid niet al te ruim om te springen. Voor de meeste projecten blijft een openbaar onderzoek immers een noodzakelijke waarborg.

- *Negatieve elementen*

Naast bovenvermelde overwegend positieve uitlatingen heb ik toch ook nog een aantal kritische bemerkingen bij de tekst van het decreet.

Enerzijds heb ik mijn twijfels over het geloof van de Vlaamse Regering in de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Geschillen betreffende het al dan niet verlenen van de omgevingsvergunning in laatste administratieve aanleg worden in het decreet immers aan deze Raad toebedeeld, in plaats van aan de Raad van State.<sup>200</sup> Nochtans is er vaak kritiek op de lange doorlooptijd van procedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.<sup>201</sup> Deze Raad kan nu de toevloed van zaken al amper aan<sup>202</sup>, en krijgt dus in de toekomst nog heel het omgevingsvergunningencontentieux voorgeschoteld. Extra werkrachten en extra financiële

---

<sup>196</sup> Art. 18-36 Decr. Omgevingsvergunning.

<sup>197</sup> Art. 37-51 Decr. Omgevingsvergunning.

<sup>198</sup> X. BUIJS, S. VERBANCK, *Het omgevingsvergunningendecreet ontleed. Een duiding op basis van het voorontwerp*, Brussel, Politeia, 2013, 35.

<sup>199</sup> Art. 17 §2 Decr. Omgevingsvergunning.

<sup>200</sup> Art. 105 Decr. Omgevingsvergunning. Zie ook I. LARMUSEAU, "De Sint bracht een omgevingsvergunning: wie braaf is krijgt lekkers, wie stout is de roe?", *TOO* 2013, afl. 4, 427.

<sup>201</sup> Gedachtewisseling over het Jaarverslag 2012-2013 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2281/1.

<sup>202</sup> S. VERBIST, *Actualia Ruimtelijke Ordening*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 77.

middelen voor de Raad lijken mijns inziens daarom broodnodig. Anders dreigt de tijdswinst die men poogt te bereiken via de omgevingsvergunning verloren te gaan door lange procedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, en dat kan niet de bedoeling zijn.<sup>203</sup>

Anderzijds koos de Vlaamse wetgever in het decreet voor dwingende termijnen, ook wel vervaltermijnen genoemd.<sup>204</sup> Zulke bindende termijnen zijn op zich een goede evolutie die de doorlooptijd van ruimtelijke projecten kunnen helpen versnellen. De concrete uitwerking ervan is naar mijn mening echter minder positief. De Vlaamse wetgever opteert namelijk voor een systeem waarbij het overschrijden van de adviestermijn leidt tot een advies dat geacht wordt gunstig te zijn.<sup>205</sup> Wanneer daarentegen de beslissingstermijn wordt overschreden leidt dit tot een afwijzing van de vergunning.<sup>206</sup> Naar mijn mening is het verlenen van de vergunning bij het in gebreke blijven van de overheid een logischer systeem.<sup>207</sup> Jammer genoeg kon men niet voor dit systeem opteren door middel van Europese rechtspraak waarbij stilzwijgende vergunningen in strijd worden geacht met een aantal Europese richtlijnen.<sup>208</sup>

Tot slot vind ik het jammer dat men ervoor opteerde uiteindelijk geen amendement te aanvaarden bij artikel 27 van het decreet. Dit artikel stelt in haar definitieve vorm dat “*de vergunningsaanvrager kan vragen om door de provinciale of de gewestelijke omgevingsvergunningcommissie gehoord te worden.*” In amendement nr. 3 werd door de heren Dirk Peeters en Hermes Sanctorum voorgesteld dat ook het betrokken publiek deze mogelijkheid zou krijgen.<sup>209</sup> Zodoende zou opnieuw in een vroege fase een inspraakmoment worden geboden aan de burger. De adviesinstantie kan dan reeds rekening houden met opmerkingen van het publiek. Ik was dan ook voorstander van dit amendement. Jammer genoeg koos men ervoor om het amendement niet te weerhouden in de definitieve tekst.

*iii. Wat met de handhaving?*

Het decreet betreffende de omgevingsvergunning bevat geen bepalingen inzake handhaving.

---

<sup>203</sup> Verslag Hoorzittingen Ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2234/5, 17.

<sup>204</sup> X. BUIJS, S. VERBANCK, *Het omgevingsvergunningendecreet ontleed. Een duiding op basis van het voorontwerp*, Brussel, Politeia, 2013, 14.

<sup>205</sup> Art. 26, lid 2 Decr. Omgevingsvergunning.

<sup>206</sup> Art. 32 § 4 Decr. Omgevingsvergunning.

<sup>207</sup> Verslag Hoorzittingen Ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2234/5, 5.

<sup>208</sup> HvJ 14 juni 2001, *TMR* 2001, 293.

<sup>209</sup> Amendementen Ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning van 18 februari 2014, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2334/2, 5.

Hier werd door heel wat adviesinstanties de aandacht op gevestigd.<sup>210</sup> Uiteindelijk volgde op 31 januari 2014 de indiening van een ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning in het Vlaams Parlement.<sup>211</sup> Op 12 maart werd het decreet daar aangenomen in de Commissie, en op 23 april in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement.<sup>212</sup>

Het kan mijns inziens betreurd worden dat de handhaving geregeld zal worden in een apart decreet. Het was naar mijn mening duidelijker geweest als de handhaving van de omgevingsvergunning als afzonderlijke titel mee geregeld was in het omgevingsvergunningsdecreet zelf.

Ook wat de inhoud van dit aparte handhavingsdecreet betreft zijn bepaalde elementen te betreuren. Zo koos de Vlaamse regering ervoor om, hoewel de milieuvergunning en stedenbouwkundige vergunning nu geïntegreerd zijn in één omgevingsvergunning, toch niet te voorzien in één handhavingsprogramma. Qua handhaving komt men dus niet tot een samenhangend instrumentarium, wat het logisch geheel eigenlijk doet teloorgaan. De SARO is het er in haar advies met mij over eens dat dit een gemiste kans is om de administratieve procedures echt doorgedreven te vereenvoudigen.<sup>213</sup> Voor de toekenning van een vergunning bekijkt men milieu en ruimtelijke ordening dus gezamenlijk, voor de handhaving trekt men beiden terug los van elkaar. Echt logisch kan dit niet worden genoemd. Wel wordt het handhavingsbeleid inzake ruimtelijke ordening in de toekomst uitermate parallel aan het milieuhandhavingsbeleid. Beiden worden dus wel meer op elkaar afgestemd.<sup>214</sup>

Een doorgedreven bespreking van de wijzigingen die het handhavingsdecreet teweeg brengt in de VCRO en het DABM valt echter buiten het bestek van dit werk.

---

<sup>210</sup> Advies SERV, 7 ; Advies SARO, 5.

<sup>211</sup> Ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2419/1.

<sup>212</sup> Ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, *Parl. St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2419/4. Er namen 100 leden deel aan de stemming: 64 leden stemden voor, 38 leden onthielden zich (<http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showParlInitiatief.action?id=912015>).

<sup>213</sup> Advies SARO Voorontw. Decr. betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, 3. Zie ook J. DE CONINCK, "Zal de omgevingsvergunning het investeringsklimaat verbeteren?", *MER* 2013, afl. 2, 75.

<sup>214</sup> X. BUIJS, S. VERBANCK, *Het omgevingsvergunningendecreet ontleed. Een duiding op basis van het voorontwerp*, Brussel, Politeia, 2013, 89-90.

## V. Besluit

Zoals uit bovenstaande analyse blijkt heeft de wetgever de afgelopen jaren niet stilgezeten om aan de problematiek van de lange doorlooptijd en het gebrek aan transparantie en participatie bij ruimtelijke projecten tegemoet te komen. Na veel voorbereidend werk werden door de Vlaamse Regering twee decreten goedgekeurd die ondertussen ook definitief aangenomen werden in het Parlement. Zowel het decreet betreffende complexe projecten, als het decreet betreffende de omgevingsvergunning zouden er in de toekomst voor moeten zorgen dat Oosterweelfiasco's vermeden kunnen worden. Hoewel deze maatregelen natuurlijk toegejuicht moeten worden, moet men mijns inziens wel beseffen dat de voorbereiding van de besluitvorming bij grote ruimtelijke projecten nu eenmaal een zekere tijd in beslag neemt.<sup>215</sup> De gewenste snelheid van het project mag er niet voor zorgen dat men moet inboeten aan kwaliteit. De twee decreten zorgen naar mijn mening wel voor een voldoende evenwicht tussen een kwalitatieve besluitvorming en participatie enerzijds, en een snelle doorlooptijd anderzijds. De toekomst zal echter moeten uitwijzen of dit evenwicht in de praktijk ook effectief wordt bereikt.

Het is volgens mij dus zeer goed dat men bij de uitwerking van maatregelen om de doorlooptijd van ruimtelijke ingrepen te versnellen, er niet voor heeft geopteerd om de participatie van de burger te verminderen. Een uitgebreide, tijdelijk georganiseerde, informele participatie zal er immers naar mijn mening toe leiden dat infrastructuurprojecten juist sneller afgerond kunnen worden, aangezien hierdoor laattijdige conflicten meer voorkomen kunnen worden.

Bovendien ben ik van oordeel dat de NIMBY-theorie niet steeds correct is. Als burgers enkel kunnen participeren door deel te nemen aan een openbaar onderzoek, is het logisch dat zij in de verdediging gaan, en hun eigen individuele belangen beginnen na te streven. Er is op dat ogenblik immers geen ruimte meer voor verandering aan het project. De vergunningsaanvraag ligt al vast en is reeds ingediend. Als burgers daarentegen reeds vroeger betrokken worden bij de realisatie van het project, is het naar mijn mening wél mogelijk dat zij verder denken dan hun eigen stoep. Door met anderen in overleg te gaan, en over het project te debatteren verruimen burgers hun geest, en wordt hun perspectief breder. Dit is het eeuwige verhaal van de these, antithese en synthese die men daarna voor zichzelf maakt.

---

<sup>215</sup> S. DENYS, "Naar snellere en efficiëntere advisering bij grote infrastructuurprojecten", *TBP* 2010, 606.



Wel sluit ik mij aan bij Karel Vinck die in een artikel in *De Tijd* op 27 maart 2010 een bepaalde grens aangaf aan de burgerparticipatie bij ruimtelijke projecten.<sup>216</sup> Ook hij vindt het goed dat de burger tijdig wordt gehoord. Er moet polsslag genomen worden van wat aan de basis leeft, zodat politici zich niet in een ivoren toren bevinden. Maar volgens hem dient dit beschouwd te worden als input, waarop een beslissing eventueel gebaseerd kan zijn. Meer niet. Eenmaal het participatieproces beëindigd is, moeten we de politiek het vertrouwen geven om met die informatie aan de slag te gaan. Als wij de politiek op geen enkel ogenblik meer vertrouwen geven om te beslissen, dan zal de democratie zichzelf democratisch vernietigen.

Ik sluit mij volledig aan bij deze overwegingen. Een democratie veronderstelt immers nog steeds dat de meerderheid beslist. Burgers moeten echter wel degelijk kunnen participeren aan het beleid, zeker bij ruimtelijke projecten die een belangrijke invloed kunnen hebben op hun leefomgeving. Deze burgers dienen dan ook tijdig bij de realisatie van het project betrokken te worden, zodat er coproductie ontstaat, en er nog effectief overleg over de inhoud van het project mogelijk is. De verschillende fases die voorzien zijn in het decreet complexe projecten kunnen hier volgens mij aan tegemoet komen.

Maar eens een grondig participatieproces werd gevoerd, en de betrokken burgers zijn gehoord in hun overwegingen en inzichten, dan moet de politiek de moed hebben om tot een beslissing te komen, ook al is deze beslissing negatief voor een bepaalde groep. Het kan niet zijn dat een kwalitatief goed project door een zeer kleine minderheid blijvend tegengehouden wordt.

Samengevat ben ik van oordeel dat het dus niet wenselijk is om te evolueren naar een volwaardige participatieve democratie, waarbij de overheid voor iedere beslissing dient terug te koppelen naar iedere individuele burger. Wél staat er bij ruimtelijke projecten zoveel op het spel, en zijn er zoveel verschillende belangen in het geding, dat er een ruime consultatie en participatie van de betrokken burgers dient te worden georganiseerd. Pas nadien kunnen (én moeten) er politieke beslissingen worden genomen. Doordat er in het Oosterweeldossier reeds beslissingen waren genomen voorafgaand aan enige vorm van informatie en participatie zijn nadien nog fundamentele conflicten en misverstanden kunnen ontstaan, waardoor na ondertussen tien jaar nog steeds niets is bereikt in het dossier. Laten we hopen dat met de twee besproken nieuwe decreten verandering op komst is, en dat er terug meer evenwicht wordt gebracht in de eeuwige slingerbeweging tussen algemeen en privaat belang. Zo kunnen

---

<sup>216</sup> I. RENSON, "Groeten uit het land dat stilstaat", *De Tijd* 27 maart 2010.

in de toekomst breed gedragen, kwaliteitsvolle projecten binnen een redelijke termijn opgeleverd worden.



## **Bibliografie**

### **Rechtsleer**

-BACKES, CH. W., CHEVALIER, E., e.a., *Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken*, 173p.

([http://docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2009/298\\_complexeprojecten\\_vergelijkend.pdf](http://docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2009/298_complexeprojecten_vergelijkend.pdf))

-BAUWENS, M., “Ruimtelijke projecten: Visie en praktijk”, in HUBEAU B., VANDEVYVERE W. en DEBERSAQUES G., *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, Die Keure, 2010, 633-650.

-BERX, C., *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Antwerpen/Groningen, Intersentia, 2000, 649p.

-BERX, C., “Hebben burgers te veel rechten? Het rapport Berx”, *TBP* 2010, 577-587.

-BLANQUART, G., COOLS, B., KALK, E., LAGROU, E., MICHIELS, J., VLAEMINCK, S., WUYTS, H., *De participatie van de bewoner in het gemeentelijk stedenbouwbeleid*, Antwerpen: Nationaal Hoger Instituut voor Bouwkunst en Stedenbouw, 1977, 66p.

-BOES, M., “Stedenbouw en ruimtelijke ordening in het Vlaamse Gewest”, reeks *Notarieel bestuursrecht*, Brussel, Larcier, 2006, 147p.

-BUIJS, X., VERBANCK, S., *Het omgevingsvergunningendecreet ontleed. Een duiding op basis van het voorontwerp*, Brussel, Politeia, 2013, 147p.

-BUYLE, D., “Mensen maken de ruimte! Inspraak in ruimtelijke ordening zorgt voor meer betrokkenheid van de bewoners”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2005, nr. september, 6-8.

-CLAEYS, M., *Stilstand. Over machtspolitiek, betweterbestuur en achterkamerdemocratie*, Leuven, Van Halewijck, 2013, 552p.

-DE CONINCK, J., “Zal de omgevingsvergunning het investeringsklimaat verbeteren?”, *MER* 2013, afl. 2, 73-75.

-DE DECKER, A., “Volksraadpleging is de beste hefboom voor verbetering”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2005, nr. september, 35-38.

-DEKETELAERE, K., SCHRAM, F., *Milieurechten van het publiek in de participatiedemocratie. Toegang tot milieu-informatie, inspraak in de milieubesluitvorming en toegang tot de rechter in milieuzaken*, Brugge, Vandenbroele, 2002, 384p.

- DEKETELAERE, K., SCHOUPS, M., VERBEKE, A.L., *Handboek Bouwrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 1673p.
- DENYS, S., “Naar snellere en efficiëntere advisering bij grote infrastructuurprojecten”, *TBP* 2010, 588-606.
- DE RYNCK, F., DEZEURE, K., *Burgerparticipatie in Vlaamse steden. Naar een innoverend participatiebeleid. Rapport van de werkgroep participatie voor minister Marino Keulen*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 174p.
- DE RYNCK, F., DEZEURE, K., “Participatie: een driehoeksverhouding”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2011, nr. mei, 47-48.
- DE RYNCK, F., DEZEURE, K., *Participatie wordt ge(s)maakt! Over de visie van politici en ambtenaren op participatie*, 2011, 37p. ([http://www.vvsg.be/sociaal\\_beleid/Etnisch-culturele\\_diversiteit/integratiebeleid/Documents/Beleidsparticipatie/rapport\\_Dezeure\\_en\\_De\\_Rynck%20participatie%20wordt%20gesmaakt.pdf](http://www.vvsg.be/sociaal_beleid/Etnisch-culturele_diversiteit/integratiebeleid/Documents/Beleidsparticipatie/rapport_Dezeure_en_De_Rynck%20participatie%20wordt%20gesmaakt.pdf))
- DE SMEDT, P., “Sneller en beter: niet tot elke prijs”, *TOO* 2010, nr. november, 7.
- DE WAELE, T., FLAMEY, P., SOURBRON, P., en VERVOORT, P.J., *De milieuvergunning in het Vlaamse Gewest. Een overzicht van de rechtspraak van de Raad van State*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 522p.
- DIERICKX, G., LANCKSWERDT, E., THIJSEN, P., *De burger aan zet: zin en onzin van participatie*, Brussel, Politeia, 2010, 149p.
- GELDOF, C., GOEDERTIER, L., LAGAST, T., LEENDERS, I., LEINFELDER, H., LIEVOIS, G., *Planning in uitvoering. Strategische projecten in het Vlaams ruimtelijk beleid*, Brussel, Vlaamse Overheid Departement Ruimte Vlaanderen, 2013, 105p.
- GRIETENS, E., “Inspraak bij stadsplanning: Van tegenspraak naar samenspraak”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. mei, 31-33.
- HUBEAU, B., VOETS, F., *Ruimtelijke ordening voor beginners*, Brugge, Die Keure, 2011, 256p.
- HUBEAU, B., VANDEVYVERE, W., en DEBERSAQUES, G. (eds.), *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, Die Keure, 2010, 1419p.
- JADOT, B., *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Bruyant, 2005, 310p.
- LAGA, K., “Beslist anders beslissen en beslist meebeslissen: bewonersparticipatie in lokale besturen”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2011, nr. mei, 38-41.

- LANCKSWEERDT, E., *Handboek burgerparticipatie: een juridische verkenning toegespitst op het lokale bestuursniveau, met verdere beschouwingen over de ontwikkelingsmogelijkheden van onze democratie*, Brugge, Die Keure, 2009, 654p.
- LANCKSWEERDT, E., *Participatie van maatschappelijke actoren aan de besluitvorming van de overheid, in het bijzonder op het lokale bestuursniveau: een juridische en metajuridische verkenning: proefschrift*, Antwerpen, 2009, 584p.
- LARMUSEAU, I., “De Sint bracht een omgevingsvergunning: wie braaf is krijgt lekkers, wie stout is de roe?”, *TOO* 2013, afl. 4, 424-427.
- LAUWERS, H., COPPENS, T., *'s Lands natuurschoon: 50 jaar wet op de stedenbouw: een halve eeuw ruimtelijke ontwikkelingen, 29 maart 1962-2012*, Antwerpen, VRP, 2012, 100p.
- LUST, S., *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding.*, Brugge, Die Keure, 2010, 161p.
- MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., VANDELANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 383-441.
- RENSON, I., “Groeten uit het land dat stilstaat”, *De Tijd* 27 maart 2010.
- ROELANDTS, B., “Ruimtelijke structuurplannen en rechtsbescherming: een harde noot om te kraken”, *TROS* 2005, 240-248.
- SALVERDA, I., VAN DAM, R., *Burgers en landschap Deel 1. Voorbeelden van burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief*, december 2008, 43p. (<http://library.wur.nl/way/bestanden/clc/1896331.pdf>)
- SCHRAM, F., *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding*, Brussel, Politeia, 2013, 624p.
- SEBREGHTS, H., DE LEENER, S., GEENS, J., “De omgevingsvergunning: een nieuwe kans voor het algemeen belang?”, in BOES, M., GHYSELS, J., LINDEMANS, D., *Vijftig jaar bescherming van het eigendomsrecht: liber amicorum Martin Denys*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 295-302.
- SUYKENS, M., “Waardering en versterking van zelforganisatie”, *Ter-zake Magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2009, nr. februari, 9.
- THIJSSSEN, P., “De kiezer heeft altijd gelijk? Een pleidooi voor volksraadplegingen met opkomstplicht”, *Ter-zake magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, 2010, nr. mei, 13-14.
- VAN DE HEYNING, C., VAN PRAET, J., “Hebben burgers te veel rechten? Voorwoord.”, *TBP* 2010, 575.

- VAN DE PUTTE, D., “In de naam van het algemeen belang: Manu Claeys en Patrick Moenaert over burgers betrekken bij het beleid”, *Ter-zake magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, 2010, nr februari, 16-20.
- VAN DEN BROECK, J., ALBRECHTS, L., SEGERS, R., *Strategische ruimtelijke projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*, Brussel, Politeia, 2010, 309p.
- VAN HOORICK, G., *Handboek ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 344p.
- VAN HUMBEECK, P., *Versnelling van investeringsprojecten: wat valt er te leren uit 10 jaar werken aan betere regelgevingsprocessen?*, Leuven, 2010, 11p. (<http://soc.kuleuven.be/web/files/11/72/W09-54.pdf>)
- VAN ROY, W., “Gemeentedecreet en burgerparticipatie: Wat voor nieuws onder de inspraakzon?”, *Ter-zake magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2005, nr. september, 30-38.
- VAN ROY, W., “Open ruimte geeft zuurstof aan de Brugse Poort: Participatie bij stadsvernieuwing in Gentse volksbuurt”, *Ter-zake magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2008, nr. september, 26-28.
- VAN ROY, W., “Het Burger-ei: perspectieven op lokale burgerparticipatie”, *Ter-zake magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2009, nr. februari, 7-8.
- VEKEMAN, R., *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Antwerpen, Kluwer, 2004, 656p.
- VERBIST, S., *Actualia Ruimtelijke Ordening*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 149p.
- VERHULST, J., “Infrastructuurwerken: aan wie komt de besluitvorming toe?”, *Ter-zake magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. mei, 10-13.
- VERWAEST, J-C., “Het nut van de volksraadpleging: democratie of demagogie?”, *Ter-zake magazine: praktijkblad over lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, Brussel, VIBOSO, 2010, nr. mei, 8-10.
- WUYTS, H., *Democratie, participatie, ruimtelijke ordening: de toestand in de Vlaamse gemeenten*, Leuven, 1975, 171p.

## Rechtspraak

- HvJ 14 juni 2001, *TMR* 2001, 293.
- RvS (10<sup>e</sup> k.) 12 mei 2009, nr. 193.186, *CPDK* 2010, afl. 2, 289.
- RvS (10<sup>e</sup> k.) 5 oktober 2009, nr. 196.640, *TROS nieuwsbrief* 2009, afl. 9, 7.
- RvS (10<sup>e</sup> k.) 10 februari 2010, nr. 200.738, *NJW* 2010, afl. 220, 277.
- RvS (10<sup>e</sup> k.) 17 maart 2010, nr. 202.010, *TMR* 2010, afl. 4, 545.
- RvS (10<sup>e</sup> k.) 4 april 2011, nr. 212.394, *CPDK* 2012, afl. 3, 458.
- RvS (10<sup>e</sup> k.) 1 juni 2011, nr. 213.629, *TMR* 2012, afl. 2, 206.
- RvVb (2<sup>e</sup> k.) 27 maart 2012, nr. A/2012/0116, *TROS nieuwsbrief* 2013, afl. 1, 24..
- RvS (10<sup>e</sup> k.) 17 september 2012, nr. 220.608, *TROS nieuwsbrief* 2012, afl. 11, 4.
- RvS (7<sup>e</sup> k.) 28 maart 2013, nr. 223.044, *T. Gem.* 2013, afl. 3, 212.