

Het omgevingsbesluit als instrument van de toekomst voor geïntegreerde planningsprocessen in plaats van wettelijke planprocedures

Marjolijn Claeys¹ en Hans Leinfelder²

In deze bijdrage nemen we de lezer mee op ontdekkingsstocht naar een voor Vlaanderen nieuwe vorm van planning –omgevingsplanning– en de betekenis die de figuur van het ‘omgevingsbesluit’ hierin kan hebben. Het eerste idee van het omgevingsbesluit is ontstaan in het kader van een onderzoek³ in opdracht van Ruimte Vlaanderen (nu departement Omgeving) en werd daarna in een volgende opdracht⁴ verder uitgewerkt. De aanleiding voor dit onderzoek was de bezorgdheid van de Vlaamse overheid over de robuustheid van de ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP’s). Een steeds groter aandeel (gewestelijke) RUP’s wordt immers aangevochten en overleeft ook vaak deze gerechtelijke procedures niet.

Het problematisch statuut van het RUP als planinstrument is een duidelijk symptoom van een doel-middelverdraaiing. We zijn in de ruimtelijke planning zo gefocust op het opmaken van het RUP als plan-document dat dit instrument aan zijn doel voorbij gaat. Het RUP slaagt er niet langer in om een kader te zijn voor de realisatie van een betere, fysieke leef-omgeving. Nochtans is dit het uiteindelijke doel van de ruimtelijke planning.

Realisaties op het terrein zijn er vandaag vooral door een geïntegreerde, participatieve en creatieve procesvoering. Hoe meer het RUP verzeild raakt in juridische procedures, hoe meer er wordt ingezet

op procesregie en ruimtelijke procesvoering. De aanstelling van een intendant voor de overkapping van de ring rond Antwerpen en de procesregisseurs voor de pilootprojecten productief landschap zijn twee mooie voorbeelden van moeilijke ruimtelijke opgaven waarbij enkel de inzet op een goed gevoerd proces tot resultaat kan leiden. Vandaag gebeurt deze ruimtelijke procesvoering met de middelen die voorhanden zijn en wordt deze niet gefaciliteerd of ondersteund door ons planningssysteem dat vooral focust op de inzet van planinstrumenten en bijhorende wettelijke procedures. Er is nood aan een nieuw planningskader dat de complexe realiteit van het vormgeven van onze fysieke leefomgeving wél ondersteunt en een geïntegreerde, getrechterde procesvoering mogelijk maakt. Dit idee vormt de basis voor het ontwikkelen van het concept ‘omgevingsbesluit’. Het omgevingsbesluit is in die zin een middel met als doel om een daadwerkelijke Vlaamse omgevingsplanning vorm te geven. Het is een pleidooi om meer in te zetten op ruimtelijke procesvoering en zo minder verzeild te raken in gerechtelijke procedures.

Maar laten we bij het begin beginnen. Waarom is er nood aan een nieuw planningskader? Wat is er mis met het RUP?

1. Problematisch statuut van het RUP

We hebben een probleem met de bestemmingsplannen (RUP’s) in Vlaanderen. Steeds meer RUP’s worden geschorst of vernietigd door de Raad van State. Het RUP is een juridisch zeer kwetsbaar instrument geworden, omdat het heel veel (misschien te veel) probeert te vatten. RUP’s bevatten steeds meer een totaalpakket aan ruimtelijke en sectorale maatregelen. Dit is het gevolg van een steeds groter aandeel Europese en Vlaamse wet- en regelgeving die de impact van planningsprocessen op omgevingskwaliteit, fauna en flora, waterhuishouding, mobiliteit,

- 1 Voorland – Bureau voor Ruimtelijke Planning, Dok Noord 4 C102, 9000 Gent, marjolijn@voorland.be.
- 2 KU Leuven – Faculteit/Departement Architectuur, Hoogstraat 51, 9000 Gent, hans.leinfelder@kuleuven.be.
- 3 M. CLAEYS, S. DE COUTERE, K. DE ROO, H. LEINFELDER en G. VAN DE GENACHTE, ‘Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces’, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 2015.
- 4 M. CLAEYS, S. DE COUTERE, F. CHARLIER, H. LEINFELDER, G. VAN DE GENACHTE en T. DE WAELE, ‘Het omgevingsbesluit: conceptuele uitwerking en operationele verduidelijking’, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 2017.

erfgoed, ... in rekening willen brengen. De grotere aandacht voor milieu-, mobiliteits-, gezondheids-, ... aspecten in de ruimtelijke ordening is een positieve evolutie naar een meer integrale omgevingsplanning. Alleen slagen we er niet in om de realisatie van de noodzakelijke sectorale maatregelen ook voldoende rechtszeker te garanderen in onze planningsinstrumenten. Tot op vandaag blijken de pogingen om dit samenspel te organiseren niet afdoende.⁵ Ze bieden in ieder geval geen garantie tegen een schorsing of vernietiging door de Raad van State. Deze kwetsbaarheid van het RUP kan concreter worden benoemd aan de hand van drie vaststellingen.

1.1. Onduidelijk statuut van de 'actieprogramma's'

Ten eerste kan niet elke milderende maatregel die het gevolg is van de effectbeoordeling van een plan of de planalternatieven in een RUP worden vertaald. Een aantal maatregelen wordt niet beschouwd als (ruimtelijke) planningskwesties, bv. een maatregel om een percentage sociale woningen in een nieuwe woonontwikkeling te voorzien. Andere maatregelen worden gezien als té technisch of té specifiek en kunnen pas bij een verdere uitwerking (bij de vergunningverlening) worden beoordeeld. Daarom worden dit soort maatregelen of flankerend beleid vaak opgenomen in een 'actieprogramma' dat samen met het RUP wordt beslist. Aangezien dergelijke programma's een duidelijk juridisch statuut missen, worden de garanties dat de interventies op het juiste moment en op de juiste plaats worden gemaakt in een gerechtelijke procedure als te zwak beschouwd.

1.2. Overdreven focus op het rechtszekerheidsbeginsel

Ten tweede heerst de perceptie dat het RUP onevenredig veel aandacht krijgt en al te vaak wordt gezien als de enige mogelijkheid om milderende maatregelen en flankerend (sectoraal) beleid juridisch te

verankeren. Er wordt van een RUP verwacht dat het allerhande beleidsbeslissingen (ook van niet-ruimtelijke aard) vastlegt omdat andere bindende of verordenende instrumenten vaak ontbreken. Een mooi voorbeeld is het verzoek om in het RUP voor een nieuw winkelcomplex de uurregeling van het in de nabijheid voorziene treinstation op te nemen. Een operationeel station is immers een milderende maatregel voor de toename aan verkeersbewegingen die het winkelcomplex zal veroorzaken. Dit soort, vaak sectorale, maatregelen zorgt er niet alleen voor dat het RUP overladen wordt, ze maken het ook kwetsbaar in juridische procedures. Wanneer iemand ontevreden is over (bepaalde aspecten van) een maatregelenpakket wordt het RUP aangevochten omdat er geen andere mogelijkheid is om flankerende beleidsbeslissingen aan te vechten. De enorme focus op het 'rechtszeker' vastleggen van maatregelen zorgt er voor dat het RUP wordt overbelicht en dat de inzet van andere instrumenten in het publiek debat en bij procedures wordt onderbelicht of zelfs buiten beschouwing wordt gelaten.

1.3. Miskennen van het tiering-principe

Ten derde wordt vaak miskend dat het RUP (maar) een schakel is binnen een getrapd ruimtelijk beslissingsproces. De getrapte beslissingsstructuur is een typische karakteristiek van ruimtelijk beleid dat vertrekt vanuit een visievorming op strategisch niveau en daarna een steeds meer gedetailleerde uitwerking krijgt tot aan de vergunningverlening en de uiteindelijke realisatie op het terrein. Op elk moment en bij elke trap van dit beslissingsproces kunnen er milderende maatregelen worden ingezet. Dit houdt dus ook in dat sommige milderende maatregelen té abstract en andere reeds té concreet zijn om in een RUP op te nemen.

II. Wat kunnen we leren uit het buitenland?

Deze drie vaststellingen over de kwetsbaarheid van het RUP vormden de aanleiding voor het eerste onderzoek naar mogelijke concepten voor een transparante en rechtszekere afstemming tussen het RUP en verschillende instrumenten in de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces.⁶ Deze concepten

5 Het 'Integratiedecreet' van 1 juli 2016 is van recentere datum dan de onderzoeken naar het RUP die aan de basis liggen van het concept omgevingsbesluit. De nieuwe, geïntegreerde procedure voor plan-MER en RUP die met dit recente decreet wordt ingevoerd, heeft hierdoor zijn verdienstelijkheid nog niet in de praktijk kunnen bewijzen.

6 M. CLAEYS, S. DE COUTERE, K. DE ROO, H. LEINFELDER en

werden ontwikkeld door de actuele planningspraktijken in vijf landen of regio's (Nederland, Brussels hoofdstedelijk gewest, Frankrijk, Duitsland – Brandenburg/Berlin, Finland) te onderzoeken. Dit onderzoek gebeurde op basis van *deskresearch*, maar werd vooral gebaseerd op de inzichten die werden verkregen uit interviews en *brainstorm*- en *workshop*-momenten met experts uit de vijf regio's. Uit de analyse en de gevoerde interviews haalden we vier thema's die relevant zijn voor de integratie van sectorale thema's in bestemmingsplannen.

11.1. De inhoud van een bestemmingsplan

In de vijf onderzochte landen/regio's vormt de functionele bestemming van de grond de basis van het bestemmingsplan. In elke regio bepaalt wet- of regelgeving wat een bestemmingsplan inhoudelijk moet bevatten. Wat die inhoud en detailgraad van het bestemmingsplan zijn, verschilt echter wel behoorlijk tussen de verschillende landen/regio's.

In Finland wordt 'goede ruimtelijke ordening' ingevuld als een gezonde leefomgeving. De bestemmingsplannen moeten er voor zorgen dat de toekomstige gebruikers van het plangebied over deze gezonde leefomgeving beschikken en kunnen hiervoor de nodige kwaliteitseisen (geur, geluid, ...) opleggen.

In Duitsland wordt alles wat de 'omgeving' (*die Umwelt*) aangaat als 'ruimtelijk' beschouwd. Bestemmingsplannen kunnen er voorschriften bevatten die het maximaal geluidsniveau vastleggen, bomenrijen als geluids- en/of windschermen intekenen, streekeigen beplanting opleggen, de landschappelijke integratie van beschermd erfgoed verzekeren, ... Dakvorm, materialisatie, aanleg van buitenruimte, inrichting van wegenis, bepalingen i.v.m. binnenruimte zoals minimale oppervlakte van wooneenheden ... worden niet in bestemmingsplannen opgenomen. De 'verschijningsvorm' wordt in Duitsland als 'architectuur' beschouwd. Het is geen voorwerp van ruimtelijke planning en moet niet in

bestemmingsplannen worden opgenomen maar op vergunningenniveau worden beoordeeld op basis van de (regionale) *Bauordnung*.

Een gelijkaardige invulling van het begrip 'ruimtelijk' vinden we in Nederland terug. Bestemmingsplannen bevatten er meer op omgeving gerichte voorschriften en kunnen maatregelen tegen hinderaspecten, contouren voor geluidzones, milieuzones, luchtvaartverkeerzones, ... opnemen. Esthetiek wordt ook in Nederland niet als ruimtelijk relevant beschouwd. De kleur van de gevel of materialisatie van bedaking, het type bomen of struiken, ... zijn niet relevant.

De inhoud van bestemmingsplannen wordt niet alleen door wetten of standaarden bepaald, maar ook door wat als 'ruimtelijk relevant' wordt beschouwd, m.a.w. door de betekenis die aan het begrip 'goede ruimtelijke ordening' wordt gegeven. De invulling van het begrip 'ruimtelijk relevant' is in Nederland en Vlaanderen opgebouwd door jurisprudentie. Dit houdt ook in dat dit begrip –net zoals de ruimte zelf– constant evolueert. Binnen de huidige evolutie van ruimtelijke planning naar omgevingsplanning wordt in Nederland een verdere verruiming van het begrip 'ruimtelijk' naar 'omgevingsrelevant' verwacht.

Alle onderzochte landen/regio's delen het gevoel dat de bestemmingsplannen worden overladen. De bestemmingsplannen bevatten té veel detail en worden verondersteld té veel problemen op te lossen. Planningsprocessen worden hierdoor ook steeds complexer. Dit zorgt mee voor een grotere focus op projectgedreven planning. In deze planningsprocessen komt het plan niet meer voor het project, maar wordt eerst het project uitgewerkt en volgen daarna pas de vereiste planningsdocumenten.

11.2. Inzet van verbintenissen

In alle landen/regio's behalve de Belgische zijn verbintenissen (contracten, convenanten, overeenkomsten, ...) in de wetgeving opgenomen als een formeel instrument van de ruimtelijke planning. Zij beschrijven de afspraken tussen publieke en private actoren die in de loop van het planningsproces worden gemaakt. Het belangrijkste voordeel van het werken met verbintenissen is dat deze in principe

G. VAN DE GENACHTE, 'Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces', uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 2015.

alles kunnen omschrijven. Onderwerpen die niet in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen, maar die van belang zijn voor de realisatie van het plan of die door de effectbeoordeling als noodzakelijk worden geacht, kunnen hierdoor in Nederland, Frankrijk en Duitsland worden opgenomen in een verbintenis. Het zijn onderwerpen zoals:

- de compensatie van verlies aan biodiversiteit (bos, natuur, vleermuizen, ...) op een andere plaats, buiten het plangebied;
- de kosteloze overdracht van groenruimte en/of wegenis aan de gemeente;
- de financiële garanties voor de realisatie van het plan of voor noodzakelijke voorzieningen (crèche, school, speeltuin,...) in of buiten het plangebied;
- de timing of fasering van de werken;
- de afspraken over mobiliteit, verkeersafwikkeling of verkeersregime binnen het plangebied;
- ...

Vaak worden vooral financiële of beheeraspecten, die niet thuishoren in een bestemmingsplan, met verbintenissen geregeld. De inhoud van die verbintenissen wordt wel beperkt door het evenredigheidsbeginsel. De eisen en/of overeenkomsten die in een verbintenis worden vastgelegd, moeten redelijk en billijk en in evenredigheid zijn met de inhoud van het bestemmingsplan. Zo kan een bij het bestemmingsplan gevoegde verbintenis tussen een ontwikkelaar en de gemeente in Duitsland bv. afspraken vastleggen over de bouw van een basisschool bij een nieuwe woonontwikkeling. Slagen de gemeente en de ontwikkelaar er niet in om tot een akkoord te komen over de verbintenis, dan gaat ook de opmaak van het bestemmingsplan niet door. Bestemmingsplan en verbintenis worden samen goedgekeurd en ter inzage gelegd. Daarbij worden vooral het bestaan en de basisinhoud van de verbintenis in het bestemmingsplan opgenomen. Financiële afspraken tussen overheid en ontwikkelaar moeten niet in het dossier worden vermeld en zijn niet onderworpen aan een openbaar onderzoek.

In geen enkele van de onderzochte landen/regio's kan bezwaar worden gemaakt of beroep worden ingesteld tegen de verbintenis op zich. Enkel het bestemmingsplan kan worden aangevochten voor

een rechtbank. Daarom moeten de essentiële elementen en problematieken steeds in het bestemmingsplan zijn opgenomen. De meeste landen/regio's kennen een passieve openbaarheid (het publiek heeft het recht om de verbintenis in te kijken), enkel in Finland moeten de verbintenissen volledig openbaar worden gemaakt.

II.3. Een meer integrale en geïntegreerde toepassing van planning

In bijna alle landen/regio's (tenzij in Brussel) behandelen sectorale besluitvormingsprocessen over nationale/regionale infrastructuur (zoals de aanleg van snel- en spoorwegen, (lucht)havens, hoogspanningsleidingen, ontginningen, ...) ook de ruimtelijke ontwikkeling van deze projecten. Toch gebeurt deze besluitvorming niet binnen het beleidsdomein van de ruimtelijke planning. Een belangrijke reden daarvoor is dat geen van deze landen/regio's bestemmingsplannen kent op nationaal of regionaal niveau zoals Vlaanderen, en dat dit instrument bijgevolg niet kan worden ingezet voor de planning van bovenlokale projecten.

De sectorale besluitvorming wordt onderworpen aan een breed publiek debat (zie bv. voor Frankrijk www.debatpublic.fr), aan (milieu)effectrapportages en aan andere noodzakelijke onderzoeken. Het sectoraal besluitvormingsproces is m.a.w. ook transparant en inclusief inspraak. Wanneer een besluit is genomen, kunnen belanghebbenden dit voor de rechtbank aanvechten. Het volledige proces van onderzoek, overleg en participatie wordt geconsolideerd in wat in Duitsland een 'plangoedkeuringsbeslissing' (Planfeststellung) wordt genoemd. Het besluit van de Planfeststellung is niet alleen een 'ruimtelijke goedkeuring' van het project, maar omvat ook alle andere vereiste overheidsbeslissingen en regelt alle publiekrechtelijke relaties tussen de initiatiefnemer en degenen die beïnvloed (kunnen) worden door het project.⁷ Een dergelijk wettelijk bindend besluit dat alle vereiste overheidsbeslissingen regelt, bestaat ook in de andere landen en

7 E. PAHL-WEBER en D. HENCKEL (eds.), *The Planning System and Planning Terms in Germany. A Glossary*, Hannover, Academy for Spatial Research and Planning, 2008, p. 88-90 en 223.

regio's. Het betreft telkens een juridisch document dat de mogelijkheden creëert voor de realisatie van het betrokken project: licenties, vergunningen, concessies, onteigeningen, contracten tussen publieke en private partners met betrekking tot de realisatie van verzachtende of compenserende maatregelen, ... Dit besluit kan bv. ook de lokale planningsniveaus opleggen om de nodige bestemmingsplannen op te maken of aan te passen om de toekenning van de bouwvergunning mogelijk te maken.

III. De Vlaamse ruimtelijke planning is anders

De analyse van de planningssystemen en interviews in de vijf landen en regio's leidde naast bovenstaande leerpunten, vooral tot het besef dat de Vlaamse ruimtelijke planning heel erg verschilt van de andere onderzochte planningssystemen. Meer bepaald vallen de volgende punten van onderscheid op.

III.1. Het gebiedsdekkende, nog steeds geldende gewestplan

Vlaanderen is (samen met Brussel) de enige regio met een gebiedsdekkend, statisch bestemmingsplan op 'nationaal' niveau, het gewestplan. In de meeste regio's worden bestemmingsplannen enkel op lokaal niveau gemaakt en/of hebben ze een beperkte geldigheidsduur.

Het gebiedsdekkend karakter van het gewestplan zorgt er voor dat zowat elk nieuw plan/project een bestemmingsverandering inhoudt en dus om een ruimtelijk planningsproces vraagt. Hierdoor is er binnen de Vlaamse ruimtelijke planning nog steeds een grote focus op de bestemmingsplanning.

III.2. Geen sterke strategische planning (meer)

De grote focus op bestemmingsplanning vertaalt zich ook in een tweede karakteristiek van de Vlaamse planning, nl. het gebrek aan strategische planning.⁸ In Vlaanderen is er eigenlijk enkel in 1997

een ruimtelijke langetermijnvisie opgemaakt op Vlaams-regionaal niveau (het RSV), weliswaar met beperkte herzieningen in 2004 en 2011.

Bij gebrek aan een actuele, strategische ruimtelijke visie, kan deze uiteraard niet doorwerken in het sectoraal beleid of randvoorwaarden stellen aan sectorale initiatieven. We zien dat de samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen een stuk kleiner is in Vlaanderen dan in de andere regio's. De strategische planning vanuit ander facetbeleid met een sterke ruimtelijke affiniteit (denk aan mobiliteitsplanning, milieuplanning, ...) staat los van het ruimtelijk strategisch beleid en van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in het bijzonder. Strategische beleidsplannen zoals het Mobiliteitsplan Vlaanderen, het Vlaams Milieubeleidsplan, de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling, het Vlaams klimaatbeleidsplan, ... hanteren een andere taal, andere tijdshorizonten en andere toekomstscenario's.

III.3. Bestemmingsplannen op drie planningsniveaus

Een derde opvallend kenmerk van de Vlaamse ruimtelijke planning is dat de bestemmingsplannen op de drie planningsniveaus (regionaal, provinciaal en lokaal) worden opgemaakt. In geen enkele van de andere onderzochte landen en regio's worden er onafhankelijk van elkaar op alle planningsniveaus bestemmingsplannen opgemaakt, en zeker op nationaal niveau beschikken de andere landen en regio's niet over bestemmingsplannen.

In de andere landen en regio's zien we een sterkere vorm van overleg met en betrokkenheid van lokale besturen bij nationale/regionale planningsprocessen. Omgekeerd zien we ook dat de hogere overheid instrumenten ontwikkelt om het lokale planningsniveau te sturen. In Vlaanderen blijft de sturing van de lokale processen eigenlijk beperkt tot adviesverlening. De autonomie van de drie planningsniveaus zet m.a.w. niet aan tot overleg, maar zet ook niet aan tot sturing en het ontwikkelen van strategische instrumenten voor deze sturing. De opmaak van bestemmingsplannen op de drie planningsniveaus kan m.a.w. ook één van de verklarende factoren zijn voor het gebrek aan strategische planning.

8 H. LEINFELDER, "Gevallen'-planning en hoe moeilijk het is om daden in gedachten te vertalen", in G. BOUMA en E. VANEMPTEN, *Ruimte Maken, bijdragen aan de Plandag 2015*, p. 138-139.

IV. Nieuwe concepten voor het RUP

De ideeën voor verankering van sectoralé maatregelen in de ruimtelijke planning uit de andere regio's zijn door het specifieke karakter van de Vlaamse planning niet direct toepasbaar in de Vlaamse planingspraktijk. De drie leerpunten uit de bestudeerde landen en regio's moeten als het ware door de 'zeef van de Vlaamse planning' worden gehaald om tot drie voor Vlaanderen bruikbare concepten te leiden.

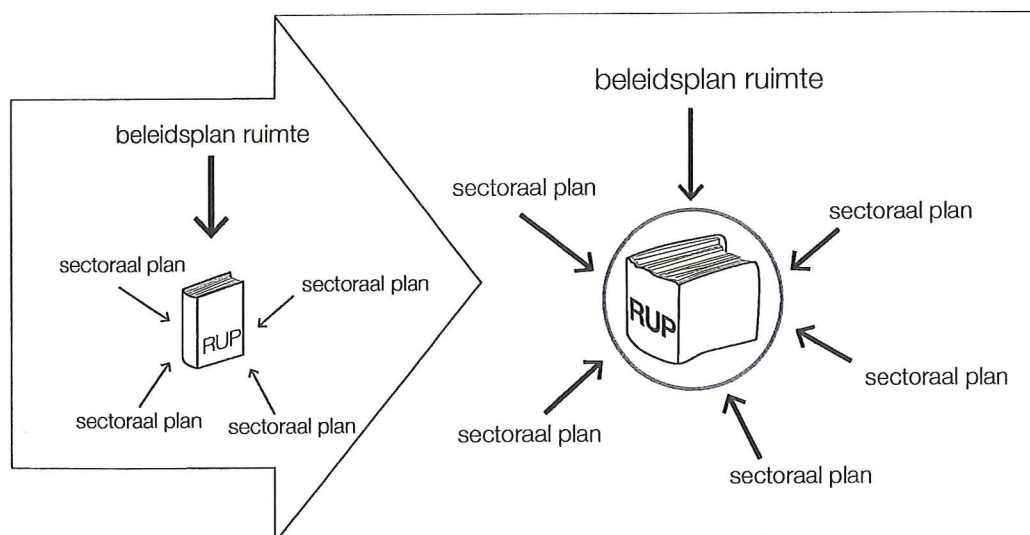
IV.1. Concept 1 - het 'dik RUP'

In de andere landen en regio's kunnen vaak meer 'omgevingsaspecten' in het bestemmingsplan worden opgenomen. Het begrip 'ruimtelijk relevant' wordt er vaak iets ruimer ingevuld als 'gerelateerd aan de omgeving'. Een eerste mogelijk concept voor het RUP is daarom om de inhoud ervan te verruimen. In vergelijking met wat het RUP vandaag kan, worden de mogelijkheden van het RUP verder uitgebreid. Alle elementen, maatregelen en acties die relevant worden geacht voor het ruimtelijk plan-

ningsproces, kunnen in het 'dik RUP' worden opgenomen. Dit is het spoor dat momenteel in Nederland wordt gevolgd. Met de omgevingswet zou het huidige bestemmingsplan worden vervangen door een 'omgevingsplan': één gebiedsdekkende regeling voor alle regels over de leefomgeving.

Het verruimen van de mogelijkheden van het bestemmingsplan naar het verankeren van 'omgevingsaspecten' betekent niet alleen een 'verzwaren' van de inhoud, maar ook van de procedure van het bestemmingsplan. Hierdoor vergroot de 'foutmarge'. Er worden meer aspecten opgenomen in het plan waardoor het risico op ontevredenheid over die aspecten stijgt en ook de kans op het maken van procedurefouten vergroot omdat er veel meer actoren en adviesinstanties worden betrokken. De juridische kwetsbaarheid van een verruimd bestemmingsplan lijkt dus eerder groter dan kleiner te zijn. Zonder drastische aanpassingen aan het geïntegreerd karakter van de Vlaamse planning en het RUP wordt dit concept niet als een valabel alternatief voor het huidige RUP gezien.

'DIK' RUP



IV.2. Concept 2 - het 'aangevuld RUP'

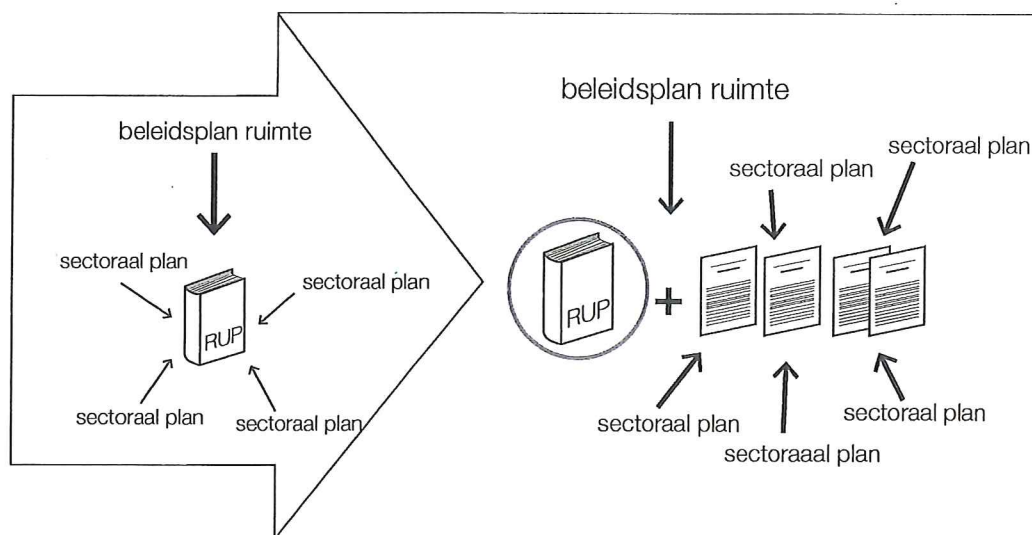
In het totstandkomingsproces van het bestemmingsplan wordt in een aantal landen en regio's met verbintenissen, contracten, convenanten, overeenkomsten, ... gewerkt om maatregelen die niet

in het bestemmingsplan kunnen worden geregeld, toch juridisch te verankeren. Een tweede concept kan dan ook zijn om het RUP zoals we het vandaag kennen te behouden, maar tegelijk een nieuw uitvoeringsinstrument van de ruimtelijke planning te ontwikkelen: de 'verbintenissen'. In een 'verbinte-

nis' kunnen actieprogramma's, verantwoordelijkheden, financiële engagementen, ... worden opgenomen. Het concept van het 'aangevuld RUP' maakt het dus mogelijk om meer aspecten te verankeren in een document dat los staat van (hoewel het uiteraard wel gerelateerd is aan) het RUP. Een belangrijke kanttekening die hierbij moet worden gemaakt, is dat in de meeste regio's voor de verbintenissen enkel een passieve openbaarheid geldt (het publiek heeft het recht om de verbintenis in te kijken). Enkel in Finland moeten de verbintenissen volledig openbaar worden gemaakt. In geen enkele van de

onderzochte landen en regio's kan bezwaar gemaakt worden of beroep ingesteld worden tegen de verbintenis op zich. Enkel het bestemmingsplan kan worden aangevochten voor een rechtbank. Daarom moeten de essentiële elementen en problematieken steeds in het bestemmingsplan staan. Ook dit idee lijkt daarom niet direct een oplossing te bieden voor de juridische kwetsbaarheid van het RUP. Bovendien biedt de verankering van milderende maatregelen in verbintenissen bij het RUP nog steeds geen garantie dat deze maatregelen op het juiste moment worden genomen.

'AANGEVULD' RUP



IV.3. Concept 3 - het 'slank RUP met omgevingsbesluit'

In bijna alle landen en regio's (Brussel uitgezonderd) bestaat er voor sectorale besluitvorming met een duidelijke ruimtelijke dimensie (zoals infrastructuurprojecten) een beslissingsprocedure die niet onder de ruimtelijke planning valt. Deze beslissingsprocedure kan resulteren in 'een plangoedkeuringsbesluit'⁹ dat de realisatie van het project mogelijk maakt en de aanpassing van alle noodzakelijke docu-

menten oplegt (o.a. bestemmingsplan, contracten, ...). Het 'plangoedkeuringsbesluit' kent een voorafgaand proces van onderzoek, overleg en participatie. Zowel m.e.r. als openbaar onderzoek worden doorlopen en er is een transparant beslissingsproces.

Een derde idee voor het verankeren van maatregelen in een planningsproces is het bestemmingsplan los te laten en een ander instrument in te zetten voor deze verankering. Door het gebrek aan een geïntegreerde strategische planning die doorwerkt naar diverse beleidsdomeinen, is een 'plangoedkeuringsbesluit' zoals dit in de andere landen en regio's werkt niet zo'n goed idee voor Vlaanderen. Het invoeren van een dergelijk besluit binnen de ruimtelijke planning is wel een optie. Alleen kunnen

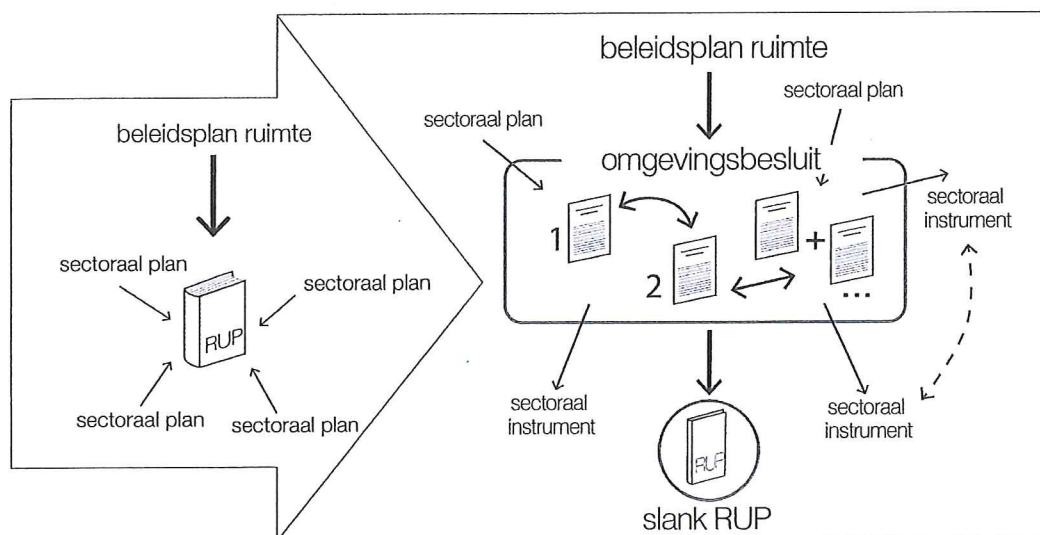
9 We verwijzen hier naar de term zoals deze in Duitsland wordt gebruikt (*Planfeststellung* – plangoedkeuringsprocedure of -besluit), omdat de procedure hier het meest formeel en eenduidig is vastgelegd in de wetgeving. De andere landen en regio's kennen een gelijkaardig(e) procedure/instrument.

we binnen de Vlaamse context de bestemmingsplanning nooit helemaal 'loslaten'. We blijven nood hebben aan een juridisch-administratief instrument om het gewestplan aan te passen. De rol die het bestemmingsplan speelt binnen de ruimtelijke planning en de ruimtelijke procesvoering kan wel sterk gereduceerd worden.

In het derde concept wordt het RUP daarom 'afge-

slankt'. Het RUP wordt teruggebracht tot de essentie van een 'bestemmingsplan' en is enkel gericht op het aanpassen van de bestemmingen van het gewestplan en het bieden van een kader voor vergunningsplichtige handelingen. Het idee achter het 'slank RUP' is dat, net door de mogelijkheden van het RUP te beperken, er meer nadruk komt te liggen op een degelijke ruimtelijke procesvoering in plaats van op het vormgeven van het product 'RUP'.

'SLANK' RUP



De kansen om een oplossing aan te reiken voor het problematische statuut van de RUP's zijn het grootst bij dit concept van het 'slank RUP met omgevingsbesluit'. Dit concept staat echter ook het verst af van wat we vandaag kennen in de Vlaamse ruimtelijke planning en vraagt om verder onderzoek. Zeker het idee van het omgevingsbesluit is voor Vlaanderen relatief nieuw en vraagt om een verdere uitwerking.

V. Het omgevingsbesluit

De uitwerking van het concept van het 'omgevingsbesluit' werd opgenomen in een tweede onderzoekopdracht voor Ruimte Vlaanderen.¹⁰ Aan de basis van het concept ligt de idee dat plannings-

processen niet worden gevoerd in functie van de opmaak van plandocumenten zoals RUP's, maar dat een ruimtelijk beleid in eerste instantie bestaat uit het voeren van geïntegreerde planningsprocessen. Het idee van het 'slank RUP met omgevingsbesluit' ziet het RUP niet langer als het enige uitvoeringsinstrument van de ruimtelijke planning, maar wel als één van de vele noodzakelijke instrumenten om een ruimtelijke visie te kunnen realiseren. De uitvoering van de strategische ruimtelijke planning gebeurt niet door de opmaak van RUP's, maar wel door het voeren van geïntegreerde planningsprocessen. Verordeningen, vergunningen, ruilverkavelingen, onteigeningen, RUP's, ... worden pas in tweede instantie opgemaakt, wanneer hiertoe vanuit het voeren van deze geïntegreerde planningsprocessen de noodzaak ontstaat. De uitvoering van de ruimtelijke planning gebeurt door procesvoering. Binnen deze procesvoering blijft er echter wel nood aan een 'instrument' om de verschillende stappen in het proces en

¹⁰ M. CLAEYS, S. DE COUTERE, F. CHARLIER, H. LEINFELDER, G. VAN DE GENACHTE en T. DE WAELE, 'Het omgevingsbesluit: conceptuele uitwerking en operationele verduidelijking', uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 2017.

de diverse genomen beslissingen te kunnen vastleggen. Dit 'instrument' is het 'omgevingsbesluit'.

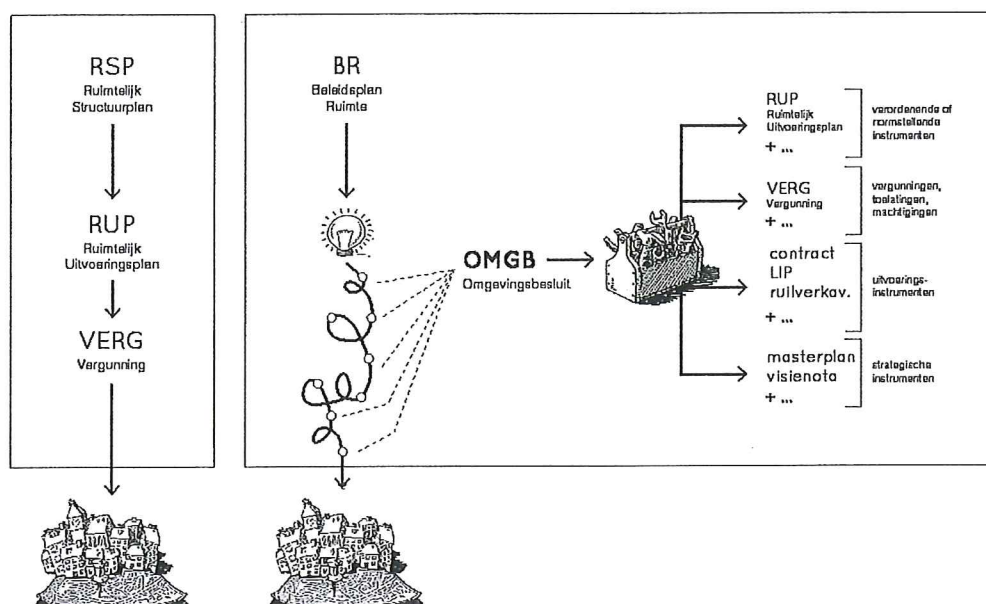
V.1. Geïntegreerde en getrechterde procesvoering

Het omgevingsbesluit stelt op geen enkel moment de strategische planning (structuur- of beleidsplanning) in vraag, maar biedt wel een andere aanpak voor het uitvoeren van deze beleidsplannen. Een aanpak die *geïntegreerde en getrechterde procesvoering* op maat van een initiatief (project, visie, probleem) centraal stelt. Een proces wordt niet langer gevoerd om tot een (sectoraal) instrument/plandocument te komen, maar wel om de realisatie van een initiatief mogelijk te maken door het opstarten van een overleg- en onderzoeksproces naar de werkbaarheid (effectbeoordelingen), haalbaarheid (budget, marktwerking) en gedragenheid (beleid, bevolking) van het initiatief. De verschillende onderzoeken maken deel uit van één iteratief proces, waarin ze samen (geïntegreerd) evolueren van een algemeen idee naar concrete realisatie (getrechterd). Dit geïntegreerd en getrechterd proces wordt geïnitieerd door een *initiatiefnemer* (privaat, publiek of privaat-publiek) en wordt uitgevoerd door een *processteam* waarin alle relevante adviesinstanties en actoren zetelen. De adviesinstanties geven ofwel te kennen dat zij geen belang hebben bij het proces, ofwel nemen zij actief deel aan het proces om hun belangen te verwezenlijken. Ze moeten komen tot een *geïntegreerd advies* dat de goedkeuring van het

omgevingsbesluit mogelijk maakt. Het samenwerkingsmodel (i.t.t. verkokering) van het processteam moet ook leiden tot inhoudelijk betere en meer gedragen beslissingen.

V.2. Ruimere en gelijktijdige inzet van instrumenten

Het omgevingsbesluit maakt het mogelijk om op *elk moment in het proces een formele beslissing* te nemen die ook (gelijktijdig) verschillende uitvoeringsinstrumenten inzet. Het omgevingsbesluit heeft een eigen procedure, die de procedures van de verschillende afzonderlijke instrumenten vervangt. Het omgevingsbesluit activeert hierdoor de juiste maatregelen en instrumenten op het juiste moment en faciliteert een veel *breder inzet van uitvoeringsinstrumenten*. Het omgevingsbesluit kan m.a.w. wel samengaan met het slank RUP voor een winkelcomplex, een convenant vastleggen die de operationalisering van een treinstation verzekert en noodzakelijk is als milderende maatregel voor de toename aan verkeersbewegingen die het winkelcomplex zal veroorzaken. Bovendien laat het omgevingsbesluit toe om de instrumenten uit deze ruime 'instrumentenkoffer' ook *gelijktijdig* in te zetten. De in oorsprong gescheiden beslissingen zoals een bestemmingswijziging en vergunningverlening kunnen hierdoor in één omgevingsbesluit worden genomen en deze kunnen bovendien worden gecombineerd met de inzet van bv. een convenant, een verordening, een beschermingsbesluit,...



V.3. Meer transparante besluitvorming

Het omgevingsbesluit zorgt ook voor een *grotere transparantie in het besluitvormingsproces*. Met het omgevingsbesluit wordt het mogelijk om op elk moment in het proces de genomen beslissingen te formaliseren en bekend te maken aan het publiek. Elk omgevingsbesluit kent immers een goedkeuringsprocedure met een voorlopige vaststelling, een openbaar onderzoek en een definitieve vaststelling, waarna het besluit ter inzage wordt gelegd. Dit kan bovendien al heel vroeg in het proces gebeuren. Een omgevingsbesluit kan van bij het begin van een proces (bv. een akkoord over een masterplan) beslissingsmomenten formaliseren. Het sluit immers een fase in een planningsproces af. Binnen één proces zijn er meerdere fases die elk een andere doelstelling, omvang, detailgraad, ... kennen. Er wordt geen fasering opgelegd. Elk proces kent zijn eigen verloop. Elk omgevingsbesluit bevat wel een *evolutieve procesnota* die:

- de doelstelling van het initiatief verduidelijkt;
- het procesverloop kadert en de procespartners weergeeft;
- het ontwerpend onderzoek, participatief overlegtraject en de effectbeoordelingen duidt;
- en de relatie tussen de verschillende uitvoeringsinstrumenten die het inzet aangeeft.
- De evolutieve procesnota verduidelijkt hiermee niet alleen de procesaanpak, maar maakt ook de afweging, relatie en volgtijdelijkheid van de instrumenten die in het proces worden ingezet duidelijker. Ook dit draagt bij tot een meer transparante besluitvorming.

V.4. Algemeen inzetbaar voor alle processen

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

omwenteling van de planning zoals we die vandaag kennen.

Een duidelijk verschil met de twee genoemde decreten is dat omgevingsbesluitvorming de geïntegreerde procesvoering mogelijk maakt voor *alle planningsprocessen*. Dus ook voor 'niet-complexe' dossiers, voor planningsprocessen die niet gericht zijn op het realiseren van een project maar eerder op het realiseren van een visie, en voor planningsprocessen die niet (alleen) in een RUP uitmonden. Omgevingsbesluitvorming stapt eigenlijk af van de opdeling in project- en visiegedreven, complexe en niet-complexe processen en biedt een aanpak die voor alle planningsprocessen werkbaar is.

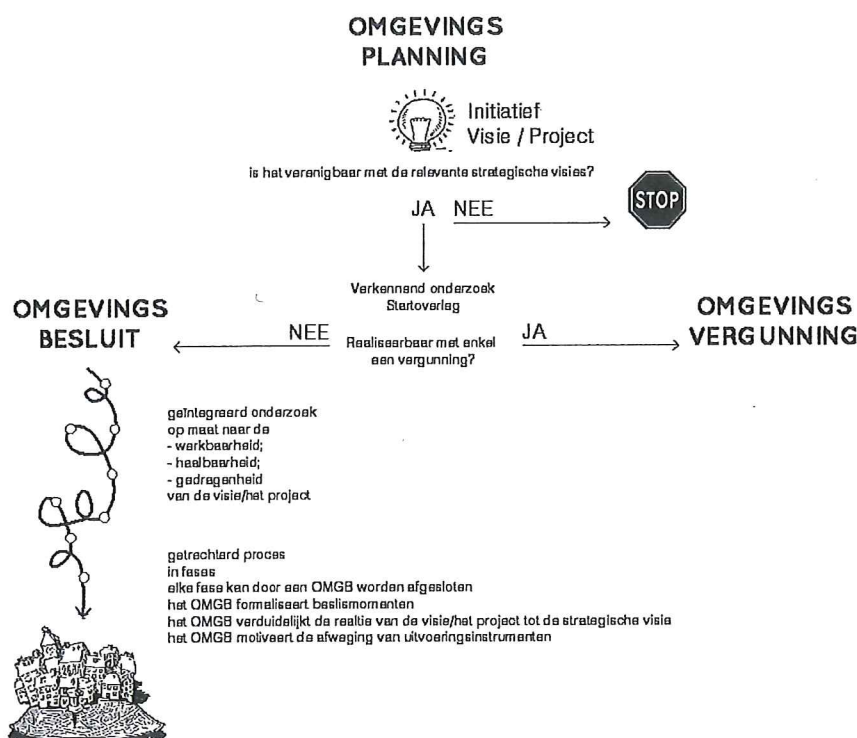
Omgevingsbesluitvorming kan *op maat van elk proces* worden ingezet. Het omgevingsbesluit is zo vormgegeven dat het heel eenvoudig en snel kan ingezet worden voor een klein initiatief of proces, maar dat het ook kan worden uitgebreid wanneer dit nodig is voor een veel groter of complexer initiatief of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

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

nemen aan het procesteam en dus ook af te zien van het stellen van bestuurlijke handelingen in relatie tot het initiatief. Als zij wel deelnemen aan het procesteam dan verlenen ze het alle medewerking.

Het omgevingsbesluit is flexibel en maatgericht, en geldt voor alle besluitvormingsniveaus. Het is algemeen hanteerbaar en kan veel huidige planningsprocessen vervangen (niet alleen het RUP, maar bv.

ook het planologisch attest, het principiële akkoord voor de woonuitbreidingsgebieden, ...). Het omgevingsbesluit kan hierdoor leiden tot een sterke *vereenvoudiging van de VCRO*. Door het invoeren van omgevingsbesluitvorming zouden er in de ruimtelijke planning maar twee opties voor procesvoering zijn: de omgevingsvergunning (bij een eenvoudig initiatief dat vergund kan worden binnen het bestaande planologische kader) en het omgevingsbesluit (in alle andere gevallen).



VI. Van het omgevingsbesluit naar omgevingsplanning

Het omgevingsbesluit draagt de potentie in zich om niet alleen de ruimtelijke planning te vereenvoudigen en te veranderen, maar ook de aanzet te zijn voor een veel ruimere benadering van het plannen van onze fysieke leefomgeving. Het concept van het omgevingsbesluit is ontstaan vanuit het onderzoek naar alternatieven voor het huidige RUP, maar dit idee is niet zomaar een alternatief voor of aanvulling op het RUP. Het omgevingsbesluit is niet zomaar een nieuw element dat aan het huidige plannings-

systeem wordt toegevoegd. Met het omgevingsbesluit verandert dit hele planningssysteem.

Het getrapte planningsmodel –waarbij strategische plannen (RSP) worden uitgewerkt in uitvoerende plannen (RUP) om dan tot een vergunning (VERG) te leiden– wordt ingeruild voor een planningssysteem dat een geïntegreerde en getrechterde procesvoering centraal stelt in de uitvoering van de strategische planning. Deze geïntegreerde procesvoering veronderstelt een open en transparant proces van samenwerking tussen diverse stakeholders, beleidsdomeinen en bestuursniveaus. Het gaat uit van een

gedeelde verantwoordelijkheid voor het proces, waarbij elke zijn vak- of praktijkkennis, knowhow en uitvoeringsinstrumenten inzet. Het omgevingsbesluit is in dit planningssysteem een middel om de geïntegreerde procesvoering te faciliteren en de complexe realiteit van het vormgeven van onze fysieke leefomgeving te ondersteunen.

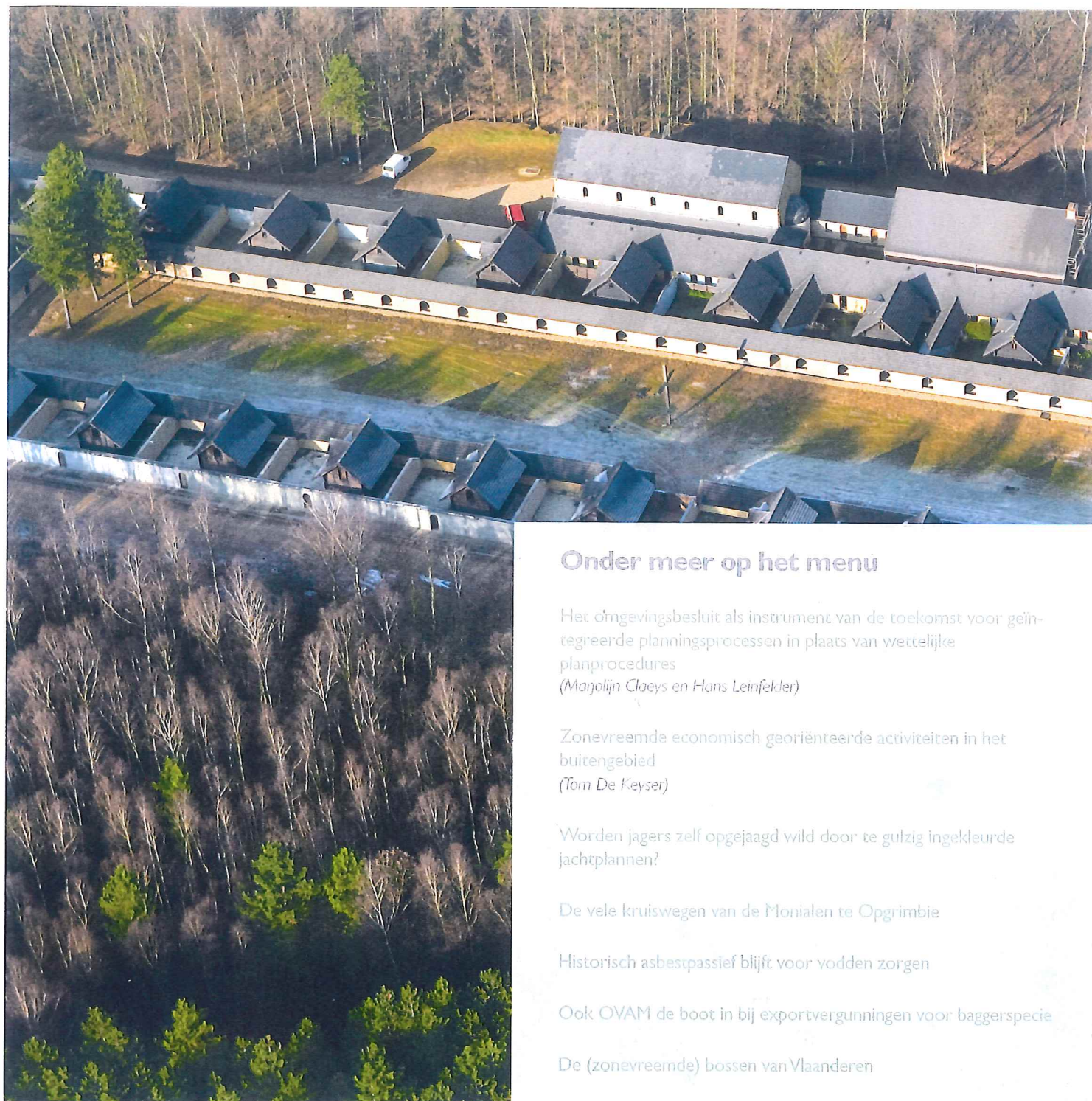
Het omgevingsbesluit is een eerste stap naar omgevingsplanning. Een planning die niet langer het toekennen van functies/bestemmingen als vertrekpunt heeft, maar die vanuit een initiatief een geïntegreerd, sectoroverschrijdend en iteratief onderzoeks- en overlegproces opzet waarin diverse instrumenten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

TOO

Tijdschrift voor
Omgevingsrecht en
Omgevingsbeleid

Driemaandelijkse – Nummer 3 – Juli/Augustus/September 2017

ISSN 2034-1870



Onder meer op het menu

Het omgevingsbesluit als instrument van de toekomst voor geïntegreerde planningsprocessen in plaats van wettelijke planprocedures
(Marjolijn Claeys en Hans Leinfelder)

Zonevrije economisch georiënteerde activiteiten in het buitengebied
(Tom De Keyser)

Worden jagers zelf opgejaagd wild door te gulzig ingekleurde jachtplannen?

De vele kruiswegen van de Monialen te Opgrimbie

Historisch asbestpassief blijft voor voden zorgen

Ook OVAM de boot in bij exportvergunningen voor baggerspecie

De (zonevrije) bossen van Vlaanderen