

**Antwerp  
Management  
School**

---

**Executive Master of Science  
in Publiek Management  
Masterproef 2022**

---

**DE KWALITATIEVE  
OMGEVINGSVERGUNNINGVERLENING IN  
VLAANDEREN**

**Van 'complex' naar 'harmonieus' proces**

# Voorwoord

Als jurist met een grote passie voor het ‘omgevingsrecht’ heb ik sinds het afstuderen in 2002 aan de Universiteit Antwerpen het voorrecht om het ‘proces van de omgevingsvergunningverlening’ vanuit diverse invalshoeken te kunnen aanschouwen.

Zowel als advocaat, bestuurssecretaris op de griffie van de provincie Limburg, auteur van een boek over de procedure en de rechtspraaktendensen van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, redactielid van de juridische tijdschriften TOO, Limburgs Rechtsleven, STORM en TROS, auteur van de maandelijkse nieuwsbrief ‘Ruimtelijke ordening voor gemeenten’ (Vanden Broele Uitgeverij), praktijkassistent bestuursrecht aan de Universiteit Hasselt, diensthoofd vergunningen en gemeentelijk omgevingsambtenaar bij de stad Hasselt, en intussen als (vrijwillig) doctoraal onderzoeker omgevingsrecht bij de Universiteit Hasselt, themabeheerder ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed bij de afdeling handhaving van het Departement Omgeving van de Vlaamse Overheid en extern deskundige ruimte bij de Gewestelijke Omgevingsvergunningscommissie (GOVC).

Als ambtenaar op het ene moment deel uitmaken van het vergunningsproces, met de neus op de concrete toepassingen, knelpunten en hiaten van het omgevingsrecht worden gedrukt, om op het andere moment als diensthoofd, samen met een enthousiast en gedreven team van medewerkers aan de slag te gaan om het nieuwe Omgevingsvergunningsdecreet te implementeren, waarbij ik mijn passie voor het omgevingsrecht kon combineren met leiderschap, groeide stilaan mijn interesse om extra kennis op te doen, bijkomende vaardigheden aan te leren en nieuwe inzichten te verwerven op het vlak van het ‘publiek management’. Een uitdagend curriculum binnen een realistisch tijdsbestek van twee jaar, combineerbaar met een fulltime job en een jong gezin, en dat in het hartje van de stad Antwerpen -waar ik als kotstudent bijzonder warme herinneringen aan over houd- konden mij over de streep trekken om me in te schrijven voor de ‘Master in Publiek Management’ aan Antwerp Management School.

Tijdens het eerste jaar van mijn opleiding drong de complexiteit van het ‘omgevingsvergunningsproces’ op het snijvlak van het ‘*people management*’ steeds dieper tot mij door. Een zeer beperkt (te weinig) aantal dossierbehandelaars, sterk verouderde gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen en planningsinstrumenten die onvoldoende blijken afgestemd op het hedendaagse tijdsbeeld, de introductie van de ‘omgevingsvergunning’, softwarepakketten die niet volledig operationeel blijken te zijn, medewerkers ertoe bewegen kennis en inzicht te verwerven in de toepassing van de nieuwe regelgeving en vooral leren ‘samen’werken met het oog op de ‘geïntegreerde’ omgevingsvergunningverlening,... om het dan nog niet te hebben over de steeds mondiger wordende burger voor wie klantvriendelijkheid hoog in het vaandel wordt gevoerd, projectontwikkelaars en investeerders voor wie ‘*the sky the limit*’ is, en tot slot politici die in het kader van hun politiek dienstbetoon hoge verwachtingen creëren en druk leggen op de omgevingsambtenaren en dossierbehandelaars, wat zo nu en dan tot spanningen leidt tussen politici en ambtenaren als wezenlijke actoren binnen het omgevingsvergunningsproces. Wat stof tot nadenken bood... en dan ook het geknipte onderwerp bleek te zijn voor mijn masterproef, als sluitstuk van deze prachtige opleiding.

Met deze masterproef hoop ik eerst en vooral een nieuwe, vooralsnog onderbelichte waardevolle blik te kunnen bieden op de uiteenlopende factoren die een impact kunnen uitoefenen op (het proces van) de ‘kwalitatieve omgevingsvergunningverlening’, waarin ambtenaren, politici en derden de hoofdrol spelen. Daarnaast moeten de conclusies en aanbevelingen toelaten om het ‘complex’ proces van de omgevingsvergunningverlening om te vormen tot een ‘harmonieus’ proces, waarbij onderlinge spanningen, frustraties en teleurstellingen voortaan tot een ver verleden behoren.

*“If you always do what you always did, you will always get what you always got” – Albert Einstein.*

*“Kenni is macht. Onderwijs is het uitgangspunt van vooruitgang, in elke samenleving” – Kofi Annan.*

# Dankwoord

Het volgen van een twee jaar durende masteropleiding in 'Publiek Management' in wereldstad Antwerpen, in combinatie met een fulltime job en een jong gezin, en dit grotendeels in tijden van wereldwijde COVID-19-pandemie, waardoor studenten én docenten voor het merendeel van de colleges werden aangewezen op afstandsonderwijs, mag niet worden onderschat. Het dwong docenten ertoe om op een aangepaste wijze les te geven. Het vergde van vele medestudenten en mezelf extra creativiteit om een goed evenwicht te vinden tussen enerzijds als 'ouder' de nodige aandacht en ondersteuning te geven aan -ingevolge de coronapandemie- thuiszittende kinderen, en anderzijds als 'student' voor de online lessen gekluisterd te zijn aan je laptop, geboeid en bijzonder geïnteresseerd om nieuwe kennis en inzichten jezelf eigen te maken.

Een welgemeende dankjewel gaat dan ook in de eerste plaats uit naar mijn gezin, mijn echtgenoot en onze twee dochters, die hun werk- of vrijetijdsschema dienden bij te stellen of compleet om te gooien, en wat de kinderen betreft méér zelfstandigheid en initiatief aan de dag dienden te leggen teneinde mij toe te laten de lessen te kunnen volgen, te studeren, te lezen, mijn gastcollege te kunnen voorbereiden... en het nodige onderzoekswerk te verrichten zodat tijdig de gevraagde *papers* konden worden geschreven en ingediend.

Een welgemeende dankjewel gaat in de tweede plaats ook uit naar het voltallige team van docenten dat er steeds in slaagde om me van begin tot einde te boeien, en me uit mijn comfortzone te halen met nieuwe kennis, uiteenlopende inzichten en het delen van waardevolle praktijkervaring en opbouwende feedback na het inleveren van de examenpapers.

Een bijzondere dankjewel gaat daarnaast eveneens uit naar Prof. Dr. Jan Boon, mijn promotor voor de masterproef, die niet alleen samen met Prof. Dr. Wouter Van Dooren erin slaagde om tijdens meerdere colleges doorheen de twee jaar durende opleiding, waardevolle inzichten en ondersteuning aan te reiken voor het schrijven van de masterproef (die vanuit een sociaal-wetenschappelijke invalshoek benaderd, toch een geheel andere opzet en finaliteit blijkt te hebben dan een juridische scriptie, waarmee ik beter vertrouwd ben), maar die ook met een niet aflatend enthousiasme en oneindige inzet steeds klaar stond om te brainstormen en kritisch te reflecteren over verworven inzichten en gemaakte conclusies. Een welgemeende dankjewel eveneens om me aan te moedigen tijdens de verschillende stappen van het schrijfproces, en me tegelijkertijd uit te dagen om er een kritisch en betekenisvol eindwerk van te maken...

Dankjewel wil ik zeker ook zeggen aan mijn spontane, bereidwillige collega's die ik regelmatig heb bevroegd over verworven inzichten en stellingen die het voorwerp uitmaken van mijn masterproef. Dankjewel eveneens aan de ambtenaren, politici en derden (architecten, advocaten, studie bureaus, intercommunales, belangengroeperingen, leden van administratieve rechtscolleges,...) evenals de Nederlandse respondenten die bereid waren om hun enthousiaste medewerking te verlenen aan mijn masterproef en daarbij telkens zonder schroom of terughoudendheid hun persoonlijke zienswijze en ervaringen hebben gedeeld. Zonder hun bereidheid zou dit slotstuk niet mogelijk zijn geweest.

En *last but not least* een welgemeende dankjewel aan al mijn medestudenten, zonder wie de opleiding evenmin zou zijn geweest wat ze voor mij heeft betekend. Dan denk ik spontaan aan de vele warme gesprekken tijdens de pauzemomenten, het *teamwork*, de *whatsapp*-berichtjes gaande van het oplossen van knelpunten bij het verwerken en begrijpen van de lessen, moed en volharding aan te moedigen in tijden waarop werd gedacht aan opgeven, tot het delen van examenvragen op momenten waarop het er écht op aan kwam ....

De 'Master in Publiek Management' heeft me een rijkdom aan kennis en nieuwe inzichten bijgebracht, en een schat aan nieuwe contacten opgeleverd, waaraan ik met héél veel plezier terugdenk.

Een aanrader voor elke gepassioneerde ambtenaar of ondernemer die zijn of haar grenzen wil verleggen...

# Executive summary

## Onderzoeksvraag

Het proces van de 'kwalitatieve omgevingsvergunningverlening' staat vandaag de dag erg onder druk.

Omgevingsambtenaren die de vergunningsaanvraag bestuderen en een advies voor het politieke beslissingsorgaan voorbereiden, blijken 'onvindbaar' te zijn. Daarnaast blijkt hun 'onafhankelijke' positie, zoals die expliciet in het Omgevingsvergunningsdecreet wordt omschreven, in de praktijk vaak sterk te worden beïnvloed door de aanwezige 'politici', voor wie de omgevingsvergunningverlening doorgaans een fel gegeerd domein is, waarbij men 'echt' iets kan betekenen voor de burger in de vorm van het 'politiek dienstbetoon'. Wat op zijn beurt een impact heeft op hun onderlinge verstandhouding. Het hoeft bijgevolg niet te verwonderen dat omgevingsvergunningsbeslissingen vanuit dit perspectief door burgers, concurrenten en actiegroepen vaak onder de loep worden genomen, waarbij met de regelmaat van de klok bepaalde dossiers de pers halen.

Het proces waarbij de 'ambtenaar' een advies verleent, dat al naar gelang door de 'politicus' kan worden bijgetreden of (gemotiveerd) worden verworpen teneinde de finale omgevingsvergunningsbeslissing te bekomen, zorgt ervoor dat zowel de 'ambtenaar' als de 'politicus' potentieel een stempel kunnen drukken op de omgevingsvergunningverlening, en impact hierop kunnen uitoefenen. De vraag rijst evenwel 'wat' of 'wie' precies determinerend is voor de uiteindelijke vergunningsbeslissing, waarbij een 'kwalitatieve' omgevingsvergunning wordt beoogd.

Daarnaast rijst de vraag welke factoren in meer of mindere mate, al dan niet naar gelang het onderscheiden bestuursniveau waarop wordt beslist over de vergunningsaanvraag, op hun beurt een invloed kunnen uitoefenen op zowel de 'ambtenaar' als de 'politicus' en hun 'onderlinge verstandhouding', en ook op die manier finaal een weerslag kunnen hebben op de 'kwaliteit' van de toegekende of geweigerde omgevingsvergunning.

In de zoektocht naar antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen werd een kwalitatief onderzoek uitgevoerd op basis van enerzijds een uitgebreide literatuurstudie waarbij diverse nationale (Vlaamse) en internationale bronnen werden geraadpleegd, en anderzijds op basis van interviews die werden afgenomen, waarbij diverse ambtenaren, politici en derden werden bevraagd.

## Resultaten

Het onderzoek toont aan dat de impact van 'politiek-ambtelijke verhoudingen' op een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening in hoofdde wordt bepaald door drie variabelen:

1. De positie van de ambtenaar;
2. De positie van de politicus;
3. De verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus.

- 1) De positie van de ambtenaar wordt beïnvloed door 1) de centrale plaats die hij inneemt in het vergunningsproces, 2) zijn constructieve ingesteldheid, 3) de sturende druk die wordt uitgeoefend door politici, en tot slot 4) de in samenspraak met politici en belangengroeperingen vastgestelde beleidsvisies waaraan de vergunningsaanvragen worden getoetst.

- 2) De 'positie van de politicus' wordt beïnvloed door 1) zijn persoonlijkheid, 2) het politiek dienstbetoon dat hij vervult 3) de mate waarin hij zelf, of zijn kabinetmedewerkers, vertrouwd zijn met en de nodige expertise bezitten op het vlak van de omgevingsmaterie 4) het vertrouwen van derden in de politicus, 5) nakende verkiezingen en de beperkte duur van de legislatuur en 6) zijn onmisbare rol binnen het proces van vergunningverlening.
- 3) De 'verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus' wordt op zijn beurt beïnvloed door 1) de mate van persoonlijke 'beoordelingsvrijheid' in hoofde van de ambtenaar, 2) de mate waarin 'sturende' druk door de politicus wordt uitgeoefend op de ambtenaar bij het beoordelen van vergunningsaanvragen, 3) de mate waarin de politicus de rol van de ambtenaar als expert erkent en waardeert, 4) de mate waarin de politicus afwijkt van het advies van de ambtenaar, 5) de loyaliteit van de ambtenaar om de vergunningsbeslissing die afwijkt van zijn advies sluitend te motiveren, 6) transparantie over voorgelegde ontwerpen van aanvragen en lopende vergunningsdossiers (m.b.t. complexe of precaire aanvragen), 7) de beperkte duur van de legislatuur, en tot slot 8) de rol die de leidinggevende ambtenaar speelt in de onderlinge contacten tussen de ambtenaar en de politicus.

Het onderzoek toont daarnaast aan dat de politiek-ambtelijke verhoudingen op hun beurt in een context van kwalitatieve omgevingsvergunningverlening kunnen worden verklaard door zes variabelen:

1. Het 'bestuursniveau' waarop de vergunningsbeslissing wordt genomen;
2. De 'rol van de overheid' in het proces van de omgevingsvergunningverlening;
3. De 'regelgeving' die van toepassing is op omgevingsvergunningsaanvragen;
4. De 'inzet van mensen en middelen' binnen het proces van omgevingsvergunningverlening;
5. De wijze waarop en de mate waarin, door of binnen de bevoegde overheid aan 'netwerken' wordt gedaan;
6. De aanwezigheid van 'ethiek, waarden en normen' in het omgevingsvergunningsproces.

- 1) Het onderzoek maakt duidelijk dat voor wat betreft de drie bestuursniveaus waarop vergunningsbeslissingen worden genomen (gemeente, provincie, Vlaams Gewest) meer in het bijzonder 1) de onderscheiden bestuurskracht, 2) het adaptatievermogen van door het Vlaamse Gewest uitgewerkte beleidsvisies en ruimtelijke principes, 3) de verstandhouding met de hogere bestuursniveaus, waartoe eveneens de validatie van de op het lagere bestuursniveau genomen vergunningsbeslissingen in graad van beroep moet worden gerekend, en tot slot 4) de beoordeling van vergunningsbeslissingen in graad van eerste administratieve aanleg dan wel in graad van administratief beroep, een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de politiek-ambtelijke verhoudingen en de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.
- 2) Het onderzoek maakt duidelijk dat voor wat betreft de 'rol van de overheid' in het proces van de omgevingsvergunningverlening meer in het bijzonder 1) het beschikken over een kaderstellend beleid dat het resultaat is van samenwerking tussen ambtenaren en politici, 2) het voorhanden zijn van een georganiseerd en constructief overleg tussen ambtenaren en politici met het oog op een eenvormige beoordelings- en besluitvorming, 3) het voorhanden zijn van 'constructieve' processen tussen ambtenaren, politici en derden die moeten leiden tot een 'voorspelbare' vergunningsbeslissing, 4) bijzondere aandacht voor burgerparticipatie voorafgaand of tijdens de vergunningsprocedure, en tot slot 5) aandacht voor de zorgvuldige en afdoende motivering van vergunningsbeslissingen, een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de politiek-ambtelijke verhoudingen en de kwalitatieve vergunningverlening.

- 3) Het onderzoek maakt duidelijk dat voor wat betreft 'regelgeving' in het proces van de omgevingsvergunningverlening 1) de omvang en complexiteit van zowel procedurele als sectorale regelgeving, 2) de daadwerkelijke toepasbaarheid van de regelgeving op het terrein, 3) de wijze waarop het evenwicht wordt behouden tussen een interpretatiemarge en rechtszekerheid bij het tot stand brengen van nieuwe regelgeving, 4) de mate waarin een tijdige en afdoende toelichting en verduidelijking wordt gegeven door de Vlaamse Overheid bij nieuwe regelgeving, 5) hernieuwde aandacht voor kennisdeling en ervaringsuitwisseling voor wat betreft de toepassing van sectorale bepalingen binnen de geïntegreerde omgevingsvergunningverlening en 6) de bereidheid tot evaluatie en bijsturing van nieuwe regelgeving, een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de politiek-ambtelijke verhoudingen en de kwalitatieve vergunningverlening.
- 4) Het onderzoek maakt duidelijk dat voor wat betreft de inzet van 'mensen en middelen' in het proces van de omgevingsvergunningverlening 1) het beschikken over voldoende opgeleid en gespecialiseerd personeel, 2) een bijzondere aandacht voor kennisverwerving en kennisdeling, 3) de bereikbaarheid en oplossingsgerichtheid van leidinggevend (en politici) bij inhoudelijke of organisatorische (structurele) vragen of knelpunten, en 4) een bijzondere aandacht voor de digitalisering van analoge data en de operationaliteit van digitale dossierbehandelingssystemen, een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de politiek-ambtelijke verhoudingen en de kwalitatieve vergunningverlening.
- 5) Het onderzoek maakt duidelijk dat voor wat betreft het aspect 'netwerken' in het proces van de omgevingsvergunningverlening 1) aandacht voor intern en extern netwerken (in het bijzonder met de Vlaamse Overheid en specifieke doelgroepen en belangenverenigingen) en 2) het beroep doen op intercommunales voor de behandeling van omgevingsvergunningsaanvragen en kennisdeling, een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de politiek-ambtelijke verhoudingen en de kwalitatieve vergunningverlening.
- 6) Het onderzoek toont tot slot aan dat voor wat betreft 'ethiek, waarden en normen' in het proces van de omgevingsvergunningverlening, respondenten unaniem de belangrijke rol ervan erkennen bij de vergunningverlening, hoewel op het terrein specifieke aandacht hiervoor doorgaans naar de achtergrond blijkt te zijn verdwenen. Ook over de meerwaarde van een audit blijken de meningen verdeeld. De invloed ervan op de politiek-ambtelijke verhoudingen en de kwalitatieve vergunningverlening is dan ook minder meetbaar.

## Aanbevelingen en suggesties

Teneinde het bestaande 'complex' proces van de omgevingsvergunningverlening in de toekomst om te vormen tot een meer 'harmonieus' proces, kunnen de volgende aanbevelingen en suggesties worden geformuleerd:

1. Het oprichten van 'regionale Omgevingsdiensten' (geïnspireerd door het Nederlandse model) samengesteld uit gemeentelijke en provinciale omgevingsambtenaren, binnen het corpus van de 15 referentieregio's en 3 subregio's die recent op het Vlaamse niveau werden goedgekeurd.

Het zou enerzijds een structurele oplossing kunnen bieden voor het gebrek aan voldoende personeel, het gebrek aan opgeleid en gespecialiseerd personeel, het gebrek aan middelen en het gebrek aan duidelijke beleidskaders waaraan vergunningsaanvragen worden afgetoetst. Het zou anderzijds een goede remedie kunnen vormen tegen zowel een te verregaande impact op de omgevingsvergunningverlening door externe factoren en het primaat van de politiek, als de ongewenste neveneffecten die de intergemeentelijke samenwerking vandaag de dag met zich mee lijkt te brengen.

Het oprichten van regionale Omgevingsdiensten zou ook de Vlaamse Overheid moeten toelaten om op een meer gecentraliseerde, vereenvoudigde en efficiënte wijze de gemeenten en provincies (via deze regionale Omgevingsdiensten) te ondersteunen, waarbij extra wordt ingezet op een goede wederzijdse verstandhouding met ruimte voor inspraak van de lokale bestuursniveaus, wat wezenlijk blijkt te zijn voor een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening. Een meer gecentraliseerde aanpak zou er eveneens toe moeten leiden dat tijd en middelen bij de Vlaamse Overheid vrijkomen om te investeren in een verbeterde eigen werking (waaronder de opmaak van kwalitatieve regelgeving met bijzondere aandacht voor de toepasbaarheid ervan op het lokale bestuursniveau), die zich verder toespitst op haar kerntaken en waarbij verkokering tussen de diensten wordt tegengegaan.

2. Meer aandacht voor kennis- en expertiseondersteuning vanuit verenigingen en commerciële bedrijven in het kader van 'netwerken'.

Het praktijkonderzoek maakt eveneens duidelijk dat zowel ambtenaren, politici als derden in aanzienlijke mate rekenen op ondersteuning door de Vlaamse Overheid, voor wat betreft de concrete interpretatie en toepassing van (nieuwe) procedurele en sectorale regelgeving, alsook het opvolgen van rechtspraaktendenzen, waarbij men doorgaans de Vlaamse Overheid verwijt hier 'tekort' te schieten. Kennis- en expertisedeling kan evenwel bezwaarlijk als een 'kerntaak' van de Vlaamse Overheid worden beschouwd. De Vlaamse Overheid heeft hier eerder een ondersteunende rol te spelen.

Het lijkt ook hier aangewezen om open te staan voor een '*mindswitch*', waarbij extra aandacht wordt besteed aan kennis- en expertiseondersteuning vanuit wetenschappelijke verenigingen en beroepsverenigingen en commerciële bedrijven (naar Nederlands model), waarbij de actoren binnen het vergunningsproces meer actief worden aangezet tot 'netwerken', wat naast de kennis- en expertiseverwerving 'op zich', ook een wezenlijke positieve impact blijkt te hebben op het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

3. Meer aandacht voor 'oplossingsgerichte' vergunnings- en beroepsprocedures.

Het praktijkonderzoek wijst tot slot uit dat ambtenaren, politici en burgers niet zijn opgezet met eindeloze procedures die er niet in slagen om een bestaand geschil daadwerkelijk op te lossen. Het feit dat oplossingsgerichte, extra termijnverlengingen vooreerst pas in graad van administratief beroep mogelijk zijn, burgers pas te laat ('lopende' de vergunningsprocedure in plaats 'voorafgaand' aan de vergunningsprocedure) worden geïnformeerd en worden betrokken bij de vergunningsprocedure, en er vaak te weinig tijd beschikbaar is tijdens voorbesprekingen om ontwerpen bij te sturen zodat kwalitatieve projecten kunnen worden bereikt, dwingt ertoe om de bestaande omgevingsvergunningsprocedure op dit vlak verder bij te sturen.

Ook hier moet de vraag worden gesteld in hoeverre 'informatie' en 'participatie' van de burger, een taak betreft die op de overheid rust. Voor wat betreft de 'informatie' van de burger lijkt een wezenlijke taak te zijn weggelegd voor de overheid, voor wat betreft het meer 'toegankelijk' maken van informatie die betrekking heeft op de omgevingsvergunningverlening. Voor wat betreft de 'participatie' van de burger lijkt het aangewezen om zeker bij grotere of complexe projecten, hier de taak in handen van de vergunningsaanvrager/projectontwikkelaar te leggen (in plaats van bij de overheid) en dit in een stadium voorafgaand aan het indienen van de aanvraag, zodat een actieve inbreng in het project en de daadwerkelijke bijsturing van het project nog maximale kansen kunnen krijgen.

Deze aanbevelingen en suggesties moeten toelaten om het 'complex' proces van de omgevingsvergunningverlening om te vormen tot een 'harmonieus' proces, waarbij onderlinge spanningen, frustraties en teleurstellingen tussen ambtenaren, politici en derden voortaan tot een ver verleden behoren.

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Dankwoord .....	3
Executive summary.....	4
Inhoudsopgave .....	8
<b>Hoofdstuk 1. Inleiding, probleemstelling en onderzoeksvraag.....</b>	<b>12</b>
1.1. Inleiding.....	12
1.2. Probleemstelling.....	14
1.3. Onderzoeksvraag.....	17
<b>Hoofdstuk 2. Literatuurstudie en conceptueel model .....</b>	<b>19</b>
2.1. Literatuurstudie.....	20
2.1.1. Het begrip ‘kwalitatieve’ omgevingsvergunningverlening .....	20
2.1.2. De impact van de ambtenaar, de politicus en hun onderlinge verstandhouding als wezenlijke pijlers binnen het omgevingsvergunningproces .....	21
2.1.2.1. De ambtenaar	
2.1.2.2. De politicus	
2.1.2.3. De verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus	
a) De generieke verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus, beïnvloed door de tijdsgeest	
b) De verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus specifiek op het vlak van de omgevingsvergunningverlening	
2.1.3. De impact van de verschillende bestuursniveaus (gemeente, provincie en Vlaams Gewest) op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.....	34
2.1.3.1. Naar gelang het voorwerp van de aanvraag	
2.1.3.2. Naar gelang de behandeling van de aanvraag in graad van eerste administratieve aanleg of in graad van administratief beroep	
2.1.3.3. Naar gelang de bestuurskracht van het bestuursniveau	
a) De introductie van het subsidiariteitsbeginsel	
b) De impact van het subsidiariteitsbeginsel op de bestuurskracht van de lokale overheid	
c) De impact van het subsidiariteitsbeginsel op het omgevingsbeleid van de lokale overheid	
2.1.4. De impact van de rol van de overheid op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening .....	55
2.1.4.1. De algemene bestuursparadigma's	
a) De bureaucratie	
b) Het New Public Management	
c) Het New Public Governance	



2.1.4.2. De rol van de overheid specifiek op het vlak van de omgevingsvergunningverlening	
a) Complexe vraagstukken voor overheden stimuleert ‘netwerken’	
b) Een veranderende rol voor de overheid... een veranderende rol voor de ambtenaar	
c) Een veranderende rol voor de ambtenaar impliceert hernieuwde aandacht voor ethiek, waarden en normen	
d) De paradox van efficiënte, schaarste en de steeds hogere verwachtingen van de burger ten aanzien van de overheid en de ambtenaar	
2.1.5. De impact van regelgeving op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening .....	62
2.1.5.1. Wat is kwalitatieve regelgeving ?	
a) Regelgeving als resultaat van het ‘ <i>thinking fast</i> ’ of ‘ <i>thinking slow</i> ’ systeem	
b) Het Vlaamse wetgevingsbeleid onder de loep genomen; aandachtspunten en suggesties tot verbetering	
2.1.5.2. De impact van regelgeving en procedurevoorschriften op het vlak van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening	
2.1.6. De impact van mensen en middelen op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening .....	75
2.1.6.1. De impact van personeel op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening	
a) De onvindbaarheid van de omgevingsambtenaar en de schaarste aan personeel	
b) De toename van het aantal taken en verantwoordelijkheden en de complexiteit ervan	
c) De kwaliteit van het ambtelijk personeel	
d) De complexiteit van de functie - de politieke druk op de ambtenaar	
2.1.6.2. De impact van middelen op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening	
2.1.7. De impact van netwerken op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening .....	84
2.1.7.1. Het begrip ‘netwerken’	
2.1.7.2. Netwerken in de specifieke context van de omgevingsvergunningverlening	
2.1.8. De impact van ethiek, waarden en normen op de kwalitatieve Omgevingsvergunningverlening.....	89
2.1.8.1. De impact van een wijzigende rol van de overheid, ambtenaar, politicus en burger op het belang van ethiek, waarden en normen	
2.1.8.2. De evolutie naar een integriteitsbeleid en ethische infrastructuur	
2.2. Conceptueel model .....	97

## **Hoofdstuk 3. Methodologie.....99**

3.1. Onderzoeksdesign .....	99
3.2. Aanpak van het onderzoek.....	100
3.3. Toelichting bij de vragenlijst.....	103
3.3.1. De ‘ambtenaar’, de ‘politicus’ en hun ‘onderlinge verstandhouding’ binnen de bevoegde overheid die beslist over de omgevingsvergunningsaanvraag.....	103
3.3.2. Wat of wie beïnvloedt de ‘ambtenaar’, de ‘politicus’ en hun ‘onderlinge verstandhouding’? .....	104
3.3.2.1. De impact van de verschillende bestuursniveaus (gemeente, provincie en Vlaams Gewest)	
3.3.2.2. De impact van de rol van de overheid	
3.3.2.3. De impact van regelgeving	
3.3.2.4. De impact van mensen en middelen	
3.3.2.5. De impact van netwerken	
3.3.2.6. De impact van ethiek, waarden en normen	

<b>Hoofdstuk 4. Resultaten .....</b>	<b>108</b>
4.1. De impact van de ambtenaar, de politicus en hun onderlinge verstandhouding als wezenlijke pijlers binnen het omgevingsvergunningproces.....	108
4.1.1. De ambtenaar .....	108
4.1.2. De politicus .....	109
4.1.3. De verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus .....	111
4.2. De impact van de verschillende bestuursniveaus (gemeente, provincie en Vlaams Gewest) op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening .....	114
4.2.1. De verschillende bestuursniveaus en hun autonomie .....	114
4.2.2. De beoordeling in graad van eerste aanleg en in graad van administratief beroep.....	116
4.3. De impact van de rol van de overheid op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening .....	118
4.3.1. Bepalende elementen voor het optimaal functioneren van de dienst Omgeving.....	118
4.3.2. De betrokkenheid van de burger in het omgevingsvergunningproces.....	119
4.3.3. De rol van de motiveringsplicht in het omgevingsvergunningproces.....	120
4.3.4. De introductie van het ‘bedrijfsconcept’ bij de vergunningverlenende overheid.....	121
4.4. De impact van regelgeving op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening .....	122
4.4.1. Kwalitatieve regelgeving: heldere en duidelijke regelgeving.....	122
4.4.2. Kwalitatieve regelgeving: regelgeving met ruimte voor interpretatie .....	123
4.4.3. De evaluatie van het Omgevingsvergunningsdecreet.....	125
4.5. De impact van mensen en middelen op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.....	126
4.5.1. De inzet van personeel en de werklast.....	126
4.5.2. Het ‘welbevinden’ van het personeel.....	129
4.5.3. De beschikbaarheid van middelen en de impact van digitalisering.....	130
4.6. De impact van netwerken op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening .....	131
4.6.1. Intern en extern netwerken .....	131
4.6.2. De betekenis en impact van de intercommunale .....	132
4.6.2.1. Begrip en taken van een intercommunale	
4.6.2.2. Werkwijze binnen een intercommunale	
4.7. De impact van ethiek, waarden en normen op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening .....	137
4.7.1. De betekenis van ethiek, waarden en normen en de aanwezigheid van een Integriteitsbeleid.....	137
4.7.2. De audit als één van de bekendste verantwoordings- en controlemechanismen .....	139
4.8. Een beknopte vergelijking met het Nederlandse model van omgevingsvergunningverlening.....	139
4.8.1. Beoordeling en besluitvorming op de verschillende bestuursniveaus .....	140
4.8.2. De betrokkenheid van de burger .....	142
4.8.3. De regelgeving; toepassing en interpretatie ervan .....	143
4.8.4. De inzet van mensen en middelen .....	144
4.8.5. Ethiek, waarden en normen .....	146
<b>Hoofdstuk 5. Conclusie en discussie.....</b>	<b>147</b>
5.1. Conclusie.....	147
5.1.1. Hoofdonderzoeksvraag: Hoe kunnen we kwaliteitsvolle omgevingsvergunningverlening verklaren via politiek-ambtelijke verhoudingen? .....	147
5.1.2. Deelvraag 1: Wat is de impact van politiek-ambtelijke verhoudingen op een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening? .....	147
5.1.3. Deelvraag 2: Wat verklaart de politiek-ambtelijke verhoudingen in een context van omgevingsvergunningverlening? .....	150

5.2. Discussie.....	155
5.2.1. Politiek dienstbetoon: van ‘corruptie’ naar meer ‘civil servant’ .....	155
5.2.2. De onderscheiden rol van de ambtenaar en de politicus in een spanningsveld met het primaat van de politiek .....	156
5.2.3. De impact van de ‘bestuurskracht’ is niet beperkt tot het lokale bestuursniveau.....	157
5.2.4. De ‘rol van de overheid’ wordt onderschat.....	157
5.2.5. Hernieuwde aandacht vereist voor de ondersteunende rol van de Vlaamse Overheid, de impact van de sectorale bepalingen bij de geïntegreerde vergunningverlening en het verbeterproces van het Omgevingsvergunningsdecreet, op het vlak van de ‘regelgeving’ .....	157
5.2.6. Hernieuwde aandacht vereist voor de ondersteunende rol van de Vlaamse Overheid en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, op het vlak van ‘netwerken’ .....	158
5.2.7. De impact van ‘ethiek, waarden en normen’ naar de achtergrond verdrongen maar daarom niet minder actueel .....	158
5.3. Beperkingen van het onderzoek en openstaande vragen.....	159

## **Hoofdstuk 6. Aanbevelingen en suggesties ..... 161**

6.1. Het oprichten van ‘regionale Omgevingsdiensten’ als remedie voor het gebrek aan voldoende personeel, het gebrek aan opgeleid en gespecialiseerd personeel, het gebrek aan middelen en het gebrek aan duidelijke beleidskaders waaraan vergunningsaanvragen worden afgetoetst, en als remedie voor een te verregaande impact van externe factoren en het primaat van de politiek.....	161
6.2. Meer aandacht voor kennis- en expertiseondersteuning vanuit verenigingen en commerciële bedrijven in het kader van ‘netwerken’ .....	165
6.3. Meer aandacht voor ‘oplossingsgerichte’ vergunnings- en beroepsprocedures.....	165

## **Bibliografie..... 167**

## **Bijlagen..... 175**

# Hoofdstuk 1. Inleiding, probleemstelling en onderzoeksvraag

## 1.1. Inleiding

Voor het bouwen of verbouwen van een woning of constructies in de tuin, voor de exploitatie van bepaalde bedrijfsactiviteiten, het wijzigen van vegetatie, kleinhandelsactiviteiten, enz... is in vele gevallen een omgevingsvergunning nodig. De vergunningverlening vormt een materie waarvoor sinds de grondwetsherziening in 1980 de gewesten (voor Vlaanderen het 'Vlaamse Gewest') bevoegd zijn. Sinds 2018 spreken we over de 'omgevingsvergunning' die onder meer de stedenbouwkundige vergunning, de verkavelingsvergunning en de milieuvergunning vervangt. Zowel gemeenten, provincies als het Vlaamse Gewest leveren deze omgevingsvergunningen af. Afhankelijk van de omvang of het soort project is een bepaald bestuursniveau bevoegd. Zowel het indienen van een omgevingsvergunningsaanvraag als de behandeling ervan door de overheid verloopt vandaag de dag digitaal via het Omgevingsloket en het dossierbehandelingsysteem van de bevoegde overheid, wat niet alleen de administratieve opvolging vergemakkelijkt, maar ook toelaat dat uiteenlopende data (vb. het aantal ingediende meldingen en aanvragen per gemeente of provincie, de behandelingstermijn, het aantal beroepsdossiers, het aantal vergunnings- of weigeringsbeslissingen per bevoegde overheid, enz...) kunnen worden verzameld, wat rapportering en monitoring mogelijk maakt.

Waar in 2018 in Vlaanderen 81.392 vergunningsaanvragen werden ingediend, steeg dit aantal in 2020 tot 98.286 aanvragen.<sup>1</sup> Eind 2021 stond de teller op 101.637 aanvragen. Het aantal ingediende omgevingsvergunningsaanvragen neemt jaarlijks dus fors toe (zie onder vermelde figuur).



In meer dan 98% van de gevallen zijn de lokale besturen (gemeenten en provincies) bevoegd voor het behandelen van deze aanvragen:<sup>2</sup>

- Gemeenten zijn bevoegd om over de meeste aanvragen (95,9%) een beslissing te nemen. Het merendeel van de aanvragen heeft het oprichten van een woning tot voorwerp, waarvoor de gemeenten bevoegd zijn.

<sup>1</sup> Cijfers en rapporten uit het omgevingsloket : <https://omgevingsloketrapportering.omgeving.vlaanderen.be/aanvragen>.

<sup>2</sup> Cijfers en rapporten uit het omgevingsloket : <https://omgevingsloketrapportering.omgeving.vlaanderen.be/aanvragen>.

- De provincies zijn bevoegd voor 3,3% van de aanvragen. Dit zijn onder meer aanvragen voor provinciale projecten, projecten op het grondgebied van twee of meer gemeenten, de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of klasse 1 activiteiten.
- Het Vlaamse Gewest beslist over 0,8% van de aanvragen. Onder meer projecten die op de 'Vlaamse lijst' staan en projecten die meerdere provincies omvatten worden op Vlaams niveau behandeld.

Waar omgevingsvergunningsaanvragen in eerste aanleg gemiddeld na 87 dagen een beslissing krijgen, waarbij er tussen 2018 en 2021 sprake is van een lichte stijging van de behandelingstermijn, neemt het aantal ingestelde beroepen elk jaar verder toe, met enkele significante pieken en dalen doorheen de tijd (zie onder vermelde figuur).



Bron: Omgevingsloket

De abstracte cijfers die monitoring en rapportering mogelijk maken, kunnen evenwel niet los worden gezien van het onderliggende kader.

Waarmee wordt bedoeld: de inzet van mensen en middelen om de aanvragen te onderzoeken en te beoordelen, de beschikbaarheid van kennis en expertise met betrekking tot deze complexe materie, het al dan niet voorhanden zijn van specifieke stedenbouwkundige voorschriften waaraan de aanvraag moet worden afgetoetst en de mate waarin al dan niet (beperkt) kan worden afgeweken van deze voorschriften, het voorhanden zijn van een concrete visie van de overheid over wat precies 'goede ruimtelijke ordening' is,... en tot slot, doch daarom niet minder belangrijk, de 'geldende regelgeving'.

Het Omgevingsvergunningsdecreet<sup>3</sup> dat het 'procedureverloop' voor de behandeling van omgevingsvergunningsaanvragen tot voorwerp heeft, voorziet niet alleen in een 'strikte' behandelingstermijn<sup>4</sup> die bij het overschrijden ervan leidt tot een stilzwijgende weigeringsbeslissing of afwijzing van het ingestelde beroep.<sup>5</sup> Het decreet regelt ook de wisselwerking tussen 'ambtenaren' en 'politici' binnen het omgevingsvergunningsproces.

<sup>3</sup> Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, BS 23 oktober 2014 (hierna 'OVD').

<sup>4</sup> Zie art. 32 OVD voor de 'gewone' omgevingsvergunningsprocedure en art. 46 OVD voor de 'vereenvoudigde' omgevingsvergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg, zie art. 66 OVD voor de omgevingsvergunningsprocedure in laatste administratieve aanleg.

<sup>5</sup> Art. 32, § 4 OVD, art. 46, § 2 OVD, en art. 66, § 3, tweede lid OVD.

De '(omgevings)ambtenaren' onderzoeken de vergunningsaanvraag en bereiden de vergunningsbeslissing voor op basis van een verslag waarin een advies wordt verstrekt.<sup>6</sup> De uiteindelijke beslissing over het toekennen of weigeren van de vergunning is voorbehouden aan het 'politieke' beslissingsorgaan van de bevoegde overheid<sup>7</sup>, die het geformuleerde advies kan bijtreden of gemotiveerd ervan kan afwijken.

Ambtenaar en politicus kunnen bijgevolg een wezenlijke stempel drukken op de omgevingsvergunningverlening.

## 1.2. Probleemstelling

Wanneer we het proces dat leidt tot het toekennen of weigeren van een omgevingsvergunning van naderbij bekijken, blijken er diverse knelpunten te zijn.

Een eerste knelpunt dat op het werkkterrein kan worden vastgesteld, betreft de 'ambtenaar' als wezenlijke actor binnen het proces. Voor vele gemeentebesturen blijkt de omgevingsambtenaar vandaag de dag steeds vaker 'onvindbaar'.



In de media wordt onomwonden het begrip 'knelpuntberoep' in de mond genomen. Uit een rondvraag binnen de provincie Limburg blijkt bij kleinere lokale besturen, één op de twee gemeenten problemen te ondervinden bij het invullen van de vacature. Voor sommige gemeenten vormt het zelfs een extra motief om na te denken over fusieplannen.<sup>8</sup> Ook in ruimere zin blijken de diensten 'Omgeving' zich vaak in erg woelig water te bevinden. Het aan de kaak stellen van de volledige 'leegloop' van de dienst bij verschillende gemeentebesturen, duikt steeds vaker op als opvallende krantenkop.<sup>9</sup> Pas aangeworven ambtenaren houden na een kortverblijf van enkele maanden of hooguit enkele jaren, hun rol binnen de overheid voor bekeken. Collega's met jarenlange ervaring op het vlak van ruimtelijke ordening of milieu gaan op hun beurt op zoek naar een nieuwe uitdaging. Openstaande vacatures geraken niet ingevuld, waardoor onder dreiging van de stilzwijgende weigering van de vergunning bij het overschrijden van de opgelegde vervalttermijn, beroep moet worden gedaan op private commerciële ondernemingen zoals studie- en architectenbureaus. De uurtarieven (onder 21% Btw-regeling) vormen een aanzienlijke meerkost voor de overheden, wat op lange termijn, zeker voor kleinere gemeenten, financieel niet langer houdbaar is.

<sup>6</sup> Zie art. 29 OVD voor de 'gewone' omgevingsvergunningsprocedure en art. 44 OVD voor de 'vereenvoudigde' omgevingsvergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg, zie art. 63/1 OVD voor de omgevingsvergunningsprocedure in laatste administratieve aanleg.

<sup>7</sup> Zie art. 32 juncto art. 15 OVD voor de 'gewone' omgevingsvergunningsprocedure en art. 46 juncto art. 15 OVD voor de 'vereenvoudigde' omgevingsvergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg, zie art. 66 juncto art. 15 OVD voor de omgevingsvergunningsprocedure in laatste administratieve aanleg.

<sup>8</sup> "Onvindbaar voor gemeentebesturen: de omgevingsambtenaar", *Het Belang van Limburg*, 23 november 2021.

<sup>9</sup> "CD&V wijt vertrek topkader aan nieuw bestuur", *Het Belang van Limburg*, 19 oktober 2019; "Gemeentepersoneel vertrekt door "bemoezucht van politiek", *Belang van Limburg*, 27 oktober 2021; "Het schip zinkt en het orkest speelt gewoon voort" Oppositiepartij Vooruit én Groen vraagt publiek debat over 'leegloop stadhuis'", *Gazet van Antwerpen*, 27 januari 2022; "Vooruit en Groen vragen debat na nieuwe ontslagen ambtenaren", *Het Nieuwsblad*, 27 januari 2022.

De toename van het aantal taken en verantwoordelijkheden, schaarste op de arbeidsmarkt en de complexiteit van de functie worden vaak als verklaring gezien. Uit onderzoek van de VVSG blijkt dat in kleine gemeenten de omgevingsambtenaar daarnaast ook vaak de *'duivel-doet-al'* is, die er tamelijk alleen voor staat en bovendien vaak de rol van 'boksbal' krijgt aangemeten.<sup>10</sup> De vele krantenknipsels bevestigen de bijzonder hoge actualiteitswaarde van dit probleem.<sup>11</sup>

De preciaire positie van de ambtenaar vormt een eerste wezenlijk uitgangspunt van mijn onderzoek.

Waar het Omgevingsvergunningsdecreet de 'onafhankelijke' positie van de omgevingsambtenaar bij het opmaken van zijn advies expliciet benadrukt en hoog in het vaandel voert (*"De omgevingsambtenaar oefent de taken, vermeld in dit decreet, onafhankelijk en neutraal uit. Hij mag geen nadeel ondervinden van de uitoefening hiervan"*)<sup>12</sup> blijkt in de praktijk -en vooral op het gemeentelijk niveau- zijn of haar onafhankelijkheid toch vaak sterk onder druk te staan van de aanwezige 'politici', en meer in het bijzonder van de schepen bevoegd voor de omgevingsmaterie.<sup>13</sup>

Er blijkt een duidelijk spanningsveld te bestaan tussen 'ambtenaren' en 'politici', wat een wezenlijk knelpunt vormt binnen het proces van de omgevingsvergunningverlening, en eveneens een tweede belangrijk uitgangspunt vormt van mijn onderzoek.

Niet in het minst blijkt er druk te worden uitgeoefend door de politicus, omdat de dienst 'Omgeving' doorgaans een fel gegeerd domein is waarbij men 'echt' iets kan betekenen voor burgers in de vorm van het 'politiek dienstbetoon'.<sup>14</sup> Politiek dienstbetoon blijkt volgens RENARD immers de voornaamste motivatie te zijn voor stemgedrag en herverkiezing.<sup>15</sup> Voor de burger zou het voldoende zijn te geloven dat de tussenkomst van de politicus beslissend was. Als verkiezingen veraf zijn wordt politiek dienstbetoon ingezet om krediet te bekomen voor minder gewenste politieke beslissingen.<sup>16</sup> Anderzijds zou het ook de mogelijkheid bieden om vinger aan de pols te houden in de samenleving en extra voldoening geven buiten de formele taken om.<sup>17</sup> Het geeft het gevoel van 'competitie' en 'effectiviteit', waarbij men zijn nuttigheid wil bewijzen als 'veredelde maatschappelijk werker'.<sup>18</sup>

De preciaire positie van de politicus vormt dan ook het derde wezenlijke uitgangspunt van mijn onderzoek.

---

<sup>10</sup> "Onvindbaar voor gemeentebesturen: de omgevingsambtenaar", *Het Belang van Limburg*, 23 november 2021.

<sup>11</sup> Zie voetnoten 8 en 9.

<sup>12</sup> Art. 9, § 1, art. 9/1 derde lid en art. 10, derde lid OVD.

<sup>13</sup> S. VAN ROOSBROEK e.a., *Thema-audit Omgevingsvergunningen*, 2021, Brussel, Vlaamse Overheid, 22.

<sup>14</sup> T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 46; T. CLAUS, "Geef vergunningen niet zomaar, ook niet als we het lief vragen", *De Standaard* 13 oktober 2020, 26-27.

<sup>15</sup> P. RENARD, *Wat kan ik voor u doen? Ruimtelijke wanorde in België: een hypotheek op onze toekomst*, 1995, Antwerpen, Icarus, 200 p.; T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 47.

<sup>16</sup> L. DE WINTER, "De politici van de eerste lijn: Het succes van het dienstbetoon", *De Nieuwe Maand* 1989, 32 (1), 14; T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 48.

<sup>17</sup> T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 48.

<sup>18</sup> T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 48.



## Oppositie: "Vriendjespolitiek gelinkt aan het casinodossier"

19-05-2017 Het Laatste Nieuws - Pagina 15

Het hoeft bijgevolg niet te verwonderen dat omgevingsvergunningsbeslissingen vanuit dit perspectief door burgers, concurrenten en actiegroepen vaak onder de loep worden genomen, waarbij met de regelmaat van de klok bepaalde dossiers de pers halen.<sup>19</sup> De vele krantenknipsels ter illustratie vormen ook hier een bevestiging van de actualiteitswaarde van dit probleem, en van de relevantie om naar de concrete impact van politiek-ambtelijke verhoudingen op de omgevingsvergunningverlening een onderzoek te voeren.<sup>20</sup>

Het proces waarbij de 'ambtenaar' een advies verleent, dat al naar gelang door de 'politicus' (het politieke beslissingsorgaan) kan worden bijgetreden of (gemotiveerd) worden verworpen teneinde de finale omgevingsvergunningsbeslissing te bekomen, zorgt ervoor dat zowel de 'ambtenaar' als de 'politicus' potentieel een stempel kunnen drukken op de omgevingsvergunningverlening, en impact hierop kunnen uitoefenen. De vraag rijst evenwel 'wat' of 'wie' precies determinerend is voor de uiteindelijke vergunningsbeslissing, waarbij een 'kwalitatieve' omgevingsvergunning wordt beoogd.

Dat beide actoren niet louter 'op zich' staande individuen zijn, maar er ook een bepaalde 'verstandhouding' aanwezig is tussen de 'ambtenaar' en de 'politicus', die eveneens een impact kan hebben op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening, blijkt in de praktijk onder meer uit de 'structurele' en 'ad hoc' overlegmomenten die plaatsvinden tussen beiden, waarbij voorbereide adviezen door de ambtenaar worden toegelicht aan de politicus of zijn kabinetmedewerkers voorafgaand aan de besluitvorming, of wanneer ambtenaren worden uitgenodigd bij een informeel vooroverleg met een politicus, op vraag van een bouwheer, architect of projectontwikkelaar, teneinde de vergunbaarheid van het voorliggend ontwerp te bespreken.

Daarnaast rijst de vraag welke factoren in meer of mindere mate, al dan niet naar gelang het onderscheiden bestuursniveau waarop wordt beslist over de vergunningsaanvraag, op hun beurt een invloed kunnen uitoefenen op zowel de 'ambtenaar' als de 'politicus' en hun 'onderlinge verstandhouding', en ook op die manier finaal een weerslag kunnen hebben op de 'kwaliteit' van de toegekende of geweigerde omgevingsvergunning.

---

<sup>19</sup> "Oppositie: 'Vriendjespolitiek gelinkt aan casinodossier'", *Het Laatste Nieuws*, 19 mei 2017; "Opnieuw omstreden Antwerps bouwdoos", *De Morgen*, 18 november 2017; "Na verjaardagsfeestje met bouwpromotor: Antwerpen geeft vergunning voor 4 woontorens", *Het Laatste Nieuws*, 18 november 2017; "Dit ruikt naar vriendjespolitiek. Felle kritiek omdat provinciebestuur toch bouwvergunning aflevert", *Het Nieuwsblad*, 26 oktober 2019; "Remo opgelucht, buurt en gemeenten zwaar ontgoocheld", *Het Belang van Limburg*, 24 april 2020; "De Vlaamse regering is ziek van de partijpolitiek", *Knack*, 19 juni 2021; "Audit Vlaamse overheid "vernietigend" voor vergunningenbeleid in Stekene", *Het Nieuwsblad*, 28 augustus 2021; "Minister fluit Sint-Niklaas stadsbestuur terug: geen woningen mogelijk aan sportvelden. Zuhail Demir (N-VA) maakt komaf met voornemen stad na tussenkomst gemeenteraadslid Jos De Meyer (CD&V)", *Het Nieuwsblad*, 31 augustus 2021; "Vriendjespolitiek en 'immocratie' onder vuur. Raad van State hekelt nauwe banden tussen Antwerps stadsbestuur en ex-projectontwikkelaar Van der Paal", *De Morgen*, 15 december 2021; "Waar Verwilt is, is een weg", *De Standaard*, 29 januari 2022; "Oppositie reageert op vermeend machtsmisbruik van bestuur", *Het Laatste Nieuws*, 23 februari 2022; "Acteur en oppositieraadslid Filip Peeters dient klacht in tegen burgemeester Koen T'Sijen", *Gazet van Antwerpen*, 23 februari 2022; W. VANDEVYVERE, "Systeemcrisis in de ruimtelijke ordening", *VRP* 2019, 86.

<sup>20</sup> Zie voetnoot 19.



### 1.3. Onderzoeksvraag

De hoger geschetste knelpunten en vragen geven aanleiding tot de volgende hoofdonderzoeksvraag:

*'Hoe kunnen we kwaliteitsvolle omgevingsvergunningverlening verklaren via politiek-ambtelijke verhoudingen?'*

De hoofdonderzoeksvraag kan op haar beurt worden opgesplitst in twee deelvragen:

*'Deelvraag 1: Wat is de impact van politiek-ambtelijke verhoudingen op een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening?'*

*'Deelvraag 2: Wat verklaart de politiek-ambtelijke verhoudingen in een context van omgevingsvergunningverlening?'*

Het antwoord op deze onderzoeksvragen moet zonder twijfel bijzonder interessant zijn voor de bouwheer, architect of projectontwikkelaar die uitgaat van een vlotte, klantvriendelijke dienstverlening door de overheid, en als het ware erop 'rekenen' dat zijn aanvraag ook daadwerkelijk zal worden vergund, waarbij de toegekende omgevingsvergunning -in zoverre administratieve en jurisdictionele beroepsprocedures onafwendbaar blijken te zijn- ook finaal stand houdt. Inzicht hebben in de factoren of instrumenten die een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening positief dan wel negatief kunnen beïnvloeden, lijkt op het eerste zicht de ultieme sleutel te vormen tot een ongekend succesverhaal.

Voor de ambtenaar kan het antwoord op deze vragen in eerste instantie een inzicht bieden in het bestaan van een meervoud aan instrumenten die elk een betekenisvol tegengewicht kunnen vormen voor 'politieke macht', die in meer of mindere mate de vergunningverlening vandaag de dag domineert.

De politicus op zijn beurt kan tot het inzicht worden gebracht dat de omgevingsvergunningverlening méér is dan enkel een politiek 'spel', en een ruimere en rijkere draagwijdte heeft dan het louter vervullen van politiek dienstbetoon, het zuiver winnen van zieltjes in ruil voor het toekennen van vergunningen en het uitblinken in zijn rol als 'veredeld maatschappelijk werker' (in de bewoordingen van RENARD).

Daarnaast, doch niet minder belangrijk, moet het onderzoek zowel derden, ambtenaren als politici concreet perspectief bieden op een -in de toekomst- verbeterd, 'harmonieus' proces van kwalitatieve omgevingsvergunningverlening, waarbij onderlinge spanningen, frustraties en teleurstellingen tot een ver verleden behoren. De geformuleerde conclusie, aanbevelingen en suggesties beogen alvast een wezenlijke aanzet daartoe te vormen.

Met het oog op de 'afbakening' van het voorwerp van het onderzoek dient benadrukt dat het onderzoek enkel focust op het proces van de 'omgevingsvergunningverlening' (micro-niveau). Het onderzoek heeft bijgevolg geen betrekking op het proces waarbij op een hoger planniveau (macro-niveau) beleidsinstrumenten tot stand worden gebracht, zoals ruimtelijke beleidsplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen of stedenbouwkundige verordeningen, die elk volgens een eigen, van de vergunningverlening afwijkende procedure tot stand komen, en waarbij andere actoren zijn betrokken. Daarnaast wordt er binnen het bestek van deze masterproef ook niet verder ingezoomd op de vele andere taken die binnen de dienst 'Omgeving' worden uitgevoerd, en eveneens onderhevig kunnen zijn aan de impact van politiek-ambtelijke verhoudingen, en resulteren in dienstverlening aan de burger, zoals bijvoorbeeld de aktename van meldingen, de opname in het vergunningenregister van vergund geachte constructies, het afleveren van stedenbouwkundige attesten enz. Dit zou ons té ver (af)leiden van de kern van het onderzoek, met name de omgevingsvergunningverlening als wezenlijke hoofdtak van de dienst 'Omgeving'.

Het onderzoek werd gevoerd op basis van enerzijds een uitgebreide literatuurstudie, waarbij een beroep kon worden gedaan op uiteenlopende nationale (Vlaamse) en internationale bronnen, en anderzijds een reeks interviews met 'politici' en 'ambtenaren' van vergunningverlenende overheden op de verschillende bestuursniveaus (gemeente, provincie, Vlaams Gewest), evenals 'derden' die in het kader van de omgevingsvergunningverlening binnen hun professionele dienstverlening en activiteiten in contact komen met zowel ambtenaren als politici, zoals architecten, studiebureaus, advocaten, docenten, belangenverenigingen, enz... Een belangrijk publiek dat eveneens werd geïnterviewd, maar niet zonder meer tot één van de voormelde drie hoofdcategorieën kan worden gerekend, zijn de 'intercommunales' die als belangrijke dienstverstreker voor vele steden en gemeenten eveneens een wezenlijke rol spelen binnen het omgevingsvergunningproces. Daarnaast leek het me interessant om even over het muurtje te kijken naar onze noorderburen, en enkele Nederlandse respondenten te bevragen, teneinde kennis en inspiratie op te doen die mogelijks van pas zou kunnen komen in mijn zoektocht naar oplossingen voor de knelpunten en problemen die zich stellen.

In de navolgende hoofdstukken worden achtereenvolgens toegelicht:

- de literatuurstudie en het conceptueel model, die de uitgangspunten en tevens fundamentele vormen van het onderzoek (Hoofdstuk 2);
- de gebruikte methodologie, waarbij wordt beschreven welke methode werd gebruikt om de theoretische uitgangspunten af te toetsen aan de praktijk, wat haar relevantie en meerwaarde vormt opzichts andere mogelijke onderzoeksmethoden, en op welke wijze het ontworpen concept werd 'gemeten' (Hoofdstuk 3);
- de standpunten en bevindingen van de respondenten over de principes die werden gedestilleerd uit het literatuuronderzoek ('resultaten') en het uitgangspunt hebben gevormd voor het ontworpen conceptueel model (Hoofdstuk 4);
- de weerhouden conclusie en discussie, op basis van de bevindingen in de praktijk in combinatie met de relevante principes uit de literatuur (Hoofdstuk 5);
- diverse aanbevelingen en relevante suggesties om het complex proces van de omgevingsvergunningverlening scherper te stellen en bij te sturen, met het oog op een meer 'harmonieuze' en 'kwalitatieve' omgevingsvergunningverlening (Hoofdstuk 6).

## Hoofdstuk 2. Literatuurstudie en conceptueel model

In dit hoofdstuk wordt vooreerst stil gestaan bij de definitie van het begrip ‘kwalitatieve’ omgevingsvergunning, als ‘kernbegrip’ binnen het gevoerde onderzoek. Het onderzoek beoogt immers te achterhalen hoe een ‘kwaliteitsvolle’ omgevingsvergunningverlening kan worden verklaard via politiek-ambtelijke verhoudingen.

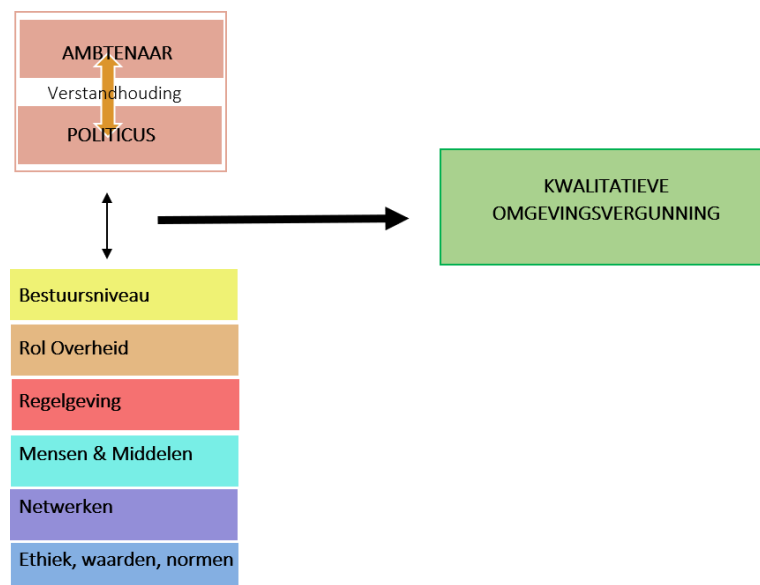
Vervolgens wordt uitgebreid aandacht besteed aan de onderzoeken die in het verleden reeds werden gevoerd, en de principes, standpunten en stellingnames die als gevolg hiervan werden ingenomen in de literatuur en de beleidsdocumenten, en direct of indirect verband lijken te houden met de geformuleerde onderzoeksvragen.

- De literatuurstudie geeft aan dat ‘ambtenaren’ en ‘politici’ als centrale actoren binnen het omgevingsvergunningproces, evenals hun ‘onderlinge verstandhouding’, een wezenlijke impact (kunnen) uitoefenen op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.
- Daarnaast blijken zes domeinen, in meer of mindere mate, op hun beurt de politiek-ambtelijke verhoudingen te (kunnen) beïnvloeden binnen de context van de omgevingsvergunningverlening.

Het gaat hierbij om:

1. Het ‘bestuursniveau’ waarop de vergunningsbeslissing wordt genomen;
2. De ‘rol van de overheid’ in het proces van de omgevingsvergunningverlening;
3. De ‘regelgeving’ die van toepassing is op omgevingsvergunningaanvragen;
4. De ‘inzet van mensen en middelen’ binnen het proces van de omgevingsvergunningverlening;
5. De wijze waarop, en de mate waarin door de bevoegde overheid aan ‘netwerken’ wordt gedaan;
6. De aanwezigheid van ‘ethiek, waarden en normen’ in het omgevingsvergunningproces.

De bevindingen uit de literatuurstudie vormen het uitgangspunt voor zowel de opmaak van het conceptueel model dat verder in dit hoofdstuk onder titel 2.2. wordt besproken (zie eveneens de onder vermelde figuur), als het praktijkgericht onderzoek dat werd gevoerd op basis van interviews, waarbij de standpunten uit de literatuur worden afgetoetst aan de praktijk en waarbij nieuwe inzichten werden verworven, dienstig voor het antwoord op de gestelde onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 4).



## 2.1. Literatuurstudie

### 2.1.1. Het begrip 'kwalitatieve' omgevingsvergunningverlening

Het eindresultaat van het vergunningsproces vormt het toekennen of weigeren van een 'omgevingsvergunning'.

Niet zomaar een 'abstracte', 'op zich' staande omgevingsvergunning, wel een 'kwalitatieve' omgevingsvergunning.

De vraag rijst evenwel wat we precies verstaan onder het begrip 'kwalitatief'.



Bron: Van Dale Woordenboek

Het begrip 'kwalitatief' refereert aan het woord 'kwaliteit', dat volgens het Van Dale Woordenboek betrekking heeft op de 'gesteldheid', de 'hoedanigheid', de 'functie' of de 'aard' van iets.<sup>21</sup>

Teneinde deze nog steeds eerder 'abstracte' bewoordingen verder te duiden, nu het een wezenlijk begrip vormt binnen het gevoerde onderzoek, wordt voorgesteld om de 'kwalitatieve omgevingsvergunning' te definiëren als: "De omgevingsvergunning die berust op de ingediende aanvraag en een zorgvuldige afweging vormt van ruimtelijke principes, omgevingsbelangen en adviezen, en resulteert in een omstandig gemotiveerde schriftelijke beslissing die ontradend werkt voor beroepsindieners, en in zoverre onafwendbaar, in graad van beroep finaal stand houdt en leidt tot een definitieve vergunningsbeslissing".<sup>22</sup>

Met een 'kwalitatieve' omgevingsvergunning beogen we een omgevingsvergunning die getuigt van 'goed bestuur', een begrip dat berust op bestuurlijke normatieve maatstaven die in feite kunnen worden teruggebracht tot drie families van bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven, zijnde het Sigma type ('scherp en doelgericht')<sup>23</sup>, het Theta type ('eerlijk en rechtvaardig')<sup>24</sup> en het Lambda type ('robuust en veerkrachtig')<sup>25</sup>.

<sup>21</sup><https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/kwaliteit>.

<sup>22</sup> Zie eveneens: W. VANDEVYVERE, "Systeemcrisis in de ruimtelijke ordening", *VRP* 2019, 89.

<sup>23</sup> W. VAN DOOREN, "Goed bestuur" in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 433-438.

<sup>24</sup> W. VAN DOOREN, "Goed bestuur" in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 438-442.

<sup>25</sup> W. VAN DOOREN, "Goed bestuur" in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 442-446.

- De Sigma waarden staan centraal bij een ‘scherpe en doelgerichte’ overheid.
- De Theta waarden vormen het uitgangspunt bij een overheid die streeft naar ‘integriteit, billijkheid en burgerschap’.
- De Lambda waarden staan tot slot centraal bij een overheid die streeft naar ‘betrouwbaarheid, robuustheid, uithoudingsvermogen en een afdoende herstellings- en aanpassingsvermogen’.

Bij elk type horen onderscheiden kwaliteitsmaatstaven.

- Sigma waarden: doelgericht, effectief, efficiënt, zuinig en met een duidelijke afbakening van onderscheiden rollen.
- Theta waarden: transparant, openbaar, inspraak, rechts- en belangenbescherming en ‘*accountability*’ of het opnemen van verantwoordelijkheid.
- Lambda waarden: redundantie, diversiteit, robuust, integratie, leerfalen en innovatief.

De kwaliteitsmaatstaven kunnen zowel complementair als contradictorisch zijn, wat op het eerste gezicht paradoxaal klinkt, maar bij nader toezien eenvoudig valt te verklaren door een steeds wijzigend tijdsbeeld met steeds wijzigende behoeften.<sup>26</sup>

De hierboven vermelde definitie van het begrip ‘kwalitatieve omgevingsvergunning’ berust op een mix van onderscheiden kwaliteitsmaatstaven, met hierbij eerder dominante ‘Sigma’ en ‘Theta’ waarden.

Hiermee beoog ik te benadrukken dat de ‘kwalitatieve omgevingsvergunning’ niet het eindresultaat vormt van een eenvoudige optelsom, en dus geen ‘positieve’ wetenschap uitmaakt, maar wel het resultaat vormt van een hele reeks factoren in plus en min, die tegen elkaar moeten worden afgewogen, en uiteindelijk zowel voor de (eind)gebruiker (bouwheer, architect, studiebureau,...), de ambtenaar als de politicus moeten leiden tot een vergunningsbeslissing (vergunning of weigering van het voorwerp van de aanvraag) die weloverwogen is, klaarheid schept in de onderliggende motieven, en inzicht, aanvaarding en finaal ‘rust’ schept voor alle actoren.

Het is deze ‘kwalitatieve’ omgevingsvergunningverlening die het centrale begrip vormt binnen dit onderzoek, en dan ook in het achterhoofd moet worden gehouden bij de verschillende fasen van het onderzoek, alsook bij de verwerking van de resultaten in de verschillende hoofdstukken van deze masterproef.

## 2.1.2. De impact van de ambtenaar, de politicus en hun onderlinge verstandhouding als wezenlijke pijlers binnen het omgevingsvergunningsproces

De literatuurstudie maakt in eerste instantie duidelijk dat ‘ambtenaren’ en ‘politici’ als centrale actoren binnen het omgevingsvergunningsproces, evenals hun ‘onderlinge verstandhouding’, een wezenlijke impact kunnen uitoefenen op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

### 2.1.2.1. De ambtenaar

Zowel de wetgeving die het verloop van het proces dat leidt tot het toekennen of weigeren van een omgevingsvergunning determineert, als het literatuuronderzoek lijken aan te geven dat de impact van de ambtenaar wordt bepaald door enerzijds de ‘taken’ die hij vervult, en anderzijds de ‘beoordelingsbevoegdheid’ of ‘beoordelingsvrijheid’ waarover hij in het kader van het omgevingsvergunningsproces beschikt.

---

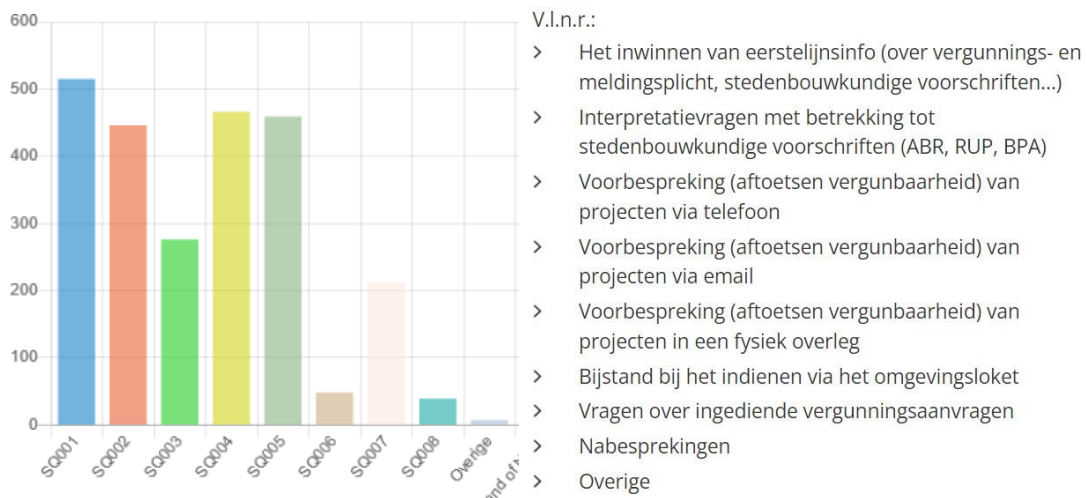
<sup>26</sup> W. VAN DOOREN, “Goed bestuur” in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 451-453.

De 'taken' van de ambtenaar kunnen worden opgedeeld in de 'decretaal bepaalde (kern)taak' van de omgevingsambtenaar, en de 'andere taken' die de (omgevings)ambtenaar uitvoert.

De decretaal bepaalde (kern)taak van de omgevingsambtenaar<sup>27</sup> bestaat erin om voor elke beslissing over een omgevingsvergunningsaanvraag een verslag op te maken<sup>28</sup>, waarbij de aanvraag wordt getoetst aan beoordelingsgronden bepaald door de sectorale regelgeving (VCRO, DABM, decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu), en waarbij in voorkomend geval een voorstel van antwoord wordt geformuleerd op de tijdens het openbaar onderzoek ingediende standpunten, opmerkingen en bezwaren.<sup>29</sup>

De andere taken omvatten onder meer het beoordelen van stedenbouwkundige of milieukundige meldingen<sup>30</sup>, verzoeken tot de opname van constructies als 'vergund geacht' in het vergunningenregister waarbij oude constructies waarvoor geen schriftelijke vergunning gekend is, alsnog een vergunde status kunnen bekomen<sup>31</sup>, aanvragen tot het toekennen van een stedenbouwkundig attest<sup>32</sup>, enz.

### Waarvoor doe je een beroep op de diensten Stedenbouw en Ruimtelijke Planning?



Bron: NAV<sup>33</sup>

De hogervermelde grafiek met bijbehorende toelichting geeft een beter inzicht in de vele andere taken waarvoor architecten doorgaans een beroep doen op de ambtenaren van de dienst 'Omgeving'.

<sup>27</sup> Titel 7 'De omgevingsambtenaren' uit het Besluit van 27 november 2015 van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, BS 23 februari 2016 (hierna 'OVB'), zie art. 141 e.v. OVB.

<sup>28</sup> Zie art. 29 OVD voor de 'gewone' omgevingsvergunningsprocedure en art. 44 OVD voor de 'vereenvoudigde' omgevingsvergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg, zie art. 63/1 OVD voor de omgevingsvergunningsprocedure in laatste administratieve aanleg.

<sup>29</sup> X. BUIJS, "De omgevingsambtenaar als spilfiguur van het omgevingsbeleid", TROS 2016, 197-199.

<sup>30</sup> Art. 107 OVD.

<sup>31</sup> Art. 5.1.3 Vlaamse Code Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, BS 20 augustus 2009 (hierna 'VCRO').

<sup>32</sup> Art. 5.3.1 VCRO.

<sup>33</sup> NAV, *Architect in de praktijk. Vlot vergund?*, 14 december 2020: <https://www.nav.be/artikel/2843/vlot-vergund/>.

De ambtenaar wordt op zijn beurt onder meer bij het uitvoeren van deze decretaal bepaalde kerntaak ondersteund door zowel administratief<sup>34</sup> als technisch personeel<sup>35</sup>.

Gelet op het concrete voorwerp van het onderzoek, waarbij de focus ligt op het proces van de 'omgevingsvergunningverlening' dat is voorbehouden aan de omgevingsambtenaar, wordt voor de verdere uiteenzetting met het begrip 'ambtenaar' bedoeld op de 'omgevingsambtenaar' (waarbij het administratief en technisch personeel aldus buiten beschouwing worden gelaten), en wordt met de taak van de ambtenaar in hoofdzaak de 'decretaal bepaalde kerntaak' beoogd.

Voor wat betreft de 'beoordelingsbevoegdheid' of 'beoordelingsvrijheid' van de ambtenaar kan in grote lijnen het onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds die aspecten waar de beoordelingsvrijheid van de ambtenaar eerder 'beperkt' of 'gebonden' is (bijvoorbeeld bij het toepassen van de regelgeving inzake zonevreemde woningen en constructies), tegenover anderzijds die aspecten waarbij de ambtenaar beschikt over een 'grotere' beoordelingsmarge of beoordelingsvrijheid, (zoals bijvoorbeeld bij het beoordelen van de verenigbaarheid van de aanvraag met de 'goede ruimtelijke ordening'). Beide typen van beoordelingsbevoegdheid zijn aan de orde bij de omgevingsvergunningverlening en zijn dan ook relevant in dit onderzoek.

De ambtenaar vervult binnen het vergunningsproces zijn rol als 'professioneel expert'.

### 2.1.2.2. De politicus

Zowel de wetgeving die het verloop van het omgevingsvergunningsproces determineert, als het literatuuronderzoek lijken aan te geven dat de impact van de politicus wordt bepaald door enerzijds de 'taken' die hij vervult, en anderzijds de 'kennis inzake de omgevingsmaterie' waarover hij in het kader van de omgevingsvergunningverlening beschikt.

Naast de decretaal bepaalde (kern)taken waarbij de politicus deel uitmaakt van het politieke beslissingsorgaan van de bevoegde overheid, dat finaal beslist over het toekennen of weigeren van vergunningsaanvragen op basis van het door de omgevingsambtenaar geformuleerde advies<sup>36</sup>, vervult de politicus nog een reeks andere taken die rechtstreeks of onrechtstreeks verbonden zijn aan het proces van de omgevingsvergunningverlening, en onder de noemer 'politiek dienstbetoon' kunnen worden ondergebracht.

Politiek dienstbetoon wordt in de literatuur omschreven als een *'informele, niet-juridische werkwijze om individuele burgers te helpen, waarbij algemene regels worden omzeild'*. Centraal hierbij staat *'allerlei diensten en gunsten verschaffen'*.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Administratief personeel zorgt doorgaans o.m. voor: het organiseren van de openbare onderzoeken (in het kader van de 'gewone' vergunningsprocedure), de digitale dossieropvolging waarbij berichten i.v.m. procedurestappen (toepassing wijzigingslus, administratieve lus,...) of adviezen van andere overheden (vb. Agentschap Wegen en Verkeer, Agentschap Natuur en Bos, Agentschap Onroerend Erfgoed,...) worden uitgewisseld, de samenstelling van de finale vergunningsbeslissing opgebouwd uit het verslag van de omgevingsambtenaar en het eenvormig of andersluidend oordeel van het politieke beslissingsorgaan, de publicatie van een uittreksel van de vergunningsbeslissing op de website van de overheid in het kader van de actieve openbaarheidsverplichting, het bewaken van de beslissingstermijnen enz...

<sup>35</sup> Technisch personeel zorgt doorgaans o.m. voor: de opmaak en het up-to-date houden van de GIS-databank, het vermelden van relevante omgevingsinfo of aandachtspunten op de website van de vergunningverlenende overheid, het genereren van data en de monitoring ervan, enz...

<sup>36</sup> Zie art. 32 juncto art. 15 OVD voor de 'gewone' omgevingsvergunningsprocedure en art. 46 juncto art. 15 OVD voor de 'vereenvoudigde' omgevingsvergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg, zie art. 66 juncto art. 15 OVD voor de omgevingsvergunningsprocedure in laatste administratieve aanleg.

<sup>37</sup> S. DEPAUW, "Rational choice, sociaal dienstbetoon en de mythe van de collectieve probleemoplossing : De invloed van het politiek dienstbetoon van Vlaamse parlementsleden op de parlementaire functievervulling in 1992-93", *Res*

De dienst 'Omgeving' is een gegeerd departement onder politici zo blijkt, omdat men hier tastbaar iets kan betekenen voor burgers.<sup>38</sup> Politiek dienstbetoon zou de voornaamste motivatie zijn voor het stemgedrag van de burger en de herverkiezing door de burger.<sup>39</sup> Voor de burger als 'cliënt' is het voldoende te geloven dat de tussenkomst van de politicus beslissend was. Als verkiezingen veraf zijn, vervult het politiek dienstbetoon een belangrijke rol om krediet te verwerven voor minder gewenste politieke beslissingen.<sup>40</sup> Daarnaast biedt politiek dienstbetoon ook de mogelijkheid om vinger aan de pols te houden in de samenleving, en kan het extra voldoening geven buiten de formele taken.<sup>41</sup> Het geeft politici het gevoel van 'competitie' en 'effectiviteit', waarbij men zijn nuttigheid wil bewijzen als 'veredelde maatschappelijk werker'.<sup>42</sup>

De politicus vertolkt binnen het vergunningsproces zijn rol als 'vertegenwoordiger van de burger'.

De burger van zijn zijde ziet politiek dienstbetoon als een drempelverlagende oplossing wanneer de formele weg te complex of ontoereikend is. Het zorgt ervoor dat de veelal logge administratie kan omzeild worden, waarbij er bovendien vaak meer dan één oplossing mogelijk is.<sup>43</sup>



Onderzoek toont evenwel aan dat politiek dienstbetoon een negatieve impact kan hebben op de omgevingsvergunningverlening.<sup>44</sup>

---

*Publica* 1996, 38 (1), 135-157; T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 47.

<sup>38</sup> P. RENARD, *Wat kan ik voor u doen? Ruimtelijke wanorde in België: een hypotheek op onze toekomst*, 1995, Antwerpen, Icarus, 200 p.; T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 46; T. CLAUS, "Geef vergunningen niet zomaar, ook niet als we het lief vragen", *De Standaard* 13 oktober 2020, 26-27.

<sup>39</sup> J.J.C VAN OSTAAIJEN, "Leren van Vlaanderen: kenmerken van de Vlaamse burgemeester ter inspiratie voor het Nederlandse debat", *Justitiële verkenningen: de burgemeester* 2010, 36 (3), 61-72; T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 47-48.

<sup>40</sup> L. DE WINTER, "De politici van de eerste lijn: Het succes van het dienstbetoon", *De Nieuwe Maand*, 1989, 32 (1), 14; T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 48.

<sup>41</sup> S. DEPAUW, "Rational choice, sociaal dienstbetoon en de mythe van de collectieve probleemoplossing: De invloed van het politiek dienstbetoon van Vlaamse parlementsleden op de parlementaire functievervulling in 1992-93", *Res Publica* 1996, 38 (1), 135-157; T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 48.

<sup>42</sup> T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 48.

<sup>43</sup> T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 48; T. CLAUS, "Geef vergunningen niet zomaar, ook niet als we het lief vragen", *De Standaard* 13 oktober 2020, 26-27.

<sup>44</sup> T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 50-51; T. CLAUS, "U kan voor mij de was doen, maar geef mij geen vergunning omdat ik u dat lief gevraagd heb. Hoe muizen bergen baren", *Plandag* 2020, 2020, Gent, Universiteit Gent, 187 e.v.



Het verstoort of vertraagt het normale besluitvormingsproces binnen de administratie waarbij er bevoegdheidsconflicten kunnen ontstaan. Daarnaast wordt de operationele rol van de administratie overgenomen, maar de overkoepelende visie en langetermijnvisie gaan volledig verloren.<sup>45</sup> Politiek dienstbetoon verleent daarnaast ook voorrechten om bestaande wetten te omzeilen, waardoor bepaalde burgers worden bevoordeeld, en politici zelf de grens bepalen met corruptie.<sup>46</sup> Het beste voorbeeld hiervan is het verlenen van een vergunning voor een plaats waar het eigenlijk niet zou mogen.<sup>47</sup>

Burgers die de gewone weg bewandelen geraken gefrustreerd door het politieke dienstbetoon en komen in opstand door het instellen van beroepsprocedures tegen de toegekende vergunningen.<sup>48</sup> Politiek dienstbetoon wordt door sommigen daarnaast zelfs als motief genoemd om wetgeving bewust 'vaag' en 'met ruimte voor interpretatie' op te stellen.<sup>49</sup> Ook zouden individuele belangen van burgers of kiezers worden vertaald naar 'op maat gemaakte regelgeving' (bijvoorbeeld door de introductie van de 'afwerkingsregel', de zonevreemde basisrechten, enz.).<sup>50</sup>

Het literatuuronderzoek toont daarnaast evenwel ook aan dat elke politicus het 'evident' vindt om aan politiek dienstbetoon te doen, en dit ongeacht de politieke strekking.<sup>51</sup> Bepalende factoren zijn onder meer:

- De 'continuïteit in bestuur': door politiek dienstbetoon kan men erin slagen om op korte termijn zaken te realiseren in de plaats van het langetermijndenken dat van de administratie uitgaat.<sup>52</sup> Om electorale redenen willen politici zoveel mogelijk op korte termijn realiseren. Volledigheidshalve dient aangestipt dat de mate waarin de politieke partij waarvan de politicus deel uitmaakt, interesse heeft in het specifieke beleidsdomein, eveneens bepalend is.
- De 'relatie met de administratie': wanneer de vergunningsaanvraag resulteert in een positief advies, zal de politicus geneigd zijn om het antwoord zelf mee te delen. Blijkt er een andersluidend standpunt te zijn dat de weigering van de aanvraag impliceert, dan wordt de taak doorgaans aan de ambtenaar overgelaten om de burger hiervan in kennis te stellen. Daarnaast zal de politicus soms ook van de gelegenheid gebruik maken om het door de ambtenaar op te maken advies, voorafgaand in een welbepaalde richting te duwen, nu het 'overrulen' van het advies van de ambtenaar door een andersluidende beslissing van het politieke beslissingsorgaan een verkeerd signaal kan geven aan de burger.<sup>53</sup>

---

<sup>45</sup> L. HUYSE en E. POULET, "De politisering van het openbaar ambt", *Kultuurleven* 1974, 41 (2), 294-304; L. HUYSE, "Patronage en makelaardij in het Belgisch benoemingsbeleid", *Civis Mundi* 1974, 13 (1), 222-229; L. DE WINTER, "Het sociaal dienstbetoon van politici als niet-juridische vorm van probleemoplossing" *Kultuurleven* 1983, 50 (3), 239-240; P. STOOP, "Samenwerken tussen politiek en administratie", *De Gemeente* 2000, 75 (527), 17-20; T. CLAUS, "Geef vergunningen niet zomaar, ook niet als we het lief vragen", *De Standaard* 13 oktober 2020, 26-27; T. CLAUS, "U kan voor mij de was doen, maar geef mij geen vergunning omdat ik u dat lief gevraagd heb. Hoe muizen bergen baren", *Plandag* 2020, 2020, Gent, Universiteit Gent, 186-190.

<sup>46</sup> T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 51; T. CLAUS, "Geef vergunningen niet zomaar, ook niet als we het lief vragen", *De Standaard* 13 oktober 2020, 26-27; T. CLAUS, "U kan voor mij de was doen, maar geef mij geen vergunning omdat ik u dat lief gevraagd heb. Hoe muizen bergen baren", *Plandag* 2020, 2020, Gent, Universiteit Gent, 189.

<sup>47</sup> P. SAEY, "Macht in de theorie van de planning. Van zelfperceptie naar aporie en hoe het anders kan", *Ruimte en planning* 2005, 3, 35-57.

<sup>48</sup> W. VANDEVYVERE, "Systeemcrisis in de ruimtelijke ordening", *VRP* 2019, 86.

<sup>49</sup> T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 47, 51.

<sup>50</sup> W. VANDEVYVERE, "Systeemcrisis in de ruimtelijke ordening", *VRP* 2019, 86; T. CLAUS, "Geef vergunningen niet zomaar, ook niet als we het lief vragen", *De Standaard* 13 oktober 2020, 26-27.

<sup>51</sup> T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 51, 55.

<sup>52</sup> T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 55-57.

<sup>53</sup> T. CLAUS en H. LEINFELDER, "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 57-58.

- Beoordelingsruimte bij het opstellen van ‘structuur-, beleids- en uitvoeringsplannen’, en dan meer bepaald voor wat betreft de keuze van een studiebureau dat wordt belast met het voorbereiden van een dergelijk plan.<sup>54</sup> Politici zouden doelbewust zoeken naar een studiebureau dat voldoende ruimte laat in de plannen, wat een interessant middel vormt om welbepaalde projecten te kunnen realiseren.

Politiek dienstbetoon heeft tot gevolg dat de vergunningverlening niet altijd volgt uit een ruimtelijke visie.<sup>55</sup>

Anderzijds blijken er ook diverse tegengewichten mogelijk voor het politiek dienstbetoon, zoals<sup>56</sup>:

- de daadkracht van de administratie;
- het voorhanden zijn van een ‘uitgewerkte ruimtelijke visie’, waarvan zelden wordt afgeweken door politici;
- de schaalgrootte van een gemeente: in ‘grotere gemeenten’ zou het voortraject rond grotere ruimtelijke projecten eerder bilateraal wordt gevoerd tussen private ontwikkelaars en ambtenaren, terwijl daarentegen in kleinere gemeenten de bevoegde schepen doorgaans sneller en actiever zou worden betrokken.

Verrassend genoeg toont in het verleden gevoerd onderzoek ook aan dat lokale overheden onder impuls van de politici, in bepaalde gevallen strategisch zouden omgaan met het uitreiken van omgevingsvergunningen teneinde zo de bevolkingsgroei te stimuleren, wanneer een volgende bevolkingsdrempel binnen bereik komt die het aantal schepenen/gemeenteraadsleden en het bijbehorende loon bepaalt.<sup>57</sup> Het aantal leden van het politieke bestuur wordt immers bepaald door de grootte van de gemeente op 1 januari van het verkiezingsjaar. Ook hun loon wordt bepaald in functie van het inwonersaantal. Onderzoek toont aan dat het bereiken van grenswaarden in de praktijk leidt tot het vertonen van strategisch gedrag. Voldoende flexibiliteit bij het toekennen van vergunningen voor appartementen en voor de renovatie van bestaande woningen, zorgt ervoor dat extra inwoners worden aangetrokken. Teneinde het gewenste effect te bereiken dienen de vergunningen voldoende vroeg in de beleidsperiode te worden toegekend, gelet op het tijdsverloop nodig voor het bouwproces en de bewoning van de panden.

Een andere factor die gerelateerd is aan het optreden van de politicus, en die een impact zou hebben op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening, betreft de mate waarin de politicus al dan niet vertrouwd is met en kennis heeft van het omgevingsrecht en beschikt over ruimtelijk inzicht.<sup>58</sup>

Daarnaast geeft de geconsulteerde literatuur aan dat het bij verschillende lokale politici ontbreekt aan (technische) kennis om een lokale visie rond ruimtelijke ordening te ontwikkelen, en om deze in concreet beleid te vertalen. Dit geldt in de eerste plaats voor politici in doorgaans kleine gemeenten, die nog een ander beroep uitoefenen naast hun schepenambt, hoewel verschillende respondenten uit het gevoerde onderzoek aangeven dat het ook in andere gemeenten -ongeacht de schaalgrootte- in toenemende mate een probleem vormt. Doordat de (technische) complexiteit van het beleidsdomein de afgelopen jaren sterk is toegenomen, blijken lokale politici almaar minder in staat te zijn om zichzelf een onderbouwde visie te vormen omtrent de omgevingsmaterie.

<sup>54</sup> T. CLAUS en H. LEINFELDER, “De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen”, *Ruimte & Maatschappij* 2019, 59-61.

<sup>55</sup> T. CLAUS en H. LEINFELDER, “De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen”, *Ruimte & Maatschappij* 2019, 43-64.

<sup>56</sup> T. CLAUS en H. LEINFELDER, “De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen”, *Ruimte & Maatschappij* 2019, 61 e.v.; B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 29-30.

<sup>57</sup> K. DE WITTE en B. GEYS, “Hoe het loon van een burgemeester de bevolkingsgroei en bouwvergunningen van een gemeente bepalen”, *LES(S)* 2015, 1-6.

<sup>58</sup> L. JANSSENS, B. DE PEUTER, W. VAN DOOREN en J. VOETS, *Bestuurskracht : inzichten vanuit het platteland*, 2017, Brussel, Politea, 108 p.; B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 46-47.

Dit uit zich onder meer in een sterkere rol van de ambtenaren op het ruimtelijk beleid. Deze tendens wordt eveneens bevestigd in internationaal gevoerd onderzoek.<sup>59</sup>

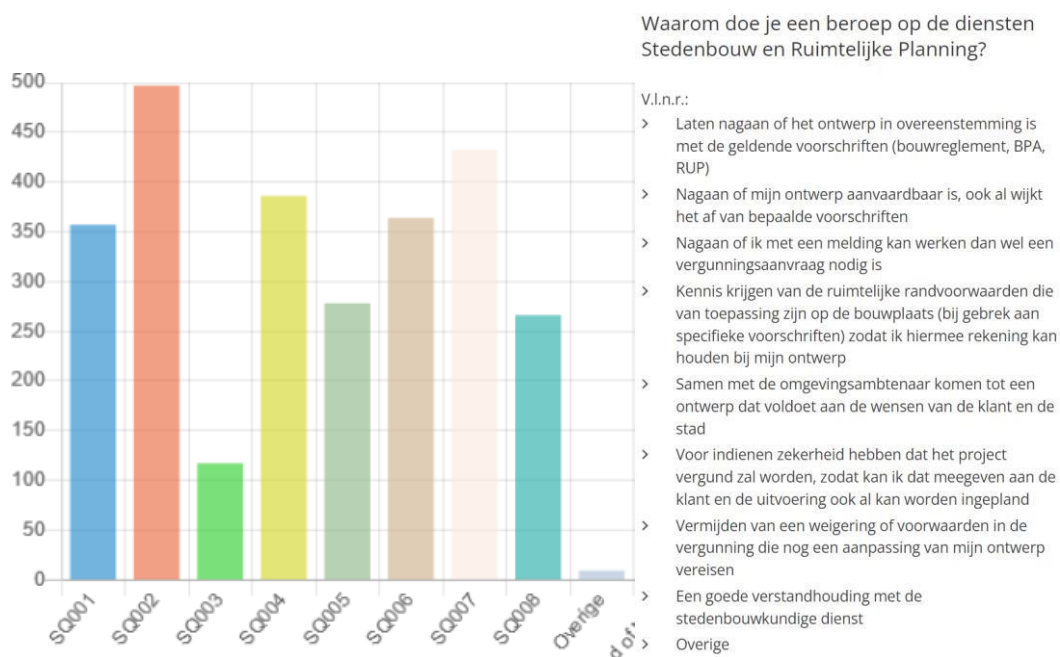
### 2.1.2.3. De verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus

Impact op de omgevingsvergunningverlening gaat niet alleen uit van de ambtenaar of de politicus als individu, maar eveneens van de samenwerking tussen beiden.<sup>60</sup>

De samenwerking tussen ambtenaar en politicus neemt een eerder ‘formele’ vorm aan op het moment dat het advies van de omgevingsambtenaar, waarbij de aanvraag wordt getoetst aan de beoordelingsgronden zoals bepaald door de sectorale regelgeving (VCRO, DABM, decreet betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu) en waarbij in voorkomend geval een voorstel van antwoord wordt geformuleerd op de tijdens het openbaar onderzoek ingediende standpunten, opmerkingen en bezwaren, aan de politicus wordt voorgelegd, voorafgaand aan de besluitvorming door het politieke beslissingsorgaan van de bevoegde overheid.

Doorgaans is er sprake van een structureel, periodiek wekelijks of tweewekelijks overleg, waarbij hoofdzakelijk preciaire of complexe dossiers individueel worden besproken.

De samenwerking tussen ambtenaar en politicus neemt een eerder ‘informele’ vorm aan wanneer de ambtenaar wordt gevraagd om aanwezig te zijn bij een vooroverleg met de politicus, op vraag van een bouwheer, architect of projectontwikkelaar, teneinde de vergunbaarheid van het voorliggende ontwerp te bespreken. Het gaat hier doorgaans om *ad hoc* belegde overlegmomenten.



Bron: NAV<sup>61</sup>

<sup>59</sup> H. BYRKJEFLOT, T. CHRISTENSEN en P. LAEGREID, “The many faces of accountability: Comparing reforms in welfare, hospitals and migration”, *Scandinavian political studies*, 2014, 37(2), 171-195; B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 46-47.

<sup>60</sup> S. HENNAU, *Gemeentelijke politiek-ambtelijke verhoudingen v2.0? De invloed van het Gemeentedecreet op de politiek-ambtelijke verhoudingen in de Vlaamse gemeenten*, 2016, Hasselt, UHasselt, 663 p.

<sup>61</sup> NAV, *Architect in de praktijk. Vlot vergund ?*, 14 december 2020: <https://www.nav.be/artikel/2843/vlot-vergund/>.

De hogervermelde grafiek met bijbehorende toelichting geeft aan dat overleg over de mate waarin de aanvraag al dan niet verenigbaar wordt geacht met de geldende stedenbouwkundige voorschriften, over het al dan niet aanvaardbaar karakter van de afwijkingen, en over de vergunbaarheid van een aangepast ontwerp, voor architecten de hoofdredenen vormen om in contact te treden met de ambtenaren van de dienst 'Omgeving'.

Uitgebreid literatuuronderzoek toont aan dat de verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus evolueert doorheen de tijd, en zowel de eigen rol alsook hun onderlinge interactie op fundamentele wijze wordt beïnvloed door het wijzigende tijdsbeeld.

Daarnaast is er ook literatuur voorhanden waarbij specifiek wordt ingegaan op de verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus binnen de context van de omgevingsvergunningverlening, zoals blijkt uit de hierna volgende uiteenzetting.

### **a) De generieke verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus, beïnvloed door de tijdsgeest**

Tussen ambtenaren en politici bestaat er strikt genomen zowel een juridisch onderscheid, alsook een formeel onderscheid.<sup>62</sup> Waar het 'juridisch' onderscheid erin bestaat dat politici 'verkozen zijn', daar waar ambtenaren 'worden aangesteld', bestaat het 'formeel' onderscheid erin dat politici de beleidskeuzes 'maken' terwijl ambtenaren de beleidskeuzes 'voorbereiden' en 'uitvoeren'.

In de praktijk, maar ook doorheen de geschiedenis blijkt evenwel dat de verbindingen tussen de politiek en de administratie toch wel een stuk complexer zijn dan dat, en ook evolueren doorheen de tijd.<sup>63</sup>

WILSON en WEBER bepleitten beiden de strikte scheiding tussen de politieke en ambtelijke sfeer, elk evenwel vanuit zijn eigen onderscheiden inzicht en overtuiging.<sup>64</sup>

- De Amerikaan Woodrow WILSON, bekend van zijn werk 'The study of Administration' (1887) waarin hij onder meer de scheiding tussen politiek en bestuur bepleit, de overheid aanschouwt vanuit een bedrijfsmatig perspectief, en van mening is dat effectief management kan worden bereikt door ambtenaren op te leiden en hun kwaliteit te beoordelen, was ervan overtuigd dat politiek 'vooraf' gaat aan het bestuur. Bestuur heeft volgens hem uitsluitend betrekking op de uitvoering van besluiten die door de politieke vertegenwoordigers zijn genomen. Bij de uitvoering speelt politiek geen rol meer. De administratie is hierbij een neutraal instrument dat zowel ten goede als ten kwade kan worden ingezet. Wanneer politici zich toch in de ambtelijke sfeer mengen, gaat het mis en wordt bestuur inefficiënt en corrupt.
- De Duitser Max WEBER onderschreef ook de scheiding tussen politiek en ambtenarij, zij het vanuit een andere invalshoek. WEBER bepleitte de bureaucratie als organisatiestructuur die gekenmerkt wordt door aan regels onderworpen procedures, verdeling van verantwoordelijkheid, hiërarchie en onpersoonlijke relaties. Ambtenaren zijn volgens WEBER trouw en objectief. Politieke besluitvormers nemen beslissingen en de ambtenarij voert deze dan uit (primaat van de politiek).

---

<sup>62</sup> W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, D. VANCOPPENOLLE en A. HONDEGHEM, "Politiek-ambtelijke verhoudingen" in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2010, Brugge, Vanden Broele, 331 e.v.

<sup>63</sup> S. HENNAU, "The Relationship between Politics and Administration at the Flemish Local Level: Intermunicipal Differences Explained", *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy* 2020-2021, nr. 2, 142-144.

<sup>64</sup> C. PELGRIMS, A. HONDEGHEM en T. STEEN, *Coördinatie van beleid in een veranderende politiek-ambtelijke verhouding*, 2003, Leuven, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 17; W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, D. VANCOPPENOLLE en A. HONDEGHEM, "Politiek-ambtelijke verhoudingen" in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 333 e.v.

- WEBER voorzag een overheidsorganisatie met loyale ambtenaren, vaste regels, bevoegdheden, bevelsmachten en ambtsplichten, selectie en bevordering op basis van deskundigheden of vaardigheden, geldelijke beloning gekoppeld aan vaste werktijden, en een loopbaan op basis van anciënniteit en waardering van de prestaties door de hoger geplaatsten.<sup>65</sup>

WEBER zag na verloop van tijd (o.m. door het verloop van de Eerste Wereldoorlog) toch ook de gevaren in van een bureaucratie. Een bureaucratie is een onpersoonlijke machine waarin de individuele vrijheid van ambtenaren verloren gaat. Ook konden bureaucraten te veel macht krijgen die niet door de politiek verantwoordelijken gecontroleerd zou worden. De visie van WEBER op politiek is vooral tot uiting gekomen in zijn rede 'Politiek als beroep' (1919). Politici zijn via verkiezingen gelegitimeerd om beslissingen te nemen. Het komt vervolgens aan hen toe om de ambtenaren te bevelen en te controleren. Politici kunnen op hun beurt door de burgers ter verantwoording worden geroepen. Ambtenaren moeten hun werk in alle objectiviteit kunnen doen, ongeacht de politieke kleur van de politici die aan het bewind zijn. De ambtenaar als *professional* staat ten dienste van de politicus, en voert zijn opdrachten zo goed mogelijk uit, hierbij gebruik makend van zijn kennis en kunde. De objectieve aanwerving van ambtenaren is voor WEBER hierbij essentieel.<sup>66</sup>

Vandaag de dag zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen gewijzigd, en heeft de administratie aan belang gewonnen.<sup>67</sup>

Verschillende oorzaken kunnen worden aangewezen:

- Vooreerst is de overheid morfologisch aanzienlijk gewijzigd, nu de administratie spectaculair in omvang is gegroeid, wat zo zijn weerslag heeft op de controlemogelijkheden van de politiek, wezenlijk uitgangspunt voor de klassieke scheiding tussen de politiek en de ambtenaar.
- De overheid is ook hybrider geworden, waarbij diensten in de loop der tijd zijn verzelfstandigd en dus op afstand zijn geplaatst van de politiek, en publiek-private vormen van samenwerking zijn ontstaan, wat een grotere verantwoordelijkheid legt bij de ambtenaren en een impact heeft op hun onderlinge relatie.
- Daarnaast zijn de overheidstaken vandaag de dag complexer geworden (zgn. '*wicked problems*') dan ten tijde van WEBER en WILSON, en is de scholingsgraad toegenomen. Samenwerken met hooggeschoolde ambtenaren rond complexe problemen zorgt voor meer interactie en verwevenheid dan in een model met repetitieve en eenvoudige opdrachten.
- Tot slot heeft de groei van de overheid ertoe geleid dat steeds meer ambtenaren rechtstreeks in contact staan met de burgers (zgn. '*frontlijn-ambtenaren*'), en niet langer politici het enige contact vormen tussen de overheid en de burgers, waardoor er een driehoeksverhouding ontstaat tussen politici, burgers en ambtenaren.

De hogervermelde reeks gewijzigde factoren heeft de voorbije decennia ook zijn impact gehad op de wetenschappelijke inzichten.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> R. MAES, "Openbare bestuursorganisaties en beleids- en managementprocessen als kenobject van de bestuurskunde" in *Inleiding tot de bestuurskunde Deel 1*, 1996, Brussel, STOHO, 129-159.

<sup>66</sup> W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, D. VANCOPPENOLLE en A. HONDEGHEM, "Politiek-ambtelijke verhoudingen" in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 334.

<sup>67</sup> W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, D. VANCOPPENOLLE en A. HONDEGHEM, "Politiek-ambtelijke verhoudingen" in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 336 e.v.

<sup>68</sup> W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, D. VANCOPPENOLLE en A. HONDEGHEM, "Politiek-ambtelijke verhoudingen" in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 337 e.v.

- De stroming van de ‘*public choice*’ stelt dat alle publieke actoren, waaronder ook ambtenaren, de publieke sector voor hun eigen belang gebruiken.<sup>69</sup> De doeleinden van de verschillende actoren worden meestal samengevat in ‘nutsfuncties’. Aan de nutsfunctie van de ambtenaren worden variabelen als inkomen, macht, prestige enz. toegewezen. De nutsfunctie van de politici bestaat uit ‘stemmen’. De doeleinden van politici en ambtenaren hoeven niet noodzakelijk samen te vallen.<sup>70</sup> Bijgevolg is er niet langer sprake van ‘neutraliteit’ in hoofde van de ambtenaren, wat een wezenlijk uitgangspunt vormde voor de zienswijze van WILSON en WEBER.
- Vanuit sociologische kritieken wordt gesteld dat ambtenaren eigen machtsstrategieën hanteren, zowel intern binnen de bureaucratie als in de relatie met politici. Het conflict tussen lagere en hogere ambtenaren zou de aanzienlijke toename aan regels verklaren. Het sociologisch institutionalisme toonde aan dat informele waarden en normen vaak sterker zijn dan formele regels.
- Vanuit de invalshoek van de beleidskunde werd duidelijk dat ambtenaren zowel in de fase van de beleidsvorming als in deze van de beleidsuitvoering, keuzes maken en impact hebben op de aard en het verloop van beleidsprocessen. Daarnaast is duidelijk geworden dat politici vaak tot op het operationele niveau in de beleidsprocessen tussenkomen en het werk van de ambtenaren sterk aansturen of zelfs overnemen.

Het model dat in de literatuur als basis naar voor wordt geschoven binnen het *Public Choice* denken is het model van NISKANEN.<sup>71</sup> Volgens NISKANEN treden politici en ambtenaren op in de rol van ‘vrager’ en ‘aanbieder’. De medewerking van de ambtenaren is noodzakelijk voor de output. Naarmate de politici meer beloningen kunnen verlenen neemt het gemak toe om de ambtenaren te motiveren om de gevraagde output te leveren. Deze vorm van samenwerking zorgt ervoor dat beide actoren kunnen streven naar een maximalisatie van hun nutsfunctie. NISKANEN betoogt ook dat bijna alle variabelen op de nutsfunctie samenhangen met het budget. Voor ambtenaren betekent dit budgetmaximalisatie, terwijl politici streven naar maximalisatie van stemmen.

Verscheidene wetenschappers hebben in de loop der tijd geprobeerd om modellen te ontwikkelen die beter de werkelijke relaties tussen politiek en administratie kunnen vatten.<sup>72</sup>

- ABERBACH, PUTNAM en ROCKMAN onderzochten of en hoe topambtenaren en politici als ‘*policymakers*’ van elkaar verschillen en trachtten de verschillen en gelijkenissen te verklaren.<sup>73</sup> Hierbij hanteerden zij een vierledige roltypologie.

<sup>69</sup> C. PELGRIMS, A. HONDEGHEM en T. STEEN, *Coördinatie van beleid in een veranderende politiek-ambtelijke verhouding*, 2003, Leuven, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 18-19.

<sup>70</sup> R. NIEUWENKAMP, *De prijs van het politiek primaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, 2001, Delft, Eburon, 37, 40.

<sup>71</sup> W.A. NISKANEN, *Bureaucracy and Representative Government*, 1971, Chicago, Aldine, 241 p.; C. PELGRIMS, A. HONDEGHEM en T. STEEN, *Coördinatie van beleid in een veranderende politiek-ambtelijke verhouding*, 2003, Leuven, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 19; D. BRUNEEL, F. DE RYNCK, K. STEYVERS en H. REYNAERT, *Lokaal beleid in netwerksturing: de invloed van netwerking op lokaal beleid, politiek en management*, 2009, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 82 e.v.

<sup>72</sup> W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, D. VANCOPPENOLLE en A. HONDEGHEM, “Politiek-ambtelijke verhoudingen” in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2010, Brugge, Vanden Broele, 352 e.v.

<sup>73</sup> C. PELGRIMS, A. HONDEGHEM en T. STEEN, *Coördinatie van beleid in een veranderende politiek-ambtelijke verhouding*, 2003, Leuven, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 24; D. VANCOPPENOLLE en M. BRANS, *De bestuurlijke organisatie van de Vlaamse beleidsvorming : basisrapport van het survey-onderzoek : theoretische situering en schets van het onderzoeksdesign*, 2005, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 6 e.v.; D. VANCOPPENOLLE, *De ambtelijke beleidsvormingsrol verkend en getoetst in meervoudig vergelijkend perspectief. Een two-level analyse van de rol van de Vlaamse ambtenaren in de Vlaamse beleidsvorming*, 2006, Leuven, KU Leuven, 37 e.v.; D. BRUNEEL, F. DE RYNCK, K. STEYVERS en H. REYNAERT, *Lokaal beleid in netwerksturing: de invloed van netwerking op lokaal beleid, politiek en management*, 2009, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 83.

Elk type/model veronderstelt een andere bijdrage van politici en ambtenaren in de beleidsvoorbereiding. Met betrekking tot de attitudes over besluitvorming concluderen de auteurs dat ambtenaren meer feiten-georiënteerd zijn, terwijl politici meer gedreven worden door idealen. Inzake beleidsvorming oordelen politici duidelijk anders, hanteren zij een ideologisch raamwerk, denken zij meer in distributieve termen en in termen van conflicterende belangen en denken zij verder vooruit. Ambtenaren vragen zich meer af of iets doenbaar is waarbij zij meer bezig zijn met praktische kwesties. Ambtenaren hebben in hoofdzaak gestructureerde relaties (voornamelijk intern verticaal georiënteerd), terwijl politici eerder externe relaties hebben. Ambtenaren bleken immers vooral contact te hebben met eigen departementsgenoten en niet zo vaak met politici of burgers.

- SVARA situeert de rollen van ambtenaren en politici in vier lagen van beleidsvorming. Hij maakt daarbij een onderscheid tussen *mission*, *policy*, *administration* en *management*.<sup>74</sup> SVARA stelt dat zowel ambtenaren als politici in elke laag een rol opnemen, waarbij evenwel het aandeel van elke actor verschilt naar gelang de laag. Het uittekenen van een beleidsvisie en het bepalen van beleidsdoeleinden horen volgens hem voornamelijk tot de rol van politici. Naarmate het beleidsproces opschuift in de richting van de beleidsuitvoering zal de rol van de ambtenaren toenemen terwijl deze van de politici zal afnemen. Bij de operationalisering van de beleidskeuzes zijn ambtenaren al wat meer betrokken, bij de implementatie van het beleid is de rol van ambtenaren groter dan deze van politici, in het management is dit nog meer het geval. Missievorming is in grote mate 'politiek' en management in grote mate 'administratief'. De middenvelden van beleid en administratie betreffen een gedeelde verantwoordelijkheid voor politici en ambtenaren. SVARA duidt op het bestaan van wederzijdse invloed en interactiviteit tussen politici en ambtenaren.<sup>75</sup>
- De modellen van PETERS handelen niet over rolvariaties in het kader van de beleidsvoering, maar hebben betrekking op de ingesloten machtsverhoudingen tussen ambtelijke en politieke elites.<sup>76</sup> Hij onderscheidt vijf in plaats van vier modellen : het *formal* model, het *village life* model, het *functional* model, het *adversarial* model en het *administrative state* model. Daarnaast verbindt PETERS aan deze modellen een aantal karakteristieken over hoe de samenwerking tussen politici en ambtenaren verloopt. Hij onderscheidt hierin vijf karakteristieken: de toon van de interactie, de dominante partner, de manier van conflictresolutie, de aard van de interactie en de impact op het beleid of de vraag hoe men verandering verkrijgt.
- NOORDEGRAAF gebruikt het concept '*settings*' om te wijzen op de impact van de aard van de job en de aard van het werk van ambtenaren op de verhouding met politici.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, D. VANCOPPENOLLE en A. HONDEGHEM, "Politiek-ambtelijke verhoudingen" in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 354 e.v.

<sup>75</sup> C. PELGRIMS, A. HONDEGHEM en T. STEEN, *Coördinatie van beleid in een veranderende politiek-ambtelijke verhouding*, 2003, Leuven, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 18.

<sup>76</sup> G. PETERS, "Politicians and bureaucrats in the Politics of policy-making" in J.E. LANE, *Bureaucracy and Public Choice*, 1987, Bristol, Sage, 256-282; C. PELGRIMS, A. HONDEGHEM en T. STEEN, *Coördinatie van beleid in een veranderende politiek-ambtelijke verhouding*, 2003, Leuven, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 25-28; D. BRUNEEL, F. DE RYNCK, K. STEYVERS en H. REYNAERT, *Lokaal beleid in netwerksturing: de invloed van netwerking op lokaal beleid, politiek en management*, 2009, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 83-86; W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, D. VANCOPPENOLLE en A. HONDEGHEM, "Politiek-ambtelijke verhoudingen" in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 355 e.v.

<sup>77</sup> D. VANCOPPENOLLE en M. BRANS, *De bestuurlijke organisatie van de Vlaamse beleidsvorming : basisrapport van het survey-onderzoek : theoretische situering en schets van het onderzoeksdesign*, 2005, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 18 e.v.; D. VANCOPPENOLLE, *De ambtelijke beleidsvormingsrol verkend en getoetst in meervoudig vergelijkend perspectief. Een two-level analyse van de rol van de Vlaamse ambtenaren in de Vlaamse beleidsvorming*, 2006, Leuven, KULeuven, 56 e.v.; W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, D. VANCOPPENOLLE en A. HONDEGHEM, "Politiek-ambtelijke verhoudingen" in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 360 e.v.

Hij onderscheidt vier types van 'settings' die tot een andere verhouding leiden: 1. Bedrijfsmatige setting : de ambtenaar moet als manager optreden en werkt in een dominant economische omgeving, 2. Professionele bureaucratie : ambtenaren geven leiding aan sterk geprofessionaliseerde organisaties. Professioneel betekent dat uitvoerende personeelsleden hooggekwalificeerde medewerkers zijn die erg op hun autonomie zijn gesteld, 3. Complexe projecten : politici moeten lastige afwegingen maken, moeilijke beslissingen nemen en heel wat compromissen sluiten, en 4. Crisissituaties : Ambtenaren staan politici bij in urgente en risicovolle momenten waarbij onder grote stress belangrijke beslissingen moeten worden genomen en gecommuniceerd worden. Hier valt het onderscheid nagenoeg weg en moet als een team worden gehandeld. Van setting 1 naar 4 wordt de verhouding tussen politici en ambtenaren steeds meer ambigu en kunnen rollen minder goed van elkaar worden gescheiden en onderscheiden. Daarnaast verschilt de setting ook naar gelang het bestuursniveau. Daarnaast is er sprake van een evolutie van *government* naar *governance* : de aandacht verschuift van wat binnen één administratie gebeurt naar de interactie tussen meerdere publieke en private actoren.

- HOPPE en JELIAZKOVA benadrukken tot slot op hun beurt dat mensen een verschil maken, en hebben aandacht voor de manier waarop ambtenaren naar zichzelf en naar hun rol kijken, en naar de capaciteiten die ze daarbij ontwikkelen.<sup>78</sup> De focus ligt hier op de ambtenaar als persoon met eigen karaktertrekken en eigenschappen. Er zijn twee types ambtenaren naar gelang ze vooral loyaal zijn ten opzichte van hun eigen beroep of professionaliteit, of eerder loyaal zijn ten opzichte van politici. Daarnaast is er een onderscheid naar gelang het type van vaardigheden. Men kan vooral inhoudelijk vaardig zijn op een onderwerp of eerder vaardig zijn op het procesmatige vlak. De combinatie van beide assen leidt tot 5 types van ambtenaren (beleidsfilosoof, advocaat, procesregisseur, Neo-Weberiaan en Expert). HOPPE en JELIAZKOVA gaan er van uit dat deze vijf types te duiden zijn als uitdrukkingen van uiteenlopende claims op professionaliteit.

Vanaf de jaren '70 is er meer aandacht voor de uitvoering of implementatie van het beleid. Er werd vastgesteld dat veel beleid niet wordt uitgevoerd zoals gepland en beslist. Er is nog veel discretionaire beslissingsruimte in de dagdagelijkse uitvoering. Er worden dus niet alleen keuzes gemaakt tijdens de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling maar ook tijdens de beleidsuitvoering.

HILL & HUPE<sup>79</sup> en LIPSKY<sup>80</sup> deden baanbrekend onderzoek hiernaar. Men sprak hierbij over *street-level bureaucrats* die vaak in moeilijke omstandigheden bepaalde routines en strategieën ontwikkelen om met cliënten om te gaan.<sup>81</sup> Ze hebben steeds een bepaalde discretionaire ruimte om beleid te interpreteren. Politici en topambtenaren hebben zelden goed zicht op deze ruimte.

---

<sup>78</sup> D. VANCOPPENOLLE en M. BRANS, *De bestuurlijke organisatie van de Vlaamse beleidsvorming : basisrapport van het survey-onderzoek : theoretische situering en schets van het onderzoeksdesign*, 2005, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 19 e.v.; D. VANCOPPENOLLE, *De ambtelijke beleidsvormingsrol verkend en getoetst in meervoudig vergelijkend perspectief. Een two-level analyse van de rol van de Vlaamse ambtenaren in de Vlaamse beleidsvorming*, 2006, Leuven, KULeuven, 46 e.v.; W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, D. VANCOPPENOLLE en A. HONDEGHEM, "Politiek-ambtelijke verhoudingen" in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 362 e.v.

<sup>79</sup> M. HILL en P. HUPE, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, 2002, Londen, Sage Publications Ltd., 244 p.

<sup>80</sup> M. LIPSKY, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 1980, New York, Russell Sage Foundation, 272 p.

<sup>81</sup> W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, D. VANCOPPENOLLE en A. HONDEGHEM, "Politiek-ambtelijke verhoudingen" in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 2017, 364.



Via deze benadering van politiek-ambtelijke verhoudingen zien we complexe netwerken ontstaan tussen politici, leidende ambtenaren en uitvoerende ambtenaren.<sup>82</sup>

## **b) De verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus, specifiek op het vlak van de omgevingsvergunningverlening**

In sterke besturen gaat empathie voor het primaat van de politiek samen met het vertrouwen in de ondersteunende rol die de administratie kan spelen.<sup>83</sup> Een constructieve verhouding tussen ambtenaren en politici gaat volgens SIEGEL<sup>84</sup> uit van de kernassumptie dat de vergunningverlenende overheid beschikt over een professioneel ambtelijk apparaat dat over de nodige instrumenten en competenties beschikt om zijn plichten te vervullen. Hier 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.<sup>85</sup>

Een constructieve verhouding tussen ambtenaren en politici blijkt volgens het literatuuronderzoek fundamenteel te zijn.

Volgens zowel ambtenaren als politici is een constructieve politiek-ambtelijke verhouding inzake de omgevingsmaterie evenwel een moeilijke evenwichtsoefening waarbij wederzijds vertrouwen en een cultuur van constructief overleg belangrijke succesfactoren zijn.<sup>86</sup> 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 het in andere 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.

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat in een aantal gemeenten de politiek-ambtelijke verhoudingen als 'constructief' worden omschreven, net omdat de bevoegde schepen 'zijn handen ervan afhoudt'. Onderzoek toont aan dat deze versterkte rol van de ambtenaren zich voornamelijk voltrekt in grotere gemeenten, die over het algemeen ook over een sterker geprofessionaliseerd ambtelijk apparaat beschikken.<sup>87</sup> In een aantal andere gemeenten zien we het tegenovergestelde, waarbij het primaat van de politiek als 'absoluut' wordt ervaren. Het is er 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.

---

<sup>82</sup> D. BRUNEEL, F. DE RYNCK, K. STEYVERS en H. REYNAERT, *Lokaal beleid in netwerksturing: de invloed van netwerking op lokaal beleid, politiek en management*, 2009, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 90.

<sup>83</sup> L. JANSSENS, B. DE PEUTER, W. VAN DOOREN en J. VOETS, *Bestuurskracht : inzichten vanuit het platteland*, 2017, Brussel, Politea, 108 p.

<sup>84</sup> D. SIEGEL, "The "public service bargain" in local government: A new way of looking at relations between municipal councils and CAO's", *Canadian Public Administration* 2015, 58(3), 406-425.

<sup>85</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 42; B. VAN HAELTER en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen. Reflectienota*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 18-19.

<sup>86</sup> S. HENNAU, "The Relationship between Politics and Administration at the Flemish Local Level: Intermunicipal Differences Explained", *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy* 2020-2021, nr. 2, 146-148; B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 42-43.

<sup>87</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 43.

Zo werd vastgesteld dat in een gemeente met een beperkte ambtelijke capaciteit op het vlak van ruimtelijke ordening, de leden van de GECORO door de schepen werden aangeduid, waarbij doelbewust kandidaten werden geselecteerd die eenzelfde visie op ruimtelijke ordening delen, waardoor de visie van de politicus wordt bevestigd (en zelfs versterkt). In een andere gemeente kon worden vastgesteld dat de interne ambtelijke capaciteit bewust laag werd gehouden, waarbij er nauwelijks werd geïnvesteerd in de professionalisering van de administratie, wat volgens de omgevingsambtenaar en de GECORO-voorzitter nochtans broodnodig is om het functioneren van de organisatie te garanderen.

Deze situatie, waarbij de (overwegend 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.<sup>88</sup>

### 2.1.3. De impact van de verschillende bestuursniveaus (gemeente, provincie en Vlaams Gewest) op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening

De literatuurstudie maakt in tweede instantie duidelijk dat het 'bestuursniveau' waarop de vergunningsbeslissing wordt genomen, een wezenlijke impact kan uitoefenen op het omgevingsvergunningsproces.

Zoals in de inleiding uiteengezet, gebeurt de omgevingsvergunningverlening op verschillende bestuursniveaus (gemeente-provincie-Vlaams Gewest).<sup>89</sup>

Wetende dat aan elk bestuursniveau decretaal welbepaalde, van elkaar te onderscheiden typen van aanvragen zijn toebedeeld waarover in graad van eerste aanleg moet worden beslist, dat welbepaalde bestuursniveaus niet alleen in graad van eerste aanleg over vergunningsaanvragen beslissen maar ook in graad van administratief beroep zich in sommige gevallen buigen over de dossiers, en dat de introductie van het 'subsidiariteitsbeginsel' eind jaren '90 in het ruimtelijke ordeningsrecht ertoe heeft geleid dat vandaag de dag het gros van de omgevingsvergunningsaanvragen wordt behandeld door de steden en gemeenten, mag een literatuuronderzoek naar de impact van de verschillende bestuursniveaus op de omgevingsvergunningverlening zeker niet ontbreken.

Achtereenvolgens wordt de impact van het onderscheiden bestuursniveau op de vergunningverlening van naderbij bekijken, al naar gelang 1) het voorwerp van de aanvraag, 2) naar gelang de behandeling van de aanvraag in graad van eerste administratieve aanleg of in graad van administratief beroep, en tot slot 3) naar gelang de bestuurskracht van het bestuursniveau.

#### 2.1.3.1. Naar gelang het voorwerp van de aanvraag

De omgevingsvergunningverlening in graad van eerste administratieve aanleg vindt plaats op verschillende bestuursniveaus.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> B. VAN GOOL, "Geen Beamtenherrschaft in de steden? De beleidsinvloed van de Vlaamse lokale topambtenarij in West-Europees vergelijkend perspectief" in G. BOUCKAERT, A. HONDEGHEM, R. JANVIER, F. DE RYNCK en P. BURSENS, *Vlaanderen en/in Europa: omgaan met de Unie en vergelijkend leren*, 2005, Brussel, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 129-160; S. HENNAU, *Gemeentelijke politiek-ambtelijke verhoudingen v2.0? De invloed van het Gemeentedecreet op de politiek-ambtelijke verhoudingen in de Vlaamse gemeenten*, 2016, Hasselt, UHasselt, 663 p.

<sup>89</sup> Zie art. 15 en 15/1 OVD, art. 10 OVB en het Besluit van 13 februari 2015 van de Vlaamse Regering tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning voor de gedetailleerde omschrijving van de bevoegdheden per bestuursniveau, BS 4 maart 2015.

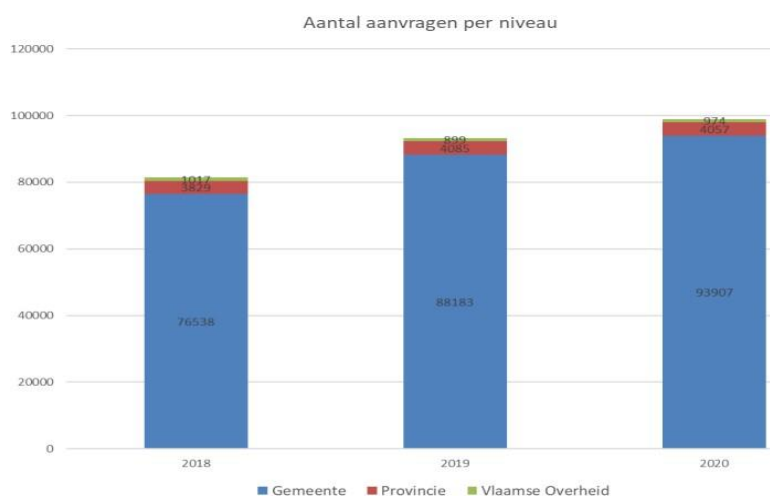
<sup>90</sup> Zie art. 15 en 15/1 OVD, art. 10 OVB en het Besluit van 13 februari 2015 van de Vlaamse Regering tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de

Het Vlaamse Gewest (de Vlaamse regering of de gewestelijke omgevingsambtenaar) beslist in hoofdzaak over de projecten die op de Vlaamse lijst staan, en projecten die meerdere provincies omvatten. Slechts voor een zeer beperkt aantal aanvragen (0,8%) is het Vlaamse Gewest vandaag de dag bevoegd.

De provincies (de deputatie) zijn in hoofdzaak bevoegd voor de provinciale projecten, projecten op het grondgebied van twee of meer gemeenten, of projecten die de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten van klasse 1 tot voorwerp hebben. Zij nemen zo'n 3,3% van de aanvragen voor hun rekening.

Tot slot zijn er de gemeenten (het college van burgemeester en schepenen) die beschikken over een residuaire bevoegdheid inzake vergunningverlening, wat betekent dat alle aanvragen die niet specifiek zijn toebedeeld aan het bestuursniveau van de Vlaamse Overheid of de provincies, door de gemeenten worden behandeld. Het gaat hier om maar liefst 95,9% van het totaal aantal aanvragen.

De onder vermelde grafiek visualiseert het aantal aanvragen naar gelang het bestuursniveau. Het valt hierbij onmiddellijk op dat de gemeenten de behandeling van het gros van de aanvragen voor hun rekening nemen, gevolgd door een gering aandeel dat voor rekening is van de provincies en een miniem aandeel dat wordt behandeld door de Vlaamse Overheid.

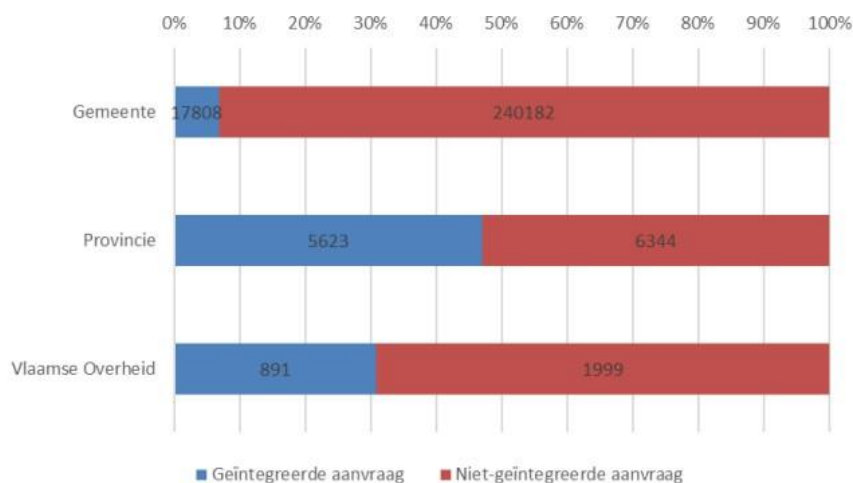


**Figuur 30: Aantal vergunningsaanvragen per bestuursniveau per jaar (Omgevingsloket)**  
Bron: evaluatierapport Omgevingsvergunningsdecreet<sup>91</sup>

In de onder vermelde grafiek wordt vervolgens een onderscheid gemaakt naar gelang slechts één type van aanvraag wordt voorgelegd aan de bevoegde vergunningverlenende overheid, dan wel verschillende typen van aanvragen worden voorgelegd (bv. stedenbouwkundige handelingen, ingedeelde inrichtingen of activiteiten, kleinhandelsactiviteiten, of vegetatiewijzigingen), in welk geval er sinds het invoeren van de omgevingsvergunning sprake is van de 'geïntegreerde' vergunningverlening. Bij de provincie worden het grootste aantal geïntegreerde omgevingsvergunningsaanvragen ingediend, hierin gevolgd door de Vlaamse Overheid en de gemeente, die het grootste aantal niet-geïntegreerde vergunningsaanvragen voor haar rekening neemt.

omgevingsvergunning voor de gedetailleerde omschrijving van de bevoegdheden per bestuursniveau, BS 4 maart 2015.

<sup>91</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 82.



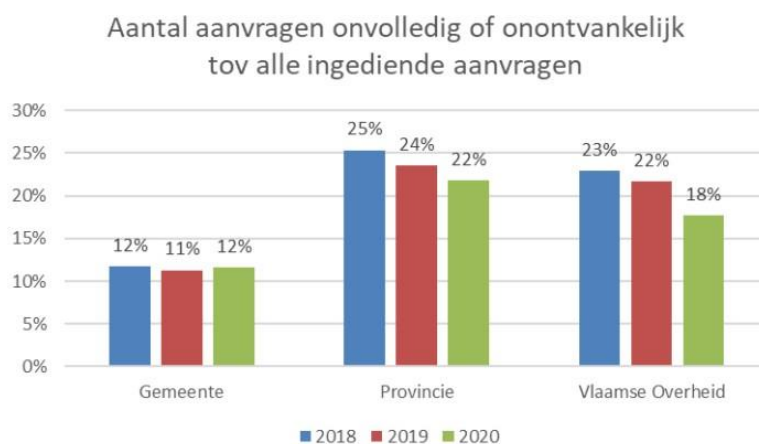
**Figuur 8: Aandeel geïntegreerde aanvragen per VVO (Omgevingsloket)**

Bron: evaluatierapport Omgevingsvergunningsdecreet<sup>92</sup>

Het feit dat de verschillende bestuursniveaus in graad van eerste administratieve aanleg onderscheiden typen van aanvragen beoordelen, kan een impact hebben op de uiteindelijke kwaliteit van de vergunningsbeslissing die wordt afgeleverd.

Elk bestuursniveau heeft immers eigen ambtenaren en politici, eigen structuren en hiërarchieën, een eigen capaciteit aan mensen en middelen, eigen regelgeving die de ambts- en taakvervulling determineert, ... wat kan leiden tot een eigen, van elkaar te onderscheiden 'werkklimaat', wat op zijn beurt een impact kan hebben op de kwaliteit van de omgevingsvergunningverlening.

De eerste grafiek toont een significant verschil aan in de 'volledig- en ontvankelijkverklaring' van de ingediende aanvragen naar gelang het beoordelende bestuursniveau. Het grootste aandeel van onvolledig of ontvankelijk verklaarde omgevingsvergunningsaanvragen situeert zich op het provinciale bestuursniveau, gevolgd door het gewestelijke bestuursniveau en tot slot het gemeentelijke bestuursniveau.



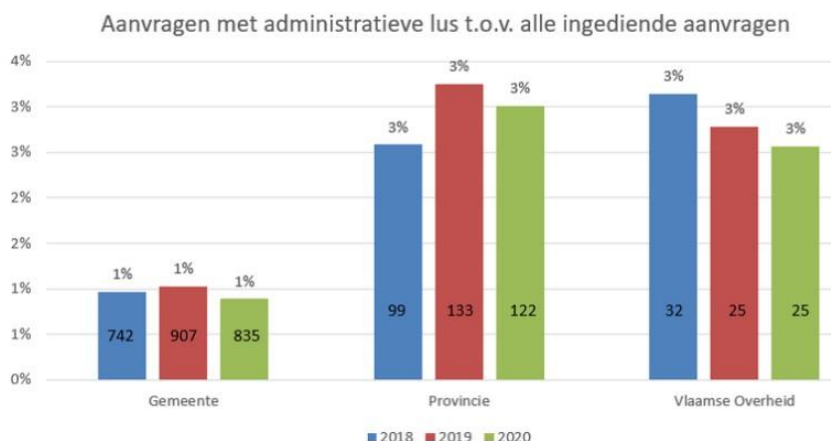
**Figuur 15: Procentueel aantal aanvragen onvolledig of ontvankelijk (Omgevingsloket)**

Bron: evaluatierapport Omgevingsvergunningsdecreet<sup>93</sup>

<sup>92</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 43.

<sup>93</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 61.

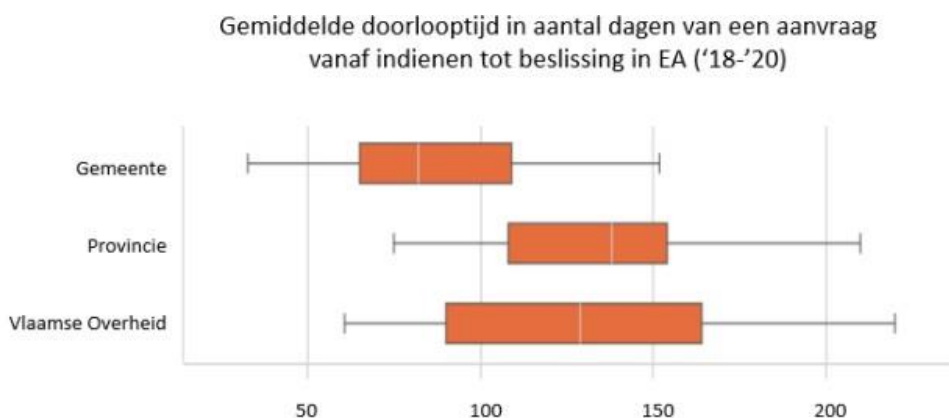
In de tweede grafiek wordt duidelijk dat het aantal aanvragen waarbij de 'administratieve lus' wordt toegepast, eveneens significant verschilt naar gelang het bestuursniveau waarop de aanvraag wordt ingediend. De administratieve lus laat toe om onregelmatigheden lopende de vergunningsprocedure, recht te zetten (bijvoorbeeld wanneer een extern advies ten onrechte niet werd ingewonnen, wanneer het openbaar onderzoek niet correct is verlopen, enz...). Op het provinciale en gewestelijke bestuursniveau wordt op een beduidend grotere schaal toepassing gemaakt van de administratieve lus dan op het gemeentelijke bestuursniveau.



**Figuur 19: Aanvragen met administratieve lus t.o.v. alle ingediende aanvragen per jaar (Omgevingsloket)**

Bron: evaluatierapport Omgevingsvergunningsdecreet<sup>94</sup>

De derde grafiek visualiseert dat ook de gemiddelde behandelingstermijn tussen het ogenblik van het indienen van de aanvraag en het ogenblik waarop wordt beslist over de aanvraag, verschilt naar gelang het onderscheiden bestuursniveau waarop wordt beslist over de vergunningsaanvraag. Op het gewestelijk bestuursniveau ligt de gemiddelde doorlooptijd beduidend hoger dan op het provinciale en gemeentelijke bestuursniveau.



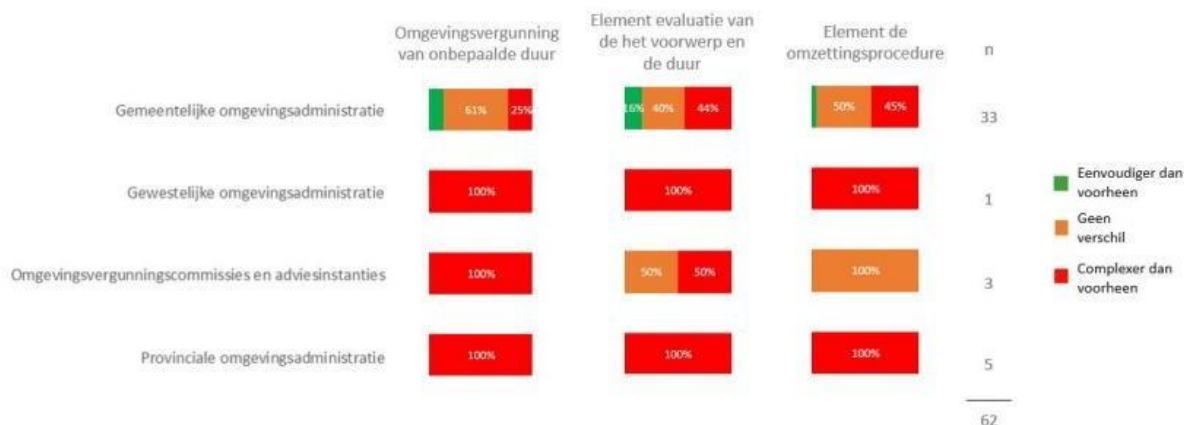
**Figuur 5: Doorlooptijd omgevingsvergunningsdossiers per VVO in eerste aanleg (Omgevingsloket)**

Bron: evaluatierapport Omgevingsvergunningsdecreet<sup>95</sup>

<sup>94</sup>IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 66.

<sup>95</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 41.

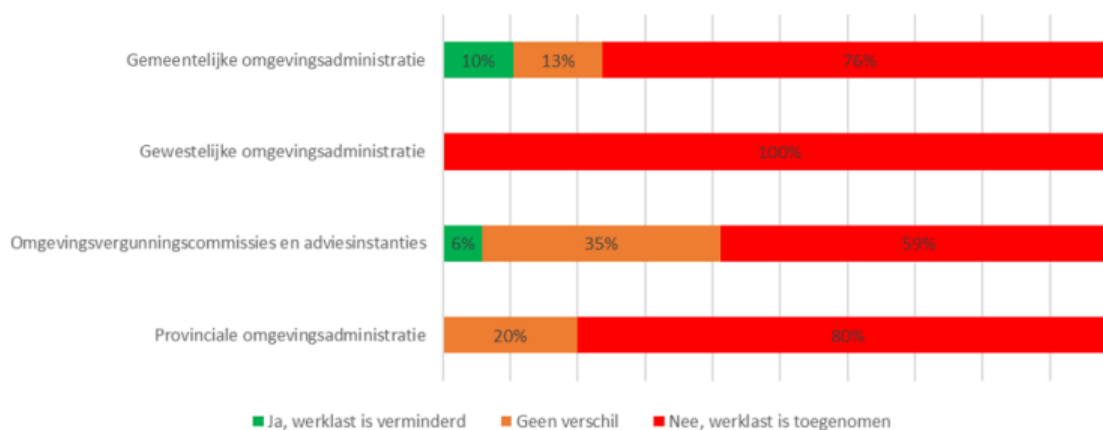
De vierde grafiek toont de perceptie aan door de ambtenaren op de verschillende bestuursniveaus, van het doelbereik van de administratieve vereenvoudiging door de introductie van de omgevingsvergunning. Waar de gemeentelijke omgevingsadministratie nog enigszins enthousiast reageert (groene kleur) blijken de provinciale en gewestelijke omgevingsambtenaren duidelijk heel wat pessimistischer te zijn en de procedure als ‘complexer’ te ervaren dan voorheen het geval was (rode kleur).



**Figuur 13: Perceptie doelbereik administratieve vereenvoudiging door omgevingsadministraties en AVI's (Online enquête)**

Bron: evaluatierapport Omgevingsvergunningsdecreet<sup>96</sup>

De vijfde en laatste grafiek biedt een inzicht in de werklust van de ambtenaren op de onderscheiden bestuursniveaus met de introductie van de omgevingsvergunning. Ook hier is een duidelijk verschil tussen de bestuursniveaus merkbaar. Waar de gemeentelijke omgevingsambtenaren beperkt positief reageren en een aantal van hen zelfs van oordeel zijn dat de werklust is ‘verminderd’, is er volgens de provinciale omgevingsambtenaren geen sprake van een vermindering van de werklust, waarbij de mening van de gewestelijke omgevingsambtenaren nog meer uitgesproken is in die zin dat men unaniem van oordeel is dat de werklust enkel is ‘toegenomen’.



**Figuur 37: De perceptie van de werklust per stakeholder (Online enquête)**

Bron: evaluatierapport Omgevingsvergunningsdecreet<sup>97</sup>

<sup>96</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 53.

<sup>97</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 99.

### 2.1.3.2. Naar gelang de behandeling van de aanvraag in graad van eerste administratieve aanleg of in graad van administratief beroep

Naast de beoordeling van vergunningsaanvragen in graad van eerste administratieve aanleg, vervullen het Vlaamse Gewest en de provincies ook nog een rol als bevoegde overheid wanneer administratief beroep wordt ingesteld tegen de beslissing die in graad van eerste administratieve aanleg is genomen. De Vlaamse Regering of de gewestelijke omgevingsambtenaar zijn bevoegd voor beroepen tegen uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissingen van de deputatie. De deputatie is voor haar ambtsgebied bevoegd voor beroepen tegen uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissingen van het college van burgemeester en schepenen.<sup>98</sup>

Van belang hierbij is aan te stippen dat het beroep een 'devolutief' karakter heeft, wat betekent dat de bevoegde overheid in beroep de aanvraag in zijn totaliteit opnieuw beoordeelt, waarbij de beoordeling zowel bestaat uit een toets op basis van juridische gronden, alsook uit een opportuniteitstoets waarbij de verschillende maatschappelijke belangen ten opzichte van elkaar worden afgewogen.<sup>99</sup>

Onderzoek op het bestuursniveau van de provincie heeft reeds aangetoond dat specifiek voor wat betreft de beoordeling van vergunningsaanvragen in graad van administratief beroep, de balans tussen het afwegen van 'juridische aspecten' en de 'opportuniteitstoets' anders gebeurt dan in graad van eerste administratieve aanleg op het gemeentelijke niveau.<sup>100</sup>

- Juridische kaders lijken in beroep globaal genomen sterker de doorslag te geven. Aanvragen in graad van eerste administratieve aanleg blijken soms geweigerd of vergund te worden op basis van een beperkte juridische argumentatie die bij een eventuele behandeling in beroep onvoldoende (juridisch) stand houdt en dus wordt weerlegd. Dit kan in twee richtingen werken. In graad van eerste administratieve aanleg kan al eens iets geweigerd worden zonder goede argumentatie, wat niet mogelijk is in graad van beroep. Waar men zich in graad van eerste administratieve aanleg kan beperken tot een motivering van slechts enkele regels, is dat evenwel niet aan de orde in graad van beroep.
- Daarnaast wordt er in graad van beroep rekening gehouden met heel wat juridische precedentes op basis van uitspraken van de Raad van Vergunningsbetwistingen en de Raad van State als administratieve rechtscolleges, die vervolgens ook doorwerken in het behandelen van gelijkaardige omgevingsaanvragen.
- In het verlengde daarvan lijkt er zich ook een bredere tendens af te tekenen naar een sterkere juridisering van vergunningstrajecten waarbij betrokken partijen in beroep steeds meer worden bijgestaan door juridische experts. Hierdoor winnen juridische kaders nog sterker aan belang en lijken aspecten van goede ruimtelijke ordening moeilijker stand te houden.
- Voor wat betreft de onderscheiden beoordeling in graad van beroep opzichts de beslissing in graad van eerste aanleg, op het vlak van de opportuniteitstoets, lijkt er een kentering waarneembaar bij die provincies waar gemeentelijke visies inzake goede ruimtelijke ordening bij hun totstandkoming worden gevalideerd door de provinciale overheid, zodat in het geval van beroep, een uniforme beoordeling wordt nagestreefd. Het beleid op lokaal niveau wordt in dat geval immers gedragen door de beroepsoverheid.

---

<sup>98</sup> Art. 52 OVD; VLAAMS PLANBUREAU VOOR OMGEVING, *Beroepen van reguliere stedenbouwkundige vergunningen bij de deputatie*, 2017, Brussel, Departement Omgeving, 22 p.

<sup>99</sup> Art. 63 OVD; P.J. SCHRAEPEN, F. DE RYNCK en J. VOETS, *Provinciaal omgevingsbeleid: een bijdrage tot stadsregionaal beleid? De rol van de provinciebesturen op het bovenlokale niveau*, 2020, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 13.

<sup>100</sup> P.J. SCHRAEPEN, F. DE RYNCK en J. VOETS, *Provinciaal omgevingsbeleid: een bijdrage tot stadsregionaal beleid? De rol van de provinciebesturen op het bovenlokale niveau*, 2020, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 13 e.v.

- Wel blijkt het nog regelmatig voor te komen dat lokale politici in beroep een andere beslissing komen bepleiten dan diegene die ze zelf in graad van eerste aanleg (mee) beslist hebben. Op die manier tracht men een aanvraag die op lokaal niveau moeilijk ligt, alsnog door de deputatie in beroep te laten vergunnen.

Daarnaast toont het onderzoek eveneens aan dat heel wat gemeenten lijken te worstelen met de toenemende juridisering van het omgevingsrecht, en meer bepaald als gevolg van het gebrek aan lokale beleidsinstrumenten.<sup>101</sup>

- Vaak beschikt men over onvoldoende juridische kaders om ongewenste ontwikkelingen tegen te kunnen houden. Sommigen gemeenten nemen in dit verband hun toevlucht tot beleidsbeslissingen zonder verordenende basis en kondigen een bouwstop af of leggen studies zoals een bouwmeesterscan als kader voor beleidsmatig gewenste ontwikkeling vast via de gemeenteraad. Deze lokale beslissingen worden niet steeds als 'legitiem' aanvaard en houden dan ook geen stand wanneer gemeentelijke dossiers door de deputatie in beroep worden beoordeeld. De provincie Antwerpen maakte omtrent deze praktijk een omzendbrief op waarin ze aangeeft onder welke voorwaarden zij als beroepsinstantie rekening houdt met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen bij de beoordeling van aanvragen in beroep. Naast modaliteiten rond bekendmaking, motivering, overleg en goedkeuring door de gemeenteraad vraagt de provincie dat er een initiatief moet volgen op lokaal niveau om de beleidsmatig gewenste ontwikkeling 'juridisch' te verankeren via een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) of verordening, uiterlijk 3 jaar na de goedkeuring van de beleidsvisie. Ook andere provinciebesturen denken er aan om een soortgelijk besluit te nemen, al uit men tegelijkertijd ook twijfels over de duurzaamheid van deze aanpak.
- Het onderliggende probleem lijkt te zijn dat heel wat gemeenten aarzelen om nog sterk in klassieke planningsprocessen te investeren wegens de hoge kostprijs, de lange doorlooptijden en de soms ook onzekere uitkomst. Met instrumenten zoals de 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' zoekt men dan een alternatief voor deze vaak lastige juridische planningsprocedures.

### 2.1.3.3. Naar gelang de bestuurskracht van het bestuursniveau

#### a) De introductie van het subsidiariteitsbeginsel

De toewijzing van de aanvragen in graad van eerste administratieve aanleg aan de verschillende bestuursniveaus, waarbij het gros van de aanvragen (zo'n 95,9 %) vandaag de dag wordt behandeld door het laagste bestuursniveau, de gemeente, kent een belangrijke ontstaansgeschiedenis.

Sinds de jaren '80 wordt het bestuurlijk landschap immers gekenmerkt door 'decentralisatie': steeds meer bevoegdheden worden op grond van het zgn. 'subsidiariteitsbeginsel' doorgeschoven naar het lokale bestuursniveau.<sup>102</sup> Het 'subsidiariteitsbeginsel' draagt in zich dat een hogere instantie geen taken uitvoert die beter door een lagere instantie kunnen worden uitgevoerd. Decentralisatie werd ook doorgevoerd op het vlak van de ruimtelijke ordening.

<sup>101</sup> P.J. SCHRAEPEN, F. DE RYNCK en J. VOETS, *Provinciaal omgevingsbeleid: een bijdrage tot stadsregionaal beleid? De rol van de provinciebesturen op het bovenlokale niveau*, 2020, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 15 e.v.

<sup>102</sup> S. VAN BUTSELE, K. TOEBAK en I. COELMONT, "Bouwen aan interbestuurlijk partnerschap: Focus op het interbestuurlijke samenspel in de ruimtelijke ordening in Vlaanderen", in *Regie en loslaten : Bijdragen aan de PlanDag 2014*, 2014, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 2; P. VERVOORT, J. HERMY, I. PENNINCX en A. PISMAN, "Groeien van government naar governance met subsidiariteit als rode draad doorheen het ruimtelijk beleid in Vlaanderen", in *Regie en loslaten : Bijdragen aan de PlanDag 2014*, 2014, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 71 e.v.; P. VERVOORT en J. HERMY, *Lokale bestuurskracht inzake ruimtelijk beleid: rol en monitoring van het aspect bestuurlijke capaciteit*, 2014, Brussel, Vlaamse Overheid, Departement Ruimte, 7; B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen. Toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 5 e.v.; B. VAN HAELTER en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen. Reflectienota*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 5.



Het subsidiariteitsbeginsel werd ingeschreven in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997), gevolgd door de verankering ervan in het Decreet Ruimtelijke Ordening (1999), waardoor de vergunningverlening grotendeels werd doorgeschoven van het gewestelijke bestuursniveau naar het gemeentelijke bestuursniveau, waardoor de gemeenten zelf konden beslissen over stedenbouwkundige vergunningen voor projecten op hun grondgebied, zonder voorafgaand bindend advies van het Vlaamse Gewest.<sup>103</sup> Met de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in 2009 werden nog een aantal vergunningsbevoegdheden, bijvoorbeeld rond sociale huisvesting, gedecentraliseerd.<sup>104</sup>

Gemeenten werden 'ontvoogd' van zodra aan vijf toepassingsvoorwaarden (zgn. kwaliteitsvoorwaarden) was voldaan, met name wanneer men beschikte over een goedgekeurd ruimtelijk structuurplan, een conform verklaard plannenregister, een vastgesteld vergunningenregister en een register van onbebouwde percelen, en een stedenbouwkundig ambtenaar was aangesteld.<sup>105</sup>

De voornaamste doelstellingen van de ontvoogding waren:

- (1) meer autonomie/zeggenschap geven aan de gemeenten,
- (2) een consequente beleidsuitvoering realiseren op het niveau van de gemeenten,
- (3) een kwaliteitssprong maken op het vlak van het lokale ruimtelijke beleid,
- (4) verwezenlijkingen op het terrein realiseren die meer in lijn zijn met de Vlaamse visie, en
- (5) een vlottere en snellere vergunningverlening bereiken.

Door gemeenten te verplichten een ruimtelijk structuurplan op te maken, een planningsbeleid te voeren en vergunningen toe te kennen die in lijn liggen met dit planningsbeleid (het voeren van een 'consequent ruimtelijk beleid') beoogde men bij te dragen tot een meer duurzame globale ruimtelijke ontwikkeling.

De decentraliseringsbeweging kwam uiterst traag op gang.<sup>106</sup> In 2005 is uiteindelijk de eerste stad ontvoogd. In 2010 waren slechts 77 gemeenten ontvoogd, waarop toenmalig minister MUYTERS in zijn beleidsbrief stelde dat het proces vertraging had opgelopen, waarbij een aantal acties werden geformuleerd (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.<sup>107</sup> De onder vermelde grafiek toont de evolutie in het aantal ontvoogde gemeenten aan doorheen de tijd.

---

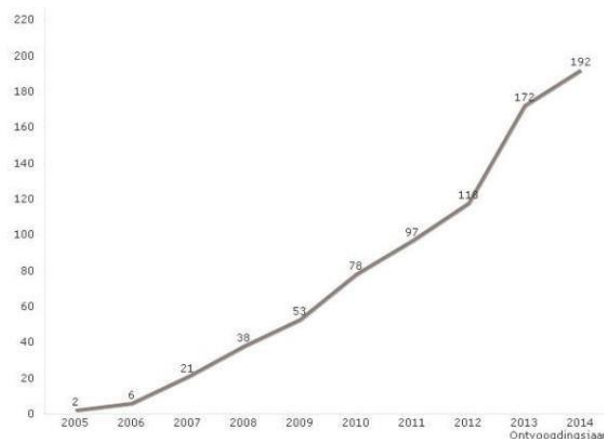
<sup>103</sup> A. GOMMERS en B. CLOET, *Gewijzigde rolverdeling in het omgevingsbeleid en impact op ruimte en milieu*, 2019, Brussel, Departement Omgeving, 9; B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 27-28.

<sup>104</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 8-9.

<sup>105</sup> P. VERVOORT, J. HERMY, I. PENNINCX en A. PISMAN, "Groeien van government naar governance met subsidiariteit als rode draad doorheen het ruimtelijk beleid in Vlaanderen", in *Regie en loslaten : Bijdragen aan de PlanDag 2014*, 2014, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 73 e.v.

<sup>106</sup> S. VAN BUTSELE, K. TOEBAK en I. COELMONT, "Bouwen aan interbestuurlijk partnerschap: Focus op het interbestuurlijke samenspel in de ruimtelijke ordening in Vlaanderen", in *Regie en loslaten : Bijdragen aan de PlanDag 2014*, 2014, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 2-3; B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen. Toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 9.

<sup>107</sup> Voor een overzicht van de datum van ontvoogding van de verschillende gemeenten, zie: [https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/SVZ\\_registers\\_20200401.pdf](https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/SVZ_registers_20200401.pdf).



**Figuur 1: Evolutie cumulatief aantal ontvoogde gemeentes – bron: Ruimte Vlaanderen april 2014.**

Bron: Ruimte Vlaanderen 2014

Met de introductie van de Omgevingsvergunning in 2018 werd een einde gesteld aan het onderscheid tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten. Sindsdien kan elke Vlaamse gemeente autonoom beslissen over de vergunningverlening op zijn grondgebied, ongeacht al dan niet is voldaan aan de initieel gestelde vijf toepassingsvoorwaarden.<sup>108</sup>

In het verleden werd onderzoek gevoerd naar de positieve en negatieve effecten van de ontvoogding van gemeenten op de vergunningverlening.<sup>109</sup> Als premisse werd vooropgesteld dat ontvoogde gemeenten meer correcte en beter gemotiveerde vergunningsbeslissingen zouden nemen dan niet-ontvoogde gemeenten (wat een impact heeft op de 'kwalitatieve' vergunningverlening), wat zich moest uiten in een lager aantal vergunningsbeslissingen die worden hervormd na het indienen van een hoger beroep. Het onderzoek leidde evenwel tot de vaststelling dat een diverse externe evoluties (vb. complexe regelgeving, mondiger worden van de burger,...) tot gevolg hadden dat ook niet-ontvoogde gemeenten correctere vergunningsbeslissingen nemen en deze zo goed mogelijk onderbouwen. Bij alle onderzochte gemeenten was er dan ook een kwaliteitssprong waarneembaar, hoewel deze sneller lijkt te zijn verlopen bij de ontvoogde gemeenten.<sup>110</sup>

Waar decentralisering inzake de vergunningverlening heeft geleid tot 'ontvoogde' gemeenten, wat voor hen een significante ommekeer heeft teweeg gebracht specifiek op het vlak van het 'proces' van de vergunningverlening, mag de decentralisatiebeweging evenwel niet wordt 'verengd' tot dit domein. Ook op andere domeinen werden meer taken en bevoegdheden doorgeschoven naar de lokale besturen.

Daarnaast kan worden vastgesteld dat ook de concrete invulling van het begrip 'subsidiariteit' doorheen de tijd wijzigt.

<sup>108</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 9.

<sup>109</sup> A. GOMMERS en B. CLOET, *Gewijzigde rolverdeling in het omgevingsbeleid en impact op ruimte en milieu*, 2019, Brussel, Departement Omgeving, 5.

<sup>110</sup> A. GOMMERS en B. CLOET, *Gewijzigde rolverdeling in het omgevingsbeleid en impact op ruimte en milieu*, 2019, Brussel, Departement Omgeving, 6.

Waar de concrete invulling van het subsidiariteitsbeginsel aanvankelijk was geïnspireerd op het heersende Europese ‘subsidiarity’-beleid waarin de EU slechts tussen wenste te komen als zij in staat was doeltreffender op te treden dan de lidstaten (in het RSV wordt het subsidiariteitsbeginsel omschreven als: “Elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid houdt zich bezig met die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. Beslissingen moeten worden genomen op het meest geschikte niveau.”), wijzigt die invulling bij de introductie van het Witboek interne staatshervorming van 2011 (“Het subsidiariteitsprincipe stelt dat zo veel mogelijk bevoegdheden op een zo laag mogelijk niveau, zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden uitgeoefend.”) alsook in het Groenboek van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen 2012. Hierin wordt gesteld dat Vlaanderen, provincies en gemeenten ‘gelijkwaardige’ partners zijn voor de uitvoering van het beleidsplan. Bovendien wordt melding gemaakt van andere partners, zoals private initiatiefnemers, die het beleid mee kunnen uitvoeren.<sup>111</sup>

De Vlaamse Overheid wenste op het vlak van de omgevingsvergunningverlening aldus nog meer ‘los’ te laten, en initiatieven en acties over te laten aan tal van andere actoren.

## b) De impact van het subsidiariteitsbeginsel op de bestuurskracht van de lokale overheid

De relatie van de ‘Vlaamse Overheid’ ten opzichte van de ‘gemeenten’ verandert door de gemeentelijke ontvoogding substantieel, en is niet langer gebaseerd op controle en op hiërarchische tussenkomsten voor individuele dossiers. De nieuwe relatie krijgt vorm vanuit een wederzijds vertrouwen, gelijkwaardigheid, verantwoordelijkheid over eigen opdrachten en een onderling partnerschap. Dit impliceert dat ieder niveau beschikt over voldoende competentie om de eigen beleidsontwikkeling en implementatie ervan te kunnen realiseren.<sup>112</sup>

Het hebben van voldoende bestuurskracht op alle niveaus en specifiek op het niveau van de gemeenten en provincies, is hierin een belangrijke randvoorwaarde.<sup>113</sup>

De ‘bestuurskrachtmonitor’ werd geïntroduceerd als instrument om de gemeentelijke ruimtelijke bestuurskracht te meten. Dit initiatief paste binnen de intentie om gemeenten vanuit Vlaanderen te blijven ondersteunen bij het uitvoeren van hun gemeentelijke subsidiaire taken. Deze begeleiding, geregistreerd door Vlaanderen, wordt idealiter uitgewerkt op maat van de gemeenten, zodat vooral gemeenten die nood hebben aan ondersteuning vanuit Vlaanderen (het gaat hier dan om ‘weinig bestuurskrachtige gemeenten’) deze ook effectief krijgen.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> P. VERVOORT, J. HERMY, I. PENNINCX en A. PISMAN, “Groei van government naar governance met subsidiariteit als rode draad doorheen het ruimtelijk beleid in Vlaanderen”, in *Regie en loslaten : Bijdragen aan de PlanDag 2014*, 2014, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 72 e.v.

<sup>112</sup> S. VAN BUTSELE, K. TOEBAK en I. COELMONT, “Bouwen aan interbestuurlijk partnerschap: Focus op het interbestuurlijke samenspel in de ruimtelijke ordening in Vlaanderen”, in *Regie en loslaten : Bijdragen aan de PlanDag 2014*, 2014, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 2.

<sup>113</sup> J. VOETS, T. COPPENS, D. STERKENS, B. DE PEUTER en W. VAN DOOREN, “Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid”, 2014, Brussel, Departement Ruimte Vlaanderen, 14 e.v.; P. VERVOORT en J. HERMY, *Lokale bestuurskracht inzake ruimtelijk beleid: rol en monitoring van het aspect bestuurlijke capaciteit*, 2014, Brussel, Vlaamse Overheid, Departement Ruimte, 10 e.v.

<sup>114</sup> J. VOETS, T. COPPENS, D. STERKENS, B. DE PEUTER en W. VAN DOOREN, “Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid”, 2014, Brussel, Departement Ruimte Vlaanderen, 17 e.v., 99 e.v.; P. VERVOORT, J. HERMY, I. PENNINCX en A. PISMAN, “Groei van government naar governance met subsidiariteit als rode draad doorheen het ruimtelijk beleid in Vlaanderen”, in *Regie en loslaten : Bijdragen aan de PlanDag 2014*, 2014, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 75 e.v.; P. VERVOORT en J. HERMY, *Lokale bestuurskracht inzake ruimtelijk beleid: rol en monitoring van het aspect bestuurlijke capaciteit*, 2014, Brussel, Vlaamse Overheid, Departement Ruimte, 16.

Vanaf 2018 werd de bestuurskrachtmonitor geïntegreerd in de nieuwe 'gemeentemonitor'. Ter ondersteuning van de gemeenten, teneinde hun bestuurskracht te verhogen, werd de bestuurskrachtmonitor effectief van cijfermateriaal voorzien. In vergelijking tot de ontvoogdingsvoorwaarden heeft de monitor niet enkel aandacht voor de interne capaciteit van een lokaal bestuur maar ook voor de gemeentelijke opdracht, voor het realiseren van ruimtelijke doelstellingen en de wijze waarop die worden bereikt.

Dat decentralisatie tot op de dag van vandaag een bijzonder actueel thema is, blijkt uit de Beleidsnota binnenlands bestuur en stedenbeleid (2019-2024)<sup>115</sup> waarin expliciet wordt gesteld dat de overheid streeft naar een bestuurlijk landschap waarin het lokale bestuursniveau meer beslissingsmacht geniet: *"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."*<sup>116</sup>

Doorheen de voorbije decennia zijn de bevoegdheden van gemeenten niet alleen toegenomen in 'aantal', maar ook in 'complexiteit'. In combinatie met toenemende 'fiscal stress' en stijgende verwachtingen van burgers, leidde dit tot een belangrijk internationaal debat over de rol van lokale besturen binnen het bestuurlijk landschap.<sup>117</sup> De vraag rijst of lokale besturen in hun huidige vorm wel voldoende capaciteit hebben om aan al deze toenemende verwachtingen te voldoen.

Het Witboek interne staatsvorming gaf destijds reeds aan dat een verhoging van de capaciteit van de Vlaamse gemeenten in dat opzicht belangrijk is.<sup>118</sup>

De concrete impact van de decentralisatiebeweging op het functioneren van de gemeenten, heeft het voorwerp uitgemaakt van meervoudig onderzoek. Verschillende facetten werden hierbij onderzocht, waaronder de schaalgrootte, de politiek-ambtelijke verhoudingen, de kwaliteit van het ambtelijk personeel, IT en digitalisering, en dienstoverschrijdende samenwerking.

- Schaalgrootte:<sup>119</sup> Uit onderzoek blijkt dat voor wat betreft de 'schaalgrootte', kleine gemeenten zich bewust zijn van de impact van de beperkte schaalgrootte op de uitoefening van hun taken. In verschillende gemeenten wordt dan ook gezocht naar manieren om een aantal gemeentelijke opdrachten alsnog in te vullen, ondanks het gebrek aan interne capaciteit. Intergemeentelijke samenwerking is hierbij in veel gevallen de meest voor de hand liggende optie. Het kan een werkbare oplossing bieden voor een aantal gemeentelijke opdrachten.<sup>120</sup>

---

<sup>115</sup> Beleidsnota 2019-2024 Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid ingediend door Bart Somers, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/32209>.

<sup>116</sup> B. VAN HAELTER en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen. Reflectienota*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 6.

<sup>117</sup> R. ANDREWS, M.J. BEYNON en A.M. MCDERMOTT, "Organizational capability in the public sector: a configurational approach", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2015, 239-258.

<sup>118</sup> S. VAN BUTSELE, K. TOEBAK en I. COELMONT, "Bouwen aan interbestuurlijk partnerschap: Focus op het interbestuurlijke samenspel in de ruimtelijke ordening in Vlaanderen", in *Regie en loslaten: Bijdragen aan de PlanDag 2014*, 2014, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 3.

<sup>119</sup> S. HENNAU, "The Relationship between Politics and Administration at the Flemish Local Level: Intermunicipal Differences Explained", *The NISPACE Journal of Public Administration and Policy* 2020-2021, nr. 2, 145.

<sup>120</sup> B. VAN HAELTER en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen. Reflectienota*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 17-18.

Ondanks een aantal goede voorbeelden van de meerwaarde van intergemeentelijke samenwerking, werd vastgesteld dat deze strategie ook een aantal beperkingen inhoudt, waarmee het lokaal bestuur rekening dient te houden. Sommige gemeenten hebben binnen een aantal beleidsdomeinen, of rond bepaalde specifieke opdrachten, geen traditie van samenwerking. Waar deze traditie ontbreekt, lijken pogingen tot intergemeentelijke samenwerking zelden succesvol. Dat heeft te maken met weerstand in individuele gemeenten, met concurrentie tussen gemeenten of met politieke of ambtelijke onwil om tot samenwerking over te gaan.<sup>121</sup>

Niet elke opdracht van het lokaal bestuur is daarnaast even goed geschikt voor intergemeentelijke samenwerking. Inzake ruimtelijke ordening worden bijvoorbeeld een aantal taken opgenomen door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (vb. de opmaak van het verslag door de intergemeentelijke omgevingsambtenaar als basis voor de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen), maar er blijven altijd een aantal taken over die autonoom moeten worden ingevuld en waarvoor een zekere mate van interne capaciteit dus noodzakelijk is (bijvoorbeeld het bepalen van gebiedsgerichte ruimtelijk gewenste ontwikkelingen, het bepalen van lokale handhavingsprioriteiten aan de hand van een omgevingsanalyse, enz). Externe capaciteit kan dus een goede aanvulling vormen op interne capaciteit, maar ze kan deze niet voor elke opdracht vervangen. Daarbij vereist intergemeentelijke samenwerking een bepaalde mate van interne coördinatiecapaciteit die in lokale besturen niet altijd aanwezig is.

- Politiek-ambtelijke verhoudingen<sup>122</sup>: Onderzoek toont vervolgens aan dat constructieve politiek-ambtelijke verhoudingen een positieve invloed hebben op de capaciteit van het lokaal bestuur. Het betreft hier een relatie waarin beiden zich gesteund en gewaardeerd voelen door elkaar, maar waarin zij ook de ruimte krijgen om hun eigen rol te vervullen. Wederzijds vertrouwen en een cultuur van constructief overleg zijn hierbij belangrijke succesfactoren. Dit speelt zowel op het organisatieniveau (de relatie tussen het college van burgemeester en schepenen), als op het dienstenniveau (de relatie tussen het diensthoofd en de medewerkers enerzijds, en de bevoegde schepenen anderzijds).

Onderzoek heeft daarnaast aangetoond dat het wederzijds vertrouwen tussen de leden van het college en de ambtelijke diensten de afgelopen jaren is gegroeid. De meerderheid van de respondenten (zowel politici als ambtenaren) geeft aan dat ze zich gesteund en gewaardeerd voelen door het andere niveau. Men stelt in dit opzicht dat de interpersoonlijke relatie goed is, en dat de samenwerking op een constructieve manier verloopt. Over de verschillende deelstudies heen wordt in slechts twee onderzochte gemeenten door zowel politici als ambtenaren gesteld dat de interpersoonlijke verhoudingen er niet constructief zijn. Volgens de bevraagde ambtenaren en politici in deze gemeenten heeft deze relatie een negatieve invloed op de resultaten van het lokaal bestuur.

Hoewel de interpersoonlijke relaties dus over het algemeen goed zijn, stellen verschillende ambtenaren wel dat politici nog te vaak interveniëren op het operationele niveau.<sup>123</sup> Hoewel het Decreet Lokaal Bestuur verder inzet op de uitbouw van een diensthoofdenmodel<sup>4</sup> in de Vlaamse gemeenten, blijkt dit in veel lokale besturen nog onvoldoende geïmplementeerd. Er zijn nog steeds frequente contacten tussen de leden van het college en de administratie, waarbij Vlaamse burgemeesters en schepenen het moeilijk hebben om de aansturing uit handen te geven.

---

<sup>121</sup> F. DE RYNCK, *De kunst van het twijfelen: Op verkenning tussen wetenschap en praktijk: reflecties bij een emeritaat*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 146 p.

<sup>122</sup> B. VAN HAELTER en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen. Reflectienota*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 18 e.v.

<sup>123</sup> B. VAN HAELTER en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen. Reflectienota*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 19.

Onderzoek geeft aan dat politici nog te vaak vasthouden aan het traditionele schepenmodel, waarbij de mate waarin de schepen zelf operationeel aanstuurt, voornamelijk afhangt van de persoonlijkheid van de schepen zelf: het schepenmodel komt niet vaker voor in gemeenten met een bepaalde schaal, en is niet gelinkt aan een enkele politieke partij of ideologische strekking. De aanwezigheid van het schepenmodel wordt overigens niet altijd als problematisch ervaren: verschillende ambtenaren, voornamelijk binnen kleinere gemeenten, stellen dat de rechtstreekse aansturing door de bevoegde schepen zorgt voor een heldere en transparante communicatie tussen beide niveaus.

- Kwaliteit van het ambtelijk personeel: De capaciteit van het lokaal bestuur is in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van het ambtelijk personeel. Zo wijst een studie op 'de meerwaarde van een bekwaam en hooggeschoold ambtenarenkorps'.<sup>124</sup> De personeelsbezetting in Vlaamse lokale besturen varieert sterk.

Onderzoek maakt duidelijk dat in grote lijnen drie types van besturen kunnen worden onderscheiden op het vlak van ambtelijk personeel:<sup>125</sup>

- Een eerste groep van gemeenten is de voorbije jaren sterk geprofessionaliseerd. Ze zijn er in geslaagd om gekwalificeerde medewerkers aan te trekken, die binnen de organisatie de tijd en ruimte krijgen om verdiepend te werken. Veel van deze gemeenten beschikken ook over een gekwalificeerd kader, dat dienstoverschrijdende samenwerking faciliteert. In deze groep zien we voornamelijk grotere gemeenten.
- Een tweede groep van gemeenten heeft de voorbije jaren pogingen ondernomen om meer gekwalificeerd personeel aan te werven, maar is hier niet volledig in geslaagd. Hoewel het besef dat er nood is aan een professionele administratie én de politieke wil aanwezig zijn, botsen deze gemeenten op een aantal drempels. Een belangrijke factor is de 'War for talent': verschillende respondenten stellen dat hoger opgeleide burgers vaak niet kiezen voor een job bij het lokaal bestuur, bijvoorbeeld omdat de verloningsvoorwaarden niet altijd concurrentieel zijn. Dit probleem stelt zich voornamelijk (doch niet uitsluitend) binnen een aantal specifieke functies (zoals de gemeentelijke omgevingsambtenaar). Een tweede belangrijke factor betreft de schaal van de gemeente in kwestie. Onderzoek toont aan dat schaalvoordelen kunnen bijdragen aan de professionalisering van het ambtelijk apparaat; dit zowel binnen de verschillende sectorale diensten als binnen de ondersteunende diensten. Zo blijkt dat er vaker ambtenaren met een meer gespecialiseerd profiel werkzaam zijn -en dus ook aangeworven worden- in grotere gemeenten. Een derde belangrijke factor betreft padafhankelijkheid. Een belangrijk deel van de Vlaamse gemeenten beschikt over een historisch gegroeid personeelsbestand, dat niet altijd is afgestemd op de taken en verantwoordelijkheden dat het bestuur vandaag wil of moet opnemen. Dit is een ruimere problematiek, maar ze stelt zich niet in elke gemeente even sterk.
- Een derde groep van gemeenten stelt dat er op dit moment geen nood is aan een verdere professionalisering van het ambtelijk apparaat, waardoor investeringen in personeel uitblijven. Dit blijkt niet gelieerd aan bepaalde gemeentelijke karakteristieken nu het zowel gaat om kleine als grote gemeenten met bovendien een sterk uiteenlopende financiële situatie en verschillende geografische ligging. Het betreft in de eerste plaats een politieke overweging: de meeste bevraagde politici in deze groep van gemeenten achten verdere investeringen in het ambtelijk personeel niet noodzakelijk om de opdrachten die ze vandaag hebben te realiseren.

---

<sup>124</sup> S. HENNAU, *Gemeentelijke politiek-ambtelijke verhoudingen v2.0? De invloed van het Gemeentedecreet op de politiek-ambtelijke verhoudingen in de Vlaamse gemeenten*, 2016, Hasselt, UHasselt, 663 p.

<sup>125</sup> S. HENNAU, *Gemeentelijke politiek-ambtelijke verhoudingen v2.0? De invloed van het Gemeentedecreet op de politiek-ambtelijke verhoudingen in de Vlaamse gemeenten*, 2016, Hasselt, UHasselt, 663 p.; B. VAN HAELTER en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen. Reflectienota*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 21-22.

In sommige gemeenten ontstaat ook een beeld dat bepaalde politieke bestuurders een hoger opgeleid en ‘mondiger’ ambtelijk apparaat enigszins vermijden omdat het hun vrije ruimte beperkt. Bij de ambtelijke respondenten in deze gemeenten blijkt een meer gevarieerd beeld, waarbij een deel van de ambtenaren stelt dat de toenemende en complexere taken van lokale overheden een meer professionele aanpak vereisen, en investeringen in personeel dus noodzakelijk worden. In een beperkt aantal onderzochte gemeenten legt dit verschil in visie een druk op de politiek-ambtelijke verhoudingen.

- IT en digitalisering<sup>126</sup>: IT en digitalisering vormen belangrijke uitdagingen voor veel lokale besturen. Hoewel moderne technologie lokale besturen in staat moet stellen om hun beleid voor te bereiden en te ondersteunen, hun dienstverlening beter te organiseren en de samenwerking met verschillende partners op te volgen, stellen verschillende onderzoeken vast dat quasi alle gemeenten te kleinschalig zijn om zelf de toenemende verwachtingen qua digitalisering het hoofd te bieden. De VVSG stelt dan ook dat lokale besturen de hand moeten reiken naar centrale overheden om dit samen aan te pakken. De uitrol van interbestuurlijke IT- en datasystemen staat hierin centraal.

Waar een aantal lokale besturen de afgelopen jaren sterk hebben geïnvesteerd in IT-capaciteit (zowel in software, hardware als in gekwalificeerde medewerkers), gaat het hier in veel gevallen in hoofdzaak over investeringen in ‘zichtbare’ IT-toepassingen zoals een gemeentelijke website of een digitaal loket. Investeringen in ‘ambtelijke’ toepassingen en een helder uitgewerkt databeleid, die voor de burger in eerste instantie minder tastbaar zijn, blijven in veel gemeenten beperkt. De digitale omschakeling is bijzonder duur, verloopt erg traag, en het gebrek aan een organisatiebrede, geïntegreerde benadering zorgt voor een toegenomen verkokering. Zo blijkt de interne gegevensdeling tussen verschillende diensten nog steeds een actueel probleem. Veel gemeenten kampen met een (historisch opgebouwde) achterstand, en een inhaalbeweging blijft voorlopig uit.

De redenen hiervoor zijn drieledig.

- Ten eerste gaat het hier om een politieke beslissing die volgens verschillende respondenten in de eerste plaats electoraal gemotiveerd is: IT-investeringen zijn immers vaak dure investeringen met een beperkte electorale return.
- Ten tweede wijzen verschillende respondenten over de verschillende deelstudies heen op het personeelsbestand. Dit wordt bevestigd door de data van de VVSG: lokale besturen tellen -in de breedte van de organisatie- betrekkelijk veel kortgeschoolde medewerkers, die niet altijd over voldoende digitale vaardigheden beschikken. Daarnaast is er nood aan gespecialiseerde kennis rond IT- en datamanagement, rond informatieveiligheid, enz... Hier wordt echter gewezen op de concurrentiepositie van het lokaal bestuur als werkgever ten aanzien van de private markt: gekwalificeerde informatici zijn geëerd op de arbeidsmarkt, en kunnen vaak tegen betere verloningsvoorwaarden aan de slag in private ondernemingen. Zelfs als de lokale politici willen investeren in gekwalificeerd IT-personeel, ligt dit dus niet altijd voor de hand.
- Ten derde speelt ook inzake IT, gemeentelijke schaal een belangrijke rol.

Daarnaast wordt intergemeentelijke samenwerking volgens enkele respondenten bemoeilijkt doordat verschillende (naburige) gemeenten uiteenlopende IT-systemen hanteren. Een aanzienlijk deel van de lokale besturen ziet in de voorziening van uniforme en performante IT-systemen een belangrijke taak van de Vlaamse Overheid, die vandaag nog onvoldoende wordt opgenomen.

---

<sup>126</sup> B. VAN HAELTER en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen. Reflectienota*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 23-24.

- Dienstoverschrijdende samenwerking<sup>127</sup>: Onderzoek heeft aangetoond dat de samenwerking tussen de verschillende diensten volgens de bevraagde politici en ambtenaren essentieel is voor een goede interne werking en een performante dienstverlening. Dit manifesteert zich op twee niveaus: intern en extern.

Intern wordt bijvoorbeeld gewezen op een eengemaakt organisatiebeheersingssysteem voor de volledige organisatie. Om dit te realiseren is een belangrijke rol weggelegd voor het managementteam, dat binnen de organisatie een verbindende functie heeft: het coördineren van de diensten en het bewaken van de eenheid in de werking, zijn volgens recent onderzoek essentiële rollen van het managementteam.<sup>128</sup>

Ook op het externe niveau, en dus inzake het gemeentelijk beleid, wordt dienstoverschrijdende samenwerking almaar belangrijker. Lokale besturen worden immers in toenemende mate geconfronteerd met complexe maatschappelijke vraagstukken en uitdagingen, die een integrale beleidsvoering en geïntegreerde dienstverlening vereisen. Zo bijvoorbeeld stellen verschillende respondenten dat ruimtelijke planning sneller en met minder weerstand verloopt wanneer onder meer de dienst mobiliteit in een vroeg stadium wordt betrokken.

Het lokaal bestuur kan dienstoverschrijdende samenwerking faciliteren (of zelfs stimuleren) door verwante gemeentelijke diensten fysiek (op eenzelfde locatie) en/of structureel (onder eenzelfde departement) met elkaar te verbinden. Dit is vooral binnen grotere organisaties een aandachtspunt. Daarnaast is het van belang dat aandacht wordt besteed aan ambtelijk leiderschap en een organisatiecultuur die samenwerking op een duurzame manier faciliteert, en hiervoor ook de nodige (coördinatie-)capaciteit vrijmaakt. Verder onderzoek heeft uitgewezen dat de dienstoverschrijdende samenwerking in kleinere gemeenten vaker ad hoc en informeel verloopt, terwijl een aantal (doch zeker niet alle) grotere besturen investeren in structurele samenwerking (projectgericht werken).

Tot slot wijst onderzoek uit dat er een sterkere ambtelijke samenwerking is tussen de verschillende diensten die onder de bevoegdheid van één enkele schepen (of in een bepaald geval: schepenen van eenzelfde politieke partij) vallen. Een logische bevoegdheidsverdeling binnen het college van burgemeester en schepenen, waarbij verwante beleidsdomeinen bij eenzelfde schepen worden ondergebracht, kan deze samenwerking dus bevorderen.

Waar de decentralisatiebeweging ‘meer autonomie’ voor het lokale bestuursniveau beoogt te creëren, toont onderzoek aan dat gemeenten daarentegen zélf overwegend van oordeel zijn, over onvoldoende capaciteit te beschikken om op een gepaste manier invulling te geven aan de toegenomen beleidsvrijheid, wat *de facto* op het terrein aldus een ‘gebrek aan autonomie’ impliceert. De ‘feitelijke’ autonomie binnen de Vlaamse lokale besturen ligt derhalve lager dan de ‘formele’ autonomie.<sup>129</sup>

Daarnaast blijkt uit onderzoek dat het gebrek aan voldoende capaciteit in bepaalde domeinen aanleiding geeft tot sterke partnerschappen tussen lokale besturen en een aantal externe *stakeholders*, waarover verschillende respondenten hun bezorgdheid uiten, een gegeven dat vooralsnog onderbelicht is in de academische literatuur. Idem dito wat betreft de vaststelling dat private organisaties in verschillende beleidsdomeinen de afgelopen jaren (decennia) sterker geprofessionaliseerd lijken dan de lokale ambtelijke organisaties. Hierdoor is de onderhandelingspositie van private organisaties tegenover het lokaal bestuur versterkt, en bepalen deze private *stakeholders* in toenemende mate mee het lokale beleid.

---

<sup>127</sup> B. VAN HAELTER en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen. Reflectienota*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 17-18, 26-27.

<sup>128</sup> S. HENNAU, “The Relationship between Politics and Administration at the Flemish Local Level: Intermunicipal Differences Explained”, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 2020-2021, nr. 2, 141-160.

<sup>129</sup> B. VAN HAELTER en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen. Reflectienota*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 30-31.



Verschillende gemeenten stellen dat de onderhandelingspositie van private ruimtelijke ontwikkelaars door een onevenredige professionalisering in die mate is toegenomen, dat het ruimtelijk beleid in toenemende mate wordt afgestemd op de behoeften van deze private actoren.<sup>130</sup> Dit heeft bijvoorbeeld invloed op een versoepelde vergunningverlening vanuit het lokaal bestuur. De toenemende vrijheidsgraden van private ontwikkelaars mogen op kortere termijn dan wel een aantal voordelen met zich meebrengen (cf. aanpak woonproblematiek, stadsvernieuwing, economisch rendement...), volgens verschillende respondenten neemt hierdoor de druk op de ruimtelijke ordening vooral op de langere termijn toe. In bepaalde gemeenten klinkt het zelfs dat het ruimtelijk beleid in toenemende mate gedictieerd wordt door private ontwikkelaars.

De interactie met een aantal sterke externe *stakeholders* legt dus mee druk op de 'feitelijke' autonomie van lokale besturen. Hoewel verschillende respondenten stellen dat dit een belangrijke problematiek betreft, is dit thema voorlopig onderbelicht in de internationale literatuur, en ook in de Vlaamse context is onderzoek relatief schaars.

### c) De impact van het subsidiariteitsbeginsel op het omgevingsbeleid van de lokale overheid

Waar hogervermeld onderzoek overwegend 'generaliserend' de impact van de decentralisatiebeweging voor lokale besturen beschrijft, werd er ook reeds meer diepgaand onderzoek gevoerd, specifiek naar de impact van decentralisatie op het vlak van de 'ruimtelijke ordening'.<sup>131</sup>

In 2021 werd een onderzoek gevoerd met als specifieke focus 'de ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen, toegepast op ruimtelijke ordening', waarbij verschillende facetten hiervan zoals de organisatiestructuur, aanwervingsproblematiek, dienstoverschrijdende samenwerking, jobinhoud/expertise, lokaal normenkader, beslissingstermijn, motivering van vergunningsbeslissingen, impact van externe factoren, politieke betrokkenheid, opvolging van de beroepsprocedure, relatie met de institutionele partners, de politiek-ambtelijke verhoudingen en de politieke capaciteit verder tegen het licht werden gehouden.

- Organisatiestructuur<sup>132</sup>: 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 konden grote intergemeentelijke verschillen worden vastgesteld inzake het aantal personeelsleden (zowel in absolute aantallen als in verhouding tot het inwonersaantal) en het opleidings- en inschalingsniveau van het personeel. In grotere gemeenten beschikt men doorgaans over meer personeelsleden, een hogere specialisatiegraad en een ruimere administratieve ondersteuning.

Daarnaast stelt men vast dat almaar meer taken rond ruimtelijke ordening van het 'gemeentelijke' naar het 'intergemeentelijke' niveau worden doorgeschoven (waaronder de aanstelling van een intergemeentelijke omgevingsambtenaar). De druk tot samenwerking is in veel gemeenten toegenomen, naarmate meer taken en verwachtingen op het vlak van ruimtelijke ordening naar het lokale bestuursniveau zijn verschoven.

---

<sup>130</sup> B. VAN HAELTER en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen. Reflectienota*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 30-31.

<sup>131</sup> E. VERWIMP en J. HERMY, *Transitie Ruimtelijke Ordening: lokale bestuurskracht (eindrapport)*, 2013, Brussel, Departement Ruimte Vlaanderen, p. 154; P. VERVOORT en J. HERMY, *Lokale bestuurskracht inzake ruimtelijk beleid: rol en monitoring van het aspect bestuurlijke capaciteit*, 2014, Brussel, Vlaamse Overheid, Departement Ruimte, 71 p.

<sup>132</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 14-17.

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 uit zich in het gebrek aan een neergeschreven strategische (lange termijn)visie op het vlak van ruimtelijke ordening.

Daarnaast blijkt dat door de intergemeentelijke samenwerking, de betrokken ambtenaar 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 in de betreffende gemeente die een beroep doet op een intergemeentelijke omgevingsambtenaar minder het geval. Hoewel dit niet als een fundamenteel probleem wordt ervaren, wijzen verschillende respondenten er toch op dat dit een aandachtspunt is, te meer omdat de toenemende (complexiteit van de) bevoegdheden op het vlak van ruimtelijke ordening een integrale aanpak behoeven.

- Aanwervingsproblematiek<sup>133</sup>: 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 zijn 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.

Verschiedende respondenten stellen echter dat het veranderd statuut van de gemeentelijke omgevingsambtenaar druk kan leggen op de kwaliteit van het ruimtelijk beleid (bv. een administratief medewerker kan tot omgevingsambtenaar worden benoemd na het ontslag van de voorgaande omgevingsambtenaar, waarbij het gaat om personeel dat niet stedenbouwkundig is opgeleid, en niet beschikt over een stedenbouwkundige visie, stedenbouwkundige achtergrond en ruimtelijk inzicht over hoe iets ruimtelijk moet georganiseerd worden, wat als een zeer groot probleem wordt ervaren). Deze vaststelling sluit aan bij een eerdere studie naar bestuurskracht in Vlaamse plattelandsgemeenten.<sup>134</sup> Uit het onderzoek blijkt dat minstens in één bevroegde gemeente het college bewust koos voor een meer volgzame omgevingsambtenaar. Volgens de bevroegde 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.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 15 e.v.

<sup>134</sup> L. JANSSENS, B. DE PEUTER, W. VAN DOOREN en J. VOETS, *Bestuurskracht : inzichten vanuit het platteland*, 2017, Brussel, Politea, 108 p.; B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 16.

<sup>135</sup> L. JANSSENS, B. DE PEUTER, W. VAN DOOREN en J. VOETS, *Bestuurskracht : inzichten vanuit het platteland*, 2017, Brussel, Politea, 108 p.; B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 16.

- Dienstoverschrijdende samenwerking<sup>136</sup>: Voor een integrale aanpak van ruimtelijke ordening is niet enkel de aanwezigheid van gekwalificeerd personeel belangrijk, maar ook de samenwerking tussen de verschillende diensten. Uit onderzoek blijkt dat een goede dienstoverschrijdende samenwerking zowel door de bevroegde politici als de ambtenaren als een belangrijke factor wordt 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. Ten tweede speelt ambtelijk leiderschap een belangrijke rol. 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 één 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. 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. De dienstoverschrijdende samenwerking in kleinere gemeenten verloopt vaker ad hoc en informeel, terwijl een aantal grotere besturen investeren in een duurzame, interdisciplinaire samenwerking.

- Jobinhoud/expertise<sup>137</sup>: Onderzoek wees vervolgens uit 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 bijgevolg 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 kon worden vastgesteld dat de discrepantie tussen beide types van besturen groeit. In een aantal grote besturen die ervoor kiezen om te investeren in gekwalificeerd personeel kon worden vastgesteld dat er meer gekwalificeerde experts in dienst zijn binnen de ambtelijke organisatie, maar ook dat verschillen inzake juridische ondersteuning almaar groter worden. Hiermee wordt niet het standpunt ingenomen 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.
- Lokaal normenkader:<sup>138</sup> 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 de gelijke behandeling van de dossiers. Zeker voor kleine gemeenten blijkt dit geen evidentie te zijn.

---

<sup>136</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 17-18.

<sup>137</sup> L. JANSSENS, B. DE PEUTER, W. VAN DOOREN en J. VOETS, *Bestuurskracht : inzichten vanuit het platteland*, 2017, Brussel, Politea, 108 p.; B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 18-19.

<sup>138</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 27.

- Beslissingstermijn<sup>139</sup>: 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.
- Motivering van verleende vergunningen<sup>140</sup>: Het onderzoek toonde vervolgens eveneens aan 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.
- Impact van externe actoren<sup>141</sup>: 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 gedictieerd wordt door private ontwikkelaars. Uit het onderzoek kon worden vastgesteld dat de onderhandelingspositie van het lokaal bestuur sterker 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. De indruk leeft dat de ruimtelijke visie in grotere gemeenten consequenter wordt toegepast. Bij de schepenen van kleinere gemeenten wordt dit slechts in beperkte mate 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, wordt bevestigd door een voorgaand onderzoek.
- Politieke betrokkenheid<sup>142</sup>: 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, in bepaalde gevallen gesteund door de GECORO. Volgens het merendeel van de respondenten is dit niet (altijd) het gevolg van een verschil in ruimtelijke visie, maar spelen hier ook andere belangen. De politieke betrokkenheid blijkt over het algemeen beperkter te zijn in grotere gemeenten. Het zwaartepunt ligt bij de ambtenaren in 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 grotere gemeenten is er een bilateraal vooroverleg tussen private ontwikkelaars en ambtenaren, terwijl de bevoegde schepenen in kleinere gemeenten sneller en actiever wordt betrokken.
- Opvolging beroepsprocedure<sup>143</sup>: Het gevoerde onderzoek toont eveneens aan dat de omgang met beroepsprocedures sterk varieert tussen de verschillende gemeenten. Bij de meerderheid van de ondervraagde gemeenten blijkt de directe politieke betrokkenheid groter te zijn 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.

---

<sup>139</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 28.

<sup>140</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 28.

<sup>141</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 29.

<sup>142</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 29-30.

<sup>143</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 30.

In sommige gemeenten wordt jurisdictioneel beroep aangetekend bij de Raad van Vergunningsbetwistingen wanneer de door de gemeente toegekende vergunningen 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.

- Relatie met institutionele partners<sup>144</sup>: 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.<sup>145</sup> Van belang is dan ook na te gaan wat de positie van het lokaal bestuur is in relatie tot de provinciale overheden en de kaderstellende Vlaamse Overheid.
  - Rol van de provinciale overheden<sup>146</sup>: Onderzoek wijst uit dat de provincies de laatste jaren een actievere en sterker betrokken rol hebben opgenomen inzake ruimtelijke ordening. Volgens verschillende respondenten hebben de provincies ‘zichzelf heruitgevonden sinds ze niet meer verantwoordelijk zijn voor persoonsgebonden bevoegdheden’. Dit uit zich onder meer in een sterkere ondersteuning van 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.<sup>147</sup>

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. Het merendeel van de ondervraagde gemeenten geeft 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.

- De rol van de Vlaamse Overheid<sup>148</sup>: 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’.<sup>149</sup>

Daarnaast verwachten lokale besturen een sterkere ondersteuning op het 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.

---

<sup>144</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 36-42.

<sup>145</sup> F. DE RYNCK en J. VOETS, “Samenwerkingsvormen op streekniveau: stuurt daar iemand?”, in H. REYNAERT, *Lokale en provinciale politiek. Nieuwe vormen van bestuur*, 2005, Brugge, Vanden Broele, 140 e.v.

<sup>146</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 40.

<sup>147</sup> P.J. SCHRAEPEN, F. DE RYNCK, en J. VOETS, *Provinciaal omgevingsbeleid: een bijdrage tot stadsregionaal beleid? De rol van de provinciebesturen op het bovenlokale niveau*, 2020, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 17 e.v.

<sup>148</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 40-41.

<sup>149</sup> P.J. SCHRAEPEN, F. DE RYNCK, en J. VOETS, *Provinciaal omgevingsbeleid: een bijdrage tot stadsregionaal beleid? De rol van de provinciebesturen op het bovenlokale niveau*, 2020, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 21 e.v.

De bevroegde lokale besturen, ongeacht hun schaalgrootte, zijn duidelijk vragende partij om vroeger in het instrumentenontwikkelingsproces te worden betrokken, en om beter te worden ondersteund bij de implementatie. 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 hoger inzake de decentralisatiebeweging eerder veralgemenend werd geconcludeerd dat de beoogde 'meer autonomie' *de facto* op het terrein in werkelijkheid als een 'gebrek aan autonomie' werd ervaren, waardoor de 'feitelijke' autonomie binnen de Vlaamse lokale besturen bijgevolg lager ligt dan de 'formele' autonomie<sup>150</sup>, wordt deze bevinding ook bevestigd specifiek op het vlak van de omgevingsmaterie.

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 onderzoek werd dit eveneens geconcludeerd: *"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."*<sup>151</sup>

In de meeste gevallen is voor Vlaanderen een stimulerende, inspirerende en faciliterende rol weggelegd in een governance model van gelijkwaardige partners waarvan de autonome lokale besturen de belangrijkste sleutels in handen hebben.<sup>152</sup> Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden gaan in het realisatiegericht ruimtelijk beleid een prominente rol spelen. Nieuwe maar ook bestaande bovenlokale structuren zullen een grotere rol op het vlak van streekontwikkeling en gebiedsgerichte realisatie vervullen. Een ruimere groep van belanghebbenden kan betrokken worden bij beleid en bestuur. De verschillende beleidsdomeinen en actoren dienen samen te werken aan een geïntegreerd en evenwichtig programma.

De meerwaarde van dergelijk interbestuurlijk samenspel is duidelijk: ruimtelijke initiatieven zijn meer gedragen, hebben meer kans op slagen en spelen beter in op kansen en maatschappelijke noden. Efficiëntiewinsten kunnen geboekt worden op het vlak van procesarchitectuur en door schaalwinsten inherent aan samenwerkingsverbanden. Er gelden evenwel twee belangrijke randvoorwaarden opdat een dergelijk geëngageerd en realisatiegericht partnerschapsmodel kan werken: lokale bestuurskracht en slagvaardigheid.

---

<sup>150</sup> B. VAN HAELTER en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen. Reflectienota*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 30-31.

<sup>151</sup> P. SCHRAEPEN, F. DE RYNCK en J. VOETS, "Lokale verdichting: 62 steden en gemeenten aan het woord", *Ruimte* 2020, nr. 44, 41-43; B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 48-49.

<sup>152</sup> S. VAN BUTSELE, K. TOEBAK en I. COELMONT, "Bouwen aan interbestuurlijk partnerschap: Focus op het interbestuurlijke samenspel in de ruimtelijke ordening in Vlaanderen", in *Regie en loslaten: Bijdragen aan de PlanDag 2014*, 2014, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 5.

De lokale bestuurlijke partners kunnen pas als volwaardige en evenwaardige partner functioneren in een gezamenlijk ruimtelijk ontwikkelingsbeleid als ze over voldoende bestuurskracht beschikken.<sup>153</sup> Vlaanderen heeft belang te blijven inzetten op de verhoging van de lokale bestuurskracht, door te ondersteunen in professionaliteit, kennis te delen, beleidsmatig te overleggen en samenwerking te stimuleren en te faciliteren. Een gedragen visie waaraan de spelers in het veld willen meewerken ontstaat enkel door te investeren in communicatie en draagvlakcreatie. Dit vraagt van Vlaanderen meer dan het louter informeren. Een ex cathedra-toelichting of publicatie op een website biedt weinig ruimte voor betrokkenheid. Het is essentieel de relevante lokale spelers zodanig te betrekken dat zij in de Vlaamse doelstellingen kunnen participeren en zelf waar mogelijk Vlaamse doelstellingen opnemen.

De lokale besturen moeten erkend worden als belangrijkste regisseur en slagvaardigheid krijgen. Beleidskaders en regelgeving moeten zo opgesteld worden dat de lokale partners in de mogelijkheid worden gesteld om hun verregaande subsidiariteit en autonomie op te nemen met het oog op een volwaardige regisseursrol. Een welslagen van deze netwerkbenadering vraagt een optimalisatie van het beschikbare instrumentarium en stimulerende tools (convenanten, oproepen, voorbeeldovereenkomsten, leidraden, voorbeeldenboeken) om de partners mee in het bad te krijgen. Vlaanderen zet de visie uit, programma's worden onderhandeld en agenda's vastgesteld, verantwoordelijkheden afgesproken en gedragen.

#### **2.1.4. De impact van de rol van de overheid op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening**

De literatuurstudie maakt in derde instantie duidelijk dat de 'rol van de overheid' in het proces van de omgevingsvergunningverlening, een wezenlijke impact kan uitoefenen op het omgevingsvergunningsproces.

Zowel de ambtenaar als de politicus vormen actoren binnen de werksfeer van een 'overheid'. Het is evenwel een illusie te denken dat de 'organisatie' van een overheid een 'constante' is, die niet onderhevig zou zijn aan invloeden uitgaande van een wijzigend tijdsbeeld en bijbehorende bestuursparadigma's. De wijze waarop een overheid wordt georganiseerd wordt bepaald door zowel de rol als de taken waarvan verwacht wordt dat de overheid die opneemt, en welke doorheen de tijd wijzigen in functie van de noden en behoeften van de bevolking.

Een gewijzigde rol voor de overheid leidt tot een gewijzigde rol voor de ambtenaar, zo ook op het vlak van de omgevingsvergunningverlening.

##### **2.1.4.1. De algemene bestuursparadigma's**

###### **a) De bureaucratie**

De 'bureaucratie' is het basisorganisatiemodel voor het openbaar bestuur dat terug gaat op de theorie van Max WEBER zoals hij die in het begin van de vorige eeuw heeft uitgetekend.

---

<sup>153</sup> J. VOETS, T. COPPENS, D. STERKENS, B. DE PEUTER en W. VAN DOOREN, *Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid*, 2014, Brussel, Departement Ruimte Vlaanderen, 14 e.v.

In de Weberiaanse bureaucratie wordt het werk verricht op basis van een continue en geregelde basis (m.n. het arbeidscontract waarbij in hoofdzaak een salaris in geld wordt ontvangen en waarbij promotie wordt gemaakt op basis van anciënniteit en/of prestaties), via de uitoefening van ambtstaken gekoppeld aan duidelijk afgebakende competenties (waarbij de selectie is gebeurd op grond van vakbekwaamheid, bewezen door een diploma en examens), waarbij de gestelde bestuurshandelingen hoofdzakelijk via schriftelijke akten verlopen, en taken worden uitgeoefend volgens technische regels of normen die middels een vakopleiding worden verkregen.<sup>154</sup>

WEBER benadert het openbaar bestuur eerder juridisch, waarbij rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid centraal staan.

Na verloop van tijd werd evenwel duidelijk dat bureaucratische organisaties niet zo rationeel functioneerden zoals WEBER veronderstelde.

- Disfuncties zoals ritualisme en overmatig conformisme kwamen stilaan aan de oppervlakte. De conformiteit aan de regels was belangrijker geworden dan het doel waarvoor ze gemaakt zijn.
- Een ander punt van kritiek is dat bureaucratie niet in alle omstandigheden de meest efficiënte organisatievorm is. Waar de bureaucratie wel geschikt is voor het uitvoeren van routine-opdrachten in een stabiele, homogene omgeving, blijkt de organisatievorm daarentegen niet of minder geschikt voor complexe, heterogene en dynamische omgevingen.<sup>155</sup>

## b) Het New Public Management

Het New Public Management vormt een nieuw paradigma dat opgang gemaakt heeft vanaf de jaren '80. De kern vormt een meer economische benadering van het openbaar bestuur, met het oog op betere prestaties van de openbare diensten, waarbij de klemtoon ligt op '*economy*', '*efficiency*' en '*effectiveness*', met bijzondere aandacht voor het '*Public choice* denken', waarbij de organisatie zich richt op de noden en wensen van de burger, zuinig wordt omgesprongen met publieke middelen, en de grenzen tussen de publieke en private sector vervagen.<sup>156</sup>

Wezenlijke kenmerken vormen:

- De overtuiging dat managers meer bevoegdheden moeten krijgen en hun voldoende bewegingsruimte moet worden gelaten teneinde operationele zaken zelf te regelen;
- Dat prestaties moeten gemeten worden waarvoor best kwantitatieve prestatie-indicatoren ontwikkeld worden, waarbij de nadruk verschuift van '*input* en '*proces*' naar '*output* en '*outcome*' en waarbij de resultaten belangrijker worden dan de wijze waarop de resultaten behaald worden;
- Wat betreft de omvang van de organisatie is er een evolutie van omvangrijke, hiërarchische organisaties die meerdere doelstellingen nastreven, naar kleinere, vlakke organisaties met enkelvoudige doelstellingen, die op afstand worden geplaatst (verzelfstandiging) en meer autonomie krijgen;
- Overheidsorganisaties worden in concurrentie gesteld, ervan uitgaande dat zo hun efficiëntie en effectiviteit zal toenemen. Daarnaast gaat men managementtechnieken uit de private sector kopiëren en tracht men zich op dezelfde wijze te organiseren als de private sector;

---

<sup>154</sup> A. HONDEGHEM, "Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance" in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 132-143.

<sup>155</sup> A. HONDEGHEM, "Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance" in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 139.

<sup>156</sup> A. HONDEGHEM, "Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance" in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 143-158.



- Een wezenlijk kenmerk is voorts dat het zuinig omspringen met publieke middelen centraal wordt gesteld. De ambitie is om meer te doen met minder middelen;
- Tot slot is er de bijzondere aandacht voor kwaliteit en de burger-klant relatie. Burgers worden beschouwd als consumenten van publieke goederen en diensten, die naar analogie met de private sector als ‘klant’ moeten behandeld worden.

Na verloop van tijd werden evenwel ook hier disfuncties vastgesteld.

- Het vooropstellen van welbepaalde ‘*targets*’ of ‘doelen’ kan leiden tot perverse effecten waarbij men zich gaat overconcentreren op meetbare indicatoren en te weinig aandacht besteedt aan aspecten die minder meetbaar zijn of waarvoor geen indicator werd geformuleerd. Het kan ook leiden tot een ‘tunnelvisie’ waarbij organisaties zich voornamelijk richten op de eigen doelstellingen en minder bereid zijn om samen te werken met andere organisaties;
- Wanneer organisaties te veel op afstand worden geplaatst, kan er een probleem ontstaan inzake democratische controle. Managers krijgen een ruime mate van autonomie maar moeten onvoldoende verantwoording afleggen. Omgekeerd kan zich het probleem stellen van te veel regulering en monitoring;
- De afslanking tot kleine gespecialiseerde instellingen heeft geleid tot een sterke fragmentatie van de publieke sector, wat een gecoördineerd en geïntegreerd beleid bemoeilijkt;
- Een gevolg van het doorgedreven ‘contractualisme’ zijn voorts de grote transactiekosten, nu het opmaken, opvolgen en evalueren van contracten zowel op organisatorisch vlak als op individueel niveau heel wat tijd en energie vergt;
- Tot slot wordt geargumenteed dat het New Public Management zou hebben geleid tot een afzwakking van de ethiek in openbare diensten.<sup>157</sup>

### c) Het New Public Governance

Kenmerken van ‘post-NPM’ of ‘New Public Governance’ vormen:

- De bijzondere aandacht voor de relatie burger/klant (*needs-based holism*) waarbij een grotere vereenvoudiging en flexibiliteit wordt nagestreefd;
- De bijzondere aandacht voor *digitization changes* waarbij de overheid wordt getransformeerd op basis van moderne informatie- en communicatietechnologie;
- De focus op *multi-level governance* en *multi-actor governance* waarbij een meer inclusieve benadering centraal staat, en naast de overheid ook aan andere actoren (in het bijzonder de burger) een verantwoordelijkheid wordt toebedeeld in het sturen van de samenleving. Men wordt zich ervan bewust dat veel maatschappelijke problemen de verantwoordelijkheid van één bestuursniveau overstijgen en een samenwerking vereisen tussen verschillende bestuursniveaus. Bovendien kunnen maatschappelijke problemen niet langer opgelost worden door de overheid alleen, maar is een samenwerking met andere actoren vereist. De relatie tussen de overheid en de andere actoren verschuift hierbij van een hiërarchische organisatie naar een netwerk-relatie.

#### 2.1.4.2. De rol van de overheid specifiek op het vlak van de omgevingsvergunningverlening

De hoger beschreven bestuursparadigma’s, en dan vooral de evolutie van *New Public Management* naar *New Public Governance*, zijn vandaag de dag eveneens merkbaar op het niveau van de omgevingsvergunningverlening.

---

<sup>157</sup> A. HONDEGHEM, “Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance” in A. HONDEGHEM, W. VAN DOOREN, F. DE RYNCK, B. VERSCHUERE en S. OP DE BEECK, *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 154-155.

De omgevingsvergunningverlening als complex vraagstuk leidt ertoe dat de bevoegde vergunningverlenende overheid wordt gedwongen om samen te werken met andere overheden, al dan niet van een verschillend bestuursniveau, en met private partners. De veranderende rol voor de overheid vertaalt zich verder in de concrete verwachtingen die ten aanzien van de ambtenaar worden gesteld en de verhouding ambtenaar-burger, die eveneens als gevolg hiervan wijzigt, en moet worden bijgesteld. Hernieuwde aandacht voor ethiek, waarden en normen treedt terug op de voorgrond. Het streven naar efficiëntie heeft zich vandaag de dag op het niveau van de vergunningverlening vertaald in een absolute schaarste op het vlak van geschoolde inzetbare ambtenaren, waarbij de impact hiervan op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening nog verder wordt aangescherpt door de stijgende complexiteit van de taken die onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunningverlening. De wijzigende rol van de overheid impliceert een hele reeks paradoxen.

### a) Complexe vraagstukken voor overheden stimuleert 'netwerken'

De omgevingsvergunningverlening wordt door de integratie van de stedenbouwkundige vergunning, de verkavelingsvergunning, de milieuvergunning, de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten en de vergunning voor vegetatiewijzigingen<sup>158</sup> in combinatie met de uitgebreide sectorale bepalingen waaraan het voorwerp van de aanvraag moet worden afgetoetst,<sup>159</sup> een steeds complexer vraagstuk.

Complexe vraagstukken vertalen zich op overheidsniveau steeds duidelijker in de nood aan samenwerking tussen verschillende bestuursniveaus (*multi-level governance*) en tussen publieke, semipublieke en andere actoren (*multi-actor governance*).<sup>160</sup> Belangrijke maatschappelijke problemen zijn evenmin binnen één beleidssector te vatten. Complexe vraagstukken zoals milieu kunnen noch binnen één beleidsniveau, noch binnen één beleidssector, noch zonder samenwerking met derden worden aangepakt.

Deze nood aan samenwerking en coördinatie maakt dat ambtenaren steeds meer met elkaar en met derden in overleg treden. Dit betekent ook dat de aandacht verschuift van het managen van interne processen naar het managen van relaties met andere actoren binnen én buiten de publieke sector, wat we mede vatten onder de term 'netwerken', wat een wezenlijke impact heeft op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

Hoger werd reeds aangegeven dat hoewel het zwaartepunt van de omgevingsmaterie zich in toenemende mate bevindt op het lokale niveau, de gemeente wel degelijk blijft opereren in een ruimere governance-structuur. Onderzoek wijst op het significante belang van o.m. een goede relatie tussen de lokale overheid en de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (GECORO), het adviesorgaan waarin relevante stakeholders worden verzameld om het lokale ruimtelijk beleid te adviseren, de provinciale overheden en de kaderstellende Vlaamse Overheid.<sup>161</sup>

Daarnaast stelt men vast dat almaar meer taken rond ruimtelijke ordening van het gemeentelijke naar het intergemeentelijke niveau worden doorgeschoven (waaronder de aanstelling van een intergemeentelijke omgevingsambtenaar). De druk tot samenwerking is in veel gemeenten toegenomen, naarmate meer taken en verwachtingen op het vlak van ruimtelijke ordening naar het lokale bestuursniveau zijn verschoven.<sup>162</sup>

---

<sup>158</sup> Art. 5-7 OVD.

<sup>159</sup> Denk maar aan de verstrengde aandacht voor de naleving van de voorschriften van het Natuurdecreet, de Mer-screeningsregelgeving, dioxineuitstoot,...

<sup>160</sup> F. DE RYNCK en J. VOETS, "Samenwerkingsvormen op streekniveau: stuurt daar iemand?" in H. REYNAERT, *Lokale en provinciale politiek. Nieuwe vormen van bestuur*, 2005, Brugge, Vanden Broele, 140 e.v.; T. STEEN, "Een andere overheid...een andere ambtenaar", *VTOM* 2012, 39.

<sup>161</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 36.

<sup>162</sup> D. BRUNEEL, F. DE RYNCK, K. STEYVERS en H. REYNAERT, *Lokaal beleid in netwerksturing: de invloed van netwerking op lokaal beleid, politiek en management*, 2009, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 49.

## b) Een veranderende rol voor de overheid... een veranderende rol voor de ambtenaar

Het debat over de veranderende rol van de overheid weerspiegelt zich ook in de kijk op de rol van de ambtenaar en de daartoe benodigde competenties.<sup>163</sup>

- In 1990 beklemtonen competentieprofielen voor ambtenaren vooral managementcompetenties: het intern beheren van de processen, zodat deze uiteindelijk tot de gewenste diensten konden leiden.
- Enkele jaren later worden overleg, samenwerking, coördinatie en netwerking als belangrijke competenties beschouwd.
- Ook de samenwerking met de burger (*needs-based holism*) is daarbij steeds meer op de voorgrond gekomen. De burger is niet enkel onderdaan of klant, maar neemt een actieve rol op in de voorbereiding en de uitvoering van het beleid waardoor hij medeverantwoordelijkheid krijgt in het creëren van 'publieke waarde'.

Dit vereist echter een andere rol voor de ambtenaar: deze moet buiten de organisatie treden en in interactie gaan met andere actoren in de keten, niet in het minst de burger zelf, waarbij er ook hier sprake is van 'netwerken'.<sup>164</sup> 'Netwerken' heeft een wezenlijke impact op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening. Opnieuw vraagt dit andere competenties van de ambtenaren, bijvoorbeeld daar waar ambtenaren worden aangemoedigd om deel te nemen in sociale netwerken. De voordelen zijn duidelijk: snel en met een breed bereik, inclusief nieuwe doelgroepen kan de overheid zich via het gebruik van nieuwe media als 'transparant' en 'dynamisch' profileren, kan ze relevante beleidssignalen en ideeën oppikken en expertise samenbrengen.

Onderzoek toont daarnaast aan dat, los van de veranderende rol van de ambtenaar, ook de vereiste van 'specialisatie' in hoofd van de ambtenaar een determinerende factor is bij het overheidsoptreden, waarbij steeds vaker de tegenstelling tussen grotere en kleinere besturen opduikt. Zo blijkt dat ambtenaren in grotere besturen over het algemeen gespecialiseerder werken. In de meeste onderzochte grote besturen zijn er 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 de ruimtelijke ordening op lokaal niveau en (2) de professionalisering van private ruimtelijke ontwikkelaars toch steeds een zeker niveau van specialisatie behoeft, ook bij kleine gemeenten.<sup>165</sup> De discrepantie tussen de beide types van besturen -grote of kleine besturen- groeit.

## c) Een veranderende rol voor de ambtenaar impliceert hernieuwde aandacht voor ethiek, waarden en normen

Tegelijkertijd is er echter de nodige argwaan.<sup>166</sup> De ambtenaar engageert zich immers in een nieuwe vorm van externe communicatie, met vooralsnog weinig zicht op de risico's. Uitspraken in het virtuele domein mogen volgens de regels van het primaat van de politiek niet op gespannen voet staan met het politieke beleid en online activiteiten mogen het aanzien van de overheid niet schaden. Het op een correcte manier weten om te gaan met nieuwe media vormt met andere woorden een belangrijke competentie voor de 'nieuwe ambtenaar' en hiertoe probeert de overheid ook een leidraad te bieden via handleidingen en trainingen. Hier komt de impact van ethiek, waarden en normen aan de oppervlakte, wat eveneens een weerslag kan hebben op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

---

<sup>163</sup> T. STEEN, "Een andere overheid...een andere ambtenaar", *VTOM* 2012, 39.

<sup>164</sup> T. STEEN, "Een andere overheid...een andere ambtenaar", *VTOM* 2012, 39.

<sup>165</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 18.

<sup>166</sup> T. STEEN, "Een andere overheid...een andere ambtenaar", *VTOM* 2012, 39.

Maar de verhoogde aandacht voor samenwerking en communicatie geeft ook zonder het gebruik van nieuwe media de nodige uitdagingen.<sup>167</sup> Met het verschuiven van de rol van beleidsuitvoerder naar beleidsregisseur wordt bijvoorbeeld gewezen op het gevaar dat alle energie wordt geïnvesteerd in overleg, ten koste van een daadwerkelijke oplossing van de problemen. Dit sluit nauw aan bij de bezorgdheid dat de aandacht voor het proces -de ambtenaar als manager en netwerker- ten koste gaat van beleidsinhoudelijke expertise en daarmee ook ten koste van de 'can do'-ambtenaar die een kritische adviserende rol opneemt in de politiek-ambtelijke verhoudingen. De uitdaging ligt niet in de substitutie van één type ambtenaar voor een ander, maar wel in de manier waarop men de verschillende rollen en functies, zoals deze van inhoudelijke specialist en procesgerichte generalist, complementair kan laten zijn.

**d) De paradox van efficiënte, schaarste en de steeds hogere verwachtingen van de burger ten aanzien van de overheid en de ambtenaar**

Een andere 'governance'-reactie richt zich op 'good governance': een erkenning dat naast de economische waarden gepropagandeerd door het *New Public Management* zoals 'efficiëntie', 'effectiviteit' en 'zuinigheid', ook klassieke waarden van de publieke sector zoals 'rechtmatigheid', 'gelijkheid' of 'zekerheid' aandacht vragen.<sup>168</sup> Tegelijkertijd is er de vaststelling dat de verschillende waarden die ten grondslag liggen aan de werking van de publieke sector niet steeds eenvoudig te verzoenen zijn. De soms botsende kracht van 'democratie' als waarde enerzijds en 'efficiëntie' anderzijds is trouwens een klassiek onderwerp van debat in de bestuurskunde.

De vraag rijst vervolgens of ingevolge dit streven naar 'efficiëntie' de positie van de ambtenaar al dan niet meer onder druk staat?<sup>169</sup> Het efficiëntiedebat woedt in verschillende landen, en manifesteert zich in de eerste plaats in de vorm van een afslankingsdebat. Het debat stuit evenwel op een muur, nu er vooral veel onduidelijkheid heerst over hoeveel ambtenaren er nu eigenlijk zijn, hoeveel mensen de overheid rechtstreeks en onrechtstreeks werk verschaft en dus ook hoe dit aantal overheen de jaren evolueerde. Daartegenover staat echter ook een nood aan ambtenaren, bijvoorbeeld voor vervanging van een grote uitstroom die verwacht wordt ten gevolge van de vergrijzing in de publieke sector.

De onder vermelde grafiek, opgemaakt op basis van een bevraging bij architecten, geeft de tijdsduur weer waarbinnen men een antwoord verwacht op vragen die worden gesteld aan de dienst 'Omgeving'. Overwegend wordt een antwoord binnen twee werkdagen verwacht, wat een behoorlijke druk legt op de ambtenaren die niet alleen een hele waaier aan taken hebben te vervullen, maar voor wie het beantwoorden van vragen doorgaans ook verder opzoekings- en studiewerk vereist, of verdere afstemming vergt met andere ambtenaren of soms zelfs het politieke niveau.



Bron: NAV<sup>170</sup>

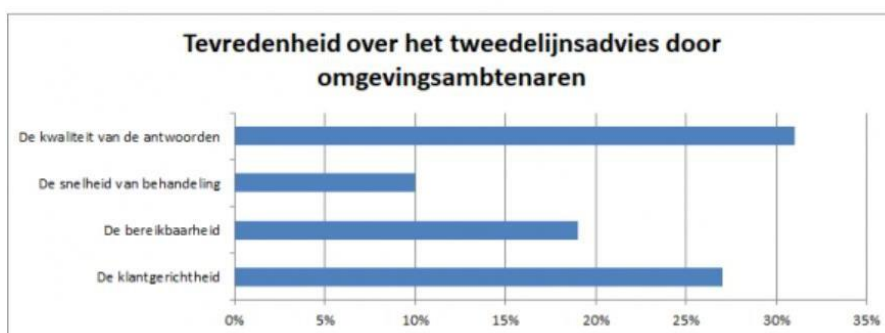
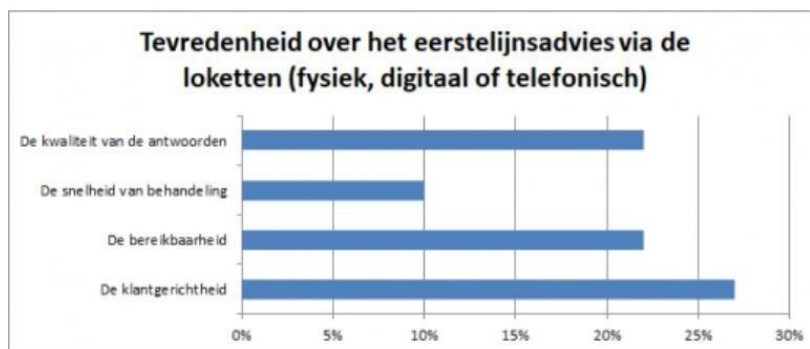
<sup>167</sup> T. STEEN, "Een andere overheid...een andere ambtenaar", VTOM 2012, 40.

<sup>168</sup> T. STEEN, "Een andere overheid...een andere ambtenaar", VTOM 2012, 40.

<sup>169</sup> T. STEEN, "Een andere overheid...een andere ambtenaar", VTOM 2012, 42.

<sup>170</sup> NAV, *Architect in de praktijk. Vlot vergund?*, 14 december 2020: <https://www.nav.be/artikel/2843/vlot-vergund/>.

De onder vermelde grafieken die de graad van tevredenheid in kaart brengen op het vlak van de kwaliteit van de verleende antwoorden, de snelheid waarmee vragen worden behandeld, de bereikbaarheid en de klantgerichtheid, zowel wat betreft de eerstelijns-dienstverlening aan de loketten als de tweedelijns-dienstverlening in doorgaans concrete vergunningsdossiers door de omgevingsambtenaren, tonen ook hier aan dat de tevredenheid over de snelheid waarmee de vragen worden beantwoord, ondermaats is.



Bron: NAV<sup>171</sup>

Specifiek op het vlak van de omgevingsvergunningverlening toont onderzoek aan dat er vandaag de dag een wezenlijke 'aanwervingsproblematiek' bestaat bij overheden. Men slaagt er maar moeilijk in om gekwalificeerd ambtelijk personeel aan te trekken, waarbij dit probleem zich niet uitsluitend stelt in kleinere gemeenten.

De afslankingsijver staat ook in scherp contrast met de vaststelling dat tegelijkertijd steeds meer gevraagd wordt van de ambtelijke dienst. De hoge verwachtingen naar de overheid toe zijn trouwens niet noodzakelijk in tegenspraak met de veranderende rol van de overheid. Vooral op het vlak van taken die tot de kern van het publieke domein gerekend worden, stelt men grote verwachtingen (wat hogervermelde grafieken enkel bevestigen). Intussen rekt men erop dat met efficiëntievergroting een deel van de noodzakelijke bezuinigingen kan worden opgevangen, ook al blijkt uit internationale voorbeelden dat de kaasschaaf haar beperkingen kent en dat vooral politieke beleidskeuzes vereist zijn over wat minder (of meer) te doen. De crisis leidt tot de nodige paradoxen, ook wat de positie van de ambtenaar betreft, en waar bijvoorbeeld 'afslanking' en 'war on talent' in elkaars verlengde liggen.

<sup>171</sup> NAV, *Architect in de praktijk. Vlot vergund ?*, 14 december 2020: <https://www.nav.be/artikel/2843/vlot-vergund/>.

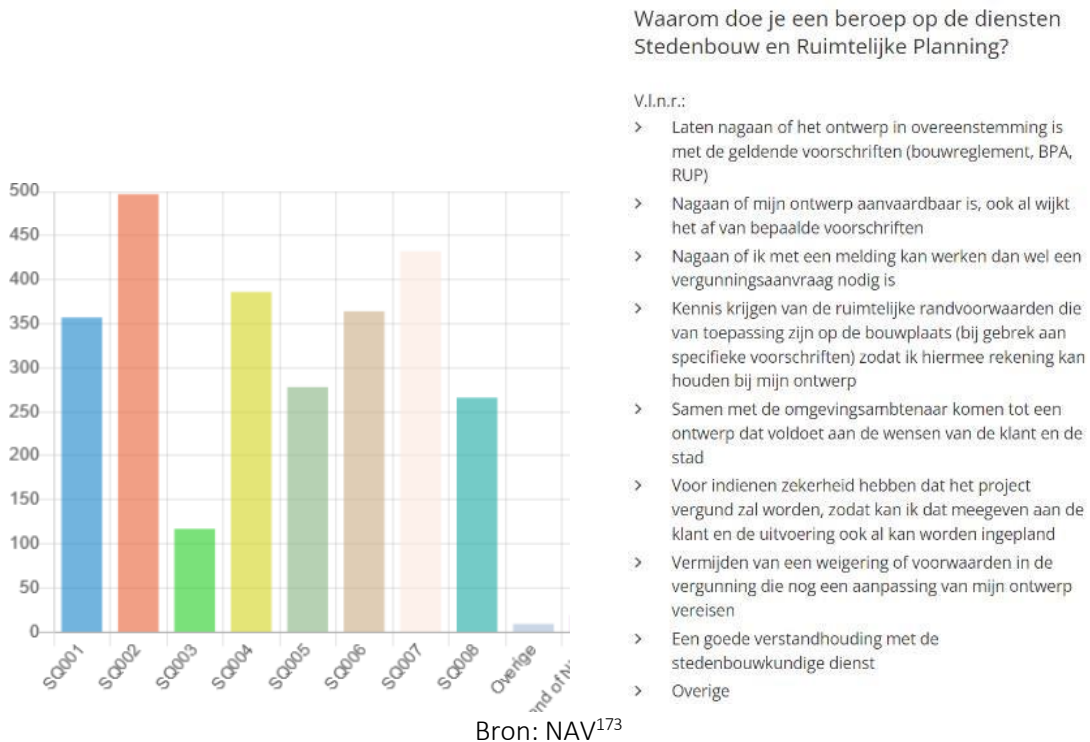
De veranderende rol van en de verwachtingen ten aanzien van de overheid én de ambtenaar kunnen slechts begrepen worden in een bredere context, waarin sociale en politieke omgeving -en in het bijzonder de verhouding tussen ambtenaren, politici, burgers en samenleving- in beeld komen.<sup>172</sup> Professionalisering van de ambtenaar betekent meer dan de ambtenaar als ‘entrepreneur’; het wijst vooral op de ambtenaar die met respect voor het politieke primaat en het publieke debat een eigen verantwoordelijkheid opneemt naar de samenleving toe (‘het algemeen belang’, het creëren van ‘publieke waarde’) en vanuit zijn of haar ervaring en deskundigheid dit ook in concrete acties binnen de beleids- en beheerscyclus probeert te vertalen.

Net zomin als ‘het algemeen belang’ eenvoudig te definiëren valt, is daarbij de taak van de ambtenaar eenvoudig te beschrijven.

### 2.1.5. De impact van regelgeving op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening

De literatuurstudie maakt in vierde instantie duidelijk dat de ‘regelgeving’ die van toepassing is op omgevingsvergunningsaanvragen, een wezenlijke impact kan uitoefenen op het omgevingsvergunningsproces.

In het proces van de omgevingsvergunningverlening neemt het toepassen van regelgeving (de procedurevoorschriften zoals opgenomen in het Omgevingsvergunningsdecreet, de sectorale bepalingen zoals opgenomen in o.m. de VCRO, het DABM, het Decreet integraal Handelsvestigingsbeleid, het Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu enz...) en bij uitbreiding, de stedenbouwkundige voorschriften (opgenomen in vb. de onderliggende verkavelingsvergunning, het bijzonder plan van aanleg, het ruimtelijk uitvoeringsplan, het ruimtelijk structuurplan of het ruimtelijk beleidsplan,...) een centrale plaats in, zoals wordt bevestigd door de onder vermelde grafiek met bijbehorende toelichting die werd opgemaakt op basis van een bevraging bij architecten.



#### Waarom doe je een beroep op de diensten Stedenbouw en Ruimtelijke Planning?

V.l.n.r.:

- > Laten nagaan of het ontwerp in overeenstemming is met de geldende voorschriften (bouwreglement, BPA, RUP)
- > Nagaan of mijn ontwerp aanvaardbaar is, ook al wijkt het af van bepaalde voorschriften
- > Nagaan of ik met een melding kan werken dan wel een vergunningsaanvraag nodig is
- > Kennis krijgen van de ruimtelijke randvoorwaarden die van toepassing zijn op de bouwplaats (bij gebrek aan specifieke voorschriften) zodat ik hiermee rekening kan houden bij mijn ontwerp
- > Samen met de omgevingsambtenaar komen tot een ontwerp dat voldoet aan de wensen van de klant en de stad
- > Voor indienen zekerheid hebben dat het project vergund zal worden, zodat kan ik dat meegeven aan de klant en de uitvoering ook al kan worden ingepland
- > Vermijden van een weigering of voorwaarden in de vergunning die nog een aanpassing van mijn ontwerp vereisen
- > Een goede verstandhouding met de stedenbouwkundige dienst
- > Overige

<sup>172</sup> T. STEEN, “Een andere overheid...een andere ambtenaar”, VTOM 2012, 43.

<sup>173</sup> NAV, *Architect in de praktijk. Vlot vergund?*, 14 december 2020: <https://www.nav.be/artikel/2843/vlot-vergund/>.

De decretaal bepaalde (kern)taak van de omgevingsambtenaar<sup>174</sup> bestaat er immers in om voor elke beslissing over een vergunningsaanvraag een verslag op te maken<sup>175</sup> waarbij de aanvraag wordt getoetst aan de beoordelingsgronden zoals bepaald door de sectorale regelgeving. Dit verslag vormt de basis voor de finale beslissing over de omgevingsvergunningsaanvraag door (het politieke orgaan van) de bevoegde overheid. Ook in het kader van de dienstverlening aan de burger vormt informatieverstrekking over de van toepassing zijnde stedenbouwkundige voorschriften op een perceel, en de verenigbaarheid van een ontwerp met deze stedenbouwkundige voorschriften, een wezenlijk onderdeel van het takenpakket van de ambtenaren.

Wanneer we het hebben over regelgeving dan bedoelen we hiermee 'kwalitatieve' regelgeving, en meer concreet: transparante regelgeving, die 'mee' is met de digitale revolutie, die maatschappelijke problemen effectief en efficiënt aanpakt en oplost, regelgeving die transparant is onderbouwd, gebaseerd is op overleg, en het voorwerp uitmaakt van evaluatie, waarbij de tot stand gebrachte regels en voorschriften innovatievriendelijk en toekomstbestendig zijn, voldoende snel kunnen worden aangepast en ruimte laten voor nieuwe ideeën en experimenten, overlappingsen worden weggewerkt, waarbij er een bijzondere aandacht uitgaat naar zo eenvoudig mogelijke regels en procedures met zo weinig mogelijk formaliteiten, administratieve lasten en rapportageverplichtingen.

In de literatuur wordt er heel wat aandacht besteed aan de wezenlijke bestanddelen van 'kwalitatieve' regelgeving.

### 2.1.5.1. Wat is kwalitatieve regelgeving ?

#### a) Regelgeving als resultaat van het 'thinking fast' of 'thinking slow' systeem

Omgevingsbesluitvorming is complex en daardoor ook continu in ontwikkeling. Pakweg 30 jaar geleden werden vergunningen nog vaak top-down genomen en uitgerold, vanuit sectorale taken en bevoegdheden, zonder al te veel aandacht voor de onderlinge samenhang van projecten.

In een zoektocht naar meer houvast wordt daarom vaak beroep gedaan op nieuwe regels of procedures. Deze moeten zorgen voor meer zekerheid en snellere realisaties. Echter, de samenleving is onvoorspelbaar en is niet steeds te vatten in meer of nieuwe regels en procedures.<sup>176</sup>

Daniel KAHNEMAN won als psycholoog de Nobelprijs voor Economie, en wordt samen met Richard THALER beschouwd als de grondlegger van de gedragseconomie.<sup>177</sup> In zijn boek *'Thinking, fast and slow'* geeft KAHNEMAN een verklaring waarom goede regelgeving er niet vanzelf komt, zelfs al vindt iedereen goede regelgeving bijzonder belangrijk.<sup>178</sup>

Hij stelt dat mensen twee mentale systemen hebben: systeem 1 is 'thinking fast', systeem 2 is 'thinking slow'. Systeem 1 werkt automatisch en op basis van gewoontes. Het is emotioneel, intuïtief en impulsief. Systeem 1 heeft veel problemen met complexiteit. Systeem 2 is bewust, nadenkend, calculerend. Systeem 2 is nauwkeuriger dan systeem 1, maar is langzaam en vermoeiend. Systeem 1 is niet altijd betrouwbaar, maar is snel, gemakkelijk en kost weinig energie. Daarom heeft systeem 1 meestal de bovenhand.

---

<sup>174</sup> Titel 7 'De omgevingsambtenaren' OVB, zie art. 141 e.v. OVB.

<sup>175</sup> Zie art. 29 OVD voor de 'gewone' omgevingsvergunningsprocedure en art. 44 OVD voor de 'vereenvoudigde' omgevingsvergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg, zie art. 63/1 OVD voor de omgevingsvergunningsprocedure in laatste administratieve aanleg.

<sup>176</sup> G. VANDERSTRAETEN en M. VAN DAMME, "Verbindend besturen. Nieuwe inzichten voor de procesvoering bij complexe omgevingsprojecten", *Plandag 2020*, 2020, Gent, Universiteit Gent, 130.

<sup>177</sup> R. THALER, *Misbehaving: How economics became behavioral, the making of behavioral economics*, 2015, New York, Penguin Books, 415 p.

<sup>178</sup> D. KAHNEMAN, *Thinking, Fast and Slow*, 2011, New York, Penguin Books, 512 p.

We vermijden systeem 2 zoveel mogelijk. In zijn boek toont KAHNEMAN met heel wat voorbeelden aan dat systeem 1 niet goed werkt, veel vaker dan dat we zelf denken. Ons buikgevoel of gezond verstand is dikwijls fout. Ons brein misleidt ons. We zijn vaak blind voor wat ons leidt, voor wat onze keuzes en ons gedrag bepaalt.

Toegepast op het wetgevingsbeleid leert de theorie van KAHNEMAN ons:

- Dat politici en beleidsmakers die wetten ontwerpen, ook systeem 1 verkiezen omdat ze mensen zijn. Ze ontsnappen niet aan dezelfde mechanismen. Ook zij kiezen en handelen graag snel. Ook zij werken op basis van gewoontes, intuïtie, emoties en heuristieken of simpele vuistregels.
- Dat politici en beleidsmakers, net zoals gewone mensen, zelf niet beseffen hoe hard hun keuzes worden beïnvloed door niet-rationele zaken.
- Dat wetten vrijwel altijd gaan over belangrijke zaken en we de opmaak ervan dus niet aan systeem 1 zouden mogen overlaten.

Beleidsmakers zouden daarom altijd systeem 1 moeten afzetten en systeem 2 aanzetten. 'Leiderschap' in de regering en het parlement betekent dan de (eigen) beoordelingsruimte beperken door te zorgen voor slimme regels, procedures, werkwijzen en instrumenten die hen stimuleren, verleiden of verplichten om gestructureerd en rationeel te beslissen.

Een stevig wetgevingsbeleid is dan ook broodnodig, nog los van democratische overwegingen en de nood aan '*checks and balances*' om machtsmisbruik te vermijden.<sup>179</sup>

## **b) Het Vlaamse wetgevingsbeleid onder de loep genomen; aandachtspunten en suggesties tot verbetering**

Het Vlaamse wetgevingsbeleid kreeg vanaf begin jaren 2000 echt vorm.<sup>180</sup> Er werden in die periode heel wat maatregelen genomen om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren in overeenstemming met de internationale beste praktijken: de Vlaamse regering keurde 'principes van goede regelgeving' goed, bouwde capaciteit voor betere regelgeving uit, vereenvoudigde en codificeerde bestaande regelgeving.<sup>181</sup>

Tussen 2006 en 2010 behoorde Vlaanderen binnen de OESO duidelijk tot de betere middenmoot op het vlak van processen, procedures, instrumenten en instituties om betere wetgeving te maken.<sup>182</sup> De benchmarkanalyses bevatten diverse verbetervoorstellen, maar daarmee lijkt volgens de literatuur relatief weinig te zijn gebeurd. Meer nog, sommige zaken werden teruggeschroefd in plaats van versterkt of bleken weinig effectief in de praktijk, door gebrek aan volgehouden politieke en ambtelijke steun op het hoogste niveau.

Het resultaat is dan ook dat er nog steeds veel kritiek is op de complexiteit, omvang en kosten van wetgeving, de veelvuldige wijzingen, de soms korte implementatietijden en het gebrek aan coherentie zowel tussen als binnen bestuursniveaus, ondanks goede initiatieven zoals de digitalisering van processen en procedures, de eenmalige gegevensopvraging of de automatische rechtentoekenning.<sup>183</sup>

---

<sup>179</sup> P. VAN HUMBEECK, "Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis?", *TVW* 2017, 31-33.

<sup>180</sup> P. VAN HUMBEECK, "Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis?", *TVW* 2017, 35 e.v.

<sup>181</sup> P. VAN HUMBEECK (red.), "Reguleringsmanagement in Vlaanderen: een overzicht en algemene beoordeling", *VTOM* 2001, jg. 6, nr. 4; P. VAN HUMBEECK, "Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid", 2004, [https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container19300/files/artikel%20TvW%20feb%202004\(1\).pdf](https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container19300/files/artikel%20TvW%20feb%202004(1).pdf); P. VAN HUMBEECK, "Betere regelgeving door inspraak en participatie: hoe en waarom?", *Link* 2006, nr. 4, 2.

<sup>182</sup> P. VAN HUMBEECK, "Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis?", *TVW* 2017, 35 e.v.

<sup>183</sup> SERV, Advies prioritaire voorstellen betere regelgeving, Brussel, SERV, 31 oktober 2016: <https://www.serv.be/serv/pagina/adviezen-betere-regelgeving>



Op vraag van de Vlaamse Regering formuleerde de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV) op 31 oktober 2016 drie adviezen over betere regelgeving.<sup>184</sup> In een eerste advies worden prioritaire voorstellen geformuleerd voor het verlagen van de regeldruk, verdere administratieve vereenvoudiging en een verbetering van de praktische toepasbaarheid van Vlaamse regelgeving.<sup>185</sup> Een tweede advies heeft betrekking op experimentwetgeving en regelluwe proeftuinen.<sup>186</sup> Een derde en laatste advies gaat over vaste verandermomenten.<sup>187</sup> Bedoeling was alvast dat de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement 'betere regelgeving' hoog op de beleidsagenda zouden zetten.

- In het advies 'betere regelgeving: prioritaire voorstellen'<sup>188</sup> worden zes werkerreinen vooropgesteld waarbij telkens wordt ingespeeld op vragen en ontwikkelingen in de samenleving waarbij van een overheid wordt verwacht dat zij: (1) transparant is, als één geheel opereert en met hen samenwerkt om de regelgeving en de dienstverlening te verbeteren; (2) 'mee' is met de digitale revolutie; (3) maatschappelijke problemen effectief en efficiënt aanpakt en oplost en dus regelgeving transparant onderbouwt, overlegt en evalueert; (4) ervoor zorgt dat regelgeving innovatievriendelijk en toekomstbestendig is, voldoende snel kan worden aangepast en ruimte laat voor nieuwe ideeën en experimenten; (5) overlappingen in inspectie en handhaving wegwerkt en regels meer risico- en *outcome*gebaseerd controleert; (6) werk maakt van zo eenvoudig mogelijke regels en procedures met zo weinig mogelijk formaliteiten, administratieve lasten en rapportageverplichtingen. Voor elk van deze werkerreinen formuleert de SERV een reeks aanbevelingen.

Concreet op het vlak van de vergunningverlening wordt de aandacht gevestigd op het gegeven dat overheidsadviezen in vergunningsprocedures zoveel mogelijk onderling moeten worden afgestemd zodat men tot integrale afwegingen komt en met één stem spreekt.<sup>189</sup> Aandacht dient eveneens te worden besteed aan het onderzoeken van mogelijkheden om procedures voor het verkrijgen van vergunningen sneller af te ronden.<sup>190</sup> Daarnaast waren er de onderzoeksprojecten voor o.m. de integratie van de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning, integratie welke intussen is voltrokken door de introductie van de 'omgevingsvergunning'.<sup>191</sup> Ook wordt in het kader van de vergunningverlening de aandacht gevestigd op het realiseren van loketten waarbij men via een centraal digitaal punt toegang heeft tot de dienstverlening van de Vlaamse Overheid. Het gaat zowel om informatie over overheidsmaatregelen, een overzicht van dossierstatusinformatie als e-transacties van aanvragen voor erkenningen, vergunningen, subsidies en fiscale materies binnen de (Vlaamse) overheid.

---

<sup>184</sup> SERV, Adviezen betere regelgeving: <https://www.serv.be/serv/pagina/adviezen-betere-regelgeving> ; P. VAN HUMBEEK, "Versnelling van investeringsprojecten : wat valt er te leren uit 10 jaar werken aan betere regelgevingsprocessen ?", *VTOM* 2010, 63 e.v.

<sup>185</sup> SERV, Advies. Betere regelgeving: prioritaire voorstellen, Brussel, SERV, 31 oktober 2016: <https://www.serv.be/serv/pagina/adviezen-betere-regelgeving>

<sup>186</sup> SERV, Advies. Experimentwetgevingen regelluwe zones, Brussel, SERV, 31 oktober 2016: [https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_experimentwetgeving\\_ADV\\_RAP.PDF](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_experimentwetgeving_ADV_RAP.PDF)

<sup>187</sup> SERV, Advies. Vaste verandermomenten, Brussel, SERV, 31 oktober 2016: [https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_vaste\\_verandermomenten\\_ADV\\_RAP.PDF](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_vaste_verandermomenten_ADV_RAP.PDF)

<sup>188</sup> SERV, Advies. Betere regelgeving: prioritaire voorstellen, Brussel, SERV, 31 oktober 2016: [https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_betere\\_regelgeving\\_ADV0.pdf](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_betere_regelgeving_ADV0.pdf)

<sup>189</sup> SERV, Advies. Betere regelgeving: prioritaire voorstellen, Brussel, SERV, 31 oktober 2016: [https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_betere\\_regelgeving\\_ADV0.pdf](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_betere_regelgeving_ADV0.pdf), p. 18. <sup>190</sup>

SERV, Advies. Betere regelgeving: prioritaire voorstellen, Brussel, SERV, 31 oktober 2016: [https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_betere\\_regelgeving\\_ADV0.pdf](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_betere_regelgeving_ADV0.pdf), p. 54. <sup>191</sup>

SERV, Advies. Betere regelgeving: prioritaire voorstellen, Brussel, SERV, 31 oktober 2016: [https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_betere\\_regelgeving\\_ADV0.pdf](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_betere_regelgeving_ADV0.pdf), p. 55.

Daarnaast wordt de aandacht gevestigd op digitalisering (van procedures, vergunningendatabanken en digitale vergunningenregisters),<sup>192</sup> de opmaak van een soort afwegingskader of checklist met aandachtspunten en goede voorbeelden om systemen en procedures voor vergunningen, toelatingen en erkenningen vorm te geven of te evalueren,<sup>193</sup> het nemen van maatregelen om snellere en tegelijk betere beslissingen mogelijk te maken en termijnen te respecteren zoals vb. mogelijkheden om procedures voor het verkrijgen van vergunningen sneller af te ronden binnen een breed perspectief op kwaliteitsvolle processen en beslissingen om tot goede en gedragen beslissingen te komen.<sup>194</sup>

- In het tweede advies worden minimale algemene regels voorgesteld voor het gebruik van experimentwetgeving en regelluwe zones.<sup>195</sup> Experimentwetgeving en regelluwe zones beantwoorden aan een groeiende behoefte om ruimte te creëren voor innovatieve praktijken en om regelgeving meer ‘*evidence informed*’ voor te bereiden. Experimentwetgeving betreft een nieuwe wettelijke regeling die eerst in verschillende varianten wordt uitgetest in de praktijk om te bekijken wat het beste werkt. Regelluwe proeftuinen willen zorgen voor meer kansen en minder belemmeringen voor innovatieve initiatieven en activiteiten.

Concreet op het vlak van de omgevingsvergunningverlening wordt de aandacht gevestigd op de mogelijkheid om via ‘regelluwe zones’ het mogelijk te maken dat van voorschriften in vergunningen, verordeningen en plannen gemakkelijker kan worden afgeweken. Zo besliste de Vlaamse regering op 15 juli 2016 dat voorschriften van verkavelingen die ouder dan 15 jaar zijn, geen weigeringsgrond vormen voor het toekennen van vergunningen.<sup>196</sup>

- Een derde en laatste advies gaat over vaste verandermomenten.<sup>197</sup> Volgens de SERV moeten vaste verandermomenten voor wetgeving (bv. 1 januari, 1 juli, ...) niet dwingend worden opgelegd. Dat heeft meer nadelen dan voordelen. Maar de datum van inwerkingtreding van regelgeving en de implementatietijd die doelgroepen krijgen zijn belangrijk om onnodige ergernis en kosten te vermijden. Daarom adviseert de SERV een ‘zachte’ variant. Die houdt drie zaken in: (1) de data waarop regelgeving in werking treedt beter communiceren, (2) doordachter beslissen over de meest aangewezen datum van inwerkintreding én implementatietijd, en (3) een aantal niet verplichte referentiedata (1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober) en een niet verplichte referentietermijn van twee maanden als minimale invoertermijn hanteren.

---

<sup>192</sup> SERV, Advies. Betere regelgeving: prioritaire voorstellen, Brussel, SERV, 31 oktober 2016:

[https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_betere\\_regelgeving\\_ADV0.pdf](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_betere_regelgeving_ADV0.pdf), p. 55. <sup>193</sup>

SERV, Advies. Betere regelgeving: prioritaire voorstellen, Brussel, SERV, 31 oktober 2016:

[https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_betere\\_regelgeving\\_ADV0.pdf](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_betere_regelgeving_ADV0.pdf), p. 56. <sup>194</sup>

SERV, Advies. Betere regelgeving: prioritaire voorstellen, Brussel, SERV, 31 oktober 2016:

[https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_betere\\_regelgeving\\_ADV0.pdf](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_betere_regelgeving_ADV0.pdf), p. 57. <sup>195</sup>

SERV, Advies. Experimentwetgevingen regelluwe zones, Brussel, SERV, 31 oktober 2016:

[https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_experimentwetgeving\\_ADV\\_RAP.PDF](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_experimentwetgeving_ADV_RAP.PDF)

<sup>196</sup> SERV, Advies. Experimentwetgevingen regelluwe zones, Brussel, SERV, 31 oktober 2016:

[https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_experimentwetgeving\\_ADV\\_RAP.PDF](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_experimentwetgeving_ADV_RAP.PDF), p. 52.

<sup>197</sup> SERV, Advies. Vaste verandermomenten, Brussel, SERV, 31 oktober 2016:

[https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_vaste\\_verandermomenten\\_ADV\\_RAP.PDF](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_vaste_verandermomenten_ADV_RAP.PDF)

Er zijn duidelijk nog altijd een heleboel verbeteringen aan de regelgeving mogelijk en 'quick wins' te behalen.<sup>198</sup> Er is vandaag de dag dan ook nog steeds een herijking nodig van het Vlaams wetgevingsbeleid zo wordt in de literatuur gesteld, gericht op een betere 'onderbouwing' van beslissingen, meer en betere 'consultaties' en een grotere 'transparantie' van beleids- en regelgevingsprocessen.<sup>199</sup>

- Wat ten eerste de 'onderbouwing' betreft, zit er vaak nog te weinig rationaliteit -te veel systeem 1 en te weinig systeem 2- in beleidsbeslissingen en regelgeving.<sup>200</sup> Een oplossing hiervoor kan bestaan uit een goed proces- en projectmanagement, waarbij niet direct over oplossingen wordt gediscussieerd, maar wordt gestart met een goede probleemanalyse en een heldere doelstelling, meerdere mogelijke oplossingen worden bekeken en de voor- en nadelen of kosten en baten worden vergeleken, zoveel mogelijk *evidence* (feiten en cijfers) wordt gebruikt, alle belanghebbenden worden geconsulteerd, vooraf ook al wordt nagedacht over de latere uitvoering en evaluatie, waarbij het van belang is transparant te zijn en beslissingen te documenteren.<sup>201</sup> Voor onderbouwing is ook *ex post*-evaluatie van groot belang.<sup>202</sup> Informatie over de vraag of de regelgeving in de praktijk werkt zoals bedoeld, of die effectief, efficiënt en rechtvaardig is, nog beantwoordt aan de actuele behoeften, bijsturing of extra maatregelen behoeft ... zou het startpunt moeten zijn van elk nieuw beleid ('levenscyclusbenadering', 'evaluate first'-principe<sup>203</sup>).
- Wat de 'consultatie' betreft liep Vlaanderen ten tijde van de vermelde benchmarkingstudies achterop tegenover andere landen en regio's.<sup>204</sup> Er werd geconsulteerd, maar vaak te laat, niet steeds breed en evenwichtig of op de meest aangewezen manier, en met weinig feedback achteraf. Er wordt nog weinig nagedacht over de meest aangewezen consultatiemethode in functie van het beleidsprobleem, de doelgroep en de beleidsfase in kwestie. 'Systeem 1' heeft ook hier de bovenhand.<sup>205</sup> Inspraak wordt dikwijls te laat georganiseerd, op een moment dat geen nuttige inbreng meer mogelijk is. Publieke, transparante feedback is beperkt.<sup>206</sup> Conceptnota's lijken vooral te worden gebruikt om zonder inspraak een politiek akkoord in een vroege fase vast te klikken, en niet zoals initieel bedoeld als basis voor dialoog en maatschappelijk overleg in een vroege fase van de besluitvorming.<sup>207</sup> Er kan in elk geval niet worden gesproken van een volwaardig consultatiebeleid, dat politiek gedragen is en gebaseerd is op een duidelijke, samenhangende visie, zoals dat in vele andere landen wel bestaat.

---

<sup>198</sup> Ook lokale overheden geven aan dat er nog heel wat verbetering mogelijk is. Zie daarover STUDIEDIENST VLAAMSE REGERING, *VRIND 2016, Vlaamse Regionale Indicatoren*, 2016, Brussel, Vlaamse Regering, 486 p.

<sup>199</sup> P. VAN HUMBEEK, "Versnelling van investeringsprojecten : wat valt er te leren uit 10 jaar werken aan betere regelgevingsprocessen ?", *VTOM 2010*, 71-72; P. VAN HUMBEEK, "Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis?", *TVW 2017*, 36 e.v.

<sup>200</sup> P. VAN HUMBEEK, "Versnelling van investeringsprojecten : wat valt er te leren uit 10 jaar werken aan betere regelgevingsprocessen ?", *VTOM 2010*, 71-72; G. VANDERSTRAETEN en M. VAN DAMME, "Verbindend besturen. Nieuwe inzichten voor de procesvoering bij complexe omgevingsprojecten", *Plandag 2020*, 2020, Gent, Universiteit Gent, 130-139.

<sup>201</sup> P. VAN HUMBEEK, "Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis?", *TVW 2017*, 36.

<sup>202</sup> P. VAN HUMBEEK, "Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis?", *TVW 2017*, 37.

<sup>203</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation*, 2 oktober 2013, Brussel, COM(2013) 686 final: [https://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com\\_2013\\_686\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com_2013_686_en.pdf)

<sup>204</sup> P. POPELIER, R. VAN GESTEL, K. VAN AEKEN, V. VERLINDEN en P. VAN HUMBEEK, *Consulteren over ontwerpregelgeving: Een zoektocht naar internationale best practices en een toepassing op de Nederlandse consultatiepraktijk als referentiekader voor Belgische beleidsmakers en Vlaamse RIA-ambtenaren*, 2008, Brussel, Politeia, 114 p.; P. VAN HUMBEEK, "Versnelling van investeringsprojecten : wat valt er te leren uit 10 jaar werken aan betere regelgevingsprocessen ?", *VTOM 2010*, 72; W. VANDEVYVERE, "Systeemcrisis in de ruimtelijke ordening", *VRP 2019*, 89.

<sup>205</sup> P. VAN HUMBEEK, "Betere regelgeving door inspraak en participatie: hoe en waarom ?", *Link 2006*, jg. 23, nr. 4, 4-5; P. VAN HUMBEEK, "Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis?", *TVW 2017*, 38.

<sup>206</sup> P. VAN HUMBEEK, "Betere regelgeving door inspraak en participatie: hoe en waarom ?", *Link 2006*, Nr. 4, 3-4.

<sup>207</sup> P. VAN HUMBEEK, "Betere regelgeving door inspraak en participatie: hoe en waarom ?", *Link 2006*, Nr. 4, 2 e.v.

- Wat de transparantie betreft, liep Vlaanderen eveneens achterop.<sup>208</sup> Er werd een publiek beschikbare regelgevingsagenda ingevoerd, maar die is zelden volledig en actueel geweest.<sup>209</sup> Ook andere internationale ‘best practices’ zijn niet gerealiseerd, zoals werken met zgn. ‘roadmaps’<sup>210</sup> of de inzet van sociale media om de informatieverspreiding over voorgenomen en nieuwe regelgeving te verbeteren. De meest gehoorde vragen van bedrijven, burgers en organisaties in dit verband zijn om meer werk te maken van begrijpbare regelgeving, om nieuwe regels (en wanneer ze in werking treden) tijdiger en vlotter bekend te maken en om voldoende tijd te geven voor de implementatie van nieuwe regels.<sup>211</sup>

Tot slot dient de aandacht erop te worden gevestigd dat er een hele reeks maatschappelijke ontwikkelingen zijn, die disruptief kunnen zijn voor de manier waarop wetgeving vandaag wordt gemaakt en gebruikt.<sup>212</sup>

- Een eerste trend is de opkomst van nieuwe inspraakvormen en de groeiende vraag naar ‘cocreatie’ en ‘coproductie’.  
Individuele burgers krijgen toegang tot de besluitvorming, liefst zo rechtstreeks mogelijk, via brede bevragingen, burgerpanels, focusgroepen, consensusconferenties enz. Consultaties gebeuren meer met behulp van elektronische technologieën (internetconsultaties, elektronische discussiefora, e-panels, e-surveys, sociale media, gebruik van ‘virtual reality’ ...). Ook de Vlaamse Overheid volgt die trend, met diverse voorbeelden van nieuwe inspraakvormen en ideeën om internetconsultaties en het ‘right to challenge’ in praktijk te brengen. Het is intussen evenwel duidelijk dat deze ‘nieuwe’ participatie- en inspraakvormen niet zonder problemen zijn. Ministers en kabinetten moeten minder operationeel bezig zijn en meer ruimte geven aan de administratie, het middenveld, de bevolking en de wetenschappelijke wereld, om met oplossingen te komen die voldoen aan vooraf gestelde doelen of criteria.
- Een tweede ontwikkeling betreft nieuwe wetenschappelijke inzichten zoals in de gedragseconomie. Die leiden niet alleen tot nieuwe beleidsinstrumenten zoals ‘nudges’, maar ook tot een andere werkwijze bij het ontwerpen van wetgeving en beleid. De gedragseconomie leert dat het vaak vooraf onvoorspelbaar is hoe mensen echt gaan reageren op nieuwe wetgeving. Beleidsmakers worden bovendien geconfronteerd met maatschappelijke ontwikkelingen die complexer, omvattender en transversaler worden. Dit leidt tot kennis- en informatieproblemen, onzekerheid en soms tegenstrijdige informatie over de effecten van mogelijke beleidsmaatregelen. Dat maakt het vaak moeilijk om een goed beleidsantwoord te vinden via traditionele manieren van *ex ante*-effectinschatting en *ex post*-evaluatie. Een alternatief is om meer ‘al zoekend en lerend’ in een experimentele setting te werken. Wetgeving maken wordt dan een iteratief leerproces waarin men nieuwe oplossingen uitprobeert, ‘evidence’ verzamelt, en eruit leert om zo consensusbuilding te bevorderen en hoge kosten, ondoeltreffend beleid en reparatiewetgeving te vermijden. Het alternatief voor wat thans meestal gebeurt nl. ‘wetgeving als een groot experiment loslaten op de hele maatschappij’ is dan om een nieuwe wettelijke regeling eerst in verschillende varianten op kleine schaal in de praktijk uit te testen om te kijken wat het beste werkt, vooraleer ze breed uit te rollen.

<sup>208</sup> P. VAN HUMBEECK, “Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis?”, *TVW* 2017, 38-39.

<sup>209</sup> P. VAN HUMBEECK, “Betere regelgeving door inspraak en participatie: hoe en waarom?”, *Link* 2006, Nr. 4, 5 e.v.

<sup>210</sup> Een *roadmap* of procesnota geeft inzicht in de planning en organisatie van de belangrijkste processtappen en participatiemomenten. Het voorstel van de SERV was om deze procesplanning naar het voorbeeld van de *roadmaps* van de Europese Commissie voor alle belangrijke beleidsdossiers publiek te maken via een centrale webpagina waarop alle informatie met inbegrip van de relevante documenten wordt gecentraliseerd.

<sup>211</sup> Zie: SERV, Advies. Betere regelgeving: prioritaire voorstellen, Brussel, SERV, 31 oktober 2016:

[https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_betere\\_regelgeving\\_ADV0.pdf](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_betere_regelgeving_ADV0.pdf) ; SERV,

Advies. Experimentwetgevingen regelluwe zones, Brussel, SERV, 31 oktober 2016:

[https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_experimentwetgeving\\_ADV\\_RAP.PDF](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_experimentwetgeving_ADV_RAP.PDF) ;

SERV, Advies. Vaste verandermomenten, Brussel, SERV, 31 oktober 2016:

[https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_vaste\\_verandermomenten\\_ADV\\_RAP.PDF](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_vaste_verandermomenten_ADV_RAP.PDF)

<sup>212</sup> P. VAN HUMBEECK, “Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis?”, *TVW* 2017, 39 e.v.

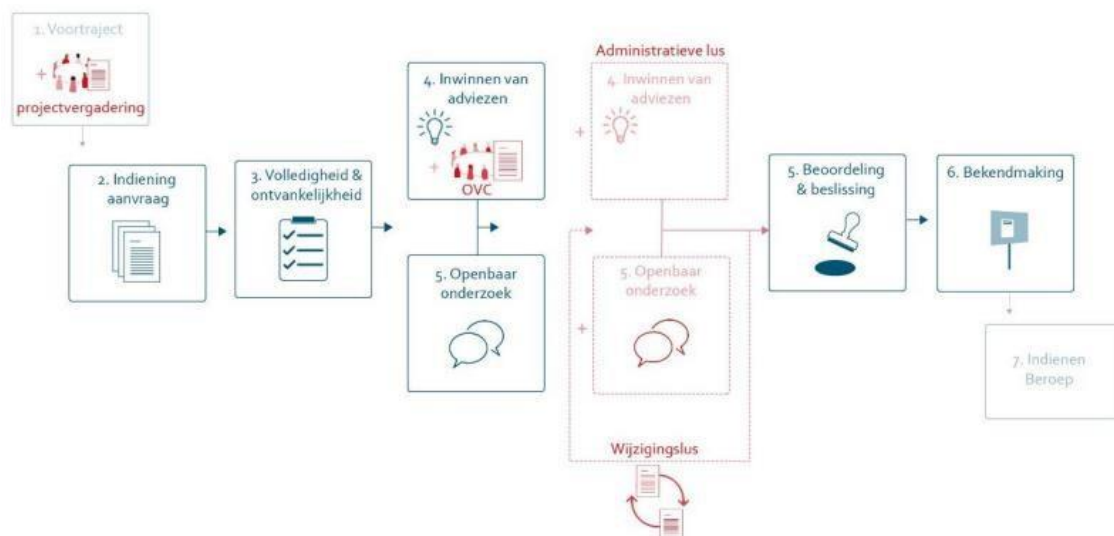
Deze nieuwe werkwijze lijkt in een aantal gevallen veelbelovend, al zijn er ook belangrijke randvoorwaarden.<sup>213</sup>

- Een derde ontwikkeling is de snelle opkomst van nieuwe technologieën, innovatieve praktijken en businessmodellen die bestaande reguleringskaders uitdagen. De bestaande wetgeving blijkt vaak niet in staat om snel genoeg te reageren op die ontwikkelingen. Dat zorgt voor frustratie en gemiste kansen. Regelgeving zou het tempo van de technologische en maatschappelijke ontwikkelingen moeten volgen en niet achterophinken. Er is nood aan een andere manier om in (het maken van) regelgeving beter om te gaan met de inherente onzekerheid en snelheid van innovaties. Als gevolg daarvan groeit de vraag naar meer ruimte voor innovatie via experimentwetgeving en regelluwe zones en naar meer ‘toekomstbestendige regelgeving’: wetgeving die adaptief, flexibel en *outcome*gebaseerd is. Dat maakt meer kosteneffectieve, creatieve en innovatieve concepten en oplossingen mogelijk.

### 2.1.5.2. De impact van regelgeving en procedurevoorschriften op het vlak van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening

Uit de hogervermelde uiteenzetting kunnen we onthouden dat het voorbije decennium heel wat aandacht is uitgegaan naar de analyse en evaluatie van bestaande wetgeving, waarbij een hele reeks aandachtspunten en suggesties tot verbetering werden geformuleerd voor de Vlaamse wetgever, met het oog op het tot stand brengen van nieuwe kwalitatieve regelgeving.

Concreet op het vlak van het omgevingsrecht werd met het Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning en het Besluit van 27 november 2015 van de Vlaamse Regering, de ‘omgevingsvergunning’ geïntroduceerd, wat een belangrijke herziening en vernieuwing van de ‘procedure’ op het vlak van de vergunningverlening betekende (zie onder vermelde figuur voor een beknopte schematische voorstelling).



Bron Evaluatierapport<sup>214</sup>

<sup>213</sup> SERV, Advies. Experimentwetgevingen regelluwe zones, Brussel, SERV, 31 oktober 2016: [https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_experimentwetgeving\\_ADV\\_RAP.PDF](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_experimentwetgeving_ADV_RAP.PDF)

<sup>214</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 34.

Het decreet beoogde:

- De verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten;
- Eenvoudigere en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek;
- Een betere en rechtszekere besluitvorming om zo procedurewinsten te realiseren.

De omgevingsvergunning is een belangrijk instrument in het omgevingsbeleid, en heeft een grote maatschappelijke impact.

In uitvoering van artikel 395 van het Omgevingsvergunningsdecreet en de beleidsnota Omgeving 2019-2024<sup>215</sup> evalueerde het Departement Omgeving in 2021 de globale werking ervan.

Het evaluatieonderzoek had een driedelig doel:

1. Een evaluatie van het doelbereik van de doelstellingen van het decreet bij haar invoering en de bijhorende 5 krachtlijnen met integratie MER/OVR, en een eerste doorkijk naar de effecten en impact;
2. Een analyse van de sterke punten en verbeterpunten in de globale werking van het decreet;
3. Het formuleren van mogelijke aanbevelingen ter verbetering van de globale werking van het decreet of om de vooropgestelde doelstellingen beter te kunnen bereiken.

Uiteenlopende stakeholders werden hierbij bevroegd, waaronder omgevingsadministraties (ambtenaren), besturen (politici), adviesverlenende instanties, omgevingsprofessionals en studiebureaus, alsook exploitanten en bouwheren.

De terugkoppeling van hun bevindingen over de nieuwe wetgeving die een centrale rol speelt binnen de omgevingsvergunningverlening, en dit in het licht van het hogervermelde driedelige doel, is bijzonder representatief voor het onderzoek.

Volgende vaststellingen werden gedaan in het licht van de gestelde onderzoeksvragen:

1. De verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten.<sup>216</sup>
  - 1) Integratie leidt tot betere beslissingen. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de integratie van ruimte en milieu in één vergunningsprocedure door zowel bouwheren als exploitanten, studiebureaus en omgevingsprofessionals, adviesinstanties en bevoegde overheden wordt beschouwd als één van de grootste vernieuwingen. Door de integratie wordt tijdswinst geboekt.

Aandachtspunten hierbij zijn evenwel dat door de integratie de inhoudelijke complexiteit toeneemt en de nood aan flexibiliteit, in het bijzonder in de bedrijfswereld, waarbij in een vroeg stadium niet alle aspecten al in detail gekend zijn.

- 2) De strakke en duidelijke termijnen zorgen voor een vlottere beslissing over de aangevraagde projecten. De beslissingstermijnen in het decreet zijn vervaltermijnen. Dit in tegenstelling tot in het verleden waarin bepaalde termijnen 'termijnen van orde' waren.

Er zijn evenwel een aantal situaties waarin de beslissingstermijnen verlengd worden. Opgemerkt moet worden dat termijnverlengingen in functie staan van het oplossen van problemen of behoeften die tijdens de procedure opduiken.

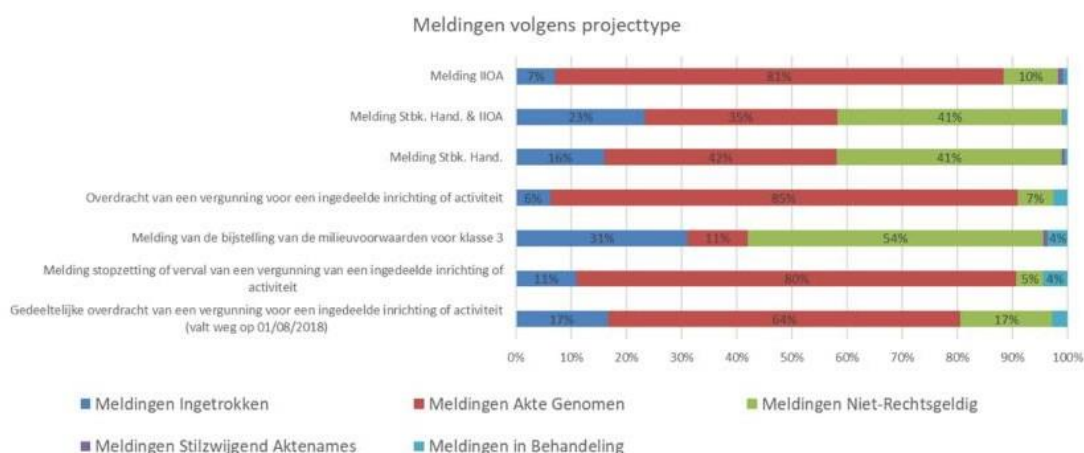
---

<sup>215</sup> Beleidsnota 2019-2024 Omgeving ingediend door Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/32243>, 35.

<sup>216</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 108-110.

Hoewel de administratieve lus en bepaalde wijzigingsverzoeken aanleiding geven tot een verlenging van één procedurestap, hebben zij de bedoeling het totale vergunningstraject naar een uitvoerbare vergunning en realisatie te versnellen (zie hieronder).

Bij de meldingsprocedure wordt de haalbaarheid van de termijnen aangekaart. Over het verschil in beslissingstermijnen voor stedenbouwkundige handelingen en exploitaties wordt gesteld dat dit tot verwarring leidt. Onder vermelde figuur geeft inzicht in het resultaat van het aantal behandelde meldingen wat betreft o.m. de uitdrukkelijke of stilzwijgende aktename, de niet-rechtsgeldige of ingetrokken meldingen.



**Figuur 33: Verdeling van het aantal meldingen volgens projecttype (Omgevingsloket)**

Bron Evaluatierapport<sup>217</sup>

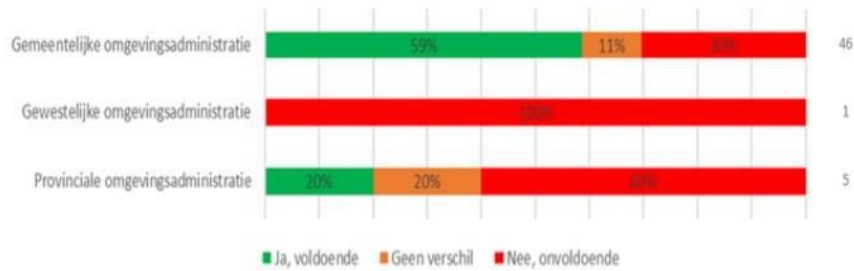
3) Door het flexibelere karakter van de procedure kan er oplossingsgericht gewerkt worden. Naast de integratie van vergunningen hebben ook andere vernieuwingen geleid tot een tijdswinst. Ze hebben niet per sé een versnellend effect voor de betrokken procedurefase gezien ze veelal gepaard gaan met een verlenging van de beslissingstermijn, maar versnellen wel het traject tot een uitvoerbare vergunning en realisatie. Uit het evaluatieonderzoek bleek dat vooral het vooroverleg, de administratieve lus en het wijzigingsverzoek de onderdelen zijn die bijdragen aan een snellere realisatie.

Uit het evaluatieonderzoek blijken toch nog knelpunten die een goede werking negatief beïnvloeden:

- De mogelijkheid tot het aanbrengen van wijzigingen en het aanvullen van het dossier op elk moment tijdens de procedure creëert spanning in de verwachtingen rond haalbare termijnen bij de betrokken partijen. Zie ook de beperkte mogelijkheden tot termijnverlenging voor de behandeling van een wijzigingsverzoek: niet wanneer er geen openbaar onderzoek vereist is, niet in de vereenvoudigde procedure en niet in eerste aanleg wanneer de termijn reeds verlengd is.

De onder vermelde figuur geeft de perceptie in hoofde van de administraties op de verschillende bestuursniveaus weer, wat betreft het oplossingsgericht karakter van het wijzigingsverzoek. Waar de gemeentelijke omgevingsambtenaren enthousiast lijken over het oplossingsgericht karakter, is hiervan minder sprake op het niveau van de provinciale omgevingsambtenaren, en helemaal geen sprake volgens de gewestelijke omgevingsambtenaren.

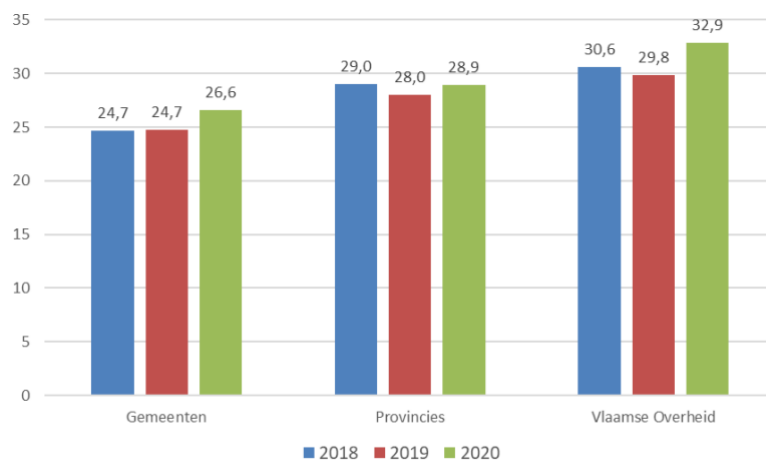
<sup>217</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 92.



**Figuur 24: De perceptie van de oplossingsgerichtheid van het wijzigingsverzoek per omgevingsadministratie (Online enquête)**

Bron Evaluatierapport<sup>218</sup>

- Het evaluatieonderzoek geeft aan dat de administratieve last m.b.t. de procedure van volledig- en ontvankelijkverklaring, en in het bijzonder voor de geïntegreerde aanvragen, gestegen is voor zowel de aanvragers als de vergunningverlenende overheden (zie onder vermelde figuur). Dit hangt ook samen met toenemende inhoudelijke complexiteit die verbonden is aan de integratie van de verschillende deelaspecten van de ingediende aanvraag.



**Figuur 16: Gewogen doorlooptijd tot V&O in aantal dagen (Omgevingsloket)**

Bron Evaluatierapport<sup>219</sup>

- Bepaalde aanvragers en overheden melden moeilijkheden met de interpretatie van bepaalde inhoudelijke bepalingen zoals het begrip ‘onlosmakelijk verbonden’ en de implicaties ervan die een onmiddellijke impact hebben op het verloop van een procedure.
- Ook de formele en inhoudelijke vereisten van de aan te leveren stukken en informatie zijn niet altijd duidelijk en worden niet altijd eenduidig toegepast.
- Het lijkt eveneens aangewezen om de oplossingsgerichte onderdelen van de procedure verder te versterken waarbij een zo kort mogelijk traject tot realisatie het uitgangspunt moet zijn.

<sup>218</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 72.

<sup>219</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 61.



4) Meer tijdwinst door de verdere vereenvoudiging van de procedures. Het Decreet reduceerde het aantal vergunningsprocedures tot twee. Wanneer tijdens een vereenvoudigde procedure in eerste aanleg of in beroep vastgesteld wordt dat er toch een openbaar onderzoek moest plaatsvinden en de gewone procedure gevolgd moet worden, kan er niet omgeschakeld worden. De vergunningsaanvrager zal bijgevolg opnieuw een aanvraagdossier moeten indienen waarna het aan de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg toekomt om de correcte procedure te volgen en toepassing te maken van de correcte regelgeving. Het lijkt aangewezen om in de mate van het mogelijke de procedures te verminderen en eventueel een modulaire procedure in te voeren, waarbij -afhankelijk van het voorwerp van het dossier- bepaalde procedurestappen al dan niet voorkomen.

5) Administratief beroep als waardevolle procedurestap. Zowel aanvragers als overheden bevestigen het belang van het administratief beroep. Globaal wordt slechts tegen 4% van de beslissingen een administratief beroep ingesteld en tegen 0,5% van de beslissingen een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Wel is er enige frustratie bij bepaalde bouwheren ten aanzien van de schorsende werking van het beroep. Dit schorsend karakter van het administratief beroep lijkt niet steeds in alle situaties nuttig.

2. Eenvoudigere en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek.<sup>220</sup>

1) Integratie van ruimte en milieu zorgt voor betere en rechtszekere besluitvorming. In het algemeen heeft het decreet geleid tot een betere besluitvorming en verhoogde rechtszekerheid (zie onder vermelde figuur). De integratie van de stedenbouwkundige en milieuvergunning in de omgevingsvergunning heeft geleid tot het voorkomen van tegenstrijdige beslissingen. Dit verhoogt de rechtszekerheid voor de aanvrager omdat na het verkrijgen van de geïntegreerde vergunning zowel de bouw als exploitatie bij gemengde projecten kan doorgaan. De integratie van de aspecten in één beslissing leidt ook tot een meer integrale beoordeling en voorwaarden, een uitvoerbare vergunning en dus betere besluitvorming. De beslissing is allesomvattend en ook dit zorgt voor rechtszekerheid voor de aanvrager.



**Figuur 11: Perceptie doelbereik betere besluitvorming en verhoogde rechtszekerheid (Online enquête)**

Bron Evaluatierapport<sup>221</sup>

<sup>220</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 110-112; W. VANDEVYVERE, "Systeemcrisis in de ruimtelijke ordening", *VRP* 2019, 89.

<sup>221</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 47.

De integratie van milieu en ruimtelijke ordening leidt wel tot inhoudelijke complexiteit met meer kans op procedurefouten of verdeelde adviezen. Om hieraan te verhelpen is het onder meer belangrijk om de interne afstemming tussen de personen die betrokken zijn bij de verschillende aspecten van een vergunningsaanvraag, nog verder te versterken.

2) Het oplossingsgericht karakter zorgt voor meer rechtszekerheid en een betere besluitvorming. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat ook andere aspecten leiden tot meer rechtszekerheid, een betere besluitvorming, vlotter procedureverloop, en minder kans op procedurefouten.

- Het informeel vooroverleg of de projectvergadering geeft een belangrijke indicatie van vergunbaarheid en biedt daardoor een zekere mate van rechtszekerheid voor de aanvrager.
- Het onderzoek naar volledigheid en ontvankelijkheid leidt, wanneer goed toegepast, tot betere aanvraagdossiers en een vlotter procedureverloop nadien.
- Met de administratieve lus kunnen onregelmatigheden tijdens de procedure opgelost worden.
- Het wijzigingsverzoek staat wijzigingen tijdens de procedure toe, dit zorgt ervoor dat er kan gewerkt worden tijdens de procedure aan een betere besluitvorming.
- De integratie maakt dat het project integraal door één bevoegde overheid bekeken wordt binnen één procedure. Hierbij kunnen alle onderdelen (plannen, aanvraag en voorwaarden) beter op mekaar worden afgestemd,...

Anderzijds worden ook bepaalde elementen aangehaald die leiden tot minder rechtszekerheid of slechtere besluitvorming.

- De integratie van milieu en ruimte leidt tot inhoudelijke complexiteit met meer kans op procedurefouten of verdeelde adviezen (zie ook het begrip onlosmakelijk verbonden aspecten).
- Bepaalde termijnen zijn volgens de vergunningverlenende overheden te kort om oplossingsgericht te werken aan een betere besluitvorming. Zo is er geen termijnverlening mogelijk bij 'kleine' wijzigingen wanneer er geen openbaar onderzoek vereist is in de vereenvoudigde procedure; in eerste aanleg is geen verlenging mogelijk wanneer reeds een termijnverlenging werd toegestaan.
- Oneigenlijk gebruik van de administratieve lus zorgt voor een minder juridisch robuuste vergunning wanneer de administratieve lus louter en alleen omwille van de eraan verbonden termijnverlenging wordt toegepast.

Op basis van het evaluatieonderzoek werden algemene aanbevelingen voor de optimalisatie van de werking van het decreet geformuleerd.<sup>222</sup> Omdat het evaluatieonderzoek aangeeft dat de vooropgestelde doelstellingen van het decreet in belangrijke mate bereikt werden, richten de optimalisaties zich tot die elementen binnen de werking van het decreet die dit doelbereik vandaag in de weg staan. Er wordt dan ook niet teruggekomen op de oorspronkelijke uitgangspunten van het decreet.

Zo wordt voorgesteld om:

- De formele en informele overlegmodaliteiten te herdenken en te versterken, en dit vroeg in het traject;
- Het onderzoek van de volledigheid en ontvankelijkheid van aanvragen te verduidelijken en te vereenvoudigen;
- De mogelijkheden tot oplossingsgericht werken nog te versterken;
- Modulaire procedures te voorzien, met hierbij integratie van evaluatie en bijstelling;
- Het vereenvoudigen en stroomlijnen van de meldingsprocedure en de gevallen waarin een vergunning of melding inzake ruimtelijke ordening en milieu nodig is;
- De adviesverlening te herzien;
- De bevoegdheidsverdeling aan te passen.

---

<sup>222</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 116-134.

Op basis van de resultaten worden voorstellen tot optimalisatie van het proces en de regelgeving voorbereid. Naast aanpassingen aan de regelgeving, werden ook nog aanbevelingen geformuleerd die een opvolging moeten kennen buiten de regelgeving (zoals inzake organisatorische aspecten, kennis- en informatiedeling, digitalisering,...). Uit de evaluatie bleek al dat het Omgevingsloket een bijdrage heeft geleverd aan eenvoudigere en meer transparante procedures. Een verdere uitbouw om het loket nog gebruiksvriendelijker te maken wordt aanbevolen. Er zal ingezet worden op communicatie en informatiedeling over (toekomstige) wijzigingen aan regelgeving, maar ook over de toepassing van de huidige regelgeving. Hierbij kan gedacht worden aan webinars, dynamische handleidingen, kennisnetwerken, richtlijnen, enz...

## 2.1.6. De impact van mensen en middelen op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening

De literatuurstudie maakt in vijfde instantie duidelijk dat de 'inzet van mensen en middelen' binnen het proces van de omgevingsvergunningverlening, een wezenlijke impact kan uitoefenen op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

### 2.1.6.1. De impact van personeel op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening

#### a) De onvindbaarheid van de omgevingsambtenaar en de schaarste aan personeel

Vooreerst toont onderzoek aan dat de wijze waarop o.m. op het gemeentelijk bestuursniveau de dienst 'Omgeving' gestructureerd is, sterk varieert. Aan de hand van een analyse van de organigrammen konden grote intergemeentelijke verschillen worden vastgesteld inzake het aantal personeelsleden, zowel in absolute aantallen als in verhouding tot het inwonersaantal. In grotere gemeenten beschikt men doorgaans over meer personeelsleden en een ruimere administratieve ondersteuning.<sup>223</sup>

Zoals onder de probleemstelling reeds belicht, blijkt de beschikbaarheid van (omgevings)ambtenaren een behoorlijk knelpunt te zijn voor heel wat steden en gemeenten. Voor vele gemeentebesturen blijkt de omgevingsambtenaar vandaag de dag steeds vaker 'onvindbaar'. Voor sommige gemeenten vormt het zelfs een extra motief om na te denken over fusieplannen.<sup>224</sup> Het probleem stelt zich voornamelijk, doch niet uitsluitend, in kleinere gemeenten.

Ook in ruimere zin blijken de diensten 'Omgeving' zich vaak in erg woelig water te bevinden. Het aan de kaak stellen van de volledige 'leegloop' van de dienst bij verschillende gemeentebesturen, duikt steeds vaker op als opvallende krantenkop.<sup>225</sup> De diensten zijn 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 diplomaverenisten werden aangepast. Verschillende respondenten stellen echter dat het veranderd statuut van de gemeentelijke omgevingsambtenaar onvoorziene druk kan leggen op de kwaliteit van het ruimtelijk beleid.<sup>226</sup>

---

<sup>223</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 14.

<sup>224</sup> "Onvindbaar voor gemeentebesturen: de omgevingsambtenaar", *Het Belang van Limburg*, 23 november 2021.

<sup>225</sup> "CD&V wijt vertrek topkader aan nieuw bestuur", *Het Belang van Limburg*, 19 oktober 2019;

"Gemeentepersoneel vertrekt door "bemoeizucht van politiek", *Belang van Limburg*, 27 oktober 2021; "Het schip zinkt en het orkest speelt gewoon voort" Oppositiepartij Vooruit én Groen vraagt publiek debat over 'leegloop stadhuis'", *Gazet van Antwerpen*, 27 januari 2022; "Vooruit en Groen vragen debat na nieuwe ontslagen ambtenaren", *Het Nieuwsblad*, 27 januari 2022.

<sup>226</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 15-16.

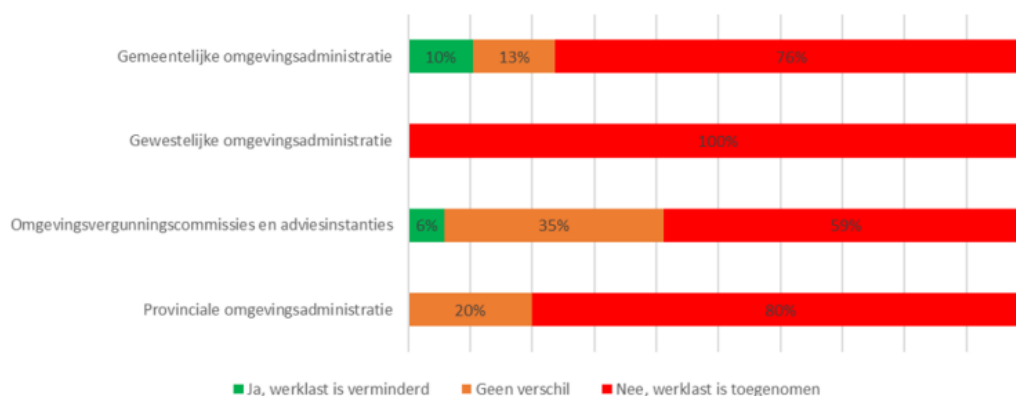
Heel wat gemeenten schakelen externe experts in als ondersteuning bij inhoudelijk complexere dossiers, om tijdelijk afwezige collega's te vervangen (vb. jaarlijkse verlofperiodes of zwangerschapsverlof) of als structurele oplossing.<sup>227</sup> De uurtarieven (onder 21% Btw-regeling) vormen een aanzienlijke meerkost voor de overheden wat op lange termijn, zeker voor kleinere gemeenten, financieel niet langer houdbaar is.

Openstaande vacatures geraken niet ingevuld waardoor onder dreiging van de stilzwijgende weigering van de vergunning bij het overschrijden van de vastgelegde beslissingstermijn als vervaltermijn, beroep moet worden gedaan op private ondernemingen zoals studie- en architectenbureaus die het 'gat' in de markt hebben gevonden en vaak onderdak bieden aan (interieur)architecten, juristen en ruimtelijk planners met een verleden als (omgevings)ambtenaar bij een vergunningverlenende overheid.

Uit onderzoek van de VVSG blijkt dat in kleine gemeenten de omgevingsambtenaar daarnaast ook vaak de 'duivel-doet-al' is, die er tamelijk alleen voor staat en bovendien vaak de rol van 'boksbal' krijgt aangemeten, wat de rol en taakomschrijving van de ambtenaar verder duidt.<sup>228</sup>

## b) De toename van het aantal taken en verantwoordelijkheden en de complexiteit ervan

Onderzoek toont voorts aan dat almaar meer taken rond ruimtelijke ordening van het gemeentelijke naar het intergemeentelijke niveau worden doorgeschoven (vandaar de aanstelling van een intergemeentelijke omgevingsambtenaar). De druk tot samenwerking is in veel gemeenten toegenomen, naarmate meer taken en verwachtingen op het vlak van ruimtelijke ordening naar het lokale bestuursniveau zijn verschoven. De onder vermelde figuur biedt een inzicht in de perceptie van de werklust door de bevroegde omgevingsambtenaren.



**Figuur 37: De perceptie van de werklust per stakeholder (Online enquête)**

Bron: evaluatierapport Omgevingsvergunningdecreet<sup>229</sup>

Waar intergemeentelijke samenwerking een belangrijke uitkomst biedt voor een onbeheersbare werklust en werkdruk, zijn er evenwel ook ongewenste nadelen aan verbonden:<sup>230</sup>

- 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 uit zich in een gebrek aan neergeschreven strategische (lange termijn)visie op het vlak van ruimtelijke ordening.

<sup>227</sup> S. VAN ROOSBROEK, e.a., *Thema-audit Omgevingsvergunningen*, 2021, Brussel, Vlaamse Overheid, 21.

<sup>228</sup> "Onvindbaar voor gemeentebesturen: de omgevingsambtenaar", *Het Belang van Limburg*, 23 november 2021.

<sup>229</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningdecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 99.

<sup>230</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 15.

- Daarnaast blijkt dat door de intergemeentelijke samenwerking de betrokken ambtenaar een 'engere' blik krijgt 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 in de gemeenten die een beroep doen op een intergemeentelijke omgevingsambtenaar doorgaans minder het geval. Hoewel dit niet als een fundamenteel probleem wordt ervaren, wijzen verschillende respondenten er toch op dat dit een aandachtspunt is, te meer omdat de toenemende (complexiteit van de) bevoegdheden op het vlak van ruimtelijke ordening een integrale aanpak behoeven.

Wanneer we het hebben over taken en verantwoordelijkheden, kunnen we er niet buiten de brug te maken naar de (veralgemeende) introductie van de omgevingsvergunning per 1 januari 2018, waardoor nieuwe procedurele spelregels voor de behandeling van omgevingsvergunningsaanvragen op de verschillende bestuursniveaus van toepassing werden.

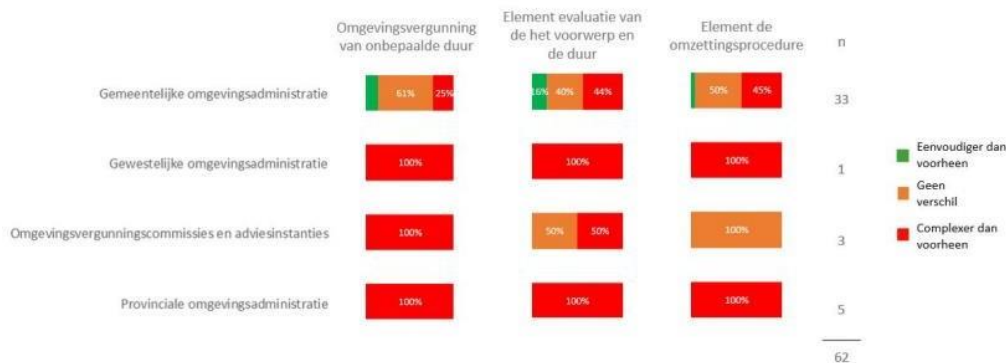
Voor (omgevings)ambtenaren bracht dit met zich dat waar er voorheen een opdeling was tussen ambtenaren milieu en ruimtelijke ordening die elk een eigen type van aanvragen behandelden, waarbij in het geval van meervoudige vergunningen (vb. voor de exploitatie van een kippenbedrijf zal een stedenbouwkundige vergunning moeten worden gevraagd voor het oprichten van de stallen en een milieuvergunning voor de exploitatie ervan) elke procedure apart diende te worden doorlopen (met veelal telkens een eigen openbaar onderzoek, adviezen die mogelijks tegenstrijdig konden zijn en de mogelijkheid om administratief en juridisch beroep aan te tekenen), wat soms aanleiding gaf tot tegengestelde uitspraken of eindeloze beroepsprocedures, men plots diende samen te werken en zich de onderscheiden materie diende eigen te maken.

De procedure voorziet daarnaast oplossingsgerichte mechanismes waarbij het mogelijk is om administratieve fouten (vb. niet ingewonnen advies, niet correct gevoerd openbaar onderzoek,...) lopende de procedure te herstellen (administratieve lus), of wijzigingen aan te brengen aan de ingediende aanvraag (wijzigingslus) teneinde de aanvraag bij te stellen en aan te passen aan ongunstige adviezen of terechte opmerkingen en bezwaren uit het openbaar onderzoek, met de bedoeling te vermijden dat een volledig nieuwe aanvraag moet worden ingediend om aan de vastgestelde knelpunten te remediëren.

Daarnaast kunnen we er niet buiten vast te stellen dat ook de sectorale bepalingen, zijnde de regelgeving waar de aanvraag op inhoudelijk vlak aan moet worden getoetst (milieueffectenscreening, zonevreemde basisrechten, passende beoordeling,...), steeds meer omvattend en complexer wordt, wat ontegensprekelijk een wezenlijke impact heeft op de taken, verantwoordelijkheden en complexiteit van de ambtenaar zijn job.

Dat de (omgevings)ambtenaar zijn taken steeds complexer worden, of minstens dat de ambtenaar het zélf als zodanig percipieert, kan duidelijk worden opgemaakt uit de bevraging die bij de ambtenaren plaats vond in het kader van de evaluatie van het Omgevingsvergunningsdecreet.

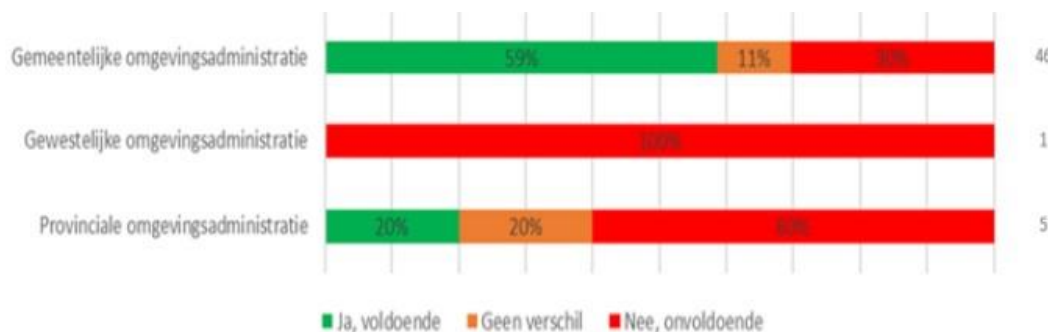
In de eerste grafiek wordt de perceptie van het doelbereik van de administratieve vereenvoudiging in hoofde van de ambtenaren op de onderscheiden bestuursniveaus weergegeven. Waar enkele gemeentelijke omgevingsambtenaren inderdaad een vereenvoudiging lijken vast te stellen, is hiervan unaniem geen sprake noch bij de bevroegde provinciale omgevingsambtenaren en noch bij de bevroegde gewestelijke omgevingsambtenaren.



**Figuur 13: Perceptie doelbereik administratieve vereenvoudiging door omgevingsadministraties en AVI's (Online enquête)**

Bron: evaluatierapport Omgevingsvergunningendeceet<sup>231</sup>

In de tweede grafiek wordt de perceptie van de oplossingsgerichtheid van het wijzigingsverzoek in hoofde van de ambtenaren op de onderscheiden bestuursniveaus weergegeven. Waar ook hier een kleine meerderheid van de bevroagde gemeentelijke omgevingsambtenaren een vooruitgang lijkt vast te stellen, bestaat hierover minder eensgezindheid en minder optimisme bij de provinciale omgevingsambtenaren, en is men unaniem negatief over deze vraag voor wat betreft de bevroagde gewestelijke omgevingsambtenaren.



**Figuur 24: De perceptie van de oplossingsgerichtheid van het wijzigingsverzoek per omgevingsadministratie (Online enquête)**

Bron: evaluatierapport Omgevingsvergunningendeceet<sup>232</sup>

Waar binnen de literatuur de toename van het aantal taken en verantwoordelijkheden, en de complexiteit ervan meermaals wordt beschreven, blijkt evenwel uit officiële gegevens dat overheden er doorgaans toch in slagen om vergunningen af te leveren binnen de daartoe voorziene termijn, waardoor er amper stilzwijgende weigeringen worden afgeleverd. Dit lijkt aan te geven dat de overheden er alsnog in slagen om hun beheersmatige wettelijke vergunningsopdrachten tijdig uit te voeren.<sup>233</sup>

<sup>231</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendeceet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 53.

<sup>232</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendeceet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 72.

<sup>233</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 28; S. VAN ROOSBROEK, e.a., *Thema-audit Omgevingsvergunningen*, 2021, Brussel, Vlaamse Overheid, 3.

Wanneer we het hebben over taken en verantwoordelijkheden, mag ook de impact van beroepsprocedures tegen de beslissing van de betrokken bevoegde overheid niet uit het oog worden verloren. Onderzoek toont aan dat de omgang met beroepsprocedures sterk varieert tussen de verschillende gemeenten. Bij de meerderheid van de ondervraagde gemeenten blijkt de directe politieke betrokkenheid groter te zijn 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. In sommige gemeenten wordt juridisch beroep aangetekend bij de Raad van Vergunningsbetwisting wanneer door de gemeente toegekende vergunningen in beroep worden teruggeschoefd 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.<sup>234</sup>

Onderzoek wijst daarnaast uit dat de provincies de laatste jaren een actievare en sterker betrokken rol hebben opgenomen inzake ruimtelijke ordening. Dit uit zich onder meer in een sterkere ondersteuning aan de lokale besturen en een actievare rol inzake het faciliteren van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.<sup>235</sup>

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. Het merendeel van de ondervraagde gemeenten geeft 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. De provinciale overheid vormt naast private bureaus op dit moment één van de belangrijkste concurrenten in de poging om gekwalificeerd personeel aan te werven.<sup>236</sup>

Voor wat betreft de relatie tot de Vlaamse Overheid geven lokale besturen alvast aan meer inspraak en een sterkere ondersteuning inzake het beleidsinstrumentarium te verwachten. '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 het 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 bevrageerde lokale besturen, ongeacht hun schaalgrootte, zijn duidelijk vragende partij om vroeger in het instrumentenontwikkelingsproces te worden betrokken, en om beter te worden ondersteund bij de implementatie.<sup>237</sup> 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 de ruimtelijke ordening op het lokale bestuursniveau.<sup>238</sup>

---

<sup>234</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 30.

<sup>235</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 40.

<sup>236</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 40.

<sup>237</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 41.

<sup>238</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 41.

### c) De kwaliteit van het ambtelijk personeel

De capaciteit van het lokaal bestuur is in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van het ambtelijk personeel. Zo wijst een studie op de meerwaarde van een bekwaam en hooggeschoold ambtenarenkorps.<sup>239</sup>

Onderzoek toont aan dat op gemeentelijk niveau grote verschillen kunnen worden vastgesteld inzake het opleidings- en inschalingsniveau van het personeel. In grotere gemeenten beschikt men doorgaans over meer personeelsleden en een hogere specialisatiegraad, met name meer experten en gemeentelijke omgevingsambtenaren. 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 de ruimtelijke ordening op lokaal niveau en (2) de professionalisering van private ruimtelijke ontwikkelaars, een zeker niveau van specialisatie behoeft, waartoe niet steeds de benodigde tijd of middelen voorhanden blijken te zijn.<sup>240</sup>

Daarenboven kan worden vastgesteld dat de discrepantie tussen beide types van besturen groeit. In een aantal grote besturen die ervoor kiezen om te investeren in gekwalificeerd personeel kan worden vastgesteld dat er meer gekwalificeerde experten in dienst zijn binnen de ambtelijke organisatie, maar ook dat verschillen inzake juridische ondersteuning almaar groter worden.

Hiermee wordt niet het standpunt ingenomen 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.<sup>241</sup>

Waar het beroep doen op externe ondersteuning vaak onafwendbaar is teneinde de opgelegde vervaltermijnen waarbinnen over omgevingsvergunningsaanvragen moet worden beslist niet te overschrijden, heeft het anderzijds eveneens tot gevolg dat kennis en expertise inzake de behandeling van complexe dossiers en de omgevingsvergunningsregelgeving evenmin door de ambtenaren zelf wordt opgedaan, wat opnieuw een gemiste kans vormt om het niveau van de betrokken ambtenaren op peil te houden.<sup>242</sup> Een gestructureerde interbestuurlijke aanpak om de opgebouwde expertise en kennis op peil te houden, te verbeteren of te delen lijkt wenselijk.<sup>243</sup>

Onderzoek toont vervolgens eveneens aan dat er een significant verschil kan worden vastgesteld tussen grote en kleine gemeenten op het vlak van de ruimtelijke motivering van de verleende vergunningen. 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.<sup>244</sup> In grote gemeenten zijn vergunningsbeslissingen doorgaans omstandiger gemotiveerd dan in kleinere gemeenten.

---

<sup>239</sup> S. HENNAU, *Gemeentelijke politiek-ambtelijke verhoudingen v2.0? De invloed van het Gemeentedecreet op de politiek-ambtelijke verhoudingen in de Vlaamse gemeenten*, 2016, Hasselt, UHasselt, 663 p.; S. HENNAU, "The Relationship between Politics and Administration at the Flemish Local Level: Intermunicipal Differences Explained", *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 2020-2021, nr. 2, 146.

<sup>240</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 18; S. VAN ROOSBROEK, e.a., *Thema-audit Omgevingsvergunningen*, 2021, Brussel, Vlaamse Overheid, Audit Vlaanderen, 3.

<sup>241</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 19.

<sup>242</sup> S. VAN ROOSBROEK, e.a., *Thema-audit Omgevingsvergunningen*, 2021, Brussel, Vlaamse Overheid, 4, 21.

<sup>243</sup> S. VAN ROOSBROEK, e.a., *Thema-audit Omgevingsvergunningen*, 2021, Brussel, Vlaamse Overheid, 4, 20.

<sup>244</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 28.



#### d) De complexiteit van de functie - de politieke druk op de ambtenaar

Naast de organisatiestructuur en het 'aantal' ambtenaren binnen een dienst 'Omgeving', de toename van het aantal taken en verantwoordelijkheden en de complexiteit ervan, en de 'kwaliteit' van het ambtelijk personeel in de dienst 'Omgeving' als wezenlijke facetten inzake de impact van personeel op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening, dient ook een bijzondere aandacht te worden besteed aan de 'complexiteit' van de functie, waarmee in feite concreet de interactie tussen de ambtenaar en de politicus wordt bedoeld, specifiek voor wat betreft de omgevingsvergunningverlening.

Zoals onder de probleemstelling reeds werd belicht blijkt er op het terrein vaak een discrepantie te kunnen worden vastgesteld tussen enerzijds de onafhankelijke positie van de omgevingsambtenaar bij het opmaken van zijn advies, wat in het Omgevingsvergunningsdecreet expliciet wordt benadrukt en hoog in het vaandel wordt gevoerd, en anderzijds de praktijk, waarbij vooral op het gemeentelijk niveau politici (en meer in het bijzonder de politicus bevoegd voor de 'omgevings'materie) politieke druk uitoefenen op de oordeelsvorming van de omgevingsambtenaar.<sup>245</sup>

Niet in het minst blijkt er druk te worden uitgeoefend door politici, omdat 'Omgeving' doorgaans een fel gegeerd departement is waarbij men 'echt' iets kan betekenen voor burgers in de vorm van 'politiek dienstbetoon'. Politiek dienstbetoon blijkt volgens RENARD immers de voornaamste motivatie te zijn voor het stemgedrag en 'herverkiezing'. Voor de burger zou het voldoende zijn te geloven dat de tussenkomst van de politicus beslissend was. Als verkiezingen veraf zijn wordt politiek dienstbetoon ingezet om krediet te bekomen voor minder gewenste politieke beslissingen. Anderzijds zou het ook de mogelijkheid bieden om vinger aan de pols te houden in de samenleving en extra voldoening bieden buiten de formele taken. Het geeft het gevoel van 'competitie' en 'effectiviteit', waarbij men zijn nuttigheid wil bewijzen als 'veredelde maatschappelijk werker'.

Hier steekt de verhouding tussen ambtenaren en politici de kop op, zoals reeds uitvoerig toegelicht. Onderzoek heeft uitgewezen dat in sterke besturen empathie voor het primaat van de politiek samen gaat met het vertrouwen in de ondersteunende rol die de administratie kan spelen.<sup>246</sup> Een constructieve verhouding tussen ambtenaren en politici gaat volgens SIEGEL<sup>247</sup> 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. Hier 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.<sup>248</sup>

Onderzoek toont anderzijds evenwel aan dat ingevolge de sterk toegenomen (technische) complexiteit van het beleidsdomein de afgelopen jaren, lokale politici almaar minder in staat zijn om een onderbouwde visie te vormen omtrent ruimtelijke ordening. Dit uit zich onder meer in een sterkere rol van de ambtenaren op het ruimtelijk beleid.<sup>249</sup>

---

<sup>245</sup> S. VAN ROOSBROEK, e.a., *Thema-audit Omgevingsvergunningen*, 2021, Brussel, Vlaamse Overheid, 22.

<sup>246</sup> L. JANSSENS, B. DE PEUTER, W. VAN DOOREN en J. VOETS, *Bestuurskracht : inzichten vanuit het platteland*, 2017, Brussel, Politea, 108 p.

<sup>247</sup> D. SIEGEL, "The "public service bargain" in local government: A new way of looking at relations between municipal councils and CAO's", *Canadian Public Administration* 2015, 58(3), 406-425.

<sup>248</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 42.

<sup>249</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 46.

Deze tendens wordt tevens bevestigd in internationaal onderzoek inzake ruimtelijke ordening waarbij wordt vastgesteld dat het gebrek aan capaciteit bij politici er over het algemeen voor zorgt dat ze in toenemende mate moeten vertrouwen op ambtelijk leiderschap.<sup>250</sup> Ambtelijk leiderschap vormt bijgevolg een sterke tegenpool voor politici, zeker wanneer zij onvoldoende vertrouwd zijn met de complexe materie.

Naast 'politieke' druk blijkt er volgens de literatuur op het lokale bestuursniveau ook steeds meer druk te worden uitgeoefend door 'externen', zoals projectontwikkelaars, die een gebrek aan bestuurskracht van de bevoegde overheid op geheel eigen wijze compenseren door o.m. hun visie op te dringen. 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. Uit het onderzoek kon worden vastgesteld dat de onderhandelingspositie van het lokaal bestuur sterker 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. De indruk leeft dat de ruimtelijke visie in grotere gemeenten consequenter wordt toegepast. Bij de schepenen van kleinere gemeenten wordt dit slechts in beperkte mate 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, wordt bevestigd door een voorgaand onderzoek.<sup>251</sup>

Tegengewicht kan hier worden geboden door te 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 een gelijke behandeling van de dossiers.<sup>252</sup> Zeker voor kleine gemeenten blijkt dit evenwel geen evidentie te zijn. Onderzoek wijst eveneens uit dat het voorhanden zijn van een uitgewerkte ruimtelijke visie, eveneens de politieke betrokkenheid of inmenging aan banden legt, waardoor deze als beperkter of minder ingrijpend wordt ervaren.<sup>253</sup>

### 2.1.6.2. De impact van middelen op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening

Waar de beschikbaarheid en inzet van 'mensen' voor zich spreekt, wordt met de inzet en beschikbaarheid van 'middelen' in hoofdzaak gedoeld op de beschikbaarheid en operationaliteit van IT- en softwaretoepassingen en de mate waarin processen zijn gedigitaliseerd en oude verkavelingsvergunningen, bouwvergunningen en milieuvergunningen die in het verleden op papier werden afgeleverd, al dan niet samen met de wezenlijke stukken uit het analoge aanvraagdossier, werden gedigitaliseerd zodat zij vlot consulteerbaar zijn bij o.m. de reconstructie van de vergunningshistoriek van een perceel.

Onderzoek wijst uit dat IT en digitalisering belangrijke uitdagingen vormen voor veel lokale besturen.

---

<sup>250</sup> H. BYRKJEFLOT, T. CHRISTENSEN en P. LAEGREID, "The many faces of accountability: Comparing reforms in welfare, hospitals and migration", *Scandinavian political studies*, 2014, 37(2), 171-195; B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 46-47.

<sup>251</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 29.

<sup>252</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 27.

<sup>253</sup> B. VAN HAELTER, I. TORFS en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 29-30; S. VAN ROOSBROEK, e.a., *Thema-audit Omgevingsvergunningen*, 2021, Brussel, Vlaamse Overheid, 4, 22.

Hoewel moderne technologie lokale besturen in staat moet stellen om hun beleid voor te bereiden en te ondersteunen, hun dienstverlening beter te organiseren en de samenwerking met verschillende partners op te volgen, stellen verschillende onderzoeken vast dat quasi alle gemeenten te kleinschalig zijn om zelf de toenemende verwachtingen qua digitalisering het hoofd te bieden. De VVSG stelt dan ook dat lokale besturen de hand moeten reiken naar centrale overheden om dit samen aan te pakken. De uitrol van interbestuurlijke IT- en datasystemen staat hierin centraal.

Waar een aantal lokale besturen de afgelopen jaren sterk hebben geïnvesteerd in IT-capaciteit (zowel in software, hardware als in gekwalificeerde medewerkers), gaat het hier in veel gevallen in hoofdzaak over investeringen in 'zichtbare' IT-toepassingen zoals een gemeentelijke website of een digitaal loket. Investerings in 'ambtelijke' toepassingen en een helder uitgewerkt databeleid, die voor de burger in eerste instantie minder tastbaar zijn, blijven in veel gemeenten beperkt. De digitale omschakeling is bijzonder duur, verloopt erg traag, en het gebrek aan een organisatiebrede, geïntegreerde benadering zorgt voor een toegenomen verkokering. Zo blijkt de interne gegevensdeling tussen verschillende diensten nog steeds een actueel probleem. Veel gemeenten kampen met een (historisch opgebouwde) achterstand, en een inhaalbeweging blijft voorlopig uit.

Daarnaast wordt intergemeentelijke samenwerking bemoeilijkt doordat verschillende (naburige) gemeenten uiteenlopende IT-systemen hanteren. Een aanzienlijk deel van de lokale besturen ziet in de voorziening van uniforme en performante IT-systemen een belangrijke taak van de Vlaamse Overheid, die volgens verschillende respondenten vandaag nog onvoldoende wordt opgenomen.

De introductie van de omgevingsvergunning heeft ook op het vlak van digitalisering een wezenlijke impact teweeg gebracht op het functioneren van de dienst 'Omgeving'.<sup>254</sup> Aanvragen dienen immers digitaal (in de plaats van voorheen analoog) met behulp van het Omgevingsloket te worden ingediend, wat impliceert dat digitale dossierbehandelingssystemen beschikbaar dienen te zijn bij de bevoegde vergunningverlenende overheden, die bovendien compatibel moeten zijn met het centrale Omgevingsloket én up-to-date moeten zijn voor wat betreft de in de loop der jaren doorgevoerde wijzigingen aan het Omgevingsloket, en de procedurele en sectorale bepalingen in de regelgeving. De introductie van het Omgevingsloket zorgde ook voor de bouwheren, architecten, studiebureaus en andere gebruikers voor een wezenlijke vernieuwing, die niet steeds probleemloos is verlopen. Bij gebrek aan kennis of uit onwetendheid worden aanvragen digitaal onvolledig ingediend, waardoor stukken moeten worden bijgevraagd en de aanvraag opnieuw op volledigheid en ontvankelijkheid moet worden gescreend, wat de werklast verhoogt voor de ambtenaren. Daarnaast is niet iedereen onmiddellijk vertrouwd met de digitale wereld, wat extra hulp en ondersteuning vergt van het personeel van de dienst 'Omgeving' bij het indienen van omgevingsvergunningsaanvragen.

Uit het evaluatierapport inzake het Omgevingsvergunningsdecreet blijkt alvast de uitdrukkelijke wens om vanuit het Omgevingsloket zelf te voorzien in een sterkere ondersteuning bij het indienen van omgevingsvergunningsaanvragen. Het Omgevingsloket moet aanvragers actief en gericht aansturen in het opladen van de noodzakelijke documenten en indiening onmogelijk maken wanneer essentiële stukken niet opgeladen worden.<sup>255</sup> Daarnaast moet worden nagegaan welke acties verder geautomatiseerd en gedigitaliseerd kunnen worden via het Omgevingsloket met bv. een betere koppeling met het normenboek, met de betaling van de dossiertaks voor de volledigheidcheck en het gebruik van de evaluaties via het Omgevingsloket, zodat de tussenkomst en controle door ambtenaren hier kan worden beperkt en maximaal kan worden ingezet op de inhoudelijke behandeling van de aanvragen.<sup>256</sup> Daarnaast blijkt ook de absolute meerwaarde van het eenvormig aanbieden van alle info uit databanken met een maximale ontsluiting naar andere databronnen waarbij het 'only once' principe wordt gehanteerd.<sup>257</sup>

---

<sup>254</sup> S. VAN ROOSBROEK, e.a., *Thema-audit Omgevingsvergunningen*, 2021, Brussel, Vlaamse Overheid, 3.

<sup>255</sup> IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 124 e.v.

<sup>256</sup> S. VAN ROOSBROEK, e.a., *Thema-audit Omgevingsvergunningen*, 2021, Brussel, Vlaamse Overheid, 13.

<sup>257</sup> S. VAN ROOSBROEK, e.a., *Thema-audit Omgevingsvergunningen*, 2021, Brussel, Vlaamse Overheid, 4, 11.

Volledige en accurate data zijn onontbeerlijk. Daarnaast rijst ook de expliciete vraag om in het licht van de actieve openbaarheid via het Omgevingsloket, de toegang tot plannen en vergunningen voor het betrokken publiek en de initiatiefnemers beter te ontsluiten, waardoor deze vorm van informatieverstrekking die vandaag de dag nog grotendeels via de balie en mits tussenkomst van de ambtenaren verloopt, efficiënter kan worden georganiseerd en minder actieve inzet van het personeel vereist. Uit de thema-audit Omgevingsvergunningen blijkt voorts dat optimaal moet worden ingezet op de volledige digitalisering van het proces, ook in graad van beroep, waar vandaag de dag nog steeds de mogelijkheid bestaat om analoge beroepschriften in te dienen, waarbij er nog geen volwaardige aansluiting tussen het dossierbehandelingssysteem en het Omgevingsloket beschikbaar is.

Daarnaast wordt erop gewezen dat wijzigingen in het Omgevingsloket doorgaans pas na maanden worden doorvertaald in het dossierbehandelingssysteem, nu private softwareontwikkelaars instaan voor het aanbieden van compatibele dossierbehandelingssystemen, zij té laat in kennis gesteld worden van wijzigingen aan het Omgevingsloket, waarna de wijzigingen nog op softwarevlak moeten worden aangepast en beschikbaar worden gesteld voor de vergunningverlenende overheden.<sup>258</sup>

Bijkomende aandacht en middelen op het vlak van IT en digitalisering zullen een significante impact hebben op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

## 2.1.7. De impact van netwerken op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening

De literatuurstudie maakt in zesde instantie duidelijk dat de wijze waarop, en de mate waarin door of in de bevoegde vergunningverlenende overheid aan 'netwerken' wordt gedaan, een wezenlijke impact kan uitoefenen op het omgevingsvergunningproces.

### 2.1.7.1. Het begrip 'netwerken'

Onder 'netwerken' verstaan we alle mogelijke samenwerkingsvormen, 'intern' binnen een organisatie tussen verschillende diensten (vb. dienst omgeving, planning, wonen, mobiliteit,...), of 'extern' buiten een organisatie, met andere overheden, bedrijven of non-profitorganisaties.

Door de wijzigende rol van de overheid, de omvang en complexiteit van de taken worden ook overheden gestimuleerd om te 'netwerken'. Zo ook op het vlak van de omgevingsvergunningverlening.

We leven in een complexe, snel veranderende wereld die ons voortdurend met nieuwe uitdagingen confronteert.<sup>259</sup> Zowel bedrijven, non-profitorganisaties als overheden zijn continu op zoek naar nieuwe oplossingen. Vaak plooit men hierbij terug op vertrouwde structuren en methodieken die decennialang hun nut en waarde hebben bewezen. Waarom zou wat gisteren werkte en tot goede resultaten leidde, vandaag plots niet meer werken? In meer en meer situaties wordt evenwel gaandeweg duidelijk dat 'meer van hetzelfde' en alles 'alleen' uitklaren en aanpakken, niet langer dé succesformule vormt. Methodieken en structuren leveren vaak niet langer de verhoopte resultaten op. En nog belangrijker: bedrijven, overheden en organisaties botsen op de grenzen van hun eigen kunnen.

Sommige noden en vraagstukken blijken zo complex te zijn dat een afdoende en effectieve oplossing enkel mogelijk is door over de grenzen van de eigen dienst, het eigen bedrijf, de organisatie of overheid 'heen' te kijken. Door problemen of knelpunten te benaderen vanuit een 'netwerk' van relevante en noodzakelijke actoren, vindt kruisbestuiving plaats, worden bruggen geslagen en oplossingen gecreëerd die geen van hen alleen tot stand had kunnen brengen.

---

<sup>258</sup> S. VAN ROOSBROEK, e.a., *Thema-audit Omgevingsvergunningen*, 2021, Brussel, Vlaamse Overheid, 26.

<sup>259</sup> F. DE RYNCK en J. VOETS, "Samenwerkingsvormen op streekniveau: stuurt daar iemand?" in H. REYNAERT, *Lokale en provinciale politiek. Nieuwe vormen van bestuur*, 2005, Brugge, Vanden Broele, 137 e.v.; P. KENIS en B. CAMBRÉ, *Organisatienetwerken. De organisatievorm van de toekomst*, 2020, Kalmthout, Pelckmans Pro, 7 e.v.

Als de gemeente ambitieus is, heeft ze andere partners nodig. Als maatschappelijke organisaties in de gemeenten zelf initiatief nemen, dan moet het gemeentebestuur daar intelligent op inspelen en samenwerken.<sup>260</sup>

De toename van het aantal lokale taken en de gestegen complexiteit van de taken verklaren dat vooral op het lokale bestuursniveau 'netwerken' doorheen de voorbije decennia aan belang heeft gewonnen.<sup>261</sup> Hoe complexer de taken worden, hoe meer middelen en capaciteit vereist zijn en hoe meer de gemeente -wil ze nog bestuurskrachtig zijn- zelf moet terugvallen op hulpbronnen zoals kennis, deskundigheid, geld en andere vormen van inbreng van andere organisaties. Een element met impact op de complexiteit van de taken vormt de opschaling die aan de gang is: veel taken vergen een grotere schaal dan die van de gemeente en leiden daarom bijna automatisch naar netwerking. De algemene financiële druk en de kritische kijk op overheidsop treden vormt een volgend element met impact. Gemeenten zijn gevoeliger geworden voor discussies over kerntaken en de rol van de overheid. De tijd dat een gemeente een behoefte alleen maar beantwoordde met een eigen dienst en eigen dienstverlening is voorbij.

De rol van de gemeente wordt eerder netwerkachtig: reguleren, afspraken maken, taken uitbesteden of overlaten aan private organisaties of intergemeentelijke samenwerking. Naarmate de eis tot efficiëntie toeneemt komen netwerken meer in beeld.

Samenwerken door 'netwerken' plaatst anderzijds wel het begrip 'autonomie' in een ander daglicht.<sup>262</sup> Overheden die letterlijk 'autonoom' willen zijn, staan vrij machteloos. De succesvolste lokale besturen zijn deze die het meest samenwerken en niet alleen met de eigen huishouding bezig zijn. Lokale gemeenten kunnen netwerken op lokaal of regionaal niveau. Op regionaal niveau gaat het om een samenwerking tussen meerdere gemeenten en non-profitorganisaties, het middenveld of burgerinitiatieven. Daarnaast gaat het ook over samenwerkingsverbanden tussen meerdere gemeenten, provincies en/of de Vlaamse of federale overheid.

Werken in netwerken is bijzonder. Het is werken op de grens tussen de eigen organisatie ('ik') en andere organisaties ('wij').<sup>263</sup> Daar ontstaat een tussen- of transitzone waar mensen uit verschillende organisaties elkaar ontmoeten. Gaandeweg worden vertegenwoordigers loyaal aan het netwerk, wat in een spanningsveld komt met de loyaleit aan de eigen organisatie. Hierbij ontwikkelen zowel politici als ambtenaren een strategie om met die dubbele loyaleit om te gaan, waarbij het begrip 'mandaat' concrete invulling krijgt. Van belang wordt hierbij strategie en communicatie. In sommige netwerken, zoals grote intercommunales, domineren politici. In andere kleinschalige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden nemen eerder ambtenaren de centrale plaats in. Ze doen dit in samenspel met de politici, en nog subtieler, met de professionals die voor de netwerken zelf werken, die ook een eigen agenda ontwikkelen en eigen belangen verdedigen. Het is vooral het samenspel tussen politici en ambtenaren van een lokaal bestuur dat bepaalt hoe goed ze in netwerken functioneren. Het opent een nieuw debat, waarbij niet de klassieke verhouding tussen politici en ambtenaren centraal staat in een hiërarchische structuur, maar wel de relatie tussen beiden in een meer onvoorspelbare omgeving waar eenzijdige hiërarchie niet goed werkt.

Netwerken vergen een 'naar buiten gerichte' houding, met openheid tegenover kansen tot samenwerking, met oog voor flexibiliteit, innovatie en creativiteit, met inzet van open mandaten.<sup>264</sup> Dit terwijl managementsystemen eerder een 'naar binnen gerichte' houding stimuleren, gebaseerd op controle, voorspelbaarheid en de illusie van de autonomie. Lokale besturen lijken hierdoor gevat in twee contradictorische bewegingen. Daarnaast zijn voor het management in, en van de netwerken zelf ook specifieke competenties vereist.

---

<sup>260</sup> F. DE RYNCK, "Werken in netwerken. Gemeenten 3.0.", *Lokaal* 2013, 33 e.v.

<sup>261</sup> F. DE RYNCK, "Werken in netwerken. Gemeenten 3.0.", *Lokaal* 2013, 36 e.v.

<sup>262</sup> F. DE RYNCK, "Werken in netwerken. Gemeenten 3.0.", *Lokaal* 2013, 35 e.v.

<sup>263</sup> F. DE RYNCK, "Werken in netwerken. Gemeenten 3.0.", *Lokaal* 2013, 37 e.v.

<sup>264</sup> F. DE RYNCK, "Werken in netwerken. Gemeenten 3.0.", *Lokaal* 2013, 41.

### 2.1.7.2. Netwerken in de specifieke context van de omgevingsvergunningverlening

Sinds het midden van de jaren '90 werd in het beleidsveld ruimtelijke ordening in Vlaanderen de tendens naar 'loslaten' ingezet door de introductie van het 'subsidiariteitsprincipe', opgenomen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en door het sleutelen aan de plannings- en vergunningsbevoegdheden van de verschillende bestuurlijke overheden in het planningsdecreet.<sup>265</sup> De verankering in de regelgeving volgde met het Decreet Ruimtelijke Ordening in 1999.

Voor een uitvoerige toelichting over de concrete impact van het 'subsidiariteitsbeginsel' op de lokale autonomie, en dan meer in het bijzonder wat het ruimtelijk ordeningsrecht betreft, kan worden verwezen naar de uiteenzetting onder punt 2.1.3.3 e.v. van hoofdstuk 2.

De tendens naar 'loslaten' in de jaren '90 past binnen een globale beweging van een 'government' interbestuurlijke relatie met sterk geïnstitutionaliseerde partners en een strakke, duidelijk afgelijnde taakverdeling, naar een 'governance' interbestuurlijke relatie waarin partners deel uitmaken van een netwerkmaatschappij en de rolverdeling afhankelijk van de situatie en de betrokken partners bepaald wordt. In beide situaties wordt het begrip subsidiariteit anders ingevuld.<sup>266</sup>

Focussend op de Vlaamse doelstelling om de lokale bestuurskracht te verbeteren, kwamen de voorbije decennia de discussie en ideeën rond nieuwe partnerschappen en bestuurlijke relaties steeds nadrukkelijker naar voor. Is het wel correct om gemeenten (als enigen) verantwoordelijk te stellen voor de realisatie van ruimtelijke doelstellingen? Binnen de context van de 'netwerkmaatschappij' wordt meer en meer belang gehecht aan interbestuurlijke partnerschappen en samenwerkingen. Het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten of convenanten wordt intussen als een belangrijk onderdeel van bestuurskracht beschouwd. Onderzoek geeft aan dat er in Vlaanderen een erg hoog aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bestaan. Binnen deze context werd de definitie van bestuurskracht recent dan ook bijgesteld: *'Een bestuurskrachtige gemeente is een gemeente die er in slaagt om een goed ruimtelijk beleid te formuleren en dit beleid samen met de aan haar opgelegde ambities te realiseren, door inzet van eigen hulpbronnen en in samenwerking met relevante stakeholders.'*<sup>267</sup>

De Vlaamse Overheid zet in op doorgedreven subsidiariteit en interbestuurlijk partnerschap.<sup>268</sup>

---

<sup>265</sup> P. VERVOORT, J. HERMY, I. PENNINGX en A. PISMAN, "Groeien van government naar governance met subsidiariteit als rode draad doorheen het ruimtelijk beleid in Vlaanderen", in *Regie en loslaten : Bijdragen aan de PlanDag 2014*, 2014, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 71-83.

<sup>266</sup> D. BRUNEEL, F. DE RYNCK, K. STEYVERS en H. REYNAERT, *Lokaal beleid in netwerksturing: de invloed van netwerking op lokaal beleid, politiek en management*, 2009, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 11; S. VAN BUTSELE, K. TOEBACK en I. COELMONT, "Bouwen aan interbestuurlijk partnerschap: Focus op het interbestuurlijke samenspel in de ruimtelijke ordening in Vlaanderen", in *Regie en loslaten : Bijdragen aan de PlanDag 2014*, 2014, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 2.

<sup>267</sup> E. VERWIMP en J. HERMY, *Transitie Ruimtelijke Ordening: lokale bestuurskracht (eindrapport)*, 2013, Brussel, Departement Ruimte Vlaanderen, 154 ; J. VOETS, T. COPPENS, D. STERKENS, B. DE PEUTER en W. VAN DOOREN, *Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid*, 2014, Brussel, Departement Ruimte Vlaanderen, 14; P. VERVOORT, J. HERMY, I. PENNINGX en A. PISMAN, "Groeien van government naar governance met subsidiariteit als rode draad doorheen het ruimtelijk beleid in Vlaanderen", in *Regie en loslaten : Bijdragen aan de PlanDag 2014*, 2014, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 75 e.v.

<sup>268</sup> K. TOEBACK, S. VAN BUTSELE, K. MAES en S. WEYNANTS, "Samen Sterk Hoe kunnen we van de ruimtelijke ontwikkeling een gedeeld verhaal maken", in *Verruimen : Bijdragen aan de PlanDag 2016*, 2016, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 222.

Ze doet dit onder meer door te investeren in een kennisnetwerk.<sup>269</sup> Zo ontwikkelde Ruimte Vlaanderen het 'Atrium Lerend Netwerk' als interbestuurlijk samenwerkingsplatform om kennisdeling te faciliteren, versterkt met een 'Yammer-platform' als digitale poot. Daarnaast worden projecten en processen gefaciliteerd waar Vlaamse ruimtelijke doelstellingen verder concreet uitgewerkt worden.

In de meeste gevallen is voor Vlaanderen een stimulerende, inspirerende en faciliterende rol weggelegd in een governance model van gelijkwaardige partners waarvan de autonome lokale besturen de belangrijkste sleutels in handen hebben.<sup>270</sup> Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden gaan in het realisatiegericht ruimtelijk beleid een prominente rol spelen.

De meerwaarde van dergelijk interbestuurlijk samenspel is duidelijk: ruimtelijke initiatieven zijn meer gedragen, hebben meer kans op slagen en spelen beter in op kansen en maatschappelijke noden. Efficiëntiewinsten kunnen geboekt worden op het vlak van procesarchitectuur en door schaalwinsten inherent aan samenwerkingsverbanden.

Er gelden evenwel twee belangrijke randvoorwaarden opdat een dergelijk geëngageerd en realisatiegericht partnerschapsmodel kan werken: 'lokale bestuurskracht' en 'slagvaardigheid'.

- De lokale bestuurlijke partners kunnen pas als volwaardige en evenwaardige partner functioneren in een gezamenlijk ruimtelijk ontwikkelingsbeleid als ze over voldoende 'bestuurskracht' beschikken. De Vlaamse Overheid heeft belang erbij om te blijven inzetten op de verhoging van de lokale bestuurskracht, door te ondersteunen in professionaliteit, kennis te delen, beleidsmatig te overleggen en samenwerking te stimuleren en faciliteren. Een gedragen visie waaraan de spelers in het veld willen meewerken ontstaat enkel door te investeren in communicatie en draagvlakcreatie. Dit vraagt van Vlaanderen meer dan het louter informeren. Het is essentieel de relevante lokale spelers zodanig te betrekken dat zij in de Vlaamse doelstellingen kunnen participeren en zelf waar mogelijk Vlaamse doelstellingen opnemen.
- De lokale besturen moeten erkend worden als belangrijkste regisseur en 'slagvaardigheid' krijgen. Beleidskaders en regelgeving moeten zo opgesteld worden dat de lokale partners in de mogelijkheid worden gesteld om hun verregaande subsidiariteit en autonomie op te nemen met het oog op een volwaardige regisseursrol. Een welslagen van deze netwerkbenadering vraagt een optimalisatie van het beschikbare instrumentarium en stimulerende tools (convenanten, oproepen, voorbeeldovereenkomsten, leidraden, voorbeeldenboeken) om de partners mee in bad te krijgen. Vlaanderen zet visie uit, programma's worden onderhandeld en agenda's vastgesteld, verantwoordelijkheden afgesproken en gedragen.

Samenwerken kan tijdelijk zijn, maar ook een langdurig karakter hebben, zoals het samenbrengen van een bepaalde dienstverlening in streekontwikkelingsintercommunales.

Wanneer we het hebben over intergemeentelijke samenwerkingsvormen inzake het ruimtelijk beleid, wordt een belangrijke rol hierbij vervuld door intercommunales voor streekontwikkeling, waarbij toepassing wordt gemaakt van 'shared services', waarbij de middelen van gemeenten doorgaans generiek worden gedeeld, maar de diensten vaak toch in een 1-op-1 relatie met gemeenten worden gedeeld.<sup>271</sup>

---

<sup>269</sup> S. VAN BUTSELE, K. TOEBAK en I. COELMONT, "Bouwen aan interbestuurlijk partnerschap: Focus op het interbestuurlijke samenspel in de ruimtelijke ordening in Vlaanderen", in *Regie en loslaten : Bijdragen aan de PlanDag 2014*, 2014, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 5.

<sup>270</sup> S. VAN BUTSELE, K. TOEBAK en I. COELMONT, "Bouwen aan interbestuurlijk partnerschap: Focus op het interbestuurlijke samenspel in de ruimtelijke ordening in Vlaanderen", in *Regie en loslaten : Bijdragen aan de PlanDag 2014*, 2014, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 5.

<sup>271</sup> J. VOETS, B. DE PEUTER, F. DE RYNCK, B. VAN HERCK, W. DE LAAT, G. VLOEBERGH en P. VAN DEN BROECK, *Onderzoek naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking*, 2012, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 14.

Intergemeentelijk samenwerken kan door een beroep te doen op intergemeentelijke omgevingsambtenaren, of samenwerkingsvormen waarbij kennis en expertise op het vlak van omgeving worden uitgewisseld.

Inzake 'omgeving' is het belangrijk om aan te stippen dat het een politiek en electoraal belangrijke en uitermate gevoelige bevoegdheid is, omdat het 'het hart' van het gemeentelijk beleid raakt. Een bevoegdheid die in politieke ogen een belangrijke bron van macht oplevert maar ook politieke risico's met zich meebrengt, zal een gemeente in beginsel liever zelf zoveel als mogelijk in handen willen houden en dus niet zonder goede redenen via intergemeentelijke samenwerking aanpakken. Omgekeerd geldt echter dat bestuurders aspecten van ruimtelijke ordening die vooral politiek een negatieve perceptie hebben/negatief effect op burgers kunnen hebben, wellicht wel liever op afstand willen plaatsen, al dan niet via intergemeentelijke samenwerking.

Daarnaast kunnen ook politiek-ambtelijke verhoudingen een rol spelen: in hoeverre zitten beleid en administratie op dezelfde lijn? Versterkt of verzwakt een intergemeentelijke samenwerking de positie van de politici ten opzichte van de administratie en vice versa.

Samenwerken en netwerken worden daarnaast ook bepaald door een al dan niet bestaande historiek van samenwerking, in termen van proceservaringen en resultaten (zgn. padafhankelijkheid).<sup>272</sup>

- Gemeenten die een traditie hebben opgebouwd van samenwerken (al dan niet op het vlak van omgeving) zullen sneller geneigd zijn de opties in dat domein te gaan verkennen.
- In sommige gebieden zijn er historische spanningen tussen gemeenten waardoor samenwerking niet vlot of uitgesloten is.
- Politieke verhoudingen tussen gemeenten bepalen eveneens mee in welke mate intergemeentelijk wordt samengewerkt.<sup>273</sup>
- Interpersoonlijke relaties, de mate waarin politici en/of ambtenaren van gemeenten op persoonlijk vlak goed met elkaar overweg kunnen, is mee bepalend voor de mate van samenwerking.
- Daarnaast is ook de samenwerkingscapaciteit een belangrijke factor.<sup>274</sup> Samenwerking vergt niet alleen capaciteit in termen van aantallen, tijdsbesteding, en financiële middelen, maar evenzeer de juiste vaardigheden en competenties om samen te werken. Gemeenten moeten zelf capaciteit hebben om namens hun bestuur te participeren in de samenwerking, maar vaak vergt een succesvolle samenwerking ook een werkbare mate van vertrouwen.
- De mate van samenwerking wordt anderzijds ook wezenlijk gedetermineerd door de 'behoefte' aan samenwerking.<sup>275</sup> Grotere gemeenten hebben doorgaans geen 'behoefte' aan samenwerking doordat men in staat is om een eigen dienst uit te bouwen, met voldoende kennis en expertise, en voldoende financiële middelen. Voor kleinere gemeenten ligt dit anders. Kleinere gemeenten trekken doorgaans minder snel hooggeschoold personeel aan, omdat het onbetaalbaar is, dan wel omdat het onvindbaar is door de eerder beperkte aantrekkingskracht van de kleinere gemeente.

---

<sup>272</sup> J. VOETS, B. DE PEUTER, F. DE RYNCK, B. VAN HERCK, W. DE LAAT, G. VLOEBERGH en P. VAN DEN BROECK, *Onderzoek naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking*, 2012, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 43 e.v.

<sup>273</sup> J. VOETS, B. DE PEUTER, F. DE RYNCK, B. VAN HERCK, W. DE LAAT, G. VLOEBERGH en P. VAN DEN BROECK, *Onderzoek naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking*, 2012, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 46.

<sup>274</sup> J. VOETS, B. DE PEUTER, F. DE RYNCK, B. VAN HERCK, W. DE LAAT, G. VLOEBERGH en P. VAN DEN BROECK, *Onderzoek naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking*, 2012, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 46 e.v.

<sup>275</sup> J. VOETS, B. DE PEUTER, F. DE RYNCK, B. VAN HERCK, W. DE LAAT, G. VLOEBERGH en P. VAN DEN BROECK, *Onderzoek naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking*, 2012, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 24 e.v.



- Anderzijds blijken er ook politieke factoren te spelen die raken aan de politiek-ambtelijke verhoudingen.<sup>276</sup> Zo zouden sommige politici niet geneigd zijn om een sterke administratie aan te trekken en aldus niet geneigd zijn om een eigen omgevingsambtenaar aan te trekken. Andere politici zien dan weer juist wel de meerwaarde in van een sterke administratie.
- Daarnaast duikt er soms ook een vorm van wantrouwen op ten aanzien van een gemeentelijk omgevingsambtenaar die ook in een andere gemeente actief is, en ongewenst informatie zou kunnen doorspelen aan de andere gemeente.

Samenwerken op het vlak van ‘omgeving’ vergt daarnaast een extra uitdaging die soms de reden kan zijn waardoor samenwerken geen groot succes blijkt te zijn. Het is niet vanzelfsprekend om een intergemeentelijke omgevingsambtenaar door één welbepaalde gemeente te laten aansturen. Er is meer overleg, en er zijn meer afspraken nodig. Er is sprake van verschillende bedrijfsculturen, wat zowel verrijkend als versturend kan werken.

De rol van intergemeentelijk omgevingsambtenaar raakt vaak moeilijk ingevuld, en anderzijds vormt het vaak een springplank naar meer uitdagende functies. De rol van intergemeentelijk omgevingsambtenaar heeft meestal een tijdelijk karakter waardoor de positie minder zekerheid met zich brengt voor de betrokken ambtenaar dan wanneer hij vast in dienst werkt bij één bestuur.

## **2.1.8. De impact van ethiek, waarden en normen op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening**

De literatuurstudie maakt in zevende en laatste instantie duidelijk dat de aanwezigheid van ‘ethiek, waarden en normen’ in het omgevingsvergunningsproces, een wezenlijke impact kan uitoefenen op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

### **2.1.8.1. De impact van een wijzigende rol van de overheid, ambtenaar, politicus en burger op het belang van ethiek, waarden en normen**

Wanneer we het hebben over ethiek, deontologie of integriteit, gaat het om gedrag dat overeenstemt met de algemeen aanvaarde waarden en normen, waarvan verondersteld wordt dat ambtenaren alsook politici deze naleven. Deontologische of ethische regels weerspiegelen de opvatting over wat men als goede of behoorlijke beroepsuitoefening beschouwt.<sup>277</sup>

De introductie van ethiek, waarden en normen is het gevolg van een wijzigende rol van de overheid, een wijzigende rol voor de ambtenaar en de politicus, en een gewijzigde rol voor de burger in de maatschappij.

De klassieke ambtsethiek is afgeleid van het bureaucratisch model.<sup>278</sup> In dat model voeren ambtenaren uit wat politici beslissen. Ambtenaren worden beschouwd als dienaars van politici. De centrale waarden van de klassieke ambtsethiek zijn dan ook: een rechtvaardige en gelijke behandeling van burgers, continuïteit van dienstverlening, regelgebondenheid, politieke neutraliteit, loyaleit, hiërarchische gehoorzaamheid, en discretieplicht.

---

<sup>276</sup> J. VOETS, B. DE PEUTER, F. DE RYNCK, B. VAN HERCK, W. DE LAAT, G. VLOEBERGH en P. VAN DEN BROECK, *Onderzoek naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking*, 2012, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 42.

<sup>277</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 3.

<sup>278</sup> A. HONDEGHEM, “Ethiek in openbare diensten (deel 1)”, *VTOM* 1998, 3, 14.

Geleidelijk aan ontstonden nieuwe waarden door toedoen van verdere professionalisering, volgde de 'vermaatschappelijking' van de overheid en ontstond er een nieuwe visie op 'overheidsmanagement'.<sup>279</sup>

- De toegenomen complexiteit van de samenleving maakt de professionalisering van de overheidsadministratie noodzakelijk. Hierdoor treden nieuwe professionals, zoals maatschappelijk assistenten en psychologen, toe tot de ambtenarij. Vaak hebben deze beroepsgroepen een eigen professionele deontologie die ze met hun komst de overheid binnenloodsen.

Met de complexiteit van de maatschappij verandert ook de rol van de ambtenaar. Hij wordt naast uitvoerder ook medespeler in het beleidsproces, waarbij hij actief deelneemt aan de beleidsvoorbereiding. Hierdoor is de politieke neutraliteit van een ambtenaar niet langer meer een voor de hand liggend gegeven. Net als een politicus, wordt de ambtenaar geconfronteerd met welbepaalde 'waarden en belangen'.

- Vermaatschappelijking is de tweede evolutie die de overheid doormaakt. De overheid moet een open huis worden, waar transparantie de huisregel is. Specifieke wetgeving aangaande de 'openbaarheid van bestuur' kon hierbij niet achterwege blijven. De burger die stilaan meer geëmancipeerd geraakt, zal vervolgens ook actiever gaan participeren aan het beleidsproces. De ambtenaar ziet tegelijk zijn rechten toenemen en gelijkgeschakeld worden met die van burgers. Binnen zijn beroepsfunctie kan hij zijn vrijheid van meningsuiting laten gelden, wat soms op gespannen voet komt te staan met de klassieke discretieplicht.
- Tot slot zijn aan het overheidsmanagement in de jaren negentig door toedoen van het '*New Public Management*' (NPM) 'bedrijfseconomische normen' opgelegd, waarbij oplossingen worden aangereikt die enkele 'disfuncties' van de klassieke bureaucratische organisatie, zoals de doelverschuiving of de overregulering, moeten corrigeren.

Het type van de klassieke beambte, die zich in een anoniem systeem kon 'distantiëren' van bureaucratische waarden, wordt in de New Public Management-ideologie vervangen door het type dat in kleinschalige organisatievormen werkt aan volwaardige, afgewerkte producten en zich hiervoor professioneel moet verantwoorden. Kwaliteitscontrole en sociale controle binnen de professionele groep zijn de nieuwe accountsystemen.<sup>280</sup>

Naast de aandacht voor prestatie en verantwoordelijkheid voor de eigen bestuurlijke entiteit en de inzet van actuele managementinstrumenten, verandert de verdeling van verantwoordelijkheden en de invulling van rollen. Zo krijgen ambtelijke managers meer zeggenschap in de voorbereiding van het beleid, onderhandelen ze hun institutionele contracten, hebben ze een grotere autonomie bij de uitvoering en sturen ze de interne evaluatie. Burgers worden dan weer actiever betrokken bij de beleids- en beheerscyclus via bevraging, vrijwilligerswerk en non-profitorganisaties, of zelfs via bepaalde vormen van zelfbeheer.<sup>281</sup>

De positie en de opdracht van de overheid worden eveneens hertekend en krijgen daardoor een nieuwe invulling. In het *New Public Management* is er sprake van een terugplooiende overheid die zich bezighoudt met kerntaken.<sup>282</sup> De overheidsorganisatie werkt bovenal klantgericht, is soepel en schenkt veel aandacht aan een kwalitatieve dienstverlening.

---

<sup>279</sup> A. HONDEGHEM, "Ethiek in openbare diensten (deel 1)", *VTOM* 1998, 3, 14-15; J. MAESSCHALCK, "Naar een integriteitsbeleid voor ambtenaren. Tussen 'Nieuwe Politieke Cultuur' en 'Beter Bestuur'", in *Samenleving en Politiek*, 2001, 8, 10: 28- 36; S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 3, 4.

<sup>280</sup> A. BEKKE, "Integriteit en organisatie", *Bestuurswetenschappen* 1995, 46, 440.

<sup>281</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 7.

<sup>282</sup> G. BOUCKAERT, "Nieuwe politieke cultuur en nieuw overheidsmanagement", in R. MAES, (eds.), *Democratie, legitimiteit, nieuwe politieke cultuur*, 1997, Leuven, Acco, 107-108.

De overheid wil de kwaliteit van haar dienstverlening steeds bevorderen. Ze maakt daartoe gebruik van de modernste informatietechnologieën. De openbare dienst werkt sterk gedecentraliseerd doordat ze beslissingen stelselmatig naar het laagste niveau leidt. De overheidsstructuur is slank en afgeplat. Dit bevordert de gehoorzaamheid en laat een goede aanspreekbaarheid toe.<sup>283</sup>

De klassieke ambtsethiek kwam hierdoor dan ook onder druk te staan.<sup>284</sup>

De verschuivingen leiden tot een toename van de beslissingsruimte van de ambtenaren. Niet alleen zorgt het *New Public Management* voor een grotere ambtelijke beslissingsruimte. Ook de wetgeving op de openbaarheid van bestuur heeft samen met de evolutie van zwijgplicht naar spreekrecht een belangrijk aandeel in de toename van de discretionaire macht waarover overheidsfunctionarissen intussen beschikken. Ambtenaren worden geconfronteerd met nieuwe waarden, nieuwe ethische vraagstukken en dilemma's. De klassieke ambtelijke ethiek slaagt er minder goed in om op deze vragen sluitende antwoorden te geven.<sup>285</sup>



Daarnaast groeit stilaan het besef dat een ambtenaar dagelijks beslissingen neemt met grote sociale gevolgen en dat in de ambtelijke afweging niet alleen economische en procedurele, maar ook morele criteria een rol spelen.<sup>286</sup>

De huidige ambtelijke cultuur beschouwt de ambtenaar als 'zelfbewuste' deskundige. Het is vaak de ambtenaar en niet de politicus, die antwoordt op de vraag wat het 'algemeen belang' is. Er treden belangrijke en fundamentele veranderingen op in de positie van de ambtenaar, veranderingen die ethische gevolgen hebben. De grotere vrijheid leidt onder meer tot 'waardenconflicten'. Wanneer een sterke nadruk wordt gelegd op efficiëntie en effectiviteit (de kern van de New Public Management-denken) dan kan dit klassieke democratische waarden als 'rechtvaardigheid' en 'gelijkheid' ernstig hypothekeren. Het zogenaamde 'procesdenken' komt op gespannen voet te staan met het 'outputdenken'.<sup>287</sup>

<sup>283</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 7.

<sup>284</sup> J. VAN DEN HEUVEL, L. HUBERTS en S. VERBERK, *Integriteit in drievoud. Een onderzoek naar gemeentelijke integriteitsbeleid*, 1999, Utrecht, Lemma, 10-11; S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 4; T. HAASDIJK (eds.), *Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies: een handreiking*, 2001, Den Haag, VNG Uitgeverij, 8.

<sup>285</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 4.

<sup>286</sup> J. VAN DEN HEUVEL, L. HUBERTS en S. VERBERK, *Integriteit in drievoud. Een onderzoek naar gemeentelijke integriteitsbeleid*, 1999, Utrecht, Lemma, 10.

<sup>287</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 4-5.

De oorsprong van deze ontwikkelingen kan gezocht worden in een samenleving met burgers die hogere eisen stellen aan de overheid.<sup>288</sup> Een maatschappij die kritischer, zelfbewuster, meer geëmancipeerd en open is leidt tot gewijzigde kwaliteitseisen opzichts de overheid, die responsief moet zijn, een interactief beleid moet voeren en de openbaarheid van bestuur in acht dient te nemen. Het gevolg hiervan is dat de overheid niet anders kan dan deze ontwikkelingen te volgen door ook andere eisen aan haarzelf en aan haar personeel te stellen.<sup>289</sup>



Ethiek kan een hefboom zijn om het vertrouwen van de burger in de openbare dienst te herstellen. Aandacht besteden aan ethiek is een strategie om de legitimiteit van de overheid te herstellen.<sup>290</sup> De aandacht voor de 'legitimiteit' van de overheid en het vertrouwen van burgers in die overheid staat centraal in de *public governance*-benadering. Met 'governance' wordt bedoeld: "the set of formal rules, structures and processes which define the ways in which individuals and organisations can exercise power over the decisions (by other stakeholders) which affect their welfare and quality of life."<sup>291</sup>



Waar in België aanvankelijk de integriteit van politici centraal stond, ervan uitgaat dat het politieke bestuur de beslissingen neemt en dat daar ook de belangrijkste integriteitsschendingen gebeuren, en de aandacht voor ambtelijke integriteit initieel heel beperkt bleef<sup>292</sup>, is het anders gesteld in Nederland waar de toenemende beslissingsruimte van ambtenaren wel veel aandacht kreeg.<sup>293</sup>

<sup>288</sup> S. DE VRIES, "Eerlijkheid: een vergelijkend onderzoek naar ethiek bij lokale politici en ambtenaren", *Beleidswetenschap* 2001, 15, 6.

<sup>289</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 5.

<sup>290</sup> A. HONDEGHEM, "Ethiek in openbare diensten (deel 1)", *VTOM* 1998, 3, 12.

<sup>291</sup> T. BOVAIRD en E. LOEFFLER, "Emerging trends in public management and governance", *Bristol Business School Teaching and Research Review* 2001, 2-3.

<sup>292</sup> J. MAESSCHALCK, "Naar een integriteitsbeleid voor ambtenaren. Tussen 'Nieuwe Politieke Cultuur' en 'Beter Bestuur'", in *Samenleving en Politiek*, 2001, 8, 29.

<sup>293</sup> F. FLEURKE en L. HUBERTS, "Bestuurlijke integriteit: ervaringen en perspectieven", *Bestuurswetenschappen*, 1995, 85-401; A. BEKKE, "Integriteit en organisatie", *Bestuurswetenschappen* 1995, 46, 426-446; P. FOKKINK, "Als de vos de passie preekt, zul je hem eraan houden. Over integriteit en moraal in de publieke sector", *Bestuurswetenschappen* 1995, 499-511; M. BOVENS, "De integriteit van de bedrijfsmatige overheid", in M. BOVENS en A. HEMERIJCK, (eds.), *Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*, 1996, Meppel, Boom, 150-170; B. HOETJES, *De kreukbare overheid. Essays over integriteit in Nederland*, 2000, Utrecht, Lemma, 184 p.

### 2.1.8.2. De evolutie naar een integriteitsbeleid en ethische infrastructuur

De beslissingsruimte van ambtenaren, die toeneemt onder invloed van hervormingen in de lijn van het *New Public Management*, versterkt de nood aan ondersteuning in ethische aangelegenheden en maakt een aangepast integriteitsbeleid noodzakelijk.<sup>294</sup>

Traditioneel worden er in de literatuur twee basisopties voor een integriteitsbeleid onderscheiden, met name een 'controlerende' benadering en een 'stimulerende' benadering.<sup>295</sup>

- Een 'controlerende' benadering bestaat erin dat de discretionaire beslissingsruimte van ambtenaren zoveel mogelijk wordt beperkt door een integriteitsbeleid te voeren dat vooral de nadruk legt op wat 'verboden' is. In essentie bestaat dergelijk beleid uit een repressief instrumentarium van strikte regels en procedures die het gedrag van ambtenaren zoveel mogelijk moeten controleren. Gedragscodes gaan er uitzien als juridische regels en bevatten geboden, verboden en zelfs sancties. Preventie van onregelmatig gedrag gebeurt aan de hand van controle (interne en externe audit), toezicht en het uitdelen van sancties. Opleiding en communicatie zijn vooral gericht op het vergroten van kennis van wetten en regels. De benadering vertrekt vanuit de idee dat de dreiging met strafmaatregelen altijd leidt tot beter gedrag. Hierbij dient evenwel in het achterhoofd te worden gehouden dat een negatieve en dreigende benadering evenwel kan leiden tot rebellie en het ontduiken van regels.
- Een 'stimulerende' benadering beoogt daarentegen geen beperking van de discretionaire ruimte, maar wil de ambtenaren ermee leren omgaan. Eerder dan het opsommen van wat verboden is, zal een stimulerend integriteitsbeleid de klemtoon leggen op 'ethische aspiraties' door bijvoorbeeld in ethische codes de belangrijkste waarden op te sommen. De code 'gidst' eerder dan dat ze 'voorschrijft'. Ook trainingen in ethische besluitvorming kunnen ambtenaren helpen bij het omgaan met conflicten tussen algemene waarden. Vertrouwenspersonen kunnen verder hulp bieden in ethisch moeilijke aangelegenheden. In deze benadering worden regels en beginselen opgevat als een geïnternaliseerde norm van een persoon of organisatie. Leidinggevendens creëren een omgeving die ethisch gedrag stimuleert en die een besef van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid bevordert. Via de ontwikkeling van attitudes en de beïnvloeding van besluitvormingsprocessen en denkvormen wordt het ethische gehalte van de organisatie bevorderd.

Als het integriteitsbeleid zich beperkt tot wat verboden is, vernauwt ambtelijke ethiek zich tot 'het uit de problemen blijven'. In dat geval geeft het beleid blijk van een (geïnstitutionaliseerd) wantrouwen in het functioneren van ambtenaren. Het ethisch karakter en oordeelsvermogen van overheidsfunctionarissen blijft in grote mate onderontwikkeld en onderbenut.<sup>296</sup>

De grote (en toenemende) beslissingsvrijheid van ambtenaren vergt 'stimulerende' instrumenten, zoals trainingen in ethische besluitvorming, die ambtenaren ondersteunen bij het omgaan met die vrijheid. Vorming zal evenwel zowel stimulerend als controlerend kunnen gebruikt worden. Stimulerend, door te voorzien in dilemmatraining, controlerend als het wordt opgezet om personeelsleden op de hoogte te houden van de bestaande regelgeving.

---

<sup>294</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 12.

<sup>295</sup> L. PAINE, "Managing for Organizational Integrity", in J. DIENHARDT, (ed.) *Business, Institutions and Ethics*, 1994, Oxford, Oxford University Press, 28-39; S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 13; J. MAESSCHALK en F. SCHRAM, "Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid", *Bestuur & Beleid*, 2006, 3, 49-50.

<sup>296</sup> J. MAESSCHALCK, "Naar een integriteitsbeleid voor ambtenaren. Tussen 'Nieuwe Politieke Cultuur' en 'Beter Bestuur'", in *Samenleving en Politiek*, 2001, 8, 33.

De beste aanpak ligt steeds ergens tussen deze twee extremen in. De precieze verhouding tussen beide benaderingen zal afhangen van de organisatiecultuur, van het bestuur in kwestie, van eventuele recente hervormingen en andere lokale omstandigheden.<sup>297</sup>

Op internationaal niveau wordt er gesproken van een 'ethische infrastructuur', waarbij het gaat om elementen binnen een organisatie die bijdragen aan een omgeving waarin alle medewerkers ethisch juist handelen. Het gaat om instrumenten en systemen die 'ongewenst' gedrag kunnen reguleren en 'gewenst' gedrag kunnen aanmoedigen.<sup>298</sup> Ethische infrastructuur ondersteunt de ethische organisatiecultuur.

De acht instrumenten die de ethische infrastructuur uitmaken zijn: 1) openheid en transparantie, 2) wetgevend raamwerk, 3) gedragscodes, 4) verantwoording en controle, 5) professionele socialisering, 6) arbeidsomstandigheden en -voorwaarden, 7) ethische instanties, en 8) de betrokkenheid van de (politieke) leiding.

- Onder 'openheid en transparantie' verstaan we de evolutie van een gesloten naar een open publiek bestuur.<sup>299</sup> Tekens hiervan zijn een meer actieve informatie- en voorlichtingspolitiek, de wetgeving op de openbaarheid van bestuur, een grotere betrokkenheid van burgers en belangengroepen bij de totstandkoming van het beleid, meer aandacht voor de behoeften en verwachtingen van de gebruikers van openbare diensten, en een sterkere klemtoon op de beginselen van behoorlijk bestuur. Meer openheid en transparantie zullen het ethisch karakter van overheidshandelen versterken. Een grotere openbaarheid ondersteunt het principe van publieke verantwoording.
- Voor wat betreft het 'wetgevend kader' is het van belang te weten dat wetgeving een belangrijk referentiekader kan vormen voor ambtelijke ethiek.<sup>300</sup> Wetgeving geeft aan wat wettelijk en onwettelijk gedrag is en wat de sancties zijn bij de overtreding ervan. Deontologische bepalingen komen zowel voor in de algemene strafwetgeving (vb. corruptie) als in de wetgeving die specifiek voor ambtenaren geldt, zoals de wettelijke en reglementaire bepalingen die de rechten en plichten van het personeel vaststellen. Ondanks het bestaande kader van tuchtrechtelijke en strafrechtelijke regelgeving, kan de behoefte bestaan om aanvullende bepalingen op te stellen, die organisatiespecifiek of beroepsgroepspecifiek zijn. Een aanvullende deontologische code kan hierbij een optie zijn.
- 'Ethische codes' geven aan wat de algemene waarden en normen zijn voor een goede beroepsuitoefening.<sup>301</sup> Een code somt de principes en maatstaven voor goed gedrag op. Het voordeel van een ethische code is dat ze bepalingen uit het ambtenarenrecht aanscherpt of extra benadrukt, een code helpt bij het bespreekbaar maken en houden van normen en regels die onethisch gedrag moeten tegengaan, ze draagt bij tot het herstel en behoud van waarden en normen binnen een organisatie maar is eveneens van belang voor het publiek, dat zo de normen leert kennen waarnaar ambtenaren zich moeten gedragen. Een ethische code stimuleert daarnaast betrokkenheid, loyaliteit en alertheid. Het opstellen van een gedragscode betekent een impliciete acceptatie van actuele ambtelijke problemen.

---

<sup>297</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 13.

<sup>298</sup> OECD, 'What's an "Ethics Infrastructure?"', 2001, <http://www.oecd.org/puma/ethics/infras.htm>; A. HONDEGHEM, "Ethiek in openbare diensten (deel 1)", *VTOM* 1998, 3, 17-19.

<sup>299</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 15.

<sup>300</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 15-16.

<sup>301</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 16; J. MAESSCHALK en F. SCHRAM, "Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid", *Bestuur & Beleid*, 2006, 3, 50-51.

Ze worden onderkend en er staat actie tegenover. In een deontologische code kan men, in ethische zin, ambitieuzer zijn dan in een statuut of reglement. Daarnaast laat een code toe om minder juridisch taalgebruik te hanteren, dat korter staat bij de dagdagelijkse praktijk en begrijpelijker is. Een deontologische code kan meestal ook flexibeler worden aangepast dan statuten en reglementen, al is dit niet altijd evident in een overheidscontext met overheidsvakbonden.<sup>302</sup> Dit laat toe om nieuwe ontwikkelingen en integriteitsvraagstukken vlot te verwerken in de deontologische code.

- ‘Verantwoordings- en controlemechanismen’ moeten het oneigenlijk gebruik van macht en middelen opsporen en tegengaan.<sup>303</sup> De overheid heeft hiertoe verscheidene instrumenten ingevoerd: verkiezingen, advocatierecht, inspectie en audit, begroting en rekening. De verantwoording en controle gebeuren intern en extern, vóór, tijdens en na het beleids- en beheersproces.
- Opdat ambtenaren deontologische principes naleven of conform de regels handelen, moeten ambtenaren de waarden, normen en standaarden ‘internaliseren’. Van een personeelslid dat de regels niet kent, kan immers moeilijk verwacht worden dat hij ze naleeft. In dat geval kan er moeilijk sprake zijn van een ethisch bewustzijn. ‘Professionele socialisering’ zorgt voor de ontwikkeling van dit bewustzijn.<sup>304</sup> Professionele socialisatie is het proces waarbij een persoon de waarden, normen en gedragingen van zijn of haar beroep leert (kennen) en waardoor hij/zij kan functioneren als een lid van de organisatie. Deze socialisatie gebeurt via vorming, training en opleiding.
- De ‘arbeidsomstandigheden en -voorwaarden’ weerspiegelen het organisatieklimaat. Arbeidsvoorwaarden hebben een belangrijke impact op ethisch gedrag. Ambtenaren die zich niet begrepen of gerespecteerd voelen, die geen minimale zekerheid hebben over hun loon of positie, gedragen zich sneller onethisch. Ze gaan in op onethische aanbiedingen, plegen werkverzuim, leveren ondermaatse prestaties, nemen geen verantwoordelijkheid op enz. Een goede verloning is een economische strategie tegen corruptie. Voorts zijn goede arbeidsomstandigheden met veilige, comfortabele en efficiënte werkruimtes en werkmiddelen eveneens een blijk van respect voor het personeel.<sup>305</sup>
- Een ander instrument dat deel uitmaakt van de ethische infrastructuur, is een ‘ethische instantie’.<sup>306</sup> Ethische instanties zijn een geïnstitutionaliseerd signaal dat ethiek in openbare diensten belangrijk is en bijzondere aandacht verdient, waarbij *monitoring* (het waken over het ethisch handelen bij de overheid), *promoting* (het stimuleren van ethisch handelen) en *counselling* (het verlenen van advies in ethische kwesties) centraal staat.<sup>307</sup> Het begrip ‘instantie’ mag evenwel niet worden begrepen in die zin dat onmiddellijk een aparte dienst moet worden opgericht die zich bezig houdt met ambtelijke ethiek. Het aanstellen van een integriteitsverantwoordelijke in de organisatie levert eenzelfde resultaat op. De integriteitsverantwoordelijke kan de rol opnemen van ‘vertrouwenspersoon’ in integriteitsaangelegenheden.

---

<sup>302</sup> J. MAESSCHALK en F. SCHRAM, “Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid”, *Bestuur & Beleid*, 2006, 3, 51.

<sup>303</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 17-18.

<sup>304</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 18.

<sup>305</sup> A. HONDEGHEM, “Ethiek in openbare diensten (deel 1)”, *VTOM* 1998, 3, 19.

<sup>306</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 19-20.

<sup>307</sup> A. HONDEGHEM, “Ethiek in openbare diensten (deel 1)”, *VTOM* 1998, 3, 19.

Vertrouwenspersonen nemen in het rapporteringsmechanisme een centrale plaats in: zij fungeren als tussenpersoon bij het rapporteren van onregelmatigheden aan het hogere management. Doorgaans verloopt het melden van misstanden volgens een duidelijk uitgewerkte procedure, afhankelijk van lokale omstandigheden zoals de grootte van de organisatie. De vertrouwensfiguur is niet alleen de sleutel bij de rapportage. Hij/zij kan eveneens advies geven over de mogelijke handelingsalternatieven voor een ambtenaar die met onregelmatigheden (of met ethische problemen in het algemeen) geconfronteerd wordt. De meer algemene beleidsondersteunende rol die een integriteitsverantwoordelijke kan vervullen, is minstens even belangrijk. Als goed geplaatste verantwoordelijke formuleert hij of zij adviezen over het integriteitsbeleid.

- En tot slot is er nog de ‘betrokkenheid van de politieke leiding’.<sup>308</sup> Een ethische organisatiecultuur staat of valt met het *commitment* en voorbeeldgedrag van de leiders van de organisatie.<sup>309</sup> De term leiders slaat hier op politieke verantwoordelijken én leidinggevende ambtenaren. Immers, hun handelen heeft effect op de rest van de organisatie en de omgeving. Leidinggevendenden moeten hun individuele normen minstens in overeenstemming brengen met de groepsnormen. Politici en topambtenaren moeten boven elke verdenking staan van onethisch gedrag.<sup>310</sup> Politici, politieke partijen en (hoge) ambtenaren moeten openlijk het ethische streven van de overheidsdiensten ondersteunen en hier de nodige middelen voor vrijmaken. Een integriteitsbeleid komt niet tot stand op basis van incidenten. Het komt aan op bestuurlijke en politieke wil, op het tonen en nemen van verantwoordelijkheid voor integriteit. De uitoefening van een voorbeeldfunctie houdt niet enkel de bestraffing van een normovertreding in, maar ook het actief optreden tegen normvervaging.

Om tot een integere overheid te komen zijn alle elementen noodzakelijk. De instrumenten zijn onderling complementair. Die samenhang moet blijken bij hun implementatie.



Uit de beschikbare literatuur blijkt dat er in Vlaamse lokale besturen weinig sprake is van een dergelijk integriteitsbeleid.<sup>311</sup> Hoewel Vlaamse gemeenten doorgaans wel beschikken over enkele instrumenten (zoals het personeelstatuut, een vormingsprogramma of een vertrouwenspersoon), zijn deze instrumenten niet ingevoerd met de bedoeling om de ambtelijke integriteit te bevorderen. Het instrumentarium maakt geen deel uit van een ruimer integriteitsbeleid op lokaal niveau.

<sup>308</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 20-21.

<sup>309</sup> A. HONDEGHEM, "Ethiek in openbare diensten (deel 1)", *VTOM* 1998, 3, 16.

<sup>310</sup> P. FOKKINK, "Als de vos de passie preekt, zul je hem eraan houden. Over integriteit en moraal in de publieke sector", *Bestuurswetenschappen* 1995, 46, 6: 508-509.

<sup>311</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 24-25.



Gemeenten blijken zich onvoldoende bewust te zijn van het integriteitsbevorderende potentieel van dit instrumentarium. Zolang de instrumenten niet ingepast of geïntegreerd worden tot een beleidsdomein, zullen ze er apart onvoldoende in slagen om een integere lokale administratie te installeren.<sup>312</sup>

Onderzoek toont eveneens aan dat specifiek op het vlak van mogelijke belangenvermenging in omgevingsvergunningsdossiers, in de grote meerderheid van de bevroegde lokale besturen onvoldoende concrete afspraken worden gemaakt over het behandelen van eigen dossiers of dossiers waar een mogelijke (schijn van) belangenvermenging zich zou kunnen voordoen (bv. dossiers van familie, vrienden, collega's...).<sup>313</sup>

Dit risico is ook aanwezig wanneer externen betrokken worden tijdens het omgevingsvergunningenproces (bv. studie bureaus die zelf ook omgevingsvergunningsaanvragen begeleiden/indienen en die ingeschakeld worden om het verslag van de GOA te schrijven). Dit kan leiden tot een mogelijke schijn van partijdigheid bij de beoordeling van individuele dossiers.

Eén van de initiatieven om een objectieve en onafhankelijke beoordeling te faciliteren is de aanwezigheid van een deontologische code voor de medewerkers en het politiek niveau. In alle bevroegde lokale besturen blijkt een deontologische code aanwezig, maar deze wordt vaak nog onvoldoende onder de aandacht gebracht of bevat onvoldoende concrete richtlijnen die toepasbaar zijn bij het behandelen van omgevingsvergunningsaanvragen.

## 2.2. Conceptueel model

Deze masterproef beoogt een antwoord te bieden op de volgende hoofdonderzoeksvraag:

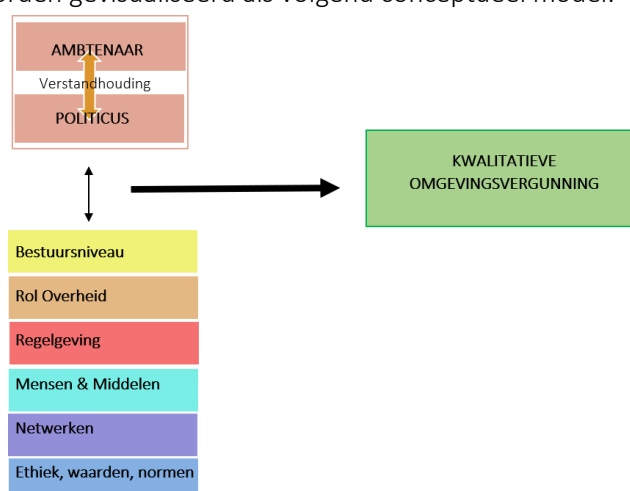
*'Hoe kunnen we kwaliteitsvolle omgevingsvergunningverlening verklaren via politiek-ambtelijke verhoudingen?'*

Daaruit volgen twee meer specifieke deelvragen:

*'Deelvraag 1: Wat is de impact van politiek-ambtelijke verhoudingen op een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening?'*

*'Deelvraag 2: Wat verklaart de politiek-ambtelijke verhoudingen in een context van omgevingsvergunningverlening?'*

Voortgaande op de geconsulteerde literatuur en beleidsdocumenten kunnen de verwachte verbanden tussen de diverse variabelen worden gevisualiseerd als volgend conceptueel model:



<sup>312</sup> S. BOVY, *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 28.

<sup>313</sup> S. VAN ROOSBROEK, e.a., *Thema-audit Omgevingsvergunningen*, 2021, Brussel, Vlaamse Overheid, 22.

De 'kwalitatieve omgevingsvergunning' wordt aanzien als eindresultaat, of 'gevolg' (afhankelijke variabele).

Deze 'afhankelijke' variabele wordt op zijn beurt beïnvloed door de 'ambtenaar', de 'politicus' en hun 'onderlinge verstandhouding' als variabelen. Volledigheidshalve dient te worden gepreciseerd dat ambtenaar en politicus hierbij deel uitmaken van de 'bevoegde overheid' die verantwoordelijk is voor de omgevingsvergunningverlening.

De 'ambtenaar', de 'politicus' en hun 'onderlinge verstandhouding' worden op hun beurt beïnvloed door zes variabelen, zijnde:

- 1) het 'bestuursniveau' waarop de vergunningsbeslissing wordt genomen,
- 2) de 'rol' die de overheid zich aanmeet bij het proces van de vergunningverlening,
- 3) de 'regelgeving' die van toepassing is op de vergunningsaanvraag,
- 4) de inzet van 'mensen en middelen' in het proces van vergunningverlening,
- 5) de mate waarin, en de wijze waarop aan 'netwerken' wordt gedaan, en tot slot
- 6) de voorhanden zijnde 'ethiek, waarden en normen' en het belang dat men hieraan hecht binnen het vergunningsproces.

# Hoofdstuk 3. Methodologie

## 3.1. Onderzoeksdesign

Het gevoerde onderzoek is kwalitatief van aard. In acht genomen de verklarende onderzoeksvraag (hoe/waarom) werd gekozen voor een onderzoek op basis van semigestructureerde interviews. Deze onderzoeksmethode laat toe om een complex sociaal fenomeen binnen een specifieke, veranderende context betekenisvol en holistisch te benaderen, en dit met voldoende diepgang te vatten.<sup>314</sup>

De voorkeur werd gegeven aan een onderzoek op basis van interviews boven een enquête of survey.<sup>315</sup>

- Determinerend hierbij was het gevoelig karakter van het onderzoeksthema, waarbij men eerder terughoudend is met het geven van informatie die berust op persoonlijke bevindingen. Vertrouwen in de onderzoeker, en een intensere interactie met de onderzoeker waren hier zeker van belang.
- Interviews maken het voor de respondenten mogelijk om eigen accenten en nuances te leggen of om een verdere verduidelijking te vragen wanneer er twijfel rijst over de concrete inhoud van een vraag. De onderzoeker kan op zijn beurt tijdens het gesprek -mede op basis van o.m. lichaamstaal en subtiele hints- dieper doorvragen naar de mening van de respondent of zijn achterliggende overtuiging, wat toelaat om meer diepgang in het gesprek te brengen. Deze mogelijkheid is niet voorhanden bij een survey waar respondenten enkel een keuze kunnen maken tussen vooraf gestandaardiseerde antwoorden, wat anderzijds wel tijdsbesparing kan opleveren.
- Interviews laten toe om een meer gedetailleerd beeld te bekomen van het toch wel complexe onderzoeksveld en vormen een goed alternatief voor de soms weinig doordachte of eerder maatschappelijk verwachte antwoorden die in een survey kunnen worden gegeven.
- Interviews laten daarnaast toe dat resultaten (nieuwe factoren, variabelen) die in de literatuur nog niet werden belicht, in het verder onderzoek worden betrokken.
- Respondenten kunnen eveneens worden gemotiveerd om zelf actief mee te denken over oplossingen of verbeteringen voor de knelpunten die zich stellen.
- Een onderzoek op basis van interviews laat toe om uiteenlopende verbanden te leggen, waar men in het geval van een enquête of survey ten dele is overgeleverd aan de bevindingen op basis van computergestuurde modellen, waarbij er bovendien geen zekerheid bestaat over de aanwezigheid van verbanden.
- Ook bestaat er een grotere zekerheid over de omvang van het daadwerkelijk aantal respondenten dat zijn of haar medewerking verleent aan het onderzoek, waarbij het precair karakter van de hier voorliggende onderzoeksvraag en de mogelijke antwoorden op de onderzoeksvraag, zeker mede beslissend is.

---

<sup>314</sup> R. YIN, *Case Study Research. Design and Methods*, 2009, Californië, Sage Publications, 219 p.

<sup>315</sup> D. SILVERMAN, *Interpreting qualitative data. Methods for analysing talk, text and interaction*, 2001, London/Thousand Oaks, California/New Delhi, Sage Publications, 325 p.; I. MASO en A. SMALING, *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*, 2004, Meppel, Boom Lemma Uitgevers, 146 p.; P.G. SWANBORN, *Basisboek sociaal onderzoek*, 2015, Amsterdam, Boom Lemma, 295 p.; D. MORTELMANS, *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*, 2018, Leuven, Acco, 563 p.; L. BUSETTO, W. WICK en C. GUMBINGER, "How to use and assess qualitative research methods", *Neurological Research and Practice* 2020, 2(1), 14.

- Als wezenlijke beperking bij het onderzoek op basis van interviews dient rekening te worden gehouden met het beschikbare tijdsbestek voor zowel de respondenten (wat een impact heeft op de duur van het interview, het aantal vragen dat kan worden gesteld en de mogelijke diepgang van de antwoorden en gestelde bijvragen) als de interviewer (wat een belangrijke weerslag heeft op het aantal respondenten dat kan worden bevroegd, en aanzienlijk lager ligt dan het aantal respondenten dat kan worden bereikt bij een enquête of survey).

Vervolgens werd de voorkeur gegeven aan semigestructureerde interviews als kwalitatieve data-analysemethode op basis van een sturende vragenlijst, opgebouwd rond de verschillende data uit de literatuur met betrekking tot de weerhouden domeinen, boven een 'open' interview, waarbij respondenten volledig op basis van eigen kennis of ervaring hun bevindingen kunnen delen. Dit met het oog op een efficiënt en doelgericht interview binnen het vooropgestelde tijdsbestek (max. 1 uur) dat leidt tot duidelijke standpunten en heldere conclusies.

## 3.2. Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek zelf is opgebouwd uit twee fasen.

In een eerste fase werd een brede literatuurstudie gemaakt, waarbij nationale (Vlaamse) en internationale wetenschappelijke literatuur rond politiek-ambtelijke verhoudingen en het proces van de omgevingsvergunningverlening werd verkend. Daarnaast werden verschillende beleidsdocumenten geanalyseerd teneinde ook recent door de Vlaamse Overheid gevoerde audits bij het onderzoek te betrekken. Er werd een kwalitatief deductief onderzoek gevoerd op basis van de thematische analyse van secundaire data.<sup>316</sup>

Het leek aangewezen om in het kader van een templatebenadering binnen het verklarend onderzoek, in eerste instantie de bevindingen uit de literatuur en de beleidsdocumenten (secundaire data) af te toetsen aan de praktijk, om vervolgens in het kader van een verkennend kwalitatief inductief onderzoek meer specifiek na te gaan welke de onderscheiden impact is van de verschillende domeinen op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening, teneinde zo primaire data te genereren. Er wordt immers een praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek beoogd.<sup>317</sup>

De tweede fase betrof de feitelijke empirische fase.

- Identificatie van de respondenten:
  - Bij het identificeren van de respondenten staan de drie wezenlijke actoren binnen het omgevingsvergunningsproces als beoogde doelgroep centraal, zijnde ambtenaren, politici en derden. Teneinde het representatief karakter van het onderzoek te bewaken, werd gestreefd naar een evenwichtig aantal respondenten zowel wat de 3 subgroepen (ambtenaren, politici, derden) onderling binnen de doelgroep betreft, als wat de verschillende bestuursniveaus betreft waarop de ambtenaren en politici actief zijn (Vlaamse Gewest, provincie, gemeente), als wat de beroepscategorieën betreft waarin de derden actief zijn (architecten, studie bureaus, advocaten, docenten architectuur en omgevingsrecht, lid GECORO, belangenverenigingen,...).

<sup>316</sup> M. MILES en A. HUBERMAN, *An Expanded Sourcebook*, 1994, Californië, Sage Publications, 338 p.; R. BOYATZIS, *Thematic Analysis and Code Development. Transforming Qualitative Information*, 1998, Californië, Sage Publications, 184 p.

<sup>317</sup> B. BAARDA e.a., *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, 2013, Groningen, Noordhoff Uitgevers, 35-36.

- Daarnaast werd duidelijk dat een vierde subgroep moest worden toegevoegd waarin de 'intercommunales' worden ondergebracht, als netwerkgerelateerde dienstverstreker ten aanzien van hoofdzakelijk lokale overheden.
  - Tot slot werden ook enkele Nederlandse respondenten bevestigd, teneinde kennis en inspiratie op te doen die mogelijks van pas zou kunnen komen in een zoektocht naar oplossingen voor de knelpunten en problemen die zich stellen.
  - De respondenten werden zowel doelgericht (kennisnetwerk) als willekeurig (via een oproep op LinkedIn, in opvolging van standpuntinname in de media, op basis van geografische spreiding,...) benaderd en geselecteerd.
  - Er werd daarnaast gekozen voor goed geïnformeerde personen die vanuit hun deskundigheid met betrekking tot de voorliggende vragen werden geacht om relevante elementen aan te reiken.
- Verloop van de interviews :
    - Behoudens enkele uitzonderingen werden alle interviews als gevolg van de Covid19-pandemie afgenomen middels video-vergadering. Op die manier kon handig worden ingespeeld op eventuele knelpunten die de uitrol van het praktijkgericht luik zouden kunnen bemoeilijken, zoals vb. de afstand tussen onderzoeker en respondenten, het *time-management* van de onderzoeker en respondenten, enz.... Anderzijds vergt deze aanpak van de respondenten wel een bijzondere aandacht voor mogelijks storende factoren die een vlot, open en ongestoord interview zouden kunnen belemmeren (vb. aanwezigheid of tussenkomst van collega's, familieleden, ...).
    - Bij het implementeren van een kwalitatief onderzoek gelden er belangrijke ethische principes. Wezenlijk is dat de respondenten op de hoogte zijn van de inhoud van het onderzoek, waarbij zij voor aanvang van het interview worden ingelicht over het verloop, het doel en het verder gebruik van de data die worden gegenereerd uit het interview.<sup>318</sup> Daarnaast is het van belang dat de vertrouwelijkheid van de identiteit en de antwoorden van de respondent, wordt gewaarborgd.<sup>319</sup> Zeker bij een onderzoek dat peilt naar gevoelige thema's, zoals het voorwerp van dit onderzoek. De ethische gedragscode van een kwalitatief onderzoeker werd gevolgd, die onder meer aangeeft dat medewerking op vrijwillige basis moet gebeuren en dat de inhoud van het gesprek anoniem verwerkt wordt in het onderzoek, tenzij uitdrukkelijk anders afgesproken. Voor onderwerpen die gevoelig liggen is het garanderen van vertrouwelijkheid immers cruciaal om het nodige vertrouwen te winnen bij respondenten, niet alleen om deel te nemen, maar ook om zo open en eerlijk mogelijk te antwoorden op de gestelde vragen. Het risico dat dit aanleiding geeft tot allerlei negatieve of gratuite en ongefundeerde uitspraken wordt tegengegaan door kritische vraagstelling (bv. doorvragen naar voorbeelden) en kwaliteitsbewaking (door triangulatie op basis van het literatuuronderzoek en het praktijkgericht onderzoek).<sup>320</sup>
    - Teneinde persoonlijke en oprechte antwoorden te bekomen werd de vragenlijst niet op voorhand aan de respondenten bezorgd.
    - De vragenlijst vormde telkens het vertrekpunt van het interview. In functie van de specifieke doelgroep, persoonlijke kennis en eigen praktijkervaring, de beschikbare tijd voor het interview en persoonlijke inzichten werden vragen weggelaten, bijgestuurd of nieuwe vragen toegevoegd.

<sup>318</sup> B. CAMBRÉ en H. WAEGE, "Kwalitatief onderzoek en dataverzameling door open interviews" in J. BILLIET en H. WAEGE, *Een samenleving onderzocht*, 2006, Antwerpen, De Boeck, 315-342.

<sup>319</sup> B. BAARDA e.a., *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, 2013, Groningen, Noordhoff Uitgevers, 39 e.v.

<sup>320</sup> N. VERHOEVEN, *Wat is onderzoek ? Praktijkboek voor methoden en technieken*, 2018, Den Haag, Boom Uitgeverij, 27.

- Bij elk interview werd de respondent actief uitgenodigd om eigen accenten te leggen die een aanvulling konden vormen op de vragenlijst, en vervolgens het voorwerp konden uitmaken van de opvolgende interviews. Evenwel werd in het kader van de beoogde efficiëntie steeds gewaakt over de relevantie van het interview voor de onderzoeksvraag.<sup>321</sup>
- Wanneer een respondent actueel (of in het verleden) verschillende rollen als actor (ambtenaar, politicus, derde, intercommunale) binnen het vergunningsproces vervult (vervulde) werd gevraagd om alle inzichten en ervaring te delen, en hierbij te verduidelijken vanuit welke rol respectievelijk werd geantwoord.
- Tijdens het interview werd bij de respondent voor elk domein gepolst naar de relevantie en de mate van impact volgens hem/haar van het domein op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.
- Tijdens het interview werd erover gewaakt om als onderzoeker een kritische, open, objectieve en wetenschappelijke houding aan te nemen, waarbij een bijzondere aandacht werd besteed aan standpunten die afwijken van of indruisen tegen de resultaten van eerder reeds gevoerd onderzoek, bevindingen van andere respondenten dan wel persoonlijke praktijkervaring. Als uitgangspunt werd hierbij het standpunt ingenomen dat andersluidende visies en praktijkervaring uitnodigen tot het verwerven van bijkomend inzicht in de onderzoeksproblematiek, wat de onderzoeksresultaten beoogt te versterken.<sup>322</sup>
- Als afsluiting van het gesprek werd bij elke respondent bevestigd of de voorgelegde vragen beantwoordden aan de eigen verwachtingen met betrekking tot het gesprek, dan wel bepaalde domeinen of topics onderbelicht zijn gebleven of men zelf nog bepaalde accenten wil leggen. Alle respondenten gaven aan dat de voorgelegde vragen voldeden aan hun verwachtingen, en zeer representatief en volledig bleken. Sommige respondenten maakten van de gelegenheid gebruik om bepaalde antwoorden of zienswijzen bijkomend te duiden of het belang ervan te onderstrepen, dan wel een alsnog onderbelicht item verder toe te lichten.
- Als stimulans voor zowel de deelname aan het interview als het geven van antwoorden op basis van zuiver persoonlijke kennis en ervaring (i.t.t. maatschappelijk verwachte antwoorden) werd het belang ervan voor de kwaliteit en representativiteit van het onderzoek onderstreept, waarbij eveneens een exemplaar van de masterproef werd toegezegd aan elke respondent, enerzijds als ultiem bewijs dat uitsluitend geanonimiseerde gegevens worden verwerkt in de masterproef en anderzijds als bron van kennis- en informatiedeling.
- In het totaal werden 25 respondenten bevestigd, waaronder 10 vrouwen en 15 mannen, waarvan 4 politici, 8 ambtenaren, 10 derden en 3 personeelsleden van verschillende intercommunales. Voor wat betreft het precieze bestuursniveau waarop de politici en ambtenaren actief zijn verwijs ik graag naar het overzicht in bijlage 1. Helaas kon het politiek beslissingsorgaan op het gewestelijke bestuursniveau niet worden bevestigd. Waar een gelijkmatig aantal politici en ambtenaren als respondenten werd nagestreefd, kan het uiteindelijke verschil in aantal grotendeels worden toegeschreven aan o.m. de moeilijkere bereikbaarheid van politici gelet op hun drukke agenda. In hoeverre het concrete onderwerp van het onderzoek mogelijks bepalend zou geweest zijn voor de al dan niet finale beschikbaarheid is niet geweten.<sup>323</sup> Voor wat betreft de subcategorie 'derden' werd getracht een zo goed mogelijke interne representativiteit te bereiken, wat het grote aantal derden en de verhouding opzichts het aantal respondenten van de andere subcategorieën verklaart.

---

<sup>321</sup> N. VERHOEVEN, *Wat is onderzoek ? Praktijkboek voor methoden en technieken*, 2018, Den Haag, Boom Uitgeverij, 37 e.v.

<sup>322</sup> N. VERHOEVEN, *Wat is onderzoek ? Praktijkboek voor methoden en technieken*, 2018, Den Haag, Boom Uitgeverij, 30 e.v.

<sup>323</sup> B. BAARDA e.a., *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, 2013, Groningen, Noordhoff Uitgevers, 44 e.v.

Tot slot werden 5 Nederlandse respondenten bevestigd, waaronder 2 vrouwen en 3 mannen, waarvan 1 ambtenaar bij een regionale Omgevingsdienst, 1 politicus op het lokale bestuursniveau, 2 docenten bestuurs- en omgevingsrecht en 1 derde actief als privaat commercieel adviseur op het vlak van de omgevingsvergunningsaanvragen.

- Alle respondenten bevestigden de bijzondere actualiteit van de onderzoeksvraag en hun grote interesse in de bevindingen en het resultaat van het onderzoek.

### 3.3. Toelichting bij de vragenlijst

In de navolgende uiteenzetting wordt op basis van 'verdiepende vragen' gelinkt aan de onderscheiden variabelen, de verbinding gemaakt tussen enerzijds de conclusies gebaseerd op de literatuur en de beleidsdocumenten (voorwerp van hoofdstuk 2, titel 2.1.), en anderzijds het praktijkgericht onderzoek dat werd gevoerd op basis van interviews en het voorwerp uitmaakt van het hoofdstuk 4.

De verdiepende vragen vormden het uitgangspunt voor de vragenlijst (zie Bijlage 2) op basis waarvan de semigestructureerde interviews werden afgenomen.

#### 3.3.1. De 'ambtenaar', de 'politicus' en hun 'onderlinge verstandhouding' binnen de bevoegde overheid die beslist over de omgevingsvergunningsaanvraag

De 'ambtenaar' en de 'politicus' vormen binnen de bevoegde overheid de wezenlijke actoren in het omgevingsvergunningsproces, waaraan het Omgevingsvergunningsdecreet specifieke, welbepaalde taken toekent.<sup>324</sup> Zowel hun functioneren als individu 'op zich' als hun 'onderlinge verstandhouding' opzichthens elkaar kunnen een wezenlijke impact hebben op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening. Zij nemen een 'centrale' plaats in binnen het conceptueel model, nu het literatuuronderzoek aantoont dat zij op hun beurt door diverse andere onafhankelijke variabelen kunnen worden beïnvloed binnen het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

Teneinde een beter inzicht te verwerven in de concrete rol en impact van de 'ambtenaar' op het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening lijkt het aangewezen om te peilen naar de mate waarin de ambtenaar al dan niet beschikt over een persoonlijke beoordelingsvrijheid, oftewel de mogelijkheid om in zijn advies als omgevingsambtenaar een geheel eigen beoordeling te maken, los van politieke beïnvloeding of druk.

Het advies vormt immers de basis voor de uiteindelijke vergunningsbeslissing die door het politieke orgaan van de bevoegde overheid wordt genomen, waarbij het advies wordt bijgetreden, dan wel (gemotiveerd) ervan wordt afgeweken. Het advies laat toe om een wezenlijke stempel te drukken op de vergunningsbeslissing.

Wat betreft de positie van de 'politicus' lijkt het van belang te peilen naar de mate waarin de politicus op de hoogte is van, en vertrouwd is met de actueel geldende omgevingsregelgeving, en beschikt over ruimtelijk inzicht, en de mate waarin dit al dan niet een impact heeft op de kwalitatieve vergunningverlening. Ook de weerslag ervan op de onderlinge verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus lijkt voor het onderzoek verder bevestigd te moeten worden.

---

<sup>324</sup> Wat betreft de ambtenaar: zie Titel 7 'De omgevingsambtenaren' OVB, art. 141 e.v. OVB. Zie art. 29 OVD voor de 'gewone' omgevingsvergunningsprocedure en art. 44 OVD voor de 'vereenvoudigde' omgevingsvergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg, art. 63/1 OVD voor de omgevingsvergunningsprocedure in laatste administratieve aanleg. Wat betreft de politicus: zie art. 32 juncto art. 15 OVD voor de 'gewone' omgevingsvergunningsprocedure en art. 46 juncto art. 15 OVD voor de 'vereenvoudigde' omgevingsvergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg, art. 66 juncto art. 15 OVD voor de omgevingsvergunningsprocedure in laatste administratieve aanleg.

Vervolgens kunnen we er niet buiten, dieper in te zoomen op het begrip 'politiek dienstbetoon', de onderscheiden betekenis en invulling die men in de praktijk eraan geeft, en de mate waarin dit gevolgen heeft voor de verstandhouding met de ambtenaar en uiteindelijk ook de kwaliteit van de omgevingsvergunning hypothekeert. Vormt politiek dienstbetoon 'een informele werkwijze om burgers beter wegwijs te maken in de complexe dienstverlening van de overheid, en de burger bij de juiste ambtenaar te brengen?', of wordt het daarentegen meer aanzien als 'een werkwijze om de behandeling van individuele aanvragen te versnellen', of nog, laat het toe om 'een behandeling op maat van de individuele burger mogelijk te maken, waarbij kan worden afgeweken van de algemeen geldende normen en voorschriften'?

Tot slot werd de vraag voorgelegd of een proces van vergunningverlening zonder politici denkbaar is.

Teneinde de gevolgen van de 'verstandhouding tussen ambtenaar en politicus' op het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening goed te kunnen begrijpen, lijkt het van belang om zicht te krijgen op de onderlinge contacten tussen beiden, en dan meer bepaald de frequentie van de contacten (regelmatig of eerder uitzonderlijk) en het al dan niet gestructureerd karakter ervan (periodiek of 'ad hoc'), alsook van de interferentie van derden in en op deze contacten tussen de ambtenaar en de politicus (Hoe verlopen de contacten van politici met derden? Al dan niet in aanwezigheid van de ambtenaar? Wordt er al dan niet teruggekoppeld over de inhoud?). Van belang hierbij is eveneens derden te bevragen over de verwachte rol en positie van de ambtenaar en politicus in het vergunningverlenend proces.

Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre politiek-ambtelijke verhoudingen binnen de bevoegde overheid, al dan niet als 'transparant' en 'constructief' worden ervaren, en wat hierop een determinerende invloed kan hebben. De mate waarin 'wederzijds respect en waardering' aanwezig zijn en van betekenis wordt geacht voor de verstandhouding, zal expliciet worden bevraagd, nu het volgens de literatuur een determinerende rol speelt. Ook de mate waarin men al dan niet 'vertrouwen' heeft in de politici wordt bevraagd.

### **3.3.2. Wat of wie beïnvloedt de 'ambtenaar', de 'politicus' en hun 'onderlinge verstandhouding'?**

De literatuur en de beleidsdocumenten gebaseerd op een hele reeks onderzoeken en overheidsaudits tonen aan dat het functioneren van de politicus en de ambtenaar, als wezenlijke actoren binnen het omgevingsvergunningsproces, op zijn beurt wordt beïnvloed door zes wezenlijke domeinen, die eveneens als variabelen in het conceptueel model kunnen worden geïdentificeerd.

#### **3.3.2.1. De impact van de verschillende bestuursniveaus (gemeente, provincie en Vlaams Gewest)**

Als eerste domein blijken de onderscheiden 'bestuursniveaus' waarop aan vergunningverlening wordt gedaan, een impact te kunnen hebben op de ambtenaar, de politicus en hun onderlinge verstandhouding binnen het omgevingsvergunningsproces.

Teneinde meer inzicht te verwerven in de concrete impact van de onderscheiden bestuursniveaus op het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening, bekeken vanuit de invalshoek van het 'voorwerp van de aanvraag' leek het interessant om de vermoede impact van de hoger beschreven variabelen ('rol van de overheid', 'regelgeving', 'inzet van mensen en middelen', 'netwerken', 'ethiek, waarden en normen') te bevragen bij de ambtenaren en politici op de verschillende bestuursniveaus, alsook bij derden hieromtrent te polsen naar hun ervaringen.

Voor wat betreft het onderscheid naar gelang de beoordeling in graad van eerste administratieve aanleg of in graad van administratief beroep werden de respondenten bevraagd naar hun persoonlijke ervaring, wat betreft de onderscheiden opportuniteitsbeoordeling en de mate van juridisering.



Voor wat betreft de impact van de bestuurskracht van de bevoegde overheid, werden de respondenten bevraagd over de mate waarin hun bestuursniveau al dan niet over voldoende capaciteit beschikt teneinde naar behoren zijn taken te kunnen vervullen, in welke mate men samenwerking met of input vanuit de hogere overheden (provinciaal, gewestelijk) al dan niet wenselijk acht, evenals de mate waarin men op het betrokken bestuursniveau al dan niet over voldoende instrumenten beschikt om een eigen passend beleid te kunnen voeren.

### **3.3.2.2. De impact van de rol van de overheid**

Uit de literatuur blijkt vervolgens dat de 'rol van de overheid', als variabele een impact kan hebben op de ambtenaar, de politicus en hun onderlinge verstandhouding binnen het omgevingsvergunningproces.

Teneinde meer inzicht te verwerven in de concrete impact van de 'rol van de overheid' op het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening, wordt aan de respondenten de vraag voorgelegd welke elementen door hen wezenlijk worden geacht voor het optimaal functioneren van de dienst 'Omgeving' binnen een overheid.

Vervolgens wordt gepolst naar de betrokkenheid van de burger in het omgevingsvergunningproces, en de meerwaarde hiervan.

Ook wordt de vraag voorgelegd welke rol de motiveringsplicht vervult bij de finale vergunningsbeslissing.

Tot slot wordt de vraag gesteld in hoeverre men de toepassing van een 'bedrijfsconcept', zijnde een concept dat 'richting geeft aan hoe een bestuur wenst dat een organisatie functioneert, en hoe ze aankijkt tegen afstemming en samenwerking, wat ze van leidinggevend en personeel verwacht', al dan niet wenselijk acht op een vergunningverlenende overheid, met het oog op een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

### **3.3.2.3. De impact van regelgeving**

In het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening neemt het toepassen van regelgeving (de procedurevoorschriften zoals opgenomen in het Omgevingsvergunningsdecreet, de sectorale bepalingen zoals opgenomen in o.m. de VCRO, het DABM, het Decreet integraal Handelsvestigingsbeleid, het Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu enz...) door zowel de ambtenaar als de politicus, een centrale plaats in.

Teneinde meer inzicht te verwerven in de concrete impact van de 'regelgeving' op het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening lijkt het onontbeerlijk om uitdrukkelijk te polsen naar de mate waarin de bestaande omgevingsregelgeving al dan niet als 'helder' en 'duidelijk' wordt beschouwd, en al dan niet als 'actueel' of eerder 'achterhaald' wordt beschouwd. Zowel de sectorale bepalingen die van toepassing zijn op de inhoudelijke beoordeling van de omgevingsvergunningsaanvragen, als de procedurele bepalingen die het concrete verloop van de behandeling van de aanvraag bepalen, werden hierbij onder de loep genomen.

Vervolgens werden de respondenten bevraagd in hoeverre duidelijke, sluitende regelgeving die weinig of geen interpretatieruimte laat, al dan niet wordt verkozen boven regelgeving die wel een duidelijke interpretatievrijheid laat, met het oog op een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

Ook de mate waarin (afdoende) ruimte wordt gelaten om naast de Vlaamse decretale bepalingen ook op een adequate manier te kunnen voorzien in eigen regelgeving en beoordelingskaders op het gemeentelijke en provinciale niveau, werd bij de respondenten bevraagd.

Tot slot konden we er niet buiten navraag te doen over de impact van de invoering van de 'omgevingsvergunning' op het beoogde kwaliteitsvol vergunningproces.

### 3.3.2.4 De impact van mensen en middelen

Uit de literatuur en de beleidsdocumenten blijkt vervolgens dat de beschikbaarheid en inzet van ‘mensen en middelen’ als variabele een impact kan hebben op de actoren van het omgevingsvergunningproces.

Teneinde een beter inzicht te verwerven in de concrete impact van ‘mensen’ op het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening, kunnen we er niet buiten uitdrukkelijk te polsen naar het bestaande personeelsbestand op de dienst, en meer in het bijzonder de verhouding ervan opzichthens de werklust. Ook de vraag of al dan niet een beroep wordt gedaan op externe ondersteuning, dan wel men deel uitmaakt van een intergemeentelijk samenwerkingsverband, komt aan bod, evenals de impact hiervan op het kwaliteitsvol functioneren van de eigen dienst. In dit verband werd het eveneens wezenlijk geacht om een aantal intercommunales en derden te bevragen, die (hoofdzakelijk gemeentelijke) overheden ondersteunen bij het proces van de omgevingsvergunningverlening.

Van belang is eveneens te bevragen of er al dan niet een invloed merkbaar is van de invoering van de omgevingsvergunning op deze werklust.

De verschillende actoren van het vergunningproces werden eveneens bevestigd over de kwaliteit van het personeel, en meer in het bijzonder de mate waarin er ruimte is voor bijkomende opleiding of scholing. Ook de impact van een eerder generaliserende dan wel gespecialiseerde benadering van de omgevingsvergunningverlening, al dan niet beïnvloed door het bestuursniveau of de schaalgrootte van de bevestigde overheid, werd in het interview betrokken.

Teneinde een beter inzicht te verwerven in de concrete impact van ‘middelen’ op het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening, werden de respondenten die deel uitmaken van een overheid bevestigd over de mate waarin al dan niet de beschikbare data reeds werd gedigitaliseerd. Ook de impact van de werking van het Omgevingsloket en meer in het algemeen de digitale behandeling van omgevingsvergunningaanvragen werd in het interview belicht.

Tot slot werden de respondenten eveneens bevestigd over de impact van dienstverlening en kennisondersteuning door externe partijen (private commerciële ondernemingen), ten aanzien van de vergunningverlenende overheden en de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

### 3.3.2.5 De impact van netwerken

Uit de literatuur en de beleidsdocumenten blijkt vervolgens dat ‘netwerken’ als variabele een impact kan hebben op de actoren van het omgevingsvergunningproces.

Teneinde meer inzicht te verwerven in de concrete impact van ‘netwerken’ op het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening, worden de respondenten in eerste instantie bevestigd over de mate waarin, de wijze waarop, en de reden waarom men aan ‘intern’ of ‘extern’ netwerken doet, de meerwaarde ervan voor de vergunningverlening of de eventuele knelpunten die men tegenkomt.

De impact van de parameter ‘bestuursniveau’ (op welk bestuursniveau en met welk bestuursniveau wordt hoofdzakelijk genetwerkt) werd hierbij uitgebreid bevestigd, alsook werd expliciet ingezoomd op de verwachtingen die men al dan niet stelt ten aanzien van de hogere overheden (provinciale en Vlaamse Overheid).

Een belangrijke verschijningsvorm van 'netwerken' betreffen de intercommunales of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die vele steden en gemeenten ondersteunen, zowel op het vlak van kennisdeling als op het vlak van het voorbereiden van omgevingsvergunningsbeslissingen door de opmaak van het verslag van de omgevingsambtenaar, of het ondersteunen van de diensten bij complexe projecten of de opmaak van beleidsplannen. Een aantal intercommunales werd uitgebreid bevraagd over de taken waarmee zij de lokale besturen ondersteunen, de wijze waarop de samenwerking met ambtenaren en politici verloopt, de wijze waarop zij de onderscheiden impact van de bestuursniveaus ervaren, de rol voor de overheid die zij zien bij de vergunningverlening, de impact van beschikbare mensen en middelen, de regelgeving die van toepassing is op de vergunningverlening, en dit zowel op het vlak van de procedurele bepalingen als op het vlak van de sectorale bepalingen alsook de impact van ethiek, waarden en normen op de kwaliteitsvolle omgevingsvergunningverlening.

### **3.3.2.6 De impact van ethiek, waarden en normen**

Uit de literatuur en de beleidsdocumenten blijkt tot slot dat 'ethiek, waarden en normen' als laatste wezenlijke variabele een impact kan hebben op de ambtenaar, de politicus en hun onderlinge verstandhouding binnen het omgevingsvergunningsproces.

Teneinde meer inzicht te verwerven in de concrete impact van 'ethiek, waarden en normen' op het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening, wordt bij de politici en ambtenaren gepolst in hoeverre ethiek, waarden en normen binnen de vergunningverlenende overheid al dan niet hoog in het vaandel worden gevoerd, en er al dan niet uitdrukkelijk aandacht aan wordt besteed binnen de organisatie. Ook bij derden wordt gepolst naar de betekenis ervan en de impact op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

Daarnaast werd bevraagd in hoeverre ambtenaren en politici vertrouwd zijn met een integriteitsbeleid, en in welke mate er al dan niet 'instrumenten van ethische infrastructuur' in de organisatie aanwezig zijn. De vraag werd eveneens gesteld of men weet heeft van praktijkgevallen waarbij ethiek, waarden en normen in het gedrang werden gebracht.

Daarnaast werd meer specifiek gepolst naar het nut, de betekenis en eventuele meerwaarde van het organiseren van een 'audit' als meest toegepast verantwoordings- en controlemechanisme op de dienst 'Omgeving'.

## Hoofdstuk 4. Resultaten

### 4.1. De impact van de ambtenaar, de politicus en hun onderlinge verstandhouding als wezenlijke pijlers binnen het omgevingsvergunningproces

#### 4.1.1. De ambtenaar

Teneinde te peilen naar de positie van de ambtenaar, en dan meer bepaald de impact van de ‘ambtenaar’ op het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening, wordt de ambtenaar de vraag voorgelegd in welke mate hij al dan niet beschikt over een ‘persoonlijke’ beoordelingsvrijheid, oftewel de mogelijkheid om in zijn advies als omgevingsambtenaar een geheel ‘eigen’ beoordeling te maken van de voorliggende omgevingsvergunningaanvraag, los van politieke beïnvloeding of druk, en in hoeverre dit al dan niet een impact heeft op zijn verstandhouding met de politicus.

De bevroegde ambtenaren over de verschillende bestuursniveaus heen (lokaal, provinciaal en gewestelijk bestuursniveau) geven unaniem aan het wezenlijk te vinden voor de goede verstandhouding tussen politici en ambtenaren, dat zij in volledige onafhankelijkheid, zonder politieke inmenging, een volledig eigen beoordeling van de vergunningsaanvraag kunnen maken, die als ‘verslag van de omgevingsambtenaar’ wordt voorgelegd aan het politieke beslissingsorgaan van de bevoegde overheid.

In de praktijk vindt doorgaans bij grotere, complexe of preciaire dossiers, voor of na de opmaak van het verslag, individueel overleg plaats tussen de ambtenaar en de politicus, waarbij de ambtenaar de politicus wil inlichten over bepaalde knelpunten of gevoeligheden met impact op de besluitvorming door het politieke orgaan, of waarbij de politicus zijn ‘visie’ op de topics meegeeft. In dit laatste geval wordt er (over de verschillende bestuursniveaus heen, doch overwegend het vaakst op het lokale bestuursniveau) soms ‘sturende’ druk uitgeoefend vanwege politici, om het oordeel van de omgevingsambtenaar in de ene of de andere richting te beïnvloeden. De grote meerderheid van de bevroegde ambtenaren geeft aan in dat geval duidelijk te kennen te geven, niet te zijn opgezet met deze houding van de politicus, en bij het eigen standpunt te zullen blijven. Enkele bevroegde ambtenaren (uitsluitend van het gemeentelijke bestuursniveau) geven aan soms wel in te gaan op het verzoek van de politicus, teneinde hem te vriend te willen houden gelet op de dagdagelijkse samenwerking en beoogde goede verstandhouding, of gelet op het primaat van de politiek (*“De politiek beslist uiteindelijk; dwarsliggen als ambtenaar heeft dan ook geen enkele meerwaarde, en zou enkel voor spanningen zorgen en jezelf in diskrediet brengen bij de politicus en bij uitbreiding het bestuur”*).

Een politicus die op elk dossier een eigen stempel wil drukken heeft een verstrekkende negatieve impact op de onderlinge verstandhouding. Ook het al dan niet periodiek consulteren van een externe partij (advocaat, studiebureau,...) als *‘second opinion’* opzichts het standpunt ingenomen door de omgevingsambtenaar, getuigt van een gebrek aan vertrouwen in de eigen ambtenaar, en leidt tot een tanende verstandhouding tussen beiden. Het feit dat in de praktijk bij de bevroegde ambtenaren doorgaans slechts in eerder uitzonderlijke gevallen door de politicus wordt afgeweken van het verslag, zorgt voor erkenning van de expertise van de ambtenaar en schept zelfvertrouwen, wat de verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus ten goede komt.

De bevroegde politici geven ook op hun beurt aan enkel in uitzonderlijke omstandigheden af te wijken van het advies van de omgevingsambtenaar, waarbij de beoogde afwijking steeds voorafgaand aan de collegebeslissing met de betrokken ambtenaar wordt besproken. Ook zij zien dit als een vorm van erkenning en vertrouwen in de expertise van hun ambtenaar, maar daarnaast ook als de erkenning van de wezenlijke taak van de politicus om, waar nodig, oog te hebben voor, en in te spelen op welbepaalde maatschappelijke belangen.

Wanneer het politieke beslissingsorgaan afwijkt van het standpunt van de ambtenaar, wordt doorgaans op de verschillende bestuursniveaus van deze laatste verwacht dat hij het afwijkend standpunt van de politicus motiveert in de uiteindelijke vergunningsbeslissing, zij het vaak op basis van elementen of argumenten aangereikt door de politicus. In sommige gevallen zorgt het kabinet van de politicus voor de andersluidende motivering (wat doorgaans enkel aan de orde blijkt bij grotere steden en gemeenten of op hogere bestuursniveaus), worden collega's uit de juridische dienst belast met deze taak, of wordt deze taak doorgeschoven naar een collega omgevingsambtenaar. In eerder uitzonderlijke gevallen maakt de politicus zelf de gepaste motivering op voor de andersluidende vergunningsbeslissing, wanneer hij jurist of architect is, of er wordt een beroep gedaan op een advocaat, dit laatste doorgaans uitsluitend in erg complexe dossiers, waarbij een aanzienlijke kans bestaat op een beroepsprocedure.

De motivering door de 'ambtenaar' van de afwijkende politieke vergunningsbeslissing, wordt overwegend door alle bevroegde politici beschouwd als een aspect van 'loyauteit' vanwege de ambtenaar opzichtsens de politicus, waarbij men het doorgaans wel vanzelfsprekend vindt om in dat geval elementen voor de motivering aan te reiken.

Voor de bevroegde derden neemt de ambtenaar unaniem de centrale plaats in binnen het omgevingsvergunningsproces. Hij wordt beschouwd als een expert, en vormt hét aanspreekpunt, zowel in de fase voorafgaand aan het indienen van de omgevingsvergunningsaanvraag (waarbij men de vergunbaarheid van het ontwerp, met al dan niet afwijkingen op de geldende stedenbouwkundige voorschriften, wenst af te toetsen) als lopende de procedure die leidt tot een beslissing over de aanvraag. De omgevingsambtenaar kent doorgaans als geen ander de details en gevoeligheden van de aanvraag. Er wordt door sommige derden in dit geval wel gewezen op het onderscheid tussen recent afgestudeerde of in dienst getreden ambtenaren, en ambtenaren met een jarenlange ervaring of staat van dienst, waarmee de samenwerking doorgaans vlotter verloopt, aangezien men zich beter bewust is van zijn rol binnen het vergunningsproces.

De bevroegde derden benadrukken nagenoeg unaniem dat de ambtenaar een eigen onafhankelijk advies moet kunnen opmaken, hoewel onmiddellijk hieraan wordt toegevoegd dat 'de finale beslissingsbevoegdheid berust bij de politicus'.

#### **4.1.2. De politicus**

Doorheen de verschillende legislaturen nemen politici volgens de bevroegde ambtenaren onderscheiden standpunten in voor wat betreft de concrete invulling van het begrip 'politiëk dienstbetoon'. In sommige gevallen maakt de politicus er een gewoonte van om de bevoegde ambtenaar steeds uit te nodigen wanneer een overleg over een ontwerp van project of een lopende vergunningsaanvraag, op vraag van een derde plaats vindt. In andere gevallen wordt terloops teruggekoppeld naar de ambtenaar. Een en ander is afhankelijk van de verenigbaarheid van de onderlinge agenda's, en de al dan niet geringe betekenis van het project. Daarnaast blijkt ook het bestuursniveau een zekere impact hierop te hebben. Op het lokale bestuursniveau vindt frequenter overleg plaats dan op het provinciale of gewestelijke bestuursniveau. Een nauwe betrokkenheid van de ambtenaar als 'expert' in zijn materie wordt unaniem door alle ambtenaren aanzien als een belangrijk element in de verstandhouding tussen politici en ambtenaren. Het verhoogt de werkbaarheid en samenwerking in een materie die sterk onderhevig is aan politieke impact in die gevallen waarin er een appreciatiemarge aanwezig is.

Sommige politici geven aan dat het een principiële kwestie is, om in beginsel geen derden te ontvangen over potentiële of lopende vergunningsaanvragen, zonder aanwezigheid of medeweten van de ambtenaar. Dit om te vermijden dat politicus en ambtenaar door de derde tegen elkaar zouden worden uitgespeeld in een latere fase van het vergunningsproces. Meerdere politici spreken hierbij vanuit eigen persoonlijke ervaring uit een verleden als ambtenaar, waarbij wordt gewezen op het belang van deze bewustwording onder politici.

De bevroagde ambtenaren zijn het er unaniem over eens dat politiek dienstbetoon enkel aanvaardbaar kan worden geacht in zoverre het erin bestaat de burger wegwijst te maken in de complexe dienstverlening van de overheid, waarbij de burger de weg wordt gewezen naar de juiste ambtenaar. De werkwijze waarbij politiek dienstbetoon wordt aanschouwd als 'een manier om de behandeling van individuele aanvragen te versnellen', of nog, 'te voorzien in een behandeling op maat van de burger, waarbij kan worden afgeweken van de algemeen geldende normen en voorschriften', wordt unaniem verworpen.

Ambtenaren geven aan dat politici eerder een persoonsgebonden dan een partijgebonden stempel drukken op de omgevingsvergunningverlening.

De bevroagde politici geven, over de verschillende bestuursniveaus heen, unaniem aan, politiek dienstbetoon te zien als de dienstverlening waarbij de derde de juiste weg wordt gewezen naar de bevoegde ambtenaar.

Wanneer we het begrip 'politicus dienstbetoon' voorleggen aan de bevroagde groep 'derden', is de meerderheid de mening toegedaan dat de politicus zijn rol erin bestaat de derde de weg te wijzen naar de bevoegde ambtenaar, hem te ondersteunen bij het voorbereiden/indienen van zijn dossier, zonder hierbij individuele toezeggingen te doen of een bevoorrechte positie toe te kennen aan de derde. De rol van politicus als bevoorrechte gesprekspartner lijkt daarentegen wel aanvaard te kunnen worden in het geval van specifieke 'strategische' projecten met een bijzondere maatschappelijke meerwaarde. Ter verantwoording wordt er hierbij op gewezen dat de politicus is gekozen door de burger, en zijn optreden 'gelegitimeerd' is door de burger. Daarnaast wordt gewezen op de bevinding dat jurisdictionele rechtscolleges (de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de Raad van State als cassatierechter) een steeds meer centrale en toonaangevende rol blijken te spelen in het vergunningsproces, wat ertoe leidt dat zgn. machtsmisbruik of 'onaanvaardbaar politiek favoritisme' de kop wordt ingedrukt. De klant is immers niet gediend met eindeloze beroepsprocedures wat geld kost en een grote rechtsonzekerheid teweegbrengt, en wat een aanzienlijke economische impact heeft.

Nagenoeg alle bevroagde ambtenaren geven aan dat zij het wenselijk achten dat de bevoegde politicus beschikt over een basiskennis inzake de vergunningverlening, minstens dat de betrokken politicus bereid moet zijn om zich in te werken in de materie. Een alternatief is dat de politicus zich laat omringen door ervaren kabinetsmedewerkers, hoewel dit op het laagste bestuursniveau, en zeker voor kleine gemeenten, meestal geen optie is. Enkel zo kan op een rationele manier aan vergunningverlening worden gedaan, los van een handelen dat uitsluitend gebaseerd is op het 'buikgevoel' en waarbij politici 'erkenning' als uitsluitend of hoofdzakelijk doel vooropstellen. Die ambtenaren die een basiskennis inzake vergunningverlening minder belangrijk vinden voor een politicus, benadrukken wel dat in dat geval een duidelijke 'visie' van de politicus evenals 'vertrouwen' van erg groot belang is voor de kwaliteit van de onderlinge samenwerking.

De bevroagde politici geven allen aan dat zij het van belang vinden om zelf op de hoogte te zijn van de omgevingsmaterie, teneinde met kennis van zaken te kunnen debatteren over aanvragen, en beslissingen te kunnen nemen, waarbij een eigen persoonlijk oordeel en standpunt kan worden gevormd (desgevallend afwijkend van de omgevingsambtenaar), zonder hierbij afhankelijk te zijn van, of aangewezen te zijn op een ambtenaar die de wijsheid in pacht heeft. Waar 'vertrouwen in de ambtenaar' belangrijk is, acht men het toch wenselijk om zelf te beschikken over de nodige elementaire kennis teneinde goed te kunnen functioneren in zijn rol als politicus. In dit verband wordt door ambtenaren wel een bijzondere aandacht gevestigd op de complexiteit van de omgevingsregelgeving, wat in de praktijk ook hier regelmatig ertoe leidt dat politici eerder vanuit een buikgevoel uitspraken doen dan op basis van verworven kennis, wat te allen tijde moet worden vermeden.

Daarnaast werd door meerdere respondenten erop gewezen dat 'kennis' tegelijkertijd ook 'macht' betekent, wat politici ertoe dwingt om op gelijke hoogte over de omgevingsmaterie te kunnen meepraten met hun ambtenaren van de dienst.

Voor wat betreft de kennis en vaardigheden van de politicus zijn derden het er doorgaans over eens dat men van de bevoegde politicus een afdoende voorkennis, dan wel het zich eigen maken van de omgevingsmaterie mag verwachten, wat ook als erg bevorderlijk wordt aanzien voor een inhoudelijk overleg over het dossier, waarbij men ervan uitgaat dat de politicus in staat is zich een oordeel te vormen over de aanvraag, en hierbij niet uitsluitend dient terug te vallen op de ambtenaar, of 'afhankelijk' is van de ambtenaar. Het bevordert eveneens de 'sterkte' van een dossier. Van de politicus wordt verwacht dat hij zich een eigen oordeel kan vormen over de uitgebrachte adviezen, waaronder zowel het advies van de eigen omgevingsambtenaar, als de in de loop van de procedure uitgebrachte externe adviezen (vb. Agentschap Wegen, Departement Landbouw en Visserij, Agentschap Natuur en Bos,...). Al is men er zich van bewust dat de politici met doorgedreven kennis van de omgevingsmaterie 'dun gezaaid' zijn.

#### **4.1.3. De verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus**

De bevraagde politici geven aan dat periodiek (wekelijks-tweewekelijks) zowel vaste, structurele overlegmomenten plaatsvinden tussen politicus en ambtenaar, als ad-hoc overlegmomenten. Tijdens vaste, structurele overlegmomenten (vb. 'Omgevingscommissie') wordt teruggekoppeld over in hoofdzaak vergunningsdossiers waarover moet worden beslist tijdens een van de volgende weken, alsook wordt er overleg gepleegd in lopende (doorgaans grote of precaire) dossiers naar aanleiding van uitgebrachte adviezen, standpunten en bezwaren tijdens het openbaar onderzoek. Bij deze structurele overlegmomenten die ook tussen ambtenaren binnen eenzelfde dienst plaatsvinden, wordt er voorts een onderscheid gemaakt tussen één-op-één overlegmomenten tussen de politicus en het afdelingshoofd en diensthoofd, en vervolgens overlegmomenten waarbij in beginsel uitsluitend ambtenaren zijn betrokken, onder leiding van een diensthoofd. Ad-hoc overlegmomenten tussen ambtenaren en politici vinden eerder plaats op verzoek van derden, of naar aanleiding van vragen of tussenkomsten van een derde.

Politici vinden het over de bevraagde bestuursniveaus heen doorgaans van belang een transparante verhouding erop na te houden met hun ambtenaren. Hoewel dit niet vereist dat de ambtenaar en de politicus steeds op dezelfde golflengte zitten, dient daarentegen wel te worden vermeden dat tegengestelde standpunten worden uitgespeeld in aanwezigheid van derden. Besteedt men hier onvoldoende aandacht aan, dan wordt de ambtenaar gezien als een speelbal van de derde, wat te allen tijde moet worden vermeden, en de oorzaak vormt voor het kelderen van het vertrouwen tussen de ambtenaar en de politicus. Dit laatste werd door meerdere ambtenaren benadrukt tijdens het interview.

De meerderheid van de derden hecht een groot belang aan het in standhouden van een goede verstandhouding met zowel de omgevingsambtenaar als de politicus. Zeker wanneer men vaker samenwerkt, of wanneer men zelf vb. als advocaat ter behartiging van de belangen van de overheid optreedt, is dit essentieel, en biedt dit wederzijds vertrouwen.

Het grote merendeel van de derden vindt dat de rol van de ambtenaar primeert op die van de politicus in het vergunningsproces. Politici moeten evenwel kunnen afwijken van het advies van de omgevingsambtenaar, maar dit eerder in uitzonderlijke omstandigheden. De bijsturende rol van de politicus wordt hoofdzakelijk gezien in de vorm van het confirmeren van de vergunningsbeslissing aan de wens van de maatschappij. Zuiver politieke 'spelletjes' of het toekennen van 'manifest onwettige vergunningen' wordt als 'onwenselijk' bestempeld. Een duidelijke rolverdeling tussen de ambtenaar en de politicus wordt daarnaast wezenlijk geacht door de derde.

Op politici wordt daarentegen bij voorkeur op de ambtenaar een beroep gedaan, teneinde in dialoog te treden, wanneer de ambtenaar een ongunstig advies heeft verleend, er sprake is van een 'gevoelig' dossier (waarbij aanspraak wordt gemaakt op de bijzondere maatschappelijke impact van het voorwerp van de aanvraag met het oog op de vergunbaarheid ervan), of wanneer men de indruk krijgt ten onrechte geen gehoor te vinden voor zijn argumentatie bij de ambtenaar. Op de politicus wordt in dat geval een beroep gedaan 'om strategische redenen'. Het merendeel van de derden geeft in deze omstandigheden evenwel alsnog de voorkeur aan een gesprek met de bevoegde politicus in samenspraak mét de betrokken ambtenaar.

Van belang hierbij wordt een zgn. 'overlegcultuur' geacht, waarbij een dialoog wordt opgebouwd tussen de derde, de politicus en de ambtenaar, welke zo nodig eerder resulteert in een gewijzigde of nieuwe aanvraag dan een administratieve of juridische beroepsprocedure. De bevroegde derden benadrukken hierbij 'transparant' te willen zijn, zowel ten opzichte van de politicus als ten opzichte van de ambtenaar.

Derden vinden een transparante verhouding tussen de ambtenaar en de politicus doorgaans van belang, waarbij het op zich geen probleem vormt dat beiden een eigen, van elkaar afwijkend standpunt innemen. Heldere standpunten maken een helder debat mogelijk, waarbij men mits de nodige voorbereiding erin kan slagen om beiden te overtuigen van de vergunbaarheid van de (beperkt gewijzigde of te wijzigen) aanvraag. Het bevordert eveneens in aanzienlijke mate de 'voorspelbaarheid' van de uiteindelijke vergunningsbeslissing. Daarnaast wordt een groot belang gehecht aan de constructieve ingesteldheid van zowel de ambtenaar als de politicus, waarbij de focus ligt op het 'zoeken naar oplossingen' met het oog op het bekomen van een vergunbare aanvraag eerder dan het formuleren van belemmeringen en weigeringsgronden.

De grote meerderheid van de bevroegde ambtenaren over de verschillende bestuursniveaus heen geeft aan dat een groot belang wordt gehecht aan het in samenspraak met de politici uitwerken van duidelijke, eenvormige (grote) beleidsvisies, die schriftelijk worden vastgesteld, en dan ook hét ultieme en eenvormige uitgangspunt (moeten) vormen voor een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening. Enkel op die manier wordt vermeden dat partijpolitieke of persoonsgebonden standpunten en visies van politici de determinerende factor worden bij de vergunningverlening, wat aanleiding geeft tot rechtsonzekerheid en zelfs willekeur, en wat een negatieve impact heeft zowel op de verstandhouding met de ambtenaren, als op de verstandhouding met de burger.

Van belang is daarnaast om de beleidsvisie ook te horen valideren op het hogere overheidsniveau/beroepsniveau. Beleidsvisies zijn immers weinig representatief wanneer zij niet op het hogere beroepsniveau worden bijgetreden. Keerzijde van de medaille is evenwel dat het uitwerken van 'gedragen' beleidsvisies een grote inzet en voorbereiding vergt van ambtenaren, waartoe zeker op de lagere beleidsniveaus niet steeds voldoende tijd of kennis aanwezig is, met alle gevolgen van dien voor wat betreft de impact op de verstandhouding tussen ambtenaren en politici.

Duidelijk vastgestelde beleidsvisies zorgen bovendien voor een transparante verhouding tussen politici en ambtenaren, en schept vertrouwen, wat in hoefde van de bevroegde ambtenaren wezenlijk wordt geacht. De grote meerderheid van de ambtenaren geeft daarnaast aan dat vertrouwen en respect in een wisselwerking tussen de ambtenaar en de politicus, doorgaans leidt tot een grotere bereidheid van beiden om 'oplossingsgericht' te denken, wat een positieve impact heeft op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

Daarnaast wordt door bepaalde ambtenaren eveneens aangegeven dat steeds vaker aandacht wordt besteed aan het betrekken van belangengroeperingen (vb. architecten, projectontwikkelaars,...) bij het uitwerken van initiatieven, beleidsvisies, teneinde een gunstige impact te hebben op de kwaliteit van de omgevingsvergunningverlening, en de gedragenheid ervan door het beoogde doelpubliek. Op die manier wordt het discussiegehalte tijdens de vergunningsprocedure in aanzienlijke mate herleid.

Wederzijds respect tussen de ambtenaar en de politicus wordt ook door de bevroegde derden unaniem van groot belang geacht. Het wordt aanzien als een wezenlijke 'ingesteldheid' van zowel de politicus als de ambtenaar. Elkaar weten aan te voelen, weten waarvoor elkeen staat, en elkeen naar waarde kunnen schatten heeft wel degelijk een merkbare impact op de vergunningverlening. Situaties waarbij de politicus het advies van de ambtenaar zonder meer ter zijde schuift, de ambtenaar 'in zijn hemd zet' of verwijten naar het hoofd slingert in het bijzijn van de derde dient te allen tijde vermeden te worden.



Derden hebben doorgaans vertrouwen in politici, en willen ook vertrouwen hebben in politici. De bevroegde derden geven duidelijk aan een vertrouwensband met de politici te willen opbouwen. Het vertrouwen blijkt volledig persoonsgebonden te zijn, en niet beïnvloed te worden door de betrokken politieke partij, dan wel meerderheids- of minderheidspositie. Het vertrouwen in politici blijkt evenwel tanend wanneer een bepaalde politicus of politieke partij té lang (meerdere legislaturen achter elkaar) aan het roer staat. In dat geval wordt volgens alle bevroegde derden vaak té lang een eentonige klemtoon gelegd, zonder afdoende nuance of bereidheid om zijn eigen oordeel in vraag te stellen en andersluidende standpunten te overwegen, speelt men politieke spelletjes en ontbreekt de vereiste dynamiek. Ten voordele van de kwaliteit van de omgevingsvergunningverlening dient dan ook gewaakt te worden over een tijdige 'wissel van de macht'.

Enkele derden (hoofdzakelijk architecten en studie bureaus) maken gewag van de impact van verkiezingen op de vergunbaarheid van complexe of precaire dossiers, waarbij wordt geadviseerd om de bestuurswissel af te wachten teneinde de vergunningsaanvraag in te dienen. Er wordt daarnaast door meerdere derden melding gemaakt van een duidelijk onderscheid tussen de houding van de politicus aan het begin van een legislatuur, dan wel aan het einde van de legislatuur, waarbij vervolgens een bijkomend onderscheid moet worden gemaakt naar gelang het gaat om 'ervaren' politici die reeds meerdere legislaturen 'meedraaien' ten opzichte van 'nieuwe' politici voor wie het gaat om de eerste legislatuur. Aan het begin van een legislatuur wordt de politicus als meer 'ruimdenkend' ervaren, en staat hij of zij meer open voor 'vernieuwend' projecten die afwijken van standaarden. Tegen het einde van de legislatuur is men daarentegen eerder 'terughoudend' en adviseert men om de verkiezingen en de nieuwe bestuurscoalitie af te wachten alvorens zijn aanvraag in te dienen. Bij 'ervaren' politici wordt het onderscheid tussen begin en einde van de legislatuur 'duidelijker' ervaren dan bij 'nieuwe' politici. Daarnaast moet er een onderscheid worden gemaakt tussen een 'stabiele' dan wel 'instabiele' coalitie. Bij een 'stabiele' coalitie wordt eerder een 'langetermijndenken' vastgesteld dan bij een 'instabiele' coalitie. Zeker voor de realisatie van grotere stadsontwikkelingsprojecten waarvan de voorbereiding en uitvoering verschillende jaren in beslag nemen, is een 'langetermijndenken' onontbeerlijk voor het welslagen van het project waaraan men als derde meewerkt.

Wanneer de vraag wordt gesteld of vergunningverlening zonder tussenkomst van politici mogelijk of realistisch moet worden geacht, wordt door de grote meerderheid van de ambtenaren geantwoord dat dit weinig denkbaar is. Hierbij wordt onder meer aangegeven dat ambtenaren hun 'objectiviteit' zouden kunnen verliezen, waarbij juist de tussenkomst van politici het mogelijk maakt dat zij het 'bredere' plaatje kunnen bekijken. Anderzijds wordt wel aangegeven dat de tussenkomst van politici kan worden herleid wanneer er duidelijke beleidskaders voorhanden zijn, en wanneer het gaat over kleinere dossiers.

Het merendeel van de geïnterviewde ambtenaren geeft aan dat de tussenkomst van politici van groot belang is bij de opmaak van beleidskaders (het vastleggen van de zgn. 'grote lijnen' van het vergunningenbeleid op macro-niveau), eerder dan bij het beoordelen van individuele dossiers (micro-niveau).

Wanneer ook aan de politici de vraag wordt gesteld of vergunningverlening zonder hun tussenkomst mogelijk of realistisch moet worden geacht, wordt door de grote meerderheid geantwoord dat dit weinig denkbaar is, waarbij men steeds een rol voor de politicus ziet weggelegd teneinde in te kunnen spelen op wensen en noden in de maatschappij, wat niet, minstens niet steeds is voorzien op het vlak van het toepassen van de omgevingsregelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften door de betrokken ambtenaar. Voor politici wordt het mogelijk om rekening te houden met het 'bredere' plaatje.

Uitzondering wordt evenwel gemaakt voor kleine, beperkte aanvragen, waarvan sommige politici de mogelijkheid hier laten om een vergunningsproces te voorzien zonder tussenkomst vanwege politici (onder de vorm van de loutere uitvoering van een helder en duidelijk gevormd politiek beleid), hoewel de vraag reeds onmiddellijk rijst, welke aanvragen al dan niet tot deze uitzonderingsregel zouden moeten worden gerekend. Vaak wordt evenwel bij het antwoord in één adem erbij gezegd dat vergunningverlening die gepaard gaat met een zweem van politieke inmenging of verdachtmaking daarentegen niet wenselijk wordt geacht.

Anderzijds is men het er unaniem over eens dat men hoe dan ook steeds een bijzonder belangrijke rol voor politici ziet weggelegd op het hogere planningsniveau, waarin politieke beleidsvorming in zeer grote mate dient door te wegen.

Wanneer de vraag vervolgens aan de categorie 'derden' wordt gesteld of vergunningverlening zonder tussenkomst van politici mogelijk of realistisch moet worden geacht, wordt door de grote meerderheid geantwoord dat dit weinig denkbaar is, waarbij men steeds een rol voor de politicus ziet weggelegd teneinde in te kunnen spelen op wensen en noden in de maatschappij (zgn. 'empathie'), wat niet, minstens niet steeds is voorzien op het vlak van het toepassen van de omgevingsregelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften door de betrokken ambtenaar. Daarnaast acht men de tussenkomst (en eindbeslissing) van de politicus ook steeds aan de orde zodra er sprake is van een 'opportuiniteitsbeoordeling'. Wanneer er slechts een 'gebonden' bevoegdheid in hoofde van de politicus zou bestaan wat betreft het toekennen of weigeren van een vergunning, in dat geval zou een vergunningverlening zonder tussenkomst van de politicus wel denkbaar zijn. Derden benadrukken dat het steeds de verkozen politicus is die finaal 'rugdekking' verleent aan de ambtenaar bij het nemen van een vergunningsbeslissing. Een vergunningsprocedure zonder politici zou leiden tot een democratisch deficit, een systeem zonder '*checks and balances*', waarbij wordt gevreesd voor de (vast benoemde) ambtenaar als 'ongeleid projectiel' die jarenlang onaantastbaar in het gareel kan blijven zitten, daar waar politici steeds verantwoording aan hun kiezers verschuldigd zijn, en herbenoeming bij een volgende legislatuur verre van zeker is. Sommige derden wijzen er daarnaast op dat de tussenkomst van de politicus in het vergunningsproces zorgt voor een welbepaalde 'dynamiek', wat als een meerwaarde wordt gezien, ten opzichte van een vergunningverlening uitsluitend door ambtenaren.

Daarnaast wordt wel gewezen op de impact van de 'legislatuur', wat voor de ambtenaar tot gevolg heeft dat hij regelmatig een andere politicus met andere ideeën, standpunten, tegenover zich krijgt, wat tot gevolg heeft dat telkens een nieuwe verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus moet worden opgebouwd, waarbij 'vertrouwen' een determinerende rol speelt, wat niet steeds als vanzelfsprekend kan worden geacht.

Tot slot wijzen meerdere ambtenaren op de wezenlijke rol voor de leidinggevende ambtenaar binnen de dienst 'Omgeving', om heldere en eenduidige afspraken te maken met de politici aangaande wie, wanneer en op welke wijze vragen van hen beantwoordt. Bij gebrek hieraan ontstaat een wirwar van interventies, wat veelal als 'belastend' en 'moeilijk werkbaar' wordt ervaren.

## **4.2. De impact van de verschillende bestuursniveaus (gemeente, provincie en Vlaams Gewest) op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening**

### **4.2.1. De verschillende bestuursniveaus en hun autonomie**

De bevroegde ambtenaren uit lokale overheden geven aan dat zij de evolutie naar meer autonomie van het lokale niveau positief onthalen, maar wijzen op het schril contrast op het vlak van mensen en middelen waarvoor de ondersteuning vanuit de Vlaamse Overheid het volgens hun laat afweten. Fundamentele beleidsvisies en principes die een impact beogen op de langetermijnvisie worden doorgaans op het Vlaamse bestuursniveau of door de Vlaamse decreetgever ontwikkeld.

Men is er zich evenwel té weinig van bewust op het Vlaamse bestuursniveau dat het lokale niveau over onvoldoende mensen en middelen beschikt om zich deze visies vooreerst eigen te maken, om deze vervolgens ook verder door te vertalen naar het lokale niveau, waardoor wezenlijke principes in de praktijk dode letter blijven, wat een kwalitatieve vergunningverlening niet ten goede komt.

Voor wat betreft de impact van de verschillende bestuursniveaus wordt er door sommige politici op gewezen dat 'lokale' beleidsinstrumenten toelaten om een beter 'beleid-op-maat' te voeren, daar waar op Vlaams niveau vaak aan de tafel regelgeving en instrumenten worden uitgetekend, waarbij abstractie wordt gemaakt van de concrete plaatsgesteldheid op het terrein. Lokale politici hebben soms de indruk dat gemeenten te weinig impact hebben op de omgevingsbeleidsvorming in tegenstelling tot de provinciale of gewestelijke overheid, daar waar wel het gros van de aanvragen door hun bestuursniveau wordt behandeld.

Ten gevolge van het subsidiariteitsbeginsel ligt de beslissingsbevoegdheid voor wat betreft het grote merendeel van de vergunningsaanvragen op het lokale bestuursniveau van de gemeenten. Probleem is evenwel dat de gemeenten overbelast geraken, er onvoldoende ondersteuning is van de ambtenaren, vaak ook onvoldoende specialisatie aanwezig is, en men er niet steeds in slaagt om zijn volle verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk op te nemen. Door één van de bevroegde derden wordt erop gewezen dat het gegeven dat de beslissingsbevoegdheid voor wat betreft het Vlaamse bestuursniveau berust bij één minister van Omgeving, dan wel de Vlaamse omgevingsambtenaren, getuigt van een té grote zeggenschap of alleenheerschappij, wat niet wenselijk wordt geacht.

De meerderheid van de bevroegde ambtenaren geeft aan een goede verstandhouding met de ambtenaren van het hogere beroepsniveau belangrijk te vinden, teneinde de eenvormigheid in visie en de afdwingbaarheid van lokale regelgeving te valideren. Ambtenaren streven er in beginsel naar hun oordeel gevalideerd te zien in beroepsbeslissingen, als blijkt van hun expertise.

Heikel punt blijft evenwel het onderdeel binnen de beoordelingsbevoegdheid, waarbij de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening moet worden beoordeeld. Dit aspect blijkt overwegend een punt van onderlinge onenigheid te zijn wanneer er sprake is van tegengestelde beslissingen tussen de verschillende bestuursniveaus.

Sommige ambtenaren stellen dan ook luidop de vraag in hoeverre in graad van beroep nog wel een opportuiniteitsbeoordeling mogelijk moet zijn, en suggereren om de administratieve beroepsprocedure te beperken tot de 'wettigheidsbeoordeling' in plaats van een 'wettigheids- en opportuiniteitsbeoordeling'.

De grote meerderheid van de bevroegde politici geeft aan belang te hechten aan een goede verstandhouding met het bestuursniveau dat in graad van administratief beroep oordeelt over de vergunningsaanvraag, waarbij een bijzondere aandacht uitgaat naar het onderling afstemmen van visies over bepaalde topics van de vergunningverlening. Het heeft immers weinig zin om een bepaald standpunt in te nemen op het lokale bestuursniveau, dat stevast onderuit zou worden gehaald wanneer beroep wordt aangetekend bij het hogere bestuursniveau.

Grote nadruk wordt unaniem door alle derden gelegd op de loyale samenwerking over de verschillende bestuursniveaus heen, wat de 'bereidheid' tot overleg impliceert en een vijandige opstelling tussen de beleidsniveaus uitsluit. Als één geheel zijn de verschillende bestuursniveaus in Vlaanderen verantwoordelijk voor het welslagen van het omgevingsvraagstuk en de omgevingsvergunningverlening, waarbij elk bestuursniveau zijn deel in de verantwoordelijkheid draagt om het project te doen slagen.

Daarnaast wordt erop gewezen dat doorgaans enige tijd verstrijkt alvorens beleidsbeslissingen genomen op het hoogste niveau (Vlaams Gewest) doorsijpelen tot de lagere bestuursniveaus. Het omgevingsbeleid werd hier door een derde geassocieerd met een 'olietanker', die traag op gang komt, maar waarbij men uiterst voorzichtig moet zijn alvorens van koers te wijzigen, gelet op de soms onvoorspelbare en verregaande impact.

Eveneens wordt er door heel wat derden een aanzienlijke 'afstand' waargenomen tussen het optreden van de Vlaamse Overheid en de lagere bestuursniveaus, die door sommigen als 'problematisch' wordt ervaren. Topics die door de Vlaamse decreetgever worden geïntroduceerd (vb. bouwstop, ruimtelijke rendement,...) worden op de lokale niveaus uiteenlopend geïnterpreteerd, bij gebrek aan of onvoldoende eenvormige aansturing vanuit het gewestniveau, met alle gevolgen vanden dien wanneer men als derde projecten wil realiseren in verschillende gemeenten. Heel wat gemeenten lijken volgens derden niet klaar te zijn voor de concrete implementatie van dergelijke beleidsbeslissingen genomen op het Vlaamse bestuursniveau. De oorzaak moet volgens derden worden gevonden in het gebrek aan communicatie vanuit de Vlaamse Overheid naar de lagere bestuursniveaus.

Wanneer de omgevingsambtenaren over de onderscheiden bestuursniveaus worden bevestigd over de inmenging/invloed van de politicus op de opmaak van hun onafhankelijk verslag, blijkt de inmenging/invloed toe te nemen naarmate men afdalt naar een lager bestuursniveau.

#### **4.2.2. De beoordeling in graad van eerste aanleg en in graad van administratief beroep**

De meerderheid van de bevestigde ambtenaren over de verschillende bestuursniveaus heen, is van oordeel dat vergunningsbeslissingen in graad van beroep doorgaans getuigen van een grotere mate van juridisering.

Alle bevestigde ambtenaren geven aan dat in graad van administratief beroep meer tijd is voorzien voor de beoordeling en voor het uitwerken van een oplossingsgerichte vergunningsbeslissing (mogelijkheid om de aanvraag/plannen te wijzigen teneinde beter in te spelen op ingediende bezwaren of opmerkingen of beroepsgerieven), én dat er op dit bestuursniveau meer tijd kan worden geïnvesteerd in een omstandige, sluitende motivering. Sommige ambtenaren geven aan zelf vragende partij te zijn om meer mogelijkheden te bekomen teneinde op het bestuursniveau waarop in graad van eerste administratieve aanleg over de aanvraag wordt beslist, 'oplossingsgericht' te kunnen werken. Het wordt niet als efficiënt gezien dat derden een beroepsprocedure moeten starten teneinde een bestuursniveau te vinden waarop oplossingsgericht werken écht tot de mogelijkheden behoort. De uiterst beperkte beschikbaarheid van mensen en middelen, evenals de beperkte mogelijkheden en tijd om kennis op te doen op het laagste bestuursniveau, wordt door de betrokken ambtenaren zélf als een wezenlijk knelpunt aanzien in een proces dat is gericht op 'kwalitatieve vergunningverlening'.

Verschiedende politici geven aan oog te hebben voor de beslissing van de beroepsinstantie, zowel in het geval waarbij de eigen beslissing wordt bevestigd, als wanneer wordt afgeweken van de eigen beslissing. Zeker wanneer een grote meerderheid van de eigen beslissingen in graad van beroep wordt bevestigd, wordt dit aanzien als een indicatie van 'goed omgevingsbeleid' of een 'goed functioneren' van de dienst omgeving op het niveau van eerste administratieve aanleg.

De meerderheid van de bevestigde politici is van oordeel dat vergunningsbeslissingen in graad van beroep doorgaans getuigen van een grotere mate van juridisering. Als heikel punt wordt ook hier ervaren het aspect waarbij 'de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening' wordt beoordeeld. Dit aspect blijkt ook volgens de politici overwegend een punt van onderlinge onenigheid te zijn tussen de verschillende bestuursniveaus in graad van eerste administratieve aanleg en in graad van administratief beroep wanneer er sprake is van tegengestelde beslissingen. Ook hier maken politici de bedenking in hoeverre het nog wenselijk wordt geacht dat in graad van beroep nog een opportuniteitsbeoordeling mogelijk moet zijn, waarbij wordt voorgesteld om de administratieve beroepsprocedure te beperken tot de wettigheidsbeoordeling in plaats van een wettigheids- en opportuniteitsbeoordeling. Enkel zo kunnen eindeloze beroepsprocedures worden vermeden, waarbij wordt gegokt op een afwijkende opportuniteitsbeoordeling in graad van beroep, zonder dat inhoudelijk wezenlijke elementen aan de aanvraag werden gewijzigd.

Naast het wezenlijke onderscheid dat er volgens de bevroegde derden, vandaag de dag kennelijk nog steeds blijkt te bestaan tussen milieu en ruimtelijke ordening, ondanks de introductie van de omgevingsvergunning, en dit ongeacht het bestuursniveau, lijkt er daarentegen wel een duidelijk onderscheid in bestuursniveau merkbaar wanneer we het hebben over de vergunningverlening in graad van eerste aanleg of in graad van administratief beroep. Derden zijn het er doorgaans over eens dat in graad van administratief beroep zowel de vergunningsprocedure als de vergunningsbeslissing meer doordrongen is van juridische argumentatie ten opzichte van de vergunningsprocedure en motivering in graad van eerste aanleg. Verschillende verklaringen kunnen hier volgens de bevroegde derden voor worden gevonden: eerst en vooral mag niet uit het oog worden verloren dat beslissingen genomen in graad van administratief beroep, enkel nog aanvechtbaar zijn voor de jurisdictionele administratieve rechter (de Raad voor Vergunningsbetwistingen en Raad van State als cassatierechter), procedure waarin juridische motieven overwegend de grondslag vormen voor het schorsen, vernietigen dan wel in stand houden van de vergunningsbeslissing. Daarnaast wordt in graad van beroep doorgaans vaker beroep gedaan op een raadsman met juridische kennis dan in graad van eerste administratieve aanleg, wat zich reeds vertaalt in het opgestelde beroepschrift waarmee de procedure wordt ingeleid, en tot gevolg heeft dat doorheen de procedure zowel in de adviezen alsook in de eindbeslissing met de opgeworpen (juridische) motieven rekening moet worden gehouden. Daarnaast, niet onbelangrijk, lijkt de mate van juridisering eveneens te kunnen worden toegeschreven aan de vaststelling dat bestuursniveaus die in graad van beroep over de aanvraag oordelen, doorgaans beschikken over méér en beter opgeleid/gespecialiseerd personeel, waarbij kennisverwerving en kennisdeling een meer belangrijke en centrale rol inneemt dan wat het geval is op de bestuursniveaus die over de vergunningsaanvraag oordelen in graad van eerste administratieve aanleg.

Daarnaast lijkt het standpunt van de bevroegde derden evenwel minder eensluidend voor wat betreft de impact van het bestuursniveau op de 'opportuiniteitsbeoordeling' van de aanvraag. Waar sommige derden tot de vaststelling komen dat in graad van beroep vaak een meer objectieve houding wordt ingenomen ten aanzien van topics waarover een zekere mate van beoordelingsvrijheid bestaat, precies omdat men 'weg is van onder de kerktoeren', lijkt dit volgens anderen dan weer een foutieve perceptie te zijn, die niet aan de orde is in die gevallen waarin er actuele, duidelijke stedenbouwkundige voorschriften voorhanden zijn waarbij er tussen ambtenaren en politici, zowel in graad van eerste administratieve aanleg als in graad van beroep, een duidelijke, eensluidende en gedragen beleidsvisie bestaat over het beoordelingsaspect. In dat geval lijkt er geen onderscheid waarneembaar tussen de beoordeling van de aanvraag in eerste aanleg dan wel in graad van beroep. Andere derden stellen dan weer dat in beroepsprocedures steeds een stukje van de opportuiniteitsbeoordeling wordt opgeofferd aan de grotere juridisering van de beoordeling.

Sommige bevroegde derden geven aan weet te hebben van collega's of andere derden die niet ervoor terugdeinzen om eindeloos te procederen, teneinde finaal een gunstige vergunningsbeslissing te bekomen, en zo 'waar naar geld' te bieden voor de klant als opdrachtgever. Hoofdzakelijk de onvoorspelbaarheid van de administratieve of jurisdictionele beroepsbeslissing leidt volgens deze derden ertoe dat de uiteindelijke klant de gok van één of meerdere beroepsprocedures wil wagen, gelet op de eerder beperkte procedurekosten in verhouding tot de betekenis en waarde van een gunstige finale vergunningsbeslissing. Evenwel geeft toch de grote meerderheid van de bevroegde derden aan de voorkeur te geven aan een bemiddelende, conflictoplossende rol, waarbij samen met de ambtenaar en de politicus wordt nagegaan welke de wezenlijke knelpunten vormen, om vervolgens desnoods een nieuwe aanvraag in te dienen die probleemloos het vergunde eindstadium bereikt. Meerdere derden wijzen erop dat zeker op het administratieve beroepsniveau extra zou moeten worden ingezet op een 'oplossingsgerichte' houding. De wezenlijke rol van de provinciaal omgevingsambtenaar (aanwezig op het provinciale bestuursniveau), die inzicht heeft en tendensen waarneemt over verschillende steden en gemeenten heen, wordt hier benadrukt.

Sommige derden geven ook aan, zeker voor grotere projecten, op voorhand reeds te polsen naar het standpunt van het administratief beroepsniveau, dit met het oog op een zo efficiënt mogelijk proces. Daarbij wordt eveneens aanbevolen om de provinciale omgevingsvergunningscommissie in meerdere gevallen te laten tussenkomen dan de situaties zoals die vandaag de dag zijn omschreven in de regelgeving. Hierbij wordt gewezen op de bijzondere meerwaarde voor een kwalitatief omgevingsvergunningproces gelet op hun grote en gespecialiseerde kennis, *know-how* en creatieve oplossingsgerichte invalshoek die doorgaans aan de dag wordt gelegd. Hierbij wordt aangegeven dat het hoge kwaliteitsniveau dat in graad van administratief beroep wordt gehaald, in beginsel niet uniform realistisch lijkt op gemeentelijk niveau, tenzij er een totale ommekeer zou komen op het vlak van specialisatie en personeelsinzet. Ook de VIP-cel op gewestelijk niveau, waar wordt voorzien in een aangepaste begeleiding en ondersteuning voor 'grote' projecten, zowel tijdens het voortraject als tijdens het vergunningsproces, wordt als een belangrijke meerwaarde beschouwd met het oog op een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

### **4.3. De impact van de rol van de overheid op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening**

#### **4.3.1. Bepalende elementen voor het optimaal functioneren van de dienst 'Omgeving'**

Wanneer we de respondenten de vraag voorleggen welke elementen zij 'wezenlijk' achten voor het optimaal functioneren van de dienst 'Omgeving', zijn de bevraagde ambtenaren over de verschillende bestuursniveaus heen, unaniem van oordeel dat het aspect 'beleidsvorming' een wezenlijke rol speelt in het optimaal functioneren van de dienst 'Omgeving' binnen een overheid, wat het resultaat dient te zijn van 'samenwerking' tussen politici en ambtenaren. Van belang hierbij is 'kaderstellend' te werken waarbij eenvormige standpunten worden bekomen over welbepaalde omgevingsgerelateerde topics, wat rechtszekerheid tot stand brengt.

Van belang hierbij is oog te hebben voor, en tijdig in te spelen op actuele tendensen (vb. ruimtelijk rendement, ontharding, reclamepanelen, groen...), en deze door te vertalen in bij voorkeur stedenbouwkundige verordeningen of thematische ruimtelijke uitvoeringsplannen, als heldere en rechtszekere bepalingen. Nadeel hiervan is dat het tot stand brengen van dergelijke ruimtelijke beleidsinstrumenten, een verregaande inzet van personeel en het beschikken over voldoende financiële middelen vereist, wat vooral voor kleinere gemeenten een wezenlijk struikelblok blijkt te zijn.

Bij meerdere ambtenaren leeft de perceptie dat de Vlaamse regelgeving er vaak aan in de weg staat dat op het lokale vergunningsniveau, een concreet beleid 'op maat' van de lokale overheid kan worden gerealiseerd. Er wordt hierbij opnieuw gewezen op de tijd en middelen die nodig zijn om bijvoorbeeld een ruimtelijk uitvoeringsplan op te stellen. In dit verband wordt gepleit voor een consequentere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, waarbij bovendien voldoende financiële middelen door de Vlaamse Overheid ter beschikking moeten worden gesteld teneinde lokale overheden toe te laten hun taken naar behoren en efficiënt uit te voeren.

Wanneer we de politici de vraag voorleggen welke elementen zij 'wezenlijk' achten voor het optimaal functioneren van de dienst 'Omgeving', zijn ook zij het er unaniem over eens dat het investeren in onderling overleg tussen ambtenaren en politici zodat beiden op dezelfde golflengte zitten op het vlak van de omgevingsvergunningverlening en het omgevingsbeleid, een wezenlijke rol vormt voor de overheid, wanneer het gaat over de dienstverlening ten aanzien van de burger. Door samen het beleid te 'kneden' worden de beste resultaten bereikt.

De bevroagde derden zijn van oordeel dat een goede samenwerking tussen politici, ambtenaren en derden, waarbij een 'helder' en 'duidelijk' standpunt wordt ingenomen ten opzichte van het concrete voorwerp van de aanvraag, van wezenlijk belang is voor het welslagen van een dossier. Derden stellen immers principieel het toekennen van de beoogde vergunning voorop. Meerdere derden klagen aan dat het steeds moeilijker wordt om tijdens de voorbespreking van een ontwerp, een duidelijk standpunt te bekomen van de dienst 'Omgeving' over de al dan niet vergunbaarheid ervan. Sommigen associëren het vergunningsproces tot op zekere hoogte met een 'lottospel' waarmee men de 'onvoorspelbare uitkomst' wil benadrukken. Wezenlijk wordt het 'partnerschap' geacht tussen alle betrokken partijen, wat wordt gezien als een veruitwendiging van 'respect'. Ook wanneer er geen 'draagvlak' binnen de overheid blijkt te bestaan voor het ontwerp, wil men dit standpunt graag onmiddellijk weten, zodat niet nodeloos energie en geld wordt verspild van de uiteindelijke klant die de rekening krijgt gepresenteerd. De vergunningverlening wordt hier vanuit een economisch perspectief benaderd.

Derden geven eveneens aan erop te rekenen dat hun aanvraag 'ernstig' wordt genomen door zowel de ambtenaar als de politicus, en constructief wordt meegedacht in het proces dat leidt tot een vergunbare aanvraag. Centraal staat 'dialogue' tussen alle betrokken partijen, waarbij het eenvoudig afpunten van lijstjes om tot de conclusie te komen dat de aanvraag niet voor vergunning vatbaar is, in geen geval kan worden aanvaard.

Ambtenaren die 'onbereikbaar' blijken te zijn voor derden, vragen die niet binnen een redelijke termijn worden beantwoord of besprekingen die met de bevoegde politicus worden ingepland maar telkens op het laatste moment worden afgezegd, dan wel een plaatsvervanger op het allerlaatste moment opduikt, kunnen op weinig begrip rekenen van de derde, wat een wezenlijke impact heeft op de verstandhouding van de derde opzichtsambtenaren en politici.

#### **4.3.2. De betrokkenheid van de burger in het omgevingsvergunningsproces**

De grote meerderheid van de bevroagde ambtenaren over de verschillende bestuursniveaus heen geeft aan dat de betrokkenheid van omwonenden, burgers,... een belangrijke en actuele topic betreft bij de vergunningverlening, die bijkomende aandacht verdient in het vergunningsproces. Belangrijk hierbij is evenwel de vraag 'waar' in het vergunningsproces of in de pre-fase de burger wordt betrokken, op welke wijze, en door wie dit gebeurt. In dit verband wordt aangekaart dat bouwheren bij voorkeur zélf, voorafgaand aan het indienen van hun aanvraag, omwonenden zouden moeten betrekken bij hun aanvraag, waarbij zij zélf een belangrijke taak en verantwoordelijkheid dienen op te nemen, in plaats van stil te zitten in het voorproces en langs de zijlijn het verloop van het openbaar onderzoek tijdens het vergunningsproces af te wachten en gade te slaan. In de regelgeving zou volgens de ambtenaren op dit vlak bij de aanvrager het zwaartepunt van het vergunningsproces moeten worden gelegd, in plaats van bij de overheid, waarbij de bevraging van de omwonenden vandaag de dag gebeurt tijdens het openbaar onderzoek dat door de overheid (ambtenaren) wordt georganiseerd.

Politici hechten er doorgaans belang aan dat inspraak van de burger mogelijk is in de vergunningsprocedure, én dat de overheid bereikbaar is voor burgers met vragen inzake de vergunningverlening, of voor het voorbespreken van ontwerpen voorafgaand aan het daadwerkelijk indienen van de omgevingsvergunningsaanvraag.

Daarnaast zijn de bevroagde politici het overwegend erover eens dat het protest tegen een ingediende vergunningsaanvraag of toegekende vergunning, vaak in werkelijkheid kan worden herleid tot onderliggende burenruzies, wat evenwel niet thuis hoort in het omgevingsvergunningsproces, en waarvoor andere tussenkomsten en middelen meer geëigend zijn zoals bijvoorbeeld bemiddelingsprocedures door o.m. erkende bemiddelaars en wijkagenten. Rechtsmisbruik dient ook vanuit dit opzicht te allen tijde vermeden te worden.

Burgerparticipatie inzake de omgevingsvergunningverlening vormt vandaag de dag ook volgens de bevroegde politici een bijzonder aandachtspunt, en een blijvende 'oefening'. Een openbaar onderzoek waarbij belanghebbenden hun standpunt of mening kunnen geven over de ingediende aanvraag, lijkt van belang te zijn om frustraties op een later tijdstip, verderop de procedure te vermijden.

Derden zijn het er roerend over eens dat omwonenden, burgers,... vaak te laat in de procedure worden betrokken, of te laat hun bezwaren laten gelden. De attentieplicht van de burger, waarbij deze ertoe wordt bewogen om zo vroeg mogelijk in het proces tussen te komen en zijn standpunt kenbaar te maken, vormt een belangrijke uitdaging én meerwaarde voor het kwalitatief omgevingsvergunningsproces. De recente invoering van de attentieplicht in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen leidt volgens de bevroegde derden ongetwijfeld tot een meer kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.<sup>325</sup>

In het verlengde hiervan rijst de vraag naar een concreet 'omgevingsmanagement'. Zeker bij grotere projecten vinden derden het van belang dat aandacht wordt besteed aan de 'ruimtelijke kwaliteit' ervan, waarbij het standpunt, of suggesties van derden zeker aangewezen of wenselijk kunnen zijn, temeer teneinde te komen tot een grotere betrokkenheid van de omwonenden bij het te realiseren project. Het is immers de burger die na de uitvoering van het project 'onderdeel' van de omgeving zal worden. Anderzijds dient men er zich van bewust te zijn dat in sommige gevallen burgers dwarsliggen, en op geen enkele wijze oren hebben naar pogingen van de aanvrager om hen tot inzicht te brengen, dan wel middels tegemoetkomingen een vergunbaar evenwicht te bereiken. Een andere derde onderstreept dan weer op een positieve wijze het 'kritisch oogpunt' van burgers, als kwaliteitsbevorderend aspect ten aanzien van het beoogde project. Een aantal derden maken hierbij een duidelijk onderscheid tussen het 'informereren' en 'bevragen' van derden enerzijds, waarover nagenoeg alle derden het eens zijn dat hierop beter moet worden ingezet, en anderzijds de 'toegang van derden tot beroepsprocedures', waarover de meerderheid het eens is dat deze zou moeten beperkt worden, voor zover informatie en inspraak aan derden werd verleend in graad van eerste administratieve aanleg, of tijdens het voortraject. Andere derden benadrukken dan weer het fundamentele recht voor burgers om tegen elke beslissing beroep te kunnen aantekenen, nu de elementen van de aanvraag doorheen de verschillende fasen kunnen wijzigen, wat een impact kan hebben op de rechten en belangen van de burger, en hem dan ook de mogelijkheid moet verschaffen om hierop te reageren en zo nodig hier tegenin te gaan.

Voor wat betreft het al dan niet beperken van de vrije toegang van derden tot beroepsprocedures, luidt een kritische stem onder de bevroegde derden dat het beperken van de toegang erop zou duiden dat de bevoegde vergunningverlenende overheid 'niet zeker is van haar stuk' en zou getuigen van 'angst' opzichtsens de derde, wat niet als bevorderlijk of positief wordt onthaald.

### 4.3.3. De rol van de motiveringsplicht in het omgevingsvergunningsproces

Omgevingsvergunningsbeslissingen zijn als individuele bestuurshandelingen onderworpen aan de formele en materiële motiveringsplicht, wat betekent dat de feitelijke en juridische motieven in de beslissing zelf moeten worden opgenomen, en dat de opgegeven motieven 'afdoende' moeten zijn teneinde de beslissing te kunnen onderbouwen. Gebrekkig gemotiveerde beslissingen kunnen immers aanleiding geven tot in graad van administratief beroep 'gewijzigde' vergunningsbeslissingen, dan wel 'vernietigde' vergunningsbeslissingen in graad van jurisdictioneel beroep (voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen of de Raad van State als cassatierechter). De motiveringsplicht speelt dan ook op het vlak van de vergunningverlening een wezenlijke rol in de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid ten aanzien van de burger.

---

<sup>325</sup> Art. 6 van het Decreet van 21 mei 2021 tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollages, wat betreft de optimalisatie van de procedures, BS 14 juni 2021, zoals in werking getreden op 24 juni 2021.



De bevroegde ambtenaren over de verschillende bestuursniveaus heen, hechten een wezenlijk belang aan een afdoende motivering van de vergunningsbeslissingen, waarbij wordt benadrukt dat het essentieel vormt voor de burger dat hij weet waarom zijn vergunning wordt toegekend dan wel geweigerd, en desgevallend, met 'kennis van zaken' kan beslissen om administratief of juridictioneel beroep aan te tekenen. Meerdere ambtenaren geven hierbij aan het wezenlijk te vinden dat de burger concreet 'zicht' krijgt op de beleidsbeslissingen of afwegingen die achterliggend zijn aan de besluitvorming. De grote werklast dwingt de ambtenaar er evenwel toe om een onderscheid te maken tussen complexe en minder complexe dossiers, wat naar gelang resulteert in een meer of minder uitgebreide motivering van de vergunningsbeslissing.

De bevroegde politici hechten daarnaast unaniem een groot belang aan de zorgvuldige motivering van vergunningsbeslissingen (zowel in het geval van het vergunnen als het weigeren van de ingediende aanvraag) met de bedoeling dat hun beslissing ook stand houdt in graad van beroep. De meerderheid van de politici geeft hierbij aan, zich evenwel bewust te zijn van de grote administratieve last die hierbij op de administratie wordt gelegd teneinde te voorzien in een 'sluitende' motivering.

Sommige politici zijn daarnaast de mening toegedaan dat de termijn om beroep aan te tekenen, te lang is, net zoals de duur van de beroepsprocedure, waardoor zowel de overheid als de aanvrager of de derde te lang in 'onzekerheid' worden gelaten. In dit verband werd onder meer het voorstel gedaan om in te zetten op een maximale informatieverschaffing aan de derde, en participatie van de derde in de voorafgaande fase van de vergunningverlening, of lopende de vergunningsprocedure in graad van eerste administratieve aanleg, wat moet resulteren in een meer beperkte mogelijkheid dan vandaag de dag het geval is, om verder administratief of juridictioneel beroep te kunnen aantekenen.

De grote meerderheid van de derden ziet een fundamentele rol en verantwoordelijkheid voor de overheid weggelegd in de afdoende motivering van vergunningsbeslissingen, zeker wanneer het gaat om grotere projecten. Elke beslissing moet de motieven bevatten waarom de aanvraag wordt vergund of geweigerd, hierbij de standpunten van de omgevingsambtenaar, de uitgebrachte adviezen en opmerkingen/bezwaren van bezwaarindieners in acht genomen. Heldere motieven laten toe om met kennis van zaken de beslissing te begrijpen, en een weloverwogen beslissing te nemen om wel of juist niet hoger beroep aan te tekenen, of zelfs een nieuwe gewijzigde aanvraag in te dienen. Goed gemotiveerde vergunningsbeslissingen kunnen volgens sommige derden ook belangrijke indicaties bevatten voor de al dan niet vergunbaarheid van toekomstige projecten op hetzelfde of een onmiddellijk aanpalend perceel.

Er wordt door derden evenwel een duidelijk onderscheid waargenomen tussen de motivering inzake milieuaspecten of ruimtelijke ordeningsaspecten. De motivering van milieuaspecten van de aanvraag gebeurt doorgaans omstandiger en berust overwegend op de standpunten ingenomen in de (externe) adviezen, opzichts de motivering van ruimtelijke ordeningsaspecten uit de aanvraag, die als minder omstandig en eerder vaag wordt ervaren, waarbij (externe) adviezen in geringere mate bij de oordeelsvorming lijken te worden betrokken. Goed gemotiveerde beslissingen houden doorgaans langer stand dan ondermaats gemotiveerde beslissingen, met alle gevolgen vandien voor de burger als uiteindelijke klant/opdrachtgever, die finaal de prijs voor dit alles moet betalen.

#### **4.3.4. De introductie van het 'bedrijfsconcept' bij de vergunningverlenende overheid**

Met de introductie van het '*New Public Management*' als bestuursparadigma, wordt de overheid vergeleken met een 'private onderneming', waarbij men managementtechnieken uit de private sector wil kopiëren en toepassen op de publieke sector.

Aan de respondenten werd de vraag voorgelegd in hoeverre men het al dan niet wenselijk acht dat bij de dienst 'Omgeving' of in het kader van de omgevingsvergunningverlening, een 'bedrijfsconcept' zou worden toegepast. Onder een 'bedrijfsconcept' verstaan we een concept dat 'richting geeft aan hoe een bestuur wenst dat een organisatie functioneert, en hoe ze aankijkt tegen afstemming en samenwerking, wat ze van leidinggevenden en personeel verwacht'.

De bevroagde ambtenaren wijzen van hun zijde op het fundamentele onderscheid tussen het doel van een bedrijf (gericht op efficiëntie) en het doel van de dienst 'Omgeving' (ervoor zorgen dat met de beschikbare mensen en middelen de ingediende aanvragen binnen de vervaltermijn een tijdige eindbeslissing krijgen). Aangezien beiden volgens de bevroagde ambtenaren een andere finaliteit hebben, kunnen zij niet over dezelfde kam worden geschoren. De grote meerderheid geeft eveneens aan hiermee niet bezig te zijn. Anderzijds geven de bevroagde ambtenaren doorgaans wel aan 'transparantie' hoog in het vaandel te voeren, evenals een vlotte dienstverlening ten aanzien van de burger, hoewel men erkent hier op het terrein zo nu en dan aan tekort te schieten bij gebrek aan tijd en mankracht.

Wanneer de politici worden bevroagd of zij het wenselijk achten dat het 'bedrijfsconcept' bij de overheid, en meer specifiek binnen de dienst 'Omgeving', wordt geïntegreerd, wordt hier doorgaans positief op gereageerd. Het meer 'bedrijfsgericht' functioneren van een overheid wordt vaak omschreven als een '*hot item*', waarbij men er zich evenwel van bewust is dat dit op protest kan stuiten van (bepaalde) ambtenaren, zeker bij wat oudere collega's die doorgaans terugbuigen op een vroegere, andere overheidscultuur.

Het merendeel van de bevroagde derden geeft aan dat het niet wenselijk wordt geacht om het 'bedrijfsconcept' bij de overheden, en meer specifiek binnen de dienst 'Omgeving', te integreren. Een deugdelijk overheidsmanagement moet slagen in een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening. Wel is transparantie vereist, zodat vergunningsbeslissingen meer 'voorspelbaar' worden. Anderzijds dient een adequaat overheidsmanagement er ook in te slagen om zuiver politieke willekeursbeslissingen aan de kant te schuiven, en te zorgen voor een hogere mate van professionaliteit en efficiëntie. Ambtenaren wordt verweten zich onvoldoende de economische impact (kostenplaatje, de vele jobs in de sector die afhangen van uitvoerbare vergunningsbeslissingen,...) van hun handelen te realiseren ("*Zou men nog steeds dezelfde beslissing nemen wanneer het om een eigen perceel grond zou gaan?*").

Anderzijds wordt de vereiste 'dienstbaarheid' van zowel de ambtenaar als de politicus door de bevroagde derden steeds unaniem in de schijnwerpers geplaatst, wat impliceert dat de ambtenaar (en de politicus) 'bereikbaar' dienen te zijn voor de derde, dat tijd wordt vrijgemaakt om te debatteren over grotere projecten met impact, waarbij de derde 'ernstig' wordt genomen. Het gebrek aan dienstbaarheid wordt als een belangrijk obstakel in het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening gezien. Dienstbaarheid wordt tevens gezien als een wezenlijke eigenschap voor een overheid die deze onderscheidt van een bedrijf.

## 4.4. De impact van regelgeving op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening

### 4.4.1. Kwalitatieve regelgeving: heldere en duidelijke regelgeving

De bevroagde ambtenaren kaarten unaniem de grote omvang en complexiteit van de procedurele en sectorale regelgeving aan, wat een zware administratieve last impliceert, en vaak een structurele drempel vormt voor kleinere steden en gemeenten om een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening te realiseren.

Ambtenaren van de lokale en provinciale bestuursniveaus kaarten daarnaast aan dat extra inhoudelijke duiding of toelichting vanwege de Vlaamse Overheid doorgaans pas volgt op een ogenblik dat de regelgeving reeds geruime tijd in werking is, waardoor men de indruk krijgt volledig op zichzelf te zijn aangewezen.

De meerderheid van de bevroagde ambtenaren geeft aan een goede verstandhouding met de ambtenaren van het hogere beroepsniveau belangrijk te vinden, teneinde de eenvormigheid in visie en de afdwingbaarheid van lokale regelgeving te valideren. Ambtenaren streven er in beginsel naar hun oordeel gevalideerd te zien in beroepsbeslissingen, als blijkt van hun expertise.

De bevroegde politici erkennen op hun beurt dat de complexiteit van de regelgeving steeds groter wordt, waarbij de regelgeving doorgaans ook achterop hinkt ten opzichte van de ontwikkelingen in de samenleving. De regelgeving volgt op een ogenblik waarop de problematiek al geruime tijd bestaat en gekend is. Vanuit dat opzicht zou het volgens enkele politici goed zijn om 'volledig opnieuw' te kunnen beginnen, in plaats van voortdurend bij te sturen, te wijzigen, en een steeds groter kluwen tot stand te brengen. Politici van lokale bestuursniveaus zien dit ook als een reden waarom bij voorbesprekingen, in de fase voorafgaand aan het indienen van de aanvraag, het bijzonder moeilijk ligt om een duidelijk, eenvormig en 'bindend' advies te kunnen geven aan derden over het voorliggende ontwerp, nu verschillende vaak onvoorspelbare factoren (vb. bezwaren, interne of externe adviezen,...) een impact kunnen hebben op de finale vergunningsbeslissing.

Daarnaast wordt aangekaart dat de Vlaamse regelgever vaak té veraf staat van de concrete praktijk waarmee steden en gemeenten worden geconfronteerd in het kader van de vergunningverlening, en de uitgewerkte regelgeving soms wereldvreemd en moeilijk toepasbaar blijkt op het lokale bestuursniveau (vb. regelgeving inzake vergunbaarheid van stallen voor paarden in niet-agrarisch gebied).

De bevroegde politici geven overwegend aan dat verouderde dan wel actuele stedenbouwkundige voorschriften geen onderscheiden impact hebben op een kwaliteitsvolle vergunningverlening, voor zover er maar een eenduidige visie over de toepassing en interpretatie bestaat tussen de ambtenaar en de politicus.

Tot op de dag van vandaag blijft er een duidelijk onderscheid merkbaar in het proces van de vergunningverlening tussen milieuaspecten en ruimtelijke ordeningsaspecten binnen een omgevingsvergunningsaanvraag, ondanks de samenvoeging van beiden door de introductie van de 'omgevingsvergunning'. Inzake ruimtelijke ordening zou er eerder sprake zijn van wit/zwart beslissingen ('ja of neen'), daar waar inzake milieuaspecten de nadruk eerder zou liggen op het voeren van een inhoudelijk debat, wat finaal leidt tot aanvaardbare compromissen.

Ook derden beschikken vandaag de dag doorgaans nog over een meer uitgesproken kennis van of expertise in de ene of de andere materie. Er lijkt nog een zekere weg te moeten worden afgelegd op dit vlak.

Meerdere derden geven aan dat vandaag de dag te vaak de nadruk wordt gelegd op de 'regelgeving', in de plaats van het centraal stellen van de beoogde 'ruimtelijke kwaliteit' die bij elke aanvraag voorop zou moeten staan. Sectorale bepalingen evenals procedureregels werken soms 'verstikkend'. De nadruk zou meer moeten worden gelegd op een kwaliteitsvol 'voortraject' in plaats van de eigenlijke 'vergunningprocedure'.

De bestaande procedures worden vaak als 'te log' ervaren, hoewel men er zich van bewust is dat een minder uitgewerkte procedure op gespannen voet komt te staan met de 'inspraakmogelijkheden' van de burger. Ook de soms eindeloze mogelijkheid om beroep aan te tekenen blijkt voor vele derden een doorn in het oog te zijn. De economische impact ervan wordt veelal onderschat.

In dit verband wijzen sommige derden op de ondermaatse aandacht voor het 'Decreet complexe projecten' dat een specifieke procedure voorziet voor welbepaalde grote projecten. Daarnaast wordt het wenselijk geacht om het toepassingsgebied van deze regelgeving te verruimen.

De sectorale bepalingen worden veelal als te 'complex' beschouwd, waarbij men nauwelijks er nog in slaagt om de bomen door het bos te zien.

#### **4.4.2. Kwalitatieve regelgeving: regelgeving met ruimte voor interpretatie**

Wanneer 'heldere' en 'klare' regelgeving op het vergunningsproces wordt toegepast, staat dit soms op gespannen voet met regelgeving die precies 'ruimte' laat voor interpretatie en mee het kwalitatief karakter van de omgevingsvergunningverlening kan beïnvloeden.

Wanneer de respondenten hierover worden bevroegd, geven sommige ambtenaren (overwegend van het lokale bestuursniveau) aan dat in de vergunningsbeslissing meer expliciet het onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen enerzijds die aspecten waarover een 'gebonden' beslissingsbevoegdheid bestaat, waarbij er dus weinig of geen appreciatie- of beoordelingsmarge overblijft, en anderzijds die aspecten waarover een opportuniteitsbeoordeling kan worden gemaakt, en waarbij er wél appreciatie- of beoordelingsmarge van de ambtenaar en politicus overblijft, waardoor het voor de burger duidelijker zou moeten worden welke aspecten precies wel of daarentegen juist niet bespreekbaar of 'onderhandelbaar' zijn met het oog op een wettige vergunningverlening. Ambtenaren krijgen soms de indruk dat zij worden afgeschilderd als 'stug' of 'moeilijk in de omgang', terwijl het in dat geval vaak gaat over omgevingsregelgeving met een 'gebonden bevoegdheid' die moet worden toegepast, en geen ruimte laat voor 'onderhandeling' of een 'afwijking'.

Ambtenaren geven in dit verband aan dat politici niet steeds op de hoogte zijn van de onderscheiden gebonden dan wel discretionaire beoordelingsbevoegdheid, wat in de praktijk mede ervoor verantwoordelijk kan zijn dat politici in de finale vergunningsbeslissing afwijken van het standpunt van de omgevingsambtenaar voor wat betreft onderdelen waarvoor een gebonden beslissingsbevoegdheid van toepassing is, wat dan ook onvermijdelijk leidt tot een onwettige vergunningsbeslissing die onderuit wordt gehaald in graad van administratief of juridisch beroep. Anderzijds wordt door zowel ambtenaren als politici aangekaart dat de massa aan uitspraken van de administratieve rechtscolleges (Raad voor Vergunningsbetwistingen en Raad van State als cassatierechter) nauwelijks op te volgen is, waardoor men ongewild niet, of pas laattijdig (wanneer de vergunning werd vernietigd) kennis krijgt van de standpunten van deze rechtscolleges, en men aldus onwetend en ongewild een foutieve interpretatie geeft aan, of toepassing maakt van de wetgeving.

De bevroegde politici zijn het er duidelijk over eens dat onderling overleg, teneinde te komen tot een eenvormige toepassing en interpretatie van de regelgeving of geldende stedenbouwkundige voorschriften, van groot belang is voor het functioneren van de dienst. Evenwel dient een zekere ruimte voor interpretatie behouden te blijven, waarbij strikt 'sluitende' regelgeving niet wenselijk wordt geacht. Hierbij wordt wel aangegeven dat men zich bewust dient te zijn van de keerzijde van de medaille, met name de rechtsonzekerheid.

Dat 'rechtszekerheid' hoog in het vaandel wordt gevoerd door politici, blijkt uit het gegeven dat zij unaniem aangeven een groot belang te hechten aan het 'valideren' van standpunten die tijdens een voorafgaande bespreking werden ingenomen, in de uiteindelijke vergunningsbeslissing. Voorwaarde is uiteraard dat alle elementen van het dossier op dat ogenblik volledig gekend zijn, wat niet steeds het geval is, bijvoorbeeld wanneer externe adviezen elementen aan het licht brengen die nopen tot de onvergundbaarheid van de aanvraag.

De grote meerderheid van de bevroegde politici geeft aan belang te hechten aan een goede verstandhouding met het bestuursniveau dat in graad van administratief beroep oordeelt over de vergunningsaanvraag, waarbij een bijzondere aandacht uitgaat naar het onderling afstemmen van visies over bepaalde topics van de vergunningverlening. Het heeft immers weinig zin om een bepaald standpunt in te nemen op het lokale bestuursniveau, dat stevast onderuit zou worden gehaald wanneer beroep wordt aangetekend.

Waar 'duidelijke' regelgeving onontbeerlijk is voor een efficiënt vergunningsproces, mag een zekere 'marge' voor interpretatie volgens derden evenwel niet worden ontnomen, hoewel deze niettemin ondergeschikt moet blijven aan de 'helderheid' van de regelgeving. Interpretatiemarge kan juist wezenlijk zijn teneinde creativiteit tot uiting te laten komen in het voorliggende ontwerp, waarbij het totaalbeeld dient te primeren op de verschillende onderdelen.

De 'voorspelbaarheid' van de formele eindbeslissing heeft een erg belangrijke waarde voor de bevroegde derden. De complexe regelgeving, onduidelijke procedures en soms verregaande mate van beoordelingsvrijheid in combinatie met *high-level* rechtspraak van de jurisdictionele rechtscolleges (Raad voor Vergunningsbetwistingen en de Raad van State als cassatierechter) waarin af en toe van koers wordt gewijzigd, maken vergunningsbeslissingen steeds moeilijker voorspelbaar, wat een verregaande impact heeft op de inzet en tussenkomst van architecten, studiebureaus, advocaten,... als betrouwbare dienstverleners. Dit blijkt volgens de bevroegde derden in de praktijk regelmatig tot gevolg te hebben dat zij de ambtenaar als centrale gesprekspartner in het vergunningsproces overslaan en rechtstreeks de politicus benaderen, wat soms leidt tot een snellere, meer werkdadige en efficiëntere werkwijze dan de geëigende weg te volgen via de ambtenaar. Daarnaast leggen de verschillende bestuursniveaus en vergunningverlenende overheden hun eigen accenten, zoeken zij aansluiting bij de ene dan wel de andere interpretatie van regelgeving, wat ook hier voorspelbaarheid en eenvormigheid in de vergunningverlening bemoeilijkt, bekeken vanuit het standpunt van de derde die op het ogenblik dat hij de vergunningsaanvraag indient de zekerheid wil hebben dat de aanvraag daadwerkelijk resulteert in de beoogde vergunning.

Zeker wanneer de derde grotere projecten realiseert in verschillende steden en gemeenten, gaat men vaak bewust op zoek naar een samenwerking met 'lokale' derden, die weet hebben van de inhoud en concrete interpretatie van de (lokale) regelgeving. Het wordt als te kostelijk en niet haalbaar ervaren om zich in dat geval steeds zélf volledig in te werken in de lokale regelgeving en interpretatie ervan, wat het vergunningsproces voor de derde 'complex' maakt. Op dit vlak ziet men een taak weggelegd voor de Vlaamse Overheid om te zorgen voor meer eenvormigheid, duidelijkheid en houvast.

Derden geven unaniem de voorkeur aan een 'duidelijk uitgewerkte beleidsvisie' die het kader moet vormen voor de vergunningverlening. Dergelijke beleidsvisie vergt evenwel een aanzienlijke personeelsinzet en financiële middelen, welke doorgaans niet of minder voorhanden zijn bij kleinere lokale overheden, wat tot gevolg heeft dat derden en ambtenaren hier vaker de speelbal lijken te zijn van de individuele mening van de betrokken politicus, wat als verwerpelijk wordt beschouwd.

Sommige derden maken hierbij de kanttekening dat politici soms bewust afkerig zouden staan tegenover het tot stand brengen van een duidelijke beleidsvisie, nu dit de eigen persoonlijke macht van de betrokken politicus aan banden zou leggen, en tot gevolg zou hebben dat ambtenaren een voldoende kader hebben om zelf tot de vergunningverlening over te gaan, waarbij er niet langer een betrokkenheid van politici vereist is. Of nog, de mogelijkheid om ad-hoc beslissingen te kunnen nemen, zou de macht van de betrokken politicus weerspiegelen. Het tot stand brengen van ruimtelijke uitvoeringsplannen met duidelijke stedenbouwkundige voorschriften zou wijzen op weinig macht van de betrokken politicus.

Daarnaast lijkt volgens meerdere derden een belangrijke taak te zijn weggelegd voor de omgevingshandhaving, waarvan de rol vandaag de dag manifest wordt onderkend. Een betekenisvol omgevingsvergunningsbeleid kan niet zonder adequate omgevingshandhaving als ultiem sluitstuk, dat representatief is voor de concrete omgevingskwaliteit.

#### **4.4.3. De evaluatie van het Omgevingsvergunningsdecreet**

Met de goedkeuring van het Omgevingsvergunningsdecreet en het Omgevingsvergunningsbesluit werd met ingang van 1 januari 2018 de omgevingsvergunning algemeen geïntroduceerd. Het decreet beoogde de verwezenlijking van projecten op een vlotte en snelle manier met minder administratieve lasten, eenvoudiger en transparantere procedures, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek, en een betere en rechtszekere besluitvorming teneinde zo procedurewinsten te realiseren. In het kader van dit onderzoek konden we er dan ook niet aan voorbijgaan om de respondenten hierover te bevroegen.

De bestaande regelgeving zoals opgenomen in de VCRO was reeds complex. Vandaag de dag met de introductie van de omgevingsvergunning is de procedure nog complexer geworden, idem dito als de sectorale bepalingen die op de individuele omgevingsvergunningsaanvragen moeten worden toegepast. Het beoordelen van de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvragen, de mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen aan de aanvraag of stukken toe te voegen lopende de vergunningsprocedure, verhogen de vereiste inzet van omgevingsambtenaren en legt een nauwelijks haalbare claim op overheden, welke manifest werd of wordt onderkend.

Zowel wat betreft de inzet van mensen als middelen wordt door de politici gewezen op de impact van het subsidiariteitsbeginsel voor lokale overheden, waarbij het zwaartepunt van de vergunningverlening werd gelegd bij de lokale overheden, zonder deze taakverschuiving gepaard te laten gaan met eenzelfde transactie van financiële middelen ten voordele van de lokale overheden.

Voor een meer uitgebreide evaluatie van het Omgevingsvergunningsdecreet door de bevroagde respondenten wordt verwezen naar de uiteenzetting van hun standpunt onder punt 4.5. waar deze topic uitvoerig wordt belicht.

## **4.5. De impact van mensen en middelen op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening**

### **4.5.1. De inzet van personeel en de werklust**

De bevroagde ambtenaren over de verschillende bestuursniveaus heen zijn het er unaniem over eens dat de werklust bijzonder hoog is, gelet op het uiterst beperkt beschikbaar personeelsbestand (wat intern binnen een dienst soms aanleiding geeft tot spanningen) waarbij dit personeelsbestand in schril contrast staat met het steeds toenemend aantal ingediende aanvragen, waarbij er onvoldoende tijd beschikbaar is om zich de steeds wijzigende regelgeving eigen te maken, laat staan in kennis te zijn van de meest recente interpretaties en ontwikkelingen binnen de rechtspraak, waarbij ook de digitaliseringsoperatie die verder wordt doorgetrokken met de introductie van de omgevingsvergunning, de inzet van mensen en middelen op een erg korte termijn vereist, waarbij het effect doorgaans pas zichtbaar wordt op lange termijn. De bevroagde ambtenaren, en dit overwegend op de lagere bestuursniveaus, geven regelmatig zelf aan een 'vogel voor de kat' te zijn wanneer men verzeild geraakt in juridische discussies met grotere advocatenkantoren. Men is zich ter dege bewust van de eigen beperkingen als ambtenaar, of bij uitbreiding als dienst. Er wordt overwegend gepleit voor het invoeren van een tijdelijke regelgevings'stop' voor wat betreft het invoeren van geheel 'nieuwe' regelgeving, die moet worden benut om in te zetten op het verbeteren van de kwaliteit van de 'bestaande' regelgeving.

De introductie van de omgevingsvergunning heeft gezorgd voor een bijzonder complexe procedure van vergunningverlening, wat de werklust voor de ambtenaren in aanzienlijke mate heeft doen toenemen. In deze context geven ambtenaren unaniem aan dat elke ambtenaar ernaar streeft om binnen de vervaltermijn de vergunningsaanvraag beoordeeld en beslist te hebben, nu men kost wat kost geen gezichtsverlies wil lijden wanneer de vooropgestelde deadline niet wordt gehaald, en een stilzwijgende vergunningsweigering zich opdringt, welke bovendien moet worden gerapporteerd aan de Vlaamse Overheid. Dit heeft volgens de bevroagde ambtenaren onbetwistbaar een impact op de kwaliteit van sommige vergunningsbeslissingen, en zeker ook op de stressfactor en het welzijn van de ambtenaar bij de uitvoering van zijn taken.

Voor wat betreft de 'geïntegreerde' vergunningverlening door toedoen van de omgevingsvergunning, wijzen alle ambtenaren over de verschillende bestuursniveaus heen op het feit dat er vandaag de dag nog steeds een duidelijke afstand merkbaar is tussen de respectievelijke ambtenaren als experts binnen hun eigen vakgebied (ruimtelijke ordening, milieu, kleinhandelsactiviteiten, natuurelementen), waarbij veelal de 'behoefte' en tevens 'wens' wordt uitgedrukt om meer in te zetten op 'samenwerking' of 'kruisbestuiving' hoewel vaak de tijd ontbreekt om zich hierop toe te leggen en zich de kennis eigen te maken. Niettemin wordt het door de ambtenaren zelf als een wezenlijke factor beschouwd voor de kwalitatieve vergunningverlening.

Wanneer wordt gekeken naar de ambtenaren die op provinciaal niveau werden bevroegd, blijkt de vraag of men erin slaagt om met de beschikbare mensen en middelen het hoofd te kunnen bieden aan de werklast en toenemende complexiteit van de regelgeving, niet eenduidig te worden beantwoord. In de ene provincie wordt aangegeven dat de laatste jaren extra werd geïnvesteerd in personeel, kennisverwerving en digitalisering, waarbij de betrokken ambtenaar erkent zo een aanzienlijke voorsprong te hebben kunnen realiseren ten opzichte van heel wat gemeentelijke ambtenaren. In een andere provincie geeft de betrokken ambtenaar aan dat men 'de boot heeft gemist', en men zowel op het vlak van personeel, kennisverwerving als digitalisering niet over afdoende mankracht en middelen beschikt om op een kwalitatieve wijze aan vergunningverlening te doen. Dit onderscheid tekent zich ook af wat betreft de vraag in staat te zijn het hoofd te bieden aan de COVID-19 pandemie. In het eerste geval wordt door de betrokken ambtenaar aangegeven dat aangepaste middelen en infrastructuur werden voorzien teneinde op een nagenoeg ongewijzigde manier vlot in verdere dienstverlening te kunnen voorzien. In het andere geval geeft de betrokken ambtenaar aan het gevoel te hebben 'in de steek te zijn gelaten' door de overheid.

Meer in het bijzonder, gelet op de geschetste knelpunten, wijzen een aantal ambtenaren op het grote belang van een leidinggevende op ambtelijk niveau die sterk in zijn schoenen staat, en waarbij men terecht kan met uiteenlopende vragen. Sommige ambtenaren geven hierbij aan dat leidinggevendens soms niet voluit standpunt kunnen of durven in te nemen, onder de grote vrees hun goede verstandhouding met de politicus te ondergraven of onder druk te zetten.

Een groot aantal bevroegde ambtenaren geeft aan dat zij vaak op een 'negatieve' wijze door de burger in het daglicht worden gesteld (de 'klagende' burger), wanneer vragen niet snel genoeg worden beantwoord, gevraagde afwijkingen niet kunnen worden toegestaan, of projecten niet worden vergund. Al die situaties waarin de burger wél wordt verder geholpen (de 'tevreden' burger), men er wél in slaagt om oplossingsgericht te werken en een vergunbaar eindresultaat te bekomen, halen de media niet. Dit heeft een wezenlijke impact op het zelfbeeld van de ambtenaar en blijkt vaak mede een beslissende factor te zijn om de overheid te verlaten en de voorkeur te geven aan een job in de private sector, ondanks de doorgaans grote voorliefde voor de concrete inhoud van het werk. Dit verklaart dan ook waarom ambtenaren met de regelmaat van de klok in dienst van vb. een studiebureau of grotere dienstverlener, in onderaanneming vergunningsdossiers voor overheden (soms ex-werkgevers) behandelen.

Heel wat bevroegde ambtenaren geven aan een beroep te doen op externe ondersteuning voor de vergunningverlening, waarbij de vraag tot externe ondersteuning in geen geval beperkt blijft tot louter kleine steden of gemeenten, waarbij er bovendien doorgaans sprake is van een eerder structurele samenwerking voor een duur van meerdere maanden of jaren dan een louter occasionele ondersteuning in het geval van een tijdelijke verhoogde toestroom van ingediende aanvragen, of in het geval van (zwangerschaps)verlofperiodes van de betrokken ambtenaren. Waar externe ondersteuning onontbeerlijk is teneinde de opgelegde vervaltermijnen te behalen, impliceert dit evenwel dat tijd en energie moet worden geïnvesteerd in het opleiden of vertrouwd maken van deze externe personen met de eigen regelgeving en interpretatie ervan, waarbij doorgaans enkel kleinere dossiers met een eerder beperkte beoordelingsmarge worden uitbested. Dit leidt ertoe dat de ambtenaar zelf minder afwisseling in zijn eigen werk krijgt, enkel grote, complexe of erg betwiste dossiers bij de ambtenaar zelf blijven, wat bijkomend een motief vormt om de overheid te verlaten voor een private werkgever, waar doorgaans wel aandacht kan worden besteed aan variatie in het takenpakket.

Éen van de bevroagde ambtenaren spreekt in dit verband zelfs van een 'privatisering' van de vergunningverlening, waarbij expliciet de vraag zou moeten worden gesteld of dit wel wenselijk wordt geacht. De vraag stellen is ze beantwoorden...

De bevroagde politici zijn het er unaniem over eens dat er een structureel tekort bestaat aan ambtenaren, gespecialiseerd in de omgevingsvergunningsmaterie.

De bestaande regelgeving zoals opgenomen in de VCRO was reeds complex. Vandaag de dag met de introductie van de omgevingsvergunning is de procedure nog complexer geworden, idem dito als de sectorale bepalingen die op de individuele omgevingsvergunningsaanvragen moeten worden toegepast. Het beoordelen van de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvragen, de mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen aan de aanvraag of stukken toe te voegen lopende de vergunningsprocedure, verhogen de vereiste inzet van omgevingsambtenaren en legt een nauwelijks haalbare claim op overheden, welke manifest wordt onderkend.

Zowel wat betreft de inzet van mensen als middelen, wordt door de politici gewezen op de impact van het subsidiariteitsbeginsel voor lokale overheden, waarbij het zwaartepunt van de vergunningverlening werd gelegd bij de lokale overheden, zonder deze taakverschuiving gepaard te laten gaan met eenzelfde transactie van financiële middelen ten voordele van de lokale overheden.

Gemeenten beschikken over onvoldoende mensen en middelen om deze taken uit te voeren, wat tot gevolg heeft dat de werkdruk op de ambtenaren aanzienlijk toeneemt, en mede ervoor verantwoordelijk is dat ervaren ambtenaren de overheid verlaten voor een private dienstverstreker zoals studie bureaus, die op hun beurt overheden ondersteunen om de lacune in de dienstverlening, op het vlak van omgevingsvergunningen, op te vullen. Dit betekent een enorm hoog financieel kostenplaatje voor doorgaans lokale overheden, wat nauwelijks draagbaar is, zeker wanneer op een meer structurele wijze en langdurig een beroep moet worden gedaan op externe dienstverlening.

Daarnaast heeft dergelijke werkwijze volgens de bevroagde ambtenaren op het lokale bestuursniveau ook een impact op de werksfeer binnen een overheid, zeker ten aanzien van ambtenaren, die hun directe collega's eerst zien vertrekken om vervolgens door tussenkomst van de externe partner terug met hen samen te werken, zij het onder erg verschillende en gewijzigde arbeidsvoorwaarden (o.m. verloning, externe voordelen, werkdruk, onafhankelijkheid,...) wat steeds vaker ambtenaren tot nadenken stemt, en mede ervoor verantwoordelijk kan zijn dat diensten 'Omgeving' leeg lopen. Een ander neveneffect van de externe uitbesteding vormt het feit dat externe dienstverleners, voor zover het niet gaat om eigen voormalige ambtenaren, vertrouwd moeten worden gemaakt met de geldende lokale regelgeving (vervat in gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen, ruimtelijke uitvoeringsplannen, bijzondere plannen van aanleg, beleidsmatig gewenste ontwikkelingen,..) en de bijbehorende conforme interpretatie ervan, wat tijd en energie vergt, en doorgaans ertoe leidt dat enkel kleine, eenvoudige, standaarddossiers worden uitbesteed, daar waar de grotere, meer complexe dossiers door de resterende ambtenaren worden behandeld, wat op zijn beurt dan weer een impact heeft op de werklast van de ambtenaren, die worden geconfronteerd met een niet aflatende stroom aan moeilijke complexe dossiers, waardoor er nauwelijks nog variatie blijft in hun takenpakket, wat ook op deze manier volgens de bevroagde politici de uitstroom verder lijkt te bevorderen.

Derden zijn het er nagenoeg unaniem over eens dat vooral lokale overheden over onvoldoende personeel, kennis en middelen beschikken teneinde op een adequate wijze aan vergunningverlening te doen. Het aantal aanvragen neemt steeds verder toe, beslissingstermijnen worden korter, herstel- en wijzigingsmogelijkheden van de initieel ingediende aanvraag worden verruimd, procedure- en sectorale regelgeving wordt steeds complexer, wat niet in verhouding staat tot de beschikking over afdoende mensen en middelen om al deze taken naar behoren te kunnen vervullen.



Vooral de verschuiving van het zwaartepunt van de vergunningverlening naar de gemeente als gevolg van het subsidiariteitsbeginsel, welke niet is gepaard gegaan met de extra beschikbaarheid over financiële middelen teneinde in te zetten op het extra aanwerven van personeel, en de inzet van middelen, blijkt ook volgens de bevroegde derden een doorn in het oog te zijn voor het welslagen van gemeenten in de rol die op het vlak van 'omgeving' voor hen is weggelegd.

Derden waarschuwen duidelijk op de significante negatieve impact hiervan voor een kwaliteitsvolle omgevingsvergunningverlening. Een onhoudbare werkdruk leidt tot weinig tijd en energie om te investeren in voorbesprekingen, wat voor derden nochtans een wezenlijke schakel vormt teneinde al dan niet een vergunningsaanvraag in te dienen, dan wel het oorspronkelijke ontwerp op voorhand reeds bij te stellen overeenkomstig de inzichten van de betrokken omgevingsambtenaar. Weinig tijd leidt tot minder ruimte voor creativiteit in het vergunningsproces, weinig bereidheid om lopende de procedure mee te denken over een gewijzigd ontwerp in opvolging van de uitgebrachte opmerkingen en bezwaren, en weinig ruimte om een uitgebreide finale gemotiveerde vergunningsbeslissing op te maken. Daarnaast vormt een hoge werkdruk tevens één van de redenen die minder of geen ruimte laten om kennis te verwerven, inzichten of ervaring op te doen, wat afstraalt op het proces van de vergunningverlening. Weinig ruimte voor overleg en tijd voor de burger zorgt voor ontevredenheid van de burger als klant, met alle gevolgen van dien voor het vertrouwen van de burger in de overheid.

De 'onbereikbare' ambtenaar wordt door derden ook hier aangehaald als reden om bij vragen of onduidelijkheden, alsnog de politicus te contacteren, daar waar men in 'normale' omstandigheden de voorkeur zou geven aan een overleg met de ambtenaar in de plaats van de politicus. De ambtenaar lijkt niet langer erin te slagen om zijn rol als '*civil servant*' te vertolken.

#### 4.5.2. Het 'welbevinden' van het personeel

Heel wat ambtenaren geven daarnaast aan dat de aangekaarte problemen (tekort aan personeel, middelen, afwisseling in takenpakket, mogelijkheid om extra kennis en inzicht te verwerven met het oog op een betere jobuitoefening, wens om over een duidelijk beleidskader te beschikken waaraan zowel ambtenaren, politici als derden hun vergunningsaanvraag eenduidig kunnen aftoetsen, mogelijkheid om in te zetten op een betere dienstverlening ten opzichte van de burger, mogelijkheid om mee te werken aan beleidskaders,...) vaak in dovemansoren vallen en op onbegrip stuiten bij leidinggevende ambtenaren dan wel politici, wat eveneens een beslissende factor vormt om de overstap te maken naar de private sector. Voldoende beschikbare financiële middelen om een goed werkende dienst 'Omgeving' uit te bouwen en voldoende externe inbreng, controle of toezicht vanuit de hogere overheid op het uitbouwen van een goed werkende dienst 'Omgeving', lijken wezenlijke factoren te zijn op weg naar een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

Één van de bevroegde ambtenaren verwoordde de problematiek, stellende dat in de private sector werknemers worden ondersteund en gewaardeerd wanneer opportuniteiten worden aangegrepen, daar waar in de publieke sector men als ambtenaar binnen de dienst 'Omgeving' juist wordt afgeremd, afgeraden en zelfs wordt ontmoedigd om opportuniteiten aan te grijpen, wat zeker voor jonge gedreven ambtenaren als een wezenlijk struikelblok wordt ervaren voor een lange staat van dienst bij de overheid.

De bevroegde politici wijzen overwegend op hun beurt op de beperkte financiële middelen teneinde te voorzien in voldoende personeel. Dat er onvoldoende mogelijkheid zou zijn om zich de kennis eigen te maken wordt doorgaans tegengesproken. Daarentegen wordt wel gewezen op de complexiteit van de omgevingsregelgeving. Andere bevroegde politici, waarbij er niet bepaald een onderscheid kan worden gemaakt naar gelang het onderscheiden bestuursniveau, geven aan de voorbije jaren welbewust te hebben geïnvesteerd in personeel en het tot stand brengen van duidelijke beleidskaders, en geven dan ook aan geen significante problemen te kennen.

De bevroagde derden vinden het van belang dat ambtenaren worden gesteund door zowel hun leidinggevende als door de politiek. Wanneer er een spanningsveld bestaat tussen de ambtenaren en de politiek is dit ook voor derden merkbaar bij de vergunningverlening, wat een ongunstige impact heeft op een kwalitatief vergunningsproces.

Enkele derden geven aan dat hoe beter de dienst 'Omgeving' intern functioneert (voldoende personeel, ruimte voor kennisverwerving en netwerken,...) hoe meer kwalitatief het vergunningsproces wordt, wat onder meer tot uiting komt in het zelfvertrouwen waarmee de betrokken ambtenaar optreedt, waarbij de ambtenaar zich goed bewust is van wie welke rol vervult binnen het vergunningsproces, en constructief optreedt binnen het vergunningsproces.

### **4.5.3. De beschikbaarheid van middelen en de impact van digitalisering**

Wat betreft het digitaliseren van vergunningen blijkt het merendeel van de bevroagde ambtenaren nog volop bezig te zijn met de digitaliseringsoperatie. Sommige overheden hebben hierbij gebruik gemaakt van de tijdelijke inactiviteit van collega's in bepaalde diensten (cultuur, sport,...) als gevolg van de coronapandemie, om de ambtenaren tijdelijk in te schakelen bij de digitaliseringsoperatie.

Alle bevroagde ambtenaren benadrukken de grote meerwaarde van gedigitaliseerde vergunningsdossiers voor een efficiënte en kwalitatieve omgevingsvergunningverlening. Daarnaast wordt een volledig gedigitaliseerd vergunningenbestand doorgaans ook als onontbeerlijk beschouwd wanneer een beroep wordt gedaan op externe ondersteuning bij de vergunningverlening. Op provinciaal niveau blijkt er wel een structureel knelpunt te bestaan voor wat betreft het beschikken over een digitaal dossieropvolgingsstelsel dat is verbonden met het Omgevingsloket, waardoor het vergunningsproces gepaard gaat met bijkomend administratief werk dat op de schouders van de omgevingsambtenaar terecht komt.

De bevroagde politici wijzen op hun beurt op de nood aan het digitaliseren van oude vergunningen uit het archief, en de verregaande claim die dit legt op het aantal werkuren en mankracht binnen een dienst 'Omgeving'. Ook de financiële impact en kostprijs om hetzij intern deze digitaliseringsoperatie te voltooien, dan wel dit werk extern uit te besteden, wordt volgens hen duidelijk onderschat. Zeker vanuit het lokale niveau wordt hier gewag gemaakt van een tekortschieten in hoofde van de Vlaamse Overheid.

Tot slot wordt tijdens de interviews ook aandacht besteed aan de ondersteunende rol van private, commerciële bedrijven (vb. Vanden Broele, Wolters Kluwer, Die Keure...) op het vlak van kennisdeling en kennisverwerving, waarbij doorgaans ambtenaren van lokale overheden (overwegend kleinere gemeenten) op hun dienstverlening een beroep doen om op de hoogte te blijven van nieuwe regelgeving, interpretaties of zinswijken van rechtscolleges, of wanneer zij vragen hebben over de interpretatie van regelgeving, op zoek zijn naar een constructieve oplossing, of de juistheid van tijdens het vergunningsproces ingenomen standpunten wensen af te toetsen. Sommige ambtenaren werkzaam op het lokale bestuursniveau blijken op deze dienstverlening een beroep te doen, en het te beschouwen als een absolute meerwaarde. Het vormt vaak een tijdsbesparende handige tool ter compensatie van de ondermaatse personeelsbezetting en het voorhanden zijnde kennisniveau, waarbij het zich eigen maken van nieuwe regelgeving, bijbehorende interpretaties en rechtspraakstandpunten als onontbeerlijk wordt beschouwd teneinde kwaliteitsvolle dienstverlening te kunnen aanbieden. In dit verband wordt door enkele bevroagde politici gewezen op het eerder beperkt kostenplaatje ervan, tegenover het aanwerven van extra personeel. Daarnaast blijken ambtenaren zelf nauwelijks ertoe te komen om aan kennisverwerving te doen door studiedagen te volgen, toelichtende nota's te lezen of rechtspraak op te volgen. Sommige derden maken hierbij de bedenking of het niet eerder aan de Vlaamse Overheid toekomt om kennis te delen en vragen over de toepassing van de regelgeving te beantwoorden, precies teneinde de juistheid en uniformiteit te bewaken.

## 4.6. De impact van netwerken op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening

### 4.6.1. Intern en extern netwerken

De bevroegde ambtenaren over de verschillende bestuursniveaus heen geven unaniem aan een erg groot belang te hechten aan intern en extern netwerken (andere overheden, hogere overheden, VVSG,...).

Doorgaans wordt zonder onderscheid naar gelang het bestuursniveau, 'intern' tussen de verschillende diensten van een overheid aan netwerken gedaan bij grotere of complexe dossiers, of wanneer nieuwe beleidskaders worden vastgesteld. De bevroegde ambtenaren van het gewestelijke bestuursniveau geven evenwel expliciet de behoefte en wens aan om extra in te zetten op 'intern' netwerken. De omvang en uitgebreidheid van zowel de overheid als de verschillende afdelingen leidt ertoe dat ambtenaren van verschillende afdelingen op het terrein soms onrechtstreeks met dezelfde materie bezig zijn als hun collega's van andere afdelingen, zonder hiervan in kennis te zijn. Daarnaast wordt kennisdeling en zeker het innemen van uniforme standpunten als een groot aandachtspunt omschreven op het betrokken bestuursniveau, wat intern netwerken nog meer noodzaakt.

Voor wat betreft 'extern' netwerken wordt erop gewezen dat ambtenaren van de verschillende overheden en bestuursniveaus doorgaans met dezelfde of gelijkaardige problemen worden geconfronteerd, waardoor leren van elkaars kennis en inzichten, en de aanpak van deze problemen, als zeer waardevol wordt beschouwd. Het laat daarnaast toe op een professionele wijze een 'standaard' aanpak uit te werken over verschillende gemeenten of bestuursniveaus heen, in plaats van intern, door één of enkele ambtenaren een oplossing uit te werken die slechts een beperkte impact en toepasbaarheid heeft. In dit verband wordt door een bevroegde ambtenaar onder meer gewezen op de impact die men als netwerk van lokale overheden kon uitoefenen op een bepaalde softwareleverancier, in opvolging van klachten over de werking van de software bij de betrokken gemeenten. De krachten bundelen zorgde voor 'impact', waardoor op korte termijn de nodige verbeteringen aan het softwarepakket werden aangebracht.

Ook samenwerken met de Vlaamse Overheid als hogere overheid, zeker wanneer het gaat om kennis en inzicht verwerven in nieuwe regelgeving en de correcte interpretatie en implementatie ervan op het werkteerrein, wordt als wezenlijk ervaren met het oog op een kwalitatieve vergunningverlening. In dit verband wordt opnieuw benadrukt dat de beperkte beschikbaarheid van mensen en middelen op de lagere bestuursniveaus, de ambtenaren op dit vlak erg afhankelijk maakt van de hogere overheid, wat men liever anders zou willen zien. Vele ambtenaren benadrukken in dit verband de grote meerwaarde van een individueel, persoonlijk aanspreekpunt binnen de diensten van de Vlaamse Overheid teneinde de juiste interpretatie van regelgeving te kennen of bepaalde zienswijzen of standpunten in dossiers te kunnen aftoetsen. Beroep doen op het centrale e-mailadres van de Vlaamse Overheid teneinde ondersteuning te bekomen in een dossier, impliceert doorgaans wachttijden van een maand of meer, wat nauwelijks werkbaar wordt geacht, rekening houdend met de erg korte en strikte vervaltermijnen in graad van eerste administratieve aanleg. Hierin wordt door alle ambtenaren duidelijk een werkpunt gezien.

Sommige overheden zetten ook welbewust in op het netwerken met concrete doelgroepen, waarmee charters worden afgesloten vb. met het oog op een vlotte samenwerking tussen architecten en vergunningverlenende overheden, en dit zowel in het kader van voorbesprekingen als wanneer het gaat om het indienen van concrete omgevingsvergunningsaanvragen. Op die manier wordt een win-win situatie beoogd voor zowel de indiener van de aanvraag, als de behandelende ambtenaar en uiteindelijk ook de politicus die de finale eindbeslissing neemt.

Duidelijke afspraken voor wat betreft de verwachtingen van burgers ten aanzien van ambtenaren en omgekeerd o.m. op het vlak van het beantwoorden van vragen inzake de vergunbaarheid van voorgelegde ontwerpen, het afspreken van minimale standaarden waaraan voorgelegde ontwerpen dienen te voldoen,... moeten zorgen voor een vlottere en meer kwaliteitsvolle dienstverlening, wat moet reflecteren in de kwaliteit van de uiteindelijk afgeleverde vergunningsbeslissing.

Netwerken, zowel intern tussen de verschillende diensten, bij hoofdzakelijk grote of complexe projecten, alsook extern netwerken ten opzichte van andere vergunningverlenende overheden, andere bestuursniveaus, wordt door politici van onschatbare waarde en zelfs als onontbeerlijk beschouwd, in acht genomen het steeds complexer wordend karakter van de omgevingsmaterie. Het wordt als bijzonder interessant ervaren om inzicht te verwerven in nieuwe standpunten en visies, kennis te krijgen van een nieuwe aanpak, en kennis en ervaring met elkaar te delen. Het netwerken wordt hierbij door de politici hoofdzakelijk 'praktijkgericht' benaderd, waarbij er geen bijzondere voorkeur is voor de hogere vergunningverlenende overheid. Hiërarchie lijkt duidelijk ondergeschikt te zijn.

De bevroegde derden zijn het roerend eens over het grote belang en de wezenlijke impact dat netwerken heeft op de kwaliteit van de omgevingsvergunningverlening. Netwerken dient hierbij zowel te worden bekeken in het licht van de interne samenwerking van verschillende diensten binnen een overheid op een bepaald bestuursniveau, waarbij collega's elkaar weten te vinden bij grotere projecten en erin slagen om waar nodig samen te werken, als wat betreft de externe samenwerking tussen verschillende bestuursniveaus, verschillende vergunningverlenende overheden, alsook derden. Netwerken is zeker van belang bij grote projecten, teneinde tijdig alle betrokken actoren rond de tafel te krijgen. Informeel vooroverleg neemt eveneens een wezenlijke rol in, waarbij een vlotte toegang tot de omgevingsambtenaar van groot belang wordt geacht voor het welslagen van een project.

Extern netwerken in hoofde van ambtenaren en politici leidt tot wezenlijk nieuwe inzichten, 'het neerdalen uit de ivoren toren' of 'het verlaten van het eiland', waar men zich volgens bepaalde bevroegde derden soms op waant.

Netwerken vereist anderzijds evenwel tijd, wat vandaag de dag het grote knelpunt lijkt te zijn, in het bijzonder bij ambtenaren die gebukt gaan onder een doorgaans zware werklust.

Binnen de groep van derden klonk anderzijds toch ook een bijzonder kritische stem, waarbij luidop de vraag werd gesteld of het zwaartepunt inzake ondersteuning van hoofdzakelijk het lokale bestuursniveau, zich wel moet bevinden bij de Vlaamse Overheid, dan wel het niet eerder aan de lagere bestuursniveaus zelf toekomt om zich op een adequate wijze te organiseren. Hierbij wordt erop gewezen dat het niet de bedoeling is om de 'Vlaamse visie' te laten overheersen op het lokale niveau. Een professionele aanpak van de gemeenten zelf wordt hierbij vooropgesteld. In dit verband wordt evenwel gewezen op de meerwaarde en betekenis van de intercommunale.

## **4.6.2. De betekenis en impact van de intercommunale**

### **4.6.2.1. Begrip en taken van een intercommunale**

Wanneer we het gebrek aan mensen, middelen en kennis aankaarten dat hoofdzakelijk speelt op het bestuursniveau van de gemeente, blijkt in de praktijk hiervoor een oplossing te kunnen worden gevonden in een externe vorm van netwerken, met name de 'intergemeentelijke samenwerking' onder de vorm van een 'intercommunale', of 'intergemeentelijke dienstverlenende vereniging' die tot doel heeft taken van gemeenschappelijk belang te realiseren.

Een 'intergemeentelijke dienstverlenende vereniging' betreft juridisch gezien een samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid, zonder beheersoverdracht, op basis van door alle partners goedgekeurde statuten.

De dienstverlenende vereniging wil voornamelijk activiteiten ontwikkelen voor de aangesloten gemeenten, op domeinen waarvoor deze geen overdracht van hun beheersbevoegdheid kunnen, of willen toestaan.

De missie van een intercommunale bestaat in: 1) het ondersteunen van lokale besturen bij de uitvoering van hun taken, 2) de samenwerking tussen lokale besturen initiëren, organiseren en structureren, en 3) regio's ondersteunen bij de ontwikkeling van hun streek.

Voor wat betreft de dienstverlening op het vlak van 'omgeving' bestaat deze veelal concreet uit de ondersteuning als studiebureau, advies- en kenniscentrum inzake ruimtelijke planning, mobiliteit, milieu, natuur, klimaat, energie, omgevingsvergunningverlening en -handhaving, onroerend erfgoed en grensoverschrijdende en Europese samenwerking.

#### **4.6.2.2. Werkwijze binnen een intercommunale**

In het kader van dit onderzoek werden drie intercommunales bevestigd die één of meerdere intergemeentelijke omgevingsambtenaren ter beschikking stellen van de gemeenten die deel uitmaken van hun vereniging (en belast zijn met de opmaak van het ambtelijk advies dat het uitgangspunt vormt van de vergunningsbeslissing die door het college van burgemeester en schepenen wordt genomen), evenals de gemeenten ondersteunen op het vlak van kennisdeling inzake het omgevingsrecht (o.m. door het beantwoorden van vragen over de toepassing van omgevingsregelgeving in vergunningsdossiers, of door het organiseren van studiedagen over nieuwe regelgeving, rechtspraaktendensen of actuele topics,...).

De intercommunales geven unaniem aan dat de toename van het aantal intercommunales en de significante groei /uitbouw van de intercommunales op het vlak van omgevingstaken kan worden toegeschreven aan de ondermaatse personeelsbezetting bij lokale overheden, de zeer hoge werkdruk en systematische en langdurige uitval door ziekte/burn-out en het complex karakter van de vergunningverlening waarbij op lokaal niveau ambtenaren er nauwelijks of niet in slagen zich de regelgeving en gangbare interpretaties eigen te maken wegens prioritaire dossierbehandeling.

De bevestigde intercommunales geven allen aan dat de samenwerking start met een intakegesprek waarbij duidelijke werkafspraken worden gemaakt (wie vervult welke rol op welke wijze in het vergunningsproces), en waarbij wordt aangegeven dat het geenszins de bedoeling is om in te grijpen in de bestaande processen bij een gemeente (of processen integraal over te nemen), maar er enkel sprake is van een tijdelijke externe ondersteuning. Meestal beschikken gemeenten ook nog zelf over een gemeentelijke omgevingsambtenaar die o.m. de loketdienstverlening op zich neemt, net zoals meestal de grotere, meer complexe dossiers. Doorgaans worden dan ook -hoofdzakelijk vanuit pragmatische overwegingen- enkel de kleinere of eenvoudigere dossiers met weinig interpretatievrijheid doorgeschoven naar de intergemeentelijke omgevingsambtenaar, of wordt gevraagd zich te beperken tot de beoordeling van de ontvangen aanvragen wat betreft de volledigheid en ontvankelijkheid van de aanvraag. Één van de intercommunales geeft aan dat soms ook doelbewust grotere, complexe of juist delicate dossiers worden doorgeschoven naar het intergemeentelijk niveau.

In een volgende fase wordt gefocust op het zich eigen maken van de lokale regelgeving (vervat in bijzondere plannen van aanleg, ruimtelijke uitvoeringsplannen, gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen of beleidsmatig gewenste ontwikkelingen) en het leggen van welbepaalde klemtonen. Van groot belang hierbij is het voorhanden zijn van een duidelijke beleidsvisie die wordt gedragen door ambtenaren en politici. Dit vergemakkelijkt de samenwerking. Wanneer er geen gedragen beleidsvisie voorhanden is, lijken discussies niet uit te sluiten en onafwendbaar te zijn. De nadruk wordt eveneens gelegd op transparantie over de rol van de ambtenaar en de politicus in het vergunningsproces.

Één van de intercommunales kaart aan dat de beperkte duur van de legislatuur (6j of korter indien er gedeelde ambtstermijnen zijn) het langetermijndenken in de weg staat, wat juist wezenlijk wordt geacht voor een kwalitatief vergunningsproces. Beleidsvisies en -kaders waarbinnen vergunningen worden verleend, moeten langer meegaan dan een (gedeelde) legislatuur. Telkens het roer omgooien, of impliciet afwijken van een beleidsvisie zoals uitgewerkt in een voorgaande legislatuur, zorgt voor onduidelijkheid, onvoorspelbaarheid en rechtsonzekerheid. De beperkte duur staat er soms ook aan in de weg dat vertrouwen en een goede verstandhouding worden opgebouwd tussen ambtenaren en politici.

De mate waarin er al dan niet sprake is van 'betrokkenheid' of 'inmenging' van politici ten opzichte van het werk van de intergemeentelijke omgevingsambtenaar, varieert naar gelang de individuele gemeente. Elke bevroegde intercommunale geeft evenwel duidelijk aan dat geen enkele politieke inmenging wordt geduld, waarbij de tussenkomst van politici beperkt blijft tot 'overleg'. Alle bevroegde intercommunales geven aan dat de 'afwezigheid' van concrete politieke druk en inmenging in het advies van de intergemeentelijke omgevingsambtenaar als een zeer waardevolle factor en significante meerwaarde wordt beschouwd ten opzichte van het functioneren van de 'eigen' ambtenaren van lokale overheden, die wel onderhevig zijn aan meer tastbare politieke druk en inmenging. Politici lijken er op hun beurt ook geen probleem uit te maken dat intergemeentelijke ambtenaren expliciet aandringen op afstand en het behoud van hun onafhankelijkheid, wat ten aanzien van eigen omgevingsambtenaren van de betrokken gemeenten volgens de bevroegde personeelsleden van enkele intercommunales, wél als problematisch wordt ervaren door politici, wantrouwen scheidt en de verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus aanzienlijk onder druk kan zetten. Daarentegen vindt wel structureel overleg en inhoudelijk debat 'ten gronde' plaats met de lokale omgevingsambtenaar, waarbij de opmaak van het verslag onderling wordt afgestemd zodat men zich op één lijn bevindt en een uniforme visie erop nahoudt. Het feit dat geen politieke inmenging wordt geduld maakt doorgaans ook het voorwerp uit van de afsprakennota die bij aanvang van de samenwerking wordt voorgelegd en doorgenomen. In dit verband wijzen intercommunales op het grote belang van dergelijke afsprakennota waarin de waarden en normen binnen de verstandhouding tussen ambtenaren en politici worden verduidelijkt, waarbij wordt gewezen op de eveneens verwachte meerwaarde hiervan bij overheden die geen beroep doen op een intercommunale.

Intergemeentelijke omgevingsambtenaren wijzen doorgaans ook de grotere afstand tussen enerzijds het concrete voorwerp van de aanvraag of de identiteit van de aanvrager en anderzijds de eigen leef- en werkomgeving aan als significante meerwaarde van hun hoedanigheid als 'intergemeentelijke' omgevingsambtenaar. Zelf in de gemeente wonen waarvan men de ingediende aanvragen moet beoordelen, wordt soms door ambtenaren als lastig ervaren om nog objectief de aanvraag te kunnen beoordelen.

Anderzijds is men er zich van bewust dat men als intergemeentelijke omgevingsambtenaar in geen geval 'autonoom' beslissingen kan nemen, en hooguit suggesties kan doen, die hetzij worden bijgetreden door het college van burgemeester en schepenen, dan wel waarover afwijkend en andersluidend wordt beslist. De bevroegde personeelsleden benadrukken in dit verband dan ook expliciet de 'afstand' die bestaat tussen de intercommunale en het politieke beslissingsorgaan van de betrokken gemeente.

In één van de bevroegde intercommunales wordt expliciet onder de aandacht gebracht dat de ondersteuning niet enkel bestaat uit het behandelen van doorgaans eenvoudige, kleinere dossiers. Soms worden ook doelbewust grotere, complexe of delicate dossiers doorgeschoven naar het intergemeentelijk niveau, dossiers waarbij men problemen, grote discussies of beroepsprocedures verwacht, wat vooral de betrokken politici zou toelaten hun 'paraplu' te kunnen opentrekken wanneer kritiek, protest of een beroepsprocedure volgt.

Ook wordt soms doelbewust op de intercommunale een beroep gedaan in dossiers waar moeilijke of ongunstige boodschappen moeten worden gebracht aan partners waarmee vaak wordt samengewerkt. Dit teneinde geen afbreuk te doen aan de onderling opgebouwde waardevolle verstandhouding met de aanvrager.

Wanneer aan de bevroegde personeelsleden van de verschillende intercommunales de concrete vraag wordt gesteld of een vergunningsproces zonder politici denkbaar is, zijn de meningen verdeeld. In het ene geval is men stellig dat politici een rol moeten spelen in het vergunningsproces, gelet op de cruciale impact van beleidsbeslissingen en de mate van opportuniteitsbeoordeling die gepaard gaat met de vergunningverlening. Anderzijds wordt wel gewezen op het wezenlijk belang van een goede verstandhouding tussen ambtenaren en politici, en het investeren van tijd en aandacht hieraan. In het andere geval wordt een vergunningverlening zonder politici wel mogelijk geacht, voor zover een duidelijk en door zowel de ambtenaren als de politici gedragen beleidskader voorhanden is. Tussenkost van politici wordt hier enkel gezien onder de invalshoek van 'zijn persoonlijke stempel willen drukken' op de vergunningverlening, wat niet als 'noodzakelijk' wordt ervaren voor een kwalitatieve vergunningverlening. Een tussenliggend standpunt wordt ingenomen door de derde intercommunale, waar wordt benadrukt dat politici zijn verkozen door de burger, en hierdoor 'gerechtigd' zijn om hun visie te poneren, doch dit evenwel onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat geen 'misbruik' van hun rol of macht wordt gemaakt. Het 'dienen' van burgers is wezenlijk om terug door hen verkozen te worden.

Voor wat betreft de betrokkenheid van de burger bij het vergunningsproces wordt er onder meer op gewezen dat 'participatie' van de burger eerder gangbaar en aan de orde is op het planningsniveau. Anderzijds mag van een overheid wel worden verwacht dat zij op een voldoende kwalitatieve wijze de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren en opmerkingen, beantwoordt. Het heeft een wezenlijke impact op de kwaliteit van de vergunningverlening. Stijlclausules zijn absoluut uit den boze. Één van de bevroegde intercommunales geeft aan dat waar een groot belang moet worden gehecht aan het tijdig informeren en betrekken van derden bij een vergunningsaanvraag, de medezeggenschap of impact op de besluitvorming van derden beter aan banden zou worden gelegd, teneinde rechtsmisbruik en eindeloze procedures te vermijden (vb. in aanvragen m.b.t. windmolens). De redelijkheid blijkt vaak zoek te zijn, zo luidt het. In dit verband wordt vaak uit het oog verloren dat in de omgevingsregelgeving de nadruk wordt gelegd op het 'verenigen' van 'uiteenlopende' belangen (zie art. 1.1.4 VCRO), wat maakt dat burgers vaak te zwart-wit denken, en ervan uitgaan dat enkel de eigen persoonlijke belangen moeten primeren.

De bevroegde intergemeentelijke omgevingsambtenaren geven daarnaast aan dat van hen een 'onmiddellijke' inzetbaarheid wordt verwacht, daar waar bij de start van nieuwe 'eigen' omgevingsambtenaren bij een gemeente, er gedurende een welbepaalde termijn een specifiek inlooptraject wordt voorzien waarbij er wordt geïnvesteerd in opleiding. Van de intergemeentelijke omgevingsambtenaren wordt verwacht dat men zelf initiatief neemt en de nodige stappen zet teneinde de vereiste kennis voor zijn dienstverlening te verwerven. Ook hier wordt gewezen op het onderscheid met het eigen personeel van een gemeente, waar dit kennelijk niet als vanzelfsprekend zou worden geacht, of minder expliciet aan de orde lijkt.

De intergemeentelijke omgevingsambtenaren geven unaniem aan, grote waardering te krijgen van de verschillende gemeenten waarin zij actief zijn, zowel van de ambtenaren als de politici, nu zij erin slagen de vergunningverlening tot een hoger niveau te tillen. Het voorzien in een 'kwalitatieve' dienstverlening wordt als een 'vereiste' of 'vanzelfsprekendheid' aanzien, wat niet of minder het geval zou zijn ten aanzien van de eigen omgevingsambtenaren van een gemeente.

Zelf zien intergemeentelijke omgevingsambtenaren vaak als knelpunt het gebrek aan een uitgeschreven gemeentelijke beleidsvisie, waar intercommunales ook een belangrijke ondersteunende rol in kunnen vervullen, die doorgaans evenwel onbekend of onbemind is. Op lokaal niveau beschikt men vaak over onvoldoende inzicht, kennis of ervaring om geheel zelfstandig kwalitatieve en gedragen beleidsvisies uit te werken. Hernieuwde aandacht aan de belangrijke betekenis en de meerwaarde op dit vlak door tussenkost van de intercommunale, lijkt zeker aangewezen.

De mate waarin er sprake is van eerder verouderde stedenbouwkundige voorschriften dan wel recente stedenbouwkundige voorschriften, blijkt geen impact te hebben op de kwaliteit van de omgevingsvergunningverlening. Belangrijk is daarentegen wel 'klarheid over de door de gemeente beoogde visie' en interpretatie die aan de regelgeving moet worden gegeven, en die een wezenlijk onderdeel uitmaakt van het intakegesprek en de afsprakennota.

De mate waarin gemeenten al dan niet reeds een digitaliseringsoperatie hebben uitgevoerd, blijkt sterk te verschillen van gemeente tot gemeente. Beschikbare 'digitale' data is evenwel van wezenlijk belang wil men als intergemeentelijke omgevingsambtenaar vlot aan de slag kunnen gaan met de toebedeelde dossiers. Vlot ontsloten digitale data hebben een wezenlijke impact op een efficiënte en vlotte samenwerking. Wanneer RUP's of BPA's niet op de website van de gemeente zijn terug te vinden of niet deel uitmaken van een vlot consulteerbare databank bemoeilijkt dit de samenwerking.

De bevroegde intergemeentelijke omgevingsambtenaren geven aan, naast hun rol van intergemeentelijke omgevingsambtenaar, ook een significante bijdrage te verlenen op het vlak van kennisdeling, waaronder het geven van toelichting bij nieuwe wetgeving of beleidsbeslissingen, het opvolgen van actuele tendensen in de rechtspraak en het ondersteunen van gemeenten bij de opmaak van beleidsvisies rond welbepaalde thema's (vb. parkeernomen, ontharding,...).

De bevroegde intercommunales geven aan bewust te investeren in een goede samenwerking en relatie met o.m. de hogere bestuursniveaus, en benadrukken de wezenlijke rol en ruggensteun van de Vlaamse Overheid ten opzichte van de lagere bestuursniveaus op het vlak van de omgevingsmaterie.

Een omstandige, afdoende motivering wordt door de intercommunales wezenlijk geacht bij de vergunningverlening, waarbij 'tijdsdruk' geen invloed mag of kan spelen. In dit verband benadrukt men zijn dienstverlening als private onderneming ten voordele van de overheid, waarbij de onderscheiden invalshoek en verwachtingen van deze overheid worden belicht ten aanzien van een omgevingsambtenaar als 'eigen' personeelslid van een gemeente.

Wat betreft de regelgeving, wordt gewezen op het complex karakter ervan, zowel wat de procedure betreft als de sectorale bepalingen. Er rijzen heel wat interpretatieproblemen, waarbij ook tegengestelde interpretaties (vb. binnen de rechtspraak) niet zijn uit te sluiten. Men is zich in grote mate bewust van het grote risico op het maken van procedurefouten, waarbij gemeenten welbepaalde verwachtingen en kwaliteitsnormen opleggen ten aanzien van intercommunales als bijzondere dienstverstreker ten voordele van de overheid. Hier wordt een zekere mate van 'druk' ervaren, die naar eigen zeggen minder aanwezig zou zijn bij de eigen omgevingsambtenaren van een gemeente. Procedurefouten tracht men te vermijden door bijzondere aandacht te besteden aan de structurele opbouw van het verslag van de intergemeentelijk omgevingsambtenaar.

Ook de bevroegde intercommunales stellen een grotere mate van juridisering vast in administratieve beroepsprocedures ten opzichte van beslissingen genomen in graad van eerste administratieve aanleg.

Intercommunales vervullen op het vlak van 'netwerken' een belangrijke rol onder de vorm van kennisdeling ten aanzien van de aangesloten steden en gemeenten. Op hun beurt netwerken zij hoofdzakelijk met hogere overheden, adviesverlenende instanties, belangenverenigingen zoals de VVSG en andere intercommunales. Van dit netwerk wordt ook gebruik gemaakt om lacunes, dubbelzinnige regelgeving of tegengestelde interpretaties enz. aan te kaarten op hoger niveau, met als doel dat de regelgever ingrijpt middels een decreetswijziging of de regelgeving verduidelijkt. Voor wat betreft hun band met de Vlaamse Overheid wordt de nadruk op het grote belang en de meerwaarde gelegd, waarbij als knelpunt evenwel wordt gewezen op de (te) trage dienstverlening. Men moet té lang wachten op een antwoord wat een ontoereikende dienstverlening impliceert, in acht genomen de vervaltermijnen waaraan de behandeling van vergunningsaanvragen is onderworpen.



Intercommunales geven dan ook aan een bijzonder grote waarde te hechten aan individuele aanspreekpunten binnen de Vlaamse Overheid waarvan wel op korte termijn een bevredigend antwoord wordt bekomen.

In dit verband wordt erop gewezen dat de Vlaamse Overheid haar verantwoordelijkheid als regelgever dient op te nemen, waarbij haar taak niet beperkt is tot het tot stand brengen van nieuwe regelgeving, maar ook te voorzien in kennisoverdracht op dit vlak, door studiedagen te organiseren enz. Een wezenlijke kwaliteitsfactor vormt de 'coördinatie' van informatie over de toepassing en interpretatie van nieuwe regelgeving vanuit de Vlaamse Overheid.

Voor wat betreft ethiek, waarden en normen wordt unaniem aangegeven op de hoogte te zijn van wat kan en niet kan, en wat men precies verwacht. In dit verband wordt erop gewezen dat doorgaans de druk vanwege beleidsmakers als knelpunt wordt aanzien, waarbij de mate van maturiteit van het overheidsmanagement bepalend is voor de wijze waarop hiermee wordt omgegaan. In sommige overheden laten de beleidsmakers betijen, in andere overheden volgt een felle reactie en worden beleidsmakers op hun plaats gezet. In dit verband wordt het wezenlijk geacht om van bij aanvang van de dienstverlening, duidelijke afspraken te maken over de verstandhouding tussen ambtenaren en politici (waarden en normen) met het oog op een vlotte samenwerking.

Wat betreft de uitrol van een periodieke audit, wordt door twee van de drie bevroegde intercommunales gewezen op de beperkte meerwaarde. Meestal wordt eerder de nadruk gelegd op het (opnieuw) vaststellen en benoemen van de knelpunten dan daadwerkelijk tijd en energie te investeren in het wegwerken van de vastgestelde struikelblokken. Daarnaast blijken de algemene conclusies van een audit soms haaks te staan op de eigen ervaring binnen het werkterrein, waarbij een te oppervlakkige en weinig diepgaande beoordeling wordt verweten. Zo wordt het voorbeeld aangehaald van de onhoudbare werklast en werkdruk die op de werkvloer vaak door ambtenaren op het lokale bestuursniveau wordt ervaren, wat in de conclusie van de audit niet verder werd uitgespit of aan bod kwam nu dit haaks stond op de vaststelling dat men nagenoeg steeds erin slaagt de vervaltermijnen te halen waarbinnen vergunningsbeslissingen moeten worden genomen, wat het bewijs zou leveren dat er in werkelijkheid geen probleem zou bestaan. Een andere intercommunale geeft aan dat het wel een meerwaarde kan betekenen.

Tot slot wordt unaniem erop gewezen dat het geenszins de bedoeling kan zijn van een intercommunale om 'integraal' en 'structureel' de dienstverlening inzake de omgevingsvergunningverlening 'over te nemen' binnen de gemeenten. Het kan enkel gaan om een tijdelijke 'ondersteuning' (hoewel in de praktijk de samenwerking toch eerder de vorm lijkt aan te nemen van een eerder 'structurele' ondersteuning) waarbij bovendien steeds 'eigen' ambtenaren van de gemeente belast moeten blijven met de vele andere taken die op ambtenaren rusten in het kader van het vergunningsproces, en ruimer zijn dan het opmaken van het onafhankelijk verslag van de omgevingsambtenaar. In dit verband wordt vaak gewezen op de belangrijke rol van de leidinggevende van de dienst als 'manager'.

## **4.7. De impact van ethiek, waarden en normen op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening**

### **4.7.1. De betekenis van ethiek, waarden en normen en de aanwezigheid van een integriteitsbeleid**

Ambtenaren zijn het er unaniem over eens dat ethiek, waarden en normen een wezenlijk item vormen bij de vergunningverlening. Druk om vergunningen positief of juist negatief te adviseren, uitgaande van politici, derden, dan wel collega-ambtenaren wordt als integraal verwerpelijk beschouwd en aanzien als een wezenlijke factor om het vertrouwen van ambtenaren in de overheid evenals het vertrouwen van de burger in de overheid, te ondergraven.

Wanneer de ambtenaren verder concreet worden bevraagd over het aanwezig zijn van een deontologische code, een opleiding hieromtrent binnen de organisatie of bijzondere aandacht voor deze topic, geeft de grote meerderheid van de bevroegde ambtenaren evenwel aan, niet echt weet te hebben van specifieke bepalingen, dan wel deze topic als een evidentie te beschouwen, zodat zij geen verdere specifieke aandacht behoeft binnen de organisatie.

In één welbepaalde lokale overheid wordt daarentegen wel uitdrukkelijk aandacht aan deze topic besteed, specifiek binnen de dienst 'Omgeving', waarbij niet alleen als standaard het vier-ogen principe wordt toegepast, maar ook sollicitanten expliciet worden gescreend en getest op de mate waarin zij zich laten beïnvloeden, verleiden of onder druk zetten door ambtenaren, politici of derden. In de betrokken overheid is er ook een ombudsdienst aanwezig die aanspreekbaar is wanneer men met vragen zit, of zich onheus benaderd voelt, en die samen met de betrokken ambtenaar naar een oplossing zoekt. Een andere ambtenaar meldt dat in een voorgaande organisatie/overheid een 'afsprakennota' werd gemaakt, waarbij de kwestieuze ambtenaar toelicht van mening te zijn dat dergelijke nota enkel aan de orde is wanneer er geen of onvoldoende vertrouwen bestaat in de betrokken medewerkers. Het gebrek aan specifieke bepalingen wordt in elk geval niet als een gemis of tekortkoming beschouwd.

Door verschillende ambtenaren, zowel op het lokale als het provinciale niveau, wordt aangegeven steeds te waken over een voldoende objectiviteit/neutraliteit ten aanzien van de aanvrager van de vergunning of het concrete voorwerp van de vergunning. Zo wordt op provinciaal niveau doorgaans de afspraak gemaakt dat ambtenaren geen dossiers behandelen uit de gemeente waar men woont. Op gemeentelijk niveau is dit minder voor de hand liggend, nu lokale ambtenaren vaak wonen en werken in dezelfde gemeente. Zeker op lokaal niveau geven verschillende ambtenaren aan het hier moeilijk mee te hebben. Een ambtenaar woonachtig in een andere stad of gemeente wordt vaak gezien als een grote 'verademing' om met meer afstand dossiers te kunnen beoordelen, dan wanneer men zelf op behoorlijk korte afstand met de neus op de feiten wordt gedrukt.

Het belang van ethiek, waarden en normen wordt door de bevroegde politici unaniem hoog in het vaandel gevoerd. De absolute prioriteit hiervan onderkennen leidt tot een '*jungle*', wat het vertrouwen van de burger in de overheid compleet in vraag zou doen stellen, en te allen tijde dient vermeden te worden.

Wanneer de politici verder concreet worden bevraagd over het aanwezig zijn van een deontologische code, een opleiding hieromtrent binnen de organisatie of bijzondere aandacht voor deze topic, geeft de meerderheid van de bevroegde politici aan dat standaard bepalingen in de statuten of contractuele bepalingen aanwezig zijn. In één geval geeft de politicus aan dat recent aan de gemeenteraad de vraag werd gesteld in hoeverre een specifieke deontologische code wenselijk of opportuun werd geacht. Zowel meerderheid als oppositie gaven duidelijk te kennen dat de beoogde ethiek, waarden en normen doorgaans worden gerespecteerd, waarbij er geen nood is aan 'overbodige' regels.

De bevroegde derden zijn het er roerend over eens dat vergunningverlening niet kan worden losgekoppeld van ethiek, waarden en normen, wat van wezenlijk belang wordt geacht voor het functioneren van de overheid als goed geoliede machine.

Anderzijds dient volgens bepaalde ambtenaren ook aandacht te worden besteed aan het verschijnsel waarbij voormalige politici, of partijpolitieke ambtenaren zich een positie veroveren binnen de dienst 'Omgeving' als één van de belangrijkste departementen binnen een overheid, precies met als doel hun eigen gepersonaliseerde stempel te kunnen drukken op de vergunningverlening. Dit dient evenwel vermeden te worden wegens nefast voor de kwaliteit van omgevingsvergunningen. Vergunningverlening mag in géén geval worden beschouwd als een partijpolitiek spel.

Waar de bevroegde derden eensluidend aangeven zelf duidelijk afkerig te staan tegenover politieke spelletjes en het beïnvloeden van politici of ambtenaren, wordt tussen de regels door zo nu en dan evenwel aangegeven dat men toch weet heeft van collega's (aldus derden), voor wie uitsluitend de finale vergunningsbeslissing telt, en geen mogelijkheid onverlet wordt gelaten om een gunstige vergunningsbeslissing te bekomen.

#### **4.7.2. De audit als één van de bekendste verantwoordings- en controlemechanismen**

Wanneer tot slot bij de respondenten meer specifiek wordt gepolst naar het nut, de betekenis en eventuele meerwaarde van het organiseren van een 'audit' als verantwoordings- en controlemechanisme op de dienst 'Omgeving', geven verschillende ambtenaren over de verschillende bestuursniveaus heen aan dat het een meerwaarde kan hebben, voor zover de focus ligt op 'verbeteren', eerder dan 'op te sporen waar het fout ging'. Enkele ambtenaren geven aan dat de bestaande structuur zich reeds afdoende ertoe leent om klachten of een disfunctioneren bespreekbaar te maken, wat door hogere leidinggevenden wordt opgepikt en waarmee aan de slag wordt gegaan met tastbaar resultaat als gevolg, waardoor niet echt een behoefte wordt ervaren om op een eerder formele wijze een audit te laten uitvoeren. Door sommige ambtenaren wordt aangestipt dat een te snelle opeenvolging van periodieke audits aanleiding kan geven tot een 'continue' hervormingsgeest, wat kan zorgen voor permanente onrust, spanningen en stress op de werkvloer.

Alle bevroegde politici zijn het er daarentegen over eens dat een periodieke 'audit' van de dienst 'Omgeving', of het functioneren van het omgevingsvergunningproces binnen de vergunningverlenende overheid een meerwaarde kan hebben, waarbij pijnpunten worden bloot gelegd, alsook elementen die wijzen op het goed functioneren in de kijker worden gezet. Enkele politici geven aan dat vandaag de dag reeds periodiek bepaalde diensten aan een audit worden onderworpen, waarover men zeer tevreden is.

Een periodieke 'audit' van de dienst 'Omgeving', of het functioneren van het omgevingsvergunningproces binnen een vergunningverlenende overheid, wordt over het algemeen door de bevroegde derden als wezenlijk beschouwd teneinde knelpunten en disfuncties aan de oppervlakte te brengen. Het wordt van waarde geschat dat een overheid zichzelf periodiek een spiegel voorhoudt en bepaalde reflexen verwerft. Het leidt er anderzijds ook toe dat de burger vertrouwen krijgt en behoudt in de overheid. Het begrip 'audit' wordt evenwel door meerdere derden als een te streng of negatief begrip ervaren. Het begrip mag in geen geval een te hoge drempel creëren voor overheden om ermee aan de slag te gaan. Van belang is een positieve benadering, waarbij de vraag wordt gesteld wat kan verbeterd worden, waar het proces is misgelopen en welke verbetervoorstellen hiervoor kunnen worden uitgewerkt. Anderzijds wordt aangekaart dat een audit niet steeds erin slaagt om de werkelijke problemen aan het licht te brengen. Daarnaast blijkt de grootte van de betrokken overheid volgens derden ook een wezenlijke impact op het resultaat van een interne audit te kunnen hebben. Bij kleinere overheden kunnen uitgesproken meningen of standpunten sneller in verband worden gebracht met de betrokken ambtenaar die de uitspraak heeft gedaan, waardoor vertrouwelijkheid en anonimisering erg relatieve begrippen worden, waardoor een audit een eerder nadelige dan een positieve impact zou hebben op het functioneren van de dienst.

### **4.8. Een beknopte vergelijking met het Nederlandse model van omgevingsvergunningverlening**

Omdat het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening best fel besproken is binnen Vlaanderen, leek het nuttig om even over de muur heen te kijken naar onze noorderburen, hoe zij de impact van politiek-ambtelijke verhoudingen op de omgevingsvergunningverlening benaderen. Vijf Nederlandse respondenten werden bevroegd, in de hoop kennis en inspiratie op te doen die mogelijks van pas zou kunnen komen in mijn zoektocht naar oplossingen voor de knelpunten en problemen die zich bij ons stellen.

### 4.8.1. Beoordeling en besluitvorming op de verschillende bestuursniveaus

De omgevingsvergunning werd in Nederland op 1 oktober 2010 ingevoerd met de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), en verving de verschillende vergunningen voor wonen, ruimte en milieu, zoals de bouwvergunning, milieuvergunning, sloopvergunning en kapvergunning. De omgevingsvergunning moest ervoor zorgen dat iemand die een project wil uitvoeren dat project niet langer hoeft te splitsen in verschillende activiteiten waarvoor verschillende vergunningen moeten worden aangevraagd bij verschillende bestuursorganen. Het proces van de omgevingsvergunningverlening kent een 'reguliere' procedure en een 'uitgebreide' procedure. De reguliere procedure mag 8 weken duren en kan éénmaal met 6 weken worden verlengd. De uitgebreide procedure mag 6 maanden duren en kan ook éénmaal met 6 weken worden verlengd.



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

In Nederland wordt er op drie bestuursniveaus aan vergunningverlening gedaan: de gemeente, de provincie en het Rijk. De grote meerderheid van de aanvragen (naar schatting zo'n 95%) wordt behandeld op het gemeentelijke bestuursniveau. Waar de uiteindelijke vergunningsbeslissing wordt genomen door het politieke beslissingsorgaan van het betrokken bestuursniveau (respectievelijk het college van burgemeester en wethouders, het college van gedeputeerde staten en de Minister), wordt het ontwerp van beslissing opgemaakt door hetzij ambtenaren die rechtstreeks voor het Rijk actief zijn, en dit voor aangelegenheden die zijn voorbehouden voor het niveau van het Rijk (bijvoorbeeld hoogspanningsleidingen, rijkswegen, stormvloedkeringen,...), dan wel ambtenaren die deel uitmaken van een regionale 'Omgevingsdienst', zijnde juridisch gezien een rijksuitvoeringsdienst waarin specialisten afkomstig uit gemeenten en provincies geclusterd samenwerken, en dit voor aangelegenheden waarvoor de gemeenten en provincies bevoegd zijn. De regionale Omgevingsdiensten beschikken hierbij over 'gemandateerde' uitvoeringsbevoegdheden.

De Omgevingsdiensten zijn opgericht vanaf 2013, onder meer naar aanleiding van enkele grote incidenten zoals de vuurwerkramp in Enschede, de brand in het Hemeltje in Volendam en de ramp in Moerdijk. Het organiseren van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving op het gebied van omgevingsrecht moest slimmer. Het verbinden van gezamenlijke kennis en expertise vormde het centrale uitgangspunt voor hun oprichting. Dit blijkt vandaag de dag onder meer door de verschillende invalshoeken van waaruit vergunningsaanvragen door de Omgevingsdienst worden beoordeeld, zeker bij grotere of complexe projecten (er is een zgn. 'juridische toetsing' die de juridische correctheid van het advies beoordeelt, een 'collegiale toetsing' waarbij de uniformiteit in zienswijze tussen collega's centraal wordt geplaatst en de 'handhaafbaarheidstoetsing', waarbij wordt nagegaan in hoeverre de opgelegde voorwaarden ook daadwerkelijk uitvoerbaar en controleerbaar zijn). Ook wordt er een groot belang gehecht aan kennisverwerving en kennisdeling.

Een omgevingsdienst krijgt op basis van 'mandatering' de bevoegdheid om brieven en besluiten te versturen. Het mandaat houdt in dat de dienst mag handelen voor het bestuursorgaan, maar dat het bestuursorgaan verantwoordelijk blijft voor de gestelde handelingen en besluiten. Omgevingsdiensten houden zich niet enkel bezig met 'vergunningverlening', maar ook met 'toezicht' en 'handhaving'. Daarnaast worden er hoofdzakelijk milieuzaken behandeld; in ondergeschikte orde is het werkveld uitgebreid met bouwen, natuur en water. Nederland telt 29 regionale Omgevingsdiensten (zie onder vermelde figuur). Iedere Omgevingsdienst heeft een eigen werkgebied met eigen opdrachtgevers. Deze opdrachtgevers zijn de Nederlandse gemeenten en provincies.



Bron: Regioatlas.nl

Waar de vergunningverlening in beginsel wordt beschouwd als een onderdeel van de 'uitvoerende' dienst (taak die wat betreft de gemeenten en provincies wordt uitgevoerd door de Omgevingsdiensten), vormt het vaststellen van beleidsvisies en kaders voor de vergunningverlening een onderdeel van de 'beslissende' dienst (beslissingen die worden genomen door de gemeenten en provincies). Het beleid van het bevoegde gezag dat eindverantwoordelijk is voor een besluit, kan dan ook botsen met het beleid van naburige gemeenten die bij dezelfde Omgevingsdienst zijn aangesloten, wat het werk van een Omgevingsdienst kan bemoeilijken. Het bestuursorgaan van het betrokken bestuursniveau neemt juridisch gezien het uiteindelijke vergunningsbesluit en draagt de verantwoordelijkheid voor de inhoud ervan. Zoals gezegd kunnen verschillende gemeenten en de provincie een afwijkend beleid hebben, waardoor een Omgevingsdienst voor dilemma's kan komen te staan. Ook kunnen gemeenten en provincies onderling in discussie raken over specifieke situaties, waardoor collega's binnen een Omgevingsdienst tegenover elkaar kunnen komen te staan wat betreft bepaalde standpunten. Ook dan staat een Omgevingsdienst juridisch gezien buiten spel, en is en blijft het bestuursorgaan de eindverantwoordelijkheid dragen.

Tot slot dient aangestipt dat waar de vergunningsbeslissing voor het gemeentelijke en het provinciale bestuursniveau wordt voorbereid door de regionale Omgevingsdiensten, de betrokken bestuursniveaus nog wel elk beschikken over een eigen 'dienst omgeving', waar de burger terecht kan om informatie te vragen over de van toepassing zijnde stedenbouwkundige voorschriften, of om een ontwerp van aanvraag te bespreken. In dit laatste geval gebeurt het vaak, en dan voornamelijk bij grotere en complexe projecten, dat het overleg plaatsvindt in samenspraak met de bevoegde regionale Omgevingsdienst, teneinde eenvormigheid en een kwalitatieve vergunningverlening na te streven.

Ter evaluatie van het Nederlandse systeem van vergunningverlening wijzen meerdere Nederlandse respondenten op het grote voordeel van de ‘afstand’ die is gecreëerd tussen het politieke orgaan dat officieel de vergunningsbeslissing neemt, en de regionale Omgevingsdienst die op basis van zgn. ‘mandatering’ inhoudelijk de aanvraag beoordeelt en voorbereidt, waarbij er nauwelijks politieke druk wordt uitgeoefend op de ambtenaren die zich inhoudelijk met de opmaak van de vergunningsbeslissing bezighouden, in tegenstelling tot wat het geval is voor de rijksambtenaren, die wel rechtstreeks de hete adem van de politici in de rug voelen. Wanneer een vergunning conform de geldende regelgeving kan worden toegekend, zal er slechts uiterst zelden afwijkend worden geoordeeld door het politieke beslissingsorgaan. Een ‘traditie’ van afwijken van het ontwerp van vergunningsbesluit kent men hier in geen geval. Ook het begrip ‘politiek dienstbetoon’ blijkt eerder onbekend. Anderzijds maakt één van de respondenten gewag van een té grote macht in handen van de ambtenaren, nu het politieke bestuursorgaan (het bestuurscollege) in feite nauwelijks weet zou hebben van wat er zich op het ambtelijke niveau afspeelt (gelet op de mandatering van de vergunningsbeslissingen), er nauwelijks of niet gebruik wordt gemaakt van de juridische mogelijkheid om aanwijzingen te geven of de voorgestelde vergunningsbeslissing te wijzigen, laat staan de vergunningsbeslissing in te trekken, waarbij het bestuur voor voldongen feiten zou worden geplaatst en de ambtenaren zich in werkelijkheid zouden onttrekken aan elke vorm van democratische controle. In dit verband worden ambtenaren dan ook afgeschilderd als ‘de vierde macht’.

De beschreven afstand tussen de politiek en de betrokken ambtenaar staat er evenwel niet aan in de weg dat volgens de bevroegde respondenten achter de schermen in de praktijk wordt gelobbyd tussen politici en leidende ambtenaren van de regionale Omgevingsdiensten, hoewel er hier in principe geen rechtstreekse interventies zijn van de politicus naar de behandelende ambtenaar toe. De bevroegde ambtenaar ervaart het duidelijk als een gemakkelijkere manier van werken dan voorheen, toen men zelf nog rechtstreeks afhankelijk was van, en deel uitmaakte van de gemeente of provincie. Op andere vlakken lijkt het systeem van de regionale Omgevingsdiensten wél aan discussie onderhevig meer in het bijzonder wanneer er sprake is van tegengestelde beleidsvisies tussen gemeenten onderling of gemeenten en provincies, wat ertoe leidt dat de betrokken ambtenaar al naar gelang de gemeente waarvoor hij optreedt, andere regelgeving moet toepassen, dan wel deze op een andere wijze moet interpreteren, wat de samenwerking soms bemoeilijkt. Ook op het vlak van financiering, centrale aansturing en de steeds verder gaande overheveling van taken van het gemeentelijke of provinciale bestuursniveau naar de regionale Omgevingsdiensten, rijzen er steeds vaker discussies die zo nu en dan de media halen.

#### 4.8.2. De betrokkenheid van de burger

Niet alleen onder invloed van de recente uitspraak van het Hof van Justitie in het zgn. Varkens-in-Nood-arrest<sup>326</sup> waarin werd geoordeeld dat ook personen die geen ‘voorziening’ hebben ingediend tegen een aanvraag, toegang moeten krijgen tot de rechter om de vergunningsbeslissing aan te kunnen vechten, maar ook in de thans reeds bestaande Nederlandse Omgevingswet die van toepassing is op de omgevingsvergunningverlening, wordt er expliciet aandacht besteed aan informatieverstopping en participatie van de burger in het vergunningsproces. Uitgangspunt hierbij is dat burgerparticipatie een positief effect zou hebben op de kwaliteit van de vergunningverlening, waarbij de impact op de doorloop van de vergunningsprocedure slechts beperkt zou zijn, hoewel kritische stemmen opmerken dat er vandaag de dag geen empirisch bewijs van deze beweringen voor ligt. Ook in de nieuwe Omgevingswet wordt er expliciet een hoofdstuk toegevoegd dat rechten toekent op dit vlak. Waar een voorafgaand verplicht traject van burgerparticipatie in een aantal gevallen aan de projectontwikkelaar wordt opgelegd, wordt de precieze manier waarop dit moet gebeuren, eerder in het midden gelaten, teneinde de participatie niet in een al te strak keurslijf te steken en ruimte te bieden voor een creatieve invulling op maat van het betrokken project of de omgeving. Bijgevolg zijn er weinig bepalingen of handvaten in de wetgeving voorhanden die concreet voorschrijven hoe het participatietraject precies moet verlopen of welke voorwaarden precies moeten zijn vervuld teneinde te kunnen spreken over een rechtsgeldig participatietraject.

---

<sup>326</sup> HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7.

Dit schept onduidelijkheid en rechtsonzekerheid volgens bepaalde respondenten. Er wordt eveneens kritiek geuit op het principe van het uitbesteden van de burgerparticipatie aan 'particulieren' daar waar men dit beschouwt als een eigen taak van de overheid. In het verlengde hiervan wordt opgemerkt dat vaak voorafgaand aan dit participatietraject al een hele reeks beslissingen zijn genomen zoals vb. de aankoop van de grond, waardoor de beoogde burgerparticipatie in de praktijk niet meer dan een louter formalistische verplichting zou uitmaken.

Voor wat betreft de betrokkenheid van de burger bij het omgevingsvergunningsproces wordt er vandaag de dag in Nederland ook steeds vaker een beroep gedaan op de wetgeving inzake 'openbaarheid van bestuur', op basis waarvan burgers toegang willen bekomen tot bepaalde bestuursdocumenten die in beginsel afgeschermd worden bewaard. Burgers groeperen zich ook steeds vaker in belangengroeperingen dan individueel op te treden, teneinde bezwaren aan te voeren tegen bouwprojecten of om toegang te bekomen tot de rechter door beroep aan te tekenen tegen vergunningsbeslissingen. De indruk leeft alvast dat steeds vaker burgers het heft in eigen handen nemen om aan te tonen dat de overheid zelf niet in orde is met of voldoet aan de eisen die zij heeft opgelegd, wat leidt tot een tanend vertrouwen van de burger in de overheid, wat zich manifesteert wanneer er verkiezingen worden georganiseerd.

De bevroegde respondenten geven aan de indruk te hebben dat de mate van al dan niet betrokkenheid van de burger bij het proces tot vergunningverlening, als een slingerbeweging kan worden gezien doorheen de tijd, waarbij in het ene geval extra wordt ingezet op burgerparticipatie, terwijl in een volgend tijdsvak op de rem wordt gestaan en de inspraak- en beroepsmogelijkheden terug aan banden worden gelegd omdat het weinig meerwaarde zou bieden of juist als te belastend zou worden gezien voor een snel vergunningsproces.

### **4.8.3. De regelgeving; toepassing en interpretatie ervan**

De bevroegde respondenten geven unaniem aan dat de regelgeving eerder gestructureerd, duidelijk en overwegend helder in elkaar steekt, waarbij er geen al te wezenlijke problemen rijzen voor wat betreft het onder de knie krijgen van nieuwe regelgeving, dan wel voor wat betreft de toepassing en interpretatie van de regelgeving. Er wordt op gewezen dat er minder 'versnipperde' regelgeving zou zijn dan in Vlaanderen het geval is. Daarnaast zouden 'juristen' sterk vertegenwoordigd zijn in de diensten 'Omgeving' en de regionale Omgevingsdiensten, wat leidt tot meer geprofessionaliseerde diensten, wat zich op het terrein zou vertalen in minder discussies over juridische elementen of beleidsaspecten maar eerder discussies over de interpretatie van feiten en deskundigenadvisering.

Evenwel bestaat er vandaag de dag wel protest tegen de daadwerkelijke invoering van de nieuwe Omgevingswet die is voorzien per 1 januari 2023. Heel wat stemmen gaan op om de voorkeur te geven aan het 'herstellen' of 'aanpassen' van de bestaande wetgeving op die punten waarop men wil verbeteren, dan het invoeren van een volledig nieuwe wet. Afstel lijkt evenwel onbespreekbaar nu reeds zo'n tien jaar wordt gesleuteld aan het tot stand brengen van de nieuwe regelgeving, waarbij de finale versie reeds in 2016 zou zijn afgerond.

Wezenlijk knelpunt blijkt vandaag de dag wel te zijn de mate waarin de in de Omgevingswet opgenomen eisen inzake 'digitalisering' van het vergunningsproces, wel daadwerkelijk haalbaar en realistisch zijn. Zo zou het mogelijk moeten worden om per perceel de van toepassing zijnde stedenbouwkundige voorschriften en toegekende vergunningsbeslissingen te raadplegen, wat geen eenvoudig te klaren klus blijkt te zijn voor de vele Nederlandse steden en gemeenten die vaak ook nog volop bezig zijn met een digitaliseringsoperatie, waarbij er problemen zullen rijzen inzake compatibiliteit van het bestaande softwarepakket van de gemeente met het in de toekomst door de Nederlandse overheid opgelegde softwareprogramma waarin de gegevens moeten worden verwerkt en aangeboden, alsook van de beschikbaarheid van tijd en middelen voor de diverse softwarebedrijven die momenteel een rush van gemeenten ervaren die de digitaliseringsoperatie nog zouden moeten voltooien voor 1 januari 2023.

Bezorgdheid wordt eveneens geuit over de invoering van enkele nieuwe begrippen, waaronder het begrip 'omgevingsplan', waarbij het momenteel nog volstrekt onduidelijk zou zijn hoe deze plannen moeten worden opgemaakt, en hoe deze er precies moeten uitzien. Ambtenaren zullen ongetwijfeld ermee worstelen om zich deze materie eigen te maken, waarbij ook rechtspraakinzichten worden afgewacht teneinde met meer kennis van zaken hiermee aan de slag te kunnen gaan.

Wanneer het onderwerp wordt aangesneden over de mate van ondersteuning vanuit de Rijksoverheid wat betreft kennis, toepassing en interpretatie van de omgevingsregelgeving, bestaat er unaniem een overwegend grote tevredenheid over de wijze waarop de Rijksoverheid de ambtenaren of derden ondersteunt met beschikbare informatie, databanken enz. Er blijkt daarnaast een zeer goed uitgebouwde traditie te zijn van georganiseerde commerciële adviesbureaus, belangengroeperingen, wetenschappelijke instellingen en verenigingen (vb. Instituut Bouwrecht, Vereniging Milieurecht, Vereniging van bouw- en woningtoezichthouders, Vereniging van Nederlandse gemeenten,...) die al dan niet tegen betaling voorzien in gespecialiseerde kennisverwerving en kennisdeling (waaronder vragendatabanken, modelverordeningen, sjablonen enz.), waarop vlot een beroep wordt gedaan door zowel ambtenaren bij gemeenten en provincies als door derden die vaak beroepshalve actief zijn in de omgevingsmaterie, en voor wie kennisverwerving een absolute noodzaak vormt om op een professionele wijze actief te zijn. Daarnaast blijkt dat kennisverwerving en kennisdeling ook de hoofdreden vormde voor het oprichten van de regionale Omgevingsdiensten, omdat men in zag dat vooral kleine gemeenten niet in staat waren om zelf in deze gespecialiseerde kennisverwerving te voorzien, wat nochtans onontbeerlijk is om op een professionele wijze aan vergunningverlening te doen. Zowel overheden, politici als derden zien zich hierbij geenszins afhankelijk van de Rijksoverheid, noch verwacht men van de Rijksoverheid een verdergaande ondersteuning op dit vlak.

#### 4.8.4. De inzet van mensen en middelen

Zoals hoger reeds aangestipt, werden de regionale Omgevingsdiensten opgericht vanaf 2013, met de bedoeling om kennis en expertise te bundelen op het gemeentelijke en provinciale niveau. Het Rijk beschikt op zijn beurt over eigen ambtenaren.

Over het algemeen blijken de regionale Omgevingsdiensten volgens de bevroegde respondenten over voldoende gespecialiseerd personeel te beschikken teneinde de op hun rustende taken te kunnen vervullen, hoewel er ook hier voortdurend vacatures blijken open te staan, en zowel gemeenten als provincies steeds vaker ertoe neigen om taken af te stoten naar de regionale Omgevingsdiensten (sommige taken dienen verplicht door de Omgevingsdiensten te worden uitgevoerd, andere taken kunnen optioneel worden afgestoten) waarbij er soms discussies rijzen over de valorisering van deze taakoverdrachten en de financiering ervan door de gemeenten en provincies die de taken overhevelen. De bevroegde respondenten zijn het unaniem erover eens dat met de introductie van de regionale Omgevingsdiensten een enorme stap voorwaarts werd gezet op het vlak van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening, waarbij zeker bij grotere en meer complexe projecten steeds met een projectgroep het ontwerp van vergunningsbesluit wordt opgemaakt en in een deskundige aanpak wordt voorzien, alsook voor wat betreft de kennisverwerving en kennisdeling het niveau werd opgetild en meer eenvormig werd gemaakt voor de deelnemende gemeenten en provincies. De toegenomen schaalgrootte heeft duidelijk een positieve impact op het benodigde opgeleid en gespecialiseerd personeel voor de uitvoering van taken op het vlak van o.m. de omgevingsvergunningverlening.

Evenwel werd het functioneren van de regionale Omgevingsdiensten in 2021 op verzoek van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat nog tegen het licht gehouden in een officieel rapport.<sup>327</sup>

---

<sup>327</sup> ADVIESCOMMISSIE VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING, "Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur", 4 maart 2021: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/04/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur>.



Centraal stond de vraag hoe het functioneren van de Omgevingsdiensten, ook in relatie tot het bevoegde gezag, versterkt kan worden en hoe het Rijk zijn regierol kan invullen, waarbij ook werd gekeken naar de toekomstbestendigheid van het stelsel. De commissie oordeelde dat het stelsel op de volgende punten tekortschiet:

- De onafhankelijkheid van de Omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taak, is ten onrechte ondergeschikt gemaakt aan de nabijheid bij het bevoegd gezag;
- Omgevingsdiensten zijn onvoldoende robuust om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen, door een combinatie van:
  - een te kleine schaal van een aantal diensten,
  - negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving en kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering,
  - een te grote diversiteit in het takenpakket waardoor een regionale handhavingsstrategie niet van de grond komt.
- Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zouden ondermaats zijn voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie.
- Het interbestuurlijk toezicht op een behoorlijke en rechtmatige uitvoering van medebewindstaken zou over de gehele linie zwak ontwikkeld zijn; de meest in het oog springende lacune is het geheel ontbreken van (extern) toezicht op het functioneren van de Omgevingsdiensten. Het interbestuurlijk toezicht functioneert onvoldoende om de noodzakelijke *checks and balances* te garanderen.
- Regie door het Rijk ontbreekt, stelselverantwoordelijkheid door de bewindspersoon is in de huidige vorm een fictie.

De eindconclusie heeft geleid tot tien maatregelen om te komen tot een effectief, slagvaardig en toekomstgericht stelsel:

1. De ondergrens voor de omvang van de Omgevingsdiensten moet verhogen;
2. De kwaliteit moet worden verbeterd en afgestemd op de aard van de inrichtingen;
3. Meer prioriteit, capaciteit en inzet moet worden voorzien voor strafrechtelijke handhaving en vervolging;
4. Hetzelfde basistakenpakket moet worden voorzien voor elke Omgevingsdienst;
5. Een landelijke normfinanciering dringt zich op in de plaats van lokale outputfinanciering;
6. Een verplichting tot informatie-uitwisseling en het investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling moet worden voorzien;
7. Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio dringt zich op;
8. Een versterking van de positie van de directeur door een verplicht mandaat en het herzien van de benoemingsprocedure is noodzakelijk;
9. Rijkstoezicht moet worden ingericht op de Omgevingsdiensten;
10. Advisering en een uitvoeringstoets door Omgevingsdiensten over omgevingsplannen moet worden voorzien.

Op IT en digitaal vlak blijkt Nederland volgens de respondenten een behoorlijk goede traditie te hebben voor wat betreft het digitaal verwerken van vergunningsaanvragen (sinds 2008-09) alsook het digitaal archiveren van vergunningsdossiers, hoewel er toch een verschil blijkt te zijn van de ene opzichts de andere gemeente.

Opmerkelijk blijkt anderzijds het gegeven dat burgers over het fundamentele 'recht' blijken te beschikken om nog steeds analoog een vergunningsaanvraag te kunnen indienen, en dus in geen geval kunnen verplicht worden om over te schakelen naar een volledig digitale dienstverlening.

Anderzijds voor wat betreft het ter beschikking stellen van software voor de dossierbehandelingsystemen, worden er door het Rijk welbepaalde zgn. 'standaarden' voorzien waaraan producenten moeten voldoen om hun programma op de markt te kunnen aanbieden. Dit heeft in de praktijk tot gevolg dat er een goede afstemming is tussen de producenten en de regelgever wat betreft beschikbare systemen, formulieren enz. wanneer bepalingen in de regelgeving worden gewijzigd of nieuwe eisen worden gesteld, zodat de regelgeving onmiddellijk toepasbaar en uitvoerbaar wordt en men niet de implementatie door de softwarebedrijven in de toekomst dient af te wachten.

#### 4.8.5. Ethiek, waarden en normen

Waar het begrip politiek dienstbetoon eerder onbekend blijkt te zijn bij onze noorderburen, waarbij er in geen geval sprake lijkt te zijn van de doordrongenheid van de vergunningverlening door het politiek dienstbetoon of politieke druk of macht (zeker niet op het niveau van de gemeentelijke en provinciale overheid), lijkt er in Nederland wel meer en expliciete regelgeving voorhanden te zijn (Besluit van 12 april 2003 houdende uitvoering van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Besluit BIBOB)) die moet waken over het in acht nemen van ethiek, waarden en normen bij de omgevingsvergunningverlening, en de uitvoering van vergunde projecten.<sup>328</sup>

Daarnaast blijkt er ook een groot besef te bestaan aangaande het in acht nemen van ethiek, waarden en normen, nu het risico op het ontdekken van niet-conforme praktijken té groot zou zijn, en er te zware gevolgen aan verbonden zouden zijn. Wat er evenwel niet aan in de weg blijkt te staan dat in sommige gevallen dossiers of bedrijven de pers halen nu niet conform werd gehandeld. Andere respondenten kaarten het gebrek aan ethiek, waarden en normen aan in hoofde van de Nederlandse overheid, waarbij het openbaar bestuur tekort zou schieten aan haar voorbeeldrol.

---

<sup>328</sup> D. VAN DAELE en K. VERBIST, "De Nederlandse wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur: ook voor België het overwegen waard?", *Vigiles* 2010/5-2011/1, 232-257.

# Hoofdstuk 5. Conclusie en discussie

## 5.1. Conclusie

### 5.1.1. Hoofdonderzoeksvraag: Hoe kunnen we kwaliteitsvolle omgevingsvergunningverlening verklaren via politiek-ambtelijke verhoudingen?

Om de impact te bestuderen van politiek-ambtelijke verhoudingen op een kwaliteitsvolle omgevingsvergunningverlening hebben we het onderzoek toegespitst op enerzijds de dynamiek van de politiek-ambtelijke verhoudingen waarbinnen de vergunningsbeslissing tot stand wordt gebracht (deelvraag 1), en anderzijds op de factoren die op hun beurt de politiek-ambtelijke verhoudingen determineren (deelvraag 2), teneinde het antwoord op de hoofdonderzoeksvraag te bekomen.

In dit onderdeel worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek weergegeven.

### 5.1.2. Deelvraag 1: Wat is de impact van politiek-ambtelijke verhoudingen op een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening?

Uit de interviews blijkt dat de impact van 'politiek-ambtelijke verhoudingen' op een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening wordt bepaald door drie variabelen:

1. de positie van de ambtenaar;
2. de positie van de politicus;
3. de verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus.

De 'positie van de ambtenaar' wordt beïnvloed door 1) de centrale plaats die hij inneemt in het vergunningsproces, 2) zijn constructieve ingesteldheid, 3) de sturende druk die wordt uitgeoefend door politici, en tot slot 4) de in samenspraak met politici en belangengroeperingen vastgestelde beleidsvisies waaraan de vergunningsaanvragen moeten worden getoetst.

- Derden blijken unaniem van oordeel dat de ambtenaar een centrale plaats inneemt in het omgevingsvergunningsproces. Hij wordt beschouwd als een expert, en vormt hét aanspreekpunt, zowel in de fase voorafgaand aan het indienen van de omgevingsvergunningsaanvraag als lopende de procedure die leidt tot een beslissing over de aanvraag. De omgevingsambtenaar kent doorgaans als geen ander de details en gevoeligheden van de aanvraag, al blijkt het onderscheid tussen recent afgestudeerde of in dienst getreden ambtenaren, en ambtenaren met een jarenlange ervaring toch een merkbare invloed te hebben op de vlotte of eerder stroeve samenwerking tussen beiden. Op politici wordt daarentegen bij voorkeur een beroep gedaan om strategische redenen, teneinde in dialoog te treden over een ongunstig advies, of een gevoelig dossier waarbij men een vergunningsbeslissing beoogt die confirmeert aan de wens van de maatschappij, of wanneer men de indruk krijgt ten onrechte geen gehoor te vinden voor zijn argumentatie bij de ambtenaar.

- Wezenlijk is eveneens de 'constructieve' ingesteldheid van de ambtenaar, waarbij de focus ligt op het 'zoeken naar oplossingen' met het oog op het bekomen van een vergunbare aanvraag eerder dan het formuleren van belemmeringen en weigeringsgronden.

- De positie van de ambtenaar blijkt ongunstig te worden beïnvloed door een 'sturende' druk van politici om zijn oordeel in de ene of de andere zin te wijzigen. Het merendeel van de bevraagde ambtenaren geeft evenwel aan hier niet aan toe te geven. In die gevallen waarin men zwicht voor de politieke druk, wordt het primaat van de politiek en het behoud van een goede verstandhouding met de politicus als motief opgegeven.

- De positie van de ambtenaar wordt eveneens beïnvloed door het voorhanden zijn van duidelijke, eenvormige (grote) beleidsvisies, die schriftelijk worden vastgesteld, gevalideerd zijn op het hogere beroepsniveau en voor zowel de ambtenaar als de politicus het uitgangspunt vormen voor een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening. Aandacht voor de betrokkenheid van belangengroeperingen hierbij (vb. architecten, projectontwikkelaars,...) wordt geacht een gunstige impact te hebben op de kwaliteit van de omgevingsvergunningverlening, gelet op de gedragenheid ervan door het beoogde doelpubliek. Op die manier wordt het discussiegehalte tijdens de vergunningsprocedure in aanzienlijke mate herleid.

De 'positie van de politicus' wordt beïnvloed door 1) zijn persoonlijkheid, 2) het politiek dienstbetoon dat hij vervult 3) de mate waarin hij zelf, of zijn kabinetmedewerkers, vertrouwd zijn met en de nodige expertise bezitten op het vlak van de omgevingsmaterie 4) het vertrouwen van derden in de politicus, 5) nakende verkiezingen en de beperkte duur van de legislatuur en 6) zijn onmisbare rol binnen het proces van vergunningverlening.

- Ambtenaren hierin gevolgd door derden geven aan dat politici eerder een persoonsgebonden dan een partijgebonden stempel drukken op de omgevingsvergunningverlening.

- Onder het politiek dienstbetoon verstaan zowel ambtenaren als politici 'het wegwijs maken van de burger in de complexe dienstverlening van de overheid, waarbij de burger de weg wordt gewezen naar de juiste ambtenaar'. De werkwijze waarbij politiek dienstbetoon wordt aanschouwd als 'een manier om de behandeling van individuele aanvragen te versnellen', of nog, 'te voorzien in een behandeling op maat van de burger, waarbij kan worden afgeweken van de algemeen geldende normen en voorschriften', wordt hierbij verworpen. Derden op hun beurt treden in beginsel de hogervermelde invulling bij, hoewel er toch wordt gerekend op een verdergaande tussenkomst van de politicus in het geval van specifieke 'strategische' projecten met een bijzondere maatschappelijke meerwaarde. Het door de burger gelegitimeerd optreden van de politicus, en de steeds belangrijker rol die jurisdictionele rechtscolleges (de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de Raad van State als cassatierechter) spelen in het vergunningsproces, waardoor zgn. machtsmisbruik of 'onaanvaardbaar politiek favoritisme' de kop zou worden ingedrukt, in combinatie met de verre gaande economische impact van beroepsprocedures, maken dergelijke vorm van politiek dienstbetoon voor derden aanvaardbaar.

- Zowel politici, ambtenaren als derden hechten er belang aan dat de politicus zelf beschikt over een basiskennis van de omgevingsmaterie, dan wel dat hij zich laat omringen door kabinetmedewerkers met voldoende expertise, wat doorgaans aan de orde is bij grotere steden en gemeenten en hogere bestuursniveaus. Politici willen zo vermijden volledig afhankelijk te zijn van een ambtenaar die de wijsheid in pacht lijkt te hebben. Kennis betekent immers tegelijkertijd ook 'macht', wat politici ertoe dwingt om op gelijke hoogte over de omgevingsmaterie te kunnen meepraten met hun ambtenaren van de dienst. Voor ambtenaren kan kennis in hoofde van de politicus worden gecompenseerd door een duidelijke 'visie' van de politicus evenals 'vertrouwen' in de expertise van de ambtenaar. Derden zien in 'kennis' in hoofde van de politicus een belangrijke meerwaarde voor zowel een kwaliteitsvol vooroverleg met de politicus, als de 'sterkte' van het dossier voor de vergunbaarheid ervan en het standhouden van de vergunning. Politici die uitspraken doen op basis van hun buikgevoel, eerder dan op basis van verworven kennis, ondermijnen de expertiserol van hun ambtenaren wat een ongunstige impact heeft. Door allen wordt wel gewezen op de grote complexiteit van de omgevingsmaterie waardoor afdoende kennis in hoofde van de politicus geen evidentie is.

- Daarnaast blijkt 'vertrouwen' hebben in de politicus, voor derden ook een wezenlijke impact te hebben op zijn positie. Derden streven ernaar om vertrouwen op te bouwen met politici, dat persoonsgebonden is en niet wordt beïnvloed door de betrokken politieke partij of meerderheids-/minderheidspositie. Het vertrouwen in politici blijkt evenwel tanend wanneer een politicus of politieke partij té lang (meerdere legislaturen achter elkaar) aan het roer staat. In dat geval wordt vaak té lang een eentonige klemtoon gelegd, zonder afdoende nuance of bereidheid om zijn eigen oordeel in vraag te stellen en andersluidende standpunten te overwegen, worden politieke spelletjes gespeeld en ontbreekt de vereiste dynamiek. Ten voordele van de kwaliteit van de omgevingsvergunningverlening dient dan ook te worden gewaakt over een tijdige 'wissel van de macht'.

- Daarnaast blijken verkiezingen of de duur van de legislatuur ook een impact te hebben op de positie van de politicus. Voor complexe of precaire dossiers, wordt in dat geval vaak geadviseerd om de bestuurswissel af te wachten om de vergunningsaanvraag in te dienen. Er zou daarbij een duidelijk onderscheid merkbaar zijn tussen de houding van de politicus aan het begin van de legislatuur, dan wel aan het einde van de legislatuur, waarbij vervolgens een bijkomend onderscheid moet worden gemaakt naar gelang het gaat om 'ervaren' politici die reeds meerdere legislaturen 'meedraaien' ten opzichte van 'nieuwe' politici voor wie het gaat om de eerste legislatuur. Daarnaast vormt de aanwezigheid van een 'stabiele' dan wel 'instabiele' coalitie ook een determinerende factor.

- De positie van de politicus binnen het omgevingsvergunningsproces blijkt daarnaast overwegend niet te kunnen worden weggedacht, nu zijn tussenkomst toelaat in te kunnen spelen op de wensen en noden in de maatschappij, wat volgens de respondenten niet, minstens niet steeds zou voorzien zijn op het vlak van het toepassen van de omgevingsregelgeving, wat tot de taak behoort van de ambtenaar. Uitzondering zou evenwel kunnen worden gemaakt voor kleine, beperkte aanvragen die tot weinig betwisting aanleiding geven.

De 'verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus' wordt op zijn beurt beïnvloed door 1) de mate van persoonlijke 'beoordelingsvrijheid' in hoofde van de ambtenaar, 2) de mate waarin 'sturende' druk door de politicus wordt uitgeoefend op de ambtenaar bij het beoordelen van vergunningsaanvragen, 3) de mate waarin de politicus de rol van de ambtenaar als expert erkent en waardeert, 4) de mate waarin de politicus afwijkt van het advies van de ambtenaar, 5) de loyaliteit van de ambtenaar om de vergunningsbeslissing die afwijkt van zijn advies sluitend te motiveren, 6) transparantie over voorgelegde ontwerpen van aanvragen en lopende vergunningsdossiers (m.b.t. complexe of precaire aanvragen), 7) de beperkte duur van de legislatuur, en tot slot 8) de rol die de leidinggevende ambtenaar speelt in de onderlinge contacten tussen de ambtenaar en de politicus.

- De mate van 'persoonlijke' beoordelingsvrijheid in hoofde van de ambtenaar, waarmee wordt bedoeld de mogelijkheid om in zijn advies als omgevingsambtenaar een geheel 'eigen' beoordeling te maken van de voorliggende omgevingsvergunningsaanvraag, los van politieke beïnvloeding of druk, heeft een wezenlijke impact op zijn verstandhouding met de politicus.

- Ook het feit dat slechts in eerder uitzonderlijke gevallen door de politicus wordt afgeweken van het verslag van de ambtenaar, zorgt voor erkenning van de expertise van de ambtenaar en schept zelfvertrouwen, wat de verstandhouding tussen ambtenaar en politicus ten goede komt. De verstandhouding tussen beiden wordt daarentegen ongunstig beïnvloed door politici die op elk dossier een eigen stempel willen drukken of het oordeel van de ambtenaar aftoetsen bij een externe partij (advocaat, studiebureau,...).

- Het feit dat politici enkel in uitzonderlijke omstandigheden afwijken van het advies van de omgevingsambtenaar, waarbij de ambtenaar voorafgaand aan de collegebeslissing hiervan in kennis wordt gesteld, drukt erkenning en vertrouwen uit in de expertise van 'hun' ambtenaar en heeft een gunstige impact op de onderlinge verstandhouding. Anderzijds ziet de politicus hierin een bevestiging van zijn wezenlijke taak om, waar nodig, oog te hebben voor, en in te spelen op welbepaalde maatschappelijke belangen. Voor politici vormt ook de loyaliteit van de ambtenaar bij het sluitend motiveren van andersluidende politieke beslissingen een wezenlijk onderdeel van hun onderlinge verstandhouding.

- De verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus blijkt ook gunstig te worden beïnvloed wanneer de ambtenaar tijdig terugkoppelt naar de politicus over dossiers m.b.t. precaire of complexe aanvragen, en wanneer de politicus de ambtenaar betreft bij overlegmomenten met derden in het kader van zijn politiek dienstbetoon. Een transparante verhouding verhoogt de werkbaarheid en samenwerking in een materie die sterk onderhevig is aan politieke impact in die gevallen waarin er een appreciatiemarge aanwezig is. Het voorkomt dat de politicus en de ambtenaar door de derde tegen elkaar zouden worden uitgespeeld in een latere fase van het vergunningsproces. Vertrouwen en respect tussen de ambtenaar en de politicus zorgt doorgaans ook voor een grotere bereidheid van beiden om 'oplossingsgericht' te denken, wat een positieve impact heeft op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

- Daarnaast wordt wel gewezen op de impact van de 'legislatuur', wat voor de ambtenaar tot gevolg heeft dat hij regelmatig een andere politicus met andere ideeën en standpunten tegenover zich krijgt, wat tot gevolg heeft dat telkens een nieuwe verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus moet worden opgebouwd, waarbij 'vertrouwen' een determinerende rol speelt, wat niet steeds als vanzelfsprekend kan worden geacht.

- Tot slot wordt de verstandhouding tussen ambtenaren en politici eveneens beïnvloed door de rol die de leidinggevende ambtenaar speelt binnen de dienst 'Omgeving', inzake de onderlinge contacten tussen de ambtenaar en de politicus. Van de leidinggevende wordt verwacht dat hij heldere en eenduidige afspraken met de politici maakt aangaande wie, wanneer en op welke wijze vragen van hen beantwoordt. Bij gebrek hieraan ontstaat een wirwar van interventies, wat veelal als 'belastend' en 'moeilijk werkbaar' wordt ervaren voor de ambtenaar.

### **5.1.3. Deelvraag 2: Wat verklaart de politiek-ambtelijke verhoudingen in een context van omgevingsvergunningverlening?**

De politiek-ambtelijke verhoudingen worden op hun beurt in een context van omgevingsvergunningverlening verklaard door zes variabelen:

1. Het 'bestuursniveau' waarop de vergunningsbeslissing wordt genomen;
2. De 'rol van de overheid' in het proces van de omgevingsvergunningverlening;
3. De 'regelgeving' die van toepassing is op omgevingsvergunningsaanvragen;
4. De 'inzet van mensen en middelen' binnen het proces van omgevingsvergunningverlening;
5. De wijze waarop en de mate waarin, door of binnen de bevoegde overheid aan 'netwerken' wordt gedaan;
6. De aanwezigheid van 'ethiek, waarden en normen' in het omgevingsvergunningsproces.

Het onderzoek maakt duidelijk dat voor wat betreft de drie bestuursniveaus waarop vergunningsbeslissingen worden genomen (gemeente, provincie, Vlaams Gewest) meer in het bijzonder 1) de onderscheiden bestuurskracht, 2) het adaptatievermogen van door het Vlaamse Gewest uitgewerkte beleidsvisies en ruimtelijke principes, 3) de verstandhouding met de hogere bestuursniveaus, waartoe eveneens de validatie van de op het lagere bestuursniveau genomen vergunningsbeslissingen in graad van beroep moet worden gerekend, en tot slot 4) de beoordeling van vergunningsbeslissingen in graad van eerste administratieve aanleg dan wel in graad van administratief beroep, een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de politiek-ambtelijke verhoudingen en de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

- Waar de ontvoogding van de gemeenten heeft geleid tot een autonome vergunningverlening op het gemeentelijk niveau, kaart de grote meerderheid van de bevroegde lokale respondenten de gebrekkige bestuurskracht aan. Het aantal vergunningsaanvragen stijgt elk jaar verder, de werklast neemt verder toe, waarbij er onvoldoende goed opgeleid personeel en middelen voorhanden zijn om op een adequate manier aan vergunningverlening te doen. Een gebrekkige bestuurskracht wordt evenwel niet uitsluitend aangekaart op het lokale bestuursniveau. Ook enkele bevroegde respondenten van het provinciale en gewestelijke bestuursniveau maken hiervan gewag. Daarnaast zijn er eveneens andere respondenten van het lokale en provinciale bestuursniveau die aangeven dat de laatste jaren extra werd geïnvesteerd in het aanwerven van opgeleid personeel, een digitaliseringsoperatie werd uitgevoerd en prioriteit werd verleend aan de opmaak van duidelijke actuele beleidskaders om de vergunningsaanvragen aan af te toetsen, waarbij men aangeeft wél in staat te zijn om op een afdoende wijze aan vergunningverlening te doen.

- Daarnaast blijken de door het Vlaamse Gewest uitgewerkte beleidsvisies en ruimtelijke principes die een langetermijnvisie voor de onderscheiden bestuursniveaus beogen, volgens een grote meerderheid van respondenten uiterst traag door te sijpelen tot de lagere bestuursniveaus (gemeentelijke en provinciale niveau), zouden er onvoldoende mensen en middelen beschikbaar zijn om zich de visies en principes eigen te maken en te implementeren, en zou er onvoldoende ondersteuning zijn vanwege de Vlaamse Overheid met het oog op een correcte en uniforme interpretatie en implementatie, waardoor op het terrein de visies en principes veelal dode letter blijven, dan wel uiteenlopend worden geïnterpreteerd en toegepast. In dit verband wordt aangekaart dat 'lokale' beleidsinstrumenten beter zouden toelaten om een 'beleid-op-maat' te voeren.

- De meerderheid van de bevroegde ambtenaren geeft aan een goede verstandhouding en loyale samenwerking met de ambtenaren van het hogere beroepsniveau belangrijk te vinden, teneinde de eenvormigheid in visie en de afdwingbaarheid van lokale regelgeving te valideren. De verstandhouding blijkt mede te worden bepaald door de mate waarin door lagere bestuursniveaus genomen vergunningsbeslissingen al dan niet in graad van beroep door het hogere bestuursniveau worden bevestigd, als blijk van hun expertise. Vooral de opportuniteitsbeoordeling op het vlak van de 'goede ruimtelijke ordening' blijkt evenwel vaak tot afwijkende beslissingen te leiden.

- Vervolgens blijken de onderscheiden bestuursniveaus eveneens een impact te hebben naar gelang in graad van eerste aanleg dan wel in graad van administratief beroep over de vergunningsaanvraag wordt geoordeeld. De vergunningverlening in graad van beroep wordt gekenmerkt door een grotere juridisering dan de vergunningverlening in graad van eerste administratieve aanleg. Voor wat betreft de opportuniteitsbeoordeling blijkt er geen eenduidig standpunt te bestaan. Een langere beslissingstermijn, meer oplossingsgerichte proceduremiddelen, en overwegend een meer uitgebreid en beter opgeleid en gespecialiseerd personeelsbestand worden door de respondenten als verklaringen naar voor geschoven.

Het onderzoek maakt duidelijk dat voor wat betreft de 'rol van de overheid' in het proces van de omgevingsvergunningverlening meer in het bijzonder 1) het beschikken over een kaderstellend beleid dat het resultaat is van samenwerking tussen ambtenaren en politici, 2) het voorhanden zijn van een georganiseerd en constructief overleg tussen ambtenaren en politici met het oog op een eenvormige beoordelings- en besluitvorming, 3) het voorhanden zijn van 'constructieve' processen tussen ambtenaren, politici en derden die moeten leiden tot een 'voorspelbare' vergunningsbeslissing, 4) bijzondere aandacht voor burgerparticipatie voorafgaand of tijdens de vergunningsprocedure, en tot slot 5) aandacht voor de zorgvuldige en afdoende motivering van vergunningsbeslissingen, een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de politiek-ambtelijke verhoudingen en de kwalitatieve vergunningverlening.

- Het onderzoek wijst uit dat beleidsvorming waarbij een kader wordt uitgewerkt waaraan vergunningsaanvragen kunnen worden getoetst, en wat het resultaat dient te zijn van 'samenwerking' tussen politici en ambtenaren, een wezenlijke rol speelt in het optimaal functioneren van de dienst 'Omgeving' binnen een overheid.

- Daarnaast blijkt het investeren in onderling overleg tussen ambtenaren en politici zodat beiden op dezelfde golflengte zitten op het vlak van de omgevingsvergunningverlening en het omgevingsbeleid voor de bevroegde politici een rol van betekenis te zijn in hoofde van de overheid.

- Derden hechten op hun beurt een grote waarde aan de goede samenwerking tussen politici, ambtenaren en de derden, waarbij een 'helder' en 'duidelijk' standpunt wordt ingenomen tijdens voorbesprekingen, wat moet leiden tot een 'voorspelbare' finale vergunningsbeslissing.

- Daarnaast geven de respondenten aan dat de betrokkenheid van de burger, zowel voor als tijdens de procedure, en dan meer in het bijzonder de mate waarin en de wijze waarop de burger wordt geïnformeerd, aan de burger inspraak of medezeggenschap wordt toegekend, wat zich eveneens vertaalt in de beroepsprocedures die door omwonenden of belangenverenigingen worden ingesteld, zowel ambtenaren, politici als derden bezig houden, en een belangrijke impact uitoefent op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

- Tot slot hechten zowel ambtenaren, politici als derden een groot belang aan een zorgvuldige en afdoende motivering van vergunningsbeslissingen, zeker bij grotere of complexe projecten, zodat het duidelijk wordt waarom een aanvraag werd vergund of geweigerd, en met kennis van zaken kan worden beslist om al dan niet beroep in te stellen. Daarnaast geeft de motivering vaak ook indicaties over de al dan niet vergunbaarheid van toekomstige projecten op het perceel of in de onmiddellijke omgeving, wat de voorspelbaarheid van vergunningsbeslissingen ook hier bevordert.

- Zowel ambtenaren als politici zien daarentegen geen heil in de introductie van het 'bedrijfsconcept' in de dienst 'Omgeving' van een overheid. Waar ambtenaren wijzen op de onderscheiden doelgerichtheid tussen een bedrijf en een dienst 'Omgeving', rekenen derden erop dat het bestaande overheidsmanagement in staat is om een goed werkende dienst te bekomen waarbij aan 'dienstbaarheid' een centrale rol wordt toebedeeld. Politici zijn daarentegen wel voorstander.

Het onderzoek maakt duidelijk dat voor wat betreft 'regelgeving' in het proces van de omgevingsvergunningverlening 1) de omvang en complexiteit van zowel procedurele als sectorale regelgeving, 2) de daadwerkelijke toepasbaarheid van de regelgeving op het terrein, 3) de wijze waarop het evenwicht wordt behouden tussen een interpretatiemarge en rechtszekerheid bij het tot stand brengen van nieuwe regelgeving, 4) de mate waarin een tijdige en afdoende toelichting en verduidelijking wordt gegeven door de Vlaamse Overheid bij nieuwe regelgeving, 5) hernieuwde aandacht voor kennisdeling en ervaringsuitwisseling voor wat betreft de toepassing van sectorale bepalingen binnen de geïntegreerde omgevingsvergunningverlening en 6) de bereidheid tot evaluatie en bijsturing van nieuwe regelgeving, een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de politiek-ambtelijke verhoudingen en de kwalitatieve vergunningverlening.



- De bevroegde ambtenaren, politici en derden kaarten unaniem de grote omvang en complexiteit van de procedurele en sectorale regelgeving aan, wat een zware administratieve last impliceert, en vaak een structurele drempel vormt voor kleinere steden en gemeenten om een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening te realiseren.

- Daarnaast wordt aangekaart dat de Vlaamse regelgever vaak té veraf staat van de concrete praktijk waarmee steden en gemeenten worden geconfronteerd in het kader van de vergunningverlening, en de uitgewerkte regelgeving soms wereldvreemd en moeilijk toepasbaar blijkt op het lokale bestuursniveau.

- Waar 'duidelijke' regelgeving onontbeerlijk is voor een efficiënt vergunningsproces, mag een zekere 'marge' voor interpretatie volgens derden evenwel niet worden ontnomen, hoewel deze niettemin ondergeschikt moet blijven aan de 'helderheid' van de regelgeving. Interpretatiemarge kan juist wezenlijk zijn teneinde creativiteit tot uiting te laten komen in het voorliggende ontwerp, waarbij het totaalbeeld dient te primeren op de verschillende onderdelen.

- Ambtenaren van de lokale en provinciale bestuursniveaus evenals derden kaarten daarnaast aan dat extra inhoudelijke duiding of toelichting vanwege de Vlaamse Overheid doorgaans pas volgt op een ogenblik dat de regelgeving reeds geruime tijd in werking is, waardoor men de indruk krijgt volledig op zichzelf te zijn aangewezen. Ook op het vlak van de gewijzigde interpretatie en toepassing van de regelgeving onder invloed van de rechtspraak wijzen ambtenaren op de behoefte aan ondersteuning, en meer in het bijzonder vanwege de Vlaamse Overheid.

- Ondanks de invoering van de geïntegreerde omgevingsvergunningverlening per 1 januari 2018, blijft er tot op de dag van vandaag een duidelijk onderscheid onder ambtenaren en derden merkbaar voor wat betreft de mate van kennis en ervaring inzake de sectorale bepalingen (ruimtelijke ordening, milieu, kleinhandelsactiviteiten, vegetatiewijzigingen). Hernieuwde aandacht hiervoor zou een positieve impact kunnen hebben op een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

- De recente evaluatie van het Omgevingsvergunningsdecreet en de voorstellen die in de maak zijn om te verhelpen aan vastgestelde knelpunten, worden door de respondenten unaniem positief onthaald en vormen een goed voorbeeld van een kwalitatief regelgevingsproces.

Het onderzoek maakt duidelijk dat voor wat betreft de inzet van 'mensen en middelen' in het proces van de omgevingsvergunningverlening, 1) het beschikken over voldoende opgeleid en gespecialiseerd personeel, 2) een bijzondere aandacht voor kennisverwerving en kennisdeling, 3) de bereikbaarheid en oplossingsgerichtheid van leidinggevenden (en politici) bij inhoudelijke of organisatorische (structurele) vragen of knelpunten, en 4) een bijzondere aandacht voor de digitalisering van analoge data en de operationaliteit van digitale dossierbehandelingssystemen, een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de politiek-ambtelijke verhoudingen en de kwalitatieve vergunningverlening.

- De bevroegde ambtenaren over de verschillende bestuursniveaus heen zijn het er unaniem over eens dat de werklast bijzonder hoog is gelet op het uiterst beperkt beschikbaar personeelsbestand (wat regelmatig intern leidt tot spanningen), waarbij er onvoldoende tijd beschikbaar is om zich de steeds wijzigende regelgeving eigen te maken, laat staan in kennis te zijn van de meest recente interpretaties en ontwikkelingen binnen de rechtspraak, wat een negatieve impact heeft op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening. Het beroep doen op externe ondersteuning vormt een tijdelijke oplossing maar komt niet tegemoet aan het structurele probleem en heeft bovendien een reeks nadelen voor de werking van de dienst.

- Een aantal ambtenaren wijst op het grote belang van een leidinggevende op ambtelijk niveau die sterk in zijn schoenen staat, en waarbij men terecht kan met uiteenlopende vragen. Sommige ambtenaren geven hierbij aan dat leidinggevendens soms niet voluit standpunt kunnen of durven in te nemen, onder de grote vrees hun goede verstandhouding met de politicus te ondergraven of onder druk te zetten. Daarnaast blijken aangekaarte structurele knelpunten vaak in dovenmansoren te vallen en op onbegrip te stuiten bij leidinggevende ambtenaren en politici, wat eveneens een beslissende factor blijkt te zijn om de overheid als werkgever te verlaten.
- Alle bevroegde ambtenaren benadrukken de grote meerwaarde van gedigitaliseerde vergunningsdossiers voor een efficiënte en kwalitatieve omgevingsvergunningverlening. Daarnaast wordt een volledig gedigitaliseerd vergunningenbestand doorgaans ook als onontbeerlijk beschouwd wanneer een beroep wordt gedaan op externe ondersteuning bij de vergunningverlening. Heel wat lokale besturen blijken op dit vlak nog achterop te hinken.

Het onderzoek maakt duidelijk dat voor wat betreft het aspect 'netwerken' in het proces van de omgevingsvergunningverlening, 1) aandacht voor intern en extern netwerken (in het bijzonder met de Vlaamse Overheid en specifieke doelgroepen en belangenverenigingen) en 2) het beroep doen op intercommunales voor de behandeling van omgevingsvergunningsaanvragen en kennisdeling, een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de politiek-ambtelijke verhoudingen en de kwalitatieve vergunningverlening.

- De bevroegde ambtenaren, zonder onderscheid naar gelang het bestuursniveau, geven aan 'intern' tussen de verschillende diensten van een overheid aan netwerken te doen bij grotere of complexe dossiers, of wanneer nieuwe beleidskaders worden vastgesteld, en een grote meerwaarde hieraan te hechten met het oog op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening. Hetzelfde kan worden gezegd voor de mate waarin aan 'extern' netwerken wordt gedaan. Verschillende overheden en bestuursniveaus worden doorgaans immers met dezelfde of gelijkaardige problemen geconfronteerd, waardoor leren van elkaars kennis en inzichten, en de aanpak van deze problemen, als zeer waardevol wordt beschouwd. Het laat daarnaast toe op een professionele wijze een 'standaard' aanpak uit te werken over verschillende overheden of bestuursniveaus heen, in plaats van intern, door één of enkele ambtenaren een oplossing uit te werken die slechts een beperkte impact en toepasbaarheid heeft.

- Een bijzondere meerwaarde wordt gehecht aan het samenwerken met de Vlaamse Overheid als hogere overheid, zeker wanneer het gaat om kennis en inzicht verwerven in nieuwe regelgeving en de correcte interpretatie en implementatie ervan op het werkkterrein, alsook aan het betrekken van specifieke doelgroepen en belangenverenigingen bij de werking, waarmee charters worden afgesloten die de samenwerking moeten verbeteren en dan ook een positieve impact hebben op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

- Het beroep doen op een intercommunale blijkt voor de respondenten een belangrijke meerwaarde te bieden op het vlak van de behandeling van omgevingsvergunningsaanvragen (herleiden werklast) en het voorzien in kennisdeling, waarbij ook de politieke druk en tussenkomsten in verregaande mate worden geneutraliseerd.

Het onderzoek toont tot slot aan dat voor wat betreft 'ethiek, waarden en normen' in het proces van de omgevingsvergunningverlening, respondenten unaniem de belangrijke rol ervan erkennen bij de vergunningverlening, hoewel op het terrein specifieke aandacht hiervoor doorgaans naar de achtergrond blijkt te zijn verdwenen. Ook over de meerwaarde van een audit blijken de meningen verdeeld. De invloed ervan op de politiek-ambtelijke verhoudingen en de kwalitatieve vergunningverlening is dan ook minder meetbaar.

- Ambtenaren, politici en derden zijn het er unaniem over eens dat ethiek, waarden en normen een belangrijke rol spelen bij de vergunningverlening. Druk om vergunningen positief of juist negatief te adviseren, uitgaande van politici, derden, dan wel collega-ambtenaren wordt als integraal verwerpelijk beschouwd en aanzien als een wezenlijke factor om het vertrouwen van ambtenaren in de overheid evenals het vertrouwen van de burger in de overheid, te ondergraven. De mogelijkheid om afstand te houden en de objectiviteit te bewaren ten aanzien van de aanvrager blijkt anderzijds niet altijd voor de hand liggend, zeker voor lokale besturen.
- Het uniforme belang dat wordt gehecht aan de rol van ethiek, waarden en normen staat daarentegen in fel contrast met zowel de geringe aandacht die er expliciet aan wordt besteed binnen overheden, evenals de geringe behoefte die er blijkt te bestaan om impliciete afspraken te expliciteren. De behoefte aan een uitgewerkt integriteitsbeleid en de inzet van instrumenten van ethische infrastructuur blijkt veelal niet aan de orde te zijn.
- Voor wat betreft de inzet van een 'audit' als meest bekend verantwoordings- en controlemechanisme, blijken de meningen verdeeld tussen ambtenaren enerzijds en politici en derden anderzijds. De meerderheid van de ambtenaren blijkt een audit enkel te zien als een middel om knelpunten (opnieuw) vast te stellen en te benoemen, zonder dat uiteindelijk daadwerkelijk tijd en energie wordt geïnvesteerd in het wegwerken van de vastgestelde struikelblokken. Daarnaast blijken de algemene conclusies van een audit soms haaks te staan op de eigen ervaring binnen het werkkterrein, waarbij een te oppervlakkige en weinig diepgaande beoordeling wordt verweten. Politici benadrukken de meerwaarde ervan, wanneer zowel de pijnpunten in de werking worden bloot gelegd alsook elementen die wijzen op het goed functioneren in de kijker worden gezet. Derden zien het als een wezenlijk instrument om knelpunten en disfuncties aan de oppervlakte te brengen. Het wordt van waarde geschat dat een overheid zichzelf periodiek een spiegel voorhoudt en reflexen op het vlak van zelfevaluatie verwerft.

## 5.2. Discussie

Wanneer we de resultaten van het praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek vergelijken met de bevindingen en principes uit de literatuur, komen we tot de volgende discussie.

### 5.2.1. Politiek dienstbetoon: van 'corruptie' naar meer 'civil servant'

Wanneer we een vergelijking maken tussen de bevindingen uit het literatuuronderzoek en de resultaten uit de interviews, voor wat betreft de betekenis en invulling van het begrip 'politiek dienstbetoon', valt onmiddellijk op dat, hoewel in beide gevallen de impact van het 'politiek dienstbetoon' op de positie van de politicus binnen de politiek-ambtelijke verhoudingen onverminderd wordt erkend, in het literatuuronderzoek het politiek dienstbetoon onmiddellijk 'negatief' wordt ingevuld en wordt geassocieerd met '*het omzeilen van de algemene regels ten voordele van het individuele belang*' en '*het toekennen van voorrechten om bestaande wetten te omzeilen*', terwijl uit het praktijkonderzoek daarentegen blijkt dat de bevroagde politici het politiek dienstbetoon eerder 'positief' invullen, en het omschrijven als '*de dienstverlening waarbij de derde de juiste weg wordt gewezen naar de bevoegde ambtenaar*', waarbij hun rol als 'civil servant' wordt onderstreept.

Waar de bevroagde derden in beginsel eveneens aansluiting zoeken bij deze invulling, achten zij in bepaalde gevallen toch een verdergaande tussenkomst van de politicus wenselijk, met name wanneer er sprake is van 'strategische' projecten met een 'bijzondere maatschappelijke meerwaarde'. Ter verantwoording wordt hier gewezen op de legitimatie van de politicus door de burger en de steeds meer centrale positie die de juridictionele rechtscolleges innemen in vergunningsprocedures, wat ertoe leidt dat zgn. 'machtsmisbruik' of 'onaanvaardbaar politiek favoritisme' de kop wordt ingedrukt.

Ook economische motieven blijken een determinerende rol te spelen; de klant als opdrachtgever is immers niet gediend met eindeloze beroepsprocedures, wat handen vol geld kost, grote rechtsonzekerheid teweegbrengt, en een aanzienlijke economische impact heeft, nu bij gebrek aan een definitieve vergunning doorgaans geen spade in de grond wordt gestoken.

Waar in de literatuur kort wordt aangestipt dat er diverse gewichten in de schaal kunnen worden gelegd als 'tegengewicht' voor de impact van het 'politiek dienstbetoon', waaronder de daadkracht van de administratie, het voorhanden zijn van een 'duidelijk uitgewerkte ruimtelijke visie' waaraan vergunningsaanvragen worden afgetoetst en waarvan zelden wordt afgeweken door politici, evenals het beschikken over gespecialiseerde kennis van de omgevingsmaterie, blijkt de aanwezigheid van deze tegen gewichten vandaag de dag precies vaak het knelpunt te zijn door onvoldoende personeelscapaciteit, ontbrekende ruimtelijke beleidsvisies en onvoldoende kennis in de diensten 'Omgeving'.

De vraag kan worden gesteld in hoeverre ambtenaren zich hier al dan niet van bewust zijn, en in hoeverre politici niet doelbewust de realisatie van deze tegen gewichten afremmen of tegengaan, teneinde precies de impact die zij kunnen uitoefenen door het politiek dienstbetoon, niet te verliezen.

De bedenking kan eveneens worden gemaakt in hoeverre het politiek dienstbetoon wel 'kan' of 'moet' worden getolereerd omdat er een rechtstaat is die uitwassen kan inperken, wanneer deze rechtstaat vandaag de dag reeds sterk onder druk staat. Het is precies deze mentaliteit of ingesteldheid die vandaag de dag tot enorm veel vertraging leidt in grote projecten.

De hogervermelde vaststellingen noodzaken dan ook tot de aanpassing van het conceptueel model, in die zin dat de impact van het primaat van de politiek op de zes variabelen, en vervolgens de doorwerking hiervan op de positie van de ambtenaar (duidelijker) moet worden gevisualiseerd in het model.

### **5.2.2. De onderscheiden rol van de ambtenaar en de politicus in een spanningsveld met het primaat van de politiek**

Waar in de literatuur wordt gesteld dat een 'constructieve relatie' tussen de ambtenaar en de politicus berust op de wederzijdse erkenning en aanvaarding van de rol van de ambtenaar als 'professioneel expert' en de rol van de politicus als 'vertegenwoordiger van de burger', wat tijdens de interviews expliciet en uniform werd erkend door zowel ambtenaren, politici als derden, blijkt deze constructieve relatie volgens het praktijkonderzoek ook op diverse wijzen onder 'druk' te kunnen worden gezet door het optreden van de politicus en het primaat van de politiek. Met name wanneer de persoonlijke 'beoordelingsvrijheid' in hoofde van de ambtenaar wordt beknot, wanneer er een 'sturende' druk door de politicus wordt uitoefent op de ambtenaar bij het beoordelen van vergunningsaanvragen, wanneer de politicus vaak afwijkt van het advies van de ambtenaar en wanneer er geen transparantie heerst over consultaties over voorgelegde ontwerpen van aanvragen en lopende vergunningsdossiers (m.b.t. complexe of precaire aanvragen). Ook de (beperkte) duur van de legislatuur kan een negatieve impact hierop hebben.

Ook op dit punt moet worden gewezen op de impact van de politicus en het primaat van de politiek op de mate waarin de zes variabelen op een positieve wijze kunnen doorwerken op de politiek-ambtelijke verhoudingen, en meer in het bijzonder op de positie van de ambtenaar, wat eveneens de bijstelling van het conceptueel model wettigt.

### 5.2.3. De impact van de 'bestuurskracht' is niet beperkt tot het lokale bestuursniveau

Waar de literatuur aangeeft dat de introductie van het subsidiariteitsbeginsel heeft geleid tot de ontvoogding van de gemeenten, waarbij vandaag de dag hoofdzakelijk de impact ervan op de bestuurskracht van de gemeenten onder de aandacht wordt gebracht, en dan meer in het bijzonder wanneer wordt vastgesteld dat kleine gemeenten er doorgaans niet in slagen om op een adequate wijze aan vergunningverlening te doen (gebrek aan voldoende gespecialiseerd personeel, afwezigheid van duidelijke beleidskaders voor de beoordeling van vergunningsaanvragen, IT en digitalisering die achterop hinken, enz...) tonen de interviews aan dat ook provincies over onvoldoende bestuurskracht kunnen beschikken en daarentegen ook kleine gemeenten juist wel over voldoende bestuurskracht kunnen beschikken om op een deugdelijke manier aan vergunningverlening te doen.

Beslissend blijkt dan ook te zijn de mate waarin door politici en leidinggevende ambtenaren al dan niet tijdig aandacht en financiële middelen werden besteed aan hogervermelde knelpunten. Ook bepaalde provincies en grote steden en gemeenten blijken de trein te hebben gemist... bij gebrek aan inzicht en doordachte besluitvorming. Niet alle problemen kunnen derhalve worden afgeschoven op het subsidiariteitsbeginsel.

### 5.2.4. De 'rol van de overheid' wordt onderschat

Waar in de literatuur de impact van de rol van de overheid op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening eerder eng wordt omschreven, door te wijzen op een gewijzigde rol voor de overheid, een gewijzigde rol voor de ambtenaar, en een gewijzigde rol of impact van de burger, wat leidt tot extra aandacht voor 'netwerken' en hernieuwde aandacht voor 'ethiek, waarden en normen', blijkt in de praktijk de 'rol van de overheid' niet alleen veel uitgebreider te zijn, maar ook een meer diepgaande impact te hebben op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

De rol die de overheid opneemt binnen het omgevingsvergunningsproces is immers bepalend voor 1) het beschikken over een kaderstellend beleid dat het resultaat is van samenwerking tussen ambtenaren en politici, 2) het voorhanden zijn van een georganiseerd en constructief overleg tussen ambtenaren en politici met het oog op eenvormige beoordelings- en besluitvorming, 3) het voorhanden zijn van 'constructieve' processen tussen ambtenaren, politici en derden wat moet leiden tot een meer 'voorspelbare' vergunningsbeslissing, 4) bijzondere aandacht voor burgerparticipatie voorafgaand of tijdens de vergunningsprocedure, en tot slot 5) aandacht voor de zorgvuldige en afdoende motivering van vergunningsbeslissingen, die volgens de respondenten allen een wezenlijke invloed blijken uit te oefenen op de politiek-ambtelijke verhoudingen en de kwalitatieve vergunningverlening.

Deze vaststelling geeft eveneens aanleiding tot het bijstellen van het conceptueel model, in die zin dat de zes variabelen niet allen een even grote impact blijken te hebben op de politiek-ambtelijke verhoudingen als zou kunnen worden opgemaakt uit de literatuur. Dit moet worden gevisualiseerd in het conceptueel model.

### 5.2.5. Hernieuwde aandacht vereist voor de ondersteunende rol van de Vlaamse Overheid, de impact van de sectorale bepalingen bij de geïntegreerde vergunningverlening en het verbeterproces van het Omgevingsvergunningsdecreet, op het vlak van de 'regelgeving'

Waar in de literatuur overwegend aandacht wordt besteed aan de wijze waarop 'kwalitatieve regelgeving' tot stand kan worden gebracht, waarbij ook de recente evaluatie van het Omgevingsvergunningsdecreet in diverse beleidsdocumenten in de schijnwerpers wordt gezet, blijkt in de praktijk de impact van regelgeving op het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening ook hier veel verder te gaan dan verwacht.

Naast een reeks andere factoren die worden opgesomd onder de rubriek 'resultaten', blijkt vooral de unanieme vraag tot verdergaande ondersteuning door de Vlaamse Overheid bij het onder de knie krijgen en toepassen van nieuwe regelgeving in de verf te moeten worden gezet, naast de vraag om hernieuwde aandacht voor de wezenlijk onderschatte impact van afdoende kennis van de onderscheiden sectorale regelgeving bij de geïntegreerde vergunningverlening (waartoe de omgevingsvergunning ons dwingt), alsook het vereiste doorzettingsvermogen om op het terrein écht werk te maken van de vooropgestelde verbeteringen van het Omgevingsvergunningsdecreet, waartoe het evaluatierapport de aanzet heeft gegeven.

Ook hier dringt het visualiseren van een grotere impact van deze variabele in het conceptueel model zich op.

### **5.2.6. Hernieuwde aandacht vereist voor de ondersteunende rol van de Vlaamse Overheid en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, op het vlak van 'netwerken'**

Het praktijkgericht onderzoek onderstreept vervolgens de grote nood in hoofde van gemeentelijke en provinciale overheden aan ondersteuning van de Vlaamse Overheid op het vlak van kennisdeling en beleidsondersteuning, evenals de onderschatte rol van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden teneinde gemeenten te ondersteunen bij het behandelen van omgevingsvergunningsaanvragen, het uitwerken van ruimtelijke beleidsinstrumenten en kennis- en informatieverschaffing.

Ook hier dient het conceptueel model te worden aangepast, in die zin dat de impact van het intergemeentelijk samenwerkingsverband als vorm van 'netwerken' op de politiek-ambtelijke verhouding meer in de verf zou moeten worden gezet.

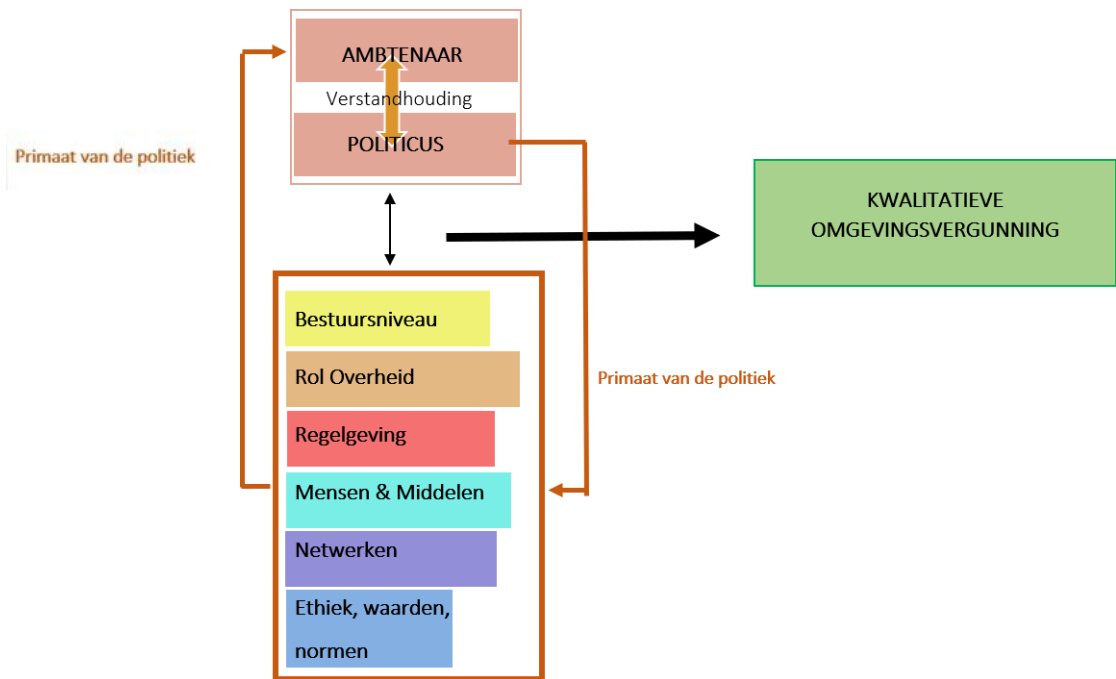
### **5.2.7. De impact van 'ethiek, waarden en normen' naar de achtergrond verdrongen, maar daarom niet minder actueel**

Tot slot kunnen we er niet buiten om op de tegenstelling te wijzen tussen enerzijds de literatuur, waar melding wordt gemaakt van de hernieuwde aandacht voor 'ethiek, waarden en normen' onder invloed van het bestuursparadigma van het *New Public Management*, waarbij opgave wordt gedaan van een wijzigende maatschappij, een wijzigende rol voor de overheid, de ambtenaar en de burger, wat zou leiden tot een grotere betekenis en nood aan ethiek, waarden en normen. En anderzijds de resultaten van het praktijkonderzoek, waarin de respondenten unaniem de belangrijke rol van ethiek, waarden en normen bij de vergunningverlening erkennen, hoewel op het terrein specifieke aandacht hiervoor doorgaans naar de achtergrond blijkt te zijn verdwenen. Ook over de meerwaarde van een 'audit' als een van de bekendste verantwoordings- en controlemechanismen, blijken de meningen verdeeld.

Wanneer we deze vaststelling in verband brengen met de in de inleiding geschetste probleemstelling, en dan meer in het bijzonder met de geciteerde krantenkoppen die de precaire positie van de politicus bij het vervullen van het politiek dienstbetoon benadrukken, en aangeven dat omgevingsvergunningsbeslissingen door burgers, concurrenten en actiegroepen vaak onder de loep worden genomen, waarbij met de regelmaat van de klok bepaalde dossiers de pers halen, lijkt een behoefte en zelfs nood aan extra aandacht voor ethiek, waarden en normen toch niet onbestaande, laat staan overbodig. De vraag moet anderzijds worden gesteld of aandacht voor ethiek, waarden en normen überhaupt ooit overbodig zal worden ?

De tegenstelling tussen de literatuur en de bevindingen van de respondenten vereist ook hier de visualisatie van de beperktere impact van deze variabele in het conceptueel model.

Op basis van de inzichten verworven op basis van de samenlezing van het literatuuronderzoek met de praktijkgerichte interviews, dwingt dit ons tot een bijstelling van het vooropgestelde conceptueel model, als volgt:



### 5.3. Beperkingen van het onderzoek en openstaande vragen

Naast de kennis en inzichten die het kwalitatief onderzoek heeft opgeleverd vereist een correcte validatie van het onderzoek anderzijds dat wordt gewezen op de 'beperkingen' en 'grenzen' van het gevoerde wetenschappelijk onderzoek.

Een wezenlijke kanttekening die moet worden geplaatst bij de resultaten van het onderzoek betreft de 'generaliseerbaarheid' ervan.

- In dit verband kunnen we er niet buiten aan te stippen dat de bevroegde respondenten (ambtenaren, politici, derden, intercommunales) slechts een fractie vormen van het 'totaal' aantal (Vlaamse) ambtenaren en politici dat over de verschillende bestuursniveaus heen als actor betrokken is bij het omgevingsvergunningsproces, het 'totaal' aantal derden (wat op zich bovendien een zeer divers samengestelde categorie vormt) dat op de één of andere wijze, frequent of eerder uitzonderlijk betrokken is bij de omgevingsvergunningverlening, en het totaal aantal (Vlaamse) intercommunales dat diensten verstrekt in het kader van de omgevingsvergunningverlening, waaronder het ter beschikking stellen van intergemeentelijke omgevingsambtenaren.
- Niet onbelangrijk is hierbij eveneens te expliciteren dat enkel 'professionals' werden bevroegd, die beroepsmatig eerder frequent in aanraking komen met de omgevingsvergunningverlening. Het is goed denkbaar dat particulieren, die eerder uitzonderlijk te maken krijgen met de omgevingsvergunningverlening, geheel andere inzichten en bevindingen erop nahouden.

Daarnaast moeten we er ons bewust van zijn dat deze quasi-open onderzoeksmethode niet altijd de meest nauwkeurige en objectieve resultaten oplevert.

- De doorgaans uitgebreide, mondeling verstrekte antwoorden moeten geanalyseerd en gestructureerd worden (wat een subjectief -en geen objectief- proces vormt), wat veelal impliceert dat de antwoorden 'herleid' dienen te worden tot wezenlijke principes en elementen die verder in het onderzoek worden betrokken, wat onvermijdelijk tot gevolg heeft dat een bepaald gedeelte van de meegedeelde informatie, ten spijt verloren gaat, ondanks de oplettendheid die door de onderzoeker hierbij aan de dag werd gelegd. De mening van de respondent kan nooit volledig accuraat worden gereconstrueerd op basis van een interview.<sup>329</sup>
- Daarnaast valt het niet geheel uit te sluiten dat de onderzoeker bij het semigestructureerd interview de respondent onbedoeld in een bepaalde richting stuurt (bijvoorbeeld door de wijze -intonatie, lichaamstaal,...-waarop de vragen worden geformuleerd), of dat de respondent alsnog in zekere mate, of op welbepaalde erg gevoelige vragen, sociaal wenselijke antwoorden geeft.<sup>330</sup>

Het onderzoek doet daarnaast geen uitspraak over de 'onderlinge' verhouding en impact tussen de zes domeinen of variabelen waarvan zowel het literatuuronderzoek als het praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat ze in meer of mindere mate een impact kunnen hebben op de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening. Zo bestaat bijvoorbeeld de kans dat wanneer er een duidelijke beleidsvisie voorhanden is, de behoefte aan netwerken mogelijks minder (uitgesproken) is, enz...

Voormelde beperking brengt ons vervolgens tot enkele openstaande vragen waarop toekomstig onderzoek zich zou kunnen focussen, zoals:

- Op welke wijze en in welke mate dienen politici daadwerkelijk deel uit te maken van het omgevingsvergunningsproces? Zijn zij noodzakelijk, nuttig, of daarentegen overbodig voor een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening?
- Hoe objectiveerbaar is het begrip 'kwalitatieve' omgevingsvergunningverlening, en in welke mate is er een doorwerking of representativiteit van de drie families van bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven?
- Hoe bepalend is de huidige 'ondernemings'cultuur van een overheidsorganisatie, onder meer op het vlak van de omgevingsvergunningverlening?
- Op welke manier wordt het 'intern ondernemerschap' gestimuleerd bij omgevingsambtenaren? Is er hierbij een verschil tussen de bestuursniveaus? Hoe verhoudt zich dit tot de huidige politieke cultuur? Kan hier een bepaalde uniformiteit in verwachtingspatroon nagestreefd worden?
- Op welke aspecten is er nog het meeste inzet nodig om een groeitraject te kunnen uitstippelen naar een 'ambtenaar 2.0' binnen de dienst 'Omgeving' ?
- Wat hebben (overwegend lokale) overheden nog nodig om een (duidelijker) beleidskader te kunnen uittekenen ? Is de ondersteuning door procesmanagers hierbij wenselijk, onder meer met het oog op een meer geïntegreerde benadering?

---

<sup>329</sup> T. SUOPAJÄRVI, "Past experiences, current practices and future design", *Technological Forecasting and Social Change* 2015 ,93, 112–123.

<sup>330</sup> D. MORTELMANS, *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*, 2018, Leuven, Acco, 563 p.



## Hoofdstuk 6. Aanbevelingen en suggesties

Teneinde het vandaag de dag bestaande ‘complex’ proces van omgevingsvergunningverlening dat door het onderzoek in kaart werd gebracht, in de toekomst te kunnen verbeteren in het licht van de beoogde ‘kwalitatieve’ omgevingsvergunningverlening, met als doel het om te vormen tot een ‘harmonieus’ proces, waarbij onderlinge spanningen, frustraties en teleurstellingen tussen ambtenaren, politici en derden voortaan tot het verleden behoren, kunnen een reeks aanbevelingen en suggesties worden geformuleerd.

### **6.1. Het oprichten van ‘regionale Omgevingsdiensten’ als remedie voor het gebrek aan voldoende personeel, het gebrek aan opgeleid en gespecialiseerd personeel, het gebrek aan middelen en het gebrek aan duidelijke beleidskaders waaraan vergunningsaanvragen worden afgetoetst, en als remedie voor een te verregaande impact van externe factoren en het primaat van de politiek**

Wanneer regionale Omgevingsdiensten naar Nederlands model zouden worden opgericht (waarbij niettemin abstractie wordt gemaakt van het Nederlandse systeem van ‘mandatering’), waarin zowel gemeentelijke omgevingsambtenaren als provinciale omgevingsambtenaren in onder zouden worden gebracht, en waarbij veeleer in projectteams op een kwaliteitsbevorderende wijze wordt ‘samen’ gewerkt dan als ‘individu’ binnen de eigen lokale of provinciale dienst op te treden, zou dit in eerste instantie een oplossing kunnen bieden voor het gebrek aan voldoende opgeleid en gespecialiseerd personeel, evenals het gebrek aan kennis- en expertiseverwerving (zowel op het vlak van de omgevingsvergunningsprocedure als op het vlak van de sectorale bepalingen in het kader van de ‘geïntegreerde’ omgevingsvergunningverlening) waarmee vele gemeenten alsook sommige provincies vandaag de dag structureel worstelen. ‘Schaalgrootte’ kan hier onmiskenbaar een wezenlijke impact hebben. Het zou toelaten ‘kruisbestuivend’ te werken, waarbij naast het aanscherpen van een meer juridische benadering van de omgevingsvergunningverlening (interpretatie en toepassing van de regelgeving in het licht van de steeds evoluerende rechtspraak), meer toenadering kan worden gezocht op het vlak van de opportuniteitsbeoordeling van omgevingsvergunningsaanvragen (in graad van eerste aanleg en in graad van administratief beroep), en waarbij er tijd overblijft om extra in te zetten op ‘oplossingsgerichte’ vergunningverlening. Het zou toelaten om in te spelen op de gewijzigde (en steeds wijzigende) rol van de ambtenaar in het complexe omgevingsvergunningsproces en de nodige ‘uitdaging’ kunnen bieden voor heel wat ambtenaren die vandaag de dag, gebukt onder de hoge werkdruk, stilaan wegwijnen in hun dienst. De vastgestelde ‘*war for talent*’ tussen het gemeentelijke en het provinciale bestuursniveau zou hiermee eveneens geneutraliseerd kunnen worden. Daarnaast moet het de ambtenaren toelaten om meer ‘afstand’ te bewaren ten opzichte van de aanvrager, in het kader van de beoogde ‘ethiek, waarden en normen’ binnen de omgevingsvergunningverlening. Het moet ook een oplossing bieden voor het gebrek aan middelen, en dan meer in het bijzonder voor wat betreft de broodnodige digitaliseringsoperatie die zich opdringt voor een modern omgevingsvergunningsproces alsook voor wat betreft het vereist beschikken over adequate softwarepakketten die een efficiënte digitale dossierbehandeling mogelijk moeten maken. Bijzondere aandacht voor de compatibiliteit van de software en het aanwerven van gespecialiseerde IT-medewerkers, is hier evenwel op zijn plaats.

Het oprichten van regionale Omgevingsdiensten beoogt in tweede instantie een oplossing te bieden voor het vaak niet voorhanden zijn van duidelijke ‘beleidskaders’ die op basis van de samenwerking tussen politici en ambtenaren worden vastgesteld, en waaraan aanvragen worden getoetst. De Omgevingsdiensten kunnen hier de nodige expertise en ondersteuning bieden, en zo bijdragen tot meer ‘voorspelbare’ vergunningsbeslissingen die houvast en rechtszekerheid bieden voor de derde, die een ‘beleid-op-maat’ mogelijk maken en waarbij het ‘langetermijndenken’ primeert op het ‘kortetermijndenken’ (beperkt tot legislaturen).

Op deze manier wordt niet alleen meer ‘tegen’gewicht in de schaal geworpen voor de ongewenste gevolgen van het politiek dienstbetoon en de impact van bepaalde externe factoren (projectontwikkelaars), maar wordt eveneens het primaat van de politiek, dat niettemin zijn rol mag blijven spelen onder de vorm van het politiek orgaan dat binnen de bevoegde overheid finaal beslist over het toekennen of weigeren van de gevraagde vergunning, meer op afstand geplaatst, wat op basis van de resultaten van het praktijkonderzoek de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening (en meer in het bijzonder de verstandhouding tussen de ambtenaar en de politicus) wezenlijk ten goede zou komen. Een constructieve verhouding tussen de ambtenaar als ‘expert’ en de politicus als ‘vertegenwoordiger van de burger’ zou hierbij standaard kunnen worden ingebed, en meer kans op slagen kunnen hebben.

Daarnaast worden ongewenste neveneffecten die de intergemeentelijke samenwerking vandaag de dag met zich meebrengt (gebrek aan strategische slagkracht en een engere blik van de eigen gemeentelijke ambtenaren op de omgevingsvergunningverlening) vermeden. Bijzondere aandacht dient niettemin uit te gaan naar het in stand houden van constructief overleg (‘netwerken’) met de andere diensten van de betrokken gemeenten en provincie.

Naar de toekomst toe zouden de taken van de regionale Omgevingsdiensten eveneens naar Nederlands model kunnen worden uitgebreid tot de ‘omgevingshandhaving’, als wezenlijk sluitstuk van een efficiënt en kwalitatief omgevingsvergunningsbeleid. Omgevingshandhaving op het lokale bestuursniveau blijkt vandaag de dag om tal van redenen niet of nauwelijks te werken, waarbij een opwaardering naar het ‘intermediair regionaal niveau’ (al dan niet in aanwezigheid of samenwerking met Vlaamse handhavingsambtenaren) ook hier een oplossing zou kunnen bieden.

Het oprichten van regionale Omgevingsdiensten zou ook de Vlaamse Overheid moeten toelaten om op een meer gecentraliseerde, vereenvoudigde en efficiënte wijze de gemeenten en provincies (via deze regionale Omgevingsdiensten) te ondersteunen, waarbij extra wordt ingezet op een goede wederzijdse verstandhouding met ruimte voor inspraak van de lokale bestuursniveaus, wat wezenlijk blijkt te zijn voor een kwalitatieve omgevingsvergunningverlening. Een meer gecentraliseerde aanpak zou er eveneens toe moeten leiden dat tijd en middelen bij de Vlaamse Overheid vrijkomen om te investeren in een verbeterde eigen werking (waaronder de opmaak van kwalitatieve regelgeving met bijzondere aandacht voor de toepasbaarheid ervan op het lokale bestuursniveau), die zich verder toespitst op haar kerntaken en waarbij verkokering tussen de diensten wordt tegengegaan.

Wanneer we het hebben over ‘regionale Omgevingsdiensten’ kan luidop de vraag worden gesteld in hoeverre hiervoor al dan niet aansluiting kan worden gezocht bij de inmiddels gecreëerde vijftien Vlaamse regio’s, die in uitvoering van het Vlaamse Regeerakkoord erop gericht zijn bestuurlijke versnippering tegen te gaan.

In het ‘Regeerakkoord 2019-2024’ van de Vlaamse Regering wordt een ‘slagkrachtige bestuurlijke structuur’ vooropgesteld, die men onder meer beoogt te bereiken door in te zetten op ‘regiovorming’: *“Door het ondersteunen van schaalvergroting, creëren we sterke en bestuurskrachtige lokale besturen. ... We zetten in op regiovorming. Deze regiovorming moet van onderuit worden opgebouwd en gedragen door de lokale besturen. De burgemeesters van de betrokken lokale besturen vormen de spil van deze regiovorming. Om tot een grotere coherentie te komen en deze regiovorming te stimuleren, zal de Vlaamse regering, verder bouwend op de reeds uitgevoerde regioscreening, vaste regio’s afbakenen waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke samenwerking, zowel de bestaande als nieuwe, moeten plaatsvinden (behoudens zij die op een hogere schaal georganiseerd zijn). Dit moet de huidige verrommeling tegengaan en leiden tot minder mandaten. We werken bestaande drempels weg die verhinderen dat samenwerkingsverbanden fuseren. De Vlaamse Overheid zal de eigen regionale afbakeningen afstemmen op deze regio’s. Er wordt een kader uitgewerkt dat bijkomende instrumenten bevat om de regiovorming te ondersteunen (bv. rond herverdelingsproblematieken tussen de betrokken lokale besturen)”*.<sup>331</sup>

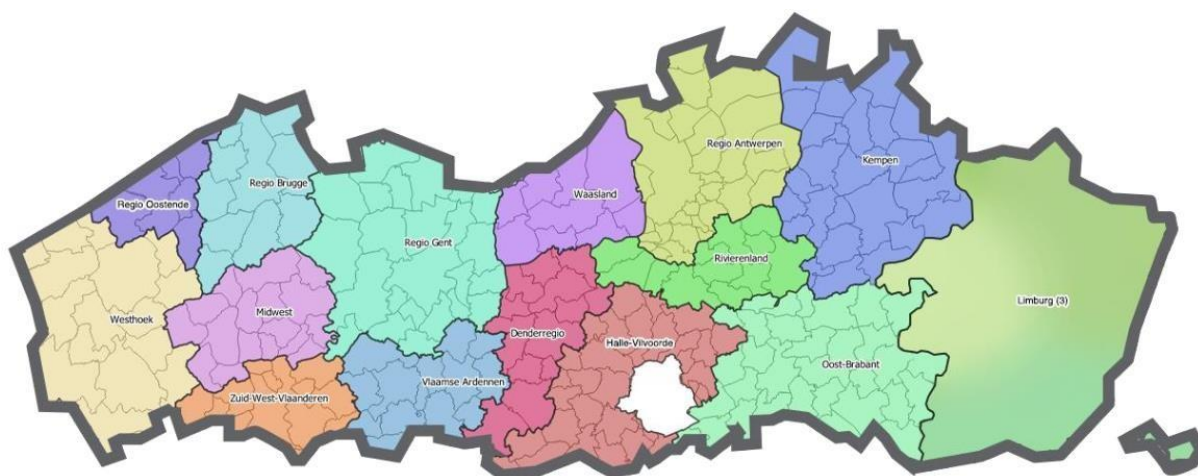
---

<sup>331</sup> Regeerakkoord 2019-2024 van de Vlaamse Regering, p. 188: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31741>.

Op 9 oktober 2020 werd door de Vlaamse Regering in uitvoering van het Regeerakkoord een eerste nota goedgekeurd, getiteld: 'Regiovorming met intergemeentelijke en bovenlokale samenwerking', waarbij het principe, de meerwaarde en de beoogde visie inzake de regiovorming werden toegelicht.<sup>332</sup>

Een efficiënte, slagkrachtige, transparante, burgergerichte en toegankelijke overheid dient volgens de Vlaamse Regering de basis te vormen voor het creëren van welvaart, welzijn en vertrouwen bij de Vlaamse burger. De afgelopen jaren werd vastgesteld dat heel wat ontwikkelingen zich niet laten vangen binnen de bestuurlijke grenzen van één lokaal bestuur en zich evenmin laten vatten binnen een uniforme aanpak vanuit de Vlaamse Overheid, waardoor meer en meer uitdagingen worden benaderd vanuit een bovenlokale bril, onder meer voor wat betreft het beheersen van ruimtelijke ontwikkelingen. In een zoektocht naar oplossingen worden ook steeds meer structuren opgericht op deze 'bovenlokale' schaal. De Vlaamse Regering wil vandaag de dag inzetten op een proces waarbij er meer 'coherentie' wordt gebracht in al deze intermediaire structuren. De Vlaamse Regering wil daarbij niet een zoveelste nieuwe bestuurlijke logica van bovenaf opleggen, maar van 'onderuit' vertrekken. In samenspraak met de lokale besturen wil de Vlaamse Regering toewerken naar referentieregio's waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke en bovenlokale samenwerking kunnen plaatsvinden. De regiovorming heeft voor alle duidelijkheid geen betrekking op de huidige rol van het provinciale bestuur en beoogt in dat opzicht ook geen voorafname te doen.

Op 12 maart 2021 volgde de goedkeuring van de nota over de afbakening van de referentieregio's en het vervolgtraject, waarbij 15 referentieregio's (zie onder vermelde figuur) werden goedgekeurd en werd beslist om een traject op te starten teneinde ook op korte termijn de referentieregio's voor Limburg af te bakenen.<sup>333</sup>



Bron: Vlaamse Regering

Belangrijk hierbij is om op te merken dat binnen het beleidsdomein 'Omgeving' onder meer een gebiedsgerichte werking wordt voorgesteld op het vlak van het 'omgevingsbeleid'. De referentieregio's of de daarbinnen gevormde subregio's beogen een vaste gebiedsomschrijving te vormen voor de vorming van gebiedsgerichte coalities tussen de drie bestuursniveaus en maatschappelijke actoren waarbij 'ruimtelijke programma's' gemaakt worden die aansluiten bij de visie van de lokale besturen binnen hun (sub)regio.<sup>334</sup>

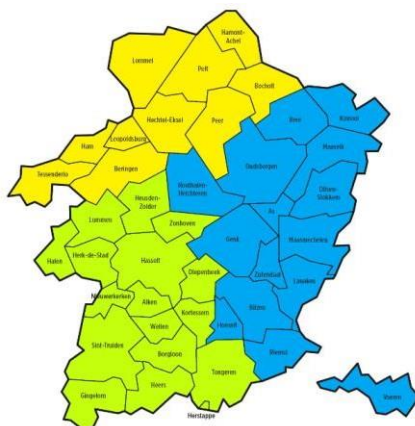
<sup>332</sup> Nota aan de Vlaamse Regering betreffende de Regiovorming, goedgekeurd door de Ministerraad op 9 oktober 2020 : <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/5F8073310379AD00080004AD> .

<sup>333</sup> Nota aan de Vlaamse Regering betreffende de Regiovorming–afbakening referentieregio's en vervolgtraject, goedgekeurd door de Ministerraad op 12 maart 2021, 12-13: <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/604CF30A339140000800071E> .

<sup>334</sup> Nota aan de Vlaamse Regering betreffende de Regiovorming–afbakening referentieregio's en vervolgtraject, goedgekeurd door de Ministerraad op 12 maart 2021, 12-13: <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/604CF30A339140000800071E> .

Aangezien 'ruimtelijke programma's' het wezenlijke toetsingskader vormen voor vergunningsaanvragen, lijkt het bijna een evidentie te zijn dat de referentieregio's in de toekomst eveneens het aanknopingspunt vormen voor het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening onder de vorm van 'regionale Omgevingsdiensten'.

Op 4 februari 2022 volgde tot slot de goedkeuring door de Vlaamse Regering van 1 referentieregio en 3 subregio's voor Limburg (zie onder vermelde figuur).<sup>335</sup>



Bron: Vlaamse Regering

Inmiddels hechtte de Vlaamse Regering op 1 april 2022 haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet over regiovorming en de wijziging van het decreet over het lokaal bestuur, teneinde de regiovorming ook op bestuursrechtelijk niveau verder juridisch te verankeren.<sup>336</sup> Wezenlijk principe hierbij is dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die vanaf de datum van het inwerkingtreden van het ontwerpdecreet worden opgericht, van bij aanvang in overeenstemming moeten zijn met de principes van het regioconform samenwerken. Voor bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt een gefaseerde overgang voorzien die moet toelaten om uiterlijk op 31 december 2030 in overeenstemming te zijn met de principes van het regioconform samenwerken. Daarnaast voorziet het ontwerpdecreet op het vlak van personeelsmobiliteit eveneens in een stimulans voor samenwerking tussen lokale besturen binnen eenzelfde referentieregio, waarbij in de rechtspositieregeling regiomobiliteit voor een afgebakend gebied mogelijk kan worden gemaakt.

De recente ontwikkelingen hebben onbetwistbaar tot gevolg dat de bestaande (en toekomstig beoogde) intergemeentelijke samenwerkingsverbanden 'geografisch' hertekend zullen moeten worden teneinde in overeenstemming te zijn met de goedgekeurde referentieregio's en subregio's, waarbij een 'inhoudelijk' verder uitgewerkte gebiedsgerichte werking op het vlak van het 'omgevingsbeleid' in het licht van de hogervermelde voordelen, tot een realistische mogelijkheid behoort.

Het tot stand brengen van 'regionale Omgevingsdiensten' lijkt dan ook een waardevolle aanbeveling met het oog op het realiseren van een meer kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

<sup>335</sup> Nota aan de Vlaamse Regering betreffende de Regiovorming-afbakening Limburg, goedgekeurd door de Ministerraad op 4 februari 2022 : <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/61FD1D6ED5F0FAFA87AFAB29> .

<sup>336</sup> Voorontwerp van decreet over regiovormingen tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, goedgekeurd door de Ministerraad op 1 april 2022 : <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6246DF937F1247572E47FF92> .

Het recente rapport (2021)<sup>337</sup> over het functioneren van de Nederlandse regionale Omgevingsdiensten, opgemaakt op verzoek van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, evenals enkele andere artikelen die een kritische blik hierop werpen<sup>338</sup>, kunnen alvast een handig instrument vormen om in te spelen op bijzondere aandachtspunten of om ongewenste neveneffecten te voorkomen.

## 6.2. Meer aandacht voor kennis- en expertiseondersteuning vanuit verenigingen en commerciële bedrijven in het kader van ‘netwerken’

Het praktijkonderzoek maakt vervolgens duidelijk dat zowel ambtenaren, politici als derden in aanzienlijke mate rekenen op ondersteuning door de Vlaamse Overheid, voor wat betreft de concrete interpretatie en toepassing van regelgeving alsook het opvolgen van rechtspraaktendenzen, waarbij men doorgaans de Vlaamse Overheid verwijt hier ‘tekort’ te schieten.

Bij onze noorderburen daarentegen beschouwt men het als een evidentie dat lidmaatschappen worden aangegaan bij wetenschappelijke verenigingen en beroepsverenigingen, abonnementen worden afgesloten met commerciële dienstverstrekkers die op het vlak van de omgevingsmaterie voorzien in de ondersteuning van ambtenaren, politici en derden.

Het lijkt ook hier aangewezen om open te staan voor een ‘*mindswitch*’, en meer bepaald voor de visie van onze noorderburen, waarbij extra aandacht wordt besteed aan kennis- en expertiseondersteuning vanuit wetenschappelijke verenigingen en beroepsverenigingen en commerciële bedrijven, waarbij de actoren meer actief worden aangezet tot ‘netwerken’, wat naast de kennis- en expertiseverwerving ‘op zich’, eveneens een wezenlijke positieve impact heeft op het proces van de kwalitatieve omgevingsvergunningverlening.

Kennis- en expertisedeling kan immers bezwaarlijk als een kerntaak van de Vlaamse Overheid worden beschouwd. De Vlaamse Overheid vervult hier eerder een ondersteunende rol.

Het zou de Vlaamse Overheid toelaten extra te investeren in een verbeterde eigen werking, waarbij zij zich verder kan toespitsen op haar kerntaken (waaronder de opmaak van kwalitatieve regelgeving met bijzondere aandacht voor de toepasbaarheid ervan op het lokale bestuursniveau) en waarbij verkokering tussen de diensten wordt tegengegaan.

## 6.3. Meer aandacht voor ‘oplossingsgerichte’ vergunnings- en beroepsprocedures

Het praktijkonderzoek wijst tot slot uit dat ambtenaren, politici en burgers niet zijn opgezet met lange of eindeloze procedures die er niet in slagen om een bestaand geschil daadwerkelijk op te lossen.

Het feit dat oplossingsgerichte extra termijnverlengingen vooreerst pas in graad van administratief beroep mogelijk zijn, burgers pas te laat (‘lopende’ de vergunningsprocedure in plaats van ‘voorafgaand’ aan de vergunningsprocedure) worden geïnformeerd en worden betrokken bij de vergunningsprocedure, en er vaak te weinig tijd beschikbaar is tijdens voorbesprekingen om ontwerpen bij te sturen zodat kwalitatieve projecten kunnen worden bereikt, dwingt ertoe om de bestaande omgevingsvergunningsprocedure op dit vlak verder bij te sturen.

---

<sup>337</sup> ADVIESCOMMISSIE VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING, “Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur”, 4 maart 2021: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/04/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur>.

<sup>338</sup> M. HERWEIJER, “Uitvoering taken jeugdzorg en omgevingsdiensten in de knel; onbegonnen werk?”, *Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control* 2016, 4, 6, 14-18; M. BOOGERS, B. DENTERS, P. KLOK en M. SANDERS, *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*, 2016, Twente, Universiteit Twente, 63 p.

Ook hier moet de vraag worden gesteld in hoeverre ‘informatie’ en ‘participatie’ van de burger, een taak betreft die op de overheid rust.

Voor wat betreft de ‘informatie’ van de burger lijkt een wezenlijke taak te zijn weggelegd voor de overheid, voor wat betreft het meer ‘toegankelijk’ maken van informatie die betrekking heeft op de omgevingsvergunningverlening. Omgevingsvergunningdossiers dienen eenvoudig, vlot en volledig digitaal (aldus met inbegrip van de plannen waartoe het federale auteursrecht vandaag de dag de vrije consultatie in de weg staat) consulteerbaar te zijn voor alle burgers.

Voor wat betreft de ‘participatie’ van de burger lijkt het aangewezen om zeker bij grotere of complexe projecten, hier de taak in handen van de vergunningsaanvrager/projectontwikkelaar te leggen (in plaats van bij de overheid) en dit in een stadium voorafgaand aan het indienen van de aanvraag, zodat een actieve inbreng in het project en een daadwerkelijke bijsturing van het project nog alle kansen kan krijgen.

Een actieve betrokkenheid van de burger is vandaag de dag niet langer weg te denken in een kwalitatief omgevingsvergunningproces, wat evenwel geen vrijgeleide mag betekenen voor rechtsmisbruik vanwege het betrokken publiek.

### **Slotbeschouwing:**

Met deze aanbevelingen en suggesties in het achterhoofd, lijkt het vandaag de dag bestaande ‘complex’ proces van omgevingsvergunningverlening, in de toekomst te kunnen worden verbeterd met het oog op een meer ‘kwalitatieve’ omgevingsvergunningverlening waarbij er sprake is van een ‘harmonieus’ proces waarbij onderlinge spanningen, frustraties en teleurstellingen bij ambtenaren, politici en derden tot een ver verleden behoren.

Annelies MAES  
Hasselt, 22 mei 2022.

# BIBLIOGRAFIE

## 1) WETGEVING

### a) Decreten en besluiten

Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, *BS* 20 augustus 2009.

Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 oktober 2014.

Besluit van 13 februari 2015 van de Vlaamse Regering tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning voor de gedetailleerde omschrijving van de bevoegdheden per bestuursniveau, *BS* 4 maart 2015.

Besluit van 27 november 2015 van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 februari 2016.

### b) Voorbereidende werken

Nota aan de Vlaamse Regering betreffende de Regiovorming, goedgekeurd door de Ministerraad op 9 oktober 2020: <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/5F8073310379AD00080004AD> .

Nota aan de Vlaamse Regering betreffende de Regiovorming–afbakening referentieregio’s en vervolgtraject, goedgekeurd door de Ministerraad op 12 maart 2021: <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/604CF30A339140000800071E>

Nota aan de Vlaamse Regering betreffende de Regiovorming-afbakening Limburg, goedgekeurd door de Ministerraad op 4 februari 2022: <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/61FD1D6ED5F0FAFA87AFAB29>

Voorontwerp van decreet over regiovormingen tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, goedgekeurd door de Ministerraad op 1 april 2022: <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6246DF937F1247572E47FF92>

### c) Beleidsnota’s

Beleidsnota 2019-2024 Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid ingediend door Bart Somers, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/32209> .

Beleidsnota 2019-2024 Omgeving ingediend door Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/32243> .

Regeerakkoord 2019-2024 van de Vlaamse Regering: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31741> .

## 2) RECHTSPRAAK

HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7.

### 3) RECHTSLEER

#### a) Krantenartikelen

“Oppositie: ‘Vriendjespolitiek gelinkt aan casinodossier’”, *Het Laatste Nieuws*, 19 mei 2017.

“Opnieuw omstreden Antwerps bouwdossier”, *De Morgen*, 18 november 2017.

“Na verjaardagsfeestje met bouwpromotor: Antwerpen geeft vergunning voor 4 woontorens”, *Het Laatste Nieuws*, 18 november 2017.

“CD&V wijt vertrek topkader aan nieuw bestuur”, *Het Belang van Limburg*, 19 oktober 2019.

“Dit ruikt naar vriendjespolitiek. Felle kritiek omdat provinciebestuur toch bouwvergunning aflevert”, *Het Nieuwsblad*, 26 oktober 2019.

“Remo opgelucht, buurt en gemeenten zwaar ontgoocheld”, *Het Belang van Limburg*, 24 april 2020.

“De Vlaamse regering is ziek van de partijpolitiek”, *Knack*, 19 juni 2021.

“Audit Vlaamse overheid “vernietigend” voor vergunningenbeleid in Stekene”, *Het Nieuwsblad*, 28 augustus 2021.

“Minister fluit Sint-Niklaas stadsbestuur terug: geen woningen mogelijk aan sportvelden. Zuhail Demir (N-VA) maakt komaf met voornemen stad na tussenkomst gemeenteraadslid Jos De Meyer(CD&V)”, *Het Nieuwsblad*, 31 augustus 2021.

“Gemeentepersoneel vertrekt door “bemoeizucht van politiek”, *Belang van Limburg*, 27 oktober 2021.

“Onvindbaar voor gemeentebesturen: de omgevingsambtenaar”, *Het Belang van Limburg*, 23 november 2021.

“Vriendjespolitiek en ‘immocratie’ onder vuur. Raad van State hekelt nauwe banden tussen Antwerps stadsbestuur en ex-projectontwikkelaar Van der Paal”, *De Morgen*, 15 december 2021.

“Het schip zinkt en het orkest speelt gewoon voort”. Oppositiepartij Vooruit én Groen vraagt publiek debat over ‘leegloop stadhuis’”, *Gazet van Antwerpen*, 27 januari 2022.

“Vooruit en Groen vragen debat na nieuwe ontslagen ambtenaren”, *Het Nieuwsblad*, 27 januari 2022.

“Waar Verwilt is, is een weg”, *De Standaard*, 29 januari 2022.

Oppositie reageert op vermeend machtsmisbruik van bestuur”, *Het Laatste Nieuws*, 23 februari 2022.

“Acteur en oppositieraadslid Filip Peeters dient klacht in tegen burgemeester Koen T’Sijen”, *Gazet van Antwerpen*, 23 februari 2022.



## b) Bijdragen in tijdschriften, boeken en online publicaties

ADVIESCOMMISSIE VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING, "Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur", 4 maart 2021, 60 p.:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/04/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur>

ANDREWS, R., BEYNON, M.J. en MCDERMOTT, A.M., "Organizational capability in the public sector: a configurational approach", *Journal of Public Administration Research and Theory* 2015, 239-258.

BAARDA, B., e.a., *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, 2013, Groningen, Noordhoff Uitgevers, 297 p.

BEKKE, A. "Integriteit en organisatie", *Bestuurswetenschappen* 1995, nr. 46, 440.

BOOGERS, M., DENTERS, B., KLOK, P. en SANDERS, M., *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*, 2016, Twente, Universiteit Twente, 63 p.

BOUCKAERT, G., "Nieuwe politieke cultuur en nieuw overheidsmanagement", in MAES, R. (eds.), *Democratie, legitimiteit, nieuwe politieke cultuur*, 1997, Leuven, Acco, 107-108.

BOVAIRD, T. en LOEFFLER, E., "Emerging trends in public management and governance", *Bristol Business School Teaching and Research Review* 2001, 2-3.

BOVENS, M., "De integriteit van de bedrijfsmatige overheid", in BOVENS, M. en HEMERIJCK, A. (eds.), *Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*, 1996, Meppel, Boom, 150-170.

BOVY, S., *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, 2002, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 32 p.

BOYATZIS, R., *Thematic Analysis and Code Development. Transforming Qualitative Information*, 1998, Californië, Sage Publications, 184 p.

BRUNEEL, D., DE RYNCK, F., STEYVERS, K. en REYNAERT, H., *Lokaal beleid in netwerksturing: de invloed van netwerking op lokaal beleid, politiek en management*, 2009, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 99 p.

BUIJS, X., "De omgevingsambtenaar als spilfiguur van het omgevingsbeleid", *TROS* 2016, 197-199.

BUSETTO, L., WICK, W. en GUMBINGER, C., "How to use and assess qualitative research methods", *Neurological Research and Practice* 2020, 2(1), 14.

BYRKJEFLOT, H., CHRISTENSEN, T. en LAEGREID, P., "The many faces of accountability: Comparing reforms in welfare, hospitals and migration", *Scandinavian political studies* 2014, 37(2), 171-195.

CAMBRÉ, B. en WAEGE, H., "Kwalitatief onderzoek en dataverzameling door open interviews" in BILLIET, J., en WAEGE, H., *Een samenleving onderzocht*, 2006, Antwerpen, De Boeck, 315-342.

CLAUS, T. en LEINFELDER, H., "De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen", *Ruimte & Maatschappij* 2019, 43-64.

CLAUS, T., "Geef vergunningen niet zomaar, ook niet als we het lief vragen", *De Standaard* 13 oktober 2020, 26-27.

CLAUS, T., "U kan voor mij de was doen, maar geef mij geen vergunning omdat ik u dat lief gevraagd heb. Hoe muizen bergen baren", *Plandag 2020*, 2020, Gent, Universiteit Gent, 186-190.

DE RYNCK, F., "Werken in netwerken. Gemeenten 3.0", *Lokaal* 2013, 32-41.

DE RYNCK, F. en VOETS, J., "Samenwerkingsvormen op streekniveau: stuurt daar iemand?", in REYNAERT, H., *Lokale en provinciale politiek. Nieuwe vormen van bestuur*, 2005, Brugge, Vanden Broele, 137-167.

DE RYNCK, F., *De kunst van het twijfelen: Op verkenning tussen wetenschap en praktijk: reflecties bij een emeritaat*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 146 p.

DE VRIES, S., "Eerlijkheid: een vergelijkend onderzoek naar ethiek bij lokale politici en ambtenaren", *Beleidswetenschap* 2001, 15, 6.

DE WINTER, L., "Het sociaal dienstbetoon van politici als niet-juridische vorm van probleemoplossing" *Kultuurleven* 1983, 50 (3), 239-240.

DE WINTER, L., "De politici van de eerste lijn: Het succes van het dienstbetoon", *De Nieuwe Maand* 1989, 32 (1), 14.

DE WITTE, K. en GEYS, B., "Hoe het loon van een burgemeester de bevolkingsgroei en bouwvergunningen van een gemeente bepalen", *LES(S)* 2015, 1-6.

DEPAUW, S., "Rational choice, sociaal dienstbetoon en de mythe van de collectieve probleemoplossing : De invloed van het politiek dienstbetoon van Vlaamse parlementsleden op de parlementaire functievervulling in 1992-93", *Res Publica* 1996, 38 (1), 135-157.

EUROPEAN COMMISSION, Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation, 2 oktober 2013, Brussel, COM(2013) 686 final, 11 p.: [https://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com\\_2013\\_686\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com_2013_686_en.pdf)

FLEURKE, F. en HUBERTS, L., "Bestuurlijke integriteit: ervaringen en perspectieven", *Bestuurswetenschappen* 1995, 385-401.

FOKKINK, P., "Als de vos de passie preekt, zul je hem eraan houden. Over integriteit en moraal in de publieke sector", *Bestuurswetenschappen* 1995, 46, 6: 508-509.

GOMMERS, A. en CLOET, B., *Gewijzigde rolverdeling in het omgevingsbeleid en impact op ruimte en milieu*, 2019, Brussel, Departement Omgeving, 78 p.

HAASDIJK, T., *Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies: een handreiking*, 2001, Den Haag, VNG Uitgeverij, 56 p.

HENNAU, S., *Gemeentelijke politiek-ambtelijke verhoudingen v2.0? De invloed van het Gemeentedecreet op de politiek-ambtelijke verhoudingen in de Vlaamse gemeenten*, 2016, Hasselt, UHasselt, 663 p.

HENNAU, S., "The Relationship between Politics and Administration at the Flemish Local Level: Intermunicipal Differences Explained", *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 2020-2021, nr. 2, 141-160.

- HERWEIJER, M., "Uitvoering taken jeugdzorg en omgevingsdiensten in de knel; onbegonnen werk?", *Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control* 2016, 4, 6, 14-18.
- HILL, M. en HUPE, P., *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, 2002, Londen, Sage Publications Ltd., 244 p.
- HONDEGHEM, A., "Ethiek in openbare diensten (deel 1)", *VTOM* 1998, 3, 12.
- HONDEGHEM, A., "Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance" in HONDEGHEM, A., VAN DOOREN, W., DE RYNCK, F., VERSCHUERE, B. en OP DE BEECK, S., *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 131-168.
- HOETJES, B., *De kreukbare overheid. Essays over integriteit in Nederland*, 2000, Utrecht, Lemma, 184 p.
- HUYSE, L. "Patronage en makelaardij in het Belgisch benoemingsbeleid", *Civis Mundi* 1974, 13 (1), 222-229.
- HUYSE, L. en POULET, E., "De politisering van het openbaar ambt", *Kultuurleven* 1974, 41 (2), 294-304.
- IDEA CONSULT, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet*, 2021, Brussel, Departement Omgeving, 304 p.: <https://omgeving.vlaanderen.be/evaluatie-van-de-werking-van-het-omgevingsvergunningendecreet>
- JANSSENS, L., DE PEUTER, B., VAN DOOREN, W. en VOETS, J., *Bestuurskracht: inzichten vanuit het platteland*, 2017, Brussel, Politea, 108 p.
- KENIS, P. en CAMBRÉ, B., *Organisatienetwerken. De organisatievorm van de toekomst*, 2020, Kalmthout, Pelckmans Pro, 136 p.
- KHANEMAN, D., *Thinking, Fast and Slow*, 2011, New York, Penguin Books, 512 p.
- LIPSKY, M., *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 1980, New York, Russell Sage Foundation, 272 p.
- MAES, R., "Openbare bestuursorganisaties en beleids- en managementprocessen als kenobject van de bestuurskunde" in *Inleiding tot de bestuurskunde Deel 1*, 1996, Brussel, STOHO, 129-159.
- MAESSCHALCK, J., "Naar een integriteitsbeleid voor ambtenaren. Tussen 'Nieuwe Politieke Cultuur' en 'Beter Bestuur'", in *Samenleving en Politiek* 2001, 8, 33.
- MAESSCHALK, J. en SCHRAM, F., "Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid", *Bestuur & Beleid* 2006, 3, 49-61.
- MASO, I. en SMALING, A., *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*, 2004, Meppel, Boom Lemma Uitgevers, 146 p.
- MILES, M. en HUBERMAN, A., *An Expanded Sourcebook*, 1994, Californië, Sage Publications, 338 p.
- MORTELMANS, D., *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*, 2018, Leuven, Acco, 563 p.
- NAV, *Architect in de praktijk. Vlot vergund ?*, 14 december 2020: <https://www.nav.be/artikel/2843/vlot-vergund/>

NIEUWENKAMP, R., *De prijs van het politiek primaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, 2001, Delft, Eburon, 395 p.

NISKANEN, W.A., *Bureacracy and Representative Government*, 1971, Chicago, Aldine, 241 p.

OECD, 'What's an "Ethics Infrastructure?"', 2001, <http://www.oecd.org/puma/ethics/infras.htm>.

PAINE, L., "Managing for Organizational Integrity", in DIENHARDT, J., (ed.) *Business, Institutions and Ethics*, 1994, Oxford, Oxford University Press, 28-39.

PELGRIMS, C., HONDEGHEM, A. en STEEN, T., *Coördinatie van beleid in een veranderende politiek-ambtelijke verhouding*, 2003, Leuven, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 126 p.

PETERS, G., "Politicians and bureaucrats in the Politics of policy-making" in J.E. LANE, *Bureacracy and Public Choice*, 1987, Bristol, Sage, 256-282.

PEPELIER, P., VAN GESTEL, R., VAN AEKEN, K., VERLINDEN, V. en VAN HUMBEECK, P., *Consulteren over ontwerpregelgeving: Een zoektocht naar internationale best practices en een toepassing op de Nederlandse consultatiepraktijk als referentiekader voor Belgische beleidsmakers en Vlaamse RIA-ambtenaren*, 2008, Brussel, Politeia, 114 p.

RENARD, P., *Wat kan ik voor u doen ? Ruimtelijke wanorde in België : een hypothese op onze toekomst*, 1995, Antwerpen, Icarus, 200 p.

SAEY, P., "Macht in de theorie van de planning. Van zelfperceptie naar aporie en hoe het anders kan", *Ruimte en planning* 2005, 3, 35-57.

SCHRAEPEN, P.-J., DE RYNCK, F. en VOETS, J., *Provinciaal omgevingsbeleid: een bijdrage tot stadsregionaal beleid? De rol van de provinciebesturen op het bovenlokale niveau*, 2020, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 29 p.

SCHRAEPEN, P.-J., DE RYNCK, F. en VOETS, J., "Lokale verdichting: 62 steden en gemeenten aan het woord", *Ruimte* 2020, nr. 44, 41-43.

SERV, Advies. Betere regelgeving: prioritaire voorstellen, Brussel, SERV, 31 oktober 2016, 83 p.: [https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_betere\\_regelgeving\\_ADV\\_0.pdf](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_betere_regelgeving_ADV_0.pdf)

SERV, Advies. Experimentwetgevingen regelluwe zones, Brussel, SERV, 31 oktober 2016, 94 p.: [https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_experimentwetgeving\\_ADV\\_RAP.PDF](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_experimentwetgeving_ADV_RAP.PDF)

SERV, Advies. Vaste verandermomenten, Brussel, SERV, 31 oktober 2016, 38 p.: [https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20161031\\_vaste\\_verandermomenten\\_ADV\\_RAP.PDF](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20161031_vaste_verandermomenten_ADV_RAP.PDF)

SIEGEL, D., "The "public service bargain" in local government: A new way of looking at relations between municipal councils and CAO's", *Canadian Public Administration* 2015, 58(3), 406-425.

SILVERMAN, D., *Interpreting qualitative data. Methods for analysing talk, text and interaction*, 2001, London/Thousand Oaks, California/New Delhi, Sage Publications, 325 p.

STEEN, T., "Een andere overheid...een andere ambtenaar", *VTOM* 2012, 38-44.

STOOP, P., "Samenwerken tussen politiek en administratie", *De Gemeente* 2000, 75 (527), 17-20.

STUDIEDIENST VLAAMSE REGERING, *VRIND 2016, Vlaamse Regionale Indicatoren*, 2016, Brussel, Vlaamse Regering, 486 p.

SUOPAJÄRVI, T., "Past experiences, current practices and future design", *Technological Forecasting and Social Change* 2015 ,93, 112–123.

SWANBORN, P.G., *Basisboek sociaal onderzoek*, 2015, Amsterdam, Boom Lemma, 295 p.

THALER, R., *Misbehaving: How economics became behavioral, the making of behavioral economics*, 2015, New York, Penguin Books, 415 p.

TOEBAK, K., VAN BUTSELE, S., MAES, K. en WEYNANTS, S., "Samen Sterk. Hoe kunnen we van de ruimtelijke ontwikkeling een gedeeld verhaal maken", in *Verruimen : Bijdragen aan de PlanDag 2016*, 2016, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 221-231.

VAN BUTSELE, S., TOEBAK, K. en COELMONT, I., "Bouwen aan interbestuurlijk partnerschap: Focus op het interbestuurlijke samenspel in de ruimtelijke ordening in Vlaanderen", in *Regie en loslaten : Bijdragen aan de PlanDag 2014*, 2014, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 11 p.

VAN DAELE, D. en VERBIST, K., "De Nederlandse wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur: ook voor België het overwegen waard?", *Vigiles* 2010/5-2011/1, 232-257.

VAN DEN HEUVEL, J., HUBERTS, L. en VERBERK, S., *Integriteit in drievoud. Een onderzoek naar gemeentelijke integriteitsbeleid*, 1999, Utrecht, Lemma, 108 p.

VAN DOOREN, W., DE RYNCK, F., VANCOPPENOLLE, D. en HONDEGHEM, A., "Politiek-ambtelijke verhoudingen" in HONDEGHEM, A., VAN DOOREN, W., DE RYNCK, F., VERSCHUERE, B. en OP DE BEECK, S., *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2017, Brugge, Vanden Broele, 331-366.

VAN DOOREN, W., "Goed bestuur" in HONDEGHEM, A., VAN DOOREN, W., DE RYNCK, F., VERSCHUERE, B. en OP DE BEECK, S., *Handboek Bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*, 2020, Brugge, Vanden Broele, 431-454.

VAN GOOL, B., "Geen Beamtenherrschaft in de steden? De beleidsinvloed van de Vlaamse lokale topambtenarij in West-Europees vergelijkend perspectief" in BOUCKAERT, G., HONDEGHEM, A., JANVIER, R., DE RYNCK, F. en BURSENS, P., *Vlaanderen en/in Europa: omgaan met de Unie en vergelijkend leren*, 2005, Brussel, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 129-160.

VAN HAELTER, B. en VOETS, J., *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen. Reflectienota*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 37 p.

VAN HAELTER, B., TORFS, I. en VOETS, J., *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen. Toegepast op ruimtelijke ordening*, 2021, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 56 p.

VAN HUMBEECK, P., "Reguleringsmanagement in Vlaanderen: een overzicht en algemene beoordeling", *VTOM* 2001, jg. 6, nr. 4.

VAN HUMBEECK, P., "Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid", 2004, 17 p.  
[https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container19300/files/artikel%20tVW%20feb%202004\(1\).pdf](https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container19300/files/artikel%20tVW%20feb%202004(1).pdf)

VAN HUMBEEK, P., "Betere regelgeving door inspraak en participatie: hoe en waarom ?", *Link* 2006, 1-6.

VAN HUMBEEK, P., "Versnelling van investeringsprojecten : wat valt er te leren uit 10 jaar werken aan betere regelgevingsprocessen ?", *VTOM* 2010, 69-77.

VAN HUMBEECK, P., "Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis?", *TVW* 2017, 31-41.

VAN OSTAAIJEN, J.J.C., "Leren van Vlaanderen: kenmerken van de Vlaamse burgemeester ter inspiratie voor het Nederlandse debat", *Justitiële verkenningen: de burgemeester* 2010, 36 (3), 61-72.

VAN ROOSBROEK, S., e.a., *Thema-audit Omgevingsvergunningen*, 2021, Brussel, Vlaamse Overheid, 33 p.: [https://www.auditvlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/20211004\\_Globaal\\_Rapport\\_TA\\_Omgeving\\_svergunningen\\_v2.pdf](https://www.auditvlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/20211004_Globaal_Rapport_TA_Omgeving_svergunningen_v2.pdf)

VANCOPPENOLLE, D., *De ambtelijke beleidsvormingsrol verkend en getoetst in meervoudig vergelijkend perspectief. Een two-level analyse van de rol van de Vlaamse ambtenaren in de Vlaamse beleidsvorming*, 2006, Leuven, KULeuven, 349 p.

VANCOPPENOLLE, D. en BRANS, M., *De bestuurlijke organisatie van de Vlaamse beleidsvorming : basisrapport van het survey-onderzoek : theoretische situering en schets van het onderzoeksdesign*, 2005, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 72 p.

VANDERSTRAETEN, G. en VAN DAMME, M., "Verbindend besturen. Nieuwe inzichten voor de procesvoering bij complexe omgevingsprojecten", *Plandag 2020*, 2020, Gent, Universiteit Gent, 130-139.

VANDEVYVERE, W., "Systeemcrisis in de ruimtelijke ordening", *VRP* 2019, 85-89.

VERHOEVEN, N. *Wat is onderzoek ? Praktijkboek voor methoden en technieken*, 2018, Den Haag, Boom Uitgeverij, 416 p.

VERVOORT, P. en HERMY, J., *Lokale bestuurskracht inzake ruimtelijk beleid: rol en monitoring van het aspect bestuurlijke capaciteit*, 2014, Brussel, Vlaamse Overheid, Departement Ruimte, 71 p.

VERVOORT, P., HERMY, J., PENNINCX, I. en PISMAN, A., "Groeien van government naar governance met subsidiariteit als rode draad doorheen het ruimtelijk beleid in Vlaanderen", in *Regie en loslaten : Bijdragen aan de PlanDag 2014*, 2014, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 71-83.

VERWIMP, E. en HERMY, J., *Transitie Ruimtelijke Ordening: lokale bestuurskracht (eindrapport)*, 2013, Brussel, Departement Ruimte Vlaanderen, 154 p.

VLAAMS PLANBUREAU VOOR OMGEVING, *Beroepen van reguliere stedenbouwkundige vergunningen bij de deputatie*, 2017, Brussel, Departement Omgeving, 22 p.

VOETS, J., COPPENS, T., STERKENS, D., DE PEUTER, B. en VAN DOOREN, W., *Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid*, 2014, Brussel, Departement Ruimte Vlaanderen, 126 p.

VOETS, J., DE PEUTER, B., DE RYNCK, F., VAN HERCK, B., DE LAAT, W., VLOEBERGH, G. en VAN DEN BROECK, P., *Onderzoek naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking*, 2012, Brussel, Ruimte Vlaanderen, 127 p.

YIN, R., *Case Study Research. Design and Methods*, 2009, Californië, Sage Publications, 219 p.

# BIJLAGEN

Bijlage 1: Overzicht (Vlaamse) respondenten

Bijlage 2: Semigestructureerde vragenlijst als uitgangspunt voor de interviews

## Bijlage 1: Overzicht (Vlaamse) respondenten

	POLITICI		AMBTENAREN		DERDEN	INTERCOMMUNALE
	Lokaal – Provinciaal - Gewestelijk	Lokaal – Provinciaal - Gewestelijk	Lokaal – Provinciaal - Gewestelijk	Lokaal – Provinciaal - Gewestelijk		
1					X	
2	X					
3			X			
4					X	
5					X	
6					X	
7					X	
8			X			
9				X		
10						X
11	X					
12			X			
13				X		
14						X
15					X	
16					X	
17			X			
18						X
19					X	
20					X	
21					X	
22						X
23		X				
24					X	
25		X				



	POLITICI		AMBTENAREN			DERDEN	INTERCOMMUNALE
	Lokaal – Provinciaal - Gewestelijk		Lokaal – Provinciaal - Gewestelijk				
<b>Tot.</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>3</b>

## Bijlage 2: Semigestructureerde vragenlijst als uitgangspunt voor de interviews

LEGENDE:

A: Vraag gesteld aan de ambtenaren

P: Vraag gesteld aan de politici

D: Vraag gesteld aan de derden.

### 1. VERGUNNINGVERLENING EN VERSTANDHOUDING AMBTENAAR-POLITIEK M.B.T. OMGEVINGSVERGUNNINGSAANVRAGEN

#### a) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P):

- Er is een regelmatig contact tussen politici en ambtenaren m.b.t. de omgevingsvergunningverlening
- Het contact tussen politici en ambtenaren m.b.t. de omgevingsvergunningverlening is eerder beperkt

#### Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

#### b) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P):

- Contacten tussen politici en ambtenaren m.b.t. de omgevingsvergunningverlening verlopen op welbepaalde, 'gestructureerde' momenten in de tijd of lopende het vergunningsproces
- Contacten tussen politici en ambtenaren m.b.t. de omgevingsvergunningverlening verlopen op 'willekeurige' momenten in de tijd of lopende het vergunningsproces

#### Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

#### c) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P):

#### Bij contacten door politici ten opzichte van ambtenaren in individuele vergunningsdossiers gebeurt dit :

- Rechtstreeks t.a.v. de betrokken ambtenaar/dossierbehandelaar
- Door tussenkomst van de leidinggevende en niet rechtstreeks t.a.v. de betrokken ambtenaar/dossierbehandelaar
- Gelijktijdig in aanwezigheid van de leidinggevende en de betrokken ambtenaar/dossierbehandelaar

#### Dit ervaar ik als :

- Positief
- Geen probleem
- Problematisch

#### Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**d) Wanneer (voorafgaand, tijdens of na afloop van de vergunningsprocedure), met wie (ambtenaar of politicus) en waarom neemt u contact op met de vergunningverlenende overheid ? (D)**

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**e) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P + D):**

**Inzake omgevingsvergunningverlening is de politicus :**

- Goed op de hoogte en vertrouwd met de actueel geldende omgevingsvergunningsregelgeving
- Wisselend op de hoogte en vertrouwd met de actueel geldende omgevingsvergunningsregelgeving
- Niet goed op de hoogte en vertrouwd met de actueel geldende omgevingsvergunningsregelgeving

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**f) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P + D):**

- Ik ervaar de politiek-ambtelijke verhoudingen bij de vergunningverlening als 'constructief'
  - mijn mening wordt beïnvloed door de persoon van de politicus/ambtenaar
  - mijn mening wordt niet beïnvloed door de persoon van de politicus/ambtenaar

Ik ervaar de politiek-ambtelijke verhoudingen bij de vergunningverlening als 'niet-constructief'

- mijn mening wordt beïnvloed door de persoon van de politicus/ambtenaar
- mijn mening wordt niet beïnvloed door de persoon van de politicus/ambtenaar

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**g) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P + D):**

**Ik ervaar de politiek-ambtelijke verhoudingen (binnen mijn organisatie) inzake de vergunningverlening als :**

- zeer transparant
- vrij transparant
- weinig transparant
- niet transparant

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**h) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P):**

De politiek-ambtelijke verhoudingen bij de vergunningverlening berusten binnen onze organisatie:

- op wederzijds respect en waardering
- op onvoldoende wederzijds respect en waardering

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**i) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P + D):**

**Mijn vertrouwen in de politici/ambtenaren bevoegd voor de omgevingsvergunningverlening (binnen onze organisatie) is :**

- groot
- wisselend
- beperkt
- uiterst beperkt/onbestaande

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**j) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P):**

**Beoordelingsvrijheid impliceert ruimte om als ambtenaar over bepaalde topics een eigen standpunt in te nemen. Ik ervaar in mijn organisatie/naar mijn mening hebben ambtenaren:**

- voldoende beoordelingsvrijheid
- te veel beoordelingsvrijheid
- te weinig beoordelingsvrijheid

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**k) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P + D):**

**Politiek dienstbetoon :**

- is een informele werkwijze om individuele burgers beter wegwijs te maken in de complexe dienstverlening van de overheid, en de burger bij de juiste ambtenaar te brengen
- is een informele werkwijze om de behandeling van individuele vragen te versnellen
- is een informele werkwijze die voorziet in een behandeling op maat van de individuele burger, waarbij kan worden afgeweken van de algemeen geldende normen en voorschriften

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

## 2. VERGUNNINGVERLENING EN INZET MENSEN & MIDDELEN

**a) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P + D):**

**Het bestaande personeelsbestand op de dienst :**

- is voldoende voor de werklust
- is te groot voor de werklust
- is te klein voor de werklust

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**b) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P + D):**

**Mensen en middelen worden op de dienst :**

- efficiënt ingezet
- kunnen efficiënter worden ingezet
- worden niet efficiënt ingezet

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**c) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P):**

**Voor de behandeling van omgevingsvergunningaanvragen wordt :**

- beroep gedaan op externe ondersteuning
  - regelmatig
  - eerder sporadisch
- wordt geen beroep gedaan op externe ondersteuning
- wordt overwogen om beroep te doen op externe ondersteuning

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**d) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P):**

**In welke mate zijn papieren vergunningsdossiers binnen de organisatie reeds gedigitaliseerd ?**

- niet of nauwelijks
- (nagenoeg) volledig
- meer of minder dan de helft

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

### 3. VERGUNNINGVERLENING EN BEOORDELINGSVRIJHEID/BELEIDSVORMING

#### a) Duid de volgens u meest passende uitspraken aan (A + P + D):

- Vergunningverlening laat een ruime beoordelingsvrijheid
  - Die de ambtenaar hoofdzakelijk persoonlijk kan invullen
  - Die hoofdzakelijk door de politiek wordt ingevuld
  
- Deze ruime beoordelingsvrijheid ervaar ik regelmatig als moeilijk/storend
- Deze ruime beoordelingsvrijheid ervaar ik doorgaans niet als moeilijk/storend
  
- Vergunningverlening laat een beperkte beoordelingsvrijheid
  - Die de ambtenaar hoofdzakelijk persoonlijk kan invullen
  - Die hoofdzakelijk door de politiek wordt ingevuld
  
- Deze beperkte beoordelingsvrijheid ervaar ik regelmatig als moeilijk/storend
- Deze beperkte beoordelingsvrijheid ervaar ik doorgaans niet als moeilijk/storend

#### b) Duid de volgens u meest passende uitspraken aan (A + P + D):

- Onder het 'beleid' op het vlak van het omgevingsrecht verstaan we de geldende stedenbouwkundige voorschriften (in een RUP, BPA, stedenbouwkundige verordening...), de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (cfr. art. 4.3.1 VCRO), en de geldende interpretatie van bestaande regelgeving.
- Het beleid van de organisatie is duidelijk
  - Het beleid van de organisatie is vatbaar voor verbetering
  - Het beleid van de organisatie is onduidelijk

#### Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

#### c) Duid de volgens u meest passende uitspraken aan (A + P + D):

- Onder het 'beleid' op het vlak van het omgevingsrecht verstaan we de geldende stedenbouwkundige voorschriften (in een RUP, BPA, stedenbouwkundige verordening...), de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (cfr. art. 4.3.1 VCRO), en de geldende interpretatie van bestaande regelgeving.
- Ik geef de voorkeur aan een helder beleid met weinig appreciatievrijheid
  - Ik geef de voorkeur aan een helder beleid met een zekere mate van appreciatievrijheid
  - Ik geef de voorkeur aan een onduidelijk beleid

#### Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

#### d) Duid de volgens u meest passende uitspraken aan (A + P):

- Bij het tot stand brengen van nieuwe stedenbouwkundige verordeningen, beleidsvisies enz. wordt de dienst Omgeving :
- intensief betrokken
  - regelmatig betrokken
  - beperkt betrokken
  - nauwelijks betrokken

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact  
 Weinig  Negatieve impact  
 Veel

**e) Duid de volgens u meest passende uitspraken aan (A + P + D):**

De visie tussen ambtenaren en politici over 'goede ruimtelijke ordening' is :

- eenvormig  
 grotendeels eenvormig  
 verschilt eerder  
 tegengesteld

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact  
 Weinig  Negatieve impact  
 Veel

**f) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P + D):**

**De motivering van omgevingsvergunningen :**

- is uitgebreid  
 is kort en bondig  
 schiet tekort

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact  
 Weinig  Negatieve impact  
 Veel

**Volgende factoren hebben een significante impact op de omvang van de motivering van de omgevingsvergunningen:**

- de concrete feitelijke omstandigheden  
 de toepasselijke regelgeving (afwijkingsbepalingen,...)  
 beschikbare tijd  
 beschikbare personeel  
 omvang/aantal/complexiteit bezwaren  
 rechtspraak ivm motiveringsplicht

**4. VERGUNNINGVERLENING EN REGELGEVING - PROCEDUREVOORSCHRIFTEN**

**a) Duid de volgens u meest passende uitspraken aan (A + P + D):**

De procedurevoorschriften in het Omgevingsvergunningsdecreet en -besluit :

- zijn helder en duidelijk  
 zijn overwegend helder en duidelijk  
 komen voor verbetering/actualisering in aanmerking  
 zijn eerder onduidelijk, en dienen verbeterd/geactualiseerd te worden  
 zijn onduidelijk, en dienen verbeterd/geactualiseerd te worden

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact  
 Weinig  Negatieve impact  
 Veel

**b) Duid de volgens u meest passende uitspraken aan (A + P + D):**

De sectorale regelgeving (VCRO, DABM,...) :

is helder en duidelijk

is overwegend helder en duidelijk

komt voor verbetering/actualisering in aanmerking

is eerder onduidelijk, en dient verbeterd/geactualiseerd te worden

is onduidelijk, en dient verbeterd/geactualiseerd te worden

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

Geen

Positieve impact

Weinig

Negatieve impact

Veel

**c) Duid de volgens u meest passende uitspraken aan (A + P + D):**

Ik ben voorstander van duidelijke regelgeving die weinig of geen interpretatieruimte laat

Ik ben voorstander van duidelijke regelgeving die een zekere mate van interpretatieruimte laat

Ik ben voorstander van regelgeving die een grote mate van interpretatieruimte laat

Indien nodig/gewenst geef ik een eigen passende interpretatie aan de regelgeving

**d) Duid de volgens u meest passende uitspraken aan (A + P + D):**

Het omgevingsvergunningsbeleid wordt beïnvloedt door zowel de regelgeving/beleidsvoering op Vlaams niveau (Vlaamse regelgeving, BRV,...) als deze op lokaal niveau.

De bestaande verhouding lokale autonomie – impact Vlaamse regelgeving/beleidsvoering is in orde

Ik ben voorstander van het vergroten van de lokale autonomie/verkleinen impact Vlaanderen

Ik ben voorstander van het verkleinen van de lokale autonomie/vergroten impact Vlaanderen

**e) Duid de volgens u meest passende uitspraken aan (A + P + D):**

Bij de vergelijking van de beoordeling van vergunningsaanvragen in graad van eerste aanleg en in graad van administratief beroep :

primeert de opportuniteitstoets (verenigbaarheid goede ruimtelijke ordening) in graad van beroep ten opzichte van het lagere niveau

primeert de juridische argumentatie (rechtspraak, motivering,...) in graad van beroep ten opzichte van het lagere niveau

is er een evenwichtige verhouding tussen de opportuniteitstoets en de juridische argumentatie in graad van beroep als op het lagere niveau

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

Geen

Positieve impact

Weinig

Negatieve impact

Veel

**f) Duid de volgens u meest passende uitspraken aan (A + P + D):**

U wordt vaak geconfronteerd met :

Verouderde, achterhaalde stedenbouwkundige voorschriften :

Dit vergemakkelijkt de omgevingsvergunningverlening (vb. ruimere afwijkingmogelijkheden)

Dit bemoeilijkt de omgevingsvergunningverlening (vb. goede RO)

Actuele, up-to-date stedenbouwkundige voorschriften :

Dit vergemakkelijkt de omgevingsvergunningverlening (vb. goede RO)

Dit bemoeilijkt de omgevingsvergunningverlening (vb. keurslijf)



**g) Duid de volgens u meest passende uitspraken aan (A):**

- De omgevingsvergunning heeft mijn takenpakket doen toenemen
  - De beschikbaarheid/inzet van personeel/materiaal zijn adequaat mee geëvolueerd
  - De beschikbaarheid/inzet van personeel/materiaal zijn niet adequaat mee geëvolueerd
- De omgevingsvergunning heeft mijn takenpakket herleid
  - De beschikbaarheid/inzet van personeel/materiaal zijn adequaat mee geëvolueerd
  - De beschikbaarheid/inzet van personeel/materiaal zijn niet adequaat mee geëvolueerd
- De omgevingsvergunning heeft geen invloed gehad op mijn takenpakket

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**5. VERGUNNINGVERLENING EN LOYAUTEIT TUSSEN AMBTENAREN EN POLITICI**

**a) Duid de volgens u meest passende uitspraken aan (A + P + D):**

- Loyauteit t.a.v. de politiek vormt (in mijn werkrelatie) een wezenlijk onderdeel bij de vergunningverlening
  - ik vind dit niet storend
  - ik vind dit storend
- Loyauteit t.a.v. de politiek vormt (in mijn werkrelatie) een ondergeschikt onderdeel bij de vergunningverlening
  - ik vind dit niet storend
  - ik vind dit storend

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**b) Duid de volgens u meest passende uitspraken aan (A):**

- Wanneer de politiek mij vraagt een positief of negatief standpunt te herzien in een dossier, doe ik dat
  - ik vind dit niet storend
  - ik vind dit storend
- Wanneer de politiek mij vraagt een positief of negatief standpunt te herzien in een dossier, behoud ik mijn eigen mening
  - ik vind dit niet storend
  - ik vind dit storend

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**c) Duid de volgens u meest passende uitspraken aan (P):**

- Ik vraag de ambtenaren soms om een positief of negatief advies te herzien in een dossier
  - ik vind dit normaal
  - ik doe dit liever niet
- Wanneer een ambtenaar zijn eigen mening behoudt, ondanks mijn verzoek om zijn advies te herzien in een dossier
  - kan ik hier begrip voor opbrengen en stoort me dat niet
  - vind ik dit storend en niet ok

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**d) Duid de volgens u meest passende uitspraken aan (A + P):**

Wanneer het politieke beslissingsorgaan tegengesteld oordeelt ten opzichte van het verslag zoals voorbereid door de omgevingsambtenaar :

- zorgt de ambtenaar voor de andersluidende passende motivering
- zorgt de politiek voor de passende motivering
- wordt er geen bijzondere aandacht besteed aan de motivering
- wordt er geen motivering voorzien

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

## 6. VERGUNNINGVERLENING EN NETWERKEN

**a) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P):**

Het overleg met andere diensten/politici 'binnen' mijn organisatie (vb. dienst wonen, mobiliteit,...) die een impact kunnen hebben op de vergunningverlening

- Vindt periodiek/regelmatig plaats
- Vindt eerder uitzonderlijk plaats

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**b) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P):**

Het overleg met andere diensten/politici 'buiten' mijn organisatie (vb. adviesverlenende instanties, Vlaamse overheid) die een impact kunnen hebben op de vergunningverlening

- Vindt periodiek/regelmatig plaats
- Vindt eerder uitzonderlijk plaats

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**c) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P + D):**

**Netwerken (vb. overleg met andere overheden) kan leiden tot het verwerven van bijkomende kennis/ervaring.**

- Ik netwerk op regelmatige basis
- Ik netwerk eerder uitzonderlijk

**Netwerken biedt voor de uitvoering van mijn taken :**

- Een belangrijke meerwaarde, ik vind het belangrijk om dit te behouden (en zelfs uit te breiden)
- Een geringe meerwaarde
  - ik wens dit zo te behouden
  - ik wens het aandeel 'netwerken' uit te breiden

**d) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P + D):**

- Ik hecht veel waarde aan ondersteuning (overleg/informatieverschaffing) vanuit de hogere overheid
  - de ondersteuning is voldoende om mijn taken goed te kunnen uitvoeren
  - de ondersteuning is onvoldoende om mijn taken goed te kunnen uitvoeren
- Ik hecht weinig waarde aan overleg/informatieverschaffing vanuit de hogere overheid

## 7. VERGUNNINGVERLENING EN ETHIEK, WAARDEN EN NORMEN

**a) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P + D):**

- Politiek en ambtenarij dienen strikt van elkaar gescheiden te werken t.v.v. hun onafhankelijkheid
- Politici beslissen nu zij gelegitimeerd zijn door de kiezers. Ambtenaren voeren uit wat door de politiek wordt beslist en worden door de politici gecontroleerd.
- Politiek en ambtenarij werken samen, waarbij er zo nodig overleg is.

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**b) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P):**

Ethiek, deontologie en integriteit in hoofde van ambtenaren/politici wordt binnen mijn organisatie :

- hoog in het vaandel gevoerd
  - en wordt over het algemeen in acht genomen
  - maar wordt doorgaans niet in acht genomen
- niet hoog in het vaandel gevoerd
  - maar wordt over het algemeen in acht genomen
  - en wordt doorgaans niet in acht genomen

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact
- Weinig  Negatieve impact
- Veel

**c) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (D):**

- Ethiek, deontologie en integriteit in hoofde van ambtenaren/politici is wezenlijk binnen de dienst Omgeving
- Ethiek, deontologie en integriteit in hoofde van ambtenaren/politici is niet van belang binnen de dienst Omgeving

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact  
 Weinig  Negatieve impact  
 Veel

**d) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P):**

De organisatie waarbinnen ik werk beschikt over een deontologische code :

- voor ambtenaren  
 met expliciete aandacht voor de verhouding ambtenaar-politici  
 zonder aandacht voor de verhouding ambtenaar-politici  
 voor politici  
 met expliciete aandacht voor de verhouding politici-ambtenaar  
 zonder aandacht voor de verhouding politici-ambtenaar

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact  
 Weinig  Negatieve impact  
 Veel

**e) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P + D):**

Onder een 'gemeentelijk bedrijfsconcept' verstaan we : een concept dat richting geeft aan hoe een bestuur wenst dat een organisatie functioneert, en hoe ze aankijkt tegen afstemming en samenwerking, wat ze van leidinggevenden en het personeel verwacht.

Een 'gemeentelijk bedrijfsconcept' behandelt hierbij onderwerpen zoals bijvoorbeeld :

- Duidelijkheid in de politiek-bestuurlijke aansturing en terugkoppeling van informatie
- Het werken met duidelijkheid bevorderende beleidsnotities
- Duidelijkheid over de eisen aan de verhoudingen tussen politiek bestuur en ambtenaren (politiek primaat, loyauteit, vertrouwen)
- De kwaliteit van het management
- De integriteit van de organisatie
- Het belang van samenwerking tussen diensten en teamwork
- De dienstverleningskwaliteit,...

Een 'gemeentelijk bedrijfsconcept' heeft o.m. tot doel :

- Het personeel duidelijk te maken wat in hoofdlijnen van hun wordt verwacht. Het werkt normerend.
- Te zorgen voor een lijn in de werkwijzen en verwachtingen over teamwork.
- Het verhogen van de voorspelbaarheid van een organisatie en de leiding daarvan voor het bestuur en het personeel.

Binnen de dienst Omgeving wordt er reeds een 'gemeentelijk bedrijfsconcept' toegepast of is dit wenselijk:

- ja  
 nee  
 gedeeltelijk

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen  Positieve impact  
 Weinig  Negatieve impact  
 Veel

**f) Duid de volgens u meest passende uitspraak aan (A + P + D):**

Heldere en duidelijke regels die de politiek-ambtelijke verhoudingen determineren vind ik :

- wenselijk
- niet wenselijk
- soms wenselijk

**Dit heeft volgende impact op de vergunningverlening :**

- Geen
- Positieve impact
- Weinig
- Negatieve impact
- Veel