

# Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid

Eindrapport

21 mei 2014



**Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid.**

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen

21 mei 2014

Universiteit Gent (Faculteit Economie en Bedrijfskunde), Universiteit Antwerpen (Faculteit Ontwerpwetenschappen en Onderzoeksgroep Management & Bestuur), KU Leuven (Instituut voor de Overheid)

Joris Voets, Tom Coppens, Davy Sterkens, Bart De Peuter, Wouter Van Dooren

De studie werd begeleid door:

Afdeling Onderzoek en Monitoring

**colofon**

**Verantwoordelijke uitgever:** Ruimte Vlaanderen

**Vormgeving:** Reclamebureau Artex

**Bronverwijzing:** Joris Voets, Tom Coppens, Davy Sterkens, Bart De Peuter & Wouter Van Dooren (2014), Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.

## INHOUDSTAFEL

---

0	Managementsamenvatting .....	5
1	Inleiding .....	8
1.1	opzet .....	8
1.2	Methodiek en governance van het onderzoek .....	9
1.2.1	Methodiek .....	9
1.2.2	Governance van het onderzoek .....	11
1.3	Literatuurlijst .....	13
2	Conceptueel kader: bestuurskracht, monitoring en interbestuurlijke verhoudingen .....	14
2.1	Bestuurskracht gedefinieerd .....	14
2.2	Bestuurskracht als een vraagstuk van centraal-lokale verhoudingen.....	15
2.3	Bestuurskracht in beeld brengen .....	16
2.4	Bestuurskrachtmonitoring met welk doel?.....	17
2.4.1	Leren.....	18
2.4.2	Opvolgen .....	19
2.4.3	Afrekenen .....	19
2.5	Voorlopige leerpunten .....	20
2.6	Literatuurlijst .....	21
3	Sectoranalyse: gemeentelijke bestuurskracht in andere beleidssectoren .....	22
3.1	Inleiding & methodiek .....	22
3.2	Sector mobiliteit.....	22
3.2.1	Evolutie van de interbestuurlijke relaties.....	22
3.2.2	Bestuurskracht als concept .....	24
3.2.3	Beleid.....	24
3.2.4	Monitoring.....	26
3.2.5	Conclusie .....	29
3.3	Sector Wonen.....	29
3.3.1	Evolutie van de interbestuurlijke relaties.....	29
3.3.2	Bestuurskracht als concept .....	30
3.3.3	Beleid.....	30
3.3.4	Monitoring.....	31
3.3.5	Conclusie .....	32
3.4	Sector Onroerend erfgoed .....	32
3.4.1	Evolutie van de interbestuurlijke relaties.....	32

3.4.2	Bestuurskracht als concept .....	33
3.4.3	Beleid.....	34
3.4.4	Monitoring.....	35
3.4.5	Conclusie .....	36
3.5	Sector Milieu .....	37
3.5.1	Evolutie van de interbestuurlijke relaties.....	37
3.5.2	Bestuurskracht als concept .....	37
3.5.3	Beleid.....	37
3.5.4	Monitoring.....	40
3.5.5	Conclusie .....	42
3.6	Leerpunten uit de sectoranalyse.....	43
3.6.1	Variabele ervaring met interbestuurlijk beleid en interactie met lokale besturen .....	43
3.6.2	Transitieperiode op Vlaams niveau.....	43
3.6.3	Wel of geen integratie met de beleids- en beheerscyclus (BBC) .....	43
3.6.4	Verskillende benaderingen van intergemeentelijke samenwerking.....	44
3.6.5	Monitoring van lokale beleidseffecten zeer beperkt .....	44
3.6.6	Veel aandacht voor kwalitatieve opvolging van lokaal beleid en bestuur.....	44
3.6.7	Accent op integratie met Vlaams beleid en ondersteuning, eerder dan afrekenen.....	44
3.7	Lokale statistieken / gemeentelijke profielschetsen.....	45
3.8	Bronnen.....	46
3.8.1	Literatuur & E-bronnen .....	46
3.8.2	Interviews.....	46
4	Landen- en regio-analyse: ruimtelijke ordening en bestuurskracht in interbestuurlijk perspectief bij de burens .....	47
4.1	Inleiding & methodiek.....	47
4.2	Vlaanderen .....	47
4.2.1	Taakverdeling .....	47
4.2.2	Evolutie taakverdeling laatste tien jaar.....	54
4.2.3	Instrumenten sturend voor relatie.....	54
4.2.4	Invloed bestuurskracht-bestuurskrachtmeting.....	55
4.3	Wallonië.....	55
4.3.1	Taakverdeling .....	55
4.3.2	Evolutie taakverdeling laatste tien jaar.....	62
4.3.3	Instrumenten sturend voor relatie.....	62
4.3.4	Invloed bestuurskracht-bestuurskrachtmeting.....	63
4.4	Nederland.....	64

4.4.1	Taakverdeling .....	64
4.4.2	Evolutie taakverdeling laatste tien jaar .....	67
4.4.3	Instrumenten sturend voor relatie.....	70
4.4.4	Invloed bestuurskracht-bestuurskrachtmeting.....	71
4.5	Verenigd Koninkrijk .....	73
4.5.1	Taakverdeling .....	73
4.5.2	Evolutie taakverdeling laatste tien jaar .....	76
4.5.3	Instrumenten sturend voor relatie.....	77
4.5.4	Invloed bestuurskracht-bestuurskrachtmeting.....	78
4.6	Frankrijk.....	79
4.6.1	Taakverdeling .....	79
4.6.2	Evolutie taakverdeling laatste tien jaar .....	84
4.6.3	Instrumenten sturend voor relatie.....	84
4.6.4	Invloed bestuurskracht-bestuurskrachtmeting.....	84
4.7	Vergelijkende inzichten uit landen- en regio-analyse .....	85
4.7.1	Bestuurskracht, zoals gedefinieerd in dit onderzoek, is geen expliciet beleidsaspect in de verkende landen en regio.....	85
4.7.2	Verschillende evenwichten tussen decentralisatie en centralisatie van bevoegdheden binnen ruimtelijke ordening.....	85
4.7.3	Bestuurskrachtsmonitoring is zinvol, maar wordt amper in de praktijk gebracht.....	86
4.8	Leerpunten voor het onderzoek.....	86
4.9	Bronnen .....	87
4.9.1	Literatuur.....	87
4.9.2	Interviews & bevraging.....	90
5	BKRO en monitoring: analyse en aanbevelingen over positie, gebruik en toekomst.....	92
5.1	Algemene beknopte analyse .....	92
5.1.1	Bestuurskracht neemt toe, maar is kwetsbaar .....	92
5.1.2	Uiteenlopende visies op de interbestuurlijke relaties .....	93
5.1.3	Gebruik van een BKRO-monitor .....	94
5.1.4	BKRO-monitor in relatie tot andere informatienoden .....	96
5.1.5	Koppeling met ander instrumentarium van het ruimtelijke beleid .....	97
5.2	Aanbevelingen.....	99
5.2.1	Spoor 1: Werk aan een strategie voor capaciteitsopbouw van de bestuurskracht van gemeenten .....	99
5.2.2	Spoor 2: Zet in op inhoudelijke beleidsontwikkeling en invulling van de interbestuurlijke relaties .....	105
5.2.3	Spoor 3: Actualiseer het systeem van toezicht en controle en baken het af.....	106

6	Bijlagen .....	108
6.1	Bijlage 1: Subvragen voor sectoranalyse .....	108
6.2	Bijlage 2: Indicatoren wonen .....	110
6.3	Bijlage 3: mogelijke indicatoren voor een milieubarometer .....	112
6.4	Bijlage 4: Subvragen voor landen-/regio-analyse .....	119
6.5	Bijlage 5: Leidraad interviews WP 4 & overzicht respondenten .....	121

## 0 MANAGEMENTSAMENVATTING

---

In opdracht van Ruimte Vlaanderen (RV) voerde een onderzoeksteam van UGent, UAntwerpen en KU Leuven een onderzoek uit dat bouwstenen moet aanreiken voor de verdere ontwikkeling van de interbestuurlijke verhoudingen tussen Ruimte Vlaanderen en de gemeenten in het algemeen en de (verdere) invulling van bestuurskracht en monitoring ervan in het bijzonder. Dit onderzoek omvatte concreet het uitwerken van een conceptueel kader (hoofdstuk 2), een analyse van bestuurskracht en monitoring in een aantal geselecteerde beleidsdomeinen (hoofdstuk 3), een analyse van de interbestuurlijke relaties in een aantal geselecteerde landen en regio's (hoofdstuk 4), en een analyse van het potentieel van bestuurskrachtmonitoring in het kader van ruimtelijke ordening en de relatie met het bredere instrumentarium van het ruimtelijke beleid (hoofdstuk 5 – deel 1). Het onderzoek maakte gebruik van een kwalitatief onderzoeksopzet, voortbouwend op documenten, individuele interviews en groeps gesprekken met een rist experts en stakeholders (zie hoofdstuk 1 voor meer informatie over het onderzoeksopzet). In deze managementsamenvatting geven we de belangrijkste resultaten en aanbevelingen beknopt weer.

In dit onderzoek definiëren we een bestuurskrachtige gemeente op het vlak van ruimtelijke ordening als “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.” Vanuit deze definitie komen al een aantal elementen in beeld die in het onderzoek verder aan bod kwamen, met name de nood aan een ‘governance’-benadering waarin relevante stakeholders ook in beeld komen, de complexiteit en beperkingen van het meten en beoordelen van bestuurskracht en de nood aan een duidelijke visie op de positie van gemeenten in het Vlaamse ruimtelijke beleid om een eventuele monitoring en bestuurskrachtversterking uit te werken. We hanteren hiervoor een kader waarin drie hoofddoelen met betrekking tot gebruik van prestatie-informatie onderscheiden worden: leren, opvolgen en afrekenen.

De sectoranalyse (concreet: wonen, onroerend erfgoed, mobiliteit, milieu, zie hoofdstuk 3) geeft een beeld over (1) de manier waarop de relatie tussen centrale en lokale overheid in de desbetreffende sector is vormgegeven, (2) de evolutie ervan in de afgelopen 10 jaar, (3) de set van instrumenten waarmee de relatie tussen het bovenlokaal niveau en lokaal niveau wordt gestuurd en (4) in welke mate bestuurskracht en bestuurskrachtmeting er een rol speelt. Zo blijkt onder meer dat de interbestuurlijke relaties en tradities er variëren. De evolutie in deze relaties lijkt eerder gericht op integratie van lokale agenda's met het Vlaamse beleid en ondersteuning van gemeenten, dan gericht op afrekenen. Ook leren we dat bestuurskracht er als concept niet verspreid is, maar er feitelijk wel bestuurskrachtversterkende alsook monitoringactiviteiten bestaan. Verder blijken de sectoren allemaal gevat in een bredere transitie onder invloed van de Interne Staatshervorming, het planlastendecreet en de introductie van de gemeentelijke beleids- en beheerscyclus (BBC), gecombineerd met sectoreigen ontwikkelingen en –keuzes. We doelen hier concreet op het al dan niet instappen in het planlastdecreet en aantakken op BBC als monitoringsysteem en het al dan niet beschikken over goedgekeurd beleidsplan als referentiekader voor de interbestuurlijke relaties. We stellen ook vast dat er relatief weinig monitoring van lokale beleidseffecten gebeurt en dat de bestaande opvolging eerder kwalitatief van aard is. Tot slot omvatte de sectoranalyse ook een verkenning van de generieke datasets over lokale besturen, met name [www.lokalestatistieken](http://www.lokalestatistieken.be).

De landen- en regio-analyse (Nederland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Wallonië, zie hoofdstuk 4) geeft een beeld over (1) de taakverdeling in het plansysteem tussen het lokale en het regionale/nationale niveau op het vlak van planning (strategisch/bestemming), vergunningen en

handhaving, (2) de evolutie van de taakverdeling in de afgelopen 10 jaar, (3) met welke instrumenten de relatie tussen het bovenlokaal niveau en lokaal niveau gestuurd wordt en (4) in welke mate bestuurskracht en bestuurskrachtmeting er een rol speelt. Uit de analyse blijkt dat bestuurskracht er niet expliciet gemonitord of aangehaald wordt in beleidsdocumenten, maar er soms wel sprake is van kennisopbouw en capaciteitsvoorwaarden voor ontvoogding. Verder blijkt dat in de onderzochte cases centrale overheden op zoek gaat naar een evenwicht tussen decentralisatie en centralisatie van bevoegdheden binnen ruimtelijke ordening. Daarbij zijn slingerbewegingen merkbaar, maar is er toch vooral sprake van decentralisatie, zonder echter mogelijkheden voor het ingrijpen door centrale overheden op lokaal niveau te laten verdwijnen. We zien ook dat bestuurskrachtmonitoring er weinig ontwikkeld is en het accent op beleidseffecten gelegd wordt. Tot slot leren we dat ervaringen in het Verenigd Koninkrijk met monitoring met het oog op sanctioneren negatief waren.

De analyse van de mogelijke positie, inhoud en toekomst van bestuurskrachtmonitoring en de relatie met het instrumentarium van het Vlaamse ruimtelijk beleid (hoofdstuk 5 – deel 1) brengt ook een aantal belangrijke elementen in beeld. Zo blijken respondenten het eens dat de gemeentelijke bestuurskracht op het vlak van ruimtelijke ordening de afgelopen jaren is toegenomen, maar ook dat er een kleine groep gemeenten blijft bestaan die eerder als zwak bestempeld worden. Verder leren we dat een duidelijke interbestuurlijke visie binnen Ruimte Vlaanderen momenteel nog ontbreekt, en er grofweg twee stromingen bestaan. De ene stroming benadrukt sterk de lokale autonomie en het doordenken van de consequenties ervan voor de eigen Vlaamse positie, terwijl de andere stroming het gemeentelijke handelen sterker wilt (blijven) controleren en eventueel ook sanctioneren. Het gebrek aan een duidelijk referentiekader en de interne transitie hebben ook tot gevolg dat de eventuele invulling van bestuurskracht en –monitoring voor heel wat respondenten vragen blijft oproepen. De beperkingen van de bestuurskrachtmonitor voor ruimtelijke ordening (BKRO-monitor) zoals nu in ontwikkeling komen duidelijk in beeld (o.m. sterk gericht op capaciteitszijde en kwantitatief) om uitspraken over bestuurskracht te doen en daar eventueel gevolgen voor gemeenten aan te koppelen. Bestuurskracht juist taxeren vergt voldoende duiding en kwalitatieve informatie. Voorts blijkt een duidelijke nood aan informatie over beleidseffecten en prestaties, die eerder via andere bronnen aan te boren zijn (met name de Ruimtemonitor en mogelijkheden in kader van de BBC). De BKRO-monitor heeft verder het meeste potentieel als instrument gericht op leren, waarbij Ruimte Vlaanderen zelf analyses kan uitvoeren maar de informatie ook voor leren van individuele en clusters van gemeenten bruikbaar is. Tot slot is er, gezien de beperkingen van de BKRO-monitor in zijn huidige vorm, bij voorkeur geen rechtstreekse relatie tot andere instrumenten van het ruimtelijke beleid, maar kan er wel indirect gekoppeld worden door analyses en leren.

Uit de verschillende analyses en vanuit het conceptueel kader en de eigen expertise werden tot slot een rist aanbevelingen geformuleerd op drie sporen (hoofdstuk 5 – deel 2). Het eerst spoor betreft het ontwikkelen van een **coherent beleid inzake capaciteitsopbouw van lokale overheden**. Zoals uit de gesprekken blijkt, voelen verschillende respondenten de blijvende nood om gemeenten te ondersteunen bij de uitoefening van hun taken. Uit het voorgaande blijkt dat de BKRO-monitor hierin een belangrijke rol kan spelen als lerend instrument. De BKRO-monitor moet echter passen binnen een bredere visie rond capaciteitsontwikkeling en ook in samenhang bekeken worden met andere instrumenten voor capaciteitsopbouw zoals de atria, de rolinvulling van de relatiebeheerders en het systeem van subsidies.

Het tweede spoor is de verdere **ontwikkeling en verduidelijking van de inhoud van het beleid en de interbestuurlijke relatie binnen dit beleid**. We hebben vastgesteld dat het ruimtelijke beleid nog volop in ontwikkeling is, waardoor de subsidiariteitsinvulling van de verschillende taken nog



onvoldoende is uitgeklaard. Nochtans valt te verwachten dat een aantal Vlaamse doelstellingen enkel via gemeentelijk beleid zullen kunnen gerealiseerd worden (bv. ruimtelijk rendement, veerkracht). In dit kader stelden we een duidelijke informatiebehoefte vast met betrekking tot de effecten van gemeentelijk beleid, zodat Vlaamse doelstellingen kunnen gemonitord worden. Een Ruimtemonitor zou de beleidseffecten en de lokale ruimtelijke ontwikkelingen verder in beeld kunnen helpen brengen. Dergelijke monitoring vormt dan wel een sterkere basis om eventueel te interveniëren ten aanzien van gemeenten indien zij niet voldoen aan inhoudelijke afspraken (bv. bouwen in overstromingsgebieden, lage dichtheden zonder goede motivatie, ...)

Het derde spoor is het uitwerken van een geactualiseerde en afgebakende strategie en systeem op het vlak **van toezicht en controle van de hogere overheid op de gemeenten**. Omdat de gemeentelijke autonomie steeds belangrijker wordt, is de rol van de relatiebeheerders de laatste jaren sterk aan het veranderen. Nochtans blijft het toezicht houden op gemeentelijke plannings- en vergunningsbeslissingen die flagrant indruisen tegen Vlaamse beleidskaders in de toekomst wellicht ook nog een belangrijke taak voor Vlaanderen. De monitoring van beleidseffecten uit het tweede spoor is slechts een *end-of-the-pipeline* controle. Vermits plannings- en vergunningsbeslissingen een erg lange invloed kunnen hebben op ruimtelijk-inhoudelijke prestaties, en moeilijk om te keren zijn, is het van belang een zekere controle op beslissingen te behouden.

# 1 INLEIDING

---

## 1.1 OPZET

Dit eindrapport kadert in de uitvoering van het onderzoek naar een gemeentelijke bestuurskrachtsbenadering op het vlak van ruimtelijke ordening, gegund door Ruimte Vlaanderen aan een consortium van Universiteit Gent, Universiteit Antwerpen en KU Leuven.

Op basis van het bestek (RV-AOM/13/6) kan het onderzoek in twee delen of luiken uitgesplitst worden. Het eerste luik (= luik A) betreft (pp. 15-16):

*“Een gerichte verkenning van bestuurskracht met als bedoeling meer inzicht te krijgen in de mogelijke systemen en instrumenten rond bestuurskracht en de wijze waarop deze in de praktijk worden ingezet. In dat kader zijn volgende onderzoeksvragen relevant:*

- 1. Zijn er beleidsdomeinen in de Vlaamse overheid waar een gelijkaardig trend merkbaar is of een gelijkaardig instrumentarium wordt ingezet in het vormgegeven van de relatie tussen gemeenten, provincies en de gewestelijke overheid? Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden? Er wordt van de onderzoekers verwacht om een bevraging te doen bij de diverse beleidsdomeinen om tot een antwoord te komen op deze vraag.*
- 2. Zijn er in het buitenland of in andere regio's voorbeelden te vinden waar een gelijkaardig trend merkbaar is of een gelijkaardig instrumentarium wordt ingezet in het vormgegeven van de relatie tussen lokale besturen en voogdijoverheid?*
- 3. Welke systemen en instrumenten kunnen bestuurskracht 'meten' en (...) hoe worden deze systemen en instrumenten in de praktijk ingezet?”*

Het tweede luik (=luik B) van het onderzoek betreft (p. 16):

*“Een onderzoek naar de wijze waarop het instrument ‘bestuurskrachtmonitor’ past binnen het spectrum van instrumentarium voor ruimtelijk beleid en de manier waarop het zou kunnen worden geïmplementeerd. In dat kader zijn volgende onderzoeksvragen relevant:*

- 1. Hoe verhoudt het meten en opvolgen van bestuurskracht zich tot de andere instrumenten voor ruimtelijk beleid? (advies gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar, structuurplanning, vergunningenbeleid, beroepsmogelijkheden, ...)*
- 2. Hoe en wanneer kan het instrument worden ingezet, wat is de te verwachten meerwaarde?*
- 3. Hoe kan de overgang van een aflopende ontvoogding naar een vernieuwde relatie op basis van bestuurskracht geschieden, rekening houdend met de introductie van vernieuwd instrumentarium als de omgevingsvergunning?”*

Beide luiken werden verfijnd in een reeks werkpakketten, die deels de basis vormen voor de structuur van dit eindrapport. Het eerste deel betreft het conceptueel kader gebruikt om dit onderzoek naar bestuurskracht en bestuurskrachtmonitoring te richten (=WP 1). Het tweede deel omvat de analyse van het gebruik van beide in geselecteerde sectoren van de Vlaamse overheid

(=WP 2). In het derde deel behandelen we de analyse van de interbestuurlijke systemen op het vlak van ruimtelijke ordening in geselecteerde andere landen en regio's (=WP 3). In dat deel werd, op vraag van de opdrachtgever, ook een inleidende situering van Vlaanderen zelf toegevoegd. Het vierde deel gaat in op de vragen die onderdeel uitmaken van het tweede luik van de opdracht (= WP 4). In dit onderdeel komt de analyse van het potentieel van bestuurskrachtmonitoring in het kader van ruimtelijke ordening aan bod, bespreken we de relatie met het bredere instrumentarium van het ruimtelijke beleid, maar maken we ook de brug naar de ruimere positie van de Vlaamse overheid, komen een aantal ontwikkelingspistes aan bod, identificeren we een rist kritische randvoorwaarden voor de monitoring en het –gebruik ervan, alsook een reeks vragen die op basis van dit onderzoek te stellen zijn met oog op de toekomstige ontwikkeling van de interbestuurlijke verhoudingen en de rol van bestuurskrachtmonitoring hierin.

## **1.2 METHODIEK EN GOVERNANCE VAN HET ONDERZOEK**

### **1.2.1 Methodiek**

In dit onderzoek werd, gezien de doelstellingen, onderzoeksvragen en beschikbare middelen en tijd gekozen voor een kwalitatief onderzoeksopzet. Daarbij maakte een multidisciplinair team gebruik van een 'multi-method'-aanpak, gericht op verschillende dataverzamelingstechnieken en –bronnen.

Kwaliteitsbewaking gebeurde door triangulatie, namelijk via verschillende sporen en perspectieven een vraagstuk benaderen om tot zo accuraat mogelijke vaststellingen en conclusies te komen (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996). Concreet maakten we in dit onderzoek gebruik van de drie grote triangulatievormen die in de methodologische literatuur voor kwalitatief onderzoek voorgeschreven worden, namelijk methodische triangulatie, datatriangulatie en onderzoekstriangulatie (Denzin, 1989; Flick, 1998).

De eerste vorm van triangulatie is methodisch en omvat het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden (Silverman, 2004). Concreet ging het hier, gezien de onderzoeksvragen en –doelstellingen, om verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden, namelijk documentanalyses, semi-gestructureerde elite-interviews en focusgroepen (Baarda, De Goede & Van der Meer-Middelburg, 2007). Er is met andere woorden vooral gesproken met mensen die een zeker helicopter- of expertenbeeld over de thematiek hebben en die op strategisch niveau (vandaar het begrip 'elite') met de thematiek in contact komen. We richtten ons dus naar goed geïnformeerde personen die vanuit hun deskundigheid met betrekking tot de voorliggende vragen geacht werden om relevante elementen aan te reiken. De initiële lijst van mogelijk te interviewen personen werd in overleg met de opdrachtgever opgesteld en later door de onderzoekers aangevuld waar dat noodzakelijk bleek. Enkele focusgroepen bleken verder nuttig om de collectieve betekenissen, processen en normen in een groep of een organisatie aan het licht te brengen (Puchta & Potter, 2004). De interviews en focusgroepen werden tot op zekere hoogte 'gestandaardiseerd' door het gebruik van een leidraad. Zo bleef de gegevensverzameling immers voldoende systematisch maar ook beheersbaar in functie van het vooropgestelde eindresultaat van deze opdracht.

De verschillende technieken voor kwalitatieve bevraging richtten zich dus naar een waaier van experts en stakeholders. We geven in elk hoofdstuk van dit rapport aan wie werd geïnterviewd. Respondenten voor individuele en groeps gesprekken werden geselecteerd in overleg met de opdrachtgever, in functie van hun expertise en/of hun bevoorrechte positie als relevante stakeholder

in het kader van een bestuurskrachtbenadering voor ruimtelijke ordening. Schriftelijke en elektronische bronnen werden verzameld via de opdrachtgever en door eigen bureau- en internetonderzoek, aangevuld met informatie van respondenten.

De kwalitatieve methodiek van data-analyse is daarbij eveneens van belang. De analyse startte met het oog op informatieselectie: informatie uit verschillende bronnen werd geselecteerd op basis van de vraag 'in welke mate kan deze informatie ons helpen om een antwoord te formuleren op de gestelde onderzoeksvragen?' Niet-relevante informatie werd vervolgens buiten beschouwing gelaten. Vervolgens hebben we de weerhouden relevante informatie, in de mate van het mogelijke, zoveel als mogelijk gelinkt aan de verschillende onderzoeksvragen, maar ook elementen opgelijst die ons ruimer relevant leken in het licht van de ruimere doelstellingen en context van het onderzoek (Miles & Huberman, 1994). De kwaliteit van dit verwerkingsproces werd gegarandeerd door een getrappt proces waarin onderzoekers onafhankelijk van elkaar (zie onderzoekstriangulatie hieronder) data analyseerden om die voorlopige analysis vervolgens met elkaar te confronteren en te bediscussiëren, om dan opnieuw te ordenen, te selecteren, en te aggregeren (Silverman, 2004). Dit proces is in functie van het gewenste abstractieniveau en de beschikbare onderzoekstijd uitgevoerd.

De tweede vorm van triangulatie is deze op het vlak van de databronnen: verschillende types van informatie werden verzameld en geanalyseerd. Het gebruik van verschillende types van informatie bleek immers noodzakelijk vanuit de onderzoeksvragen. Bepaalde facetten van de vraagstelling nopen tot het verzamelen van beschrijvende informatie met betrekking tot een stand van zaken of evoluties. Andere aspecten van de vraagstelling peilen naar inzichten en dus naar verklarende informatie-elementen (Berg, 1995). Deze triangulatie betreft in dit onderzoek verschillende vormen van kwalitatieve informatie onderling. Concreet werd informatie uit interviews, focusgroepen en schriftelijke bronnen gecombineerd en geconfronteerd met elkaar. Uitspraken van respondenten werden getoetst aan inzichten in de wetenschappelijke en praktijkgerichte literatuur. Omgekeerd werden inzichten uit het literatuuronderzoek verwerkt in de bevragingen.

De derde vorm van triangulatie die we toegepast hebben als kwaliteitsborging is de zogenaamde onderzoekstriangulatie (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996). Het onderzoeksteam bestond uit mensen met een verschillende inhoudelijke expertise en komend vanuit verschillende disciplines, met name bestuurskunde en publiek management enerzijds en stedenbouw en planning anderzijds, waarbij elk teamlid een eigen en deels unieke kijk op de thematiek inbrengt en zo de analyse onderling verrijkt. De samenwerking tussen de partners creëerde synergie vanuit een multidisciplinaire achtergrond voor het verzamelen van informatie, het uitvoeren van de analyses, het formuleren van bevindingen en conclusies en de vertaalslag naar gerichte beleidsrelevante aanbevelingen.

De drie vormen van triangulatie werden gecombineerd ingezet (Coffey & Atkinson, 1996) met het oog op het realiseren van zogenaamde 'intersubjectiviteit', die het risico van het doorwegen van persoonlijke opvattingen van een individuele onderzoeker tegengaat door het confronteren van interpretaties van verschillende onderzoekers (Schwandt, 2000).

Belangrijk om aan te geven is ook dat dergelijk beleidsrelevant onderzoek een iteratief proces is (Miles & Huberman, 1994). Dit betekent dat we vertrekkend vanuit de onderzoeksvragen een strategie voor dataverzameling opzetten en dat er op de gradueel verzamelde data als het ware verschillende rondes van analyse werden uitgevoerd. Er is met andere woorden niet één grote empirische fase die gevolgd wordt door één analytische fase, dataverzameling en –analyse wisselden elkaar echter voortdurend af. Zo konden immers bepaalde initiële inzichten verder uitgespit worden en waren bijsturingen in de dataverzameling en –analyse mogelijk.

Vanuit dit onderzoeksopzet werd gestreefd naar het principe van inhoudelijke verzadiging: als tijdens het iteratief onderzoeksproces blijkt dat de reeks documenten en interviews steeds minder nieuwe elementen oplevert, dan kan de empirische activiteit beëindigd worden. We stellen vast dat we tot dergelijke verzadiging gekomen zijn binnen de grenzen van de onderzoeksvragen (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996). Voor alle duidelijkheid: daarmee beweren we niet dat er geen relevante bronnen of personen meer zijn of dat onze antwoorden allesomvattend zijn, maar wel dat we binnen de krijtlijnen van deze opdracht en de afbakening van de aanpak per werkpakket voldoende elementen hebben gevonden om de vragen op het voorziene abstractieniveau voldoende te kunnen beantwoorden.

Kwalitatief onderzoek brengt tot slot ook een aantal belangrijke ethische principes met zich mee. Het garanderen van vertrouwelijkheid is daarbij een cruciaal te volgen principe om medewerking te verkrijgen in onderzoek dat peilt naar gevoelige thema's, zoals het voorwerp van deze opdracht. We volgden hierbij de ethische gedragscode van een kwalitatief onderzoeker (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996:34), die onder meer aangeeft dat medewerking op vrijwillige basis moet gebeuren en dat de inhoud van gesprekken en focusgroepen 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 (Coontz, 1999). Het risico dat dit aanleiding geeft tot allerlei negatieve of gratuite en ongefundeerde uitspraken, wordt tegengegaan door kritische vraagstelling (bv. doorvragen naar voorbeelden) en de eerder vermelde kwaliteitsbewaking via methodische, data- en onderzoekstriangulatie.

De gegevens die we hanteren zijn zowel beschrijvend als interpreterend/begrijpend (Baarda, de Goede & Van der Meer-Middelburg, 2007). Waar dat in onze ogen nuttig of nodig was, verwijzen we expliciet naar de mate waarin respondenten of bronnen een bepaalde uitspraak ondersteunen. Het onderzoek is echter niet gericht op een perceptiemeting, maar wel op een beleidsrelevante analyse gebaseerd op de interpretatie van de onderzoekers die vanuit hun expertise een reeks inzichten en aanbevelingen uitwerken (Coffey & Atkinson, 1996). Het resultaat van kwalitatief onderzoek is met andere woorden altijd een constructie van de onderzoekers en in die zin 'subjectief' te noemen (Coffey & Atkinson, 1996; Miles & Huberman, 1994).

We danken graag alle respondenten voor hun positieve medewerking aan dit onderzoek.

## **1.2.2 Governance van het onderzoek**

De technisch-organisatorische kant van de uitvoering van het onderzoek omschrijven we als de governance van het onderzoek. De governance bevat drie delen: de werking van het onderzoeksteam, de relatie met de opdrachtgever en de relatie met de stakeholders.

Het onderzoeksteam bestond uit de volgende personen van de betrokken partners:

- Joris Voets (Vakgroep Management, Innovatie & Ondernemerschap, UGent)
- Tom Coppens en Davy Sterkens (Departement Ontwerpwetenschappen, Universiteit Antwerpen)
- Bart De Peuter (Instituut voor de Overheid, KU Leuven)
- Wouter Van Dooren (Onderzoeksgroep Management & Bestuur, Universiteit Antwerpen)

UGent stond in voor de coördinatie van het onderzoek, zowel intern binnen het onderzoeksteam als met de opdrachtgever. Het onderzoek maakte bij het begin van de opdracht een aantal werkafspraken, op het vlak van onderzoeksaanpak, dataverzameling, data-analyse en rapportage. Het team overlegde via e-mail-, telefoon en teamvergaderingen. Elke partner nam vanuit de eigen expertise de leiding over een werkpakket, maar de resultaten werden wel collectief uitgewerkt en besproken (cfr. triangulering in vorige sectie).

Verder was er bilateraal overleg met de opdrachtgever via een vast aanspreekpunt bij Ruimte Vlaanderen, namelijk Peter Vervoort. Hierbij werden de nodige praktische afspraken gemaakt en communicatiestromen opgezet, o.m. op vlak van planning, databronnen, te interviewen personen, mogelijke focusgroepen, tussentijdse rapportage, enz.

Tot slot was er een ruimere stuurgroep met een aantal stakeholders die vooral als klankbord fungeerde om zo de procesmatige en inhoudelijke kwaliteitsbewaking te organiseren. Deze formule liet toe om naast vertegenwoordigers van de opdrachtgever ook te verruimen tot andere stakeholders relevant voor het onderzoek om onder meer het opzet en voorlopige resultaten te bediscussiëren. De stuurgroep vergaderde drie keer (17 december 2013, 18 maart 2014, 8 mei 2014) en had de volgende samenstelling:

- Ruimte Vlaanderen: Peter Vervoort (voorzitter), Jozefien Hermy, Ann Pisman (vanaf tweede vergadering), Kathy Vangampelaere, Mieke Paelinck, Kathelijne Toebak, Jean-Marie Coenen, Sylvianne Van Butsele
- VVSG: Xavier Buijs (vanaf tweede vergadering)
- ABB: Guido Decoster, Kathy Heyse (vanaf tweede vergadering)

We danken graag de opdrachtgever en alle stuurgroepleden voor de positieve en open samenwerking in de uitvoering van deze opdracht en zijn van oordeel dat deze interacties dit eindresultaat hebben versterkt.

### 1.3 LITERATUURLIJST

- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede & A.G.E. van der Meer-Middelburg. [2007]. *Basisboek interviewen: Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews (2<sup>de</sup> druk)*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede, J. Teunissen. [1996]. *Basisboek kwalitatief onderzoek. Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Houten: Stenfert Kroese.
- Berg, B. [1995]. *Qualitative research methods for the social sciences (2<sup>nd</sup> ed.)*. Boston: Allyn & Bacon.
- Bloor, M., J. Frankland, M. Thomas & K. Robson. [2001]. *Focus groups in social research*. London: Sage.
- Coffey A. & P. Atkinson. [1996]. *Making sense of qualitative data: Complementary research strategies*. London: Sage.
- Coontz P.D. [1999]. 'Ethics in systematic research'. In G.J. Miller & M.L. Whicker (Eds.), *Handbook of research methods in public administration* (pp. 2-20). New York: Marcel Dekker.
- Denzin, N.K. [1989]. *The research act: A theoretical introduction to sociological methods (3rd ed.)*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Flick U. [1998]. *An introduction to qualitative research: Theory, method and applications*. London: Sage.
- Miles, M.B. & M.A. Huberman. [1994]. *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. London: Sage.
- Morgan, D.L. [1998]. *The focus group guidebook*. London: Sage publications.
- Puchta, C. & J. Potter. [2004]. *Focus group practice*. London: Sage Publications.
- Schwandt, T. A. [2000]. 'Three epistemological stances for qualitative inquiry: Interpretivism, hermeneutics and social constructionism'. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research*, pp. 189-213. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Silverman, D. [2004]. *Interpreting qualitative data: Methods for analysing talk, text and interaction (2<sup>nd</sup> ed.)*. London: Sage.
- Wengraf, T. [2004]. *Qualitative research interviewing: biographic narrative and semi-structured methods*. London: Sage.
- White, J.D., & G.B. Adams. [1994]. *Research in public administration: reflections on theory and practice*. Thousand Oaks: Sage.
- Wolcott, H.F. [2001]. *Writing up qualitative research*. Thousand Oaks: Sage.

## 2 CONCEPTUEEL KADER: BESTUURSKRACHT, MONITORING EN INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN

---

In dit deel schetsen we het conceptueel kader dat onze verdere analyse richt. We bouwen hierbij voort op onze eigen expertise<sup>1</sup>, relevant onderzoek en binnen- en buitenlandse literatuur. We vertrekken concreet van verschillende ingangen: vanuit bestuurskunde en meer bepaald interbestuurlijke relaties, prestatie management en –meting en vanuit ruimtelijke planning, met name inzichten over ‘local governance capacity’. Daarnaast bouwen we ook expliciet voort op het proeftuinrapport dat Ruimte Vlaanderen over lokale bestuurskracht heeft opgesteld (verder aangeduid als het Rapport<sup>2</sup>). Dit Rapport is volgens ons immers al een goede samenvatting en verwerking van heel wat relevante bronnen die we zelf ook zouden inbrengen en biedt ook al heel wat aanknopingspunten voor de verdere ontwikkeling van een bestuurskrachtbenadering voor ruimtelijke ordening en een monitoring ervan. We zullen in dit deel dus niet zozeer herhalen wat in dat Rapport al aan bod gekomen en goed uitgewerkt is, maar vooral elementen aanbrengen die hierop verder bouwen of eventueel kritische kanttekeningen plaatsen. Voor een goede lezing van dit eindrapport bevelen we de lezer trouwens eerst de lezing van het Rapport aan, samen met de geactualiseerde voortgangsrapportage<sup>3</sup>.

We ontleden eerst het begrip bestuurskracht zelf. Vervolgens plaatsen we het begrip in het licht van de interbestuurlijke verhoudingen. Daarna gaan we in op de uitdaging om bestuurskracht te meten. In de vierde paragraaf bespreken we de mogelijke gebruiken van bestuurskrachtinformatie (leren, opvolgen, afrekenen) zoals onderscheiden in de literatuur en geven we aan dat leren volgens ons de beste optie is. Bijkomende aandachtspunten worden pas in het slothoofdstuk geformuleerd.

### 2.1 BESTUURSKRACHT GEDEFINIEERD

Bestuurskracht als concept is in zijn meest eenvoudige vorm gedefinieerd als een verhouding tussen (lokale) opdrachten en de capaciteit om deze opdrachten voldoende kwalitatief te kunnen invullen. Bestuurskracht in de context van ruimtelijke ordening is in essentie een vraagstuk hoe gemeenten voldoende ruimtelijke kwaliteit kunnen realiseren en garanderen. Vertrekkend vanuit de synthese van definities in het Rapport (p. 10) definiëren we een bestuurskrachtige gemeente op het vlak van ruimtelijke ordening in een werkdefinitie als *“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.”* Deze definitie is breed, in de zin dat ze aan de opgavenzijde zowel oog heeft voor autonoom bepalen en het uitvoeren van eigen en opgelegde ambities, terwijl aan de capaciteitszijde zowel naar inzet van de autonome hulpbronnen van de gemeente zelf als het kunnen aanboren van relevante hulpbronnen van anderen wordt gerefereerd. Bestuurskrachtige gemeenten vergen dan o.m. een goede ambtelijke capaciteit,

---

<sup>1</sup> Omdat de gezamenlijke expertise van het onderzoeksteam een zeer brede waaier aan uitgevoerde en lopend onderzoek en dienstverlening omvat, verwijzen we in deze tekst niet expliciet naar elk rapport of project.

<sup>2</sup> Concreet doelen we op: Ruimte Vlaanderen (Verwimp, Emilie & Hermy, Jozefien). 2013. Transitie ruimtelijke ordening : Eindrapport lokale bestuurskracht. Brussel: Ruimte Vlaanderen. 49 p. (+ bijlage)

<sup>3</sup> Concreet doelen we op: Ruimte Vlaanderen . (Vervoort, Peter & Hermy, Jozefien). 2014. Monitor lokale bestuurskracht: Voortgangsrapport januari 2014. 32 p.



een goede politieke capaciteit, een sterk en betrokken maatschappelijk veld en de juiste instrumenten (zowel op beleids- als beheersvlak).

Deze brede definitie is belangrijk en sluit aan bij wat sommigen 'bestuurskracht 3.0' noemen. Bestuurskracht 1.0 ging dan vooral over het vermogen en capaciteit van de gemeente. Bestuurskracht 2.0 richtte de aandacht sterker op de prestaties en resultaten van de gemeente. Bestuurskracht 3.0 is nu verruimd tot een governance-benadering waarin de gemeente niet meer geïsoleerd maar als onderdeel van een groter geheel wordt benaderd waarin lokale probleemoplossing en dienstverlening gesitueerd en gerealiseerd moet worden (Denters & Toonen, 2010). Dit is een multi-actorbenadering, waarbij een gemeente maar slaagt in haar ambities als ze samenwerkt met anderen. De ruimtelijke problematiek situeert zich dan in een netwerk van interdependente actoren (belangenorganisaties, burgers, ambtenaren, politici) die vanuit verschillende belangen en waarden tot een gemeenschappelijke kwaliteitsvolle inrichting van de gemeentelijke ruimte moeten komen. Kwaliteit slaat dan zowel op integratie en inclusie van verschillende belangen in het ruimtelijke beleid, samen met de aandacht voor esthetische en ecologische belangen.

Gemakshalve vatten we 1.0 en 2.0 samen als een enge opvatting van bestuurskracht, terwijl bestuurskracht 3.0 voor ons een brede opvatting is. We maken dit punt, omdat dit mee bepalend is voor de mogelijke manieren waarmee de Vlaamse overheid met lokale bestuurskracht kan omgaan en die we in het kader van dit onderzoek willen uitwerken.

## **2.2 BESTUURSKRACHT ALS EEN VRAAGSTUK VAN CENTRAAL-LOKALE VERHOUDINGEN**

Bestuurskracht is, zoals uit de werkdefinitie blijkt, dus niet louter een kwestie van lokale ambities op het vlak van ruimtelijke ordening, maar is ook een interbestuurlijk vraagstuk: gemeenten bepalen hun opdrachten meestal niet autonoom en zijn ook deels van hogere overheden afhankelijk wat hun capaciteit betreft. Hogere overheden hebben zelf allerhande motieven om zich met die gemeentelijke opdrachten en capaciteit in te laten, bijvoorbeeld omdat volledige lokale autonomie soms niet wenselijk is (bv. wegens spill-over-effecten van ruimtelijke beleidsbeslissingen) of omdat ze gemeenten als mede-uitvoerder van centraal beleid (bv. uitreiken bepaalde vergunningen, adviesverlening) wil inschakelen. Aan de capaciteitszijde bepalen centrale overheden vaak ook allerlei aspecten: ze regelen in uiteenlopende mate lokale fiscaliteit en financiën (bv. gemeentefonds), bepalen spelregels m.b.t. personeelsinzet (bv. diplomavereisten) en spelen een rol in informatiesystemen (bv. GIS-informatie) (Page & Goldsmith, 1987). Dat samenspel tussen beide vormt de interbestuurlijke verhoudingen waarbinnen het vraagstuk bestuurskracht te situeren is. In de volgende twee hoofdstukken zal blijken welke – al dan niet – variabele invulling aan deze verhoudingen wordt gegeven in de geselecteerde sectoren en landen/regio's.

Op hoofdlijnen kennen we echter het onderscheid tussen gecentraliseerde en gedecentraliseerde systemen, waar België traditioneel eerder tot de gecentraliseerde systemen wordt gerekend (Page & Goldsmith, 1987). Internationaal onderzoek leert ons echter ook dat studies van algemene, institutionele systemen de feitelijke dynamiek onvoldoende weergeven (Razin & Hazan, 2013). Het VK wordt bijvoorbeeld gezien als een gecentraliseerd systeem vanuit de institutionele opmaak, maar onderzoekers in het VK ontwaren een eerder 'gemengd' systeem, waarbij ook elementen van decentralisatie en interbestuurlijk partnerschap te ontwaren zijn (Laffin, 2012; Wilson, 2003). Tegelijkertijd wordt er in de literatuur algemeen gewezen op een verschuiving naar meer interbestuurlijk partnerschap, maar zijn de bewijzen hiervoor tot nader order beperkt of blijkt het

omgekeerde (Laffin, 2009). Belangrijk om in dit onderzoek verder te ontwikkelen is dus (1) bestuurskracht benaderen vanuit een governanceperspectief (= een zaak van gemeente en relevante stakeholders) en (2) de verwachte/gewenste relatie tussen lokale besturen en Vlaamse overheid duidelijk formuleren (waarvoor al een aantal elementen in het Rapport te lezen zijn).

Het debat en onderzoek dat Ruimte Vlaanderen hierover voert, past in deze grotere trends en evoluties. Daarbij wijzen sommigen op het feit dat lokale besturen o.m. de beste terreinkennis hebben, zowel letterlijk als figuurlijk (o.m. de actoren en hun agenda's die in de lokale ruimte actief zijn). Voor anderen vormt dat precies de reden om de rol van lokale overheden op het vlak van ruimtelijke kwaliteit toch voldoende in te perken: te grote gevoeligheid voor lokale belangen en wensen (o.a. het cliëntelisme), maar ook de problemen van ongecoördineerde ontwikkeling: ongezonde competitie om wonen en werken, doorschuiven/niet invullen van sociale noden in de ruimte, enz. Mede als gevolg daarvan is er in het verleden in de Belgische en Vlaamse context gecentraliseerd en is de autonomie op het vlak van ruimtelijke ordening ingeperkt. Inmiddels zijn we enkele decennia verder en zijn er belangrijke ontwikkelingen die de rol van lokale besturen opnieuw lijken te versterken. De Vlaamse overheid bepleit verplichte ontvoogding en spreekt over interbestuurlijke partnerschappen om te werken aan ruimtelijke kwaliteit (zie Rapport).

Bestuurskracht hangt dan ook samen met interbestuurlijk vertrouwen: het vertrouwen van de centrale overheid dat lokale besturen de best mogelijke ruimtelijke ordening zullen nastreven (opdrachtzijde) en dat ze hiervoor over de nodige capaciteit kunnen beschikken (middelen- of capaciteitszijde).

Gemeenten moeten immers de kans krijgen om zich waar te maken op dit vlak, iets wat in een aantal landen niet of nauwelijks het geval is. Healey (2011) wijst er bijvoorbeeld op dat gemeenten in het gecentraliseerde VK amper ruimte krijgen om de lokale ruimte echt te besturen. Centrale overheden laten hun lokale besturen zelden volledig los, maar zullen een rol willen blijven spelen op het vlak van de geleverde prestaties. Dit is ook het pad dat Ruimte Vlaanderen verder wil ontwikkelen (zie het Rapport). De analyse van de geselecteerde landen en regio's zal ons hier meer inzicht geven en inspiratie bieden hoe de interbestuurlijke verhoudingen op dit vlak vorm gegeven kunnen worden.

### **2.3 BESTUURSKRACHT IN BEELD BRENGEN**

Bestuurskracht in beeld brengen, zo leert ons eerder onderzoek uit Nederland, maar ook de eigen ervaring en onderzoek in Vlaanderen, is echter geen eenvoudige zaak en mag niet gereduceerd worden tot het (kwantitatief) meetbare (Korsten, Abma & Schutgens, 2007).

Hetgeen Ruimte Vlaanderen tot nu toe uitgewerkt heeft, biedt een goede basis voor bestuurskrachtmonitoring in de enge opvatting, want sterk gericht op de capaciteit van de gemeente op zich. Daarbij gaat het om een aantal basisparameters die reeds in overleg met de betrokken gemeenten en stakeholders zijn geïdentificeerd en die in belangrijke mate kwantitatief gemeten zullen worden. Tegelijkertijd omvat het ontwerp al enkele elementen die passen in de brede opvatting en oog hebben voor relaties en interacties met stakeholders, zoals het in beeld brengen van de interactie met de GECORO of het engageren in samenwerkingsovereenkomsten (Bijlage van het Rapport). De reeds gedefinieerde indicatoren combineren ook kwantitatieve (bv. RO-aandeel in gemeentelijk budget) en kwalitatieve (bv. detecteren en opnemen van maatschappelijke tendensen in het ruimtelijk beleid) informatie.

Verder zien we dat in de huidige indicatorenset, in verhouding, sterker op de capaciteitszijde en inspanningen op dat vlak wordt gefocust dan op de opdrachtzijde. Dat laatste brengt immers lastige en normatieve vragen met zich mee: wat is een ‘goed ruimtelijk beleid’? Hoewel hier o.m. inspiratie kan gehaald worden uit de principes van goede ruimtelijke ordening, is dit allesbehalve neutraal en is met het oog op monitoring een verdere concretisering vereist. Dit kan bv. door te trachten principes als verdichting, bundeling, enz. concreet te vertalen naar indicatoren. Wellicht kan hier ook inspiratie gehaald worden uit de strategische meerjarenplannen van de gemeenten zelf, namelijk de strategische doelstellingen die ze formuleren op het vlak van ruimtelijke ordening.

In de verdere uitwerking door RV zelf, en mede op basis van wat in volgende hoofdstukken nog aan bod komt, is het volgens ons belangrijk om een goede balans te vinden tussen indicatoren passend binnen de enge en binnen de brede benadering, alsook tussen indicatoren die de opgavenzijde en de capaciteitszijde in beeld brengen. Eveneens belangrijk is om bestuurskracht niet te verengen tot één generieke indicatorenset waarvan de data telkens door één welbepaalde actor wordt aangeleverd, maar voldoende in te zetten op het gezamenlijk genereren van gegevens over bepaalde indicatoren (bv. kwaliteit van handhavingsbeleid) en open te blijven voor andere relevante informatie.

Tot slot wijzen we hier al op het belang om aandacht te hebben voor andere, moeilijk meetbare of politiek gevoelige factoren die bepalend zijn voor de bestuurskracht en die de invulling vanuit een aantal rollen (zoals de vier waarvan in het Rapport ook sprake is) mee bepalen, zoals politieke stabiliteit, sociaal kapitaal, leiderschap, enz. Bestuurskracht is met andere woorden holistisch te benaderen en niet te beperken tot een reeks cijfers in een monitor, maar vergt idealiter ook een complement dat de nodige kwalitatieve reflecties en duiding mogelijk maakt.

## 2.4 BESTUURSKRACHTMONITORING MET WELK DOEL?

Daaraan gekoppeld is ook een basisvraag, waarop het antwoord verder verfijnd moet worden, wat het (hoofd-)doel van de bestuurskrachtmonitoring uiteindelijk is. Uit de literatuur leren we dat er drie manieren zijn om met prestatie-informatie om te gaan en die als sporen helpen om het bestuurskrachtvraagstuk verder vorm te geven (Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2010). Ze staan weergegeven in onderstaande tabel en we verduidelijken ze vanuit interbestuurlijk perspectief.

Tabel 1: Drie posities voor het omgaan met prestatie-informatie (Van Dooren et al., 2010)

	Leren	Opvolgen	Afrekenen
Sleutelvraag	Hoe bestuur en beleid verbeteren?	Hoe houden we onze activiteiten op koers?	Hoe kunnen we bestuur en beleid presenteren?
Focus	Intern	Intern	Extern
Oriëntatie	Verandering/toekomst	Controle/vandaag	Overleven/verleden

### 2.4.1 Leren

Een eerste positie is het monitoren om te leren. In een interbestuurlijke context kan dat leren slaan op de gemeenten zelf, maar ook op de centrale overheid. Door het opvolgen en bespreken van prestaties kan de gemeente bijvoorbeeld leren om haar processen te verbeteren of om haar beleid bij te sturen. De centrale overheid kan ook leren uit dergelijke informatie, om bijvoorbeeld vast te stellen in welke mate bepaalde instrumenten werken (bv. gebruik van vergunningen, handhavingsbeslissingen) of om bepaalde tendensen in kaart te brengen (bv. op vlak van realisatie grondbeleid & realisatie van projecten). Deze positie is vooral toekomstgericht, want gericht op leren en verbeteren. Deze positie wordt vandaag in belangrijke mate gebruikt en bepleit in de literatuur en past ook in een tijdsgeest van samenwerking, waarbij actoren vanuit een positieve ingesteldheid samen werken om bepaalde complexe beleidsdoelstellingen – zoals ruimtelijke kwaliteit – vorm te geven.

Het uitwerken van systemen gericht op leren vergt meer dan een systematische monitoring van cijfers en datamanagement, maar vraagt ook om een focus op processen om informatie actief te gebruiken. We wijzen in deze context dus op bestuurskracht als een proces waarbij gemeenten door leren (individueel en van elkaar) hun ruimtelijke praktijk verbeteren. Daarbij zijn, vanuit onze ervaring, minstens twee sporen relevant: visitaties en lerende netwerken.

De visitatieformule kent zijn oorsprong in het onderwijs, maar heeft inmiddels zijn opgang gemaakt in heel wat domeinen. In de Vlaamse context wijzen we op de praktijk bij wonen, waar sociale huisvestingsmaatschappijen in het kader van de prestatie-beoordeling ook gevisiteerd worden door een commissie, de visitaties in kader van stedenbeleid, en onze eigen ervaring met bestuurskrachtmeting en visitaties bij landelijke gemeenten. De monitor landelijke gemeenten levert relevante informatie op voor de Vlaamse overheid om beleid voor landelijke gemeenten te ontwikkelen, maar is in de eerste plaats een proces waarbij aan de hand van een bestuurskrachtmeting een schets wordt gemaakt als basis voor een plaatsbezoek met externe experts (andere gemeenten, academici, ...). Vervolgens worden de belangrijkste inzichten individueel aan de gemeente overgemaakt (maar zonder onderlinge of publieke 'scoring' of rangschikking). Visitatiesystemen zijn doorgaans leerrijk, maar vragen wel veel middelen. Zowel gemeenten als het Vlaams niveau moeten capaciteit vrijmaken.

Een tweede leerinstrument zijn lerende netwerken waarbij de verschillende gemeenten rond de belangrijkste thema's elkaars praktijken leren kennen en ervaringen uitwisselen, intervisies houden. Hoewel er geen hard bewijs is dat dit bestuurskracht verhoogt, blijkt de ervaringsuitwisseling en het lerend netwerk in elk geval gewaardeerd op het terrein en is het een spoor dat ook in andere landen gebruikt wordt, waaronder Denemarken, Noorwegen en Duitsland waar men over 'vergelijkingskringen' spreekt. Deze vergelijkingskringen groeien van onderuit. Gemeenten selecteren een concrete thematiek waarrond ze met andere gemeenten willen werken. In het traject brengen ze kwantitatieve prestatiegegevens samen en proberen de gemeenten door discussie betekenis te geven aan de resultaten. Op het einde van het traject beslissen de gemeenten over de verspreiding van de resultaten.

Dit lerend perspectief geeft volgens ons de beste kansen op succesvolle bestuurskrachtsmonitoring.

## 2.4.2 Opvolgen

Een tweede positie is die van het opvolgen. Dit is een typische positie in interbestuurlijke context: binnen organisaties vormt dit onderdeel van het strategisch management (en levert dus bruikbare informatie voor de gemeente zelf), maar interbestuurlijk gezien verzamelen centrale overheden allerhande prestatie-informatie om lokale besturen op te volgen en eventueel bij te sturen (bijvoorbeeld mocht blijken dat ze te vlot/teveel vergunningen uitreiken, te weinig handhaven, enz.). Het sturen en opvolgen betekent echter niet noodzakelijk dat er rechtstreeks ingegrepen wordt of er gesanctioneerd wordt. Dit sturen en opvolgen kan gerelateerd worden aan de door de Vlaamse overheid opgelegde ambities, maar deze cluster van activiteiten of doelen moet dan duidelijk identificeerbaar zijn in een monitor. Het opvolgen met indicatoren is immers sterk ontwikkeld in de private sector, waar business scorecards bijna real-time informatie geven over inkomsten, verkoop, en dergelijke meer. In de publieke sector, en ook bij Ruimte Vlaanderen, is de verzamelfrequentie van indicatoren doorgaans veel lager. De doorwerking van publieke beleidsinstrumenten neemt meestal ook meer tijd in beslag. Daarom is het in real-time opvolgen van prestatie-indicatoren zelden een haalbare optie in een beleidscontext.

## 2.4.3 Afrekenen

Een derde positie is om prestatie-informatie te verzamelen en te gebruiken om af te rekenen. Organisaties rapporteren dan aan externe stakeholders om deze in staat te stellen te oordelen of bepaalde doelstellingen wel of niet behaald zijn. Er wordt afgerekend op resultaatsbereiking. In interbestuurlijke context gaat het dan over lokale besturen die zich bijvoorbeeld engageerden in convenanten en dan moeten bewijzen dat ze afgesproken doelstellingen behaald hebben, met eventuele sancties tot gevolg (bv. uitblijven van of terugvordering van EU-subsidies indien bepaalde resultaten niet behaald). Er is trouwens niet veel verschil tussen een financiële sanctie bij onvoldoende resultaat en een financiële beloning bij een goed resultaat. De impact op het gedrag van organisaties is ongeveer hetzelfde.

Afrekenen gebeurt niet enkel financieel. Het kan ook gaan om een reputatie die op het spel wordt gezet. De vereenvoudigde scorecards met kleurschakeringen of sterren hebben bijvoorbeeld tot doel om reputaties van organisaties onder druk te zetten en ze zo tot actie aan te zetten. Om dergelijke scores in één oogopslag beschikbaar te stellen, is meestal een grote data-aggregatie nodig van verschillende indicatoren. Deze indicatoren moeten dan ook een gewicht krijgen in de samengestelde index. Het bepalen van de gewichten is vaak een arbitraire oefening. Niettemin geeft de complexiteit van de berekeningen de index vaak een aureool van techniciteit en objectiviteit.

Afrekenen op indicatoren kan alleen maar als de prestatie-indicatoren bepaalde kenmerken hebben. Ten eerste moeten de indicatoren ondubbelzinnig zijn. De validiteit (meet de indicator wat hij verondersteld wordt te meten) mag niet ter discussie staan. Ten tweede moeten de indicatoren zeer betrouwbaar zijn. Er mogen geen meetfouten zijn. Ten derde moet de indicator actiegericht zijn. Verschillen tussen goede en slechte resultaten moeten toe te schrijven zijn aan acties van de gemeente. Er mag geen externe invloed zijn uit de omgeving (bv. economische krimp) of andere bestuursniveaus. Ten vierde mogen indicatoren niet manipuleerbaar zijn, hetzij door statistieken te manipuleren, hetzij door de gemeten activiteiten overdreven veel aandacht te geven.

Buitenlandse ervaringen met meetsystemen die afrekenen hebben enerzijds aangetoond dat dit type indicatoren bijna nooit te vinden is in de complexe maatschappelijke context waarin overheden werken. Anderzijds is aangetoond dat actoren zeer vaak hun meetgegevens manipuleren wanneer ze

afgerekend worden op indicatoren die niet robuust genoeg zijn. Deze perverse effecten vinden we terug in diverse landen en zijn dus niet enkel typerend voor de Angelsaksische cultuur. De acties nodig om die perverse effecten tegen te gaan (bv. door audits) wegen vaak niet op tegen de voordelen van de informatie in kwestie (Van Dooren et al. 2010). Onze inschatting is dat de indicatoren in de monitor bestuurskracht ruimte onvoldoende robuust zijn om af te rekenen op resultaat. We pleiten dan ook voor toepassingen die leereffecten faciliteren.

## **2.5 VOORLOPIGE LEERPUNTEN**

In deze conceptuele bespreking gaven we onze invulling van de hoofdconcepten aan, inclusief een kader waarmee de positie en betekenis van een monitor bestuurskracht voor ruimtelijke ordening verder empirisch bevraagd kan worden.

In de eerste plaats wezen we erop dat bestuurskracht als begrip, maar ook het denken en meten ervan in de literatuur, al een evolutie gekend heeft waarbij de focus op gemeente in de enge zin verruimd is naar een 'governance'-benadering die oog heeft voor het ruimere veld van stakeholders die samen de lokale ruimte vorm geven. We bepleiten en hanteren daarom zelf in de volgende hoofdstukken een verruimde blik op bestuurskracht.

In de tweede plaats is de ontwikkeling van bestuurskrachtmonitoring niet los te koppelen van de interbestuurlijke verhoudingen, die internationaal variëren en steeds afhangen van bredere contextfactoren, zoals de mate van lokale autonomie en de politieke en administratieve cultuur van de centrale overheid in relatie tot de lokale besturen. Hiermee hebben we een aanknopingspunt om zowel de sectoranalyse en landen-/regioanalyse in de komende hoofdstukken systematisch in beeld te brengen. Het is immers deze context die mee bepalend is voor realistische uitspraken en mogelijkheden op het vlak van bestuurskrachtmonitoring en –ontwikkeling.

In de derde plaats werd gekeken naar de 'binnenkant' van de bestuurskrachtmonitor voor ruimtelijke ordening die in ontwikkeling is. Vanuit onze eigen expertise zien we alvast een aantal aandachtspunten die in de overige hoofdstukken verder uitgewerkt worden.

Tot slot werd een conceptueel kader geïntroduceerd dat drie hoofdposities omvat op het vlak van monitoring en het gebruik van informatie. Hoewel de drie posities (leren, controleren, afrekenen) in dat kader allen legitiem zijn, pleiten wij er vanuit een conceptuele lezing alvast voor om bij verdere monitorontwikkeling de klemtoon te leggen op de eerste positie. Veel onderzoek wijst immers uit dat het gebruik van informatie in de derde positie in een principaal-agentrelatie of interbestuurlijke setting leidt tot allerlei strategisch en ongewenst gedrag (Van Dooren et al. 2010). Als de inzet van informatie met andere woorden (te) hoog is (bv. omdat er financiële sancties aan gekoppeld worden), zijn organisaties geneigd om enkel nog op die indicatoren te focussen (en zo het ruimere beleid en beheer uit het oog te verliezen), allerlei strategieën op te zetten om er goed op te scoren maar zonder dat sprake is van effectieve verbetering of er zelfs sprake is van een verslechtering, gezien vanuit het algemeen belang (bv. doorlooptijd van vergunningen verlagen door vergunningen minder grondig te beoordelen). Afrekenen op indicatoren stelt dermate hoge eisen aan de validiteit en betrouwbaarheid van het meetsysteem, dat het in de praktijk van het openbaar bestuur maar zelden toepasbaar lijkt te zijn. We gebruiken dit conceptueel kader verder om onze inzichten en conclusies in de volgende hoofdstukken uit te werken.

## 2.6 LITERATUURLIJST

Denters, Bas & Toonen, Theo. 2010. Bestuurskrachtmeting 3.0. In: Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong (red.). *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

De Peuter B. & Bouckaert G. 2004. *Een monitoringsysteem voor lokale bestuurskracht: naar de modellering van een Vlaams design*. Leuven: SBOV, 111 p.

Hazin, E. & Hazan, A. 2013. Attitudes of European Local Councillors towards Local Governance Reforms: A North–South Divide? *Local Government Studies*, 1-28.

Healey, Patsy. 2011. *Civic Capacity, Progressive Localism and the Role of Planning*.

Korsten, A.F.A., Abma, K. & J.M.L.R. Schutgens. 2007. *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*. Delft: Eburon

Laffin, Martin. 2012. A new politics of governance or an old politics of central–local relations? Labour’s reform of social housing tenancies in England. *Public Administration* Vol. 91, No. 1, (195–210)

Laffin, M. 2009 'Central-local relations in an era of governance: towards a new research agenda.' *Local Government Studies*, 35, 21-37.

Page, Ed & Goldsmith, Mike. 1987. Centre and locality: functions, access and discretion. In: Page, Ed & Goldsmith, Mike (eds.). *Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London: Sage, 1987. (1-11).

Ruimte Vlaanderen. (Vervoort, Peter & Hermy, Jozefien). 2014. *Monitor lokale bestuurskracht: Voortgangsrapport januari 2014*. 32 p.

Ruimte Vlaanderen (Verwimp, Emilie & Hermy, Jozefien). 2013. *Transitie ruimtelijke ordening : Eindrapport lokale bestuurskracht*. Brussel: Ruimte Vlaanderen. 49 p. (+ bijlage)

Ruimte Vlaanderen. 2013. *Bestuurskracht van gemeenten en provincies: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid - Bestek nr. RV-AOM/13/6*. 27 p. (+ bijlagen)

Van Dooren, Wouter, Bouckaert, Geert & Halligan, John. 2010. *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge.

Wilson, David. 2003. Unravelling control freakery: redefining central-local government relations, *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 5, No. 3, pp. 317–346

## **3 SECTORANALYSE: GEMEENTELIJKE BESTUURSKRACHT IN ANDERE BELEIDSSECTOREN**

---

### **3.1 INLEIDING & METHODIEK**

In dit hoofdstuk worden de eerder in overleg met de opdrachtgever geselecteerde sectoren (wonen, onroerend erfgoed, milieu, mobiliteit) geanalyseerd aan de hand van onderstaande vier hoofdvragen. Tevens gaan we in op de gemeentelijke profielschetsen, een initiatief van het Agentschap Binnenlands Bestuur en de Studiedienst van de Vlaamse Regering als beleidsdomeinoverschrijdende bundeling van informatie over lokale besturen.

Vanuit de opdrachtoomschrijving (zie hoofdstuk 1), het conceptueel kader (zie hoofdstuk 2) en in overleg met de opdrachtgever werden vier hoofdvragen afgelijnd voor deze verkennende analyse waarop we elementen van antwoord proberen te krijgen:

- 1) Hoe wordt de relatie tussen centrale en lokale overheid in de desbetreffende sector vormgegeven?
- 2) Wat is de evolutie op dit vlak in de afgelopen 10 jaar?
- 3) Met welke instrumenten wordt de relatie tussen het bovenlokaal niveau en lokaal niveau gestuurd (bv criteria, prestatieafspraken, ...)?
- 4) In welke mate speelt bestuurskracht en bestuurskrachtmeting er een rol?

De hoofdvragen<sup>4</sup> komen nu aan bod in een analyse per geselecteerde sector: mobiliteit, wonen, onroerend erfgoed en milieu. Daarna formuleren we een aantal leerpunten uit de sectoranalyse. Tot slot bespreken we ook de brede monitoring vanuit lokale statistieken en de gemeentelijke profielschetsen, zoals het Agentschap Binnenlands Bestuur en Studiedienst van de Vlaamse Regering die tot dusver hebben ontwikkeld. Voor deze analyse werd gebruik gemaakt van documentanalyse en interviews.

### **3.2 SECTOR MOBILITEIT**

#### **3.2.1 Evolutie van de interbestuurlijke relaties**

Het beleidsdomein mobiliteit kent een lange traditie van centraal-lokale relaties die de voorbije tien jaar gestalte kreeg via het instrument van de mobiliteitsconvenant.

---

<sup>4</sup> Deze hoofdvragen werden voor empirische analyse verfijnd in een reeks subvragen om eventuele bijkomende elementen te detecteren, maar zonder elke subvraag apart te beantwoorden. Deze subvragen zijn opgelijst in bijlage 1.



Vanuit interbestuurlijk perspectief is er een overgangsfase binnen het beleidsdomein mobiliteit. Er is de laatste jaren een vernieuwde sectorale regelgeving uitgewerkt en van kracht geworden in 2013, maar de effecten op het terrein zijn nog niet echt zichtbaar. Het gaat om het Decreet van 20 maart 2009 betreffende het mobiliteitsbeleid (B.S. 20 april 2009) gewijzigd bij decreet van 10 februari 2012 (B.S. 20 maart 2012) en het Besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 tot bepaling van de nadere regels betreffende de organisatorische omkadering, de financiering en de samenwerking voor het mobiliteitsbeleid (B.S. 27 februari 2013).

Dit nieuw regelgevend kader luidt een hervorming in van de interbestuurlijke relaties binnen dit beleidsdomein, meer bepaald op vlak van aangestuurde lokale beleidsplanning en subsidiëring.

Op hoofdlijnen is de vernieuwde interbestuurlijke benadering binnen het algemeen mobiliteitsbeleid enerzijds in lijn met de principes van de bredere interne staatshervorming zoals vervat in het Witboek Interne Staatshervorming (Vlaamse Regering, 2011). Dit witboek formuleert, vanuit een knelpuntenanalyse en visieontwikkeling op de interne bestuurlijke organisatie in Vlaanderen, vijf uitvoeringslijnen waaronder 69 zogenaamde doorbraken worden vooropgesteld. Deze uitvoeringslijnen zijn:

- versterking bestuurskracht van de gemeenten
- meer autonomie en bevoegdheden voor de gemeenten
- performante processen - minder interveniërende niveaus
- afbakening provinciale taakstelling
- vereenvoudiging van de intermediaire ruimte.

Het nieuwe regelgevend kader vertrekt ook van een streven naar meer autonomie voor lokale besturen en een versterkte subsidiariteit.

Anderzijds volgt het beleidsdomein mobiliteit een eigen hervormingstraject en zelfs een tegengestelde beweging ten aanzien van het zogenaamde planlastendecreet<sup>5</sup>. Eén van de principes van dit decreet is het gebruik van de beleids- en beheerscyclus (BBC) met als gevolg het wegvallen van sectorale planverplichtingen. Binnen het beleidsdomein mobiliteit zien we echter een evolutie van de optie om een gemeentelijk mobiliteitsplan op te maken naar lokale planplicht onder het vernieuwde sectoraal decretaal kader.

Gemeenten konden in het oude systeem vrijwillig instappen in het mobiliteitsconvenant. De facto vormde het convenant wel de weg naar subsidiëring van een lokaal mobiliteitsbeleid. Een gemeente was dus niet verplicht om een convenant met de Vlaamse overheid af te sluiten, maar indien men instapte, diende een lokaal mobiliteitsplan opgemaakt worden. Mede door de sterke koppeling met subsidies zijn in de praktijk heel veel gemeenten ingestapt. Het traject was sterk top-down bepaald, mede om ook de centrale beleidsprioriteiten een neerslag te doen vinden in het lokale beleid. De rapporteringslast lag vrij hoog (cf. infra).

In een tussenfase werd getracht vanuit het perspectief van de Vlaamse overheid om bestaande interbestuurlijke instrumenten zoals het convenant te optimaliseren: zo werden er aanpassingen

---

<sup>5</sup> Decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd.

gedaan aan moduleteksten (per type infrastructuurproject) die duiding en handreiking vormden voor lokale besturen om lokale, subsidiabele projecten voor te bereiden en uit te werken.

In het nieuwe systeem, ingeluid bij decreet in 2009 en geconcretiseerd in 2013 (uitvoeringsbesluit), is de opmaak van een gemeentelijk mobiliteitsplan verplicht. Vanuit het Vlaamse beleidsniveau ziet men deze evolutie echter ook als een element in de erkenning van het lokaal niveau als belangrijk beleidsniveau (naast het Vlaamse niveau) inzake mobiliteit. Er is echter ook in overgangsmaatregelen voorzien: gemeenten die al een mobiliteitsplan hebben of een plan in opmaak hebben, dienen niet bruusk of volledig over te schakelen naar het systeem en een compleet nieuw plan op te maken.

Een lacune in de interbestuurlijke relaties is dat er nog geen vastgesteld Vlaams mobiliteitsplan is. Een ontwerpversie bestaat al even, maar vormt nog geen formeel bekrachtigd referentiekader waaraan bijvoorbeeld ook gemeentelijke beleidsplannen kunnen worden getoetst. Anderzijds is het zo dat in de praktijk heel wat lokale plannen de facto in de lijn liggen van Vlaamse beleidsprioriteiten, gelet op langere traditie van aangestuurde lokale beleidsplanning die een brede toepassing kreeg binnen het geheel van Vlaamse gemeenten.

Voor de opvolging van lokale besturen voorziet het nieuwe systeem in een zesjaarlijkse evaluatiecyclus (afgestemd op de lokale legislatuur). Hiervoor werd een sneltoets als methodiek uitgewerkt, in overleg met de gemeenten (cf. infra). De sneltoets komt in de plaats van een jaarlijkse voortgangsrapportering.

Reeds onder het oude systeem werden er vademecums ontworpen om goede beleidspraktijken te promoten.

Voor bepaalde projecten langs gemeentewegen kunnen lokale overheden subsidies aanvragen bij het Vlaams Gewest via subsidieregelingen die zijn vastgelegd in het Besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013. Voor projecten langs gewestwegen, ook waarbij de gemeenten het initiatief nemen, wordt gewerkt via samenwerkingsovereenkomsten.

### **3.2.2 Bestuurskracht als concept**

De Vlaamse overheid hanteert in het beleidsdomein mobiliteit het begrip bestuurskracht niet expliciet als een centraal concept in het interbestuurlijk beleid. Dat neemt niet weg dat het begrip gekend is en aandacht krijgt binnen de (vernieuwde) benadering van lokale besturen in dit domein.

Eenzijds wordt gekeken naar de capaciteit van de gemeente als trekker van het lokaal beleidsplanningsproces. Anderzijds kan worden gesteld dat er impliciet wel wordt gedefinieerd wat een bestuurskrachtige gemeente op vlak van mobiliteitsbeleid betekent, via een reeks aandachtspunten en kwaliteitscriteria die echter verweven zitten doorheen meerdere vademecums.

### **3.2.3 Beleid**

Het traject van coproductie van het lokaal mobiliteitsplan kan op zich worden beschouwd als een bewuste keuze om de gemeentelijke bestuurskracht te ondersteunen. Lokale mobiliteit sturen vergt immers een samenspel van een waaier van actoren en organisaties die niet uitsluitend lokaal zijn.

De verantwoordelijkheid van de gemeente als trekker van het lokaal planproces werd geaccentueerd. De gemeentelijke begeleidingscommissie (GBC) is verantwoordelijk voor de voorbereiding, de opmaak, de opvolging, de evaluatie en, in voorkomend geval, de herziening van het gemeentelijk of intergemeentelijk mobiliteitsplan of van projecten die bijdragen aan duurzame mobiliteit. Om de doeltreffendheid van de GBC te verhogen worden sommige leden aangeduid als vast lid en andere leden verplicht uitgenodigd.

De gemeentelijke begeleidingscommissie wordt voorgezeten door de gemeente en verenigt diverse instanties van de Vlaamse overheid als vast lid (De Lijn, Agentschap Wegen en Verkeer, Agentschap Mobiliteit,...) om mee input te geven aan het lokale beleidsplan vanuit hun respectieve beleidsdoelstellingen. Variabele leden die verplicht kunnen worden uitgenodigd zijn: de provincie, het departement RWO, het departement LNE, NMBS, adviesverlenende overheden in het kader van evt. verdere vergunningsprocedures. Lokale vertegenwoordigers die een belangrijke rol kunnen hebben in de draagvlakverwerving tijdens de besprekingen in de GBC worden door de gemeente als adviserende leden benoemd. Met betrekking tot een bepaald dossier kunnen nog bijkomende adviserende leden, die evt. ook niet-lokale actoren vertegenwoordigen of vanwege hun expertise, worden uitgenodigd. De GBC wordt ook een formeler forum, met huishoudelijk reglement, bewaking en opvolging van de aanwezigheden, en expliciete documentatie van opmerkingen, consensus en desgevallend minderheidsstandpunten.

In het lidmaatschap van de gemeentelijke begeleidingscommissie wordt scherper bewaakt dat een studiebureau de gemeente niet vertegenwoordigt. Hetzelfde geldt voor de Regionale Mobiliteitscommissie (RMC) (cf. infra).

De financiële ondersteuning in het kader van het lokaal planproces bleef behouden.

Vanuit het perspectief van de Vlaamse overheid hanteert men ook een uitgesproken visie ten opzichte van de schaal voor beleidsplanning: een intergemeentelijk beleidsplan mobiliteit wordt als mogelijkheid aangeboden, aangezien men een grotere schaal in bepaalde contexten nuttig(er) acht. In de praktijk wordt hier soms op ingegaan. Anderzijds is het zo dat er een bewuste keuze is gemaakt om geen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden subsidiabel te maken: enkel de gemeenten zelf kunnen subsidies ontvangen. Hiermee tracht men te vermijden dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waarop gemeenten weinig impact hebben trekker worden van een proces van beleidsplanning. Intergemeentelijke beleidsplanning blijkt overigens niet evident in de praktijk: wanneer gemeenten met verschillende startposities (bv. nog geen eigen plan vs. ontwerp eigen plan) instappen of wanneer wijzigingen optreden in bestuursmeerderheden. De procedure voorziet wel dat elke gemeente die zelf het plan dient vast te stellen een subsidie kan ontvangen, ook wanneer niet alle gemeenten het intergemeentelijk plan vaststellen.

Op het vlak van linken met andere sectoren dienden koppelingen met ruimtelijke ordening en milieubeleid vanaf de eerste generatie van gemeentelijke mobiliteitsplannen opgenomen te worden. Zo werd verwacht dat elementen uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan werden meegenomen in het gemeentelijk mobiliteitsplan. In de praktijk werd dit doel niet overal bereikt, bijvoorbeeld omwille van een omgekeerde volgorde waarin deze lokale plannen tot stand kwamen. Ook het principe van de wegencategorisering heeft niet altijd zijn beslag gekregen in het lokaal ruimtelijk structuurplan. Er wordt ook aangedrongen om naast de gemeentelijke ruimtelijke planner de GBC uit te breiden met de milieuambtenaar en/of duurzaamheidsambtenaar, al kan de gemeente op dit punt autonoom beslissen (cf. supra: variabele leden).

Hoewel dit Vlaamse beleidsdomein een eigen traject bleef volgen inzake interbestuurlijke regelgeving (cf. supra) zijn een aantal aandachtspunten in het beleid wel in lijn met en geïnspireerd

door de visie en opties die binnen de interne staatshervorming worden gevolgd: accent op gemeentelijke autonomie, minder plan- en rapporteringslast, ondersteunende instrumenten (sneltoets, vademecums) vanuit een partnerschapsrol.

### **3.2.4 Monitoring**

De opvolging of monitoring van lokale besturen binnen dit domein verloopt momenteel in hoofdzaak via de structurele betrokkenheid bij de opmaak van het gemeentelijk mobiliteitsplan door participatie in de gemeentelijke begeleidingscommissie – GBC enerzijds, en anderzijds via de regionale mobiliteitscommissie (RMC) die de rol van kwaliteitsbewaking opneemt.

De structurele betrokkenheid in de GBC bestond ook al in het oude systeem. Het oude convenantendecreet voorzag bovendien in een jaarlijkse voortgangsrapportering. Het kostte echter veel moeite om het aangereikte sjabloon in te laten vullen door de gemeenten. Het gebeurde fragmentair en ook de mate waarin gemeenten daarin werden opgevolgd en aangespoord door de provinciale afdeling van de Vlaamse administratie speelde een rol. De Vlaamse overheid ging met de ingezamelde informatie naar eigen zeggen te weinig aan de slag of kon er ook te weinig uit halen. Het was een verplichte maar onderbenutte rapportering, die ook voor de lokale besturen zelf geen directe meerwaarde had.

Met het mobiliteitsdecreet van 2009 introduceerde men een kwaliteitsbewaking en werd afgestapt van die jaarlijkse voortgangsrapportering. Deze laatste werd vervangen door een zesjaarlijkse sneltoets waarbij er drie vervolgsposen mogelijk zijn: (1) vernieuwen, (2) verbreden – verdiepen en (3) bevestigen – actualiseren.

#### Kwalitatieve opvolging via de regionale mobiliteitscommissie

De kwaliteitsbewaking werd geïntroduceerd met de oprichting van een regionale mobiliteitscommissie (RMC). Deze vervangt de vroegere provinciale auditcommissie (voorgezeten door de Vlaamse overheid) waarin gemeentelijke mobiliteitsplannen in opmaak en projecten werden besproken en gevalideerd.

De RMC is een multidisciplinaire en beleidsdomeinoverschrijdende beoordelingscommissie die verantwoordelijk is voor:

1. de uitvoering van een kwaliteitscontrole op het ontwerp, de evaluatie en, in voorkomend geval, de herziening van het gemeentelijk of intergemeentelijk mobiliteitsplan;
2. de uitvoering van een kwaliteitscontrole op projecten, met name op (een geheel van) maatregelen met betrekking tot de ondersteuning van andere strategische plannen, de verbetering van bestaande infrastructuur, de aanleg van nieuwe infrastructuur, de uitbouw van een kwaliteitsvol openbaar vervoer en op andere maatregelen die bijdragen tot duurzame mobiliteit.

De afdeling Beleid Mobiliteit en Verkeersveiligheid van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken is voorzitter van de Regionale Mobiliteitscommissie.

De RMC is samengesteld uit de volgende vaste leden: de initiatiefnemer (van het plan of project), het departement MOW (afdeling Beleid Mobiliteit en Verkeersveiligheid), het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV), VVM – De Lijn, het Departement Ruimte Vlaanderen, de betrokken gemeente(n) en de betrokken provincie(s).

De Regionale Mobiliteitscommissie (RMC) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de kwaliteitscontrole op het ontwerp, de evaluatie en de herziening van de gemeentelijke mobiliteitsplannen en op projecten. De RMC doet daarvoor een beroep op kwaliteitsadviseurs. Terwijl de RMC optreedt als formele kwaliteitsbewaker heeft de kwaliteitsadviseur een expliciet adviserende rol. De plannen en projecten die voor advies worden voorgelegd komen tot stand door de samenwerking en het overleg tussen de verschillende partijen binnen de Gemeentelijke Begeleidingscommissie (GBC).

De taak van de kwaliteitsadviseur vertaalt zich in het uitbrengen van een gunstig of ongunstig advies aan de minister over een project of plan en desgevallend de begeleiding van de beraadslagingen in de Regionale Mobiliteitscommissie (RMC). Het advies geeft aan of het plan of project voldoet aan de bepalingen van het mobiliteitsdecreet. Dit advies is voor de minister richtinggevend voor het al dan niet subsidiëren van het betrokken project of het ondertekenen van een eventuele samenwerkingsovereenkomst in het kader van het project. In tegenstelling tot de plannen worden niet alle projecten systematisch besproken in de RMC. Wanneer rond de projecten een consensus is bereikt binnen de (I)GBC worden zij rechtstreeks voor advies aan de kwaliteitsadviseur voorgelegd, tenzij de initiatiefnemer of de kwaliteitsadviseur om een beraadslaging in de RMC vraagt.

In principe dient ook te worden getoetst aan het vastgesteld Mobiliteitsplan Vlaanderen, maar zoals eerder aangegeven is dit Vlaams beleidsplan zelf nog in ontwerpfasen.

#### Naar een zesjaarlijkse evaluatie (en opvolging) via de sneltoets

Het nieuwe decreet van 2009 bepaalt dat gemeentelijke beleidsplannen voortaan om de zes jaar worden geëvalueerd. Hiervoor werd een evaluatietool ontwikkeld, de zogenaamde sneltoets.

In de sneltoets worden drie vragen in overlopen:

1. Hoe is de planningscontext veranderd sinds de conformverklaring van het mobiliteitsplan? Zijn er andere beleidsdomeinen/-plannen (van de lokale én hogere overheden) waarop er moet worden afgestemd?
2. Kunnen de actoren zich nog vinden in de doelstellingen van het mobiliteitsplan? Staan ze nog nadrukkelijk en onverdeeld achter de realisatie van dat plan?
3. Zo ja, zijn er dan thema's, deelaspecten die in het bestaande mobiliteitsplan onbehandeld gebleven zijn en/of onvoldoende zijn uitgewerkt? Welke?

Het doorlopen van de sneltoets en het bijsturen van het mobiliteitsplan wordt, zoals dat ook voor het opstellen van het gemeentelijk mobiliteitsplan het geval was, in de schoot van de GBC gelegd. Via de GBC heeft de Vlaamse overheid een structurele betrokkenheid en mogelijkheid om lokale besturen en hun mobiliteitsbeleid op te volgen. Concreet gebeurt dit door de mobiliteitsbegeleiders van het Departement die gehuisvest zijn in de provinciale administraties (5 VTE / provincie). Zij vormen ook

het eerste aanspreekpunt voor gemeenten zowel op procesmatig vlak als beleidsinhoudelijk. De ondersteuning door deze mobiliteitsbegeleiders wordt door de lokale besturen als zeer nuttig en constructief ervaren.

Gemeenten worden ook aangeraden om hun sneltoets voor advies voor te leggen aan de regionale mobiliteitscommissie (RMC), de opvolger van de vroegere provinciale auditcommissie, al is dat geen verplichting. De regionale mobiliteitscommissie gaat na of de sneltoets correct werd uitgevoerd en of de leden van de GBC consensus bereikt hebben over het te volgen spoor. De mobiliteitscommissie neemt ook kennis van de afspraken m.b.t. het gekozen spoor dat de GBC voor ogen heeft met het gemeentelijk mobiliteitsplan. Na bespreking in de mobiliteitscommissie verleent de kwaliteitsadviseur een advies over de sneltoets, inclusief het gekozen spoor.

De RMC kan daarnaast ook het verdere planningsproces doorlichten, waarbij dan eventueel per fase een advies wordt uitgebracht over de inhoud van de overeenkomstige nota, de procedure voor de volgende fase in het planningsproces (bij spoor 1: de oriëntatienota, de synthesenota en het beleidsplan; bij spoor 2: de verkenningsnota, de uitwerkingsnota en het beleidsplan).

Het geactualiseerd beleidsplan (spoor 3) dient niet voor advies aan de RMC te worden voorgelegd, tenzij men dit plan als nieuw plan wenst vast te stellen en bekend te maken. Advies wordt ook aanbevolen wanneer in het actieprogramma acties van andere actoren dan de gemeente worden gewijzigd.

#### **3.2.4.1 Indicatoren**

Monitoring van gemeenten via indicatoren beperkt zich voornamelijk grotendeels tot de opvolging van het aantal gemeenten dat beleidsmatig actief is in het domein van mobiliteit en van de voortgang van mijlpalen in planprocessen. Op dit moment is er geen systeem van lokale effectenmonitoring.

Het departement streeft naar een jaarlijks evaluatiemoment over de gemeenten zelf, maar dit moet nog concrete invulling krijgen.

In afwachting van de vaststelling van het Vlaams mobiliteitsplan staat een interne oefening op stapel naar het ontwikkelen van indicatoren gelinkt aan de Vlaamse beleidsdoelstellingen, waarbij ook de link met lokaal en met Europees beleid aandacht zal krijgen.

Het is de opzet om lokale effecten te gaan opvolgen vanuit een domeinoverschrijdend perspectief: denkwerk hierrond is opgestart, deels zelfstandig binnen het departement, deels in samenwerking met wetenschappers.

Daarnaast bestaan er andere referentiekaders, zoals het bovenlokaal functioneel fietsroutenetwerk (coproductie met gemeenten op het terrein) waarvoor men via GIS monitoring de realisatiegraad, kwaliteit en comfort letterlijk en figuurlijk in kaart wil gaan brengen, maar ook dit is nog een praktijk in opbouw. Op basis daarvan wordt het ook mogelijk om per gemeente een balans op te maken.

Via de rapportering door gemeenten in het kader van de beleids- en beheerscyclus (BBC) over het strategisch meerjarenplan, komen in principe ook belangrijke aspecten van het gemeentelijk mobiliteitsplan aan bod. Aangezien het beleidsdomein mobiliteit niet in het planlastendecreet is ingestapt, zat het departement niet steeds zelf aan tafel inzake BBC. In principe zal het domein via de BBC-rapportering zicht krijgen op lokale budgetten voor mobiliteitsbeleid, maar de BBC gaat niet in detail in op investeringsprojecten.

#### **3.2.4.2 Analyse & gebruik**

Het departement werkt aan een aantal databanken in opbouw, waarbij men tracht aan te sluiten bij GDI Vlaanderen. Gegevens zijn niet noodzakelijk gericht op inspanningen of prestaties van gemeenten, maar kunnen wel op niveau van de gemeente bekeken en gebruikt worden. Soms wordt daarbij ook naar de gemeenten gekeken voor de update van gegevens. Terwijl het departement vaak zelf nog trekker is van gegevensverzameling, wil men in de toekomst meer naar interactieve databanken waarbij iedere actor / beheerder zijn deel van de gegevens opvolgt en om win-win situaties te vinden op vlak van toegankelijkheid en gebruik van gegevens.

Voor de rapportering naar het Vlaams Parlement (bv. over de implementatie van het decreet) beschikt het departement vandaag over meer gegevens in vergelijking met vroeger, maar deze zijn volgens de inschatting van het departement niet noodzakelijk leerrijk voor de gemeenten zelf.

Naast de vermelde koppeling van subsidiëring in het kader van plannen en projecten, zijn er vademecums ontwikkeld om goede praktijken te ondersteunen. Deze worden vrijblijvend aangereikt aan gemeenten, maar de mobiliteitsbegeleiders gebruiken dit instrument ook in hun rol als adviseurs en kwaliteitsbewakers.

Er werd ook een taskforce opgericht waarin ook de departementen Ruimte Vlaanderen en LNE zijn vertegenwoordigd, alsook AWV, De Lijn, VVSG, de provincies. De taskforce komt vier à zes keer per jaar samen met als focus de werkbaarheid en ervaringen bij de beleidsuitvoering en stelt een jaarlijks opvolgingsrapport op dat mede input vormt voor de rapportering naar het Vlaams Parlement.

#### **3.2.5 Conclusie**

Het beleidsdomein mobiliteit hanteert het begrip bestuurskracht van gemeenten niet expliciet in haar beleid. In de interbestuurlijke relaties werden hervormingen doorgevoerd die enerzijds de principes van de interne staatshervorming volgen en anderzijds een afzonderlijk traject volgen.

Monitoring van lokale besturen gebeurt structureel in de lokale planfase via lidmaatschap van een gemeentelijke begeleidingscommissie, maar momenteel hoofdzakelijk kwalitatief. Indicatoren zijn in voorbereiding maar met de lacune dat er nog geen vastgesteld inhoudelijk referentiekader is.

### **3.3 SECTOR WONEN**

#### **3.3.1 Evolutie van de interbestuurlijke relaties**

Het kader voor de interbestuurlijke relaties in dit beleidsdomein wordt vormgegeven door het decreet van 1997 dat de Vlaamse Wooncode regelt. Daarin worden ook de taken van de gemeente op het vlak van woonbeleid bepaald (artikel 28) en dat resulteert in een belangrijke rol.

De gemeente is als regisseur van het lokaal woonbeleid immers verantwoordelijk voor het uitwerken van haar woonbeleid waarbij aandacht dient uit te gaan naar:

- het stimuleren van sociale woonprojecten

- het ondersteunen van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden
- het bewaken van de kwaliteit van het woonpatrimonium en de woonomgeving .

In de praktijk kunnen de gemeenten deze basisopdrachten invullen op diverse complementaire manieren, zoals:

- het organiseren van lokaal woonoverleg met de andere lokale woonactoren (VWC art. 28 §2),
- het toepassen van Vlaamse beleidsinstrumenten,
- het aanstellen van een deel- of voltijdse huisvestingsambtenaar,
- het uitbouwen van een volwaardige huisvestingsdienst met eventueel een woonloket/woonwinkel voor de eerstelijnsdienstverlening aan de inwoners,
- het voorzien in eigen gemeentelijke reglementeringen,
- het samenwerken met of opstarten van een sociaal verhuurkantoor,
- intergemeentelijke samenwerking,
- het voeren van een gemeentelijk grond- en pandenbeleid, ...

De Vlaamse Regering begeleidt en ondersteunt de gemeenten bij het uitwerken van hun woonbeleid en in het bijzonder bij het toezien op de coördinatie met het Vlaamse woonbeleid. De Vlaamse overheid kan deelnemen aan de overlegvergaderingen die door de gemeente worden samengeroepen. Ze kan ook op eigen initiatief een dergelijke overlegvergadering samenroepen.

Er is echter, in tegenstelling tot bv. ruimtelijke ordening, in dit domein geen cascadesysteem met bindende bepalingen over bestuursniveaus heen.

Provincies hebben nooit een formele rol gehad in het woonbeleid. Sommige hebben zelf een trekkersrol gepromoot of voorgesteld, maar dit resulteerde eerder in doublures van initiatieven die ook de Vlaamse overheid ontwikkelde.

### **3.3.2 Bestuurskracht als concept**

Bestuurskracht wordt niet expliciet als term gehanteerd, maar is de facto wel een aandachtspunt waarbij men focust op het vervullen van de regisseursrol door de gemeente.

### **3.3.3 Beleid**

Naast het decretaal kader (Vlaamse Wooncode) is er een Vlaams woonbeleidsplan in opmaak met als doel om strategische doelstellingen in het beleidsdomein op Vlaams niveau vast te leggen. Opzet achter het plan is om grote principes voor het beleid vast te leggen, die dan kunnen worden doorvertaald naar de rol van lokale besturen.



Ter ondersteuning van de beleidsinstrumenten die gemeenten kunnen inzetten, heeft de Vlaamse administratie een reeks handleidingen uitgewerkt, o.a. inzake het lokaal woonoverleg en toewijzingsbeleid (inzake sociale woningen).

Via het lokaal woonoverleg participeert de Vlaamse overheid met haar buitendiensten in een beleidsmatige bespreking van lokale knelpunten. Dergelijke ondersteunende rol is nog vrij uniek; in andere domeinen stelt men vast dat dit wordt afgebouwd. Ook in het beleidsdomein wonen is de verwachting dat dergelijke ondersteuning (700 overlegmomenten per jaar via 7 à 8 VTE) onder druk zal komen te staan omwille van besparingen en ten gevolge van de (Belgische) staatshervorming waarbij bevoegdheden van het federaal naar het regionaal niveau worden overgeheveld zonder personeelstransfer.

Het beleid zet ook in op de ondersteuning van intergemeentelijke samenwerking (IGS) via de subsidiëring van een coördinator die wordt geacht om het lokaal woonbeleid in de betrokken gemeenten op punt te zetten, af te stemmen en knelpunten op te lossen. Het idee achter de IGS subsidie was echter dat na afloop van de subsidie het samenwerkingsverband op eigen kracht verder kon met de coördinator; dit bleek echter niet het geval in de realiteit.

Differentiatie wordt mogelijk gemaakt: sterkere besturen vragen meer bevoegdheden en die worden ook verleend, via een samenwerkingsprotocol met Wonen Vlaanderen.

Een lokaal woonbeleidsplan was in het verleden niet verplicht en dat blijft zo.

Op het terrein stelt men een spanningsveld vast tussen de rol van het lokaal bestuur en de huisvestingsmaatschappijen. Deze laatsten hadden voorheen macht over een werkingsgebied dat gemeentegrenzen overstijgt, waarbij gekeken werd naar de snelheid van vergunningverlening, opportuniteiten inzake gronden e.d. om activiteiten te ontplooien. Daartegenover staat dat gemeenten een taakstelling hebben inzake sociaal wonen voor hun grondgebied.

Huisvestingsmaatschappijen worden erkend door de Vlaamse overheid en men werkt met een visitatiesysteem om de erkenningsvoorwaarden te bewaken en te handhaven.

### **3.3.4 Monitoring**

Monitoring richt zich vandaag enerzijds op de onderbouwing van het Vlaamse beleid, via diverse kanalen, waaronder databanken die lokale besturen mee voeden. Lokale besturen vormen als zodanig niet het voorwerp van deze monitoring.

Ter behoeve van de deelnemers en ondersteuners van het lokaal woonoverleg werd een applicatie uitgewerkt die resulteert in een informatiefiche per gemeente, met daarin een profiel van de gemeente.

#### **3.3.4.1 Indicatoren**

Wat de infofiche ter ondersteuning van het lokaal woonoverleg betreft, wordt informatie van socio-demografische aard, over sociaal woonbeleid, over woonplannen, heffingen, ruimtelijke ordening en contextfactoren bijeen gebracht. Dergelijke informatie kan worden gelegd naast informatie over de benutting van beleidsinstrumenten door de lokale besturen. De indicatoren zijn in bijlage 2 opgenomen.

### **3.3.4.2 Analyse en gebruik**

Het lokaal woonoverleg kan discussies onderbouwen aan de hand van de hogervermelde applicatie. De informatie is enkel voor intern gebruik door de deelnemers aan het lokaal woonoverleg.

Momenteel is er geen beleidsrapportering over de lokale besturen en hun woonbeleid. Het idee rijpt wel om kaarten uit te werken met beleidsondersteunende informatie ten behoeve van de lokale besturen zelf.

Een centrale datawarehouse inzake wonen is in uitbouw. Hieruit kan ook worden gerapporteerd en geaggregeerd op het niveau van de gemeente. Er worden tijdreeksen opgebouwd wat het een krachtig systeem maakt, aangezien ook de mate van effectiviteit van bepaalde beleidsopties ermee aangetoond kan worden.

Specifieke gebruiksvormen van indicatoren bestaan in het toekennen van subsidies voor intergemeentelijke samenwerking en de realisatie van het sociaal objectief. Ook de verdeling van het gemeentefonds is gekoppeld, met name via het aantal sociale huurappartementen.

### **3.3.5 Conclusie**

In dit domein is een sterke rol weggelegd voor lokale besturen. Opvolging van gemeenten en hun lokaal woonbeleid gebeurt echter voornamelijk op een kwalitatieve wijze, via het lokaal woonoverleg. Meer inzetten op cijfergegevens ligt niet meteen voor als beleidsoptie, temeer omdat de diversiteit in problematieken en mogelijke beleidspraktijken aanzienlijk is.

Als men toch kritieke slaagfactoren voor een goede gemeentelijke regisseursrol moet benoemen, komen volgende elementen naar voor:

- dynamisch trekkerschap binnen de gemeente
- het aantal VTE voor woonbeleid
- de frequentie van woonoverleg
- het hebben van een lokaal woonbeleidsplan (als neerslag van een visie en doelstellingen)
- de mate waarin lokale beleidsinstrumenten benut worden

## **3.4 SECTOR ONROEREND ERFGOED**

### **3.4.1 Evolutie van de interbestuurlijke relaties**

Ook dit beleidsveld staat op een keerpunt wat betreft het decretaal kader. In januari 2013 werd het onroerend erfgoeddecreet goedgekeurd (B.S. 17/10/2013). Dit decreet zet in op een holistische benadering van het onroerend erfgoed. Het vervangt de drie bestaande decreten (monumentendecreet van 1976, archeologiedecreet van 1993 en landschapsdecreet van 1996) en een wet uit 1931 op het behoud van monumenten en landschappen. Met dit nieuwe decreet wordt het Europees Verdrag van Malta (1992) geïmplementeerd, waarbij Vlaanderen tegemoet komt aan de internationale bepalingen met betrekking tot het archeologisch erfgoed. De grootste wijzigingen doen zich dan ook voor inzake het archeologiebeleid. Dit decreet wordt van kracht op het ogenblik

dat het uitvoeringsbesluit bij het Onroerenderfgoeddecreet definitief van kracht wordt. De conceptnota van het uitvoeringsbesluit, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 25 januari 2013, wordt nu verder uitgewerkt in regelgeving. Het decreet zal in werking treden vanaf 2015.

Het decreet luidt ook historische veranderingen in voor de interbestuurlijke relaties in dit beleidsveld. Nu ligt het zwaartepunt van het onroerenderfgoedbeleid bijna volledig bij de Vlaamse overheid. Het is centralistisch opgevat en er is geen actieve afstemming met gemeenten. Gemeenten zijn voor dit deel van de Vlaamse overheid dan ook 'nobele onbekenden'. Op het terrein zijn wel erfgoedconsulenten werkzaam die ook in interactie treden met lokale besturen, maar dan eerder in het kader van operationele beheersaangelegenheden en niet zozeer op beleidsmatig vlak.

Wel bestaan al langer enkele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dit zijn de aanspreekpunten voor de regio, zowel voor de betrokken overheden als voor de burger. Het agentschap subsidieert twee intergemeentelijke initiatieven: de Intergemeentelijke Archeologische Diensten (IAD) en de Intergemeentelijke Onroerend Erfgoeddiensten (IOED). Zeven IAD's stimuleren de zorg voor het archeologisch erfgoed binnen de deelnemende gemeenten. Intergemeentelijke Onroerend Erfgoeddiensten (IOED) zijn gebaseerd op de bestaande IAD's, maar hier staat de zorg voor het onroerend erfgoed als geheel centraal. De IOED's ontwikkelen en stimuleren een duurzaam, kwaliteitsvol en integraal onroerend erfgoedbeleid op het lokale niveau. Momenteel zijn er twee IOED's. Zij adviseren de aangesloten gemeentes bij alle concrete dossiers m.b.t. het onroerend erfgoed, maar zorgen ook voor een integratie van de onroerend erfgoedzorg binnen de ruimtelijke planning. Zij staan in voor de inventarisatie van het onroerend erfgoed binnen hun werkingsgebied. Tot slot organiseren zij allerlei initiatieven die bijdragen aan een verbeterde zichtbaarheid en herkenbaarheid van het lokale onroerend erfgoed bij het grote publiek.

Het decreet van 2013 geeft de steden en gemeenten meer verantwoordelijkheid en inspraak met de erkenning als onroerenderfgoedgemeente als beleidsinstrument. Een als dusdanig erkende gemeente kan bijvoorbeeld toelating geven voor werken aan beschermd onroerend erfgoed.

Erkende gemeenten krijgen een verregaande bevoegdheid voor wat betreft het beheer van beschermd en geïnventariseerd erfgoed en het beheer van de omgeving van het beschermd erfgoed. Naast het eigen lokaal beleid kan een gemeente desgewenst beheerstaken, zoals het formuleren van adviezen en toelatingen, opnemen. Ze kan ook meldingen behandelen voor archeologisch vooronderzoek (voorafgaand aan een stedenbouwkundig traject).

De erkenning van gemeenten zal verlopen via de beleids- en beheerscyclus waarbij gemeenten in het strategisch meerjarenplan aangeven hoe zij de Vlaamse beleidsprioriteiten invulling geven. Door de inschakeling in BBC zullen de eerste erkenningen als onroerenderfgoedgemeente pas vanaf 2017 volgen.

### **3.4.2 Bestuurskracht als concept**

De Vlaamse overheid hanteert in het beleidsveld onroerend erfgoed het begrip bestuurskracht niet expliciet als een centraal concept in het interbestuurlijk beleid. Dat neemt niet weg dat het beleidsveld in het kader van de erkenning van gemeenten wel een visie ontwikkelt waaraan een gemeente moet beantwoorden om in aanmerking te komen voor erkenning.

De criteria voor erkenning dienen als leidraad om de mogelijkheid van de gemeente om deze beheerstaken op te nemen en af te toetsen. (cf. infra).

### 3.4.3 Beleid

Een onroerendergoedgemeente kan een eigen beleid ontplooiën. Omdat het gaat om vrijblijvende initiatieven, genereert de Vlaamse overheid geen bijkomende plan- of proceslasten die de inzet van financiële stimuli kunnen rechtvaardigen.

Een erkende onroerendergoedgemeente heeft de onroerendergoedzorg als één van haar (prioritaire) doelstellingen en onderschrijft de Vlaamse beleidsprioriteiten, conform het Planlastendecreet en de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten. Dit impliceert meteen dat de Vlaamse overheid vóór de aanvang van de gemeentelijke bestuursperiode haar beleidslijnen uitzet en voldoende vrije beleidsruimte aan deze gemeenten laat. Een erkende onroerendergoedgemeente engageert zich ten volle om een coördinerende rol op te nemen ten aanzien van de onroerendergoedzorg op haar grondgebied. Zij neemt een voorbeeldfunctie op met betrekking tot het behoud en beheer van haar eigen patrimonium, het ontwikkelen van een eigen instrumentarium en het nakomen van de motiveringsplicht en de zorgplicht. Alle belanghebbenden worden hierbij betrokken. Van groot belang is dat de erkende gemeente kan aantonen dat zij haar onroerendergoedbeleid integreert binnen alle relevante beslissingen en plannen van de gemeente.

Het ontwerp van uitvoeringsbesluit geeft inzicht in wat belangrijk is naar erkenning.

Om erkend te worden en te blijven als onroerendergoedgemeente moet de onroerendergoedgemeente voldoen aan de volgende Vlaamse beleidsprioriteiten inzake het onroerendergoedbeleid:

1° de gemeente beschikt over een onderbouwde beleidsvisie die het actief behoud van het onroerend erfgoed op haar grondgebied voor ogen heeft en die complementair is aan het Vlaamse onroerendergoedbeleid:

- a) de beleidsvisie is integraal en omvat dus een visie op de zorg voor het archeologisch erfgoed, voor het bouwkundig erfgoed en voor de cultuurhistorische landschappen;
- b) de beleidsvisie is geïntegreerd en is dus afgestemd met andere beleidsvelden die raakvlakken hebben met de onroerendergoedzorg;
- c) de beleidsvisie houdt rekening met de noden van de aanwezige onroerendergoedactoren;

2° de gemeente ondersteunt de vrijwilligerswerking die zich inzet voor het duurzame behoud en beheer en voor de ontsluiting van het onroerend erfgoed op haar grondgebied en neemt acties om een lokaal draagvlak voor de onroerendergoedzorg te creëren;

3° de gemeente neemt een voorbeeldfunctie op met betrekking tot het duurzame behoud en beheer van het onroerend erfgoed in haar eigendom of onder haar beheer, en integreert de visie op dat onroerend erfgoed in de beslissingen en plannen van de gemeente;

4° de gemeente bouwt met het oog op expertiseverwerving een consultatienetwerk uit met alle diensten en organisaties die betrokken zijn bij de zorg voor het onroerend erfgoed en betreft een door de gemeenteraad erkende adviesraad, waarin de aanwezige onroerendergoedactoren vertegenwoordigd zijn, bij de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van hun gemeentelijke onroerendergoedbeleid;

5° de gemeente houdt de toelatingen, de adviezen en de meldingen, afgeleverd in het kader van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013 en dit besluit, bij in een register dat digitaal raadpleegbaar is door het agentschap.

Als een gemeente voldoet aan de Vlaamse beleidsprioriteiten, voldoet de gemeente ook aan de voorwaarden om te worden erkend als onroerendergoedgemeente. Om te voldoen aan de Vlaamse beleidsprioriteiten kan een gemeente zich laten ondersteunen door een erkende intergemeentelijke onroerendergoeddienst.

De conceptnota naar aanloop van het ontwerp van uitvoeringsbesluit vermeldde nog meer expliciete bepalingen inzake personeel, maar deze werden niet opgenomen in de (latere) tekst van het ontwerpbesluit, allicht om de consistentie met de principes van het witboek interne staatsvorming en het planlastendecreet te respecteren. Deze bepalingen luiden als volgt:

Een erkende onroerendergoedgemeente beschikt over voldoende expertise om haar bevoegdheden en taken met betrekking tot onroerendergoedzorg uit te voeren en kan deze expertise aantonen op basis van bijvoorbeeld volgende criteria:

- de gemeente beschikt over voldoende gekwalificeerd personeel;
- de gemeente beschikt over minstens één inhoudelijk medewerker als aanspreekpunt;
- de opdracht van de gemeente is afleesbaar uit het organogram van de gemeentediensten;
- de gemeente heeft in het recente verleden een voorbeeldfunctie opgenomen met betrekking tot het behoud en beheer van haar eigen patrimonium.

In eerste instantie richt de erkenning zich voornamelijk op die steden en gemeenten die vandaag zich al profileren in dit beleidsveld, zoals bijvoorbeeld de grotere kunststeden, maar ook kleinere gemeenten. Principieel beoogt men ook het aantal erkende gemeenten doorheen de tijd te verhogen, maar men trekt de kaart van lokale interesse en dynamiek als vertrekpunt.

Een zekere differentiatie wordt ook voorzien, met name door kleinere gemeenten, die niet de erkenning nastreven of daarvoor op zichzelf in aanmerking komen, de mogelijkheid te bieden om in te stappen in een intergemeentelijke dienst.

Een opvallende keuze is om niet gemeenten te subsidiëren op basis van het decreet, maar wel intergemeentelijke diensten. In deze IGD's kunnen ook erkende gemeenten zitten en er is een extra subsidie voorzien naarmate er erkende gemeenten deel uitmaken van een intergemeentelijke dienst. Het is een politieke keuze om geen gemeenten te subsidiëren die de facto al interesse in het beleidsveld demonstreren.

Het idee circuleert ook om te streven naar een netwerk van erkende gemeenten, met het oog op afstemming en uitwisseling inzake beleidspraktijken. De VVSG wordt hier gezien als een bevoorrechte partner.

#### **3.4.4 Monitoring**

Gelet op het bovenstaande is het logisch dat monitoring van lokale besturen in dit beleidsveld nog quasi onbestaande is. Op het terrein zijn er de erfgoedconsulenten die wel de temperatuur kunnen meten van lokale dynamiek.

De intergemeentelijke diensten zijn wel gehouden aan jaarlijkse resultaatsverbintenissen, gekoppeld aan hun subsidiëring. Tweemaal per jaar is er ook een overleg tussen de IGD's en de Vlaamse overheid, wat meestal thematisch wordt ingevuld.

Men heeft reeds het instrument van een vragenlijst overwogen om informatie vanuit de gemeenten te verzamelen maar om praktische redenen is dit nog niet toegepast.

#### **3.4.4.1 Indicatoren**

Sinds 2014 bestaat de 'erfgoedmonitor', maar deze bevat (vooralsnog) weinig indicatoren en data over de gemeenten. De informatie beperkt zich tot algemene overzicht zoals het aantal deelnemende gemeenten aan de open monumentendag, het aantal gemeenten met een eigen dienst onroerend erfgoed, het aandeel gemeenten dat actief is in regionale landschappen of het aantal vragen voor advies aan de Vlaamse overheid vanwege lokale ambtenaren.

Verder ziet de Vlaamse overheid in dit beleidsveld de rapportering in het kader van de lokale beleids- en beheerscyclus (BBC) als een belangrijk kanaal voor informatieverzameling over de lokale beleidsdynamiek.

#### **3.4.4.2 Analyse en gebruik**

In de toekomst is het de bedoeling om werk te maken van de opvolging van de Vlaamse beleidsprioriteiten, zoals de vrijwilligerswerking, het realiseren van consultatienetwerken, de registers en het erfgoed in eigen beheer van gemeenten.

Men beoogt eerder te gaan sturen op outcome dan op input. Daarmee maakt men een keuze door vooral op de opdrachtzijde van de definitie van bestuurskracht te focussen.

Ook is de betrachting om uitwisseling van gegevens tot stand te brengen; dit is evident vanuit de verwachting dat het Vlaamse en lokale beleidsniveau via de Vlaamse beleidsprioriteiten dezelfde beleidsaccenten zullen leggen. De tekst van het decreet laat eerder een éénrichtingsverkeer van informatie (van gemeente naar Vlaamse overheid) vermoeden, maar de facto is dit niet de opzet vanuit het perspectief van de Vlaamse overheid.

#### **3.4.5 Conclusie**

Dit beleidsveld heeft nog maar weinig tot geen ervaring met interbestuurlijke relaties met gemeenten, laat staan met het monitoren van lokale besturen. In de toekomst zal daar verandering in komen. Wel heeft dit beleidsveld zich al duidelijk gealigneerd op de lokale BBC en de interne staatsvorming. Sturen op outcome en lokale beleidsdynamiek als vertrekpunt vormen leidende principes om lokale besturen binnen een nieuw decretaal kader te ondersteunen.

## **3.5 SECTOR MILIEU**

### **3.5.1 Evolutie van de interbestuurlijke relaties**

De Vlaams-lokale relaties in het milieubeleid werden tot voor kort gedomineerd door de samenwerkingsovereenkomst milieu (verder: SO). De SO had geen decretale basis maar was een vrijwillige overeenkomst die een gemeente (of provincie) kon afsluiten met de Vlaamse overheid op vlak van milieu. De eerste generatie SO had een looptijd van 2005-2007. Daarna kwam er een SO voor de periode 2008-2013. Gemeenten konden tijdens de voorziene looptijd instappen in de SO die van kracht werd vanaf 1 januari in het jaar waarin ze werd ondertekend. In ruil voor het uitvoeren van een aantal taken kreeg de gemeente financiële en inhoudelijke ondersteuning van de Vlaamse overheid. De SO was ingedeeld naar 10 thema's en de gemeenten konden qua ambitieniveau kiezen uit het zogenaamde basisniveau en onderscheidingsniveau (cf. infra).

Ook voor dit Vlaams beleidsdomein geldt dat het interbestuurlijk verhaal in een overgangsfase zit. De samenwerkingsovereenkomst heeft geen vervolg gekregen en het beleidsdomein is ook niet ingestapt in het planlastendecreet waarbij Vlaamse beleidsprioriteiten worden vooropgesteld waarop gemeenten kunnen inspelen in ruil voor subsidies en dit via hun strategisch meerjarenplan (BBC). Met het wegvallen van de SO is voor de gemeente niet alleen financiering maar ook een uitgebreide rapportering weggevallen, en daarmee ook een belangrijke informatiestroom over de lokale besturen voor de Vlaamse overheid.

Momenteel worden pistes verkend om de interbestuurlijke relaties vernieuwd vorm te geven. Vanuit de administratie wordt de instap in BBC als een mogelijke piste beschouwd.

### **3.5.2 Bestuurskracht als concept**

Het beleidsdomein milieu hanteerde niet als zodanig de term 'bestuurskracht' in het kader van de samenwerkingsovereenkomst en ook na het wegvallen van de SO is dit geen centrale term. Dat neemt niet weg dat de SO ingezet heeft op enkele belangrijke aspecten van bestuurskracht: financiële middelen (subsidies), personeel (duurzaamheidsambtenaar) en kennis.

### **3.5.3 Beleid**

Met de subsidiëring via de SO wilde de Vlaamse overheid investeren in de capaciteit voor een lokaal milieubeleid en daardoor ook een lokaal milieubeleid aanjagen. Daarbij speelde ook een welbegrepen eigenbelang: men zag de SO als vehikel om beleidsdoelstellingen op Europees en regionaal niveau na te streven, ook op lokaal vlak.

De brede scope van de SO is af te leiden uit de tien thema's die werden gedefinieerd: instrumentarium, afval, milieuverantwoord productgebruik, water, hinder, energie, mobiliteit, natuur, bodem, duurzame ontwikkeling. Per thema werden doelstellingen bepaald en opgenomen in de contracttekst. Deze doelstellingen waren naargelang het thema afgeleid van Vlaamse en/of Europese beleidsplannen of regelgeving. Bij de thema's werden ook acties en maatregelen geformuleerd waarmee de invulling van het lokale milieubeleid werd gestuurd.

Er werd per thema onderscheid gemaakt tussen de SO op basisniveau met een verplicht te realiseren inhoud als men instapte, en een onderscheidingsniveau waarvoor men vrijwillig kon kiezen en

waarbij er grotere beleidsinspanningen van de gemeente werden verwacht. Binnen het onderscheidingsniveau werd met een puntensysteem en een minimaal aantal punten (35) als norm gewerkt. De gekozen acties voor het behalen van het onderscheidingsniveau dienden pas aangegeven te worden na uitvoering, in de rapportering via het Milieujaarprogramma (MJP) (cf. infra).

Via de SO Milieu bood de Vlaamse overheid allereerst ondersteuning met financiële middelen voor een lokaal milieubeleid. Tijdens de looptijd van het contract werd een jaarlijkse subsidie toegekend aan de gemeente mits voldaan was aan de bepalingen van de overeenkomst. Het subsidiebedrag werd bepaald als volgt:

- Basisniveau: 1,7 EUR per inwoner en 1,4 EUR per hectare gemeenteoppervlakte met een minimum van 20.000 EUR per gemeente;
- Onderscheidingsniveau: een aanvullende subsidie van 30.000 EUR per VTE aangestelde duurzaamheidsambtenaar

Behalve de middelen gekoppeld aan het ambitieniveau dat werd gekozen, konden gemeenten ook bijkomende middelen verwerven via projecten waarbij men het principe van cofinanciering toepaste: de Vlaamse overheid paste 50% van de projectkosten bij. Per gemeente werd een enveloppe voor projectfinanciering voorzien, op basis van dezelfde rekenregels als voor de subsidie voor het basisniveau.

De subsidie voor basisniveau werd als voorschot uitgekeerd. De eventuele subsidie voor het onderscheidingsniveau en de tegemoetkoming in projectkosten gebeurde per saldo na de rapportering en (gunstige) evaluatie (cf. infra).

Acties of projecten die door een intergemeentelijk samenwerkingsverband (of een door hen opgerichte werkmaatschappij) of door een autonoom gemeentebedrijf of door een gemeentelijke vzw worden uitgevoerd, kwamen ook in aanmerking als gemeentelijke uitvoering van deze overeenkomst. De gemeente bleef wel verantwoordelijk voor de uitvoering van de acties en projecten.

Naast de financiële middelen die ter beschikking werden gesteld, werd er ook beleid gevoerd op vlak van lokale personeelcapaciteit voor milieubeleid. Op basisniveau werd vereist dat de functie milieuambtenaar werd opgenomen in het personeelsbehoefteplan. Er werden echter geen specifieke eisen naar aantal VTE gesteld.

Wanneer een gemeente een SO afsloot op 'onderscheidingsniveau', was ze verplicht om een duurzaamheidsambtenaar aan te stellen. Het maximaal aantal VTE dat gesubsidieerd werd via deze overeenkomst wordt in onderstaande tabel bepaald. Een gemeente kon ervoor kiezen om de subsidie voor de duurzaamheidsambtenaren te gebruiken voor de subsidiëring van de uitvoering van goedgekeurde projecten, bovenop het richtbedrag dat in dat jaar voorzien werd voor de betrokken gemeente.



Inw. per gemeente/stad	Maximaal aantal VTE	Minimaal niveau
≤ 12.000 (niet verplicht)	1 halftijds	B
> 12.000 en ≤ 40.000	1 voltijds	B
> 40.000 en ≤ 200.000	2 voltijds	1A en 1B
> 200.000 en ≤ 400.000	4 voltijds	1 A en 3 B
> 400.000	6 voltijds	2 A en 4 B

De gemeente kon tijdens de duur van de overeenkomst bepaalde milieudoelstellingen van enkele thema's (afval, water, natuur, energie) mee realiseren door het inzetten van milieu- en natuurwerkers (MiNa-werkers) voor zover de aard van de werkzaamheden strookte met de bepalingen daaromtrent en het ging om zogenaamde doelgroepwerknemers. De gemeenten dienden het aantal benodigde VTE te berekenen volgens een aantal aangereikte vuistregels.

Het aantal VTE dat per gemeente maximaal gesubsidieerd kon worden was afhankelijk van het aantal inwoners en/of de oppervlakte van de gemeente:

- < 50 000 inwoners OF ≤ 4000 ha: 2 MiNa-werkers
- ≥ 50 000 en < 100 000 inwoners OF > 4000 ha en ≤ 6000 ha: 4 MiNa-werkers
- ≥ 100 000 inwoners OF > 6000 ha: 6 MiNa-werkers

In het kader van de samenwerkingsovereenkomst milieu nam de Vlaamse overheid een aantal ondersteunende taken ten aanzien van de gemeenten op, meer bepaald:

- het organiseren van een centraal loket (CAPLO) bij wie de gemeenten terecht kunnen met hun vragen over de uitvoering van de overeenkomst;
- het samenwerken met alle actoren die een belangrijke rol kunnen spelen in het ondersteunende en flankerende beleid;
- het organiseren van algemene ondersteuning zoals:
  - o het geregeld deelnemen aan periodiek overleg;
  - o het (mede) organiseren van vorming;
  - o het administratief ondersteunen van gemeenten;
  - o het bekendmaken van communicatie- en sensibilisatiecampagnes inzake milieu waaraan gemeenten kunnen deelnemen;
- het jaarlijks publiceren van overzichten met betrekking tot intekening, evaluatie, goedgekeurde projecten;
- het organiseren van ondersteuning op maat van individuele gemeenten zoals
  - o het beantwoorden van vragen met betrekking op de uitvoering van de overeenkomst;
  - o het evalueren van de rapportering;
  - o het beantwoorden van vragen met betrekking tot de evaluatie over de uitvoering van de overeenkomst;
  - o het onderhouden van een webstek waarop de gemeente de nodige informatie kan terugvinden m.b.t. de samenwerkingsovereenkomst;
- het deelnemen aan de provinciale opvolgingscommissie (in functie van de noden);
- het organiseren van een Vlaamse opvolgingscommissie (in functie van de noden).

Het centraal aanspreekpunt (CAPLO) telt 3,5 VTE + één persoon extra per thema, met een totale capaciteit van tien VTE.

Per inhoudelijk thema werden ook handleidingen voor gemeenten ontwikkeld.

Er werden ook samenwerkingsovereenkomsten met de provincies afgesloten, wat resulteerde in een pool van zeven personen per provincie die ondersteuning boden aan gemeenten. De informatiedoorstroming tussen deze provinciale antennes en de Vlaamse administratie bleef echter onder de verwachtingen. Hier speelde de vertrouwensband die provincies met de gemeenten opbouwden hetgeen het signaleren van gemeentespecifieke knelpunten aan de Vlaamse overheid soms in de weg stond. Op dit punt verschillen de ervaringen met bv. de mobiliteitsbegeleiders (cf. supra) die zelf Vlaamse ambtenaren zijn.

Bovenstaand beleid via de samenwerkingsovereenkomst milieu liep tot en met 2013. Aangezien er geen directe opvolging is, is de vraag in welke mate het lokaal milieubeleid zonder die centrale impulsen verder gestalte krijgt. Het risico bestaat dat er een terugval komt in beleidsinspanningen of dat de kloof tussen gemeenten op basis van de houdbare capaciteit groter wordt. Momenteel zijn er al effecten zichtbaar, met name dat per provincie in vijf à tien gemeenten de duurzaamheidsambtenaar wegvalt of de facto een ander takenpakket krijgt toebedeeld. Anderzijds dienen wettelijk een aantal milieugerelateerde taken verder opgenomen te worden door de gemeenten.

Vanuit de Vlaamse administratie worden pistes voor een vervolg verder verkend. De instap in BBC is daar één van. Allicht zal de volgende Vlaamse regering concrete beslissingen moeten nemen hoe het lokaal milieubeleid verder ondersteund wordt.

### **3.5.4 Monitoring**

Gemeenten die instapten in de SO Milieu rapporteerden over de uitvoering van deze overeenkomst via het gemeentelijk milieujaarprogramma (MJP). De Vlaamse Overheid bepaalde de inhoudstafel van het MJP.

De gemeente rapporteerde tegen één april over de uitgevoerde acties van het basisniveau en het onderscheidingsniveau van de Samenwerkingsovereenkomst in het voorbije werkingsjaar. Het rapporteringsdossier bestond uit:

- Een index als overzicht van het ingediende dossier (kruistabel), met o.a. een aanduiding van wat waar te vinden is in het MJP, een overzicht van de bijlagen (met aanduiding papier/digitaal) en een opsomming van de uitgevoerde acties op het basis- en onderscheidingsniveau;
- Het milieujaarprogramma (MJP) (met eventuele bijlagen en actiefiches per thema);
- De collegebeslissing over het goedkeuren van het MJP.

Voor het rapporteren over projecten werd een formulier ter beschikking gesteld. Naast een inhoudelijke rapportage diende ook een kostenoverzicht en bewijsstukken van uitgaven te worden bijgevoegd.

Algemeen was de rapporteringslast in het kader van de SO Milieu vrij hoog.

#### **3.5.4.1 Indicatoren**

De laatste generatie samenwerkingsovereenkomst milieu had als vertrekpunt om vooral resultaatgericht te werken. Uiteindelijk is het aantal kwantitatieve indicatoren zeer beperkt gebleven; restafval is hier de uitzondering. Het gros van de rapportage betreft dus eerder inspanningsverbintenissen. Nochtans waren gemeenten en provincies vragende partij voor het werken met indicatoren, maar in de voorbereidende overlegmomenten bleek het niet eenvoudig om robuuste en gedragen indicatoren te vinden waaraan eenduidige consequenties konden worden gekoppeld (in het kader van de evaluatie en beslissing over subsidies). Milieubeleid voeren is immers complex en ondanks effectief geleverde inspanningen kunnen verhoopde effecten toch uitblijven.

Wanneer de gemeente instapte op onderscheidingsniveau werd verwacht dat ze aan de hand van een milieubarometer de toestand van het milieu opvolgde. Dit hield in dat een set van minimaal 15 indicatoren verspreid over de verschillende milieuthema's werd opgesteld en opgevolgd door middel van een opvolgingsfiche per indicator waarvoor een sjabloon werd aangereikt. De indicatoren waarop de gemeente impact heeft, werden in de milieubarometer opgenomen. Er werd aanbevolen, maar niet verplicht gesteld dat er voor indicatoren werd gekozen die door de Vlaamse overheid centraal opgevolgd worden.

De milieubarometer was bedoeld als beleidsondersteunend instrument én communicatief instrument. Door het meten en interpreteren van evoluties diende de milieubarometer input te geven in de strategische planning van de gemeente. Met de milieubarometer kon een gemeente communiceren naar haar burgers.

De milieubarometer was geen evaluatie-instrument voor de beoordeling van de bepalingen van deze overeenkomst. Indien bepaalde indicatoren wel als beoordelingscriterium werden gebruikt, stond dit uitdrukkelijk bij de verschillende thema's van deze overeenkomst vermeld.

Het gebruik van een ander type barometer (bijv. duurzaamheidsbarometer, calculators ecologische voetafdruk en milieu-indicatoren,...) was ook mogelijk.

In het eerste jaar van intekening op deze overeenkomst diende de gemeente de indicatorenset samen te stellen. Vanaf het tweede jaar van intekening op de overeenkomst diende de informatie op de geselecteerde indicatoren verzameld en aangeleverd te worden.

De Vlaamse administratie reikte ook voorbeelden van indicatoren voor de milieubarometer aan die de gemeente vrijblijvend konden overnemen. Bijlage 3 van dit rapport bevat deze indicatoren.

Met het stopzetten van de SO Milieu valt ook de bijhorende rapportage weg. Anderzijds valt de informatiestroom niet helemaal stil aangezien gemeenten vanuit wettelijke kaders blijvend bepaalde informatie dienen aan te leveren.

#### **3.5.4.2 Analyse en gebruik**

Op basis van de jaarlijkse rapportering door gemeenten over hun acties, maatregelen en eventuele projecten werd geëvalueerd of er voldoende inspanningen zijn geleverd die de subsidie rechtvaardigen. De evaluatie gebeurde aan de hand van de bepalingen opgenomen in deze overeenkomst en haar bijlagen.

Tijdens de evaluatie of in voorbereiding van een actie/project of van de basis of het onderscheidingsniveau, werd indien noodzakelijk een terreinbezoek georganiseerd en/of kon schriftelijk bijkomende informatie worden opgevraagd bij de gemeente. Deze bijkomende informatie werd schriftelijk overgemaakt aan de Vlaamse overheid. Zowel de gemeente, de provincie als de Vlaamse overheid kon het initiatief nemen voor een plaatsbezoek. In de praktijk was er onvoldoende capaciteit om de plaatsbezoeken invulling te geven. Hierdoor was er nauwelijks of geen verificatie of de gerapporteerde inspanningen strookten met de reële lokale beleidspraktijk.

Een arbitragecommissie adviseerde vervolgens de leidend ambtenaar van het Departement LNE over de gemaakte evaluaties van de uitvoering van het basis- en het onderscheidingsniveau. In de arbitragecommissie werden ook de VVSG en de betrokken gemeenten gehoord en ook het kabinet werd betrokken. De commissie oordeelde of eventuele knelpunten voldoende doorwogen om de subsidie tegen te houden. In november werd feedback naar de gemeenten gegeven over het resultaat van de evaluatie. De gemeente had de mogelijkheid om binnen de maand bezwaar aan te tekenen tegen de gemaakte evaluatie van het basis- en onderscheidingsniveau. Ingeval van bezwaar adviseerde de administratie de minister met betrekking tot het ingediende bezwaar.

De Vlaamse administratie puurde uit de rapportering informatie over het subsidiebereik over de gemeenten heen. Arbitrageverslagen werden jaarlijks ook aan de intercommunales bezorgd die vaak ook milieutaken voor meerdere gemeenten opnemen. Verder was er ook de provinciale ondersteuning naar individuele gemeenten, maar zoals eerder vermeld was de terugkoppeling naar het Vlaams niveau niet optimaal.

In de nu lopende verkenning van vervolgsenario's krijgt ook het gebruik van informatie vanuit de lokale besturen door de Vlaamse overheid, en eventuele terugkoppeling daarvan, aandacht. Om naar een ander profiel van interbestuurlijke interactie te gaan, zal bijvoorbeeld het aantal projecten beperkt moeten worden; het idee daar is om te gaan naar minder maar grotere projecten waardoor meer ruimte komt voor interbestuurlijk overleg. Méér inzetten op overleg met gemeenten is een denkpiste, eventueel thematisch georganiseerd en in groepen van gemeenten. Een piste die in het verleden door VVSG werd gesuggereerd, het werken met een visitatiecommissie, werd niet haalbaar geacht in de SO context, omwille van capaciteitsbeperkingen.

### **3.5.5 Conclusie**

Het beleidsdomein milieu kende tot 2013 een sterk interbestuurlijk beleid via de samenwerkingsovereenkomst milieu. Via de SO milieu werd het lokaal milieubeleid inhoudelijk gestuurd en aangejaagd met financiële en inhoudelijke ondersteuning.

De rapportering was vrij uitgebreid maar met een focus eerder op beleidsinspanningen dan op beleidsresultaten. Voor een meer kwalitatieve individuele begeleiding van gemeenten was er te weinig capaciteit voorhanden op Vlaams niveau.

Door het stopzetten van het SO milieu valt een belangrijke dynamiek stil die wellicht ook een impact zal hebben op de lokale beleidsdynamiek en –inspanningen. Momenteel worden vervolgsenario's verkend als input voor de volgende Vlaamse regering. Instap in de BBC vormt één van de mogelijkheden.

## **3.6 LEERPUNTEN UIT DE SECTORANALYSE**

Uit de verkennende analyse van de vier beleidssectoren op het vlak van interbestuurlijk beleid en opvolging c.q. monitoring van lokale besturen komen een aantal overkoepelende vaststellingen naar voor die we als leerpunten meenemen in dit onderzoek.

### **3.6.1 Variabele ervaring met interbestuurlijk beleid en interactie met lokale besturen**

Sectoren verschillen in hun historiek en ervaring op het vlak van relaties met lokale besturen. Terwijl mobiliteit, wonen en milieu al meer dan tien jaar een traditie hebben opgebouwd, heeft onroerend erfgoed quasi geen ervaring (behalve de intergemeentelijke diensten). Dit heeft vaak te maken met welke taken en rollen vanuit wettelijke kaders worden toebedeeld aan gemeenten. De term 'bestuurskracht' staat als zodanig en vooralsnog niet centraal in andere beleidssectoren. Dit neemt niet weg dat het ondersteuningsbeleid de facto op diverse aspecten van bestuurskracht inspeelde en wil inspelen.

### **3.6.2 Transitieperiode op Vlaams niveau**

Door de hervorming van het lokaal bestuur en interbestuurlijk beleid, via de Interne Staatshervorming, het planlastendecreet en eerder al de invoering van de beleids- en beheerscyclus staan niet alleen lokale besturen voor veranderingen, maar ook de Vlaamse beleidssectoren en -administraties. Sommige beleidssectoren zijn ingestapt in de BBC, anderen niet. Een instap betekent dat subsidiëring niet meer gekoppeld kan worden aan aparte beleidsplanning en rapportering door lokale besturen; dit wordt geïntegreerd via het strategisch meerjarenplan. Hierdoor dienen op Vlaams beleidsniveau het regelgevend kader voor subsidiëring en al dan niet gekoppelde interbestuurlijke informatiestromen binnen de beleidssectoren herbekeken en desgevallend aangepast te worden.

Een ander aspect van transitie betreft soms het nog ontbreken van een Vlaams sectoraal beleidsplan als referentiekader op het vlak van beleidsdoelstellingen die men via interbestuurlijke relaties wil promoten. Zo is er nog geen vastgesteld Vlaams Mobiliteitsplan en nog geen Vlaams Woonbeleidsplan. Voor een concrete invulling van het beoogde partnerschap tussen centrale en lokale overheden is dergelijk beleidskader echter een belangrijk ankerpunt.

### **3.6.3 Wel of geen integratie met de beleids- en beheerscyclus (BBC)**

Lang niet alle beleidssectoren zijn ingestapt in de BBC of het planlastendecreet. Soms was dat een bewuste keuze (mobiliteit), soms stonden (voorlopig) praktische bezwaren in de weg (milieu). Sectoren die nog niet ingestapt zijn in BBC hebben wel hervormingen doorgevoerd in vereisten naar rapportage door lokale besturen in lijn met de principes van het planlastendecreet of overwegen de instap in de verdere toekomst.

### **3.6.4 Verschillende benaderingen van intergemeentelijke samenwerking**

Vanuit de Vlaamse beleidssectoren is er variatie wat betreft het ondersteunen van intergemeentelijke samenwerking (IGS): soms komen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ook in aanmerking voor subsidies (mobiliteit, wonen, milieu) soms is dat het enige kanaal voor subsidiëring (onroerend erfgoed). De argumentatie om IGS te ondersteunen wordt ingegeven vanuit de overtuiging dat een gemeente-overstijgend schaalniveau ook kan bijdragen tot het realiseren van beleidsdoelstellingen die belangrijk worden geacht.

### **3.6.5 Monitoring van lokale beleidseffecten zeer beperkt**

Daar waar gebruik gemaakt wordt van indicatoren, zijn deze vaak beperkt tot input, output ofwel inspanningen. Effecten op lokaal niveau maken zelden deel uit van een indicatorenset. Eén en andere heeft allicht te maken met het gegeven dat de appreciatie van evoluties op effectindicatoren complexer is: ondanks inspanningen kunnen verwachte effecten minder (snel of sterk) optreden door het toedoen van externe factoren. Zeker wanneer dergelijke indicatoren mee gehanteerd worden voor conclusies en koppelingen met subsidiëring is dat een heikel punt.

### **3.6.6 Veel aandacht voor kwalitatieve opvolging van lokaal beleid en bestuur**

Terwijl het gebruik van indicatoren voor het monitoren van lokale besturen eerder beperkt is, wordt des te meer ingezet op kwalitatieve opvolging. De gemeentelijke mobiliteitscommissie, het lokaal woonoverleg of de provinciale en Vlaamse ondersteuningscellen inzake milieubeleid zijn belangrijke fora voor een structurele interbestuurlijke interactie. Het gebruik van de informatie via deze kanalen op Vlaams niveau biedt echter nog ruimte voor verbetering. Ook denken verschillende sectoren na over hoe ze in de toekomst niet alleen zelf beter informatiestromen kunnen valoriseren, maar ook beter de terugkoppeling naar lokale besturen kunnen organiseren.

### **3.6.7 Accent op integratie met Vlaams beleid en ondersteuning, eerder dan afrekenen**

In de oude systemen met convenanten (mobiliteit, milieu) was de rapportering vanuit lokale besturen ook een element voor de beslissing inzake subsidiëring. In de toekomst willen Vlaamse beleidssectoren meer het accent leggen op een partnerschapsrelatie met lokale besturen waarbij Vlaamse beleidsdoelstellingen gepromoot worden in het lokale beleid. In het discours is dit voornemen echter niet nieuw, maar met de bovenvermelde recente hervormingen is het momentum allicht sterker aanwezig om dit meer concreet invulling te geven. In de praktijk blijft er een zoektocht te ondernemen naar een evenwicht tussen enerzijds de blijvende nood aan lokale beleidsinformatie om evoluties in beeld te krijgen en anderzijds het meer inzetten op inhoudelijke samenwerking op vlak van beleidsinspanningen en beleidspraktijk, op maat van de individuele gemeenten. Dit vergt een nieuwe invulling van de capaciteit die in de Vlaamse beleidsadministraties aanwezig is.

### 3.7 LOKALE STATISTIEKEN / GEMEENTELIJKE PROFIELSCHETSEN

Tot slot bespreken we nog kort de manier waarop op Vlaamse niveau op dit moment al een aantal generieke datasets geïnventariseerd en ontsloten worden. Op de portaal-site [www.lokalestatistieken.be](http://www.lokalestatistieken.be) wordt allerhande cijfermateriaal over de lokale en provinciale besturen bijeengebracht. Databanken van verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid worden er samengebracht. Het is een gezamenlijk initiatief van Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR), het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB), de Vereniging Vlaamse Provincies (VVP), de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), het Regionaal Economisch en Sociaal Overlegcomité (RESOC) en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC).

De website bundelt en vervangt een aantal bestaande toepassingen op Vlaams en provinciaal niveau, waarmee men wil bijdragen aan de systematische uitbouw van een algemene toegang tot databanken en statistieken en wil tevens de aanmaak en ontsluiting van gemeentelijke statistieken optimaliseren. De website dient ook ter ondersteuning van de lokale besturen bij allerhande rapporteringsverplichtingen en bij de beleidsvoorbereiding evenals -evaluatie.

De stuurgroep verenigt de partners van het samenwerkingsverband en staat in voor de visieontwikkeling, het bijeenbrengen van de financieringsmiddelen, de organisatie van de implementatie en het dagelijks beheer, de marketing en de kwaliteitsbewaking van de site. Daarnaast behartigen projectgroepen de uitbouw van de specifieke projecten. Het samenwerkingsverband bundelt zowel voor conceptuele als operationele aspecten de beschikbare infrastructuur en competenties. Ook de softwarepakketten worden gedeeld.

Voor elke gemeente in Vlaanderen is op basis van de cijfergegevens een profielschets opgemaakt, die aan de hand van een aantal indicatoren een zicht geeft op:

- de omgeving waarbinnen de gemeente werkt (gegevens over de inwoners, de bestuursorganen)
- het bestuurlijk functioneren van de gemeente en haar OCMW (gegevens over financiën en personeel van het bestuur)
- de beleidsdomeinen waarin de gemeente actief is (gegevens over onderwijs, welzijn, ruimtelijke ordeningen,...)

Jaarlijks wordt dezelfde set van indicatoren beschreven waardoor tijdsvergelijkingen mogelijk zijn. Vergelijkingen met andere besturen zijn voorzien, zodat het bestuur zich kan positioneren ten opzichte van gelijkaardige besturen.

De demografische statistieken beschrijven de demografische kenmerken van de inwoners waarvoor beleid gevoerd wordt. De gemeentelijke financiën geven een inzicht in de wijze waarop de gemeenten financiële middelen ter beschikking krijgt of neemt alsook de wijze waar die middelen ingezet worden in de vorm van investeringen, toelagen aan politie of OCMW, betaling van wedden voor personeel, enz.

Om een kwalitatieve interpretatie van de cijfers mogelijk te maken, worden tijdreeksen aangeboden, groeicijfers en aandelen berekend ... Er worden vergelijkingen gemaakt tussen de betrokken gemeente en de resultaten van 'alle gemeenten samen' en van 'vergelijkbare gemeenten'.

De vergelijkingsbasis is gebaseerd op de Belfius-indeling van de 308 gemeenten in 16 clusters. Om diversiteit van gemeenten beter te benaderen werd een classificatie van gemeenten uitgewerkt, een

eerste maal in 1997 door de Dexia bank (nu Belfius bank). De classificatie is het resultaat van een statistische oefening met als doel gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische context in te delen in zo homogeen mogelijke groepen. Uiteindelijk doel is een relevant referentiekader voor een vergelijking van gemeenten op vlak van financiële aspecten (belastingcapaciteit, investeringsniveau, uitgaven, e.d.). Het inkomensniveau en de economische dynamiek beïnvloeden rechtstreeks of indirect zowel de inkomsten als uitgaven van de gemeenten, en dus de capaciteit van de gemeente enerzijds en de mogelijke scope van realiseerbare opdrachten anderzijds (Belfius, 2007). Deze link biedt een overzicht van de beschikbare gegevens: [http://be.sitestat.com/mvg/aps-ext/s?LS-overzicht-reeksen&ns\\_type=pdf&ns\\_url=http://aps.vlaanderen.be/lokaal/pdf/overzicht-reeksen-LS.xls](http://be.sitestat.com/mvg/aps-ext/s?LS-overzicht-reeksen&ns_type=pdf&ns_url=http://aps.vlaanderen.be/lokaal/pdf/overzicht-reeksen-LS.xls)

Zoals eerder gesteld in het conceptuele hoofdstuk is het belangrijk om bij de verdere ontwikkeling van bestuurskrachtmonitoring door Ruimte Vlaanderen te coördineren met dit bestaande systeem en de betrokken actoren.

## **3.8 BRONNEN**

### **3.8.1 Literatuur & E-bronnen**

Belfius (2007). *Sociaaleconomische typologie van de gemeenten*. Brussel

[https://www.belfius.be/publicsocial/NL/Media/Typologie\\_NEW\\_nl\\_tcm\\_31-36262.pdf](https://www.belfius.be/publicsocial/NL/Media/Typologie_NEW_nl_tcm_31-36262.pdf)

Vlaamse overheid - Lokaal mobiliteitsbeleid

<http://www.mobielvlaanderen.be/overheden/inleiding.php>

Vlaamse overheid - Lokaal woonbeleid

[https://www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning\\_voor\\_professionelen/lokaal\\_woonbeleid](https://www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning_voor_professionelen/lokaal_woonbeleid)

Vlaamse overheid - Samenwerkingsovereenkomst milieu

[http://www.lne.be/doelgroepen/lokale-overheden/so\\_2008-2013](http://www.lne.be/doelgroepen/lokale-overheden/so_2008-2013)

Vlaamse overheid - Onroerende erfgoeddecreet

<https://www.onroenderfgoed.be/nl/wetgeving/onroenderfgoedbeleid/onroenderfgoeddecreet>

Vlaamse Regering (2011). Witboek Interne Staatshervorming.

[http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/Witboek\\_0.pdf](http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/Witboek_0.pdf)

### **3.8.2 Interviews**

#### Face-to-face:

- Dominique Ameele, Afdeling Beleid Mobiliteit en Verkeersveiligheid, Departement Mobiliteit en Openbare Werken, Vlaamse overheid
- Lynn De Clercq, Agentschap Onroerend Erfgoed, Vlaamse overheid
- Katleen De Paepe, Afdeling Milieu-integratie en -subsiëringen - CAPLO, Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Vlaamse overheid
- James Van Casteren en Eva Debusschere, Afdeling Woonbeleid, Departement Wonen Vlaanderen, Vlaamse overheid

#### Telefonisch:

- Erwin Debruyne, stafmedewerker mobiliteit en wegenbeheer, VVSG
- Joris Deleenheer, stafmedewerker wonen, VVSG
- Steven Verbanck, stafmedewerker milieu, VVSG



## **4 LANDEN- EN REGIO-ANALYSE: RUIMTELIJKE ORDENING EN BESTUURSKRACHT IN INTERBESTUURLIJK PERSPECTIEF BIJ DE BUREN**

---

### **4.1 INLEIDING & METHODIEK**

In dit hoofdstuk worden de in overleg met de opdrachtgever geselecteerde landen (Verenigd Koninkrijk, Nederland, Frankrijk) en regio (Wallonië) geanalyseerd aan de hand van de volgende vier hoofdvragen:

1. Wat is de taakverdeling van het plansysteem tussen het lokale en het regionale/nationale niveau op het vlak van planning (strategisch/bestemming), vergunningen en handhaving (m.a.w. hoe wordt subsidiariteit ingevuld)?
2. Wat is de evolutie van de taakverdeling in de afgelopen 10 jaar?
3. Met welke instrumenten wordt de relatie tussen het bovenlokaal niveau en lokaal niveau gestuurd (bv criteria, prestatieafspraken, ...)?
4. In welke mate speelt bestuurskracht en bestuurskrachtmeting er een rol?

De vier hoofdvragen<sup>6</sup> zijn grotendeels analoog aan de vragen gebruikt in de sectoranalyse, maar hier toegespitst op de ruimtelijke ordening. Ze vormen ook de structuur van de analyse per land/regio in de volgende delen. Eerst beginnen we met een korte beschrijving van Vlaanderen zelf volgens bovenstaand schema. Deze beschrijving is eerder van situerende aard om de lezer in staat te stellen beter parallellen te kunnen trekken met de andere regio en landen die verder aan bod komen. Vervolgens komen in volgorde Wallonië, Nederland, het VK en Frankrijk aan bod. Tenslotte formuleren we een aantal conclusies en trekken we een aantal lessen uit de analyse van deze vier cases. Voor deze analyse werd gebruik gemaakt van documentanalyse, schriftelijke bevraging via e-mail en interviews.

### **4.2 VLAANDEREN**

#### **4.2.1 Taakverdeling**

Planning, vergunningsverlening en handhaving wordt in Vlaanderen geregeld door de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en diverse uitvoeringsbesluiten.

##### **4.2.1.1 Planning**

Het Vlaamse planningsinstrumentarium bestaat uit enerzijds structuurplannen en anderzijds bestemmingsplannen. Elk plan kan opgemaakt worden op drie bestuursniveaus: het Vlaamse gewest, de provincies en de gemeenten.

---

<sup>6</sup> Deze hoofdvragen werden voor empirische analyse verfijnd in een reeks subvragen om eventuele bijkomende elementen te detecteren, maar zonder elke subvraag apart te beantwoorden. Deze subvragen zijn opgelijst in bijlage 4.

#### 4.2.1.1.1 Structuurplanning

Volgens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (15.05.2009) is een 'ruimtelijk structuurplan' een beleidsdocument dat het ruime kader omvat voor de gewenste ruimtelijk structuur. Dit is een langetermijnvisie voor de ruimtelijke ordening van het plangebied. Het kan worden opgemaakt op de drie bij ruimtelijke ordening betrokken beleidsniveaus: het gewest, de provincie en de gemeente. Structuurplannen op een hoger beleidsniveau bepalen de randvoorwaarden voor lagere structuurplannen.

Een ruimtelijke structuurplan bestaat steeds uit een bindend, richtinggevend en informatief gedeelte. Van de bepalingen van het bindend gedeelte kan door de overheid in principe niet worden afgeweken. Dit geldt ook voor het richtinggevend gedeelte, maar afwijkingen kunnen worden toegestaan wanneer er onvoorziene ontwikkelingen plaatsvinden van ruimtelijke behoeften van een maatschappelijk activiteit of indien er omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen er zich afwijkingen van het richtinggevend gedeelte opdringen.

Op Vlaams niveau wordt het 'Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen' (RSV) opgemaakt. Het plan omvat onder meer taakstellingen tot uitvoering van structuurbepalende elementen van gewestelijk belang die moeten uitgevoerd worden door het gewest, de provincies of gemeenten. De opmaak en beslissing tot opmaak van het RSV is een taak van de Vlaamse regering. Het ontwerp wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek. Tijdens dit onderzoek mogen ook provincie- en gemeenteraden een advies verlenen, net zoals het Vlaams parlement. Andere adviezen kunnen ook ingewonnen worden, zoals van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en natuurraad. Het plan wordt vastgesteld door de Vlaamse regering waarna het bindend gedeelte bekrachtigd wordt door het Vlaams Parlement. Het huidige RSV werd opgemaakt in 1997 en reeds verschillende keren herzien.

Alle provincies kunnen een provinciaal ruimtelijk structuurplan (PRS) opmaken dat onder meer taakstellingen omvat tot uitvoering van structuurbepalende elementen van provinciaal belang die uitgevoerd moeten worden door de provincie of gemeenten in de provincie. De provincieraad beslist om dit op te maken, maar de Vlaamse regering kan wel een gemotiveerd verzoek richten aan de provincieraad om een structuurplan op te maken. Wanneer de provincieraad dit verzaakt, kan er een termijn opgelegd worden. Indien deze termijn verstrijkt, kan de Vlaamse regering het plan zelf laten opmaken en vaststellen op kosten van de provincie. Een gemeenteraad kan op voorstel van het college steeds een gemotiveerd verzoek richten aan de provincieraad om een provinciaal ruimtelijk structuurplan te herzien. Het plan wordt opgemaakt door de deputatie en geadviseerd door de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (PROCORO) waarna de provincieraad het voorlopig vaststelt. Tijdens het openbaar onderzoek dat hierop volgt, kunnen gemeenteraden, provincie- en gemeenteraden van aangrenzende provincies en gemeenten, de Vlaamse regering en de door de Vlaamse regering aangeduide gewestelijke diensten advies uitbrengen. De provincieraad stelt tot slot het structuurplan definitief vast waarna de Vlaamse regering het plan definitief goed moet keuren. Indien geen beslissing genomen wordt na een rappel, wordt dit stilzwijgend goedgekeurd.

Op gemeentelijk niveau kan er tot slot een Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan (GRS) worden opgemaakt. Hierin worden structuurbepalende elementen van gemeentelijk belang opgenomen met taakstellingen voor de gemeente. Het plan richt zich expliciet op het RSV en het PRS. De beslissing tot opmaak wordt genomen door de gemeenteraad, het college is belast met de opmaak. De Vlaamse regering kan een gemotiveerd verzoek richten tot een gemeenteraad om tot opmaak over te gaan. Indien deze dit verzaakt en nadien ook een opgelegde termijn voor opmaak negeert, kan de Vlaamse

regering het plan laten opmaken en vaststellen op kosten van de gemeente. Na opmaak van het plan stelt de gemeenteraad het voorlopig vast waarna een openbaar onderzoek volgt. Gemeenteraden van aanpalende gemeenten, provincieraden van aanpalende provincies en de deputatie (na raadpleging van de PROCORO) mogen advies uitbrengen. Tot slot stelt de Gemeenteraad het plan definitief vast. De deputatie moet vervolgens het GRS goedkeuren. Indien deze geen beslissing nemen na een rappel, wordt het plan ter definitieve goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse regering. Indien deze ook geen beslissing neemt na rappel wordt het plan stilzwijgend goedgekeurd.

#### 4.2.1.1.2 Bestemmingsplanning

Vlaanderen kent een lange traditie inzake bestemmingsplanning sinds de wet op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening van 1962. Deze wet voorzag in een genest systeem van bestemmingsplannen waaronder het nationaal plan, de gewestplannen, de streekplannen, de algemene plannen van aanleg (APA's) en de bijzondere plannen van aanleg (BPA's). In de praktijk werden enkel de gewestplannen, de APA's en de BPA's opgemaakt. De gewestplannen werden gebiedsdekkend opgesteld voor het Vlaamse territorium. De APA's waren gemeentelijke aanlegplannen en werden slechts door enkele gemeenten opgemaakt. Een BPA was in principe een instrument om een gewestplanbestemming verder te detailleren, maar werd in de praktijk ook vaak gebruikt om af te wijken van het gewestplan.

In 1999 werd de wetgeving aangepast. Hoewel de vroegere bestemmingsplannen van kracht bleven, konden er voortaan op gewestelijk, provinciaal als op gemeentelijk niveau op grond van het ruimtelijke structuurplan bestemmingsplannen worden opgemaakt. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (15.05.2009) voorziet respectievelijk het Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan (GRUP), het Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan (PRUP) en het Gemeentelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP). Deze planningsdocumenten zijn top down geregeld wat wil zeggen dat voorschriften van hogere plannen de strijdige voorschriften van lagere plannen van rechtswege opheffen. Concreet heft een GRUP strijdige voorschriften van een PRUP en een RUP op en heft een PRUP strijdige voorschriften van een RUP op. Een lager ruimtelijk uitvoeringsplan mag ook nooit een strijd zijn met een hoger. Het mag slechts een verdere uitwerking of precisering zijn. Daarnaast kan ook elk bestuursniveau stedenbouwkundige voorschriften vastleggen voor het gehele grondgebied waarvoor het bevoegd is in stedenbouwkundige verordeningen.

De Vlaamse regering is bevoegd om een GRUP op te maken. Het voorontwerp wordt geadviseerd door de deputatie van de betrokken provincie(s), de colleges van betrokken gemeenten en door de regering aangewezen gewestelijke diensten. Er vindt tevens een openbaar onderzoek plaats na de voorlopige vaststelling. Tijdens die periode kunnen ook gemeenteraden en provincieraden van betrokken en grenzende gemeenten en provincies advies uitbrengen. Tot slot stelt de Vlaamse regering het plan definitief vast.

Op provinciaal niveau is de deputatie bevoegd voor de opmaak van het bestemmingsplan. Het voorontwerp ligt ter advies bij de planologisch ambtenaar, de betrokken colleges en de door de Vlaamse regering aangeduide gewestelijke diensten. Tijdens het openbaar onderzoek, na voorlopige vaststelling door de provincieraad, kunnen ook gemeenteraden, de Vlaamse regering en gemeenteraden en de deputatie van grenzende gemeenten en provincies advies uitbrengen. De provincieraad stelt het plan nadien vast waarna de Vlaamse regering nog een schorsingsrecht kan uitoefenen (Ruimte Vlaanderen, 2014a).

Een RUP wordt opgemaakt door een college van burgemeester en schepenen. De deputatie, de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar en de door de Vlaamse regering aangeduide gewestelijke diensten geven advies op het voorontwerp. De gemeenteraad stelt het plan nadien voorlopig vast waarna een openbaar onderzoek volgt. Tijdens die periode kan de deputatie, Ruimte Vlaanderen en de colleges en deputaties van grenzende gemeenten en provincies advies uitbrengen. Na definitieve vaststelling door de gemeenteraad kunnen de deputatie en Vlaamse Regering nog een schorsingsrecht uitoefenen (Ruimte Vlaanderen, 2014a).

Stedenbouwkundige voorschriften kunnen op alle drie de beleidsniveaus worden opgemaakt in de vorm van stedenbouwkundige verordeningen. Dit zijn documenten waarin voorschriften worden vastgelegd voor het gehele grondgebied van een bepaald bestuursniveau. Een gewestelijke stedenbouwkundige verordening geldt dus voor het hele Vlaamse gewest terwijl een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening enkel van toepassing is op de desbetreffende gemeente (Ruimte Vlaanderen, 2014b)

Op gewestelijk niveau worden stedenbouwkundige verordeningen opgemaakt door de Vlaamse regering en voorgelegd ter advies aan de adviesraad en ter overleg op een vergadering van vertegenwoordigers van de Vereniging van Vlaamse Provincies en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeente. Nadien stelt de Vlaamse regering de verordening vast.

De provincieraad stelt de provinciale stedenbouwkundige verordeningen vast die opgemaakt werden door de deputatie. De opgenomen voorschriften zijn steeds in overeenstemming met de gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen en betreffen slechts een aanvulling of een detaillering. Een ontwerp stedenbouwkundige verordening wordt voorgelegd aan de PROCORO en aan een planologisch ambtenaar die bindend advies uitbrengt. Na vaststelling moet de Vlaamse regering de verordening definitief goedkeuren. Indien deze dat verzaakt, wordt de verordening, weliswaar na een rappel, stilzwijgend goedgekeurd.

Tot slot kan de gemeenteraad de door het college opgemaakte stedenbouwkundige verordeningen goedkeuren. Gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen moeten steeds in overeenstemming zijn met verordeningen op gewestelijk en provinciaal niveau en mogen slechts een aanvulling of detaillering betreffen. Een ontwerp stedenbouwkundige verordening wordt geadviseerd door de GECORO en de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar. Deze laatste brengt een bindend advies uit. Na goedkeuring door de gemeenteraad is de deputatie bevoegd voor de definitieve vaststelling. Indien ze dit na een rappel verzaakt, wordt het stilzwijgend goedgekeurd.

#### **4.2.1.2 Vergunningen**

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (15.05.2009) voorziet twee vergunningen: de stedenbouwkundige vergunning en de verkavelingsvergunning. De stedenbouwkundige vergunning moet in principe aangevraagd worden voor alle bouwwerken en handelingen die veranderingen aan een terrein aanbrengen, hoewel er een aantal uitzonderingen zijn. De verkavelingsvergunning moet aangevraagd worden wanneer een stuk grond verdeeld wordt in verschillende percelen voor woningbouw of het plaatsen van al dan niet verplaatsbare constructie die voor wonen gebruikt kunnen worden of voor andere functies. Een vergunningsaanvraag kan steeds gekoppeld worden aan de aanvraag van een milieuvergunning indien deze decretaal wederzijds gekoppeld zijn en het college voor beide aanvragen het bevoegd bestuursorgaan is.

Er zijn twee procedures waarbinnen een vergunning afgeleverd kan worden: de reguliere procedure, waarbij er bijkomend verschil is tussen ontvoogde en niet ontvoogde gemeenten, en de bijzondere procedure. Een gemeente kan ontvoogd worden indien het voldoet aan vijf criteria:

- Beschikken over een goedgekeurd ruimtelijk structuurplan,
- Gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar in dienst hebben,
- Conform verklaard plannenregister,
- Vastgesteld vergunningenregister, en
- Register van onbebouwde percelen.

Wanneer dit het geval is, zal de gemeente beschikken over een grotere autonomie inzake vergunningsverlening binnen de reguliere procedure. Concreet is het niet meer verplicht om advies in te winnen van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar. Deze verplichte adviesvereiste valt bovendien ook weg bij projectvergaderingen en bij aanvragen planologisch attest.

Binnen de reguliere procedure wordt een vergunning steeds afgeleverd door het college. Indien het een ontvoogde gemeente betreft, wordt de aanvraag steeds behandeld door de stedenbouwkundig ambtenaar of zijn gemachtigde. Na de beslissing van het college wordt een afschrift aan de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar bezorgd. Deze kan binnen een termijn van 30 dagen beroep aantekenen bij de deputatie. Wanneer een gemeente niet ontvoogd wordt, zal de aanvraag behandeld worden door de gemeentelijke administratie en zal er een advies ingewonnen worden bij de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar. Dit advies is bindend wanneer het negatief is of bepaalde voorwaarden omvat. Na beslissing van het college wordt eveneens een afschrift en een kopie van het vergunningendossier aan de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar bezorgd waarna deze in beroep kan gaan tegen de beslissing bij de deputatie.

Binnen de bijzondere procedure wordt een vergunning afgeleverd door de Vlaamse regering of de gedelegeerd stedenbouwkundig ambtenaar wanneer de aanvraag ook onderworpen is aan een milieueffectenrapport. In andere gevallen wordt de vergunning afgeleverd door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar. Het gaat hier om aanvragen “voor handelingen van algemeen belang of voor aanvragen ingediend door publiekrechtelijke [...] rechtspersonen” (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, art. 4.7.1 §, 15.05.2009).

#### **4.2.1.3 Handhaving**

Handhaving wordt bepaald door een handhavingsplan dat de Vlaamse regering vaststelt binnen zes maanden na haar aantreden. Dit definieert onder meer de verschillende instrumenten en taken voor handhaving. Deze zijn toegewezen aan het gewest en de lokale besturen. De provincie wordt dus niet ingeschakeld in het handhavingsbeleid (Vlaamse overheid, 2010).

Bouwmisdrijven kunnen opgespoord, vastgesteld en vervolgd worden bij proces-verbaal. De bevoegdheid hiervoor werd toegewezen aan de lokale politie, parketten, lokale besturen en de gewestelijke stedenbouwkundige inspectie. Concreet gaat het om agenten en officieren van de gerechtelijke politie, stedenbouwkundig inspecteurs, andere door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren en andere door de gouverneur aangewezen ambtenaren van de gemeenten in zijn provincie (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, 15.05.2009).

#### 4.2.1.4 Overzicht

Dit deel vat de bovenstaande ontleding van de Vlaamse ruimtelijke ordening schematisch samen.

##### Planning:

- Structuurplanning:
  - o Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen:
    - Initiatief en opmaak: Vlaamse regering
    - Advies: Strategie adviesraad, provincie- en gemeenteraden
    - Standpunt: Vlaams parlement
    - Vaststelling: Vlaamse regering
    - Bekrachtiging bindend gedeelte: Vlaams parlement
  - o Provinciaal ruimtelijk structuurplan:
    - Initiatief: Provincieraad (Vlaamse regering kan verzoeken)
    - Opmaak: Deputatie
    - Advies: gemeenteraden uit provincie, provincie- en gemeenteraden grenzende provincies en gemeenten, Vlaamse regering en door Vlaamse regering aangeduide gewestelijke diensten
    - Vaststelling: Provincieraad
    - Definitieve goedkeuring: Vlaamse regering
  - o Gemeentelijk ruimtelijk structuurplan:
    - Initiatief: Gemeenteraad (Vlaamse regering kan verzoeken)
    - Opmaak: College van Burgemeester en schepenen
    - Advies: Gemeenteraden aanpalende gemeenten, provincieraad aanpalende provincies, deputatie
    - Vaststelling: Gemeenteraad
    - Definitieve goedkeuring: Deputatie (of Vlaamse regering)
- Ruimtelijk uitvoeringsplannen:
  - o GRUP
    - Initiatief en opmaak: Vlaamse Regering
    - Advies:
      - Voorontwerp: deputaties betrokken provincies, colleges betrokken gemeenten, door regering aangewezen gewestelijke diensten
      - Tijdens termijn openbaar onderzoek: Gemeenteraad en provincieraad betrokken gemeenten en provincies en van gemeenten en provincies grenzend aan plangebied
    - Definitieve vaststelling: Vlaamse regering
  - o PRUP
    - Initiatief: Provincieraad
    - Opmaak: Deputatie
    - Advies:
      - Voorontwerp: planologisch ambtenaar, betrokken colleges en adviserende diensten en door Vlaamse regering bepaalde gewestelijke diensten
      - Tijdens termijn openbaar onderzoek: Vlaamse regering, gemeenteraad betrokken gemeenten en gemeenten grenzend een projectgebied, deputatie van grenzende provincies.
    - Vaststelling: Provincieraad

- Schorsingsrecht: Vlaamse regering
- RUP
  - Initiatief: Gemeenteraad
  - Opmaak: College van Burgemeester en schepenen
  - Advies:
    - Voorontwerp: Deputatie, gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar en de door Vlaamse regering aangeduide gewestelijke diensten
    - Tijdens termijn openbaar onderzoek: deputatie van provincie en grenzende provincies, het departement Ruimte Vlaanderen, colleges van grenzende gemeenten.
  - Vaststelling: Gemeenteraad
  - Schorsingsrecht: Deputatie & Vlaamse regering
- Stedenbouwkundige verordeningen:
  - Gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen
    - Initiatief, opmaak en vaststelling: Vlaamse regering
    - Advies: Strategie adviesraad, Vertegenwoordigers Vereniging Vlaamse Provincies en VVSG
  - Provinciale stedenbouwkundige verordeningen
    - Initiatief: Provincieraad
    - Opmaak: Deputatie
    - Advies: planologische ambtenaar (bindend) en PROCORO
    - Definitieve goedkeuring: Vlaamse regering
  - Gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen
    - Initiatief: Gemeenteraad
    - Opmaak: College van Burgemeester en Schepenen
    - Advies: gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar (bindend) en GECORO
    - Definitieve goedkeuring: Deputatie

#### Vergunningen:

- Stedenbouwkundige- en verkavelingsvergunning: Reguliere procedure
  - Bevoegdheid: College van Burgemeester en schepenen
  - Bindend advies, indien niet ontvoegd: Gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar
- Stedenbouwkundige- en verkavelingsvergunning: bijzondere procedure
  - Bevoegdheid:
    - Indien MER-plichtig: Vlaamse regering of gedelegeerd stedenbouwkundig ambtenaar
    - Alle andere: Gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar

#### Handhaving: toezicht en opsporing

- Bevoegdheid: Vlaams gewest en gemeenten (agenten en officieren van de gerechtelijke politie, stedenbouwkundig inspecteurs, andere door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren en andere door de gouverneur aangewezen ambtenaren van de gemeenten in zijn provincie)

#### **4.2.2 Evolutie taakverdeling laatste tien jaar**

De laatste tien jaar vonden geen grote veranderingen plaats in het Vlaamse beleid inzake Ruimtelijke ordening. De Vlaamse codex ruimtelijke ordening werd weliswaar grondig aangepast in 2009, maar dit bracht geen bevoegdheidsverschuivingen met zich mee. Wel zijn er een aantal gerelateerde instrumenten toegevoegd in andere sectoren die een bijkomende taakstelling omvatten. Voorbeelden zijn de MER-plicht en het MOBBER.

Verwacht wordt dat er tegen 2015 wel een belangrijke verschuiving in bevoegdheden plaats vindt door de invoering van de omgevingsvergunning. Deze integreert de stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsvergunning en milieuvergunning in één vergunning en aanvraagprocedure. Dit moet leiden tot snellere procedures, een duidelijkere bevoegdheidsverdeling en een efficiëntere dienstverlening. In principe zal het college bevoegd zijn voor alle vergunningsaanvragen tenzij bij wet bepaald werd dat de provincie of het gewest dat zijn. Concreet zullen de provincies bevoegd zijn voor vergunningen voor klasse één inrichtingen (voornamelijk grote bedrijven met grote milieu impact) en het gewest voor projecten die een Vlaamse uitstraling hebben zoals infrastructuurprojecten en havens (VVSG, 2013).

#### **4.2.3 Instrumenten sturend voor relatie**

Het Vlaamse planningsinstrumentarium is erg top-down geregeld. Hogere plannen hebben steeds doorwerking op plannen van een lager bestuursniveau. Een structuurplan op gemeentelijk niveau mag bijvoorbeeld het provinciaal en gewestelijk structuurplan niet tegenspreken en mag in die zin slechts een verdere uitwerking en detaillering omvatten van de hogere plannen. Ditzelfde principe geldt ook voor ruimtelijke uitvoeringsplannen. Bijkomend gaat een hoger RUP steeds strijdige voorschriften van een lager RUP van rechtswege opheffen. Dit wil bijvoorbeeld zeggen dat een gewestelijk RUP stedenbouwkundige voorschriften van een gemeentelijk RUP die niet in overeenstemming zijn met voorschriften van het gewestelijk RUP zal schrappen.

Bij de opmaak van plannen is steeds een goedkeuring vereist van een hoger bestuursniveau (uitgezonderd Vlaamse plannen). Een hoger bestuursniveau kan dus steeds een structuurplan of een RUP vernietigen. Wanneer men verzaakt om expliciet een beslissing te nemen zal het plan na rappel een stilzwijgende goedkeuring verkrijgen. Deze stilzwijgende goedkeuring geldt echter niet voor het onteigeningsplan dat eventueel aan een RUP werd gekoppeld.

De Vlaamse regering kan een lager bestuursniveau ook steeds opleggen om een structuurplan op te maken. In de eerste plaats kan dit door een gemotiveerd verzoek. Wanneer hier niet op ingegaan wordt, kan er een termijn opgelegd worden waarbinnen de provincie of gemeente moet overgaan tot de opmaak van het plan. Indien deze termijn verstrijkt, kan de Vlaamse regering het plan zelf laten opmaken en vaststellen op kosten van de betrokken provincie of gemeente. Lagere bestuursniveaus hebben deze bevoegdheid niet. Een gemeenteraad kan wel steeds een gemotiveerd verzoek aan de provincieraad richten om het PRS te herzien.

Op vlak van vergunningsverlening hebben steden en gemeenten een tamelijk grote autonomie verkregen omdat er vanuit het gewest geen directe vernietiging mogelijk is. Er moet steeds in beroep gegaan worden tegen een beslissing waarna een schorsing optreedt tot uitspraak van de deputatie. Het provinciaal niveau wordt dus ingeschakeld als 'neutrale' partij. Indien de beroepsprocedure bij de deputatie is doorlopen, kan er wel nog steeds opnieuw in beroep gegaan worden tegen een beslissing bij de Raad voor Vergunningbetwistingen.



#### 4.2.4 Invloed bestuurskracht-bestuurskrachtmeting

Bestuurskracht binnen het beleidsdomein ruimtelijke ordening wordt tot op vandaag beperkt toegepast, namelijk via het ontvoogdingsconcept van gemeenten. Meer bepaald staan de ontvoogdingscriteria in principe voor capaciteitsopbouw en kennisontwikkeling. Wanneer een gemeente voldoet aan de criteria en dus voldoende 'kennis' heeft opgebouwd, verkrijgt deze een verhoogde autonomie inzake vergunningsverlening. Concreet gaat het op het vergaren van kennis over het grondgebied en het formuleren van een beleids- en ontwikkelingsvisie voor het grondgebied d.m.v. een structuurplan, maar ook het opstellen van diverse registers waardoor er een cijfermatig overzicht ontstaat van vergunningen, plannen en leegstaande percelen. Tot slot draagt ook de aanstelling van een stedenbouwkundig ambtenaar bij tot de kennisopbouw binnen de gemeente.

Monitorinstrumenten om bestuurskracht van gemeenten te meten zijn vandaag nog niet aanwezig, maar wel in ontwikkeling door Ruimte Vlaanderen. Daarnaast werden al verschillende monitorinstrumenten geïmplementeerd die impliciet de beleidseffecten meten en daardoor inzicht kunnen geven over de daadkracht van het gevoerde beleid. Een voorbeeld is de ruimtemonitor, een intern instrument voor het departement RWO, de kabinetten van de bevoegde ministers, onderzoekers van het Steunpunt Ruimte en Wonen en andere administraties die betrokken zijn bij de ontwikkeling van het instrument.

### 4.3 WALLONIË

#### 4.3.1 Taakverdeling

Het gewestelijk beleid inzake ruimtelijke ordening in Wallonië kwam ruim tien jaar eerder tot stand dan in Vlaanderen. Het bestaat vandaag evenwel uit vergelijkbare instrumenten, maar slechts aanwezig op twee beleidsniveaus: gemeentelijk en gewestelijk. Het beleid kan onderverdeeld worden in drie domeinen: planning, vergunningen en handhaving. Elk domein wijst specifieke bevoegdheden toe aan de gemeentelijke of gewestelijke overheid. Belangrijk om een overzicht te verkrijgen van de bevoegdheden en actoren betrokken bij de besluitvorming, is inzicht in de twee adviescommissies:

- Commission régional d'aménagement du territoire (CRAT):
- Commission consultative d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM)

Het CRAT is een gewestelijke commissie bestaande uit drie verschillende secties die elk een adviserende functie uitoefenen (CWATUPE, 2013). Sectie 'd'orientation/décentralisation' houdt zich bezig met plattelandsontwikkeling. Naast vijf gewestelijke ambtenaren omvat deze sectie vertegenwoordigers van universiteiten, vrije beroepen en sociale en culturele verenigingen. Sectie twee 'd'aménagement normatif' staat in voor advies inzake de regionale planning en stedenbouwkundige reglementen. Daarnaast biedt het ook advies bij milieu-effectenstudies en biedt het ondersteuning voor gemeenten die niet over een gemeentelijke commissie beschikken. Deze sectie bestaat uit vijf gewestelijke ambtenaren en vertegenwoordigers van de agrarische sector, lokale overheden en van economische-, sociale-, toeristische- en milieu-actoren. Tot slot staat de sectie 'd'aménagement actif' in voor advies inzake stadsvernieuwing en regeneratie van economische sites. Het bestaat uit vijf gewestelijke ambtenaren en vertegenwoordigers van vrije beroepen, de bouwsector en verschillende sociale en culturele verenigingen (CRAT, z.d.).

Het CCATM is een gelijkaardige adviescommissie op gemeentelijk niveau die slechts uit één adviserend orgaan bestaat. Een CCATM moet evenwichtig samengesteld zijn met vertegenwoordigers uit de verschillende maatschappelijke geledingen. Het omvat naast vertegenwoordigers uit de politieke partijen (gemeenteraad), ook actoren die kennis hebben inzake architectuur, milieu, energie, economie, agro-cultuur, mobiliteit, sociaal, bouw ... . Deze commissie heeft enkele bij decreet bepaalde verantwoordelijkheden, maar kan ook vrij door de gemeenteraad of het college van burgemeester en schepenen worden geconsulteerd (CWATUPE, 2013). Uit de bevraging van Van Cutsem (19.03.2014) maken we op dat de CCATM door zijn 'politieke' samenstelling geen neutrale rol als adviescommissie kan opnemen in de praktijk. Breuer (31.03.2014) beargumenteert dat een neutrale rol inderdaad niet kan opgenomen worden, maar dat dit ook niet nodig is. Hoewel hij expliciet aangeeft niet te pleiten voor een adviesorgaan zonder politieke inmenging, erkent hij wel dat het adviesorgaan in principe wel een vertegenwoordiging moet zijn van het middenveld zonder een politiek etiket. Daarenboven zou een CCATM voornamelijk ook een raadgevend orgaan moeten zijn voor de gemeenteraad waardoor de politieke vertegenwoordiging niet logisch is. Bovendien zouden de politieke vertegenwoordigers (25% van de leden) in praktijk een grote invloed uitoefenen binnen een CCATM.

#### **4.3.1.1 Planning**

De Waalse planningsinstrumentarium bestaat enerzijds uit structuurplanning en visievorming en anderzijds uit bestemmingsplannen en stedenbouwkundige voorschriften. Hierin komt het grotendeels overeen met het Vlaams instrumentarium. Structuurplanning bestaat uit een plan op gewestelijk niveau, 'Schéma de développement de l'espace régional' (SDER), een plan op gemeentelijk niveau, 'schéma de structure communal' (SSC) en een visiedocument dat opgemaakt kan worden voor een nog kleiner gedeelte van het grondgebied, rapport urbanistique et environmental (RUE). De regels voor opmaak werden vastgelegd in de 'Code Wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie' (2013).

##### 4.3.1.1.1 Structuurplanning en visieontwikkeling

Het 'schéma de développement de l'espace régional' is een oriënterend document voor het ruimtelijke beleid in heel het gewest. Het strategisch document werd in 1999 voor de eerste maal goedgekeurd, in november 2013 verscheen de opvolger (ICEDD asbl, CSD, 2013). Het initiatief tot opmaak van het plan ligt bij de Waalse regering. Zowel de regionale commissie als de Waalse milieuraad voor Duurzame Ontwikkeling (Le conseil Wallon de l'environnement pour le développement durable) worden op de hoogte gehouden van de uitgevoerde studies in het kader van het plan en mogen steeds suggesties en opmerkingen geven indien ze dit nodig achten. Na de voorlopige goedkeuring van het plan door de Waalse regering, krijgen ook de verschillende gemeenteraden de kans om opmerkingen te geven tijdens de reguliere periode van het openbaar onderzoek (CWATUPE, 2013).

Op gemeentelijk niveau wordt een 'schéma de structure communal' opgemaakt. Dit is eenzelfde structuurplan als op gewestelijk niveau, maar dan voor een specifieke gemeente. Het is voornamelijk een richtinggevend document voor de ruimtelijke ordening, al moeten gemeenten wel motiveren wanneer ze er in een bestemmingsplan of bij toekenning van een vergunning van afwijken. De geldigheidstermijn van het plan is tien tot vijftien jaar en is noodzakelijk om een zekere gemeentelijke autonomie te verkrijgen inzake ruimtelijke ordening. Het Initiatief tot opmaak ligt bij

de gemeenteraad. Tijdens deze procedure moeten zowel de gemeentelijke commissie als de Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling op de hoogte worden gehouden. Deze mogen steeds opmerkingen geven of voorstellen doen indien ze dat nodig achten. Na voorlopige vaststelling door de gemeenteraad volgt het openbaar onderzoek en wordt het document ook voorgelegd aan een gedelegeerd ambtenaar van de Waalse regering. Deze brengt samen met de Gemeentelijke commissie en de Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling advies uit. Indien positief, dan keurt de gemeenteraad het plan definitief goed en bezorgt het samen met een milieuverklaring aan de Waalse Regering. Deze kan het plan nog vernietigen binnen de zestig dagen na ontvangst (CWATUPE, 2013).

Tot slot is er het 'Rapport urbanistique et environmental' (RUE), een oriënterend document dat door een gemeente kan opgemaakt worden voor een gedeelte van het grondgebied. Het omvat een leidraad voor de fysieke organisatie en opties voor duurzaam beheer en ontwikkeling. Het plan kan gemeentegrensoverschrijdend zijn. Elke gemeente is dan verantwoordelijk voor de opmaak van het rapport voor zijn grondgebied. De opmaak van een RUE gebeurt op initiatief van de gemeenteraad. Na openbaar onderzoek en advies van het CCAT (of indien niet aanwezig de gewestelijke commissie en de Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling) keurt de gemeenteraad het plan goed. Deze bezorgt het plan vervolgens aan de gedelegeerde ambtenaar die het overmaakt aan de Waalse regering. De regering kan vervolgens de genomen beslissing nog steeds vernietigen (CWATUPE, 2013).

#### 4.3.1.1.2 Bestemmingsplannen en stedenbouwkundige voorschriften

Naast structuurplanning worden ook bestemmingsplannen en stedenbouwkundige voorschriften opgemaakt. Op gewestelijk niveau is er het 'plan de secteur' (PdS), te vergelijken met het Vlaamse gewestplan, en op gemeentelijk niveau het 'plan communal d' aménagement' (PCA). Dit is het Waalse equivalent van het gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP). Daarnaast zijn ook de regionale en gemeentelijke stedenbouwkundige voorschriften (Règlement régionaux d'urbanisme (RRU) en règlement communaux d'urbanisme (RCU)) een belangrijk instrument om voorschriften op te leggen op het grondgebied van het gewest, een gemeente of een gedeelte ervan.

Het 'plan de secteur' is het equivalent van het gewestplan in Vlaanderen. Het is opgemaakt op gewestelijk niveau en kan ook enkel gewijzigd worden door de Waalse regering. In tegenstelling tot de structuurplannen en visiedocumenten hebben deze wel een expliciete reglementaire waarde voor de burgers. Het 'plan de secteur' is dus een bestemmingsplan voor heel het gewest waarbij enerzijds zones voor verstedelijking (leefgebied, gebied van economische activiteiten, recreatiegebied ...) en anderzijds zones niet voor verstedelijking (agrarische zone, bosgebied ...) worden aangeduid. Wijzigingen zijn steeds onderworpen aan het advies van de gewestelijke commissie en de overheidsdiensten die bevoegd zijn voor de materie onderhevig aan het plan. Concreet neemt de Waalse regering het initiatief tot ontwerp van het 'plan de secteur'. Daarenboven heeft het ook de verplichting om gelijktijdig een effectenbeoordeling op te maken die beoordeeld wordt door de gewestelijke commissie en de Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling, maar ook door andere instanties die nodig geacht worden. De gewestelijke commissie moet ook steeds op de hoogte gehouden worden tijdens het gehele proces van opmaak. Deze kan ook steeds opmerkingen maken of suggesties doen. De regering stelt nadien het plan en de impactstudie voorlopig vast waarna een openbaar onderzoek plaats vindt. De colleges van de betrokken gemeenten staan in voor de organisatie van een overlegvergadering, de gemeenteraden voor het verwerken van de opmerkingen. Zelf kunnen ze ook advies verlenen. De Waalse regering moet daarnaast ook advies

vragen over het plan aan de gewestelijke commissie en de Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling. Nadien zal de regering het plan definitief kunnen vaststellen (CWATUPE, 2013). Van Cutsem (19.03.2014) gaf bovendien aan dat er vanuit het gemeentelijk niveau kritiek is op dit plan. Het zou te strikt zijn en te beperkend zijn voor diverse planningsinitiatieven.

Op gemeentelijk niveau wordt er een 'plan communal d'aménagement' (PCA) opgemaakt. Dit is een bestemmingsplan voor een gedeelte van een gemeente en richt zich op het 'plan de secteur'. In principe omvat het dus een gedetailleerdere invulling van het 'plan de secteur', maar het kan ook onbeperkt bestemmingen wijzingen indien deze worden gecompenseerd binnen hetzelfde plan en uiteraard gemotiveerd worden. De hoeveelheid oppervlakte per bestemming moet dus gelijk blijven. De opmaak en wijziging van dergelijke plannen zijn een gemeentelijke bevoegdheid. In uitzonderlijke gevallen, wanneer een plan twee of meerdere gemeenten omvat, wordt het opgemaakt door de Waalse regering. Concreet neemt de gemeenteraad het initiatief tot opmaak van het plan en een bijhorend effectenrapport. Dit effectenrapport wordt beoordeeld door de gemeentelijke commissie, of bij gebrek hieraan door de gewestelijke commissie en de Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling. Indien het weinig waarschijnlijk is dat het project aanzienlijke effecten zal hebben, is er geen verdere impactstudie noodzakelijk. De gemeentelijke commissie wordt verder wel steeds op de hoogte gehouden tijdens het ontwikkelingsproces en kan steeds opmerkingen maken en suggesties doen. De gemeenteraad stelt het plan na opmaak voorlopig vast waarna een openbaar onderzoek volgt en het plan ter advies wordt voorgelegd aan de gemeentelijke commissie (of indien deze niet werd ingesteld, de gewestelijke commissie en de Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling). Nadien kan de gemeenteraad het plan goedkeuren waarna het bezorgd wordt aan de Waalse regering voor definitieve goedkeuring (CWATUPE, 2013).

Tot slot kan zowel de gewestelijke overheid als het gemeentebestuur stedenbouwkundige voorschriften opmaken waarbij er dus geen bestemmingen worden vastgelegd, maar bijvoorbeeld wel regels worden vastgelegd die nageleefd moeten worden bij het bebouwen van de ruimte. De 'Règlement régionaux d'urbanisme' (RUE) worden opgemaakt door de Waalse regering en gelden voor heel Wallonië. Op gemeentelijk niveau worden 'Règlement communaux d'urbanisme' (RCU) opgemaakt door de gemeenteraad. Deze kunnen zowel voor een gehele gemeente als voor een deel ervan gelden. De mogelijkheden van gemeentelijke voorschriften zijn uitgebreider omdat op gemeentelijk niveau ook kenmerken van gebouwen vastgelegd kunnen worden (hoogte, dakhelling, materialen ...) net als eisen voor het openbaar domein (meubilair, beplanting, reclame ...). De gemeentelijke commissie wordt op de hoogte gehouden tijdens het proces van opmaak en kan ook steeds tussentijds adviseren. Nadat de gemeenteraad de voorschriften voorlopig goedkeurt, wordt een openbaar onderzoek georganiseerd waarvan de opmerkingen worden doorgenomen door de commissie. Nadien kan de gemeenteraad de voorschriften definitief goedkeuren waarna het voor (stilzwijgende) goedkeuring bezorgd wordt aan de Waalse regering (CWATUPE, 2013).

#### **4.3.1.2 Vergunningen**

Wallonië kent twee soorten vergunningen inzake ruimtelijke ordening: 'Permis d'urbanisme' en 'Permis d'urbanisation'. Indien een project ook een milieuvergunning vereist, wordt dit gelijktijdig behandeld en moet men een 'Permis unique' aanvragen.

Een 'permis d'urbanisme' is het equivalent van de Vlaamse stedenbouwkundige vergunning. Het moet aangevraagd worden voor tal van vergunningsplichtige werken en handelingen. Wanneer het gaat over tijdelijke voorzieningen, dan moet een 'permis d'urbanisme à durée limitée' aangevraagd worden. Deze vergunning gaat gepaard met de verplichting om de site na tenuitvoerlegging van de

vergunning terug te herstellen in zijn oorspronkelijke staat (CWATUPE, 2013). Een 'permis d'urbanisation' is de vroegere Waalse verkavelingsvergunning (permis de lotir). De vergunning is echter ruimer en moet leiden tot kwalitatievere projecten (Ceder, 2010).

In principe wordt een vergunning afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waar het goed gelegen is. Dit is het geval wanneer het goed gelegen is in een gebied waarvoor een niet vervallen 'plan communal d'aménagement' bestaat OF voor een gebied waar een niet vervallen 'permis de lotir' of 'permis d'urbanisation' van toepassing is. Daarnaast is de gemeente ook bevoegd indien er tegelijkertijd voorzien is in:

- 'règlement communaux d'urbanisme' die geldig zijn voor de hele gemeente,
- een 'schéma de structure communale' opgemaakt werd, en
- er een gemeentelijke commissie (CCATM) werd ingesteld.

Indien aan voorgenoemde voorwaarden voldaan werd, kan een vergunning afgeleverd worden door het college zonder kennisgeving aan de gedelegeerde ambtenaar van de Waalse regering. In alle andere gevallen zal het college nog steeds de vergunning afleveren, maar moet er verplicht advies ingewonnen worden bij de gedelegeerde ambtenaar. Opgelet, dit advies moet niet gevolgd worden. Het college kan een vergunning weigeren zelfs zonder dat er advies werd ingewonnen of bij positief advies. Bijkomend mag er ook afgeweken worden van ongunstig advies, maar dit moet voldoende gemotiveerd worden. Tot slot moet de gedelegeerde ambtenaar de toegekende vergunningen controleren op procedurefouten, motivatie, bindende en indicatieve bepalingen ... . Wanneer een vergunning niet voldoet, kan deze het college vragen om de beslissing op te schorsen en in te trekken. Wanneer het college dit verzaakt, kan de regering dit alsnog. Beroep tegen een beslissing kan steeds ingediend worden bij de Waalse regering (CWATUPE, 2013).

In slechts een aantal gevallen wordt een vergunning afgeleverd door de Waalse regering of de gedelegeerde ambtenaar. Dit is onder meer het geval wanneer een publiekrechtelijk persoon de aanvrager is, het openbare werken betreft, het handelingen betreft op het grondgebied van verschillende gemeenten en als het gaat om werken in gebied voor railinfrastructuur, luchthavens of autonome havens. Het college zal hier steeds een adviserende functie kunnen opnemen (CWATUPE, 2013).

In geval er enkel een milieuvergunning (Permis d'environnement) vereist is, is de Waalse regering bevoegd en wordt het volledige dossier behandeld door de gedelegeerde ambtenaar (UCM Environnement, 2008). Wanneer er ook een bouwvergunning noodzakelijk is, kan een 'permis unique' aangevraagd worden. De bevoegdheid voor toekenning van deze vergunning ligt bij het college van burgemeester en schepenen. De gedelegeerde ambtenaar en de directeur van het 'département des Permis et Autorisation' hebben wel steeds een bindende adviserende bevoegdheid (UCM Environnement, z.d.).

#### **4.3.1.3 Handhaving**

Handhaving wordt wetgevend geregeld in de CWATUPE (2013). Indien in Wallonië een vergunningsplichtige handeling wordt uitgevoerd zonder vergunning, kan dit naargelang het type van overtreding een gevangenisstraf van acht dagen tot vier maand opleveren en een boete van 100 tot 500000 frank. Deze straffen zijn hoger voor diegene die beroepsmatig de niet-vergunde handelingen uitvoeren. De correctionele rechtbank kan ingeschakeld worden door zowel het college als de gedelegeerde ambtenaar. De vaststelling kan gedaan worden door politieagenten, aangewezen

ambtenaren door het college, wegpolitie, ambtenaren en technische agenten benoemd door de provinciale gouverneur en ambtenaren en personeelsleden aangewezen door de Waalse regering. Wanneer het een huiszoeking betreft van een woonst met domicilie is evenwel de goedkeuring noodzakelijk van een politierechter. Elke nota van waarneming wordt onmiddellijk bezorgd aan de eigenaar, iedere houder van het zakelijk recht t.o.v. het onroerend goed, iedere persoon die gebruik maakt van het onroerend goed, het college van burgemeester en schepenen, de gedelegeerde ambtenaar en het openbare ministerie.

Daarnaast kan elke vaststellende ambtenaar of werknemer verbaal bevelen om de werken en/of handelingen te beëindigen en zijn ze gemachtigd om maatregelen te nemen die een mogelijke verdere uitvoering verhinderen (vb. verzegelen). Binnen de vijf dagen moet dit bevestigd worden door de burgemeester of de gedelegeerde ambtenaar en bezorgd worden aan het openbaar ministerie, de eigenaar en/of de aannemer.

#### **4.3.1.4 Overzicht bevoegdheden**

##### Structuurplanning en visievorming

- Schéma de développement de l'espace régional:
  - o Initiatief voor opmaak: Waalse regering
  - o Advies tijdens traject: CRAT en Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling
  - o Voorlopige goedkeuring: Waalse regering
  - o Advies en opmerkingen na voorlopige goedkeuring: gemeenteraden, CRAT, Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling en burgers (openbaar onderzoek)
  - o Definitieve goedkeuring: Waalse regering
- Schéma de structure communal:
  - o Initiatief voor opmaak: gemeenteraad
  - o Advies tijdens traject: CCATM en Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling
  - o Voorlopige goedkeuring: gemeenteraad
  - o Advies en opmerkingen na voorlopige goedkeuring: gedelegeerd ambtenaar Waalse regering, CCATM, Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling en burgers (openbaar onderzoek)
  - o (stilzwijgende) definitieve vaststelling: Waalse regering
- Rapport urbanistique et environmental:
  - o Initiatief voor opmaak: gemeenteraad
  - o Advies en opmerkingen tijdens traject: CCATM
  - o Voorlopige goedkeuring: gemeenteraad
  - o Advies en opmerkingen na voorlopige goedkeuring: CCATM (CRAT en Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling indien niet aanwezig) en burgers (openbaar onderzoek)
  - o Definitieve goedkeuring: gemeenteraad
  - o (stilzwijgende) definitieve vaststelling: Waalse regering

##### Plannen met reglementaire voorschriften

- Plan de secteur
  - o Initiatief voor opmaak: Waalse regering
  - o Advies tijdens traject: CRAT en Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling
  - o Voorlopige vaststelling: Waalse regering

- Advies en opmerkingen na voorlopige goedkeuring: CRAT, Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling en burgers (openbaar onderzoek).
- Definitieve goedkeuring: Waalse regering
- Plan communal d'aménagement
  - Initiatief voor opmaak: gemeenteraad
  - Advies tijdens traject: CCATM (CRAT en Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling indien niet aanwezig)
  - Voorlopige goedkeuring: gemeenteraad
  - Advies en opmerkingen na voorlopige goedkeuring: CCATM (CRAT en Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling indien niet aanwezig) en Burgers (openbaar onderzoek)
  - Definitieve goedkeuring: gemeenteraad
  - Definitieve vaststelling: Waalse regering
- Règlement régionaux d'urbanisme
  - Initiatief voor opmaak: Waalse regering
  - Goedkeuringsbevoegdheid: Waalse regering
  - *(procedure niet nader decretaal bepaald)*
- Règlement communaux d'urbanisme
  - Initiatief voor opmaak: gemeenteraad
  - Advies tijdens traject: CCATM
  - Voorlopige goedkeuring: gemeenteraad
  - Advies en opmerkingen na voorlopige goedkeuring: Burgers (openbaar onderzoek)
  - Definitieve goedkeuring: gemeenteraad
  - (stilziggende) definitieve vaststelling: Waalse regering

#### Vergunningverlening

- Permis d'urbanisme
  - Vergunningsverlening: college van burgemeester en schepenen
  - Adviesfunctie, indien vereist: gedelegeerd gewestelijk ambtenaar
  - Controle en schorsing/intrekken van afgeleverde vergunning: gedelegeerd gewestelijke ambtenaar en Waalse regering
- Permis d'urbanisation
  - Vergunningsverlening: college van burgemeester en schepenen
  - Adviesfunctie, indien vereist: gedelegeerd gewestelijk ambtenaar
  - Controle en schorsing/intrekken van afgeleverde vergunning: gedelegeerd gewestelijke ambtenaar en Waalse regering
- Permis unique
  - Vergunningsverlening: college van burgemeester en schepenen
  - Bindende adviserende bevoegdheid: gedelegeerd gewestelijk ambtenaar en directeur van het 'département des Permis et Autorisation'
- *(permis d'environnement*
  - *gewestelijke bevoegdheid)*

#### Handhaving

- Aangewezen gewestelijke en gemeentelijke ambtenaren hebben dezelfde bevoegdheden inzake:
  - Vaststelling en melding overtreding
  - Stilleggen van de werken en/of handelingen

- Nemen van maatregelen om verdere uitvoering te verhinderen

### **4.3.2 Evolutie taakverdeling laatste tien jaar**

Uit de analyse van de wetgeving blijkt dat de laatste tien jaar er geen grote bevoegdheidsverschuivingen hebben plaatsgevonden inzake ruimtelijke ordening. Verschillende veranderingen en nieuwe instrumenten tijdens deze periode bouwden voort op de reeds bestaande bevoegdheidsverdeling. Bij de invoering van het RUE in 2005 werd de gemeenteraad verantwoordelijk voor het initiatief voor opmaak én voor de goedkeuring. De Waalse regering heeft evenwel de mogelijkheid om de beslissing nadien nog te vernietigen.

Het 'plan de lotir' werd vanaf één september 2010 Plan d'urbanisation. Ook deze wijziging bracht in principe qua taakverdeling en procedures geen verandering. De gemeente heeft nog steeds de vergunningsverlenende bevoegdheid, de gedelegeerde ambtenaar heeft supervisie en kan nog overgaan tot schorsing of intrekking van de vergunning (Ceder, 2010; Union des Villes et Communes de Wallonie, 2011).

### **4.3.3 Instrumenten sturend voor relatie**

De bevoegdheid voor ruimtelijke ordening bevindt zich in Wallonië enkel op gewestelijk en gemeentelijk niveau. De gemeenten hebben er binnen een bepaald kader de autonomie voor het voeren van een eigen ruimtelijk beleid. Desondanks heeft de Waalse regering het laatste woord en kan deze steeds een beslissing op gemeentelijk niveau vernietigen. Gemeentelijk kan er slechts invloed uitgeoefend worden op beslissingen die genomen worden op gewestelijk niveau door middel van advies. Dit is geen 'hard' instrument en kan bij afdoende motivatie steeds weerlegd worden.

Alle goedkeuringen van gemeentelijke planningsdocumenten kunnen dus vernietigd worden door de Waalse regering. Meestal dient dit expliciet te gebeuren. Indien er geen reactie volgt, wordt de goedkeuring van de gemeenteraad stilzwijgend bevestigd. Enkel indien het een 'plan communal d'aménagement' betreft, een bestemmingsplan, dient de Waalse regering expliciet zijn goedkeuring te geven binnen de zestig dagen na ontvangst. Indien dit niet gebeurt, dient de gemeenteraad een rappel te versturen die nogmaals zestig dagen tijd geeft aan de regering om een beslissing te nemen. Indien ze dit verzaakt, wordt het plan geacht definitief te zijn goedgekeurd BEHALVE het onteigeningsplan dat het plan eventueel vergezeld en wanneer het plan afwijkt van het sectorplan en dus niet louter een detaillering omvat (CWATUPE, 2013).

Een instrument dat gemeenten moet motiveren om aan planning te doen en om expertise te verzamelen, is het subsidiesysteem. Het gewest voorzien een subsidie van maximaal 80% van de kosten van de opmaak van een schéma structure communal, règlement communal d'urbanisme en een plan communal d'aménagement met bijhorende milieueffectenrapportage. Voor deze laatste geldt echter dat er een gemeentelijke commissie aanwezig moet zijn. Indien dit er niet is, wordt de subsidie beperkt tot maximaal 60% van de kosten. Om het aanstellen van een gemeentelijke commissie bijkomend te stimuleren, wordt ook hiervoor een vergoeding voorzien van 5000 euro voor een commissie met twaalf leden en 6000 euro wanneer er zestien leden zijn (CWATUPE, 2013).

Bij vergunningsverlening heeft het college van burgemeester en schepenen bijna steeds de vergunningsverlenende bevoegdheid. Indien de gemeente of de vergunningsaanvraag voldoet aan bepaalde eisen, dient geen advies van de gedelegeerde ambtenaar ingewonnen te worden. Wanneer dit wel verplicht is, is dit advies niet bindend. Wel heeft de gedelegeerde ambtenaar de taak om elke



verleende vergunning te controleren en indien hij/zij dit nodig acht, te laten schorsen en intrekken. Dit kan bij verzoek aan het college of bij verzoek aan de Waalse regering indien het college de schorsing of intrekking verzaakt. Uit de bevraging van Van Cutsem (19.03.2014) blijkt dat de gedelegeerde ambtenaren deze bevoegdheid vaak inzetten om de goede ruimtelijke ordening te bewaren. Daarnaast blijkt er wel een gebrek aan afstemming en een gedeelte visie tussen de verschillende gedelegeerde ambtenaren onderling waardoor de bevoegdheid vaak verschillend wordt ingezet.

Op vlak van handhaving zijn de gemeentelijke en gewestelijke overheden gelijkwaardig. Op beide niveaus kunnen gelijkwaardige vaststellingen worden gedaan en doorgegeven worden aan het openbaar ministerie.

#### **4.3.4 Invloed bestuurskracht-bestuurskrachtmeting**

Het element bestuurskracht van de lokale overheid heeft in Wallonië voornamelijk een invloed op de vergunningsverlening. Impliciet gaat men er op gewestelijk niveau van uit dat een gemeente pas een bepaalde 'bestuurskracht' heeft indien ze ook bepaalde kennis verworven heeft onder de supervisie van de gewestelijke overheid. Steden en gemeenten worden namelijk pas als deskundig genoeg beschouwd indien ze zowel een structuurplan als stedenbouwkundige voorschriften voor de gehele gemeente hebben en er een commissie werd ingesteld. Deze visie- en reglementaire documenten moeten allen goedgekeurd worden door de Waalse regering. Pas als voldaan is aan de voorwaarden mag een college autonoom een beslissing nemen tot de verlening van een vergunning zonder verplicht advies in te winnen van de gedelegeerd gewestelijk ambtenaar, althans wanneer het gaat om een aanvraag met een brede interpretatievrijheid. Indien de aanvraag weinig beslissingsruimte betreft, bijvoorbeeld wanneer de aanvraag een 'permis d'urbanisme' betreft in een niet vervallen 'permis de lotir', dan hoeft ook geen advies ingewonnen te worden. In zulke gevallen zijn de voorwaarden voor vergunning immers erg strikt. In tegenstelling tot in Vlaanderen, is de aanstelling van een gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar dus niet noodzakelijk. Uit de bevraging van Van Cutsem (19.03.2014) maken we op dat deze wel wenselijk geacht wordt omdat er vaak een gebrek blijkt aan planningscultuur op lokaal- en burgerniveau. Er kan als alternatief eventueel wel een 'conseillers en aménagement du territoire et en environnement' aangenomen worden. Dit is een adviseur die aangenomen wordt om de gemeentelijke commissie bij te staan. Een gemeente kan hiervoor subsidies aanvragen. Voorwaarden zijn evenwel dat het om een hoger opgeleid profiel gaat die minimaal een bijkomende planningsopleiding van 150 uur volgde waarvan minimaal 30 uur in twee specifieke domeinen. De aanstelling van een adviseur is echter niet verplicht en heeft geen impact op de bevoegdheden van een gemeente (Gouvernement Wallon, 2003).

Ondanks dat een gemeente een bepaalde autonomie kan verwerven, blijft de supervisie in Wallonië steeds aanwezig. Volledige gemeentelijke autonomie inzake ruimtelijke ordening is een utopie door het ingebouwde controlemechanisme waardoor het gewestelijk niveau de mogelijkheid heeft om eenzijdig een beslissing van het college te vernietigen. Omgekeerd is er veel minder invloed mogelijk. Gemeenten kunnen enkel via advies een invloed uitoefenen op plannen en vergunningen die onder de bevoegdheid vallen van de gewestelijke overheid.

Tot slot blijkt uit de bevraging dat er een totaal gebrek is aan monitoring van beleidseffecten inzake ruimtelijke planning en dus ook van bestuurskracht. Evaluaties, zoals deze van CWATUPE en SDER, zijn slechts éénmalige onderzoeken.

## **4.4 NEDERLAND**

### **4.4.1 Taakverdeling**

Nederland kent een sterke planningstraditie. De eerste wet op de ruimtelijk ordening dateert uit 1965 en werd in 2008 volledig herzien. Het doel van deze nieuwe wetgeving was het zo veel mogelijk decentraal sturen van de ruimtelijke ordening (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012a). De ruimtelijke planning wordt geregeld door de Wet ruimtelijke ordening – Wro (2008). Het luik vergunningen en handhaving wordt geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht – Wabo (2010). De bevoegdheden binnen dit wetgevend kader zijn aanwezig op drie beleidsniveaus: het rijk, de provincies en de gemeenten.

#### **4.4.1.1 Planning**

##### 4.4.1.1.1 Structuurplanning en visieontwikkeling

De visie op de ruimtelijke structuur en op de ontwikkeling ervan kan worden vastgelegd in één of meerdere structuurvisies. Elk beleidsniveau kan dit opmaken. Er is geen procedure vastgelegd, dus zowel de gemeente, de provincie al het rijk mag hiermee omgaan hoe het wil. Het is echter wel gebruikelijk om het ontwerp voor te leggen aan de diverse vooroverlegpartners zoals bepaalde ministeries, provincies, omliggende en/of betrokken gemeenten en lokale partners. De vaststelling van een structuurvisie gebeurt door de gemeenteraad voor een visie op gemeentelijk niveau, de Gedeputeerde Staten wat betreft het provinciaal bestuursniveau of door de bevoegde minister wanneer het een structuurvisie van het rijk betreft (Kenniscentrum InfoMil, z.d. a). Opmerkelijk is dat een structuurvisies niet moet goedgekeurd moet worden door een ander (hoger) bestuursniveau of erdoor kan worden tegengehouden. Tegelijkertijd moeten de structuurvisies tussen de beleidsniveau niet verplicht afgestemd worden op elkaar. Dit betekent dus dat ze elkaar kunnen tegenspreken (Kamphorst et al., 2008)

##### 4.4.1.1.2 Bestemmingsplanning

In de Wro (2008) worden twee verschillende bestemmingsplannen gedefinieerd: het bestemmingsplan opgemaakt op gemeentelijk niveau en het inpassingsplan op provinciaal- en rijksniveau. Daarnaast is er op gemeentelijk niveau de beheersverordering, op provinciaal niveau de 'provinciale planologische verordening' en op rijksniveau de 'Algemene Maatregel van Bestuur'. Gerelateerd hieraan kunnen de Gedeputeerde Staten (provincies) en de minister van VROM ook een proactieve en reactieve aanwijzing geven en een zienswijze kenbaar maken aan een gemeente. In de oorspronkelijke wetgeving was ook 'het projectbesluit' opgenomen, maar deze werd in 2010 mee opgenomen in de omgevingsvergunning (Kenniscentrum InfoMil, z.d. b).

Een bestemmingsplan kan opgemaakt worden door de gemeenteraad voor de gehele gemeente of voor een gedeelte er van. Het plan moet in het kader van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de grond binnen het plangebied aangeven en de regels die er gelden. Minimaal moeten regels voor het gebruik van de grond en voor de zich er bevindende bouwwerken opgesteld worden. Een bestemmingsplan is tien jaar geldig. Indien het plan aan het einde van deze termijn nog in overeenstemming wordt geacht, kan deze periode verlengd worden met dezelfde termijn. Er zijn

weinig inspraakmogelijkheden voor hogere overheden. Aan de start van opmaak is er een vooroverleg met relevante bestuursorganen en diensten. Indien het rijk of de provincie noodzakelijk geacht worden, zijn deze dus betrokken bij dit overleg. Na vaststelling van het bestemmingsplan hebben de hogere overheden nog de mogelijkheid tot reactieve aanwijzing. Dit wil zeggen dat ze aangeven dat een bepaald onderdeel van het plan er geen onderdeel van mag uitmaken. Het is dus een manier om de uitwerking van het plan te voorkomen. Er kan echter enkel een reactieve aanwijzing gegeven worden wanneer de hogere overheid tijdens het openbaar onderzoek een zienswijze indiende. Dit is een bezwaar en/of opmerking op het plan of een gedeelte ervan. Indien de hogere overheid van mening is dat de zienswijze niet voldoende werd behandeld of overgenomen in het definitieve plan, kan deze dus nog gebruik maken van een reactieve aanwijzing om de uitvoering van het plan of een gedeelte ervan te voorkomen (Wet ruimtelijke ordening, 2008).

De provinciale- en rijksinpassingsplannen kunnen opgemaakt worden indien het gaat om respectievelijk provinciale en nationale belangen. De regeling voor opmaak is hetzelfde als deze van de bestemmingsplannen, maar enkel op een hoger beleidsniveau. Dit wil zeggen dat een provinciaal inpassingsplan opgemaakt en goedgekeurd wordt door de Gedeputeerde Staten en een rijksinpassingsplan door de Minister van de VROM. Een inpassingsplan is eveneens tien jaar geldig en zal geacht worden deel uit te maken van de bestemmingsplannen. Dit wil zeggen dat het inpassingsplan in de plaats komt van (de gedeelten van één of meerdere) bestemmingsplannen. Een lagere overheid kan tijdens deze periode ook niet overgaan tot de opmaak van een bestemmings- of inpassingsplan voor hetzelfde plangebied (Wet ruimtelijke ordening, 2008).

Op elk beleidsniveau kunnen regels betreffende de ruimtelijke ordening worden vastgelegd zonder de opmaak van een bestemmingsplan. Op gemeentelijk niveau zijn dit de beheersverordeningen. Een beheersverordening legt de beheersregeling vast voor een gebied waarin geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien (Wet ruimtelijke ordening, 2008). Het bestendigt dus de bestaande situatie. Het voordeel van een beheersverordening is dat het sneller en goedkoper is dan een bestemmingsplan, geen voorbereidingsprocedure omvat en geen beroepsmogelijkheden kent, maar wel dezelfde juridische kracht heeft als een bestemmingsplan (Kamphorst et al, 2008). Op provinciaal niveau is er de provinciale verordening dat als doel heeft om provinciale belangen en de doorwerking van het provinciaal beleid te vrijwaren. Het kan regels omvatten met betrekking tot de inhoud van bestemmingsplannen, inpassingsplannen en beheersverordeningen. Op rijksniveau kan er geen verordening worden opgemaakt, maar wel een Algemene Maatregel van Bestuur ter verdere uitwerking van de wet. Een Algemene Maatregel van Bestuur kan opgemaakt worden voor diverse onderwerpen en kan dus niet enkel regels in het kader van ruimtelijke ordening vastleggen (Wet ruimtelijke ordening, 2008).

Gerelateerd aan de bestemmingsplannen is de proactieve aanwijzing die zowel door de Gedeputeerde Staten als door de bevoegde Minister kan gegeven worden. Een proactieve aanwijzing is een verplichting die gegeven wordt aan de gemeente (of de provincie) om een bestemmingsplan (of inpassingsplan) aan te passen of op te maken ten gunste van een concreet project. Deze projecten zijn respectievelijk van provinciaal of nationaal belang. De Minister heeft ook de mogelijkheid om de provincie een aanwijzing te laten regelen in een provinciale verordening (Kenniscentrum InfoMiL, z.d. a).

#### **4.4.1.2 Vergunningen**

Sinds één oktober 2010 wordt vergunningsverlening geregeld door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (2010). Deze wet verenigde 25 mogelijke vergunningen in één omgevingsvergunning

en biedt zo één centrale en eenvoudigere procedure voor vergunningen op het gebied van bouwen, ruimte, natuur en milieu. Een vergunning aanvragen kan volledig online via het 'omgevingsloket'.

In regel is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, bevoegd voor de behandeling van de aanvraag en de beslissing (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, 2010). Dit wil evenwel niet zeggen dat een gemeente verplicht is binnen de administratie vergunningverlenende taken uit te voeren. Kleinere gemeenten maken bijvoorbeeld gebruik van regionale uitvoeringsdiensten die onder mandaat de gemeentelijke taken uitvoeren (De Gast, 30.03.2014). De vergunningverlenende bevoegdheid voor projecten van provinciaal belang werd toebedeeld aan de Gedeputeerde Staten. Wanneer dit een nationaal belang is of een specifieke materie betreft, is de aangewezen minister bevoegd. De concrete projecten en materies zijn vastgelegd bij wet (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, 2010).

Er zijn twee mogelijke procedures. Ten eerste is er een eenvoudige procedure voor simpele aanvragen zoals een bouwdoos. Deze procedure duurt maximaal acht weken. Wanneer het complexere aanvragen betreft met eventueel een hoog omgevingsrisico, zal de uitgebreide procedure gevolgd worden die maximaal zes maanden duurt. Het grootste verschil tussen de procedures is de aanwezigheid van een 'ter inzage leggings-periode' oftewel een openbaar onderzoek ((Kenniscentrum InfoMiL, z.d. b)

Eerder werd aangegeven dat het projectbesluit, zoals oorspronkelijk opgenomen in Wro, werd geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Een projectbesluit was een regeling die gebruikt kon worden door de gemeenten, de provincie of het rijk om projecten toe te laten die een planologische ontheffing genoten van een geldend bestemmings- of inpassingsplan. Vandaag bestaat ditzelfde principe in de vorm van een 'omgevingsvergunning in afwijking van een bestemmingsplan'. Het wordt afgeleverd door het college van burgemeester en wethouders met een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) (Kenniscentrum InfoMiL, z.d. b).

#### **4.4.1.3 Handhaving**

Handhaving wordt door de Wabo toegewezen aan het bevoegd gezag, dus aan het bestuursorgaan die de vergunning afleverde of hiervoor bevoegd zou zijn. Het bevoegd gezag wordt belast met de zorg voor bestuursrechtelijke handhaving en is hierdoor bevoegd voor het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Hieronder valt ook het staken van het bouwen, gebruiken of slopen van een bouwwerk. Het bestuursorgaan bevoegd voor de vergunning kan deze tevens geheel of gedeeltelijk intrekken. Op elk beleidsniveau kunnen ambtenaren aangesteld worden voor handhaving. Deze zijn belast met de opsporing van bij wet strafbaar gestelde feiten inzake overtredingen van vergunningen of het uitvoeren van handelingen/werken die een vergunning vereisen. Ze zijn daarbij bevoegd om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, 2010).

#### **4.4.1.4 Overzicht bevoegdheden**

Structuurplanning en visievorming: Structuurvisie

- Gemeente:
  - o Opmaak en goedkeuring: gemeenteraad

- Vooroverleg (niet verplicht): relevant geachte actoren
- Provincie:
  - Opmaak en goedkeuring: gedeputeerde staat
  - Vooroverleg (niet verplicht): relevant geachte actoren
- Rijk:
  - Opmaak en goedkeuring: bevoegde Minister
  - Vooroverleg (niet verplicht): relevant geachte actoren

#### Plannen met reglementaire voorschriften

- Bestemmingsplan:
  - Opmaak en goedkeuring: gemeenteraad
  - Vooroverleg: relevant geachte actoren
  - Zienswijze: alle betrokken private en publieke actoren (ter inzage legging)
  - Reactieve aanwijzing: gedeputeerde staat en bevoegde Minister
- Inpassingsplan (provincie):
  - Opmaak en goedkeuring: gedeputeerde staat
  - Vooroverleg: relevant geachte actoren
  - Zienswijze: alle betrokken private en publieke actoren (ter inzage legging)
  - Reactieve aanwijzing: bevoegde Minister
- Inpassingsplan (Rijk)
  - Opmaak en goedkeuring: bevoegde Minister
  - Vooroverleg: relevant geachte actoren
  - Zienswijze: alle betrokken private en publieke actoren (ter inzage legging)
- Beheersverordening:
  - Opmaak en goedkeuring: gemeenteraad
- Provinciale verordening:
  - Opmaak en goedkeuring: gedeputeerde staat
- Algemene Maatregel van Bestuur:
  - Initiatief tot opmaak: bevoegde Minister(s)
  - Voorbereiding: departement bevoegde Minister(s)
  - Bespreking: ministerraad
  - Adviesverlening: Raad van State
  - Goedkeuring: betrokken Minister(s) en Koning.

#### Vergunningverlening: Omgevingsvergunning

- College van burgemeester en wethouders tenzij anders bepaald door de wet voor specifieke materie

#### Handhaving

- Toegewezen aan bestuursniveau die vergunning afleverde of bevoegd is voor aflevering.

### 4.4.2 Evolutie taakverdeling laatste tien jaar

De twee grootste veranderingen in de laatste tien jaar waren de invoering van de nieuwe wet ruimtelijke ordening in 2008 en de komst van de omgevingsvergunning in 2010. Deze brachten kleine maar belangrijke veranderingen met zich mee op vlak van de taakverdeling in Nederland. Daarnaast

gaat er naar alle waarschijnlijkheid in de loop van 2014 een nieuwe verandering optreden door de goedkeuring van de omgevingswet.

In 2008 werd een nieuwe wet op ruimtelijke ordening geïmplementeerd. Dit bracht een vereenvoudiging aan instrumenten met zich mee en wijzigde de relatie tussen bestuurslagen (Kamphorst, 2008). Het doel van de nieuwe wetgeving was om ruimtelijke ordening zo veel mogelijk decentraal te gaan sturen onder de visie 'decentraal wat kan, centraal wat moet' (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012a).

De oude regelgeving inzake ruimtelijke ordening kende een sterke verweving van het ruimtelijk beleid en de (juridische) uitvoering er van. Het bestond uit een planhiërarchie van Planologische Kernbeslissingen (PKB). Deze waren onder te verdelen in nota's, structuurschema's en structuurschetsen, streekplan en bestemmingsplan. Enkel het bestemmingsplan, opgemaakt op gemeentelijk niveau en goedgekeurd door de Gedeputeerde Staten, was rechtstreeks juridisch bindend voor burgers. Het streekplan, opgemaakt op provinciaal niveau, kende een doorwerkingsverplichting. Dat wil zeggen dat het steeds een belangrijke rol speelde bij de toetsing van bestemmingsplannen. Met name de concrete aangeduide beleidsbeslissingen moesten steeds in acht genomen worden. Op rijksniveau was er tot slot de aanwijzings- en vervangingsbevoegdheid. Hoewel hiervan zelden gebruik gemaakt werd, was dit een instrument waarmee de bevoegde Minister de gemeenteraad kon verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien (Kamphorst et al., 2008).

De nieuwe wetgeving bracht enkele belangrijke bevoegheidsveranderingen met zich mee die moesten leiden tot snellere procedures en beslissingen. De structuurvisies hebben daarom enkel een bindende kracht voor het vaststellende bestuursorgaan. Ze hebben dus geen invloed op andere overheidsniveaus of op burgers. Dit is een verandering tegenover de oude regelgeving die veel meer gebaseerd was op doorwerking van het beleid. Bestemmings- en inpassingsplannen blijven de juridische basis voor de toetsing van vergunningsaanvragen, voorkeursrecht en onteigening (Kamphorst et al., 2008). Uit de bevraging van Borgman en De Vries (24.03.2014) blijkt dat de afschaffing van de verplichte afstemming van structuurplannen geen nefaste invloed heeft in de praktijk. Over het algemeen wordt er nog steeds gekeken naar plannen op hogere beleidsniveaus en wordt er goed samengewerkt bij opgaven die op de grens van bevoegdheden (rijk – provincie – gemeente) liggen.

De positie van de provincie en het rijk werd versterkt. Door de implementatie van de nieuwe wetgeving veranderde de rol van de provincie van toezichthouder en controleur naar deelnemer aan de ruimtelijke ordening. Hoewel de provincies geen goedkeuringsbevoegdheid meer hebben over de gemeentelijke bestemmingsplannen, mogen ze ook zelf aan ruimtelijke ordening doen door de opmaak van inpassingsplannen. Tot 2008 was dit een exclusieve gemeentelijke bevoegdheid. Het grote voordeel is dat de hogere overheden dus niet meer afhankelijk zijn van de gemeenten voor het vastleggen van bestemmingen. Bijkomend gaan de inpassingsplannen integraal deel uitmaken van de bestemmingsplannen en verliest de gemeente de bevoegdheid om een bestemmingsplan op te maken gedurende een termijn van tien jaar voor het desbetreffende plangebied (Kamphorst et al., 2008).

Deze ontwikkeling houdt een dubbele beweging in. Enerzijds krijgen de gemeenten nog meer autonomie bij de opmaak van een bestemmingsplan door het wegvallen van de provinciale goedkeuringsprocedure, maar anderzijds worden ze ontheven van de planning die onderwerp uitmaakt van provinciaal of nationaal nut. Toch kunnen de hogere overheden nog steeds invloed uitoefenen op het gemeentelijk beleid doormiddel van de nieuwe instrumenten voor proactieve en

reactieve aanwijzing (Kamphorst et al., 2008). Deze kunnen echter in geen geval de vroegere provinciale goedkeuring vervangen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012a).

De tweede grote verandering die de laatste tien jaar optrad, was de invoering van de omgevingsvergunning. Deze bracht een verschuiving van bevoegdheden met zich mee in het kader van de vergunningsplichtige materie. Dit is voornamelijk ten voordele van de burger die een vergunning aanvraagt. Wanneer deze vroeger verschillende vergunningen moest aanvragen bij verschillende instanties, kan dit nu bij één actor. Concreet wordt de bevoegdheid voor de aflevering van de omgevingsvergunning bepaald door de materie waarvoor een vergunning wordt aangevraagd zoals vastgelegd bij wet (Kenniscentrum InfoMIL, z.d. b). Vaak blijft wel de oorspronkelijk bevoegde actor instaan voor de behandeling van een specifiek thema binnen een vergunningsaanvraag. In die zin is de instantie die de vergunning aflevert veranderd, maar de actoren die de materie behandelen blijven hetzelfde. Als bijvoorbeeld een milieubeoordeling noodzakelijk is voor een project dat ook bouw en sloop omvat, is de provincie bevoegd voor de milieubeoordeling en daarom ook voor het afleveren van de milieuvergunning. De inhoudelijke toetsing van de onderdelen bouw en sloop zullen echter nog wel uitgevoerd worden op gemeentelijk niveau en nadien verwerkt worden in de provinciale vergunning (Gemeente Haarlemmermeer, 2012).

Sinds eind 2012 is men in Nederland aan het werken aan de omgevingswet. Verwacht wordt dat deze in de loop van 2014 wordt vastgesteld. De omgevingswet omvat de integratie van vijftien wetten, gebiedsgerichte onderdelen uit acht andere wetten en bijkomend de mogelijkheid tot opname van nog tien wetten wanneer deze een wetswijziging ondergaan. Op die manier moet de omgevingswet een integraal wettelijk kader vormen voor het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

Het voorlopige wetsontwerp is nog niet vrijgegeven. Er wordt wel al een ruim beeld geschetst van de zes kerninstrumenten van de omgevingswet:

- Omgevingsvisie: Een omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie met noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen binnen het grondgebied op verschillende terreinen. Het plan vervangt de huidige structuurvisies, maar is enkel verplicht voor de provincies en het rijk. Gemeenten kunnen het vrijwillig opmaken. Daarnaast zal het plan enkel bindend zijn voor het vaststellend bestuursorgaan.
- Plan (of programma): Een plan of programma vormt de concrete uitwerking van doelen die gesteld worden in de omgevingsvisie. Het kan dus op elk beleidsniveau worden opgemaakt, maar vormt geen verplichting. Een plan of programma is geen integraal document en kan dus sectorspecifiek zijn, bijvoorbeeld een fietsplan. In een plan of programma staan de concrete maatregelen met ook normen en gebiedsgerichte doelstellingen die behaald dienen te worden. Net zoals een omgevingsvisie is het enkel bindend voor het vaststellend bestuursorgaan.
- Decentrale regelgeving:
  - o Gemeentelijk omgevingsplan: Een gemeentelijk omgevingsplan bundelt de bestaande bestemmingsplannen, beheersverordeningen en omgevingsrechtelijke delen van andere verordeningen in één logisch en samenhangend (bestemmings)plan dat door de gemeente wordt opgemaakt. Het is dus een integraal document dat alle aspecten van de fysieke leefomgeving omvat. Het moet digitaal beschikbaar zijn voor burgers en bedrijven en steeds up-to-date zijn. Daardoor kunnen steeds alle geldende regels voor een bepaald perceel/adres opgezocht worden.

- Waterschapsverordening: Een waterschapsverordening is een verordening ter uitvoering van waterbeheertaken en kan opgemaakt worden door een Waterschap. Het omvat gebods- en verbodsbepalingen gericht op onderhoudsplichtigen en diegenen die handelingen in watersystemen uitvoeren. Het instrument bestaat vandaag al onder de benoeming 'keur'.
- Provinciale omgevingsverordening: De Gedeputeerde Staten kunnen een provinciale omgevingsverordening opmaken die een bundeling van alle regels op provinciaal niveau bewerkstelligt. Het is geen bestemmingsplan zoals opgemaakt kan worden op gemeentelijk niveau, maar voornamelijk een instructiedocumenten voor gemeenten en waterschappen bij de opmaak van gemeentelijke omgevingsplannen of waterschapsverordeningen.
- Algemene rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving: Het rijk kan bepaalde algemene regels in het werk stellen om bepaalde activiteiten van algemeen rijksbelang te reguleren.
- Omgevingsvergunning: De omgevingsvergunning vormt de verdere uitbouw van Wabo met de integratie van bijkomende vergunningen, toelatingen en attesten in één centrale procedure.
- Projectbesluit: Het projectbesluit kan door het rijk, provincie of waterschap worden opgemaakt om slagvaardig te kunnen inspelen op ingrijpende en ingewikkelde projecten van publiek belang. Een projectbesluit is een uitgewerkt project en kan tevens alle toestemmingen (omgevingsvergunning) omvatten die nodig zijn voor een project. Het projectbesluit mag in strijd zijn met een gemeentelijk omgevingsplan. Wanneer dit zich voordoet, kan een projectbesluit als vervanging optreden voor een gedeelte van het omgevingsplan of kan het rijk, provincie of waterschap het omgevingsplan laten aanpassen.

Deze nieuwe wetgeving zou opnieuw een hertekening inhouden van de bevoegdheden binnen het Nederlandse beleidslandschap en betekent dus ook een uitdaging inzake bestuurskracht. Opvallend is dat de rechtstreekse bevoegdheden voor het rijk en de provincie voor het opmaken van bestemmingsplannen wegvallen. Daarnaast komt er wel een nieuw instrument, het projectbesluit, waarmee ze ruimtelijke projecten kunnen uitvoeren zonder dat ze rekening moeten houden met de reeds bestaande gemeentelijke voorschriften (Kenniscentrum InfoMiL, z.d. c).

#### **4.4.3 Instrumenten sturend voor relatie**

Er zijn drie instrumenten bepalend voor de relatie tussen de verschillende bestuursniveau: het vooroverleg, de proactieve aanwijzing en de reactieve aanwijzing.

Bij de opmaak van een gemeentelijk bestemmingsplan is een vooroverleg met relevant geachte actoren verplicht. Het doel hiervan is dat ze adviserend en inspirerend kunnen optreden in het opmaakproces van het bestemmingsplan. In principe moet de gedeputeerde staat of de VROM-raad geen deel uitmaken van dit vooroverleg indien het geen provinciale of nationale belangen zijn. Toch blijkt uit een analyse van de Wro door het Planbureau voor de Leefomgeving (2012a) dat gemeenten vaak systematisch de hogere overheden en de VROM raad betrekken. Gemeenten vinden dit belangrijk om conflicten te voorkomen en een eventuele reactieve aanwijzing af te wenden. Voornamelijk de VROM-raad blijft hier terughoudend tegenover staan en heeft daarom ook duidelijke richtlijnen opgesteld in welke gevallen ze betrokken moeten worden. Sommige provincies volgden reeds dit voorbeeld.



De proactieve aanwijzing dient om provinciale of nationale belangen te waarborgen. Door het geven hiervan, kan een hoger beleidsniveau een lager beleidsniveau verplichten om een bestemmingsplan op te maken of te herzien. Uit de beleidsevaluatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (2012a) blijkt echter dat het instrument enkele tekortkomingen vertoont: er is een gebrek aan sancties wanneer het niet wordt opgevolgd, het kent slechts een indirecte werking in vergelijking met een inpassingsplan en er bestaat het gevaar dat het de werking tussen de bestuurlijke verhoudingen verstoort. Daarnaast blijkt het rijk zich ook slechts matig te interesseren voor bestemmingsplannen. Het instrument biedt volgens hen ook geen meerwaarde ten overstaande van een AMvB dat een algemeen, breed toepassingsbereik heeft en niet beperkt blijft tot een individueel bestemmingsplan. Hierbij aansluitend wordt de relatie tussen het rijksniveau en de provincies en gemeenten ook bepaald door dertien punten aangeduid als rijksbelang in het Besluit Algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Dit zijn: rijksvaarwegen, project mainportontwikkeling Rotterdam, kustfundament, grote rivieren, Waddenzee en waddengebied, defensie, hoofdwegen en landelijke spoorwegen, elektriciteitsvoorzieningen, buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen, ecologische hoofdstructuren, primaire waterkeringen buiten het kustfundament, IJsselmeergebied, Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde en ruimtereservering parallelle Kaagbaan. Er is dus, zeker in vergelijking met Vlaanderen, een aanzienlijk pakket aan specifieke bevoegdheden toegewezen aan de rijksniveau.

Tot slot is er de reactieve aanwijzing waarmee de gedeputeerde staat of de bevoegde Minister een bestemmings- of inpassingsplan (of een gedeelte ervan) kan tegenhouden op voorwaarde dat deze tijdens de ter inzage legging een zienswijze heeft ingediend. In vergelijking met de vorige wetgeving, wordt deze beduidend minder toegepast dan de vroegere provinciale onthouding van goedkeuring. Op provinciaal niveau wordt de reactieve aanwijzing enkel ingezet wanneer een bestemmingsplan in strijd is met een provinciale verordening waardoor het instrument in principe aangewend wordt als handhavingsinstrument in plaats van een instrument voor reactief handelen. Opvallend is ook dat het instrument op rijksniveau tot 2012 slechts eenmaal werd toegepast sinds de inwerkingtreding van de Wro (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012a).

Geldend voor zowel de proactieve als reactieve aanwijzing is dat ze beiden een provinciaal of nationaal belang omvatten. In die zin nemen respectievelijk de provincies of het rijk vaak eerder hun toevlucht tot de opmaak van een inpassingsplan eerder dan tot een aanwijzing. Een aanwijzing, zeker in het geval van een reactieve aanwijzing, zorgt er immers niet voor dat de belangen wel geregeld worden door het plan. Een voorbeeld uit de provincie Utrecht staft dit: een gemeente maakte er bestemmingsplan op maar nam geen bescherming op van archeologische waarden binnen een gebied die wel aangeduid waren als provinciaal belang. Door de reactieve aanwijzing verviel dat gedeelte van het plan en bleef het bestaande bestemmingsplan van invloed waar deze bescherming ook niet in vervat zat. Een provinciaal inpassingsplan biedt in deze situatie een oplossing (Planbureau voor de leefomgeving, 2012a).

#### **4.4.4 Invloed bestuurskracht-bestuurskrachtmeting**

Nederland kent sinds begin de jaren '90 een decentrale ruimtelijke ordening waarbinnen de gemeenten lang een zekere autonomie kenden. Tot 2008 was dit het enige beleidsniveau waarbinnen bestemmingsplannen opgemaakt konden worden. Daarnaast waren ze ook bevoegd voor de verlening van tal van vergunningen. In die zin wordt de bestuurskracht van de Nederlandse gemeenten al vanaf de start van het ruimtelijke ordeningsbeleid erkend. In tegenstelling met Vlaanderen zijn er dan ook geen voorwaarden waaraan een gemeente moet voldoen voordat ze een

bijkomende autonomie verwerven. Er wordt dus vanuit gegaan dat de gemeente de expertise heeft. Het zijn juist de hogere beleidsniveaus die een eerder beperkte invloed hadden doormiddel van visiedocumenten of, in het geval van de provincie, door een controlerende functie. Hoewel het doorwerkingsprincipe voor de beleidslijnen wel van toepassing was, konden ze zelf geen plannen vaststellen met een juridische kracht. In die zin is de nieuwe wetgeving een beweging geweest naar enerzijds centralisering, maar ook naar een zekere mate van verdere decentralisering.

Centralisering vond plaats doordat werd ervaren dat er bepaalde ruimtelijke noden en ontwikkelingen moesten plaatsvinden van provinciaal en nationaal belang. Deze konden veel beter op hoger bestuursniveau behandeld worden. Hoewel de provincies in eerste instantie wat weigerachtig stond tegenover deze extra bevoegdheid, blijkt dat het provinciaal inpassingsplan meer en meer gehanteerd wordt. Uit de evaluatie van het Planbureau voor de leefomgeving (2012a) blijkt bijvoorbeeld dat over het algemeen de gemeenten weldegelijk de nood hebben en hadden om bepaald grondgebruik door een hogere overheid te laten regelen. In die zin kenden de gemeenten niet genoeg bestuurskracht om bepaalde, vaak bovenlokale problematieken aan te pakken.

Een verdere decentralisering bestond uit bijkomende autonomie voor de gemeenten bij de opmaak van een structuurvisie en bestemmingsplan. Een structuurvisie moet niet langer expliciet in de lijn liggen van de visie geformuleerd op rijks- en provinciaal niveau, daarnaast is de gemeente expliciet bevoegd voor de goedkeuring van zijn eigen bestemmingsplannen en dus niet langer afhankelijk van de provincie.

Tot slot kent Nederland ook enkele monitoringssystemen om de implementatie van het beleid op te volgen. Deze peilen voornamelijk naar de vorderingen op inhoudelijk vlak en veel minder naar de bestuurskracht en performantie van besturen. Het doel van deze instrumenten is divers, maar vaak dient dit om uitvoeringsprogramma's op te volgen, voor de jaarlijkse opmaak van bestuursrapporten en programmabegrotingen of voor de verantwoording van de (gemeentelijke) begroting (De Gast, 30.04.2014). Omdat provincies en gemeenten autonoom zijn in hun beleid, kunnen beleidseffecten enkel op het eigen niveau bekeken worden. Ook uit de bevraging van Borgman en De Vries (24.03.2014) blijkt dat het de taak van het eigen beleidsniveau is om beleidseffecten op te volgen. Bestuurskrachtmeting is bijvoorbeeld een zaak tussen het college en de gemeenteraad. Hoewel de gemeenteraad dit als een wettelijke taak heeft, is de keuze om aan bestuurskrachtmeting te doen en de keuze voor de gebruikte indicatoren volledig vrij. Dit leidt tot verschillende evaluatie-instrumenten op verschillende niveaus. Op gemeentelijk niveau worden er meestal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden opgezet. Dit gebeurt onder het 'Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten' die algemene monitoring uitvoert over tal van thema's. In grotere steden, zoals Utrecht, worden ook gemeentelijk enkele monitors opgezet die peilen naar o.a. de opgeleverde nieuwbouwwoningen, gesloopt/getransformeerd leegstaand commercieel vastgoed en de economische effecten van realisaties in het stationsgebied (De Gast, 31.03.2014) Specifiek naar beleidsevaluatie voor ruimtelijke thema's zijn er ook andere instrumenten. De omgevingsmonitor, zoals toegepast door de regio Eindhoven, geeft bijvoorbeeld op vlak van milieu, leefbaarheid, wonen, verkeer & vervoer en gezondheid de evoluties in cijfers weer. Er wordt o.a. nagegaan wat de beschikbaarheid van nieuwe woningen is, het aantal files en het aantal wandel- en fietspaden versus het aantal mogelijke wandel- en fietspaden. Hieruit blijkt dus of er vorderingen worden gemaakt op deze terreinen (SRE Milieudienst, z.d.). Ook verschillende provincies, zoals Zuid Holland, monitoren hun beleid. De 'Monitor Ruimte' wil de implementatie van het provinciaal beleid zoals opgesteld in de structuurvisie en de woonvisie opvolgen. Concreet wordt nagegaan of de beoogde effecten gehaald worden, welke activiteiten de provincie uitvoert en of er bepaalde trends de beoogde effecten beïnvloeden (Provincie Zuid Holland, 2012). Tot slot zijn er ook op rijksniveau verschillende

monitoringssystemen gebundeld onder het 'Compendium van de leefomgeving'. Een onderdeel hiervan is er de monitor Infrastructuur en Ruimte 2012 die een nulmeting uitvoerde in het kader van de dertien nationale belangen (Planbureau voor de leefomgeving, 2012b). Een belangrijke opmerking bij al deze monitorinstrument is dat ze gefocust zijn op de opdrachten- en presentatiezijde van besturen en geen directe meting omvatten van de capaciteit van een bestuur.

## **4.5 VERENIGD KONINKRIJK**

De toelichting van de taakverdeling inzake het ruimtelijk ordeningsbeleid in het Verenigd Koninkrijk (VK) beperkt zich tot het algemeen beleid in Engeland. Het specifieke beleid in Wales, Northern Ireland en Schotland, dat enkele kleine nuances kent, wordt buiten beschouwing gelaten.

### **4.5.1 Taakverdeling**

Het ruimtelijk ordeningsbeleid in het VK wordt geregeld door verschillende wetten:

- Town and country planning act (1990)
- Planning and Compulsory Purchase act (2004)
- Planning act (2008)
- Localism act (2011)

Hierbij moet opgemerkt worden dat het VK geen grondwet kent waarin aan diverse bestuurslagen bevoegdheden worden toebedeeld. De specifieke bevoegdheden worden steeds toegekend door de centrale overheid. Dit is dus een politiek proces dat mede bepaald wordt door de politieke agenda. De bevoegdheden kunnen dus per legislatuur veranderen (Homba & de Zeeuw, 2009). De huidige legislatuur kent door Prime Minister Cameron een golf van decentralisatie.

#### **4.5.1.1 Planning**

##### **4.5.1.1.1 Planning policy**

Door het 'Localism act' uit 2011 werd een nieuw visiedocument op nationaal niveau ingevoerd: de 'National Planning Policy Framework'. De opmaak en goedkeuring van dit document is de bevoegdheid van de nationale regering en omvat het ordeningsbeleid voor Engeland. Dit nieuwe visiedocument moet voornamelijk het planningsstelsel minder complex maken. Hierdoor werd de algemene beleidsvisie inzake ruimtelijke ordening beperkt tot een beknopt document. Hierin wordt niet alleen het ordeningsbeleid vastgelegd, maar ook hoe dit toegepast moet worden. Het algemeen visiedocument vormt dan ook een leidraad voor besluitvormingsprocessen van lokale overheden en dit zowel bij het opstellen van plannen als bij de behandeling van vergunningsaanvragen (GOV.UK, 24.11.2012).

##### **4.5.1.1.2 Development plan**

Het Localism act 2011 bracht een verdere decentralisatie met zich mee. Het bestendigde het planningsinstrument op lokaal niveau en voegde er bestemmings- en ontwikkelingsplannen op buurtniveau aan toe. Op lager beleidsniveau moet er een 'Local plan' worden opgemaakt. Dit is de

bevoegdheid van de local planning authority. Dit kan zowel de county, district of unitary zijn. Meestal is de local planning authority dus de gemeente, maar indien er op gemeentelijk niveau geen ruimtelijke ordeningsbeleid is, heeft het district of ander bestuurlijk niveau deze bevoegdheid. Een local plan moet steeds in overeenstemming zijn met het nationale beleid zoals bepaald in het National Planning Policy Framework. Dit bepaalt ook dat elke local planning authority een local plan moet opmaken (Planning Portal, z.d. a).

In een local plan staat het ordeningsbeleid van het lokaal niveau. Het is een belangrijk richtkader voor de behandeling van bouwaanvragen en het nemen van planologische besluiten. Er zijn geen specifieke richtlijnen voor de inhoud van een local plan, het moet echter wel duidelijk lokaal georiënteerd zijn en de standpunten van de lokale bevolking bevatten over hoe ze hun gemeenschap verder willen ontwikkelen. Het plan kan dus in geen geval worden beschouwd als een bestemmingsplan. Het kan dergelijke materie wel omvatten, maar moet eerder opgevat worden als het equivalent van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan waarin met structuurschetsen de ruimtelijke ontwikkelingsvisie voor tal van thema's wordt toegelicht (Planning and Compulsory Purchase act, 2004).

Een local plan wordt voor definitieve goedkeuring door de local planning authority steeds onderzocht door een onafhankelijk planningsinspecteur die werkzaam is op nationaal niveau binnen the Secretary of state (Planning and Compulsory Purchase act, 2004). Daarnaast kan er tijdens het proces steeds ondersteuning gevraagd worden aan de local government association, de planning advisory service en de planning inspectorate (GOV.UK, 27.08.2013).

Het Localism act (2011) voegde instrumenten op buurtniveau toe aan het planningsinstrumentarium:

- Neighbourhood development plan
- Neighbourhood development order
- Community rights to build orders

De plannen worden in principe opgemaakt door een parish (parochiale gemeenschap), town council (gemeenteraad) of neighbourhood forum (bewonersgroepering). Hierdoor kunnen ook inwoners van kleine dorpjes met vaak slechts 600 inwoners hun eigen ruimtelijke beleid vorm geven. Vaak zijn echter ook ontwikkelaars, grondeigenaars en lokale bedrijven betrokken die mee een leidende rol in het proces opnemen hoewel ze geen planopmakende bevoegdheid hebben. In praktijk is er dus eerder een samenwerking tussen verschillende actoren (GOV.UK, 27.08.2013). Uit de interview met Tolfree (25.03.2014) blijkt dat minstens 21 mensen zich moeten organiseren om rechtsgeldige plannen op te maken. De plannen zijn volgens Allmendinger (17.03.2014) en Rydin (18.03.2014) echter niet gebonden aan administratieve grenzen, maar een dergelijk orgaan op lokaal niveau moet uiteraard wel goedgekeurd worden door de local planning authority.

Een 'neighbourhood development plan' is plan waarin de algemene ontwikkeling en het gebruik van gronden in een buurt of dorp wordt bepaald. Het kan onder meer omvatten waar er nieuwe huizen, kantoren, winkels ... mogen komen en hoe deze er uit moeten zien. Het plan kan erg gedetailleerd zijn, maar ook slechts heel algemeen enkele richtlijnen vastleggen. Dit is afhankelijk van de lokale context en de bewoners. Deze lokale plannen maken het mogelijk dat bewoners zelf bepalen welke ontwikkelingen er in hun gemeenschap gepast zijn. Uiteraard moeten de plannen steeds voldoen aan de (ontwikkelings)behoeften van de wijde omgeving. Er wordt dus steeds rekening gehouden met deze noden bij de beoordeling van het plan. Concreet worden de plannen opgemaakt d.m.v. een community referendum waarna de local planning authority het plan goedkeurt en in werking stelt. Wanneer de gemeenschap een plan opmaakt met het statuut van een 'order', verkrijgt de 'community group' de bevoegdheid om vergunningen toe te staan die voldoen aan het plan.

Hierdoor moet er geen bouwaanvraag meer ingediend worden bij een local planning authority. Tot slot kan een gemeenschapsgroep ook een 'community right to build orders' verkrijgen, dit verleent de gemeenschap de bevoegdheid om kleinschalige, plaats specifieke projecten te ontwikkelen (Department for Communities and Local Government, 2012a). Allmendinger (17.03.2014) vermeldde wel dat ondanks de toebedeelde bevoegdheden die ontstaan door de plannen, dit niveau nooit een statutaire planningsfunctie op zich kan nemen zoals de local plannings authority dat wel doet.

Voor elke nieuw instrument op buurniveau wordt de ondersteuning van de local planning authority verwacht. Deze moet lokale initiatieven steunen en helpen bij het opstellen van plannen, maar moet ook een onafhankelijk onderzoek instellen om te controleren of een plan, order of right voldoet aan bepaalde minimumvoorwaarden. Dit doet ze door een onafhankelijke examiner in te stellen. Deze dienst heeft ook de verantwoordelijkheid om een wijkreferendum te organiseren voor goedkeuring van het plan, order of right omdat de gemeenschap het laatste woord moet hebben over de beslissingen (GOV.UK, 27.08.2013).

#### 4.5.1.1.3 Vergunningen

De vergunningsverlening in het VK werd voor het eerst geregeld door de Town and country Planning act 1947 en werd later overgenomen door het Town and country Planning act 1990. Dit vormt samen met het Planning and Compulsory Purchase act 2004 de basis voor vergunningsverlening. De bevoegdheid tot vergunningsverlening werd toegewezen aan de local planning authority. De Secretary of state kan wel steeds tussenkomen indien deze besluit dat een bepaalde aanvraag door hem beoordeeld moet worden (Homba & de Zeeuw, 2009).

Er zijn twee soorten vergunningen noodzakelijk: een planning permission en een building regulation approval. Deze zijn respectievelijk een planologische toestemming en een bouwtechnische toestemming om te bouwen. Beide aanvragen worden beoordeeld op lokaal niveau. De planologische toestemming (het equivalent van de stedenbouwkundige vergunning) wordt getoetst aan het National Planning Policy Framework, het local plan en eventuele plannen op buurniveau. Voor kleine, niet controversiële projecten gebeurt de toetsing en toekenning van een vergunning door een gedelegeerd ambtenaar, grotere projecten worden beoordeeld door een 'development council committee' (Planning Portal, z.d. b).

#### 4.5.1.2 Handhaving

Handhaving werd niet expliciet opgenomen in de verschillende planning acts. Het National Planning Policy Framework benoemt dit wel als een belangrijk instrument voor het beheer van de ruimte. Het framework kent de handhavingsbevoegdheid toe aan het lokaal niveau en legt hen de opdracht op om op een proactieve manier aan handhavend beheer te doen dat aansluit bij hun grondgebied. De manier waarop deze taak kan ingevuld worden is ruim. Sommige local planning authorities, zoals de Leeds city council, werken bijvoorbeeld met melding van overtredingen door derden, het onderzoeken van de klacht en het vervolgens ondernemen van gepaste sancties (Department for Communities and Local Government, 2012b).

### 4.5.1.3 Overzicht

#### National Planning Policy Framework

- Initiatief, opmaak en goedkeuring: Nationale regering

#### Local Plan

- Initiatief, opmaak en goedkeuring: Local Planning authority
- Ondersteuning bij opmaak: Local government association, planning advisory service en planning inspectorate
- Verplicht complementariteitsonderzoek voor goedkeuring: onafhankelijke planningsinspecteur werkzaam binnen Secretary of state (nationaal)

#### Neighbourhood development plan, Neighbourhood development order & Community rights to build orders

- Initiatief en opmaak: parish, town council of neighbourhood forum
- Ondersteuning: Local planning authority
- Voorlopige goedkeuring: Community referendum
- Verplicht complementariteitsonderzoek voor goedkeuring: onafhankelijke examiner, bepaald door Local planning authority
- Goedkeuring: Local planning authority

#### Vergunningen

- Bevoegdheid tot vergunningsverlening werd toegewezen aan local planning authority. Secretary of state kan tussenkomen naar eigen beoordeling

#### Handhaving

- Bevoegdheid toegewezen aan local planning authority

## 4.5.2 Evolutie taakverdeling laatste tien jaar

De laatste tien jaar zijn in het VK twee grote veranderingen doorgevoerd. De eerste door de inwerkingtreding van de 'planning and compulsory purchase act 2004', de tweede door de invoering van het 'localism Act' in 2011. Beide wetten moesten zorgen voor efficiëntere en effectievere besluitvormingsprocessen inzake ruimtelijke ordening. Het Localism act zorgde ook voor een verdere decentralisatie.

Voor de wet van 2004 bestond het planningsinstrumentarium uit 'Planning Policy Guidance Notes' met toelichting van het bestuurlijk beleid inzake ruimtelijke ordening voor verschillende thema's. Dit werd aangevuld door 'Regional Policy Guidance Notes' die dit specificerden voor elke regio. Op lager beleidsniveau konden provincies, districten maar ook steden diverse ontwikkelingsplannen, structuurplannen en andere planningsdocumenten opstellen wat leidde tot een veelheid aan visies en plannen (Homba & de Zeeuw, 2009).

De belangrijkste bewerkstelling van het planning and compulsory purchase act 2004 was een vereenvoudiging van de instrumenten. Op Nationaal niveau werd de 'Planning Policy statements' ingevoerd en de regio's konden elk een 'Regional strategy' opmaken waarin de strategie voor ruimtelijke ordening werd opgenomen. De Local planning authorities moesten met beide documenten rekening houden bij de opmaak van plannen en bij de toekenning van vergunningen.

Een tweede verandering was de invoering van een 'Local development Framework' ter vervanging van de diverse lokale bestemmingsplannen en visiedocumenten die vaak sterk afweken van de regionale en nationale visies voor ontwikkeling. Het framework werd opgevat als een dynamisch portfolio aan lokale plandocumenten. Een belangrijke verplichting bij de opmaak hiervan was het actief betrekken van de gemeenschap d.m.v. informatievergaderingen, maar ook door het stimuleren van ideeënvorming bij de bewoners (Homba & de Zeeuw, 2009).

In 2011 zorgde de Localism act voor een verdere decentralisering. De nieuwe conservatief-liberaal democratische coalitieregering onder leiding van Cameron pleitte sterk voor localism. In het kader daarvan werd de wide-area planning afgeschaft en meer bevoegdheid toegewezen aan de gemeenschappen. De tot dan aanwezige planningspraktijk was te sterk top-down en bureaucratisch waardoor deze nooit een voldoende rol kon spelen in de woonvoorzieningen op lokaal niveau, aldus het beleid (GOV.UK, 24.11.2012). In november 2011 zorgde deze wetgeving voor een aantal veranderingen. In de eerste plaats werd het Planning policy Statements op Nationaal niveau vervangen door een National Planning Policy Framework. Meer concreet werd de bestaande omvangrijke nationale visie vervangen door een hanteerbaar en verstaanbaar document dat enkel de brede beleidslijnen en aandachtspunten vastlegde. Dit ging in praktijk gepaard met een reducering van ruim duizend pagina's beleidstekst naar ongeveer zestig. Een tweede aanpassing was de volledige afschaffing van de regionale bevoegdheid. Tot slot verdween het local development Framework qua benaming en werd het herbenaamd tot het 'Local plan'. Dit heeft ongeveer dezelfde inhoud, maar moet zich enkel richten op het National Framework. Tot slot werden planningsinstrumenten toegevoegd op het niveau van de buurt/wijk die een parish, town council of neighbourhood forum in staat stelden om aan ruimtelijke ordening te doen. In het kader van deze bevoegdheidsveranderingen werden twee regionale organen afgeschaft de 'infrastructure planning commission' en de 'regional development agencies'.

#### **4.5.3 Instrumenten sturend voor relatie**

Het VK kent geen vastgelegde bevoegdheden per beleidsniveau. Elke nieuwe nationale regering kan deze opnieuw vastleggen. Er is dus een tamelijk flexibel kader dat kan veranderen per legislatuur waardoor er steeds een sterke afhankelijkheid blijft bestaan van het nationale niveau. Toch kan er binnen een legislatuur steeds een bepaalde autonomie toegekend worden. In de huidige beleidsvisie is er bijvoorbeeld een sterke tendens van decentralisatie met een beperkte inmenging van de nationale regering. Er zijn slechts enkele principes ingebouwd die de relatie sturen.

Het beleid inzake ruimtelijke ordening wordt nog deels top-down geïmplementeerd. De plannen opgemaakt op lokaal niveau moeten immers voldoen aan de algemene visie zoals bepaald in het National Planning Policy Framework. Verdere inmenging van de nationale overheid is beperkt tot een onderzoek door de Secretary of state voor de definitieve goedkeuring van het local plan, opgemaakt door de Local planning authority. Indien het plan niet in lijn ligt met het nationale framework, dan zal dit niet verder geïmplementeerd kunnen worden in de voorgestelde vorm.

Planning op buurniveau gebeurt grotendeels autonoom en kent geen inmenging van de nationale overheid. De Local planning authority heeft de volledige bevoegdheid voor goedkeuring en het instellen van een onafhankelijk onderzoek om na te gaan of het plan voldoet aan de visies van hogere plannen.

Vergunningsverlening gebeurt sinds 1947 op ongeveer dezelfde manier en kende sindsdien slechts enkele kleine veranderingen o.a. in het toetsingskader dat gebruikt moet worden. In principe is de

local planning authority steeds bevoegd, maar er werd een regel voorzien waardoor de Secretary of state kan beslissen om een dossier zelf te behandelen. Uit een analyse van Moore (2007) bleek dat dit 80 keer gebeurde in het jaar 2006 wat er volgens hem op duidde dat de nationale overheid zeker nog invloed heeft op de vergunningsverlening. Uit de bevraging van de verschillende respondenten kunnen we opmaken dat de rol van de Secretary of state vandaag nog steeds belangrijk is zowel bij de goedkeuring van plannen als bij beroepen tegen bouwvergunningen.

#### 4.5.4 Invloed bestuurskracht-bestuurskrachtmeting

Het VK kent een sterk vrije marktprincipe en sinds Cameron ligt de nadruk ook op 'localism' en zelforganisatie, ook bij ruimtelijke planning. Dit uitte zich in de afschaffing van het regionaal niveau en een verbreding van de bevoegdheden op lokaal- en zelfs buurniveau. Dit laatste gebeurde echter zonder meting van de capaciteit van deze actoren om aan ruimtelijk beleid te doen, net zoals er ook geen voorwaarden werden gesteld om deze bevoegdheden te verkrijgen. Er is uiteraard wel ondersteuning voorzien bij de opmaak van plannen. Er wordt bijvoorbeeld wel verwacht dat de local planning authorities buurten ondersteunen bij de opmaak van hun plannen. Desondanks wordt er op nationaal niveau van uit gegaan dat de 'man in de straat' voldoende kennis heeft om aan ruimtelijke ordening in zijn buurt te doen.

Hoewel de local planning authorities een enorme vrijheid hebben en enkel onder controle staan van de Secretary of state, wordt hun beslissingskracht wel gemonitord. Tot de huidige legislatuur werd deze taak opgenomen door de Audit commission. Deze bevroegen tal van parameters om de kwaliteit van vergunningsverlening door local planning authorities na te gaan. Concreet:

- "Service delivery outcome
  - o The number of advertised departures from the statutory plan approved by the authority as a percentage of total permissions granted
  - o Percentage of applications determined within 8 weeks
  - o Average time taken to determine all applications
- Quality
  - o Percentage of applicants and those commenting on planning applications satisfied with the service received
  - o Score against a checklist of planning best practice" (Departement for Communities and Local Government, 2006)

Deze en vele andere indicatoren werden gekoppeld aan 'targets'. Het systeem tot dan was een beloningssysteem waarbij centraal de te behalen doelen van local authorities werden bepaald. Wanneer deze de doelen behaalden, werd dit financieel beloond. Dit systeem vertoonde tekortkomingen omdat de doelen uiteraard decentraal bepaald werden en de dienstverlening vaak niet verhoogde. Een voorbeeld uit een ander beleidsdomein is de hulp door spoeddiensten op ziekenhuizen. Een opgenomen target was dat patiënten binnen de drie uur behandeld moesten worden. Hieraan voldoen staat echter niet gelijk aan een hogere verzorgingskwaliteit. Vanaf Cameron werd een dergelijke monitoring dan ook afgebouwd en werd ook de Audit commission ontbonden. In een nieuw 'controlesysteem' staat transparantie centraal. De local authorities moeten open zijn over wat er gebeurt en wat ze doen. Dit wil onder meer zeggen dat ze alle uitgaven boven de 500 pond verplicht moeten publiceren. Dit is volgens de overheid de beste manier waarop local authorities controle kunnen krijgen over hun werking en hun service kunnen verbeteren, aldus Tolfree (25.03.2014).



Het 'department for Communities and Local Government' heeft sinds 2011 enkele monitoringstaken overgenomen. Concreet worden er elke drie maanden gegevens opgevraagd over de snelheid dat de dienst een beslissing neemt over vergunningsaanvragen en wat de kwaliteit van de genomen beslissingen is. Dit laatste wordt gemeten a.d.h.v. de genomen beslissingen in combinatie met het aantal ervan dat vernietigd werd bij beroep. Op deze manier kan er nagegaan worden in welke mate een local planning authority de beslissingstermijn bij vergunningsverlening respecteert en, of deze beslissing al dan niet terecht was (GOV.UK, 16.09.2013). Daarnaast wordt ook het aantal nieuwe woningen, verhuisbewegingen, huurprijzen ... nog steeds gemonitord. Samen geven deze metingen een beeld over de performantie van de verschillende local planning authorities en het effect van hun beleid op vlak van 'housing'. De gegevens worden gebruikt om de kwaliteit van de diensten te evalueren, parlementaire vragen te beantwoorden en voor subsidie of financieringsdoeleinden (Department for Communities and Local Government, 2013).

## **4.6 FRANKRIJK**

Het ruimtelijke ordeningsbeleid in Frankrijk zit verweven in het sub-nationaal overheidssysteem bestaande uit zes lagen: de Franse staat, regio's, departementen, arrondissementen, kantons en gemeenten. Ruimtelijke ordening bevindt zich voornamelijk op het niveau van de staat, de regio's en de gemeenten. Omwille van het grote aantal kleine gemeenten hebben zich verschillende intergemeentelijke administratiesystemen inzake ruimtelijke ordening ontwikkeld. Een 'intergemeentelijke coöperatie kan worden ingedeeld in twee types: een 'association' en een 'union'. Een 'association' omvat een vereniging van verschillende gemeenten waaraan ze verschillende administratieve taken toevertrouwen zoals bijvoorbeeld ruimtelijke planning. Een 'union' omvat slechts één gemeente die aangewezen is op eigen financiële middelen en een eigen belastingsysteem. Er is nog een onderverdeling tussen 'unions' op basis van verschillende factoren zoals bevolkingsaantal (Héraud, 2007).

### **4.6.1 Taakverdeling**

#### **4.6.1.1 Planning**

Planningsdocumenten in de vorm van ontwikkelingsvisies en richtlijnen worden hoofdzakelijk opgesteld op nationaal en regionaal niveau. Het lokale niveau, de gemeenten, kunnen naast een visiedocument ook een bestemmingsplan opmaken. Dit planningsinstrumentarium wordt geregeld door verschillende wetgevende teksten. De 'Code de l'urbanisme' vormt de basis en werd voor het eerst opgemaakt in 1954 en verschillende keren herzien. Meer bepaald werden verschillende hoofdstukken aangepast na de invoering van 'La Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (ook 'Le Loi Pasqua' genoemd) uit 1995 en herzien in 1999; en 'Le Loi Grenelle II' uit 2010.

##### **4.6.1.1.1 Visie en richtlijnen op Nationaal en regionaal niveau**

Op nationaal niveau wordt er een 'schéma de services collectives' (SSC) opgesteld. Dit zijn sectorplannen met een beleids- en ontwikkelingsvisie voor Frankrijk en dit over een tijdspanne van twintig jaar. De ambitie van het plan is om te anticiperen op een aantal uitdagingen die zich stellen in gebieden van nationaal strategisch belang. Het plan moet daarnaast bijdragen aan de uitvoering van

generalistische en duurzame ruimtelijke strategieën. Per beleidssector (hoger onderwijs, natuurlijk en agrarische ruimte, energie, informatie en communicatie, ...) wordt er een plan opgemaakt. Het plan wordt ontwikkeld op vraag van, en goedgekeurd door, het Conseil d'État. Tijdens de opmaak procedure is er wel aandacht voor een brede raadpleging van partners en regionale overheden (Code de l'urbanisme, 2014)

De regio's hebben de bevoegdheid om twee vormen van lokaal gerichte planningsdocumenten voor middellange termijn op te stellen:

- Schéma regional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)
- Schéma regional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)

Een SRADT is een planningsdocument dat basisrichtlijnen omvat op regionaal niveau en dit voor middellange termijn. Concreet worden doelstellingen gedefinieerd van regionaal belang, zoals locatie van grote gebouwen, infrastructuur en diensten van algemeen belang, de ontwikkeling van economische projecten, bescherming en verbetering van het milieu en herstel van aangetaste gebieden. Het beleidsdocument wordt opgesteld en goedgekeurd door de regionale raad na advies van de relevante departementshoofden. Het plan heeft echter geen normatieve waarde en vormt dus enkel een indicatief beleidsdocument (FTD, 2000).

Een SRADDT is gelijkaardig aan een SRADT maar wil meer een leidraad vormen voor de afstemming van het beleid tussen Europa, de Franse staat, de regio's, departementen, agglomeraties en gemeenten. Dit wil zeggen dat hierin expliciet aandacht wordt gegeven aan milieureglementeringen en beleid inzake duurzaamheid. Het plan wordt door de regionale raad opgemaakt en goedgekeurd, maar wordt wel onderworpen aan advies. Tijdens de opmaakprocedure wordt expliciet aandacht besteed aan een open en participatief ontwikkelingsproces met veel ruimte voor dialoog met relevante actoren en partners (Région centre, 2011).

Een volgende planningsinstrument zijn richtlijnen die op nationaal niveau worden opgemaakt. Dit zijn documenten die het beleid van de staat uiteenzetten voor een bepaald gebied. Er zijn twee vormen:

- Directive territoriale d'aménagement (DTA)
- Directive territoriale d'aménagement et de développement durables (DTADD)

Een DTA wordt ontwikkeld en goedgekeurd door de staat (Conseil d'État). Het kan zowel vanuit nationale planningsverantwoordelijkheden tot opmaak overgaan of op verzoek van de regionale raad. Een DTA wordt opgemaakt voor een gedeelte van een grondgebied waar fundamentele uitdagingen en doelstellingen zijn van nationaal belang voor de bescherming en verbetering van het grondgebied en voor de lokalisatie van grote infrastructuurprojecten en behoud van natuurgebieden, sites en landschappen. Een DTA kan ook opgemaakt worden om specifieke richtlijnen voor berggebieden en kuststreken vast te leggen. Concreet moet een DTA resulteren in een document dat richtinggevend is bij de opmaak van bestemmingsplannen. Elk ander planningsdocument moet in overeenstemming zijn met een DTA. In die zin vergemakkelijken de richtlijnen de uitvoering van projecten op grote schaal waarvoor anders vele lagere overheden bevoegd zijn. De opmaak van een DTA gebeurt gedecentraliseerd waarbij in eerste fase de plaatselijke belanghebbenden gecontacteerd worden d.m.v. een voorlopig verslag over de noodzakelijkheid en omvang van het DTA. Concreet worden ze uitgenodigd om deel te nemen aan de tweede fase: de ontwikkeling. Het plan wordt opgemaakt door een ministerieel bureau i.s.m. de betrokken lokale overheden en met overleg van andere relevante lokale actoren (Ministère de l'égalité des territoires et du logement, 2013).

In tegenstelling tot een DTA is een DTADD specifiek toegespitst op projecten van algemeen belang (Project d'intérêt général) ter uitvoering van het DTADD. Het geeft echter geen juridische gevolgen voor planningsdocumenten zoals een DTA dat wel heeft. Elk ander planningsinstrument moet dus niet verplicht in overeenstemming zijn met een DTADD. Wel moet een DTADD zich richten op bestaande DTA's. Net zoals een DTA wordt een DTADD opgemaakt en goedgekeurd door de staat (Conseil d'État) al worden de lokale overheden en groeperingen relevant aan het plan 'geassocieerd' met een raadgevende stem in de vorm van een advies (Aten, 2011).

#### 4.6.1.1.2 Visie en bestemmingsplanning op lokaal (gemeentelijk) niveau

Gemeenten kunnen een ontwikkelingsvisie vastleggen m.b.v. een schéma de cohérence territoriale (SCOT) en dit in samenwerking met andere gemeenten in eenzelfde territoriale zone. Dit planningsinstrument dient om het beheer en de organisatie vast te leggen van uitbreidingen en ontwikkelingen van natuurlijke en stedelijke gebieden met integratie van milieubeschermingsmaatregelen. Het initiatief tot opmaak van een SCOT ligt steeds bij de gemeente of een groep van gemeenten. Het plan kan wel enkel worden opgemaakt door een Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) of een Syndicat mixte. Dit zijn intergemeentelijk samenwerkingsorganen. Indien een gemeente een SCOT wil opmaken, zijn ze verplicht een dergelijk intergemeentelijk samenwerkingsverband aan te gaan. Daarom wordt een SCOT dat vandaag wordt opgemaakt soms ook een interSCOT genoemd. Na initiatief van een gemeente of groep gemeenten gaat de préfet<sup>7</sup> evenwel de perimeter voor het plan bepalen. Het relevant plangebied voor een SCOT wordt dus in principe op regionaal niveau bepaald a.d.h.v. 'territoriale samenhang' binnen een gebied. Wel worden de lokale actoren geraadpleegd en vindt er een openbaar onderzoek plaats. In principe kunnen gemeenten echter steeds in een perimeter gedwongen worden opgenomen. Desondanks is een gemeente dan niet verplicht om mee in het intergemeentelijk orgaan te stappen en een SCOT op te maken. Toch wordt het sterk aangemoedigd omdat de wet een SCOT verplicht om nieuwe gebieden aan te snijden en te verstedelijken. Gemeenten die dus niet over een dergelijke ontwikkelingsvisie beschikken, zijn beperkt voor de verdere ontwikkeling van hun grondgebied. Tot slot is het SCOT niet bindend voor derden, maar enkel voor lokale overheden. Concreet is het een leidraad en toetsinstrument bij de opmaak van bestemmingsplannen (Tesson, 2007).

Het plan local d'urbanisme (PLU), een bestemmingsplan, kan worden opgemaakt door een gemeente of een groep van gemeenten en regelt de ruimtelijke ordening in een gemeente of voor een gedeelte er van. Concreet kan het o.a. vastleggen welk gebied bebouwd mag worden, welke architectonische eisen er zijn en bepalen wat de coëfficiënt van het landgebruik is. Het initiatief om een PLU op te maken moet steeds ontstaan bij de burgemeester en/of de gemeenteraad. De ontwikkeling van het plan kan daarna onder gezag van de burgemeester plaatsvinden of worden toevertrouwd aan het EPCI. De regio's en departementen, organisaties van regionale natuurparken en organisaties van stadsvervoer zijn sowieso betrokken bij de opmaak van het plan en mogen advies uitbrengen. Andere mogelijke belanghebbende actoren mogen tot advies verzocht worden. Na openbaar onderzoek wordt het plan goedgekeurd door de gemeenteraad of door het wetgevend orgaan van de EPCI. Na goedkeuring heeft de préfet echter één maand de tijd om veranderingen op te leggen wanneer afdoende gemotiveerd (Code de l'urbanisme, 2014).

---

<sup>7</sup> Een préfet is de hoogste officier binnen de administratie van een regio die wordt benoemd m.b.v. een presidentieel besluit en directe loyaliteit verschuldigd is aan de regering.

#### **4.6.1.2 Vergunningen**

De regelgeving omtrent vergunningsverlening wordt geregeld door het 'décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme' (2007). Hierin worden vijf verschillende instrumenten gedefinieerd:

- La déclaration préalable (Verklaring van werken): Er moet melding gemaakt worden van bepaalde werken en ontwikkelingen van laag belang (wijzigingen gevel/dak, gebouwen optrekken van minder dan 20m<sup>2</sup>) waardoor de bevoegde autoriteit beperkt kan controleren of het project voldoet aan bepaalde geldende regels.
- Le permis de construire (Bouwvergunning): Vergunning voor het bouwen van bepaalde constructies die van groot belang zijn (in regel gebouwen groter of gelijk aan 20m<sup>2</sup>).
- Le permis d'aménager (Ontwikkelingsvergunning): Vergunning die wordt afgeleverd voor werken, installaties, voorzieningen ... die van invloed zijn op het landgebruik van een bepaald terrein.
- Le permis démolir (sloopvergunning): Vergunning waarbij geverifieerd wordt of een voorgestelde sloop voldoet aan de geldende regels.
- Le certificat d'urbanisme (Stedenbouwkundig attest): Geen vergunning of toelating om werken/handelingen uit te voeren, maar een administratief afschrift die de planologische status van een bepaald goed aan geeft. Dit attest is niet verplicht, maar wordt wel aangeraden voor de aankoop van een woning.

De gemeenten die beschikken over een PLU (of een nog niet door PLU vervangen POS (Plan d'Occupation des Sols)) zijn belast met vergunningsverlening en de behandeling van meldingen en attesten. Indien een gemeente de bevoegdheid heeft overgedragen aan het EPCI, is dit bevoegd. De préfet is echter bevoegd wanneer het gaat om volgende bij wet vastgelegde materie:

- Projecten van die van belang zijn van: de staat, regio, 'la collectivité de Corse', departement, alsook van een buitenlandse staat of internationale organisatie,
- werken inzake 'energie' die niet primair gebruikt gaat worden door de aanvrager (opwekking, transmissie, distributie en opslag van energie),
- nucleaire installaties,
- werken waarvoor een vergunning nodig is van de minister van defensie, minister van 'sites', OF een evocatie door de minister chargé de la protection de la nature of de minister chargé des monuments,
- ingeval van onenigheid tussen burgemeester en het hoofd van staat in het ministerie.

Tijdens de behandeling wordt de aanvraag steeds bezorgd voor advies aan verschillende relevante diensten op andere beleidsniveaus zoals bepaald door de voorschriften in het decreet. Na advies wordt de vergunning door de burgemeester toegekend. De 'préfet' heeft echter een beroepstermijn van twee maanden waarin deze de rechtmatigheid van de toegekende vergunning kan na gaan en deze desgewenst kan schorsen en vernietigen.

#### **4.6.1.3 Handhaving**

De bevoegdheid voor vaststellingen van (bouw)overtredingen inzake ruimtelijke ordening werd toegekend aan 'agents de l'État' en politieagenten. Zij kunnen inbreuken vaststellen en m.b.v. een verslag dit voorleggen aan de rechtbank van eerste aanleg met als doel het stoppen van de werken, de sloop van het gebouw of het aanpassen van de werken. Deze procedure is mogelijk tot tien jaar

na de voltooiing van de werken. Ambtenaren op gemeentelijk niveau en de burgemeester spelen slechts een meldende rol in het handavingsproces. Ze kunnen dus enkel vermoedens van overtredingen doorgeven, net zoals elke burger (Fine Media, 2014).

#### 4.6.1.4 Overzicht

- Schéma de service collectives (SSC)
  - o Initiatief, opmaak en goedkeuring: Conseil d'État
  - o Advies: relevante partners, actoren en regionale overheden
- Schéma regional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)
  - o Initiatief, opmaak en goedkeuring: Regionale raad
  - o Advies: Relevante departementshoofden
- Schéma regional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)
  - o Initiatief, opmaak en goedkeuring: Regionale raad
  - o Advies: Relevante departementshoofden, andere betrokken actoren en partners
- Directive Territoriale d'Aménagement (DTA)
  - o Initiatief en goedkeuring: Conseil d'État
  - o Opmaak: ministerieel bureau i.s.m. betrokken lokale overheden
  - o Advies: relevante lokale actoren
- Directive Territoriale d'Aménagement et de développement durables (DTADD)
  - o Initiatief, opmaak en goedkeuring: Conseil d'État
  - o Advies: 'geassocieerde' lokale overheden en groeperingen
- Schéma de cohérence territoriale (SCOT)
  - o Initiatief: Burgemeester en/of gemeenteraad
  - o Bepalen perimeter plan: Préfet (regionaal)
  - o Opmaak: Établissement Public de Coopération Intercommunale; of Syndicat Mixte (intergemeentelijk)
  - o Advies: Lokale actoren en burgers (openbaar onderzoek)
  - o Goedkeuring: Gemeenteraad
- Plan local d'urbanisme (PLU)
  - o Initiatief: Burgemeester en/of gemeenteraad
  - o Opmaak: onder bevoegdheid Burgemeester of door Établissement Public de Coopération Intercommunale
  - o Advies: regio's en departementen, organisaties regionale natuurparken, organisaties van stadsvervoer en andere betrokken actoren.
  - o Goedkeuring: Gemeenteraad of wetgevend orgaan Établissement Public de Coopération Intercommunale.
  - o Verplichte wijziging na goedkeuring (termijn één maand): Préfet (regionaal)
- Vergunningsverlening
  - o De gemeente (of door gemeenteraad aangewezen intergemeentelijk orgaan) is bevoegd tenzij anders bepaald door wet voor specifieke materie. Hiervoor is préfet bevoegd
  - o Préfet kan elke vergunning gedurende twee maand na goedkeuring vernietigen
- Handhaving
  - o Vaststellen en voorleiden: Agents de l'État en politieagenten
  - o Melding: Iedereen

#### **4.6.2 Evolutie taakverdeling laatste tien jaar**

Het proces van decentralisatie is al geruime tijd ingezet in Frankrijk. Reeds in 1982, bij invoering van 'Les lois Defferre', werden de regio's een lokaal autonoom bestuursorgaan en kregen de gouverneurs van de departementen net als de regionale raadsvoorzitters heel wat bevoegdheden overgedragen van de staat. Vanaf 2003 werden de regio's verder omgevormd tot lokale autonome instellingen. De huidige decentrale bevoegdheidsverdeling bestaat dus al geruime tijd (Héraud, 2007).

De grootste verandering die plaats vond gedurende de laatste tien jaar was de wijziging en hervorming van de vergunningsverlening in 2007. Voor deze wijziging waren er elf verschillende machtigingen en vijf verklaringen die mogelijks aangevraagd moesten worden. De nieuwe wetgeving voegde deze samen tot drie vergunningen en één voorafgaande verklaring. Dit zorgde voornamelijk voor administratieve vereenvoudiging en een duidelijkere dienstverlening voor burgers. Op vlak van taakverdeling en bevoegdheden bleef de bestaande situatie grotendeels hetzelfde (Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, 2010).

Een tweede verandering die plaatsvond tijdens de laatste tien jaar was de integratie van duurzame ontwikkeling in de bestaande wetgeving en het planningsinstrumentarium. Dit aspect werd toegevoegd door 'le loi Grenelle II' (2014) in 2010, maar leidde niet tot een verschuiving in bevoegdheden.

#### **4.6.3 Instrumenten sturend voor relatie**

Ondanks de doorgevoerde decentralisatie blijft het planningsinstrumentarium in Frankrijk erg top down georganiseerd. Planningsdocumenten op lager beleidsniveau moeten immers steeds in overeenstemming zijn met hogere plannen. Bij de opmaak van de verschillende documenten is er echter wel steeds een belangrijke adviesrol voorzien voor betrokken overheden en actoren.

Bijkomend zijn er enkele principes voorzien in de wetgeving waardoor het hoger beleidsniveau steeds een invloed kan blijven houden op de lokale overheid. Dit maakt dat lokale overheden, hoewel ze een bepaalde autonomie hebben, niet volledig autonoom kunnen beslissen. Voor de opmaak van een SCOT heeft de préfet bijvoorbeeld de bevoegdheid om de perimeter van het plan te bepalen. Hoewel het advies van de betrokken gemeenten wordt ingeroepen, heeft de préfet steeds het laatste woord. Bij de opmaak van een PLU heeft de préfet na goedkeuring nog de bevoegdheid om wijzigingen op te leggen die doorgevoerd moeten worden in het plan. Tot slot is er ook bij vergunningsverlening het principe ingebouwd dat de préfet een toegekende vergunning kan vernietigen binnen twee maanden na toekenning. Bovendien werd duidelijk gedefinieerd welke vergunningsaanvragen door de préfet behandeld worden. Op deze manier blijft de regio een belangrijke impact hebben op de planningspraktijk. Demaziere (19.03.2014) gaf bijkomend wel aan dat de préfet in praktijk veel eerder een overtuigende en adviserende actor zal zijn dan een actor die oplegt en bepaalt of een beslissing al dan niet legaal is. Uit de bevraging van Desjardins (26.03.2014) kunnen we opmaken dat dit veeleer komt omdat de actiemogelijkheden vaak beperkt worden door de politieke invloed van lokale politici.

#### **4.6.4 Invloed bestuurskracht-bestuurskrachtmeting**

Er wordt in Frankrijk niet expliciet aan bestuurskrachtmeting gedaan inzake ruimtelijke ordening. Wel wordt er over gewaakt dat het lokale niveau voldoende kennis vergaard heeft om bepaalde

beslissingen te kunnen nemen. Dit gebeurt in de eerste plaats door de opmaak van een SCOT. Niet alleen is hiervoor een intergemeentelijk samenwerkingsverband noodzakelijk, waardoor dus kennis gedeeld wordt, maar een SCOT is tegelijkertijd een voorwaarde voor verdere verstedelijking. Het bebouwd weefsel van een gemeente mag dus niet verder uitgebreid worden indien er geen SCOT is. Daarnaast kunnen gemeenten pas de bevoegdheid voor vergunningsverlening verkrijgen indien ze een PLU hebben (of een nog geldend POS). Er wordt dus vanuit gegaan dat een gemeente niet beschikt over voldoende kennis om te beslissen over een vergunningsaanvraag, indien ze dit toetsinstrument niet hebben.

Uit de bevragingen blijkt dat monitorinstrumenten en beleidsevaluaties inzake ruimtelijke ordening hoofdzakelijk beperkt zijn tot verplichte evaluaties van de SCOT's en het bijhouden van enkele concrete cijfergegevens voor specifieke beleidsopgaves. Concreet moet elke zes jaar nagegaan worden in welke mate de vooropgestelde milieudoelen, zoals opgenomen in een SCOT, behaald zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om uitstoot van broeikasgassen, behoud en restauratie van ecologische continuïteit ... . Dit is enkel verplicht voor milieumateries omwille van de Europese regelgeving omtrent dit thema.

## **4.7 VERGELIJKENDE INZICHTEN UIT LANDEN- EN REGIO-ANALYSE**

### **4.7.1 Bestuurskracht, zoals gedefinieerd in dit onderzoek, is geen expliciet beleidsaspect in de verkende landen en regio.**

Bestuurskracht wordt niet expliciet gemonitord of aangehaald in beleidsdocumenten. Wel hangt bestuurskracht samen met de opbouw van kennis op lokaal niveau om bepaalde (beleids)beslissingen te kunnen nemen. In die zin kan bestuurskracht ook impliciet kennisopbouw betekenen. Net zoals in Vlaanderen getracht wordt om door middel van de ontvoogdingscriteria een bepaalde expertise en bestuurskracht te ontwikkelen, komt dit ook terug in de onderzochte cases. Zowel in Wallonië als in Frankrijk blijken er dergelijke criteria te bestaan. Waalse gemeenten kunnen bijvoorbeeld pas vergunningen afleveren in dossiers met een grote beslissingsruimte indien ze een structuurplan, stedenbouwkundige voorschriften geldend voor de gehele gemeente en een adviescommissie hebben. Franse gemeenten moeten dan weer beschikken over een PLU (of en nog niet vervangen POS). Naast deze doelstellingen die beloofd worden met de 'vergunningbevoegdheid', wordt kennisopbouw in Frankrijk ook bewerkstelligd door de stimulatie van intergemeentelijke coöperaties. Er mag echter niet vanuit gegaan worden dat dergelijke criteria, ook in Vlaanderen, ook degelijk leiden tot meer kennis en daadkrachtigere beslissingen. In Wallonië blijkt er bijvoorbeeld nog steeds een gebrek aan een planningscultuur op lokaal niveau.

### **4.7.2 Verschillende evenwichten tussen decentralisatie en centralisatie van bevoegdheden binnen ruimtelijke ordening.**

Een volgende overkoepelende vaststelling is dat men in verschillende landen op zoek gaat naar een evenwicht tussen decentralisatie en centralisatie van bevoegdheden binnen ruimtelijke ordening. Dit is een moeilijke oefening waarin een slingerbeweging merkbaar is die zich het duidelijkst voordoet in Nederland en meer in één richting evolueert in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Nederland kende reeds in de jaren '90 een sterke decentralisatie waarbij heel wat bevoegdheden, zoals het opmaken van bestemmingsplannen, aan de gemeenten werden overgedragen. De nieuwe wet

ruimtelijke ordening in 2008 zorgde voor een verdere decentralisatie door de autonomie van de verschillende beleidsniveaus te versterken, bijvoorbeeld door het structuurplan enkel bindend te maken voor het eigen bestuursniveau en de goedkeuring van bestemmingsplannen door de Gedeputeerde Staten te schrappen. Desondanks vond tegelijkertijd een centralisatie plaats doordat de provincie en het rijk de mogelijkheid kregen om bestemmingsplannen (inpassingsplan) op te maken. De nieuwe omgevingswet die waarschijnlijk later dit jaar geïmplementeerd zal worden, gaat terug opnieuw meer decentraliseren en omvat deze bevoegdheden op rijks- en provinciaal niveau niet meer. In tegenstelling tot Nederland, is men in Frankrijk en het VK steeds meer gaan decentraliseren en niet opnieuw gaan centraliseren. In het VK valt de grootste verandering op doordat een gecentraliseerd planningsstelsel begin deze legislatuur volledig werd omgebouwd tot een stelsel dat voornamelijk bottom-up planning stimuleert en slechts een beperkte top-down doorwerking kent. Hiervoor werd de planningsvisie op nationaal niveau sterk vereenvoudigd, het regionaal planniveau volledig geschrapt, het lokale niveau verder uitgebouwd en planningsinstrumenten op 'burgerniveau' toegevoegd.

Naast deze tendens naar decentralisatie is er overal nog steeds controle mogelijk door de hogere bestuursniveaus. Er worden met andere woorden steeds instrumenten voorzien in de wetgeving waardoor lokale besturen bijgestuurd kunnen worden. De toegekende autonomie kent dus grenzen. Het meest voorkomend is invloed bij de opmaak van bestemmingsplannen en de toekenning van vergunningen. Zowel in Wallonië als het VK moet respectievelijk het gewest of de Secretary of state een bestemmingsplan definitief goedkeuren. In Nederland kan het rijk of de Gedeputeerde Staat nog een invloed uitoefenen door het geven van een reactieve aanwijzing nadat het eerst een zienswijze gaf tijdens de periode van ter inzage legging. In Frankrijk kan de préfet een PLU steeds verplicht laten wijzigen wanneer deze dat beslist binnen de maand na goedkeuring.

#### **4.7.3 Bestuurskrachtsmonitoring is zinvol, maar wordt amper in de praktijk gebracht**

Een laatste overkoepelend inzicht is dat een monitorinstrument om bestuurskracht te meten ook in andere landen zinvol geacht wordt, maar meestal ontbreekt. Als monitoring aanwezig is, is dit vaak enkel om beleidseffecten te meten zoals bijvoorbeeld in Nederland en Frankrijk. Enkel in het VK werd in het verleden aan bestuurskrachtmeting gedaan. Dit gebeurde door de Audit Commission, maar werd afgebouwd door de huidige regering in het kader van decentralisering. Het monitoringssysteem hing immers samen met centraal vastgelegd te behalen doelstellingen en beperkte hiermee de beslissingsruimte op lokaal niveau. Op beperkte schaal werd de monitoring overgenomen door het 'Department for Communities and Local Government'.

### **4.8 LEERPUNTEN VOOR HET ONDERZOEK**

Uit de landen- en regioanalyse blijkt in de eerste plaats dat bestuurskrachtmeting in al de onderzochte cases niet (of niet meer) expliciet aanwezig is. Het concept als dusdanig staat er ook niet op de agenda. Bijgevolg zijn er ook geen duidelijke monitoringsmethoden of indicatoren waaruit rechtstreeks gepuurd kan worden voor de Vlaamse bestuurskrachtmonitor op het vlak van ruimtelijke ordening. De bestaande instrumenten in de verkende landen en regio focussen immers eerder op beleidseffecten. Kennisopbouw bij lokale besturen wordt echter wel als relevant en als een belangrijke factor gezien om een goed ruimtelijk beleid te kunnen voeren.



Uit de verkennende analyse van het systeem in het VK blijkt dat er bij de uitwerking en het latere gebruik van een monitoringsinstrument gewaakt moet worden over de indicatoren die gekozen worden en eventuele doelstellingen die aan het instrument gekoppeld worden. Zo bleek heel duidelijk dat door het behalen van bepaalde doelstellingen op één indicator er niet altijd een verbetering van de dienstverlening optreedt. Indicatoren moeten dus werkelijk meten wat ze moeten meten. Te behalen doelstellingen, zeker in combinatie met financiële incentives, bleken bovendien ook erg nefast in het VK. Het zorgde voor een heel centraal aangestuurd planningsysteem waarbij de 'local planning authorities' weinig eigen ruimte hadden om eigen keuzes te maken, afgestemd op het gebied. Om financiële middelen te behalen werd er in principe blind gestreefd naar de doelstellingen zonder deze verder in vraag te stellen.

Interessant aan Nederland is dat men er monitoring als 'controle-instrument' heeft trachten af te wenden door het eigen beleidsniveau verantwoordelijk te stellen voor de monitoring van beleidseffecten. Het zijn dus respectievelijk de gemeenten, provincies of het rijk zelf die bevoegd zijn om hun eigen beleid op te volgen en niet dat van andere bestuursniveau. Het voordeel is dat elk beleidsniveau zich kan focussen op die punten die het van belang acht en daardoor heel gericht kan gaan monitoren. Het gevaar van deze methode is echter wel dat elke provincie en zeker elke gemeente dit heel divers kan invullen door bijvoorbeeld het gebruik van andere indicatoren. Bijgevolg is het moeilijker om te vergelijken met andere gemeenten en de eigen positie te bepalen. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bieden hiervoor een oplossing, net zoals het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten waarin vele gemeenten zich geëngageerd hebben.

## 4.9 BRONNEN

### 4.9.1 Literatuur

Aten (01.10.2011). Directive territoriale d'aménagement et de développement durable. [24.02.2014, Aten: <http://ct78.espaces-naturels.fr/directive-territoriale-damenagement-et-de-developpement-durable>].

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (30.12.2011). [14.02.2014, Rijksoverheid: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0030378/geldigheidsdatum\\_14-02-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0030378/geldigheidsdatum_14-02-2014)].

Ceder T. (2010). Entrée en vigueur du permis d'urbanisation (le permis de lotir 'nouvelle version'). Vers un renouveau de la conception urbanistique locale de nos territoires? *Mouvement Communal*, 850(...), pp. 44-52.

Code de l'urbanisme (23.02.2014). [26.02.2014, Legifrance: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=640C1E34AF63D94DA9603AF85D89AE20.tp djo17v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20140303](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=640C1E34AF63D94DA9603AF85D89AE20.tp djo17v_3?cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20140303)].

Code Wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE). Coordination officieuse. (21.10.2013). [04.02.2014, Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et l'Énergie: <http://wallex.wallonie.be/index.php?doc=1423>]

Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (2010). *Evaluation de la réforme du permis de construire*. La défense cedex: Bureau rapport et Documentation. [...].

CRAT (z.d.). La CRAT. [06.02.2014, CRAT: <http://www.crat.be/site/start.php?iCategoryId=101>]. Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme (06.01.2007). [26.02.2014, Legifrance: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000817105&dateTexte=&categorieLien=id>].

Department for Communities and Local Government (19.03.2013). Collection. Local authority housing data. [19.02.2013, GOV.UK: <https://www.gov.uk/government/collections/local-authority-housing-data>].

Department for Communities and Local Government (2006). *Best Value performance indicators 2000/01: Volume 1*. London: Department for Communities and Local Government.

Department for Communities and Local Government (2012a). *Neighbourhood planning*. London: Department for Communities and Local Government [brochure].

Department for Communities and Local Government (2012b). *National Planning Policy Framework*. London: Department for Communities and Local Government.

Fine Media (2014). Permis de construire. Construction sans permis: que risquez-vous? [27.02.2014, Fine Media: <http://permis-de-construire.comprendrechoisir.com/astuce/voir/146226/construction-sans-permis-que-risquez-vous>].

FTD (2000). *SRADT. Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire*. [<http://www.vie-publique.fr/documents-vp/sradt.pdf>].

Gemeente Haarlemmermeer (2012). Evaluatie wet algemene bepalingen omgevingsrecht [13.02.2014, Gemeente Haarlemmermeer: <http://gemeenteraad.haarlemmermeer.nl/Documenten/evaluatie-Wet-algemene-bepalingen-omgevingsrecht.pdf>]

Gouvernement Wallon (04.08.2003). Arrête du Gouvernement wallon déterminant les modalités d'octroi de subventions aux communes pour l'engagement ou le maintien de l'engagement d'un ou plusieurs conseillers en aménagement du territoire et en environnement.

GOV.UK (16.09.2013). Interim local planning authority performance tables. [20.02.2014, GOV.UK: <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/local-planning-authority-performance-tables>].

GOV.UK (24.11.2012). Making the planning system work more efficiently and effectively [17.02.2014, GOV.UK: <https://www.gov.uk/government/policies/making-the-planning-system-work-more-efficiently-and-effectively>].

GOV.UK (27.08.2013). Giving communities more power in planning local development [18.02.2014, GOV.UK: <https://www.gov.uk/government/policies/giving-communities-more-power-in-planning-local-development/supporting-pages/local-plans>].

Héraud, J. A. (2007). La gouvernance multi-niveaux de la recherche en Europe et le cas des régions françaises. *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Economiques en Europe*, 17, pp. 25-35.

Homba F. A. M. & de Zeeuw, W.C.T.F. (2009). De nieuwe Engelse wetgeving voor de ruimtelijke ordening en haar toepassing bij gebiedsontwikkeling. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 10, pp. 893 – 900.

ICEDD asbl & CSD. (2013). Gewestelijk Ruimtelijk Ontwikkelingsplan. Niet-technische samenvatten & evaluatie en opvolging. [04.02.2014: <http://spw.wallonie.be/dgo4/sder/projet.php>].

Kamphorst, D. A., Pleijte, M., Kistenkas, F. H. & Kerstens, P. H. (2008). *Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Kenniscentrum InfoMil (z.d. a). Wet ruimtelijke ordening [10.02.2014, Ministerie van Infrastructuur en Milieu: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/wet-ruimtelijke-0/>].

Kenniscentrum InfoMil (z.d. b). Omgevingsvergunning/Wabo [10.02.2014, Ministerie van Infrastructuur en Milieu: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/omgevingsvergunning/>].

Kenniscentrum InfoMil (z.d. c). Omgevingswet [18.03.2014, Ministerie van Infrastructuur en Milieu: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingswet/voorlopige/>].

Le Loi Grenelle II - LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (29.01.2014). [26.02.2014, Legifrance: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434>].

Localism act (2011). [17.02.2014, GOV.UK: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted>].

Ministère de l'égalité des territoires et du logement (11.09.2013). Ville durable et urbanisme. [25.02.2014, Ministère de l'égalité des territoires et du logement: <http://www.territoires.gouv.fr/Directive-territoriale-d>].

Moore, V. (2007). *A practical approach to planning law*. Oxford: Oxford University Press.

Planbureau voor de Leefomgeving (2012a). *Ex-durante evaluatie Wat ruimtelijke ordening: tweede rapportage*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. [[http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL\\_2012\\_Monitor%20Infrastructuur%20en%20Ruimte\\_nulmeting\\_500303001.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2012_Monitor%20Infrastructuur%20en%20Ruimte_nulmeting_500303001.pdf)].

Planbureau voor de Leefomgeving (2012b). *Monitor infrastructuur en Ruimte: Nulmeting*. Den Haag: Uitgeverij PBL. Provincie Groningen (2008). *Invoering nieuwe wet ruimtelijke ordening*. Groningen: Provincie Groningen [brochure].

Planning act (2008). [17.02.2014, GOV.UK: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/29/contents>].

Planning and Compulsory Purchase act (2004). [17.02.2014, GOV.UK: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/5/contents>].

Planning Portal (z.d. a). Local Plans. [17.02.2014, GOV.UK: <https://www.planningportal.gov.uk/planning/planningsystem/localplans>].

Planning Portal (z.d. b). The decision-making process. [18.02.2014, GOV.UK: <http://www.planningportal.gov.uk/planning/applications/decisionmaking/>].

Provincie Zuid-Holland (2012). Monitor Ruimte. [10.03.2014, Provincie Zuid-Holland: [http://www.zuid-holland.nl/c\\_monitor](http://www.zuid-holland.nl/c_monitor)].

Région Centre (2011). *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire SRADDT. Session des 15 et 16 décembre 2011. Venez dessiner l'avenir de votre région*. Orléans Cedex: Région Centre.

[[http://www.regioncentre.fr/files/live/sites/regioncentre/files/contributed/docs/avenir-region/sraddt/SRADDT\\_Session\\_decembre\\_2011.pdf](http://www.regioncentre.fr/files/live/sites/regioncentre/files/contributed/docs/avenir-region/sraddt/SRADDT_Session_decembre_2011.pdf)].

Ruimte Vlaanderen (2014a). De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening : Wijzigingen 4-2014 (B.S. 15-04-2014). Vlaamse overheid : [http://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/docs/VCRO/VCRO\\_wijziging\\_20140425.pdf](http://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/docs/VCRO/VCRO_wijziging_20140425.pdf)

Ruimte Vlaanderen (2014b). Stedenbouwkundige verordeningen. [01.04.2014, Vlaamse overheid: <http://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/Planning/Verordeningen>].

SRE Milieudienst (z.d.). SRE Omgevingsmonitor. [10.03.2014, SRE Milieudienst: <http://www.sre-omgevingsmonitor.nl/index.html>].

Tesson, F. (2007). Les Schemas de coherence territoriale. [25.02.2014, Tesson: <http://web.univ-pau.fr/~ftesson1/tesson/images/fiches%20doc/SCOT.pdf>].

Town and country planning act (1990). [17.02.2014, GOV.UK: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/section/288>].

UCM Environnement (2008). Permis d'environnement Le Recours. Annexe de la fiche thématique permis d'environnement. [05.02.2014, UCM: <https://www.ucm.be/Environnement/Permis-d-environnement>].

UCM Environnement (z.d.). Parcours de la demande de permis unique. [05.02.2014, UCM: <https://www.ucm.be/Environnement/Permis-d-environnement/Permis-unique>].

Union des Villes et Communes de Wallonie (15.02.2011). *Permis de lotir et permis d'urbanisation: l'après Resater Premies constats. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*. Namur: Union des Villes et Comunnnes de Wallonie.

Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (15.05.2009). [01.04.2014: Vlaamse overheid: <http://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1018245.html>].

Vlaamse overheid (2010). Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010. Brussel: Vlaamse overheid. [[http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/docs/Handhavingsplan\\_ro\\_2010.pdf](http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/docs/Handhavingsplan_ro_2010.pdf)].

VVSG (2013). De omgevingsvergunning komt eraan. [02.04.2014, VVSG: [http://www.vvsg.be/omgeving/milieuvergunning\\_meldingen\\_vlarem/pages/omgevingsvergunning.a.spx](http://www.vvsg.be/omgeving/milieuvergunning_meldingen_vlarem/pages/omgevingsvergunning.a.spx)].

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (01.10.2010). [10.02.2014, Rijksoverheid: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0024779/geldigheidsdatum\\_10-02-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0024779/geldigheidsdatum_10-02-2014)].

Wet Ruimtelijke ordening (01.07.2008). [10.02.2014, Rijksoverheid: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/geldigheidsdatum\\_10-02-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/geldigheidsdatum_10-02-2014)].

#### **4.9.2 Interviews & bevraging**

- Allmendinger Alf (17.03.2014). Professor of Land Economy University of Cambrigde [Schriftelijke bevraging].
- Borgman Gijsbert en De Vries Mirjam (24.03.2014). ministerie van Infrastructuur en Milieu [Schriftelijke bevraging].

- Breuer Christophe (31.03.2014). Researcher/Ph.D Candidate, University of Liège [Schriftelijke bevraging].
- Demaziere Christophe (19.03.2014). Professeur en urbanisme Université François-Rabelais de Tours [schriftelijke bevraging].
- Desjardins Xavier (26.03.2014). Maître de conférence - directeur de l'équipe CRIO; Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne-UMR Géographie-Cités - Equipe CRIA [Schriftelijke bevraging].
- De Gast Annechien (31.03.2014). Programmamanager gemeente Utrecht, Ruimtelijke en Economische ontwikkeling [Schriftelijke bevraging].
- Rydin Yvon (18.03.2014). Professor of Planning, University College London [Schriftelijke bevraging].
- Tolfree Tom (25.03.2014). Head of Research Department for Communities and Local Government [Telefonisch interview].
- Van Cutsem Michael (19.03.2014), Directeur de Recherche Institut Destrée [Schriftelijke bevraging].

## **5 BKRO EN MONITORING: ANALYSE EN AANBEVELINGEN OVER POSITIE, GEBRUIK EN TOEKOMST**

---

Waar het eerste luik van het onderzoek gericht was op een conceptuele kadering (hoofdstuk 2), een sectoranalyse (hoofdstuk 3) en een landen- en regio-analyse (hoofdstuk 4), ging het tweede luik (= WP 4) in essentie over de positionering, gebruik en mogelijke toekomst van een lokale bestuurskrachtbenadering en concrete monitor op het vlak van ruimtelijke ordening (zie hoofdstuk 1).

In dit deel werken we deze punten uit, waarbij we voortbouwen op de eerder verzamelde informatie uit de overige werkpakketten zoals gerapporteerd in de vorige hoofdstukken, maar ook op een aantal bijkomende interviews (individueel en in groep) die hiervoor afgenomen werden (zie lijst en gebruikte interviewschema in bijlage 5). Het geheel van deze informatie werd vervolgens binnen het onderzoeksteam eerst grondig individueel geanalyseerd door elk teamlid vanuit de eigen expertise apart om vervolgens via teambesprekingen (zogenaamde onderzoekerstriangulatie, zie hoofdstuk 2) en een gedachtewisseling met de stuurgroep tot onderstaande tekst te leiden. Waar wenselijk geven we aan in hoeverre bepaalde posities/uitspraken al dan niet in overeenstemming zijn met hetgeen door respondenten werd aangegeven, zonder echter individueel of herkenbaar te citeren.

We werken dit hoofdstuk uit in twee hoofddelen: de eigenlijke analyse en een reeks aanbevelingen.

### **5.1 ALGEMENE BEKNOPTE ANALYSE**

In dit onderdeel presenteren we een beknopte en overkoepelende analyse als tweede luik van het onderzoek (zie hoofdstuk 1), waarbij we de eerder vergaarde inzichten koppelen aan bijkomende analyse op basis van de bevraging van een aantal stakeholders. Deze analyse vormt samen met de conceptuele benadering en analyses in de vorige hoofdstukken de basis voor een reeks aanbevelingen in het volgende onderdeel.

#### **5.1.1 Bestuurskracht neemt toe, maar is kwetsbaar**

We beginnen met een algemeen punt dat volgens ons belangrijk is voor de lezers van dit rapport en in kader van de verdere uitwerking van de interbestuurlijke relaties: alle respondenten geven aan dat de bestuurskracht op het vlak van ruimtelijke ordening in de afgelopen jaren bij de meerderheid van de gemeenten verhoogd is. Elementen ter verklaring of ondersteuning die door respondenten aangehaald werden waren met name de introductie van structuurplanning, inzet op ambtelijke capaciteitsverhoging via de GSA's en een actieve atria-werking die gekoppeld is aan het ontvoogdingsproces.

Tegelijkertijd wordt door zowat iedereen gesteld dat er een kleine minderheid van gemeenten blijft bestaan die door de respondenten als weinig bestuurskrachtig worden bestempeld. In die groep onderscheiden respondenten gemeenten waarbij dit te wijten zou zijn aan onkunde of een gebrek aan middelen (bv. niet in staat een GSA te vinden of nodige software aan te kopen en te gebruiken) en gemeenten die vooral eigengereid zouden handelen en creatief omgaan met de Vlaamse beleidskaders. Sommigen stellen dat er in die laatste groep nog sterker ingezet moet worden op

‘capaciteitsverhoging’ van lokale politici, maar geven ook aan dat er rekening moet gehouden worden met bepaalde ‘drivers’ die alle lokale besturen onder druk zetten om in de ogen van sommige respondenten ‘slechte’ ruimtelijke beslissingen te nemen (zie verder). Het is hier echter ook duidelijk dat uitspraken over bestuurskracht telkens een appreciatie van de respondenten vormt, waarbij de uitgangspunten/invulling ervan kan verschillen (zie verder).

In de context van de BKRO-monitor blijkt hier ook dat de meeste stemmen aangeven dat uitspraken over bestuurskracht vooral kwalitatieve informatie en een kwalitatief beoordelingsproces vergen. De sectorbesprekingen van wonen en mobiliteit (hoofdstuk 3) leveren overigens een gelijkaardig beeld op, waar onder meer de vinger aan de pols via advisering door Vlaamse ambtenaren meer inzicht geeft in bijvoorbeeld aan- of afwezigheid van motieven, leiderschap en strategisch inzicht van besturen.

In het kader van dit onderzoek komen ook de bredere institutionele vragen in beeld, namelijk over schaal van gemeenten en mogelijke taakverdeling – wat centraal en decentraal kan en moet gebeuren op ruimtelijke ordeningsvlak. Dergelijke elementen kwamen echter te diffuus of te algemeen aan bod om hier verder te ontwikkelen, wetend dat deze ook al een stuk in beeld gebracht werden in een aantal werkteksten van de ontwikkelaars bij Ruimte Vlaanderen<sup>8</sup>.

### 5.1.2 Uiteenlopende visies op de interbestuurlijke relaties

Er bestaan binnen Ruimte Vlaanderen verschillende opvattingen over de positie van lokale besturen in het ruimtelijk beleid, met name over de mate van gemeentelijke autonomie die wenselijk is en de positie die Ruimte Vlaanderen zelf dan moet innemen op dit vlak. We stellen vast dat er binnen Ruimte Vlaanderen geen duidelijke eensgezindheid bestaat over hoe die relaties concreet ingevuld moeten worden. We zien grofweg twee stromingen.

Een eerste stroming stelt dat het de bedoeling van Ruimte Vlaanderen moet zijn om gemeenten op eigen benen te laten staan en dat de lokale verantwoordelijkheid voor een goed lokaal ruimtelijk ordeningsbeleid ook betekent dat de beoordeling ervan meer lokaal moet zitten, dus ingebed in de lokale democratie. Deze benadering stemt overeen met wat we in Nederland (zie hoofdstuk 4) als trend vaststelden: elk bestuurlijk niveau kent een eigen beleids- en beheerscyclus voor de eigen ruimtelijke taken en is ook zelf verantwoordelijk voor de opvolging en evaluatie ervan. Ruimte Vlaanderen zou volgens deze stroming meer afstand van de lokale besturen moeten nemen om gemeenten sterker voor de eigen verantwoordelijkheid te plaatsen. Motieven zijn enerzijds de overtuiging dat dit een juiste invulling van subsidiariteit is en anderzijds dat de capaciteit van Ruimte Vlaanderen om sterk in het ruimtelijk beleid van individuele gemeenten te sturen beperkt is en die energie beter in het realiseren van eigen (andere) Vlaamse ruimtelijke doelstellingen zou worden geïnvesteerd. De BKRO-monitoring is voor deze stroming dan nuttig om een publiek toegankelijke generieke dataset ter beschikking te stellen die, al dan niet via rapportages, gebruikt kan worden door lokale belanghebbenden (partijen, GECORO, burgers, organisaties, ...) met het oog op de lokale democratische praktijk.

---

<sup>8</sup> Zie naast de eerder vermelde rapporten ook de volgende teksten, namelijk twee papers geschreven voor de Plandag 2014: (a) Van Butsele, Sylvianne, Toebak, Kathelijne Toebak & Coelmont, Inge. (2014). *Bouwen aan interbestuurlijk partnerschap. Focus op het interbestuurlijke samenspel in de ruimtelijke ordening in Vlaanderen*. Paper voor Plandag 2014. 11 p. en (b) Vervoort, Peter, Hermy, Jozefien, Penninx, Inge, Pisman Ann. (2014). *Groeien van government naar governance met subsidiariteit als rode draad doorheen het ruimtelijk beleid in Vlaanderen*. Paper voor Plandag 2014. 11 p.

Een tweede stroming neigt naar een sterker controlerende rol van Ruimte Vlaanderen waarbij de mogelijkheid tot sanctionering in beeld blijft. Hier speelt vooral de bezorgdheid over de mogelijke impact van verdere autonomie op het lokaal vlak met in hun ogen ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen tot gevolg (bv. bouwen in waterzieke gebieden, alsnog ruimere kavels, enz.). Binnen deze stroming is het vertrouwen in verhoogde vrijheidsgraden voor lokale besturen op het vlak van ruimtelijk beleid eerder beperkt. Daarbij wordt met name gewezen op de grote drijvende krachten die lokaal het ruimtelijk beleid onder druk zetten, zoals het willen verruimen van de fiscale draagkracht via verdere economische en woonontwikkeling maar ook de vaak beperkte afstand in met name kleinere gemeenten tussen bestuur en burger waarbij het individuele belang te sterk gediend zou worden met ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen tot gevolg. De BKRO-monitoring zou voor deze stroming dan eerder moeten helpen om die ontwikkelingen op het Vlaamse niveau op te volgen en eventueel in te grijpen, al is de huidige set van indicatoren daarvoor niet meteen geschikt (zie verder).

Dat er geen consensus bestaat over de invulling van de interbestuurlijke verhoudingen is niet zo verwonderlijk. Het departement Ruimte Vlaanderen onderging recent een transitie, waardoor de interne afstemming en communicatie tussen de nieuwe afdelingen nog niet helemaal op punt blijkt te staan. Belangrijker is echter de onzekerheid die heerst in verband met het nieuwe beleidsplan. Waar het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) een min of meer afgebakende bevoegdheidsverdeling en verhoudingen definieerde, staan deze vandaag in het traject groenboek – witboek ter discussie. Tegelijk is er door het uitblijven van een nieuw beleidsplan nog erg veel onduidelijkheid hoe de interbestuurlijke verhoudingen in de toekomst zullen gedefinieerd worden. Het is duidelijk dat men meer richting een model van partnerschap wil, maar het is veel minder duidelijk op welke vlakken het Vlaamse beleidsniveau het noodzakelijk acht om toch hiërarchisch te blijven sturen, omwille van mogelijke afwentelingseffecten. In sommige andere sectoren blijkt het gebrek aan een duidelijk Vlaams beleidsplan – met name het uitblijven van een vastgesteld Vlaams Mobiliteitsplan en Vlaams Woonbeleidsplan - eveneens een hinderpaal voor de verdere invulling van de interbestuurlijke verhoudingen (zie ook hoofdstuk 3). Ook het transitiepad van een vrij hiërarchisch gestuurd RSV naar een op partnerschappen gebaseerd beleidsplan brengt nog vele onzekerheden met zich mee. Hierdoor heerst ook grote onduidelijkheid in welke mate Vlaanderen verder zal inzetten op ondersteuning van de gemeenten en welke middelen hiervoor ter beschikking zullen gesteld worden.

Het bestaan van verschillende opvattingen hoeft de ontwikkeling van een bestuurskrachtstrategie niet te hinderen, maar vergt wel duidelijke afspraken wat de bestuurskrachtmonitor wel en niet is/kan zijn en hoe de interbestuurlijke verhoudingen op andere vlakken worden ingevuld. Concreet moet duidelijk gemaakt worden hoe de bestuurskrachtmonitor zich verhoudt tot toezichtmogelijkheden, algemene beleidskaders die sturend zijn voor lokale ruimtelijke acties en de verschillende rollen van de geledingen van Ruimte Vlaanderen in deze (zie aanbevelingen).

### **5.1.3 Gebruik van een BKRO-monitor**

We stellen vast dat de meningen binnen Ruimte Vlaanderen over het nut en de positie van BKRO-monitoring verdeeld zijn, waarbij vooral duidelijk wordt dat er nog heel wat openstaande vragen zijn die mee bepalend zijn voor het mogelijk nut, de positie en de ontwikkeling ervan en die aldus belangrijke contextfactoren vormen. Het gaat onder meer over vragen m.b.t. beleidskeuzes en – kaders in relatie tot BRV en de eigen transitie binnen Ruimte Vlaanderen, zoals net besproken.

Zoals in het conceptueel hoofdstuk (hoofdstuk 2) uiteengelegd, zijn er drie mogelijke gebruiksniveaus van een monitor te onderscheiden: leren, opvolgen en sanctioneren. Indien een BKRO-monitoring verder ontwikkeld wordt, dan is de voorkeur bij de meeste respondenten duidelijk gericht op leren.



We stellen vast dat de drie gebruiken bij de geïnterviewde stakeholders immers wel in beeld komen, maar het draagvlak gradueel afneemt. De meesten zien een mogelijke rol voor het leren, sommige respondenten zien nog mogelijkheden om via deze weg het beleid van de lokale besturen op te volgen, maar weinigen bepleiten om de BKRO-monitor te koppelen aan sanctionering. Respondenten halen het leerperspectief aan omdat opvolging en zeker sanctionering wellicht beter via andere instrumenten, informatiebronnen en prestatie-indicatoren kan gebeuren (zie verder).

De door respondenten aangehaalde argumenten sluiten sterk aan bij diegene die we zelf vanuit eigen ervaring en de literatuur al in het conceptueel hoofdstuk formuleerden om de BKRO-monitor, zoals in ontwikkeling, in de eerste plaats als een leerinstrument te beschouwen (zie hoofdstuk 2). Ten eerste is de huidige set van indicatoren te beperkt om er belangrijke consequenties voor individuele lokale besturen aan te koppelen. De landen/regio-analyse (zie hoofdstuk 4) leerde bijvoorbeeld dat het koppelen van 'targets' aan niet doordachte indicatoren kan leiden tot perverse effecten. Diensten behaalden hun doelen wel, maar dit leidde eerder tot een kwaliteitsverlaging dan tot een -verhoging. Ten tweede zou belangrijke consequenties koppelen aan de BKRO-monitor vooral ongewenste neveneffecten en –gedrag met zich meebrengen. Gemeenten zullen minder snel bereid zijn om data correct aan te leveren. Bovendien is er het risico dat de indicatoren een doel op zich worden, en geen middel om de bestuurskracht te meten. Zo kan het nuttig zijn om doorlooptijden te meten, maar wanneer er afgerekend wordt op doorlooptijden, is de kans groot dat snelheid ten koste gaat van kwaliteit. De wetenschappelijke literatuur over prestatie-indicatoren heeft dit soort praktijken in heel veel verschillende landen en sectoren naar boven gebracht. Ruimte voor leren en dialoog moet de prikkels tot dergelijk gedrag verminderen. Ten derde past leren binnen het interbestuurlijke gelijkwaardigheidsdenken dat Ruimte Vlaanderen in haar teksten bepleit<sup>9</sup>. We waarschuwen hier ook voor benchmarking<sup>10</sup> en vergelijkingen op basis van de monitoringgegevens: er kunnen heel wat verklaringen zijn waarom een gemeente beter of slechter scoort op bepaalde indicatoren en het is het totaalbeeld dat gezien, maar ook geduid moet worden. Benchmarking zal dan eerder nuttig kunnen zijn om in dialoog met gemeenten resultaten te bespreken, eerder dan er belangrijke consequenties aan te verbinden. Om de controlefunctie van een monitor van het ene bestuursniveau over het andere te voorkomen, werd in Nederland bijvoorbeeld de monitoring van beleid en beleidseffecten een eigen bestuurlijke bevoegdheid. Dit wil zeggen dat het eigen bestuursniveau bevoegd is om het eigen beleid te monitoren. Op lokaal niveau vertaalt dit zich in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waarbinnen dewelke een ruimtemonitor wordt ontwikkeld (zie hoofdstuk 4).

Enkele kritische stemmen vrezen dat BKRO-monitoring zonder sancties (positief of negatief) gemeenten onvoldoende zullen prikkelen tot medewerking en – wat volgens sommigen toch de bedoeling is - hun gedrag bij te sturen. Over wat een concrete sanctionering moet inhouden, is er echter geen duidelijkheid. Er wordt gewezen op de mogelijkheden om eventueel bijkomend te subsidiëren of in te grijpen op de lokale bevoegdheden, in de plaats te treden, enz., maar zonder dat er een sterke overtuiging is dat dat zinvol en vooral haalbaar is. Tegelijkertijd kan dit volgens sommigen wel deel uitmaken van een ontwikkelingspad van de monitor: eens op punt of verder uitgewerkt, kan dit alsnog een piste zijn (zie aanbevelingen). Zelf geloven we echter in het leermodel, waarbij opvolgen en sanctioneren gekoppeld kan blijven/worden aan andere instrumenten, verdere beleidsplanning en het toezicht (zie aanbevelingen). Als indicatoren nuttig moeten zijn voor lokale

---

<sup>9</sup> Zie onder meer de eerder vermelde rapporten en de twee papers geschreven voor de Plandag 2014.

<sup>10</sup> Benchmarking betreft het meten en vergelijken van de prestaties van een organisatie met andere organisaties. Dergelijke benchmarking kan organisaties helpen om zichzelf te positioneren ten opzichte van anderen en daarbij te streven naar het benaderen van de best presterende organisaties. Om dit te kunnen doen, is vergelijkbare informatie over die organisaties noodzakelijk.

besturen, dan is het van belang dat de monitor intrinsiek overtuigend is voor lokale besturen zonder de stok van de sancties achter de deur. We stellen verder vast dat de bestuurskrachtmonitor in de eerste plaats als een instrument voor Ruimte Vlaanderen wordt gezien, waarbij vooral twee mogelijke interne hoofdgebruikers in beeld komen, namelijk de Afdeling Onderzoek en Monitoring en anderzijds de relatiebeheerders van de Afdeling Adviseren en Participeren Lokaal. Daarbij merken we op dat de BKRO-monitor zoals nu in ontwikkeling niet noodzakelijk strookt met de behoeften van de relatiebeheerders voor hun huidige takenpakket, behoeften die zowel terreinkennis als een hulpmiddel voor risicoanalyse omvatten. Er lijkt voor deze groep meer behoefte aan indicatoren die prestaties en beleidseffecten kunnen meten. Verder kan de BKRO-monitor ook relevante inzichten helpen genereren voor de Afdeling Juridische en Beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld om te bepalen welke nieuwe beleidsinitiatieven op het vlak van bestuurskracht aangewezen zijn.

Volgende gebruiken van de BKRO-monitor komen verder in beeld. Ten eerste kan de gemeente voor zichzelf een aantal lessen trekken en haar beleid en beheer bijsturen. De BKRO-monitor biedt immers inzicht hoe een individuele gemeenten op een aantal terreinen functioneert, waarbij die informatie niet alleen door het gemeentebestuur, maar ook door andere gemeentelijke stakeholders gebruikt kan worden. Concreet kan de BKRO-informatie bijvoorbeeld jaarlijks in een kort rapport ter beschikking van gemeenten gesteld worden, zoals de gemeentelijke profielschetsen die ABB en SVR nu al produceren. Ten tweede kan de Vlaamse overheid lessen trekken voor het eigen beleid en instrumenten. Ten derde kunnen stakeholders in partnerschap trachten analyses uit te werken en eventuele verbeteringstrajecten op te zetten. Daarbij kan bijvoorbeeld op het niveau van verschillende groepen of clusters van gemeenten gewerkt worden, al niet ad hoc of via lerende netwerken of leercirkels (zie hoofdstuk 2 en aanbeveling 5.2.1.2.). De BKRO-monitor kan aanleiding geven tot het analyseren en bespreken van data in groepen van gemeenten via interview, bv. hoe landelijke gemeenten invulling geven aan hun handhavingsbeleid. Belangrijk hierbij is dat Ruimte Vlaanderen geen exclusieve rol speelt, maar hier in dialoog treedt met de relevante partners op het terrein, zoals VVSG en Vlinter, maar naargelang het thema eventueel ook belangengroepen. Het gebruik van de atria, maar ook alternatieve platforms (bv. voor lokale beleidsmakers) is in dit verband verder uit te werken.

#### **5.1.4 BKRO-monitor in relatie tot andere informatienoden**

Over het nut van de BKRO-monitor noteerden we verschillende visies. Enerzijds werd het instrument als potentiële leverancier van nuttige informatie beschouwd, omdat het een min of meer geobjectiveerd beeld zou kunnen geven van bepaalde aspecten van de bestuurskracht van de gemeenten. Relatiebeheerders kunnen doorgaans op basis van hun terreinkennis en de dossierbehandeling een vrij goede subjectieve inschatting maken van de bestuurskracht. De monitor kan helpen om de subjectieve appreciatie te onderbouwen door meer objectieve gegevens aan te reiken, zodat de problematiek van de gemeente gemakkelijker bespreekbaar wordt. Anderzijds waren er ook kritische stemmen over de interne validiteit van de monitor. Hoewel de indicatoren werden afgetoetst op verschillende atria en er een zeker draagvlak bestaat, is dit draagvlak niet uniform binnen het departement zelf. Sommige indicatoren werden niet relevant geacht of methodologisch te moeilijk om te meten. Ook werd erkend dat het begrip bestuurskracht een erg complex concept is dat zich moeilijk door kwantitatieve data laat meten. Sommigen gaven aan dat een meer kwalitatieve analyse wellicht een scherper beeld zou kunnen geven (zie aanbeveling over visiteren), maar er daarvoor wellicht te beperkte menskracht en tijd beschikbaar is.

Verder stellen we vast dat voor de meeste respondenten andere informatieprioriteiten bestaan. Er is een duidelijke behoefte of wens om beleidseffecten en prestaties van lokaal ruimtelijk beleid te kunnen meten. De BKRO-monitor lijkt hiervoor in de huidige vorm niet de aangewezen weg. De

Ruimtemonitor wordt door sommigen aangehaald als een potentiële informatiebron op dit vlak (zie ook aanbeveling 5.2.2.2.).

Ook de koppeling aan de gemeentelijke beleidsplanning waarbij gemeenten kunnen intekenen op Vlaamse beleidsprioriteiten en deze via de BBC-rapportering eventueel opgevolgd kunnen worden, wordt door sommigen als een piste naar voor geschoven. Volgens ons zijn beide bronnen zeker relevant en af te stemmen met de BKRO-monitor als onderdeel van een bestuurskrachtstrategie (zie aanbevelingen).

Verder is er op dit ogenblik nog onvoldoende afstemming tussen het initiatief van Ruimte Vlaanderen en ontwikkelingen in andere sectoren en bij andere administraties, waardoor er zowel vanuit het perspectief van gemeenten als van de Vlaamse overheid risico's ontstaan op monitoringlast en efficiëntieverlies. Hoewel de ontwikkelaars zich hier zeker van bewust zijn (zie ook vraag om sectoranalyse in dit onderzoek) is dit punt vanuit de bril van de lokale besturen, maar ook voor de Vlaamse overheid zelf vanuit een efficiënt en effectief handelen belangrijk om hier te herhalen. Uit de voor deze studie gevoerde sectoranalyse blijkt overigens dat ook andere sectoradministraties van de Vlaamse overheid momenteel met gelijkaardige vragen, uitdagingen en ambities zitten om de relaties met lokale besturen een nieuw elan te geven, zelfs al gebruiken ze daar het concept bestuurskracht niet voor.

### **5.1.5 Koppeling met ander instrumentarium van het ruimtelijke beleid**

Het instrumentarium van het ruimtelijke beleid waarin de gemeenten betrokken zijn is breed. We peilden enerzijds naar opvattingen over de mogelijke koppeling met het instrumentarium gelinkt aan de driedeling plannen, vergunnen en handhaven en de mate waarin ontvoogding hier onderscheidend werkt (zie ook bijlage 5) en we bogen ons anderzijds over de mogelijke relatie met andere instrumenten van het ruimtelijke beleid die gericht zijn op versterking van lokale besturen, met name door subsidiëring.

Een rechtstreekse koppeling met de huidige plannings-, vergunnings- en handhavingssystemen wordt door alle respondenten afgewezen. Een BKRO-monitor omvat wel (deels) informatie geproduceerd en verzameld in het kader van die systemen (zoals aantal vergunningen, RUP's, ...), maar die informatie wordt volgens respondenten beter niet gekoppeld aan rechtstreekse aanpassingen van de gemeentelijke rollen in die systemen. Het leren op Vlaams niveau kan echter wel leiden tot algemene aanpassingen aan die systemen (bv. eventuele vaststelling dat doorlooptijden van vergunningen niet voldoende gehaald worden in meerderheid gemeenten kan leiden tot aanpassing van termijnen), maar dus zonder individuele gemeenten bijvoorbeeld meer of minder bevoegdheden te geven op basis van de BKRO-monitor. De mogelijke koppeling met de BKRO-monitor is er dus één waarbij de BKRO-monitor bepaalde datastromen koppelt/gebruikt, voortkomend uit of relevant voor de drie systemen en waarbij de analyses van data eventueel leiden tot Vlaams beleidsleren en aanpassingen van de systemen.

De andere informatienoden (namelijk over beleidseffecten) en eerder geschetste onduidelijkheden m.b.t. de interbestuurlijke visie van Ruimte Vlaanderen verklaren wellicht ook waarom er geen behoefte of wens bij respondenten bestaat om op dit ogenblik een duidelijke koppeling van de BKRO-monitor met dit instrumentarium te maken. De inhoudelijke uitwerking van de BKRO-monitor roept immers nog een aantal vragen op.

Naast het instrumentarium gelinkt aan de drie systemen zijn er ook andere instrumenten die expliciet inzetten op de versterking van de capaciteitszijde van gemeenten. Concreet gaat het hierbij met name om een aantal subsidiemogelijkheden, namelijk (1) de subsidiëring van gemeentelijke

structuur- en uitvoeringsplannen, (2) subsidies aan gemeenten voor de opleiding van gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren en voor de betaling van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren in kleine gemeenten, (3) subsidies voor strategische projecten in kader van de uitvoering van het RSV en (4) subsidies aan gemeenten voor de opmaak van verschillende registers. Ook voor deze instrumenten zien we geen rechtstreekse koppeling, in de betekenis dat bepaalde BKRO-resultaten rechtstreeks aanleiding zouden geven tot meer of minder subsidiëring van bepaalde gemeenten. De BKRO-monitor zoals nu in ontwikkeling geeft immers geen voldoende duidelijk beeld van de bestuurskracht van individuele gemeenten om een rechtstreekse koppeling (bv. minder bestuurskracht = meer subsidiëring) te verdedigen. Analyses op basis van de BKRO-monitor kunnen eventueel wel aanleiding geven tot het aanpassen van bestaande of het bepalen van nieuwe ondersteunende instrumenten. Zo kan de bestuurskrachtmonitor een signaalfunctie vervullen m.b.t. de lokale ambtelijke capaciteit. Wanneer zou blijken, op basis van een relevante indicator, dat stelselmatig meer gemeenten moeilijkheden ondervinden om een GSA aan te trekken en/of te houden, kan dat het signaal zijn om na te gaan hoe Ruimte Vlaanderen vanuit andere instrumenten dit probleem kan aanpakken, bijvoorbeeld door een bijsturing van de bestaande subsidiëring of andere flankerende ondersteuning zoals interactieve workshops met gemeenten over aantrekkelijke arbeidsomstandigheden voor deze functie, of het verkennen van het poolen van vraag en aanbod voor deze functie over gemeenten heen. Het invoeren van gerichte subsidiëring van vorming voor schepenen bevoegd voor ruimtelijke ordening, zou een andere koppeling kunnen zijn op basis van tendensen die men via een monitor vaststelt (bv. het aantal schepenen RO nieuw in het ambt / met die bevoegdheid na lokale verkiezingen). Daarvoor moet de BKRO-monitor echter eerst effectief in ontwikkeling gebracht worden om vervolgens te zien in hoeverre analyses effectief aanleiding kunnen geven tot het bijsturen of specifiek toepassen van dergelijke andere instrumenten.

Een ander instrument dat we hier ook kort in beeld brengen zijn de atria. De atriawerking is immers eveneens gericht op het versterken van de gemeentelijke capaciteitszijde, met name op ambtelijk vlak, maar dan via het organiseren van een informatie- en uitwisselingsplatform. Een zinvolle koppeling met de BKRO-monitor kan bestaan uit het inbrengen van analyses op basis van de BKRO-monitor in de atria. De atria hebben echter een ruimere werking (o.m. gemeenten informeren over nieuwe wetgeving) en de BKRO-monitor zal dan eerder één onderdeel kunnen vormen van de atriawerking. Het is echter ook verdedigbaar om andere platformen te gebruiken/te ontwikkelen die expliciet op basis van de informatie van de BKRO-monitor georganiseerd worden (zie aanbevelingen).

## 5.2 AANBEVELINGEN

In dit onderdeel lijsten we op basis van de verschillende analyses en vanuit onze expertise een aantal aanbevelingen op. Ze binden dan ook enkel de onderzoekers. Vanuit voorgaande vaststellingen zien we voor de toekomstige interbestuurlijke relaties drie concrete sporen waarop gewerkt kan worden.

Het eerst spoor betreft het ontwikkelen van een **coherent beleid inzake capaciteitsopbouw van lokale overheden**. Zoals uit de gesprekken blijkt, voelen verschillende respondenten de blijvende nood om gemeenten te ondersteunen bij de uitoefening van hun taken. Uit het voorgaande blijkt dat de BKRO-monitor hierin een belangrijke rol kan spelen als lerend instrument. De BKRO-monitor moet echter passen binnen een bredere visie rond capaciteitsontwikkeling en ook in samenhang bekeken worden met andere instrumenten voor capaciteitsopbouw zoals de atria, zoals de rolinvulling van de relatiebeheerders en zoals het systeem van subsidies.

Het tweede spoor is de verdere **ontwikkeling van de inhoud van het beleid en de interbestuurlijke relatie binnen dit beleid**. We hebben vastgesteld dat het ruimtelijke beleid nog volop in ontwikkeling is, waardoor de bevoegdheidsverdeling van de verschillende taken nog onvoldoende is uitgeklaard. Nochtans valt te verwachten dat een aantal Vlaamse doelstellingen enkel via gemeentelijk beleid zullen kunnen gerealiseerd worden (bv. ruimtelijk rendement, veerkracht). In dit kader stelden we tevens een duidelijke informatiebehoefte vast met betrekking tot de effecten van gemeentelijk beleid, zodat Vlaamse doelstellingen kunnen gemonitord worden. Een Ruimtemonitor zou de beleidseffecten en de lokale ruimtelijke ontwikkelingen verder in beeld kunnen helpen brengen. Dergelijke monitoring vormt dan wel een sterkere basis om eventueel te interveniëren ten aanzien van gemeenten indien zij niet voldoen aan inhoudelijke afspraken (bv bouwen in overstromingsgebieden, lage dichtheden zonder goede motivatie, ...)

Het derde spoor is het uitwerken van een geactualiseerde strategie en systeem op het vlak van **toezicht en controle van de hogere overheid op de gemeenten**. Omdat de gemeentelijke autonomie steeds belangrijker wordt, is de rol van de relatiebeheerders de laatste jaren sterk aan het veranderen. Nochtans blijft het toezicht houden op gemeentelijke plannings- en vergunningsbeslissingen die flagrant indruisen tegen Vlaamse beleidskaders in de toekomst wellicht ook nog een belangrijke taak voor de Vlaamse overheid. Ook in andere landen blijft toezicht ondanks de decentralisatie steeds behouden. De beleidseffectenmonitoring uit het tweede spoor is slechts een *end-of-the-pipeline* controle. Vermits plannings- en vergunningsbeslissingen een erg lange invloed kunnen hebben op ruimtelijk inhoudelijk prestaties, en moeilijk om te keren zijn, is het van belang een zekere controle op beslissingen te behouden.

In het volgende deel formuleren we een aantal aanbevelingen per spoor.

### 5.2.1 Spoor 1: Werk aan een strategie voor capaciteitsopbouw van de bestuurskracht van gemeenten

#### 5.2.1.1 *Ontwikkel een visie op bestuurskracht en capaciteitsopbouw*

De bestuurscapaciteit van de gemeenten is de laatste jaren in positieve richting veranderd. Ondanks de grotere autonomie, is het duidelijk dat bij de meeste respondenten de nood wordt gevoeld om de gemeenten op één of andere wijze te blijven ondersteunen. Anderzijds is het niet helemaal duidelijk hoever RV hier in wil gaan en met welke finaliteit, en wat de behoeften van de gemeenten zelf zijn.

De eerste vraag is welke middelen RV hiervoor wenst in te zetten. Capaciteitsopbouw brengt immers een kostenplaatje met zich mee, in termen van de inzet van personeel en middelen. De opbouw van

capaciteit van gemeenten verloopt nu via verschillende instrumenten zoals de individuele dossieropvolging van de relatiebeheerders, plenaire vergaderingen, subsidies, atria, informatieverstrekking via de website. Meer coherentie en een gerichtere inzet van middelen zou kunnen verkregen worden indien Ruimte Vlaanderen een visie ontwikkelt over capaciteitsopbouw van bestuurskracht.

Tweede cruciale vraag in de visie is in welke mate RV de taak van capaciteitsopbouw op zich moet nemen of net moet over laten aan andere sectoren (bv. Departement Bestuurszaken of Agentschap Binnenlands Bestuur?) niveaus (bv. provincies) en/of andere organisaties zoals VVSG of VRP. Hierover is verdere afstemming nodig binnen de Vlaamse overheid en met andere bestuurslagen en verenigingen. Uiteraard hangt dit ook samen met de concrete behoeften rond capaciteitsontwikkeling die bestaan in de gemeenten zelf. De huidige BKRO-monitor geeft hier misschien een indicatie over, maar een diepgaandere bevraging van gemeenten over hun behoeften naar informatie en kennis lijkt ons aangewezen.

De derde cruciale vraag is de visie op de relatie tussen capaciteitsopbouw en de inhoudelijke taken van de gemeenten. Zoals we verder zullen aangeven kan een visie op capaciteitsopbouw enkel ontwikkeld worden in samenhang met de inhoudelijke beleidsdoelstellingen, waarover vandaag nog grote onzekerheden bestaan. Dergelijke visie is bepalend voor de verdere ontwikkeling van een BKRO-monitor.

Het is duidelijk dat de opbouw van een bredere visie op capaciteitsopbouw nog een verder proces zal moeten doorlopen waarbij zowel intern overleg binnen Ruimte Vlaanderen als extern overleg met andere sectoren, provincies en gemeenten en externe actoren aan de orde is.

#### **5.2.1.2 Gebruik een BKRO-monitor als instrument voor capaciteitsopbouw**

Gezien de analyse en de andere aanbevelingen, bepleiten we expliciet om een eventuele verdere ontwikkeling van de BKRO-monitor in de eerste plaats als een leer- en groeitraject te zien, startend met een exclusieve focus op leren. Dit kan via twee verschillende pistes: leercirkels of visitatiecommissies, waarbij de eerste ons de meest haalbare lijkt.

De eerste en lichtste piste zet in op leren op een basisniveau. Daarbij worden aan de hand van een beperkt aantal datastromen (al dan niet geclusterd in de BKRO-monitor) zogenaamde leercirkels opgezet. Deze leercirkels brengen gemeenten samen om onderling, op basis van data, beter inzicht te verwerven in hun activiteiten en van elkaar te leren hoe die eventueel versterkt kunnen worden. Dergelijke leercirkels kunnen geconcretiseerd worden op verschillende manieren en door verschillende stakeholders: de atria kunnen hiervoor gebruikt worden, maar de leercirkels kunnen ook een ad hoc samenstelling omvatten van bepaalde clusters van gemeenten op basis van bepaalde thema's (bv. analyse van doorlooptijden, veel of weinig stilzwijgende wegeringen, veel of weinig handhaven, ...). Dergelijke tafels kunnen vanuit verschillende stakeholders (Ruimte Vlaanderen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, provincies, VVSG, ...), bij voorkeur onderling afgestemd en indien mogelijk via samenwerking, georganiseerd worden. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van bepaalde data van de BKRO-monitor, maar eventueel ook gecombineerd met andere relevante informatie (bv. uit BBC of Ruimtemonitor). De leercirkels zetten dus sterk in op informatie-uitwisseling tussen gemeenten, waarbij er voldoende rekening gehouden wordt met hetgeen vanuit gemeentelijk perspectief als relevant en nuttig wordt ervaren. Leercirkels zijn immers tafels waaraan gemeenten vrijwillig kunnen deelnemen en dus overtuigd moeten zijn van de toegevoegde waarde voor de eigen praktijk. Leercirkels betreffen interactieve sessies, beperkt in de tijd (bv. halve dag) en voldoende gericht (bv. thema 'stilzwijgende wegeringen') waarbij informatie en ervaringen worden uitgewisseld. Dergelijke leercirkels willen bijdragen tot

bestuurskrachtverhoging, maar zetten in op facetten (= specifieke onderwerpen) en zijn licht van opzet (= ad hoc en vergen beperkte inzet van mensen en middelen). De BKRO-monitor kan dan input leveren voor dergelijke tafels, maar is zeker geen exclusieve bron van informatie in deze piste.

De tweede piste is gericht op leren over en voor bestuurskracht op een uitdiepend niveau. Het gaat namelijk over het concreet maken van bestuurskrachtpraktijken van gemeenten via visitaties. Zoals we zelf al in hoofdstuk 2 hebben aangegeven en zoals aangegeven door heel wat respondenten, is bestuurskracht meer dan cijfers, maar gaat het o.m. ook om de mate waarin er een duidelijke visie achter lokale beleidskeuzes zit, dat bestuurskracht eerder afhangt van sterke politici en ambtenaren en een goed samenspel tussen beide dan van de formele ontvoogdingscriteria, enz. We sluiten ons hierbij aan: als bestuurskrachtversterking op het vlak van lokaal ruimtelijk beleid de ambitie is, dan zijn die kwalitatieve elementen van zeer groot belang om hierover uitspraken te doen. De visitatieformule (zie al een beknopte toelichting in hoofdstuk 2) heeft volgens ons op dat vlak heel wat potentieel. De visitatieformule zoals we die hier voorstellen is enkel op leren gericht en is niet gekoppeld aan sancties.

Concreet vormen de BKRO-monitor en eventuele andere bronnen (zoals BBC en Ruimte-monitor, maar bijvoorbeeld ook het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan) de basis voor een leergesprek, waarbij een externe visitatiecommissie in dialoog treedt met lokale stakeholders om (1) de bestuurskracht kwalitatief in beeld te brengen, (2) om de gemeente een spiegel voor te houden en (3) om over gemeenten heen te leren over wat bestuurskracht in de praktijk betekent en welke beleidsrelevante lessen en inzichten hieruit te puren zijn voor de Vlaamse interbestuurlijke visie in het algemeen en de bestuurskrachtstrategie in het bijzonder.

Concreet wordt op basis van de beschikbare informatiebronnen een cijfermatige basis gelegd voor een goed geïnformeerd gesprek ter plaatse. Daarbij is het cruciaal om de juiste vragen te stellen. Enerzijds zijn er vragen tot duiding of toelichting (bv. waarom een beperkte personeelsinzet of verloop op ruimtelijke orderingsdienst? Hoe is de ondersteuning van de GECORO georganiseerd?). Anderzijds gaat het om vragen die peilen naar de wijze van opdrachtinvulling en strategisch beleidsinzicht (bv. waarom gekozen voor bepaalde ontwikkeling op die plek, uitwerken van dat eigen referentiekader voor verdere woonontwikkeling, keuze voor intergemeentelijke samenwerking, enz.?). Een visitatieformule heeft dus als belangrijke toegevoegde waarde dat er ook inzicht over beleidskeuzes en beleidseffecten ontstaat.

De visitatie zelf betreft een plaatsbezoek met externe experts, waarbij deze commissie in dialoog treedt met de lokale stakeholders van het gemeentelijke beleid. Concreet voor ruimtelijke ordening kan dat een halve tot hele dag omvatten, waarin bijvoorbeeld gesproken wordt met een GECORO-afvaardiging, de lokale ruimtelijke orderingsadministratie en het college van burgemeester en schepenen (of een afvaardiging, met name burgemeester en schepenen bevoegd voor ruimtelijke ordening). Optioneel kunnen andere actoren toegevoegd worden, zoals een autonoom gemeentebedrijf dat de ruimtelijke regie voert en andere grondgebonden gemeentelijke administraties. Naargelang het aantal gesprekken zal dergelijk bezoek een halve tot volledige dag beslaan. Optioneel kan in een dagformule ook een bezoek aan één of meerdere strategische ruimtelijke plekken in de gemeente opgenomen worden.

Dergelijke visitatiecommissie bestaat uit externe experts. Concreet denken we aan een samenstelling die lijkt op deze voor de lopende visitaties bestuurskracht van landelijke gemeenten (in opdracht van de VLM): een neutrale voorzitter (een wetenschappelijk expert), een VVSG-vertegenwoordiger (als gemeentelijke kennis- en belangenorganisatie), een gemeentelijk politicus en een gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar uit een andere gemeente (in kader van onderling leren tussen gemeenten) en een verslaggever (een opdrachthouder). We bepleiten om geen vertegenwoordiging

van provincie of Ruimte Vlaanderen op te nemen, omdat dit de openheid van het gesprek kan bemoeilijken. Een open gesprek over het lokale ruimtelijke beleid wordt immers gehypothecerd wanneer een toezichthoudende overheid participeert en de indruk zou bestaan dat die inzichten indirect of direct aanleiding kunnen geven tot sanctionering (bv. verhoogd toezicht). Als de ondersteunende en toezichthoudende rol bij Ruimte Vlaanderen voldoende duidelijk gescheiden wordt kan overwogen worden om ambtenaren die louter ondersteunend voor gemeenten werken toe te voegen.

Tijdens dergelijk plaatsbezoek wordt dan in gesprekken met lokale stakeholders (telkens van bv. 1 tot 1,5 uur) systematisch ingegaan op de verschillende aspecten van bestuurskracht. De systematiek wordt dan bewaakt door een opdrachthouder en het gebruik van een bestuurskrachtkader (zie ook de conceptuele basis die RV eerder al formuleerde, waarin o.m. vier gemeentelijke rollen onderscheiden worden). Op basis van dergelijk plaatsbezoek kan de visitatiecommissie dan een mondelinge en schriftelijke feedback organiseren, waarbij er een kort verslag wordt gemaakt. Dergelijk verslag omvat dan de belangrijkste vaststellingen en inzichten van de commissie m.b.t. het lokale ruimtelijke beleid en dienstverlening, waarbij zowel sterke als leerpunten voor de gemeente worden geformuleerd. Dergelijk rapport heeft dan geen juridische waarde of rechtstreekse impact op de relatie van de gemeente met de Vlaamse overheid, maar is wel een spiegel die het lokale bestuur zelf kan gebruiken, maar die ook andere lokale stakeholders kunnen helpen in het vervullen van hun rol in de lokale democratie. Daarnaast worden ruimere inzichten m.b.t. gemeentelijke bestuurskracht gedestilleerd over gemeenten heen, die bijvoorbeeld aanleiding kunnen geven tot Vlaamse beleidsinitiatieven. Indien op een ruimere schaal toegepast, kan dit ook aanleiding geven tot een kwalitatieve benchmarking (bv. hoe presteert onze gemeente op het vlak van ruimtelijke bestuurskracht tegenover andere gelijkaardige gemeenten?).

Idealiter wordt dergelijk visitatietraject opgezet op langere termijn, waarbij doorheen de tijd meerdere bezoeken plaatsvinden en evoluties in de gemeentelijke bestuurskracht in beeld gebracht kunnen worden. Als Ruimte Vlaanderen een visitatietraject overweegt, bepleiten we echter om te starten met een experiment of piloot, die eventueel later kan uitgewerkt in een breder programma. We bepleiten ook om bij de eventuele uitwerking te leren uit eerdere ervaringen met gemeentelijke of gelijkaardige visitaties in andere domeinen (bv. wonen – sociale huisvestingsmaatschappijen) en af te stemmen met andere sectoren die, in de brede zin, actief zijn in of ambities hebben op dit vlak. We wijzen bijvoorbeeld op de stedenvisitatie (stedenbeleid), de externe audit van lokale besturen (Audit Vlaanderen) en de bestuurskrachtvisitaties van landelijke gemeenten (VLM). Ook hier is de boodschap om als Vlaamse overheid gecoördineerd te handelen en gemeenten niet apart vanuit sectoren te benaderen zonder verdere afspraken.

### **5.2.1.3 Verfijn en verbreed de BKRO-monitor**

Zoals uit de analyse is gebleken gaat echter meer schuil achter het begrip bestuurskracht dan wat de huidige monitor in ontwikkeling afdekt. De dataverzameling en –analyse mag met andere woorden niet beperkt blijven tot periodieke meting van indicatoren als we inzicht willen hebben in en uitspraken willen doen over bestuurskracht, maar moet gepaard gaan met dialoog waarin dergelijke gegevens besproken en bediscussieerd worden, aangevuld worden met verklaringen, enz.

Daarom bevelen we aan om omzichtig om te springen met eventuele benchmarking en concluderende vergelijkingen op basis van de monitoringgegevens alleen (zie ook 5.1.3.). Er dient voldoende rekening gehouden te worden met contextvariabelen, want elke gemeente is anders en een bestuurskrachtbenadering vanwege de Vlaamse overheid – en dus ook Ruimte Vlaanderen – vergt voldoende sensitiviteit voor die variatie. Daarbij is een onderscheid te maken voor de ambities die de Vlaamse overheid zelf aan gemeenten oplegt, welke taken en capaciteit ze minimaal voor/bij



alle gemeenten ziet/verwacht, en voor welke wel variatie mogelijk is. De lokale context is ook dynamisch, bijvoorbeeld naar aanleiding van lokale politieke verschuivingen.

We wijzen hier op het belang van dynamiek en contextafhankelijkheid om twee belangrijke redenen. Ten eerste is dergelijke besef essentieel om bestuurskrachtingspraken juist te kunnen formuleren en gegevens juist te kunnen taxeren. Ten tweede is dat besef ook cruciaal om de interbestuurlijke verhoudingen maatgericht in te vullen.

#### **5.2.1.4 *Stem maximaal af met interne en externe stakeholders en op sectorale of overheidsbrede ontwikkelingen***

Hoewel de ontwikkelaars van de BKRO-monitor al een aantal stakeholders betrekken, is er duidelijk nood aan meer afstemming en overleg indien de BKRO-monitor een belangrijk instrument moet worden. Concreet gaat over twee groepen interne en een groep externe stakeholders.

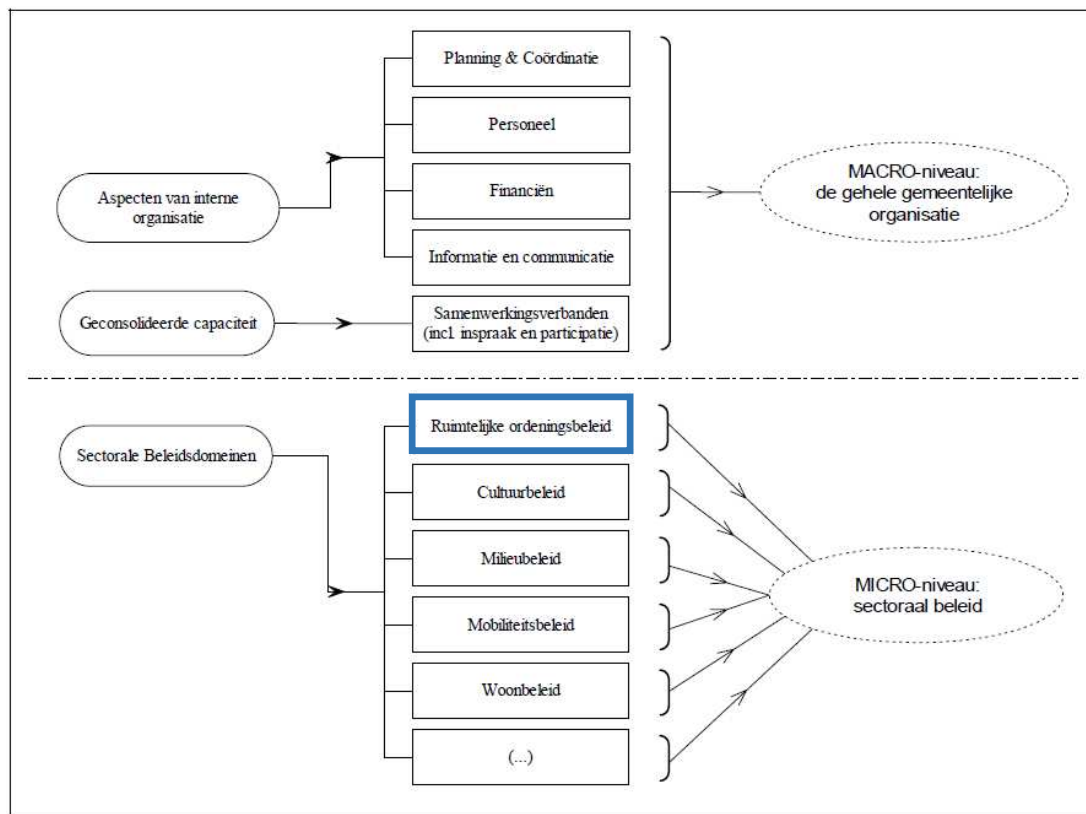
Intern tussen afdelingen is het nodig om maximaal af te stemmen op andere instrumenten en activiteiten die eveneens een relatie met het lokale bestuur en monitoringsnaden inhouden. We denken hierbij concreet aan initiatieven zoals de omgevingsvergunning en de digitale bouwaanvraag, maar evenzeer de veranderende rolinvulling van de relatiebeheerders.

Intern binnen de Vlaamse overheid met andere sectoren is eveneens verdere afstemming vereist. De sectoranalyse wees uit dat ook andere sectoren van de Vlaamse overheid hun relaties met lokale besturen aan het herzien of opbouwen zijn (zie hoofdstuk 3). Daarbij worden verschillende strategieën gehanteerd, maar lijkt het accent (minstens deels) te verschuiven naar begeleiding en kwalitatieve opvolging. De convergentie met Vlaamse beleidsdoelstellingen wordt momenteel, of eventueel in de toekomst allicht (verder) gekoppeld aan de mogelijkheden die het stellen van Vlaamse beleidsprioriteiten, het uitwerken in de lokale beleidsplanning en de rapportagemogelijkheden van de BBC biedt. Tegelijkertijd lijken de betrokken administraties in te zetten op bestuurskrachtverhoging (zonder dit begrip als dusdanig te hanteren) via subsidiëring, erkenning en begeleiding door Vlaamse ambtenaren.

Concreet bepleiten we het afstemmen over de invulling van ieders interbestuurlijke verhoudingen, de inzet van instrumenten en met name datasystemen en rapporteringsvormen. Dergelijke afstemming laat onder meer toe meer gecoördineerd te handelen ten aanzien van gemeenten, waarbij belangrijke efficiëntie- en effectiviteitswinsten mogelijk zijn. De stappen die nu al gezet worden door Ruimte Vlaanderen om bv. Qlickview te koppelen aan de portaalwebsite lokale statistieken moeten verruimd worden. Daarbij lijkt het ons aangewezen dat er ruimer vanuit een coördinerende entiteit zoals het Departement Bestuurszaken (of andere) het voortouw wordt genomen, naar analogie met het planlastendecreet.

Concreet omvat deze aanbeveling ook de suggestie om niet alleen af te stemmen, maar de haalbaarheid van een geïntegreerde bestuurskrachtmonitor ernstig te onderzoeken. Figuur 1 geeft een beeld van wat een geïntegreerde benadering kan inhouden en hoe ruimtelijke ordening daarin kan passen.

Figuur 1: Geïntegreerde bestuurskrachtbenadering (De Peuter & Bouckaert, 2004).



Extern overleg is nodig met onder meer de lokale besturen zelf, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de provincies. Dergelijke afstemming kan ervoor zorgen dat conflict met andere posities en ontwikkelingen bij deze stakeholders minimaal is en de toegevoegde waarde van de BKRO-monitor daarentegen maximaal is. Leerprocessen in het kader van de BKRO-monitor kunnen bijvoorbeeld ook gevoed of georganiseerd worden door deze stakeholders, of de data en – analyses kunnen aanleiding vormen tot andere bestuurskrachtverhogende acties vanwege deze groep.

Wat de externe coördinatie betreft, is een sterker samenspel met de lokale besturen dus zeker wenselijk. Een systematisch contact met VVSG in de verdere ontwikkeling is aangewezen, om de meerwaarde voor lokale besturen te maximaliseren en zo ook het draagvlak te verhogen, ook met het oog op een goede datagaring. We wijzen hierbij ter inspiratie naar het voorbeeld van de werkwijze voor de stadsmonitor, waarbij er in nauw overleg met de steden wordt gewerkt om indicatoren te ontwikkelen. We wijzen ook op het nut om af te stemmen met de vereniging van streekintercommunaales Vlinter, gezien hun rol op het vlak van ruimtelijke dienstverlening.

De externe coördinatie betreft ook het afstemmen met de provincies over de mogelijke meerwaarde van BKRO-monitoring voor de rol die zij spelen ten aanzien van het lokale ruimtelijke beleid. Die rol hangt echter samen met eventuele beleidskeuzes m.b.t. het provinciale niveau door de volgende Vlaamse regering.

#### 5.2.1.5 Pas bestuurskracht en –monitoring ook toe op jezelf

In een gelijkwaardige relatie is het wenselijk dat de ‘vragende’ partij zelf blijkt geeft van ervaring. Scherper gesteld moet Ruimte Vlaanderen zelf de monitoring- en bestuurskrachthandschoen durven

opnemen en de dialoog met stakeholders zoals de gemeenten hierover aangaan. Hoe bestuurskrachtig is Ruimte Vlaanderen? Hoe kritisch, open en transparant worden de eigen capaciteit en opdrachten opgevolgd en geëvalueerd? Vanuit een gelijkwaardig partnerschap is dit een belangrijk punt dat ook het draagvlak voor verdere BKRO-monitoringsinitiatieven of een ruimere bestuurskrachtstrategie bij relevante stakeholders kan verhogen.

## **5.2.2 Spoor 2: Zet in op inhoudelijke beleidsontwikkeling en invulling van de interbestuurlijke relaties**

### **5.2.2.1 Koppel bestuurskrachtmonitoring aan de inhoudelijke opgaven van het ruimtelijke beleid**

Het planningssysteem is in volle transitie van structuurplanning naar beleidsplanning. Hierdoor zijn de inhoudelijke lijnen van het beleid nog onvoldoende uitgeklaard. Deze inhoudelijke lijnen zijn echter bepalend voor de taken die gemeenten zullen toebedeeld krijgen in het ruimtelijk beleid. Indien Vlaanderen bv. een hoger ruimtelijk rendement wil, dan zullen gemeentelijke planning en vergunningen hierbij een belangrijke bijdrage moeten leveren. Het inhoudelijke beleid heeft dus een belangrijke impact op de manier waarop de interbestuurlijke verhoudingen worden uitgewerkt.

### **5.2.2.2 Ontwikkel een strategie om beleidseffecten van het lokale ruimtelijke beleid te meten**

Naast het meten van bestuurskracht detecteerden we vooral ook de nood aan het meten van ruimtelijke beleidseffecten of resultaten. Dergelijke beleidsresultaten kunnen volgens ons onder meer gemonitord worden via de verdere ontwikkeling van de Ruimtemonitor en de lokale beleidsplanning. Concreet kunnen bijvoorbeeld de doelstellingen van gemeenten die in het kader van de BBC opgemaakt en door het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) verzameld worden geanalyseerd worden om inzicht te krijgen in beleidsinhoudelijke keuzes en prioriteiten in het ruimtelijke beleid. Beleidseffecten zoals het al dan niet verder verdichten op het terrein kunnen dan weer via de Ruimtemonitor in beeld gebracht worden.

De strategie om de beleidseffecten te meten impliceert voor ons ook dat Ruimte Vlaanderen een bredere informatiestrategie bepaalt waarbij zowel de informatiebehoefte als de verschillende mogelijke databronnen (zoals BKRO-monitor, BBC-databank en Ruimtemonitor) gecoördineerd worden. Idealiter wordt deze RV-informatiestrategie ook afgetoetst en gestroomlijnd met de informatiestrategie van de Vlaamse overheid m.b.t. het gemeentelijke niveau.

### **5.2.2.3 Ontwikkel een duidelijke en gedeelde visie op de relaties met lokale besturen**

Een geslaagde visie op capaciteitsopbouw past binnen een duidelijke visie op de relatie met de lokale besturen vanuit het ruimtelijke beleid, waarbij ook de relatie met andere initiatieven, beleidskaders, enz. wordt bepaald. De huidige ontwikkelaars reiken al aanknopingspunten aan<sup>11</sup>, maar het is een zaak van Ruimte Vlaanderen (RV) als geheel en in samenspel met de volgende Vlaamse Regering om vanuit een goedgekeurde interbestuurlijke ruimtelijke beleidsvisie verder te werken en daarbinnen een eventuele strategie voor capaciteitsopbouw (waarvan een BKRO-monitor deel kan uitmaken) te plaatsen.

We stellen het hier even scherp, omdat het de opbouw en ook de slaagkansen van elke bestuurskrachtbenadering bepaalt: wat is de positie van de Vlaamse overheid ten opzichte van de gemeentelijke autonomie in opdrachtbepaling en de gemeentelijke capaciteit? Waar en tot hoever

---

<sup>11</sup> Zie onder meer de eerder vermelde rapporten en de twee papers geschreven voor de Plandag 2014.

wilt RV decentraliseren, maar daar vervolgens ook de gevolgen van dragen, namelijk aanvaarden dat binnen die lokale autonomie een bepaald plannings- of handhavingsbeleid ontwikkeld wordt naar eigen inzicht van de gemeente? De vijf ontvoogdingsvoorwaarden vertrekken bijvoorbeeld vanuit de hypothese dat de lokale besturen die daaraan voldoen de minimale capaciteit hebben om om te gaan met meer ruimtelijke vrijheidsgraden. Ruimte Vlaanderen moet dan vervolgens die gemeenten ook los kunnen laten om die grotere autonomie te laten invullen naar eigen inzichten. Indien Ruimte Vlaanderen bepaalde opdrachten niet wilt loslaten omwille van bepaalde redenen, moet dat ook openlijk gezegd worden. Dit is een moeilijke evenwichtsoefening en teksten van Ruimte Vlaanderen bieden al een aantal aanknopingspunten, maar het gevaar van onvoldoende geëxpliciteerde opvattingen en het niet-consequent handelen vanuit die opvattingen dreigt verdere stappen in bestuurskrachtmonitoring te hypothekeren.

### **5.2.3 Spoor 3: Actualiseer het systeem van toezicht en controle en baken het af**

#### **5.2.3.1 Ontvlechting van capaciteitsopbouw en toezicht**

De rollen en taakinvulling van de relatiebeheerders zijn de laatste jaren door het proces van ontvoogding aan het veranderen. Dit heeft als gevolg dat er vandaag minder nadruk op toezicht wordt gelegd, en meer op capaciteitsopbouw. Nochtans blijft de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een belangrijke toezichtsrol behouden in de plannings- en vergunningsprocedures. Uit de landen/regio-analyse (hoofdstuk 4) blijkt ook duidelijk dat de hogere overheid er nog steeds mogelijkheden blijft behouden om in te kunnen grijpen in de lokale planning. In Nederland lijkt dat het meest beperkt, namelijk tot de mogelijkheid om een lokaal bestemmingsplan d.m.v. een reactieve aanwijzing (gedeeltelijk) te laten schrappen. In andere landen blijft er wel een goedkeuringsbevoegdheid bestaan bij de hogere overheid waardoor deze controle sterker speelt.

We wijzen hier op het belang om toezichts- en ondersteuningsrollen voldoende te scheiden. Met de toezichtsrol bedoelen we onder meer het toezicht op individuele gemeentelijke dossiers. De BKRO-monitor past vanuit het leren eerder in een ondersteuningsrol, met het oog op strategische capaciteitsverbetering van de bestuurskracht van gemeenten. We wijzen hier voor verdere inspiratie naar de sectoranalyse, met het voorbeeld van de manier waarop in het domein wonen ondersteuning en toezicht uit elkaar getrokken worden. Qua ondersteuning is er de positief ervaren praktijk bij mobiliteit met de mobiliteitsbegeleiders die gemeenten ondersteunen en adviseren in hun lokaal planproces en bij projecten vanuit beleidsinhoudelijk en kwaliteitsoogpunt, ondersteunen bij vergunningsprocedures, indien nodig een bemiddelingsrol opnemen maar ook de Vlaamse beleidsdoelstellingen uitdragen

#### **5.2.3.2 BKRO-monitor weinig geschikt voor toezicht en controle**

We geloven zelf niet dat het toezicht en sanctioneren via de BKMO-monitor zinvol is in het kader van bestuurskrachtversterking op het vlak van ruimtelijke ordening, maar we reflecteren er hier wel kort over een meer dwingende benadering omdat we in het vorige deel vaststelden dat er verschillende opvattingen bestaan over de interbestuurlijke verhoudingen binnen Ruimte Vlaanderen. Het idee is dan dat een audit op een meer dwingende wijze eveneens bestuurskrachtversterkend kan werken. We werken het auditspoor niet verder in detail uit, maar beperken ons tot het aangeven van een aantal elementen die bij een eventueel debat mee te nemen zijn.

Ten eerste is er variatie mogelijk. Audits kunnen in het algemeen gericht zijn op: financiën; naleving ('compliance') van regels, beleid en procedures; de operationele werking (in hoeverre hulpbronnen efficiënt en effectief worden ingezet in de primaire processen van de organisatie, bv.

vergunningverlening); forensisch (gericht op onderzoeken van mogelijke inbreuken en klachten), en thematisch (bv. specifiek gericht op lokale handhavingspraktijk).

Ten tweede kan de sanctionering variëren. Sanctionering kan bijvoorbeeld formele waarschuwingen inhouden maar ook ingrijpen op de bevoegdheden van de gemeente, in negatieve zin indien gemeenten bijvoorbeeld ondermaats presteren op het vlak van vergunningsverlening, of in positieve zin indien gemeenten op een aantal criteria positief beoordeeld worden bijvoorbeeld meer vrijheidsgraden toe te kennen.

De auditpiste wordt, indien verder ontwikkeld, bij voorkeur afgestemd met auditambities van andere geledingen van de Vlaamse overheid. We denken concreet aan Audit Vlaanderen, die deze legislatuur de Vlaamse gemeenten zal auditeren op het vlak van organisatiebeheersing<sup>12</sup>. Wanneer Audit Vlaanderen in de toekomst de focus zou verleggen naar thematische onderwerpen (zoals bijvoorbeeld het Rekenhof dat doet), kan RO wel een thema worden.

---

<sup>12</sup> Voor meer informatie over de externe audit van lokale besturen, zie <http://www.auditvlaanderen.be/leidraad>

## 6 BIJLAGEN

---

### 6.1 BIJLAGE 1: SUBVRAGEN VOOR SECTORANALYSE

#### Conceptueel:

Hoe wordt er over gemeentelijke bestuurskracht gesproken in dit beleidsdomein? Gebruikt dit sectoraal beleid en de administratie het concept voor gemeentelijke bestuurskracht (= verhouding gemeentelijke opdracht tot de capaciteit om deze uit te voeren)? Of hanteren ze in dit domein andere begrippen/concepten om hierover te spreken?

#### Beleid:

Welk sectoraal beleid wordt er gevoerd op het vlak van gemeentelijke bestuurskracht (of gelijkaardige concepten)? Hoe wordt dit dan concreet ingevuld? Zijn er trends/ontwikkelingen op dit vlak (bv. nieuwe beleidsuitdagingen, veranderingen in capaciteit, nieuwe instrumenten)?

#### Interbestuurlijk:

Wat is de sectorale visie op de relatie tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen, de lokale autonomie m.b.t. hun opdrachten in deze sector, de gewenste lokale capaciteit om deze opdrachten uit te voeren? (bv. subsidiariteit)

In hoeverre ontwikkelt deze sector een eigen bestuurskrachtsaanpak of worden ook linken met partners in andere sectoren gelegd (bv. binnenlands bestuur, ruimtelijke ordening, ...)?

In het licht van onder meer de toenemende druk op de lokale financiën: wat is de verwachte en gewenste evolutie van de relaties tussen het Vlaamse sectorale beleid en de lokale besturen? (bv. meer/minder decentralisatie, meer/minder ondersteuning, ...)?

#### Monitoring:

In hoeverre verzamelt de sectorale administratie informatie over de lokale besturen? Met welke doelen? Wordt deze informatie gebruikt om zelf of de gemeente te (laten) leren, om gemeenten te sturen en op te volgen, of om punten te agenderen en gemeenten af te rekenen?

Hoe is die monitoring concreet uitgewerkt? (strategische planning, benchmarking, risicoanalyse, BPR, monitors, managementscorekaarten, prestatiebeloning, prestatiebegroting, league tables, burger charters, jaarlijkse rapportage, prestatiecontracten, ...)

Wie is verantwoordelijk voor welke informatie en de verwerking ervan? (bv. sectorale administratie, gemeenten, andere organisaties, ...)

#### Indicatoren:

Welke indicatoren (types/soorten: input, proces, output, effect, impact, of ratio's ervan) worden gebruikt en hoe werden deze ontwikkeld (bv. zelfstandig of in overleg met lokale besturen, wetenschappers, ...)?

In welke mate is ingezamelde informatie enkel kwantitatief (bv. X-aantal dossiers of vergunningen), enkel kwalitatief (bv. informatie inwinnen via visitatiegesprekken) of gecombineerd?

Hoe frequent wordt deze informatie verzameld? (bv. jaarlijks, maandelijks, gevarieerd naargelang indicator, ...)

In welke mate wordt er in de monitoring enkel gericht op de gemeenten of worden ook andere organisaties in beeld gebracht (bv. intergemeentelijke samenwerking, publiek-private partnerschappen, ...)?

#### Analyse & gebruik:

Hoe wordt de informatie verwerkt, ontsloten en gecommuniceerd? (bv. jaarrapporten, verslaggeving in parlement, stakeholders via bv. adviesraden, in webgebaseerde databanken (publiek of beperkte toegang), in combinatie met GIS, ...)

In hoeverre is er sprake van variatie in de monitoring tussen soorten gemeenten (bv. verschillende ambitieniveaus, verschillende indicatorensets centrumsteden, landelijke gemeenten, ...)? Of is alle informatie dezelfde voor alle lokale besturen en het gebruik ook?

In hoeverre is de informatie enkel gericht op de huidige toestand (bv. zoveel vergunningen uitgereikt in jaar X) of wordt er ook gezocht naar informatie gericht op de toekomst (bv. informatie verzamelen over toekomstige uitdagingen)?

In hoeverre worden kwaliteitscriteria en –normen gehanteerd? (bv. X-aantal dagen doorlooptijd is vereist) Is er een sectoraal referentiekader waarop de gemeentelijke informatie afgezet wordt?

Hoe wordt de verzamelde informatie verwerkt en geanalyseerd? Hoe werkt dit door in beleidsvoorbereiding, beleidsbeslissingen, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie? Vlaams en lokaal? In hoeverre worden bv. aanbevelingen geformuleerd op basis van de verzamelde informatie?

#### Algemene inschatting:

In hoeverre is de sectorale bestuurskrachtmonitoring te beschouwen als goed of minder goed functionerend? Waarom is dat het geval?

## 6.2 BIJLAGE 2: INDICATOREN WONEN

### Demografie

- Totaal aantal inwoners
- Oppervlakte woongebied ingekleurd op gewestplan
- Bevolkingsdichtheid in woongebieden
- Loop van de bevolking
- Bevolking volgens leeftijd
- Bevolkingsprognose 2030
- Grootte / types huishoudens
- Prognose particuliere huishoudens 2030
- Demografische coëfficiënten
  - Dependentiecoëfficiënt (Meet de verhouding tussen het potentieel economisch niet-productieve deel van de bevolking, dus jongeren (-20 jarigen) en ouderen (+60 jaar) enerzijds en anderzijds dat deel dat potentieel wel economisch productief is, dus het aantal personen op actieve leeftijd (20-59 jaar)).
  - Familiale zorgindex (Het is een aanduiding van het aantal hoogbejaarden in verhouding tot de bevolking die er normaliter de zorg moet voor nemen (= hun kinderen). Wordt berekend tussen de bevolking van 80+ en 20-59 jaar.)
  - Doorstromingscoëfficiënt (= verouderingscoëfficiënt) (Geeft weer in welke mate de personen die binnen afzienbare tijd uit het arbeidscircuit treden zullen vervangen worden door jonge personen die zich binnenkort zullen aanbieden op de arbeidsmarkt. Is de verhouding tussen de bevolking van 10-24 jaar en de bevolking van 50-64 jaar. Een doorstromingscoëfficiënt lager dan 100 wijst erop dat de beroepsbevolking in een regio zal krimpen, tenminste bij gelijkblijvende arbeidsparticipatiegraad.)
  - Groene druk (Geeft de verhouding tussen de jeugdige bevolking en de bevolking op beroepsactieve leeftijd: tussen de bevolking van 0-19 jaar en de bevolking van 20-59 jaar.)
  - Interne vergrijzing (Proces van groeiend aandeel van ouderen in de bevolking: het aandeel 60-plussers.)
  - Grijs druk
  - Verhouding tussen de leeftijdsgroep van ouderen (60-plussers) en de bevolking op beroepsactieve leeftijd (in deze berekening 20-64 jaar).
- Wonen
  - Aard van de bebouwing
  - Bouwjaar
  - Bouwvergunningen
  - Comfort van de woningen
  - Oppervlakte van de woningen
  - Titel van de woning
  - Huurmarkt
  - Verkoop van onroerende goederen
  - Ouderenvoorzieningen
- Sociaal wonen
  - Aantal sociale woningen



- Aantal sociale woningen gerealiseerd
- Aantal sociale woningen en kavels verkocht
- Type sociale huurwoningen (verhuurd door SHM)
- Huurprijs sociale woningen
- Reservegronden sociale bouwmaatschappijen
- Sociale huisvestingsprojecten (lopende)
- Kandidaat huurders
- Inkomen huurders
- Fiscaal
  - Gemiddeld inkomen per inwoner
  - Gemiddeld inkomen per aangifte
  - Mediaan inkomen per aangifte
- Lokaal woonbeleid
  - Inventaris ongeschiktheid en onbewoonbaarheid
  - Tegemoetkomingen particulieren
  - Projecten lokaal woonbeleid
  - Aanbieden basisinformatie
  - Kamerreglement
  - Toewijzingsreglement
- Ruimtelijke planning
  - Ruimtelijke structuurplannen
  - Ruimtelijke uitvoeringsplannen
  - Bijzondere plannen van aanleg
  - Ontvoogding
- Woon- en andere plannen
- Grond- en pandenbeleid
  - Bindend sociaal objectief
  - Beleidsinstrumenten
  - Leegstandsregister
  - Register onbebouwde bouwpercelen
- Contactgegevens partners lokaal woonoverleg

### 6.3 BIJLAGE 3: MOGELIJKE INDICATOREN VOOR EEN MILIEUBAROMETER

MOGELIJKE INDICATOREN VOOR EEN MILIEUBAROMETER		
	<i>Naam indicator</i>	<i>Geeft informatie over?</i>
<b>1. De gemeente/provincie als bedrijf</b>		
<b>1.1 Beleid</b>		
1	Score interne milieu- en energiezorg van de gemeente als bedrijf (op basis van vragenlijst of survey)	De stand van zaken van de implementatie van interne milieuzorg in de gemeente als bedrijf en daardoor de gemeente als voorbeeldfunctie
2	Index beleidsvoering voor duurzaam lokaal milieu en natuur in de gemeente (op basis van vragenlijst of survey)	
<b>1.2 Afval</b>		
1	Hoeveelheid afval van de gemeentelijke diensten per VTE	Werking intern milieuzorgsysteem, onderdeel afval en daarbij de voorbeeldfunctie
2	Gewichtspercentage van het afval van de gemeentelijke diensten die selectief ingezameld wordt	Werking intern milieuzorgsysteem, onderdeel afval en daarbij de voorbeeldfunctie
<b>1.3 Milieuverantwoord productgebruik</b>		
1	Percentage aankoopbedrag voor milieuverantwoorde producten per productgroep	Werking intern milieuzorgsysteem, onderdeel milieuverantwoord productgebruik en daarbij de voorbeeldfunctie
2	Papierverbruik per jaar per VTE	Werking intern milieuzorgsysteem, onderdeel milieuverantwoord productgebruik en daarbij de voorbeeldfunctie
3	Hoeveelheid gebruik bestrijdingsmiddelen door de gemeente	Werking intern milieuzorgsysteem, onderdeel milieuverantwoord productgebruik en daarbij de voorbeeldfunctie
<b>1.4 Water</b>		
1	Jaarlijks gemeentelijk leidingwaterverbruik per VTE	Werking intern milieuzorgsysteem, onderdeel water en daarbij de voorbeeldfunctie
2	Percentage doorlatende verharde oppervlakten in gemeentelijk eigendom	Doorlaatbaarheid van verharde oppervlakten
3	Afvoerdebiet van gemeentelijke infiltratievoorzieningen voor hemelwater	Infiltratievoorzieningen voor hemelwater
<b>1.5 Hinder</b>		
1	Opwaartse lichtstroom (MW) voor de gemeentelijke gebouwen	Lichthinder door de gemeente
<b>1.6 Energie</b>		

1	Totaal elektriciteitsverbruik door de gemeentelijke diensten per VTE	Elektriciteitsverbruik van de eigen diensten
2	Totaal aardgasverbruik per VTE	Aardgasverbruik van de eigen diensten
3	Aantal zonneboilers in gemeentelijk beheer in m <sup>2</sup> paneeloppervlak	Gebruik van hernieuwbare energie
4	Percentage uitgevoerd van de globale energie-audit	Besparingspotentieel eigen diensten
<b>1.7 Mobiliteit</b>		
1	Percentage milieuvriendelijke voertuigen	Milieuvriendelijke vloot
2	Percentage personeel die te voet, per fiets of met het openbaar vervoer naar het werk komt	Verplaatsingsgedrag personeel
<b>1.8 Natuur</b>		
1	Percentage oppervlakte openbaar groen dat door de gemeente beheerd wordt op milieuvriendelijke (extensieve/natuurlijke) wijze	Natuurvriendelijk beheer door de gemeente, zonder bestrijdingsmiddelen en zonder mest
<b>2. Afval</b>		
1	Aangeboden (totale) hoeveelheid huishoudelijk afval in kg/inwoner/jaar	Omvang van de totale hoeveelheid afval
2	Niet-recuperebaar huishoudelijk afval/inwoner/jaar	Omvang van de hoeveelheid minimaal te verwijderen afval (verbranden)
3	Selectief ingezamelde afvalfracties m.u.v. groenafval, bouw- en sloopafval, houtafval, afgedankte elektrische en elektronische apparaten/ inwoner/jaar	Omvang van de hoeveelheid selectief ingezameld afval
4	Gewichtspercentage van het huishoudelijk afval dat selectief wordt ingezameld	Bereidheid van de inwoners om afval selectief aan te bieden
5	Percentage sorteeresidu PMD t.o.v. de opgehaalde PMD-fractie	Kwaliteit van het PMD en daarbij het inzicht en de discipline in het naleven van de regels
6	Totale hoeveelheid aan opgehaalde sluikstorten per jaar	Hoeveelheid in het sluike gestort afval en daarbij de discipline afval op de juiste plaats te deponeren
7	Hoeveelheid per inwoner door VLAREA erkende kringloopcentra in hergebruik gebrachte goederen (kg/inwoner)	Hoeveelheid van goederen die herbruik worden genomen
8	Percentages van verwerking van het huishoudelijk afval (hergebruik, composteren, reclage, verbranden en storten)	Toestand van de verwerking van het afval, ter vergelijking met de inzameling en aldus het nut van de inzameling
<b>3. Water</b>		
1	Zuiveringsgraad huishoudelijk afvalwater (RWZI, aangevuld met KWZI en IBA): Aantal aangesloten inwoners volgens lozingssituatie	Aantal inwoners waarvan het afvalwater gezuiverd wordt.

2	Aandeel gescheiden riolering t.o.v. totaal km riolering	Hoeveelheid regenwater die niet via de zuiveringsinstallaties loopt.
3	Kwaliteit van het oppervlaktewater: <ul style="list-style-type: none"> <li>– ofwel percentage meetpunten die de basiskwaliteit bereikt (BBI&gt;7)</li> <li>– ofwel PIO (Zuurstofhuishouding op basis van Prati-index opgeloste zuurstof)</li> <li>– ofwel BBI (Belgische Biotische Index= biologische kwaliteit oppervlaktewater)</li> </ul>	Kwaliteit van het oppervlaktewater
4	Percentage van het oppervlaktewater dat basiskwaliteit behaald	
5	Percentage van het wateroppervlak dat zwemwaterkwaliteit heeft	Aantrekkelijkheid voor waterrecreatie
6	Versteningsindex	Oppervlakte van het af te voeren hemelwater, graad voor infiltratie van hemelwater
7	Evolutie kwaliteit grondwaterlagen	
8	Evolutie grondwaterpeil (stijghoogte per watervoerende laag)	
9	Leidingwatergebruik per aangesloten inwoner (kleinverbruik)	Het waterverbruik per inwoner
10	Percentage kwaliteitsvol door de huishoudens gebruikt putwater	Kwaliteit van het door de huishoudens gebruikte putwater
<b>5. Hinder</b>		
<b>5.1 Lawaai en ander hinder</b>		
1	Percentage tamelijk, ernstig en extreem gehinderden geluid, geur en licht.	Hinderervaring van de bevolking
2	Aantal klachten geluid.	De hoeveelheid klachten over geluid
3	Evolutie van het aantal km geluidscherm	De bescherming tegen geluidsoverlast langs grote wegen
4	Evolutie van de typische geluidsemissie door het verkeer op autosnelwegen en het verloop van de verkeersintensiteit op de snelweg nabij het meetpunt	Geluidsemissie van het wegverkeer
5	Evolutie van de typische geluidsemissie voor burgerluchtvaart	Geluidsemissie van het luchtvaartverkeer
6	Jaarlijks gezondheidsverlies door lawaai (DALY's per jaar)	De gevolgen van lawaai op de gezondheid
7	Areaal potentiële en geïnventariseerde stiltegebieden (relevant voor buitengebied)	De aanwezigheid en de grootte van stiltegebieden in buitengebieden
8	Areaal potentiële en geïnventariseerde luidtegebieden (relevant voor stedelijk gebied)	De aanwezigheid en de grootte van luidtegebieden in stedelijke gebieden

9	Aantal andere klachten (dan i.v.m. geluid)	
10	Opwaarts lichtstroom (MW)	Lichthinder
<b>5.2 Luchtverontreiniging</b>		
1	Aantal dagen met goede luchtkwaliteit (op basis van de luchtkwaliteitsindex O3, NO2, SO2, PM10)	Luchtkwaliteit op jaarbasis
2	Emissiedichtheid van de pollutanten NOx, SO2, PM10 en CO2 (afhankelijk van meting)	Uitstoot van verschillende pollutanten
3	Aantal overschrijding van de concentratie van ozon (O3) tov 8-uurswaarde	
4	Aantal dagen waarop de daggemiddelde PM10 concentratie groter is dan 50 microgram/m <sup>3</sup>	
5	Emissie van verzurende stoffen (SO2, NOx, NH3)	
6	Emissies van PCB's door verbrandingsinstallaties, huisvuilverbrandingsinstallaties, ...	
7	Aantal huidkankers	UV-index en de ozonlaag
<b>5.3 Bodemverontreiniging</b>		
1	Inventaris potentieel verontreinigde gronden (aantal kadastrale percelen)	De inventarisatie en het onderzoek van de potentiële verontreinigde gronden
2	Register gekende verontreinigde gronden (aantal kadastrale percelen, ernst en oppervlakte)	Gekende bodemverontreiniging
3	Percentage gesaneerde gronden	De vooruitschrijdingsgraad van sanering van gekende percelen met bodemverontreiniging
4	Percentage urgent te saneren gronden	
5	Aantal lekkende tanks	
6	Aantal meldingen van acute bodemverontreiniging	
<b>4. Natuur</b>		
1	Percentage oppervlakte biologisch waardevolle en biologisch zeer waardevolle gebieden tov totale oppervlakte	De waardevolheid van het gemeentelijke gebied
2	Percentage oppervlakte wettelijk beschermd natuurgebied t.o.v. gewenste oppervlakte (op basis van RSP en VEN)	Wettelijke bescherming van natuurgebieden
3	Oppervlakte natuurbeheerde terreinen en gemiddelde grootte van deze terreinen, rekening houdende met de connectiviteit	Natuurbeheerde terreinen
4	Totaal bosareaal	Hoeveelheid bos

5	Oppervlakte toegankelijke groene ruimten per inwoner (enkel relevant voor stedelijke gebieden)	Hoeveelheid open aantrekkelijk en/of natuurlijk gebied dat toegankelijk is voor passieve en actieve recreatie
6	Aantal soorten verdeeld over de verschillende rodelijstcategorieën voor alle groepen waar tot nu toe Rode Lijsten voor zijn opgesteld.	Indicatie van planten- en diersoorten
7	Aantal doodgereden egels	Versnipperingsgraad en het hierover gevoerde beleid
<b>6. Mobiliteit</b>		
1	Verplaatsingsgedrag (ook Modal Split)	Aantal reizigerskilometers per vervoerswijze
2	Percentage kinderen dat gebruik maakt van individueel gemotoriseerd vervoer om naar school te gaan	Vorm van vervoer gebruikt door kinderen bij hun trip naar en van school
3	Aantal snelheidsduivels bij 'U reed te snel actie'	Snelheid in bebouwde zone en daarbij de verhoogde emissies door verkeer
4	Aantal betaalde parkeerplaatsen als percentage van het totale aantal openbare parkeerplaatsen	De mate waarin sprake is van betaalde parkeerfaciliteiten
5	Aantal fietsenstallingen per inwoner	Gebruik en imago van de fiets
6	Percentage inwoners in bezit van een auto	Autobeschikbaarheid
7	Versnipperingsgraad tengevolge van transportinfrastructuur	Versnippering van groen en open ruimte door transportinfrastructuur
8	Aantal geluids- en geurklachten tengevolge van verkeer	Overlast tengevolge van verkeer
9	Aantal gehinderden door wegverkeer	Overlast tengevolge van verkeer
10	Evolutie van het aandeel goederenverkeer in ton km op de weg in vergelijking met water en spoor (provinciaal niv)	Goederenverkeer op weg, water en spoor
11	(Emissies : zie luchtverontreiniging)	
12	Mogelijke andere indicatoren uit milieutoets	
13	Verhouding van aantal km fietspaden tov aantal km wegen	
<b>7. Energie</b>		
1	Percentage van de energieproductie afkomstig van hernieuwbare energiebronnen	Aandeel hernieuwbare energie tov totale energieproductie
2	Elektriciteitsverbruik door openbare straatverlichting	
3	Huishoudelijk elektriciteitsverbruik per aangesloten inwoner	Elektriciteitsverbruik in de huishoudens
4	Huishoudelijk aardgasverbruik per aangesloten inwoner	Aardgasverbruik in de huishoudens

5	Lokale bijdrage tot de mondiale klimaatverandering (Aandeel van de huishoudens in de CO2- emissies)	
<b>8. Doelgroepen (zie eigen prioriteiten gemeente)</b>		
<b>8.1. Gemeentelijke dienst</b>		
	Zie punt 1.	
<b>8.2. Natuur &amp; Milieu-educatie</b>		
1	index kwaliteitsindicatoren voor NME (zie Aministratief dossier nr. 1 op <a href="http://www.lne.be/themas/natuur-en-milieueducatie/algemeen/educatief-materiaal/docs/kwaliteitsindicatoren.pdf">http://www.lne.be/themas/natuur-en-milieueducatie/algemeen/educatief-materiaal/docs/kwaliteitsindicatoren.pdf</a> )	Kwaliteit van NME
2	Aantal bij NME betrokken vrijwilligers ten opzichte van de totale bevolking	Betrokkenheid van de bevolking bij NME
3	Percentage leerlingen dat deelnam aan NME-activiteiten	Effectiviteit NME-activiteiten
4	Het aantal opgestarte eco-teams (ofwel: percentage inwoners betrokken bij eco-teams)	Inwoners die zich in de buurt actief inzetten voor het milieu en allerlei activiteiten organiseren
<b>8.2. Huishoudens</b>		
1	Percentage gezinnen met een antireclame sticker	
<b>8.3. Scholen</b>		
1	Aantal en aandeel scholen (t.o.v. totaal alle scholen) die deelnemen aan projecten Groene School (lager onderwijs) of MOS (secundair onderwijs)	
<b>8.4. Bedrijven en handelaars</b>		
LANDBOUWERS		
1	Evolutie van de veestapel (runderen, varkens, pluimvee)	
2	Areaal biologische landbouw en aantal biobedrijven	
3	Nitraatgehalte in de meetplaatsen van het MAP-meetnet	Overschrijdingen tov de nitraatnorm van 50 mg/l
4	Overschot op de stikstofbalans (bodembalans) voor de landbouwsector	
5	Totaal areaal goedgekeurde beheersovereenkomsten	
BOUWSECTOR		
1	Hoeveelheid bouw- en sloopafval in tonnen	
2	Percentage nieuwbouwwoningen met een isolatiepeil onder het K-30 peil	Isolatiegraad van nieuwbouwwoningen
3	Aantal zonneboilers in m <sup>2</sup> paneeloppervlak	

	HORECA EN TOERISME	
	INDUSTRIE EN KMO	
1	Emissies industrie naar oppervlaktewater	
<b>8.5. Verenigingen</b>		
<b>9. Gebiedsgericht beleid- ruimtelijke planning</b>		
1	Evolutie van de bebouwde oppervlakte in de open gebieden	
2	Aantal onbebouwde oppervlakte in de woongebieden	
3	Aantal onbebouwde oppervlakte in de industriegebieden	
4	Aantal zonevreemde bedrijven (+ oppervlakte)	
5	Aantal zonevreemde woningen	
6	Oppervlakte groene gewestplanwijziging	



## 6.4 BIJLAGE 4: SUBVRAGEN VOOR LANDEN-/REGIO-ANALYSE

### Basisopmaak regio/land:

Wat is, op hoofdlijnen, het bestuurlijke systeem en op het vlak van RO in het bijzonder? Welke rolverdeling is er op het vlak van RO tussen lokale besturen en hogere overheden?

### Conceptueel:

Hoe wordt er over gemeentelijke bestuurskracht gesproken in de regio/het land? Gebruikt men er het concept gemeentelijke bestuurskracht (= verhouding gemeentelijke opdracht tot de capaciteit om deze uit te voeren), vrij vertaald in het Engels 'local government capacity'? Of hanteren ze er andere begrippen/concepten om hierover te spreken?

### Beleid:

Welk beleid wordt er in het domein RO gevoerd op het vlak van gemeentelijke bestuurskracht (of gelijkaardige concepten)? Hoe wordt dit dan concreet ingevuld? Zijn er trends/ontwikkelingen op dit vlak (bv. nieuwe beleidsuitdagingen, veranderingen in capaciteit, nieuwe instrumenten)?

### Interbestuurlijk:

Wat is de visie op de relatie tussen hogere overheden en de lokale besturen, de lokale autonomie mbt hun RO-opdrachten, de gewenste lokale capaciteit om deze opdrachten uit te voeren? (bv. subsidiariteit)

In hoeverre is er voor RO een eigen bestuurskrachtaanpak of worden ook linken met partners in andere domeinen gelegd (bv. binnenlands bestuur, milieu, wonen, ...)?

Wat is de verwachte en gewenste evolutie van de relaties tussen de hogere overheden en de lokale besturen? (bv. meer/minder decentralisatie, meer/minder ondersteuning, ...)?

### Monitoring:

In hoeverre verzamelen de hogere overheden RO-informatie bij de lokale besturen? Met welke doelen? Wordt deze informatie gebruikt om zelf of de gemeente te (laten) leren, om gemeenten te sturen en op te volgen, of om punten te agenderen en gemeenten af te rekenen?

Hoe is die monitoring concreet uitgewerkt? (strategische planning, benchmarking, risico-analyse, BPR, monitors, managementscorekaarten, prestatiebeloning, prestatiebegroting, league tables, burger charters, jaarlijkse rapportage, prestatiecontracten, ...)

Wie is verantwoordelijk voor welke informatie en de verwerking ervan? (bv. sectorale administratie, gemeenten, andere organisaties, ...)

### Indicatoren:

Welke indicatoren (types/soorten: input, proces, output, effect, impact, of ratio's ervan) worden gebruikt en hoe werden deze ontwikkeld (bv. zelfstandig of in overleg met lokale besturen, wetenschappers, ...)

In welke mate is ingezamelde informatie enkel kwantitatief (bv. X-aantal dossiers of vergunningen), enkel kwalitatief (bv. informatie inwinnen via visitatiegesprekken) of gecombineerd?

Hoe frequent wordt deze informatie verzameld? (bv. jaarlijks, maandelijks, gevarieerd naargelang indicator, ...)

In welke mate wordt er in de monitoring enkel gericht op de gemeenten of worden ook andere organisaties in beeld gebracht (bv. intergemeentelijke samenwerking, publiek-private partnerschappen, ...)

#### Analyse & gebruik:

Hoe wordt de informatie verwerkt, ontsloten en gecommuniceerd? (bv. jaarrapporten, verslaggeving in parlement, stakeholders via bv. adviesraden, in webgebaseerde databanken (publiek of beperkte toegang), in combinatie met GIS, ...)

In hoeverre is er sprake van variatie in de monitoring tussen soorten gemeenten (bv. verschillende ambitieniveaus, verschillende indicatorensets centrumsteden, landelijke gemeenten, ...)? Of is alle informatie dezelfde voor alle lokale besturen en het gebruik ook?

In hoeverre is de informatie enkel gericht op de huidige toestand (bv. zoveel vergunningen uitgereikt in jaar X) of wordt er ook gezocht naar informatie gericht op de toekomst (bv. informatie verzamelen over toekomstige uitdagingen)?

In hoeverre worden kwaliteitscriteria en –normen gehanteerd? (bv. X-aantal dagen doorlooptijd is vereist) Is er een referentiekader waarop de gemeentelijke informatie afgezet wordt (bv. een omschrijving van wat minimaal een bestuurskrachtige gemeente op het vlak van RO is/zou moeten zijn/zou moeten doen)?

Hoe wordt de verzamelde informatie verwerkt en geanalyseerd? Hoe werkt dit door in beleidsvoorbereiding, beleidsbeslissingen, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie? Centraal en lokaal? In hoeverre worden bv. aanbevelingen geformuleerd op basis van de verzamelde informatie?

#### Algemene inschatting:

In hoeverre is de bestuurskrachtmonitoring in de regio/het land te beschouwen als goed of minder goed functionerend? Waarom is dat het geval?

## 6.5 BIJLAGE 5: LEIDRAAD INTERVIEWS WP 4 & OVERZICHT RESPONDENTEN

### Leidraad interviews en focusgroepen in kader van WP 4

#### *Inleiding*

In het Vlaamse ruimtelijke beleid wordt gezocht naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen. In reactie op wat soms een centralistisch en top-down beleid werd beschouwd, wil het Vlaamse beleid de interbestuurlijke verhoudingen op basis van partnerschappen uitwerken. Een kwalitatief partnerschap vereist echter voldoende bestuurscapaciteiten van lokale overheden. Daarom wenst de administratie de bestuurskracht van gemeenten te meten via een bestuurskrachtmonitor. In het buitenland en in andere sectoren blijkt bestuurskrachtmeting slechts een beperkte rol te spelen in de interbestuurlijke verhoudingen, maar in andere sectoren en landen zijn wel vaak kiemen aanwezig van bestuurskrachtmonitoring.

De huidige interbestuurlijke verhoudingen in het Vlaamse ruimtelijke beleid worden bepaald door (1) de bestaande administratieve procedures uit de codex (wie mag wat doen, wie moet goedkeuring geven), alsook (2) de inhoudelijke bepalingen van de structuurplannen (bv wie een bedrijventerrein mag opmaken, wie een woonontwikkeling mag uitvoeren), verordeningen en uitvoeringsplannen. In dit gesprek beperken we ons echter tot de administratieve procedures, omdat een analyse van de interbestuurlijke verhoudingen inzake inhoudelijke bepalingen buiten het bestek valt. Ruimte Vlaanderen stelt als hypothese dat de huidige ontvoogdingscriteria zouden kunnen vervangen worden door een beoordeling/monitoring van de bestuurskracht van de gemeente. Het huidige verschil tussen een ontvoogde en een nieuw-ontvoogde gemeente ligt vooral in de adviesverplichting van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar bij vergunningen, planologische attesten en projectvergaderingen. De overige administratieve procedures kennen een gelijkaardig verloop als in de niet –ontvoogde gemeenten. Dit betekent dat bestuurskrachtige gemeenten een verdere autonomie zouden kunnen krijgen op het vlak van de vergunningverlening (en dus geen bindend advies van de Gew Amb kennen).

We vertrekken voor het onderzoek echter vanuit een breder perspectief op de invulling van deze relatie tussen bestuurskracht en het instrumentarium. Ten eerste is er het argument van kosten en baten voor zowel centrale als lokale overheid: een omstandige bestuurkrachtmonitoring die verder gaat dan de vijf ontvoogdingscriteria is potentieel nogal complex en omslachtig, in vergelijking met de relatief eenvoudige consequenties die eraan verbonden zijn (al dan niet bindend advies bij vergunningen/projectvergadering) vanuit de huidige ontvoogdingsregeling. Ten tweede zal de huidige wetgeving zal in de nabije toekomst wellicht moeten aangepast worden aan de nieuwe methodiek van beleidsplanning, die zowel nieuwe administratieve procedures vereist, als nieuwe inhoudelijke bepalingen zal kennen. Tegelijk zal de vergunning worden omgevormd naar een omgevingsvergunning en zal het decreet complexe projecten een impact hebben op de procedures binnen de ruimtelijke ordening. Een nieuwe interbestuurlijke relatie op basis van partnerschap reikt dus mogelijks veel verder dan de al dan niet afschaffing van het bindende advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar. Het is van belang daarom om na te gaan welke perspectieven bij sleutelactoren aanwezig zijn om de autonomie en partnerschappen verder vorm te geven in het licht van wijzigende procedures en beleidsinhoud, en welke rol een bestuurskrachtmonitor hierin kan aannemen.

## *Doel interviews*

Het doel van de interviews is dus tweevoudig:

1. We wensen na te gaan hoe de relatie tussen “bestuurskracht” en gemeentelijke autonomie moet worden vorm gegeven. Daarbij is het belangrijk om in eerste instantie te vertrekken vanuit de bestaande bevoegdheidsverdelingen en controlemechanismen voor de verschillende instrumenten van het gemeentelijke ruimtelijke beleid. De tabel onder kan hierbij als leidraad worden gehanteerd. Voor elk van de instrumenten is de vraag of een bestuurskrachtige gemeente aangepaste bevoegdheden en controlemechanismen moeten krijgen dan diegene die vandaag worden gehanteerd. Daarbij is het ook belangrijk om na te gaan hoe niet-bestuurskrachtige gemeenten ondersteund worden, of welke consequenties kan een gebrekkige bestuurskracht hebben. Tot slot moet gevraagd worden hoe dit zal moeten evolueren in het licht van de wijzigende regelgeving en instrumenten, met name: omgevingsvergunning, beleidsplanning en procedure complexe projecten
  - Bespreek voor elk instrument de huidige procedure (zie tabel). Vraag aan de respondent in welke mate de huidige procedure een voldoende invulling geeft van een partnerschapsmodel, en in welke mate de procedure voor bestuurskrachtige gemeenten zou kunnen veranderd worden
  - Bespreek met de respondent hoe een aanpassing van deze procedures een risico kan inhouden voor het afwentelen van externaliteiten van ruimtelijke beslissingen op hogere schaalniveaus en hoe deze kunnen verholpen worden.
  - Bespreek met de respondent hoe beleidsplanning, omgevingsvergunning en decreet complexe projecten een effect kunnen hebben op de autonomie van gemeenten
  
2. We wensen ook zicht te krijgen bij geselecteerde sleutelactoren mbt het wenselijke gebruik van een bestuurskrachtmonitor voor het ruimtelijke beleid. Daarbij geldt de conceptuele nota (leren, opvolgen, afrekenen) als kader voor verschillende scenario’s.
  - Bespreek met de respondent welke capaciteiten de gemeente moet hebben om deze gewenste instrumenten met voldoende bestuurskracht te kunnen invullen
  - Bespreek met de respondent de verschillende conceptuele modellen voor het gebruik van de monitor
  - Bespreek de gepercipieerde voor- en nadelen van de verschillende modellen
  - Bespreek de inhoud van de huidige monitor en leg de relatie met de antwoorden uit de vragen uit 1

	Opmaak of herziening gemeentelijk structuurplan	Ruimtelijk uitvoeringsplan	Verordening	Vergunning (reguliere procedure)	Ruimtelijke projecten	Handhaving	Projectvergadering & Planologisch attest
Procedure ontvoegd / <u>niet ontvoegd</u>	Beslissing tot opmaak  Interbestuurlijk overleg via plenaire vergadering  Goedkeuring noodzakelijk door Provincie na VV  Goedkeuring noodzakelijk door Gewest na VV	CBS keurt voorontwerp goed voor plenaire vergadering  GEW SA / Deputatie brengt advies uit  Gemeenteraad stelt vast  Openbaar onderzoek  Behandeling bezwaarschriften GECORO  Definitieve vaststelling  Goedkeuring nodig van provincie  Mogelijkheid tot administratief beroep door gewest	CBS dient voorstel in bij GECORO en Gew St Ambt  Gew St geeft bindend advies  Dept geeft goedkeuring	GSA beoordeelt volledigheid en ontvankelijkheid  CBS organiseert al dan niet openbaar onderzoek  Adviezen Vlaamse instanties / <u>verplicht advies GEW ambt</u>  GSA maakt verslag op  CBS neemt besluit  Afschrift verzonden naar Gew SA (behalve kleine werken)  Administratief beroep mogelijk	Verzoek tot opmaak project van groot belang aan VI Reg  Plenaire vergadering  Advies GECORO  Voorlopige vaststellingen en voorlegging VL overheid  Openbaar onderzoek  Def. Vaststelling  Goedkeuring VI Gewest en Provincie	Toezicht kan op allen niveaus  Voorstel herstellvordering CBS of inspecteur  Hoge raad beslist over herstellvordering  Betekening van vonnis goedkeuring door Hoge raad	Bij grotere werken Kan projectinitiator projectvergadering aanvragen ( <u>gew ambt verplicht</u> )  <u>Planologisch attest: advies Gew Ambt verplicht</u>

## Bestaande controlemechanisme op ontvoogde gemeente:

### Art 5.5.2

De Vlaamse Regering belast [het departement] met een steekproefsgewijze controle van de kwaliteit van de vergunningen in de zin van artikel 4.7.19, §1, derde lid. De resultaten van de steekproeven worden bezorgd aan de Vlaamse Regering.

*(gew. dec. 11/5/2012)*

Wanneer de Vlaamse Regering op grond van deze inlichtingen meent dat een gemeente haar taken inzake het verlenen van vergunningen kennelijk verwaarloost, kan zij de gemeente verplichten om binnen een door haar bepaalde termijn te beraadslagen over voorzieningen en instrumenten om het vergunningenbeleid van de gemeente te remediëren.

Wordt binnen de gestelde termijn geen beslissing genomen, of stemt de Vlaamse Regering niet in met de genomen beslissing, dan kan de Vlaamse Regering beslissen dat de vrijstellingenregeling, vermeld in artikel 4.7.19, §1, derde lid, niet van toepassing is voor de betrokken gemeente, gedurende een door haar aangegeven termijn, die de drie jaar niet mag overschrijden.

§3. De Vlaamse Regering evalueert op regelmatige basis de performantie van en het draagvlak voor de overleggerichte aanpak, vermeld in artikel 5.3.2. De evaluatie peilt daarenboven naar eventuele noodwendigheden of opportuniteiten betreffende de aanpassing van het toepassingsgebied van de regeling.

## Overzicht respondenten WP 4

### Individuele gesprekken<sup>13</sup>:

- Peter Cabus (Secretaris-Generaal, Departement Ruimte Vlaanderen & Afdelingshoofd, Afdeling Strategie, Coördinatie en Evaluatie (SCE)) – 18 april 2014
- Christophe Pelgrims (Afdelingshoofd, Afdeling Juridische Beleidsontwikkeling (AJB)) – 25 april 2014
- Luc Lehouck (Afdelingshoofd, Afdeling Participeren en Adviseren Lokaal (APL)) – 18 april 2014
- Ivo Palmers (Afdelingshoofd, Afdeling Onderzoek en Monitoring (AOM)) – 17 april 2014
- Xavier Buijs (RO-expert, VVSG) – 18 april 2014
- Isabel Jacobs (Vlaams kabinetschef ruimtelijke ordening – kabinet Muylers) – 7 mei 2014 (telefonisch)

### Groepsgesprekken:

- VVSG-commissie Ruimtelijke Ordening – 3 april 2014
- Ruimte Vlaanderen: Relatiebeheerders (Wim Van Asschot, Francis Beosière, Roland Nackaerts, Rik Van Colen en Marleen Duflos) – 25 april 2014
- Ruimte Vlaanderen: Stuurgroepleden opdrachtgever (Peter Vervoort, Jozefien Hermy, Sylvianne Van Butsele) - 25 april 2014
- Ruimte Vlaanderen: Instrumentenexperts (Griet Lievois, Katrien Debeuckelaere, Inge Leenders, Brent Roobaert) – 30 april 2014

---

<sup>13</sup> Een gesprek met het afdelingshoofd Afdeling Gebieden en Projecten (AGP) bleek wegens omstandigheden niet mogelijk binnen het tijdsbestek van deze opdracht.