Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen

Toegepast op ruimtelijke ordening

Bram Van Haelter, Inke Torfs, prof. dr. Joris Voets

Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

D/2021/10106/011

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:

KU LEUVEN
INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondeghem@kuleuven.be

Politics & Public Governance
Universiteit Antwerpen

Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be

200 JAAR
UNIVERSITEIT
GENT

Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be

UHASSELT

Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.
Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.
De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Rapport

AMBTELIJKE CAPACITEIT IN VLAAMSE LOKALE BESTUREN

Toegepast op ruimtelijke ordening / Onderzoeksjaar 2020

Bram Van Haelter, Inke Torfs, prof. dr. Joris Voets

INHOUD

Inleiding 5
1 Ambtelijke capaciteit 5
2 Ruimtelijke ordening 8
3 Methodologie 10
3.1 Onderzoeksdesign 10
3.2 Caseselectie 10
3.3 Aanpak van het onderzoek 11
3.4 Capaciteit inzake ruimtelijke ordening: methodologische implicaties 12
4 Resultaten 14
4.1 De ambtelijke organisatie 14
4.1.1 Organisatiestructuur 14
4.1.2 Dienstoverschrijdende samenwerking 17
4.1.3 Jobinhoud 18
4.2 Gemeentelijke opdrachten 19
4.2.1 Plannen 19
4.2.2 Vergunnen 27
4.2.3 Handhaven 30
4.3 relatie institutionele partners 36
4.3.1 Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening (GECORO) 36
4.3.2 De rol van de provinciale overheden 40
4.3.3 De rol van de Vlaamse overheid 40
5 Conclusies 42
5.1 Politiek-ambtelijke verhoudingen 42
5.2 Schaal & organisatiestructuur 44
5.3 Politieke capaciteit 46
5.4 autonomie van lokale besturen 47
6 Aanbevelingen 51
7 Bibliografie 53
Appendix: codeboom 56

INLEIDING

Dit rapport omvat de analyse en bevindingen van het derde deelonderzoek uitgevoerd door Universiteit Gent, in het kader van het SBV-project 'Ambtelijke capaciteit in lokale besturen'. In een eerste hoofdstuk wordt het belang van onderzoek naar capaciteit kort gekaderd aan de hand van relevante literatuur, en worden de ruimere doelstellingen van het SBV-project hernomen met een terugblik op eerdere deelonderzoeken binnen dit project. In een tweede hoofdstuk wordt het beleid rond ruimtelijke ordening in Vlaanderen toegelicht. Hierbij hebben we oog voor de historische evolutie, de bevoegdheidsverdeling en het huidig beleidskader waarbinnen lokale besturen dienen te opereren. Een derde hoofdstuk is methodologisch van aard. Hierin wordt het onderzoeksdesign vormgegeven, de caseselectie toegelicht en uiteindelijk worden enkele methodologische implicaties van eerder onderzoek naar de link tussen ruimtelijk beleid en lokale bestuurskracht weergegeven. In een vierde hoofdstuk worden de resultaten van de gestructureerde documentanalyse en de diepte-interviews weergegeven. Dit onderdeel is opgebouwd per kernopdracht van de lokale besturen inzake ruimtelijke ordening – planning, vergunning en handhaving – waarbij telkens de opdracht geconcretiseerd wordt alvorens onze bevindingen worden weergegeven. Op die manier wordt steeds vertrokken vanuit de Vlaamse decretale verwachtingen, om uiteindelijk te kijken naar de lokale realiteit. In een vijfde hoofdstuk worden deze resultaten geaggregeerd tot overkoepelende beschouwingen met betrekking tot enkele kernconcepten inzake ambtelijke capaciteit, zoals politiek-ambtelijke verhoudingen, gemeentelijke schaal en lokale autonomie.

1 AMBTELIJKE CAPACITEIT

Sinds de jaren '80 wordt het bestuurlijke landschap gekenmerkt door decentralisatie: Europese landen schuiven al maar meer bevoegdheden door naar het lokale bestuursniveau (Halásková & Halaskova, 2014; Ladner et al., 2019). De bevoegdheden nemen niet alleen toe in aantal, maar worden ook steeds complexer (Wu, 2017). In combinatie met toenemende 'fiscal stress' en stijgende verwachtingen van burgers, initieerde deze bestuurlijke ontwikkeling een belangrijk internationaal debat over de rol van lokale besturen binnen het bestuurlijk landschap. De laatste decennia won de ambtelijke capaciteit van lokale besturen dan ook sterk aan belang bij

beleidsmakers en academici (Andrews, Beynon, & McDermott, 2015; Bouckaert & Pollitt, 2011; Rashman, 2008; Walker, Boyne, & Brewer, 2010). Hebben lokale besturen in hun huidige vorm immers nog wel de capaciteit om aan deze toenemende verwachtingen te voldoen?

Deze decentralisatiebeweging voltrekt zich ook in Vlaanderen, waar de overheid streeft naar een bestuurlijk landschap waarin het lokale bestuursniveau meer beslissingsmacht geniet. De beleidsnota binnenlands bestuur en stedenbeleid (2019-2024) stelt uitdrukkelijk: "*We zetten meer dan ooit in op een bestuursmodel dat uitgaat van twee sterke polen: sterke lokale besturen enerzijds en een kaderstellende Vlaamse overheid anderzijds. (…) In mijn ogen zijn de lokale besturen nooit het "laagste" bestuursniveau geweest. Ze zijn het "eerste" bestuursniveau. Het is in onze steden en gemeenten dat we wonen, leven en werken. Maar het is ook hier dat de uitdagingen waarmee onze samenleving worstelt eerst zichtbaar worden en waar we eerst de contouren ontwaren van de oplossingen. Net daarom moeten we zo veel mogelijk taken zo dicht mogelijk bij de burgers leggen. Zodat lokale besturen pragmatisch en creatief antwoorden kunnen bieden op de uitdagingen van vandaag en morgen. Daarbij streef ik ernaar hen zo veel mogelijk vrijheid te geven om hun eigen beleidsmatige keuzes te maken."* (Somers, 2019).

In het algemeen onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV) (2016-2020), uitgevoerd door Universiteit Gent en KU Leuven, wordt nagegaan hoe de Vlaamse lokale besturen omgaan met de toegenomen beleidsvrijheid en in welke mate het bestuurlijk kader hen in staat stelt om hiermee aan de slag te gaan. Een zinvolle realisatie van de doelstellingen die verbonden zijn aan deze versterkte autonomie vereist immers een bepaald capaciteitsniveau. Met andere woorden: het onderzoek bekijkt de wijze waarop het lokaal bestuur zich organiseert in de zoektocht naar een optimale verhouding tussen ambtelijke capaciteit en opdracht.

Dit grootschalig onderzoek, waarin de ambtelijke capaciteit van lokale besturen centraal staat, bestaat uit een aantal deelonderzoeken waarin Universiteit Gent is betrokken. In een **eerste deelstudie** (2017) werd de hervormingscapaciteit van 16 Vlaamse lokale besturen gemeten aan de hand van twee door Vlaanderen geïnitieerde hervormingen: organisatiebeheersing en de proactieve benadering van de integratie gemeente-OCMW. De gemeenten werden geselecteerd op basis van hun inwonersaantal (10.000 inwoners en 40.000 inwoners), geografische spreiding binnen Vlaanderen, en indeling binnen de Belfius-clustering. In totaal werden 81 diepte-interviews afgenomen met lokale politici (burgemeesters, schepenen en gemeenteraadsleden) en

ambtenaren (managementteam, diensthoofden en medewerkers). De resultaten van dit onderzoek wezen voor beide hervormingen uit dat de combinatie van een hoog inwonersaantal, voldoende gekwalificeerd personeel en een constructieve politiek-ambtelijke verhouding een positieve uitkomst opleverde. Dit onderzoek resulteerde in volgende rapporten:

- Broucker, B., Van Haelter, B., Vos, D., (2017). 'Ambtelijke capaciteit: resultaten van het pilootonderzoek'
- Van Haelter, B., Broucker, B., Vos, D., Steen, T. & Voets, J., (2018). 'Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen'

Deze eerste deelstudie, die organisatiebeheersing en de integratie gemeente-OCMW als onderzoeksfocus had, was dus voornamelijk gericht op interne hervormingen. Zo werd rond de integratie gemeente-OCMW gefocust op geïntegreerde structuren en processen, en werd niet nagegaan in welke mate het sociale beleid reeds geïntegreerd was. De geïdentificeerde configuratie van factoren heeft voornamelijk invloed op de beheerscapaciteit van de onderzochte gemeenten en niet op de extern gerichte beleidscapaciteit.

In een **tweede deelstudie** (2018) werd hieraan tegemoetgekomen: door de focus te verleggen van hervormingen die betrekking hebben op de volledige interne werking van de organisatie, naar een specifieke taak van het lokaal bestuur, werd de opdrachtzijde van ambtelijke capaciteit belicht. Aan de hand van een gestructureerde documentanalyse en diepte-interviews met lokale politici, ambtenaren en private opvangaanbieders in 16 gemeenten werd nagegaan hoe Vlaamse lokale besturen zichzelf organiseren om met de toenemende beslissingsbevoegdheden rond kinderopvang van baby's en peuters om te gaan. Hieruit bleek onder meer dat alle onderzochte gemeenten voldoen aan het decretaal bepaalde minimum, maar dat het additioneel ontwikkelde beleid sterk verschilt tussen de verschillende gemeenten. Zo zijn onder meer de vraag of kinderopvang binnen de gemeente een beleidsprioriteit is, de schaal van de gemeente(inwonersaantal), de markt- en onderhandelingspositie van de lokale private opvangaanbieders en de mate waarin de actor- en regierol inzake kinderopvang van elkaar zijn losgekoppeld bepalende factoren voor de aard en mate van bijkomende ondersteuning. Dit onderzoek resulteerde in volgend rapport:

- Van Haelter, B., Vos, D., Voets, J., (2019). 'Ambtelijke capaciteit in de Vlaamse lokale besturen, toegepast op kinderopvang van baby's en peuters

In **het voorliggend deel** (2020) belichten we de organisatie van de lokale besturen op vlak van ruimtelijke ordening. Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste werken we verbredend: door een ander soort opdracht (een grondgebonden tegenover een persoonsgebonden bevoegdheid) te onderzoeken en een aantal cases voor beide onderzoeken constant te houden, kijken we hoe lokale besturen zich organiseren over verschillende beleidsdomeinen heen. Op die manier trachten we vertekening in de resultaten te vermijden: een lokaal bestuur kan immers sterk inzetten op een bepaald beleidsdomein doet dat niet noodzakelijk op een ander, waardoor de focus op slechts één opdracht tot vertekening zou kunnen leiden. Een tweede doelstelling is verdiepend van aard. De bepalende factoren voor een goede organisatie inzake kinderopvang en de interactie daartussen worden hier geverifieerd en verfijnd binnen een ander beleidsdomein.

2 RUIMTELIJKE ORDENING

De Vlaamse overheid gebruikt in het Ruimterapport Vlaanderen een **definitie** van *het European Observation Network for Territorial Development*: ruimtelijke ordening is "*the ensemble of institutions that are used to mediate competition over the use of land and property, to allocate rights of development, to regulate change and to promote preferred spatial and urban form*" (Nadin et al., 2018). Deze definitie behelst verschillende kernelementen: ruimtelijke ordening gaat over het rapporteren van het gebruik van fysieke ruimte. Deze ruimte wordt beschouwd als een dynamisch en veranderend gegeven, waardoor het tijdstip van rapportering bepalend is. Daarnaast is ook de institutionele context relevant, aangezien verschillende regels en instrumenten, maar ook instellingen en maatschappelijke groepen het ruimtegebruik kunnen beïnvloeden (Departement omgeving, 2018). Kortom, ruimtelijke ordening is een complexe materie waarbij de bevoegdheden en verantworodelijkheden in een Vlaamse context verspreid zijn over de verschillende bestuurslagen.

Volgens het subsidiariteitsprincipe zette Vlaanderen vanaf het eind van de twintigste eeuw in op decentralisatie op vlak van ruimtelijke ordening. Met het Planningsdecreet (1996) en het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen (1997) namen ze de eerste stappen richting meer lokale autonomie. Die tendens zette zich verder met het Decreet Ruimtelijke Ordening dat een nieuwe vegunningsprocedure introduceerde: gemeenten die aan de vooropgestelde voorwaarden voldoen, worden sindsdien beschouwd als 'ontvooogde gemeenten' waardoor ze autonoom kunnen beslissen over vergunningverlening. Met de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke

Ordening (kortweg 'VCRO') in 2009 werden nog een aantal vergunningsbevoegdheden, bijvoorbeeld rond sociale huisvesting, gedecentraliseerd (Departement omgeving, 2018).

In 2010 waren slechts 77 gemeenten ontvoogd, waarop toenmalig minister Muyters in zijn beleidsbrief stelde dat het proces vertraging had opgelopen. Hierbij formuleerde minister Muyters een aantal acties (zoals een subsidieronde, maar ook een sterkere opvolging van de ontvoogdingsvoorwaarden), die ervoor zorgden dat de meerderheid van de meeste lokale besturen tussen 2005 en 2017 ontvoogd werden. In 2018 verviel het principe van de ontvoogding: sindsdien kan elke Vlaamse gemeente autonoom beslissen over vergunningverlening op zijn grondgebied (Departement omgeving, 2018).

Naast het vergunningenbeleid hebben het lokale, provinciale en Vlaamse bestuursniveau ook een gedeelde bevoegdheid op vlak van ruimtelijke planning. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen spreekt zich uit over de concrete verdeling tussen de drie niveaus, zonder dat hier inhoudelijke afbakeningen van ruimtelijke thema's worden in vervat. Dit leidt vaak tot discussie: volgens verschillende auteurs zijn bepaalde taakstellingen bijvoorbeeld ondoorzichtig geformuleerd, wat tot rechtsonzekerheid kan leiden (Defoort, 2005; Glabeke & Buijs, 2007). In de praktijk gebeurt de taakverdeling over het algemeen in overleg tussen de verschillende niveaus, en is de uitkomst gekoppeld aan de schaal van de betreffende problematiek (Departement omgeving, 2018).

De decentralisatie van bevoegdheden op vlak van ruimtelijke ordening heeft ervoor gezorgd dat de lokale besturen vandaag veel taken en verantwoordelijkheden hebben. Het Witboek Interne Staatshervorming (Vlaamse_Regering, 2011) geeft aan dat een verhoging van de capaciteit van de Vlaamse gemeenten in dat opzicht belangrijk is. Hoewel er reeds diverse pogingen zijn ondernomen om de capaciteit (of bestuurskracht) van de gemeenten op vlak van ruimtelijke ordening in kaart te brengen (Vervoort & Hermy, 2014), schrijft het Ruimterapport daarover het volgende: "*Het is niet eenvoudig om inzicht te krijgen in de lokale bestuurskracht op vlak van ruimtelijk beleid. Ruimtelijke doelstellingen en ambities worden soms in vrij vage termen omschreven en zijn vaak normatief geformuleerd, waardoor het niet makkelijk is om na te gaan in hoeverre een gemeente slaagt in het behalen van haar ruimtelijke doelstellingen*". Door rekening te houden met de inhoudelijke en methodologische limieten van eerdere studies, die in het hierop volgend methodologisch hoofdstuk worden besproken, trachten wij in dit onderzoek een antwoord te bieden op deze vraag.

3 METHODOLOGIE

3.1 ONDERZOEKSDESIGN

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. Aangezien in dit onderzoek geopteerd wordt voor een verklarende onderzoeksvraag (hoe/waarom), de onderzoeker weinig tot geen controle heeft op het verloop van de situatie en het om een hedendaags fenomeen gaat binnen een reële context is een multiple case-studydesign de geprefereerde methode (Miles, Huberman, & Saldana, 2014). Deze staat ons toe om een complex sociaal fenomeen binnen een specifieke context betekenisvol en holistisch te benaderen, en deze met voldoende diepgang te vatten (Yin, 2009, 2011).

3.2 CASESELECTIE

In dit onderzoek werden tien cases geselecteerd op basis van de drie vooraf bepaalde selectiecriteria zoals hier weergegeven:

- Geografische spreiding;
- Variatie in schaal die voldoende is zodat verschillen duidelijk zichtbaar kunnen worden. Meer bepaald werd gekozen voor gemeenten met een bevolkingsaantal van ongeveer 10.000 inwoners en gemeente met een bevolkingsaantal van ongeveer 40.000 inwoners;
- Variatie in de Belfius-clustering opdat er voldoende variatie is in sociaaleconomische achtergrond van de geselecteerde gemeenten.

Een aantal van de cases zijn, zoals gezegd, vervat in een longitudinaal onderzoeksdesign van het totale SBV-onderzoeksproject: zij worden constant gehouden doorheen de verschillende deelonderzoeken. Op die manier wordt getracht om een meer diepgaand inzicht in deze cases te verwerven, en worden we in de mogelijkheid gesteld om hun capaciteitsontwikkeling doorheen de jaren te volgen. Op basis van deze criteria werd in eerste instantie een longlist samengesteld. Deze werd voorgelegd aan verschillende experten op vlak van ruimtelijke ordening om de aanwezigheid van *outlier*-cases - die voor een vertekening van de resultaten kunnen zorgen - te

vermijden. Op basis daarvan werd een shortlist samengesteld met de meest relevante cases, die bovendien een adequaat beeld geven van de verschillende bestuurspraktijken in Vlaanderen.

3.3 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek verliep in twee fasen. In de **eerste fase** werd een grondige literatuurstudie gemaakt van Vlaamse en internationale onderzoeken naar lokale ruimtelijke ordening, in het bijzonder gelinkt aan de capaciteit of bestuurskracht van gemeenten. In deze fase werden ook verschillende beleidsdocumenten geanalyseerd, met de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening als voornaamste bron, om een zicht te krijgen op het hedendaags decretaal kader. Vanuit deze literatuurstudie werd een lijst opgemaakt met aandachtspunten voor een gestructureerde documentanalyse, en met mogelijke interviewvragen. Deze lijst werd vervolgens verscherpt, genuanceerd en aangevuld door een aantal relevante stakeholders, met wie voorbereidende expertinterviews werden georganiseerd:

- Peter Vervoort (onderzoeker), Ann Pisman (directeur onderzoek), Helena Bieseman (beleidsmedewerker evaluatie), Fatma Kamas (beleidsmedewerker evaluatie), Departement Omgeving
- Kathelijne Toebak (coördinator-expert doorwerking/wisselwerking), Departement Omgeving (via mail)
- Xavier Buijs (diensthoofd en stafmedewerker ruimtelijke ordening), VVSG

De **tweede fase** betrof de feitelijke empirische fase. Deze bestond uit twee delen:

- Een documentanalyse waarin voor elk van de geselecteerde cases een aantal documenten op een gestructureerde manier werden bestudeerd:
    - De politieke en sociaal-economische achtergrond van de betreffende case, aan de hand van de beschikbare data in de gemeente- en stadsmonitor
    - Relevante beleidsdocumenten, zoals het bestuursakkoord en beleidsnota's
    - Ruimtelijke structuurplannen, indien relevant aangevuld met (de aanzet tot) ruimtelijke beleidsplannen
    - Ruimtelijke uitvoeringsplannen
    - Organogram van de organisatie
    - Media-coverage aangaande ruimtelijke ordening, via GoPress Academic
- Vervolgens werden per geselecteerde case minstens drie diepte-interviews afgenomen met:

- De politiek verantwoordelijke voor ruimtelijke ordening (de bevoegde schepen)
- De ambtelijk verantwoordelijke voor ruimtelijke ordening (de gemeentelijke omgevingsambtenaar en/of diensthoofd)
- De voorzitter van de Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening (GECORO); indien er geen actieve GECORO is in de betreffende case werd de vorige GECORO-voorzitter geïnterviewd

In totaal werden 33 diepte-interviews afgenomen in de tien geselecteerde gemeenten, in totaal goed voor 31 uur interviewmateriaal.

Om de vergelijkbaarheid van dit deelonderzoek ten opzichte van het eerder deelonderzoek naar kinderopvang (Van Haelter, Vos, Wayenberg, De Rynck, & Voets, 2019) te optimaliseren, werd ervoor gekozen om het analyseproces zo constant mogelijk te houden. De geselecteerde cases werden daarom ook hier achtereenvolgens *'within-case'* en *'cross-case'* geanalyseerd. Het voornaamste doel van de within-case analyse is om te beschrijven, begrijpen en verklaren wat er binnen één specifieke en strikt afgebakende case gebeurde. Al die informatie krijgt een neerslag in individuele case-fiches, die vervolgens de basis vormen voor de tweede fase van cross-case analyse die de cases met elkaar vergelijkt (Miles et al., 2014). Voor beide analyses werden de relevante beleidsdocumenten en de transcripties van de diepte-interviews systematisch, deductief gecodeerd en geanalyseerd met behulp van NVIVO 12 Plus-software. De gehanteerde codeboom is bijgevoegd in de appendix.

3.4 CAPACITEIT INZAKE RUIMTELIJKE ORDENING: METHODOLOGISCHE IMPLICATIES

De focus op de opdrachtzijde van capaciteit inzake ruimtelijke ordening is geenszins evident. Het vereist een objectieve operationalisering van normatieve concepten zoals 'goed ruimtelijk beleid'. Eerdere pogingen om de capaciteit van Vlaamse lokale besturen inzake ruimtelijke ordening in kaart te brengen, zoals de onderzoeken van Verwimp and Hermy (2013) en Vervoort and Hermy (2014), gebruikten kwantitatieve indicatoren, gekoppeld aan bijvoorbeeld het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (bv. verdichting) of de 'principes van goede ruimtelijke ordening'.

Hoewel de indicatoren die in deze eerdere onderzoeken gebruikt werden een nuttig startpunt vormen om een globaal beeld te krijgen van de ruimtelijke ordeningspraktijken in de onderzochte gemeenten, geven ze slechts in beperkte mate een idee van de reële verhouding tussen opdracht en capaciteit. Zoals ook aangegeven door de auteurs zelf, ontbreekt het in deze eerdere studies aan '*meetbare prestatie-indicatoren aan de opdrachtzijde en contextuele variatie aan de capaciteitszijde'* (Vervoort & Hermy, 2014).

Via dit kwalitatief onderzoeksdesign trachten we hier op drie manieren een antwoord op te bieden. Ten eerste houdt dit onderzoeksdesign meer rekening met de specificiteit van de lokale context. Immers, de uitdagingen waarmee gemeenten op het vlak van ruimtelijke ordening te maken hebben verschillen sterk naargelang de lokale realiteit. Hoewel centrale besturen van bovenaf procedures en regels opleggen, en op die manier de concrete opdracht vormgeven die wij in dit onderzoek als basis hanteren, houden deze niet altijd rekening met de complexiteit en onvoorspelbaarheid van de samenleving. Dit zorgt voor spanningen tussen deze procedures en regels aan de ene kant, en projecten die om maatwerk vragen aan de andere kant (Vanderstraeten & Van Damme, 2020), die niet altijd in kwantitatieve data kunnen worden gecapteerd. Deze lokale realiteit heeft tevens een link met het lokaal ambitieniveau: ambtelijke capaciteit staat in verhouding tot de ambities en verzuchtingen van de bevoegde schepen en, ruimer, de politieke constellatie binnen de gemeente. Ten tweede trachten we het dynamisch karakter van zowel de opdrachtzijde (decentralisatie,…) als van de capaciteitszijde (personeelsevolutie, veranderende organisatiestructuur, dienstverleningskeuzes,…) te capteren door in het bijzonder oog te hebben voor de historische dimensie. Zo werden verschillende actuele en historische databronnen en beleidsdocumenten geanalyseerd, en werd deze dynamiek expliciet bevraagd tijdens de diepte-interviews. Ten derde trachten we de capaciteit van het lokaal bestuur niet af te toetsen tegenover een normatief kader van 'goed ruimtelijk beleid', maar vertrekken we vanuit de decretale opdracht van lokale besturen. In de hierop volgende resultaten-sectie wordt dan ook per deeldomein van ruimtelijke ordening de decretaal bepaalde opdracht verduidelijkt, alvorens de empirische bevindingen weer te geven.

4 RESULTATEN

Dit hoofdstuk bespreekt de resultaten van de analyse. De sectie bestaat uit drie delen. In een eerste deel gaan we dieper in op de ambtelijke organisatie van de lokale besturen inzake ruimtelijke ordening. Hierbij leggen we de focus op organisatiestructuur, jobinhoud en dienstoverschrijdende samenwerking. Een tweede luik focust op de drie kernopdrachten van lokale besturen: plannen, vergunnen en handhaven. Een derde deel behelst enkele reflecties met betrekking tot de relatie van het lokaal bestuur met enkele institutionele partners, zoals de gemeentelijke commissie ruimtelijke ordening, de provinciale en de Vlaamse overheid.

4.1 DE AMBTELIJKE ORGANISATIE

4.1.1 Organisatiestructuur

De manier waarop de gemeentelijke organisatie inzake ruimtelijke ordening gestructureerd is varieert sterk. Aan de hand van een analyse van de organigrammen van de onderzochte gemeenten stellen we bijvoorbeeld grote intergemeentelijke verschillen vast inzake het aantal personeelsleden (zowel in absolute aantallen als in verhouding tot het inwonersaantal) en het opleidings- en inschalingsniveau van het personeel. Zoals in onderstaande tabel aangegeven zien we in grotere gemeenten over het algemeen meer personeelsleden, een hogere specialisatiegraad (meer experten, gemeentelijke omgevingsambtenaar (GOA) vaker stedenbouwkundig geschoold) en een ruimere administratieve ondersteuning.

Overeenkomstig art. 9 §1 van het omgevingsvergunningsdecreet dient elke gemeente minstens één gemeentelijke omgevingsambtenaar aan te stellen. De gemeente kan daarvoor een beroep doen op eigen medewerkers, of op een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Zoals aangegeven in tabel 1 beschikken op dit moment 8 van de 10 onderzochte cases over minstens één intern aangestelde GOA. Eén (kleine) onderzochte gemeente doet beroep op een intergemeentelijke omgevingsambtenaar. Hoewel de samenwerking reeds een lange tijd van kracht is, is deze volgens de verschillende respondenten binnen de case in intensiteit toegenomen: almaar meer taken rond ruimtelijke ordening worden van het gemeentelijke naar het intergemeentelijke niveau doorgeschoven. De respondenten gaan op dit vlak akkoord met de analyse van het IMAGO-project, dat stelt dat de druk tot samenwerking in veel gemeenten is toegenomen, naarmate meer taken en verwachtingen op het

vlak van ruimtelijke ordening naar het lokale bestuursniveau zijn verschoven (IMAGO, 2020). Het beroep doen op externe capaciteit betreft in deze case een bewuste keuze van het lokaal bestuur: vooral de bevoegde schepen stelt dat er geen nood is aan een interne omgevingsambtenaar, en is over het algemeen tevreden over de samenwerking met de intergemeentelijke omgevingsambtenaar.

Aan deze constructie, waarbij beroep wordt gedaan op externe capaciteit voor de positie van de omgevingsambtenaar, zijn ook enkele nadelen verbonden. Zo ontbreekt het in deze gemeente aan strategische slagkracht: doordat slechts een beperkt aantal dagen per week beroep kan worden gedaan op de externe capaciteit, ligt de focus van de intergemeentelijke omgevingsambtenaar voornamelijk op operationele taken. Dit geldt evenzeer voor de interne deskundige, een medewerker op C-niveau. Dit uit zich bijvoorbeeld in een gebrek aan neergeschreven strategische (lange termijn-)visie op vlak van ruimtelijke ordening. Daarnaast stellen we vast dat de gemeente in kwestie, voornamelijk door de samenwerking, een 'engere' blik heeft op ruimtelijke ordening: waar er in bepaalde andere gemeenten meer congruentie is tussen ruimtelijke ordening en verwante beleidsdomeinen (zoals milieu, wonen en mobiliteit), is dit volgens een respondent in de betreffende gemeente minder het geval. Dit wordt op dit moment niet als een fundamenteel probleem ervaren, maar verschillende respondenten wijzen erop dat dit een aandachtspunt is, te meer omdat de toenemende (complexiteit van de) bevoegdheden op vlak van ruimtelijke ordening een integrale aanpak behoeven.

Eén (kleine) gemeente binnen onze set heeft op dit moment geen gemeentelijke omgevingsambtenaar in dienst. Dit wordt (grotendeels) opgevangen door de algemeen directeur en een externe consultant. Het aantrekken van externe capaciteit is in deze gemeente geen bewuste keuze, maar een gevolg van een **aanwervingsproblematiek**: het bestuur slaagt er niet in om een gemeentelijke omgevingsambtenaar aan te trekken.

De aanwervingsproblematiek is een thematiek die door verschillende respondenten werd aangehaald: een aantal onderzochte gemeenten slagen er maar moeilijk in om gekwalificeerd ambtelijk personeel aan te trekken. Dit probleem stelt zich voornamelijk (doch niet uitsluitend) in kleinere gemeenten. De diensten bevoegd voor ruimtelijke ordening zijn in deze gemeenten met andere woorden bijzonder kwetsbaar: bij het uitvallen van één (of meer) personeelsleden is vervanging vinden bijzonder moeilijk. Om hieraan tegemoet te komen werd het statuut van de gemeentelijke omgevingsambtenaar gewijzigd, waarbij onder meer de diplomavereisten werden

aangepast. Verschillende respondenten stellen echter dat het veranderd statuut van de gemeentelijke omgevingsambtenaar druk kan leggen op de kwaliteit van het ruimtelijk beleid.

Voorbeeld: Administratief medewerker wordt GOA na het ontslag van de eerdere GOA. Een respondent stelt hieromtrent: *"Maar die mensen zijn niet stedenbouwkundig opgeleid. Die hebben geen stedenbouwkundige visie, achtergrond en geen ruimtelijk inzicht. Die weten ook niet hoe iets ruimtelijk georganiseerd moet worden. Dat is een zeer groot probleem."*

Dit sluit aan bij een eerdere studie naar bestuurskracht in Vlaamse plattelandsgemeenten: *"Ook als de omgevingsambtenaar wettelijk gezien geen A-niveau meer hoeft te zijn, pleiten we om te blijven investeren in voldoende hoogopgeleide profielen. Een sterke stedenbouwkundige dienst functioneert evenzeer binnen de krijtlijnen van een politiek bestuur (…) maar draagt met de nodige ruimtelijke bagage bij tot een sterke beleidsvoorbereiding en –uitvoering."* (Janssens, 2017).

In minstens één gemeente binnen onze set koos het college bewust voor een meer volgzame omgevingsambtenaar. Volgens de bevraagde GECORO-voorzitter tracht de bevoegde schepen op deze manier de eigen agenda zo autonoom mogelijk door te drukken. Volgens eerder onderzoek is dit binnen de Vlaamse lokale besturen geen alleenstaand geval (Janssens, 2017).

De **plaats van ruimtelijke ordening (RO) binnen de dienst** varieert sterk: van een domein binnen een ruimer geheel (meestal 'dienst omgeving' waarin ook bv. milieu, wonen en mobiliteit hun plaats hebben) tot een organisatiestructuur waarin het beleidsdomein ruimtelijke ordening zelf wordt uitgesplitst in verschillende diensten (bv. dienst 'strategie RO' en 'vergunningen'). Een overzicht van de verschillende manieren waarop de dienst wordt gestructureerd binnen de gemeentelijke organisatie wordt weergegeven in tabel 1.

Case	Schaal	Dienst	GOA Intern	GOA Extern	VTE A	VTE B	VTE C
1	Groot	Ruimte en Wonen (RO, milieu, wonen)	2		2	4	4
2	Klein	Ruimtelijke ordening	1		1		1
3	Groot	Wonen en ondernemen (RO, milieu, afval,	3		3	3	3
4	Groot	Omgeving (RO, milieu)	1		1		1

5	Klein	Wonen en omgeving (RO en grondgebiedzaken, milieu, mobiliteit, wonen)		0,4			1
6	Klein	Omgeving (RO, milieu)	1		1	1	1
7	Klein	Omgeving (RO, milieu)	1 (vac.)				1
8	Groot	RO; bestaat uit 'dienst omgeving' (vergunnen + uitvoerend) en 'dienst ruimte' (visievorming + juridisch luik, mobiliteit, wonen)	2		5		7
9	Klein	RO	1		1	1	0,8
10	Klein	Grondgebiedzaken (RO, wonen, milieu)	1		1		1

Tabel 1: Organisatiestructuur

4.1.2 Dienstoverschrijdende samenwerking

Voor een integrale aanpak van ruimtelijke ordening is niet enkel de aanwezigheid van gekwalificeerd personeel belangrijk, maar ook de samenwerking tussen deze verschillende actoren is fundamenteel. Een goede **dienstoverschrijdende samenwerking** wordt door zowel de bevraagde politici als de ambtenaren als een belangrijke factor beschouwd in het uittekenen van een goed en geïntegreerd ruimtelijk beleid.

Dienstoverschrijdende samenwerking kan op een aantal manieren worden bevorderd. Ten eerste dient de organisatiestructuur de samenwerking te faciliteren. Dit is vooral (maar niet uitsluitend) een aandachtspunt in grote besturen. In één van de onderzochte cases wordt de dienst ruimtelijke ordening bijvoorbeeld opgesplitst in een dienst omgeving en een dienst ruimte. Een respondent stelt dat beide diensten op dit moment onvoldoende samenwerken en dat het gebrek aan een gemeenschappelijk fundament de samenwerking met andere diensten binnen de organisatie bemoeilijkt.

Ten tweede speelt ambtelijk leiderschap een belangrijke rol in het faciliteren en aanmoedigen van dienstoverschrijdende samenwerking. Verschillende ambtenaren – voornamelijk binnen kleinere organisaties – stellen dat het dienst- of departementshoofd dusdanig wordt opgeslorpt door operationele opdrachten, dat er maar weinig tijd overblijft voor taken die verband houden met zijn opdracht als teamleider.

Ten derde geven verschillende respondenten, zowel politici als ambtenaren, aan dat er een sterkere ambtelijke samenwerking is tussen de verschillende diensten die onder de bevoegdheid van een enkele schepen (of in een bepaald geval: schepenen van eenzelfde politieke partij) vallen. Kortom, een logische bevoegdheidsverdeling

binnen het college van burgemeester en schepenen, waarbij verwante beleidsdomeinen bij eenzelfde schepen worden ondergebracht, kan deze samenwerking bevorderen.

Voorbeeld: *"Mijn collega-schepen is bevoegd voor openbare werken en mobiliteit. Bij mij zitten onderwijs, financiën en omgevingsvergunningen. Door het feit dat wij die 5 mandaten al vertegenwoordigen is daar enorm veel interferentie. We zien ook wel dat dat doorwerking heeft op het ambtelijk niveau. Die eenheid van aansturing heeft duidelijk een aantal voordelen."*

Ten vierde dient er aandacht te worden besteed aan een organisatiecultuur die samenwerking op een duurzame manier faciliteert, en hiervoor ook de nodige (coördinatie-)capaciteit vrijmaakt. Zoals recent onderzoek heeft aangegeven is het hierbij belangrijk dat een project niet uitsluitend geïdentificeerd wordt met één bepaald beleidsdomein: alle betrokken actoren moeten een zekere verantwoordelijkheid dragen voor het geheel van het project (Vanderstraeten & Van Damme, 2020). Binnen onze set van onderzochte cases stellen we vast dat de dienstoverschrijdende samenwerking in kleinere gemeenten vaker ad hoc en informeel verloopt, terwijl een aantal grotere besturen investeren in duurzame, interdisciplinaire samenwerking.

Voorbeeld: Elke vrijdagochtend is er in één van de onderzochte gemeenten een informeel overleg tussen bevoegde schepen, GOA en private ontwikkelaars. Afhankelijk van de aard van het overleg worden hier ambtelijke deskundigen (bv mobiliteit, milieu,…) en/of de burgemeester aan toegevoegd. Grotere ruimtelijke projecten worden na dit zogenaamde 'bouwcollege' verder opgevolgd door een stuurgroep, waarin zowel ambtenaren als afgevaardigden van het schepencollege zetelen.

4.1.3 Jobinhoud

We stellen vast dat ambtenaren in grotere besturen over het algemeen **gespecialiseerder** werken. Zo zijn er in de meeste onderzochte grote besturen meer deskundigen in dienst. In kleinere besturen wordt van ambtenaren dus een meer generalistische benadering verwacht. Dit heeft een aantal voordelen, maar de meeste ambtelijke respondenten stellen dat de combinatie van (1) een toenemende complexiteit van ruimtelijke ordening op lokaal niveau en (2) de professionalisering van private ruimtelijke ontwikkelaars een zeker niveau van specialisatie behoeft.

Daarenboven stellen we vast dat de discrepantie tussen beide types besturen groeit. In een aantal grote besturen die ervoor kiezen om te investeren in gekwalificeerd personeel zien we dat er meer gekwalificeerde experten in dienst zijn binnen de ambtelijke organisatie, maar zien we ook dat verschillen inzake juridische ondersteuning almaar groter worden. Hiermee stellen we niet dat elke grote gemeente over een sterk ambtelijk apparaat beschikt, maar wel dat een grote gemeente meer potentieel heeft om hiertoe te komen: zelfs de kleine gemeenten die sterk hebben geïnvesteerd in hun administratie ondervinden nog moeilijkheden op het vlak van gespecialiseerde expertise en juridische ondersteuning.

Voorbeeld: *"Een stad die wat rekenkracht heeft om zaken te verduidelijken en die ook intern beroep kan doen op professioneel juridisch advies kan wel weerwerk bieden tegen private ontwikkelaars. In de (kleine) gemeente waar ik vroeger actief was, was dat veel minder het geval."*

4.2 GEMEENTELIJKE OPDRACHTEN

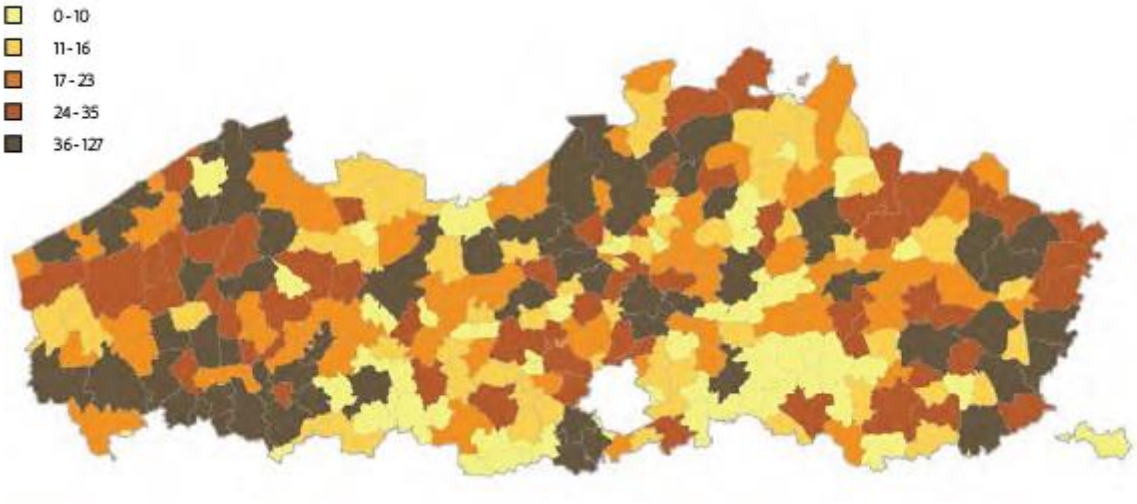
Het Vlaams lokaal bestuur heeft 3 zogenaamde 'kernopdrachten van de ruimtelijke ordening': plannen, vergunnen en handhaven. In wat volgt worden deze opdrachten één voor één overlopen, waarbij we telkens de opdracht situeren en concretiseren alvorens tot de empirische bevindingen over te gaan. Op die manier stellen we het decretaal kader steeds tegenover de ambtelijke capaciteit van de onderzochte gemeenten: in welke mate en op welke manier slagen de besturen erin om aan hun opdracht te voldoen?

4.2.1 Plannen

Situering

Bestuurskrachtige lokale besturen trachten hun ruimte intelligent te ontwikkelen, met het oog op een meer kwaliteitsvolle en duurzame samenleving. In deze missie staat een sterke ruimtelijke visie centraal. Dit betekent dat er uit een onderbouwde analyse een streefbeeld ontstaat, waaruit blijkt hoe de gemeente er in de toekomst moet uitzien (Janssens, 2017). De meest voorkomende planningsinstrumenten zijn de zogenaamde ruimtelijk verordenende plannen. Deze geven aan welke stedenbouwkundige voorschriften rond inrichting, gebruik en beheer van kracht zijn op bepaalde gebieden (Departement omgeving, 2018). De plannen kunnen op verschillende schaal- en abstractieniveaus worden opgemaakt, en verschillen dus sterk van bestuur tot bestuur. We onderscheiden vier types van ruimtelijk verordenende plannen:

- *Plannen van aanleg*: De zogenaamde 'bijzondere plannen van aanleg' zijn een lokale verfijning van de gewestplannen, waarmee in de jaren '70 de bestemmingen werden vastgelegd voor het volledige Belgische grondgebied. Deze plannen zorgden voor een hoge rechtszekerheid, maar de flexibiliteit was beperkt.
- *Ruimtelijke uitvoeringsplannen*: Eind jaren '90 werd een nieuw type verordenend plan geïntroduceerd: het ruimtelijk uitvoeringsplan. Het betreft een dubbele planstructuur met enerzijds een ruimtelijk structuurplan (RSP) als strategisch visiedocument en anderzijds de ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) die het kader scheppen voor de concrete uitvoering. Waar de structuurplannen dus de grote lijnen binnen het ruimtelijk beleid bepalen, zorgen de ruimtelijke uitvoeringsplannen voor een verfijning op perceelniveau: ze geven aan welke stedenbouwkundige voorschriften van kracht zijn op bepaalde percelen of gebieden en ze worden gebruikt als afwegingskader bij het behandelen van stedenbouwkundige vergunningen. De grootste vernieuwing betreft de invoering van een strategisch kader (voorheen werden bestemmingsplannen veelal zonder een (lange termijn-)totaalvisie opgemaakt) en een grotere flexibiliteit van de uitvoeringsplannen (de concrete inrichting moet in het RUP nog niet gedetailleerd vastliggen, elementen kunnen indicatief worden aangeduid en er kunnen faseringen worden ingebouwd). De ruimtelijke uitvoeringsplannen vervangen alle bestaande verordenende plannen (gewestplannen, BPA's of andere ruimtelijke uitvoeringsplannen) voor het betreffende plangebied (Departement omgeving, 2018). Het aantal opgemaakte plannen en de kwaliteit ervan verschilt sterk van gemeente tot gemeente. Wat betreft het aantal goedgekeurde RUP's is over het algemeen hoger in centrumsteden, en in gemeenten in West-Vlaanderen, het oosten van Limburg en op de as tussen Antwerpen en Brussel (Departement omgeving, 2018). Al moeten we nuanceren dat het aantal ruimtelijke uitvoeringsplannen geen indicatie geeft voor de kwaliteit van het ruimtelijk beleid.



Figuur 1: Aantal plannen (BPA, RUP) per gemeente die het Gewestplan verfijnen, ervan afwijken of vervangen, 2017 (Departement omgeving, 2018)

- *Ruimtelijk structuurplan:* Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan is een dynamisch planningsinstrument dat de grote lijnen van de (beoogde) lokale ruimtelijke ordening vastlegt. Het plan vormt de basis om een bewuste en coherente visie uit te werken, met als doel een kwalitatief ruimtelijk beleid te kunnen voeren. Decretaal gezien bestaat een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan uit 3 delen: een informatief, een richtinggevend en een bindend gedeelte. In het informatief gedeelte wordt een analyse gemaakt van de bestaande ruimtelijke structuur en worden de ruimtelijke behoeften onderzocht. In het richtinggevend deel wordt de ruimtelijke visie op de ontwikkeling weergegeven. Het bindend gedeelte geeft een dwingend kader aan voor de uitvoering van het ruimtelijk structuurplan. De zogenaamde 'bindende bepalingen' leveren een programma aan met concrete en verifieerbare acties (Departement omgeving, 2020).
- *Ruimtelijke beleidsplannen:* Het decreet van 8 december 2017 introduceerde in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening een volledig nieuw planningssysteem met de beleidsplanning. Een ruimtelijk beleidsplan is opgebouwd uit een strategische visie en een set van beleidskaders. De strategische visie omvat een toekomstbeeld en een overzicht van belangrijke beleidsopties op lange termijn (strategische doelstellingen). Beleidskaders zijn operationeel van aard en hebben een kortere looptijd. Ze kunnen apart worden herzien, en zelfs opgeheven. Deze beleidsplanning ambieert vier vernieuwingen:

- Het is strategisch: inspelend op lange termijnevoluties houdt elk beleidsniveau zich bezig met de op het betrokken schaalniveau belangrijkste ontwikkelings- en veranderingsopdrachten.
- Het is dynamisch: het kan omgaan met onzekerheid en verandering en inspelen op onverwachte gebeurtenissen of kansen die zich voordoen. De plannen worden gemonitord en regelmatig geëvalueerd en zo nodig herzien.
- Het is realisatiegericht: het is slagkrachtig en beleidskeuzes werken door op het terrein.
- Het systeem stelt samenwerking centraal, niet enkel tussen de verschillende beleidsdomeinen maar ook via partnerschappen van de overheid met onder andere het maatschappelijk middenveld, burgers, ondernemers en investeerders. Het doel is om vanuit een primair ondersteunende rol maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken via geïntegreerde ruimtelijke ontwikkeling.

Belangrijk is wel dat gemeenten verder kunnen werken in uitvoering van hun structuurplan tot ze de overstap maken naar een beleidsplan: het wijzigingsdecreet bevat geen verplichting om voor een bepaalde deadline een beleidsplan te maken. Het ruimtelijk structuurplan blijft op elk niveau doorwerken tot het vervangen wordt door een ruimtelijk beleidsplan.

Empirische bevindingen

Ruimtelijk structuurplan & ruimtelijk beleidsplan

Hoewel het ambitieniveau van de bindende bepalingen in het ruimtelijk structuurplan sterk verschilt naargelang het lokaal bestuur, is de **realisatiegraad** van deze bindende bepalingen meestal relatief hoog. Dit kan betekenen dat de meeste organisaties een goed beeld hebben van de capaciteit waarover ze beschikken, en in staat zijn om de langetermijnplanning hierop af te stemmen. Een tweede mogelijkheid is dat het **ambitieniveau** van de bindende bepalingen bewust laag is gehouden, om hier niet politiek op te worden afgerekend. De realisatiegraad van de bindende bepalingen is immers volgens verschillende respondenten een eenvoudig politiek doelwit, omdat het om concrete projecten gaat. Uit een analyse van deze bindende bepalingen en de interviews met ambtenaren blijkt dat het ambitieniveau bij een deel van de onderzochte gemeenten inderdaad bewust laag is gehouden.

De lokale politiek was bij de opmaak van deze bindende bepalingen – en de ruimtelijke structuurplannen in het algemeen – vaak nauw betrokken. Dit is volgens de respondenten almaar minder het geval: de toegenomen complexiteit van het beleidsdomein maakt dat de opmaak van lange termijnplannen vandaag overwegend

ambtelijk gebeurt, vaak bij een gebrek aan kennis van de techniciteit van het beleidsdomein bij lokale politici. Waar de politiek dus nog een bepalende rol had in de initiële opmaak van het ruimtelijk structuurplan, heeft ze dit - afhankelijk van de politieke gevoeligheid van het betreffende plan - almaar minder bij eventuele herzieningen van de plannen en ontwikkeling van nieuwe visies op ruimtelijke ordening. Eenzelfde tendens zien we op het vlak van ruimtelijke uitvoeringsplannen. De concrete beslissing tot de aanmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan heeft een politieke goedkeuring nodig, maar in toenemende mate worden dergelijke plannen geïnitieerd en vormgegeven door de ambtenaren. Vooral in organisaties met een sterke ambtelijke dienst ruimtelijke ordening wordt het planningsproces grotendeels ambtelijk bepaald en opgevolgd. Verschillende bevraagde ambtenaren stellen in dit opzicht bijvoorbeeld dat de bevoegde schepen zelden betrokken wordt bij het uitschrijven van de opdracht, of de keuze voor een bepaald planningsbureau. In de twee cases die op dit moment de overgang maken van een ruimtelijk structuurplan naar een ruimtelijk beleidsplan, werd dit dan ook ambtelijk geïnitieerd.

We stellen vast dat de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan in de meeste onderzochte gemeenten meestal niet vertrekt vanuit een **bredere ruimtelijke visie**, maar wel ad hoc en eerder vraaggestuurd. De reden hiervoor is tweeledig. Ten eerste is er de toenemende capaciteit van private ontwikkelaars, en de (in bepaalde gemeenten verzwakte) onderhandelingspositie van het lokaal bestuur, waardoor een RUP in toenemende mate op vraag van private actoren wordt vormgegeven. Vraaggestuurd vormgeven aan het ruimtelijk uitvoeringsplan gebeurt in acht van de tien onderzochte gemeenten en is volgens verschillende omgevingsambtenaren en politici niet altijd het gevolg van een capaciteitsgebrek op het niveau van de ambtelijke organisatie. Verschillende respondenten geven aan dat een goede opvolging van een vraaggestuurd RUP ook een indicatie kan zijn van een dynamische ambtelijke organisatie die snel inspeelt op behoeften van externe stakeholders.

Als tweede is de strategische visie uit het ruimtelijk structuurplan in veel gemeenten achterhaald. Dat blijkt zowel uit onze documentanalyse en diepte-interviews als uit recent onderzoek van Claus and Leinfelder (2019). De beperkte ambtelijke capaciteit is daar voornamelijk de oorzaak van: in veel gemeenten worden ambtenaren opgeslorpt door operationele taken die meer zichtbaarheid genieten (vergunnen binnen de daartoe voorziene termijn,…) waardoor er weinig tot geen tijd overblijft om strategische lijnen uit te zetten. Alle ambtelijke respondenten zijn het erover eens dat een goede en dynamische strategische visie die geënt is op de lokale realiteit verschillende voordelen heeft. Zo draagt het onder andere bij tot een ruimtelijk gemotiveerd beleid en

zorgt het voor een consequente toepassing van de andere deeldomeinen (vergunnen, handhaven) van ruimtelijke ordening. We stellen vast dat enkel een aantal grotere gemeenten binnen onze caseselectie erin slagen om blijvend te investeren in visievorming, al slagen niet alle grote gemeenten daarin. Cocluderend kunnen we dan ook stellen dat een grote schaal geen garantie geeft, maar wel het potentieel creëert om een goed, dynamisch en lokaal gemotiveerd strategisch visiedocument te realiseren. Een bevinding die strookt met de resultaten uit eerdere deelonderzoeken (Van Haelter et al., 2019).

De **kritiek op het ruimtelijk structuurplan** als een stug en weinig flexibel beleidsinstrument is, zowel vanuit de lokale politiek als vanuit de administratie, de voorbije jaren toegenomen. Om hieraan tegemoet te komen worden de uitvoeringsplannen steeds algemener (en dus minder gedetailleerd) vormgegeven. Ondanks kritiek op het ruimtelijk structuurplan is de overgang van een ruimtelijk structuurplan naar een **ruimtelijk beleidsplan** slechts in een beperkt aantal gemeenten ingezet. De reden hiervoor varieert:

- Gebrek aan ambtelijke capaciteit;
- Wantrouwen ten aanzien van het beleidsplan als instrument;
- Afwachtende houding van het lokaal bestuur;
- Gebrek aan financiële middelen;
- Bindende bepalingen uit het RSP zijn nog niet uitgevoerd.

Ruimtelijk uitvoeringsplan

De opmaak van de ruimtelijke uitvoeringsplannen wordt in alle onderzochte gemeenten **uitbesteed** vanuit de redenering dat de opmaak van dergelijke plannen een technische expertise vergt waarover de meeste gemeenten niet beschikken. Geen van de bevraagde besturen ervaart dit als een probleem en de meerderheid van de respondenten is tevreden over de kwaliteit van de extern vormgegeven plannen.

De **betrokkenheid** van het bestuur bij de opmaak van deze plannen varieert van gemeente tot gemeente en is voor het grootste deel afhankelijk van de ambtelijke organisatie: in gemeenten met een ruime ambtelijke dienst en veel specialisatie (bijvoorbeeld een dienst met veel deskundigen) is de betrokkenheid van het bestuur groter. Dit geldt zowel voor als tijdens het planningsproces: we stellen vast dat gemeenten met een ruime en sterk gespecialiseerde ambtelijke dienst uitgebreidere vooranalyses maken, de opdrachten specifieker uitschrijven en er meer constante opvolging vanuit de gemeente is. Volgens verschillende respondenten zorgt een nauwere

betrokkenheid voor een hogere kwaliteit van de plannen, bijvoorbeeld doordat er meer rekening gehouden kan worden met de lokale context.

De gemeenten met een grotere betrokkenheid differentiëren ook meer in partners (private bureaus, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) waarmee ze samenwerken, afhankelijk van de specificiteit van het op te maken plan. Daartegenover staat dat bepaalde politici liever samenwerken met studiebureaus die voldoende ruimte laten voor politieke inbreng. Dit zijn bevindingen die in lijn liggen met de bevindingen uit eerder onderzoek naar politiek dienstbetoon in Vlaamse lokale besturen (Claus & Leinfelder, 2019).

Verschillende bevraagde ambtenaren geven aan dat een goede, onafhankelijke en gemotiveerde keuze van een externe partner kan leiden tot een hogere kwaliteit van de plannen.

"Wij kiezen vaak voor verschillende planningsbureaus, afhankelijk van het type RUP en de visie die erachter zit. In elk bureau zitten mensen met specifieke competenties. Ik ben ervan overtuigd dat onze plannen beter zijn omdat we als organisatie in staat zijn om onze opdracht telkens aan de juiste planner te verbinden."

Het gemotiveerd differentiëren van de externe planner naargelang de specificiteit van de op te maken plannen vergt een zekere capaciteit: het vraagt kennis van kwaliteit en expertise van verschillende planners, en de ruimte om de raamcontracten af te stemmen op de specifieke opdracht. In de kleinere gemeenten binnen onze set ontbreekt die capaciteit vaak. Ze geven aan daarom ook vaker samen te werken met dezelfde partner (studiebureau, intergemeentelijk samenwerkingsverband).

Volgens de meerderheid van de respondenten, voornamelijk de omgevingsambtenaren, is het opmaken van ruimtelijke uitvoeringsplannen op vraag van of in samenspraak met externe stakeholders (zoals private ontwikkelaars) dus geen probleem en geeft ze in bepaalde gevallen zelfs blijk van de dynamiek en wendbaarheid van de organisatie. Al ervaren de meeste omgevingsambtenaren het wel als problematisch wanneer de ruimtelijke uitvoeringsplannen ad hoc worden gerealiseerd omdat er niet is geïnvesteerd in een brede ruimtelijke visie.

"Onze ruimtelijke uitvoeringsplannen vertrekken nooit vanuit een ruimtelijke visie, simpelweg omdat we geen ruimtelijke visie hebben. Dat heeft misschien niet zozeer invloed op de kwaliteit van individuele plannen, maar ik ben er wel van overtuigd dat een bredere visie voor een meer coherent ruimtelijk beleid had kunnen zorgen. De samenhang tussen onze plannen ontbreekt dus soms."

Het feit dat het in bepaalde gemeenten ontbreekt aan een (neergeschreven) strategische visie, en dat er maar weinig ruimte is voor beleidsvoorbereidend werk, is voor een groot deel te wijten aan een gebrek aan ambtelijke capaciteit. Toch speelt ook de bevoegde schepen hier een rol. Recent onderzoek stelt dat politici innoverende beleidsvoorbereidende initiatieven kunnen ondersteunen, en dat de lokale politiek '*een belangrijke rol speelt in het faciliteren van de beleidsdialoog, en het de mogelijkheid voor debat over beleidskeuzes kan verruimen of versmallen'* (Vanderstraeten & Van Damme, 2020). Verschillende bevraagde ambtenaren bevestigen dit: de focus ligt bij veel lokale politici te sterk op operationele en meetbare taken (zoals het tijdig afleveren van vergunningen) omdat de lokale oppositie of toezichthoudende overheid hen hier eenvoudig op kan afrekenen. Het is namelijk makkelijker om de bevoegde schepen af te rekenen op het aantal stilzwijgende weigeringen dan op de kwaliteit van een ruimtelijke strategische visie.

Ondanks gemeenten voor de uitwerking van planningsopdrachten vaak beroep doen op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, valt op dat de plannen zeldne de gemeentegrenzen overstijgen. Bij de ompaak wordt er zelfs maar in beperkte mate rekening gehouden met de ruimtelijke realiteit in naburige gemeenten. De meerderheid van de bevraagde schepenen stelt ook dat er geen nood toe is, maar verschillende ambtenaren en GECORO-voorzitters spreken dit tegen. Zo stellen verschillende respondenten dat het gebrek aan afstemming met buurgemeenten kan leiden tot een '*goede ruimtelijke ordening op papier, maar een gebrek aan logica in de realiteit*'. Internationaal is er een gelijkaardige trend, evenredig met de decentralisatie van bevoegdheden is er een toenemende nood aan zogenaamde 'coöperatieve planning' (Limonov & Batchaev, 2020; Stroev & Reshetnikov, 2016).

Voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen wordt in toenemende mate rekening gehouden met het **draagvlak bij de bevolking**. Dit volgt uit de decretale verplichting om een participatiemoment te voorzien, maar ook uit een druk vanuit de bevolking: burgers en ondernemers verenigen zich almaar meer buiten de klassieke middenveldorganisaties (vertegenwoordigd binnen de GECORO) en eisen in toenemende mate een stem in de

ontwikkeling en inrichting van hun leefomgeving (Vanderstraeten & Van Damme, 2020). Verschillende respondenten getuigen dat inspraak en participatie in toenemende mate een bestuurlijke reflex zijn bij de realisatie van ruimtelijke projecten. In veel gemeenten is dit tevens een expliciete vraag van de lokale politiek. De respondenten zien deze toenemende participatie als een positieve evolutie. Daarnaast stellen we vast dat grotere gemeenten vaker dan kleine gemeenten een beroep doen op innovatievere participatietrajecten (meer aandacht voor outreachend werk,…).

Eén onderzochte gemeente slaagt er niet altijd in om deze verplichte participatiemomenten te organiseren, voornamelijk door gebrek aan ambtelijke capaciteit. Het gaat hier over een kleinere gemeente met een beperkte ambtelijke dienst. Het feit dat deze gemeente niet aan de decretale verplichtingen tegemoetkomt is opmerkelijk: alle onderzochte gemeenten slagen er immers in om de verplichte opdrachten, over de verschillende deeldomeinen van ruimtelijke ordening heen, te realiseren.

4.2.2 Vergunnen

Situering

Bestuurskrachtige gemeenten investeren in een algemeen normenkader met minimale richtlijnen, dat moet helpen om het vergunningenbeleid op een duurzame manier in te vullen. Een duidelijk kader voor vergunningverlening is wenselijk om niet gedwongen te volgen in de wensen van andere spelers in de lokale ruimte. Toekomstgericht denken impliceert immers een bepaald niveau van gemeentelijke sturing. Een adequaat vergunningenkader biedt tevens een houvast voor gelijke behandeling van de dossiers (Janssens, 2017).

Sinds de jaren ’60 is er een vergunning vereist om onder andere te bouwen, verbouwen of constructies te plaatsen. De wetgeving rond deze stedenbouwkundige vergunningen is de afgelopen decennia sterk gewijzigd. Hierbij is ook de **autonomie van de lokale besturen sterk toegenomen**. Het merendeel van de aanvragen werden oorspronkelijk door het gewest vergund. Dit veranderde met de inwerkingtreding van het Decreet Ruimtelijke Ordening in 1999. Waar er initieel een bindend advies van de Vlaamse overheid van kracht was bij de meeste vergunningsdossiers, hebben lokale besturen vandaag volledige autonomie. Deze bevoegdheidsoverdracht gebeurde iteratief en onder voorwaarden: pas wanneer een lokaal bestuur aan de

door Vlaanderen opgelegde voorwaarden voldeed verkreeg ze vergunningsautonomie. Het bindend advies van de Vlaamse overheid was niet langer vereist.

In 2009 werd de **beroepsprocedure** aangepast: vanaf dan werd het voor derden mogelijk om in beroep te gaan. In de reguliere procedure wordt de vergunning afgeleverd door het lokaal bestuur, en is er een beroepsmogelijkheid bij de provinciale deputatie. Bij beroepen tegen verleende vergunningen oordeelt de deputatie in 59% van de gevallen dat de vergunning alsnog mag worden verleend (Departement omgeving, 2018). Sinds 2009 is er tevens een administratief beroep mogelijk bij de Raad voor Vergunningsbetwisting: een rechtscollege dat zich buigt over beroepen tegen beslissingen van de deputatie of de Vlaamse overheid.

Bovendien vond in 2014 nog een belangrijke evolutie plaats: de stedenbouwkundige vergunning, de verkavelingsvergunning en de milieuvergunning werden samengevoegd tot de **omgevingsvergunning**[1]. Dit trad in 2018 ook effectief in werking, wat op verschillende vlakken voor veel lokale besturen een belangrijke uitdaging vormde.

Empirische bevindingen

Alle onderzochte gemeenten slagen erin om vergunningen af te leveren binnen de daartoe voorziene termijn. In alle onderzochte gemeenten worden dan ook amper **stilzwijgende weigeringen** afgeleverd. We stellen dus vast dat de onderzochte gemeenten erin slagen om hun beheersmatige wettelijke vergunningsopdrachten tijdig uit te voeren.

Zowel uit de documentanalyse als uit de interviews met gemeentelijke omgevingsambtenaren en diensthoofden blijkt dat het grootste verschil tussen de onderzochte gemeenten de **ruimtelijke motivering** van de verleende vergunningen betreft. Het betreft hier zowel de 'interne motivering' (past de verleende vergunning binnen de plannen of wordt er een uitzondering gemaakt), als de motivering van de vergunningsbeslissing naar de burger toe.

[1] In 2018 werden ook socio-economische vergunning en de natuurvergunning geïntegreerd in de procedure van de omgevingsvergunning.

Vooral de ambtelijke respondenten geven aan dat de **toenemende versoepeling van vergunningsvereisten** druk legt op de ruimtelijke ordening. Private ontwikkelaars hebben de laatste jaren aan professionaliteit gewonnen, waardoor de onderhandelingspositie van de lokale besturen – die niet evenredig geprofessionaliseerd zijn – verzwakte. Dit zorgt ervoor dat de vereisten voor vergunningen almaar soepeler worden. Bepaalde gemeenten geven zelfs aan dat het ruimtelijk beleid in toenemende mate gedicteerd wordt door private ontwikkelaars. Hierbij stellen we vast dat de onderhandelingspositie sterker van het lokaal bestuur is in grotere gemeenten met een sterke ambtelijke dienst. Zo is er in deze besturen vaak meer technische en juridische kennis aanwezig, wat tot een meer evenwaardige positie leidt. Bij het merendeel van de bevraagde GECORO-voorzitters en omgevingsambtenaren leeft de indruk dat de ruimtelijke visie in grotere gemeenten dan ook consequenter toegepast. Bij de schepenen van kleinere gemeenten wordt dit slechts in 1 van de 6 cases erkend. Eenzelfde tendens, waarbij private organisaties zichzelf versterkt zien ten aanzien van (in de eerste plaats kleinere) lokale besturen en daarbij druk uitoefenen op het lokaal beleid, zien we ook in eerder onderzoek binnen andere beleidsdomeinen (Van Haelter et al., 2019).

"In onze gemeente worden er ook stedenbouwkundige lasten opgelegd aan ontwikkelaars. Zij moeten dus ook voor een aantal zaken meebetalen. Neem nu de sorteerstraatjes: wij laten die aanleggen op kosten van de ontwikkelaar. Die betalen 100% de aanleg, maar ook het onderhoud voor de 20 jaar die erop volgen. Natuurlijk krijg je dan altijd van ontwikkelaars de boodschap 'ja, maar dat kost ons veel geld'. Daar hebben wij denk ik intern wel voldoende rekenwerk en capaciteit voor, om aan te tonen dat ze door die investering minder gemeenschappelijke en individuele afvalbergingen moeten doen. Dat zijn dus eigenlijk meer vierkante meter die ze kunnen verkopen. Dat is voor hun dus een nuloperatie – dat hebben we berekend en hen op een goede manier voorgelegd. Je merkt dat als je voldoende weerwerk kan bieden, dan gaan ontwikkelaars daarin mee. Maar je moet wel voldoende capaciteit hebben om je niet te laten overbluffen. Ik denk dat we dat wel kunnen. Is elke dossierbehandelaar voldoende gekwalificeerd om daar weerwerk op te bieden? Neen. Maar onze omgevingsambtenaar kent het spel natuurlijk wel voldoende. In een kleine gemeente is dat denk ik toch een probleem. (…)"

Hoewel er verschillen optreden tussen de gemeenten, is de rechtstreekse **politieke betrokkenheid** bij vergunningsverlening sterker aanwezig in vergelijking met andere deeldomeinen. Een aantal respondenten

getuigen dat het college van burgemeester en schepenen in bepaalde gevallen nog individuele vergunningen verleent tegen het advies van de ambtenaren, in bepaalde gevallen gesteund door de GECORO, in. Volgens een merendeel van de respondenten is dit niet (altijd) het gevolg van een verschil in ruimtelijke visie, maar spelen hier ook andere belangen. We stellen vast dat de politieke betrokkenheid over het algemeen beperkter is in grotere gemeenten: in een aantal grote gemeenten binnen onze set verloopt de vergunningverlening bijvoorbeeld overwegend ambtelijk. Dit zijn tevens de gemeenten met een uitgewerkte ruimtelijke visie, waarvan volgens de respondenten zelden wordt afgeweken. Ook in het voortraject rond grotere ruimtelijke projecten is er een verschil in directe politieke betrokkenheid. In de genoemde grotere gemeenten is er een bilateraal vooroverleg tussen private ontwikkelaars en ambtenaren, terwijl de bevoegde schepen in kleinere gemeenten sneller en actiever wordt betrokken.

De omgang met **beroepsprocedures** varieert sterk tussen de verschillende gemeenten. Drie onderzochte gemeenten volgen de beroepsprocedures niet actief op. Bij de overige gemeenten stellen we opnieuw vast dat de directe politieke betrokkenheid groter is in kleinere organisaties: in de meeste kleinere gemeenten is het de politiek verantwoordelijke die de beslissing van de gemeente bij de provinciale deputatie verdedigt. In grotere gemeenten worden de beroepsprocedures opgevolgd door de ambtenaren. Drie gemeenten in ons onderzoek stellen dat ze naar de Raad van Vergunningsbetwisting stappen bij vergunningen die in beroep worden teruggeschroefd door de provincie of wanneer het om projecten van een zeker strategisch belang gaat. In de gemeenten die dit niet doen wordt een gebrek aan ambtelijke capaciteit vaak als belangrijkste reden aangehaald.

4.2.3 Handhaven

Situering

Handhaving vormt het sluitstuk van elke regelgeving, om te voorkomen dat het gekozen beleid dode letter blijft. Lokale besturen vormen een belangrijke actor bij het uittekenen van een handhavingsbeleid, en in de totstandkoming van een daadkrachtige omgevingshandhaving (Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2020).

Het college van burgemeester en schepenen is sinds 1 maart 2018 bevoegd om **verbalisanten ruimtelijke ordening en gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteurs** aan te stellen. Zij hebben binnen de gemeente dezelfde bevoegdheden als de verbalisanten en stedenbouwkundige inspecteurs van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid. Ook op intergemeentelijk niveau kunnen verbalisanten ruimtelijke ordening en stedenbouwkundige inspecteurs aangesteld worden. Daarvoor dient de aanstelling wel te worden goedgekeurd door alle betreffende colleges van burgemeester en schepenen. De burgemeester heeft sinds 1 maart 2018 in zijn of haar gemeente steeds dezelfde bevoegdheden als een stedenbouwkundige inspecteur (Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2018). Daarboven is het belangrijk dat de aangestelde handhavers ook de tijd en ruimte krijgen om te handhaven. Dat vergt namelijk een zekere vorm van expertise die met de nodige praktijkervaring verder wordt uitgebouwd: de kennis wordt verworven en opgebouwd door de handhavers ook daadwerkelijk op het terrein te laten handhaven (Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2020).

Om zo effectief en efficiënt mogelijk te handhaven, en om de samenwerking tussen het lokale en het Vlaamse bestuursniveau te vergemakkelijken, worden steden en gemeenten aangemoedigd om **handhavingsprioriteiten** te bepalen. De Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (2020) stelt in dit opzicht dat *"het uitschrijven van specifiek prioritair aan te pakken omgevingsproblemen binnen de eigen gemeente, aangeeft dat er wordt geïnvesteerd in een beter milieu, een betere ruimtelijke ordening en een betere omgeving. Bovendien zorgen het programmatorisch handhaven en het voorafgaand vastleggen van prioriteiten er voor dat de personele en financiële middelen zo effectief en zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Handhaving dient immers vooral daar te worden ingezet waar het nalevingsgedrag laag is en waar de schade bij een overtreding relatief groot of zelfs onherstelbaar zou kunnen zijn."*

<u>Empirische bevindingen</u>

Op vlak van die handhaving stellen we tussen de onderzochte gemeenten sterke verschillen vast. Daardoor kunnen we op vlak van handhaving vier types van lokale besturen onderscheiden.

1. "sterke handhavers": drie van de tien gemeenten hebben één of meerdere handhavingsambtenaren. Het gaat om drie grotere gemeenten met een sterke ambtelijke dienst ruimtelijke ordening.

2. “intergemeentelijke samenwerkers”: twee van de tien gemeenten werken rond handhaving samen met andere gemeenten. Dit zijn kleinere gemeenten die vroeger de lokale handhaving intern organiseerden, maar om verschillende redenen overgegaan zijn tot intergemeentelijke samenwerking.
3. “Poging tot samenwerking”: drie van de tien gemeenten stellen dat er pogingen ondernomen worden om intergemeentelijk samen te werken rond handhaving, maar dat ze om uiteenlopende redenen niet in slagen. Het gaat hier om drie kleinere gemeenten die tot de dag van vandaag nog niet hebben gehandhaafd.
4. “Gemeenten zonder handhaving”: twee van de tien gemeenten hebben geen handhavingsbeleid. Het gaat om een kleine en grote gemeente, die beide over een beperkt ambtelijk apparaat beschikken. De respondenten wijten het uitblijven van handhaving dan ook aan een gebrek aan ambtelijke capaciteit, al wordt in beide cases ook gewezen op een afwijzende houding van de lokale politiek.

Slechts drie van de tien onderzochte gemeenten hebben **handhavingsprioriteiten** bepaald. In twee van deze drie gevallen gaat het om lokale besturen met meer strategische slagkracht: grote gemeenten met meer gekwalificeerde medewerkers, die binnen de organisatie de ruimte hebben om strategische lijnen uit de werken. Dit is op zich weinig opmerkelijk, aan de bepaling van prioriteiten moet namelijk een strategische denkoefening voorafgaan. Zo krijgt een performant handhavingsbeleid vorm vanuit een analyse van de omgevingssituatie, specifiek voor de verschillende gemeenten: welke zijn de doelstellingen van het lokaal bestuur, en welke problemen stellen zich?

De derde gemeente met een prioriteitennota is een kleine gemeente met een relatief kleine ambtelijke organisatie en beperkte strategische slagkracht (er is in deze gemeente bijvoorbeeld geen neergeschreven langetermijnvisie aanwezig). Handhaving is voor deze gemeente een expliciete politieke prioriteit waardoor de handhavingsnota ook politiek geïnitieerd werd. Een respondent maakt echter gewag van een politieke angst voor de electorale gevolgen van handhaving, wat een invloed heeft op het vergunningenbeleid.

“We zien eigenlijk ook dat vanaf men een reden ziet om ergens iets te vergunnen, dat men dat ook gaat doen. Dat geldt ook voor regularisering. Bijvoorbeeld, als je zegt dat je carport daar niet goed staat, wordt er een brief geschreven vanuit handhaving en dan wordt die gewoon geregulariseerd. Men gaat dus eigenlijk de handhaving compenseren, in plaats van dan te zeggen dat we hem bijvoorbeeld niet vergunnen. We gaan dat ook niet verder

opvolgen naar herstelvordering of meerwaarde en dergelijke, dus in principe gedogen we het. (…) Naar vergunningverleningen toe gaat zich dat gaan wreken in de toekomst. 90% van de aanvragen die bij ons binnen komen, zijn met afwijkingen. We zien eigenlijk doordat er zoveel afwijkingen gevraagd worden, dat er veel verslagen van de omgevingsambtenaar gedeeltelijk of volledig ongunstig zijn. Echter, we zien dat er maar bitter weinig ongunstige adviezen resulteren in een weigering. De meeste worden gewoon omgezet naar een vergunning. (…) Het komt daardoor eigenlijk tot een beleid dat eigenlijk niet consistent meer is. Dat is natuurlijk wel frustrerend. Op bepaalde momenten vragen we ons af wat ons nut als dienst nog is, omdat alles zomaar omgezet wordt naar vergunning."

Zoals eerder aangegeven werken twee gemeenten intergemeentelijk samen rond handhaving en zijn er vanuit nog twee andere gemeenten pogingen om tot intergemeentelijke samenwerking over te gaan. De reden om rond handhaving samen te werken is tweeledig. Ten eerste is ruimtelijke ordening een politiek en electoraal belangrijke, maar ook gevoelige, bevoegdheid. Een beleidsdomein dat in politieke ogen een belangrijke bron van macht oplevert maar ook bepaalde risico's met zich meebrengt, wil een gemeente liever zelf zoveel als mogelijk in handen houden en dus niet zonder goede redenen via intergemeentelijke samenwerking aanpakken. Omgekeerd geldt dat bestuurders aspecten van ruimtelijke ordening met een negatief (gepercipieerd) effect op burgers wellicht wel liever op afstand willen plaatsen, al dan niet via intergemeentelijke samenwerking (IMAGO, 2020). Hier is handhaving natuurlijk een typevoorbeeld van. Een intergemeentelijk georganiseerde handhaving creëert een zekere afstand ten opzichte van het lokaal bestuursniveau, waardoor de lokale politici minder rechtstreeks betrokken zijn. Ten tweede is er in veel gemeenten een gebrek aan ambtelijke capaciteit om intern aan handhaving te doen.

"Onze burgemeester kent alle inwoners bij naam. Hij kent hun familieleden, hij kent hun achterkleinkinderen. Daarmee wil ik zeggen dat we echt niet te streng mogen handhaven."

Een samenwerking met andere gemeenten kan misschien rationeel voor de hand liggen, in de bestuurlijke praktijk is dat niet zo vanzelfsprekend (IMAGO, 2020). Er zijn immers ook nadelen verbonden aan het organiseren van handhaving op een intergemeentelijk niveau. Ten eerste wordt er in een van de onderzochte gemeente gesteld dat de intergemeentelijke handhaving dusdanig beperkt wordt uitgevoerd – de handhavingsambtenaar is slechts 2,5 dagen per maand actief in de betreffende gemeente – dat het eerder een

symbolische taak is: volgens de gemeentelijke omgevingsambtenaar is dit veel te weinig om te kunnen spreken van een performante uitvoering van het handhavingsbeleid. Ten tweede stellen we vast dat de aansturing vanuit het lokaal bestuur, zoals verondersteld wordt bij een shared service (IMAGO, 2020), vaak beperkt is. Zo blijft de concrete lokale verankering (bijvoorbeeld in een prioriteitennota) in veel gevallen uit door een gebrek aan lokale ambtelijke capaciteit. Ten derde wordt de intern georganiseerde vergunningverlening op deze manier losgekoppeld van de intergemeentelijk georganiseerde handhaving. Enkele 'sterke handhavers' wijzen op het belang van een organisatiestructuur die kruisbestuiving tussen handhaving en vergunning faciliteert, of zelfs aanmoedigt. Ook de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu wijst op het belang van een goede informatie-uitwisseling tussen de cel vergunningen en de cel handhaving: *"Een essentiële voorwaarde voor een programmatorische en op prioriteiten gestoelde handhaving is dat voldoende en accurate informatie ter beschikking is inzake de inrichtingen en vergunningen op het eigen grondgebied. Deze informatie is bovendien het startpunt voor elke goede handhavingsactie, zowel proactief als reactief."* (Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2020).

Voorbeeld: In een onderzochte gemeente was er oorspronkelijk één handhavingsambtenaar actief, maar sinds enkele jaren is er een nieuwe organisatiestructuur geïmplementeerd waarbij handhaving – op vraag van de ambtenaren zelf – bij de cel vergunningen (4VTE) werd ondergebracht. Om die reden werden twee deskundigen toegevoegd aan deze cel.
"Een experte handhaving, zoals vroeger, moest toch alles aan ons komen vragen: Wat kan ik regulariseren? Hoe breng ik dat wettelijk in orde?"

In dit scenario gaan we er echter van uit dat de organisatie over voldoende personeelsleden beschikt om de verantwoordelijkheid over enerzijds vergunnen en anderzijds handhaven te verdelen over meerdere medewerkers. In de meeste onderzochte kleinere gemeenten is dit niet het geval, waardoor de verantwoordelijke voor vergunningen ook verantwoordelijk is voor handhaving. Voor minstens één gemeente is dat een bijkomende reden om voor intergemeentelijke handhaving te kiezen.

"Onze GOA heeft een tijdje handhaving zelf gedaan. Maar bij momenten liep dat wat uit de hand en werd dat een juridisch steekspel. Dat is problematisch als je met diezelfde mensen de dag nadien opnieuw rond de tafel

moet gaan zitten voor een ander dossier. Ik zou zeggen dat het beroep doen op externen zeker niet altijd evident is, maar in onze organisatie wel broodnodig is gebleken."

Een belangrijk deel van de lokale besturen binnen onze set slaagt er dus niet in om een performant handhavingsbeleid te organiseren. Hoewel een aantal gemeenten samenwerken rond handhaving, zijn aan een intergemeentelijke handhaving enkele potentiële gevaren verbonden. Verschillende respondenten (zowel ambtenaren als politici, zowel 'sterke handhavers' als besturen die op dit moment niet aan handhaving doen) stellen in dat opzicht dat handhaving beter op een bovenlokaal niveau zou worden georganiseerd, bijvoorbeeld door de provincies. Die manier van organisatie zou niet enkel toegemoetkomen aan het probleem van ambtelijke capaciteit op lokaal niveau, het creëert ook een zekere afstand ten opzicht van de lokale politiek (tevens voor veel gemeenten een van de beweegredenen om intergemeentelijk samen te werken rond handhaving) waardoor er strikter en objectiever kan worden gehandhaafd.

"Ik denk dat een aantal taken zijn doorgeschoven, die niet zouden moeten doorgeschoven zijn. Dan denk ik bijvoorbeeld zeker aan handhaving. Ik vind het eigenlijk absurd dat een gemeente moet handhaven op haar eigen grondgebied over vergunningen die ze zelf heeft afgeleverd. Dat is vragen om conflict. Op een bepaald moment kan je als overheid niet meer goed doen. Je zit vaak gekneld tussen bedrijven die vergunningen hebben en mogen uitvoeren. Aan de andere kant zit je met bewoners die ook hun rechten hebben, en een wetgeving die beide partijen rechten en plichten geeft. Je moet daar als overheid gaan handhaven, dan wordt het soms heel moeilijk omdat de politieke druk heel groot wordt. Je zal altijd beschuldigd worden zowel administratief als politiek niet neutraal te zijn, welke beslissing die je ook neemt. Dergelijke handhaving zou eigenlijk op Vlaams of tenminste op provinciaal niveau moeten worden opgenomen. Dat trekt ook dat stukje weg van de burgemeester, die dan moet handhaven op zijn eigen grondgebied tegen zijn eigen burgers."

Binnen onze set van onderzochte gemeenten slaagt één gemeente erin om niet enkel reactief te handhaven, maar om vanuit handhaving ook **projectmatige preventiecampagnes** te realiseren.

4.3 RELATIE INSTITUTIONELE PARTNERS

De resultaten van dit onderzoek werden gestructureerd aan de hand van de drie kernopdrachten van lokale besturen inzake ruimtelijke ordening: planning, vergunning en handhaving. Daarnaast leverde dit onderzoek een aantal inzichten op die niet exclusief gelinkt kunnen worden aan één van deze taken, maar die wel een plaats verdienen binnen een onderzoek naar de capaciteit van lokale besturen. Ruimtelijke ordening wordt immers gekenmerkt door nieuwe vormen van beleidsontwikkeling, waarbij de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen, maar ook met de private markt en de ruimere samenleving, centraal staat (Hooghe & Marks, 2003; Lingua & Balz, 2020). Het zwaartepunt van ruimtelijke ordening mag dan wel in toenemende mate op het lokale niveau liggen, de gemeente blijft opereren in een ruimere governance-structuur (Limonov & Batchaev, 2020). In dit hoofdstuk onderzoeken we achtereenvolgens de rol van het lokaal bestuur in relatie tot (1) de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening, het adviesorgaan waarin relevante stakeholders worden verzameld om het lokale ruimtelijk beleid te adviseren; (2) de provinciale overheden; en (3) de kaderstellende Vlaamse overheid.

4.3.1 Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening (GECORO)

Het Vlaams ruimtelijke beleid wordt al een langere tijd gekenmerkt door een praktijk van inspraak via adviescommissies. Deze werden in 1999 wettelijk verplicht via het decreet op de ruimtelijke ordening, dat de zogenaamde gemeentelijke (GECORO), provinciale (PROCORO) en Vlaamse adviescommissie (VLACORO) voor ruimtelijke ordening invoerde. Deze raden kregen een belangrijke rol toegewezen, zowel bij de ontwikkeling als de uitvoering van het ruimtelijke beleid. Ze dienen de gemeenteraad te adviseren bij de opmaak van structuurplannen en de ontwikkeling van ruimtelijke uitvoeringsplannen, maar behandelen bijvoorbeeld ook de bezwaarschriften van openbare onderzoeken (Coppens, Voets, & Van Wymeersch, 2013). Kortom, de GECORO kan advies geven over alles wat in verband staat met ruimtelijke ordening, en dit zowel op vraag van de gemeente als uit eigen beweging.

De Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (art. 1.3.3) voorziet in de oprichting van een GECORO, al kon de Vlaamse Regering tot 1 januari 2019 gemeenten met minder dan 10.000 inwoners vrijstellen van de verplichting om een GECORO op te richten. In dat geval nam de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de taken van de GECORO waar. Omdat dergelijke vrijstelling leidde tot een dubbelzinnige situatie, vervielen de

verleende vrijstellingen van de verplichting om een GECORO op te richten, begin 2019 (Vlaamse Regering, 2019). Vandaag beschikt bijna elke gemeente over een GECORO (VRP, 2020). In onze set van onderzochte gemeenten hebben acht van de tien cases op dit moment een actieve GECORO. De twee gemeenten zonder actieve GECORO zijn beide kleine gemeenten, waarin de respondenten stellen dat ze onvoldoende mensen (zowel experten als vertegenwoordigers van de maatschappelijke geledingen) vinden om in de adviesraad te zetelen. In één van deze gemeenten stelt de voormalige GECORO-voorzitter dat het gemeentebestuur onvoldoende initiatief neemt om hier verandering in te brengen.

Een sterk lokaal bestuur maakt maximaal gebruik van de gemeentelijke commissie ruimtelijke ordening. Daarbij kan een performante commissie, die onafhankelijke en gemotiveerde adviezen verleent binnen een constructieve verhouding met het lokaal bestuur de ruimtelijke ordening versterken (Janssens, 2017). Er zijn echter binnen onze set van onderzochte cases belangrijke verschillen wat betreft de GECORO's:

- Er zijn sterke verschillen op vlak van de kennis en expertise van de leden van de GECORO. Vooral bij de vertegenwoordigers van de maatschappelijke geledingen is dit problematisch, wat volgens verschillende bevraagde GECORO-voorzitters soms een druk legt op de discussies, en zelfs op de adviesverlening. Deze bevindingen liggen in lijn met eerder onderzoek naar de werking van GECORO's in Vlaanderen, dat stelt dat "*het gebrek aan kennis bij vertegenwoordigers van maatschappelijke geledingen over de ruimtelijke ordening soms als een knelpunt wordt ervaren*" (Coppens et al., 2013).
- De regelgeving bepaalt dat de GECORO onafhankelijk van het college van burgemeester en schepenen opereert. Al blijkt dat uit eerder onderzoek niet altijd het geval te zijn: door de voorbereiding van de samenstelling van de GECORO-leden door het college, en door de verplichte goedkeuring ervan door de gemeenteraad is er bijna per definitie sprake van politieke kleuring (Martens & Buijs, 2020). Vooral de aanduiding van vertegenwoordigers van de maatschappelijke geledingen ondergaat op veel plaatsen een politieke invloed, waardoor de GECORO soms een politieke invulling krijgt (Coppens et al., 2013). Ook in onze set van gemeenten stellen we sterke verschillen inzake de politisering van de GECORO vast, variërend van een sterke politieke inmenging tot een echt onafhankelijk adviesorgaan. Hoewel alle respondenten het erover eens zijn dat het ruimtelijk beleid baat heeft bij inhoudelijk onderbouwde en onafhankelijke adviezen, stellen verschillende bevraagde GECORO-voorzitters dat de beraadslaging nog te sterk gestuurd wordt in een door het bestuur bepaalde richting. Dit is voornamelijk het gevolg van padafhankelijkheid ('*het is altijd zo geweest, en het heeft altijd op deze manier gewerkt*'), en komt vaker

(doch niet uitsluitend) voor in gemeenten waar de bevoegde politicus een sterk mandaat heeft (en dus minder oppositie ervaart; bijvoorbeeld ruimtelijke ordening als bevoegdheid van een burgemeester die al lang met een absolute meerderheid bestuurt). Deze bevinding stellen ons in staat om resultaten uit eerder onderzoek van Coppens et al. (2013) te nuanceren. Waar eerder onderzoek gewag maakt van een rechtstreekse inmenging – bijvoorbeeld doordat politieke mandatarissen ook aanwezig blijven bij gesloten zittingen – is dit in geen enkele gemeente binnen dit onderzoek het geval.

"Er zijn, moet ik eerlijk zeggen, in het recente verleden wel wat wrijvingen geweest waarin de politieke inmenging, ook tijdens de debatten of beraadslagingen, wat over de schreef ging. (…) Die politieke invulling wordt ook door het bestuur zelf ingegeven. Je ervaart soms wat manipulatie in de agenda-vorming en in de wijze waarop er besluiten of adviezen gevraagd worden."

- De meerderheid van de bevraagde GECORO-voorzitters geeft aan dat de complexiteit van ruimtelijke ordening op het lokale bestuursniveau de afgelopen decennia is toegenomen. Volgens eerder onderzoek kunnen deskundigen noch maatschappelijke geledingen deze complexiteit blijven beheersen, waardoor ze in toenemende mate afhankelijk worden van de ondersteuning en voorbereiding door het lokaal bestuur (Coppens et al., 2013). Hier is ook aandacht nodig voor de rol van de ambtenaar. Vaak is het immers de ambtenaar die grotendeels het ruimtelijk beleid (mee) bepaalt. Daarenboven fungeert de gemeentelijke omgevingsambtenaar in veel gevallen als *'administratieve, inhoudelijke en logistieke motor van de adviescommissie'* (Coppens et al., 2013). Doordat de vergaderingen inhoudelijk worden voorbereid door de GOA, is de mogelijkheid tot sturen vanuit de administratie groot. Daarbij wordt de GOA door de leden van de GECORO vaak als neutrale partij wordt gepercipieerd, waardoor de inhoudelijke sturing door de ambtenarij als minder vijandig wordt ervaren. Vooral in gemeenten met een geprofessionaliseerde administratie met een sterke ambtelijke visie op ruimtelijke ordening (die al dan niet overeenkomt met de lokale politieke visie), kan open en objectieve beraadslaging worden verhinderd door een te sterke ambtelijke sturing.

"De administratie heeft een heel sterke hand gehad in de samenstelling van de GECORO. Soms vind ik dat zelfs een beetje op het randje: is onze GECORO echt onafhankelijk, of is het een verzameling van experten die de visie van de administratie delen? Er zijn voorvergaderingen met enkele experten en ambtenaren, waar we afspreken

hoe we bepaalde punten gaan presenteren en aanbrengen. Ik heb het gevoel dat we daar eigenlijk al aan besluitvorming doen. Je zou je kunnen afvragen of de GECORO, met al de maatschappelijke geledingen die daarin vertegenwoordigd zijn, wel nog een rol te spelen heeft. Die onafhankelijke rol, daar zie ik dus wel een spanningsveld - en dan zozeer ten opzichte van de politiek, want politieke inmenging wordt echt niet getolereerd. Ik zou niet zeggen dat de politiek volledig weggespeeld wordt, maar het adviesorgaan is zeker meer 'verambtelijkt' dan gepolitiseerd."

- In vijf van de acht onderzochte gemeenten die over een actieve GECORO beschikken worden er quasi uitsluitend adviezen op vraag van de gemeente gegeven, en in drie van de acht gemeenten is er volgens de respondenten een evenwicht tussen gevraagde en spontaan geformuleerde adviezen. De reden hiervoor verschilt sterk van case tot case:
    - In een gemeente verwacht het bestuur een sterkere pro-activiteit vanuit de GECORO, maar is er daarvoor binnen de adviescommissie onvoldoende expertise aanwezig.
    - In twee andere gemeenten stellen de GECORO-voorzitters dat er in het verleden pogingen ondernomen zijn om op eigen initiatief adviezen te formuleren, maar dat die steeds dode letter bleven: *"Het bestuur speelt vaak 'cavalier seul'."*

  In verschillende gemeenten wordt ook hier gewezen op de padafhankelijkheid van de organisatiecultuur (het is volgens verschillende respondenten niet altijd makkelijk om plots uit eigen initiatief adviezen te verlenen wanneer deze traditie niet bestaat binnen de gemeente) en op de persoonlijkheid en betrokkenheid van de GECORO-voorzitter.
- We stellen vast dat er in slechts drie van de tien onderzochte gemeenten een terugkoppeling gebeurt naar de GECORO aangaande de uiteindelijke besluitvorming. Het betreffen hier drie gemeenten met een sterke ambtelijke dienst een betere terugkoppeling is van de uiteindelijke besluitvorming naar de GECORO. Negen van de tien bevraagde GECORO-voorzitters stellen dat een gemotiveerde terugkoppeling een positieve invloed heeft op de verhouding tussen de adviesraad en het lokaal bestuur.

4.3.2 De rol van de provinciale overheden

De perceptie ten aanzien van de **rol van de provincies** kent een positieve evolutie. De meeste respondenten stellen dat de provincies de laatste jaren een actievere en sterker betrokken rol hebben opgenomen inzake ruimtelijke ordening. Volgens verschillende respondenten – over de provinciegrenzen heen – hebben de provincies '*zichzelf heruitgevonden sinds ze niet meer verantwoordelijk zijn voor persoonsgebonden bevoegdheden'*. Dit uit zich onder meer in een sterkere ondersteuning aan de lokale besturen en een actievere rol inzake het faciliteren van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Vooral inzake ruimtelijke planning is de provinciale overheid de voorbije jaren tot een volwaardige 'partner' uitgegroeid. Eerder SBV-onderzoek naar de (veranderende) rol van de provinciale overheden inzake ruimtelijke ordening kwam tot gelijkaardige conclusies: de provincies consulteren en betrekken de lokale besturen bij de opmaak van provinciale beleidsplanningsprocessen, en voorzien in ondersteuning en adviesverlening inzake lokale ruimtelijke plannen (Schraepen, De Rynck, & Voets, 2020).

Toch zijn er ook een aantal punten van kritiek te formuleren. Zo is de perceptie van lokale besturen ten aanzien van de rol van de provincies inzake beroepsprocedures minder positief: zeven van de tien onderzochte gemeenten geven aan dat het oordeel van de deputatie in veel gevallen politiek/electoraal gekleurd is, waarbij andere belangen spelen dan de realisatie van een goede ruimtelijke ordening. Verschillende respondenten stellen dan ook dat de afhandeling van deze beroepsprocedures beter door een neutrale instantie zou gebeuren. Een tweede punt van kritiek betreft de '*war for talent*' waar verschillende lokale besturen inzake ruimtelijke ordening mee worden geconfronteerd. Een respondent stelt immers dat de provinciale overheid, naast private bureaus op dit moment één van de belangrijkste concurrenten is in de poging om gekwalificeerd personeel aan te werven.

4.3.3 De rol van de Vlaamse overheid

De perceptie ten aanzien van de uitgangspunten van het Vlaams ruimtelijk beleid (kernverdichting, vrijwaring open ruimte,…) is volgens zowel lokale politici, ambtenaren en GECORO-voorzitters over het algemeen relatief positief. Dit blijkt echter minder uit de concrete plannen die op het lokaal bestuursniveau worden gerealiseerd: in bijna elke onderzochte gemeente zijn er plannen aanwezig die – in meerdere of mindere mate – ingaan tegen de Vlaamse ruimtelijke visie. Tijdens de interviews wordt 'het vrijwaren van de eigenheid van de gemeente' als

voornaamste reden genoemd, maar volgens sommige ambtenaren speelt ook het *NIMBY*-motief een rol: de meeste lokale besturen onderschrijven de Vlaamse ruimtelijke visie, maar engageren zichzelf in de praktijk (nog) niet ten volle om deze visie ook daadwerkelijk te realiseren. Hier stellen we dus een spanningsveld vast tussen centrale sturing enerzijds en lokale autonomie anderzijds.

Zo goed als elk onderzocht lokaal bestuur vraagt om meer inspraak en sterkere ondersteuning inzake het beleidsinstrumentarium. 'Onzekerheid' en 'onduidelijkheid' zijn hierin sleuteltermen. Dit uit zich bijvoorbeeld deels in de afwachtende houding van een aantal lokale besturen ten aanzien van de overgang van het ruimtelijk structuurplan naar het ruimtelijk beleidsplan. Daarnaast verwachten lokale besturen een sterkere ondersteuning op vlak van de implementatie van nieuwe instrumenten of veranderende regelgeving. De (in veel gemeenten moeizame) implementatie van de omgevingsvergunning werd tijdens de interviews verschillende keren aangehaald. De bevraagde lokale besturen, ongeacht hun schaalgrootte, zijn dus vragende partij om vroeger in het instrumentenontwikkelingsproces te worden betrokken, en om beter te worden ondersteund bij de implementatie.

"De regelgeving naar lokale bersturen toe geeft ruimtelijk niet het effect dat Vlaanderen beoogt, omdat die volgens mij gewoon te weinig voeling hebben met wat er op lokaal niveau leeft. Hoe wij de regels ervaren, interpreteren en toepassen. (…) Om nu een voorbeeld te geven: regelgeving zond zonevreemde woningen en bedrijven. Op Vlaams niveau is die regelgeving versoepeld, met als gevolg – en daar ben ik persoonlijk echt van overtuigd – dat ze met de huidige regels niet de ruimtelijke resultaten zullen krijgen die ze voor ogen hebben. Enkel en alleen omdat Vlaanderen volgens mij te weinig voeling heeft met wat er op lokaal niveau leeft. Hoe wij de regels ervaren, interpreteren en toepassen."

Daarnaast zorgt de verkokering binnen de Vlaamse overheid voor ergernis bij lokale besturen: volgens een aantal respondenten is de regelgeving vanuit verschillende Vlaamse departementen onvoldoende op elkaar afgestemd, wat voor problemen zorgt inzake ruimtelijke ordening op het lokale bestuursniveau.

"Waar je natuurlijk bij Vlaanderen vaak discussies mee hebt, is niet zozeer de zuivere poot ruimtelijke ordening, maar alle andere poten die daar nog naast staan en die ook allemaal hun zeg willen hebben in ruimtelijke projecten. Dat gaat ook over wegen, erfgoed en rioleringsprojecten. Daar stel je vast dat die ook allemaal nog

vinden dat ze hier in de gemeente lokaal beleid moeten komen maken en dan bovendien elkaar flagrant tegenspreken. Dat blijft zeer ergerlijk."

5 CONCLUSIES

In dit concluderend hoofdstuk wordt vanuit het empirisch materiaal gereflecteerd over vier thema's die betrekking hebben tot ambtelijke capaciteit: (5.1) de politiek-ambtelijke verhoudingen, (5.2) schaal en organisatiestructuur, (5.3) politieke capaciteit en (5.4) lokale autonomie.

5.1 POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN

Zoals uit voorgaande onderzoeken blijkt, gaat capaciteit niet enkel om gekwalificeerde ambtenaren en bekwame politici, maar ook over het samenspel tussen beide (Hennau, 2016). Een recent onderzoek naar de bestuurskracht van plattelandsgemeenten stelt in dat opzicht het volgende: "*In sterke besturen zien we vaak een goede tandem tussen politici die voldoende tijd vrijmaken voor het lokaal bestuur en een voldoende uitgebouwde administratie die een actieve beleidsvoorbereidende rol opneemt. (…) Empathie voor het primaat van de politiek moet samengaan met vertrouwen in de ondersteunende rol die een administratie kan spelen*" (Janssens, 2017). Een constructieve verhouding tussen ambtenaren en politici gaat volgens Siegel (2015) uit van de kernassumptie dat de gemeente beschikt over een professioneel ambtelijk apparaat dat over de instrumenten en competenties beschikt om zijn plichten te vervullen. Hiervan maakt de constructieve verhouding met de politiek fundamenteel deel van uit. Deze constructieve relatie kan op haar beurt alleen duurzaam bestaan wanneer beide partijen – ambtenaar en politicus – hun rol kennen, en deze op een competente manier uitvoeren: de politicus accepteert de rol van de ambtenaar als professioneel expert, terwijl de ambtenaar de rol van de politicus als vertegenwoordiger van de burger accepteert.

Een constructieve verhouding tussen ambtenaren en politici is – zo blijkt ook uit onze diepte-interviews – fundamenteel: alle respondenten getuigen dat dit een belangrijk element is binnen ruimtelijke ordening. Volgens zowel ambtenaren als politici is een constructieve politiek-ambtelijke verhouding inzake ruimtelijke

ordening een moeilijke evenwichtsoefening waarbij wederzijds vertrouwen en een cultuur van constructief overleg belangrijke succesfactoren zijn.

De complexiteit en techniciteit die eigen is aan het beleidsdomein vergt in belangrijke mate vertrouwen van de politicus in de ambtelijke dienst. Meer dan dat in eerdere onderzochte beleidsdomeinen het geval is, is het immers de gemeentelijke omgevingsambtenaar die de koers van het gemeentelijk beleid mee bepaalt: het ruimtelijk beleid krijgt in belangrijke mate vorm in interferentie tussen politici en ambtenaren. In een aantal gemeenten worden de politiek-ambtelijke verhoudingen zelfs als constructief omschreven, net omdat de bevoegde schepen '*zijn handen ervan afhoudt'*. We stellen vast dat deze versterkte rol van de ambtenaren inzake ruimtelijke ordening zich voornamelijk voltrekt in grotere gemeenten, die over het algemeen ook over een sterker geprofessionaliseerd ambtelijk apparaat beschikken.

In een aantal andere gemeenten zien we het tegenovergestelde, waarbij het primaat van de politiek als absoluut wordt ervaren. In een aantal onderzochte gemeenten is dit zo sterk aanwezig dat een ambtelijke visie die tegenstrijdig is met de visie van de bevoegde schepen (of breder, de politieke meerderheidscoalitie) als 'vijandig' wordt beschouwd. Dit 'primaat van de politiek' kan zich op verschillende vlakken manifesteren. Zo gebeurt het aanduiden van de leden van de GECORO in één van de onderzochte gemeenten (een gemeente met beperkte ambtelijke capaciteit op vlak van ruimtelijke ordening) bijvoorbeeld door de bevoegde schepen. Hierbij worden, volgens de bevraagde GECORO-voorzitter, kandidaten geselecteerd die eenzelfde visie op ruimtelijke ordening delen, waardoor de visie van politicus wordt bevestigd (en zelfs versterkt). In een andere gemeente stellen verschillende respondenten dat de interne ambtelijke capaciteit bewust laag wordt gehouden: er wordt nauwelijks geïnvesteerd in de professionalisering van de administratie – wat volgens de omgevingsambtenaar en de GECORO-voorzitter broodnodig is om het functioneren van de organisatie te garanderen.

"De GECORO heeft samen met de vorige omgevingsambtenaar een soort aanstiplijst rond verkavelingen op poten gezet; eigenlijk een soort van uitgewerkte ruimtelijke visie met concrete actiepunten. Dikwijls worden daar kleine puntjes uit gehaald, maar de grond van de zaak wordt gewoon genegeerd. (…) Het feit dat de ruimtelijke ordening eigenlijk slecht werkt, is omdat de vergunningverlenende overheid - het college dus - te nauw betrokken is bij het ruimtelijk beleid, hier op lokaal niveau, en zij dienen te vaak particuliere belangen. De administratie

gaat daar vandaag volgens mij te makkelijk in mee, al weten ze waarschijnlijk dat ze geen andere optie hebben: dat is hier de cultuur."

Deze situatie, waarbij de lokale politiek niet enkel de beleidslijnen uitzet maar vaak ook ad hoc gaat interveniëren naargelang de burger of onderneming in kwestie, is volgens verschillende onderzoeken een vaak terugkerend fenomeen in Vlaamse lokale besturen (Hennau, 2016; van Gool, 2005). Binnen ons onderzoek zien we dit primaat van de politiek vaker in gemeenten waarin de bevoegde schepen een sterk mandaat heeft, bijvoorbeeld omdat hij of zij tevens burgemeester is, en/of omdat zijn of haar partij reeds lange tijd met een (absolute) meerderheid regeert.

5.2 SCHAAL & ORGANISATIESTRUCTUUR

Het is belangrijk om bij de structurering van de organisatie oog te hebben voor de capaciteit van de drie deelfacetten van ruimtelijke ordening: (1) visievorming en ruimtelijke planning; (2) vergunning; en (3) handhaving; en het samenspel tussen deze drie opdrachten. Hier zien we twee aandachtspunten, die voor een groot deel zijn verbonden aan de schaal van de organisatie.

In kleine gemeenten stellen we vast dat de capaciteit van de volledige organisatie te beperkt is om deze drie onderdelen op een gepaste manier in te vullen. Hierdoor wordt voornamelijk aandacht besteed aan de vergunningen (ten nadele van de andere deelfacetten van RO), om verschillende redenen. Ten eerste is vergunningverlening het meest tastbare facet van ruimtelijke ordening, zowel voor de burger (het al dan niet vergunnen binnen de daartoe voorziene termijn heeft een rechtstreekse invloed op de aanvrager) als voor centrale overheden (de tastbaarheid van vergunningen zorgt ervoor dat deze makkelijker te meten en te controleren zijn). Ten tweede vergt vergunningverlening voornamelijk operationele capaciteit, terwijl bijvoorbeeld visievorming een aantal competenties vereist die niet altijd aanwezig zijn binnen kleinere organisaties (of die wel aanwezig zijn, maar die niet benut worden door de hoge werklast van operationele taken). Het ontbreekt de onderzochte kleinere gemeenten dus vaker aan strategisch management en een bredere ruimtelijke visie. Hoewel vrijwel elke Vlaamse gemeente vandaag bijvoorbeeld over een structuur- of beleidsplan beschikt, is de hierin opgenomen visie vaak gedateerd en vormt dit niet altijd het uitgangspunt om concreet ruimtelijk beleid te verwezenlijken. Daaruit volgt dat de plannen (en zelfs individuele vergunningen) vaker ad hoc worden gerealiseerd. Verschillende respondenten getuigen dat dit een druk legt op de lokale

ruimtelijke ordening. Kortom, **het meest voorkomende probleem in kleinere gemeenten betreft de ambtelijke capaciteit, zowel in personeelsaantallen als in competenties en expertise.** Een mogelijke oplossing is in dit geval intergemeentelijke samenwerking, waar de onderzochte gemeenten overigens in toenemende mate beroep op doen. We stellen vast dat aan deze IGS-constructies ook een aantal potentiële beperkingen verbonden zijn. Ten eerste is samenwerking (of het inzetten van andere vormen van externe capaciteit) beter geschikt voor een aantal kernopdrachten binnen ruimtelijke ordening, zoals het vormgeven van ruimtelijke uitvoeringsplannen, dan voor bijvoorbeeld visieontwikkeling. Een goede ruimtelijke visie vergt immers een geïntegreerde aanpak waarbij samenwerking met andere gemeentelijke diensten cruciaal is, en voldoende voeling met en kennis van de lokale realiteit. Ten tweede vergt de inzet van externe capaciteit een zekere interne coördinatiecapaciteit, die in kleinere besturen vaak ontbreekt. Dit uit zich bijvoorbeeld in een lage betrokkenheid van het bestuur bij de opmaak van plannen door externe stakeholders.

Hier kan worden opgemerkt dat kleinere gemeenten over het algemeen met minder complexe dossiers te maken hebben, waardoor er verhoudingsgewijs minder nood is aan ambtelijke capaciteit. Alle onderzochte kleinere gemeenten stellen echter dat ook zij regelmatig te maken hebben met complexe dossiers, vaak gekoppeld aan een specifieke lokale realiteit. De meeste respondenten stellen hieromtrent dat er dus ook bij kleinere gemeenten een noodzaak is aan capaciteit om met complexere ruimtelijke dossiers om te gaan, wat vaak ontbreekt binnen deze organisaties.

In grotere gemeenten stellen we vast dat de capaciteit om deze deelfacetten in te vullen vaker (maar dus niet altijd) aanwezig is. Al stellen we in bepaalde besturen een sterke verkokering vast, terwijl de verbinding tussen de verschillende deelfacetten eigenlijk fundamenteel is voor een adequaat ruimtelijk ordeningsbeleid: de kwaliteit van de vergunningen is beter wanneer deze geënt zijn op een consequent toegepaste visie; vergunningen dienen op deze manier worden vormgegeven zodat er handhaafbare voorwaarden aan zijn gekoppeld; en handhaving heeft door de ervaring op het terrein een interessante positie om input te geven voor evoluerende visievorming. **Het meest voorkomende probleem in grotere gemeenten betreft dus niet zozeer ambtelijke capaciteit, maar wel de ambtelijke coördinatie.** Een sterk ambtelijk leiderschap, politiek draagvlak en een adequate organisatiestructuur die interactie tussen de verschillende kernopdrachten faciliteert kunnen hier mogelijk een antwoord bieden.

5.3 POLITIEKE CAPACITEIT

Capaciteitsontwikkeling is niet louter een kwestie van een sterk ambtelijk apparaat met voldoende beleidsruimte en een adequate expertise, het gaat ook om capaciteitsontwikkeling op vlak van de lokale politiek: in een bestuurskrachtige gemeente hebben de burgemeester en bevoegde schepen een basiskennis over ruimtelijke ordening. Idealiter is er tevens een gedeelde ruimtelijke visie in het bestuur, en wordt die consequent vertaald in het dagdagelijks handelen (Janssens, 2017).

Uit ons onderzoek blijkt dat het bij verschillende politici ontbreekt aan de (technische) kennis om een lokale visie rond ruimtelijke ordening te ontwikkelen, en om deze in concreet beleid te vertalen. Dit werd in de diepte-interviews vaak aangegeven door GECORO-voorzitters en gemeentelijke omgevingsambtenaren, maar wordt ook erkend door sommige schepenen. Dit geldt in de eerste plaats voor politici die nog een andere beroep uitoefenen naast hun schepenambt, maar verschillende respondenten geven aan dat het ook in andere gemeenten – ongeacht de schaalgrootte – in toenemende mate een probleem vormt.

"Dit is voor mij een relatief nieuwe uitdaging. Ik heb niet die technische opleiding, noch de ervaring, om de ruimtelijke ordeningsdossiers ten gronde te kunnen analyseren. Dat geef ik zeker toe."

Doordat de (technische) complexiteit van het beleidsdomein de afgelopen jaren sterk is toegenomen, zijn lokale politici almaar minder in staat om een onderbouwde visie te vormen omtrent ruimtelijke ordening. Dit uit zich, zoals hierboven aangegeven, onder meer in een sterkere rol van de ambtenaren op het ruimtelijk beleid.

We stellen geen opvallende verschillen vast tussen de cases met verschillende politieke samenstelling. Verschillende respondenten (zowel politici als ambtenaren) getuigen dat de bevoegde schepen op het vlak van ruimtelijke ordening '*hoogstens accenten kan leggen*'. Een aantal bevraagde GECORO-voorzitters die al verschillende (wisselende) legislaturen in functie zijn, stellen dat coalitiewissels zelden een belangrijke invloed hebben op het lokaal ruimtelijk beleid. Dit geldt ook voor een aantal gemeenten die, gebaseerd op onze onderzoeksresultaten, een hogere maturiteit hebben op vlak van ruimtelijke ordening. Deze tendens, waarbij de materie dusdanig complex is geworden dat politici in toenemende mate afhankelijk zijn van de ambtelijke visie, overstijgt volgens internationaal onderzoek ruimtelijke ordening. Zo stellen Byrkjeflot, Christensen, and

Lægreid (2014) in hun onderzoek naar drie hervormingen binnen verschillende beleidsdomeinen dat het gebrek aan capaciteit bij politici er over het algemeen voor zorgt dat ze in toenemende mate moeten vertrouwen op ambtelijk leiderschap.

Daarnaast dienen we op te merken dat er in verschillende onderzochte gemeenten, ongeacht de schaalgrootte, nog sprake is van politiek dienstbetoon inzake ruimtelijk ordening, waarbij vergunningverlening niet altijd volgt uit een ruimtelijke visie. Dit bevestigt de inzichten van recent onderzoek (Claus & Leinfelder, 2019), dat in dit opzicht stelt dat '*de electorale logica die een groot aantal politici hanteren – met politiek dienstbetoon, cliëntelisme of patronage – in een problematische tweestrijd blijkt te verkeren met de langetermijnvisie die de ruimtelijk planner kenmerkt (…) waardoor het voor de administratie moeilijk wordt om op een goede manier het ruimtelijk beleid uit te voeren. Het politiek dienstbetoon zorgt voor een apart circuit van besluitvorming dat de normale gang van zaken belemmert'*.

5.4 AUTONOMIE VAN LOKALE BESTUREN

Centraal-lokale relaties vormen een belangrijk onderzoeksveld binnen de bestuurskundige literatuur. De autonomie van lokale besturen is hierin een belangrijke thematiek, die – afhankelijk van de conceptuele lens – verschillende benaderingen kent. Zo wordt autonomie volgens verschillende auteurs gemeten aan de hand van centrale regulering (Joumard & Kongsrud, 2003), volgens anderen aan de hand van financiële ratio's (Bae, 2016; Sharpe, 1988). De meeste van deze studies gaan dan ook uit van institutionele theorie, en zien de autonomie van lokale besturen als gelijk aan (of evenredig met) de decentralisatiegraad: hoe meer bevoegdheden gedecentraliseerd worden, hoe sterker de lokale autonomie. Hoewel indicatoren gebaseerd op legale en financiële autonomie vandaag nog steeds gebruikt worden om de autonomie van lokale besturen in kaart te brengen, worden ze in toenemende mate bekritiseerd (Fleurke & Willemse, 2006). Verschillende recente onderzoeken stellen dat niet langer de formele autonomie, uitgedrukt aan de hand van macro-indicatoren, maar wel de ***de facto* (gepercipieerde en gebruikte) autonomie** de focus van onderzoek dient te zijn. Op die manier komt de lokale ambtelijke praktijk – in relatie tot andere bestuursniveaus – centraal te staan.

Volgens Fleurke and Willemse (2006) komt *de facto* autonomie tot uitdrukking via **drie dimensies**. Een eerste betreft de mate waarin het lokaal bestuur de eigen agenda bepaalt. In deze dimensie gaat het dus om wie (of

welke organisatie) het **initiatief** neemt tot een bepaalde beleidsbeslissing. Op dit vlak stellen we vast dat de formele autonomie betrekkelijk hoog is: lokale besturen beslissen zelf over de planning (de opmaak van een RUP), vergunning (het al dan niet verlenen van een vergunning) en handhaving (het bepalen van handhavingsprioriteiten). Uit dit onderzoek, waarbij de focus op de lokale bestuurspraktijk ligt, blijkt echter dat de *de facto* autonomie veel beperkter is. Dit manifesteert zich niet zozeer op het vlak van operationele initiatieven (zoals eerder aangegeven worden vergunningen quasi altijd binnen de daartoe voorziene termijn afgeleverd), maar wel op het vlak van strategische initiatieven (o.a. visievorming, langetermijnplanning). Hiervoor zijn twee voorname redenen: een politieke en een ambtelijke reden.

- In verschillende onderzochte gemeenten stellen de respondenten – zowel politici, ambtenaren als GECORO-voorzitters, dat een gebrek aan kennis en expertise van het beleidsdomein in bepaalde gevallen leidt tot het uitblijven van een **politiek** initiatief van strategische aard. Daarnaast heerst in verschillende gemeenten een 'cultuur van het status quo', waarbij politici vermijden om bestaande visiepatronen in vraag te stellen.
- In verschillende gemeenten blijft ook **ambtelijk** dergelijk initiatief uit: ambtenaren komen, vooral in kleinere organisaties, amper toe aan beleidsvoorbereidend werk (van welke de noodzaak volgens de respondenten toeneemt door de groeiende complexiteit van de materie). Ambtelijk ontbreekt in veel gemeenten dus de tijd om aan visieontwikkeling te doen, doordat ze al te vaak worden opgeslorpt door operationele taken. Vooral in kleinere gemeenten waar de gemeentelijke omgevingsambtenaar tevens diensthoofd is, is dit het geval: naast de operationele taken (bv. vergunningverlening) dienen ze vaak ook leiderschapstaken op te nemen, wat nog meer druk legt op de meer strategische component van ruimtelijke ordening. In de onderzochte grotere gemeenten lijkt dit probleem minder pertinent, maar ook hier wordt de administratieve last gehekeld waardoor beleidsvoorbereidende initiatieven vaak uitblijven.

De Vlaamse lokale besturen hebben relatief veel formele autonomie om strategische beleidsbeslissingen te initiëren, maar vaak komen ze daar niet toe door (1) een gebrek aan politieke expertise en/of een innovatie-averse politieke cultuur en (2) een gebrek aan ambtelijke capaciteit. In ander recent SBV-onderzoek wordt dit eveneens geconcludeerd. Schraepen, De Rynck, and Voets (2019) stellen het als volgt: *"Het is best mogelijk dat een lokaal bestuur genoeg ambtelijke capaciteit heeft maar die niet mag inzetten omwille van politieke ambities die niet stroken met een transitie in de ruimtelijke ordening. Of dat de politieke ambities er wel zijn, maar de*

ambtelijke capaciteit gewoon ontbreekt. Heel vaak zal het een combinatie van beide zijn: overbezette ambtenaren, die zodanig door de dagelijkse praktijk worden opgeslorpt dat ze niet aan beleidsvorming toe komen, gecombineerd met een politiek milieu dat een grotere flexibiliteit in de vergunningen eigenlijk niet zo erg vindt."

Een tweede dimensie betreft de mate waarin het lokaal bestuur vanuit de centrale overheden vrijheid krijgt om beleidskeuzes te maken, de zogenaamde '***freedom of choice***'. Op dit vlak is zowel de formele als de *de facto* autonomie van de lokale besturen hoog: niet alleen genieten de lokale besturen veel beleidsvrijheid op het vlak van de lokale ruimtelijke ordening, ze maken er ook gebruik van. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat lokale besturen nog vaak acties ondernemen die ingaan tegen de ruimtelijke visie van het centrale niveau. Zo vermeldden we eerder al dat ruimtelijke uitvoeringsplannen niet altijd rekening houden met de Vlaamse principes van goede ruimtelijke ordening, zoals het vrijwaren van open ruimte en kernverdichting. Enkele bevraagde politici stellen dat ze op deze manier de eigenheid van het lokaal bestuur willen vrijwaren.

Een derde dimensie betreft de mate waarin het lokaal bestuur **afhankelijk** is van centrale bestuurslagen in het beleidsproces. De centrale vraag is hier of een beleidsbeslissing door het lokaal bestuur kan worden genomen zonder medewerking van een andere actor. In dit opzicht stellen verschillende respondenten, voornamelijk ambtenaren, dat de autonomie eerder beperkt is door de stringentie van de Vlaamse regelgeving en de centraal ontwikkelde beleidsinstrumenten.

"*Het lijkt alsof de lokale besturen op vlak van ruimtelijke ordening helemaal vrij zijn, maar Vlaanderen heeft alles in erg strikte regels en procedures gegoten. Het is bijna 'schijndecentralisatie': doen alsof gemeenten alles voor het zeggen hebben, maar op de Vlaamse regels is zelfs de kleinste uitzondering niet mogelijk. Die Vlaamse focus op de processen en procedures, staat soms het lokale oplossingsgericht denken in de weg."*

Hoewel de formele (feitelijke) autonomie van lokale besturen op vlak van ruimtelijke ordening de laatste jaren is toegenomen door decentralisatie, is dat dus inzake *de facto* (gepercipieerde en gebruikte) autonomie in veel mindere mate het geval. Verschillende respondenten stellen dat het ontbreekt aan ambtelijke én politieke capaciteit om een echte lokale invulling te geven aan de toegenomen beleidsvrijheid op vlak van ruimtelijke ordening. Dit uit zich het sterkst in kleinere gemeenten, maar ook in gemeenten met een vaak wisselende

politieke meerderheid en/of een gebrek aan ambtelijke continuïteit. Verschillende respondenten – zowel politiek als ambtelijk – argumenteren dan ook dat de decentralisatie althans op het vlak van ruimtelijke ordening niet heeft geleid tot een versterking van de lokale autonomie. De capaciteit moet vandaag als dusdanig worden ingezet op interne organisatie en de implementatie van centraal geïnitieerde instrumenten (waarvan de omgevingsvergunning het meest aangehaalde voorbeeld is) dat er maar weinig tijd en ruimte overblijft om een concrete invulling te geven aan een echt lokaal ruimtelijk beleid. Eén respondent stelt in dit opzicht dat het lokaal bestuur in toenemende mate *'het uitvoeringsloket van centraal beleid'* is geworden.

Hoewel lokale autonomie binnen de literatuur vaak getoetst wordt tegenover centrale overheden, zijn er volgens ons onderzoek ook andere factoren die de *de facto* autonomie van het lokaal bestuur kunnen beïnvloeden. Zo stellen verschillende respondenten bijvoorbeeld dat het gebrek aan ambtelijke capaciteit bij een aantal lokale besturen tot gevolg heeft dat het lokale ruimtelijk beleid in toenemende mate beïnvloed wordt door **private ontwikkelaars**. Dit probleem stelt zich voornamelijk - doch niet uitsluitend - in kleinere organisaties, die de laatste decennia minder sterk geprofessionaliseerd zijn dan de private ontwikkelaars (gerichte expertise, juridische ondersteuning,…). Deze private ontwikkelaars hebben daardoor een sterkere onderhandelingspositie verworven, wat volgens verschillende respondenten een invloed heeft op ruimtelijke plannen en vergunningsvoorwaarden die almaar soepeler worden. De respondenten stellen dat de toenemende vrijheidsgraden van private ontwikkelaars op kortere termijn dan wel een aantal voordelen met zich mee mogen brengen (cf. aanpak woonproblematiek, stadsvernieuwing, economisch rendement…), maar er wordt tevens gesteld dat de druk op de ruimtelijke ordening vooral op de langere termijn toeneemt. In bepaalde gemeenten klinkt het zelfs dat het ruimtelijk beleid in toenemende mate gedicteerd wordt door private ontwikkelaars.

6 AANBEVELINGEN

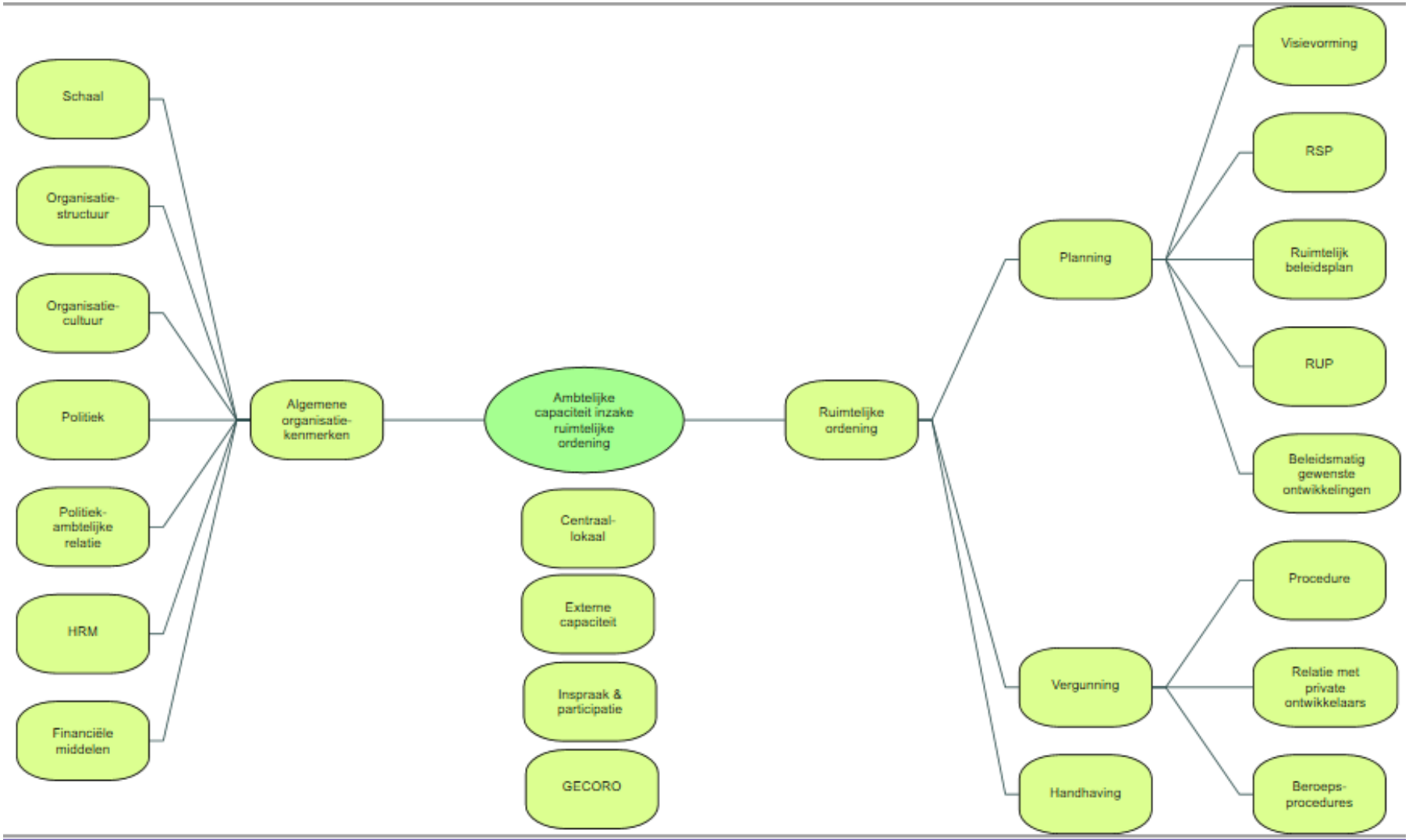
- **Planning**: Investeer in de opmaak van een eenduidige en gedragen ruimtelijke visie. Dit zorgt op termijn voor een consequenter toegepast ruimtelijk beleid.
    - Hou bij de opmaak van de plannen ook rekening met de ruimtelijke realiteit van buurgemeenten en overweeg een zekere mate van 'coöperatieve planning', bijvoorbeeld rond intergemeentelijke beleidsplannen.
    - Maak een zorgvuldige afweging tussen verschillende studiebureaus bij eventuele uitbesteding van de opmaak van ruimtelijke plannen.
    - Zorg zowel voor als tijdens het planningsproces voor voldoende betrokkenheid vanuit het lokaal bestuur, bijvoorbeeld door een specifieke opdrachtbeschrijving en voldoende (tussentijdse) evaluatie en bijsturing.
- **Vergunning**: Private ontwikkelaars lijken de voorbije jaren sterker geprofessionaliseerd dan de meeste ambtelijke organisaties, wat een druk legt op de onderhandelingspositie van het lokaal bestuur. Neem daarom steeds de ruimtelijke visie als uitgangspunt van de onderhandeling, en investeer in voldoende ambtelijke capaciteit én professionaliteit. Dit geldt zowel binnen de diensten, als op het vlak van ondersteuning. Uit het onderzoek blijkt immers dat een gemeente met voldoende sterke juridische expertise potentieel een sterkere onderhandelingspositie heeft ten aanzien van de private ontwikkelaars.
- **Handhaving**: Een adequate handhaving vormt het sluitstuk van een goed ruimtelijk beleid. Toch stellen we vast dat slechts een beperkt aantal gemeenten investeert in een handhavingsbeleid. Bij het uittekenen en implementeren van een handhavingsbeleid is de samenwerking met de cel vergunningen fundamenteel. Deze vergunningencel heeft immers een goed beeld van de ruimtelijke praktijk, dat het startpunt dient te vormen van een goede handhaving. Indien het lokaal bestuur intern over te weinig ambtelijke capaciteit beschikt om autonoom te handhaven, is intergemeentelijke samenwerking een te overwegen optie. Hou hierbij rekening met voldoende lokale verankering (bijvoorbeeld door een lokaal vormgegeven prioriteitennota, gebaseerd op de lokale ruimtelijke visie).

- Investeer in een sterke **GECORO**, en behandel dit adviesorgaan als een volwaardige partner in de ontwikkeling en toepassing van het ruimtelijk ordeningsbeleid. Garandeer daarbij een voldoende onafhankelijke positie van de commissie.
- De toenemende complexiteit van taken van lokale overheden behoeft vaak een integrale aanpak. Hierbij is **dienstoverschrijdende samenwerking** cruciaal. Dit kan op een aantal manieren worden gestimuleerd:
    - Een adequate organisatiestructuur met een eenduidige, gedragen visie binnen de dienst zorgt voor een eenvoudigere communicatie met andere diensten en externe stakeholders.
    - Ambtelijk leiderschap dient samenwerking over de verschillende diensten aan te moedigen, bijvoorbeeld door het stimuleren van projectmatig werk.
    - Streef naar een logische bevoegdheidsverdeling op politiek niveau, waarbij verwante bevoegdheden bij eenzelfde schepen worden ondergebracht.
- Overweeg duurzame **schaalvergroting** en zorg ervoor dat de **ambtelijke capaciteit evenredig** is aan de schaal en complexiteit van de lokale realiteit. Lokale besturen met een voldoende grote schaal en een sterk uitgebouwd ambtelijk apparaat, binnen onze set van onderzochte gemeenten, beschikken over meer strategische beleidsruimte, een beter gemotiveerde en consequenter toegepaste ruimtelijke visie, meer juridische ondersteuning en een sterkere onderhandelingspositie ten opzichte van private ontwikkelaars. Een grotere schaal is dus geen garantie op succes, maar wanneer dit gepaard gaat met adequate investeringen in ambtelijk personeel, een politieke visie en een goede samenwerking tussen ambtenaren en politici creëert dit wel het potentieel om een beter ruimtelijk beleid te realiseren.
- Zorg als **Vlaamse overheid** voor voldoende duidelijkheid inzake de verwachtingen tegenover lokale besturen. Dit omvat een geïntegreerde benadering van ruimtelijke ordening, in samenspraak met verschillende departementen. Zorg bij de ontwikkeling van lokale beleidsinstrumenten voor voldoende inspraak van de lokale besturen, hou rekening met de lokale capaciteit die nodig is voor een gepaste implementatie van deze instrumenten en voorzien ondersteuning indien nodig.

7 BIBLIOGRAFIE

- Andrews, R., Beynon, M. J., & McDermott, A. M. (2015). Organizational capability in the public sector: a configurational approach. *Journal of Public Administration Research and Theory, 26*(2), 239-258.
- Bae, Y. (2016). Ideas, interests and practical authority in reform politics: decentralization reform in South Korea in the 2000s. *Asian Journal of Political Science, 24*(1), 63-86.
- Bouckaert, G., & Pollitt, C. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis–New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*: Oxford: Oxford University Press.
- Byrkjeflot, H., Christensen, T., & Lægreid, P. (2014). The many faces of accountability: Comparing reforms in welfare, hospitals and migration. *Scandinavian political studies, 37*(2), 171-195.
- Claus, T., & Leinfelder, H. (2019). De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen. *Ruimte & Maatschappij, 11*(1), 43-64.
- Coppens, T., Voets, J., & Van Wymeersch, E. (2013). *De werking van de gemeentelijke en provinciale commissies van advies in Vlaanderen*. Retrieved from
- Defoort, P.-J. (2005). Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie? . *TROS - Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, 40*, 281-335.
- Departement omgeving. (2018). *Ruimterapport Vlaanderen. Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen.* Retrieved from
- Departement omgeving. (2020). Gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen. Retrieved from https://omgeving.vlaanderen.be/gemeentelijke-ruimtelijke-structuurplannen
- Fleurke, F., & Willemse, R. (2006). Measuring local autonomy: A decision-making approach. *Local government studies, 32*(1), 71-87.
- Glabeke, A., & Buijs, X. (2007). Taakstelling: wie is bevoegd voor wat? . *TROS - Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, 284-291.
- Halásková, M., & Halaskova, R. (2014). Impacts of Decentralization on the local government Expenditures and public Services in the EU Countries. *Lex Localis, 12*(3), 623.
- Hennau, S. (2016). Doctoraatsproefschrift: Gemeentelijke politiek-ambtelijke verhoudingen v2.0? De invloed van het Gemeentedecreet op de politiek-ambtelijke verhoudingen in de Vlaamse gemeenten.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*, 233-243.
- IMAGO. (2020). *Wetenschappelijke onderbouwing DEBATTEER: denkkaders*. Retrieved from
- Janssens, L., De Peuter, B., Van Dooren, W. & Voets, J. (2017). *Bestuurskracht: Inzichten vanuit het platteland* Brussel: Politeia.
- Joumard, I., & Kongsrud, P. M. (2003). Fiscal relations across government levels. *OECD Economic Studies, 2003*(1), 155-229.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*: Springer.
- Limonov, L., & Batchaev, A. (2020). Strategic Planning in Russia: From National to Local Government Approaches. In *Shaping Regional Futures* (pp. 133-144): Springer.
- Lingua, V., & Balz, V. (2020). *Shaping Regional Futures*: Springer.

- Martens, M., & Buijs, X. (2020). Commissies voor ruimtelijke ordening: meegaan met de tijd. *Ruimte, 45*, 45-48.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative data analysis*: Sage.
- Nadin, V., Fernández Maldonado, A. M., Zonneveld, W., Stead, D., Dąbrowski, M., Piskorek, K., . . . Cotella, G. (2018). COMPASS–Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe: Applied Research 2016-2018. In: ESPON.
- Rashman, L. J. (2008). *Organizational knowledge and capacity for service improvement in UK public organizations.* University of Warwick,
- Schraepen, P., De Rynck, F., & Voets, J. (2019). Lokale verdichting: 62 steden en gemeenten aan het woord. *Ruimte*(44).
- Schraepen, P., De Rynck, F., & Voets, J. (2020). *Provinciaal omgevingsbeleid: een bijdrage tot stadsregionaal beleid? De rol van de provinciebesturen op het bovenlokale niveau*. Retrieved from
- Sharpe, L. J. (1988). The growth and decentralisation of the modern democratic state. *European Journal of Political Research, 16*(4), 365-380.
- Siegel, D. (2015). The “public service bargain” in local government: A new way of looking at relations between municipal councils and CAOs. *Canadian Public Administration, 58*(3), 406-425.
- Somers, B. (2019). *Beleidsnota binnenlands bestuur en stedenbeleid (2019-2024)*.
- Stroev, P., & Reshetnikov, S. (2016). Planning of the Spatial Development of Germany. In *The Economy of the North-West: Problems and Prospects for Development* (pp. 110-120).
- van Gool, B. (2005). Geen Beamtenherrschaft in de steden? De beleidsinvloed van de Vlaamse lokale topambtenarij in West-Europees vergelijkend perspectief. In *Vlaanderen en/in Europa: omgaan met de Unie en vergelijkend leren/Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.-Brugge, 2005* (pp. 129-160).
- Van Haelter, B., Vos, D., Wayenberg, E., De Rynck, F., & Voets, J. (2019). *Ambtelijke capaciteit in de Vlaamse lokale besturen: Toegepast op kinderopvang van baby's en peuters.* Retrieved from
- Vanderstraeten, G., & Van Damme, M. (2020). Nomadisering van procesvoering bij complexe omgevingsprojecten. *Ruimte, 46*, 60-63.
- Vervoort, P., & Hermy, J. (2014). *Lokale bestuurskracht inzake ruimtelijk beleid: rol en monitoring van het aspect bestuurlijke capaciteit.* Retrieved from
- Verwimp, E., & Hermy, J. (2013). *Transitie Ruimtelijke Ordening: lokale bestuurskracht* Retrieved from Brussel:
- Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu. (2018). *Handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening 2018*. Retrieved from
- Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu. (2020). Memorandum omgevingshandhaving. Retrieved from https://www.vhrm.be/adviezen/memorandum-omgevingshandhaving
- Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van de provinciale[, intergemeentelijke (verv. BVR 7 september 2018, art. 1, I: 1 januari 2019)] en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening, (2019).
- Vlaamse_Regering. (2011). Witboek Interne Staatshervorming.
- VRP, V. (2020). GECORO: Algemeen. Retrieved from https://www.gecoro.info/over-gecoro/algemeen
- Walker, R. M., Boyne, G. A., & Brewer, G. A. (2010). *Public management and performance: Research directions*: Cambridge University Press.
- Wu, X., Ramesh, M. & Howlett, M. (2017). Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice.

- Yin, R. K. (2009). Case study research: Design and methods (applied social research methods). *London and Singapore: Sage*.
- Yin, R. K. (2011). *Applications of case study research*: Sage.

APPENDIX: CODEBOOM