



Strategisch Investeringsplan

VERSLAG VAN DE WERKGROEP VERGUNNINGEN

1. Inleiding

In het kader van het strategisch investeringsplan zijn op verzoek van de eerste minister werkgroepen opgestart in zeven investeringsdomeinen. Het gaat om: (i) mobiliteit, (ii) energie, (iii) onderwijs, (iv) gezondheid, (v) veiligheid, (vi) digitalisering en (vii) stadsvernieuwing.

Naast deze zeven investeringsdomeinen worden eveneens de volgende vier transversale omgevingsfactoren onderzocht: (i) financieringsbronnen, (ii) PPS, (iii) Europese regelgeving en (iv) vergunningen.

Dit verslag kadert binnen het transversale thema van de vergunningen. Als uitgangspunt geldt dat tal van publieke en private investeringen verzanden in een moeras van administratieve en gerechtelijke procedures die gerelateerd zijn aan de onderliggende plannen en vergunningen. Om de kwaliteit van grote strategische projecten en de uitvoering ervan te verhogen wordt nagegaan welke concrete elementen kunnen bijdragen tot een optimalisering van het investeringsproces en het vermijden van energieverblindende mislukkingen. De doelstelling is om door een performant vergunningensysteem een hoger ambitieniveau inzake grote strategische projecten te realiseren.

Dit verslag is opgesteld door:

- Prof. Dr. David D’Hooghe (KULeuven en Stibbe)
- Prof. Philippe Lambrecht (UCL en VBO)
- Prof. Bruno Lombaert (UCL-Saint-Louis Bruxelles en Stibbe)
- Dr. Yseult Marique (ULB en *University of Essex*)
- Dhr. Erik Peetermans (VBO)
- Prof. Dr. Steven Van Garsse (UHasselt en Universiteit Antwerpen)

Dit verslag bestaat ook in het Frans.

2. Achtergrond

Publieke investeringen vertegenwoordigen vandaag ongeveer 2,3% van het BBP. De investeringen door bedrijven ongeveer 15 à 16%. Gezinnen nemen ongeveer 8 procent voor hun rekening. Waar publieke investeringen voordien ongeveer 5 procent van het BBP uitmaakten, is dit vandaag gezakt tot 2,3% waarvan er 0,4% bestemd is voor nieuwe investeringen.¹

Het is van belang voor België om het investeringsniveau in ons land op te krikken zowel op het vlak van de publieke als van de private investeringen. Ook in het kader van het Europees Semester en de landenspecifieke aanbevelingen wordt op deze noodzaak gewezen.² In de praktijk komen strategische investeringsprojecten echter maar moeilijk van de grond.

Doorgaans wordt ter zake verwezen naar onder meer de complexiteit van de administratieve regelgeving, de lange afleveringstermijnen voor vergunningen, de talrijke beroepsmogelijkheden voor de belanghebbenden en de strenge rechtspraak van de bevoegde rechtscolleges. Bijkomende pijnpunten zoals de intrinsieke kwaliteit van de projecten, de bewaking van het maatschappelijk en politiek draagvlak, de transparantie van de besluitvorming en het projectbeheer worden minder vaak belicht.

Dit verslag identificeert vijf aandachtspunten waaraan telkens concrete voorstellen worden gekoppeld. Er dient te worden overwogen om deze voorstellen enkel toe te passen op strategische investeringsprojecten. Het komt het politieke niveau toe om hierover een beslissing te nemen.

¹ Rapport Overheidsinvesteringen (2017), *Analyse en aanbevelingen*. Beschikbaar: [hier](#)

² Aanbeveling van de Raad voor een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma 2017 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van België, COM (2017) 501 final. Beschikbaar: [hier](#)

3. Voorstellen

3.1. De inhoudelijke kwaliteit van en het maatschappelijk draagvlak voor strategische investeringsprojecten verbeteren

Het gebeurt te vaak dat *decision makers* in een besloten context principiële beslissingen nemen over omvangrijke investeringsprojecten. Vervolgens is het zaak om dit project – dat vaak de uitkomst van een politiek compromis is – zo spoedig mogelijk gerealiseerd te krijgen. Naderhand komen diverse bezwaren naar boven van uiteenlopende betrokkenen zoals buurtbewoners, gemeentebesturen, actiegroepen enz. Vaak komt het erop aan om deze bezwaren zo snel mogelijk terzijde te schuiven aangezien op politiek vlak reeds een beslissing is genomen.

Een dergelijke werkwijze is uiterst nefast en werkt een latere verzanding van het project als gevolg van talrijke administratieve en gerechtelijke procedures in de hand. Pas achteraf wordt uiteindelijk erkend dat het project inhoudelijk onvoldragen was. Ondertussen is er echter veel tijd, energie en goodwill verloren gegaan.

De goede voorbereiding van projecten en het verzorgen van een maatschappelijk draagvlak speelt dan ook een cruciale rol bij de uiteindelijke slaagkans van het project. Zoals de G20 aangeeft: *“There is now global consensus that the biggest challenge is the lack of appropriately prepared and structured (‘bankable’) projects.”*³

Om de intrinsieke kwaliteit van strategische investeringsprojecten en het maatschappelijk draagvlak te verbeteren, wordt voorgesteld om te investeren:

- in een **transparante voorbereiding** en **uitwerking van strategische investeringsprojecten** door een proactieve betrokkenheid van de relevante publieke en private actoren. Het is van belang dat strategische investeringsprojecten verzekerd zijn van een brede politieke steun op lange termijn die een welbepaalde (tijdelijke) politieke coalitie overstijgt. Dit om te voorkomen dat deze projecten – waarvan de realisatie doorgaans ettelijke jaren

³ <https://www.gihub.org/blog/transforming-infrastructure-with-g20-roadmap/>.

vergt – door een wisselende politieke coalitie of horizon terug op de helling komen te staan.

Voor strategische investeringsprojecten dienen daarom systematisch *ex ante* evaluaties te gebeuren die niet alleen uitgaan van de doelstellingen die het investeringsproject beoogt, maar die ook rekening houden met: andere publieke of private investeringen die als katalysator kunnen werken, maar evenzeer een bedreiging kunnen uitmaken, de mogelijke impact van de betrokken projecten op elkaar en op de economische en maatschappelijke leefbaarheid evenals de mogelijke risico's voor de strategische investeringsprojecten.

Bij dit proces dient een evenwicht te worden gevonden tussen de informatie die zonder meer publiek kan worden gemaakt en de legitieme commerciële overwegingen van ondernemingen die wensen te investeren.

- de **aantrekking van kwaliteitsvolle investeerders** door te voorzien in een passende vergoedingsregeling voor de deelnamekosten. Dit zal het vertrouwen van investeerders, die vandaag weigerachtig zijn om kosten te maken zonder de redelijke zekerheid dat een project ook effectief het licht zal zien, versterken. Dit zal ook de kans verkleinen dat als gevolg van wisselende politieke omstandigheden projecten weer in vraag worden gesteld. Op dit ogenblik kan een vergoeding voor deelnamekosten echter enkel worden voorzien in het kader van een overheidsopdrachtenprocedure.
- de **uitbouw van een werkzaam instrumentarium** zonder dat dit aanleiding geeft tot een toename van de administratieve lasten. Daarbij hoort de ontwikkeling van een uniforme methodologie om strategische investeringsprojecten te evalueren en een externe evaluatie en kwaliteitsbewaking door een daartoe ingesteld orgaan.⁴De evaluatiecriteria dienen pertinent te zijn voor het project dat wordt geëvalueerd. Ervaringen en nieuwe praktijken zoals recent toegepast in Vlaanderen met de Oosterweelverbinding kunnen inspirerend werken.
- de verbetering van de **legistische kwaliteit van de (vergunning)regelgeving**. Door in een vroeg stadium voldoende aandacht te besteden aan wetgevingstechniek kan achteraf tijd worden bespaard doordat interpretatieproblemen en gerechtelijke procedures worden vermeden. Ter verbetering van de kwaliteit van (vergunning)regelgeving dient, met

⁴ Zie *infra*. punt 3.5 alsook punt 3.2. voor wat betreft het *Gateway Review Process*.

eerbiediging van de bevoegdheden van de deelstaten, te worden ingezet op een verdere bewustwording bij de tekstopstellers alsook de uitbouw van vormingsmogelijkheden inzake wetgevingstechniek. Dit kan ambtenaren maar ook andere personen die met wetgevingstechniek in contact komen, helpen om noodzakelijke kennis op te bouwen of op peil te houden.

Een zorgvuldige voorbereiding en opmaak van het project, kan tot doel en gevolg hebben dat het niet nodig is om terug te komen op de beslissingen die reeds in een voorgaande fase van het proces zijn goedgekeurd. Er dient immers te worden vermeden dat gemaakte keuzes achteraf opnieuw in vraag worden gesteld.⁵ Hierbij dient dan ook een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de politieke beslissing omtrent de opportuniteit en de operationalisering van een project.

3.2. *Stimuleren van een actief en kwalitatief projectmanagement*

Naast de intrinsieke kwaliteit en maatschappelijke voldragenheid speelt ook het projectbeheer een cruciale rol bij de totstandkoming van een project. Hoe gaan de bevoegde overheden politiek en ambtelijk met het project om? In de praktijk blijkt dat zodra een politiek akkoord bereikt is, de druk op de administratie om dit zo snel mogelijk te realiseren erg groot is. Hierdoor worden vaak risico's genomen die achteraf tot tijd-, geld-, en reputatieverlies leiden. Het is dan ook van groot belang om aandacht te besteden aan:

- een actief **project- en procesmanagement** met voldoende aandacht voor stakeholderparticipatie. Dit management dient geïntegreerd te zijn zodat de diverse aspecten zoals planning, vergunning, grondverwerving, financiering en *contracting* van het project maximaal op elkaar zijn afgestemd. Telkens procedurele keuzes worden gemaakt, dient een afweging te gebeuren van de voor- en nadelen van de voorliggende opties. Het procesmanagement moet voldoende onafhankelijk van de politieke besluitvormers opereren teneinde een tegenwicht te bieden aan overdreven druk ten aanzien van bijvoorbeeld timing of specifieke oplossingsrichtingen. Tegelijkertijd is van belang dat het procesmanagement voldoende politiek gedragen blijft. Het is daarom essentieel

⁵ Dit was bijvoorbeeld het geval bij het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (Codextrein) waarbij de decreetgever enkele maanden na de inwerkingtreding de fundamentele uitgangspunten van de hervorming opnieuw in vraag stelde.

dat de betrokkenen een goed inzicht verwerven in de complexe dynamiek die met strategische investeringsprojecten gepaard gaat.

- een **externe evaluatie** door een orgaan dat per strategisch investeringsproject wordt opgericht (*infra* 3.5). In dat verband kan worden verwezen naar het *Gateway Review Process* in het VK waarbij cruciale etappes in een dossier op voorhand worden geïdentificeerd en deze vervolgens op vaste tijdstippen worden geëvalueerd.⁶ Een externe evaluatiecommissie analyseert het project en kan goedkeuring geven dan wel een bijsturing vragen. Cruciale etappes in de procedure zijn onder meer het politieke beslissingsmoment omtrent de opportuniteit van een project, de *business case* van een project, de timing, de gunning van de overheidsopdracht, enz.

3.3. Gebruik van de techniek van het samenwerkingsakkoord ter bevordering van een betere afstemming van de regelgeving en de besluitvorming

De techniek van de samenwerkingsakkoorden kan worden aangewend om gerichte aanpassingen aan de vergunningsreglementering door te voeren. Stedenbouw, ruimtelijke ordening en milieu behoren in beginsel tot de bevoegdheid van de gewesten. Heel wat (gewestelijke) regelgeving vormt op zijn beurt een implementatie van hoofdzakelijk Europese regelgeving. Dit betekent niet dat de federale overheid geen enkel nuttig initiatief kan nemen.

De federale staat en de deelstaten kunnen immers een beroep doen op het instrument van de samenwerkingsakkoorden voor de realisatie van een aantal gezamenlijke doelstellingen inzake vergunningsreglementeringen. Zo kan er werk worden gemaakt van:

- een **afstemming van de (gewestelijke) regelgeving** op de specifieke situatie van de strategische investeringsprojecten. Er kan bijvoorbeeld voor geopteerd worden om de vergunningsprocedure te voeren overeenkomstig een intergewestelijke procedure, waarbij ook het overlegcomité een rol krijgt toebedeeld.
- een **afstemming van de samenwerking** noodzakelijk voor de realisatie van strategische investeringsprojecten, onder meer door informatie-uitwisseling en het

⁶https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/567908/Treasury_approvals_process_guidance_final.pdf

delen van *knowhow*, bijvoorbeeld in het kader van de oprichting van en de werking van een strategische cel (*infra* 3.5)

- een aanpassing van de **procedures inzake rechtsbescherming**. De federale overheid zal er daarbij rekening mee moeten houden dat de gewesten de rechtsbescherming (gedeeltelijk) zelf kunnen regelen.

3.4. Effectieve en efficiënte rechterlijke controle

De internationale en Europese regelgeving speelt hier een grote rol onder meer op vlak van rechtsbescherming.⁷ Om een effectieve rechterlijke controle meer efficiënt te laten verlopen, worden de volgende voorstellen aangereikt:

- het uitsluiten of beperken van de mogelijkheid om **tussentijdse beslissingen** waartegen geen beroep werd ingesteld, in een later stadium aan te vechten eens de beroepstermijn is verstreken.⁸ Het spreekt voor zich dat in dat geval bijzondere en aangepaste publiciteit moet worden gegeven aan dergelijke tussentijdse beslissingen. Dit om een deugdelijke bescherming van de rechten van derden te waarborgen. De achterliggende idee is dat er een evenwichtige balans moet bestaan tussen de eisen inzake, enerzijds, legaliteit en, anderzijds, rechtszekerheid en het beginsel van het gewettigd vertrouwen. Wanneer een tussentijdse beslissing in bepaalde omstandigheden niet wordt aangevochten, zou zulks tot gevolg hebben dat de gevestigde situatie “*verworven*” is. Het is niet de bedoeling om hiermee enige afbreuk te doen aan het recht op schadevergoeding.

Er moet worden erkend dat deze benadering een grondig onderzoek vergt naar de toelaatbaarheid ervan in het licht van de Grondwet, de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, de adviespraktijk van de Raad van State en de

⁷ Het gaat onder meer om (i) het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998; (ii) het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband, ondertekend te Espoo op 25 februari 1991. Op Europees niveau geldt er wat het planningsaspect betreft, (iii) richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en, wat het vergunningsaspect betreft, (iv) richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

⁸ Cf. de zogenaamde exceptie van onwettigheid.

overeenstemming met internationale verdragen bijvoorbeeld het verdrag van Aarhus.

- het opleggen van **korte termijnen** voor de aanvechting, bijvoorbeeld vijftien dagen voor een kortgedingprocedure en 45 dagen voor beslissingen ten gronde. Het gegeven dat een kort geding op elk moment kan worden opgestart (cf. Raad van State) verhoogt bovendien de onzekerheid van de realiseerbaarheid van een project en wordt best teruggeschroefd. Minstens even belangrijk zijn de doorlooptijden van de gerechtelijke procedures. Er dient gegarandeerd te worden dat de procedures ten gronde binnen het jaar definitief worden beslecht.
- het verruimen van de **beweegruimte van de administratieve rechter** bijvoorbeeld doordat deze een belangenafweging kan maken tussen de geschonden bepaling en de impact die een vernietiging kan teweegbrengen. De introductie van principes als *proportionaliteit* en *marginale toetsing* bieden meer ruimte aan de administratieve rechter dan de loutere vernietiging/schorsing om reden van de vastgestelde onwettigheid.⁹ Ook dient de rechter meer flexibiliteit te krijgen in de wijze waarop de geleden schade kan worden gecompenseerd. Bijvoorbeeld boscompensatie wanneer er sprake is van milieuschade.

Concreet kan in artikel 17, § 2, lid 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State¹⁰ worden gepreciseerd dat de Raad van State in het bijzonder rekening zal houden met het risico dat een schorsing disproportionele gevolgen heeft in het geval van strategische investeringsprojecten. Een gelijkaardige precisering kan worden ingevoegd in artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten, welke de Raad van State de mogelijkheid geeft de effecten te handhaven van de individuele akten die hij vernietigt. In beide gevallen kan een expliciete link worden gelegd tussen de procedure tot grondige evaluatie van de effecten van het project en de mogelijkheid die aan de Raad van State wordt gelaten. Analoge bepalingen kunnen worden opgenomen in de organieke teksten van de Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen.

⁹ Doordat in Vlaanderen de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevoegd is, dient elke oplossing *mutatis mutandis* ook op dit administratief rechtscollege van toepassing te worden gemaakt.

¹⁰ Art. 17, §2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State stelt dat: « *Op verzoek van de verwerende of de tussenkomenende partij houdt de afdeling bestuursrechtspraak rekening met de vermoedelijke gevolgen van de schorsing van de tenuitvoerlegging of van de voorlopige maatregelen voor alle belangen die kunnen worden geschonden, alsook met het openbaar belang, en kan ze besluiten de schorsing of voorlopige maatregelen niet te bevelen indien de nadelige gevolgen ervan op een kennelijk onevenredige wijze zwaarder wegen dan de voordelen.* »

- het onderzoeken van de mogelijkheid om (procedurele) kwesties bij strategische projecten door een **rulingcommissie** te laten beslissen. Dergelijke *rulings* en de rechtsgevolgen die daaruit voortvloeien, dienen duidelijk te worden uitgeklaard in het bijzonder in verhouding tot de controle door de administratieve rechter.

3.5. De oplijsting, prioritisering, evaluatie en kwaliteitsbewaking van (toekomstige) strategische investeringsprojecten verzekeren via de oprichting van een strategische cel.

Er worden (te) veel projecten opgestart waarvan men op voorhand weet dat ze weinig kans hebben om gerealiseerd te worden. Dit leidt tot een suboptimaal gebruik van tijd en middelen. De volgende pistes worden aangehaald om dit te verhelpen:

- De oprichting van een **strategische cel** die bij de uitwerking van een strategisch investeringsproject het overleg coördineert en de expertise bundelt. De strategische cel kan ook als secretariaat fungeren van de externe evaluatie- en opvolgingscommissie die per project wordt samengesteld (*supra* 3.2). Hierdoor wordt gezamenlijke expertise ter beschikking gesteld aan verschillende overheden. Geleerde lessen kunnen op die manier worden uitgedragen naar nieuwe publieke en private projecten.¹¹ Dergelijke strategische cellen bestaan eveneens in onze buurlanden¹² en worden internationaal als een goede praktijk beschouwd.^{13 14}

De cel wordt ondergebracht bij de FOD Kanselarij van de Eerste Minister vermits die door zijn rol inzake overheidsopdrachten reeds over *inhouse* expertise beschikt. Op die manier wordt de strategische cel ingebed in het bestaande institutionele landschap eerder dan dat een nieuwe structuur wordt opgericht. Indien mogelijk (*supra* 3.3.) worden vertegenwoordigers uit onder meer het Vlaamse Kenniscentrum PPS en de *Cellule d'Informations Financières de la Région wallonne et de la Communauté française* betrokken

¹¹ Bijvoorbeeld de invoering van de kilometerheffing in de drie gewesten toont aan dat coördinatie, afstemming en samenwerking tussen de regio's en de federale overheid zeer doeltreffend kan zijn om samen grote en uitzonderlijk complexe projecten en zelfs wetgevingstrajecten te realiseren.

¹² Het gaat bijvoorbeeld om *Commissariat général à l'investissement* in Frankrijk; *National Infrastructure Commission* in het VK. Zie ook: het voorstel van het *Institute of Government* voor de creatie van een *Commission for public engagement*, OCDE et International Transport Forum, *Strategic Infrastructure Planning*, 2017.

¹³ https://www.unece.org/trans/main/wp5/wp5_workshop6.html.

¹⁴ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2017/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2017_INF.1.pdf.

bij de werking van een dergelijke cel. Aan de cel kan ook de evaluatie en kwaliteitsbewaking van de betrokken projecten worden toevertrouwd. Er wordt voorzien in samenwerking met de strategische cellen op het niveau van de gewesten.

- Een **consistente en systematische informatieverzameling** over nieuwe strategische investeringsprojecten zodat een transparant beeld tot stand komt van de projecten die nog in de investeringspijplijn zitten. Die *pipeline* biedt de markt inzicht in toekomstige opportuniteiten en laat ook toe proactief eventuele problemen te detecteren bijvoorbeeld wanneer op hetzelfde moment te veel grote projecten worden opgestart en de markt oververhit raakt.¹⁵ Deze *pipeline* moet regelmatig worden geactualiseerd en dient reeds een indicatief budget aan te geven. De *pipeline* vormt aldus de weerslag van de langetermijnvisie van de overheden inzake infrastructuurinvesteringen.
- Opmaak van een **strategische investeringsplanning** waarbij toekomstige investeringsopportuniteiten en hun eventuele timing inzichtelijk worden gemaakt voor de markt. Transparantie, voorspelbaarheid en *dealflow* bevorderen de marktappetijt en het vertrouwen. Het laat toe dat marktpartijen doelgerichter investeren in expertise om de projecten te realiseren.¹⁶

¹⁵ Op Europees niveau gebeurt dit reeds bijvoorbeeld voor *TransEurope*.

¹⁶ Ter inspiratie wordt gewezen op de recente samenwerking tussen het European Investment Project Portal (EIPP) en de *Global Infrastructure Hub* (GI Hub) inzake het uitwisselen van informatie om grote projecten op hun website bekend te maken. Idee was in beide gevallen om vanuit een Europees en internationaal perspectief investeerders toegang te geven tot een globale pipeline van investeringsprojecten en tools om projecten op te zetten. https://ec.europa.eu/info/news/economy-finance/european-investment-project-portal-and-global-infrastructure-hub-partner-provide-global-pipeline-investable-projects-2018-jan-18_en. Inzake strategische planning zie: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/strategic-infrastructure-planning.pdf>

4. Besluit

De aangehaalde denkpisten vormen een aanzet tot reflectie en kunnen geenszins worden beschouwd als exhaustief. Hoewel er hoofdzakelijk wordt gefocust op nieuwe initiatieven, onderstreept de werkgroep dat op veel domeinen reeds belangrijke stappen zijn genomen die het realiseren van investeringsprojecten ten goede komen. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de vermindering van de behandelingstermijn voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als gevolg van een versterking van het personeelskader. Ook de oprichting van het samenwerkingsverband Beliris, ter bevordering van de hoofdstedelijke functie van Brussel, is in dat verband een goede zaak.

Het kan eveneens nuttig zijn om deze initiatieven duurzaam te ondersteunen of via bijkomende investeringen naar een hoger ambitieniveau te tillen om op het terrein snel een verbetering te zien.

De leden van werkgroep benadrukken dat dit verslag enkele denkpisten naar voren schuift en blijven uiteraard beschikbaar om constructief mee te werken aan de verdere uitwerking van een of meerdere van de aangehaalde voorstellen.

Brussel, april 2018

* *
*