



Vlaanderen
is omgeving

Gewijzigde Rolverdeling in het Omgevingsbeleid en impact op ruimte en milieu

Eindrapport

DEPARTEMENT
OMGEVING

omgevingvlaanderen.be

GEWIJZIGDE ROLVERDELING IN HET OMGEVINGSBELEID EN IMPACT OP RUIJMTE EN MILIEU

Dit onderzoek had als doel de positieve en negatieve effecten van de gewijzigde rolverdeling in kaart te brengen. Dit rapport geeft de resultaten weer van het onderzoek: de onderzoeksvragen, de resultaten van de data-analyse en een bespreking van de resultaten.

Dit rapport bevat de mening van de auteur(s) en niet noodzakelijk die van de Vlaamse Overheid.

COLOFON

Auteurs:

Annick Gommers (Kenter) en Bieke Cloet (Tractebel)

Verantwoordelijke uitgever:

Departement Omgeving
Vlaams Planbureau voor Omgeving
Koning Albert II-laan 20 bus 8
1000 Brussel
vpo.omgeving@vlaanderen.be
www.omgevingvlaanderen.be

Bronverwijzing: Annick Gommers (KENTER), Bieke Cloet (Tractebel). 2019. Impact Gewijzigde Rolverdeling Ruimtelijk Beleid, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

PARTNERS



Inhoud

1	Managementsamenvatting	5
2	Inleiding	9
3	Onderzoekskader.....	10
3.1	Beleidstheorie	10
3.2	Onderzoeksvragen	17
3.3	Data-acquisitieplan & datakwaliteit.....	19
4	Gewijzigde rolverdeling: impact?	21
4.1	Globaal overzicht van uitgevoerde analyses.....	21
4.1.1	Trendanalyse	21
4.1.2	Analyse van verschillen tussen gemiddelden bij ontvoogde vs. bij ontvoogde gemeenten ...	21
4.2	Analyse van de onderzoeksvragen.....	22
4.2.1	Onderzoeksvraag 3: Heeft een kwaliteitsprong plaatsgevonden bij de ontvoogde gemeenten?	22
4.2.2	Onderzoeksvraag 1: Leidde ontvoogding tot meer autonomie / zeggenschap binnen de gemeenten?.....	33
4.2.3	Onderzoeksvraag 2: Leidde ontvoogding tot consequentere beleidsuitvoering?.....	40
4.2.4	Onderzoeksvraag 4: Zijn de realisaties op het terrein in ontvoogde gemeenten meer in lijn met de Vlaamse visie dan in niet-ontvoogde gemeenten?	50
5	Conclusies en bespreking	66
5.1	Welke impact van ontvoogding kon worden vastgesteld?	66
5.2	Welke conclusies kunnen we hier uit trekken?	70
5.3	Vergelijking met het milieubeleid	71
6	Bronnen	75



1 Managementsamenvatting

Het doel van voorliggend onderzoek was om, vanuit analyse van databanken, inzicht te krijgen in positieve en negatieve effecten van de ontvoogding van gemeenten en van het toepassen van het subsidiariteitsprincipe op de opname van Vlaamse beleidsdoelstellingen in het lokale beleid en op realisaties op het terrein.

Het onderzoek werd aangevat door te expliciteren hoe de ontvoogding (en de voorwaarden horende bij die ontvoogding) zouden kunnen leiden tot de voornaamste doelstellingen van ontvoogding, nl.

- Meer autonomie / zeggenschap geven aan de gemeenten;
- Een consequentere beleidsuitvoering bij de gemeenten;
- Kwaliteitssprong in het lokale ruimtelijk beleid;
- Realisaties op het terrein die meer in lijn zijn met de Vlaamse visie;
- Vlottere en snellere vergunningverlening.

De laatst vernoemde doelstelling (vlottere en snellere vergunningverlening) werd niet onderzocht in voorliggend onderzoek. Om deze te bereiken werden immers wetgevende termijnen vastgelegd voor alle besturen, en kan aangenomen worden dat de ontvoogding geen noemenswaardige factor is geweest in eventuele evoluties die zouden kunnen worden waargenomen.

Het onderzoek werd als volgt gevoerd:

- We expliciteerden de beleidstheorie en de hypothesen die eraan ten grondslag liggen op basis van input verkregen vanuit gesprekken met bevoorrechte getuigen en leidden hieruit onderzoeksvragen af voor voorliggend onderzoek (hoofd- en subonderzoeksvragen)¹;
- We identificeerden indicatoren die vanuit centrale databanken konden worden opgevolgd en gaven aan welke data-analysen een indicatie zouden kunnen geven van het antwoord op de onderzoeksvragen;
- We analyseerden de beschikbare data in termen van (i) evoluties en (ii) verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten (incl. statistische analyses);
- We legden de resultaten van de data-analyse voor aan verschillende bevoorrechte getuigen om verklaringen voor de resultaten te zoeken.

Het formuleren van aanbevelingen vormde geen onderwerp van de onderzoeksopdracht.

Hieronder geven we beknopt de resultaten van het onderzoek weer. We structureren dit volgens de onderzoekshypothesen om daarna kort de conclusies te bespreken en een vergelijking te maken met het milieubeleid. De aangehouden volgorde van de onderzoekshypothesen is logischer voor het aantonen van het effect van ontvoogding dan de volgorde waarin ze bij de start van het onderzoek werden geïdentificeerd. Daarom starten we bij hypothese 3, om daarna hypothesen 1 en 2 te bespreken en af te sluiten met hypothese 4.

Hypothese 3: De ontvoogding heeft geleid tot een kwaliteitssprong bij de ontvoogde gemeenten

We hebben de kwaliteitssprong bij gemeenten onderzocht aan de hand van de drie types ruimtelijk ordeningsprocedures: het planningsbeleid, de vergunningverlening en de handhaving. Vanuit onderstaande bevindingen durven we stellen dat de kwaliteit in het ruimtelijk beleid er in zijn algemeenheid op vooruit is gegaan.

- Op het vlak van planningsbeleid werd vanuit de analyse duidelijk dat de ontvoogde gemeenten meer bestemmingsplannen opmaakten dan niet-ontvoogde gemeenten. Een (minstens éénmalig) dynamischere planningscyclus (opmaak ruimtelijk structuurplan gevolgd door opmaak bestemmingsplannen) wordt daarmee aangetoond. De evolutie van de opmaak van

¹ Uit de gesprekken met de bevoorrechte getuigen bleek onder meer reeds dat het doel van de ontvoogding niet enkel bestond uit het opnemen van Vlaamse doelstellingen in het lokale beleid of realisaties op het terrein in lijn brengen met de Vlaamse visie, zoals het doel van het onderzoek liet vermoeden.



planningsinitiatieven (bestemmingsplannen of alternatieve initiatieven – bv. via overlegplatformen) zou opgevolgd moeten worden om na te gaan of deze dynamiek bij de ontvoogde gemeenten ook blijft bestaan.

Uit de analyse van de opmaak van bestemmingsplannen na aanvraag voor een Planologisch Attest, valt ook af te leiden dat ontvoogde gemeenten de procedure voor bestemmingsplannen sneller doorlopen dan niet-ontvoogde gemeenten (althans voor bestemmingsplannen die opgemaakt werden na aanvragen voor planologische attesten). Het aantal jaren tussen de aanvraag voor Planologisch Attest en het moment dat een goedgekeurd bestemmingsplan wordt afgeleverd is duidelijk korter voor ontvoogde dan voor niet-ontvoogde gemeenten.

- Op het vlak van het afleveren van vergunningen hebben we de hypothese geformuleerd dat ontvoogde gemeenten de vergunningsbeslissingen correcter en beter gemotiveerd nemen dan de niet-ontvoogde gemeenten. We zien dat dit zich uit in een lager aantal vergunningsbeslissingen die worden omgekeerd na het indienen van een beroepsaanvraag. De externe evoluties nopen echter ook niet-ontvoogde gemeenten ertoe de vergunningsbeslissingen correcter te nemen en zo goed mogelijk te onderbouwen. Kwalitatief onderzoek rond onderbouwing van de vergunningsbeslissing zou duidelijk kunnen maken of de verschillen inderdaad toe te schrijven zijn aan die betere onderbouwing.
- Op het vlak van handhaving werden vanuit de data-analyse geen verschillen geïdentificeerd in termen van aantal PV's die werden uitgeschreven tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten. Handhaving was dan ook geen voorwaarde om ontvoogding te bekomen, en is ook van tal van andere factoren afhankelijk. Zo zou een kwaliteitsvol beleid bijvoorbeeld net kunnen leiden tot minder PV's omdat preventief opgetreden wordt.

De kwaliteitssprong is waarneembaar bij alle gemeentes, maar is waarschijnlijk sneller verlopen bij ontvoogde gemeentes. Er kan aangenomen worden dat de kwaliteitssprong ook in andere gemeentelijke beleidsdomeinen heeft plaatsgevonden. Externe ontwikkelingen (bv. complexere regelgeving, mondiger worden van de burger, ...) liggen hieraan ten grondslag.

Hypothese 1: Ontvoogding leidde tot meer zeggenschap / autonomie bij de gemeenten

Vanuit de observatie dat in ontvoogde gemeenten minder vergunningsbeslissingen werden teruggedraaid in beroep (zie hierboven), zou ook gesteld kunnen worden dat de autonomie / zeggenschap van de gemeenten is toegenomen na ontvoogding. Het aandeel ingewilligde beroepen is echter nog steeds hoog (ca. 40 % van het aantal beroepsaanvragen). Kwalitatief onderzoek rond de reden van inwilligen van de beroepsaanvraag kan meer duidelijkheid geven over de reden van omdraaien van de vergunningsbeslissing.

Naast beroepsprocedures tegen gemeentelijke beslissingen hebben we ook het aantal beroepen ingediend door gemeenten tegen vergunningen afgeleverd door het Vlaams Gewest geanalyseerd. Het aantal beroepsprocedures waarbij gemeentes betrokken zijn was echter te beperkt om verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten te detecteren. Daarnaast is het ook belangrijk informatie te verkrijgen over de reden van het indienen van het beroep, bv. *In welke mate speelt het NIMBY syndroom mee (beroepsprocedures aan onder invloed van bewonersprotest)?*

Tenslotte werden analyses uitgevoerd op het verlenen van vergunningen voor zonevreemde woningen. Uit deze analyses blijkt dat (ook) de ontvoogde gemeenten op een behoorlijk aandeel vergunningsbeslissingen geen invloed heeft. Het betreft vergunningsaanvragen die vallen onder generieke regelgeving. Het aandeel geweigerde vergunningsaanvragen voor zonevreemde eengezinswoningen schommelt in ontvoogde gemeenten rond de 10 à 15 %, wat zelfs lager is dan in niet-ontvoogde gemeenten die het bindend advies van de Gewestelijk Stedenbouwkundig Ambtenaar volgen.

Hieruit leiden we af dat generieke regelgeving de autonomie van de (ontvoogde) gemeenten ondermijnt.

Hypothese 2: Ontvoogding leidde tot een consequentere beleidsuitvoering

Omdat in databanken niet opgenomen is wat de ruimtelijke visie van de gemeenten juist inhoudt, hebben we een omweg gemaakt om na te gaan of ontvoogding tot een consequentere beleidsuitvoering heeft geleid. We gingen na of de vergunningverlening in lijn is met het ruimtelijk structuurplan door af te toetsen of de vergunningen gelegen zijn in een RUP, als uitvoeringsinstrument van het gewenst ruimtelijk beleid. Daarnaast is de dynamiek van het planningsbeleid ook een indicatie dat de realisaties op het terrein in lijn zijn met het ruimtelijk structuurplan. Basishypothese hiervoor is het feit dat de visie in het ruimtelijk

structuurplan werd omgezet in ruimtelijke bestemmingsplannen (zie hypothese 3 – dynamischer planningsbeleid als onderdeel van de kwaliteitssprong).

- Het aandeel vergunningsaanvragen voor harde functies binnen de bestemmingsplannen zijn iets lager voor ontvoogde dan voor niet-ontvoogde gemeenten. Dit kan verklaard worden vanuit een beter overdenken van de vergunningsaanvragen en een striktere toepassing van de bepalingen in de bestemmingsplannen.
- Zowel in ontvoogde als in niet-ontvoogde gemeenten wordt in één op twee aanvragen voor een planologisch attest een bestemmingsplan opgemaakt en ook afgerond. Hier zijn geen verschillen te zien tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten (wel in de tijd die het vraagt om het bestemmingsplan op te maken na aanvraag van een planologisch attest – zie onder hypothese 3).
- Of de realisaties op het terrein ook in lijn zijn met de visie uit het structuurplan kan via een omweg afgeleid worden uit het aantal bestemmingsplannen dat wordt opgemaakt. Dit is groter in ontvoogde dan in niet-ontvoogde gemeenten (zie hierboven hypothese 3 – kwaliteitssprong).

De combinatie van het groter aantal bestemmingsplannen en een kleiner aandeel vergunningen voor harde functies binnen deze bestemmingsplannen, kan er op wijzen dat ontvoogde gemeenten inderdaad aandacht besteden aan de consequente beleidsuitvoering (meer dan niet-ontvoogde gemeenten).

Hypothese 4: Realisaties op het terrein zijn in ontvoogde gemeenten meer in lijn met de Vlaamse visie dan in niet-ontvoogde gemeenten

We onderzochten deze hypothese op twee niveaus: het niveau van de vergunningen en het niveau van realisaties op het terrein. Op beide niveaus konden echter geen of amper statistisch significante verschillen gevonden worden.

- Er werden in ontvoogde gemeenten niet minder vergunningen verleend in niet-aangesneden woonuitbreidingsgebieden;
- Er werd in ontvoogde gemeenten niet significant minder nieuw woongebied niet bestemd;
- De perceelsoppervlaktes voor nieuwbouwwoningen (eengezinswoningen) zijn niet kleiner in ontvoogde gemeenten dan in niet-ontvoogde gemeenten²;
- Er werden in verhouding iets meer vergunningen afgeleverd voor nieuwbouwwoningen nabij zeer goed en goed ontsloten knooppunten in ontvoogde gemeenten dan in niet-ontvoogde gemeenten in vergelijking met beperkte en geen knooppuntwaarden³;
- Er werden niet minder vergunningen afgeleverd voor nieuwbouw in effectief overstroomde gebieden in ontvoogde dan in niet-ontvoogde gemeenten.

Het onderzoek geeft hier mee onder meer aan dat het juridische kader vaak bepalender is voor de realisaties op het terrein dan de visie die vanuit Vlaanderen wordt opgesteld en dat gemeenten een aantal zaken liever op het Vlaamse niveau opgelost zien te worden (subsidiariteit – bv. vrijwaren van effectief overstroomde gebieden).

Bespreking

Tijdens het onderzoek stootten we op de beperking van de data-analyse. Niet alle informatie die eigenlijk nodig is voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen kan uit databanken gehaald worden. De conclusies uit het onderzoek zijn gebaseerd op een aantal aannames vanuit de geobserveerde verschillen (of de afwezigheid ervan). Verder kwalitatief onderzoek zou nog een aantal zaken preciezer kunnen uitzoeken (bv. redenen van omdraaien van vergunningsbeslissingen na aanvragen van beroep).

De aan- of afwezigheid van verschillen kan ook met andere – niet geanalyseerde – factoren te maken hebben. Zo werd tijdens het onderzoek bv. aangegeven dat er met de ontvoogding geen verschuivingen hebben plaatsgevonden van middelen. Dit wil zeggen dat de gemeenten met dezelfde middelen meer moesten doen inzake het ruimtelijk beleid. Een andere belangrijke factor is de complexer wordende regelgeving en het feit dat burgers mondiger worden. Deze evolutie heeft ertoe geleid dat er een kwaliteitssprong is gekomen in het ruimtelijk beleid voor alle gemeenten (ontvoogd of niet-ontvoogd) en in andere beleidsdomein (via. bv. het tewerkstellen van voldoende gediplomeerde deskundigen).

² Transformaties konden echter niet nagegaan worden: bv. opsplitsing van percelen na aanvraag vergunning voor eengezinswoning.

³ Statistische analyse was hier echter niet mogelijk, zodat niet gezegd kan worden of de verschillen ook effectief significant zijn.



We brachten tenslotte ook de evolutie van een aantal andere factoren in kaart (bv. relatie van datum van ontvoogding met grootte of typologie van de gemeenten) om zo een correcte inschatting te kunnen doen van de rol van de ontvoogding in de gevonden verschillen. Uit deze analyse blijkt dat er geen link is tussen de grootte of de typologie van gemeenten en het tijdstip van hun ontvoogding: grotere gemeenten of centrumsteden waren bv. niet sneller ontvoogd dan de kleinere of landelijkere gemeenten of omgekeerd. Waarschijnlijk is het wel zo dat de gemeenten die van nature reeds een dynamischer ruimtelijk beleid hadden eerder ontvoogd werden dan gemeenten die een minder dynamisch ruimtelijk beleid hadden.

Vergelijking met milieubeleid

Vergelijking met het milieubeleid bleek moeilijker dan verwacht. Het milieubeleid betreft een ruimer palet en heeft niet hetzelfde instrumentarium als het ruimtelijk beleid (wel beleidsplan en vergunningen, maar geen instrument om het beleidsplan om te zetten in een concreet kader voor de vergunningen). De samenwerkingsovereenkomst heeft op het vlak van milieu wel een aantal dezelfde doelstellingen (en waarschijnlijk ook effecten) gehad als de ontvoogding (nl. kwaliteitssprong, realisaties van Vlaamse visie, enzovoort).

2 Inleiding

Dit rapport is het eindrapport van de opdracht ‘Gewijzigde Rolverdeling in het Omgevingsbeleid en impact op ruimte en milieu’ die als doel heeft inzicht te geven in de positieve en negatieve effecten van de ontvoogding van gemeenten en van het toepassen van het subsidiariteitsprincipe op de opname van Vlaamse ruimtelijke beleidsdoelstellingen in het lokale beleid en op realisaties op het terrein.

Ontvoogding van gemeenten inzake het beleid rond ruimtelijke ordening hield in dat gemeenten dezelfde bevoegdheden zouden krijgen als de hogere beleidsniveaus (planning, verlenen van vergunningen, ...), voor die zaken die op het gemeentelijke niveau beslist kunnen worden (subsidiariteit). De verantwoordelijkheden op de verschillende bevoegdheidsniveaus werden vastgelegd in het Decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 1999. Twintig jaar na de inwerkingtreding van het decreet willen we met deze studie nagaan wat de effecten zijn geweest van de ontvoogding.

In het milieubeleid heeft deze ontvoogding niet plaatsgevonden. In het onderzoek wordt daarom een beknopte vergelijking gemaakt met het milieubeleid (zie Paragraaf 5.3).

In de opeenvolgende hoofdstukken is volgende informatie te vinden:

- In Hoofdstuk 3 geven we het onderzoekskader weer. We zijn vanuit de beleidstheorie vertrokken om relevante onderzoeksvragen te selecteren en een data-acquisitieplan op te stellen. We geven ook een inschatting van de kwaliteit van de gegevens weer (algemene termen – focus op vergunningendatabank).
- In Hoofdstuk 4 geven we de resultaten van de data-analyse weer, evenals een interpretatie van deze resultaten.
- In Hoofdstuk 5, tenslotte, geven we onze conclusies weer over de vraag wat de impact is (geweest) van de gewijzigde rolverdeling op het lokale ruimtelijke beleid en op de ruimte en vergelijken dit (kort) met milieu.

We willen alle personen die input hebben gegeven aan dit onderzoek van harte bedanken. Het betreft enerzijds de leden van de stuurgroep die deze onderzoeksopdracht heeft opgevolgd, maar anderzijds ook de ‘bevoorrechte getuigen’ die we twee maal hebben mogen bevragen: één maal bij het opstellen van de beleidstheorie en een tweede maal bij het interpreteren van de analyseresultaten.

We wensen u interessante inzichten toe bij het lezen van dit onderzoeksrapport,
Het onderzoeksteam.



3 Onderzoekskader

In de eerste stap van de onderzoeksopdracht werd, in overleg met de stuurgroep, het onderzoekskader vastgelegd. Onder het onderzoekskader verstaan we:

- Het vastleggen en verfijnen van de onderzoeksvragen;
- Het identificeren van de data die gebruikt kunnen worden voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen (data-acquisitieplan).

Om pertinente onderzoeksvragen te identificeren, zijn we gestart met het expliciteren van de beleidstheorie: *Wat was het uiteindelijke doel van de ontvoogding en via welke tussenstappen konden de ontvoogding en de voorwaarden die verbonden waren aan die ontvoogding leiden tot het behalen van de doelstellingen?*

In het kader van het opstellen van het onderzoekskader hebben drie gesprekken plaatsgevonden met bevoorrechte getuigen:

- Een gesprek met lokale overheden: Jan Masquelin (stad Deinze), Bram Tack (intercommunale Leiedal);
- Een gesprek met experts ruimtelijke planning die reeds lange tijd met dit beleidsdomein betrokken zijn en mee aan de basis stonden van de ontvoogding of de ontvoogding van dicht bij hebben meegemaakt: Wolfgang Vandevyvere (dep. Omgeving), Hans Leinfelder (KULeuven), Philippe Van Wesenbeeck (stad Gent), Leo Van den Broek (BAMNV);
- Een gesprek met VVSG: Xavier Buijs, Steven Verbanck.

In onderstaande paragrafen schetsen we de beleidstheorie, lijsten we de onderzoeksvragen op en geven het data-acquisitieplan weer.

3.1 Beleidstheorie

Een beleidstheorie omvat alle hypothesen (impliciet of expliciet) die aangeven hoe een beleidsbeslissing kan leiden tot het gewenste effect. Figuur 3 geeft schematisch de beleidstheorie rond ontvoogding van gemeenten op het vlak van het beleid rond ruimtelijke ordening weer. In dit schema onderscheiden we (i) de beleidsbeslissing tot ontvoogding, met de vijf voorwaarden waaraan een gemeente moest voldoen om ontvoogd te worden, (ii) de doelstellingen die men wilde bereiken middels de ontvoogding en (iii) tussenliggende schakels die het mechanisme expliciteren via het welke de ontvoogding er toe zou kunnen leiden om de doelstellingen te bereiken.

Ontvoogding en voorwaarden tot ontvoogding

Ontvoogding van de gemeenten en het toekennen van meer verantwoordelijkheden aan de gemeenten, paste binnen het principe van subsidiariteit. Het subsidiariteitsbeginsel werd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997) gedefinieerd als *'elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid houdt zich bezig met die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau'*. Ontvoogde gemeenten hebben vergunningsautonomie. Ze beslissen zelf over stedenbouwkundige vergunningen voor projecten op hun grondgebied. Niet-ontvoogde gemeenten hadden deze autonomie niet. Het Vlaamse Gewest gaf in dat geval een bindend advies voor de vergunningverlening.

Aan de ontvoogding hingen voorwaarden vast. Een gemeente kon pas ontvoogd worden indien voldaan was aan elk van de volgende vijf voorwaarden:

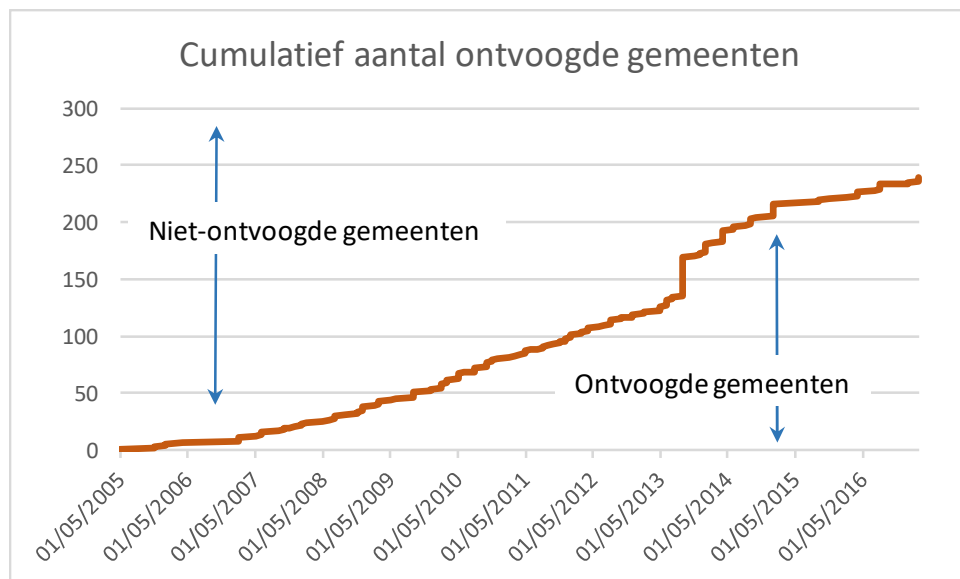
- De gemeente moest beschikken over een goedgekeurd ruimtelijk structuurplan;
- De gemeente moest een gediplomeerde gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren in dienst hebben;
- De gemeente moest beschikken over een vastgesteld plannenregister;

////////////////////////////////////

- De gemeente moest beschikken over een vastgesteld vergunningenregister; en
- De gemeente moest beschikken over een register van onbebouwde percelen.

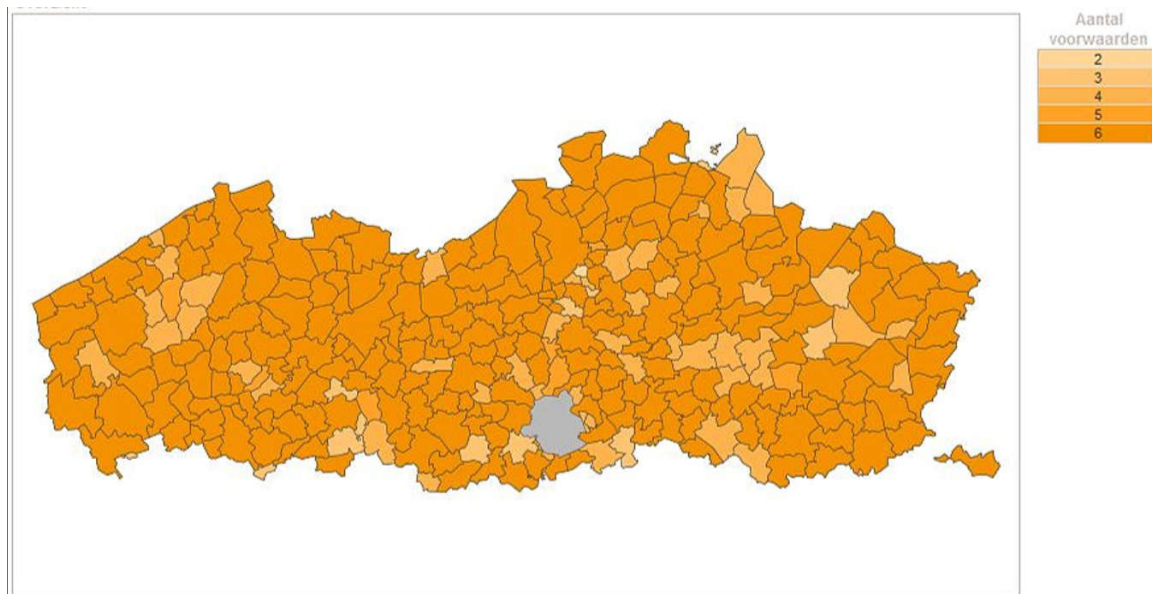
In Figuur 1 wordt weergegeven met welke snelheid het proces van ontvoogding heeft plaatsgevonden. In het voorjaar van 2017 (meest recente data) was zo'n 78 % van de Vlaamse gemeenten ontvoogd. In paragraaf 5 geven we onder meer weer welke voorwaarde tot ontvoogding als laatste werd vervuld, onderzoeken we of er een relatie is geweest tussen de grootte of de typologie van de gemeenten en de snelheid tot ontvoogding, enzovoort.

Figuur 1: Cumulatief aantal ontvoogde gemeenten



Bron: eigen verwerking op basis van https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/docs/Ontvoogding/201700315_ontvoogding_tabel.pdf (situatie 01 03 2017)

Figuur 2: Kaart ontvoogde gemeenten



Bron: https://ruimtelijkeordening.be/Portals/108/docs/Ontvoogding/20170201_ontvoogding_kaart.pdf (situatie 01 02 2017)⁴

Doelstellingen ontvoogding

De hoofddoelstelling van het planningsdecreet ruimtelijke ordening (1996) is het bereiken van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, het *'beheer van de ruimte ten behoeve van de huidige generatie zonder de behoeften van de toekomstige generaties in gedrang te brengen'*. De ontvoogding past in deze ruimere doelstelling, in die zin dat gesteld werd dat het van belang is dat elke gemeente er toe komt om een ruimtelijk structuurplan op te maken. Het voeren van een planningsbeleid en het toekennen van vergunningen die in lijn liggen met dit planningsbeleid (voeren van een consequent ruimtelijk beleid) moeten bijdragen tot die duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

Vanuit de gesprekken met de bevoorrechte getuigen werden zeven doelstellingen onderscheiden van ontvoogding.

- Gemeenten hebben meer zeggenschap over hun eigen beleid;
- Gemeenten voeren een dynamisch planningsbeleid: de lokale ruimtelijke structuurplannen geven de gemeentelijke visie op ruimtelijke ordening op hun grondgebied weer en worden vertaald via verordeningen / gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen;
- Gemeenten voeren een consequent ruimtelijk beleid: de realisaties op het terrein zijn in lijn met de lokale ruimtelijke visie;
- Er wordt een kwaliteitssprong gemaakt in het lokale ruimtelijke beleid;
- Het gemeentelijke beleid en de realisaties op het terrein zijn in lijn met het Vlaamse beleid;
- De vergunningverlening gebeurt sneller / efficiënter;
- De burgers hebben toegang tot informatie.

Mechanismen

De verschillende voorwaarden tot ontvoogding kunnen via verschillende paden leiden tot het bereiken van de doelstellingen. Zo kunnen we veronderstellen dat de verplichting van aanstelling van een gediplomeerd stedenbouwkundig ambtenaar tot een kwaliteitssprong in het lokale ruimtelijk beleid heeft geleid. De kennis en capaciteit bij de lokale overheid stijgt immers door deze aanstelling. Deze kwaliteitssprong zou zich ook kunnen uiten in het voeren van een consequent beleid (vertaling van lokale ruimtelijke visie naar

⁴ Voor het bekomen van de ontvoogding werden er vijf voorwaarden vooropgesteld. Op de kaart staat ook een zesde voorwaarde weergegeven. Dit is de effectieve ontvoogding.



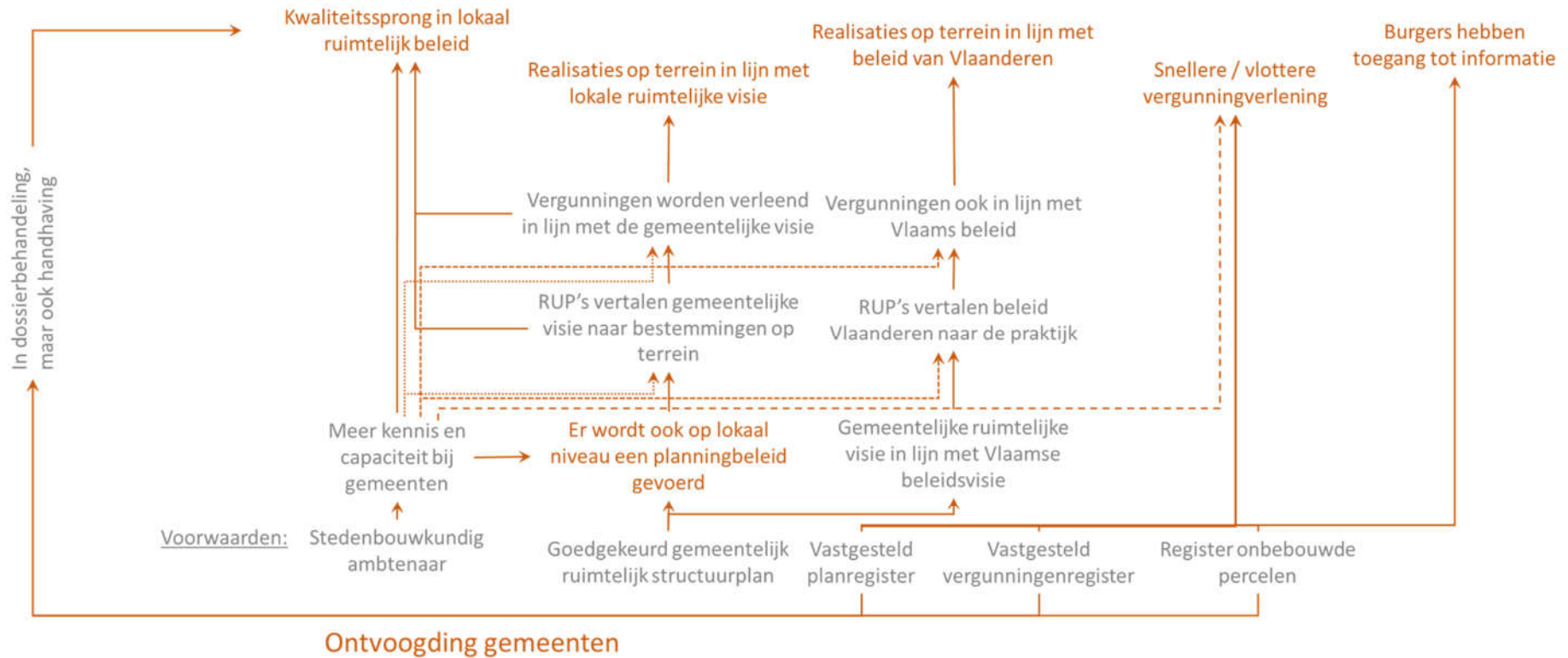
vergunningen) en in het in lijn brengen van het gemeentelijke beleid met het Vlaamse beleid. Tot slot zou dit kunnen leiden tot een snellere en efficiëntere vergunningverlening.

De voorwaarde tot het beschikken over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zou tot direct gevolg kunnen hebben dat er een planningsbeleid wordt gevoerd. Of dit ook dynamisch is (herzieningen op regelmatige tijdstippen) volgt evenwel niet direct uit deze voorwaarde, maar zouden we (in het ideale geval) kunnen veronderstellen. Via verdere hypothesen zou dit ook kunnen leiden tot realisaties op het terrein die in lijn liggen met de lokale ruimtelijke visie: nl. via de hypothese dat als er een lokaal ruimtelijk structuurplan is, er ook RUP's opgemaakt worden die de lokale ruimtelijke visie vastleggen in bestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften en dat de vergunningen die verleend worden in lijn liggen met wat in de RUP's vooropgesteld wordt.

Naast het consequent ruimtelijk beleid, zou de voorwaarde van het goedgekeurd ruimtelijk structuurplan er ook toe kunnen leiden dat het lokale beleid (visie en bestemmingsplannen) in lijn ligt met het Vlaamse beleid. Een lokaal ruimtelijk structuurplan kan immers enkel worden goedgekeurd indien het in lijn ligt met het provinciaal en gewestelijk ruimtelijk structuurplan. Voldoende kennis bij de stedenbouwkundig ambtenaar is nodig om de vertaalslag van het Vlaamse beleid naar het lokale beleid te kunnen maken.

De voorwaarde voor de registers zouden kunnen leiden tot een kwaliteitssprong in het lokaal ruimtelijk beleid omdat ze alle informatie bundelen die nodig is in de dossierbehandeling. Dit leidt daarom ook tot een snellere en efficiëntere vergunningverlening. Tot slot noteren we de (oorspronkelijke) doelstelling van de registers, nl. dat via de registers alle nodige informatie beschikbaar gesteld wordt aan de burgers.

Figuur 3: Schematische weergave van hoe ontvoogding van gemeenten zou kunnen leiden tot het bereiken van de doelstellingen van ontvoogding



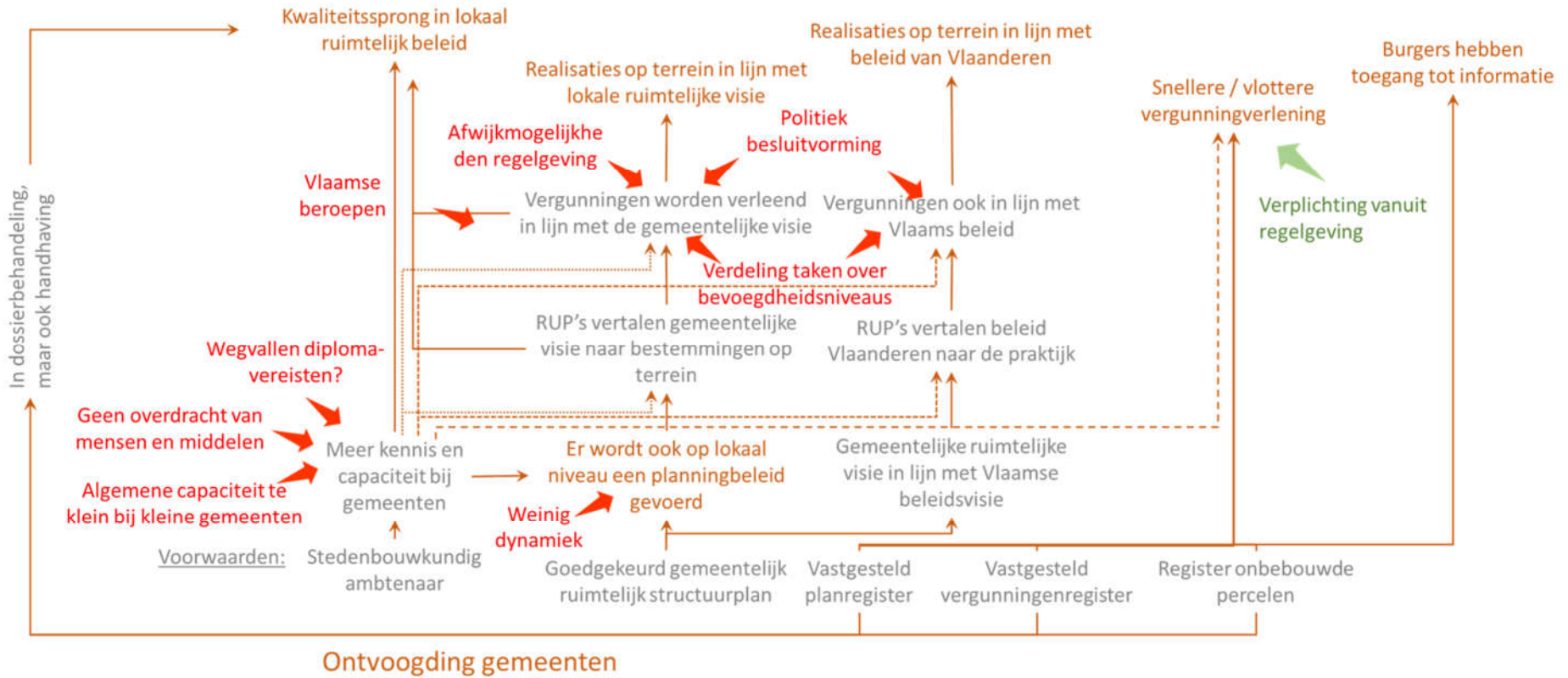
Naast deze doelstellingen, die zich eerder afspelen op het lokale niveau, kunnen ook doelstellingen geëxpliciteerd worden voor het Vlaamse niveau. Zo werd er gesteld dat de ontvoogding ertoe zou kunnen leiden dat er op Vlaams niveau meer tijd beschikbaar komt om zich te richten op de eigen kerntaken. De registers zouden op Vlaams niveau kunnen worden ingezet voor monitoring en evaluatie, wat een kwaliteitsvolle beleidsvoorbereiding mogelijk maakt. Samen met de opdrachtgever werd ervoor gekozen om deze doelstellingen niet verder mee te nemen in het onderzoek en te focussen op de doelstellingen die zich eerder op het lokale niveau bevinden.

Of de doelstellingen gerealiseerd worden, hangt natuurlijk niet enkel af van de (voorwaarden tot) ontvoogding. Er zijn wellicht andere – externe – factoren die de uiteindelijke resultaten beïnvloeden (Figuur 4). Bij het interpreteren van data werd hier ook rekening mee gehouden. We sommen enkele factoren hieronder op:

- Het feit dat bindende termijnen voor vergunningverlening worden opgelegd in de wetgeving (max. 75 dagen): versterkende factor voor de doelstelling ‘snellere en efficiëntere vergunningverlening’.
- Het feit dat de regelgeving tussen 1999 en nu wijzigde, met onder meer generieke regelgeving opgenomen in de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (bv. zonevreemde functiewijzigingen) of voorziene afwijkmogelijkheden op de regelgeving (verzwakkende factor voor een consequent lokaal ruimtelijk beleid).
- Het feit dat sinds 2017 de diplomavereisten voor de stedenbouwkundig ambtenaar zijn versoepeld.
- Het feit dat de algemene capaciteit bij kleine gemeenten onvoldoende is en er vanuit Vlaanderen bij de ontvoogding geen overdracht is geweest van mensen en middelen naar de lokale overheden. Dit is een verzwakkende factor om tot een kwaliteitssprong te komen bij de gemeenten.
- De politieke besluitvorming, nl. het feit dat de beslissingen tot vergunningen uiteindelijk worden genomen door het college van burgemeester en schepenen en dat deze misschien niet altijd in lijn liggen met het advies van de stedenbouwkundig ambtenaar. Ook de mogelijkheid tot beroep bij de bestendige deputatie van de provincie kan een verzwakkende factor zijn in het behalen van de doelstellingen rond het consequent lokaal beleid en/of het realiseren van Vlaamse doelstellingen.
- Tenslotte halen we de verdeling van taken over de bevoegdheidsniveaus aan. Vlaamse vergunningen die niet in lijn liggen met het lokale beleid, ondermijnen eveneens het consequente lokale ruimtelijke beleid.



Figuur 4: Versterkende (groen) en verzwakkende (rood) externe factoren die het behalen van de doelstellingen mee bepalen



3.2 Onderzoeksvragen

Vanuit de doelstellingen tot ontvoogding en de geëxpliciteerde hypothesen in de beleidstheorie, werden onderzoeksvragen geïdentificeerd. Hieronder lijsten we de hoofd- en subonderzoeksvragen op die, samen met de stuurgroep, geselecteerd werden voor het onderzoek.

Vier hoofdonderzoeksvragen werden geselecteerd, op het niveau van de hoofddoelstellingen van ontvoogding.

1. Hebben de gemeenten meer autonomie / meer zeggenschap gekregen in het eigen beleid sinds de ontvoogding?
2. Is er bij de gemeenten een consequentere beleidsuitvoering dan bij de niet-ontvoogde gemeenten?
3. Heeft daadwerkelijk een kwaliteitssprong plaatsgevonden bij de ontvoogde gemeenten?
4. Is het gemeentelijk beleid en zijn de realisaties op het terrein bij ontvoogde gemeenten meer in lijn met het Vlaamse beleid dan bij niet-ontvoogde gemeenten?

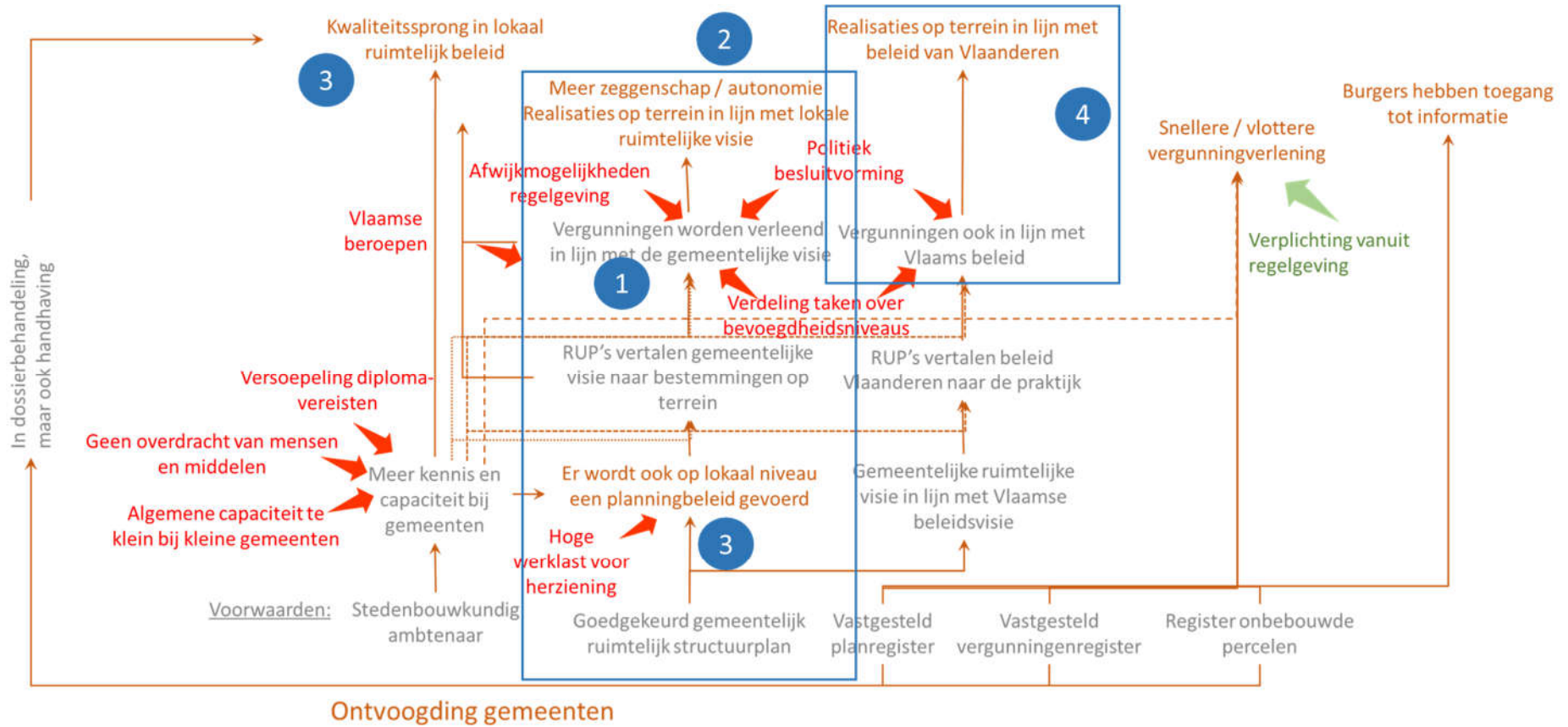
Waar deze onderzoeksvragen zich situeren in de beleidstheorie wordt weergegeven in Figuur 5. De hoofddoelstellingen rond een snellere vergunningverlening en een betere toegang voor burgers tot informatie werden hierbij niet weerhouden, en dit om volgende redenen:

- De maximale beslissingstermijn voor vergunningsaanvragen werd in 2009 decretaal beperkt. Voor deze beslissingstermijnen werd geen onderscheid gemaakt tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten. De snellere vergunningverlening zal dus meer het gevolg zijn van deze decretale beslissing dan van het feit dat een gemeente al dan niet ontvoogd is.
- Het ontbreken van gestructureerde data met betrekking tot toegang voor de burger tot informatie uit de databanken. De doelstelling rond betere toegang van informatie voor burgers sluit ook sterker aan bij doelstellingen met betrekking tot actieve en passieve openbaarheid van bestuur, en niet zozeer bij de scope van voorliggend onderzoek.

Voor elk van de hierboven weerhouden hoofdonderzoeksvragen kunnen we verschillende aspecten onderscheiden die we als subonderzoeksvragen stellen. In Tabel 1 lijsten we de subonderzoeksvragen op voor elk van de hoofdonderzoeksvragen.



Figuur 5: Situering onderzoeksvragen in de beleidstheorie



Tabel 1: Hoofd- en subonderzoeksvragen

Hoofd- en subonderzoeksvragen	
1.	Hebben de gemeenten meer autonomie / meer zeggenschap gekregen in het eigen beleid sinds de ontvoogding?
1a.	Worden er veel vergunningen verleend op basis voor projecten waar de gemeenten eigenlijk geen zeggenschap over hebben (op basis van generieke regelgeving / afwijkmogelijkheden)?
1b.	Hoe vaak worden gemeentelijke beslissingen teruggedraaid na indienen van beroep?
1c.	Wijken Vlaamse vergunningen af van gemeentelijke visies (GRS) of gemeentelijke RUP's?
2.	Is er bij de ontvoogde gemeenten een consequentere beleidsuitvoering dan bij de niet-ontvoogde gemeenten?
2a.	Zijn de vergunningen die afgeleverd worden in lijn met de visie uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan?
2b.	Voeren ontvoogde gemeenten een meer aanbodgestuurd beleid?
2c.	Weerspiegelen de realisaties op het terrein de gemeentelijke visie uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan?
3.	Heeft daadwerkelijk een kwaliteitssprong plaatsgevonden bij de ontvoogde gemeenten?
3a.	Is de bestuurskracht bij de ontvoogde gemeenten toegenomen?
3b.	Is er ook inhoudelijk een kwaliteitssprong geweest bij de ontvoogde gemeenten – op gebied van planning / vergunning / handhaving?
4.	Is het gemeentelijk beleid en zijn de realisaties op het terrein bij ontvoogde gemeenten meer in lijn met het Vlaamse beleid dan bij niet-ontvoogde gemeenten?
4a.	Gebeurt de gemeentelijke vergunningverlening in lijn met het Vlaamse beleid?
4b.	Zijn de realisaties op het terrein in lijn met het Vlaamse beleid?

Met de 10 subonderzoeksvragen opgelijst in de tabel hierboven, werden de belangrijkste vragen voor het onderzoek afgedekt.

3.3 Data-acquisitieplan & datakwaliteit

Om het eigenlijke onderzoek aan te vatten, werd een data-acquisitieplan opgemaakt. In de tabellen in Hoofdstuk 4 geven we telkens weer welke data werden gebruikt en welke analyses werden uitgevoerd op deze databronnen.

In de offertevraag voor voorliggende opdracht, werd gevraagd om specifieke aandacht te laten gaan naar datakwaliteit. Een belangrijke bron van informatie voor het uitvoeren van het onderzoek zijn de databanken die samengebracht zijn in het vergunningenregister. In de studie "Vergunningenbeleid in Vlaanderen – Kwantitatieve analyse van de vergunningendatabank" wordt een kwaliteitsinschatting van de databank gedaan. Hieronder vermelden we enkele conclusies en aandachtspunten. De onderzoekers keken enerzijds naar data-uitval omwille van onvolledig ingevulde velden of onmogelijkheid om data met elkaar te koppelen en naar historisch dataverlies.

Vooral voor de stedenbouwkundige vergunningsaanvragen zouden heel weinig data verloren gaan omwille van onvolledige data. Volgende aandachtspunten voor wat betreft de kwaliteit van de databank, worden vermeld:

- In de hoofdtabel is het onderwerp van de vergunningsaanvraag niet steeds ingegeven. Voor vergunningsaanvragen is het aandeel aanvragen met een ontbrekend onderwerp eerder laag (tot 2,4 % van de vergunningsaanvragen in de categorie van niet-ontvoogde gemeenten t.e.m. 2009. De beschrijving van het onderwerp wordt echter niet consistent gedaan (soms door middel van kernwoord, soms middels een uitgebreidere beschrijving).
- Er is informatieverlies als gevolg van het niet (goed) invullen van de 'aard' van de aanvraag (bv. onterecht categoriseren als 'andere').
- Geografische koppeling kan via de NIS-code van de gemeente (verplicht veld), via het kadastraal perceel (verplicht veld) of via XY-coördinaten (niet-verplicht veld). In de opdracht zal een koppeling aan de NIS-

code voor een aantal onderzoeksvragen voldoende zijn. Indien de vergunningen samen bekeken moeten worden met bv. contouren van een RUP, is de precieze ligging echter nodig. XY-coördinaten (koppeling aan CRAB) worden niet steeds gegeven, daar dit geen verplicht veld is. Het kadastraal perceel wordt wel verplicht gegeven, maar uit de studie Vergunningenbeleid in Vlaanderen – kwantitatieve analyse van de vergunningendatabank, blijkt dat hier ook moeilijkheden opduiken (evoluties in kadaster wat de interpretatie soms moeilijk maakt).

Voor het exact lokaliseren van de dossiers werd gebruik gemaakt van het bestand 'VGR QVDS Kadastrale Ligging.csv'. Dit bestand bevat het dossiernummer, capakey en xy-coördinaten. Van de dossiers / capakeys waar geen coördinaten gegeven waren werd een link gemaakt met de administratieve percelen van het GRB om zo de dossiers te lokaliseren. Aangezien capakeys wijzigen door opsplitsing of samenvoeging van percelen konden een aantal dossiers niet gelokaliseerd worden, dit gaat over ongeveer 3% van alle dossiers. Van deze dossiers waar de capakey gekend is, maar niet meer bestaat kon op basis van de NIS-code wel bepaald worden in welke gemeente ze gelegen waren.

De verspreiding van het dataverlies is random verdeeld over Vlaanderen - het dataverlies is niet gekoppeld aan bepaalde regio's of types van gemeenten.

Historisch dataverlies is wel van belang. Niet alle jaartallen in de databank zijn voor alle gemeenten even goed ingevuld. Vooral de oudere (stedenbouwkundige) vergunningsaanvragen zijn vaak onvolledig. Conclusie uit de studie statistische analyse vergunningenbeleid is wel dat een groot aantal gemeenten een bruikbaar vergunningenregister heeft ingediend voor een meerderheid van de jaren sinds de invoering van het vergunningenregister. Het type gemeente of de streek waarin de gemeente gelegen is, lijkt geen grote invloed te hebben op het al dan niet voorkomen van missing data.

De meeste ontbrekende datareeksen, betreffen de vroegere jaren in het vergunningenregister. Indien enkel gekeken wordt naar de jaren na 1990, is een verbetering merkbaar. Dit bleek echter vooral het geval voor gemeenten die al relatief weinig ontbrekende gegevens hadden. Gemeenten met ernstige gebreken hebben zich over de hele periode niet echt verbeterd. In de studie Statistische Analyse werd niet nagegaan of dit gegeven te linken is aan niet-ontvoogding van de gemeente.

Vanuit deze conclusies kunnen we stellen dat de databanken van voldoende kwaliteit zijn voor het voorliggend onderzoek – waarbij de focus vooral ligt op het analyseren van gegevens tussen 2005 (jaar van eerste ontvoogding) en 2016.

4 Gewijzigde rolverdeling: impact?

In dit hoofdstuk formuleren we antwoorden op de onderzoeksvragen, zoals in het vorige hoofdstuk gesteld. Hiervoor werden data-analyses gedaan en werden de voorlopige resultaten voorgelegd aan verschillende bevoorrechte getuigen. In de tekst en de tabellen hieronder maken we duidelijk onderscheid tussen wat de data objectief gezien weergeven en hoe we de resultaten van de data-analyse kunnen interpreteren. Vaak kunnen verschillende redenen opgenoemd worden om eventuele verschillen (of afwezigheid van verschillen) te verklaren. Indien de verschillende bevoorrechte getuigen dezelfde mogelijke achterliggende redenen aanhalen, kunnen we er echter van uit gaan, dat daar zeker een kern van waarheid in schuilt.

In paragraaf 4.2 bespreken we de resultaten van de data-analyse en de interpretatie ervan door de bevoorrechte getuigen per subonderzoeksvraag; een meer globale bespreking van de resultaten wordt gegeven in Hoofdstuk 5. Hier raken we ook (summier) de vergelijking met het beleidsdomein ‘milieu’ aan. We houden niet dezelfde volgorde aan in onderzoeksvragen als aangegeven in paragraaf 3.2. De volgorde zoals in onderstaande paragrafen gehanteerd, leek ons een logischer verhaal te vertellen.

4.1 Globaal overzicht van uitgevoerde analyses

Voorafgaand aan de bespreking van de resultaten geven we weer welke analyses steeds terugkeren in de data-analyse. Het betreft:

- Een trendanalyse;
- Een analyse van verschillen tussen gemiddelden bij ontvoogde vs. bij niet-ontvoogde gemeenten.

Bij de analyses werd steeds op zoek gegaan naar de meest relevante indicator. In sommige gevallen gaat het over absolute cijfers (in de trendanalyse), maar veelal werd het relevanter geacht relatieve cijfers weer te geven en werden bv. het aantal specifieke vergunningen weergegeven t.o.v. een totaal aantal vergunningen, of werden aantallen beroepen waarin de vergunningsbeslissing werd omgedraaid weergegeven t.o.v. het totaal aantal beroepen. Bij elk van de analyses zal worden aangegeven welke indicator (absoluut of relatief) specifiek werd gebruikt.

4.1.1 Trendanalyse

Een eerste analyse die voor elk van de onderzoeksvragen werd uitgevoerd, was een trendanalyse. De absolute cijfers van hetgeen werd onderzocht, werd voor alle gemeenten samen in een lange tijdsreeks (vaak vanaf jaren '60 tot nu) weergegeven om na te gaan of er ergens (en meer specifiek rond de jaren dat veel gemeenten ontvoogd werden) een knik is waar te nemen in de trend. Verklaringen voor plotse dalingen of stijgingen van de trends werden gezocht samen met de bevoorrechte getuigen.

4.1.2 Analyse van verschillen tussen gemiddelden bij ontvoogde vs. bij ontvoogde gemeenten

Na de trendanalyse, zoomen we steeds gedetailleerder in op de periode 2005 – 2016. De jaren werden zo gekozen omdat het jaar 2005 het jaar is waarin de eerste gemeente werd ontvoogd. Na het jaar 2016 werden vergunningsaanvragen nog niet allemaal in de vergunningendatabank ingevoerd: de gemeenten hebben drie jaar de tijd om de vergunningen in te voeren, wat samen met een sterke daling van het aantal vergunningsaanvragen door gewijzigde regelgeving resulteerde in een veel lager aantal vergunningen in de vergunningendatabank en dus minder betrouwbare resultaten.

Voor deze periode werd voor elk jaar een gemiddelde genomen van de cijfers voor gemeenten die dat jaar nog niet ontvoogd waren en van de cijfers voor gemeenten die dat jaar wel reeds ontvoogd waren. De weergegeven resultaten bevatten met andere woorden voor elk jaar een ander aantal gemeenten dat aan het gemiddelde ten grondslag ligt. Op de grafieken die de verschillen tussen de ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten laten zien, geven we ook steeds het cumulatieve aantal ontvoogde gemeenten weer, zodat duidelijk wordt hoeveel gemeenten in elk van de jaren ontvoogd was of nog niet ontvoogd was.



- Verloop van gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaren: gemiddelde tijdsperiode dat een gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar werkzaam blijft in de gemeente;
- Aandeel gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaren dat voldoet aan de diplomaveeisten;
- Aandeel gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaren dat aangesteld is door de gemeenteraad (en dus onafhankelijk functioneert);
- Aandeel van het werkingsbudget van de gemeente dat naar ruimtelijke ordening gaat.

Gegevens voor het nagaan van een eventueel toegenomen bestuurskracht in termen van bovenvermelde indicatoren waren niet in databanken beschikbaar en het uitvoeren van een enquête bij de lokale overheden om de gegevens te verkrijgen was niet inbegrepen in het onderzoek waardoor deze vraag niet beantwoord kon worden vanuit kwantitatieve gegevens. De onderzoeksvraag werd wel voorgelegd aan de bevoorrechte getuigen.

Vanuit de bevoorrechte getuigen werd onder meer aangegeven dat bestuurskracht niet enkel te meten valt aan de hand van bovenstaande indicatoren. Meer dan ambtelijke of bestuurlijke bestuurskracht is de inhoudelijke kwaliteit van het beleid een indicator voor een meer of minder bestuurskrachtige gemeente. De impact van de ontvoogding op de inhoudelijke kwaliteit wordt in onderstaande paragraaf behandeld (onderzoeksvraag 3.2).

Door de bevoorrechte getuigen werd ook volgende feedback gegeven op deze vraag:

- Bestuurskracht in termen van kennisopbouw, specialisatie, ... is zeker toegenomen bij de gemeenten. Onder impuls van de voorwaarden voor ontvoogding werd o.m. ingezet op een bijscholingsprogramma voor stedenbouwkundigen (als alternatief voor huidige werknemers op dienst ruimtelijke ordening om aan de diplomavooraarde te voldoen) en dus op kennisopbouw en professionalisering. Nu wordt dit onder meer voortgezet onder de vorm van de Atria (overlegplatformen tussen gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren, georganiseerd per provincie). De kennis van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren is hierdoor sterk verbeterd. Daarnaast heeft deze opleiding ook geresulteerd in netwerkvorming. De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren kennen elkaar en leggen bepaalde problematieken die ze in de dagdagelijkse praktijk tegenkomen ook aan elkaar voor.
- De bestuurskracht bij de gemeenten is verder ook toegenomen als gevolg van de intercommunales. Heel wat intercommunales ondersteunen gemeenten op vlak van ruimtelijke ordening, met name met de opmaak van een gebiedsvisie, enzovoort.

Volgens de bevoorrechte getuigen heeft de ontvoogding – en vooral de voorwaarden waaraan voldaan moest worden om als gemeente ontvoogd te worden – een rol gespeeld in de toegenomen bestuurskracht van de gemeenten. Dit wil echter niet zeggen dat bij niet-ontvoogde gemeenten de bestuurskracht niet is toegenomen. De maatschappelijke trends dat problemen complexer worden, dat de burgers mondiger worden en sneller beroep zullen aantekenen tegen beslissingen van een gemeente, ... noodzaakt de gemeenten ertoe professionelere werknemers tewerk te stellen, meer in te zetten op opleiding en beslissingen beter te onderbouwen.

Als conclusie zou gesteld kunnen worden dat de bestuurskracht sneller is toegenomen bij de gemeenten die ontvoogd zijn (nl. onder impuls van de voorwaarden) dan bij de niet-ontvoogde gemeenten, maar dat specialisatie, kennisopbouw, enzovoort ook belangrijk zijn (geweest) bij de niet- ontvoogde gemeenten en in ander beleidsdomeinen.

Subonderzoeksvraag 3.2: Heeft er een inhoudelijke kwaliteitssprong plaatsgevonden bij de ontvoogde gemeenten?

Om een beeld te kunnen vormen van de inhoudelijke kwaliteitssprong bij ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten, werden volgende aspecten onderzocht:

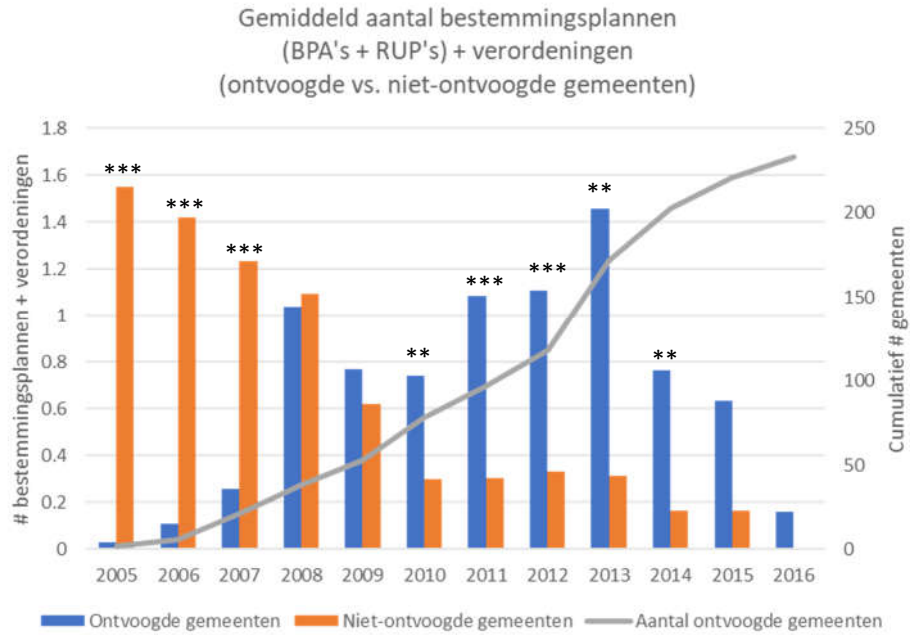
- Het planningsbeleid. Werd er in ontvoogde gemeenten een actiever planningsbeleid gevoerd dan in niet-ontvoogde gemeenten?
- De vergunningen. Werden vergunningsbeslissingen in ontvoogde gemeenten minder vaak teruggedraaid in beroep dan in niet-ontvoogde gemeenten?
- De handhaving. Is er een actievere handhaving in de ontvoogde dan in de niet-ontvoogde gemeenten?

Voor elk van deze drie aspecten geven we hieronder de resultaten van de data-analyse, evenals de interpretatie van de observaties door de bevoorrechte getuigen.

Dynamisch planningsbeleid

Indicator	Aantal RUP's / BPA's en verordeningen per jaar – evolutie en ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten
Hypothese	In ontvoogde gemeenten is er een dynamischer planningsbeleid dan in de niet-ontvoogde gemeenten wat zich vertaalt in een groter aantal RUP's / BPA's en verordeningen.
Analyse	<p>Bronbestanden: uit het plannen- en vergunningenregister BPA.dbf; gemrup_bg.dbf; verordeningeninternet.xlsx en ontvoogding.xlsx.</p> <p>De tabellen met BPA's, gemRUP en verordeningen werden gekoppeld aan de tabel 'ontvoogding.xlsx', het overzicht van de al dan niet ontvoogde gemeenten en jaar van ontvoogding. Zo werd bepaald of de gemeente reeds ontvoogd was op het moment van goedkeuring van resp. BPA, gemeentelijk RUP en verordening.</p> <p>Analysen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evolutie van het totaal aantal RUP's / BPA's en verordeningen (goedgekeurd in een bepaald jaar) in de tijd (ontvoogde + niet-ontvoogde gemeenten); - Verschillen in het gemiddeld aantal RUP's / BPA's en verordeningen per gemeente en per jaar (ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten), statistische vergeleken (t-test).
Evolutie	<p style="text-align: center;">Evolutie totaal aantal RUP's / BPA's / Verordeningen in de tijd</p> <p>Figuur 6: Evolutie aantal BPA's, RUP's en verordeningen over de jaren heen</p> <p>Figuur 6 laat een duidelijke stijging zien in het aantal plannen + verordeningen vanaf het jaar 1999. Een grote piek in het aantal BPA's treedt op in het jaar 2004 (jaar voorafgaand aan de eerste ontvoogde gemeente). Vanaf het jaar 2001 worden ook RUP's goedgekeurd. Een piek in het aantal RUP's treedt op in de jaren 2011 – 2013. Na het jaar 2013 is er een sterke daling in het aantal goedgekeurde RUP's zichtbaar.</p> <p>Het aantal verordeningen is laag in vergelijking met het aantal BPA's of RUP's.</p>

Verskil
ontvoogde
vs. niet-
ontvoogde
gemeenten



Figuur 7: Verschil in gemiddeld aantal BPA's / RUP's en verordeningen per gemeente en per jaar tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten

Significante verschillen zijn aangeduid met *: * = significant verschil op 10 %, ** = significant verschil op 5 %, *** = significant verschil op 1 %

De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.

Figuur 7 geeft de verschillen weer in gemiddeld aantal BPA's / RUP's + verordeningen per gemeente tussen de groep van op dat moment ontvoogde en de groep van op dat moment nog niet-ontvoogde gemeenten. Hieruit blijkt dat er vanaf het jaar 2009 gemiddeld systematisch meer bestemmingsplannen en verordeningen worden goedgekeurd in ontvoogde dan in niet-ontvoogde gemeenten. De verschillen zijn statistisch significant voor de jaren 2010 tot en met 2014.

Voor het jaar 2009, en meer bepaald in de jaren 2005 tot en met 2007 werden significante verschillen gevonden in de andere richting, met name: gemiddeld meer bestemmingsplannen en verordeningen in niet-ontvoogde gemeenten dan in ontvoogde gemeenten. Het aantal ontvoogde gemeenten is in deze periode echter nog laag (21 in het jaar 2007), waardoor deze verschillen ons minder belangrijk lijken dan de verschillen die gezien worden vanaf 2010.

Interpretatie

Evolutie:

De stijging vanaf 1999 kan toegewezen worden aan de opmaak van de ruimtelijke structuurplannen (zie ook Figuur 8). Vanaf na de opmaak van de ruimtelijke structuurplannen worden strategische projecten uitgewerkt waaruit RUP's voortvloeien. Na realisatie van deze strategische projecten en bijhorende RUP's is de grote planningsgolf gedaan, wat de daling na 2013 kan verklaren. De belangrijkste ruimtelijke knelpunten zijn op dat moment overwegend aangepakt en de ruimtelijke visie is vertaald in het instrumentarium.

Andere verklaringen voor de daling na 2013:

- Het effect van het begin van een nieuwe legislatuur kan zichtbaar worden. Na de verkiezingen in 2012 duurt het toch gemiddeld 3 jaar om nieuwe RUP's op te maken en goedgekeurd te krijgen (opmerking hierbij: een daling na de verkiezingen van 2006 is iets minder zichtbaar);
- Er zijn minder bestemmingsplannen nodig, onder meer omwille van afwijkmogelijkheden van de voorschriften van de BPA's en omwille van generieke regelgeving (bv. zonevreemdheid kan opgelost worden in het vergunningenbeleid – er is geen bestemmingsplan meer voor nodig).

De daling van het aantal BPA's heeft enerzijds te maken met vervanging door RUP's (na opmaak gemeentelijk ruimtelijk structuurplan) en anderzijds met het feit dat gemeenten na 2009 geen BPA's meer konden worden opgemaakt (VCRO, 2009).

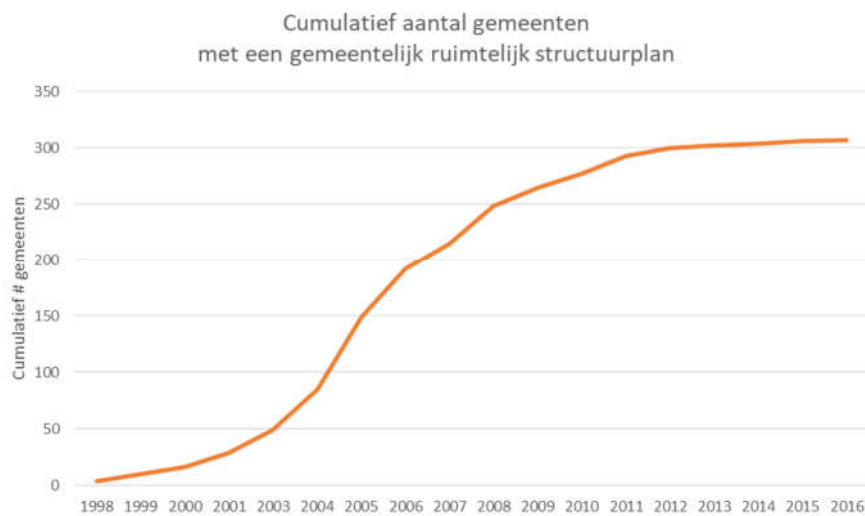
Uit de evolutie lijkt dat het dynamisch planningsbeleid slechts éénmalig heeft plaatsgevonden, met name in samenhang met de goedkeuring van de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen. Het was de bedoeling om ook



de ruimtelijke structuurplannen op regelmatige basis te herzien en van daaruit ook de eraan gekoppelde uitvoeringsacties, zoals de opmaak van bestemmingsplannen uit (bv. voor de vraagstukken rond kernversterking, ...).

Redenen waarom dit nu niet gebeurt kunnen zijn:

- De gemeenten wachten op het Vlaamse niveau (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen) om een nieuw beleidsplan op gemeentelijk niveau op te maken.
- Er zijn andere manieren van uitvoering gekomen waardoor men minder vaak naar bestemmingsplannen teruggrijpt, maar meer op samenwerking gefocust. Door te werken in overleg met actoren kan men immers een breder gedragen resultaat komen, met grotere kansen tot realisatie. Een juridische verankering in een RUP is dan niet meer strikt noodzakelijk; afspraken kunnen ook op andere manieren worden vastgelegd.
- Een RUP is geen flexibel instrument: de procedure om een RUP op te maken duurt vaak lang, de procedure is complex en er bestaat altijd een risico op beroepsprocedures. Gemeentebesturen die iets willen realiseren op het terrein kiezen waar mogelijk voor andere manieren dan RUP's. Dit is eveneens een teken van kwaliteitsvol beleid, maar valt niet uit de databanken af te leiden.



Figuur 8: Evolutie in de opmaak van gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen

Verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten:

Het feit dat er in ontvoogde gemeenten gemiddeld meer bestemmingsplannen worden goedgekeurd per jaar dan in de niet-ontvoogde gemeenten is, volgens de bevoorrechte getuigen, inderdaad een gevolg van de ontvoogding. Daar waar er voor de ontvoogding geen gemeentelijk kader nodig was voor de vergunningverlening, omdat er een bindend gewestelijk advies werd gegeven, is dat na de ontvoogding wel het geval. Met de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en de bestemmingsplannen creëerden de ontvoogde gemeenten een eigen kader voor het verlenen van de vergunningen.

Een andere zienswijze is dat de ontvoogding niet heeft geleid tot een dynamischer planningsbeleid (in termen van gemiddeld aantal bestemmingsplannen per jaar), maar dat het feit dat er vanaf 2009 geen BPA's meer konden worden opgemaakt en men een structuurplan moest hebben voor het opmaken van RUP's, een trigger is geweest voor de gemeenten om voort te maken met de ontvoogding.

Besluit

Het groter aantal bestemmingsplannen in ontvoogde gemeenten wijst op een dynamischer planningsbeleid. Of dit het gevolg is geweest van ontvoogding of dat (omgekeerd) een trigger voor ontvoogding werd gegeven vanuit de opmaak van structuurplannen en de onmogelijkheid om vanaf 2009 nog BPA's op te maken, kon niet uit de data worden opgemaakt.

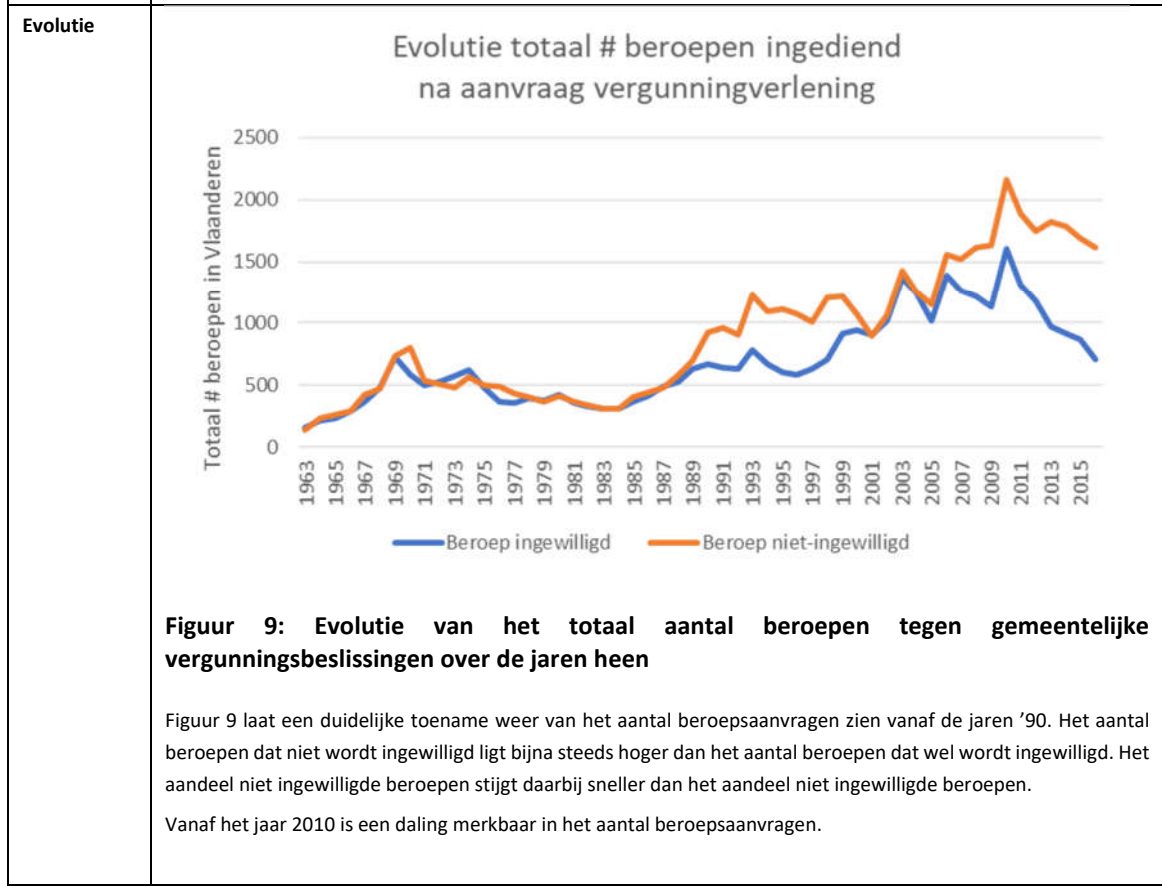
Ook is het niet duidelijk of en hoe dit dynamisch planningsbeleid zich voortzet (tweede cyclus – ruimtelijk beleidsplan).



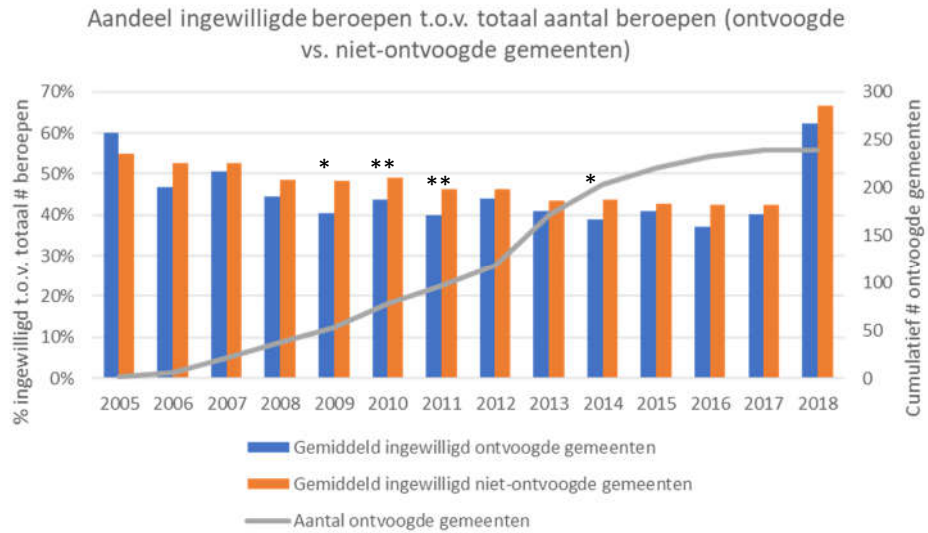
Suggesties voor verdere analyses	<p><i>In een volgende analyse zou nagegaan kunnen worden of de dynamiek die uit Figuur 6 naar voren komt, inderdaad te wijten is aan de opmaak van de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen.</i></p> <p><i>Tevens zou het interessant zijn na te gaan welke redenen in welke mate bijdragen aan de daling de laatste jaren: hoeveel is te wijten aan een verminderde dynamiek en hoeveel aan het hanteren van andere instrumenten in plaats van de statische bestemmingsplannen?</i></p> <p><i>Tenslotte zou bv. aan de hand van de bestedingsbudgetten van gemeentelijke ontwikkelingsbedrijven in beeld gebracht kunnen worden in hoeverre er realisaties plaatsvinden op het terrein (ontwikkelingen die vaak niet via het aantal RUP's te vatten zijn).</i></p>
---	--

Kwaliteit van vergunningverlening

Indicator	<p>Aantal beroepen tegen gemeentelijke vergunningsbeslissingen (ingewilligd vs. niet-ingewilligd)</p> <p>Gemiddeld aandeel ingewilligde beroepen (i.e. terugdraaien van de gemeentelijke beslissing) t.o.v. het totaal aantal beroepen tegen vergunningsbeslissingen per gemeente per jaar.</p>
Hypothese	Door de inhoudelijke kwaliteitssprong bij ontvoogde gemeenten worden minder beslissingen in gemeentelijke dossiers teruggedraaid in beroepsprocedures.
Analyse	<p>Bronbestanden: uit het plannen- en vergunningenregister het vergunningenregister en ontvoogding.xlsx.</p> <p>Dossiers waarvoor beroep werd aangetekend uit het vergunningenregister werden gekoppeld aan de tabel 'ontvoogding.xlsx', het overzicht van de al dan niet ontvoogde gemeenten en jaar van ontvoogding. Zo werd bepaald of de gemeente reeds ontvoogd was op het moment dat het beroep werd aangetekend.</p> <p>Analyse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evolutie van het totaal aantal beroepen in de tijd (ontvoogde + niet-ontvoogde gemeenten); - Verschillen in het gemiddeld aandeel beroepen waardoor de beslissing van de gemeente wordt teruggedraaid, statistisch vergeleken (t-test).



Verskil
ontvoogde
vs. niet-
ontvoogde
gemeenten



Figuur 10: Verskil in gemiddeld aantal ingewilligde beroepen per gemeente en per jaar tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten

Significante verschillen zijn aangeduid met *: * = significant verschil op 10 %, ** = significant verschil op 5 %, *** = significant verschil op 1 %

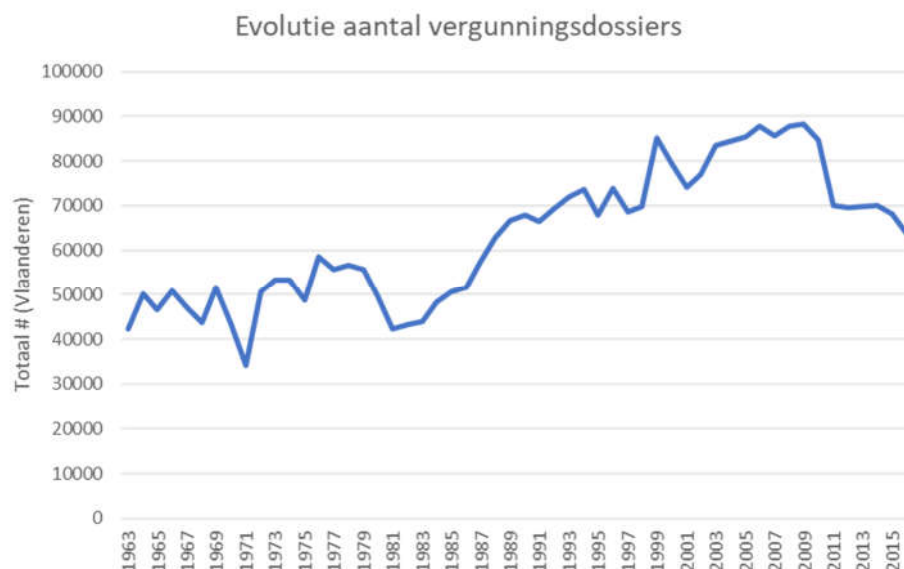
De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.

Figuur 10 geeft de verschillen weer in het gemiddeld aandeel beroepsaanvragen per gemeente waarbij de oorspronkelijke vergunningsbeslissing wordt omgedraaid tussen de groep van op dat moment ontvoogde en de groep van op dat moment niet-ontvoogde gemeenten. Het aandeel ingewilligde beroepen ligt (vanaf na het jaar 2005, 2 ontvoogde gemeenten) systematisch lager bij de ontvoogde gemeenten in vergelijking met de niet-ontvoogde gemeenten. De verschillen zijn enkel statistisch significant in de jaren 2009, 2010, 2011 en 2014.

Interpretatie

Evolutie:

De stijging in het aantal beroepsaanvragen geeft duidelijk een maatschappelijke trend weer, nl. het mondiger worden van de burger. De bevoorrechte getuigen vroegen zich af of de dalende trend van af het jaar 2010 verklaard kon worden door een dalende trend in het aantal vergunningsaanvragen. Figuur 11 geeft de evolutie weer van het aantal vergunningsaanvragen. Vanaf het jaar 2010 wordt inderdaad een daling waargenomen in het totaal aantal vergunningsaanvragen. Het aandeel beroepen (t.o.v. totaal aantal vergunningsaanvragen) is weliswaar iets gedaald van 2011 tot 2016, maar ligt nog steeds op een hoger dan de jaren ervoor - Figuur 12).



Figuur 11: Evolutie van het totaal aantal vergunningsaanvragen



Figuur 12: Evolutie van het aandeel beroepen in verhouding tot het totaal aantal vergunningsaanvragen

Verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten:

Om de verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten correct te kunnen interpreteren is er informatie nodig over de redenen van het inwilligen van een beroep:

- Juridisch: bv. bestemming is niet juist gevolgd (men deed alsof het woongebied was, maar de aanvraag werd ingediend voor een project in een andere bestemming). Beroepen zijn hier gegrond – eerdere beslissing was ‘fout’.
- Opportuïteitsafweging: visie van provincie verschilt van visie van gemeente. Een goed onderbouwde beslissing van de gemeente kan dan teruggedraaid worden door een goed onderbouwde beslissing door de provincie.

Er vanuit gaande dat er geen of weinig juridische redenen zouden zijn geweest om de beslissingen terug te draaien, zou men kunnen stellen dat het kleinere aandeel teruggedraaide beslissingen in ontvoogde gemeenten te wijten is aan een betere onderbouwing (deputatie volgt redenering van de gemeente) en dus aan de kwaliteitssprong die gemaakt is geweest binnen de ontvoogde gemeenten.

Deze betere onderbouwing vindt ook plaats onafhankelijk van de ontvoogding (nl. als gevolg van een complexere regelgeving en omdat de motivatieplicht alsnar belangrijker wordt). Toch zien we een verschil tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten.

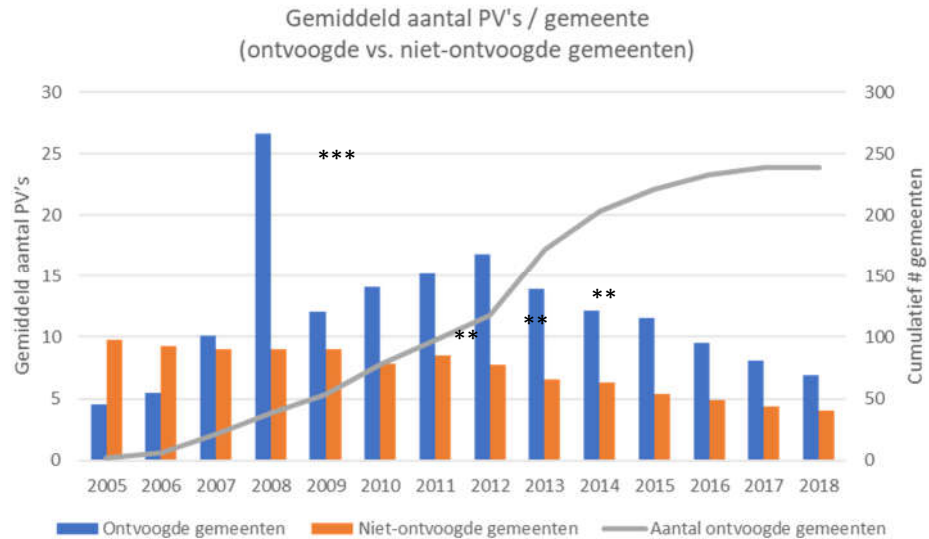
Besluit	Het lagere aandeel teruggedraaide vergunningsbeslissingen in beroep kan wijzen op een betere onderbouwing van de vergunningsbeslissing, wat een maat is voor een kwaliteitssprong in de gemeenten. Grondigere analyse voor redenen van (niet-) omdraaien van de vergunningsbeslissingen en kwalitatief onderzoek naar onderbouwingen is nodig om dit verder aan te tonen.
Suggesties voor verdere analyses	<i>In de analyse van de beroepen is het eigenlijk vooral belangrijk te weten waarom een vergunningsbeslissing wordt teruggedraaid. Een bijkomende kwalitatieve analyse zou hier uitsluitsel over kunnen geven. In een kwalitatief onderzoek kan ook onderzoek gedaan worden naar de kwaliteit van de vergunningen. Werd de vergunning correct gemotiveerd, is ze in lijn met het gemeentelijk beleid, met het Vlaamse beleid, enzovoort. Deze informatie is niet terug te vinden in de vergunningendatabank.</i>



Actief handhavingsbeleid

Indicator	Aantal uitgereikte proces verbalen (PV's) voor bouwovertredenen.
Hypothese	Door de inhoudelijke kwaliteitssprong bij ontvoogde gemeenten wordt er ook een actiever handhavingsbeleid gevoerd dan in niet-ontvoogde gemeenten.
Analyse	<p>Bronbestanden: uit het plannen- en vergunningenregister het vergunningenregister en ontvoogding.xlsx.</p> <p>Dossiers waarvoor een PV werd uitgereikt uit het vergunningenregister werden gekoppeld aan de tabel 'ontvoogding.xlsx', het overzicht van de al dan niet ontvoogde gemeenten en jaar van ontvoogding. Zo werd bepaald of de gemeente reeds ontvoogd was op het moment dat het PV werd uitgereikt.</p> <p>Het betreft alle PV's, ook deze die opgesteld zijn door een gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar (i.e. zowel gemeentelijke verbalisanten, politie als gewestelijk). Data met betrekking tot wie de PV opstelde of initiatief nam om een PV te laten opstellen is niet beschikbaar in de databank.</p> <p>Analyse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evolutie van het totaal aantal PV's in de tijd (ontvoogde + niet-ontvoogde gemeenten); - Verschillen in het gemiddeld aantal PV's per gemeente per jaar tussen de groep van de op dat moment ontvoogde en de groep van de op dat moment niet ontvoogde gemeenten (t-test); - Verschillen in de gemiddelde verhouding van het aantal PV's en het aantal vergunningsaanvragen per gemeente per jaar tussen de groep van de op dat moment ontvoogde en de groep van de op dat moment niet ontvoogde gemeenten (t-test).
Evolutie	<div style="text-align: center;"> <h3>Evolutie van het totaal aantal uitgereikte PV's</h3> </div> <p>Figuur 13: Evolutie van het totaal aantal PV's over de jaren heen</p> <p>Figuur 13 geeft de evolutie weer van het totaal aantal uitgereikte PV's in de tijd. Het aantal uitgereikte PV's stijgt sterk vanaf het midden van de jaren '80, en kent de laatste jaren (vanaf ca. 2012) opnieuw een daling. Onderscheid tussen wie het PV uitreikte (gemeente vs. Vlaanderen) kon in de databank niet gemaakt worden. De tijdelijke piek in 2008 is mogelijks te wijten aan gewijzigde wetgeving: er werden in dat jaar heel wat PV's geregistreerd die een inbreuk vormden op de informatieplicht.</p>
Verskil ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten	In dit onderdeel geven we enerzijds het verschil weer tussen het gemiddelde absolute aantal PV's dat in elk van de geanalyseerde jaren werd uitgeschreven door op dat moment ontvoogde vs. op dat moment niet-ontvoogde gemeenten en anderzijds het verschil in de gemiddelde verhouding van aantal PV's t.o.v. aantal vergunningen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten.





Figuur 14: Verschil in gemiddeld aantal PV's per gemeente en per jaar tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten

Significante verschillen zijn aangeduid met *: * = significant verschil op 10 %, ** = significant verschil op 5 %, *** = significant verschil op 1 %

De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.

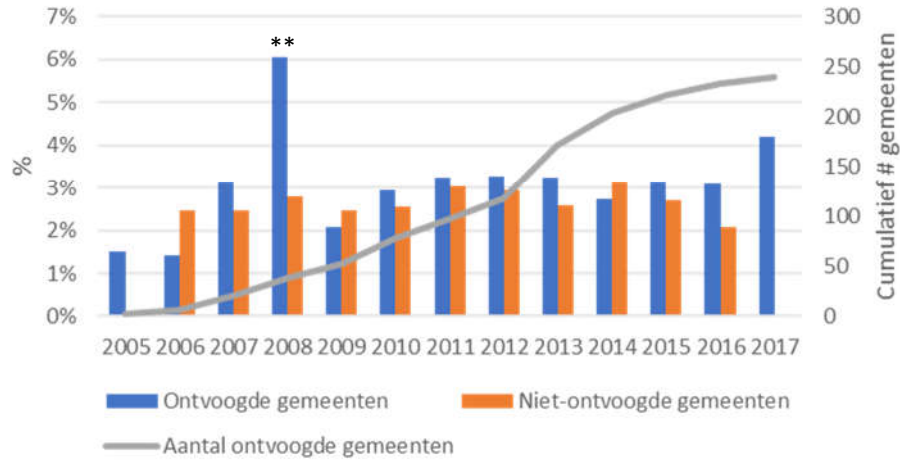
Figuur 14 laat zien dat het gemiddelde absolute aantal PV's in ontvoogde gemeenten vanaf het jaar 2008 systematisch hoger ligt dan in niet-ontvoogde gemeenten. De verschillen tussen de groep van ontvoogde en de groep van niet-ontvoogde gemeenten is significant in de jaren 2008, 2010, 2011 en 2012. Voor de andere jaren werden geen significante verschillen waargenomen.

De recente daling in het aantal PV's is voor de groep van op dat moment ontvoogde gemeenten merkbaar vanaf het jaar 2012 en voor de op dat moment niet-ontvoogde gemeenten eigenlijk al vanaf 2005. Dit is logisch daar deze groep van jaar tot jaar kleiner wordt, en de gemeenten met het meest aantal PV's blijkbaar onttrokken worden aan de groep omwille van ontvoogding.

Om na te gaan of het hoger aantal PV's bv. gerelateerd kan zijn aan de grootte van de gemeente, wordt in Figuur 15 de gemiddelde verhouding weergegeven van het aantal PV's en het totaal aantal vergunningsdossiers per gemeente.



Gemiddelde verhouding aantal PV's / aantal dossiers per gemeente (ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten)



Figuur 15: Verschil in gemiddelde verhouding tussen aantal PV's / vergunningsdossiers per gemeente en per jaar tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten

Significante verschillen zijn aangeduid met *: * = significant verschil op 10 %, ** = significant verschil op 5 %, *** = significant verschil op 1 %

De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.

Figuur 15 laat zien dat het gemiddeld aantal PV's in verhouding tot het totaal aantal vergunningsdossiers weliswaar in de meeste jaren nog steeds hoger ligt voor de in dat jaar ontvoogde dan voor de in dat jaar niet-ontvoogde gemeenten, maar dat de verschillen niet meer statistisch significant zijn (uitz. jaar 2008). De gemiddelde verhouding tussen het aantal PV's en het totaal aantal vergunningsdossiers daalt vanaf 2014 voor de dan nog niet-ontvoogde gemeenten; voor de ontvoogde gemeenten wordt geen daling vastgesteld.

Interpretatie

Algemeen:

Algemeen werd door de bevoorrechte getuigen gesteld dat handhaving meer is dan het uitschrijven van PV's. Het meten van het handhavingsbeleid van ontvoogde gemeenten aan de hand van het aantal PV's is met andere woorden slechts een deel van de analyse die eigenlijk nodig zou zijn. Handhaving heeft ook te maken met het voeren van een pro-actief beleid, zoals bemiddeling, zodat het opstellen van een PV niet meer nodig is.

Voorts wordt aangegeven dat, indien naar het aantal PV's wordt gekeken, eigenlijk ook het hele proces van het opstellen en opvolgen van PV's in beeld moet worden gebracht: van aanmaning, over het uitschrijven van een PV, naar het versturen van een herstellvordering tot de controle van het herstel. Men vreest dat het aantal ingewilligde herstellvorderingen heel laag zal zijn. Het voorbereiden van herstellvorderingen is een heel specifieke taak die specifieke juridische expertise vraagt. Deze expertise is zeker niet in alle gemeenten aanwezig.

Evolutie:

De piek die waargenomen kan worden in het jaar 2008 kan te maken hebben met het uitschrijven van PV's voor weekendverblijven.

Verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten:

De bevoorrechte getuigen vinden het logisch dat er niet méér wordt ingezet op handhaving in de ontvoogde in vergelijking met de niet-ontvoogde gemeenten. Handhaving was toen geen prioriteit; de prioriteit was de ontvoogding zelf en het opstellen van een structuurplan met daarna het opmaken van de bestemmingsplannen. Handhaving vormde ook geen voorwaarde voor ontvoogding.

Een andere reden voor het ontbreken van verschillen kan zijn dat PV's enkel kunnen uitgeschreven worden door 'officiers van de gerechtelijke politie'. Niet elke gemeente beschikt(e) over zulke gemachtigde personen. Enkel in centrumsteden en misschien enkele andere gemeenten, maar zeker niet in andere kleine gemeenten (ontvoogd of niet-ontvoogd).



Besluit	Ontvoogding van de gemeenten heeft niet geleid tot het uitschrijven van meer PV's. Het handhavingsbeleid kan ook op een andere manier hebben vorm gekregen (bv. via preventie). Dit werd niet onderzocht in voorliggend onderzoek.
Suggesties voor verdere analyses	<i>In de databank wordt geen onderscheid gemaakt tussen wie het PV uitschrijft: de gemeentelijke ambtenaar, dan wel de Vlaamse bouwinspectie. Om een goed beeld te verkrijgen van de handhaving door de gemeente, zouden de PV's die uitgeschreven werden door de Vlaamse bouwinspectie weggelaten moeten worden uit de analyse. Een kwalitatief onderzoek zou hier wel naar kunnen peilen.</i> <i>Kwalitatief onderzoek kan ook gevoerd worden naar het gehele proces van handhaving (incl. de herstelvorderingen en opvolging daarvan).</i>

4.2.2 Onderzoeksvraag 1: Leidde ontvoogding tot meer autonomie / zeggenschap binnen de gemeenten?

Onder deze onderzoeksvraag werden drie hypothesen geformuleerd:

- Hypothese 1.2: in ontvoogde gemeenten worden beslissingen door het college van burgemeester en schepenen minder vaak teruggedraaid in beroep dan in niet-ontvoogde gemeenten (zie eerder);
- Hypothese 1.3: ontvoogde gemeenten zullen vaker dan niet-ontvoogde gemeenten beroep aantekenen tegen beslissing van Vlaamse overheid als dit niet in hun visie past
- Hypothese 1.1: autonomie in ontvoogde gemeenten wordt gehypothekeerd door 'generiek Vlaams beleid'

Daaruit werden drie subonderzoeksvragen afgeleid en een aantal indicatoren.

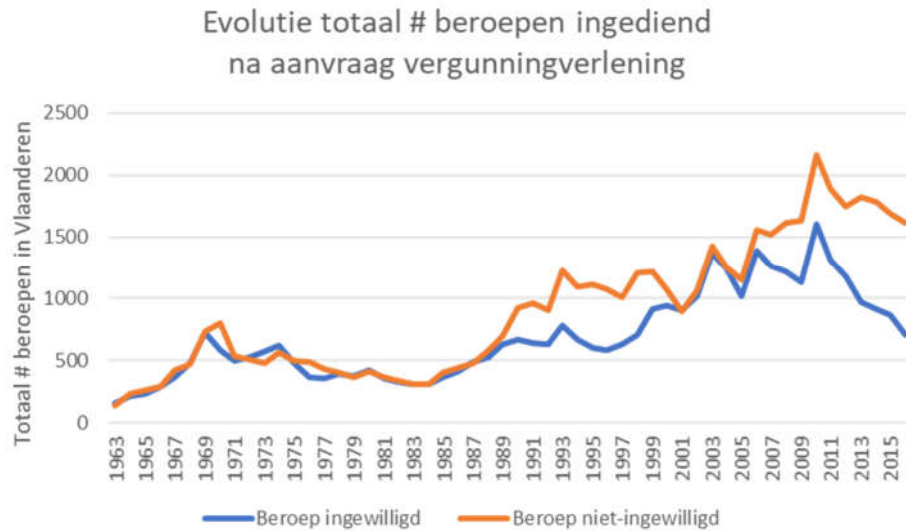
Subonderzoeksvraag 1.2: Worden beslissingen in beroep minder vaak teruggedraaid in ontvoogde gemeenten?

De analyse rond het terugdraaien van vergunningsbeslissingen in beroep werd eveneens besproken onder onderzoeksvraag 3. Waar we de data-analyse onder onderzoeksvraag 3 hebben besproken in het licht van een kwaliteitsvolle besluitvorming, bekijken we de analyse hieronder in het licht van zeggenschap binnen de gemeente.

Indicator meer autonomie in vergunningverlening	
Indicator	Aantal beroepen tegen gemeentelijke vergunningsbeslissingen (ingewilligd vs. niet-ingewilligd) Gemiddeld aandeel ingewilligde beroepen (i.e. terugdraaien van de gemeentelijke beslissing) t.o.v. het totaal aantal beroepen tegen vergunningsbeslissingen per gemeente per jaar.
Hypothese	Door de inhoudelijke kwaliteitssprong bij ontvoogde gemeenten worden minder beslissingen in gemeentelijke dossiers teruggedraaid in beroepsprocedures.
Analyse	Bronbestanden: uit het plannen- en vergunningenregister het vergunningenregister en ontvoogding.xlsx. Dossiers waarvoor beroep werd aangetekend uit het vergunningenregister werden gekoppeld aan de tabel 'ontvoogding.xlsx', het overzicht van de al dan niet ontvoogde gemeenten en jaar van ontvoogding. Zo werd bepaald of de gemeente reeds ontvoogd was op het moment dat het beroep werd aangetekend. Analyse: <ul style="list-style-type: none"> - Evolutie van het totaal aantal beroepen in de tijd (ontvoogde + niet-ontvoogde gemeenten); - Verschillen in het gemiddeld aandeel beroepen waardoor de beslissing van de gemeente wordt teruggedraaid, statistisch vergeleken (t-test).



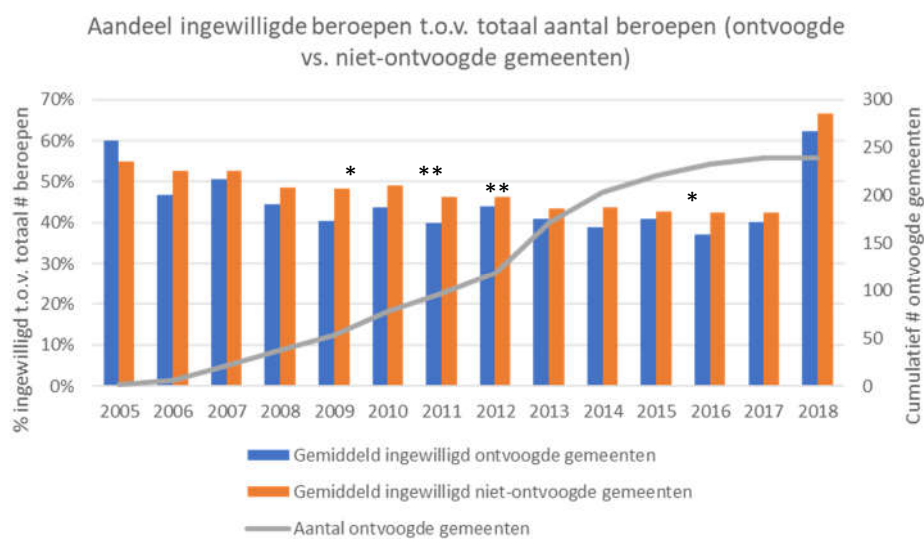
Evolutie



Figuur 16: Evolutie aantal beroepen tegen gemeentelijke vergunningsbeslissingen over de jaren heen

Figuur 16 laat een duidelijke toename weer van het aantal beroepsaanvragen zien vanaf de jaren '90. Het aantal beroepen dat niet wordt ingewilligd ligt bijna steeds hoger dan het aantal beroepen dat wel wordt ingewilligd. Het aandeel niet ingewilligde beroepen stijgt daarbij sneller dan het aandeel niet ingewilligde beroepen. Vanaf het jaar 2010 is een daling merkbaar in het aantal beroepsaanvragen.

Verskil ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten



Figuur 17: Verskil in gemiddeld aantal ingewilligde beroepen per gemeente en per jaar tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten

Significante verschillen zijn aangeduid met *: * = significant verschil op 10 %, ** = significant verschil op 5 %, *** = significant verschil op 1 %

De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.

Figuur 17 geeft de verschillen weer in het gemiddeld aandeel beroepsaanvragen waarbij de oorspronkelijke vergunningsbeslissing wordt omgedraaid tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten. Het aandeel ingewilligde beroepen ligt (vanaf na het jaar 2005, 2 ontvoogde gemeenten) systematisch lager bij de ontvoogde gemeenten in vergelijking met de niet-ontvoogde gemeenten. De verschillen zijn enkel statistisch significant in de jaren 2009, 2010, 2011 en 2014.



Interpretatie	<p>Het aandeel ingewilligde beroepen ligt volgens Figuur 17 toch nog steeds rond de 30 à 40 %. De bevoorrechte getuigen vinden dit een hoog aandeel en tonen aan dat het provinciale niveau (deputatie) de autonomie van de gemeenten ondermijnt.</p> <p>Zoals hierboven aangegeven is het belangrijk om zicht te hebben op de redenen van terugdraaien van de beslissing. Indien er juridische redenen waren om de beslissing terug te draaien, was dit correct. Uit ervaring van de bevoorrechte getuigen gaat het echter vaak om een opportuniteitsafweging en heeft de provincie een andere visie dan de gemeenten. In die zin kan vanuit de data geïnterpreteerd worden dat de provincie iets minder vaak ingaat (durft te gaan?) tegen de gemeentelijke beslissingen in de ontvoogde dan in de niet-ontvoogde gemeenten.</p>
Besluit	<p>Het aandeel beroepen waarbij de vergunningsbeslissing wordt teruggedraaid ligt hoog, wat wijst op een ondermijning van de autonomie van de gemeenten. Het aandeel teruggedraaide beslissingen in beroep ligt wel net lager voor ontvoogde dan voor niet-ontvoogde gemeenten. Een groter aandeel beslissingen betreft dus de oorspronkelijke beslissing van de gemeente.</p>
Suggesties voor verdere analyses	<p><i>Zie onderzoeksvraag 3.1, waarin gesteld wordt dat in een kwalitatief onderzoek nagegaan zou kunnen worden wat de redenen zijn voor het terugdraaien van de vergunningsbeslissing door de deputatie.</i></p>

Subonderzoeksvraag 1.3: Wordt er vaker beroep aangetekend door gemeenten tegen gewestelijke beslissing inzake de vergunningverlening?

In de periode 2009 tot 2018 werden ca. 23.900 beslissingen genomen door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar en werd tegen 595 beslissingen beroep ingesteld bij de raad voor vergunningsbetwisting. Een gemeente kan ofwel als aanvrager van de vergunningen een beroep indienen tegen de beslissing, ofwel als derde betrokken benadeelde partij. De databank met betrekking tot de beroepen op de bijzondere procedures geeft enkel de aard van de beroepindiener weer (aanvrager of derde). Verder detailonderzoek door het departement omgeving heeft inzicht gegeven in de aandelen van beroepsaanvragen in elk van beide categorieën.

Van 22.600 beslissingen is de aanvrager gekend. Voor 9.400 aanvragen was een gemeentebestuur de aanvrager van een vergunning. Tegen 24 beslissingen ging die gemeente als aanvrager in beroep. Het overgrote deel van deze beroepsdossiers betrof inrichting van het openbaar domein, of aanleg van gemeentelijke dienstverlening (ontmoetingscentrum, containerpark).

Het aandeel beroepen ten opzicht van het totaal aantal vergunningsaanvragen door gemeentebesturen is met andere woorden bijzonder laag (0,26 %). Het aantal beroepsaanvragen is te klein om een statistische vergelijking (per jaar) te doen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten, of om een onderscheid aan te tonen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeentes over alle jaren heen.

Voor de overige 13.200 aanvragen, waarvan ze geen aanvrager is, kan de gemeente als derde partij in beroep gaan. Tegen 506 beslissingen ging zo'n derde partij in beroep, en in 24% van de gevallen was ook een gemeentebestuur een van de (of de enige) derde partij die een beroep instelde (analyse o.b.v. steekproef van 150 beslissingen waarbij een derde beroep instelde). Meer dan de helft van die beslissingen waartegen een gemeente een beroep instelde betrof aanvragen voor windturbines of GSM-masten. De overige projecten zijn infrastructuurwerken (hoogspanningsleiding, wegenis, riolering, spoor- of waterwegen) en af en toe een natuurinrichtingsproject

Hieruit leiden we af dat ook het aandeel beroepen aangevraagd door de gemeente voor vergunningsaanvragen van derden laag (0,9%). Ook hier kan geen statistische analyse worden doorgevoerd of een onderscheid tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeentes afgeleid worden. Omdat het vaak gaat om vergunningsaanvragen voor windmolens, GSM-masten, kunnen we veronderstellen dat de gemeente beroep indient omwille van het ontbreken van maatschappelijk draagvlak voor het project en niet omdat het project ingaat tegen de gemeentelijke ontwikkelingsvisie.

De bevoorrechte getuigen stellen dat gemeenten eigenlijk niet in beroep zouden mogen gaan tegen vergunningsbeslissingen die volgens het principe van subsidiariteit bij een andere overheid thuishoren. Zeker indien het een beroep betreft dat ingegeven is door het ontbreken van een maatschappelijk draagvlak, als signaal dat de gemeente het protest van de bewoners steunt. Deze zijn eerder te beschouwen als NIMBY, waar de overheid het algemeen belang moet laten primeren.

Anders ligt het indien de vergunningsbeslissing ingaat tegen de gemeentelijke ruimtelijke visie in. In dat geval zou het nuttig zijn om na te gaan in hoeverre de gemeenten (ontvoogd vs. niet-ontvoogd) de beroepsprocedure tot het einde volgt en blijft gaan voor haar eigen visie. Dit kon in het kader van voorliggende onderzoek niet worden bestudeerd, maar zou onderwerp kunnen vormen van een vervolgonderzoek (kwalitatief).

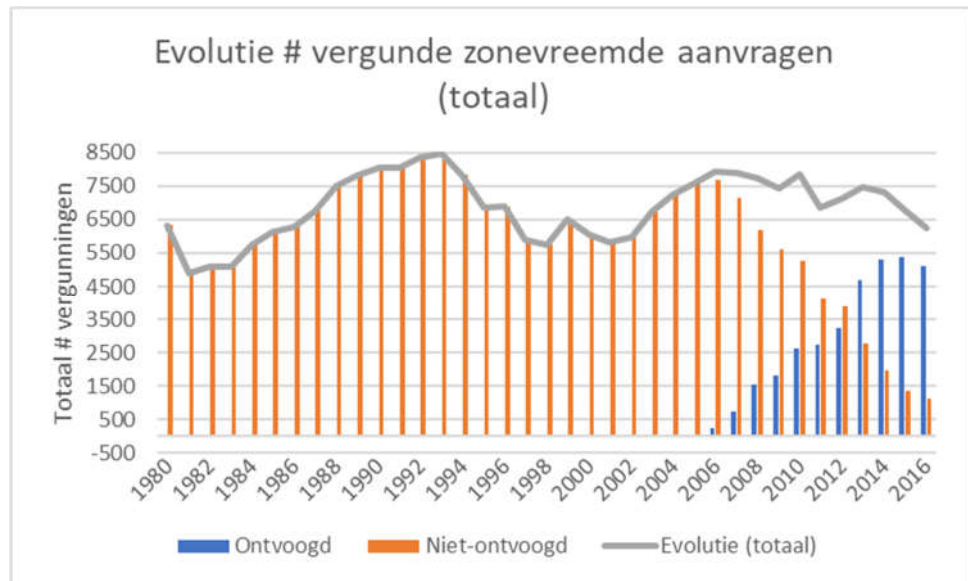
Subonderzoeksvraag 1.1: Wordt de autonomie in ontvoogde gemeenten ondermijnd door generiek Vlaams beleid?

Tijdens de gesprekken met de bevoorrechte getuigen bij de start van de onderzoeksopdracht werd aangegeven dat ook ontvoogde gemeenten niet over alle vergunningen zeggenschap hebben. Het betreft onder meer zaken in de generieke regelgeving zijn opgenomen. Om dit te testen werd in het onderzoek gekeken naar zonevreemde vergunningen. Vanuit de generieke regelgeving kunnen gemeenten deze vergunningsaanvragen niet zomaar weigeren.

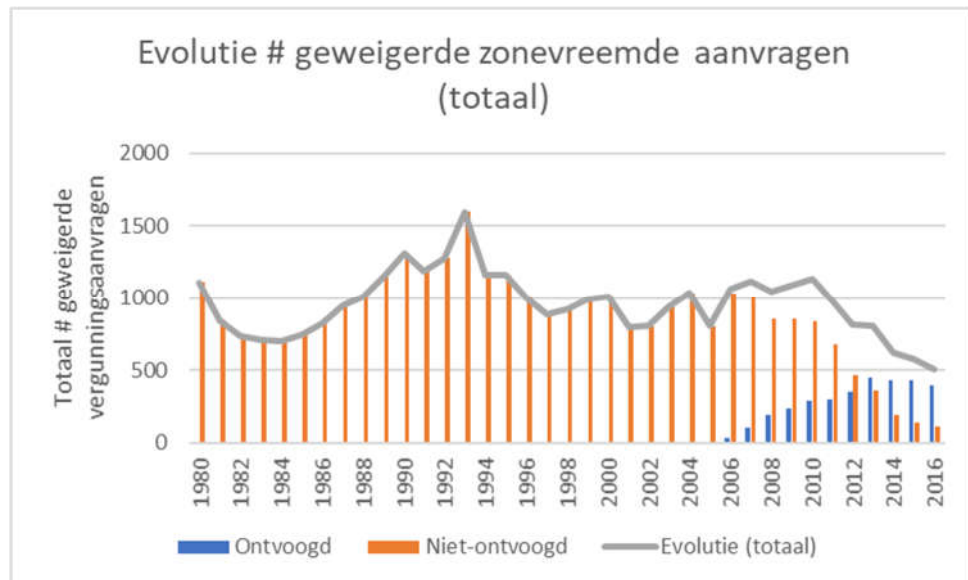
Aantal zonevreemde vergunningen	
Indicator	<p>Aantal vergunningen voor zonevreemde woningen, weekendverblijven, nieuwe verkavelingen en vergunningen voor het wijzigen van het aantal wooneenheden</p> <p>Aantal weigeringen van vergunningsaanvragen voor zonevreemde woningen, weekendverblijven, nieuwe verkavelingen en vergunningsaanvragen voor het wijzigen van het aantal wooneenheden</p> <p>Aandeel vergunde en aandeel geweigerde zonevreemde vergunningsdossiers</p>
Hypothese	Door de generieke regelgeving wordt de autonomie (hier rond het vergunningen van zonevreemde woningen) ondermijnd.
Analyse	<p>Bronbestanden uit het plannen en vergunningenregister: het vergunningenregister en de ruimteboekhouding dd. 2018.</p> <p>Uit het vergunningenregister werden alle dossiers met betrekking tot vergunningsaanvraag voor nieuwbouwwoningen, weekendverblijven en verkavelingen gefilterd. Met behulp van de capakey die gekoppeld werd aan het dossiernummer werd de locatie van deze dossiers bepaald.</p> <p>Vervolgens werd een selectie gemaakt van de nieuwbouwwoningen die niet in woongebieden gelegen zijn volgens de ruimteboekhouding. Deze dossiers werden gekoppeld aan de tabel 'ontvoogding.xlsx', het overzicht van de al dan niet ontvoogde gemeenten en jaar van ontvoogding. Zo werd bepaald of de gemeente reeds ontvoogd was op het moment dat de vergunning werd aangevraagd.</p> <p>Analyse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Totaal aantal vergunde zonevreemde vergunningsaanvragen (totaal voor op dat moment nog niet-ontvoogde gemeenten / totaal voor op dat moment ontvoogde gemeenten / totaal van de twee groepen); - Totaal aantal geweigerde zonevreemde vergunningsaanvragen (totaal voor op dat moment nog niet-ontvoogde gemeenten / totaal voor op dat moment ontvoogde gemeenten / totaal van de twee groepen); - Verschillen in gemiddeld aandeel vergunde dossiers op het totaal aantal zonevreemde vergunningsaanvragen tussen de groep van op dat moment ontvoogde en de groep van de op dat moment niet-ontvoogde gemeenten, statistische analyse (t-test); - Verschillen in gemiddeld aandeel geweigerde vergunningsdossiers op het totaal aantal zonevreemde vergunningsaanvragen tussen de groep van op dat moment ontvoogde en de groep van de op dat moment niet-ontvoogde gemeenten, statistische analyse (t-test). <p>Niet verleende vergunningen omvatten weigeringen, maar ook stille weigeringen, intrekkingen, ...</p>

De evolutie wordt weergegeven vanaf het jaar 1980, omdat toen alle gewestplanbestemmingen waren goedgekeurd en dus pas vanaf dan gesproken kan worden van zonevreemdheid.

Evolutie



Figuur 18: Evolutie van het totaal aantal vergunde zonevreemde woningen, weekendverblijven en verkavelingen en wijzigingen van het aantal wooneenheden
Aantallen voor op dat moment ontvoogde gemeenten (oranje), aantallen voor op dat moment niet-ontvoogde gemeenten (blauw) en totaal (grijze lijn)

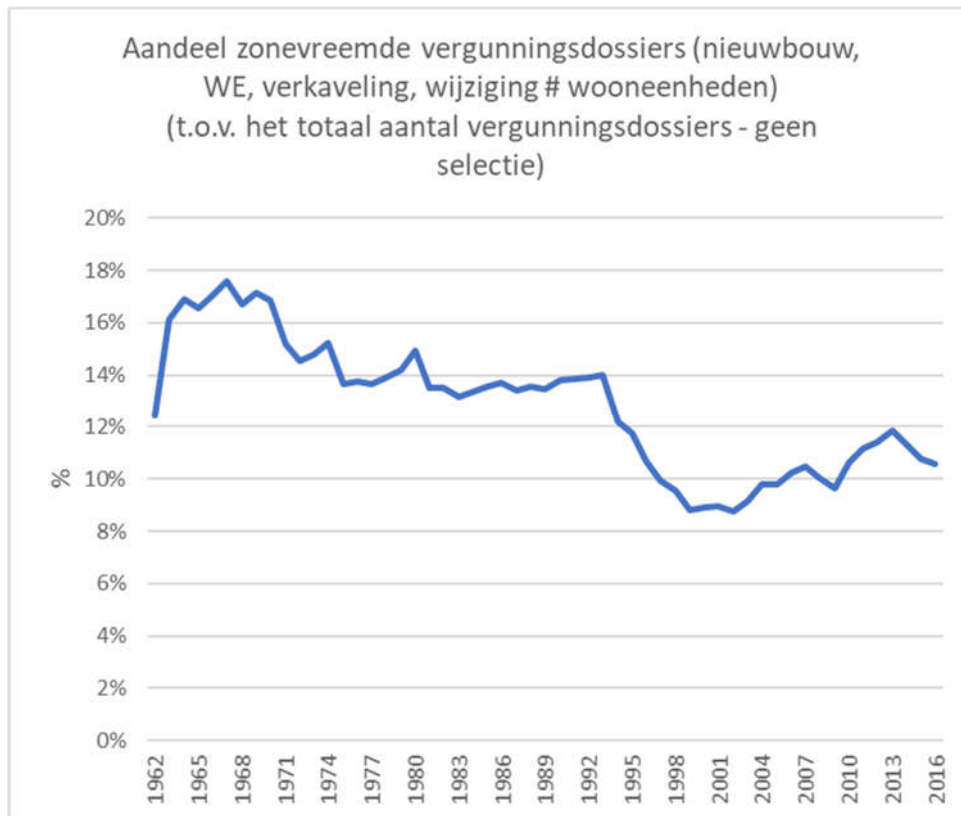


Figuur 19: Evolutie aantal niet-vergunde zonevreemde woningen, weekendverblijven en verkavelingen en wijzigingen van het aantal wooneenheden
Aantallen voor op dat moment ontvoogde gemeenten (oranje), aantallen voor op dat moment niet-ontvoogde gemeenten (blauw) en totaal (grijze lijn)



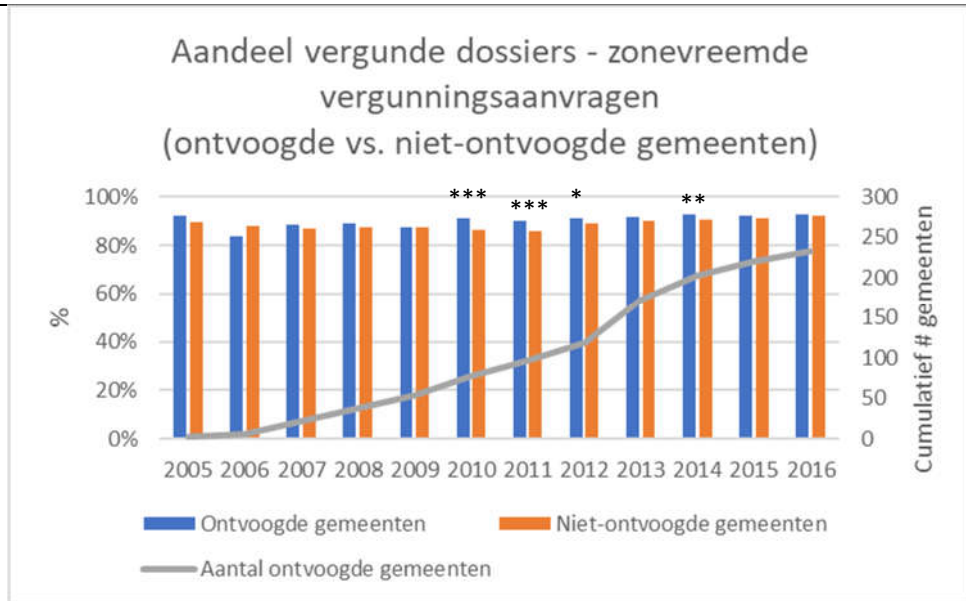
Figuur 18 en Figuur 19 geven respectievelijk de evolutie weer in het totaal aantal vergunde / geweigerde dossiers (eerste aanleg) bij zonevreedde vergunningsaanvragen voor nieuwbouw, weekendverblijven, verkavelingen en wijziging van het aantal wooneenheden. Het totaal aantal vergunningen ligt tussen de 4.500 en de 8.500 per jaar; het aantal weigeringen is lager en schommelt van ca. 400 tot ca. 1.600 per jaar. In het aantal weigeringen is vanaf het jaar 2011 een sterke daling te zien.

Figuur 20 geeft het aandeel vergunde zonevreedde ééngezinwoning weer ten opzichte van het totaal aantal vergunde ééngezinwoningen. Hieruit blijkt dat tussen de 8 % en de 18 % van de vergunde ééngezinwoningen zonevreedde is. De laatste jaren schommelt dit rond de 10 %.



Figuur 20: Evolutie van het aandeel zonevreedde vergunningsdossiers (nieuwbouw, weekendverblijven, verkavelingen en wijzigingen van het aantal wooneenheden) in vergelijking met het totaal aantal vergunningsdossiers

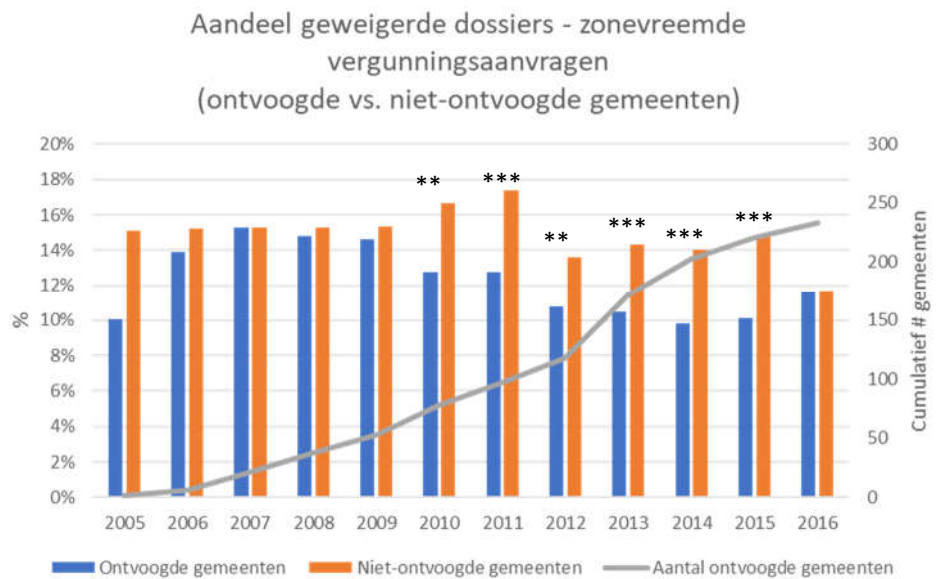
Verschil
ontvoogde
vs. niet-
ontvoogde
gemeenten



Figuur 21: Verschil in aandeel vergunde aanvragen zonevremde woningen (e.a.) per gemeente en per jaar tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten

Significante verschillen zijn aangeduid met *: * = significant verschil op 10 %, ** = significant verschil op 5 %, *** = significant verschil op 1 %

De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.



Figuur 22: Verschil in aandeel niet-vergunde aanvragen zonevremde woningen (e.a.) per gemeente en per jaar tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten

Significante verschillen zijn aangeduid met *: * = significant verschil op 10 %, ** = significant verschil op 5 %, *** = significant verschil op 1 %

De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.

Figuur 21 en Figuur 22 laten de verschillen zien in aandeel vergunde zonevremde vergunningsdossiers en aandeel geweigerde zonevremde vergunningsdossiers voor respectievelijk de groep van op dat moment ontvoogde en de groep van op dat moment niet-ontvoogde gemeenten. Hieruit blijkt dat ontvoogde gemeenten in verhouding minder zonevremde vergunningsdossiers weigeren dan niet-ontvoogde gemeenten (statistisch significant voor de jaren 2010 – 2015) en vergunnen iets meer dossiers (statistische significant voor de jaren 2010, 2011, 2012 en 2014).



Interpretatie	<p><u>Evolutie:</u></p> <p>De bevoorrechte getuigen konden de dalende trend van het aantal weigeringen van zonevreemde vergunningen vanaf het jaar 2011 wel verklaren. Een mogelijke reden is namelijk dat er voor die datum een aantal zaken waarvoor vergunningsaanvragen werden aangevraagd, niet werden vergund aan zonevreemde woningen. Met de komst van de generieke regelgeving kunnen die zaken wel vergund worden. De juridische grond voor weigeringen viel weg met de generieke regelgeving in het VCRO (2009).</p> <p><u>Verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten</u></p> <p>De verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten laten, volgens de bevoorrechte getuigen, zien dat de ontvoogde gemeenten de wetgeving heel goed kennen en op voorhand al inschatten of het de moeite is om een aanvraag in te dienen en dit ook zo communiceren naar de partij die de vergunningsaanvraag wil indienen. Dit veronderstelt wel dat er vooraf advies wordt ingewonnen bij de gemeente voor men overgaat tot een aanvraag.</p> <p>Een andere verklaring van het lager aandeel weigeringen kan het feit zijn dat bij de niet-ontvoogde gemeenten het advies van de gewestelijk stedenbouwkundig adviseur strikter wordt gevolgd. Ook beschikte de Vlaamse overheid over meer mankracht om de specifieke normen, zoals bv. het maximaal bouwvolume van 1.000m³, systematisch na te kijken waardoor er meer geweigerd werd (omdat ze boven die bouwvolumenorm zaten). Daarom zijn er bij niet-ontvoogde gemeenten meer weigeringen, en is een ontvoogde gemeente eerder geneigd om minder streng te vergunnen. De generieke regelgeving geeft immers een kader dat bv. zonevreemde woningen kunnen vergund worden. Gemeenten zijn daarom niet verplicht om ze te vergunnen.</p>
Besluit	<p>Het lage aantal weigeringen voor vergunningsaanvragen van zonevreemde woningen wijst inderdaad op een ondermijning van de autonomie van de gemeenten.</p> <p>Uit de data-analyse blijkt echter ook dat niet-ontvoogde gemeenten meer dossiers konden weigeren – misschien omwille van de grondige analyse van de dossiers door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar.</p>
Suggesties voor verdere analyses	-

4.2.3 Onderzoeksvraag 2: Leidde ontvoogding tot consequentere beleidsuitvoering?

Onder deze onderzoeksvraag werden drie hypothesen geformuleerd:

- Hypothese 2.1: de verleende vergunningen in ontvoogde gemeenten zijn meer in lijn met ruimtelijk structuurplan van de gemeente dan in niet-ontvoogde gemeenten;
- Hypothese 2.2: ontvoogde gemeenten voeren een sterker aanbodgestuurd beleid dan niet-ontvoogde gemeenten;
- Hypothese 2.3: in ontvoogde gemeenten zullen de realisaties op het terrein meer de visie uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan weergeven dan in niet-ontvoogde gemeenten.

Daaruit werden drie subonderzoeksvragen afgeleid en een aantal indicatoren. De resultaten van de data-analyses en de interpretatie van deze resultaten door bevoorrechte getuigen worden hieronder besproken.

Subonderzoeksvraag 2.1: Zijn vergunningen in ontvoogde gemeenten meer in lijn met het Gemeentelijk Ruimtelijke Structuurplan?

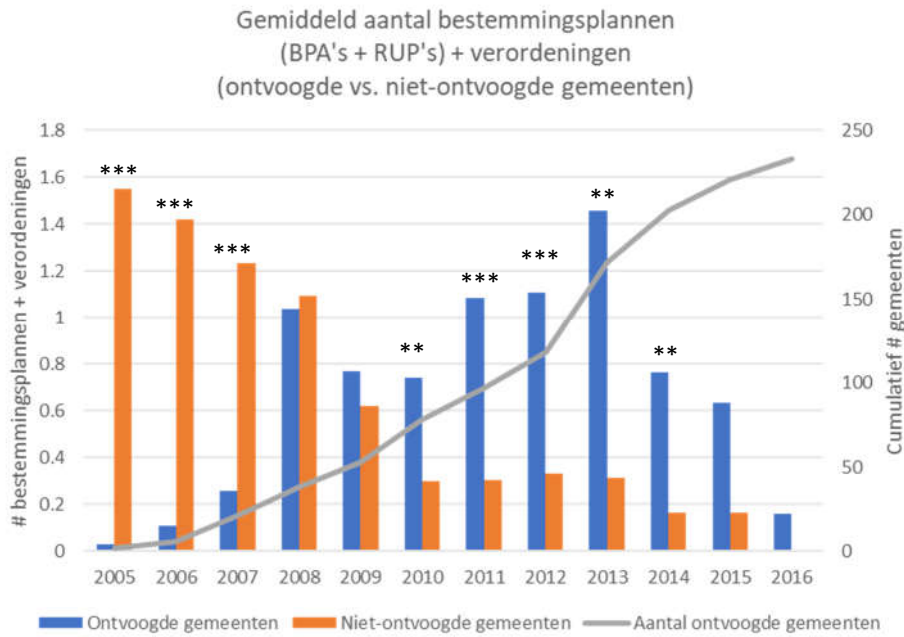
Omdat de inhoud van de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen niet in databanken wordt uitgeschreven of opgenomen, moeten we via een omweg proberen deze vraag te beantwoorden. We gebruiken hiervoor de stap tussen de ruimtelijke structuurplannen en de vergunningen, nl. de bestemmingsplannen. We veronderstellen hierbij dat vergunningen de voorschriften uit de bestemmingsplannen volgen en dat de bestemmingsplannen de visie uit de ruimtelijke structuurplannen meer concreet maken. Indien gemeenten dus bestemmingsplannen opmaakt kunnen we ervan uitgaan dat de vergunningen die ze nadien verleent, in lijn zijn met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Hieronder geven we de verschillen weer tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten in het opmaken van ruimtelijke bestemmingsplannen. We verwijzen ook naar onderzoeksvraag 3.2, waarin dezelfde analyse werd uitgevoerd. Daarnaast werd het aantal vergunde en geweigerde vergunningsaanvragen binnen BPA's

////////////////////////////////////

in 'harde' bestemmingen geanalyseerd, om na te gaan hoe de vergunningendynamiek is in de gemeenten en of er verschillen waar te nemen zijn tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten.

Bestemmingsplannen om visie uit GRS te realiseren	
Indicator	Aantal RUP's / BPA's en verordeningen per jaar – evolutie en verschil tussen ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten
Hypothese	In ontvoogde gemeenten is er een dynamischer planningsbeleid dan in de niet-ontvoogde gemeenten wat zich vertaalt in een groter aantal RUP's / BPA's en verordeningen. Omdat er meer bestemmingsplannen worden opgemaakt, kunnen we ook stellen dat de vergunningen meer in lijn liggen met de visie uit het ruimtelijk structuurplan.
Analyse	<p>Bronbestanden: uit het plannen- en vergunningenregister BPA.dbf; gemrup_bg.dbf ; verordeningeninternet.xlsx en ontvoogding.xlsx.</p> <p>De tabellen met BPA's, gemRUP en verordeningen werden gekoppeld aan de tabel 'ontvoogding.xlsx', het overzicht van de al dan niet ontvoogde gemeenten en jaar van ontvoogding. Zo werd bepaald of de gemeente reeds ontvoogd was op het moment van goedkeuring van resp. BPA, gemeentelijk RUP en verordening.</p> <p>Analysen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evolutie van het totaal aantal RUP's / BPA's en verordeningen (goedgekeurd in een bepaald jaar) in de tijd (ontvoogde + niet-ontvoogde gemeenten) - Verschillen in het gemiddeld aantal RUP's / BPA's en verordeningen per gemeente en per jaar (ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten), statistische vergeleken (t-test).
Evolutie	<div style="text-align: center;"> <p>Evolutie totaal aantal RUP's / BPA's / Verordeningen in de tijd</p> <p style="text-align: center;">Totaal # ibestemmingsplannen + verordeningen n Vlaanderen</p> <p style="text-align: center;">— BPA — RUP — Verordeningen</p> </div> <p>Figuur 23: Evolutie aantal BPA's, RUP's en verordeningen over de jaren heen</p> <p>Figuur 23 laat een duidelijke stijging zien in het aantal plannen + verordeningen vanaf het jaar 1999. Een grote piek in het aantal BPA's treedt op in het jaar 2004 (jaar voorafgaand aan de eerste ontvoogde gemeente). Vanaf het jaar 2001 worden ook RUP's goedgekeurd. Een piek in het aantal RUP's treedt op in de jaren 2011 – 2013. Na het jaar 2013 is er een sterke daling in het aantal goedgekeurde RUP's zichtbaar.</p> <p>Het aantal verordeningen is laag in vergelijking met het aantal BPA's of RUP's.</p>

Verskil
ontvoogde
vs. niet-
ontvoogde
gemeenten



Figuur 24: Verschil in gemiddeld aantal BPA's / RUP's en verordeningen per gemeente en per jaar tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten

Significante verschillen zijn aangeduid met *: * = significant verschil op 10 %, ** = significant verschil op 5 %, *** = significant verschil op 1 %

De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.

Figuur 24 geeft de verschillen weer in gemiddeld aantal BPA's / RUP's + verordeningen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten. Hieruit blijkt dat er vanaf het jaar 2009 gemiddeld systematisch meer bestemmingsplannen en verordeningen werden goedgekeurd in ontvoogde dan in niet-ontvoogde gemeenten. De verschillen zijn statistisch significant voor de jaren 2010 tot en met 2014.

Vóór het jaar 2009, en meer bepaald in de jaren 2005 tot en met 2007 werden significante verschillen gevonden in de andere richting, met name: gemiddeld meer bestemmingsplannen en verordeningen in niet-ontvoogde gemeenten dan in ontvoogde gemeenten. Het aantal ontvoogde gemeenten is in deze periode echter nog laag (21 in het jaar 2007), waardoor deze verschillen ons minder belangrijk lijken dan de verschillen die gezien worden vanaf 2010.

Interpretatie

Evolutie:

De stijging vanaf 1999 kan toegewezen worden aan de opmaak van de ruimtelijke structuurplannen. Vanaf na de opmaak van de ruimtelijke structuurplannen worden strategische projecten uitgewerkt waaruit RUP's voortvloeien. Na realisatie van deze strategische projecten en bijhorende RUP's is de grote planningsgolf gedaan, wat de daling na 2013 kan verklaren. De belangrijkste ruimtelijke knelpunten zijn op dat moment overwegend aangepakt en de ruimtelijke visie is vertaald in het instrumentarium.

Andere verklaringen voor de daling na 2013:

- Het effect van het begin van een nieuwe legislatuur kan zichtbaar worden. Na de verkiezingen in 2012 duurt het toch gemiddeld 3 jaar om nieuwe RUP's op te maken en goedgekeurd te krijgen;
- Er zijn minder bestemmingsplannen nodig, onder meer omwille van afwijkmogelijkheden van de voorschriften van de BPA's en omwille van generieke regelgeving (bv. zonevreedheid kan opgelost worden in het vergunningenbeleid – er is geen bestemmingsplan meer voor nodig).

De daling van het aantal BPA's heeft enerzijds te maken met vervanging door RUP's (na opmaak gemeentelijk ruimtelijk structuurplan) en anderzijds met het feit dat gemeenten na 2009 geen BPA's meer konden worden opgemaakt (VCRO, 2009).

Verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten:

Het feit dat er in ontvoogde gemeenten gemiddeld meer bestemmingsplannen worden goedgekeurd per jaar dan in de niet-ontvoogde gemeenten is, volgens de bevoorrechte getuigen, inderdaad een gevolg van de ontvoogding.

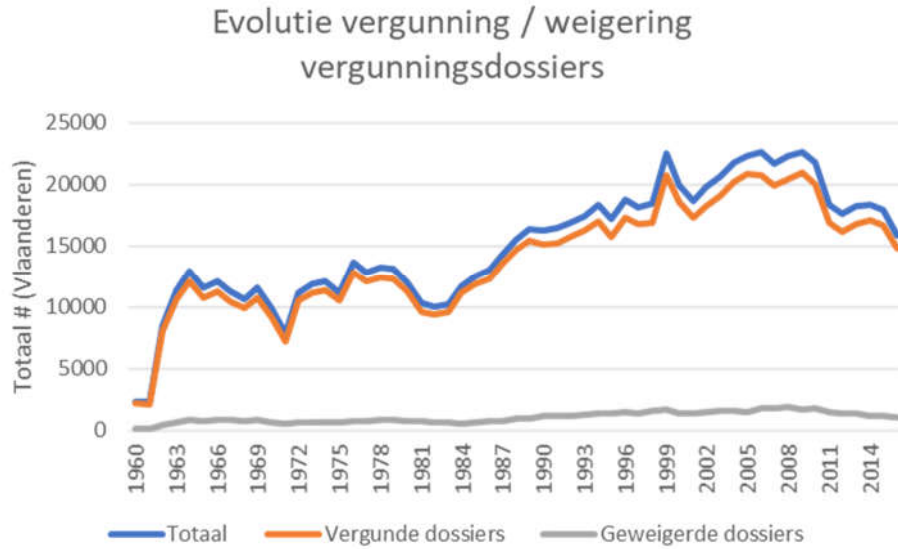


	<p>Daar waar er voor de ontvoogding geen gemeentelijk kader nodig was voor de vergunningverlening, omdat er een bindend gewestelijk advies werd gegeven, is dat na de ontvoogding wel het geval. Met de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en de bestemmingsplannen creëerden de ontvoogde gemeenten een eigen kader voor het verlenen van de vergunningen.</p> <p>Een andere zienswijze is dat de ontvoogding niet heeft geleid tot een dynamischer planningsbeleid (in termen van gemiddeld aantal bestemmingsplannen per jaar), maar dat het feit dat er vanaf 2009 geen BPA's meer konden worden opgemaakt en men een structuurplan moest hebben voor het opmaken van RUP's, een trigger is geweest voor de gemeenten om voort te maken met de ontvoogding.</p>
Besluit	Het grotere aantal BPA's + RUP's + verordeningen in de ontvoogde gemeenten lijkt te wijzen op een actiever planningsbeleid. Gecombineerd met de hypothese dat de vergunningen in lijn liggen met de bestemmingsplannen kunnen we hier stellen dat de vergunningen in ontvoogde gemeenten inderdaad meer in lijn lagen met de visie uit het ruimtelijk structuurplan dan in niet-ontvoogde gemeenten.
Suggesties voor verdere analyses	-

Vergunningen binnen bestemmingsplannen in harde 'her'bestemmingen	
Indicator	Aantal vergunde / geweigerde vergunningsaanvragen in harde bestemmingen gelegen binnen een gemeentelijk RUP of BPA– evolutie en ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten
Hypothese	In ontvoogde gemeenten worden meer inspanningen gedaan om de visie uit het GRS te laten doorwerken in de vergunningverlening, waardoor een grotere dynamiek in vergunningen gezien wordt.
Analyse	<p>Bronbestanden: uit het plannen en vergunningenregister: BPA.shp; gemrup_bg.shp; de ruimteboekhouding dd. 2018</p> <p>Bepalen van de locatie van de vergunning met behulp van de capakey.</p> <p>Selectie van de vergunningen die gelegen zijn in goedgekeurde gemeentelijke RUP's en BPA's op datum van de vergunningsaanvraag. Vervolgens werden uit deze vergunningen de dossiers geselecteerd die gelegen zijn in een harde bestemming volgens de ruimteboekhouding (wonen, recreatie, overig groen, industrie en overige).</p> <p>Deze dossiers werden gekoppeld aan de tabel 'ontvoogding.xlsx', het overzicht van de al dan niet ontvoogde gemeenten en jaar van ontvoogding. Zo werd bepaald of de gemeente reeds ontvoogd was op het moment dat de vergunning werd aangevraagd.</p> <p>Analyse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evolutie van het totaal aantal vergunningen (alle types en categorieën) (verleende en geweigerde vergunningen) gelegen binnen BPA's / RUP's en binnen een 'harde' bestemming; - Verschillen in het gemiddeld aandeel verleende / geweigerde vergunningen (alle types en categorieën) gelegen binnen BPA's / RUP's en binnen een 'harde' bestemming per gemeente en per jaar (ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten), statistische vergeleken (t-test).

////////////////////////////////////

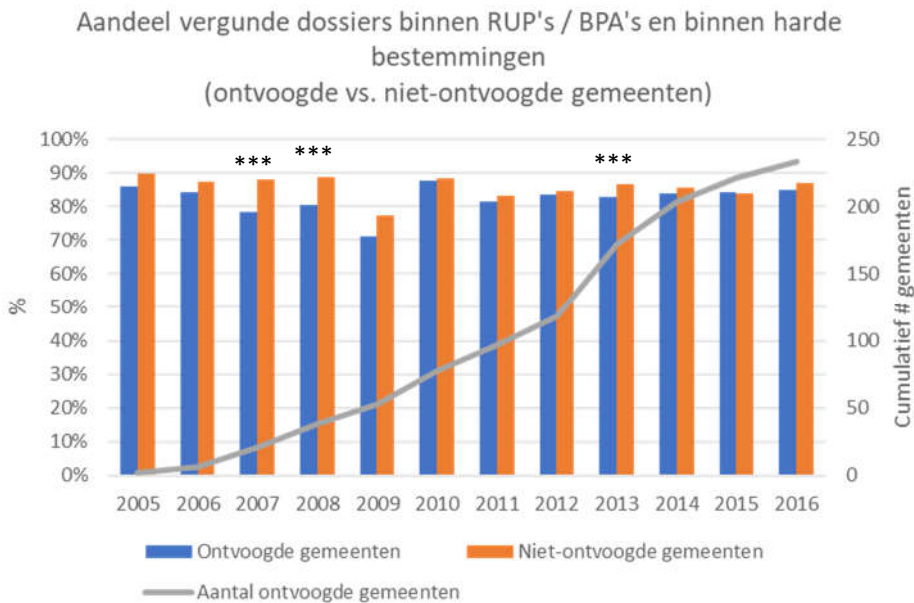
Evolutie



Figuur 25: Evolutie aantal geweigerde en vergunde vergunningsaanvragen op gemeentelijk niveau

Figuur 25 laat zien dat er sinds de jaren '80 een toename is geweest van het aantal dossiers. De meeste vergunningsaanvragen worden verleend; slechts een klein aandeel wordt geweigerd. Vanaf het jaar 2009 / 2010 is er een daling in het totaal aantal vergunningsaanvragen binnen harde bestemmingen en gelegen binnen BPA's / RUP's.

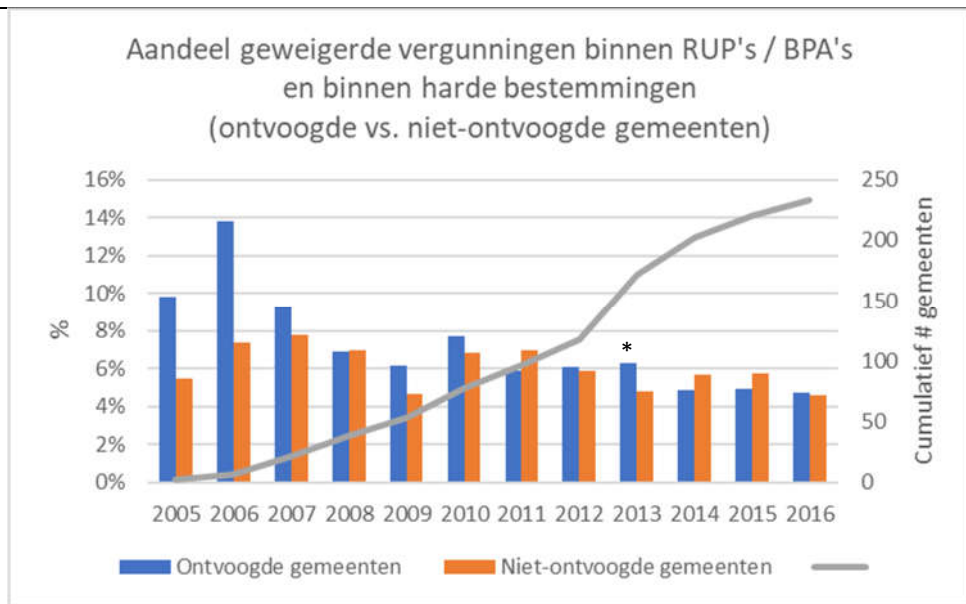
Verskil ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten



Figuur 26: Verschil in aandeel vergunde dossiers in harde bestemmingen van BPA's en gemeentelijke RUP's tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten

Significante verschillen zijn aangeduid met *: * = significant verschil op 10 %, ** = significant verschil op 5 %, *** = significant verschil op 1 %
De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.





Figuur 27: Verschil in aandeel niet vergunde dossiers in harde bestemmingen van BPA's en gemeentelijke RUP's tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten
 Significante verschillen zijn aangeduid met *: * = significant verschil op 10 %, ** = significant verschil op 5 %, *** = significant verschil op 1 %
 De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.

Figuur 26 laat zien dat het aandeel vergunningsaanvragen waarvoor de vergunning verleend wordt in harde bestemmingen en gelegen binnen gemeentelijke RUP's / BPA's iets lager is bij ontvoogde gemeenten dan bij niet-ontvoogde gemeenten. Voor de jaren 2007, 2008 en 2013 zijn de verschillen tussen de ontvoogde en de niet-ontvoogde gemeenten ook statistisch significant (significantieniveau 1 %). Het aandeel geweigerde vergunningsaanvragen is niet echt verschillend tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten (Figuur 27). Een significant verschil werd enkel opgemerkt voor het jaar 2013, waarin het aandeel geweigerde dossiers voor ontvoogde gemeenten hoger is dan voor niet-ontvoogde gemeenten.

<p>Interpretatie</p>	<p>Vanuit de bevoorrechte getuigen werd aangegeven dat het logisch is dat er weinig verschillen worden gezien tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten, omdat bij beide groepen werd gekeken naar het aandeel verleende en geweigerde vergunningen binnen de bestemmingsplannen. Binnen de bestemmingsplannen is duidelijk wat kan en wat niet kan, zowel in ontvoogde als in niet-ontvoogde gemeenten.</p> <p>Het kleinere aandeel verleende vergunningen zou ev. te maken kunnen hebben met het feit dat ontvoogde gemeenten de vergunningverlening beter overdacht doen, en dus beter in lijn brengen met de bepalingen in RUP's of BPA's. De verschillen zijn echter klein (of in vele jaren niet statistisch significant). Ook de kennis van architecten en informele contacten vooraf spelen hier een rol.</p> <p>Tot slot wordt door bevoorrechte getuigen aangegeven dat de voorschriften binnen de BPA's steeds heel eenduidig waren geformuleerd, en dat dit binnen RUP's mogelijks minder was (meer experimenteren). De onduidelijkheid zou ook geleid kunnen hebben tot minder weigeringen.</p>
<p>Besluit</p>	<p>Vanuit de gegevens analyse zien we geen grotere dynamiek in de RUP's / BPA's in harde bestemmingen bij ontvoogde dan bij niet ontvoogde gemeenten. Het lager aandeel vergunde aanvragen kan wel wijzen om een consequentere beleidsuitvoering.</p>
<p>Suggesties voor verdere analyses</p>	<p>Een mogelijke alternatieve analyse is het analyseren van het aantal vergunningen in gewestplanbestemming woongebied, maar buiten RUP's / BPA's. De hypothese zou dan zijn dat er in ontvoogde gemeenten meer wordt geweigerd. Dit kan echter ook van andere factoren afhangen, bv. het feit dat een ontvoogde gemeente een woningtypetoets heeft of een verordening – meer aan preventie doet.</p>

	Door de leden van de stuurgroep werd aangegeven dat het geen zin heeft buiten de RUP's te gaan kijken, omdat daar geen juridisch kader aanwezig is.
--	---

Subonderzoeksvraag 2.2: Voeren ontvoogde gemeenten een meer aanbodgestuurd beleid?

Het aanbodgestuurd beleid werd in dit onderzoek nagegaan via het aantal planologische attesten waarop een planningsinitiatief volgde.

Planologische attesten waarop een planningsinitiatief volgde																																																							
Indicator	Aantal BPA's / gemeentelijk RUP's die opgemaakt zijn naar aanleiding van een positief planologisch attest																																																						
Hypothese	In ontvoogde gemeenten wordt een sterker aanbod dan vraaggestuurd gevoerd (waarbij BPA's / RUP's n.a.v. planologische attesten vraaggestuurd zijn)																																																						
Analyse	<p>Bronbestanden: uit het plannen en vergunningenregister het gemeentelijk vergunningenregister, BPA.dbf, gemrup_bg.dbf; en ontvoogding.xlsx.</p> <p>Er werd een selectie gemaakt van de vergunningen met betrekking tot planologische attesten. Met behulp van de capakey die gekoppeld werd aan het dossiernummer werd de locatie van deze dossiers bepaald. Deze dossiers werden gekoppeld aan de tabel 'ontvoogding.xlsx', het overzicht van de al dan niet ontvoogde gemeenten en jaar van ontvoogding. Zo werd bepaald of de gemeente reeds ontvoogd was op het moment dat het planologisch attest werd aangevraagd. Vervolgens werd een selectie gemaakt van de dossiers die gelegen zijn binnen een BPA of gemeentelijk RUP en werd bepaald of het bestemmingsplan werd opgemaakt na of voor de aanvraag van het planologisch attest.</p> <p>Opmerking: in de databank met de planologische attesten wordt niet aangegeven of het PA daadwerkelijk werd goedgekeurd of niet.</p> <p>Analyse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evolutie van het aantal planologische attesten en het aantal planologische attesten dat gevolgd wordt door een planningsinitiatief; - Aandeel bestemmingsplannen afgerond x jaren na PA, verschil ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten. Er werd geen statistische analyse uitgevoerd, daar de aantallen hiervoor te klein waren. 																																																						
Evolutie	<p style="text-align: center;">Evolutie Planologische attesten en planningsinitiatieven a.g.v. PA</p> <table border="1"> <caption>Data for Figure 28: Evolution of planological permits and planning initiatives</caption> <thead> <tr> <th>Year</th> <th># planologische attesten</th> <th># planologische attesten gevolgd door planningsinitiatief</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2000</td><td>10</td><td>5</td></tr> <tr><td>2001</td><td>35</td><td>15</td></tr> <tr><td>2002</td><td>45</td><td>25</td></tr> <tr><td>2003</td><td>20</td><td>10</td></tr> <tr><td>2004</td><td>65</td><td>30</td></tr> <tr><td>2005</td><td>65</td><td>30</td></tr> <tr><td>2006</td><td>85</td><td>35</td></tr> <tr><td>2007</td><td>65</td><td>30</td></tr> <tr><td>2008</td><td>65</td><td>25</td></tr> <tr><td>2009</td><td>50</td><td>20</td></tr> <tr><td>2010</td><td>30</td><td>15</td></tr> <tr><td>2011</td><td>45</td><td>20</td></tr> <tr><td>2012</td><td>35</td><td>15</td></tr> <tr><td>2013</td><td>35</td><td>10</td></tr> <tr><td>2014</td><td>45</td><td>15</td></tr> <tr><td>2015</td><td>35</td><td>15</td></tr> <tr><td>2016</td><td>25</td><td>10</td></tr> </tbody> </table> <p>Figuur 28: Evolutie van het aantal planologische attesten op gemeentelijk niveau en bijhorende planningsinitiatieven (naar datum van verlening PA)</p> <p>Figuur 28 laat zien dat er vanaf het jaar 2000 een stijging is in het aantal planologische attesten dat wordt aangevraagd, maar dat dit aantal opnieuw afneemt na een piek in het jaar 2006. Gemiddeld ca. 1 op 2 de</p>	Year	# planologische attesten	# planologische attesten gevolgd door planningsinitiatief	2000	10	5	2001	35	15	2002	45	25	2003	20	10	2004	65	30	2005	65	30	2006	85	35	2007	65	30	2008	65	25	2009	50	20	2010	30	15	2011	45	20	2012	35	15	2013	35	10	2014	45	15	2015	35	15	2016	25	10
Year	# planologische attesten	# planologische attesten gevolgd door planningsinitiatief																																																					
2000	10	5																																																					
2001	35	15																																																					
2002	45	25																																																					
2003	20	10																																																					
2004	65	30																																																					
2005	65	30																																																					
2006	85	35																																																					
2007	65	30																																																					
2008	65	25																																																					
2009	50	20																																																					
2010	30	15																																																					
2011	45	20																																																					
2012	35	15																																																					
2013	35	10																																																					
2014	45	15																																																					
2015	35	15																																																					
2016	25	10																																																					

	<p>aangevraagde Planologische Attesten wordt gevolgd door een planningsinitiatief (BPA / RUP). Er is hierin geen verschil te merken tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ontvoogde gemeenten (dd. PA): 48 % van het aantal PA's wordt gevolgd door een planningsinitiatief; ▪ Niet-ontvoogde gemeenten (dd. PA): 47 % van het aantal PA's wordt gevolgd door een planningsinitiatief. 																																							
<p>Verskil ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten</p>	<div data-bbox="400 421 1366 1016" data-label="Figure"> <table border="1"> <caption>Aandeel bestemmingsplannen afgerond x jaren na opmaak Planologisch Attest</caption> <thead> <tr> <th>Jaren</th> <th>Ontvoogde gemeenten (%)</th> <th>Niet-ontvoogde gemeenten (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1</td><td>7</td><td>2</td></tr> <tr><td>2</td><td>27</td><td>16</td></tr> <tr><td>3</td><td>43</td><td>26</td></tr> <tr><td>4</td><td>13</td><td>22</td></tr> <tr><td>5</td><td>7</td><td>11</td></tr> <tr><td>6</td><td>3</td><td>9</td></tr> <tr><td>7</td><td>0</td><td>7</td></tr> <tr><td>8</td><td>0</td><td>1</td></tr> <tr><td>9</td><td>0</td><td>0</td></tr> <tr><td>10</td><td>0</td><td>1</td></tr> <tr><td>11</td><td>0</td><td>1</td></tr> <tr><td>13</td><td>0</td><td>1</td></tr> </tbody> </table> </div> <p>Figuur 29: Verschil in aantal jaar dat planningsinitiatief in beslag neemt na afleveren planologisch attest tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten</p> <p>Figuur 29 geeft een beeld van het aantal jaren dat een planningsinitiatief als gevolg van een planologisch attest in beslag neemt. De figuur laat zien dat het aandeel planologische attesten waarvoor binnen de 3 jaar een goedgekeurd bestemmingsplan wordt afgeleverd hoger is voor de ontvoogde gemeenten en het aandeel planologische attesten waarvoor het langer duurt dan 3 jaar vooraleer een goedgekeurd planningsinitiatief voorligt hoger is in de niet-ontvoogde gemeenten.</p>	Jaren	Ontvoogde gemeenten (%)	Niet-ontvoogde gemeenten (%)	1	7	2	2	27	16	3	43	26	4	13	22	5	7	11	6	3	9	7	0	7	8	0	1	9	0	0	10	0	1	11	0	1	13	0	1
Jaren	Ontvoogde gemeenten (%)	Niet-ontvoogde gemeenten (%)																																						
1	7	2																																						
2	27	16																																						
3	43	26																																						
4	13	22																																						
5	7	11																																						
6	3	9																																						
7	0	7																																						
8	0	1																																						
9	0	0																																						
10	0	1																																						
11	0	1																																						
13	0	1																																						
<p>Interpretatie</p>	<p><u>Evolutie:</u></p> <p>De bevoorrechte getuigen geven aan dat de evolutie in Figuur 28 logisch is. Op het moment dat het instrument 'Planologisch Attest' nieuw was en pas gekend is er een piek te zien. Gemeenten gebruikten dit instrument om zich in regel te stellen. Daarna vermindert het aantal aanvragen voor planologische attesten. Er zijn ook meer afwijkingmogelijkheden in de vergunningverlening waardoor het opstellen van een planologisch attest niet meer nodig is.</p> <p>De dip in het aantal planologische attesten in het jaar 2003 zou het gevolg kunnen zijn van de omzendbrief⁵.</p> <p><u>Verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten:</u></p> <p>Het feit dat het bij ontvoogde gemeenten minder lang duurt om tot een goedgekeurd planningsinitiatief te komen, kan onder meer te wijten zijn aan volgende feiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ontvoogde gemeenten beschikken over het apparaat om bestemmingsplannen op te (laten) maken; - Ontvoogde gemeenten hebben de kennis om de opmaak van bestemmingsplannen uit te besteden; - Ontvoogde gemeenten hebben meestal een grotere personeelscapaciteit, waardoor de opmaak minder tijd in beslag neemt; - Bij ontvoogde gemeenten staat de opmaak van de bestemmingsplannen meestal al in het GRS en was het dus het voorzien, waardoor de opmaak ervan minder lang duurde. 																																							

⁵ Het is ons bij het schrijven van dit rapport nog niet duidelijk welke omzendbrief juist bedoeld werd.



Besluit	<p>Vanuit de analyse van het aantal planningsinitiatieven na een planologisch attest kan niet afgeleid worden dat ontvoogde gemeenten een meer aanbodgestuurd beleid voeren dan de niet-ontvoogde gemeenten.</p> <p>Uit de analyse van het aantal jaren dat het duurt om een RUP / BPA op te maken leiden we wel af dat dit voor niet-ontvoogde gemeenten langer duurt dan voor ontvoogde gemeenten. Dit wijst op een betere capaciteit bij de ontvoogde gemeenten (cfr. onderzoeksvraag 3: kwaliteitssprong).</p>
Suggesties voor verdere analyses	<p><i>Bovenstaande analyse kan verfijnd worden op basis van het aantal planologische attesten dat effectief verleend werd, met en onderscheid naar een deels positief planologisch attest (enkel op korte termijn, geen planningsinitiatief vereist) of een volledige positief attest (ook voor de uitbreidingsbehoeftes op lange termijn, planningsinitiatief vereist). Deze data is echter niet opgenomen in het vergunningenregister.</i></p> <p><i>Een mogelijk interessante bijkomende subonderzoeksvraag met betrekking tot aanbodbeleid zou kunnen zijn ‘welke gemeenten doen aan grondbeleid?’ Dit kan gemeten worden aan de hand van de aanwezigheid van een ontwikkelingsbedrijf, hoewel dit niet altijd betekent dat er een grondbeleid gevoerd wordt (is soms louter om een sportzaal of zwembad te realiseren, niet om een actief grondbeleid te voeren).</i></p> <p><i>Vlaanderen telt op vandaag iets meer dan 160 AGB’s. Als groep hebben ze 1 miljard euro aan ontvangsten en uitgaven, of 7% van de omzet van gemeentebesturen. Analyse van de uitgaven leert dat AGB’s vooral actief zijn in de beleidsdomeinen cultuur en vrije tijd, onderwijs, en wonen en ruimtelijke ordening.</i></p> <p><i>Er zijn ook intercommunales die deze rol opnemen.</i></p> <p><i>Een alternatief hiervoor kan zijn om de financiële investeringen van de gemeenten te analyseren.</i></p>

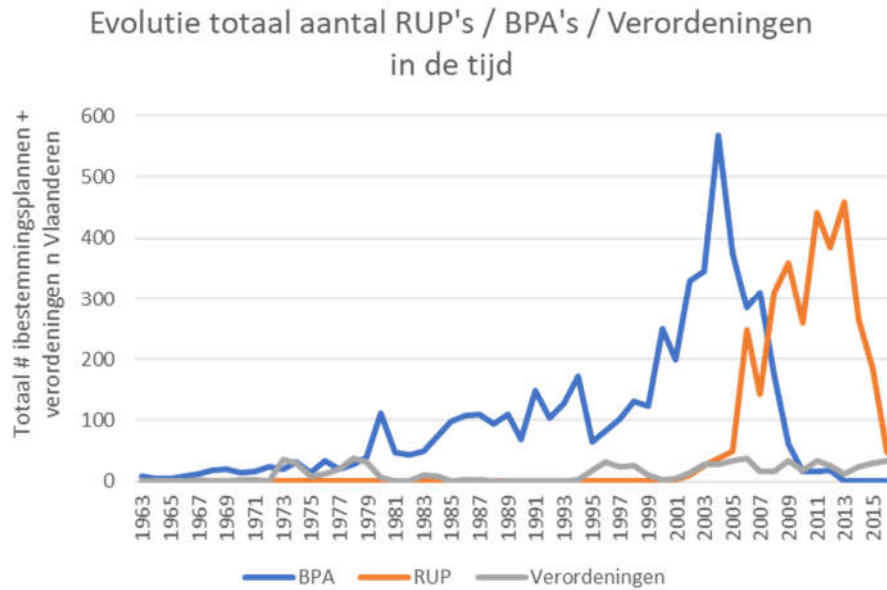
Subonderzoeksvraag 2.3: Zijn realisaties in ontvoogde gemeenten meer in lijn met visie GRS?

Om de realisaties per gemeente te onderzoeken en na te gaan of deze in lijn zijn met de visie uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan kan opnieuw verwezen worden naar het planningsbeleid (aantal RUP's en BPA's opgemaakt door ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten). Welke de visie is die in de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen staat opgenomen, staat nergens in databanken gedocumenteerd. We kunnen enkel maar als hypothese stellen dat bestemmingsplannen de visie uit het ruimtelijk structuurplan vertalen naar bestemmingen op het terrein en dat dus het aantal bestemmingsplannen een maat zijn voor de uiteindelijke realisaties op het terrein.

Bestemmingsplannen om visie uit GRS te realiseren	
Indicator	Aantal RUP's / BPA's en verordeningen per jaar – evolutie en ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten
Hypothese	In ontvoogde gemeenten is er een dynamischer planningsbeleid dan in de niet-ontvoogde gemeenten wat zich vertaalt in een groter aantal RUP's / BPA's en verordeningen.
Analyse	<p>Bronbestanden: uit het plannen- en vergunningenregister BPA.dbf, gemrup_bg.dbf; verordeningeninternet.xlsx en ontvoogding.xlsx.</p> <p>De tabellen met BPA's, gemRUP en verordeningen werden gekoppeld aan de tabel 'ontvoogding.xlsx', het overzicht van de al dan niet ontvoogde gemeenten en jaar van ontvoogding. Zo werd bepaald of de gemeente reeds ontvoogd was op het moment van goedkeuring van resp. BPA, gemeentelijk RUP en verordening.</p> <p>Analysen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evolutie van het totaal aantal RUP's / BPA's en verordeningen (goedgekeurd in een bepaald jaar) in de tijd (ontvoogde + niet-ontvoogde gemeenten) - Verschillen in het gemiddeld aantal RUP's / BPA's en verordeningen per gemeente en per jaar (ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten), statistische vergeleken (t-test).

////////////////////////////////////

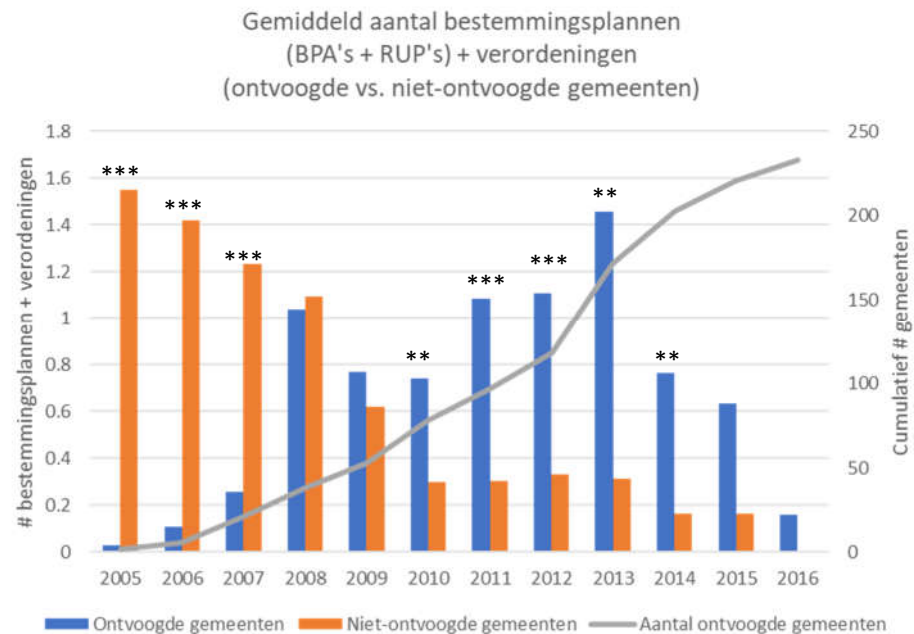
Evolutie



Figuur 30: Evolucie aantal BPA's, RUP's en verordeningen over de jaren heen

Figuur 30 laat een duidelijke stijging zien in het aantal plannen en verordeningen vanaf het jaar 1999. Een grote piek in het aantal BPA's treedt op in het jaar 2004 (jaar voorafgaand aan de eerste ontvoogde gemeente). Vanaf het jaar 2001 worden ook RUP's goedgekeurd. Een piek in het aantal RUP's treedt op in de jaren 2011 – 2013. Na het jaar 2013 is er een sterke daling in het aantal goedgekeurde RUP's zichtbaar. Het aantal verordeningen is laag in vergelijking met het aantal BPA's of RUP's.

Verskil ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten



Figuur 31: Verschil in gemiddeld aantal BPA's / RUP's en verordeningen per gemeente en per jaar tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten

Significante verschillen zijn aangeduid met *: * = significant verschil op 10 %, ** = significant verschil op 5 %, *** = significant verschil op 1 %
 De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.



	<p>Figuur 31 geeft de verschillen weer in gemiddeld aantal BPA's / RUP's + verordeningen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten. Hieruit blijkt dat er vanaf het jaar 2009 gemiddeld systematisch meer bestemmingsplannen en verordeningen worden goedgekeurd in ontvoogde dan in niet ontvoogde gemeenten. De verschillen zijn statistisch significant voor de jaren 2010 tot en met 2014.</p> <p>Vóór het jaar 2009, en meer bepaald in de jaren 2005 tot en met 2007 werden significante verschillen gevonden in de andere richting, met name: gemiddeld meer bestemmingsplannen en verordeningen in niet-ontvoogde gemeenten dan in ontvoogde gemeenten. Het aantal ontvoogde gemeenten is in deze periode echter nog laag (21 in het jaar 2007), waardoor deze verschillen ons minder belangrijk lijken dan de verschillen die gezien worden vanaf 2010.</p>
Interpretatie	<p><u>Evolutie:</u></p> <p>De stijging vanaf 1999 kan toegewezen worden aan de opmaak van de ruimtelijke structuurplannen. Vanaf na de opmaak van de ruimtelijke structuurplannen worden strategische projecten uitgewerkt waaruit RUP's voortvloeien. Na realisatie van deze strategische projecten en bijhorende RUP's is de grote planningsgolf gedaan, wat de daling na 2013 kan verklaren. De belangrijkste ruimtelijke knelpunten zijn op dat moment overwegend aangepakt en de ruimtelijke visie is vertaald in het instrumentarium.</p> <p>Andere verklaringen voor de daling na 2013:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het effect van begin nieuwe legislatuur kan zichtbaar worden. Na de verkiezingen in 2012 duurt het toch gemiddeld 3 jaar om nieuwe RUP's op te maken en goedgekeurd te krijgen; - Er zijn minder bestemmingsplannen nodig, onder meer omwille van afwijkmogelijkheden van de voorschriften van de BPA's en omwille van generieke regelgeving (bv. zonevreemdheid kan opgelost worden in het vergunningbeleid – er is geen bestemmingsplan meer voor nodig). <p>De daling van het aantal BPA's heeft enerzijds te maken met vervanging door RUP's (na opmaak gemeentelijk ruimtelijk structuurplan) en anderzijds met het feit dat gemeenten na 2009 geen BPA's meer konden worden opgemaakt (VCRO, 2009).</p> <p><u>Verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten:</u></p> <p>Het feit dat er in ontvoogde gemeenten gemiddeld meer bestemmingsplannen worden goedgekeurd per jaar dan in de niet-ontvoogde gemeenten is, volgens de bevoorrechte getuigen, inderdaad een gevolg van de ontvoogding. Daar waar er voor de ontvoogding geen gemeentelijk kader nodig was voor de vergunningverlening, omdat er een bindend gewestelijk advies werd gegeven, is dat na de ontvoogding wel het geval. Met de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en de bestemmingsplannen creëerden de ontvoogde gemeenten een eigen kader voor het verlenen van de vergunningen.</p> <p>Een andere zienswijze is dat de ontvoogding niet heeft geleid tot een dynamischer planningsbeleid (in termen van gemiddeld aantal bestemmingsplannen per jaar), maar dat het feit dat er vanaf 2009 geen BPA's meer konden worden opgemaakt en men een structuurplan moest hebben voor het opmaken van RUP's, een trigger is geweest voor de gemeenten om voort te maken met de ontvoogding.</p>
Besluit	<p>Het groter aantal bestemmingsplannen in ontvoogde gemeenten in vergelijking met de niet-ontvoogde gemeenten kan wijzen op een consequentere realisatie van de visie uit de structuurplannen op het terrein.</p>
Suggesties voor verdere analyses	<p><i>In een volgende analyse zou nagegaan kunnen worden of de dynamiek die uit Figuur 6 naar voren komt, inderdaad te wijten is aan de opmaak van de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen.</i></p>

4.2.4 Onderzoeksvraag 4: Zijn de realisaties op het terrein in ontvoogde gemeenten meer in lijn met de Vlaamse visie dan in niet-ontvoogde gemeenten?

Onder deze onderzoeksvraag werden twee hypothesen geformuleerd:

- Hypothese 4.1: de gemeentelijke vergunningverlening bij ontvoogde gemeenten is meer in lijn met de Vlaamse visie dan bij niet-ontvoogde gemeenten;
- Hypothese 4.2: de realisaties op het terrein bij ontvoogde gemeenten zijn meer in lijn met de Vlaamse visie dan bij niet-ontvoogde gemeenten.

////////////////////////////////////

Daaruit werden twee subonderzoeksvragen afgeleid en een aantal indicatoren.

Subonderzoeksvraag 4.1: De gemeentelijke vergunningverlening in ontvoogde gemeenten is meer in lijn met de Vlaamse visie?

Voor deze onderzoeksvraag worden drie aspecten nader onderzocht:

- Vergunningverlening door gemeenten in gebieden waar een gewestelijk RUP op van toepassing is: beroepen door RWO – omkering van beslissing;
- Vergunningen verleend in woonuitbreidingsgebieden (WUG's);
- Nieuwe bestemming woongebied.

Vergunningverlening door gemeenten in gebieden waar gewestelijk RUP op van toepassing is in lijn met Vlaams beleid																																					
Indicator	Aantal beroepen ingediend door RWO na vergunningen verleend door de gemeenten voor vergunningsaanvragen binnen contouren waar een gewestelijk RUP van toepassing is en waarbij de beslissing van de gemeente omgedraaid werd (ingewilligd beroep).																																				
Hypothese	In ontvoogde gemeenten zijn de vergunningen meer in lijn met het Vlaams Beleid en zijn er minder beroepen door RWO die leidden tot een wijziging van de gemeentelijke beslissing.																																				
Analyse	<p>Bronbestanden uit het plannen en vergunningenregister: gemeentelijk vergunningsregister, gewestelijke Rup.shp. Er werd een selectie gemaakt van vergunningen gelegen in gewestelijk RUP, inclusief afbakeningslijnen die geen bestemmingswijzigingen behelzen.</p> <p>Selectie van vergunningen verleend na goedkeuring desbetreffend gewestelijk RUP.</p> <p>Koppeling met de gemeenten in de tabel ontvoogding.xls, en generatie van kolom ontvoogd dd. jaar goedkeuring: was de gemeente ontvoogd op het ogenblik dat de desbetreffende vergunning werd goedgekeurd?</p> <p>Analyse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evolutie van het aantal beroepen ingediend door RWO en waardoor de beslissing werd omgedraaid (voor verleende vergunningen door de gemeenten binnen de contouren van een gewestelijk RUP); - Berekening van het aantal beroepen op gemeentelijke beslissingen voor dossiers gelegen in de contour van een gewestelijk RUP. 																																				
Evolutie	<div style="text-align: center;"> <p>Aantal beroepen ingediend door RWO (en omkering beslissing na beroep) voor dossiers gelegen in contour gew. RUP</p> <table border="1" style="margin: 10px auto; border-collapse: collapse;"> <caption>Data for Figure 32: Evolution of appeals and overturned decisions</caption> <thead> <tr> <th>Year</th> <th>Aantal beroepen RWO</th> <th>Aantal omkeringen beslissing</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2006</td><td>10</td><td>6</td></tr> <tr><td>2007</td><td>15</td><td>6</td></tr> <tr><td>2008</td><td>8</td><td>4</td></tr> <tr><td>2009</td><td>15</td><td>4</td></tr> <tr><td>2010</td><td>36</td><td>16</td></tr> <tr><td>2011</td><td>12</td><td>4</td></tr> <tr><td>2012</td><td>1</td><td>1</td></tr> <tr><td>2013</td><td>1</td><td>1</td></tr> <tr><td>2014</td><td>1</td><td>1</td></tr> <tr><td>2015</td><td>2</td><td>1</td></tr> <tr><td>2016</td><td>2</td><td>1</td></tr> </tbody> </table> </div> <p>Figuur 32: Evolutie van het aantal beroepen ingediend door RWO (en omkering beslissing na beroep) voor dossiers gelegen binnen een contour van een gewestelijk RUP</p> <p>Figuur 32 geeft de evolutie weer van het aantal beroepen die ingediend werden door RWO naar aanleiding van gemeentelijke vergunningsbeslissingen voor dossiers gelegen binnen de contouren van een gewestelijk RUP en</p>	Year	Aantal beroepen RWO	Aantal omkeringen beslissing	2006	10	6	2007	15	6	2008	8	4	2009	15	4	2010	36	16	2011	12	4	2012	1	1	2013	1	1	2014	1	1	2015	2	1	2016	2	1
Year	Aantal beroepen RWO	Aantal omkeringen beslissing																																			
2006	10	6																																			
2007	15	6																																			
2008	8	4																																			
2009	15	4																																			
2010	36	16																																			
2011	12	4																																			
2012	1	1																																			
2013	1	1																																			
2014	1	1																																			
2015	2	1																																			
2016	2	1																																			

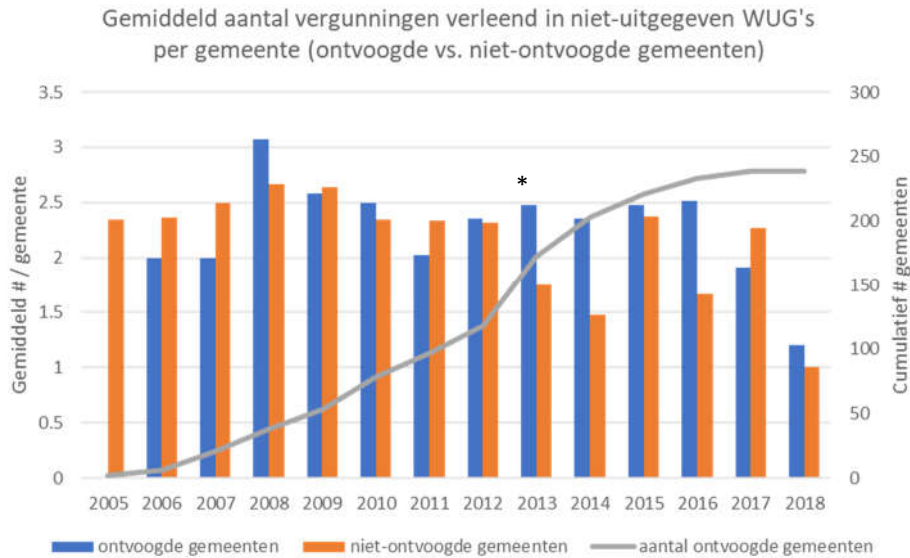
	<p>waarbij de gemeentelijke vergunningsbeslissing werd omgedraaid. Het aantal beroepen dat ingediend werd door de administratie ruimtelijke ordening is erg klein. Voor de +/- 942.000 vergunningsdossiers gelegen binnen de contour van een gewestelijk RUP worden slechts voor 104 een beroep ingediend door de Vlaamse administratie ruimtelijke ordening:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 46 beslissingen (vergunningen) werden in beroep bevestigd; - 43 beslissingen (vergunningen) werden in beroep omgedraaid
Vershil ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten	<p>Daar er slechts zeer weinig beroepen werden ingediend kon geen grafische voorstelling gemaakt worden, noch statistische analyses worden uitgevoerd die verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten weergeven.</p> <p>Van de 43 beslissingen (vergunningen) die gewijzigd werden in beroep betroffen dit</p> <ul style="list-style-type: none"> - 36 op het moment dat de gemeente reeds ontvoogd was; - 7 op het moment dat de gemeente nog niet ontvoogd was <p>De terugdraaiingen betreffen dus vooral vergunningen verleend door reeds ontvoogde gemeenten. Het aantal is echter te beperkt om hierover een gefundeerde uitspraak te doen. Ook omvatten deze de vergunningsdossiers binnen de contour van een RUP waarbij er geen bestemmingswijziging heeft plaatsgevonden, zoals afbakeningslijnen van stedelijke gebieden.</p> <p>Het grote totale aantal vergunningsaanvragen wijst erop dat in dit overzicht ook de vergunningen voorafgaand aan de afbakening van het RUP opgenomen zijn. Er kon in de analyse geen onderscheid gemaakt worden tussen dossiers voor of na de afbakening van het RUP.</p>
Interpretatie	<p>In het gesprek met de bevoorrechte getuigen kwam naar voren dat men het logisch vindt dat er slechts een zeer klein aantal beroepen werden ingediend tegen gemeentelijke beslissingen. Dit ligt in de lijn van de ontvoogding en de subsidiariteit.</p> <p>Dat er voornamelijk beroepen werd aangetekend door de Vlaamse Overheid tegen beslissingen die genomen werden door gemeenten op het moment dat ze reeds ontvoogd waren, kan verklaard worden door het feit dat de Vlaamse Overheid bij vergunningverlening door niet-ontvoogde gemeenten een bindend advies geven. De beslissing om beroep aan te tekenen betreft meer dan waarschijnlijk gevallen waarin een juridische fout werd gemaakt.</p>
Besluit	<p>Er worden vanuit deze analyse geen aanwijzingen gevonden dat de vergunningen in ontvoogde gemeenten meer in lijn zijn met de Vlaamse visie dan in niet-ontvoogde gemeenten.</p>
Suggesties voor verdere analyses	<p><i>Een suggestie voor verdere analyses betreft het analyseren van de beroepen die ingediend werden, maar waarbij de beslissing niet werd omgedraaid (ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten). Als het ook in deze analyse gaat om gemeenten die vooraf al ontvoogd waren, kan afgeleid worden dat de Vlaamse Overheid in beroep gaat omdat men geen bindend advies had gegeven en men is het niet eens. Het zou niet logisch zijn dat er beroep vanuit RWO wordt aangetekend tegen een beslissing van een niet-ontvoogde gemeente, want het betreft veelal dossiers waarop de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar advies gaf.</i></p> <p><i>Een andere suggestie is om eerst te filteren op gewestelijke RUP's (of deelplannen) waarin een bestemmingswijziging werd vastgesteld.</i></p> <p><i>Tot slot zouden enkel de vergunningen bekeken moeten worden die afgeleverd werden nadat de bestemmingsplannen werden goedgekeurd. In de analyse werden alle vergunningsdossiers gegeven, omdat de exacte datum van goedkeuring van het gewestelijk RUP niet in de databank met de contouren staat opgenomen.</i></p>

Vergunningverlening in niet aangesneden woonuitbreidingsgebieden

Indicator	<p>Aantal vergunningen (voor woningbouw) door gemeenten in niet aangesneden woonuitbreidingsgebieden</p> <p>Aantal RUP's voor het bestemmen van een gebied dat eerder aangeduid was als woonuitbreidingsgebied.</p>
------------------	---



Hypothese	<p>In ontvoogde gemeenten zijn de vergunningen meer in lijn met het Vlaams Beleid en worden de niet aangesneden woonuitbreidingsgebieden gevrijwaard van nieuwe woonbebouwing (i.e. minder vergunningen worden verleend).</p> <p>In ontvoogde gemeenten worden minder woonuitbreidingsgebieden omgezet via RUP in woongebieden.</p>																																																								
Analyse	<p>Bronbestanden uit het plannen- en vergunningenregister: het vergunningenregister, wug.shp en ontvoogding.xlsx</p> <p>Selectie van vergunningen i.v.m. nieuwbouw op gemeentelijk niveau gelegen in niet aangesneden WUG's rekening houdend met de evolutie in de WUG's. Deze dossiers werden gekoppeld aan de tabel 'ontvoogding.xlsx', het overzicht van de al dan niet ontvoogde gemeenten en jaar van ontvoogding. Zo werd bepaald of de gemeente reeds ontvoogd was op het moment dat de vergunning aangevraagd.</p> <p>Analyse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Selectie van de niet aangesneden WUG's voor 2007: in de periode 2007-2012; alle WUG's opgenomen als vrijgegeven in de periode 2007-2012', en niet vrijgegeven, niet te ontwikkelen. WUG's die deels zijn vrijgegeven of deels bebouwd, of deels geen uitspraak, zijn niet opgenomen: er kan geografisch geen onderscheid gemaakt worden tussen het deel dat niet vrijgegeven is en het deel dat het wel is. - Evolutie van het totaal aantal vergunningen in niet-aangesneden woonuitbreidingsgebieden; - Analyse van de verschillen in aandelen vergunde dossiers in niet-aangesneden woonuitbreidingsgebieden tussen op dat moment ontvoogde en op dat moment niet-ontvoogde gemeenten, statistische analyse (t-test); - Analyse van het gemiddeld aantal woonuitbreidingsgebieden per gemeente (en de oppervlakte ervan) dat via RUP omgezet werd (ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten, statistische analyse (t-test)). 																																																								
Evolutie	<div style="text-align: center;"> <p>Totaal aantal vergunningen verleend in niet-aangesneden woonuitbreidingsgebieden</p> <table border="1"> <caption>Data for Figure 33: Total number of permits granted in non-enclosed residential development areas (WUG's)</caption> <thead> <tr> <th>Year</th> <th>Total # (Flanders)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1963</td><td>100</td></tr> <tr><td>1965</td><td>110</td></tr> <tr><td>1967</td><td>100</td></tr> <tr><td>1969</td><td>110</td></tr> <tr><td>1971</td><td>70</td></tr> <tr><td>1973</td><td>100</td></tr> <tr><td>1975</td><td>110</td></tr> <tr><td>1977</td><td>140</td></tr> <tr><td>1979</td><td>110</td></tr> <tr><td>1981</td><td>140</td></tr> <tr><td>1983</td><td>100</td></tr> <tr><td>1985</td><td>120</td></tr> <tr><td>1987</td><td>150</td></tr> <tr><td>1989</td><td>130</td></tr> <tr><td>1991</td><td>160</td></tr> <tr><td>1993</td><td>240</td></tr> <tr><td>1995</td><td>190</td></tr> <tr><td>1997</td><td>220</td></tr> <tr><td>1999</td><td>230</td></tr> <tr><td>2001</td><td>190</td></tr> <tr><td>2003</td><td>240</td></tr> <tr><td>2005</td><td>230</td></tr> <tr><td>2007</td><td>280</td></tr> <tr><td>2009</td><td>290</td></tr> <tr><td>2011</td><td>210</td></tr> <tr><td>2013</td><td>190</td></tr> <tr><td>2015</td><td>220</td></tr> </tbody> </table> </div> <p>Figuur 33: Evolutie van het totaal aantal vergunningen voor woningbouw in niet aangesneden woonuitbreidingsgebieden (WUG's)</p> <p>Figuur 33 laat een stijgende trend zien in het aantal vergunningen dat verleend werd in niet-aangesneden woonuitbreidingsgebieden. Een piek wordt bereikt in het jaar 2009, waarna het aantal verleende vergunningen opnieuw afneemt.</p>	Year	Total # (Flanders)	1963	100	1965	110	1967	100	1969	110	1971	70	1973	100	1975	110	1977	140	1979	110	1981	140	1983	100	1985	120	1987	150	1989	130	1991	160	1993	240	1995	190	1997	220	1999	230	2001	190	2003	240	2005	230	2007	280	2009	290	2011	210	2013	190	2015	220
Year	Total # (Flanders)																																																								
1963	100																																																								
1965	110																																																								
1967	100																																																								
1969	110																																																								
1971	70																																																								
1973	100																																																								
1975	110																																																								
1977	140																																																								
1979	110																																																								
1981	140																																																								
1983	100																																																								
1985	120																																																								
1987	150																																																								
1989	130																																																								
1991	160																																																								
1993	240																																																								
1995	190																																																								
1997	220																																																								
1999	230																																																								
2001	190																																																								
2003	240																																																								
2005	230																																																								
2007	280																																																								
2009	290																																																								
2011	210																																																								
2013	190																																																								
2015	220																																																								
Verskil ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten	<p>Hieronder geven we enerzijds de analyse weer van absolute cijfers (aantal vergunningen) en anderzijds van relatieve cijfers (aandeel verleende vergunningen t.o.v. het totaal aantal aanvragen in woonuitbreidingsgebieden).</p>																																																								

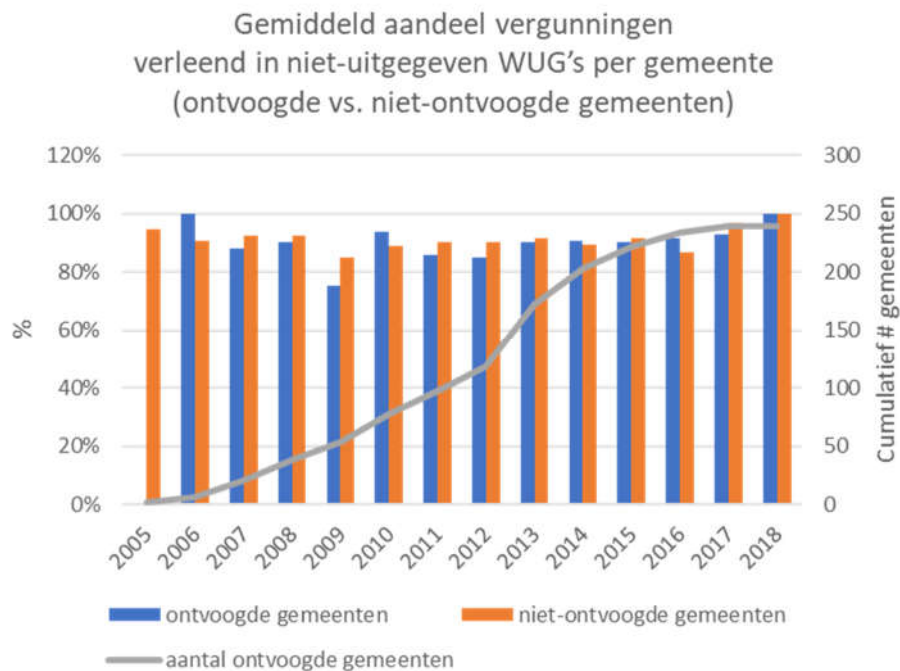


Figuur 34: Gemiddeld aantal vergunningen voor woningbouw verleend per gemeente in niet-aangesneden WUG's (ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten)

Significante verschillen zijn aangeduid met *: * = significant verschil op 10 %, ** = significant verschil op 5 %, *** = significant verschil op 1 %

De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.

Figuur 34 geeft het gemiddeld aantal vergunningen weer dat per jaar verleend werd door ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten in niet-aangesneden woonuitbreidingsgebieden. Er kunnen geen verschillen waargenomen worden tussen beide groepen van gemeenten. Enkel voor het jaar 2013 kan gesteld worden dat er (in absolute aantallen) gemiddeld meer vergunningen worden verleend in niet-aangesneden woonuitbreidingsgebieden in de groep van ontvoogde gemeenten dan in de groep van niet-ontvoogde gemeenten (statistisch significant om 10 % significantieniveau).



	<p>Figuur 35: Aandeel verleende vergunningen voor woningbouw in niet-aangesneden WUG's naar ontvoogingsstatuut gemeente</p> <p>Significante verschillen zijn aangeduid met *: * = significant verschil op 10 %, ** = significant verschil op 5 %, *** = significant verschil op 1 % <i>De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.</i></p> <p>Figuur 35 geeft relatieve cijfers weer, nl. het aandeel van de vergunningsaanvragen in woonuitbreidingsgebieden waarvoor de vergunning ook effectief wordt verleend. Uit deze figuur blijkt dat bijna alle vergunningen die aangevraagd worden, ook daadwerkelijk worden verleend en dit zowel voor de ontvoogde als voor de niet-ontvoogde gemeenten.</p> <p>Tot slot werd nagegaan hoeveel WUG's er zijn omgezet door de opmaak van een gemeentelijk bestemmingsplan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gemiddeld aantal WUG's per gemeente dat werd omgezet via een RUP: <ul style="list-style-type: none"> - Voor ontvoogde gemeenten: 18; - Voor niet-ontvoogde gemeenten: 11. - Gemiddelde oppervlakte van de WUG's per gemeente die via een RUP werden omgezet: <ul style="list-style-type: none"> - Voor ontvoogde gemeenten: 20 ha; - Voor niet-ontvoogde gemeenten: 12 ha. <p>Zowel voor gemiddeld aantal WUG's per gemeente dat via een bestemmingsplan werd omgezet als voor de oppervlakte die dit vertegenwoordigd zijn de verschillen tussen de groep van de op het moment van goedkeuring van het RUP ontvoogde gemeenten en de groep van de op het moment van goedkeuring van het RUP niet-ontvoogde gemeenten significant: significantieniveau 5 % voor de verschillen in aantal WUG's die werden omgezet en significantieniveau 10 % voor de verschillen in verschillen in oppervlakte.</p> <p>Er kan dus gesteld worden dat ontvoogde gemeenten meer WUG's en een grotere oppervlakte hebben omgezet via ruimtelijke bestemmingsplannen.</p>
<p>Interpretatie</p>	<p><u>Evolutie:</u></p> <p>De bevoorrechte getuigen geven aan dat de stijging die in Figuur 33 te zien is van 1990 tot 1995 vermoedelijk te verklaren is door de omzendbrief rond de woonuitbreidingsgebieden. Deze omzendbrief maakte de aansnijding van een woonuitbreidingsgebied mogelijk na onderbouwing van de woonbehoefte in een woonbehoeftestudie.</p> <p><u>Verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten:</u></p> <p>De bevoorrechte getuigen geven aan dat het omzetten van WUG's via bestemmingsplannen niet wil zeggen dat de gemeentelijke vergunningverlening niet in lijn zou zijn met het Vlaamse beleid. Vanuit de databanken van goedgekeurde RUP's is onder meer niet bekend in welke bestemming de woonuitbreidingsgebieden werden omgezet. Ontvoogde gemeenten hebben een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Dit structuurplan werd goedgekeurd en is dus niet tegenstrijdig aan de Vlaamse visie. In de structuurplannen stond meestal reeds aangegeven of een gemeente de woonuitbreidingsgebieden wilde omzetten via RUP's.</p> <p>Het feit dat er een groter aantal RUP's waren om WUG's om te zetten in ontvoogde gemeenten dan in niet-ontvoogde gemeenten loopt parallel met de bevinding dat er meer bestemmingsplannen werden opgemaakt in ontvoogde dan in niet-ontvoogde gemeenten (zie onder meer Figuur 7) en zou dus meer te maken kunnen hebben met de grotere planningscapaciteit bij de ontvoogde gemeenten in vergelijking met de niet-ontvoogde gemeenten in plaats van met congruentie met het Vlaamse beleid.</p> <p>Tot slot werd aangegeven dat er een groot aantal WUG's in de centrumsteden werden omgezet naar stedelijk woongebied via gewestelijke en provinciale afbakeningsRUP's. Deze zijn in lijn met de gewestelijke visie van stedelijke kernversterking en dan ook niet als een ongewenste aansnijding van het woonuitbreidingsgebied te beschouwen.</p>

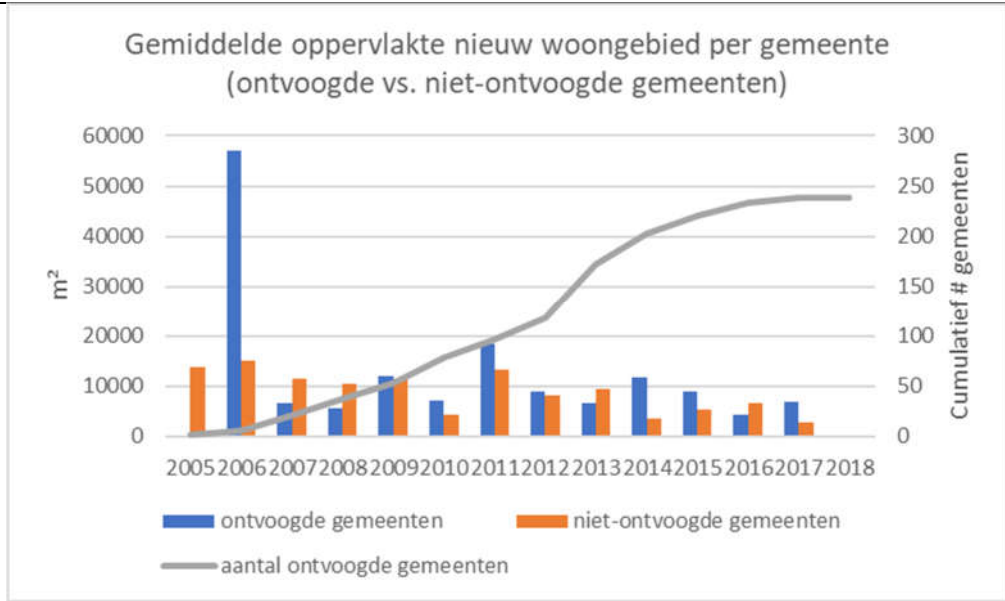


Besluit	De afwezigheid van verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten, wijst erop dat er geen verschillen zijn tussen beide groepen van gemeenten in termen van het vrijwaren van de niet-uitgegeven woonuitbreidingsgebieden van bebouwing.
Suggesties voor verdere analyses	<i>Een interessante bijkomende analyse betreft de bestemming naar waar de woonuitbreidingsgebieden worden omgezet. Dit is niet aangegeven in de databank met contouren van de RUP's.</i> <i>In de analyse werden enkel goedgekeurde RUP's opgenomen. Tevens interessant zou het zijn om te weten of er processen tot opmaak van RUP stopgezet werden omwille van de Vlaamse visie of het aandeel RUP's dat geweigerd werd omwille van een tegenwerking vanuit het Vlaamse niveau.</i>

Toename oppervlakte bestemd woongebied

Indicator	Oppervlakte nieuwe bestemming woongebied
Hypothese	Ontvoogde gemeenten bestemmen minder nieuw woongebied dan niet-ontvoogde gemeenten
Analyse	Bronbestanden uit het plannen en vergunningenregister: ruimteboekhouding 2018 en het gewestplan. De oppervlakte woongebied werd bepaald per gemeente zowel volgens het gewestplan als de ruimteboekhouding. Zo kon de oppervlakte nieuw woongebied per gemeente bepaald worden. Dit werd gekoppeld aan de tabel 'ontvoogding.xlsx', het overzicht van de al dan niet ontvoogde gemeenten en jaar van ontvoogding. Analyse: <ul style="list-style-type: none"> - Evolutie in de totale oppervlakte nieuwe bestemming woongebied (ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten en totaal); - Verschillen in gemiddelde oppervlakte nieuwe bestemming woongebied tussen op dat moment ontvoogde en op dat moment niet-ontvoogde gemeenten – absoluut en relatief t.o.v. de oppervlakte van de gemeente, statistische analyse (t-test).
Evolutie	<p style="text-align: center;">Oppervlakte nieuwe bestemming woongebied in m² (totaal) (ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten)</p> <p style="text-align: center;">Figuur 36: Evolutie oppervlakte nieuw woongebied bestemd in gemeentelijke plannen</p> <p>Figuur 36 geeft de evolutie weer in totale oppervlakte nieuwe woonbestemming in ontvoogde en in niet-ontvoogde gemeenten. De figuur laat een stijging zien vanaf 2002 tot 2006.</p>

Verskil
ontvoogde
vs. niet-
ontvoogde
gemeenten

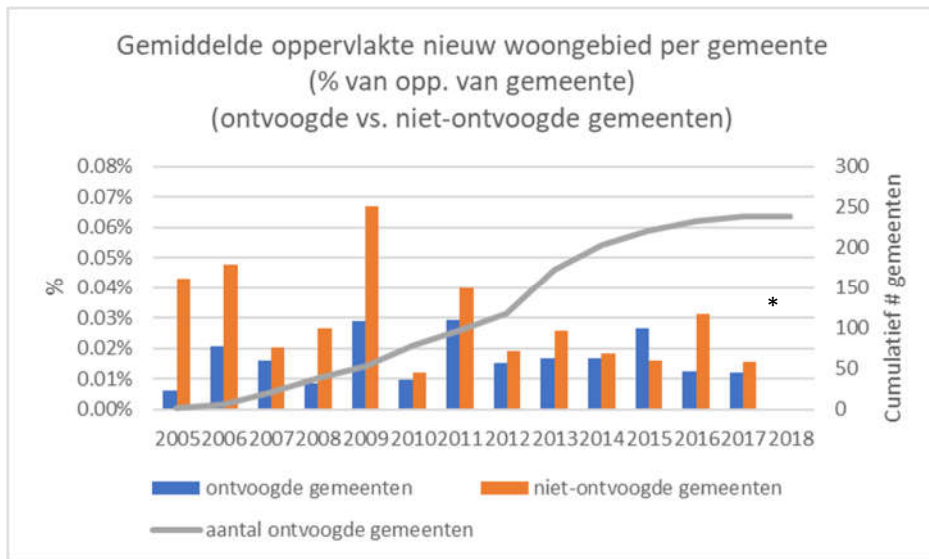


Figuur 37: Gemiddelde oppervlakte nieuw woongebied bestemd in gemeentelijke plannen voor ontvoogde en niet ontvoogde gemeenten

Significante verschillen zijn aangeduid met *: * = significant verschil op 10 %, ** = significant verschil op 5 %, *** = significant verschil op 1 %

De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.

Figuur 37 geeft weer hoeveel oppervlakte ter gemiddelde per gemeente werd omgezet in bestemming woongebied. Er worden geen verschillen waargenomen tussen de groep van op dat moment ontvoogde en de op dat moment niet-ontvoogde gemeenten.



Figuur 38: Gemiddelde aandeel van de oppervlakte nieuw woongebied (t.a.v. oppervlakte van de gemeente) bestemd in gemeentelijke plannen voor ontvoogde en niet ontvoogde gemeenten

Significante verschillen zijn aangeduid met *: * = significant verschil op 10 %, ** = significant verschil op 5 %, *** = significant verschil op 1 %

De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.

Figuur 38 geeft relatief t.o.v. de totale oppervlakte van de gemeente weer hoeveel oppervlakte woonbestemming er gemiddeld per gemeente jaarlijks bijkomt. In de meeste van de geanalyseerde jaren komt er relatief gezien meer woonbestemming bij in niet-ontvoogde dan in ontvoogde gemeenten. De verschillen zijn echter voor bijna geen enkel jaar statistisch significant. Enkel in het jaar 2016 wordt er in de groep van op dat moment niet-ontvoogde



	gemeenten statistisch minder woongebied bestemd dan in de groep van op dat moment niet-ontvoogde gemeenten (statistische significantieniveau van 10 %).
Interpretatie	<p><u>Evolutie:</u></p> <p>De bevoorrechte getuigen verklaren de evolutiesprongen in Figuur 36 vanuit de omzendbrief met betrekking tot het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden die een grote bestemmingsgolf heeft ingezet.</p> <p><u>Verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten:</u></p> <p>De bevoorrechte getuigen geven vooral aan dat het moeilijk is deze gegevens te interpreteren in het licht van de ontvoogding. Er worden vooral enkele onvolkomenheden in de data aangegeven:</p> <ul style="list-style-type: none"> - In de analyse worden enkel de gemeentelijke bestemmingswijzigingen weergegeven. In de steden kunnen ook heel wat bestemmingswijzigingen zijn gebeurd in provinciale en gewestelijke planningsinitiatieven, waardoor er minder bestemmingswijzigingen vanuit gemeentelijke plannen kunnen worden waargenomen. De provinciale en gewestelijke planningsinitiatieven beïnvloedden door hun grote oppervlakte (en relatief gezien erg laag aandeel wijzigingen) mogelijks de resultaten. - Er wordt niet aangegeven wat de bestemming van de gebieden was vooraleer er een bestemming woongebied aan werd gegeven: was er reeds een harde bestemming of werd een zachte bestemming omgezet naar woongebied?
Besluit	Het ontbreken van verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten wijst erop dat er waarschijnlijk geen verschillen waar te nemen zijn tussen beide groepen van gemeenten. Een verdere analyse zou hier uitsluitsel over kunnen geven.
Suggesties voor verdere analyses	<i>Interessant inzicht zou bekomen kunnen worden indien ook de bestemming voorafgaand aan de nieuwe bestemming woongebied mee in rekening gebracht kan worden in de analyse: zijn er dan verschillen waar te nemen tussen de groep van ontvoogde vs. de groep van niet-ontvoogde gemeenten?</i>

Subonderzoeksvraag 4.2: De realisaties op het terrein in ontvoogde gemeenten zijn meer in lijn met de Vlaamse visie?

Voor deze onderzoeksvraag worden drie aspecten nader onderzocht:

- Woondichtheid: is de woondichtheid in ontvoogde gemeenten groter dan in de niet-ontvoogde gemeenten?
- Dynamische ontwikkelingen in nabijheid van zeer goed / goed ontsloten gebieden: worden er meer vergunningen verleend nabij zeer goed en goed ontsloten gebieden in de ontvoogde dan in de niet-ontvoogde gemeenten?
- Vrijwaren effectief overstromde gebieden: worden er meer vergunningsaanvragen geweigerd in effectief overstromde gebieden in ontvoogde gemeenten dan in niet-ontvoogde gemeenten?

De resultaten van de analyse en de interpretatie van deze analyseresultaten door de bevoorrechte getuigen worden hieronder weergegeven.

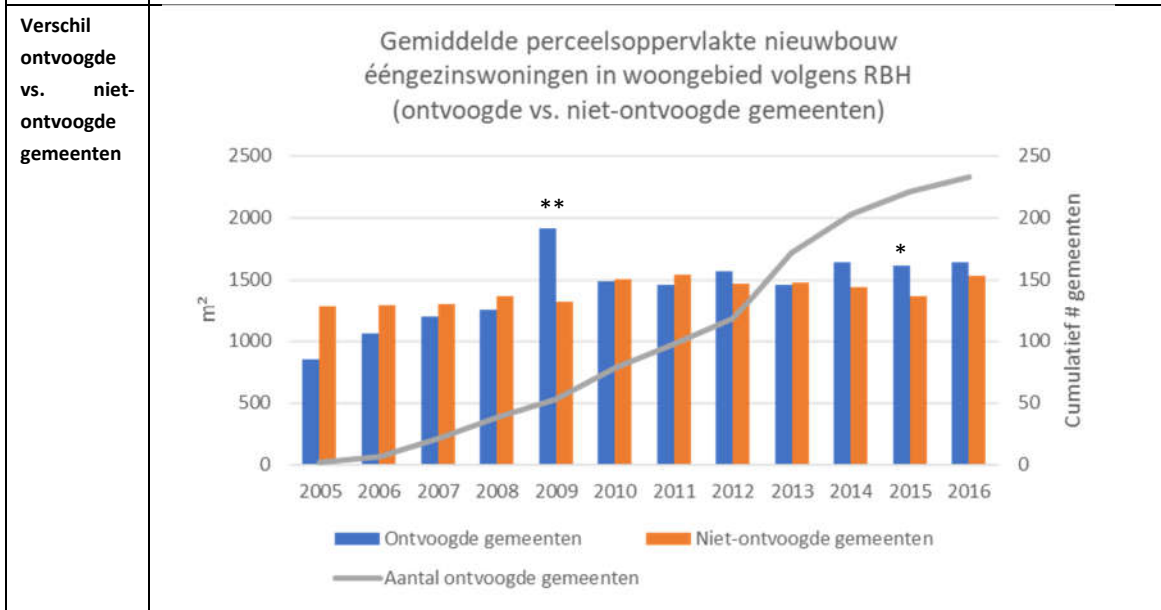
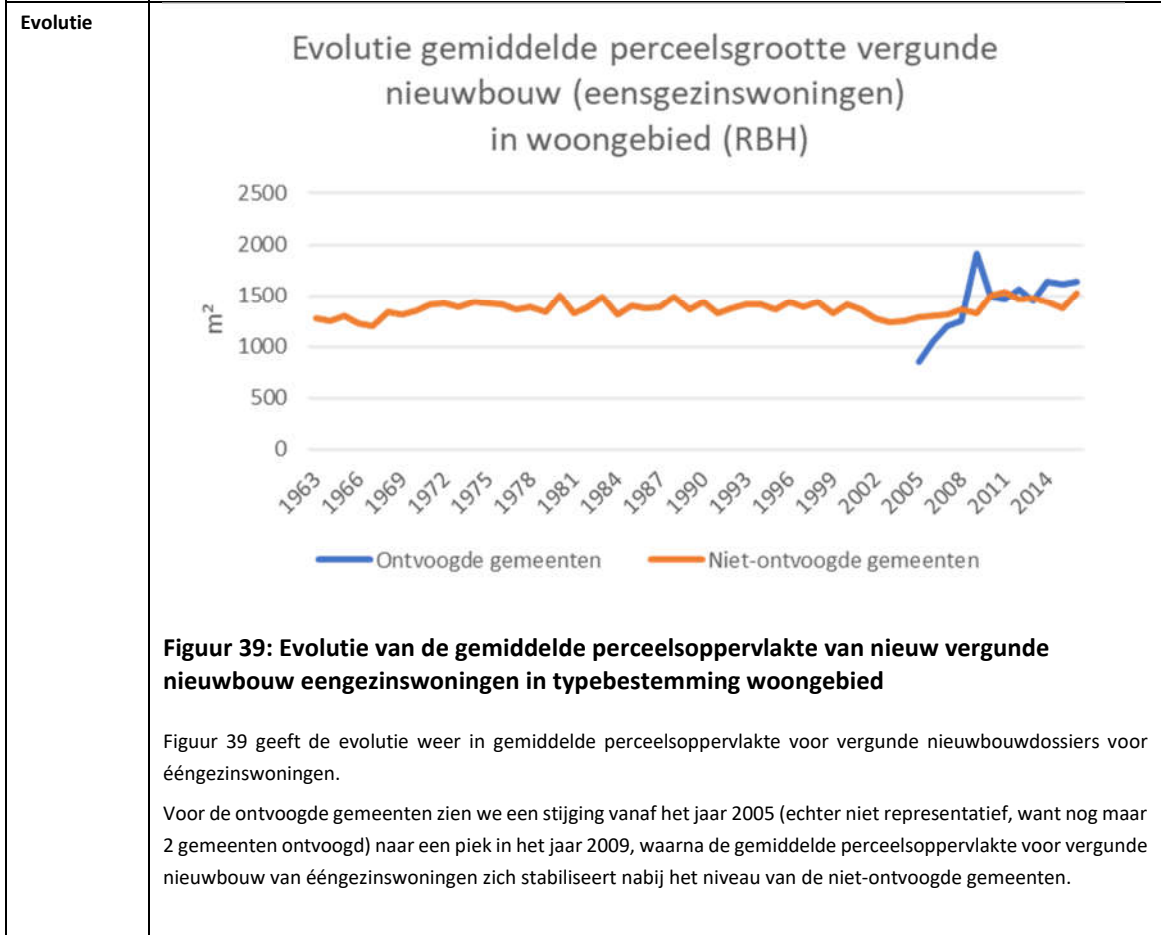
Woondichtheid	
Indicator	Oppervlakte van de percelen waarop een vergunning werd afgeleverd (ééngezinswoning)
Hypothese	In ontvoogde gemeenten gaat de evolutie naar kleinere woonpercelen sneller dan in niet-ontvoogde gemeenten.
Analyse	<p>Bronbestanden: uit het plannen en vergunningenregister: het gemeentelijk vergunningsregister; GRB percelenbestand dd. 2019; ruimteboekhouding 2018</p> <p>Met behulp van de capakey die gekoppeld werd aan het dossiernummer werd de locatie van deze dossiers bepaald.</p> <p>Er werd een selectie gemaakt van de dossiers die gelegen zijn binnen woongebied volgens de ruimteboekhouding 2018. Deze dossiers werden gekoppeld aan het percelenbestand van het GRB om zo de oppervlakte van de percelen aan de dossiers te kunnen toekennen. Deze werden gekoppeld aan de tabel 'ontvoogding.xlsx', het</p>

////////////////////////////////////

overzicht van de al dan niet ontvoogde gemeenten en jaar van ontvoogding. Zo werd bepaald of de gemeente reeds ontvoogd was op het moment dat de vergunning werd aangevraagd.

Analyse:

- Evolutie van de gemiddelde perceelsoppervlakte van vergunde nieuwbouwdossiers (ééngezinswoningen);
- Verschillen in de gemiddelde perceelsoppervlakte van vergunde nieuwbouwdossiers (ééngezinswoningen) tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten, statistische analyse (t-test).

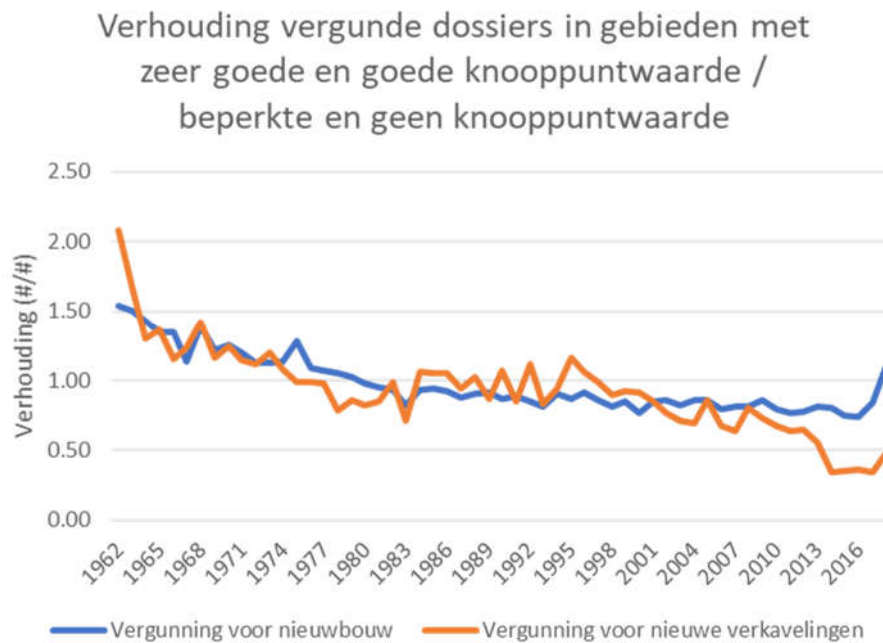


werden gekoppeld aan de tabel 'ontvoogding.xlsx', het overzicht van de al dan niet ontvoogde gemeenten en jaar van ontvoogding. Zo werd bepaald of de gemeente reeds ontvoogd was op het moment dat de vergunning werd aangevraagd. De verhouding werd bepaald van het aantal dossiers in gebieden met goede en zeer goede t.o.v. het aantal dossiers in gebieden met beperkt en matige knooppuntwaarde.

Analyse:

- Evolutie van de verhouding van het aantal vergunningen voor nieuwbouw / nieuwe verkavelingen in de gebieden met zeer goede en goede knooppuntwaarde ten opzicht van het aantal vergunningen voor nieuwbouw in de gebieden met beperkte en geen knooppuntwaarde;
- Verschillen tussen op dat moment ontvoogde en op dat moment niet ontvoogde gemeenten van de gemiddelde verhouding van het aantal vergunningen voor nieuwbouw in de gebieden met zeer goede en goede knooppuntwaarde ten opzicht van het aantal vergunningen voor nieuwbouw in de gebieden met beperkte en geen knooppuntwaarde, statistische analyse (chi²-test);
- Verschillen tussen op dat moment ontvoogde en op dat moment niet ontvoogde gemeenten van de gemiddelde verhouding van het aantal vergunningen voor nieuwe verkaveling in de gebieden met zeer goede en goede knooppuntwaarde ten opzicht van het aantal vergunningen voor nieuwbouw in de gebieden met beperkte en geen knooppuntwaarde, statistische analyse (chi²-test).

Evolutie



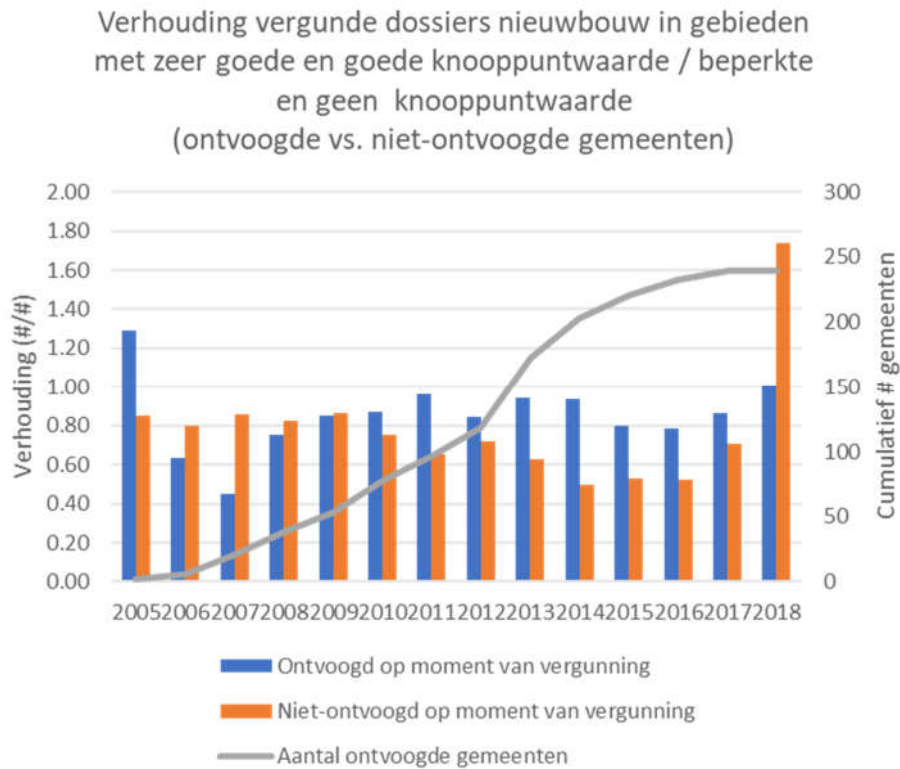
Figuur 41: Evolutie verhouding verleende vergunningen naar knooppuntwaarde

Figuur 41 geeft de evolutie weer in de tijd van de verhouding in aantal vergunningen voor nieuwbouw / nieuwe verkavelingen in gebieden met zeer goede en goede knooppuntwaarde en in gebieden met beperkte en geen knooppuntwaarde. De figuur geeft een sterke daling weer: van 1,5 à 2 maal zo veel vergunningen in gebieden met zeer goede en goede ontsluiting begin de jaren '60 naar een minimale verhouding van 1,3 tot bijna 3 maal zoveel vergunningen in gebieden met beperkte tot geen ontsluiting.

Opgemerkt moet worden dat de ontsluitingstoestand in de jaren '60 misschien niet hetzelfde was als vandaag, maar dat wel de ontsluitingstoestand van vandaag werd gehanteerd in de analyses.



Verskil
ontvoogde
vs. niet-
ontvoogde
gemeenten



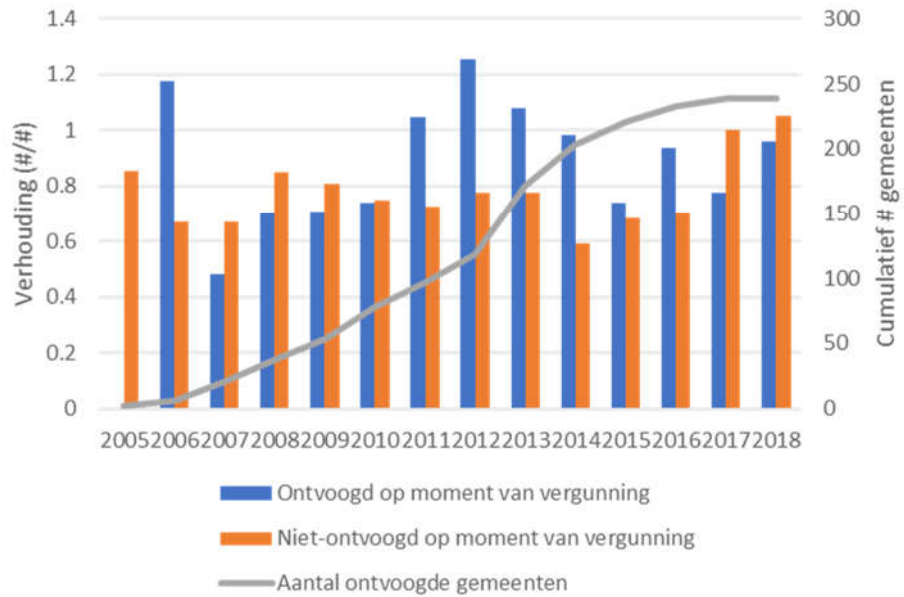
Figuur 42: Verhouding vergunde dossiers nieuwbouw in gebieden met zeer goede en goede knooppuntwaarde / beperkte en geen knooppuntwaarde (ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten)

De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan. Chi²-test geeft geen significante verschillen aan tussen de reeks van ontvoogde en de reeks van niet-ontvoogde gemeenten.

Figuur 42 geeft de verhouding weer van het aantal vergunningen voor een nieuwbouwwoning in gebieden met zeer goede en goede knooppuntwaarde en het aantal vergunningen voor een nieuwbouwwoning in gebieden met een beperkte en geen knooppuntwaarde. Een statistische analyse per jaar (t-test) kon niet worden uitgevoerd, daar de noemer in de verhouding soms 0 was. Een chi²-test bracht geen verschillen in de hele reeks aan het licht. Ontvoogde gemeenten vertonen vanaf jaren 2010 / 2011 een betere verhouding, i.e. verlenen in verhouding meer vergunningen in beter ontsloten gebieden.



Verhouding vergunde dossiers verkavelingen in gebieden met zeer goede en goede knooppuntwaarde / matige en beperkte knooppuntwaarde (ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten)



Figuur 43: Verhouding vergunde dossiers verkavelingen in gebieden met zeer goede en goede knooppuntwaarde / beperkte en geen knooppuntwaarde (ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten)

De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.

Chi²-test geeft geen significante verschillen aan tussen de reeks van ontvoogde en de reeks van niet-ontvoogde gemeenten.

Figuur 43 geeft de verhouding weer van het aantal vergunningen voor een nieuwe verkaveling in gebieden met zeer goede en goede knooppuntwaarde en het aantal vergunningen voor een nieuwbouwwoning in gebieden met een beperkte en geen knooppuntwaarde. Een statistische analyse per jaar (t-test) kon om dezelfde reden als hierboven niet worden uitgevoerd, en ook hier gaf de chi²-test geen verschillen in de hele reeks aan het licht.

Vanaf het jaar 2011 ligt de verhouding in vergunningen voor nieuwe verkavelingen in gebieden met zeer goede en goede knooppuntwaarde t.o.v. vergunningen in gebieden met beperkte en geen knooppuntwaarde voor ontvoogde gemeenten hoger dan die in niet-ontvoogde gemeenten.

Interpretatie

Evolutie:

De bevoorrechte getuigen geven aan dat de evolutie die in Figuur 41 zichtbaar wordt, een logische evolutie is – ook al wordt er vanuit het Vlaamse beleid ingezet op het concentreren van nieuwe ontwikkelingen nabij gebieden met zeer goede en goede knooppuntwaarde. De gebieden nabij een zeer goede en goede knooppuntwaarde geraken immers stilaan opgevuld. Toch zou blijken uit andere studies dat nog voldoende plaats zou moeten zijn voor de toekomstige ontwikkelingen nabij goed ontsloten punten, maar mogelijks zijn dit transformaties en geen nieuwbouw woningen of verkavelingen.

Verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten:

Dat de reeks statistisch niet verschilt tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten kan te maken hebben met het juridische kader. Dit juridische kader is wat het is en bepaalt of vergunningen kunnen worden afgeleverd en welke.

Toch kan een positief effect van ontvoogding vermoed worden: de laatste jaren is verhouding bij de ontvoogde gemeenten beter dan bij de niet-ontvoogde gemeenten. Mogelijke transformaties zijn niet uit de databanken af



	te leiden. Een aanbeveling kan hier gedaan worden naar de in te geven velden in de vergunningendatabank: mogelijkheid bieden om vergunningen voor transformaties aan te geven.
Besluit	In ontvoogde gemeenten zien we in verhouding meer afgeleverde vergunningen in de beter ontsloten gebieden dan in de weinig ontsloten gebieden in vergelijking met de niet-ontvoogde gemeenten. Statistische significantie kon echter niet worden bepaald.
Suggesties voor verdere analyses	<i>Om na te gaan of er bijkomende verdichting optreedt rond de knooppunten met zeer goede en goede knooppuntwaarde zou het mogelijk interessant kunnen zijn om na te gaan of er een onderscheid is tussen ontvoogde en niet ontvoogde gemeenten inzake planningsinitiatieven in die gebieden.</i>

Vergunning in effectief overstromde gebieden

Indicator	Aantal vergunningen voor nieuwbouw woningen / harde functies in effectief overstromde gebieden.
Hypothese	In ontvoogde gemeenten zijn er minder vergunningen voor bebouwing en verharding in effectief overstromde gebieden dan in niet-ontvoogde gemeenten.
Analyse	<p>Bronbestanden uit het plannen en vergunningenregister: gemeentelijk vergunningsregister, Effectief overstromde gebieden uit de kaart met de overstromingsgevoelige gebieden (Watertoets) versie 2017, ruimteboekhouding dd. 2018.</p> <p>Met behulp van de capakey die gekoppeld werd aan het dossiernummer werd de locatie van deze dossiers bepaald. Er werd een selectie gemaakt van de dossiers gelegen in harde bestemmingen volgens de ruimteboekhouding en in effectief overstromde gebied. Deze dossiers werden gekoppeld aan de tabel 'ontvoogding.xlsx', het overzicht van de al dan niet ontvoogde gemeenten en jaar van ontvoogding. Zo werd bepaald of de gemeente reeds ontvoogd was op het moment dat de vergunning werd aangevraagd.</p> <p>Analyse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evolutie van het aantal vergunde en het aantal geweigerde dossiers voor vergunningsaanvragen voor nieuwbouw (één- en meergezinswoningen) in effectief overstromde gebieden; - Verschillen in verhouding van aantallen vergunde dossiers en geweigerde dossiers (nieuwbouw) tussen op dat moment ontvoogde en op dat moment niet-ontvoogde gemeenten, statistische analyse (t-test).
Evolutie	<p style="text-align: center;">Totaal # vergunde, # geweigerde dossiers (nieuwigou) in effectief overstromde gebieden</p> <p style="text-align: center;"> — Totaal # vergunde dossiers — Totaal # geweigerde dossiers </p> <p>Figuur 44: Evolutie van het totaal aantal vergunningsdossiers (vergund & geweigerd) voor nieuwbouwwoningen in effectief overstromde gebieden</p>

////////////////////////////////////

	<p>Figuur 44 geeft de evolutie aan in het totaal aantal vergunningsdossiers voor nieuwbouw waarvoor de vergunning verleend werd / geweigerd werd in effectief overstromde gebieden. Het aantal vergunde dossiers waarvoor de vergunning verleend werd ligt steeds enkele malen hoger dan aantal geweigerde vergunningen. In de tijd is er niet echt een trend te ontdekken. Vanaf het jaar 2006 daalt het aantal vergunde dossiers wel weer, maar het is nog niet op het niveau van bv. het jaar 1971.</p>																																																								
<p>Verskil ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten</p>	<div style="text-align: center;"> <p>Gemiddelde verhouding # vergunde / # geweigerde dossiers (nieuwbouw) in effectief overstromde gebieden per gemeente (ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten)</p> <table border="1" style="margin: 10px auto; border-collapse: collapse;"> <caption>Data for Figure 45: Ratio of approved/rejected permits and cumulative 'ontvoogde' municipalities</caption> <thead> <tr> <th>Year</th> <th>Ontvoogde gemeenten (Ratio)</th> <th>Niet-ontvoogde gemeenten (Ratio)</th> <th>Aantal ontvoogde gemeenten (Cumulative)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2005</td><td>2.0</td><td>4.0</td><td>0</td></tr> <tr><td>2006</td><td>2.0</td><td>4.8</td><td>1</td></tr> <tr><td>2007</td><td>5.5</td><td>3.6</td><td>2</td></tr> <tr><td>2008</td><td>3.8</td><td>2.8</td><td>3</td></tr> <tr><td>2009</td><td>4.0</td><td>3.5</td><td>4</td></tr> <tr><td>2010</td><td>3.6</td><td>3.5</td><td>5</td></tr> <tr><td>2011</td><td>2.5</td><td>4.1</td><td>6</td></tr> <tr><td>2012</td><td>3.8</td><td>4.4</td><td>7</td></tr> <tr><td>2013</td><td>4.9</td><td>3.4</td><td>8</td></tr> <tr><td>2014</td><td>4.2</td><td>2.5</td><td>9</td></tr> <tr><td>2015</td><td>4.4</td><td>2.2</td><td>10</td></tr> <tr><td>2016</td><td>3.0</td><td>2.8</td><td>11</td></tr> <tr><td>2017</td><td>2.5</td><td>2.5</td><td>12</td></tr> </tbody> </table> </div> <p>Figuur 45: Verhouding in aantal vergunde / geweigerde dossiers (nieuwbouw) in effectief overstromde gebieden (ontvoogde vs. niet-ontvoogde gemeenten)</p> <p>Significante verschillen zijn aangeduid met *: * = significant verschil op 10 %, ** = significant verschil op 5 %, *** = significant verschil op 1 %</p> <p><i>De grijze lijn (rechtse y-as) geeft het cumulatief aantal ontvoogde gemeenten aan.</i></p> <p>Figuur 45 geeft de verschillen weer in de verhouding tussen het aantal vergunde / geweigerde dossiers voor nieuwbouw in de effectief overstromde gebieden tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gebieden. Er werden geen statistisch significante verschillen waargenomen.</p>	Year	Ontvoogde gemeenten (Ratio)	Niet-ontvoogde gemeenten (Ratio)	Aantal ontvoogde gemeenten (Cumulative)	2005	2.0	4.0	0	2006	2.0	4.8	1	2007	5.5	3.6	2	2008	3.8	2.8	3	2009	4.0	3.5	4	2010	3.6	3.5	5	2011	2.5	4.1	6	2012	3.8	4.4	7	2013	4.9	3.4	8	2014	4.2	2.5	9	2015	4.4	2.2	10	2016	3.0	2.8	11	2017	2.5	2.5	12
Year	Ontvoogde gemeenten (Ratio)	Niet-ontvoogde gemeenten (Ratio)	Aantal ontvoogde gemeenten (Cumulative)																																																						
2005	2.0	4.0	0																																																						
2006	2.0	4.8	1																																																						
2007	5.5	3.6	2																																																						
2008	3.8	2.8	3																																																						
2009	4.0	3.5	4																																																						
2010	3.6	3.5	5																																																						
2011	2.5	4.1	6																																																						
2012	3.8	4.4	7																																																						
2013	4.9	3.4	8																																																						
2014	4.2	2.5	9																																																						
2015	4.4	2.2	10																																																						
2016	3.0	2.8	11																																																						
2017	2.5	2.5	12																																																						
<p>Interpretatie</p>	<p>Volgens de bevoorrechte getuigen geven beide analyses (zowel evolutie als verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten) aan dat het juridisch kader gevolgd moet worden. Indien dit kader nieuwbouwwoningen toelaat, is het niet aan de gemeente om die te weigeren. Wel kan de gemeente bepaalde voorwaarden opleggen bij de vergunning, maar dit kan niet afgeleid worden uit de databanken.</p> <p>Het feit dat ontvoogde gemeenten geen initiatieven nemen om effectief overstromde gebieden te vrijwaren voor nieuwbouw kan ook te maken hebben met op welk niveau men de verantwoordelijkheid hiervoor ervaart en op welk niveau deze zich situeert (nl. eerder op bovenlokaal niveau (Vlaanderen) dan op lokaal niveau). Het vrijwaren van de waterbergingscapaciteit van een beekvallei is immers vaak gemeentegrensoverschrijdend. Een gemeente zal minder geneigd zijn een bestemmingswijziging door te voeren die hun eigen belang in mindere mate dient en mogelijk leidt tot dure planschade.</p>																																																								
<p>Besluit</p>	<p>Er worden in ontvoogde gemeenten niet minder vergunningen verleend voor nieuwbouw in effectief overstromde gebieden dan in niet-ontvoogde gemeenten.</p>																																																								



Suggesties voor verdere analyses	-
----------------------------------	---

5 Conclusies en bespreking

Hieronder geven we de conclusies weer vanuit de analyse van de datareeksen zoals ze hierboven zijn weergegeven. Dit doen we per onderzoeksvraag en overkoepelend. Tevens maken we ook de vergelijking met het milieubeleid, waar de ontvoogding niet heeft plaatsgevonden.

5.1 Welke impact van ontvoogding kon worden vastgesteld?

'Bewezen' impacts van de ontvoogding

Vanuit het onderzoeken van datareeksen hebben we een aantal verschillen kunnen waarnemen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten. Toch blijkt dat elk van de verschillen die kon waargenomen worden ook genuanceerd kan worden. Een grondig kwalitatief onderzoek, waarbij ook de gemeenten bevraagd worden, zou meer 'bewijskracht' aan kunnen leveren rond de vraag of de waargenomen verschillen echt het gevolg zijn geweest van de ontvoogding en van de voorwaarden die werden opgelegd, of eerder het gevolg zijn van andere parameters die gelijklopen met de ontvoogding van de gemeenten.

Hieronder geven we aan welke impact de ontvoogding naar alle waarschijnlijk heeft gehad:

Inhoudelijke kwaliteitssprong?

De ontvoogde gemeenten maakten een inhoudelijke kwaliteitssprong. Dit kan aanzien worden als een gevolg van de ontvoogding, of als een gevolg van de dynamiek van de structuurplanning die parallel verliep, of aan de aanwezigheid van een actiever ruimtelijk beleid in de gemeente dat ook geleid heeft tot een snellere ontvoogding.

In de ontvoogde gemeenten voerde men een actiever planningsbeleid dan in niet-ontvoogde gemeenten. Ook dit kan gezien worden als het gevolg van het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan dat vertaald moest worden naar bestemmingen op het terrein zodat dit als kader voor de vergunningverlening kon worden gehanteerd.

Ook in de vergunningverlening wordt in de data- analyses een kwaliteitssprong gezien, in die zin dat beroepsprocedures in verhouding minder hebben geleid tot een omkering van de beslissing in ontvoogde dan in de niet-ontvoogde gemeenten.

De kwaliteitssprong uit zich ook in de snellere opmaak van RUP's (bv. na goedkeuring van een Planologisch Attest).

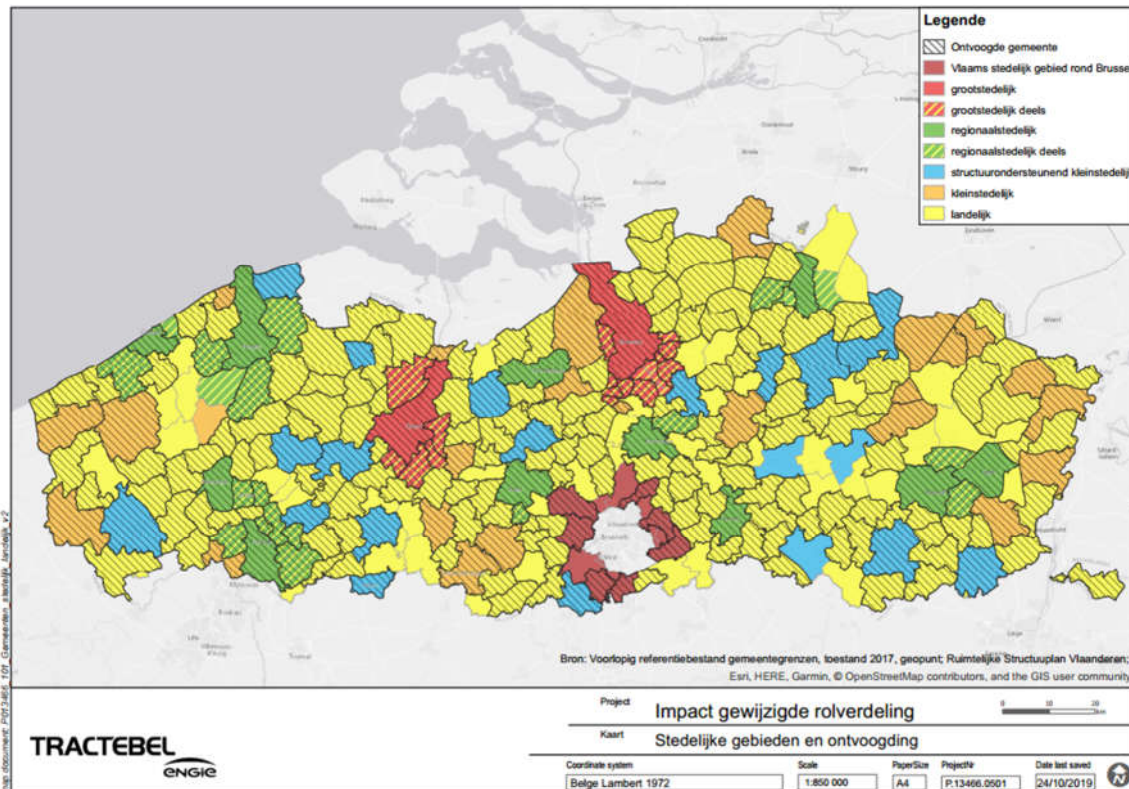
Er waren geen verschillen merkbaar tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten in het handhavingsbeleid. Het handhavingsbeleid was dan ook geen voorwaarde voor ontvoogding.

Ondanks de waargenomen verschillen, werd aangegeven dat de kwaliteitssprong er waarschijnlijk ook zou gekomen zijn zonder de ontvoogding. De maatschappelijke trends, zoals complexer wordende dossiers en mondigere burgers, vormen een noodzaak voor alle gemeenten om professioneler te werk te gaan. We zouden dus kunnen zeggen dat de ontvoogding, met de opgelegde voorwaarden, deze trend hebben versneld.

Meer zeggenschap en autonomie?

De ontvoogding heeft wellicht tot meer zeggenschap / autonomie geleid binnen de gemeenten. Dit kan echter moeilijk gemaakt worden vanuit de beschikbare gegevens.

Eenzijds worden in beroep minder vergunningsbeslissingen teruggedraaid. Anderzijds sijpelt de visie zoals verwoord in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (één van de ontvoogdingsvoorwaarden) maar



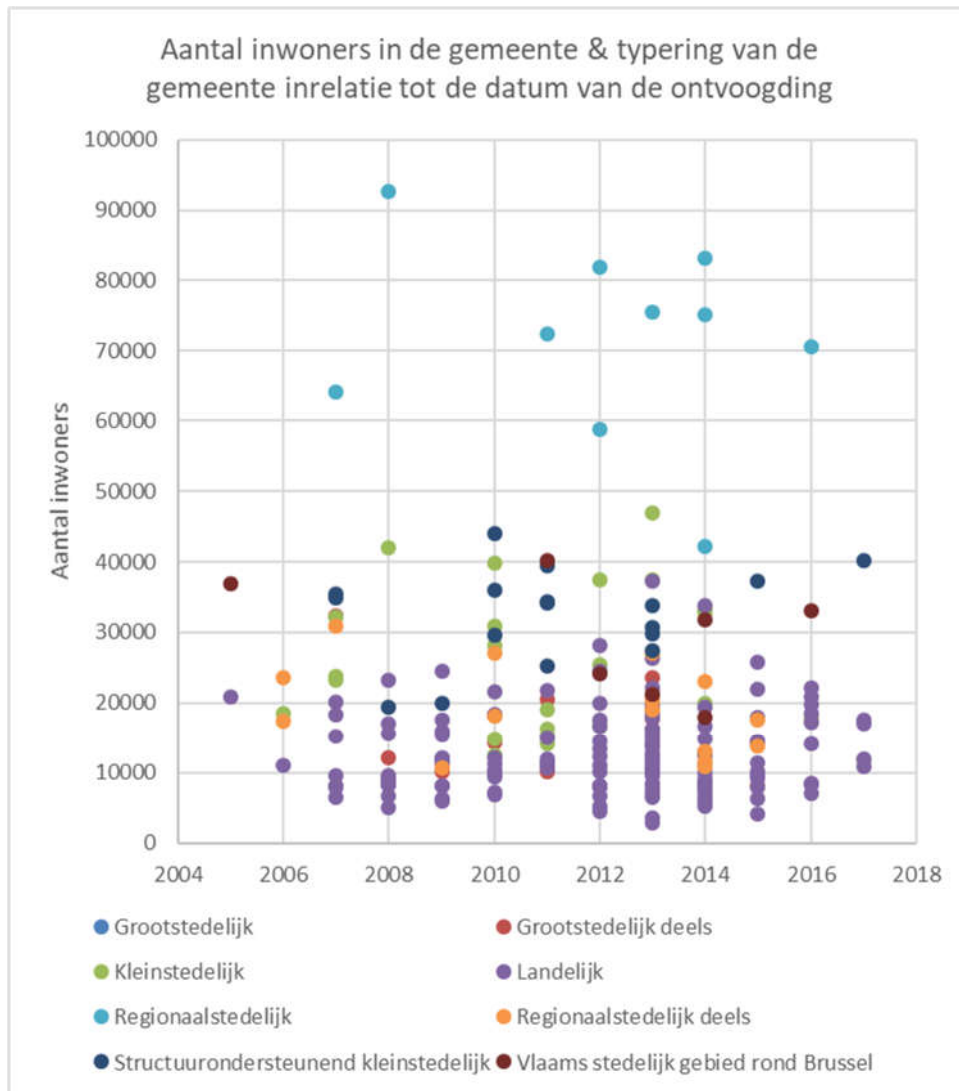
Figuur 46: Ontvoogde gemeenten en typering van de gemeenten

Tijdens de bespreking van de resultaten werd vaak de vraag gesteld of grotere gemeenten eerder ontvoogd waren dan kleinere gemeenten.

Figuur 47 geeft een beeld van het aantal inwoners van de gemeenten op het moment dat ze ontvoogd werden. De grootste gemeenten (Antwerpen, Gent en Brugge – alle 3 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners) werden uit de figuur weggelaten omwille van de leesbaarheid van de figuur. Uit deze figuur kan geen relatie tussen de datum van ontvoogding en het aantal inwoners worden vastgesteld. Antwerpen (ca. 470.000 inwoners bij ontvoogding) en Gent (ca. 240.000 inwoners bij ontvoogding) werden beiden ontvoogd in het jaar 2008; Brugge (ca. 120.000 inwoners bij ontvoogding) werd ontvoogd in het jaar 2010. Tevens werd het type gemeente in de figuur weergegeven.

De mediaan bevolkingsaantal van de in 2017 nog niet ontvoogde gemeenten is 12.616 terwijl het bevolkingsaantal van de ontvoogde gemeenten op het moment van ontvoogding 15.238 bedroeg. Het zijn met andere woorden kleine gemeenten die achter zijn gebleven. Toch zien we ook dat een aantal even kleine gemeenten wel (en zelfs bij de eersten) ontvoogd zijn geweest.

Naar typering zien we geen trend dat bv. eerst de klein- of grootstedelijk gemeenten ontvoogd werden en dat de landelijke gemeenten later volgden. Figuur 47 laat een gelijke verdeling zien van types gemeente en de datum van ontvoogding.



Figuur 47: Aantal inwoners in de gemeente op het moment van ontvoogding en typering van de gemeente in relatie tot de datum van ontvoogding

Tot slot werd ook gevraagd welke de voorwaarde was bij de gemeenten die als laatste vervuld werd om ontvoogd te worden.

- Het vergunningenregister was de voorwaarde die als laatst vervuld was bij 121 van de in 2017 ontvoogde gemeenten;
- Het register van onbebouwde percelen was de voorwaarde die als laatste vervuld was bij 96 van de in 2017 ontvoogde gemeenten;
- Het ruimtelijk structuurplan was de voorwaarde die als laatste vervuld was bij 22 van de in 2017 ontvoogde gemeenten.
- Het planningsregister was voor geen van de in 2017 ontvoogde gemeenten de voorwaarde die als laatst vervuld werd.

Bij de voorwaarde voor het tewerkstellen van een gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar stond geen datum aangegeven. Deze voorwaarde werd in bovenstaande analyse met andere woorden niet meegerekend.

Bovenstaande toont aan dat vooral de registers een drempel vormden voor de ontvoogding. Het ruimtelijk structuurplan werd eerder opgemaakt, onder meer om ook na 2009 (geen BPA's meer) bestemmingsplannen te kunnen opmaken.

Andere factoren die een impact hebben

Een aantal factoren werden tijdens de gesprekken met de bevoorrechte getuigen vermeld als zijnde factoren die mee bepaald hebben dat er al dan niet een impact is geweest van de ontvoogding. We vermelden er hieronder enkele:

- Naast de diploma voorwaarden voor het tewerkstellen van een gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar kunnen initiatieven vermeld worden om opleiding / kennisuitwisseling te organiseren (bv. Atria).
- Er werd aangegeven dat bij de ontvoogding weliswaar taken overgedragen werden naar de lokale overheden, maar dat dit niet gepaard is gegaan met een overdragen van financiële middelen voor het vervullen van deze taken. Dit kan een deel van het ontbreken van verschillen tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten verklaren.

Voorts wordt door de bevoorrechte getuigen aangegeven dat een (verdere) kwaliteitssprong ook op andere manieren te maken valt, dan via de voorwaarden voor ontvoogding. In plaats van 'instrumentele' voorwaarden aan de ontvoogding te koppelen, zou dit meer inhoudelijk (en dus continu te evalueren) kunnen gebeuren (bv. via evaluaties door visitatiecommissies).

Tenslotte wordt aangegeven dat ontvoogding ertoe heeft geleid dat gemeenten bij de beoordeling van de vergunningverlening ofwel verplicht advies moesten aanvragen aan de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar en volgen (niet-ontvoogde gemeenten) ofwel geen advies meer konden aanvragen (ontvoogde gemeenten). Een tussenvorm bestond niet, maar was misschien wel nuttig geweest. Doorheen de gesprekken hoorden we dat sommige gemeenten waarschijnlijk liever niet ontvoogd wilden worden, omwille van de beschermende functie van het verplicht te volgen advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar ('paraplu' naar vergunningsaanvrager toe).

Een tussenvorm waarin er een geformaliseerde mogelijkheid wordt geboden om advies te vragen 1) gaat uit van vertrouwen in de gemeente, 2) ondersteunt de gemeenten waar weinig ervaring is bij het personeel of waar weinig ervaring is over een specifieke materie en 4) belast de Vlaamse overheid niet onnodig met de opmaak van adviezen waar de gemeente zelf weinig behoefte aan heeft, omdat de kennis zelf in huis is

5.2 Welke conclusies kunnen we hier uit trekken?

Vanuit bovenstaande analyses kunnen we afleiden dat op basis van de databankanalyses enkele aanwijzingen gevonden kunnen worden van de impact die de ontvoogding heeft gehad op beleidsvorming bij lokale overheden. Een dynamischer planningsbeleid (in termen van aantallen bestemmingsplannen) en een kleiner aantal terugdraaiingen van vergunningsbeslissingen zijn het duidelijkst. Of de gevonden verschillen toe te schrijven zijn aan de ontvoogding of de verschillen misschien te wijten zijn aan andere parameters (bv. dynamisch beleid voorafgaand aan de ontvoogding) kon via dit onderzoek niet worden vastgesteld. Kwalitatief onderzoek rond andere instrumenten die ingezet worden voor ruimtelijke ontwikkelingen of rond onderbouwing van de vergunningen kan bijkomend inzicht geven in het antwoord op de onderzoeksvragen.

In termen van realisatie van de Vlaamse ruimtelijke visie op het terrein zijn geen (of amper) verschillen te vinden tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten. Het juridische kader en de generieke regelgeving zijn hier meer bepalend dan de ontvoogding van de gemeenten. Het generieke beleid van de Vlaamse Overheid ondermijnt wel de zeggenschap van de gemeenten. Dit uit zich onder meer in de vergunningen die afgeleverd worden voor zonevreemde woningen, maar ook in vergunningen in woonuitbreidingsgebieden of in effectief overstroomde gebieden.

Vanuit de analyses, en de bespreking ervan met de bevoorrechte getuigen kunnen wel volgende besluiten getrokken worden:

- De voorwaarden die opgelegd werden voor ontvoogding hebben geleid tot beter opgeleid personeel, tot meer initiatieven voor opleiding en kennisuitwisseling voor en tussen de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren waardoor een kwaliteitssprong heeft kunnen plaatsvinden.

- De beleidsplanning (opmaak gemeentelijk ruimtelijk structuurplan) heeft geleid tot een dynamischer planningsbeleid, alvast in de eerste cyclus van opmaak structuurplan en bijhorende bestemmingsplannen. Of dit zich ook doorzet naar een tweede cyclus via bestemmingsplannen of andere instrumenten kon in dit onderzoek (nog) niet onderzocht worden.

Nu alle lokale overheden de facto ontvoogd zijn en de stedenbouwkundige vergunningen zijn opgenomen in de omgevingsvergunning, komt het erop aan om de gemeenten blijvend aan te moedigen een kwaliteitsvol omgevingsbeleid te voeren, met aandacht voor subsidiariteit (wat kan effectief op het lokale niveau beslist worden en wat wordt beter op het Vlaamse niveau gehouden?).

5.3 Vergelijking met het milieubeleid

In deze paragraaf vergelijken we de resultaten van impact van ontvoogding in het domein ruimtelijke ordening kort met de situatie in het lokaal milieubeleid. In het milieubeleid is er geen ontvoogding geweest. Oorspronkelijk was het de bedoeling om voor elke onderzoeksvraag zoals hierboven werd besproken een spiegelvraag te stellen uit het beleidsdomein milieu. Al snel werd duidelijk dat dit niet mogelijk / niet relevant zou zijn. Daarom werd ervoor gekozen om de vergelijking met milieu aan bod te laten komen in de gesprekken met de bevoorrechte getuigen (gesprek VVSG, gesprek lokale overheden). Vanuit hun ervaringen worden een aantal conclusies getrokken die betrekking hebben op hoe de situatie was in het lokaal milieubeleid en of het feit dat niet ontvoogd werd ook tot andere resultaten geleid heeft. We bespreken hieronder de algemene situatie van het lokaal milieubeleid en de verschillen met het lokaal ruimtelijk beleid, om daarna in te zoomen op enkele van de onderzoeksvragen.

Lokaal milieubeleid vs. lokaal ruimtelijk beleid

Het instrumentarium dat beschikbaar is voor het lokale milieubeleid en het lokale ruimtelijk beleid is verschillend, waardoor de effecten die we in het ruimtelijk beleid eventueel konden veronderstellen, niet verondersteld konden worden in het milieubeleid. Een vergelijking tussen de instrumenten beschikbaar in het lokale milieubeleid en het lokaal ruimtelijk beleid is weergegeven in Tabel 2.

Een belangrijk punt waarop dit instrumentarium verschilt is dat er in het ruimtelijk beleid een tussenstap is tussen het bepalen van de gemeentelijke ruimtelijke visie en de vergunningverlening. Het vastleggen van bestemmingen in ruimtelijke uitvoeringsplannen vormen een concreet kader dat als referentie wordt gebruikt voor de vergunningverlening. In het lokaal milieubeleid is die tussenstap er niet. De visievorming kan niet doorvertaald worden naar een concreet gemeentelijk kader waartegen de vergunningverlening plaatsvindt, omdat dat kader op Vlaams niveau (nl. via Vlarem) vormgegeven wordt. Hier tegen in gaan kan niet.

Tabel 2: Vergelijking instrumentarium lokaal milieubeleid vs. lokaal ruimtelijk beleid.

Type beleidsinstrument	Invulling lokaal ruimtelijk beleid	Invulling lokaal milieubeleid
Visie	Gemeentelijk ruimtelijk structuurplan	Gemeentelijk milieubeleidsplan
Doorvertaling visie naar kader voor vergunningverlening	Gemeentelijke RUP's waarin bestemmingen vastgelegd worden Verordeningen	-
Vergunningverlening	Vergunningverlening vanuit gemeentelijke kaders	Vergunningverlening vanuit Vlaamse kaders (Vlarem)

Ontvoogding op het vlak van het milieubeleid is daarom ook niet mogelijk: verschillende milieuregels stellen voor de ene en voor de andere gemeente is niet te verantwoorden.

In het lokaal milieubeleid werden sinds 1992 wel convenanten opgezet met de lokale overheden, die overgingen in de samenwerkingsovereenkomst 2001 – 2007 en later 2008 – 2013. Na 2013 werd beslist om

deze huidige vorm van werken met de lokale overheden op het vlak van milieu stop te zetten (herschikking van financiële middelen naar lokale overheden).

De convenanten / samenwerkingsovereenkomsten werden gesloten met als doel de Vlaamse visie te realiseren en/of acties uit te voeren.

Andere doelstellingen van de samenwerkingsovereenkomst waren:

- Het versterken van het lokale natuur- en milieubeleid zodat lokale overheden in staat worden gesteld om een coherent en duurzaam milieubeleid te voeren;
- Een algemene verbetering van het stedelijk milieu en het milieu in het buitengebied.

Deze doelstellingen zijn gelijkaardig aan de doelstellingen van de ontvoogding (zie paragraaf 3.1). Belangrijke uitgangspunten bij de samenwerkingsovereenkomst waren:

- De nadruk op basis-milieubeleid. Men voorzag via de subsidiëring een extra financiering voor de lokale overheden voor taken die van hogere niveaus naar gemeenten werden doorgeschoven.
- De nadruk op keuzevrijheid. In het ‘onderscheidingsniveau’ konden de gemeenten kiezen rond welk thema of welke thema’s men acties wilde ondernemen.
- De nadruk op maatwerk. De mogelijkheid om subsidies te ontvangen voor projecten maakt maatwerk mogelijk.

Indien de gemeente intekent op het hogere ambitieniveau (onderscheidingsniveau) werden onder meer volgende voorwaarden verbonden aan de subsidie:

- Het tewerkstellen van één of meerdere duurzaamheidsambtena(a)r(en) – afhankelijk van de grootte van de gemeente;
- Het beschikken over een milieubeleidsplan;
- Het opvolgen van de toestand van het milieu via een ‘milieubarometer’ (echter: geen centrale databank).

Vergeleken met het ruimtelijk beleid zien we dus dat een aantal dezelfde doelstellingen aanwezig waren. Via de samenwerkingsovereenkomst werden wel (beperkte) middelen doorgeschoven naar de lokale overheden, waar dit voor het ruimtelijk beleid niet het geval is geweest.

Onderzoeksvragen

In onderstaande bespreken we de (eventuele) verschillen tussen lokaal ruimtelijk beleid (met ontvoogding) en lokaal milieubeleid (zonder ontvoogding) vanuit het perspectief van elk van de hoofdonderzoeksvragen.

Heeft een kwaliteitssprong plaatsgevonden?

Uit bovenstaande analyse voor het lokaal ruimtelijk beleid is de kwaliteitssprong misschien wel het belangrijkste effect dat vermoedelijk en minstens gedeeltelijk kan worden toegewezen aan de ontvoogding. Vanuit de voorwaarden die opgelegd werden om ontvoogd te worden, werd toegewerkt naar een gemeentelijke ruimtelijke visie (structuurplan), waarna doorvertaling naar bestemmingsplannen (gemeentelijke RUP’s) mogelijk was en die een kader vormden voor de vergunningverlening.

Vanuit de voorwaarden voor ontvoogding, werden er inderdaad ook meer mensen aangeworven voor de gemeentelijke dienst ruimtelijk ordening en waren die mensen beter opgeleid (juiste diploma). We kunnen er dus van uitgaan dat er meer kennis en ervaring aanwezig was om visies uit te werken, ruimtelijke bestemmingsplannen op te maken of te laten opmaken en om de beslissingen voor de vergunningsaanvragen beter te onderbouwen. Die betere onderbouwing wordt aangetoond in bovenstaande analyse op basis van het kleinere aandeel van de vergunningsbeslissingen die worden teruggedraaid in beroepsprocedures.

De bevoorrechte getuigen geven echter aan dat die professionalisering ook plaatsgevonden heeft of nu plaatsvindt in andere beleidsdomeinen, waaronder het milieubeleid. In het milieubeleid is onder andere de komst van Vlare (1995) en ook in de recentere jaren een toegenomen complexiteit in de wetgeving een reden geweest voor professionalisering. Gemeentelijke milieu-ambtenaren moeten voldoende hoog opgeleid zijn om in dit kader de vergunningsaanvragen te kunnen bestuderen en een beslissing voor te bereiden.

Vanuit deelname aan de samenwerkingsovereenkomst (vnl. het onderscheidingsniveau) werden eveneens voorwaarden opgelegd (bv. het tewerkstellen van een duurzaamheidsambtenaar). Deze had weliswaar andere taken dan de milieu-ambtenaar (meer sectoroverschrijdend).

Professionalisering van het lokale beleid heeft dus minstens ook met externe evoluties te maken en staat gedeeltelijk los van ontvoogding. De ontvoogding in het ruimtelijk beleid heeft deze evolutie misschien wel versneld.

Leidde ontvoogding tot meer zeggenschap / autonomie in de gemeenten?

Gemeenten die ontvoogd zijn geweest hebben zeggenschap over de eigen ruimtelijke visie, vertalen die door naar bestemmingen en de vergunningen. Autonomie en zeggenschap over stedenbouwkundige vergunningen zijn echter sterk afhankelijk van de generieke regelgeving. Uit bovenstaande analyses blijkt dat de generieke regelgeving vaak belangrijker is dan de eigen beleidsvisie (bv. in het al dan niet vergunnen van zonevreemde woningen, in het vergunnen van harde functies in effectief overstroomde gebieden, enzovoort).

Een vergelijking met het milieubeleid is moeilijk één-op-één te maken. Gemeenten maken zelf ook een visiedocument op (milieubeleidsplan – was voorzien in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid en verplicht gemaakt voor gemeenten die in het onderscheidingsniveau van de samenwerkingsovereenkomst instapten). Voor het verlenen van milieuvergunningen wordt Vlaamse wetgeving (nl. Vlarem) echter als kader gehanteerd. In dit opzicht heeft de gemeente geen autonomie / zeggenschap over de milieuvergunningen die ze verleende.

Milieu is echter zeer breed. De gemeente (ev. in samenspraak met omliggende gemeenten, via intercommunales) kan wel autonoom beslissingen nemen over andere milieuthema's zoals afval (sensibiliseren burgers rond preventie van afval – eigen duurzame aankopen), ecologie en bescherming van natuurlijke entiteiten (soms wel via bescherming in bestemmingen), geluidshinder (politiereglement), enzovoort.

De autonomie van de gemeenten in het lokale milieubeleid is met andere woorden beperkt tot aspecten die niet afgedekt zijn door Vlaamse regelgeving (Vlarem).

Leidde ontvoogding tot consequentere beleidsuitvoering?

Uit bovenstaande analyse blijkt dat de consequente beleidsuitvoering bij de gemeenten inzake ruimtelijke ordening vooral het gevolg is van het instrumentarium dat ter beschikking gesteld worden: gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en vergunningverlening. Bij ontvoogde gemeenten is een grotere dynamiek waar te nemen in het opmaken van ruimtelijke bestemmingsplannen dan bij niet-ontvoogde gemeenten. We gaan ervan uit dat dit leidt tot consequente beleidsuitvoering (uitz. gevallen die onder generieke regelgeving vallen – zie hierboven).

Op vlak van lokaal milieubeleid zijn niet dezelfde instrumenten ter beschikking (zie Tabel 2). Op het vlak van vergunningverlening kunnen we dus geen doorwerking zien vanuit de gemeentelijke beleidsvisie (milieubeleidsplan) naar vergunningverlening. Daar worden de regels vastgelegd in Vlarem gevolgd. Op andere vlakken kan mogelijk wel van een consequente beleidsuitvoering worden gesproken (nl. realisatie op het terrein van beleidsvisie in milieubeleidsplan). Dit kon in het kader van voorliggend onderzoek echter niet worden getest; uitgebreid kwalitatief onderzoek is hiervoor nodig.

Zijn realisaties op het terrein meer in lijn met de Vlaamse visie?

Uit bovenstaande analyse blijkt dat er nauwelijks verschillen te zien zijn tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten in de aspecten die onderzocht werden om de realisaties op het terrein in kaart te brengen. Het generiek juridisch kader en generieke regelgeving zit hier natuurlijk voor iets tussen.

Op het vlak van het lokaal milieubeleid is het moeilijk een vergelijking te maken. We gaan ervan uit dat de vergunningverlening de Vlaamse visie op het terrein vertaalt, daar het kader voor de vergunningverlening een Vlaams kader (Vlarem) is.

Het realiseren van andere Vlaamse doelstellingen op het terrein dan via vergunningen, is niet onderzocht geweest. De samenwerkingsovereenkomst had evenwel als doel om de acties van de lokale overheden te stroomlijnen in de richting van het uitvoeren van het Vlaamse beleid.

Een voorbeeld zou gegeven kunnen worden vanuit het afvalbeleid. Een doelstelling voor maximale restafvalproductie van 180 kg / inwoner was ingeschreven in het Uitvoeringsplan Milieuverantwoord beheer van Huishoudelijke afval 2008 – 2015. Deze doelstelling werd in het nieuwe uitvoeringsplan (2016 – 2022) gediversifieerd naar type gemeente en bedraagt nu tussen de 113 kg / inwoner en 258 kg / inwoner. Volgens de laatst beschikbare statistieken voldoen 121 Vlaamse gemeenten reeds aan de doelstelling die hen werd opgelegd tegen 2022. Factoren waarvan dit afhankelijk is werden niet onderzocht. Wellicht zijn er, zoals voor alle beleidsthema's, gemeenten die op bepaalde vlakken voorlopen op andere gemeenten en gemeenten die eerder volgend zijn.



6 Bronnen

Naast de diverse databronnen die gebruikt werden voor de data analyses en beschreven zijn in de tabellen in Hoofdstuk 4, werden ook de hierna opgelijste bronnen geraadpleegd:

- Departement omgeving (2018) Vergunningenregister Vlaams Gewest
- Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (1997).
- Decreet organisatie ruimtelijke ordening (1999)
- Antea Group, VITO NV, A-worx (2017). Uitwerken van beleidsinstrumenten voor het verminderen van het ruimtebeslag in de open ruimte. Uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.
- Antea Group, KULeuven (2013). Evaluatie van de drukfactoren in agrarische gebieden en opstellen van een ruimtelijk afwegingskader voor niet-agrarische transformaties. Uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.
- Universiteit Gent, Universiteit Antwerpen, Instituut voor de Overheid (KULeuven) (2014). Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid. Uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.
- Instituut voor de Overheid (KULeuven), SumResearch, Departement Architectuur Sint-Lucas hogeschool, Nijmegen School of Management (2010) Evaluerend Onderzoek naar de effectiviteit van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen.
- VITO (2014) Verklarende factoren in de evolutie van het ruimtebeslag. Uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.
- VUTI (2016). Indicatoren Ruimtelijk Rendement. Uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.
- Thomas Vanoutrive, Jeroen Cant (Onderzoeksgroep stadsontwikkeling Universiteit Antwerpen) (2017) Vergunningenbeleid in Vlaanderen (Bestek nr. RV-AOM/16/15) Perceel 1: Kwantitatieve analyse van de vergunningendatabank. Uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving. Brussel.





