



NAAR EEN BETERE EN SNELLERE REALISATIE VAN
COMPLEXE INFRASTRUCTUURPROJECTEN

Advies van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.mobiliteitsraad.be – T +32 2 209 01 11 – E info@mobiliteitsraad.be

Goedkeuring MORA 17 februari 2023

Samenwerking met SERV die het goedkeurde op 27 februari 2023

SALV die het goedkeurde op 3 maart 2023

Contactpersonen Nico Milo nmilo@serv.be

Tim Buyse tbuyse@serv.be

Mevrouw Lydia PEETERS
Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken
Graaf de Ferrarisgebouw
Koning Albert II laan 20
B-1000 Brussel

Decreet complexe projecten

Mevrouw de minister

Met het decreet betreffende complexe projecten beoogde de Vlaamse Regering belangrijke mobiliteitsinfrastructuurprojecten beter en daardoor ook sneller te realiseren. Ondertussen is het decreet acht jaar oud. Nog géén van de complexe projecten is vergund. De vraag stelt zich of het decreet complexe projecten en de daaraan gekoppelde procesaanpak al dan niet geleid heeft tot een verbetering van de kwaliteit en doorlooptijd van de grootschalige infrastructuurprojecten.

De MORA besliste eind 2022 om op eigen initiatief een evaluatieoefening van de aanpak complexe projecten op te starten. Omdat het thema echter ver buiten het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken reikt, werden ook andere strategische adviesraden bij het debat betrokken. Dit debat resulteerde in een gezamenlijk advies van de MORA, de SERV en de SALV.

Het voorliggende advies en de handvaten die erin zijn opgenomen, volgen rechtstreeks uit een uitgebreide analyse van bestaande evaluaties, gesprekken met experts en debatten tussen de verschillende stakeholders. De raden hopen met dit advies een bijdrage te kunnen leveren aan een optimalisering van de procesaanpak voor complexe infrastructuurprojecten.

Hoogachtend

Tim Buyse
algemeen secretaris MORA

Pieter Kerremans
secretaris-generaal SERV

Koen Carels
secretaris SALV

Daan Schalck
voorzitter MORA

Caroline Copers
voorzitter SERV

Hendrik Vandamme
voorzitter SALV

Inhoud

Krachtlijnen	5
Advies	7
1. Inleiding	7
2. Focus	8
3. Decreet complexe projecten	9
3.1 Filosofie van het decreet	9
3.2 Methodiek complexe projecten	9
4. Stand van zaken complexe projecten	10
5. Vaststellingen en aandachtspunten	14
5.1 Algemene vaststellingen	14
5.2 Vaststellingen per evaluatiedimensie	16
5.3 Lopende beleidsinitiatieven	22
6. Aanbevelingen	23
6.1 Versterken van de kwaliteit van het proces	23
6.2 Optimaliseren van de omgevingsfactoren	28
Bijlage: opvolging eerdere adviezen	31

Krachtlijnen

Met het decreet betreffende complexe projecten beoogde de Vlaamse Regering belangrijke mobiliteitsinfrastructuurprojecten beter en daardoor ook sneller te realiseren. Ondertussen is het decreet acht jaar oud. Nog géén van de complexe projecten is vergund.

Hoewel verschillende projecten om diverse redenen met vertragingen kampen en het decreet de beoogde doelstelling niet allemaal kon inlossen, **blijven de raden de principes en doelstellingen van het decreet ondersteunen**. Het trechteren van opties, de geïntegreerde aanpak en de aandacht voor participatie kunnen bijdragen aan de kwaliteit van en het draagvlak voor de projecten.

De raden zien wel een aantal verbetermogelijkheden, en dit op twee niveaus, m.n. (i) het versterken en verbeteren van de kwaliteit van het proces en (ii) het optimaliseren van de omgevingsfactoren.

Om de kwaliteit van het proces te verbeteren, doen de raden volgende voorstellen:

- **Zorg voor een onderbouwde en gedragen startbeslissing** door de relevante adviesraden de mogelijkheid te bieden om reflecties te kunnen geven in de verkenningsfase.
- **Motiveer grondig nut, noodzaak en mogelijke impact** van een vooropgesteld complex project in de verkenningsfase.
- **Baken in de opstartfase het project duidelijk af** en streef eerst naar een gedragen probleemstelling waarna het debat wordt gevoerd over mogelijke oplossingen.
- **Faciliteer joint fact finding** waarbij zowel de pro's als de contra's van een project duidelijk in beeld worden gebracht en waarbij de focus meer wordt gelegd op zienswijzen in plaats van op bezwaren.
- **Weeg alternatieven sneller af** waarbij de voorkeur wordt gegeven aan een breed alternatievenonderzoek op hoofdlijnen i.p.v. minder alternatieven onderzoeken op groot detail. De maatschappelijke en economische effecten moeten in de onderzoeksfase wel voldoende in kaart worden gebracht.
- **Zorg snel voor duidelijkheid over financiering en betaalbaarheid** via een gedragen investeringsagenda en de opname van de complexe projecten als apart luik binnen het GIP.

- **Bouw flexibiliteit in** om projecten inhoudelijk te kunnen bijsturen bij voortschrijdende inzichten, zodat kan geanticipeerd worden op nieuwe of onverwachte gewijzigde omstandigheden.
- **Onderzoek welke procedurestappen kunnen worden geschrapt**, zonder de kwaliteit en rechtszekerheid van het project in gevaar te brengen.
- **Laat bij de afwegingen over de projectkeuze in de eerste plaats het algemeen belang doorwegen**, waarbij het algemeen belang moet worden gezien als een combinatie van de verschillende maatschappelijke belangen (ecologie, leefbaarheid, gezondheid, economie ...).

Om de omgevingsfactoren aan te pakken stellen de raden het volgende voor:

- **Zorg ervoor dat de voortgang van de projecten zoveel mogelijk gegarandeerd blijft eens ze zijn goedgekeurd.** Dit kan onder o.a. door meer transparantie en een grotere betrokkenheid van de stakeholders in de verkenningsfase en door de opmaak van een investeringsagenda in samenwerking met bv. lokale overheden.
- **Optimaliseer beroepsprocedures en -mogelijkheden** en onderzoek of en welke andere pistes voor de beoordeling van MER's door de Raad van State mogelijk zijn.
- **Zorg voor maximale integratie over de beleidsniveaus heen** en stem complexe projecten ook maximaal af met andere lopende ruimtelijke processen.
- **Informeer duidelijk over de voortgang van de complexe projecten** in het Vlaams Parlement en betrokken gemeente- en provincieraden.

Advies

1. Inleiding

Het decreet betreffende complexe projecten is in voege sinds 2015. Met het decreet beoogde de Vlaamse Regering belangrijke mobiliteitsinfrastructuurprojecten beter en daardoor ook sneller te realiseren. Hiervoor werd een nieuwe procesaanpak ontwikkeld, gebaseerd op gefaseerde trechtering van projectalternatieven, integratie van onderzoeken en vergunningen en brede participatiemogelijkheden in een vroeg stadium van het proces. Een tiental projecten werden oorspronkelijk als complex project aangeduid voor realisatie volgens deze nieuwe methodiek.

Ondertussen is het decreet acht jaar oud. Nog géén van de complexe projecten is vergund. De vraag stelt zich bijgevolg of het decreet complexe projecten en de daaraan gekoppelde procesaanpak al dan niet geleid heeft tot een verbetering van de kwaliteit en doorlooptijd van de grootschalige infrastructuurprojecten.

Er is zowel vanuit politieke en ambtelijke hoek, als vanuit het middenveld, een duidelijke vraag naar een grondige evaluatie van het decreet complexe projecten. Een dergelijke oefening moet toelaten het proces te optimaliseren teneinde grootschalige infrastructuurprojecten op een kwalitatieve wijze en binnen een redelijke termijn te realiseren. Evaluaties van het decreet zelf zijn tot op heden echter beperkt. Enkel het departement Omgeving maakte in 2021 een beperkte zelfevaluatie.

De Mobiliteitsraad van Vlaanderen besliste eind 2022 om op eigen initiatief een evaluatieoefening van de aanpak complexe projecten op te starten. Omdat het thema echter ver buiten het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken reikt, werden ook andere strategische adviesraden bij het debat betrokken. Dit debat resulteerde in een gezamenlijk advies van de MORA, de SERV en de SALV.

Het voorliggende advies en de handvaten die erin zijn opgenomen, volgen rechtstreeks uit een uitgebreide analyse van bestaande evaluaties, gesprekken met experts en debatten tussen de verschillende stakeholders.

2. Focus

Met dit advies willen de raden vanuit de blik van het brede middenveld constructief bijdragen aan een versterking van het proces om complexe mobiliteitsinfrastructuurprojecten kwalitatiever, efficiënter en daardoor mogelijks ook sneller te kunnen realiseren.

Zowel de evaluatie als de aanbevelingen blijven op strategisch niveau. De doelstelling was niet om een gedetailleerde technische studie te maken van de individuele projecten noch van het vergunningenbeleid. Aangezien nog geen van de huidige complexe projecten effectief gerealiseerd is, bleek het ook niet mogelijk een exhaustieve vergelijkende analyse uit te voeren van de doorlooptijd van de infrastructuurprojecten via het decreet complexe projecten en via de reguliere vergunningsprocedure.

Wel worden op strategisch niveau aandachtspunten geformuleerd en bouwstenen aangereikt die binnen de contouren van het decreet op de complexe projecten en vanuit de (vaak snel wijzigende) omgevingsfactoren, kunnen bijdragen aan een versterking van het proces en de procesaanpak.



3. Decreet complexe projecten

3.1 Filosofie van het decreet

Het decreet betreffende complexe projecten werd op 25 april 2014 goedgekeurd en is formeel van kracht sinds 1 maart 2015. Met het decreet werd de mogelijkheid gecreëerd om voor een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang te kiezen voor een **geïntegreerde besluitvormingsprocedure**.

Het uitgangspunt daarbij is een kwalitatieve procesaanpak, met aandacht voor inspraak en participatie in een vroeg stadium, geïntegreerde samenwerking over de bestuursniveaus heen, integratie van onderzoek, convergentie en transparantie. De doelstelling van het decreet is de infrastructuurprojecten efficiënter en kwaliteitsvoller en daardoor ook sneller te realiseren.

Het decreet vormt een onderdeel in de hervorming van het vergunningenlandschap. In plaats van eerst in het traject van de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) te stappen om pas daarna een vergunningsaanvraag te kunnen indienen, kan de initiatiefnemer van een complex project voor een geïntegreerd traject kiezen. Dat traject zal dan uitmonden in een voorkeursbesluit en in een projectbesluit, dat tegelijkertijd zal fungeren als RUP, als stedenbouwkundige vergunning, als milieuvergunning, als machtiging inzake onbevaarbare waterlopen enz.

Door de geïntegreerde aanpak kunnen diverse onderzoeken die normaal sequentieel verlopen parallel worden uitgevoerd (bijv. het ruimtelijke en het milieu-gerelateerde effectenonderzoek, de watertoets enz.). Belangrijk is dat deze onderzoeken op een geïntegreerde wijze gebeuren, met een permanente wisselwerking tussen de verschillende studies.

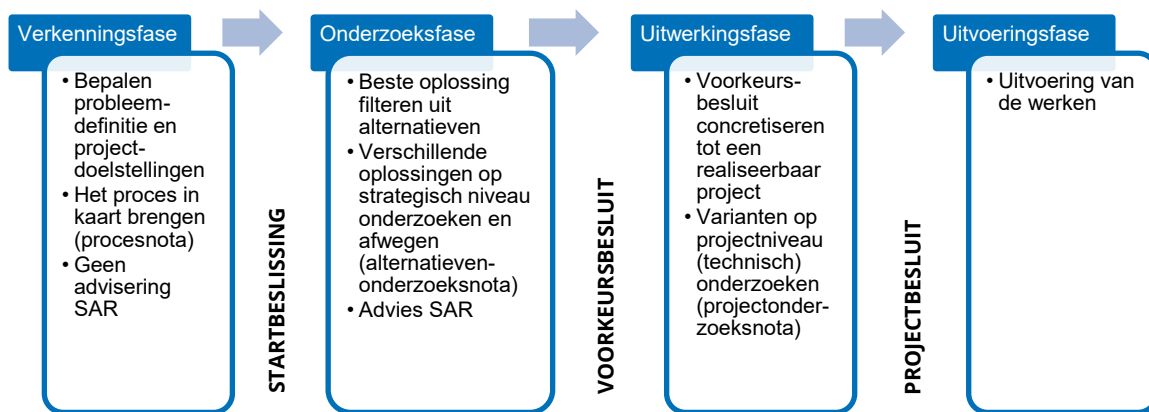
3.2 Methodiek complexe projecten

De procedure van de complexe projecten is gebaseerd op een convergerende aanpak in **vier fasen** (de verkenningsfase, de onderzoeksfase, de uitwerkingsfase en de uitvoeringsfase), die gescheiden worden door **drie vaste beslissingsmomenten** (de startbeslissing, het voorkeursbesluit en het projectbesluit). Ter voorbereiding van het voorkeurs- en het projectbesluit vindt telkens een openbaar onderzoek plaats. Door het aantal beslismomenten tot drie te beperken en het voorkeurs- en projectbesluit ook als 'point of no return' te beschouwen, werd door de regelgever een versnelling van het beleidsproces beoogd.

Door burgers en middenveld vroeg te betrekken in het proces, worden in principe de bezorgdheden sneller kenbaar en kan een project waar nodig worden bijgestuurd. In optimale omstandigheden mondt participatie dan uit in co-creatie, waarbij het project aan kwaliteit wint met meer maatschappelijk draagvlak en legitimiteit, waardoor ook de kans op juridische procedures verkleint en het project binnen een redelijke termijn moet kunnen gerealiseerd worden.

Het decreet voorziet verschillende inspraak- en adviesmomenten. In eerste instantie zijn er de openbare onderzoeken. Voor de adviesraden zijn er **twee formele adviesmomenten**, die zich situeren bij de aanvang en het einde van de onderzoeksfase: een advies over de alternatievenonderzoeksnota en een advies over het voorontwerp van voorkeursbesluit.

Figuur 1 Procedureverloop complexe projecten



Bron: eigen verwerking op basis van de routeplanner complexe projecten

4. Stand van zaken complexe projecten

Bij opmaak van dit document zijn er **9 projecten** als complex project aangeduid op de website van de complexe projecten, die beheerd wordt door het departement Omgeving¹:

1. Nautische toegankelijkheid haven Zeebrugge
2. Naar een leefbare woonkern, project vrachtverkeer Rumst
3. Complex project De Nieuwe Rand
4. Opwaardering/aanpassing kanaal Bossuit-Kortrijk
5. Verbeteren van de leefbaarheid in Klein-Rusland
6. Complex Project Via Gentbrugge
7. Extra containerbehandelingscapaciteit haven Antwerpen
8. Herinrichting van de stationsomgeving Kessel
9. Noord-zuidverbinding Limburg

In de praktijk zijn er echter meer projecten die de procedure complexe projecten volgen. Het initiatief en dus ook de formele startbeslissing voor een complex project kan genomen worden door de Vlaamse Regering, de provincieraad of de gemeenteraad. Momenteel worden acht complexe projecten getrokken op gewestelijk niveau, drie projecten op gemeentelijk niveau en één op provinciaal niveau.

¹ De portaalwebsite van de complexe projecten is geïntegreerd binnen het departement Omgeving: <https://omgeving.vlaanderen.be/startpagina-complexe-projecten>

Tabel 1 Overzicht complexe projecten op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau

Gewestelijk	Provinciaal	Gemeentelijk
Zeebrugge ECA Noord-Zuid Limburg Kanaal Bossuit-Kortrijk Via Gentbrugge De Nieuwe Rand Nautische toegankelijkheid Kustvisie (stopgezet als complex project) Op De Berg Maasmechelen (stopgezet als complex project)	Klein Rusland	Stationsomgeving Kessel Stationsomgeving Geel Kluisbos Vrachtroute Rumst (overgeheveld naar het gewestelijk niveau met AWW als trekker)

Bron: MORA

Over de reden waarom bijna 75% van de complexe projecten op gewestelijk niveau worden getrokken en er niet meer gemeentelijke complexe projecten zijn, kon geen eenduidige verklaring worden gevonden. Wellicht heeft dit te maken met de personeelscapaciteit, de expertise en de financiële middelen die nodig zijn om infrastructuurprojecten als complex project te realiseren.

Het aantal complexe projecten wisselde gedurende de afgelopen jaren bovendien al enkele malen, en dit om diverse redenen:

- Een interne evaluatieoefening van het departement Omgeving uit 2021 heeft het nog over 12 complexe projecten waarvoor een startbeslissing is genomen: Zeebrugge, Rumst, De Nieuwe Rand (voorheen Oostelijke verbinding genoemd), Bossuit-Kortrijk, Klein Rusland, ECA, Kessel, Noord-Zuid Limburg, stationsomgeving Geel, Kluisbos, Kustvisie en Industrierrein Op de Berg.
- De projecten Kustvisie² en Industrierrein Op de Berg Maasmechelen³ werden ondertussen stopgezet. De projecten Kluisbos en stationsomgeving Geel zijn niet meer opgenomen in de overzichtslijst complexe projecten op de website van het departement Omgeving maar worden strikt gezien wel nog als complexe projecten beschouwd.
- Voor het project Rumst (ontsluiting van twee bedrijventerreinen) werd in 2016 een startbeslissing genomen. Er werden toen verschillende alternatieven onderzocht, maar pas dan werd duidelijk dat het niet enkel gekoppeld is aan de lokale mobiliteit, maar ook aan de verkeersstromen van de omliggende gemeenten. Uiteindelijk werd in 2021 beslist dit

² De Kustvisie is stopgezet als complex wegens onvoldoende politiek draagvlak om publieke raadpleging te organiseren. Ook de tijdshorizon werd als te ruim ingeschat om het project als complex project te behouden. Het project zelf wordt wel verdergezet, zij het zonder daarbij nog de procedure complexe projecten te volgen.

³ Industrierrein Op de Berg Maasmechelen werd stopgezet wegens geen draagvlak over de kosten/baten.

complex project niet langer op lokaal niveau te trekken, maar naar het regionaal niveau te tillen. Het Agentschap Wegen en Verkeer werd vanaf 2021 verantwoordelijk om het complex project Rumst nieuw leven in te blazen. AWW startte daarom in de zomer 2022 een nieuwe verkennende fase op met het oog op een nieuwe startbeslissing.

- Het recentste complex project is Via Gentbrugge, waarvoor de startbeslissing is genomen op 9 juli 2021, na de interne evaluatie van het departement Omgeving.
- Het project N8 Veurne-leper zal ook de methodiek van de complexe projecten volgen maar is nog niet opgenomen in de lijst, wellicht omdat de procesnota en de startbeslissing nog in opmaak zijn. Een eerste ontwerp van startbeslissing en procesnota ligt momenteel voor verdere bespreking op tafel.

Onderstaande tabel toont de stand van zaken van de verschillende complexe projecten.

Tabel 2 Stand van zaken complexe projecten

	SB	OF	VB	UWF	PB	UVF	Klaar	Jur. proc. ⁴
Portaalwebsite complexe projecten								
Zeebrugge	15/07/16		28/06/19					X
ECA	15/07/16		31/01/20					X
Noord-Zuid Limburg	16/03/18		22/04/22					X
Kanaal Bossuit-Kortrijk	8/09/17							-
Klein Rusland	26/02/16							-
Via Gentbrugge	9/07/21							-
De Nieuwe Rand	11/12/20							-
Stationsomgeving Kessel	3/05/16		2/03/21					-
Vrachtroute Rumst	27/10/16							-
Andere								
Stationsomgeving Geel	12/12/16							-
Kluisbos	1/06/17							-

Noot: SB: startbeslissing, OF: onderzoeksfase, VB: voorkeursbesluit, UWF: uitwerkingsfase, PB: projectbesluit, UVF: uitvoeringsfase

Voor **geen enkel** van de opgestarte dossiers is tot op vandaag een **vergunning** afgeleverd.

- De formele startbeslissing is voor het merendeel van de projecten genomen in 2016-2017 (drie projecten hebben een latere startbeslissing: Noord-Zuid Limburg in 2018, De Nieuwe Rand in 2020, Via Gentbrugge in 2021). Voor het project N8 Veurne-leper is er nog geen startbeslissing. In 2021 besliste de Vlaamse regering om van de N8 leper-Veurne een complex project te maken.
- Voor vier projecten is er een voorkeursbesluit: ECA, Zeebrugge, Noord-Zuid Limburg en stationsomgeving Kessel.

⁴ Deze kolom geeft enkel ter informatie aan welke projecten op één of andere manier te maken hebben of hadden met juridische procedures bij de Raad Van State. De situatie is per project verschillend. Er worden geen uitspraken gedaan over het al dan niet vertragend effect ervan.

Het decreet Complexe Projecten moest de realisatie van projecten efficiënter maken en daardoor versnellen, maar het merendeel van de projecten loopt om diverse redenen (grote) **vertragingen** op en halen de vooropgestelde timing niet.

Voor een aantal projecten werden verzoekschriften bij de Raad van State ingediend:

- Complex project Nieuwe sluis Zeebrugge: drie partijen verzochten de Raad van State om het voorkeursbesluit te vernietigen (een groep burgers, twee jachtclubs en een bedrijf uit Zeebrugge). De procedure door de groep burgers werd eind 2020 door de Raad van State verworpen wegens het ontbreken van het vereiste belang en wegens het niet tijdig overmaken van een memorie van wederantwoord. De twee overige procedures bleven lopen. Voor deze procedures volgde een negatief verslag van de auditeur van de Raad van State (december 2020). De studies binnen het project werden wel verder gezet in afwachting van de uitspraak van de Raad. Naar aanleiding van de lopende procedures werden onderhandelingen opgestart met de resterende partijen. Dat is uitgemond in drie dadingen, en er werd afstand gedaan van het geding. Het voorkeursbesluit blijft dus gelden.
- Complex project ECA: vier partijen verzochten de Raad van State om het voorkeursbesluit te vernietigen. Er volgde een negatief verslag van de Raad van State (mei 2021). De lopende studies binnen het project werden verdergezet in afwachting van de definitieve uitspraak van de Raad van State. Na onderhandelingen met het 'Verbond ommeland haven Antwerpen' deden de verzoekers bij de Raad van State afstand van het geding (26/4/2022). Het voorkeursbesluit blijft definitief voortbestaan.
- Complex project Noord-Zuid Limburg: één partij diende een bezwaar in tegen het voorkeursbesluit (juni 2022). Het verzoekschrift legt de werkzaamheden niet stil. De projectleider (de Werkvennootschap) gaat verder met de studies en infrastructurele voorbereidingen die ingezet zijn. De overheid startte de onderhandelingen met het oog op een mogelijke dading.



5. Vaststellingen en aandachtspunten

Ter voorbereiding van dit advies werd de procesaanpak complexe projecten bekeken vanuit verschillende dimensies, m.n.:

- kwaliteit en snelheid van het proces;
- rechtszekerheid;
- inspraak en participatie;
- stabiliteit van het proces en impact van de politieke besluitvorming;
- transparantie en communicatie;
- financiering/betaalbaarheid.

Met deze 6 dimensies als invalshoek, en op basis van de verzamelde informatie, vaststellingen en praktijkervaringen, werd de basis gelegd voor de aanbevelingen in dit advies.

Aanvullend moet worden opgemerkt dat verschillende strategische adviesraden zich ook in het verleden uitspraken over het decreet complexe projecten. In bijlage is ter informatie een overzichtstabel opgenomen van eerdere adviezen over het decreet op de complexe projecten en het uitvoeringsbesluit. De tabel geeft ook aan of de adviezen al dan niet werden gevolgd door de regelgever.

Dit hoofdstuk bevat algemene vaststellingen (5.1), vaststellingen per geselecteerde dimensie (5.2) en een overzicht van lopende beleidsinitiatieven die op korte termijn een impact zullen hebben op het proces van de complexe projecten (5.3). In hoofdstuk 6 worden deze vaststellingen vertaald naar concrete beleidsaanbevelingen.

5.1 Algemene vaststellingen

Aangezien geen enkele van de complexe projecten is afgerond, kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doorlooptijd (en het verschil in doorlooptijd tussen de procedure complexe projecten en de reguliere procedure).

Toch kan worden vastgesteld dat de initieel vooropgestelde timing voor de projecten zelden wordt gehaald en dat er vaak grote vertragingen optreden.

Nochtans werd bij de invoering van het decreet vooropgesteld dat de nieuwe procedure zou leiden tot de realisatie van complexe infrastructuurprojecten binnen een redelijke termijn en dat de risico's op vertragingen konden beperkt worden. De ervaring met de huidige complexe projecten leert dat dit nog niet het geval is.

De **oorzaken voor de vertragingen** zijn divers:

- Vooral knelpunten die betrekking hebben op het proces en die de procestijd negatief beïnvloeden, zorgen voor vertragingen en maken dat het proces langer duurt dan ingeschat. Het is dan ook vooral op het vlak van de kwaliteit van het proces en het verbeteren van de doeltreffendheid van het proces dat zich verbetermogelijkheden aandienen.
- Uiteraard staat de lange procestijd niet los van de procedure complexe projecten zelf. Een goede procedure kan er immers ook voor zorgen dat de procestijd beperkt kan worden.

De proceduredtijd zelf (voor de verschillende procedurestappen) zoals voorzien in het decreet wordt evenwel globaal gezien als redelijk beoordeeld.
- Vaak zorgen externe factoren voor vertragingen in het proces van de complexe projecten. Hierbij wordt gedacht aan politieke besluiteloosheid, instabiliteit van genomen beslissingen, onvoldoende onderzoekscapaciteit, administratieve verkokering maar ook aan nieuwe inzichten en problematieken (zoals bijv. stikstof, PFAS) en nieuwe regelgeving (bv. Hemelwaterverordening, Walstroomverordening). Daarnaast kunnen ook beroepsprocedures het proces vertragen.
- De huidige procesaanpak blijkt nog onvoldoende gewapend om accuraat en flexibel te kunnen omgaan met voortschrijdende inzichten en nieuwe elementen die zich binnen de ruimere doorlooptijd van een project kunnen aandienen en die kunnen leiden tot mogelijke juridische problemen en bijkomende procesvertragingen.

Toch heeft het decreet complexe projecten ook zijn merites, zoals de integratie van verschillende procedures, betere onderbouwing, meer betrokkenheid en grotere transparantie. Dit biedt kansen om tot een bredere consensus voor een project te komen.

Het debat over de complexe projecten richt zich momenteel echter vooral op het aspect versnellen en processnelheid. Het belang van de kwaliteit van het proces als basis om de complexe projecten als geheel sterker (meer onderbouwd, meer gedragen...) te maken en het potentieel daarvan om projecten binnen een redelijke termijn te kunnen realiseren, komt daarentegen te weinig aan bod.

Niet alle grote en complexe projecten volgen de procedure complexe projecten. Er zijn ook diverse grote projecten waar geopteerd wordt voor de reguliere procedures, zoals onder meer het VENTILUS-project en de Leidingstraat Antwerpen-Ruhr. De raden stellen vast dat ook deze projecten vaak een zeer moeizaam procesverloop kennen en kampen met belemmerende knelpunten. Om de sterkten en de zwakten van het decreet en de methodiek voor de complexe projecten goed te kunnen inschatten is het aangewezen om ook te kijken naar deze andere projecten en in te schatten hoe het procesverloop zou zijn indien ook voor deze projecten de procedure complexe projecten zou worden toegepast.

5.2 Vaststellingen per evaluatiedimensie

5.2.1 Kwaliteit en snelheid van het proces

Het merendeel van de complexe projecten is formeel als complex project opgestart rond 2016-2017. Voor geen van de projecten is na minimum 6 jaar al een vergunning verkregen. Wanneer de eerste spadesteek er zal zijn en de projecten uiteindelijk gefinaliseerd zullen worden, is voor de meeste complexe projecten nog niet duidelijk.

Bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op het complex project voor de nautische ontsluiting van de haven van Zeebrugge. De startbeslissing dateert van 2016. Er wordt ingeschat dat een ontwerp van projectbesluit in 2024 zal klaar zijn. Voor de eigenlijke ingebruikname van de sluis wordt gedacht aan ca. 2030. Met andere woorden de doorlooptijd van het project zal dan ca. 15 jaar bedragen.

Een belangrijke vaststelling is bovendien dat een aantal van de complexe projecten al veel langer op de agenda staan en dat ze dus al in de pijplijn zaten vóór ooit beslist werd om ze via de methodiek van de complexe projecten te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de N8 Ieper-Veurne, Noord-Zuid Limburg (die beide in het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen van 2001 reeds als missing links en dus als ter realiseren werden aangeduid) en het ECA-project.

Verschillende oorzaken lijken aan de basis te liggen van vertragingen bij de uitvoering van complexe projecten:

- **De hoge onderzoeklast**, onder meer door de veelheid en detailgraad van onderzoeken (van alternatieven) in zowel onderzoeksfase als uitwerkingsfase en de veelheid aan documenten die moeten opgemaakt worden (startnota, alternatievenonderzoeksnota's, MKBA, ontwerpend onderzoek, overwegingsdocument, voorkeurs- en projectbesluit ...).
- Binnen de huidige procedure wordt ervan uitgegaan dat de uitgebreide en gedetailleerde alternatiefonderzoeken cruciaal zijn om de toets van de Raad van State te doorstaan. Zodra een alternatief als redelijk wordt beoordeeld, zal dit onderzocht worden. De detailgraad wordt bepaald in een overleg met de vergunningverlener in het kader van de omgevingsvergunning en de dienst MER in het kader van een milieueffectenrapportage. Dat detailniveau hangt af van de mate waarin iets betwist zou kunnen worden: hoe groter die kans, hoe gedetailleerder de alternatiefonderzoeken. Een onvoldoende detailniveau, zo leert de praktijk, blijkt voor de Raad van State een reden te vormen tot vernietiging.
- Het juridisch kader inzake de MER-regelgeving zorgt ervoor dat er vaak nog veel detailonderzoek nodig is en men op dit vlak vaak te weinig op strategisch niveau kan blijven.

- Bijkomend aandachtspunt is dat alle complexe projecten procedureel min of meer op dezelfde manier worden benaderd. De procedures voor een kleiner project zijn nagenoeg hetzelfde als voor een groot project. Op dit vlak is geen aanpak op maat voorzien.
- **De veelheid aan procedurestappen** (bijv. voorontwerp van voorkeursbesluit, ontwerp voorkeursbesluit, voorkeursbesluit, voorontwerp van projectbesluit, ontwerp projectbesluit, projectbesluit).
- **Inefficiënties in het voorbereidingstraject.**
 - De aanpak in het dossier N8 Ieper-Veurne illustreert deze vaststelling. In 2017 startte de toenmalige Vlaamse minister van Mobiliteit een participatietraject rond de verbinding Ieper-Veurne op. Verschillende stakeholders en de omwonenden werden toen bevestigd. De slotconclusie werd door 19 van de 21 stakeholders onderschreven. In 2021 besliste de nieuwe minister om van de N8 traject Ieper-Veurne een complex project te maken. De eerste stap in de procedure is een bevestiging van de verschillende betrokkenen, een herhaling van wat in 2017 gebeurde. Deze aanpak zorgde in de praktijk voor heel wat vertraging in plaats van het proces te versnellen. De nieuwe bevestiging is ondertussen al een ruime tijd achter de rug, maar het blijft wachten op de resultaten die tot een startnota en startbeslissing kunnen leiden.
- **Onduidelijkheid over nut en noodzaak van een project.** De motivering voor de noodzaak en het nut van een project komt niet altijd voldoende tot uiting bij de opstart van een project. Daardoor dreigt het draagvlak voor een project al van in het begin aangetast te worden.
- **Onvoldoende onderzoeks- en projectvoorbereidingscapaciteit** (onvoldoende personeel voor de opdrachten zowel bij de administraties als bij de studie- en projectbureaus).
 - De grote onderzoeklast weegt op de capaciteit om dergelijke onderzoeksopdrachten uit te voeren. Tijdens de doorlooptijd van complexe projecten (van offerte tot projectuitvoering) zijn er periodes van volledige mobilisatie van projectteams. Vaak vergen de (alternatieven)onderzoeken voor grote projecten ook extra medewerkers met de nodige expertise. Capaciteit die niet altijd voorhanden is op dergelijke piekmomenten binnen het proces. Dit is bijvoorbeeld één van de oorzaken voor de vertragingen in het proces van het project Noord-Zuid Limburg.
 - Grote complexe projecten zijn ook moeilijk voorafgaandelijk te plannen voor projectteams omwille van diverse onzekerheden over het verloop van het proces zoals uitgestelde beslissingen, terugkomen op genomen beslissingen, juridische procedures enz.
 - Ook bij de vergunningverlener zijn er soms vertragingen omwille van capaciteitstekorten. Bijkomend aandachtspunt is dat in geval van complexe projecten op lokaal niveau, gemeenten niet altijd over de nodige capaciteit, knowhow en middelen beschikken om de procedures efficiënt te doorlopen.

- **Verkokering.** De aanpak complexe projecten zette, door de samenwerking tussen en met multidisciplinaire en beleidsdomein overschrijdende teams, duidelijke stappen vooruit op dit vlak. Er werden heel wat inspanningen geleverd om de knelpunten (verkokering administratie, kwaliteit administraties, inname van verschillende standpunten binnen de Vlaamse overheid ...) aan te pakken. Toch zijn er ook op dit vlak nog werkpunten. Zo loopt de geïntegreerde adviesverlening van de verschillende administraties af en toe nog mank. Op die manier lijkt de overheid niet altijd met één stem te spreken.

Daarnaast kan worden vastgesteld dat complexe projecten soms niet worden afgestemd met andere ruimtelijke processen die in de omgeving lopende zijn (vb. lokale of gewestelijke RUP's).

- **De mogelijke impact van juridische procedures.** Tot op heden hebben de verzoekschriften bij de Raad van State niet geleid tot substantiële vertragingen bij de betreffende projecten. Dit komt echter voornamelijk doordat er met de indieners van verzoekschriften dadingen konden worden afgesloten en de studies ondertussen werden verdergezet. De vraag rijst wat de consequenties zouden zijn op de doorlooptijd van projecten indien geen dading kan worden bereikt en/of projecten moeten worden stilgelegd.
- **Een gebrek aan efficiëntie en joint fact finding in het participatietraject** (zie 5.2.3 en 6.1.4).
- **Een gebrek aan politieke daadkracht en consequente besluitvorming** (zie 5.2.4).

5.2.2 Rechtszekerheid

De filosofie achter de aanpak van de complexe projecten is dat via een ruime participatie in de aanvangsfase van de projecten en een convergentie naar een point of no return (het voorkeursbesluit), het maatschappelijk draagvlak zou vergroten en in het verlengde daarvan de rechtszekerheid vergroot en juridische procedures in een late projectfase worden vermeden.

Binnen het proces van complexe projecten kan een procedure worden aangespannen naar aanleiding van het voorkeursbesluit en/of het projectbesluit. De logica dat toegang tot de rechter wordt voorzien stoelt op het feit dat het voorkeursbesluit en het projectbesluit verregaande rechtsgevolgen kennen. Indien zich inderdaad een legaliteitsprobleem zou stellen is het goed dat in een vroege fase toegang tot de rechter wordt voorzien en er ook zo vroeg mogelijk een uitspraak is, al is het momenteel niet uit te sluiten dat tijdens het openbaar onderzoek in de onderzoeksfase, in aanloop van het voorkeursbesluit, geen bezwaar wordt ingediend en dat bij het projectbesluit alsnog beroep wordt aangetekend.

Ondanks de ruime inspraak- en participatiemogelijkheden, kan worden vastgesteld dat voor een aantal complexe projecten (ECA, Zeebrugge, Noord-Zuid Limburg) toch procedures bij de Raad van State werden aangespannen.

Daarbij kunnen volgende vaststellingen worden gedaan:

- Een juridische procedure bij de Raad van State impliceert niet dat een project automatisch geschorst wordt. Er kan dan desgevallend in principe parallel aan het project worden door- gewerkt. Desalniettemin brengt een juridische procedure of zelfs de dreiging ervan extra werklust met zich mee die voor vertragingen kan zorgen.
- Ten aanzien van de complexe projecten werd reeds een aantal procedures aangespannen. We kunnen daarom niet concluderen dat de doelstelling van het decreet om procedures te vermijden of te verminderen gehaald wordt.
- Het is bovendien niet evident dat een administratief rechtscollege zoals de Raad van State moet oordelen over grote, vaak heel complexe MER's, opgesteld door erkende MER-des- kundigen en experts. In Nederland is er de mogelijkheid om onafhankelijke deskundigen aan te stellen vroeg in die procedure, iets wat ook voor Vlaanderen inspirerend kan zijn.

5.2.3 Inspraak en participatietraject

Eén van de hoekstenen van de aanpak van de complexe projecten is de vroegtijdige en ruime in- zet op inspraak en participatie.

De manier waarop de participatie wordt georganiseerd is niet specifiek vastgelegd. Wel moet er bij aanvang een procesnota worden opgemaakt met een stakeholdermapping, zijn er verschil- lende formele inspraakmomenten voorzien (openbare onderzoeken) en worden de betrokken strategische adviesraden om advies gevraagd over de alternatievenonderzoeksnota en het voor- ontwerp van voorkeursbesluit. Daarnaast worden ook informele participatiemomenten voorzien, vooral in de verkenningsfase (voor die fase legde het decreet geen formeel inspraakmoment vast).

Algemeen beschouwd wordt het **inspraak- en participatietraject dat voor de complexe pro- jecten werd uitgetekend, als positief beoordeeld**. Toch zijn ook op dit vlak enkele knelpunten en aandachtspunten te identificeren:

- Er wordt onvoldoende aan zogenaamde joint fact finding gedaan in het kader van het openbaar onderzoek. Wanneer de verschillende stakeholders van bij de aanvang van het project onvoldoende geïnformeerd worden over elkaars standpunten en bekommernissen beperkt dit de kans op co-creatie en breed gedragen oplossingen in de volgende fasen van het project.
- Momenteel ligt de focus in de openbare onderzoeken in de eerste plaats op het detecteren van bezwaren ten aanzien van een project en niet op het in beeld brengen van de verschil- lende visies (pro's en contra's) die leven over een project (in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland waar gepolst wordt naar zienswijzen). Het openbaar onderzoek richt zich bij- voorbeeld nauwelijks op het in beeld brengen van voorstanders van een project. De onder- bouwing van het project dreigt daardoor aan kwaliteit en evenwicht in te boeten. Hoe beter de motivering van een project, hoe kleiner risico dat de beslissing wordt aangevochten.

- Er is een evolutie merkbaar naar juridisering van het openbaar onderzoek. Veel inspraakreacties in de onderzoeksfase worden nu geschreven door gespecialiseerde advocaten. Vaak wordt daarbij hetzelfde bezwaarschrift ondertekend door alle bezwaarindieners. Dit bemoeilijkt het streven naar joint fact finding.
- Participatie botst regelmatig op haar grenzen omdat het moeilijk is om iedereen mee te krijgen in grote projecten. Eén van de belangrijke hoekstenen van complexe projecten is dat zij het algemeen belang mee ondersteunen. Toetsing van individuele belangen aan het algemeen belang is een moeilijke evenwichtsoefening. Deze oefening ontbreekt vaak in de huidige aanpak. Een duidelijkere invulling van het begrip 'algemeen belang' is hiervoor nodig.

Volgens het decreet moet het groot maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang van een project blijken uit één of meerdere van de volgende vaststellingen:

- De probleemstelling of het programma van het project is meervoudig en omvat diverse af te wegen belangen;
- Het project is onontbeerlijk voor een noodzakelijke verbetering van de woonkwaliteit, de milieukwaliteit, de economische ontwikkeling en/of de mobiliteit;
- Bij de afweging van de betrokken belangen is de maatschappelijke meerwaarde prominent;
- Het project is ruimtelijk structurerend voor het gebied in kwestie of wordt voorzien in een complexe omgeving;
- Het project heeft een grote rechtstreekse of onrechtstreekse socio-economische, ruimtelijke, leefmilieugerelateerde of verkeerskundige impact;
- Het project houdt ongebruikelijke investeringen en inspanningen in op vlak van ontwikkeling en beheer.

5.2.4 Politieke besluitvorming

Complexe projecten zijn in het algemeen van die omvang dat de realisatie ervan meestal over meerdere politieke legislaturen loopt. De kans dat colleges van burgemeester en schepenen, deputaties en Vlaamse regeringen tijdens de doorlooptijd van een complex project veranderen van samenstelling, is dan ook reëel.

Dit brengt met zich mee dat **het politiek draagvlak voor een complex project soms wijzigt, afhankelijk van de (nieuwe) beleidscontext**. Dit kan leiden tot vertragingen of het onthouden van een project. Uit een analyse van verschillende complexe projecten blijkt dat politieke afspraken soms worden verbroken waarbij een project opnieuw in vraag wordt gesteld.

Dat de moeilijke politieke besluitvorming leidt tot vertragingen in de realisatie van een complex project, kan geïllustreerd worden door de volgende voorbeelden:

- Voor het project Klein Rusland werd in 2018 beslist dat de wijk best zou verdwijnen (de bewoners zouden nieuwe woningen krijgen op een andere locatie). Het nieuwe gemeentebestuur legde zich niet neer bij deze beslissing en wil de wijk op dezelfde site heropbouwen.

- Ook voor het complex project in Rumst kon geen politiek draagvlak worden gevonden. Het onderzoek naar de ontsluiting van twee bedrijventerreinen leverde na vijf jaar niets op. Daarom werd beslist om dit complex project door Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) op regionaal niveau te bekijken en het dossier herop te starten met een nieuwe verkenningsfase.
- Voor het complex project Bossuit-Kortrijk kon op politiek niveau nog geen consensus worden gevonden over het ontwerp van voorkeursbesluit. Het dossier blijkt al meerdere keren besproken geweest te zijn op de interkabinettenwerkgroepen zonder dat consensus wordt bereikt.

5.2.5 Transparantie en communicatie

De transparantie in de selectie en verkenningsfase van nieuwe complexe projecten is beperkt. Hoe, waarom en via welke systematiek infrastructuurprojecten worden geselecteerd als complexe projecten is vaak onduidelijk. De verkenningsfase die moet leiden tot een startbeslissing is informeel en daardoor een stuk minder transparant dan de andere fasen in het proces van de complexe projecten. Een gevolg daarvan is dat het voor de stakeholders en burgers vaak onvoldoende duidelijk is wat de noodzaak is om als complex project geselecteerd te worden.

Ook de **communicatie over het verloop van een complex project is niet altijd eenduidig.**

5.2.6 Financiering en betaalbaarheid

Volgens de routeplanner die als leidraad dient om projectleiders, projectmedewerkers, adviesverleners, politieke besluitvormers en burgers doorheen de procesaanpak van de complexe projecten te loodsen, is het aangewezen om in een zo vroeg mogelijk stadium een budgettaire raming te geven van het project. Complexe projecten hebben immers meestal een ingrijpende financiële impact.

Er kan worden vastgesteld dat de startnota's of **alternatievenonderzoeksnota's vaak geen tot zeer rudimentaire informatie bevatten over de geraamde kostprijs van het project.** Over de financiering en betaalbaarheid van het project (wie betaalt, hoe) ontbreekt meestal ook de nodige informatie in de aanvangsfase van het proces.

In de huidige aanpak wordt niet gewerkt met breed gedragen en goedgekeurde (meerjarige) investeringsagenda's die een belangrijke schakel zouden kunnen zijn om de uitvoerbaarheid van beslissingen te waarborgen. Vermits de voorbereiding en uitvoering van grote projecten meestal over verschillende legislaturen loopt, kan dergelijke investeringsagenda ertoe bijdragen dat projecten worden doorgezet.

Hoewel de opmaak van adequate kostenramingen helemaal in het begin van het proces niet eenvoudig zijn (omwille van diverse varianten en tal van aannames, evenals prijsfluctuaties), is een indicatief inzicht in de kosten én in de financieringswijze wel degelijk belangrijk en nuttig, onder meer ook met het oog op de kosten-batenanalyse bij de afweging van de alternatieven.

5.3 Lopende beleidsinitiatieven

Vanuit de overheid worden op korte termijn een aantal initiatieven genomen die een impact kunnen hebben op de efficiëntie van complexe projecten:

- **Uitbreiding bevoegdheden Raad voor Vergunningsbetwistingen.** De Vlaamse Regering wenst via een voorontwerp van decreet van 18 november 2022 de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen uit te breiden, met de bedoeling om de doorlooptijden van procedures gericht tegen ruimtelijke uitvoeringsplannen, stedenbouwkundige verordeningen, en voorkeurs- en projectbesluiten van complexe projecten in te korten.

Voor de complexe projecten wordt binnen de Raad voor Vergunningsbetwistingen een gespecialiseerde kamer ingericht. Deze kamer zal zich specifiek buigen over de voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten.

- Via een aangekondigd verzameldecreet wordt de procedure van de **zaak der wegen** (waarbij de gemeenteraad de bevoegdheid heeft voor de aanleg, wijziging, verplaatsing en opheffing van gemeentewegen) opgenomen **in de regelgeving van de complexe projecten**.



6. Aanbevelingen

Op basis van de vaststellingen uit het vorige hoofdstuk, formuleren de raden hierna een set van aanbevelingen die er voornamelijk op gericht zijn om het proces en de methodiek van de complexe projecten te verbeteren.

De raden blijven de principes en de doelstellingen van het decreet complexe projecten ondersteunen. Het decreet complexe projecten bevat uitgangspunten en proceselementen die in infrastructuurprojecten kwalitatiever en meer gedragen kunnen maken. De uitgangspunten (trechteren van opties, focus leggen, gelijktijdige en geïntegreerde aanpak van onderzoeken en inspraak) dragen bij aan de kwaliteit van de projecten. Ten opzichte van de situatie vóór het decreet werd met de procedure complexe projecten vooruitgang geboekt op het vlak van onderbouwing en inspraak. Ook blijft de procedure complexe projecten, ondanks een aantal juridische procedures, juridisch overeind.

Toch blijkt dat het decreet complexe projecten nog niet alle beoogde doelstellingen heeft waargemaakt.

Er zijn nog diverse knelpunten met een negatief effect op de kwaliteit en daardoor ook op de doorlooptijd van complexe projecten. De raden zien verbetermogelijkheden op twee niveaus, waarop parallel gewerkt moet worden:

1. Versterken van de kwaliteit van het proces.
2. Optimaliseren van de omgevingsfactoren die het proces van de complexe projecten beïnvloeden.

6.1 Versterken van de kwaliteit van het proces

6.1.1 Zorg voor een onderbouwde en gedragen startbeslissing

Het decreet voorziet als eerste stap in het proces een verkenningsfase die moet uitmonden in een startbeslissing, startnota en procesnota. De verkenningsfase of agenderingsfase is cruciaal voor het verdere verloop van het project. In deze fase wordt onder meer de agendasetting gedaan, het probleem afgebakend, de urgentie geduïd, een eerste beeld geschetst van de mogelijke alternatieven en wordt het participatietraject uitgetekend.

De invulling van de verkenningsfase is echter niet formeel vastgelegd in het decreet. De verkenningsfase voorziet geen formeel overleg of participatie. De nadruk ligt in deze fase op informeel overleg. Dit maakt van de verkenningsfase de minst transparante fase in de procesarchitectuur van de complexe projecten.

Volgens de raden is het aangewezen dat de relevante **adviesraden tijdig reflecties kunnen geven in de verkenningsfase**, met name over de startnota, de procesnota en de scopingnota.

Hierbij wordt gedacht aan de strategische adviesraden in geval van complexe projecten die getrokken worden door het Vlaams gewest en de subregionale en lokale adviesinstanties in geval van projecten die door provincies en gemeenten worden getrokken.

De raden zien dit evenwel niet als een extra formele procedurestap⁵, maar eerder als een klankbordmoment waarbij de adviesinstantie zelf de opportuniteit bepaalt om reacties te formuleren over nut, noodzaak, urgentie, impact, draagvlak enz. Deze reflectie mag het totale proces uiteraard niet vertragen.

De vroegtijdige betrokkenheid zorgt voor meer transparantie en kan bijdragen aan een bredere maatschappelijke onderbouwing.

6.1.2 Motiveer grondig nut en noodzaak van het project

Bij de voorstelling van grote infrastructuurprojecten wordt er momenteel te vaak zomaar van uitgegaan dat een project nuttig en noodzakelijk is. De startbeslissingen en startnota's van complexe projecten, alsook de alternatievenonderzoeksnota's die de basis vormen voor het openbaar onderzoek, bevatten relatief weinig informatie over het waarom van het project en over de doelen die het project beoogt. Daardoor is het voor stakeholders en burgers vaak niet duidelijk wat de meerwaarde is van een complex project, wie de beneficianten zijn, wat de gevolgen zijn enz.

De raden vinden het daarom essentieel dat van bij de aanvang van het proces (in de verkenningsfase) **nut, noodzaak en mogelijke impact** van een vooropgesteld complex project grondig wordt **gemotiveerd** en transparant wordt gecommuniceerd.

Eveneens moet het algemeen en maatschappelijk belang in deze fase worden geduid.

6.1.3 Vertrek vanuit een duidelijke probleemstelling

In de verkennende fase van complexe projecten wordt te veel vertrokken vanuit de mogelijke oplossingen voor een bepaalde problematiek. Vaak wordt stakeholders meteen gevraagd naar de oplossing voor het probleem. De kans dat dergelijke aanpak meteen leidt tot conflicten tussen de stakeholders in plaats van tot de opbouw van een draagvlak is reëel (cf. het dossier VIA Gent-brugge).

De raden achten het daarom aangewezen **om in de opstartfase in de eerste plaats te streven naar een gedragen en overlegde probleemstelling** en op basis daarvan het debat over mogelijke oplossingen te voeren.

Belangrijk hierbij is om het voorwerp van het project duidelijk af te bakenen. Vaak is het voorwerp van complexe projecten niet afdoende afgebakend en te vaag en worden in complexe

⁵ Zonder formele adviesprocedure of vastgelegde adviesterminnen.

projecten ook allerlei nevendoelestellingen opgenomen, die geen direct verband houden met het eigenlijke voorwerp van het complex project en die op hun beurt zorgen voor een verzwaring van het proces. Een duidelijke afbakening biedt ook de mogelijkheid om de impact op de betrokken sectoren tijdig en op het juiste niveau in te schatten.

6.1.4 Faciliteer joint fact finding en motiveer beslissingen grondig

De raden hebben de indruk dat in de aanvangsfase naar aanleiding van het openbaar onderzoek, voornamelijk wordt gepolst naar reacties van tegenstanders van een project. Het is echter belangrijk dat alle stakeholders van bij de aanvang elkaars bekommernissen leren kennen (joint fact finding).

Zowel de pro's als de contra's moeten dan ook duidelijk in beeld worden gebracht. De focus moet daarbij meer worden gelegd op zienswijzen in plaats van op bezwaren zoals nu veelal het geval is.

De raden suggereren om deze joint fact finding te situeren binnen de verkenningfase of ten laatste in de onderzoeksfase.

Alle resultaten die komen uit de participatie zouden ten volle moeten gebruikt worden voor de motivering van beslissingen en keuzes. Dossiers sneuvelen bv. vaak na betwistingen door een gebrekkige motivering.

De raden vragen daarom dat de overheid naar aanleiding van het voorkeursbesluit duidelijk maakt dat alle visies zijn gehoord, wat deze visies waren (pro's en contra's) en dat na een ernstige belangenafweging een keuze werd gemaakt. Hoe beter de motivering, hoe minder risico dat de beslissing nadien wordt vernietigd.

Dergelijke aanpak kan ook vermijden dat inspraak reeds in de beginfase van het maatschappelijk debat een sterk juridisch karakter krijgt, terwijl gefocust moet worden op inhoudelijke zienswijzen en constructieve dialoog.

Uiteraard kan hiermee het recht op juridische toetsing van het voorkeursbesluit niet geschonden worden.

6.1.5 Weeg alternatieven sneller af

Met het oog op focus en mogelijke tijdswinst is trechtering één van de belangrijkste uitgangspunten en instrumenten in het decreet op de complexe projecten.

Een belangrijke afweging bij complexe projecten is de vraag of er voldoende alternatieven worden onderzocht om juridisch robuust te zijn. Enerzijds moeten die alternatieven voldoende strategisch zijn maar anderzijds ook voldoende gedetailleerd. Het juridische kader duwt het proces vooral in de richting van detaillering.

De raden vragen zich af in hoeverre alle mogelijke alternatieven moeten onderzocht worden en hoe gedetailleerd deze moeten zijn. Wanneer er in de loop van het proces nog nieuwe variantvoorstellen worden voorgesteld waarvan wordt ingeschat dat het niet gaat om redelijke alternatieven, stelt zich de vraag of deze wel altijd op eenzelfde detailniveau moeten onderzocht moeten worden. Nu moet ook steeds een volledige MER-afweging gemaakt worden van de alternatieven. Dit leidt tot complex studiewerk en is zeer tijdrovend.

De raden zijn van oordeel dat **alternatieven sneller moeten kunnen afgewogen en getrechterd worden**. Door het sneller afwegen van de alternatieven kan de rechtszekerheid toenemen en het proces worden versneld. De snellere alternatievenafweging vergemakkelijkt ook de uitwerkingsfase.

In functie daarvan is het beter om een **breed alternatievenonderzoek op hoofdlijnen te voeren** dan minder alternatieven te onderzoeken op groot detail.

De brede afweging van alternatieven neemt niet weg dat de verschillende maatschappelijke en economische effecten (MKBA, MER...) zo vroeg mogelijk (onderzoeksfase) voldoende in kaart worden gebracht en dat de motivering helder moet zijn.

6.1.6 Zorg snel voor duidelijkheid over financiering en betaalbaarheid

Cruciaal voor het welslagen van een infrastructuurproject is dat er voldoende budget beschikbaar moet zijn voor de realisatie ervan.

Niettegenstaande het geen gemakkelijke oefening is en er gewerkt moet worden met aannames, zou er in de verkenningsfase en de onderzoeksfase, in grootteorde meer duidelijkheid moeten gegeven worden over de noodzakelijke budgetten, wie de kosten zal dragen, hoe de kosten verdeeld zullen worden en op welke manier het project gefinancierd zal worden. Deze elementen kunnen sterk variëren afhankelijk van de voorgestelde alternatieven. Momenteel is er vaak grote onduidelijkheid wie het uiteindelijke prijskaartje van het complex project moet dragen, zelfs bij de vergevorderde dossiers, wat consensusvorming bemoeilijkt.

Wanneer in de beginfase aan het project ook een budgetraming (en dus ook een legitimiteit) wordt gekoppeld, kan dit de mogelijke druk op het project doorheen de jaren meer weerstaan. Het is ook een belangrijk element voor de draagvlakcreatie. Duidelijkheid over budget en financiering is ook belangrijk voor de private partijen die intekenen op het project. Er dienen immers duidelijke afspraken te worden gemaakt met private partijen ten aanzien van de vraag wie welke risico's draagt.

Volgens de raden kan de **uitvoering van een project best gewaarborgd worden via een gedragen investeringsagenda**. Een mogelijkheid is om de complexe projecten als apart luik op te nemen binnen het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP), met een doorkijk over de looptijd van het project.

6.1.7 Onderzoek of overbodige procedurestappen kunnen geëlimineerd worden

De raden stellen vast dat binnen het proces van de complexe projecten verschillende procedurestappen worden voorzien (zoals o.m. de voorontwerpen van voorkeurs- of projectbesluit) waarvan de meerwaarde niet altijd duidelijk is. Deze stappen nemen vaak heel wat tijd in beslag. Daarom vragen de raden om te **onderzoeken welke procedurestappen kunnen worden geschrapt**, zonder de kwaliteit en rechtszekerheid van het project in gevaar te brengen.

6.1.8 Onderzoek de mogelijkheden om projecten inhoudelijk te kunnen bijsturen bij voortschrijdende inzichten

De lange doorlooptijd, eigen aan de meeste complexe projecten, maakt dat in de loop van het proces vaak nieuwe elementen opduiken, die aanleiding geven tot voortschrijdend inzicht en soms nopen tot inhoudelijke bijsturingen gedurende de looptijd van het proces. Binnen de huidige procedure is het niet evident om nieuwe elementen mee te nemen zonder het proces te vertragen.

Er moet gezocht worden naar het juiste evenwicht tussen enerzijds het inbouwen van flexibiliteit en anderzijds beslissingen die met het oog op rechtszekerheid, niet in twijfel kunnen getrokken worden of aangevochten worden.

Binnen het kader van de omgevingsvergunning kan een aanvraag worden ingediend om het project anders uit te voeren, maar het projectbesluit lijkt hiervoor te rigide. De raden stellen vast dat dit juridisch nog een grijze zone is, omdat er nog geen desbetreffende rechtspraak ter beschikking is.

De raden zijn van oordeel dat feedbackloops in het proces zoveel mogelijk moeten worden vermeden maar dat er toch een zekere mate van flexibiliteit aangewezen is om te kunnen anticiperen op nieuwe inzichten of onverwachte gewijzigde omstandigheden, bijvoorbeeld in het voorkeursbesluit voldoende flexibiliteit voorzien om bijsturingen te doen.

De raden vragen om te **onderzoeken hoe eventuele noodzakelijke projectbijsturingen mogelijk kunnen gemaakt worden** zonder het gehele proces wezenlijk te vertragen, zonder de rechtszekerheid van de initiatiefnemer te ondermijnen en de garantie op inspraak en participatie over een volledig dossier te ondergraven.

Er zal desgevallend duidelijk moeten vastgelegd worden in welke gevallen en onder welke voorwaarden eventuele projectbijsturingen mogelijk zijn.

Deze flexibiliteit mag evenwel geen voorwendsel zijn om een beslist project als geheel in vraag te stellen.

6.1.9 Bewaak het algemeen belang bij de realisatie van complexe projecten

De raden zijn van oordeel dat **complexe projecten in de eerste plaats het algemeen belang moeten dienen**.

De vraag stelt zich echter hoe het algemeen belang moet worden gedefinieerd. Hoewel het decreet voor de aanduiding van projecten als complex project weliswaar een set van criteria voorziet (meervoudige probleemstelling, diverse belangen, impact op en meerwaarde t.a.v. woon- of milieukwaliteit, economie, mobiliteit, grote investeringen ...), is de relatie tussen een complex project en het algemeen belang niet altijd duidelijk. De raden vragen daarom om het begrip 'algemeen belang' concreter in te vullen.

De raden zien het algemeen belang als een combinatie van de verschillende maatschappelijke belangen (ecologie, leefbaarheid, gezondheid, economie ...) die doorheen het proces nauwgezet moet worden bewaakt en bewaard. Daarbij is het van belang dat de dwingende milieu- en natuurnormen steeds worden gerespecteerd, om extra juridische procedures te vermijden.

Er moet ook een onderscheid gemaakt worden tussen het algemeen belang en individuele belangen. Volgens de raden moet bij de afweging en de projectkeuze in de eerste plaats het algemeen belang doorwegen.

6.2 Optimaliseren van de omgevingsfactoren

Naast verbeterpunten voor een versterking van het proces van de complexe projecten doen de raden ook voorstellen die betrekking hebben op de omgevingsfactoren die mee bepalend zijn voor de kwaliteit van het proces.

6.2.1 Zorg voor politieke daadkracht en continuïteit in de besluitvorming

Met het oog op een versterking van de complexe projecten is het aangewezen om niet alleen te focussen op de kwaliteit van het proces zelf of de procedures. Vaak sneuvelen projectdossiers immers door onvoldoende politieke daadkracht en politiek engagement.

Het waarborgen van de continuïteit van de besluitvorming is essentieel. Eens complexe projecten beslist zijn (na een proces van kwalitatieve onderbouwing en inspraak) moeten ze volgens de raden ook **legislatuurbestendig** kunnen zijn. Tegelijk moet ook binnen de legislatuur voor continuïteit worden gezorgd, waarbij beslist beleid ook effectief wordt uitgevoerd.

De raden vinden het essentieel dat besliste complexe projecten effectief kunnen worden gerealiseerd. Het is eigen aan grote, complexe infrastructuurprojecten dat ze vaak meerdere jaren in beslag nemen en daarbij ook vaak de politieke legislaturen overschrijden.

Het valt niet uit te sluiten dat nieuwe, democratisch verkozen bestuursmeerderheden, een andere visie kunnen hebben over de noodzaak of de vormgeving van de projecten. Met het oog op rechtszekerheid vinden de raden wel dat de voortgang van de projecten, eens ze zijn

goedgekeurd, gegarandeerd moet kunnen blijven. Om deze garantie beter te onderbouwen benadrukken de raden het belang van een zo groot en breed mogelijk maatschappelijk en politiek draagvlak van bij de aanvang van een project. Meer transparantie en een grotere betrokkenheid van de stakeholders in de verkenningsfase zien de raden als een belangrijke opstap om de kwaliteit van het project te verbeteren, een breed draagvlak te creëren en daardoor het project ook legislatuurbestendiger te maken. Ook de opmaak van een investeringsagenda voor de complexe projecten in samenwerking met bv. lokale overheden, en een opname ervan in het Geïntegreerd Investeringsprogramma (GIP) kan bijdragen aan de continuïteit van het proces.

6.2.2 Optimaliseer beroepsprocedures en -mogelijkheden

Procedures bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen zijn een grondwettelijk recht. Maar **juridische procedures** moeten in de eerste plaats **zoveel mogelijk worden voorkomen**. Eerder wezen de raden daarvoor op het groot belang van ruime inspraak en een kwalitatief participatietraject in de aanvangsfase. Daarnaast zouden hiaten in het onderzoek ingebracht moeten worden in het inspraak- en participatietraject en niet via beroepsprocedures. Tenslotte moet ook gezocht worden naar maatregelen die het kwaadwillig beroep aantekenen ontmoedigen.

In geval toch procedures worden aangespannen moeten deze zo efficiënt en kwalitatief mogelijk kunnen worden doorlopen. De raden ondersteunen daarom de decretale initiatieven om beroepen tegen complexe projecten waar mogelijk via andere rechtscolleges en -instanties op Vlaams niveau (zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen) te laten verlopen dan via de Raad van State.

Daarnaast stellen de raden voor om te onderzoeken of en welke andere pistes voor de beoordeling van MER's door de Raad van State mogelijk zijn.

6.2.3 Onderzoek de mogelijkheden om projecten meer geïntegreerd aan te pakken

De raden vinden dat voor infrastructuurprojecten zoveel mogelijk moet **gestreefd worden naar een geïntegreerde aanpak**, over de beleidsniveaus heen, waarbij ook de budgetten op een integrale manier worden bekeken. Een groot aantal infrastructuurprojecten en zeker ook de complexe projecten overschrijden immers gemeentegrenzen en ook provinciegrenzen.

Uiteraard moeten complexe projecten ook maximaal afgestemd zijn met andere ruimtelijke processen die in de omgeving lopende zijn (bijv. lokale of gewestelijke RUP's).

6.2.4 Informeer over de voortgang van de complexe projecten

Het Vlaams Parlement wordt momenteel niet betrokken in het proces van de complexe projecten. De raden zien het als een meerwaarde dat het Vlaams Parlement via een **voortgangsrapportage** ingelicht wordt over de opstart en de stand van zaken van de complexe projecten (cf. de

rapportage over de grote infrastructuurprojecten of de jaarlijkse rapportages over de staat van de wegen).

Voor gemeentelijke en provinciale complexe projecten is het aangewezen dat over de opstart en de voortgang ervan ook wordt gerapporteerd aan respectievelijk de betrokken gemeenteraden en provincieraden.

Er wordt hierbij niet gepleit voor de invoering van een bijkomende beslissingsfase in en door het Vlaams Parlement (of gemeenteraden en provincieraden). Wel wordt het als een meerwaarde gezien dat het parlement (en in extenso de provincieraad of de gemeenteraad) zo goed en transparant mogelijk geïnformeerd worden over de voortgang van de projecten. Anderzijds kan de eventuele feedback als aandachtspunten meegenomen worden bij de verdere realisatie van de projecten. Het mag niet de bedoeling zijn dat het parlement de beslissingen gaat overrulen of fundamenteel vertragen.



Bijlage: opvolging eerdere adviezen

Deze bijlage bevat een samenvattend overzicht van de belangrijkste algemene aanbevelingen en voorstellen die in de adviezen van de raden over het voorontwerp van decreet betreffende complexe projecten en over het ontwerp van besluit tot uitvoering van het decreet complexe projecten werden geformuleerd. De tabel geeft ook aan of en hoe deze aanbevelingen zijn opgepikt in het beleidsproces.

Adviezen	Navolging
Procesaanpak op maat	Het decreet vermijdt dat alles in regelgeving en vaste structuren wordt vastgelegd.
Een onderbouwde en vooral transparante verkenningfase (die uitmondt in de startbeslissing) essentieel voor de kwaliteit van het proces.	De verkenningfase is niet nader omschreven in het decreet omdat het decreet alleen het strikt noodzakelijke wil vastleggen. Gevolg: verkenningfase is een informele fase en de aanloop naar de keuze en de startbeslissing voor een complex project is weinig transparant.
Aan de startbeslissing en de startnota een procesnota koppelen die inzicht verschaft in de procesorganisatie, het procesmanagement, het participatietraject en de communicatiestrategie	✓
In startfase een zo adequaat mogelijke budgetraming en financieringsplan opnemen: raming van de kostprijs, hoe gebeurt de financiering, wie bekostigt?	De startnota (verkenningfase) en de alternatievenonderzoeksnota (onderzoeksfase) bevatten onvoldoende informatie over de raming van de kostprijs en de financiering van het project.
Een minimale vorm van betrokkenheid SAR in de verkenningfase door kennisgeving van projectintenties en startnota: startnota formeel voorleggen voor reflectie (een klankbordmoment, geen formele adviesverplichting)	De verkenningfase in een louter informele fase waarvoor geen formele procedure is vastgelegd. Het debat over nut en noodzaak van het project wordt in deze fase gevoerd maar geen formele betrokkenheid SAR.
MKBA als globaal afwegingskader voor meerdere voldoende uitgewerkte alternatieven waarover formeel wordt geconsulteerd	✓
Zicht op de doorwerking van de participatie: aangeven waarom/waarom niet rekening is gehouden met de inspraakreacties en opmerkingen uit het openbaar onderzoek	Na de inspraak over de AON wordt in een afzonderlijk document een oplijsting gemaakt van de van de verschillende adviezen en zeer summier verantwoord wat ermee gedaan wordt.

Adviezen	Navolging
Periodieke rapportering over de voortgang van de projecten aan het Vlaams Parlement (jaarlijkse voortgangsrapportage)	Geen specifieke rapportering complexe projecten aan het Vlaams Parlement voorzien.
Meta-evaluatie van het decreet complexe projecten: nagaan of de procedure ook effectief leidt tot versnelling	Een eerste evaluatie is uitgevoerd door het departement Omgeving in 2021. Nog geen antwoord op de vraag of decreet complexe projecten effectief leidt tot versnelling (in vergelijking met de normale procedure).
Visie en aanpak administraties beter afstemmen om verkokering te vermijden	Door de geïntegreerde aanpak is meer overleg tussen administraties nodig. Het leerproces lijkt voorzichtig positief te evolueren.
Garantie voor uitvoering van de projecten over de legislatuur heen. Besliste projecten moeten uitgevoerd worden (politieke robuustheid en daadkracht)	Sommige projecten werden niet over de legislatuur getild (bijv. Klein Rusland).
Voor projecten van groot maatschappelijk belang moet het Vlaams Parlement betrokken worden (mogelijkheid voor openbaar politiek debat) Relevante SAR's, het Vlaams Parlement en andere belanghebbenden verplicht informeren over de startnota/procesnota/scopingnota, zodat zij daarvan kennis kunnen nemen en desgewenst de probleemanalyse aanvullen, doelstellingen becommentariëren, aanbevelingen doen over te onderzoeken alternatieven en suggesties over de projectorganisatie en -planning	Omdat de verkenningsfase enkel leidt tot het opstarten van een proces wordt aan deze fase geen formele consultatie (wettelijk vastgesteld openbaar onderzoek) gekoppeld. Informeel overleg is wel mogelijk. Parlement en SAR's worden m.a.w. niet formeel betrokken in de verkenningsfase en de startbeslissing. Een voorstel van decreet voor grotere betrokkenheid van het Vlaams Parlement bij de vaststelling van complexe projecten (vaststellingsbevoegdheid) botste op bezwaren van de RVS en is niet aangenomen.
Vierde essentiële fase nodig: monitoring en evaluatie. Dit om de uitvoering op te volgen, eventuele (extra) mitigerende maatregelen te nemen en te leren	-
Van bij de startbeslissing moet duidelijk zijn wie het project gaat financieren en hoe	Ondanks de aanbeveling in de routeplanner om zo vroeg mogelijk in het proces zo groot mogelijke duidelijkheid te verschaffen over de kosten en de financiering, is deze info vaak zeer beperkt meegenomen.

Adviezen	Navolging
Maak een geïntegreerd onderzoeksrapport waarin de resultaten van alle onderzoeken worden samen-gebracht (synthesenota geeft effecten per alterna-tief)	✓
Nood aan bestuurlijke lus bij beroepsprocedures Raad Van State ⁶ .	-
Zoeken naar quick wins in de reguliere procedure	Optimaliseren milieueffectenrapportage
Bewaak de beoogde versnelling en vereenvoudi-ging. Toon voldoende aan dat de doelstelling van versnelling ook bereikt zullen worden	-

⁶ De bestuurlijke lus is een rechtsinstrument dat voorziet in de mogelijkheid voor het bestuur om bepaalde herstelbare gebreken in de bestreden beslissing te herstellen tijdens de procedure.