Vlaanderen
is omgeving

GOA: een knelpuntberoep?

Onderzoek naar de bezetting van de lokale omgevingsdiensten en de werkdruk van de gemeentelijke omgevingsambtenaren en hun medewerkers

Eindrapport

DEPARTEMENT
OMGEVING

omgevingvlaanderen.be

GOA: een knelpuntberoep?

Dit rapport is het eindrapport van de opdracht 'GOA: een knelpuntberoep? Onderzoek naar de bezetting van de lokale omgevingsdiensten en de werkdruk van de gemeentelijke omgevingsambtenaren (afgekort GOA) en hun medewerkers'.

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

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever
Peter Cabus
Departement Omgeving
Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel
omgeving@vlaanderen.be
www.omgevingvlaanderen.be

Auteurs
Joris Voets – Universiteit Gent, Vakgroep Bestuurskunde & Publiek Management
Pieterjan Schraepen – Universiteit Gent, Vakgroep Bestuurskunde & Publiek Management
Carine Smolders – Universiteit Gent, Vakgroep Bestuurskunde & Publiek Management
Bart Van Herck – IDEA Consult
Werner Van Hoof - MONDEA
Karolien Dezeure – MONDEA

Wijze van citeren
Voets, J., Schraepen, P., Smolders, C., Van Herck, B., Van Hoof, W., Dezeure, K. 2023. *GOA: een knelpuntberoep? Onderzoek naar de bezetting van de lokale omgevingsdiensten en de werkdruk van de gemeentelijke omgevingsambtenaren en hun medewerkers*, studie in opdracht van het Departement Omgeving.

PARTNERS

UNIVERSITEIT GENT

IDEA CONSULT thinking ahead

MONDEA PARTNER VAN STERKE ORGANISATIES

INHOUDSTAFEL

Managementsamenvatting 6
1 Situering van de opdracht 11
2 Probleemstelling 13
3 Verkennende werklastmeting 17
3.1 Werklast en werkdruk 17
3.2 Onderzoeksopzet 17
3.3 Eerste conclusies 19
4 Surveybevraging 20
4.1 Onderzoeksopzet en model 20
4.2 Aanpak 25
4.3 Responsgraad 25
4.4 Voorbereidende activiteiten & analysetechnieken 28
4.5 Analyses 29
4.5.1 Beschrijvende analyse dienst 29
4.5.2 Beschrijvende analyses over de GOA 44
4.5.3 Omgevingsdiensten: op zoek naar relevante verschillen tussen gemeenten 61
4.5.4 Survey GOA: verschillen tussen gemeenten 63
4.5.5 Verklarende analyses m.b.t. omgevingsdienst 63
4.5.6 Verklarende analyses m.b.t. GOA 69
4.5.7 Analyse van de administratieve data 80
5 Kwalitatieve bevraging 84
5.1 Opzet focusgroepen 84
5.2 Duiding en aanvulling m.b.t. de thematiek 85
5.2.1. Gesprekstafel 1 (ambtelijk, grote gemeenten) 85
5.2.2. Gesprekstafel 2 (ambtelijk, kleine gemeenten) 86
5.2.3. Gesprekstafel 3 (lokale politici) 87
5.2.4. Gesprekstafel 4 (streekintercommunales via VLINTER) 87
5.2.5. Gesprekstafel 5 (professionele klanten omgevingsdienst: bouwbedrijven, architecten,…) 88
5.2.6. Gesprekstafel 6 (opleidingsverstrekkers) 88
5.2.7. Aanvullende dataverzameling 89
5.2.8. Tussentijdse conclusie 89
6 Algemene Conclusies 91
7 Oplossingsrichtingen 94
7.1 Oplossingsrichtingen binnen zeven thema's: 94
7.1.1. Visie & kaderstelling 94
7.1.2. Mandaat van de GOA 95
7.1.3. Beleid & regelgeving 96
7.1.4. Organisatie & werking 97
7.1.5. Capaciteit verhogen 100
7.1.6. Samenwerking 101
7.1.7. Communicatie 103
7.2 Synthese Oplossingsrichtingen 103
8 Fiches goede praktijken 109
8.1. Beeldkwaliteitsplan als basis voor dialoog 109
8.2. Woonbeleidsplan als leidraad 110
8.3. Website op maat van de klant 110
8.4. Afsprakennota tussen GOA en CBS 111
8.5. Risico gedreven adviseren 112
8.6. Onderhandelaar voor complexe projecten 112
8.7. Bibliotheek met standaardteksten 113
8.8. Gecodeerde standaardteksten 114
8.9. Gestructureerd beleidsoverleg 114
8.10. Een planologisch schone lei 114

Referenties 116
Bijlagen 117

LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN

FIGUUR 1: CONCEPTUEEL KADER 16
FIGUUR 2: MODEL WERKDRUK GOA 21
FIGUUR 3:MODEL WERKDRUK DIENST 23
FIGUUR 4: MODEL UITSTROOM DIENST 24
FIGUUR 5: AANTAL INWONERS IN DE GEMEENTEN VAN DE RESPONDENTEN 26
FIGUUR 6: BELFIUS-CLUSTERS VAN DE RESPONDENTEN 27
FIGUUR 7: SCHAAL VAN DE GEMEENTE 29
FIGUUR 8: TYPE GEMEENTE (BELFIUS-HOOFDCLUSTER) 30
FIGUUR 9: DOOR DE DIENST UITGEVOERDE TAKEN 32
FIGUUR 10: AANGEWENDE INSTRUMENTEN 33
FIGUUR 11: DE KWALITEIT VAN DE VERLEENDE VERGUNNINGEN 34
FIGUUR 12: DE EVOLUTIE VAN DE KWALITEIT VAN DE VERGUNNINGEN 35
FIGUUR 13: % TE HOGE WERKDRUK 35
FIGUUR 14: DOOR HET BESTUUR GEZOCHTE OPLOSSINGEN 37
FIGUUR 15: EFFECTEN VAN DE UITSTROOM 38
FIGUUR 16: DETERMINANTEN VAN DE UITSTROOM-1 39
FIGUUR 17: DETERMINANTEN VAN DE UITSTROOM-2 39
FIGUUR 18: DETERMINANTEN VAN DE UITSTROOM-3 40
FIGUUR 19: DE POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN 42
FIGUUR 20: BELFIUS-CLUSTERS VAN DE GOA-RESPONDENTEN 44
FIGUUR 21: SCHAAL VAN DE GEMEENTEN VAN DE GOA-RESPONDENTEN 45
FIGUUR 22: LEEFTIJD VAN DE GOA-RESPONDENTEN 46
FIGUUR 23: ANCIËNNITEIT IN DE FUNCTIE 46
FIGUUR 24: TAKEN VAN DE GOA 47
FIGUUR 25: EXPERTISE VAN DE GOA 47
FIGUUR 26: DIPLOMA VAN DE RESPONDENTEN 48
FIGUUR 27: HET VOORTRAJECT 49
FIGUUR 28: VERBETEREN VAN DE WORKFLOWS 49
FIGUUR 29: ICT-TOOLS 50
FIGUUR 30: TIJD OM INSTRUMENTEN TE ONTWIKKELEN 50
FIGUUR 31: VISIE ONTWIKKELING 50
FIGUUR 32: KWALITEIT VAN DE VERGUNNINGEN 51
FIGUUR 33: EVOLUTIE VAN DE KWALITEIT VAN DE VERGUNNINGEN 51
FIGUUR 34: ANDERE ASPECTEN VAN EEN KWALITEITSVOLLE VERGUNNINGSVERLENING 52
FIGUUR 35: JOBSATISFACTIE EN WERKDRUK 52
FIGUUR 36: FREQUENTIE TE HOGE WERKDRUK 53
FIGUUR 37: UITINGEN VAN WERKDRUK 53
FIGUUR 38: DETERMINANTEN VAN BEHEERSBARE WERKDRUK-1 54
FIGUUR 39: DETERMINANTEN VAN BEHEERSBARE WERKDRUK-2 55
FIGUUR 40: JOB-GERELATEERDE FACTOREN VAN HOGE WERKDRUK-1 55
FIGUUR 41: JOB-GERELATEERDE FACTOREN VAN HOGE WERKDRUK-2 56
FIGUUR 42: DIENST-GERELATEERDE FACTOREN VAN HOGE WERKDRUK 56
FIGUUR 43: FACTOREN UIT DE DIRECTE WERKOMGEVING VAN HOGE WERKDRUK 57
FIGUUR 44: EXTERNE FACTOREN VAN HOGE WERKDRUK 57
FIGUUR 45: TOP 3 VAN DE FACTOREN VAN HOGE WERKDRUK 58
FIGUUR 46: RED TAPE 58
FIGUUR 47: DE POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN 59
FIGUUR 48: VOORBEELD MIRO-BORD 85

TABEL 1:KERNVARIABELEN MODEL WERKDRUK GOA 22
TABEL 2: KERNVARIABELEN MODEL WERKDRUK DIENST 23
TABEL 3: KERNVARIABELEN MODEL UITSTROOM DIENST 24
TABEL 4:BESCHRIJVENDE FACTOREN: OMVANG VAN DE DIENST 31
TABEL 5: BESCHRIJVENDE FACTOREN: OMVANG VAN DE DIENST (UITGEZONDERD DE GROTE STEDEN EN CENTRUMSTEDEN) 31
TABEL 6: GEHANTEERDE INSTRUMENTEN IN OPMAAK OF AFGEROND 33
TABEL 7: AANTAL BEHANDELDE DOSSIERS PER TYPE INSTRUMENT 34
TABEL 8: DETERMINANTEN VAN EEN AANVAARDBARE WERKDRUK 36
TABEL 9: DETERMINANTEN VAN EEN TE HOGE WERKDRUK 36
TABEL 10: UITSTROOM PER FUNCTIENIVEAU 38
TABEL 11: INZET VAN TIJDELIJKE ONDERSTEUNING 41
TABEL 12: VERSCHILLEN ANALYSE SURVEY DIENST 61
TABEL 13: VERSCHILLEN ANALYSE SURVEY GOA 63
TABEL 14: RESULTATEN LOGISTISCHE SCHATTING. AFHANKELIJKE VARIABELE = WERKDRUK DIENST. STATISTISCH SIGNIFICANTE RESULTATEN (P ≤ 0,05) AANGEDUID IN VET EN ROOD. 68
TABEL 15: FREQUENTIEVERDELINGEN Q.3.5.1. EN Q.3.6. 70
TABEL 16: RESULTATEN LOGISTISCHE MODELLEN; AFHANKELIJKE VARIABELE= WERKDRUK GOA. STATISTISCH SIGNIFICANTE RESULTATEN (P ≤ 0,05) AANGEDUID IN VET EN ROOD. 79
TABEL 17: ANALYSE AANTAL INGEDIENDE VERGUNNINGEN PER INWONERSAANTAL EN BELFIUS-CLUSTER 80
TABEL 18: ANALYSE AANTAL INGEDIENDE VERGUNNINGEN NAARGELANG WERKDRUK 81
TABEL 19: ANALYSE AANTAL INGEDIENDE VERGUNNINGEN PER MEDEWERKER 82
TABEL 20: ANALYSE AANTAL INGEDIENDE VERGUNNINGEN NAARGELANG TE HOGE WERKDRUK 83
TABEL 21: SYNTHESETABEL OPLOSSINGSRICHTINGEN EN ACTIES 104

MANAGEMENTSAMENVATTING

Dit is de managementsamenvatting van het eindrapport van het project "GOA een knelpuntberoep? Onderzoek naar de bezetting van de lokale omgevingsdiensten en de werkdruk van de gemeentelijke omgevingsambtenaren (afgekort GOA) en hun medewerkers", uitgevoerd door UGent, Ideaconsult en MONDEA in opdracht van het Departement Omgeving.

In deze samenvatting vatten we de essentie samen van hetgeen in het rapport in meer detail is uitgewerkt, namelijk (1) een kort overzicht van de opdracht (hoofdstuk 1) en de globale opzet van het onderzoek (hoofdstuk 2 & 3), (2) de belangrijkste empirische resultaten (hoofdstuk 4 & 5), de conclusies (hoofdstuk 6) en (3) de oplossingsrichtingen om de werking van omgevingsdiensten te verbeteren en het risico op uitstroom van GOA's te verminderen (hoofdstuk 7).

(1) Wat was de opdracht en hoe werd die aangepakt?

Vanuit contacten met het werkveld, en in het bijzonder via het Atrium Lerend Netwerk, krijgt het Departement Omgeving sterke signalen dat er problemen zouden zijn bij Vlaamse gemeentebesturen omtrent uitval, vertrek en verloop binnen de gemeentelijke omgevingsdienst van omgevingsmedewerkers en meer specifiek de gemeentelijke omgevingsambtenaar (hierna: GOA). De studie heeft tot doel om een wetenschappelijk onderbouwd inzicht te verwerven over de gesignaleerde problematiek en oplossingsrichtingen te formuleren op lokaal en Vlaams niveau.

Deze opdracht werd als volgt aangepakt door het onderzoeksteam. Eerst gebeurde in overleg met de stuurgroep een verdere scoping van de opdracht om de probleemstelling aan te scherpen, een conceptueel raamwerk te formuleren en het takenpakket van omgevingsdiensten en GOA's via een verkennende werklastmeting bij vier gemeenten te identificeren. Vervolgens volgde een kwantitatief en kwalitatief onderzoeksluik, meer bepaald (a) een surveyonderzoek opgezet bij de 300 Vlaamse gemeenten, die enerzijds een vragenlijst over de omgevingsdienst in konden vullen en anderzijds een vragenlijst die zich specifiek op de GOA's richtte en (b) zes gesprekstafels met verschillende belanghebbenden (in totaal 52 deelnemers) om de surveyresultaten te bespreken en oplossingsrichtingen te helpen identificeren waarop vervolgens het onderzoeksteam kon voortbouwen. Die werden tot slot aangevuld met een aantal goede praktijken.

(2) Wat zijn de belangrijkste resultaten?

Het kwantitatief onderzoek richtte zich op het in kaart brengen van de gepercipieerde werkdruk van GOA's en omgevingsdiensten, de personeelsuitstroom en een rits aan mogelijke verklarende factoren die te clusteren zijn in (1) jobgerelateerde aspecten, (2) aspecten eigen aan de directe werkomgeving, (3) organisatie- of dienstgerelateerde factoren en (4) externe factoren.

Met respectievelijk een responsgraad van 57 % (N =171) voor de omgevingsdiensten en 70 % (N = 209) voor de GOA's, wat representatief is voor de Vlaamse gemeentebesturen (als geheel maar ook volgens grootte en Belfius-clusters met min. 50 % per cluster) leren we het volgende:

Werkdruk hoog tot zeer hoog

We stellen vast dat in de helft van de respons meer dan driekwart van het personeel op de diensten de werkdruk te hoog aanvoelt (53%). De bevraagde GOA's geven daarbij quasi unaniem (99 %) aan dat de werkdruk eerder hoog tot zeer hoog ligt. Een sterk vergelijkbare proportie (94,2%) stelt ook dat de werkdruk vaak, zeer vaak of altijd te hoog is, wat vervolgens met diverse ongewenste gevolgen op het dagelijks functioneren van personeel lijkt samen te gaan (ontevredenheid, overuren, irritatie, …). Breder komt er een beeld naar voren van lokale omgevingsdiensten en GOA's die onder toenemende druk komen te staan en waar verschillende tekortkomingen binnen de werking worden vastgesteld. De hoge werkdruk lijkt in heel wat besturen gepaard te gaan met een sterkere, noodgedwongen focus op operationele taken, waarbij andere taken zoals meer beleidsmatige reflectie erbij dreigen in te schieten. Een meerderheid van de omgevingsdiensten (58.5%) geeft bv. aan zeer weinig tot in eerder beperkte mate in te kunnen zetten op ruimtelijke visievorming en een 43,4% beschikt naar eigen inzicht over voldoende instrumenten om het gemeentelijk ruimtelijk beleid in de praktijk te vertalen.

Uitstroom, niet ingevulde betrekkingen en tijdelijke ondersteuning

Ook op het vlak van uitstroom wordt het beeld van een omgevingsdienst die onder toenemende druk staat bevestigd. Eén vijfde van de bevraagde diensten geeft aan geconfronteerd te worden met veel tot zeer veel langdurige uitval (19%) en bijna de helft stelt de afgelopen jaren met veel uitstroom te zijn geconfronteerd (48,9%). Deze tendens lijkt ook gepaard te gaan met een significant aantal niet-ingevulde betrekkingen, wat op zijn beurt uitdagingen geeft voor het kwaliteitsvol invullen van vacatures en druk zet op de eigen beschikbare expertise, bv. voor de dossieropvolging. In toenemende mate wordt er dan ook beroep gedaan op tijdelijke ondersteuning, in het bijzonder voor expertise en competenties die intern onder druk staan en schaars blijken op de arbeidsmarkt (bv. senior capaciteit en visievorming). Tijdelijke ondersteuning via intergemeentelijke samenwerking, studiebureaus, consultants, … lijkt verder ook voor heel wat diensten een noodzaak voor het helpen behalen van vergunningstermijnen en een manier om crisissituaties het hoofd te kunnen bieden.

Verklaringen hoge werkdruk en uitstroom

De respondenten zelf verklaren de hoge werkdruk in de eerste plaats door de ervaren complexiteit en de druk van buitenaf. De ervaren complexiteit verwijst daarbij zowel naar het regelgevend kader als naar de aard van dossiers. De druk van buitenaf linkt men aan het contact met (professionele) klanten en burgers en de (toegenomen) verwachtingen die hier ten aanzien van de omgevingsdienst leven. Daarnaast signaleren respondenten als verklarende elementen ook het hoge aantal te verwerken dossiers en het personeelsgebrek. Als verklarende factoren voor de uitstroom verwijzen respondenten zowel naar job- als dienstgerelateerde aspecten. Daarbij worden met name het ruime takenpakket, een gebrek aan waardering, ontbrekende promotiekansen, ontoereikende verloning en een gebrekkige personeelsbezetting als belangrijkste elementen benoemd. Dit zijn in belangrijke mate elementen die in principe door gemeentebesturen zelf kunnen beïnvloed worden.

Organisatie en werking van de dienst maken mee het verschil

Op basis van de statistische analyses concluderen we dat de schaal van gemeenten correleert met een aantal werkdruk gerelateerde aspecten, maar stellen we ook vast dat schaal op zich niet voor alle aspecten rechtstreeks een belangrijke verklaring biedt. We stellen vast dat de gemeentegrootte

significant correleert met verschillen op het vlak van ervaren werkdruk, aantal opgenomen taken en inzet op visievorming. De meest uitgesproken verschillen stellen zich daarbij tussen kleine gemeenten (< 10 000 inwoners) versus alle anderen. Kleine gemeenten schatten de werkdruk significant hoger in, nemen meer taken op binnen de omgevingsdienst en zetten in de praktijk minder in op ruimtelijke visievorming.

De analyses, waarin alle relevante variabelen samen worden opgenomen, leren dat het niet de schaal op zich, maar vooral de dienstgerelateerde variabelen zijn die een significante impact te hebben op het al of niet voorkomen van een hoge werkdruk bij de werknemers. Het hoge aantal taken, het inzetten op handhaving, het gebrek aan personeel en veel tot zeer veel langdurige uitval leiden daarbij tot grotere aantallen werknemers die overbelast zijn. Het inzetten op samenwerking met andere diensten en het inzetten als bestuur op oplossingen gaan daarbij samen met het ervaren van minder werkdruk.

Interessant om vast te stellen is dus dat onze analyse suggereert dat lokale dienstkenmerken en met name de keuzes die men hier maakt op het vlak van organisatie en werking van de dienst een significante rol kunnen spelen in het creëren, dan wel kunnen voorkomen van een hoge ervaren werkdruk bij het personeel. Tegelijkertijd komt hier schaal indirect wel weer in beeld, want de kans op doorgroeimogelijkheden, mogelijkheden tot specialisatie, … zijn doorgaans ruimer in grotere besturen. Omgekeerd is echter duidelijk dat er geen eenvoudige oplossingen zijn voor de ervaren werkdruk of uitstroom, wat de schaal van het bestuur ook is.

Deze resultaten werden in zes focusgroepen met diverse stakeholders besproken en die bevestigen zowel de ernst van de problematiek als de oorzaken. Daarnaast kwamen er ook enkele nuances en aanvullingen op de surveyresultaten in beeld, met name inzake onder meer het opgenomen takenpakket, factoren die bijdragen tot een aanvaardbare werkdruk en de ervaren complexiteit. Deze aanvullingen werden verder opgenomen en verwerkt binnen de voorgestelde oplossingsrichtingen, die ook sterk gevoed zijn op basis van de zes focusgroepen en hierna besproken worden.

(3) Wat zijn de belangrijkste oplossingsrichtingen?

Uit het onderzoek leren we dat er geen eenvoudige ‘silver bullet’ oplossing bestaat voor deze complexe problematiek. Bijgevolg dient de opgave op verschillende fronten en via verschillende maatregelen aangepakt te worden. We groepeerden de oplossingsrichtingen rond zeven thema’s, namelijk: (1) visie en kaderstelling, (2) mandaat van GOA, (3) beleid en regelgeving, (4) organisatie en werking, (5) capaciteit, (6) samenwerking en (7) communicatie. Een beknopte weergave werd onderaan de samenvatting opgenomen, een gedetailleerder overzicht is terug te vinden in Tabel 21: Synthesetabel oplossingsrichtingen en acties).

Mogelijkheden voor lokale besturen

De meeste acties en oplossingsrichtingen die we in ons rapport voorstellen richten zich tot de lokale besturen. Heel wat steden en gemeenten lijken nood te hebben aan een gedeelde lokale visie en werkingskader die stabiliteit bieden aan de omgevingsdienst, maar evenzeer aan externe stakeholders. We noemen ook heel wat mogelijkheden in ons rapport voor een efficiënte werking en organisatie, maar basisconditie blijft wel dat de omgevingsdienst voldoende is bestaft en uitgerust om met de hoge complexiteit van dossiers te kunnen omgaan. Het onderzoek leert dat dit soms onvoldoende het geval is. Vanuit diezelfde complexiteit is ook het relatiemanagement met

klanten en andere overheden steeds meer aan de orde en is het opportuun om een aantal mogelijke risico's (juridische klachten, uitval van experten,…) in te dekken via intergemeentelijke samenwerking of externe dienstverleners.

Vlaamse overheid kan bijdragen

Naast de lokale besturen zelf zien we vanuit ons onderzoek dat ook de Vlaamse overheid kan bijdragen tot een aantrekkelijke werkomgeving voor de GOA en de omgevingsdienst. Dat kan door de verwachtingen naar de gemeenten toe op vlak van het omgevingsbeleid duidelijker te stellen, door vereenvoudiging en kwaliteitsverhoging van de Vlaamse regelgeving of door meer nabijheid en ondersteuning van de omgevingsdiensten. De bestaande atriumwerking kan verder functioneel zijn om goede praktijken te helpen delen e.d.. In het rapport zijn we concreter ingegaan op elk van deze lijnen. Aanvullend hierop kunnen ook de provinciebesturen, de bouwprofessionals en de externe dienstverleners een deeltje van de puzzel leggen en bijdragen tot oplossingsrichtingen voor minder uitstroom en het reduceren van de werkdruk.

Sommige, meer structurele voorstellen, zoals bv. de oprichting van een nieuwe bacheloropleiding, zullen niet van vandaag op morgen kunnen worden geïmplementeerd, een ander deel van de acties wel. Gezien het urgente karakter van de problematiek stellen we alvast voor om aan de slag te gaan met enkele quick wins. De opgenomen fiches met verzamelde goede praktijken (hoofdstuk 8) bieden daartoe inspiratie.

Synthesetabel oplossingsrichtingen en acties (beknopte weergave)

Thema	Subthema	Acties en oplossingsrichtingen
VISIE EN KADERSTELLING	**Visie en ambitie omgevingsbeleid**	- Gedeelde lokale visie en kaderstelling - Actief communiceren van lokale visie - Heldere Vlaamse kaders en verwachtingen
MANDAAT GOA	**Bevoegdheid en mandaat GOA**	- Gedeelde visie op rol en verantwoordelijkheid van GOA - Voldoende ruim decretaal mandaat creëren
BELEID EN REGEL GEVING	**Regelgeving (vooral Vlaams, deels lokaal)**	- Wetgeving vereenvoudigen & stabieler maken - Beroepsmogelijkheden beter kaderen - Werkbare beslissingstermijnen bepalen
	Beleid	- Duidelijke Vlaamse beleidskaders aanbieden - Afdoende adviezen vanuit Vlaamse sectoren - Voldoende Vlaamse ondersteuning bij nieuwe regelgeving
ORGANISATIE EN WERKING	**Functie en takenpakket**	- Alternatieve controlevormen verkennen - Inzetten op samenwerking met andere diensten
	Processen en systemen	- Belang van een doordacht dienstverleningsmodel - Inzetten op vereenvoudiging & digitalisering
	HR en opleiding	- Brede waaier aan opleidingsinitiatieven opzetten - Waarderingsbeleid voeren
	Werkorganisatie aanpassen	- Toewijzen van dossiers op basis van personeelscompetenties - Dossierbehandelaars ontlasten
	Team en dienst	- Belang van klankbordopties zowel intern als extern - Voldoende overleg op niveau van de dienst
CAPACITEIT	**Interne personeelscapaciteit verhogen**	- Aanwerving ingeval van onderbezetting - Fusiepiste verkennen bij globale onderbezetting/kwetsbaarheid van lokale diensten - Samenwerking met andere gemeentelijke diensten
	Tijdelijke capaciteit aantrekken	- Intergemeentelijke samenwerking (IGS): shared services, ambtenaar delen, dienstverlenende vereniging (DVV), ... - Externe expertise inroepen voor complexe vraagstukken
SAMENWERKING	**Betere samenwerking politiek-administratie**	- Gezamenlijke visie- of werksessies tussen MAT en CBS - Afsprakenkader opstellen
	Samenwerking met andere overheden	- Kwaliteit verhogen van de Vlaamse advisering - Sterkere ondersteuning, dialoog en vorming vanuit Vlaanderen en provincie richting lokale besturen
	Samenwerking omgevingsdienst en klanten	- Accountmanagement voor complexe dossiers - Periodieke contactmomenten en/of inleefstages voorzien
COMMUNICATIE	**Waardering door aanvragers**	- Opleidingen klantgerichte communicatie voorzien - Actief communiceren over het omgevingsbeleid binnen de gemeentelijke media

1. SITUERING VAN DE OPDRACHT

Uit de dagelijkse contacten tussen het Departement Omgeving en de Vlaamse gemeentebesturen, in het bijzonder via het Atrium Lerend Netwerk, komen er bezorgdheden naar boven omtrent uitval, vertrek en verloop binnen de gemeentelijke omgevingsdienst van omgevingsmedewerkers en meer specifiek de gemeentelijke omgevingsambtenaar (hierna: GOA).

Er zijn vermoedens en indicaties dat dit te wijten kan zijn aan de hoge werkdruk, de toenemende verwachtingen vanuit burgers, professionals en hogere overheden (waaronder ook het departement Omgeving), verstandhoudingen met het lokale politieke niveau, met leidinggevenden en/of management.

Doelstellingen van de opdracht

Het opzet van deze studie is tweeledig: enerzijds grondig inzicht verwerven in de problematiek, anderzijds oplossingsrichtingen benoemen op lokaal en Vlaams niveau.

1. **Objectiveren en onderbouwen van de problematiek**: We willen in cijfers vatten in hoeverre omgevingsdiensten worstelen met tekorten aan personeel en capaciteit en wat de ervaren werkdruk precies inhoudt. We willen de belangrijkste redenen kunnen aanduiden van de ervaren werkdruk en personeelsverloop.

   Daarnaast willen we ook onderzoeken hoe gemeenten nu al met deze problematiek omgaan en welke oplossingen ze reeds toepassen. Die kunnen vervolgens helpen inspireren en mogelijks opgeschaald worden naar andere gemeenten.

2. **Oplossingsrichtingen aanreiken**. Ten tweede willen we dat gemeenten met de resultaten aan de slag kunnen, verbetermogelijkheden en rendementswinsten krijgen aangereikt.

   Hierbij wordt niet enkel gekeken naar verbetermogelijkheden die de lokale besturen kunnen implementeren, maar ook hoe de Vlaamse overheid kan bijdragen om zowel de werklast te verminderen als de Vlaamse beleidsdoelstellingen optimaal te implementeren in het lokale beleid.

Drie onderdelen

We onderscheiden drie onderdelen in de opdracht.

- **Scope van de opdracht**: theoretische omkadering en opstellen van de onderzoeksvragen
  - Takenpakket van de GOA en de omgevingsdienst: inventariseren van de wettelijk verplichte en andere taken van de GOA en de omgevingsdienst.
  - Onderzoeksvragen aanscherpen.

- **Kwantitatief en kwalitatief onderzoek**
  - Kwantitatief onderzoek: bevraging van de 300 Vlaamse gemeenten en statistische analyse van de resultaten;
  - Kwalitatief onderzoek: diepte-interviews (in de vorm van gesprekstafels) om de bevindingen uit de survey te verdiepen en aan te vullen.

- **Uitwerken van oplossingsrichtingen en beleidsaanbevelingen**
    - Oplossingsrichtingen die kunnen worden geïmplementeerd door de lokale besturen, geïllustreerd met goede praktijken. Ook aanbevelingen aan de Vlaamse overheid hoe ze de lokale besturen kunnen ondersteunen (of ontlasten).

2 PROBLEEMSTELLING

De problematiek van het tekort en de doorstroom van GOA' s en de werklast binnen lokale omgevingsdiensten benaderen we als meervoudig, waarbij verschillende factoren een rol kunnen spelen. Deze probleemstelling vertrekt vanuit bestaand onderzoek en al beschikbare bronnen, alsook vanuit de terreinervaring van het onderzoeksteam. De verdere objectivering en validering volgt dan in de eigenlijke onderzoeksfasen.

Maatschappelijke context: krappe arbeidsmarkt

De functie van gemeentelijke omgevingsambtenaar wordt in toenemende mate als een knelpuntberoep ervaren bij heel wat lokale besturen (zie o.a. Maes, 2022). Er is sprake van een veranderende arbeidsmarkt, met een geringe instroom van mensen met de meest gerichte studieachtergrond (master stedenbouw/ruimtelijke planning); Daarnaast studeren er elk jaar maar een beperkte groep stedenbouwkundigen en ruimtelijke planners in Vlaanderen af[1], waarvan er een beperkt aantal kiezen voor de publieke sector en de lokale overheid. Verder is er ook een belangrijke instroom binnen omgevingsdiensten uit opleidingen zoals bv. architectuur en ingenieurswetenschappen (zie bespreking diploma GOA in 4.5.2.1) . Er is eveneens sprake van een bredere instroom van mensen met andere studieachtergronden (master) die hun scholing krijgen in de praktijk en op die manier inzichten en kennis verwerven (zgn. zij-instromers) zonder al een specifieke affiniteit te hebben met ruimtelijke ordening/omgeving of het ruimtelijk denken, maar die wel een belangrijke rol gaan opnemen binnen een lokaal bestuur.

De diplomavereisten voor de GOA's zijn gaandeweg verruimd om voldoende mensen aan te trekken, maar de vraag stelt zich in welke mate er dan voldoende flankerende maatregelen bestaan zoals opleiding, begeleiding, coaching, enz. om het beoogde kwaliteitsniveau te kunnen blijven garanderen. Door de nijpende arbeidsmarkt in bepaalde regio's lijken lokale besturen de diploma- of ervaringsvereisten verder naar beneden bij te stellen, waardoor de competenties en de kwaliteit van de dienst verder onder druk dreigen te komen.

Daarnaast zien we ook dat er in respons op deze wijzigende arbeidsmarkt in toenemende mate beroep wordt gedaan op intergemeentelijke samenwerking, studiebureaus, consultants, … om diverse taken binnen lokale omgevingsdiensten op te nemen. Hierdoor lijken heel wat besturen afhankelijker te worden van tijdelijke expertise en capaciteit om de steeds complexer wordende ruimtelijke problematieken waarmee men wordt geconfronteerd het hoofd te kunnen bieden.

Beschikbare middelen binnen de organisatie (personeel, financiën, ICT)

Het functioneren en de algemene tevredenheid van een omgevingsambtenaar hangt verder nauw samen met de interne werking van een omgevingsdienst en de globale organisatie van het lokale bestuur. Heel wat omgevingsdiensten in Vlaanderen lijken vandaag structureel onder druk te staan door moeilijke werkomstandigheden, het gevoel continu onder zware druk te moeten werken, de toegenomen digitalisering, de soms beperkte ondersteuning binnen de eigen organisatie en de inhoudelijke complexiteit. Dit geheel van factoren maakt dat er de laatste jaren sprake lijkt van een aanzienlijke uitval binnen heel wat omgevingsdiensten.

[1] De Vlaamse data portal 'Opleiding in Cijfers' vermeldt 76 afgestudeerden aan de opleding 'Master of Science in de stedenbouw en de ruimtelijke planning' voor het academiejaar 2021-2022 (Onderwijs Vlaanderen).

Uit bestaand onderzoek rond lokale capaciteit leren we dat het ontwikkelen van voldoende capaciteit binnen een lokale organisatie een goed samenspel vereist van heel wat facetten op lokaal niveau, waarbij o.a. de aanwezigheid van constructieve politiek-ambtelijke verhoudingen, de aanwezigheid van voldoende investeringen in IT en digitalisering en het ontwikkelen van een gepaste organisatiestructuur een belangrijke rol spelen (Van Haelter & Voets 2021).

Het beeld ontstaat dat er op bepaalde plekken binnen omgevingsdiensten noodzakelijkerwijs prioritair wordt ingezet op het voorzien van voldoende beheerscapaciteit rond omgevingsbeleid (bv. tijdig afleveren van vergunningen), maar dat een deel van de besturen onvoldoende in staat is om ook beleidsmatige opdrachten rond omgevingsopgaven op te nemen. Ook zien we dat er daarbij kansen worden gemist op het vlak van kwaliteitscontrole, monitoring en het opbouwen van kennis & expertise (zie o.a. Audit Vlaanderen 2021). Deze vaststellingen hangen samen met onze inschatting vanuit praktijkervaring dat heel wat omgevingsdiensten vaak (historisch) eerder onder gefinancierd zijn en er vanuit management en/of beleid soms onvoldoende inzicht is in het functioneren van een omgevingsdienst, in de complexiteit van alle dag en in het belang van een consequent en onderbouwd beleid. Uit eerder eigen onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat omgevingsdiensten vaak een breder pakket opnemen dan enkel hun eigen decretale taken en dat deze niet-kerntaken breed en divers worden ingevuld. Daarnaast zien we wel dat binnen de tijdbesteding van omgevingsdiensten een erg omvangrijk deel gaat naar het behandelen van vergunningen (zie Benchmarkstudie Omgevingsdiensten MONDEA 2022).

De meeste Vlaamse lokale besturen zijn daarnaast pas sinds een tiental jaar ontvoogd. In het verleden is deze verantwoordelijkheid steeds door de Vlaamse overheid opgenomen (via de zgn. gemachtigde ambtenaren). Vanuit dit perspectief zijn gemeenten nog niet zo heel lang zelf aan zet om een ruimtelijk beleid te voeren, zelfstandig verantwoordelijk voor vergunningen en handhaving, hetgeen taken zijn die op bestuurlijk vlak nog steeds de nodige uitdagingen met zich meebrengen. Lokale besturen hebben op vlak van handhaving lange tijd géén of weinig initiatieven genomen. Op vlak van planning oogt de balans gemengd. De structuurplannen hebben de oorspronkelijke ambities vaak niet waargemaakt, waardoor er soms weinig is geïnvesteerd in ruimtelijke beleid op lange termijn en in visievorming op lokale schaal (zie o.a. Voets et al., 2010). Nochtans is het Vlaams ruimtelijk beleid gebaseerd op vier pijlers: plannen, vergunnen, handhaven en het voeren van een grond- en pandenbeleid, die elkaar moeten ondersteunen, inspireren en op elkaar moeten kunnen leunen (zie zgn. planningsdecreet 1996). Door deze feitelijke hiaten die in het ruimtelijke beleid aanwezig zijn is ook vaak de vaststelling dat dit de eigenlijke geloofwaardigheid van een lokaal beleid kan onderuithalen, dit zowel ten opzichte van de burger, maar ook ten opzichte van de eigen medewerkers.

Wettelijke omkadering & relatie met stakeholders

Een ander aspect is dat de complexiteit van de job van omgevingsambtenaar de laatste 10 jaar op het vlak van regelgeving sterk lijkt te zijn toegenomen (zie o.a. Audit Vlaanderen 2021). De juridische kwesties waarmee men wordt geconfronteerd blijken voor heel wat uitdagingen te zorgen: tal van wijzigende decreten, uitvoeringsbesluiten en sectorale wetgeving waarmee men rekening moet houden, naast ook de opkomst van steeds meer professionele aanvragers die goed beslagen zijn op het vlak van juridische expertise en makkelijk tegen beslissingen in beroep kunnen gaan. Tel daarbij ook de toenemende verwevenheid van diverse ruimtelijke problematieken (klimaat, verharding, mobiliteit, water, …) die ook samenwerking noodzaakt met andere diensten en dit samenspel van

factoren zorgt ervoor dat het lokale takkenpakket en het werkvolume voor omgevingsambtenaren in de praktijk zeer omvangrijk en veeleisend is geworden (zie ook dep. Omgeving, 2021).

Het gevoel leeft daarbij sterk dat omgevingsambtenaren zich in toenemende mate op de juridische kwesties dienen toe te leggen, i.p.v. zich (louter) te kunnen focussen op het bewaken van ruimtelijke kwaliteit en het inzetten op geïntegreerd omgevingsdenken (zie ook Van Haelter et al., 2021). Een omgevingsdienst komt hierdoor langs verschillende kanten onder toenemende druk te staan: vanuit de aanvrager, vanuit de professionals (bvb. projectontwikkelaars, architecten,…), vanuit de politiek, vanuit de Vlaamse overheid, vanuit het betrokken publiek en de "stilzwijgende weigering" die men ten alle tijden wenst te vermijden. Hierdoor leeft er een sterk gevoel bij heel wat omgevingsambtenaren dat men continu te kort schiet en tegen de klok moet racen.

Samenspel administratie – politiek

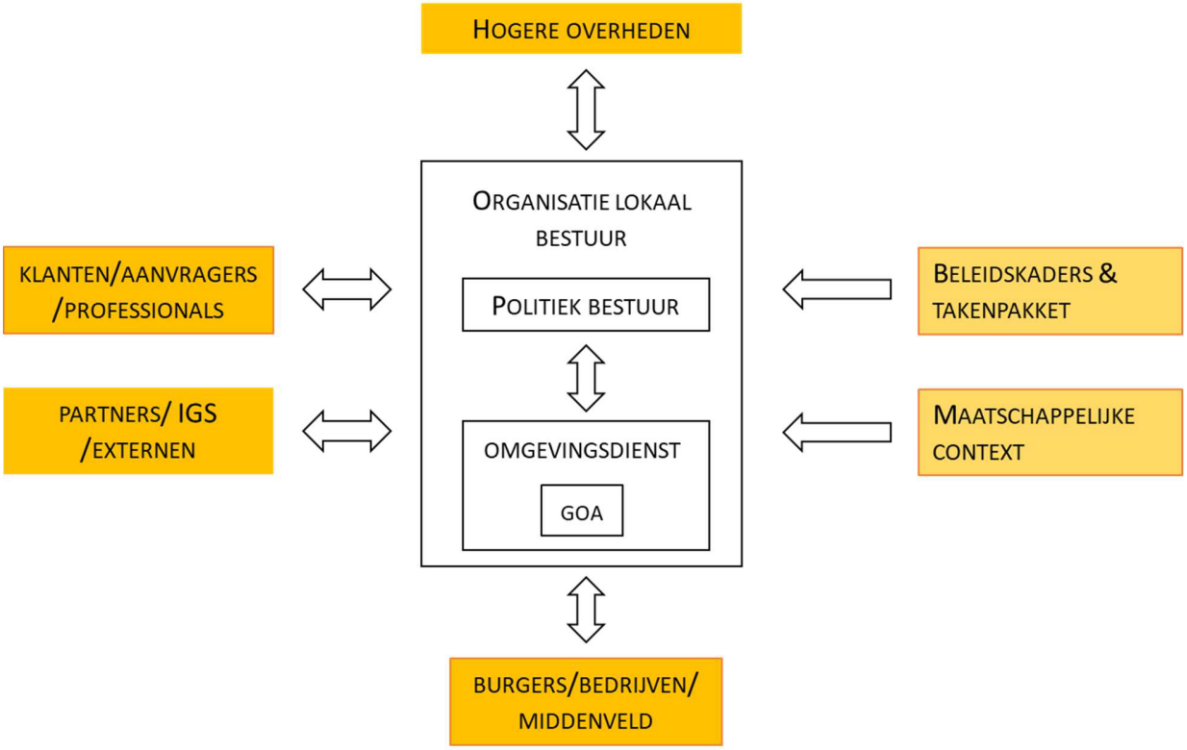
Een laatste dimensie die we vanuit de literatuur weerhouden betreft de impact van lokale politiek-ambtelijke verhoudingen op het functioneren van omgevingsdiensten (zie ook Maes 2022). Met politiek-ambtelijke verhoudingen doelen we op de positie die respectievelijk ambtenaar en politicus innemen binnen het omgevingsbeleid en specifieker welke relatie en dynamiek er zich tussen beiden ontwikkelt. Volgens Siegel (2015) maakt een constructieve verhouding met politici een fundamenteel deel uit van een professioneel ambtelijk apparaat dat over de nodige instrumenten en competenties beschikt. Er kan namelijk enkel sprake zijn van een duurzame relatie wanneer zowel ambtenaar als politicus hun rol kennen en deze op een competente manier uitvoeren, waarbij politici de rol van de ambtenaar als professioneel expert accepteren en de ambtenaar de rol van politici als burgervertegenwoordiger erkent.

Een constructieve relatie tussen politiek en ambtenarij blijkt in de praktijk vaak een niet evidente evenwichtsoefening te zijn, met vertrouwen en een sterke overlegcultuur als belangrijke bouwstenen. De specifieke complexiteit en techniciteit van het omgevingsdomein in het bijzonder maakt dat een omgevingsambtenaar een belangrijke stempel op de beleidskoers kan drukken, waardoor het ruimtelijke beleid de facto altijd gestalte krijgt vanuit een ambtelijk-politiek samenspel. In sterke besturen vertaalt dit zich in een dynamiek waarbij er vanuit ambtelijke zijde empathie bestaat voor het primaat van de politiek en anderzijds een vertrouwen vanuit de politiek dat de administratie een technische ondersteunende rol in het beleid kan en moet spelen (Janssens et al., 2017).

Conceptueel kader

We synthetiseren het voorgaande tot onderstaand kader met de conceptuele bouwstenen die een rol spelen binnen het functioneren van lokale omgevingsdiensten en het ervaren van werklast. We vertalen dit conceptueel kader in het volgende deel in meer concrete modellen die onderzocht kunnen worden en die vanuit wetenschappelijk oogpunt ook voldoende verklaringskracht moeten helpen bieden. We focussen ons daarbij in het bijzonder op inzichten uit de organisatie- en HR-literatuur (zie deel 4).

Figuur 1: conceptueel kader



3 VERKENNENDE WERKLASTMETING

3.1 WERKLAST EN WERKDRUK

In de eerste fase van het onderzoek is een verkennende werklastmeting uitgevoerd, waarbij de werklast en werkdruk in kaart werd gebracht. Deze studie had niet de ambitie om een volledige werklastmeting uit te voeren, maar eerder een tentatief onderzoek te doen in functie van de andere methodieken die worden ingezet (survey en focusgesprekken).

Werklast en werkdruk worden vaak in één adem genoemd maar het zijn twee verschillende concepten[2].

- Werklast verwijst naar de hoeveelheid werk die een werknemer in een bepaalde periode moet voltooien. Dit wordt bepaald door een aantal objectieve factoren zoals de hoeveelheid werk en de inhoud van het werk.
- Werkdruk is een individuele, subjectieve ervaring van de werknemer die bepaald wordt door de werklast, de werkomgeving (collega's, leidinggevende, beschikbare middelen, …), de regelmogelijkheden en de mate van belastbaarheid.

Bij een (te) hoge werkdruk is er een disbalans tussen de werklast en belastbaarheid. Werkdruk kan leiden tot werkstress, alsook fysieke en psychologische klachten. Dit heeft op zijn beurt een impact op de kwaliteit van het werk. Werkbaar werk is het tegenovergestelde.

Werkbaar werk is:[3]

- werk waarvan je niet overspannen raakt en heeft dus te maken met werkstress;
- werk dat werkplezier verschaft en heeft dus te maken met motivatie;
- werk dat kansen biedt op bijblijven en heeft dus te maken met leermogelijkheden;
- werk dat voldoende ruimte laat voor gezin en privéleven en heeft te maken met werk-privébalans.

3.2 ONDERZOEKSOPZET

De opzet van de werklastmeting was drieledig:

- Zicht krijgen op de taken van lokale diensten omgeving;
- Zicht krijgen op hoeveel tijd men gemiddeld spendeert aan bepaalde taken (= oa taken GOA);
- Tentatieve kwalitatieve bevraging van werkdruk.

We deden dit aan de hand van drie stappen:

[2] Pod Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale economie (2014): werklastmeting sociale diensten.
[3] SERV en Stichting Innovatie en Arbeid (2023). Hoe werkbaar is je job? Werkbaarheidsmeting werknemers 2023.

Stap 1: Selectie van vier besturen

Op basis van twee parameters (provinciale spreiding) en bewonersaantal (minder dan 10 000 inwoners – tussen 10 en 20 000 inwoners, tussen 20 000 en 40 000 inwoners en meer dan 40 000 inwoners) werden vier lokale besturen geselecteerd.

	1e gesprek (introductie en bezorgen proceslijst)	Bespreking (interview)
Bestuur A West-Vlaanderen 14 000 inwoners	25/01/2023	01/02/2023
Bestuur B Limburg 9 000 inwoners	24/01/2023	07/02/2023
Bestuur C Vlaams-Brabant 42 000 inwoners	02/02/2023	15/02/2023
Bestuur D Antwerpen 38 000 inwoners	08/02/2023	15/02/2023

Stap 2: Registratie van de activiteiten en tijdsbesteding op basis van aanzet van proceslijst

We doorliepen per lokaal bestuur drie processtappen in functie van de registratie:

- Contactname met bespreking van de opzet
- Het bezorgen van de proceslijst (in bijlage 1)
- Het bespreken van de ingevulde proceslijst

We bezorgden elk deelnemend bestuur een aanzet van takenlijst. Op basis van onze ervaring in lokale besturen lijstten we een aantal kerntaken op. We deelden de taken op in drie categorieën: ondersteunende taken, managementtaken en kerntaken. Het lokaal bestuur in kwestie overliep de taken, schrapte en vulde aan waar nodig. Aan de leidinggevende werd gevraagd om een inschatting te maken hoeveel tijd men bepaalde taken opneemt. Gezien het ook enkel is ingevuld door de leidinggevende, geeft het één perspectief weer. De ingevulde proceslijst werd samen met de leidinggevende besproken tijdens een opvolggesprek met focus op parameters die werklast beïnvloeden.

Stap 3: Analyse van de resultaten

Als basis voor de analyse hadden we de ingevulde proceslijst en de insteken uit het opvolggesprek. De data uit de vier besturen werd vergeleken.

Stap 4: Opvolggesprek

Elk betrokken lokaal bestuur kreeg de kans voor een opvolggesprek waar de globale bevindingen werden gedeeld.

3.3 EERSTE CONCLUSIES

Bestuur	Aantal inwoners	Aantal VTE betrokken op omgeving (dienst waar GOA deel van uitmaakt)
Bestuur A	14 000	6.1 (inclusief afdelingshoofd: 4A, 1.6 B, 0.5 C)
Bestuur B	9 000	5.1 (inclusief diensthoofd: 1.4A, 2.5B, 1.2C)
Bestuur C	42 000	8.3 (inclusief clusterverantwoordelijke: 1.6 A, 4.1 B, 2.6C)
Bestuur D	38 000	14 (inclusief diensthoofd: 2A, 3B, 9C)

We benadrukken hier nogmaals dat het gaat om een zeer beperkte dataset. Voor de insteken hieronder baseren we ons op de proceslijst en het gesprek met de leidinggevende. Op basis van deze stappen komen we tot volgende - voorzichtige- inzichten:

- Drie van de vier leidinggevenden van de bevraagde besturen geven aan dat ze met hun voorziene bezetting kunnen voldoen aan de gestelde vragen. Het is het kleinste bestuur (qua inwonersaantal en bezetting) dat aangeeft dat bepaalde wettelijke taken niet of niet tijdig worden opgenomen omwille van te weinig personeel . De andere besturen geven aan dat, mits tijdelijke ondersteuning door intergemeentelijke samenwerking, studiebureaus, consultants, … om aan de voorziene bezetting te komen, de taken kunnen opgenomen worden.
- Alle bevraagde besturen doen beroep op tijdelijke expertise (meegeteld in de cijfers) via intergemeentelijke samenwerking, studiebureaus, consultants, … .
    - Als redenen geven ze enerzijds aan dat er nood is aan extra expertise omwille van de complexiteit van de opdrachten en dat anderzijds de openstaande vacatures moeilijk ingevuld raken.
    - Bij de vraag hoe het komt dat de vacatures moeilijk ingevuld geraken geven de bevraagde leidinggevenden aan dat de gevraagde expertise weinig in de markt te vinden is. Daarnaast geven ze aan dat de geëxpliciteerde verwachtingen in een vacaturetekst enerzijds weinig aantrekkelijk overkomen omwille van de specificiteit en anderzijds dat het gestipuleerde takenpakket als 'te zwaar' wordt aanzien.
- De bevraagde besturen geven aan dat de beslissingen en mogelijkheden sterk afhankelijk zijn van de beleidsvisie. Ondanks dit gedeelde aanvoelen, zien we een diversiteit qua aansturing binnen de diensten. Omgevingsdossiers zijn regelmatig het onderwerp van gesprek maar de uitwisseling gebeurt met respect voor elkaars rol en eigenheid. Daarnaast komt het nog voor dat de politiek bevoegde mandataris de rol 'over' neemt van de GOA, met weinig tot geen stedenbouwkundige of maatschappelijk grondige argumentatie. Het spreekt voor zich dat het schepenmodel niet bevorderlijk is voor het gevoel van autonomie en verantwoordelijkheid op de werking en de beslissingen.
- Binnen omgevingsdiensten gebeuren er tal van taken. Hoewel dit grotendeels gelijk loopt tussen de lokale besturen, zijn er onderling verschillen merkbaar omwille van historiek (overgedragen taken), ambtelijke expertise en competenties (bv opname van beleidsvoorbereidende taken). In die zin is elke omgevingsdienst 'anders'.
- Als een aantal taken niet worden opgenomen, wordt als uitleg soms gegeven dat het niet wordt gezien als prioriteit (eerder dan dat er een tekort zou zijn wat aantal VTE betreft). Een voorbeeld dat daarin werd genoemd was handhaving.

Zoals aangegeven gaat het om een tentatieve meting die geenszins de ambitie had om verklarend te werken. De inzichten vormden, naast de andere bronnen, wel de basis voor de opmaak van de survey en de focusgesprekken.

4 SURVEYBEVRAGING

4.1 ONDERZOEKSOPZET EN MODEL

Vanuit de probleemstelling en het conceptueel kader maken we de brug naar meer concrete modellen die getest kunnen worden in het surveyonderzoek. We stellen vast dat heel wat aspecten (doch niet exclusief) aansluiten bij de organizational behaviour en human resources literatuur. Onze modellen bouwen dan ook in de eerste plaats voort op onderzoek uit die literatuur, maar vertaald naar de context van omgevingsdiensten en GOA's en aangevuld met politiek-bestuurlijke facetten (zoals politiek-ambtelijke verhoudingen).

In concreto vormen de studies van Porter en Steers (1973), Harrison en Martocchio (1998) en Op de Beeck & Hondeghem (2018) hier goede vertrekpunten. We onderscheiden concreet 3 afhankelijke variabelen, met name (1) de werkdruk van de GOA, (2) de werkdruk op de dienstomgeving meer in het algemeen en (3) de personeelsuitstroom.

De variantie in de antwoorden op de afhankelijke variabelen wordt verwacht bepaald te worden door volgende (groepen van) verklarende kernvariabelen:

- Job-gerelateerde aspecten
- Aspecten eigen aan de directe werkomgeving
- De organisatie- of dienst-gerelateerde factoren
- Externe factoren

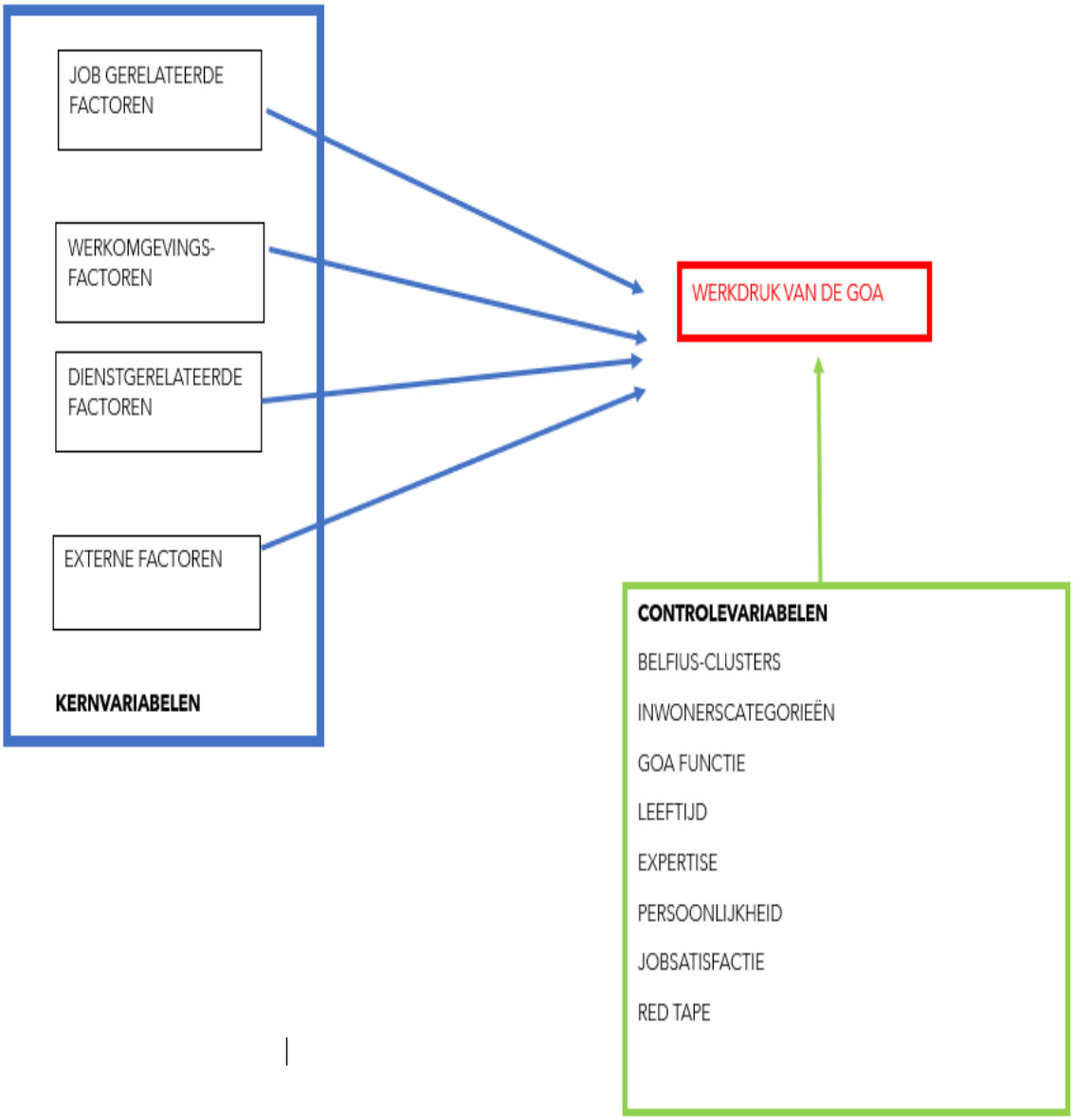
Aanvullend worden ook controle-variabelen in de analyse opgenomen om te controleren voor mogelijke niet geïdentificeerde verschillen in werkdruk of uitstroom. Het betreft hier het aantal inwoners van de gemeente, het socio-economisch profiel van de gemeente (geïdentificeerd via de 6 BELFIUS-hoofdclusters) en in het geval van het model ter verklaring van de werkdruk van de GOA betreft het aanvullend nog een reeks van variabelen die hierna geduid worden.

De relaties worden samengevat in de 3 onderstaande onderzoeksmodellen. Elk model richt zich op de verklaring van één afhankelijke variabele. De verklarende variabelen in de modellen zijn grotendeels dezelfde. De vier groepen van factoren hebben niet dezelfde labels als het conceptueel kader in figuur 1, maar binnen elke groep kunnen verbindingen gezien worden (bv. 'externe factoren' omvatten een aantal aspecten m.b.t. externe stakeholders, 'job-gerelateerde aspecten' omvat 'beleidskaders & takenpakket'). Of anders gezegd: we nemen wel degelijk die bouwstenen mee, maar vertalen ze hier concreter in via survey onderzoekbare facetten.

Conceptueel model werkdruk GOA

In onderstaand model worden de kernvariabelen en de controlevariabelen die in de analyse van de werkdruk van de GOA zullen worden betrokken verder verduidelijkt.

Figuur 2: Model werkdruk GOA



Wat de kernvariabelen betreft, wordt in onderstaand schema verder geëxpliciteerd welke specifieke aspecten bevraagd zullen worden:

Tabel 1:Kernvariabelen Model werkdruk GOA

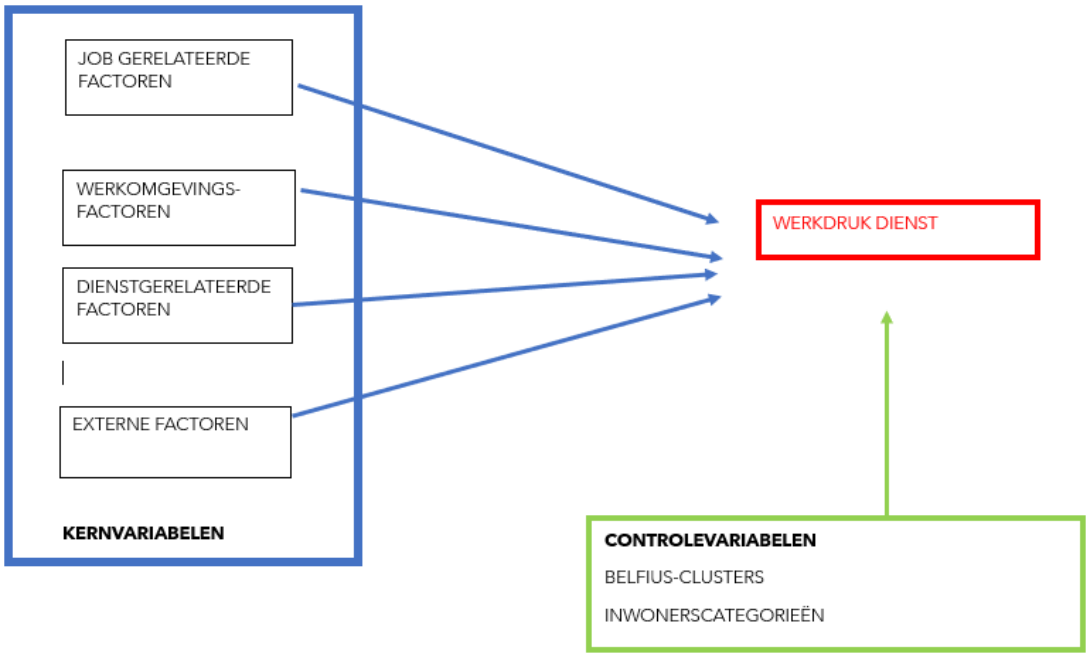
JOBGERELATEERDE FACTOREN	FACTOREN GERELATEERD AAN DE DIRECTE WERKOMGEVING
- Het aantal dossiers - de complexiteit van de dossiers - De complexiteit van de regelgeving - De veelheid aan taken - De contacten met professionele klanten (projectontwikkelaars,…) - De toegenomen juridisering - De toegenomen digitalisering van de job - Het gebrek aan autonomie in de job - De ontbrekende doorgroeimogelijkheden - De beperkte bijscholingskansen - De gevraagde flexibiliteit qua werkuren - Het gebrek aan waardering - Het gebrek aan coaching - De mismatch tussen diploma en vereiste jobcompetenties - De gepercipieerde kwaliteit van de vergunningverlening - Het beschikbaar instrumentarium - Andere aspecten van taakinhoud	- De relatie met het bestuur/politiek-ambtelijke verhoudingen - De relatie met de directe leidinggevende - De rolonduidelijkheid voor de GOA - De rolonduidelijkheid voor het management - Het gebrek aan samenwerking tussen de collega's - Het gebrek aan samenwerking tussen de verschillende diensten betrokken bij de omgevingsvergunningen
FACTOREN GERELATEERD AAN DE DIENST	**EXTERNE FACTOREN**
- Opgenomen taken - Samenstelling en bezetting van de dienst - Het gebrek aan materiële middelen voor de dienst zoals ICT-ondersteuning - Het gebrek aan personeel op de dienst - Het gebrek aan specifieke expertise in het team - Het gebrek aan specialisatie in de dienst - Het niet flexibel kunnen inzetten van personeel op drukke momenten - De inbedding van de dienst in de gemeentelijke administratie - Het gebrek aan samenwerking tussen de verschillende diensten betrokken bij vergunningen - De pensionering van collega's - De promotie van collega's - Coping door het bestuur: oplossingsstrategieën/samenwerken met IC en externe bureaus /kennisopbouw	- De professionaliteit van externe partijen - De gewijzigde verwachtingen van burgers - De gewijzigde verwachtingen van professionele partijen - De opdrachten opgelegd door de Vlaamse overheid

Omdat we veronderstellen dat ook leeftijd, het al of niet vervullen van de decretale GOA-functie, expertise, persoonlijkheid, jobsatisfactie en de gepercipieerde red tape een impact kan hebben, worden deze variabelen in de latere analyse opgenomen als controlevariabelen.

Conceptueel model werkdruk dienst

Voor de werkdruk op de dienst zal onderstaand model getest worden.

Figuur 3:Model werkdruk dienst



De kernvariabelen worden in onderstaand schema verder geëxpliciteerd.

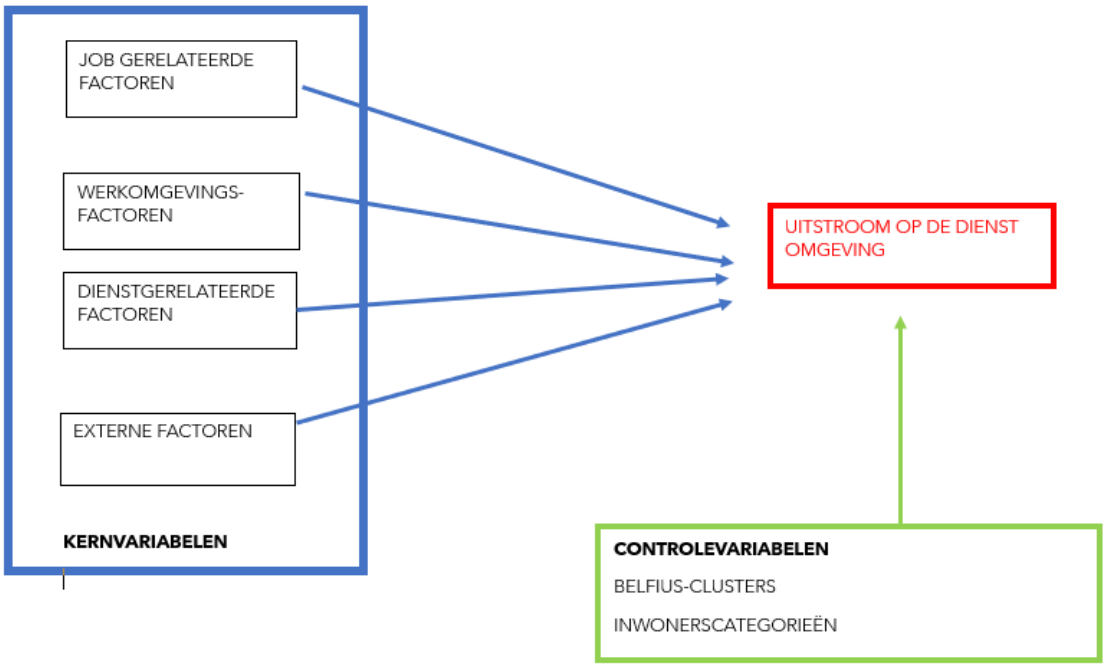
Tabel 2: Kernvariabelen model werkdruk dienst

JOBGERELATEERDE FACTOREN	FACTOREN GERELATEERD AAN DE DIRECTE WERKOMGEVING
- Toegenomen digitalisering - Toegenomen aantal dossiers - Toegenomen complexiteit van de dossiers - Complexe regelgeving - De contacten met de klanten - De gepercipieerde kwaliteit van de vergunningsverlening - Planningsinstrumenten laten een kwalitatief lokaal ruimtelijk beleid toe - Stilzwijgende weigeringen	- De politiek-ambtelijke relaties
DIENSTGERELATEERDE FACTOREN	EXTERNE FACTOREN
- Aantal taken - Opnemen van handhavingstaken - Het plegen van vooroverleg - Het inzetten op grond- en pandenbeleid - De bezetting van de dienst - Samenwerking tussen de verschillende bij vergunningen betrokken diensten - Coping door het bestuur: zoeken naar oplossingen - Samenwerking met externen - Uitstroom van personeel - Langdurige uitval	- De professionaliteit van de partijen - De verwachtingen van de burgers - De verwachtingen van de professionals - De opdrachten van de Vlaamse overheid

Conceptueel model uitstroom op de dienst omgeving

Voor de analyse van de uitstroom op de dienst wordt onderstaand model vooropgesteld.

Figuur 4: Model uitstroom dienst



De kernvariabelen worden in onderstaand schema verder geëxpliciteerd.

Tabel 3: Kernvariabelen model uitstroom dienst

JOBGERELATEERDE FACTOREN	FACTOREN GERELATEERD AAN DE DIRECTE WERKOMGEVING
- Toegenomen digitalisering - Toegenomen aantal dossiers - Toegenomen complexiteit van de dossiers - Complexe regelgeving - De contacten met de klanten - De gepercipieerde kwaliteit van de vergunningsverlening - Planningsinstrumenten laten een kwalitatief lokaal ruimtelijk beleid toe - Stilzwijgende weigeringen	- De politiek-ambtelijke relaties
DIENSTGERELATEERDE FACTOREN	**EXTERNE FACTOREN**
- Aantal taken - Opnemen van handhavingstaken - Het plegen van vooroverleg - Het inzetten op grond- en pandenbeleid - De bezetting van de dienst - Samenwerking tussen de verschillende bij vergunningen betrokken diensten - Coping door het bestuur: zoeken naar oplossingen - Samenwerking met externen - Uitstroom van personeel - Langdurige uitval	- De professionaliteit van de partijen - De verwachtingen van de burgers - De verwachtingen van de professionals - De opdrachten van de Vlaamse overheid

4.2 AANPAK

De survey bij alle Vlaamse gemeenten is tot stand gekomen na verschillende overlegmomenten binnen het team en met de Stuurgroep[4]. Met het oog op een zo hoog mogelijke responsgraad werd geopteerd om 2 vragenlijsten op te stellen: een vragenlijst die werd gericht aan de dienst en een vragenlijst gericht aan de GOA.

Beide vragenlijsten werden in de pilootfase getest bij de omgevingsambtenaren van twee gemeenten en vervolgens gefinaliseerd op basis van hun feedback. De vragenlijsten zijn als aparte bijlage in pdf-vorm te raadplegen bij het rapport.

De online-bevragingen werden opgesteld met behulp van het softwarepakket Qualtrics.

De verdere tijdslijn van de survey is als volgt:

- Beide vragenlijsten werden gelanceerd op 20 april 2023 via een e-mailbericht dat verstuurd werd aan een lijst van GOA-ambtenaren waarover het Departement Omgeving beschikt. In het bericht werd het doel en het belang van het onderzoek gesitueerd en werd gevraagd om de GOA-enquête te laten invullen door alle aanwezige GOA's. Voor de survey gericht op de dienst werd gesuggereerd de bevraging met de dienst gezamenlijk te overlopen en consensusantwoorden aan te leveren.
- In de vooravond van 20 april bleek dat de GOA-survey blokkeerde na een specifieke vraag. Na diverse pogingen om het probleem op te lossen, werd geopteerd een kopie van de survey via een nieuwe link online open te stellen op 21 april. Alle gemeenten werden hiervan op de hoogte gesteld en via een e-mail de nieuwe link bezorgd. De reeds ingevulde data waren evenwel bewaard gebleven en ook verwerkt (zie supra). De nieuwe enquête werd zonder verdere problemen ingevuld door de respondenten.
- Op 3 mei werd een eerste herinnering verstuurd aan alle gemeenten.
- Op 13 mei volgde een tweede herinnering aan de 171 gemeenten die minstens 1 van beide vragenlijsten nog niet volledig afgewerkt hadden of de bevraging al eerder gestart hadden.
- Op de vergadering van de Stuurgroep van 30 mei werd reeds een eerste stand van zaken gegeven over de responsgraad. Tevens werden een aantal voorlopige resultaten besproken.
- De vragenlijsten werden finaal afgesloten op 19 juni 2023.

4.3 RESPONSGRAAD

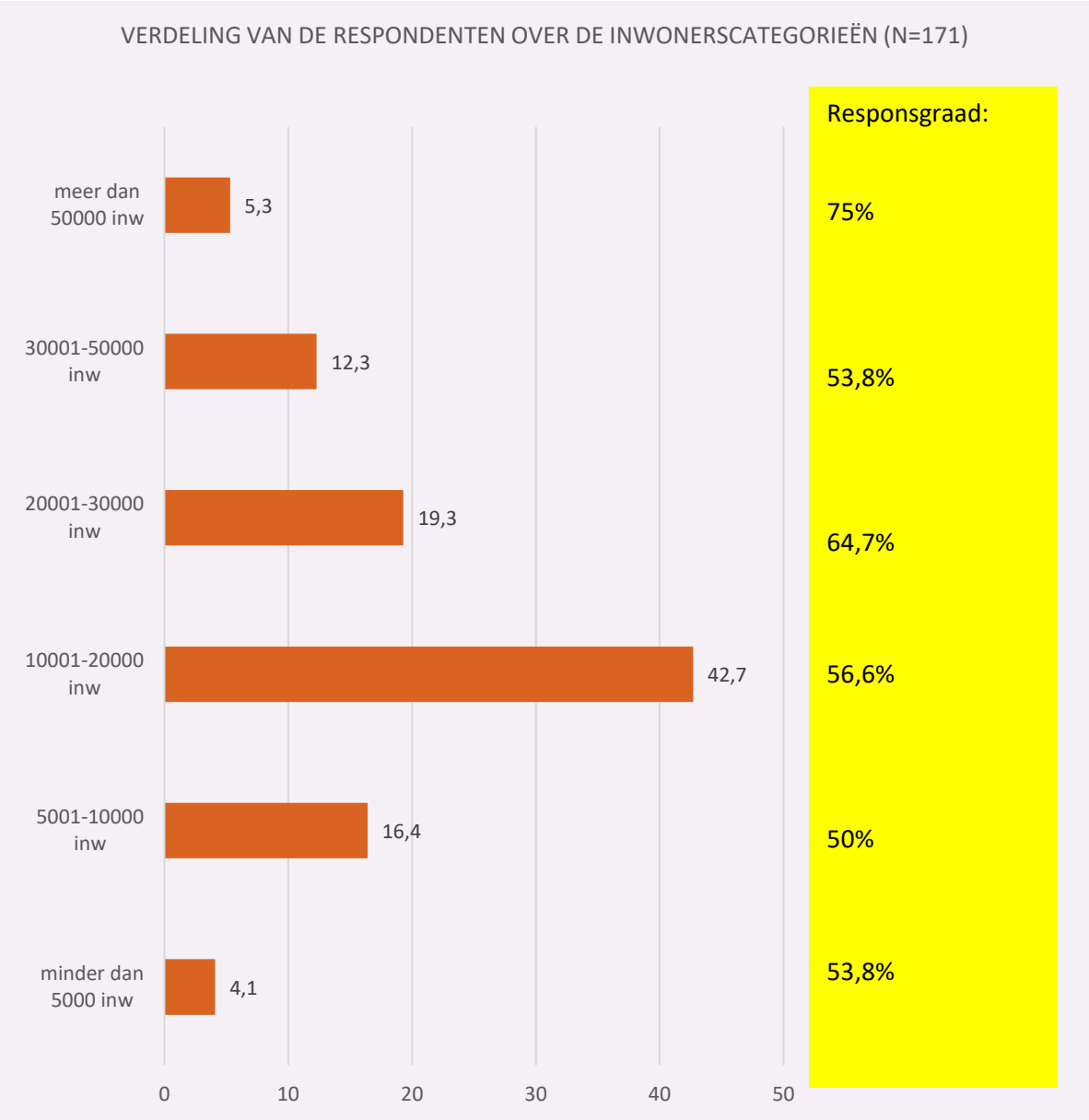
Voorafgaand aan het surveyonderzoek werd de ambitie geformuleerd om te trachten om antwoorden van minstens de helft van de gemeenten te ontvangen. Verder werd ook beoogd dat een participatie van minstens 50% diende bereikt te worden voor elk van de 6 vooraf bepaalde groepen van gemeenten gerelateerd aan het aantal inwoners (zie figuur 5). 50% responsgraad werd tevens nagestreefd voor elk van de 6 Belfius-hoofdclusters.

Aan de <u>bevraging van de dienst</u> participeerden finaal 171 van de 300 gemeenten, wat correspondeert met een responsgraad van 57%. De analyse van de 6 onderscheiden

[4] Ook expert Guy Vloebergh speelde als extern klankbord een rol bij het opstellen van de surveyvragenlijsten. Daarnaast werd hij ook geraadpleegd bij het opstellen en formuleren van de finale conclusies en aanbevelingen, waarvoor dank.

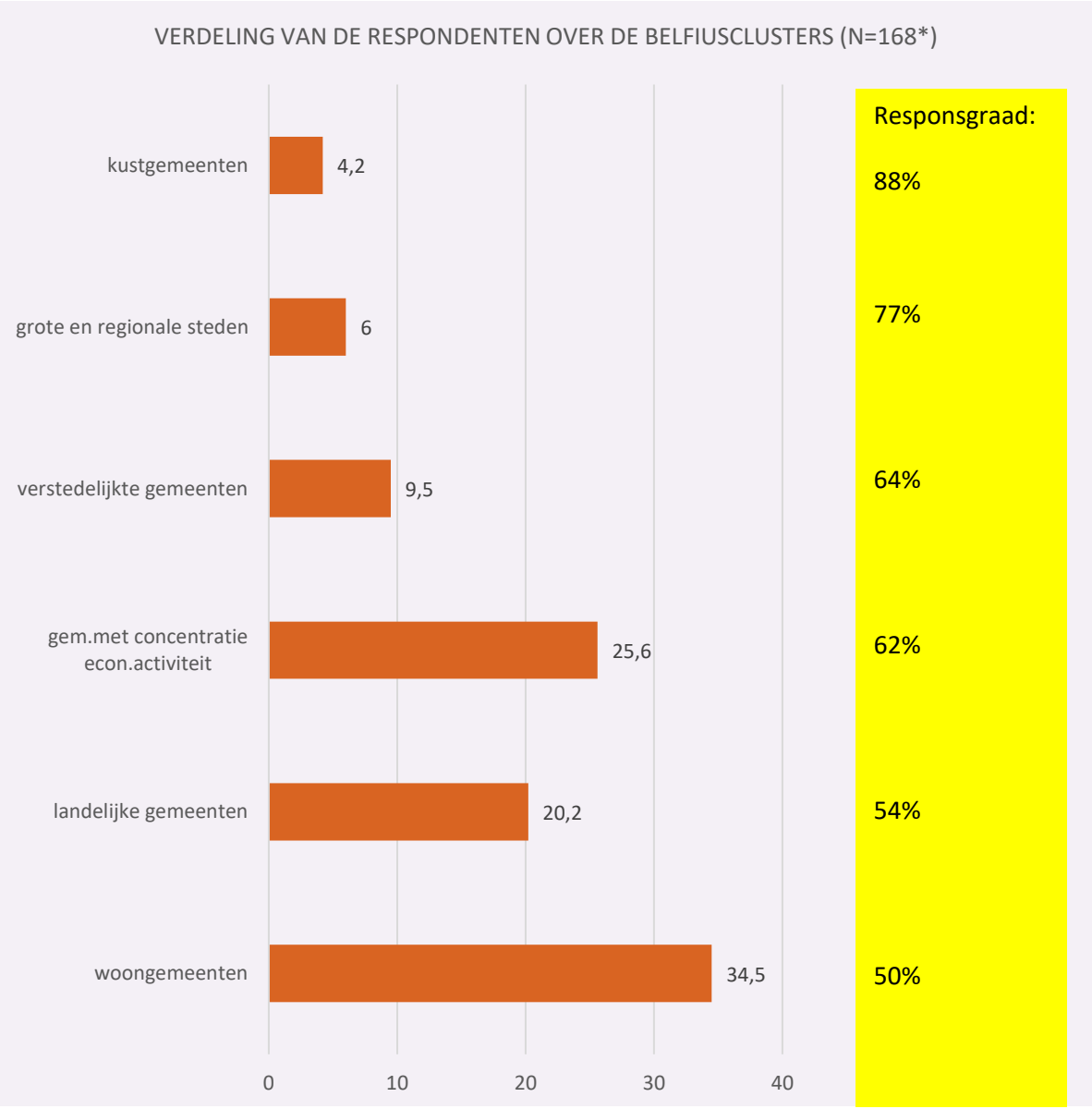
inwonerscategorieën wijst uit dat de responsgraad voor elke categorie minstens 50% bedraagt. De hoogste responsgraad werd genoteerd voor de steden met meer dan 50000 inwoners (75%); de laagste responsgraad werd opgetekend voor de gemeenten met 5001-10000 inwoners (50%)(Figuur 5).

Figuur 5: aantal inwoners in de gemeenten van de respondenten



Ook op het niveau van de Belfius-clusters (
Figuur 6) werd het criterium van min. 50% responsgraad per cluster bereikt. De laagste responsgraad werd opgetekend voor de woongemeenten waar 50% van de gemeenten participeerden; de hoogste responsgraad werd vastgesteld voor de kustgemeenten waar 88% van de gemeenten deelnam aan de survey.

Figuur 6: Belfius-clusters van de respondenten



*= in totaal participeerden 171 gemeenten; de 3 niet geclassificeerde gemeenten zijn fusiegemeenten

Aan de bevraging van de GOA's namen in totaal 209 gemeenten deel, wat overeenkomt met een responsgraad van 70%. In 76 gemeenten vulden meer dan 1 respondent de bevraging in. In 1 gemeente namen in totaal 18 respondenten deel aan het onderzoek en ook in 7 gemeenten vulden 5 of meer respondenten de bevraging in.

Ook voor deze bevraging kan gesteld worden dat ze representatief is voor de verschillende gemeenten getypeerd op basis van inwonersaantallen of Belfius-profiel.

4.4 VOORBEREIDENDE ACTIVITEITEN & ANALYSETECHNIEKEN

Voorafgaand aan de analyse werd de data grondig geanalyseerd. De originele databestanden die uit Qualtrics werden ingeladen bevatten immers nog onafgewerkte of grotendeels lege velden die na de controle gewist werden. Ook werden variabelen gehomogeniseerd (bvb. bij het invulveld gemeente werd de term 'stad' geschrapt). Voor de identificatievariabele "gemeente" werden alle onbruikbare antwoorden verwijderd. Tevens werden de antwoorden op de open vragen omgezet in dummy variabelen (variabelen met waarde 1 of 0) met het oog op de latere verwerking.

Voor de omgevingsdienstsurvey werden de volledig afgewerkte enquêtes en de niet volledig afgewerkte enquêtes (n=4) samengevoegd op voorwaarde dat ze een voldoende groot aantal ingevulde vragen bevatten. Voor deze survey werd verder voor 20 gemeenten meerdere antwoorden per gemeente geïdentificeerd, ondanks het feit dat voor deze bevraging in de begeleidende e-mail was medegedeeld dat slechts 1 gecoördineerd antwoord werd verwacht. Deze antwoorden werden herleid tot 1 antwoord op basis van de volgende procedure:

- Regel 1: bij meerdere lijnen per gemeenten, waarbij er sommige grotendeels leeg zijn, enkel die lijn weerhouden die de meest volledige data bevat (n=17)
- Regel 2: bij meerdere lijnen per gemeente met alle cellen ingevuld werden gemiddelden genomen van de antwoorden. Voor de open vragen werd de verzameling van de verschillende antwoorden genoteerd; voor die cellen waar 1 respondent "weet niet" aanduidde maar een andere respondent wel een antwoord aanduidde, werd dit laatste antwoord behouden (n=3)

De GOA-survey leverde finaal 3 te verwerken databestanden op:

- Afgewerkte enquêtes
- Niet volledig afgewerkte enquêtes
- GOA- finaal: ingevulde bevraging met bug op de dag van lancering maar nadien nog ingevuld na oproep administratie

Dezelfde methodiek als bij de omgevingsdienstsurvey werd gehanteerd om de datafiles te zuiveren en finaal tot 1 lijn met gegevens per gemeente te komen.
Voor het beperkt aantal gemeenten in beide bevragingen waarvoor meerdere antwoorden gegeven werden, wijzen we er voor de volledigheid op dat hier geen grote tegenstellingen bestonden en dat dit ook niet tot vertekening van de resultaten heeft geleid.

De 2 resulterende uitgezuiverde databestanden werden verder geanalyseerd met behulp van het softwarepakket SPSS. In een eerste fase werden voor de afhankelijke variabelen en de verklarende variabelen frequentietabellen en staafdiagrammen geproduceerd. Voor de metrische variabelen werden beschrijvende statistieken geanalyseerd. Via kruistabellen werden in een tweede fase significante verschillen tussen inwonerscategorieën en Belfius-clusters opgespoord. Afhankelijk van het dataniveau werden respectievelijk Chi^2-testen, t-testen, Cramer's V-testen of Variantie-analyses (F-testen; Brown-Forsythe-testen) uitgevoerd. Om de eerder voorgestelde theoretische modellen te testen zal vervolgens beroep gedaan worden op logistische regressies.

4.5 ANALYSES

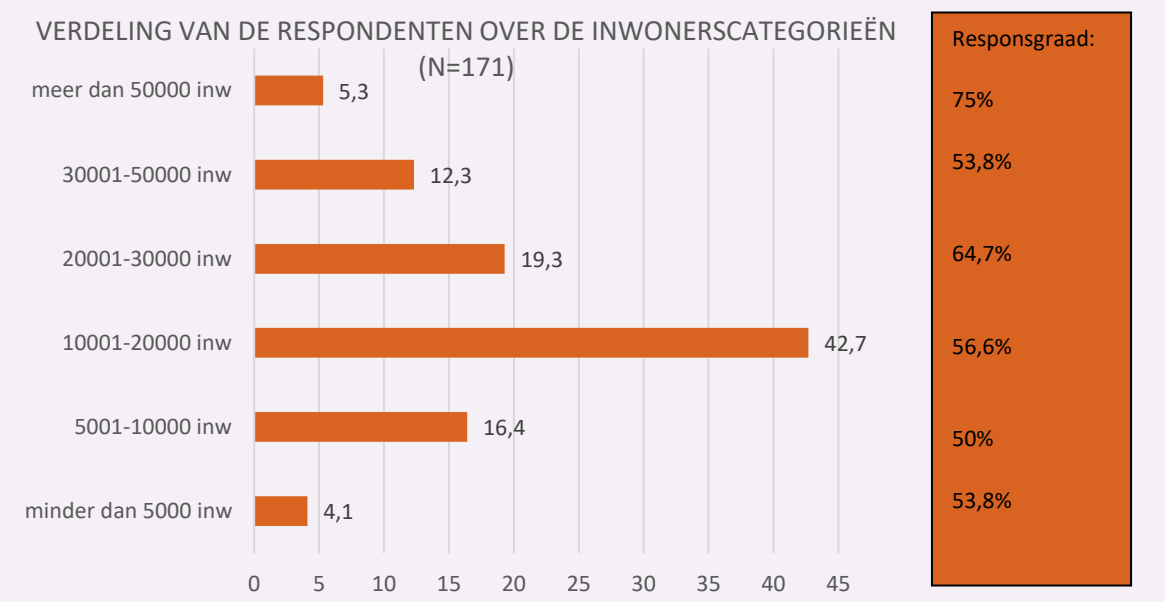
In deze sectie gaan we dieper in op de data die uit de twee surveybevragingen naar voren komen. We besteden daarbij eerst aandacht aan de survey van de omgevingsdienst en vervolgens aan de GOA-bevraging. Voor beide onderdelen starten we eerst met de analyse van respons en de beschrijvende elementen, onderzoeken we vervolgens significante verschillen tussen groepen gemeenten en ontwikkelen we ten slotte analyses ter verklaring voor onze afhankelijke variabelen.

4.5.1 BESCHRIJVENDE ANALYSE DIENST

Binnen onze beschrijvende analyse besteden we aandacht aan (1) het profiel van de dienst, (2) taak gerelateerde aspecten, (3) werkdruk op de dienst, (4) uitstroom, (5) inzet van tijdelijke ondersteuning en (6) politiek-ambtelijke verhoudingen.

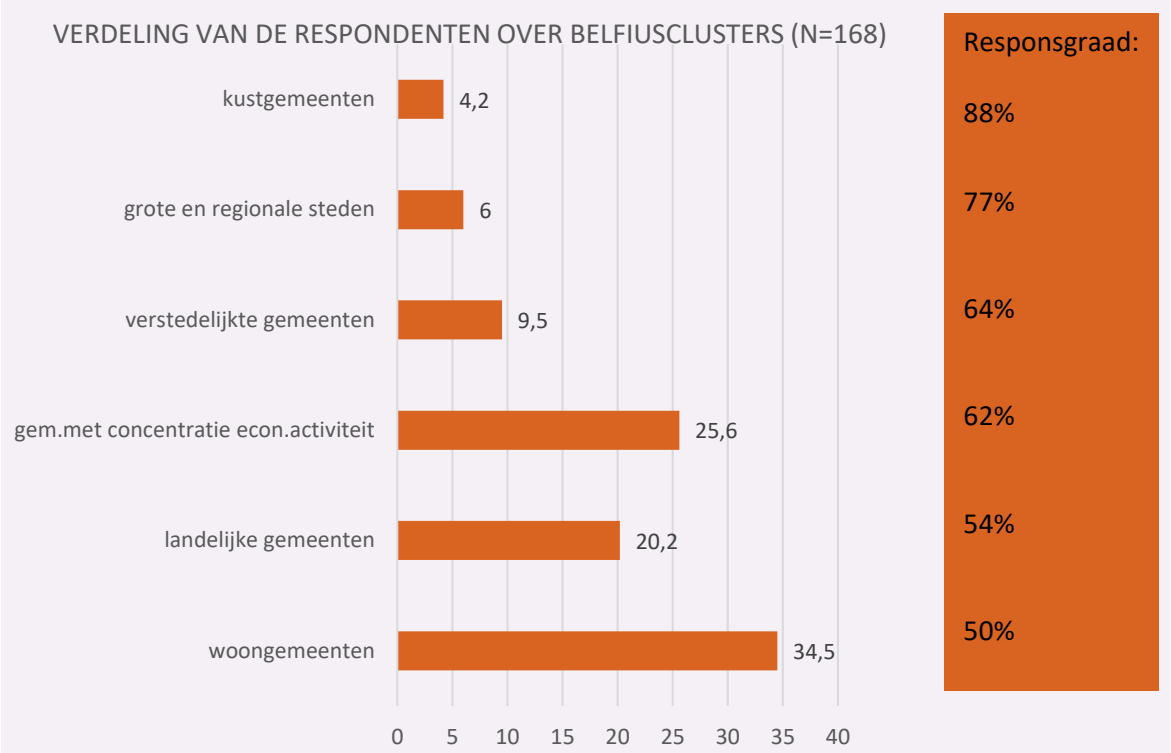
4.5.1.1. Profiel van de dienst

Figuur 7: schaal van de gemeente



We vinden de grootste groep besturen terug binnen de categorie ’10 001-20 000 inwoners’ (42,7%), gevolgd door de groepen ’20 001-30 000 inwoners’ (19,3%) en ‘5001-10 000 inwoners’ (16,4%). Voor wat betreft de responsgraad is er voor elke inwonerscategorie sprake van minstens 50% deelnemende besturen (Figuur 7).

Figuur 8: type gemeente (Belfius-hoofdcluster)



De verdeling van respondenten over de Belfius-clusters toont aan dat de deelnemers zich vooral situeren binnen de groepen woongemeenten (34,5%), gemeenten met een concentratie van economische activiteit (25,6%) en landelijke gemeenten (20,2%). Ook hier bedraagt de responsgraad voor elke cluster minstens 50% (Figuur 8).

De bevraagde omgevingsdiensten worden gemiddeld bezet door ca. 8 personeelsleden. Daarbij is er gemiddeld sprake van ca. 2 personeelsleden die de decretale functie van GOA opnemen en ca. 1 persoon die niet aan de decretale voorwaarden hiertoe voldoet, maar wel de GOA-functie de facto invult. Gemiddeld 1 personeelslid per dienst is in het bezit van een diploma stedenbouw en ruimtelijke planning. Het aantal niet-ingevulde functies varieert van 0 tot 4 VTE per dienst, en bedraagt gemiddeld 0,7 VTE (Tabel 4:4).

Tabel 4:beschrijvende factoren: omvang van de dienst

	N	Min	Max	Gemiddelde	Standaard afwijking
Aantal personeelsleden die de decretaal bepaalde functie van GOA vervullen	167	0	21	2,39	2,14
Aantal personeelsleden die niet aan de decretale voorwaarden voor de functie van GOA voldoen, maar wel de functie invullen	167	0	8	1,4	1,8
Hoeveel.... telt uw dienst: - personeelsleden (in koppen) - aantal personen (vul in)	150	1	73	8,2	7,26
Hoeveel.... telt uw dienst: - personeelsleden met een diploma bachelor/master stedenbouw en ruimtelijke planning - aantal personen (vul in)	150	0	31	1,06	2,63
Aantal functies niet (noch door eigen personeel, noch door extern personeel) ingevuld in de dienst? in VTE:	149	0	4	0,73	0,86

Aangezien de aantallen in bovenstaande tabel vertekend kunnen worden door de personeelsomvang in de centrumsteden worden in onderstaande tabel dezelfde gegevens weergegeven voor alle respondenten, uitgezonderd de grote steden en centrumsteden (VRIND-clusters 1 en 2). Uit deze analyses blijkt het aantal personeelsleden die de decretaal bepaalde functie van GOA vervullen te variëren van 1 tot 10 en gemiddeld 2.16 te bedragen. Buiten de grootsteden en centrumsteden zijn er gemiddeld 2.27 personeelsleden die niet de decretale GOA zijn, maar toch zijn taken uitoefenen. De diensten in deze gemeenten tellen gemiddeld 7,17 personeelsleden, waarvan 0.8 het diploma bachelor/master stedenbouw en ruimtelijke planning behaalden. Het aantal niet ingevulde functies verschilt niet wezenlijk van de totale steekproef (0.71 versus 0.73).

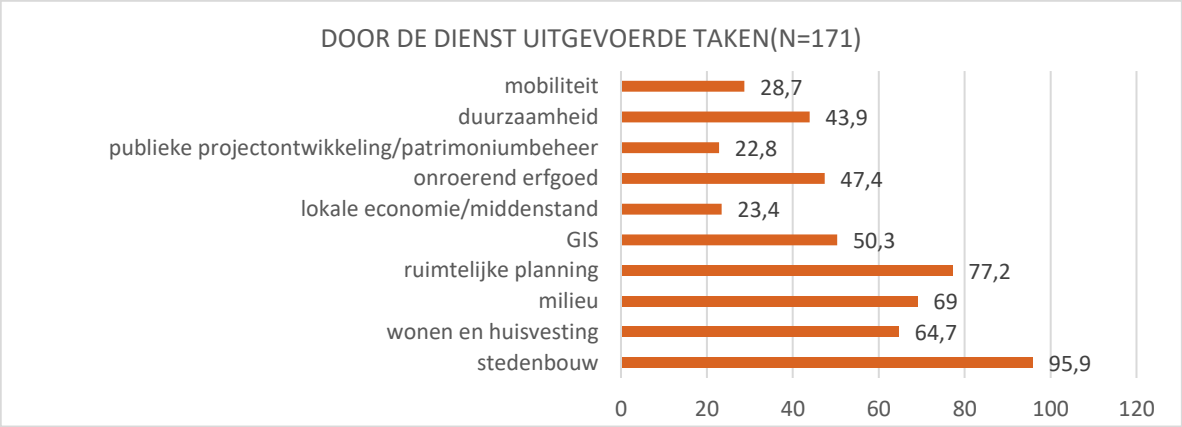
Tabel 5: beschrijvende factoren: omvang van de dienst (uitgezonderd de grote steden en centrumsteden)

	N	Min	Max	Gemiddelde	Standaard afwijking
Aantal personeelsleden die de decretaal bepaalde functie van GOA vervullen	152	1	10	2.16	1.23
Aantal personeelsleden die niet aan de decretale voorwaarden voor de functie van GOA voldoen, maar wel de functie invullen	93	0.5	8	2.27	1.70
Hoeveel.... telt uw dienst: - personeelsleden (in koppen) - aantal personen (vul in)	142	1	21	7.17	3.98

Hoeveel…. telt uw dienst: - personeelsleden met een diploma bachelor/master stedenbouw en ruimtelijke planning - aantal personen (vul in)	142	0	4	0.8	0.9
Aantal functies niet (noch door eigen personeel, noch door extern personeel) ingevuld in de dienst? in VTE:	141	0	4	0.71	0.9

4.5.1.2. Taakgerelateerde aspecten

Figuur 9: door de dienst uitgevoerde taken

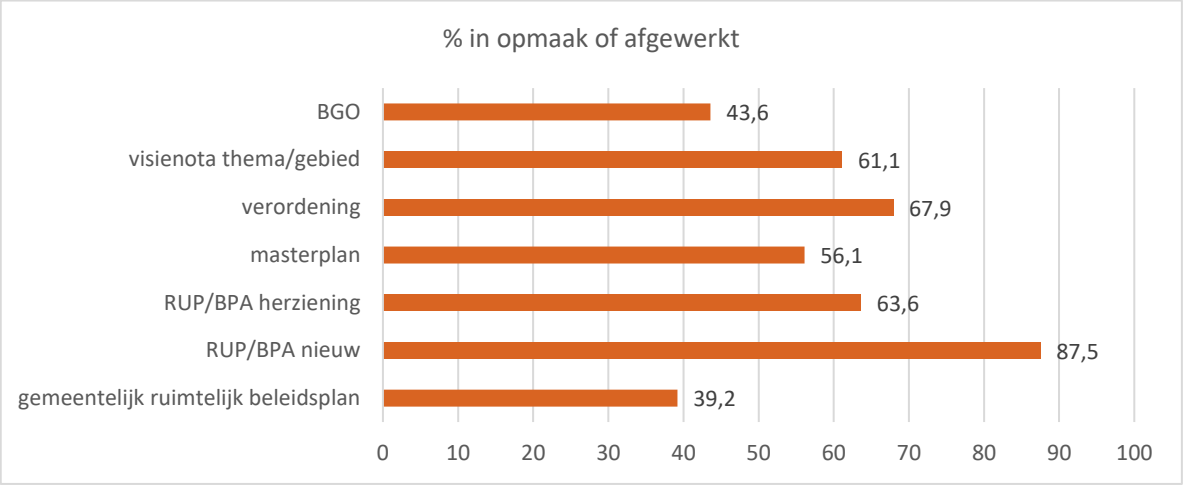


Het uitgevoerde takenpakket van de bevraagde omgevingsdiensten situeert zich naast de taken 'stedenbouw' (95,9%) en 'ruimtelijke planning' (77,2%) hoofdzakelijk binnen de domeinen 'milieu' (69%), 'wonen & huisvesting' (64,7%) en 'GIS' (50,3%). Gemiddeld worden er ca. 5 taken binnen de bevraagde diensten opgenomen (Figuur 9).

Ingezoomd op de opgenomen taken gerelateerd aan stedenbouw en ruimtelijke planning geeft 70% van de respondenten aan handhavingstaken zelf uit te voeren binnen de omgevingsdienst. Binnen de overige 30% worden deze taken opgenomen door hetzij andere lokale diensten (23,5%), de politie (65,2%) of door een intercommunale (45,8%). Ook maakt 60% melding van een afsprakenkader met handhavingspartners en heeft 44% een handhavingsbeleidsplan opgesteld.

Inzake visievorming geeft 41,4% van de respondenten aan relatief veel/zeer veel aan ruimtelijke visievorming te doen. Daarnaast geeft een overgrote meerderheid (92%) aan relatief veel tot zeer veel aandacht te besteden aan een vooroverleg in het kader van vergunningsaanvragen. Ook stelt ca. 50% van de bevraagde diensten relatief veel tot zeer veel werk te maken van een grond- en pandenbeleid.

Figuur 10: aangewende instrumenten



Tabel 6: gehanteerde instrumenten in opmaak of afgerond

Instrument	% In opmaak	% afgerond	N
Gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan	20.9	18.4	158
RUP of BAP/ nieuwe dossiers	39.3	48.2	168
RUP of BAP/herziening	26.1	37.6	165
Masterplan of gelijkaardig instrument	20.6	35.5	155
Verordening	23.2	44.6	168
Visienota over een specifiek thema of gebied	24.1	37	162
BGO	16.8	26.8	149

In bovenstaande Tabel 6 en

Figuur 10 wordt gerapporteerd welke instrumenten volgens de respondenten in opmaak zijn of reeds afgerond. De bevraagde omgevingsdiensten zetten naar eigen zeggen hoofdzakelijk in op de opmaak van RUP's, verordeningen, visienota's en masterplannen binnen hun ruimtelijk instrumentarium. Daarnaast geeft ook ca. 40% van de besturen aan werk te maken van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (BGO). Ook stelt zo'n 21% van besturen bezig te zijn met de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan; in ca.18% geeft men aan dat het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan reeds is afgewerkt.[5]

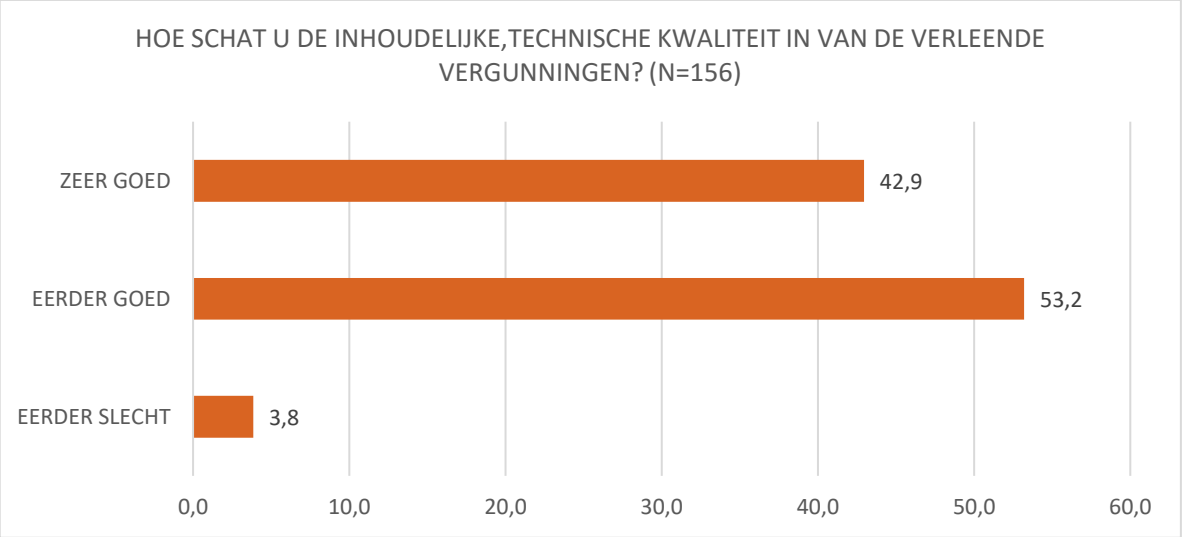
Onderstaande Tabel 7 geeft aanvullend een overzicht van het aantal behandelde dossiers per type instrument.

[5] We verduidelijken dat deze resultaten enkel de eigen inschatting weergeven van de bevraagde diensten inzake het ontwikkelde instrumentarium.

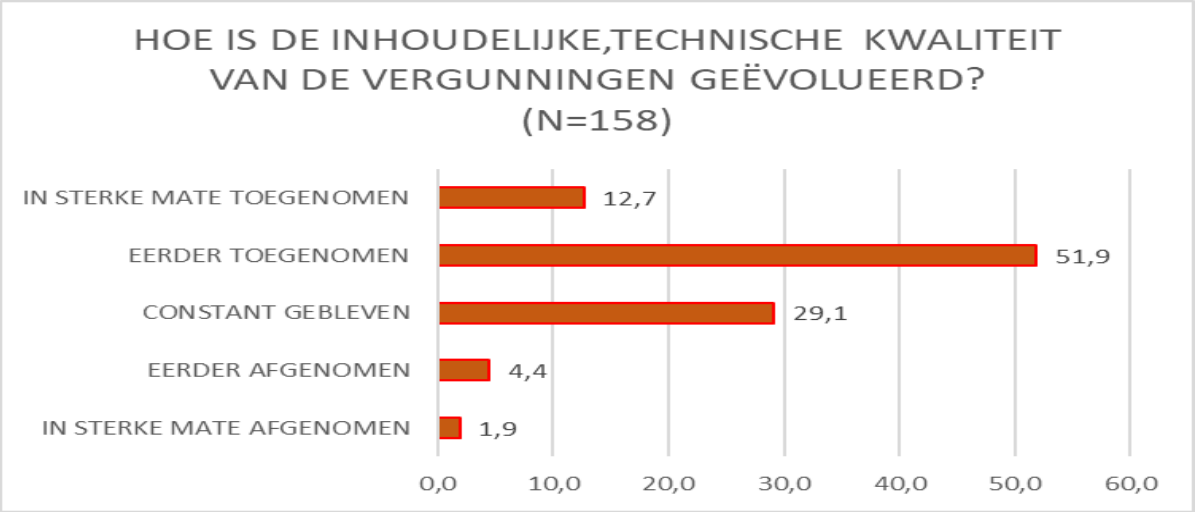
Tabel 7: aantal behandelde dossiers per type instrument

	N	Min	Max	Gemiddelde	Standaard afwijking
Gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan - 2022	147	0	1	0,18	0,39
RUP of BPA-nieuwe dossiers - 2022	146	0	7	1,22	1,3
RUP of BPA- herziening - 2022	145	0	3	0,31	0,65
Masterplan of vergelijkbaar instrument - 2022	145	0	8	0,65	1,22
Verordening - 2022	146	0	5	0,32	0,66
Beleidsmatig gewenste ontwikkeling (BGO) - 2022	146	0	5	0,37	0,7
Handhavingsbeleidsplan - 2022	143	0	62	0,89	5,56
Processen verbaal - 2022	136	0	61	5,61	10,22
Stilleggingen - 2022	136	0	12	1,07	1,88

Figuur 11: de kwaliteit van de verleende vergunningen



Figuur 12: de evolutie van de kwaliteit van de vergunningen

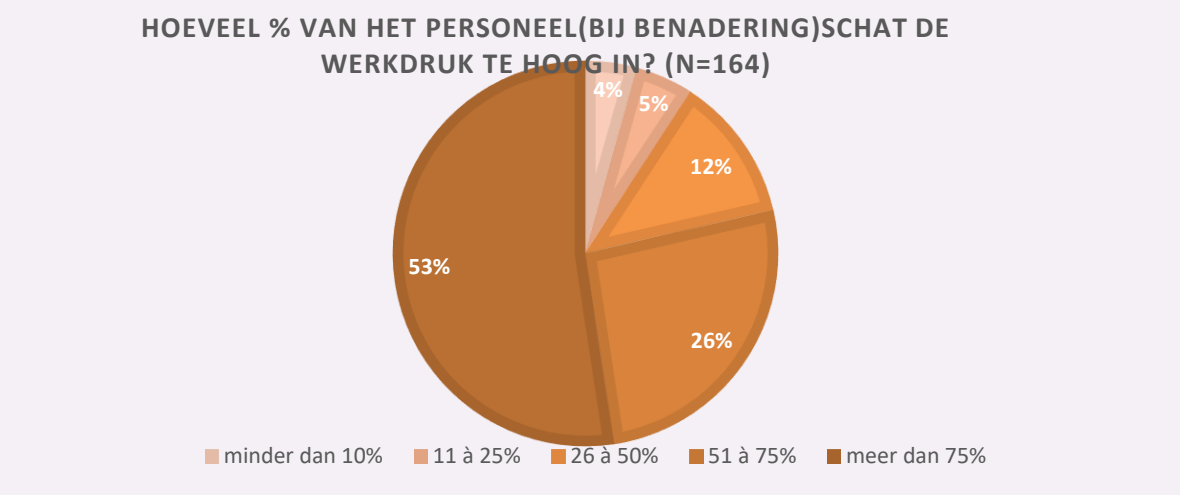


Globaal zien we dat de technische kwaliteit van verleende vergunningen door de omgevingsdiensten zelf als eerder goed (53,2%) tot zeer goed (42,9%) wordt beoordeeld (Figuur 11). Ook schat een meerderheid van de bevraagden (64,6%) in dat de inhoudelijke, technische kwaliteit van vergunningen de afgelopen jaren toenam

Figuur 12). Wel geeft zo'n 43% aan tekortkomingen/problemen bij de vergunningsverlening te zien, alsook stelt 16,1% reeds door werkomstandigheden gedwongen geweest te zijn om stilzwijgende weigeringen af te leveren. Desondanks geeft ook een vrij grote groep (43,4 %) aan over voldoende instrumenten te beschikken om het gemeentelijk ruimtelijk beleid naar de praktijk te vertalen.

4.5.1.3. Werkdruk op de dienst

Figuur 13: % te hoge werkdruk



We stellen vast dat in meer dan de helft van de bevraagde gemeenten meer dan 75% van het personeel de werkdruk te hoog aanvoelt. Samengevoegd met de groep van 51 à 75%, geeft dit meer dan driekwart van de gemeenten waar meer dan 50% van het personeel een te hoge werkdruk signaleert (Figuur 13). De respondenten geven daarbij aan dat deze inschatting van werkdruk in 22,8% van de gevallen afgeleid wordt uit het ziekteverzuim en in 97,5% uit persoonlijke gesprekken. Daarnaast stelt men in 19,1% van de gemeenten vast dat er sprake is van veel tot zeer veel langdurige uitval.

Tabel 8: determinanten van een aanvaardbare werkdruk

Determinanten (N=7)	% eerder veel+% zeer veel
De goede sfeer op de dienst	**100**
De inschakeling van tijdelijke ondersteuning	42.9
Beroep doen op intergemeentelijke samenwerking	28.6
De aanwezige expertise (juridisch, procedureel, management)	**100**
De omvang van de dienst	**71.5**
De waardering voor het personeel door het politieke bestuur	42.9
De goede samenwerking met het politieke bestuur	57.1
De flexibele inzetbaarheid van collega's	**85.8**
De ondersteuning door ICT	42.9
De ondersteuning door andere gemeentelijke diensten	28.6

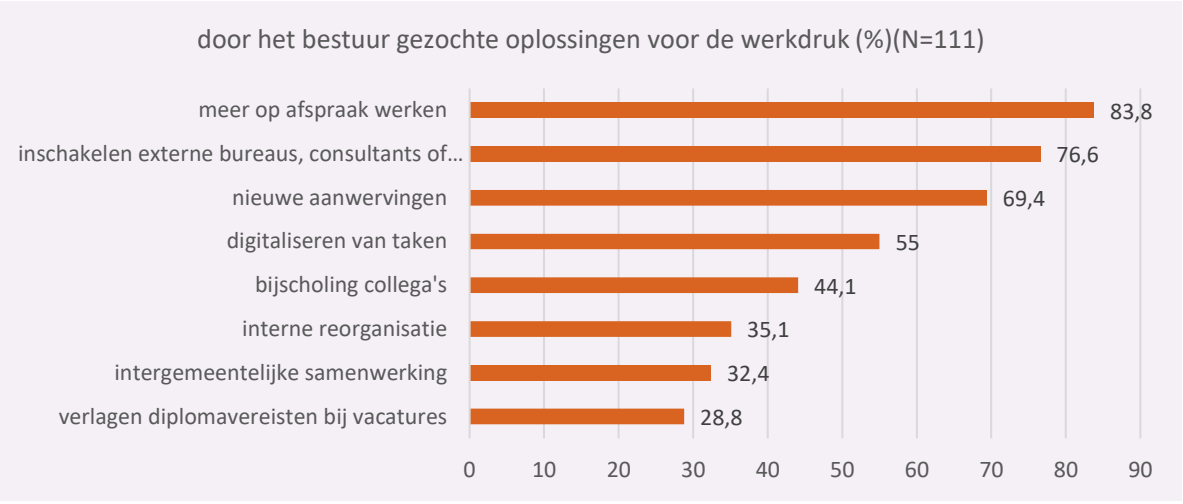
Een (beperkte) groep lokale besturen (N=7) binnen de survey geeft evenwel aan dat minder dan 10% van de personeelsleden de werkdruk te hoog aanvoelt. De belangrijkste determinanten hiertoe vormen een goede sfeer op de dienst, de aanwezigheid van expertise (juridisch, procedureel, management), de flexibele inzetbaarheid van collega's en de omvang van de dienst (Tabel 8).

Tabel 9: determinanten van een te hoge werkdruk

Determinanten(% eerder veel +zeer veel) (N=155):	% eerder veel+%zeer veel
De toegenomen digitalisering	49
De professionaliteit van de externe partijen	56.9
De samenwerking met andere diensten	40
De samenwerking met private bureaus, consultants en intercommunales	43.3
Het aantal te verwerken dossiers	**95.4**
De toegenomen complexiteit van de dossiers	**98**
De vele contacten met klanten	**86.5**
De opdrachten opgelegd door de Vlaamse Overheid	68.4
Het gebrek aan personeel	**72.9**
De relatie met het politiek bestuur	50.3
De complexiteit van de regelgeving	**94.9**
De verwachtingen van de burgers	**95.5**
De verwachtingen van externe professionele partijen	**81.9**

De belangrijkste determinanten die samengaan met het ervaren van een hoge werkdruk zijn de verwachtingen van burgers en externe professionele partijen, de complexiteit van zowel regelgeving als dossiers, het gebrek aan personeel, het aantal te verwerken dossiers en de vele contacten met klanten (Tabel 9).

Figuur 14: door het bestuur gezochte oplossingen



Op de open vraag (n=13) werd aanvullend gewezen op het schrappen van fysiek vooroverleg, op het herbenoemen van de kerntaken, op het verminderen van telefoon- en loketpermanentie, op de mogelijkheid tot thuiswerk, op het stellen van prioriteiten en op het blokkeren van tijdsblokken in de afsprakenkalender.

77,9% van de bevraagde besturen blijkt reeds naar oplossingen gezocht te hebben voor de hoge werkdruk. In 68% van de gevallen waar men oplossingen zocht is de werkdruk vervolgens in beperkte mate verlaagd en in 24% is de werkdruk relatief tot in zeer sterke mate verlaagd als gevolg van dit ingrijpen. Als belangrijke oplossingspistes zien we het meer werken op afspraak, het inschakelen van externen, nieuwe aanwervingen en het digitaliseren van taken naar voren komen (Figuur 14).

Inzake interne personeelsorganisatie zien we dat in 9,5% van de gemeenten uit de steekproef het afdelingshoofd de GOA al heeft vervangen en in 53,5% van de gevallen is er een back-up voorzien voor het geval dat de GOA uitvalt. Daarnaast is er bij 32% van de bevraagde diensten reeds een waarnemend GOA aangesteld. Het opleiden van personeel gebeurt in 81% van de gevallen extern, in 84% op de werkvloer en in 49% via interne opleidingen.

4.5.1.4. Uitstroom

In 48,8% van de bevraagde gemeenten was er sprake van relatief veel tot zeer veel uitstroom de laatste 5 jaar, 12,2% van de bevraagde gemeenten kenden daarentegen geen uitstroom. Ongeveer de helft van de besturen (47,5%) geeft inzake aanwerving aan nooit, zeer zelden of zelden in staat te zijn de vacatures kwaliteitsvol in te vullen. 47,2% van de gemeenten geeft in dat verband ook aan dat het aantal niet-ingevulde vacatures eerder of zeer sterk is toegenomen.

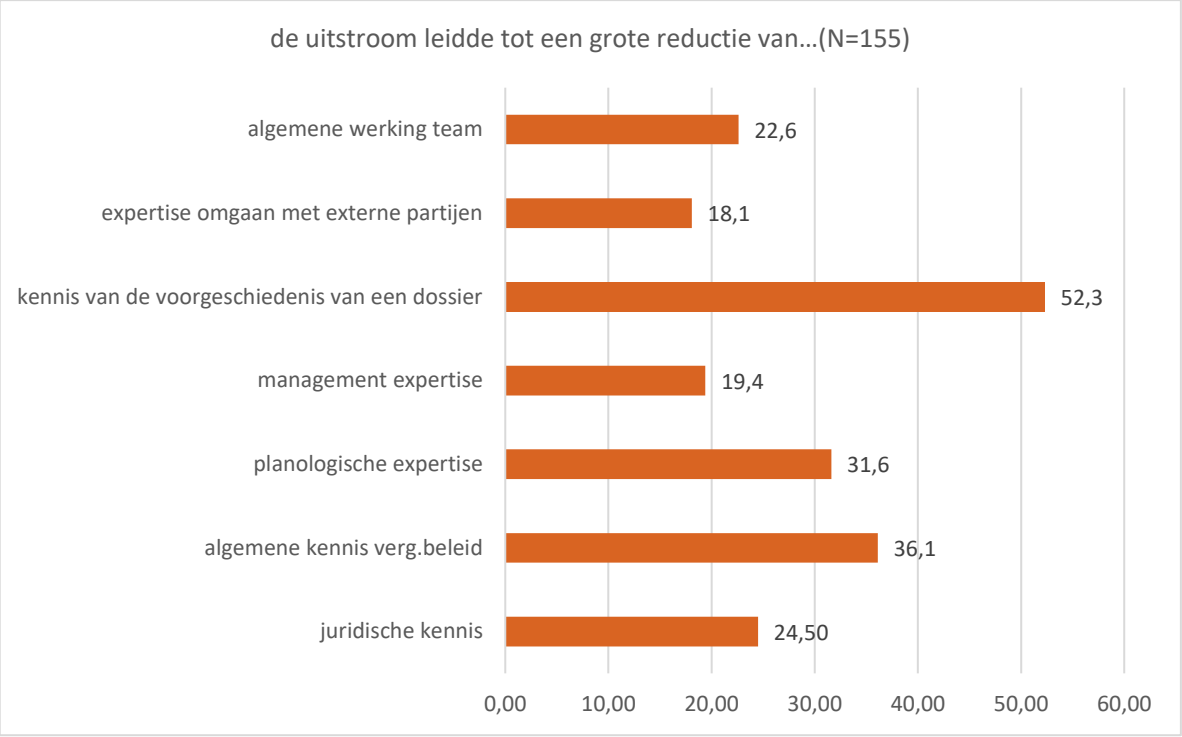
Tabel 10: uitstroom per functieniveau

Niveau	% relatief veel+% zeer veel	% geen
A	30.8	46.8
B	34	34.6
C	23.1	35.9

Opgedeeld naar functieniveau (Tabel 10) zien we dat er in 31% van de gemeenten relatief veel tot zeer veel uitstroom vastgesteld werd de laatste jaren voor functies op A-niveau. Voor functies op B-niveau ging het om 34% van de aan de survey participerende gemeenten. Tegelijkertijd blijkt dat in nagenoeg 47% van de gemeenten er geen uitstroom was m.b.t. de functies op A-niveau.

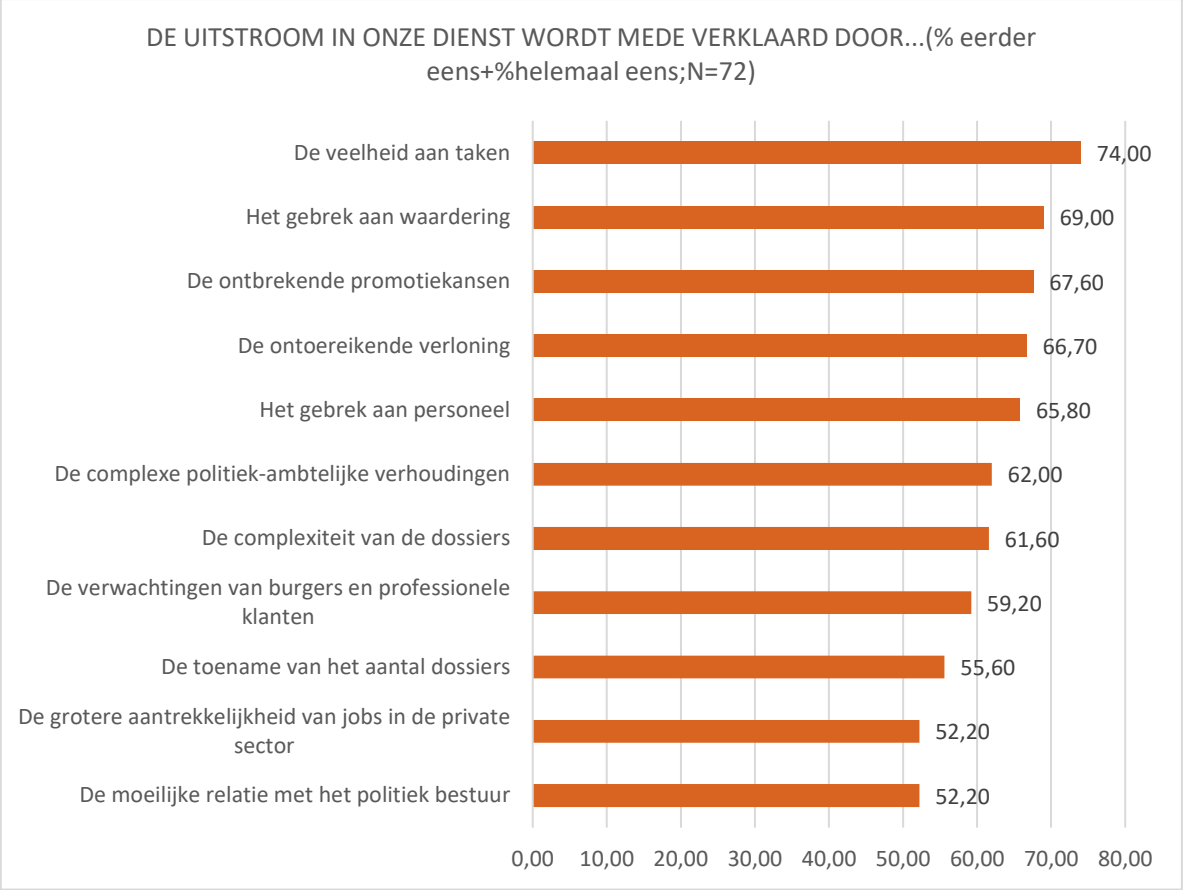
De gevolgen van de uitstroom op omgevingsdiensten worden divers ingeschat (Figuur 15). Zowat de helft van de respondenten geeft aan dat de uitstroom een grote reductie inzake de kennis van de voorgeschiedenis van dossiers tot gevolg had. Daarnaast ervaart men ook een reductie in de algemene kennis van het vergunningenbeleid (36,1%), de planologische expertise (31,6%) en de juridische kennis (24,5%).

Figuur 15: effecten van de uitstroom

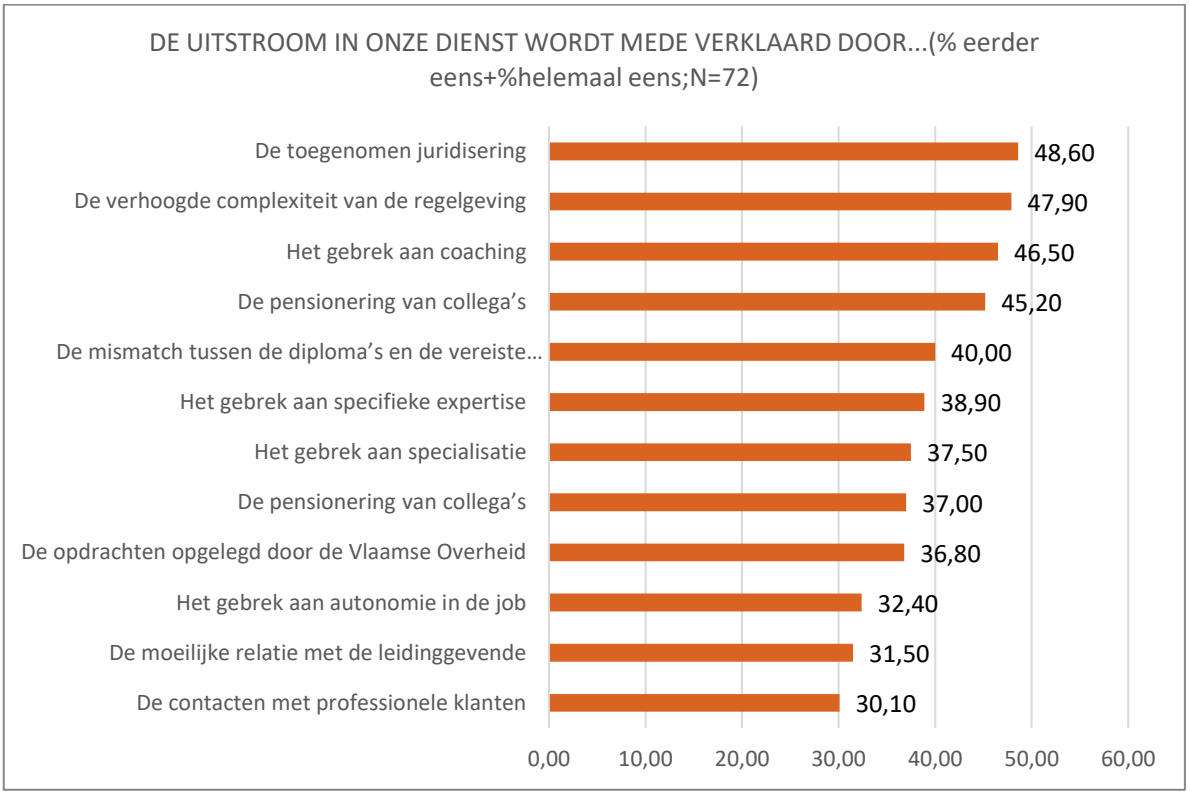


Ter verklaring van de uitstroom op omgevingsdiensten werden in de survey meer dan 30 mogelijke oorzaken opgenomen die de respondenten konden aanduiden. De facto zien respondenten volgende reeks determinanten de belangrijkste rol spelen: de veelheid van taken (74%), het gebrek aan waardering (69%), de ontbrekende promotiekansen (76,6%), de ontoereikende verloning (66,7%) en het gebrek aan personeel (65,8%). Meer dan 50% van de respondenten wijdt de uitstroom ook aan de moeilijke relatie met het politieke bestuur, de aantrekkelijkheid van jobs in de private sector, de toename en complexiteit van de dossiers en de verwachtingen van burgers en professionele klanten (Figuur 16; Figuur 17; Figuur 18).

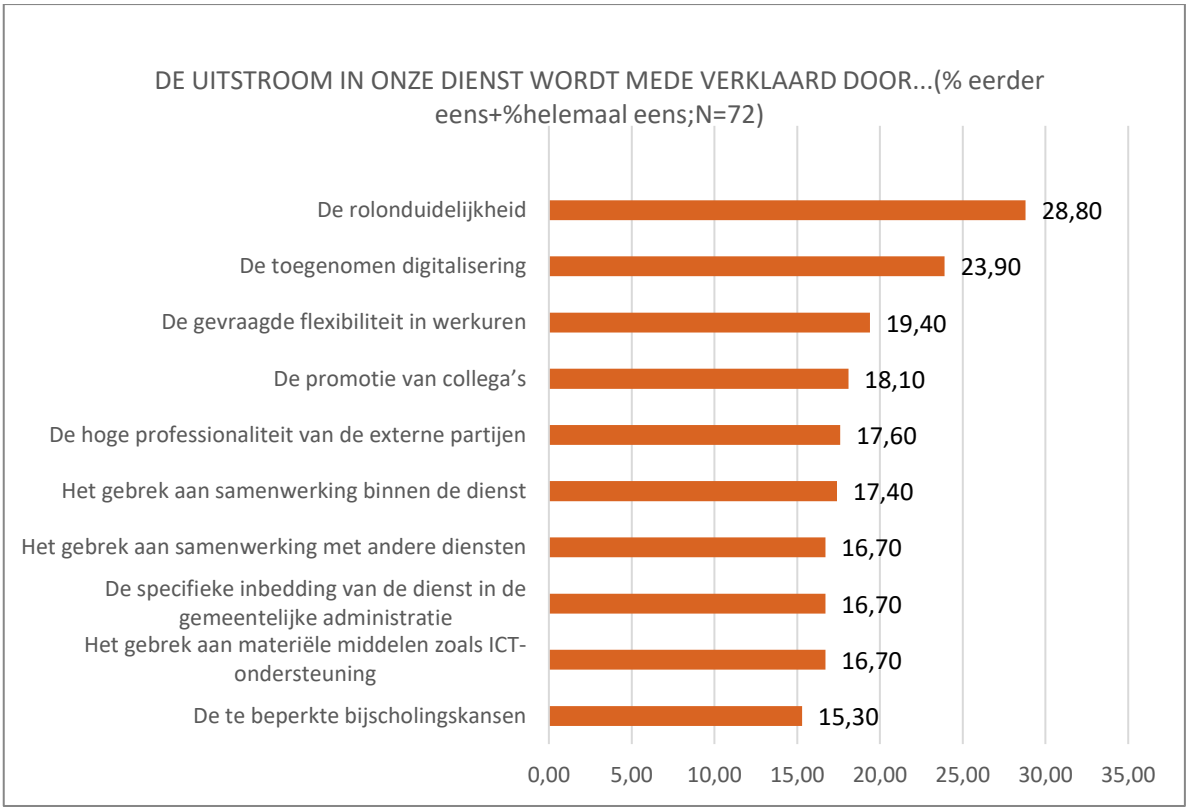
Figuur 16: determinanten van de uitstroom-1



Figuur 17: determinanten van de uitstroom-2



Figuur 18: determinanten van de uitstroom-3



4.5.1.5. Inzet van tijdelijke ondersteuning[6]

Tabel 11: inzet van tijdelijke ondersteuning

Pluspunten van de tijdelijke ondersteuning	private bureaus, consultants of intercommunales.
Leveren junior capaciteit aan	38.7
Leveren senior capaciteit aan	**85.3**
Ondersteunen visieontwikkeling	**44.4**
Nemen de rol op van interim-manager	9.1
Helpen de werking van de dienst optimaliseren	28.8
Helpen de termijnen behalen	**73**
Zijn belangrijk in crisissituaties	**70**

Voor wat betreft de inzet van tijdelijke ondersteuning voor dienstverlening zien we dat het aanleveren van senior capaciteit, het helpen de termijnen te behalen en het ondersteunen in

[6] Ter verduidelijking: in de vragenlijsten zelf werd er gesproken over 'externen', die werden opgesplitst in twee groepen op basis van een bespreking in de stuurgroep. In de juridische visie dat een 'intercommunale' een verlengd lokaal bestuur vormt kan 'extern' hier als begrip echter in vraag gesteld worden. De verdere opsplitsing in de vragenlijst tussen 'intercommunale' en 'IGS' is achteraf gezien verwarrend gebleken. Bijgevolg laten we dit onderscheid verder buiten beschouwing.

visieontwikkeling als belangrijke pluspunten worden aangegeven. Verder onderstreept men in dit verband ook het belang van ondersteuning tijdens crisissituaties (Tabel 11).

4.5.1.6. Politiek ambtelijke verhoudingen

Figuur 19: de politiek-ambtelijke verhoudingen

De relatie tussen de omgevingsdienst en het politieke bestuur (figuur 19) wordt als volgt ingeschat. De overgrote meerderheid (88,6%) geeft aan dat personeelsleden van de omgevingsdienst over voldoende onafhankelijkheid beschikken bij de adviesverlening ten aanzien van het bestuur. Ook stelt de overgrote meerderheid dat de politiek-ambtelijke verhoudingen gebaseerd zijn op wederzijds respect en vertrouwen (68,9%) en constructief verlopen (68%), waarbij het politiek bestuur zelden het advies van de dienst naast zich neerlegt (69,1%). Wel rapporteren slechts 44,8% van de respondenten dat de dienst en het bestuur een gelijklopende visie hebben op ruimtelijk ordening. Een beperktere groep respondenten onderschrijft verder de stelling dat de beoordeling vooral in handen is van de politiek (19,6%).

Tussentijdse conclusie beschrijvende analyses van de omgevingsdiensten

De responsgraad bedroeg voor elke inwonerscategorie en Belfius-cluster minstens 50% van de deelnemende besturen. De resultaten van de beschrijvende analyse zijn dus met andere woorden representatief te noemen voor de Vlaamse gemeenten. Binnen onze beschrijvende analyse van de dienst omgeving werd er verder aandacht besteed aan (1) het profiel van de dienst, (2) taakgerelateerde aspecten, (3) de werkdruk op de dienst, (4) de uitstroom, (5) de inzet van tijdelijke ondersteuning en (6) politiek-ambtelijke verhoudingen. We concluderen hieronder beknopt per deelaspect.

Profiel: De gemiddelde bevraagde omgevingsdienst wordt bezet door gemiddeld 8 personeelsleden waarvan ca. 2 personeelsleden de decretale functie van GOA opnemen. Deze aantallen variëren

echter sterk, gaande van eenmansdiensten die aangeven zelfs niet over een decretaal bepaalde GOA te beschikken t.e.m. diensten van 73 personeelsleden met 21 decretaal bepaalde GOA's. Het aantal niet-ingevulde functies varieert van 0 tot 4 VTE per dienst, en bedraagt gemiddeld 0,7 VTE.

Taken: Gemiddeld worden er 5 taken binnen de omgevingsdienst opgenomen. Het uitgevoerde takenpakket situeert zich naast de taken rond stedenbouw en ruimtelijke planning hoofdzakelijk binnen de domeinen milieu, wonen, huisvesting en GIS. Binnen hun ruimtelijk instrumentarium zetten de bevraagde omgevingsdiensten hoofdzakelijk in op de opmaak van RUP's, verordeningen, visienota's en masterplannen. 41% van de respondenten geeft aan sterk op ruimtelijke visievorming in te zetten.

De technische kwaliteit van verleende vergunningen: deze wordt door de omgevingsdiensten zelf als eerder goed tot zeer goed beoordeeld, maar bijna de helft (43%) geeft wel aan tekortkomingen/problemen bij de vergunningsverlening te zien. Een gelijkaardige proportie van respondenten geeft aan over voldoende instrumenten te beschikken om het gemeentelijk ruimtelijk beleid naar de praktijk te vertalen.

Werkdruk: We stellen vast dat in meer dan de helft van de bevraagde gemeenten meer dan 75% van het personeel de werkdruk te hoog aanvoelt. Samengevoegd met de groep van 51 à 75%, geeft dit meer dan driekwart van de gemeenten waar meer dan 50% van het personeel een te hoge werkdruk signaleert. In 19% van de gemeenten stelt men vast dat er sprake is van veel tot zeer veel langdurige uitval. De belangrijkste determinanten die samengaan met het ervaren van een hoge werkdruk zijn de verwachtingen van burgers, de complexiteit van zowel regelgeving als dossiers, het aantal te verwerken dossiers en de vele contacten met klanten.

Uitstroom: In bijna de helft van de bevraagde gemeenten was er (a) sprake van relatief veel tot zeer veel uitstroom de laatste 5 jaar (48%), (b) is men nooit, zeer zelden of zelden in staat de vacatures kwaliteitsvol in te vullen (47%) en (c) geeft men aan dat het aantal niet-ingevulde vacatures eerder sterk of zeer sterk is toegenomen (47%). Zowat de helft van de respondenten geeft aan dat de uitstroom een grote reductie inzake de kennis van de voorgeschiedenis van dossiers tot gevolg had (52%). Ter verklaring van de uitstroom zien respondenten volgende reeks determinanten de belangrijkste rol spelen: de veelheid van taken (74%), het gebrek aan waardering (69%), de ontbrekende promotiekansen (76%), de ontoereikende verloning (66%) en het gebrek aan personeel (65%). Daarnaast komen ook nog de moeilijke relatie met het politieke bestuur, de aantrekkelijkheid van jobs in de private sector, de toename en complexiteit van de dossiers en de verwachtingen van burgers en professionele klanten als bijkomende elementen in beeld.

Tijdelijke ondersteuning: Voor wat betreft de inzet van tijdelijke ondersteuning zien we dat deze vooral worden ingezet voor het aanleveren van (a) senior capaciteit, (b) het helpen behalen van termijnen en (c) het ondersteunen in visieontwikkeling.

Politiek-ambtelijke verhoudingen: Op het vlak van politiek-ambtelijke verhoudingen geeft een overgrote meerderheid (88,6%) aan dat de omgevingsdienst over voldoende onafhankelijkheid beschikt ten aanzien van het bestuur en stelt een meerderheid dat de politiek-ambtelijke verhoudingen constructief verlopen (68%). Wel rapporteert een grote minderheid (44%) dat de dienst en het bestuur een gelijklopende visie hebben op ruimtelijke ordening. Het ene hoeft het andere echter niet tegen te spreken. Als een dienst de eigen rollen correct kan vervullen en het bestuur vanuit het primaat van de politiek bepaalde beslissingen motiveert vanuit een andere visie dan kan het respect voor elkaars positie nog steeds getuigen van constructieve politiek-ambtelijke

verhoudingen. Het is echter ook denkbaar dat sterk verschillende visies, waarbij een politiek bestuur voortdurend andere beslissingen neemt dan door de diensten geadviseerd, wel negatief doorwerkt op die diensten.

4.5.2 BESCHRIJVENDE ANALYSES OVER DE GOA

Binnen onze beschrijvende analyse van de specifieke vragen over en voor de gemeentelijke omgevingsambtenaren bespreken we (1) het profiel van de GOA-respondenten, (2) taak gerelateerde aspecten, (3) jobsatisfactie & werkdruk, en (4) politiek-ambtelijke verhoudingen.

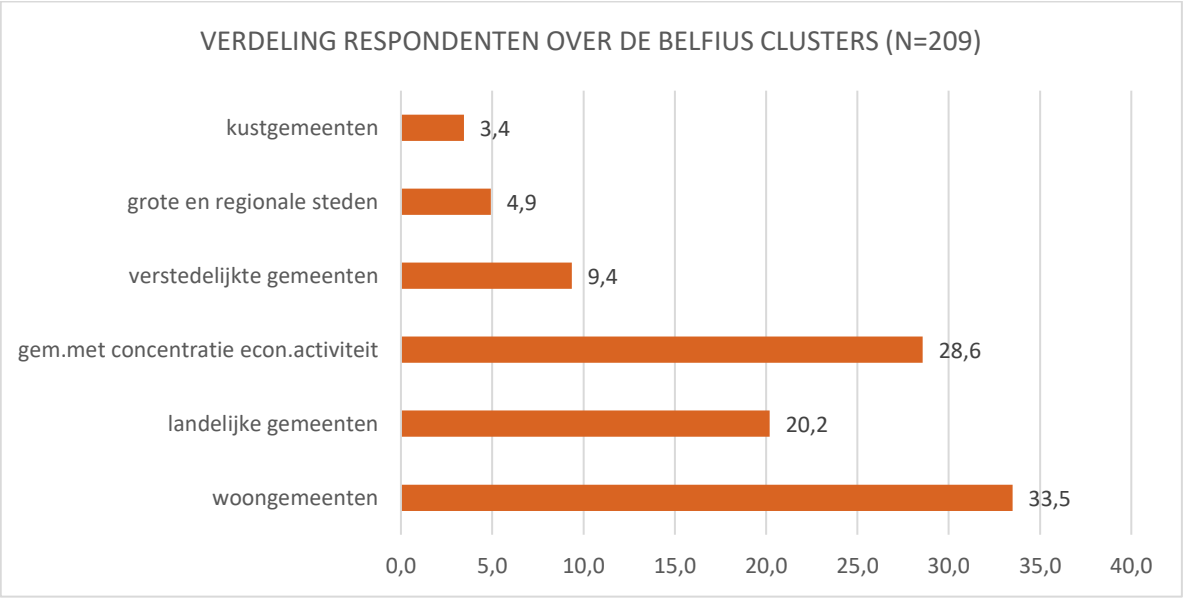
4.5.2.1 Profiel van de GOA-respondenten

In totaal participeerden GOA's uit 209 gemeenten aan het onderzoek. 1 op 2 respondenten is te situeren in een landelijke gemeente of een woongemeente (Figuur 20). Meer dan 60% van de respondenten betrof GOA's actief in gemeenten tot 20000 inwoners (Figuur 21).

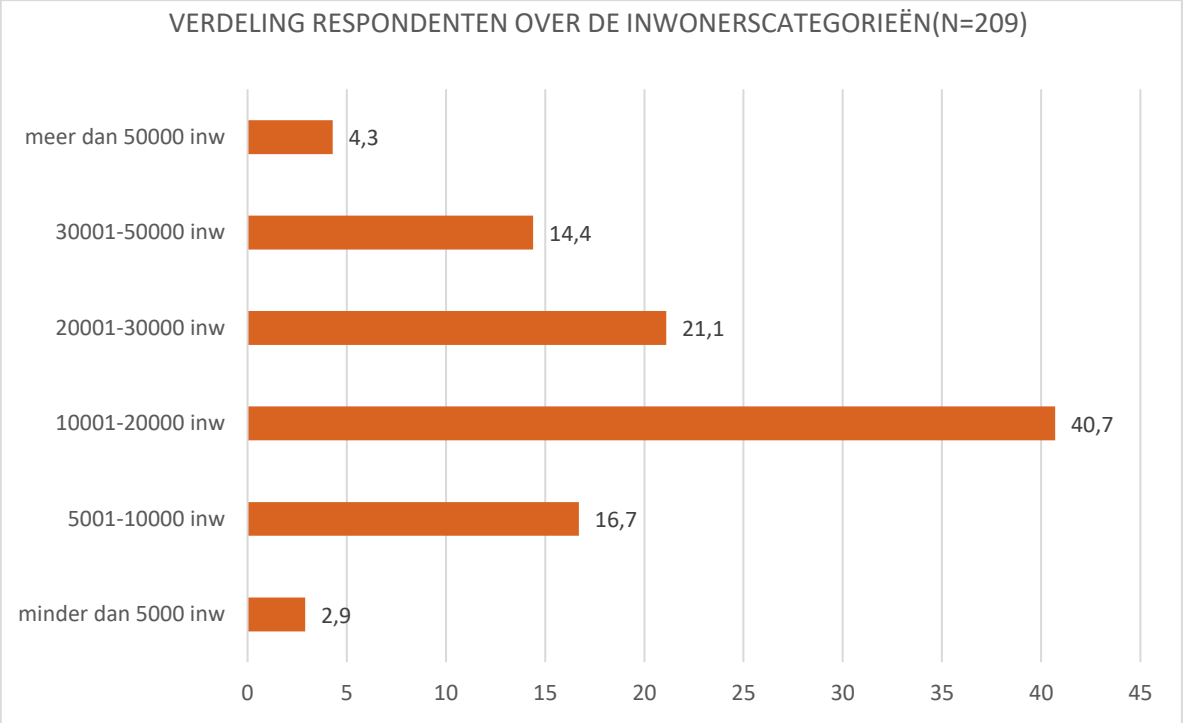
De respondenten zijn in meer dan 8 op 10 gevallen de decretaal bepaalde GOA's . GOA's jonger dan 30 jaar maken minder dan 5% uit van de respondenten; 38,6% is tussen 31 en 40 jaar; 35,9% is tussen 41 en 50 jaar; 20,5% is ouder dan 50 jaar (figuur 22).).

1/3 van de respondenten is meer dan 10 jaar actief in zijn functie; 26,3% is reeds 6 tot 10 jaar aangesteld; ongeveer 14% oefent zijn beroep 1 à 2 jaar uit; GOA's die nog minder dan 1 jaar aangesteld zijn maken slechts 3,8% uit van de respondenten (Figuur 23). Naar ons aanvoelen is er dus een goede spreiding qua types gemeenten, maar ook m.b.t. leeftijd en ervaring in de respons aanwezig.

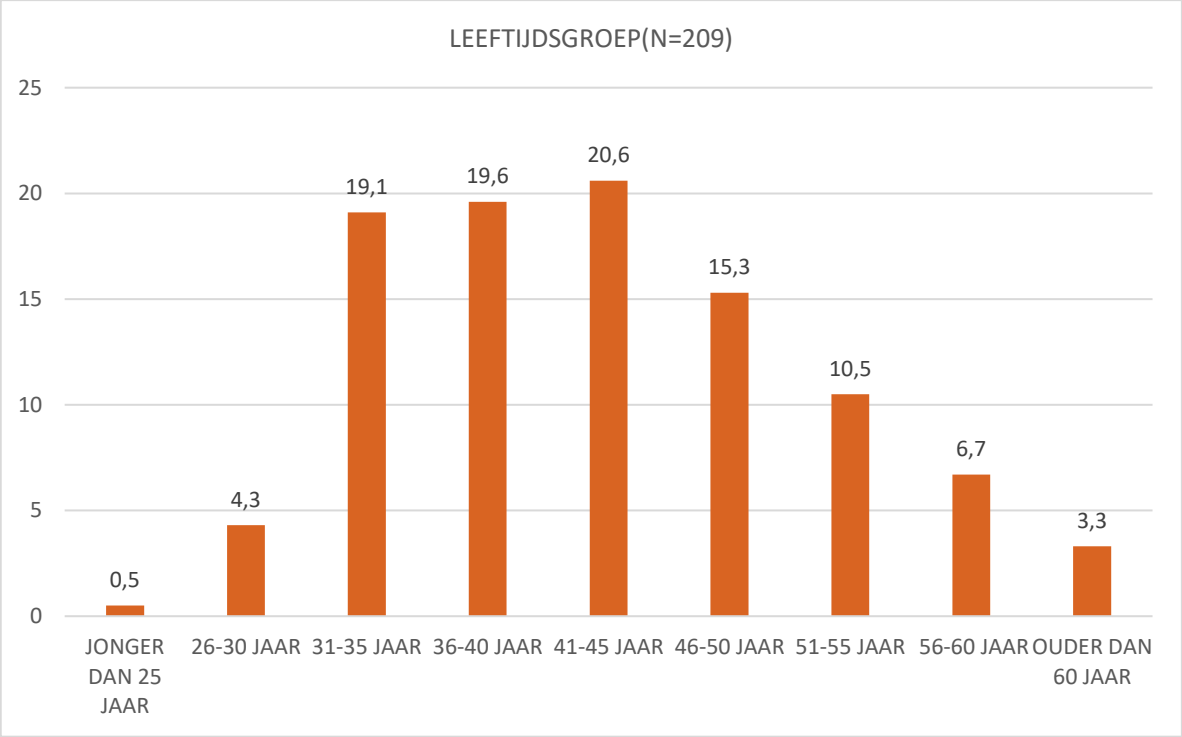
Figuur 20: Belfius-clusters van de GOA-respondenten



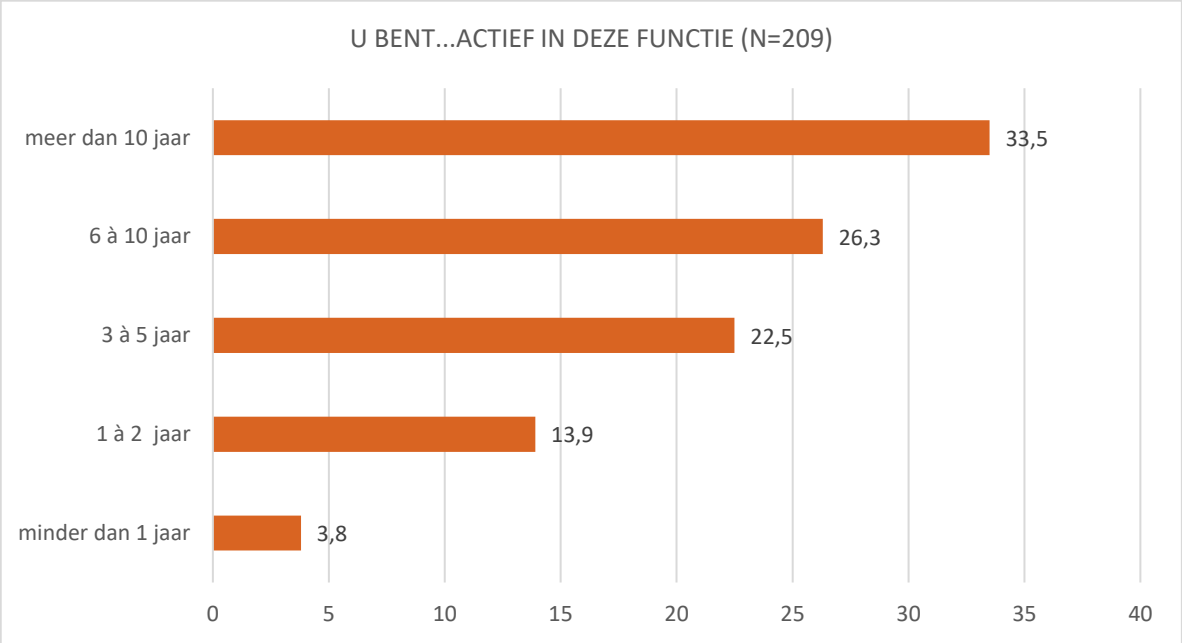
Figuur 21: schaal van de gemeenten van de GOA-respondenten



Figuur 22: leeftijd van de GOA-respondenten

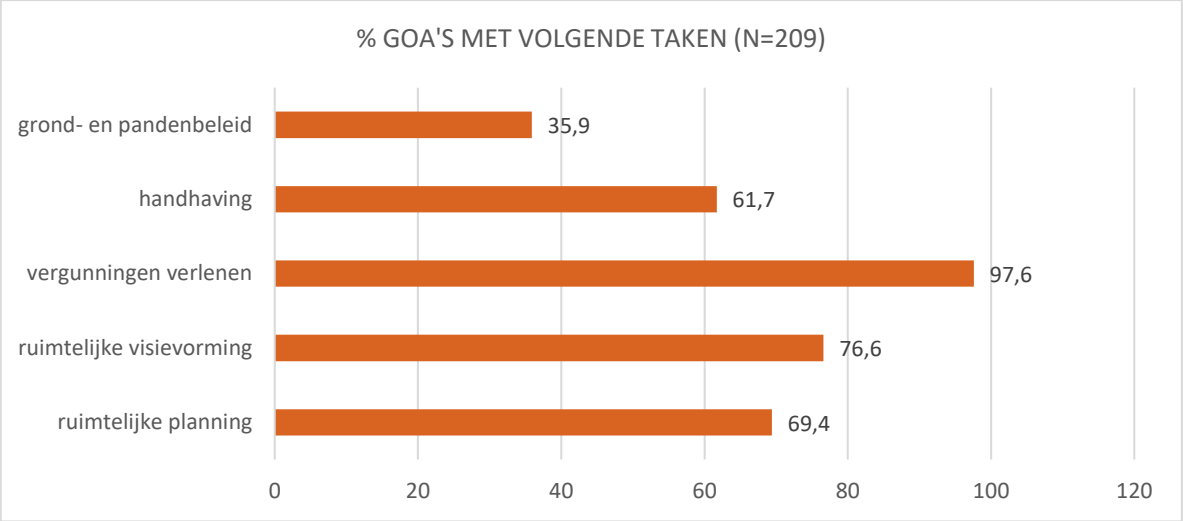


Figuur 23: anciënniteit in de functie



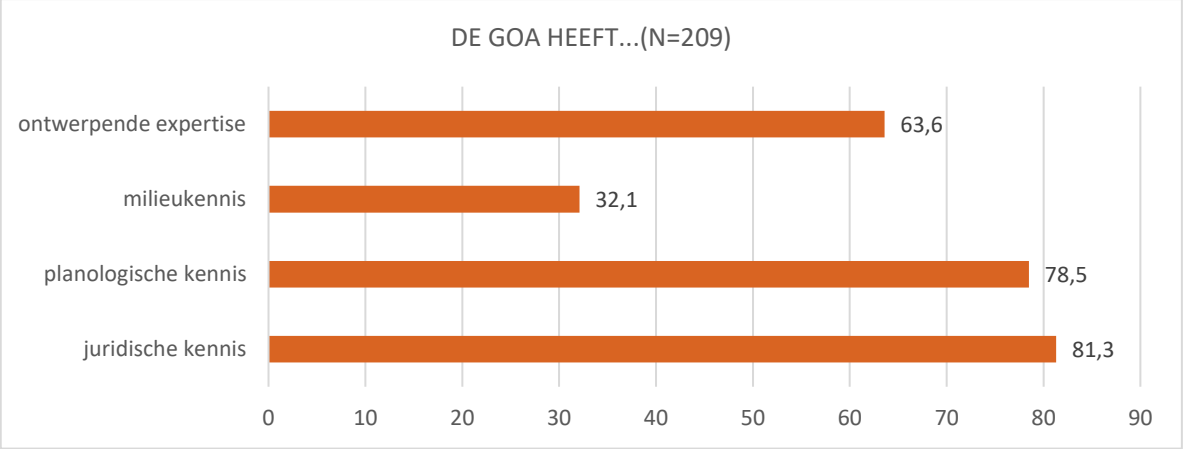
Naast het verlenen van vergunningen (97,6%) blijken GOA's vooral actief op het vlak van ruimtelijke visievorming (76,6%) en ruimtelijke planning (69,4%). Ook handhaving behoort in meer dan 6 op 10 gevallen tot het takenpakket. 35,9% is ook belast met het grond- en pandenbeleid (Figuur 24).

Figuur 24: taken van de GOA

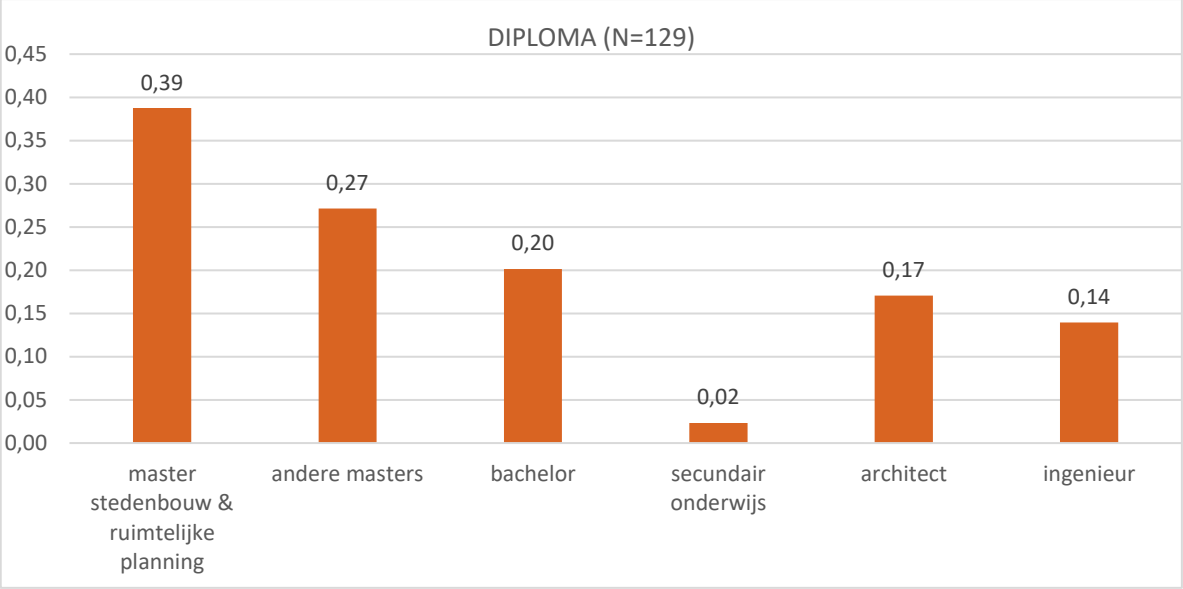


GOA's geven aan vooral juridische (81,3%), planologische (78,5%) en ontwerpende expertise (63,6%) in huis te hebben. Minder dan 1/3 van de respondenten stelt ook over een gedegen kennis van milieu gerelateerde wetgeving te beschikken (Figuur 25). De respondenten rapporteren verder via het tekstvak "andere" ook expertise op het vlak van openbare werken, dienstverlening, communicatie, onderhandelen, project- en procesmanagement, ICT, erfgoed, klachtenbehandeling, woonkwaliteit, omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten, wonen, economie en verwervingen. Naast de verwachte expertise is er met andere woorden nog een ruimere kennis aanwezig bij tal van GOA's.

Figuur 25: expertise van de GOA



Figuur 26: diploma van de respondenten



39% van de respondenten behaalde een masterdiploma stedenbouw en ruimtelijke planning. 27% van de respondenten is houder van een andere master; 1 op 5 studeerde af als bachelor. Architecten en ingenieurs maken respectievelijk 17% en 14% uit van de respondenten (

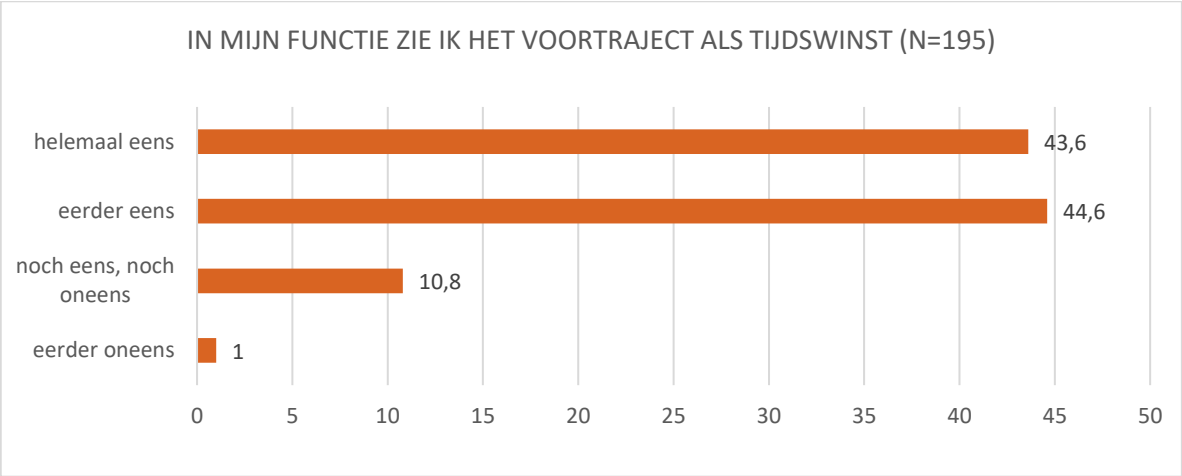
Figuur 26). Deze gegevens bevestigen het verwachte beeld dat de GOA-functie op het terrein door een vrij gevarieerde groep wordt opgenomen.

4.5.2.2 Taak-gerelateerde aspecten

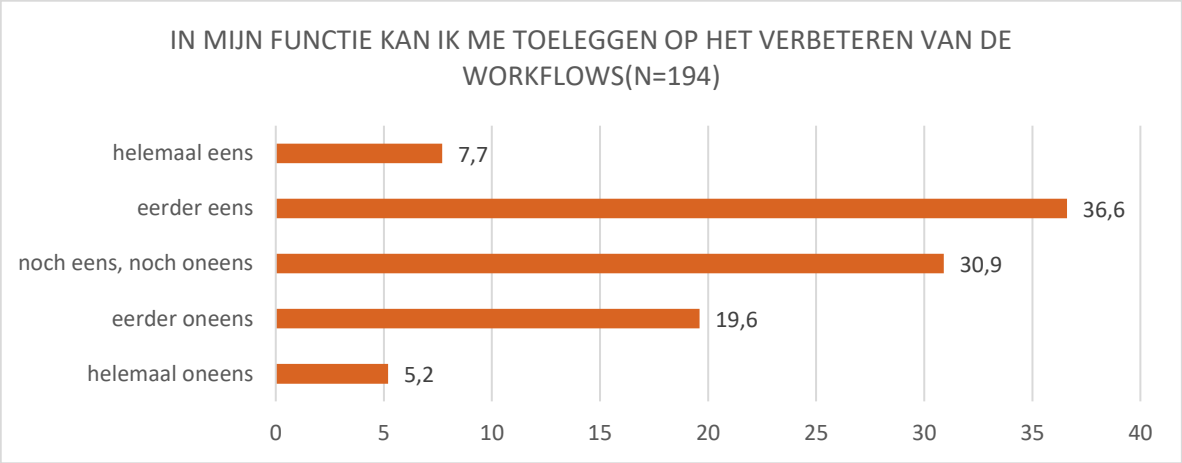
In de bevraging werden ook een aantal items voorgelegd die naar specifieke taak-gerelateerde aspecten van de job peilen. Respondenten konden hun mening uitdrukken via een keuze voor 1 van de 5 antwoordmogelijkheden op een Likertschaal. Voor onderstaande bespreking worden de antwoordcategorieën “eerder eens” en “helemaal eens” samengenomen.

Het voortraject wordt door meer dan 88% van de respondenten gezien als tijdswinst. 44,3% stelt zich te kunnen toeleggen op de verbetering van de workflows. 80% van de respondenten is van mening dat ICT-tools helpen om de job van GOA efficiënter te doen. Amper 2,1% heeft de tijd om zelf instrumenten te ontwikkelen voor het ruimtelijk beleid en slechts 28,3% kan in zijn functie als GOA een visie ontwikkelen op het ruimtelijk beleid (Figuren 27 t.e.m. 31).

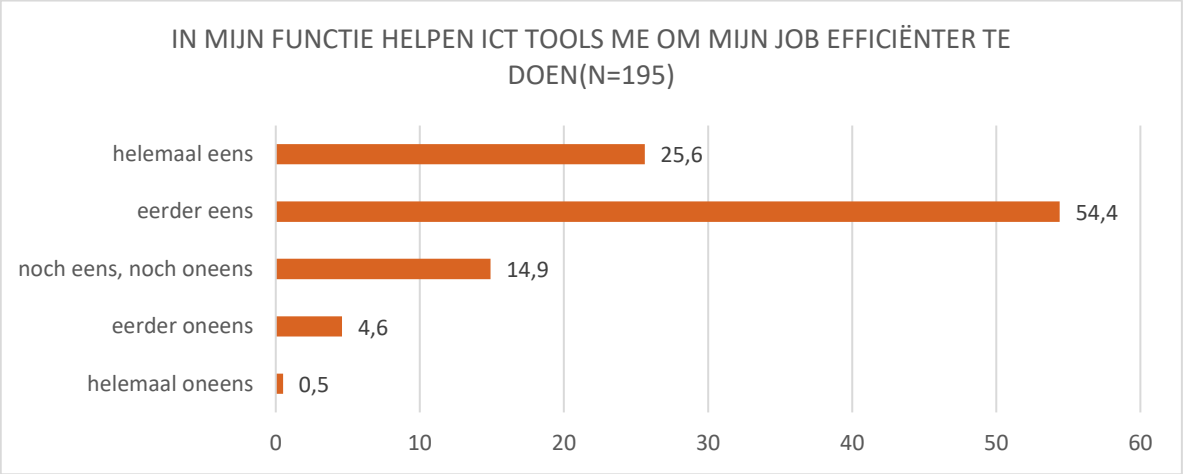
Figuur 27: het voortraject



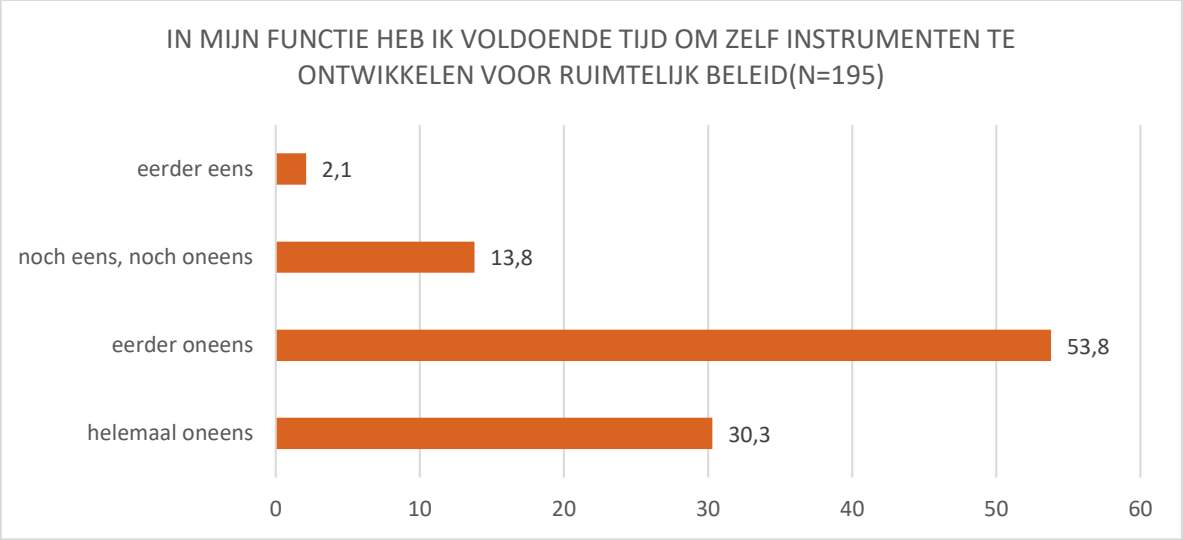
Figuur 28: verbeteren van de workflows



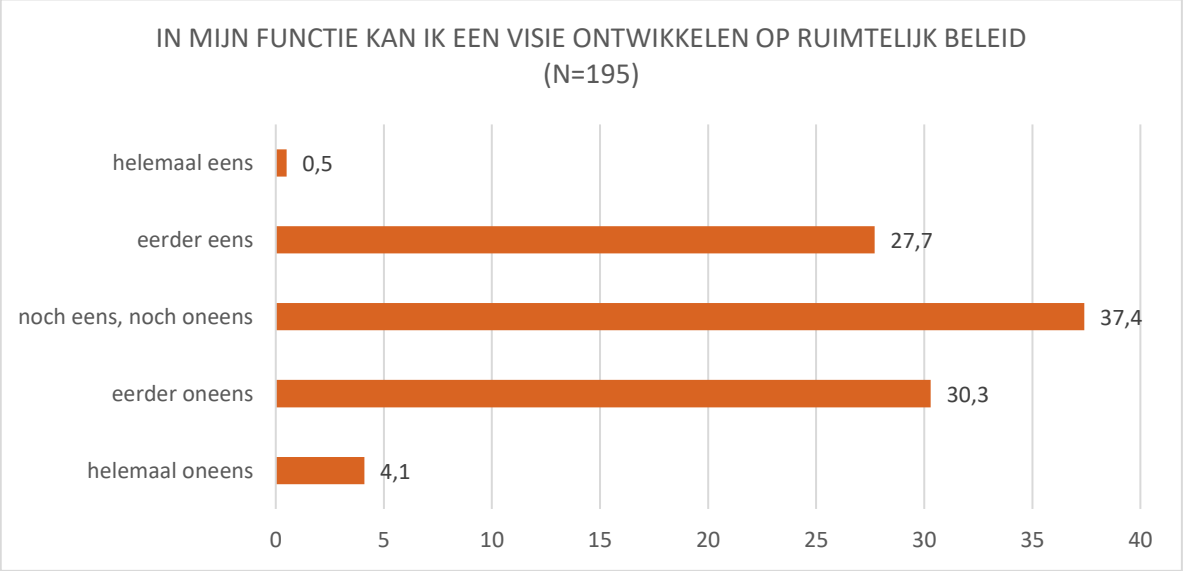
Figuur 29: ICT-tools



Figuur 30: tijd om instrumenten te ontwikkelen

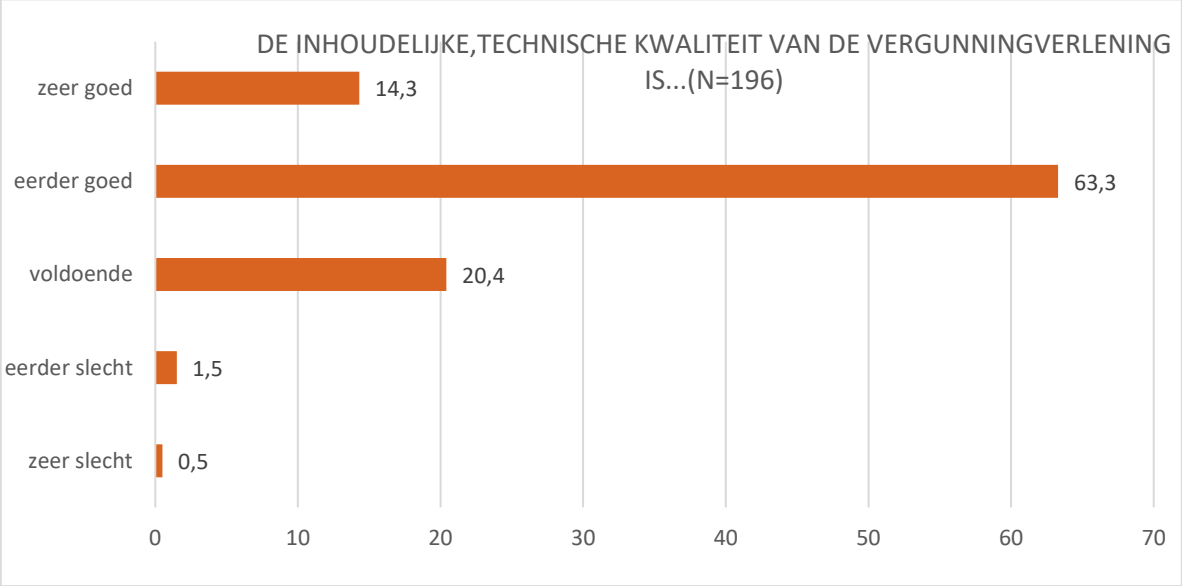


Figuur 31: visie ontwikkeling

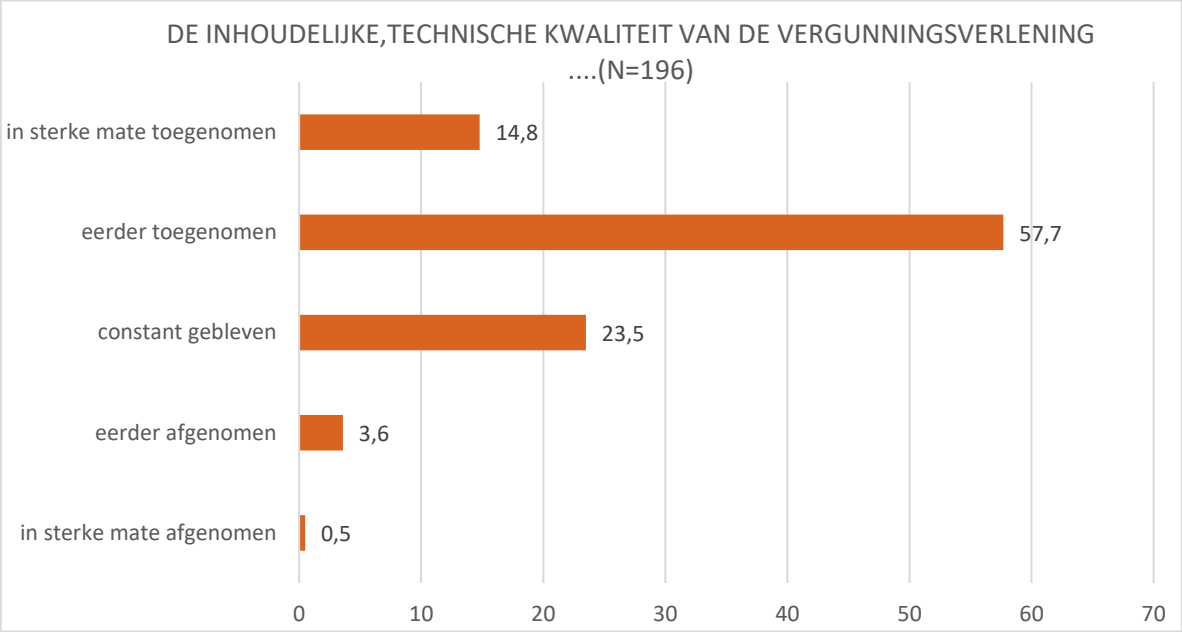


De kwaliteit van de vergunningen is volgens 63,3% van de respondenten eerder goed en volgens 14,3% van de GOA's zeer goed. Slechts 2% (N=4) schat ze in als ondermaats (eerder slecht + zeer slecht) (Figuur 32). 23,5% stelt dat de kwaliteit ook niet gewijzigd is in de tijd, terwijl 72,5% van oordeel is dat deze minstens eerder toegenomen is (Figuur 33). Slechts 4,1% stelt dat de kwaliteit neerwaarts is bijgesteld over de tijd.

Figuur 32: kwaliteit van de vergunningen

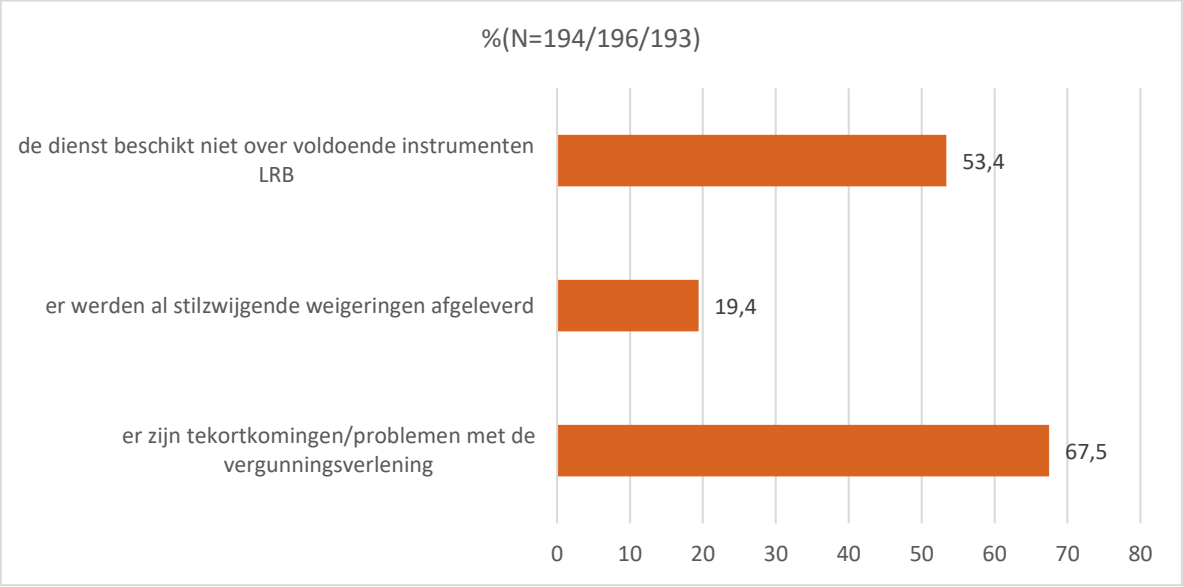


Figuur 33: evolutie van de kwaliteit van de vergunningen



53,4% stelt dat de dienst niet over voldoende instrumenten beschikt voor het lokaal ruimtelijk beleid (LRB). In bijna 1 op 5 gemeenten werden er al stilzwijgende weigeringen afgeleverd en 67,5% van de respondenten is van oordeel dat er ook wel sprake is van tekortkomingen/problemen met de vergunningsverlening (Figuur 34).

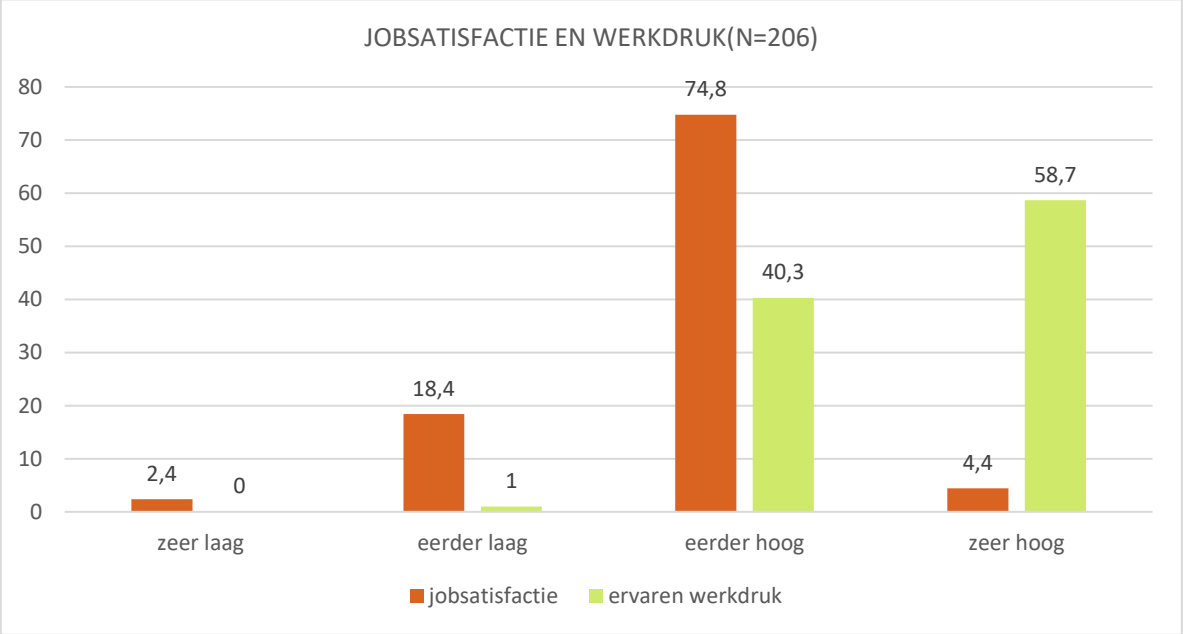
Figuur 34: andere aspecten van een kwaliteitsvolle vergunningsverlening



4.5.2.3 Jobsatisfactie en werkdruk

Bijna 8 op 10 respondenten rapporteert een veeleer hoge tot zeer hoge jobsatisfactie, terwijl 99% tevens aanduidt dat de werkdruk eerder tot zeer hoog is. Gevraagd naar hoe vaak een te hoge werkdruk ervaren wordt, antwoordt 5,8% “zelden” en “zeer zelden”, 33,5% “vaak” en 60,7% “zeer vaak” en “altijd” (Figuur 35 en
Figuur 36). Het is met andere woorden niet zo dat een hoge werkdruk betekent dat mensen niet tevreden zijn over hun eigenlijke job, of omgekeerd. Maar dat een meerderheid toch vaak tot altijd een te hoge werkdruk ervaart, is natuurlijk wel een belangrijk alarmsignaal.

Figuur 35: jobsatisfactie en werkdruk



Figuur 36: frequentie te hoge werkdruk

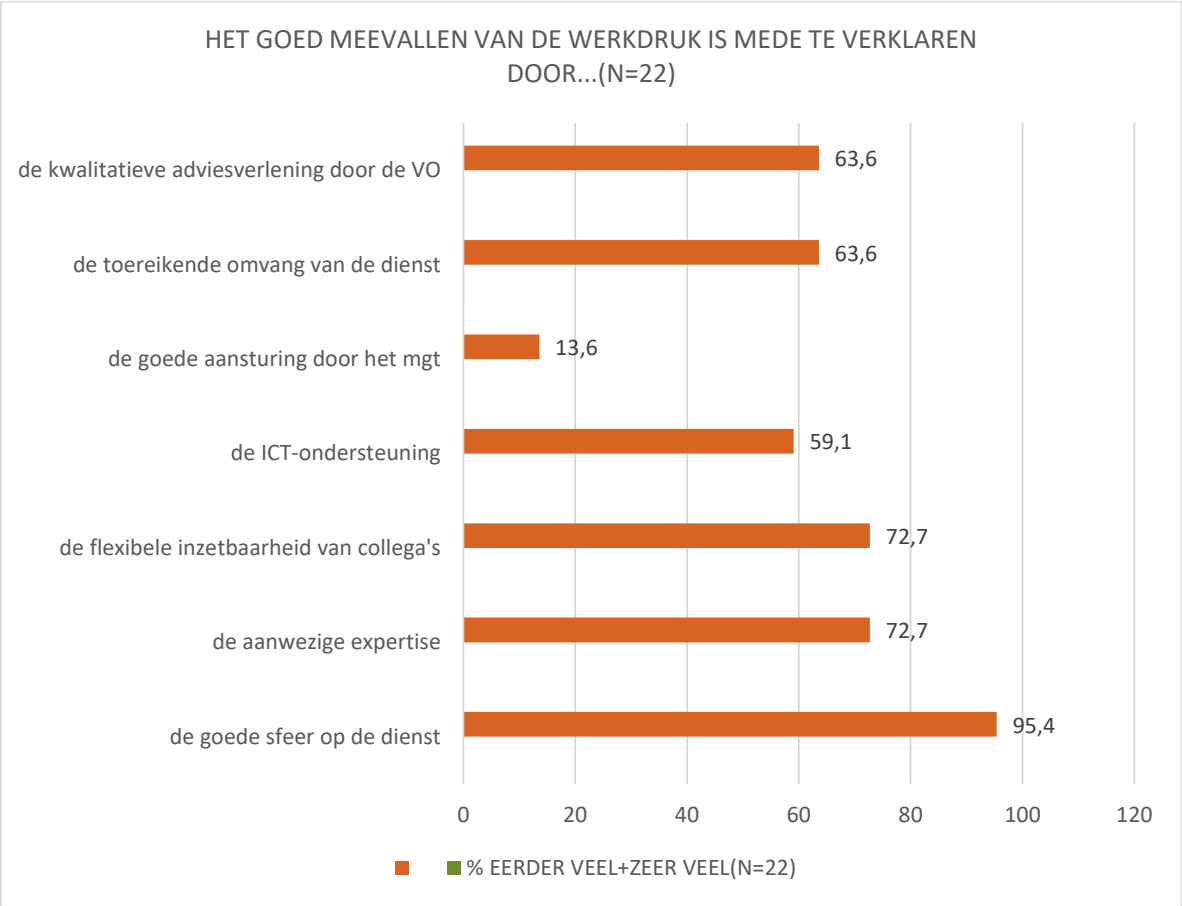
Aan de respondenten die op de vraag in figuur 36 “vaak”, ”zeer vaak” of “altijd aanduidden, werd ook gevraagd naar hoe de werkdruk zich uit in het dagelijks functioneren. Meer dan 1 op 2 antwoorden dat ze zeer vaak of altijd door het vele werk geïrriteerd geraken; 45% van de GOA’s die vaak tot altijd een te hoge werkdruk ervaren, stelt ook zeer vaak tot altijd overuren te presteren; 38,7% van deze groep is zeer vaak tot altijd ontevreden over zijn jobinvulling; bijna 1 op 3 van dergelijke sterk belaste GOA’s moet zijn job zeer vaak tot altijd gehaast doen of heeft een grote werkachterstand en heeft last van burn-out gevoelens (Figuur 37).

Figuur 37: uitingen van werkdruk

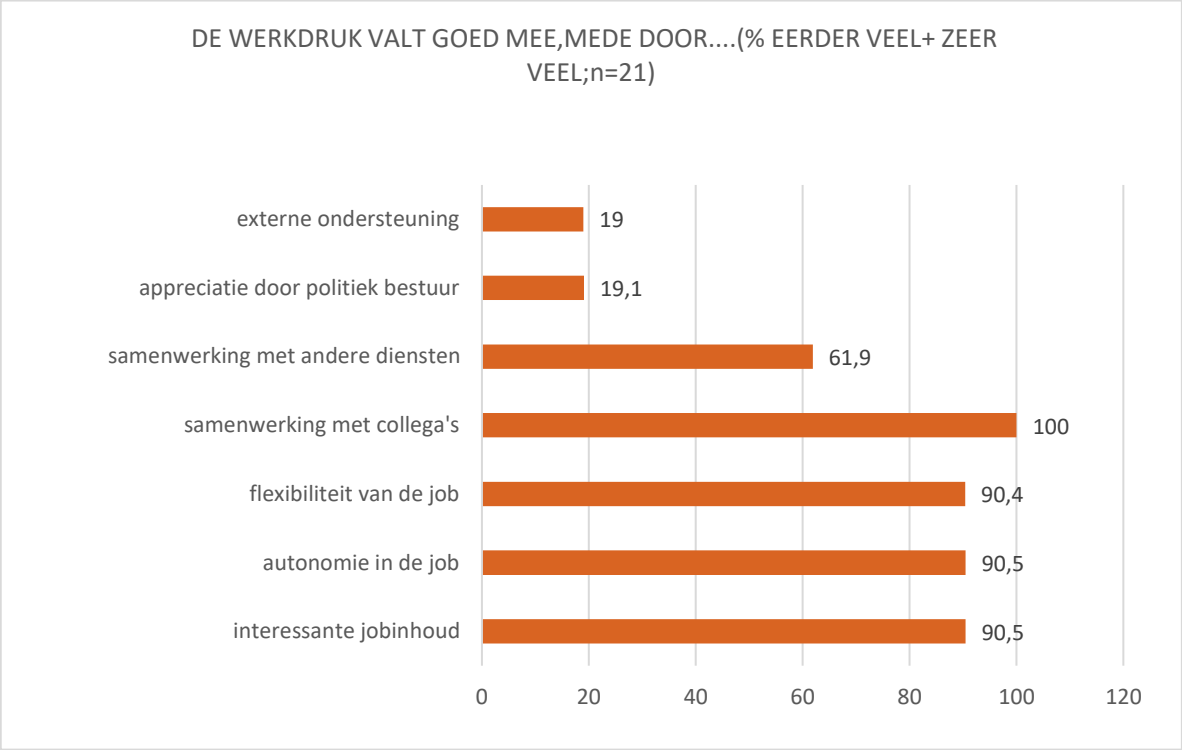
In slechts 22 gemeenten blijkt de werkdruk van GOA’s volgens henzelf wel mee te vallen (
Figuur 38 en

Figuur 39). Gepeild naar de omstandigheden antwoorden meer dan 95% van de respondenten van deze 22 gemeenten dat dit te danken is aan de goede sfeer van de dienst, 73 % van de GOA's wijst naar de aanwezige expertise en de flexibele inzetbaarheid van de collega's. 6 op 10 collega's verwijzen naar de ICT-ondersteuning, 64% naar de toereikende omvang van de dienst en de kwaliteitsvolle ondersteuning door de Vlaamse overheid. Ook aspecten van de job zoals de flexibiliteit, de autonomie en de job inhoud verklaren voor 9 op 10 respondenten waarom de werkdruk in hun gemeente aanvaardbaar is. Ook de samenwerking met de collega's (100%) en met andere diensten (62%) blijken faciliterende omstandigheden. 19% van de respondenten verwijst verder naar de appreciatie door het politieke bestuur enerzijds en naar externe ondersteuning anderzijds.

Figuur 38: determinanten van beheersbare werkdruk-1

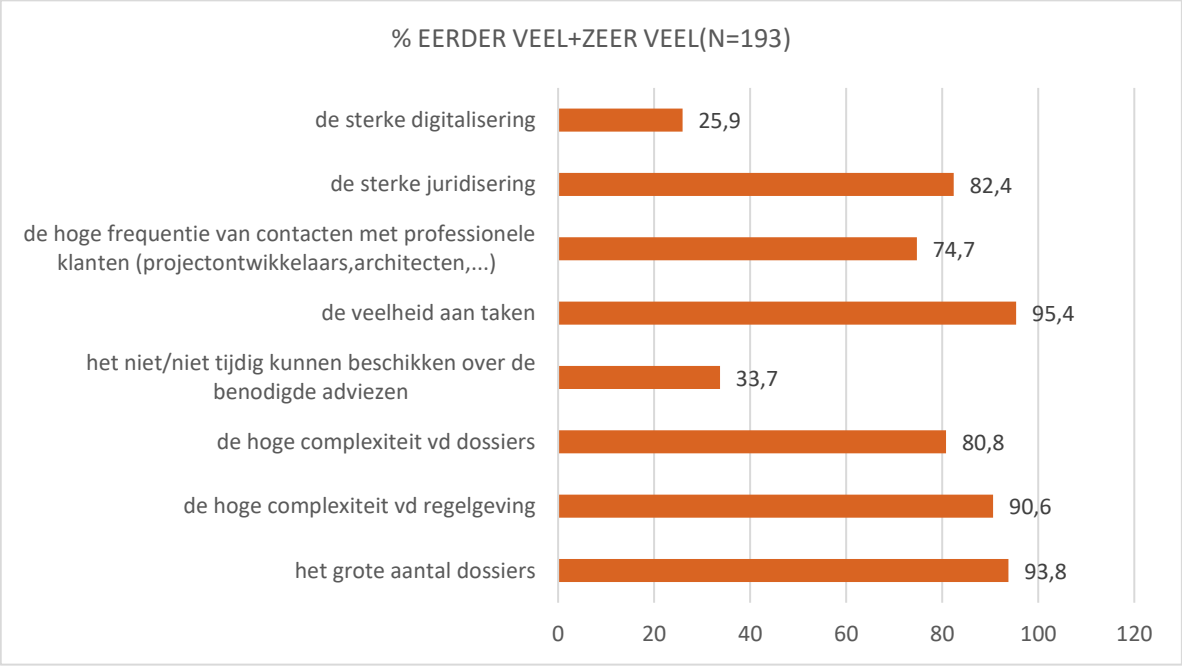


Figuur 39: determinanten van beheersbare werkdruk-2



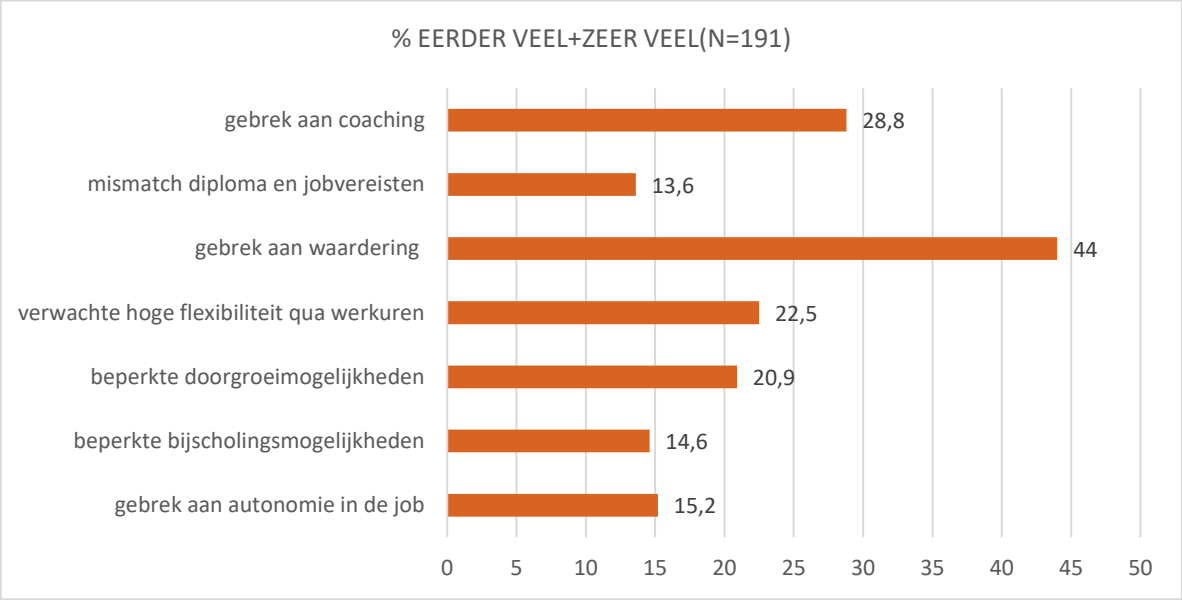
In 193 gemeenten wordt de werkdruk door GOA's wel zeer hoog ingeschat. Wat de job-gerelateerde aspecten betreft (Figuur 40 en Figuur 41) zien we dat de sterke juridisering, de veelheid aan taken, de complexiteit van de dossiers en de regelgeving en het aantal dossiers in meer dan 80% van de gevallen als belangrijke oorzaken van de werkdruk gezien worden. Ook de hoge frequentie van de contacten met professionele klanten (projectontwikkelaars, architecten,…) wordt door meer dan 3/4 van de respondenten als een bepalende factor gezien.

Figuur 40: job-gerelateerde factoren van hoge werkdruk-1



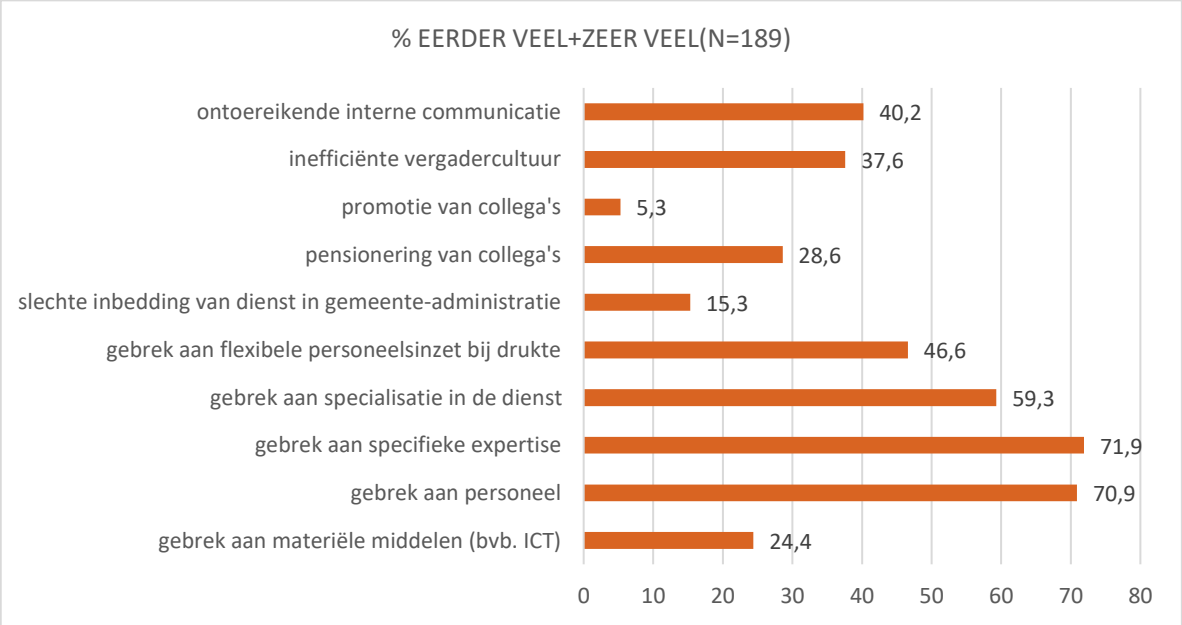
Meer dan 4 op 10 respondenten wijzen ook het gebrek aan waardering aan als verklarende factor voor de werkdruk. 29% stelt dat het gebrek aan coaching een rol speelt. Circa 1/5 van de respondenten verwijst naar de verwachte hoge flexibiliteit qua werkuren en de beperkte doorgroeimogelijkheden.

Figuur 41: job-gerelateerde factoren van hoge werkdruk-2



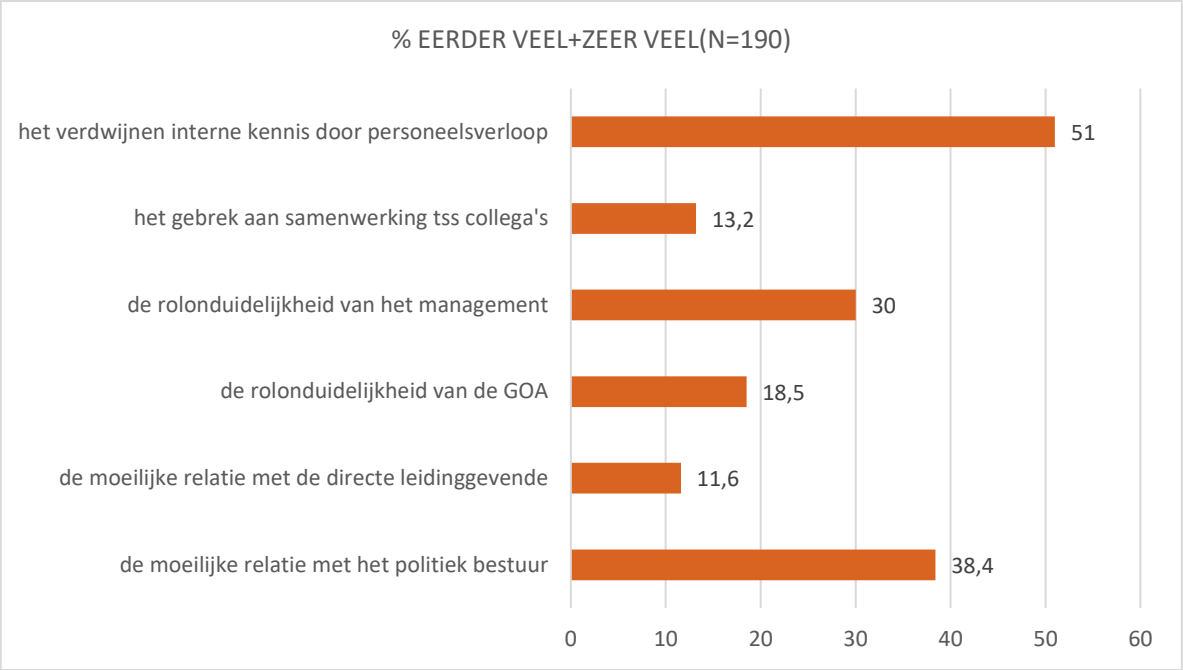
Wat de dienst-gerelateerde aspecten betreft (Figuur 42) blijken het gebrek aan specifieke expertise en de onderbezetting van de dienst doorslaggevende factoren te zijn. Ook het gebrek aan specialisatie wordt in 6 op 10 gevallen aangewezen als een belangrijke determinant van werkdruk. Meer dan 4 op 10 respondenten verwijzen ook nog naar ontoereikende communicatie en een gebrek aan flexibele personeelsinzet bij drukte.

Figuur 42: dienst-gerelateerde factoren van hoge werkdruk



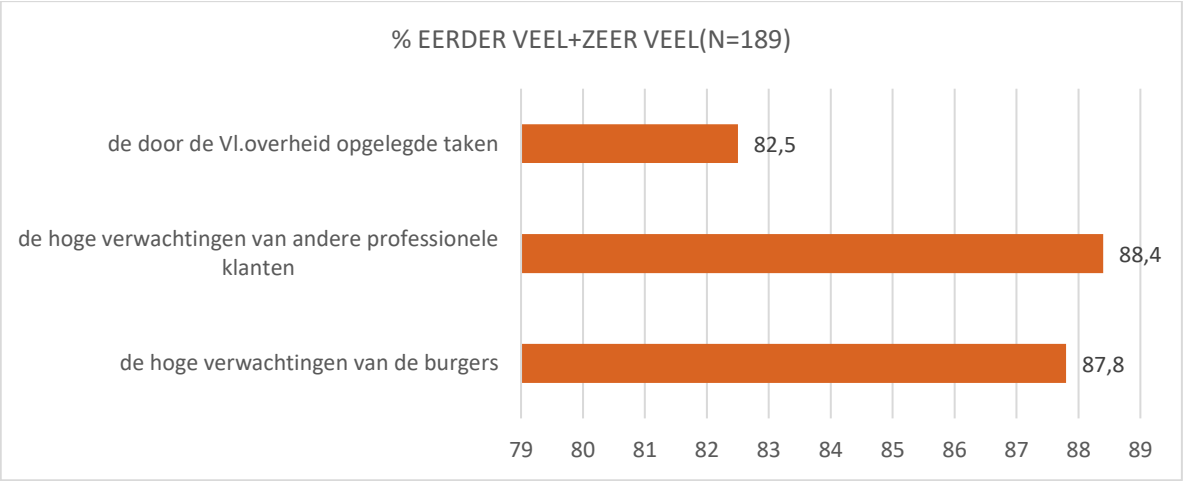
Een belangrijk aspect van de directe werkomgeving (Figuur 43) blijkt het verdwijnen van interne kennis door personeelsverloop te zijn (51%). Ook wordt hier in 38% van de gevallen verwezen naar de moeilijke relatie met het politieke bestuur.

Figuur 43: factoren uit de directe werkomgeving van hoge werkdruk



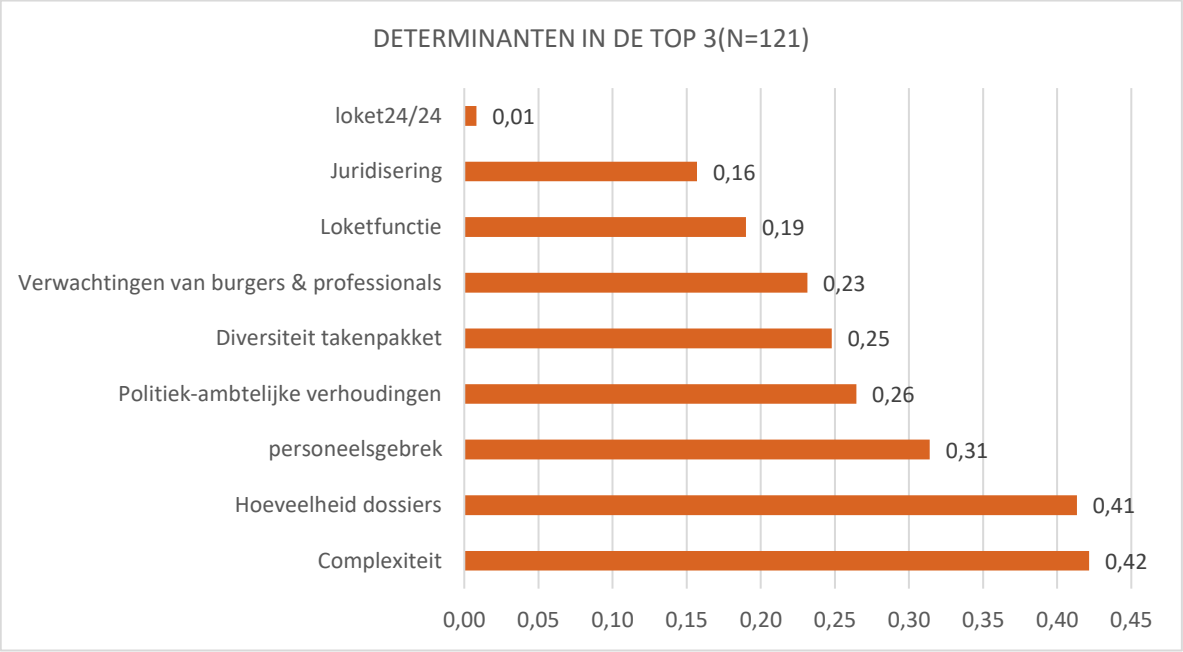
Meer dan 80% van de respondenten is van oordeel dat ook externe factoren, zoals de hoge verwachtingen van burgers en professionele klanten en door de Vlaamse overheid opgelegde taken een rol spelen (Figuur 44).

Figuur 44: externe factoren van hoge werkdruk



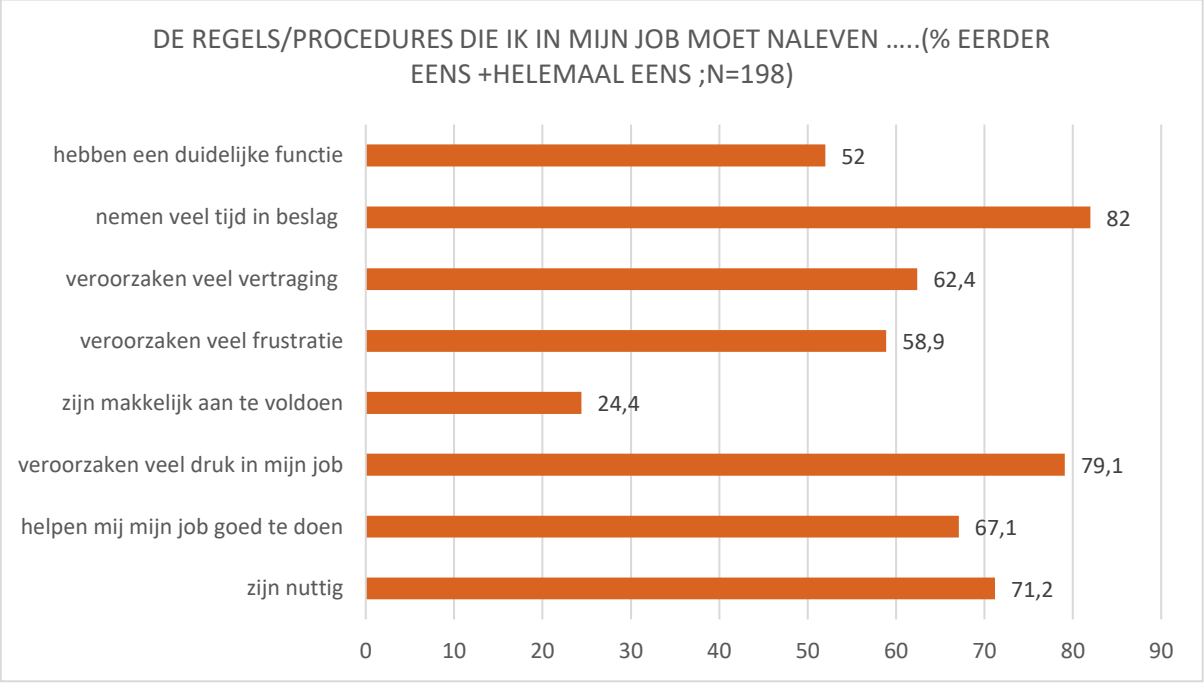
Gevraagd naar de 3 meest bepalende factoren van de hoge werkdruk, verwijzen de respondenten naar de complexiteit van de dossiers en regelgeving, naar het aantal dossiers en naar het personeelsgebrek (Figuur 45).

Figuur 45: top 3 van de factoren van hoge werkdruk



Tot slot werd ook gepeild naar zgn. “red tape” of de aangevoelde belasting die samenhangt met de administratieve regels en procedures. 79% geeft aan dat de regels en procedures effectief veel druk veroorzaken in hun job en 82% stelt dat ze veel tijd in beslag nemen; 59% stelt dat ze veel frustratie veroorzaken en 62% is van oordeel dat ze ook tot vertraging leiden. Anderzijds vindt minstens de helft van de respondenten dat ze een duidelijke functie hebben; 7 op 10 respondenten twijfelt niet aan het nut en meer dan 2/3 van de respondenten stelt dat deze regels en procedures helpen om de job goed uit te voeren (Figuur 46).

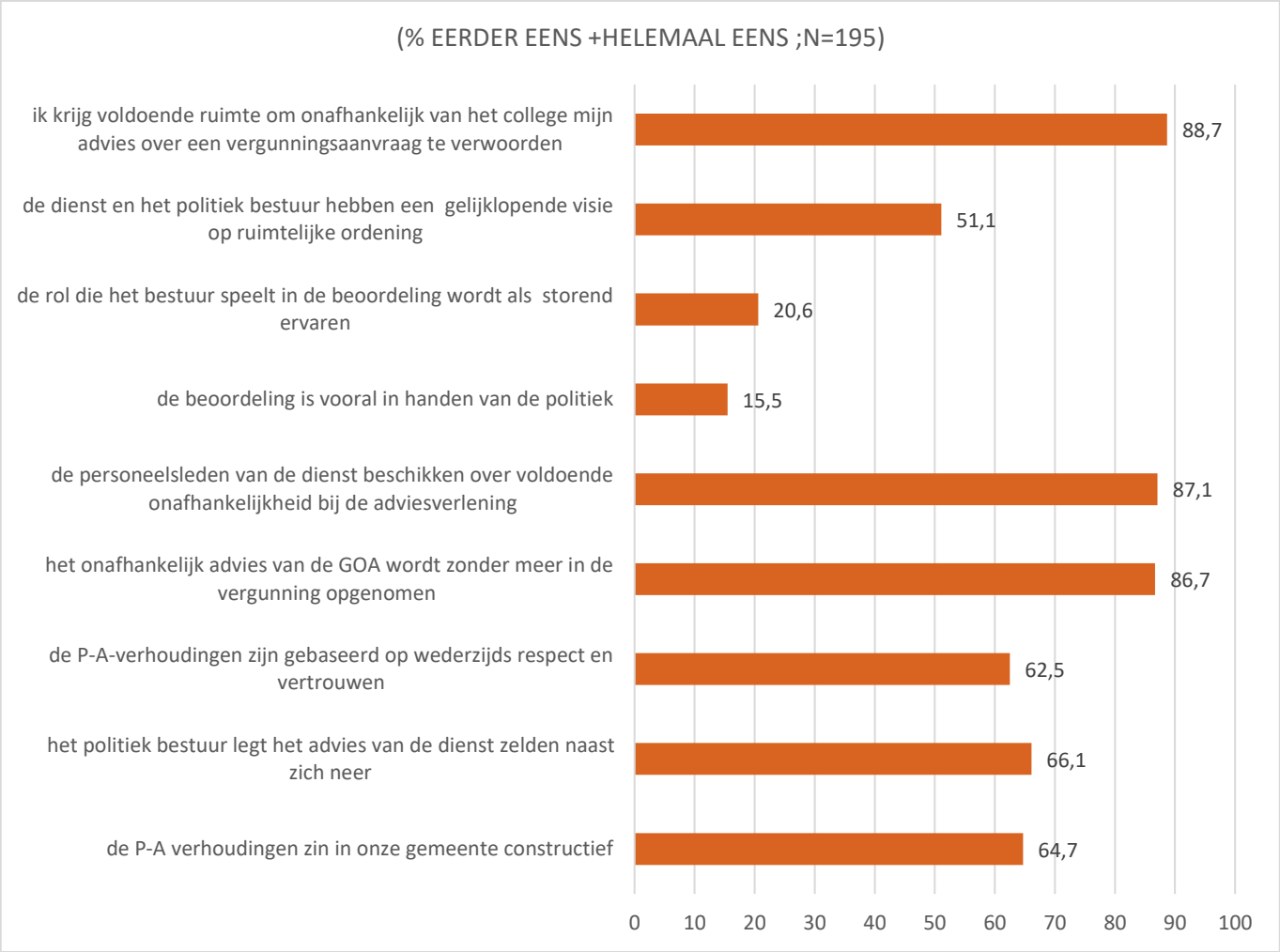
Figuur 46: red tape



4.5.2.4 Politiek-ambtelijke verhoudingen

Inzake de politiek-ambtelijke verhoudingen werd vooreerst gepeild naar hoe vaak het advies van de GOA of zijn vervanger gevolgd werd door het college. Dat blijkt in gemiddeld 89% van de gevallen zo te zijn. Verder blijkt ook bijna 89% van de respondenten het eerder of helemaal eens inzake het feit dat het college de GOA's voldoende ruimte laat om onafhankelijk het advies over de vergunningsaanvraag te verwoorden. Bijna 9 op 10 respondenten is tevens tevreden over zijn onafhankelijk functioneren bij de adviesverlening en stelt dat zijn advies zonder meer in de vergunning wordt opgenomen. Minstens 6 op 10 respondenten stellen dat er wederzijds respect en vertrouwen is, dat het politiek bestuur het advies van de dienst zelden naast zich neer legt en dat globaal de politiek-ambtelijke verhoudingen in de gemeente constructief zijn. Slechts 1 op 6 GOA's die aan het onderzoek participeerden is van mening dat de beoordeling vooral in handen van de politiek is en 4 op 5 ervaren de rol die het bestuur speelt in de beoordeling niet als storend, ook al blijken slechts 1 op 2 respondenten van een gelijklopende visie te gewagen tussen de dienst en het politieke bestuur inzake ruimtelijke ordening (Figuur 47). Het feit dat de politiek het laatste woord heeft, dat die finale beslissing niet noodzakelijk strookt met de eigen visie als GOA, maar de beleidsvoorbereiding wel professioneel is kunnen verlopen met respect voor diens rol, kan gezien worden als een gezonde politiek-ambtelijke praktijk die in een meerderheid van de ondervraagde gemeenten gangbaar blijkt te zijn.

Figuur 47: de politiek-ambtelijke verhoudingen



Tussentijdse conclusie beschrijvende analyse m.b.t. de GOA

De responsgraad bedroeg voor elke inwonerscategorie en Belfius-cluster minstens 50% van de deelnemende besturen. Ook de resultaten van de GOA bevraging zijn met andere woorden representatief te noemen voor de Vlaamse gemeenten en bevatten een voldoende spreiding qua gemeenteprofiel, alsook naar leeftijd en ervaring toe van de GOA. De beschrijvende analyse m.b.t. de GOA bespreekt (1) het profiel van de GOA-respondenten, (2) taakgerelateerde aspecten, (3) jobsatisfactie & werkdruk en (4) politiek-ambtelijke verhoudingen. We concluderen hieronder beknopt per deelaspect.

Profiel: De GOA-respondent beschikt vooral over juridische (81%), planologische (78%) en ontwerpende expertise (63%). Minder dan 1/3 van de respondenten geeft echter aan ook over een gedegen kennis van milieugerelateerde wetgeving te beschikken. Inzake vooropleiding merken we op dat de GOA-functie door een vrij gevarieerde groep wordt opgenomen. Een grote minderheid van de bevraagde GOA's behaalde daarbij een masterdiploma stedenbouw en ruimtelijke planning (39%). De gemiddelde omgevingsambtenaar lijkt met andere woorden in de eerste plaats nog meer beslagen in aspecten van ruimtelijke ordening dan in milieu (ook al is de integratie tot 'omgeving' al enige tijd achter de rug) en de opleidingsachtergrond is zeker niet beperkt tot het diploma dat wellicht door sommigen het eerst met de job zou worden geassocieerd.

Taak: De GOA-respondent is naast het verlenen van vergunningen (97%) vooral actief op het vlak van ruimtelijke visievorming (76%), ruimtelijke planning (69%) en handhaving (61%). De technische kwaliteit van vergunningen is volgens een kleine meerderheid van de respondenten veeleer goed (63%), maar een meerderheid geeft ook aan dat er sprake is van tekortkomingen/problemen op dit vlak (67%). Slechts een minderheid van de respondenten geeft aan in zijn functie als GOA een visie te kunnen ontwikkelen op het ruimtelijk beleid (28%) en kan zich toeleggen op het verbeteren van workflows (44%). Amper 2% geeft aan tijd te hebben om zelf instrumenten te ontwikkelen voor het ruimtelijk beleid. Verder geeft meer dan de helft van de GOA's aan dat de dienst niet over voldoende instrumenten beschikt voor een goed lokaal ruimtelijk beleid (53%).

Jobsatisfactie en werkdruk: Ondanks de vaststelling dat voor quasi alle respondenten de werkdruk eerder tot zeer hoog ligt (99%), rapporteert bijna 8 op 10 respondenten een eerder hoge tot zeer hoge jobsatisfactie. Uit eerder HR-onderzoek weten we echter dat beide vaststellingen elkaar niet noodzakelijk hoeven uit te sluiten: een (te) drukke baan kan perfect samengaan met een groot werkplezier, al blijft de vaststelling dat een meerderheid vaak tot altijd een te hoge werkdruk ervaart natuurlijk wel een belangrijk (alarm)signaal. De te hoge werkdruk manifesteert zich met name ook concreet in dagelijks functioneren, zoals via een verhoogde irritatie (53%), het presteren van overuren (45%), het ervaren van werkachterstand (32%) en het ontevreden zijn over de jobinvulling (38%). Factoren die bijdragen tot het ervaren van een aanvaardbare werkdruk zijn vooral gerelateerd aan dienstgerelateerde aspecten, waarbij een goede sfeer op de dienst (95%), de aanwezige expertise (72%) en het flexibel inzetbaar zijn van collega's (72%) worden benoemd. Gevraagd naar de 3 meest bepalende factoren van hoge werkdruk verwijzen respondenten naar de complexiteit van de dossiers en regelgeving, naar het hoge aantal dossiers en naar personeelsgebrek.

Politiek-ambtelijke verhoudingen: Inzake de samenwerking met de politiek komen er gemengde signalen naar voren uit de bevraging. Enerzijds geeft een ruime meerderheid van GOA's aan tevreden te zijn over zijn onafhankelijk functioneren bij de adviesverlening (88%) en stelt men dat de politiek-ambtelijke verhoudingen in de gemeente constructief verlopen (64%). Een kleine

minderheid geeft slechts aan dat de rol die het bestuur speelt in de beoordeling van vergunningen als storend wordt ervaren (20%). Wel blijkt de relatie met het politieke bestuur een van de factoren uit de directe werkomgeving te zijn die meespeelt in het ervaren van hoge werkdruk (38%). Ook oordeelt slechts 1 op 2 respondenten dat er sprake is van een gelijklopende visie tussen de dienst en het politieke bestuur inzake ruimtelijke ordening. Er lijkt dus in een meerderheid van de besturen wel sprake te zijn van een gezonde politiek-ambtelijke praktijk waarbij de beleidsvoorbereiding professioneel kan verlopen, ook al stroken de finale politieke beslissingen niet steeds met de eigen ambtelijke visie als GOA.

4.5.3 Omgevingsdiensten: op zoek naar relevante verschillen tussen gemeenten

Voor de bevraging die betrekking had op de omgevingsdienst werd nagegaan of er verschillen zijn in gepercipieerde werkdruk, het aantal taken en ruimtelijke visievorming tussen gemeenten van een verschillende omvang en behorende tot verschillende Belfius-clusters.

In kolom 2 van Tabel 9 worden de gemeenten ingedeeld in 6 inwonerscategorieën; in kolom 3 is de analyse gericht op de verschillen tussen gemeenten met minder dan 10000 inwoners en de rest van de gemeenten. In kolom 4 wordt gerapporteerd over de testen die tot doel hadden verschillen te identificeren tussen de 6 Belfius-clusters. Kolom 5 rapporteert de resultaten van de testen waarbij de landelijke en woongemeenten samengenomen worden en vergeleken worden met alle andere gemeenten. Indien de onderzochte verschillen niet significant zijn, dan wordt dit in de tabel aangegeven met “n.s”.

Tabel 12: verschillen analyse survey dienst

variabele	6 inwonerscategorieën	<10000 inwoners versus alle andere gemeenten	6 Belfius-clusters	Landelijke+ woon-gemeenten versus alle andere gemeenten
Werkdruk: meer dan 75% van de staf schat te werkdruk te hoog in (freq=52.2%)	n.s	68.6% vs 48.1%	n.s	n.s
Aantal taken (gem=5.22; st.dev=2.71)	<5000=6 5001-10000=6,54 10001-20000=5,38 20001-30000=5,36 30001-50000=3,43 >50000=3	6.4 vs 4.92	Grote en regionale steden=2,9 landelijke gemeenten=6,4	5.71 vs 4.63
Er wordt relatief of zeer veel ingezet op ruimtelijke visievorming; else=0.(freq=41.4%)	<5000=14,3% 5001-10000=21,4% 10001-20000=40,3% 20001-30000=50% 30001-50000=61,9% >50000=55,6%	20% vs 47%	n.s	n.s

Op het vlak van werkdruk leert de analyse via de Cramer’s V test dat er geen significante verschillen zijn tussen de 6 inwonerscategorieën. Evenwel zien we dat bij kleine gemeenten een

grotere groep (68,6%) aangeeft dat meer dan 75% van de dienst de werkdruk te hoog aanvoelt dan bij de overige gemeenten (48,1%)(Chi²=4.64; p=0.03; n=164). De verschillen tussen Belfius-clusters zijn evenmin significant.

Inzake <u>het aantal opgenomen taken</u> binnen de omgevingsdienst wijst de variantie-analyse uit dat er significante verschillen bestaan tussen de 6 categorieën van gemeenten, waarbij kleine gemeenten doorgaans meer taken opnemen. Dat blijkt tevens uit de resultaten vermeld in kolom 3: omgevingsdiensten in gemeenten met minder dan 10000 inwoners nemen gemiddeld 6,4 taken op versus 4,92 taken in de andere gemeenten; deze verschillen zijn ook significant (t=3.02; df=169; p=0.001). Dit illustreert het feit dat in kleinere besturen vaker taken gecombineerd worden in één dienst, terwijl grotere besturen taken sneller in gespecialiseerde diensten onderbrengen. **Ook op het niveau van de Belfius-clusters zien we significante verschillen. De analyse wijst vooral op grote verschillen tussen grote en regionale steden versus landelijke gemeenten** (F=3.23; p=0.008; n=168). Wanneer landelijke gemeenten en woongemeenten worden samengenomen en vergeleken met alle andere gemeenten dan blijkt dat landelijke en woongemeenten gemiddeld 5,71 taken opnemen versus 4,63 in de andere gemeenten; het verschil is ook statistisch betekenisvol (t=2.61;df=166; p=.005).

Ten slotte analyseerden we de verschillen inzake het zich inzetten op het vlak van **<u>visievorming</u>**. Ook hier geeft de Chi² test aan dat er **significante verschillen voorkomen tussen de 6 inwonerscategorieën** (Chi²=12.12; df=5; p=0.03). Gemeenten met minder dan 10000 inwoners zetten slechts in 1 op 5 gevallen in op visievorming versus bijna 1 op 2 in de grotere gemeenten (Chi²=8.34; df=1;p=0.004). **Dit voedt de hypothese dat schaalgrootte ertoe doet om strategische beleidscapaciteit op te bouwen en een onderbouwde beleidsvisie uit te werken,** maar dat er tegelijkertijd geen garantie is dat dat dan ook effectief gebeurt. Op het niveau van de Belfius-clusters zijn de verschillen tussen de gemeenten evenwel niet statistisch betekenisvol.

Tussentijdse conclusie

Globaal zien we dus significante verschillen voorkomen tussen gemeenten van een verschillende omvang op het vlak van werkdruk, aantal taken en inzet op visievorming. De meest uitgesproken verschillen merken we daarbij op tussen de kleine gemeenten (<10 000 inwoners) die de werkdruk hoger inschatten, meer taken opnemen en minder inzetten op visievorming versus alle andere gemeenten.

4.5.4 Survey GOA: verschillen tussen gemeenten

Tabel 13: verschillen analyse survey GOA

variabele	6 inwonerscategorieën	<10000 inwoners versus alle andere gemeenten	6 Belfius-clusters	Landelijke+ woon-gemeenten versus alle andere gemeenten
werkdruk: dummy-variabele: te hoge werkdruk=altijd+zeer vaak=1; else=0	n.s	n.s.	n.s	n.s
aantal taken (gem=3.3; st.dev=1.22)	<5000=2.67 5001-10000=3.51 10001-20000=3.69 20001-30000=3.16 30001-50000=2.65 >50000=1.92	n.s.	grote en regionale steden=1.8 landelijke gemeenten=3.34; woongemeenten=3.7	3.57 vs 3

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt zijn er **geen significante verschillen qua GOA's met een zeer hoge werkdruk tussen gemeenten met een verschillend socio-economisch profiel (Belfius-clusters) noch tussen gemeenten van een verschillende schaal.**
Inzake het aantal taken zijn de verschillen tussen de inwonerscategorieën wel significant; de gemeenten met 5000 tot 20000 inwoners laten duidelijk significant hogere gemiddelden optekenen dan de grootste gemeenten (F=6.80;df=5;p<0.001). Dit wordt bevestigd indien het aantal taken geanalyseerd wordt op basis van de Belfius-clusters. Grote en regionale steden laten een beduidend lager aantal taken/GOA optekenen dan de landelijke en woongemeenten (F=6.29;df=1;p<0.001). Dit wordt tevens bevestigd wanneer landelijke gemeenten en woongemeenten samen vergeleken worden met de andere types van gemeenten (t=3.36; df=201; p<0.001).

Tussentijdse conclusie

In tegenstelling tot de dienst-bevraging zien we bij de GOA-bevraging geen verschillen in de gepercipieerde te hoge werkdruk tussen gemeenten met een verschillende schaal en socio-economisch profiel. Wel zien we ook hier dat binnen grotere gemeenten het aantal opgenomen taken per GOA lager ligt dan bij kleinere gemeenten, wat we denken te kunnen verklaren door de grotere mogelijkheid tot specialisatie in grotere gemeenten.

4.5.5 Verklarende analyses m.b.t. omgevingsdienst

In dit luik worden de resultaten van de multivariate analyses voorgesteld, die betrekking hebben op de afhankelijke variabelen gerelateerd aan de omgevingsdienst, met name de gemiddelde

werkdruk[7]. Dit luik omvat ook de relatief technische uitleg van de manier waarop de analyse is opgebouwd, maar dat is o.i. cruciaal om mee te geven voor een juist begrip van de uitkomsten van de analyse.

4.5.5.1 Multivariate analyse m.b.t. de gemiddelde werkdruk

De multivariate analyse heeft tot doel de verschillen in werkdruk te verklaren aan een hand van de factoren opgesomd in het conceptueel model. Centraal in het conceptueel model staan resp. jobaspecten (JOB), werkomgevingsgerelateerde factoren (WOMG), organisatie- en dienstgerelateerde factoren (DIENST) en externe factoren (EXT).

Veel van de bepalende items in de vragenlijst zijn gebaseerd op vragen 3.7 en 3.8:

Q3.7 Hoe bepalend zijn volgende aspecten voor de globale werkdruk op de dienst?

	helemaal niet	zeer weinig	eerder weinig	eerder veel	zeer veel
de toegenomen digitalisering	☐	☐	☐	☐	☐
de professionaliteit van externe partijen	☐	☐	☐	☐	☐
de samenwerking met andere diensten	☐	☐	☐	☐	☐
de samenwerking met private bureaus, consultants en intercommunales	☐	☐	☐	☐	☐
het aantal te verwerken dossiers(=vragen, vergunningen, planningsinstrumenten,...)	☐	☐	☐	☐	☐
de toegenomen complexiteit van de dossiers	☐	☐	☐	☐	☐
de vele contacten met de klanten	☐	☐	☐	☐	☐
de opdrachten opgelegd door de Vlaamse overheid	☐	☐	☐	☐	☐
andere:	☐	☐	☐	☐	☐

[7] De resultaten van de multivariate analyse met als afhankelijke variabele de uitstroom worden in dit rapport niet opgenomen, omdat de analyse geen significante meerwaarde bleek te hebben.

Q3.8 Hoe bepalend zijn volgende aspecten voor de globale werkdruk op de dienst?

	helemaal niet	zeer weinig	eerder weinig	eerder veel	zeer veel
het gebrek aan personeel in de dienst	☐	☐	☐	☐	☐
de relatie met het politieke bestuur	☐	☐	☐	☐	☐
de complexiteit van de regelgeving	☐	☐	☐	☐	☐
de verwachtingen van burgers	☐	☐	☐	☐	☐
de verwachtingen van externe professionele partijen	☐	☐	☐	☐	☐
andere:	☐	☐	☐	☐	☐

Deelvragen van vragen 3.7 en 3.8 werden verder aangevuld met andere vragen om tot de volgende concepten te komen:

Samenstelling variabele JOB:

Vraagnummer	Bevraagd aspect
3.7.1.	Toegenomen digitalisering
3.7.5.	Toegenomen aantal dossiers
3.7.6.	Toegenomen complexiteit van de dossiers
3.8.3.	Complexe regelgeving
3.7.7.	De contacten met de klanten
3.7.1.	De toegenomen digitalisering
3.14.	De gepercipieerde kwaliteit van de vergunningsverlening
2.6.	Planningsinstrumenten laten een kwalitatief lokaal ruimtelijk beleid toe
3.20.	Stilzwijgende weigeringen

De variabele WOMG is gebaseerd op de vraag 3.8.2. die gerelateerd is aan de politiek-ambtelijke relaties.

De variabele DIENST is gerelateerd aan volgende enquête-items:

Vraagnummer	Bevraagd aspect
2.3.	Aantal taken= som van de aangeduide taken
2.7.	Opnemen van handhavingstaken
2.10.	Het plegen van vooroverleg
2.11.	Het inzetten op grond- en pandenbeleid
3.8.1.	De bezetting van de dienst
3.7.3.	Samenwerking tussen de verschillende bij vergunningen betrokken diensten
3.9.	Coping door het bestuur: zoeken naar oplossingen
3.7.4.	Samenwerking met externen

4.20.	Uitstroom van personeel
3.5.	Langdurige uitval

De variabele externe factoren (EXT) bevat volgende items:

Vraagnummer	Bevraagd aspect
3.7.2.	De professionaliteit van de partijen
3.8.4.	De verwachtingen van de burgers
3.8.5.	De verwachtingen van de professionals
3.7.8.	De opdrachten voor de Vlaamse overheid

Vooraleer deze factoren op te nemen in de logistische regressie werd voor elke van de aspecten de gerelateerde en vergelijkbare schaalitems getest op hun interne consistentie met behulp van een Cronbach's alfa analyse. De Cronbach's alfa varieert tussen 0 en 1 en is bij voorkeur hoger dan 0.70 om van een sterke correlatie tussen de items die een bepaald concept testen te kunnen spreken.
In onderstaande tabel wordt de Cronbach's alfa voor de diverse variabelen gerapporteerd.

Concept	Opgenomen items	Cronbach's alfa
JOB1	3.7.1/3.7.5/3.7.6/3.7.7/3.8.3	0.467
JOB2	3.7.5/3.7.6/3.7.7/3.8.3	0.584
EXTERN1	3.7.2/3.8.4/3.8.5/3.7.8	0.467
EXTERN2	3.8.4/3.8.5/3.7.8	0.536

Omdat de Cronbach's alfa<0.7 wordt de voorkeur gegeven om in de verdere analyse de afzonderlijke vraagitems mee te nemen, i.p.v. de samengestelde variabelen JOB1/JOB2/EXTERN1/EXTERN2.

Voor de multivariate analyse wordt vertrokken van vraag Q.3.3:

Q3.3 Onderstaande vragen hebben betrekking op de dienst omgeving als geheel.
Hoeveel % van het personeel (bij benadering) schat de werkdruk te hoog in?

- ☐ minder dan 10%
- ☐ 11 à 25%
- ☐ 26 à 50 %
- ☐ 51 a 75%
- ☐ meer dan 75%

Voor de multivariate analyse wordt beroep gedaan op een logistische regressie-analyse. Deze vorm van regressie-analyse vereist dat de afhankelijke variabele een dichotoom karakter heeft (waarden 1/0). De afhankelijke variabele van deze multivariate schatting betreft de dummy "WERKDRUKZEERHOOG" die de waarde 1 aan neemt telkens de antwoordcategorie "meer dan 75%" werd aangeduid en 0 voor alle andere aangeduide categorieën. Niet ingevulde antwoorden worden

als missings gecatalogeerd. Deze benadering impliceert dat de impact van een geheel van factoren wordt onderzocht voor die diensten waar de werkdruk als de hoogste van de steekproef wordt gepercipieerd.

De antwoordfrequenties voor vraag Q.3.3. worden hieronder weergegeven.

	frequentie	valide %
minder dan 10%	7	4,3
11 à 25%	8	4,9
26 à 50%	20	12,2
51 à 75%	43	26,2
meer dan 75%	86	52,4
totaal ingevulde antwoorden	164	100
niet ingevuld/9999	136	
totale populatie	300	

In onderstaande analyse worden alle items uit het conceptueel model opgenomen. Aanvullend wordt ook gecontroleerd voor het type van gemeente. Daartoe worden de gemeenten ingedeeld in 6 Belfius-clusters. De cluster die betrekking heeft op de grootsteden wordt als referentiecategorie gehanteerd. Zoals vereist bij een logistische regressie worden alle verklarende variabelen die geen metrisch karakter hebben eerst omgevormd in dummy-variabelen.

Om logistische modellen te evalueren wordt beroep gedaan op de Omnibus test, die een Chi^2-verdeling volgt en waarvoor idealiter de p-waarde die het significantieniveau bepaalt maximum 0.05 dient te bedragen. Aanvullend geeft de Nagelkerke pseudo R^2 een indicatie van de verklaarde variantie in de afhankelijke variabele door het gehanteerde model. Hoe hoger deze R^2 waarde hoe sterker de verklaringskracht van het model. Verder wordt ook gekeken naar de classificatietabellen. Deze worden berekend voor een model zonder (classificatiemodel voor) en met de verklarende variabelen (classificatiemodel na). Idealiter is het % correct geclassificeerde waarnemingen met in het model inbegrip van de verklarende variabelen hoger dan bij het model zonder de verklarende variabelen. Het % correct geclassificeerde waarnemingen in het model met inbegrip van de verklarende variabelen moet minimaal 70% bedragen om van een goed presterend model te kunnen spreken.

De Omnibus test voor dit model wijst uit dat het model statistisch relevant is (Chi^2= 85,364; d.f.=27; p<,001). De Nagelkerke pseudo R^2 bedraagt 66,4%. Het percentage correct geclassificeerde waarnemingen stijgt van 52,4% in het zgn.lege model naar 83,9% in het model met alle opgenomen variabelen.

Onderstaande tabel geeft de resultaten weer van de logistische schatting (N=124). In de tabel wordt de coëfficiënt van de variabele (beta) opgenomen om inzicht te verwerven in het teken van het effect. In de derde kolom wordt EXP(B) weergegeven. Dit zijn de zgn. odds ratio's die de impact van de variabele weergeven. De odds ratio van 5,26 voor de variabele digitalisering geeft aan dat indien de variabele=1 (eerder eens of helemaal eens met de stelling dat de toegenomen digitalisering tot meer werkdruk leidt), de kans dat in die gemeente 75% of meer van het personeel op de dienst een te hoge werkdruk ervaart 5 keer zo groot is dan in andere gemeenten. In de laatste kolom worden de p-waarden weergegeven die toelaten na te gaan of een variabele een significante impact heeft. In de modellen die volgen wordt het significantie-niveau op 5% gezet. Variabelen met een p-waarde van 5% of minder worden als statistisch betekenisvol geduid.

Wanneer alle relevante deelitems uit het model worden meegenomen dan blijken **vooral de aan de dienst gerelateerde variabelen een significante impact te hebben op het al of niet voorkomen van hoge werkdruk bij meer dan 75% van de werknemers van de dienst. Het hoge aantal taken, het inzetten op handhaving, het gebrek aan personeel en veel tot zeer veel langdurige uitval leiden tot grotere aantallen werknemers die overbelast zijn**. **Samenwerking met andere diensten en besturen die naar oplossingen zoeken gaan samen met minder werkdruk**. Indien we het significantieniveau verlagen tot 10% komt ook de afwezigheid van uitstroom en de samenwerking met private bureaus, consultants en intercommunales als relevante items hier in beeld.

Op het vlak van jobaspecten blijkt enkel de toegenomen digitalisering samen te gaan met een hogere werkdruk bij een overgroot deel van de medewerkers. Op een lager significantieniveau komt ook het beschikbare instrumentarium als relevant item hier naar voren. **De relatie met het politieke bestuur heeft geen impact. Bij de variabelen gerelateerd aan de externe omgeving blijkt, in samenspel met alle andere factoren, enkel de variabele gerelateerd aan de opdrachten vanuit de Vlaamse overheid impact te hebben op de werkdruk, naast op een lager significantieniveau ook de verwachtingen van professionals. Ten slotte stellen we vast dat de kans op het aantreffen van een dienst met meer dan 75% personeelsleden die de werkdruk te hoog vinden, significant hoger is in kustgemeenten dan in grootsteden.**

Tabel 14: Resultaten logistische schatting. Afhankelijke variabele = werkdruk dienst. Statistisch significante resultaten ($p \leq 0,05$) aangeduid in vet en rood.

	Beta	Exp(B)	Sig.
JOBGERELATEERDE VARIABELEN			
digitalisering	**1,659**	**5,256**	**0,02**
aantal dossiers	25,85	1,68522E+11	1,00
complexiteit van de dossiers	3,369	29,048	0,22
complexiteit van de regelgeving	-2,036	0,13	0,27
contacten met de klanten	-0,258	0,772	0,81
kwaliteit van de vergunningenverlening	0,511	1,668	0,74
beschikbaar instrumentarium	-1,627	0,196	0,06
stilzwijgende weigeringen	0,492	1,636	0,62
WERKOMGEVINGSGERELATEERDE VARIABELEN			
relatie met politiek bestuur	0,323	1,381	0,63
DIENSTGERELATEERDE VARIABELEN			
aantal taken	**0,411**	**1,508**	**0,00**
handhavingstaken	**1,848**	**6,349**	**0,02**
intensief vooroverleg	0,445	1,56	0,75
intensief grond- en pandenbeleid	-0,407	0,666	0,52
gebrek aan personeel	**3,139**	**23,084**	**0,00**
samenwerking met de andere diensten	**-2,111**	**0,121**	**0,01**
coping bestuur: gezocht naar oplossingen	**-2,831**	**0,059**	**0,01**
samenwerking met private bureaus, consultants en intercommunales	1,48	4,395	0,07
veel tot zeer veel langdurige uitval	**2,697**	**14,831**	**0,01**
geen uitstroom	2,377	10,769	0,07
VARIABELEN GERELATEERD AAN DE EXTERNE OMGEVING			
verwachtingen van de burgers	1,01	2,746	0,58

verwachtingen van de professionals	2,065	7,883	0,07
opdrachten vanuit de Vlaamse overheid	**1,604**	**4,975**	**0,05**
CONTROLEVARIABELEN TYPE GEMEENTE			
belfiuscode=woongemeenten	1,599	4,949	0,42
belfiuscode=landelijke gemeenten	2,327	10,244	0,24
belfiuscode=gem.met concentratie econ.activiteit	1,055	2,871	0,59
belfiuscode=verstedelijkte gemeenten	0,441	1,555	0,85
belfiuscode=kustgemeenten	**6,137**	**462,565**	**0,03**
Constante	-37,424	0	1,00

Tussentijdse conclusie verklarende analyses m.b.t. omgevingsdienst

We besluiten uit onze verklarende analyse dat het vooral de dienstgerelateerde variabelen zijn die een significantie impact te hebben op het al of niet voorkomen van een hoge werkdruk bij de werknemers van de dienst. Het hoge aantal taken, het inzetten op handhaving, het gebrek aan personeel en veel tot zeer veel langdurige uitval leiden tot grotere aantallen werknemers die overbelast zijn. Samenwerking met andere diensten en besturen die naar oplossingen zoeken gaan dan weer samen met het ervaren van minder werkdruk. Dit betekent dat minstens een deel van oplossingen voor de ervaren werkdruk te vinden zijn in het voldoende bestaffen, goed inrichten en managen van de gemeentelijke omgevingsdienst, wat een verantwoordelijkheid is van de gemeentebesturen zelf . Tegelijkertijd neemt dit niet weg dat, zoals elders blijkt, externe factoren zoals toegenomen complexiteit van regelgeving, een krappe arbeidsmarkt, … hierbij ook een rol spelen en er dus ook op andere vlakken acties wenselijk zijn (zie luik ‘oplossingsrichtingen’).

4.5.6 Verklarende analyses m.b.t. GOA

Voor de multivariate analyse m.b.t. de werkdruk van de GOA, kan voor de afhankelijke variabele beroep gedaan worden op vragen Q.3.5.1. en Q.3.6.

Q3.5 Duid aan wat bij u past:

	zeer laag	eerder laag	eerder hoog	zeer hoog
de werkdruk in mijn job ervaar ik als...	☐	☐	☐	☐
mijn jobsatisfactie is	☐	☐	☐	☐

Q3.6 In mijn functie ervaar ik ..... een te hoge werkdruk:

- ☐ nooit
- ☐ zeer zelden
- ☐ zelden
- ☐ vaak
- ☐ zeer vaak
- ☐ altijd

Onderstaande tabellen geven de respectievelijke frequentieverdelingen weer voor beide vragen.

Hieruit kan worden afgeleid dat **99% van de respondenten de werkdruk als eerder hoog tot zeer hoog aanvoelt. Aanvullend geeft 94.2% van de respondenten aan dat de werkdruk vaak tot altijd te hoog is**. Met name dat tweede cijfer is dramatisch te noemen en een ernstig alarmsignaal dat de werkbaarheid vanuit GOA-oogpunt zwaar onder druk staat.

Tabel 15: Frequentieverdelingen Q.3.5.1. en Q.3.6.

Q.3.5.1.Duid aan wat bij u past: - de werkdruk in mijn job ervaar ik als...		
	frequentie	valide %
eerder laag	2	1
eerder hoog	83	40,3
zeer hoog	121	58,7
missing	94	

Q.3.6.In mijn functie ervaar ik ..... een te hoge werkdruk:		
	Frequency	valide %
zeer zelden	1	0,5
zelden	11	5,3
vaak	69	33,5
zeer vaak	108	52,4

altijd	17	8,3
missing	94	

Door de sterke concentratie van de antwoorden zijn de mogelijke keuzes voor de afhankelijke variabele in de logistische analyse beperkt. Er wordt voor geopteerd om de afhankelijke variabele te baseren op vraag Q.3.5.1. De afhankelijke variabele zal gehercodeerd worden in een dummy variabele die de waarde 1 aanneemt indien het antwoord "zeer hoog" werd aangevinkt en 0 in alle andere gevallen (uitgezonderd de missings). **De analyse zal dus nagaan wat de verschillen zijn tussen de GOA's die een zeer hoge werkdruk ervaren versus andere GOA's. We voeren de analyse op deze manier uit om te kijken in hoeverre bepaalde factoren nog sterker in beeld komen, aanvullend op het algemene beeld dat de ervaren werkdruk sowieso al eerder problematisch te noemen is.**

Voor de verklarende variabelen doet het conceptueel model dienst als startbasis.

De job gerelateerde aspecten werden bevraagd met behulp van vragen Q.3.12 en q.3.13.

Q3.12 Hoe bepalend zijn volgende aspecten van de job voor uw werkdruk?

	helemaal niet	zeer weinig	eerder weinig	eerder veel	zeer veel
het grote aantal dossiers (=vragen, vergunningen, planningsinstrumenten,...)	○	○	○	○	○
de hoge complexiteit van de regelgeving	○	○	○	○	○
de hoge complexiteit van de dossiers (bvb.wijzigingslussen, etc.)	○	○	○	○	○
het niet/niet tijdig kunnen beschikken over de benodigde adviezen	○	○	○	○	○
de veelheid aan in te vullen taken	○	○	○	○	○
de hoge frequentie van contacten met professionele klanten (projectontwikkelaars,architecten,...)	○	○	○	○	○
de sterke juridisering	○	○	○	○	○
de sterke digitalisering	○	○	○	○	○
andere:....	○	○	○	○	○

De antwoorden op de vele deelitems blijken een sterke samenhang te vertonen. De Cronbach alfa bedraagt 82.4% voor de items 2,3,4,6,7 van vraag Q.3.12. en alle items van vraag Q.3.13 met uitzondering van item 3.13.8. Voor deze items wordt een gemiddelde berekend dat later in de logistische regressie als verklarende variabele JOBGERELATEERDE DETERMINANTEN zal opgenomen worden.

Q3.13 Hoe bepalend zijn volgende aspecten van de job voor uw werkdruk?

	helemaal niet	zeer weinig	eerder weinig	eerder veel	zeer veel
het gebrek aan autonomie in de job (initiatieven/verantwoordelijkheid kunnen nemen)	○	○	○	○	○
de beperkte bijscholingsmogelijkheden	○	○	○	○	○
het gebrek aan doorgroeimogelijkheden	○	○	○	○	○
de verwachte hoge flexibiliteit qua werkuren	○	○	○	○	○
het gebrek aan waardering	○	○	○	○	○
de mismatch tussen mijn diploma en de vereiste jobcompetenties	○	○	○	○	○
het gebrek aan coaching	○	○	○	○	○
andere persoonlijke factoren:	○	○	○	○	○

De determinanten van de werkdruk die gerelateerd zijn aan de omgeving werden bevraagd via Q.3.14.

Q3.14 Hoe bepalend zijn volgende aspecten gerelateerd aan de directe werkomgeving voor uw werkdruk?

	helemaal niet	zeer weinig	eerder weinig	eerder veel	zeer veel
de moeilijke relatie met het politieke bestuur	○	○	○	○	○
de moeilijke relatie met de directe leidinggevende	○	○	○	○	○
de rolonduidelijkheid (wie doet wat/wie heeft welke verantwoordelijkheid?) van de GOA	○	○	○	○	○
de rolonduidelijkheid van het management	○	○	○	○	○
het gebrek aan samenwerking tussen collega's	○	○	○	○	○
het verdwijnen van interne kennis als gevolg van personeelsverloop	○	○	○	○	○
andere factoren:	○	○	○	○	○

De items 3.14.1 t.e.m. 3.14.6. worden samengebracht in 1 concept (WERKOMGEVINGS-DETERMINANTEN) (Cronbach alfa=80.9%).
De determinanten verbonden aan de dienst werden bevraagd via vragen Q.3.15. en Q.3.16.
Gezien de sterke samenhang (Cronbach alfa=0.833) worden alle items van beide vragen, met uitzondering van item 3.16.5. in 1 concept (DETERMINANTEN GERELATEERD AAN DE DIENST) samengebracht.

Q3.15 Hoe bepalend zijn volgende aspecten gerelateerd aan de organisatie van de dienst voor uw werkdruk?

	helemaal niet	zeer weinig	eerder weinig	eerder veel	zeer veel
het gebrek aan materiële middelen zoals ICT ondersteuning (bvb.digitale toepassingen)	○	○	○	○	○
het gebrek aan personeel	○	○	○	○	○
het gebrek aan specifieke expertise (o.a. juridische, procedurele, management)	○	○	○	○	○
het gebrek aan specialisatie in de dienst	○	○	○	○	○
het niet flexibel kunnen inzetten van personeel op drukke momenten	○	○	○	○	○
de slechte inbedding van de dienst in de gemeentelijke administratie	○	○	○	○	○

Q3.16 Hoe bepalend zijn volgende aspecten gerelateerd aan de organisatie van de dienst voor uw werkdruk?

	helemaal niet	zeer weinig	eerder weinig	eerder veel	zeer veel
de pensionering van collega's	○	○	○	○	○
de promotie van collega's	○	○	○	○	○
de inefficiënte vergadercultuur	○	○	○	○	○
de ontoereikende interne communicatie	○	○	○	○	○
andere dienstgerelateerde oorzaken:	○	○	○	○	○

De externe determinanten werden in de survey bevraagd via vraag Q.3.17.

Q3.17 Hoe bepalend zijn volgende externe aspecten voor uw werkdruk?

	helemaal niet	zeer weinig	eerder weinig	eerder veel	zeer veel
de hoge verwachtingen van de burgers	○	○	○	○	○
de hoge verwachtingen van professionele klanten andere dan burgers (bvb. projectontwikkelaars, externe private studiebureaus,...)	○	○	○	○	○
de door de Vlaamse overheid opgelegde taken	○	○	○	○	○
andere externe factoren:	○	○	○	○	○

Aangezien de correlaties tussen de items 3.17.1 en 3.17.2. de hoogste Cronbach alfa (0.842) opleverden, werd voor de logistische regressie het gemiddelde van beide items berekend (EXTERNE DETERMINANTEN).

Naast deze kernvariabelen van het conceptueel model wordt verder gecontroleerd voor leeftijd, voor functie (decretale GOA of niet), voor persoonlijkheidskarakteristieken, voor expertise, voor red tape en voor jobsatisfactie. Tenslotte worden ook de Belfius-clusters of inwonerscategorieën opgenomen in de analyse.

De variabele leeftijd werd bevraagd met vraag Q.2.3.

Q2.3 U behoort tot de volgende leeftijdsgroep:

- ☐ jonger dan 25 jaar
- ☐ 26-30 jaar
- ☐ 31-35 jaar
- ☐ 36-40 jaar
- ☐ 41-45 jaar
- ☐ 46-50 jaar
- ☐ 51-55 jaar
- ☐ 56-60 jaar
- ☐ ouder dan 60 jaar

Voor elk van de antwoordcategorieën wordt een dummy gecreëerd; de categorie “jonger dan 25 jaar” wordt als referentiecategorie gehanteerd.

Voor de variabele DGOA wordt de vraag 2.4. gehercodeerd tot een dummy waarbij 1=de decretaal bepaalde GOA; 0= alle andere waarden.

De variabele PERSOONLIJKHEIDSKENMERKEN is gebaseerd op variabelen Q.3.2. en Q.3.3.

Q3.2 Ik zie mezelf als iemand die...

	1=helemaal oneens	2=eerder oneens	3= noch eens, noch oneens	4= eerder eens	5=volledig eens
op het werkt bruist van energie	☐	☐	☐	☐	☐
sterk klantgericht is	☐	☐	☐	☐	☐
enthousiast is over zijn job	☐	☐	☐	☐	☐
die helemaal op gaat in zijn job	☐	☐	☐	☐	☐
die veel werk verzet	☐	☐	☐	☐	☐
die veel belang hecht aan de kwaliteit van mijn werk	☐	☐	☐	☐	☐

Q3.3 Ik zie mezelf als iemand die...

	1=helemaal oneens	2= eerder oneens	3=noch eens, noch oneens	4= eerder eens	5= helemaal eens
extravert en sociaal is	☐	☐	☐	☐	☐
een actieve verbeelding heeft	☐	☐	☐	☐	☐
ontspannen is en gemakkelijk met stress omgaat	☐	☐	☐	☐	☐
anderen gemakkelijk vertrouwt	☐	☐	☐	☐	☐
de neiging vertoont lui te zijn	☐	☐	☐	☐	☐
grondig te werk gaat	☐	☐	☐	☐	☐
snel anderen bekritiseert	☐	☐	☐	☐	☐
weinig artistieke interesses heeft	☐	☐	☐	☐	☐
snel nerveus en onzeker wordt	☐	☐	☐	☐	☐
eerder terughoudend en gereserveerd is	☐	☐	☐	☐	☐

De deelitems van vraag Q.3.2. 1 t.e.m. 6 en de deelitems 1 en 2 van vraag 3.3. blijken de grootste samenhang te vertonen (Cronbach alfa=0.694). De variabele PERSOONLIJKHEIDSKENMERKEN wordt berekend als het gemiddelde van deze items.
De variabele EXPERTISE is gebaseerd op vraag Q.2.3. Het betreft het totaal van de aangeduide expertises.

Q2.7 Welke expertise dekt u af in uw dienst? (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ juridische kennis
- ☐ planologische expertise
- ☐ kennis rond de milieureglementering
- ☐ ontwerpende expertise
- ☐ andere _____

De variabele RED TAPE is gebaseerd op vraag Q.22.

Q3.22 De regels/procedures die ik in mijn job moet naleven,....

	1= helemaal oneens	2= eerder oneens	3=noch eens, noch oneens	4= eerder eens	5=helemaal eens	9=weet ik niet
helpen mij mijn job goed te doen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
zijn nuttig	☐	☐	☐	☐	☐	☐
veroorzaken veel druk in mijn job	☐	☐	☐	☐	☐	☐
zijn makkelijk om aan te voldoen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
veroorzaken veel frustratie	☐	☐	☐	☐	☐	☐
veroorzaken veel vertraging	☐	☐	☐	☐	☐	☐
nemen veel tijd in beslag	☐	☐	☐	☐	☐	☐
hebben een duidelijke functie	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Op basis van de Cronbach alfa (0.793) wordt het construct RED TAPE samengesteld uit de items 3.22.3, 3.22.5, 3.22.6, 3.22.7.
De variabele JOBSATISFACTIE is gebaseerd op vraag Q.3.5.2. Deze variabele wordt gehercodeerd tot een dummy waarbij de waarde 1 toegekend wordt aan de antwoorden “eerder hoog” en “zeer hoog” en 0 in alle andere gevallen.

Voor de multi-variate analyse worden alle voorgaande variabelen samengebracht in een logistische regressie. Onderstaande tabel geeft de resultaten weer van 2 modellen die onderling enkel verschillen inzake de opname van Belfius-clusters/inwonersaantallen. Ingeval van de Belfius-clusters zijn de grootsteden de referentiegroep; bij de inwonerscategorieën betreft het de gemeenten met meer dan 50000 inwoners.

Het model met inbegrip van de Belfius-clusters is significant (Chi^2=34.69; p=0.007); de Nagelkerke pseudo R^2=24.1%; het percentage correcte geclassificeerde waarnemingen in het lege model=62.4% versus 71.9% in het model met alle opgenomen variabelen. Het model met inbegrip van de inwonerscategorieën is tevens significant maar scoort ietwat lager inzake correcte classificaties (Omnibus test: Chi^2=30.45;p=0.02; Nagelkerke pseudo R^2=21%; % correct geclassificeerd leeg model=62.6% versus 68.7% in het volledige model).

Tabel 16: Resultaten logistische modellen; afhankelijke variabele= werkdruk GOA. Statistisch significante resultaten (p ≤ 0,05) aangeduid in vet en rood.

	B	Exp(B)	Sig.	B	Exp(B)	Sig.
KERNVARIABELEN						
JOBDETERMINANTEN	0,21	1,23	0,67	0,30	1,34	0,54
WERKOMGEVINGSDETERMINANTEN	-0,40	0,67	0,25	-0,31	0,73	0,36
DETERMINANTEN GERELATEERD AAN DE DIENST	**0,98**	**2,66**	**0,02**	**0,87**	**2,39**	**0,03**
EXTERNE DETERMINANTEN	-0,14	0,87	0,66	-0,06	0,95	0,85
COVARIATEN						
DGOA	-0,77	0,46	0,16	-0,74	0,48	0,15
DUMMY 31 TOT 40 JAAR	-0,12	0,89	0,91	0,03	1,03	0,98
DUMMY 41 TOT 50 JAAR	-0,53	0,59	0,60	-0,39	0,67	0,70
DUMMY 51 JAAR EN OUDER	-0,06	0,95	0,96	0,06	1,06	0,96
EXPERTISE	0,10	1,10	0,57	0,12	1,13	0,47
PERSOONLIJKHEIDSKENMERKEN	**1,38**	**3,99**	**0,01**	**1,23**	**3,41**	**0,02**
DUMMY JOBSATISFACTIE	**-1,30**	**0,27**	**0,02**	**-1,25**	**0,29**	**0,02**
RED TAPE	0,19	1,20	0,53	0,21	1,24	0,45
BELFIUSCODE=WOONGEMEENTEN	-0,15	0,86	0,85			
BELFIUSCODE=LANDELIJKE GEMEENTEN	0,82	2,28	0,32			
BELFIUSCODE= GEMEENTEN MET CONCENTRATIE ECONOMISCHE ACTIVITEIT	0,79	2,20	0,32			
BELFIUSCODE= VERSTEDELIJKTE GEMEENTEN	1,58	4,87	0,11			
BELFIUSCODE=KUSTGEMEENTEN	0,50	1,64	0,66			
inw_cat=1.0 MINDER DAN 5000 INWONERS				0,30	1,35	0,81
inw_cat=2.0 5001 TOT 10000 INWONERS				-0,36	0,70	0,68
inw_cat=3.0 10001 TOT 20000 INWONERS				0,57	1,77	0,48
inw_cat=4.0 20001 TOT 30000 INWONERS				0,52	1,68	0,53
inw_cat=5.0 30001 TOT 50000 INWONERS				0,84	2,31	0,33
CONSTANTE	**-6,52**	**0,00**	**0,03**	**-6,69**	**0,00**	**0,03**

Tussentijdse conclusie verklarende analyses mbt GOA

Beide regressieanalyses voor de GOA-gerichte vragen wijzen uit dat in een multivariate setting van alle kernvariabelen **enkel de determinanten gerelateerd aan de dienst een significante impact**

hebben op de werkdruk. Verder is de werkdruk gerelateerd aan de persoonlijkheidskenmerken van de respondenten en aan hun jobsatisfactie. Dit laatste is in lijn met wat HR-onderzoek al aantoonde.

We stellen dus vast dat **zowel binnen de analyses van de dienst als de GOA het vooral de dienstgerelateerde variabelen zijn die een significante impact hebben op het voorkomen van een hoge werkdruk**. Het hoge aantal taken, het inzetten op handhaving, het gebrek aan personeel en veel tot zeer veel langdurige uitval leiden tot grotere aantallen werknemers die overbelast zijn. Wat betreft de uitstroom binnen diensten zien we dat **factoren uit de directe werkomgeving en het jobaspect "taken en complexiteit" op de uitstroom een significante invloed uitoefenen**.

4.5.7 Analyse van de administratieve data

De opdrachtgever leverde data aan uit het omgevingsloket om te kijken in hoeverre de bevindingen uit de survey ook te koppelen zijn aan feitelijke informatie over aantal dossiers, vergunningen, enz. Binnen het bestek van deze opdracht is hier de analyse gemaakt op data die zonder veel bijkomende bewerking kon ingebracht worden – het spreekt voor zich dat er in de toekomst nog verder kan gewerkt worden op het proberen verbinden van de surveydata met andere data, maar dat valt buiten het bestek van deze opdracht.
Concreet werd hier gewerkt met het aantal ingediende vergunningsaanvragen per gemeente per maand voor het jaar 2022. Deze data werden per gemeente geaggregeerd voor het jaar 2022. Naast de totale ingediende vergunningen per gemeente, analyseren we tevens het aantal ingediende vergunningen/VTE gemeentepersoneel (vraag q8.1.1.)

- **Totaal aantal ingediende vergunningen**

Gemiddeld werden 283,9 vergunningen ingediend per gemeente in 2022; de variatie is evenwel zeer groot (standaardafwijking=334,6; minimum=5 (Herstappe); maximum=3565 (Gent).

Voor deze variabele werd nagegaan of er significante verschillen tussen gemeenten van een verschillende schaal werden vastgesteld. **Onderstaande tabel wijst uit dat in 2022 de kleinste gemeenten (minder dan 5000 inwoners) gemiddeld 51,15 vergunningen dienden verwerkt te worden, versus, 1446,33 in de gemeenten met meer dan 50 000 inwoners**. De Brown-Forsythe test wijst uit dat **deze verschillen ook statistisch betekenisvol zijn** (F=19; df=5;p=0.004).

Tabel 17: Analyse aantal ingediende vergunningen per inwonersaantal en Belfius-cluster

	N	gemiddelde	st.afwijking	Minimum	Maximum
minder dan 5000 inw	13	51,15	28,95	5	111
5001-10000 inw	56	125,14	28,29	48	211
10001-20000 inw	129	206,23	67,20	88	601
20001-30000 inw	51	315,04	75,88	169	533
30001-50000 inw	39	443,28	120,47	254	864
meer dan 50000 inw	12	1446,33	1038,01	633	3565

	N	gemiddelde	st.afwijking	Minimum	Maximum
woongemeenten	115	201,46	99,81	21	611
landelijke gemeenten	63	164,13	75,72	5	383
gem.met concentratie econ.activiteit	69	294,39	128,22	48	634
verstedelijkte gemeenten	25	307,44	138,75	88	568
grote en regionale steden	13	1364,31	1036,89	380	3565
kustgemeenten	8	365,13	230,88	188	864

Indien we het totaal aantal aangevraagde vergunningen analyseren in functie van het socio-economisch profiel van de gemeenten (Belfius-clusters) dan stellen we vast dat landelijke gemeenten in 2022 gemiddeld het laagste aantal vergunningen te verwerken hadden op jaarbasis (164,13). De verstedelijkte gemeenten en de gemeenten met een concentratie van economische activiteit verschillen onderling niet sterk qua aantal te verwerken vergunningen. De grote en regionale steden blijken meer dan 8 keer het aantal vergunningen van de landelijke gemeenten te verwerken. De verschillen zijn ook statistisch significant ($F=15,11;df=5;p<0.001$)

Een derde variantie-analyse gaat na of er verschillen zijn in het aantal ingediende vergunningsaanvragen tussen gemeenten die een verschillende werkdruk ervaren. Onderstaande tabel geeft aan dat in gemeenten met meer dan 75% van de leden van de dienst die de werkdruk te hoog vinden er gemiddeld 246,87 aanvragen moeten verwerkt worden, versus 271,57 in gemeenten waar de werkdruk door minder dan 10% van de staf als te hoog wordt gekwalificeerd. Het gemiddeld aantal aanvragen is het hoogst (454,7) in gemeenten waar 26 à 50% van de staf de werkdruk te hoog aanvoelt. De cijfers wijzen dus ook dat er geen perfecte correlatie is tussen de werkdruk veroorzaakt door het aantal vergunningsaanvragen en de gepercipieerde te hoge werkdruk. Dit wordt ook bevestigd door de Brown-Forsythe test die aangeeft dat de verschillen qua behandelde vergunningen tussen de verschillende werkdrukcategorieën niet significant zijn ($F=1.1$; $df=4;p=0.37$).

Tabel 18: Analyse aantal ingediende vergunningen naargelang werkdruk

	N	gemiddelde	st.afwijking	Minimum	Maximum
minder dan 10%	7	271,57	297,22	89	933
11 à 25%	8	262,88	169,22	90	611
26 à 50%	20	454,70	757,75	66	3565
51 à 75%	43	314,12	217,55	45	1068
meer dan 75%	86	246,87	191,69	21	1284

Verder wijst de t-test uit dat er geen significante verschillen zijn tussen gemeenten die inzetten op handhaving (gemiddeld aantal ingediende vergunningen=292,24) en de overige gemeenten (gemiddeld aantal ingediende vergunningen=293,96) ($t=-0.23$; $df=56$; $p=0.49$).
Er zijn evenmin significante verschillen vast te stellen inzake het aantal aangevraagde vergunningen tussen gemeenten die voor de verwerking van omgevingsvergunningen beroep deden op tijdelijke ondersteuning (private bureaus, consultants en intercommunales)($t=0.01;df=62.21;p=0.5$) of op

intergemeentelijke samenwerking (bvb. Delen van de ambtenaren met meerdere gemeenten) en de overige gemeenten (t=-0.97;df=121.72;p=0.17).

- **Aantal ingediende vergunningen/medewerker**

In deze paragraaf drukken we het aantal ingediende vergunningen uit per medewerker. Het aantal medewerkers is afgeleid uit de vraag q9.1.1.1. "Hoeveel....telt uw dienst: - personeelsleden (in koppen) - aantal personen (vul in)". Voorafgaand aan de analyse werden controles uitgevoerd op de data door de vergelijking van variabele q9.1.1.1. met variabele q8.1.1.1. Dit leidde ertoe dat uit de finale variabele inconsistente data verwijderd werden voor 6 gemeenten. Onderstaande analyse is bijgevolg gebaseerd op 143 gemeenten.
Gemiddeld werden 36,04 aanvragen per medewerker behandeld in 2022, maar ook hier is de spreiding aanzienlijk (standaardafwijking=15.42;minimum=12,83 (Olen);maximum=101(Sint-Lievens-Houtem).

Wanneer het aantal ingediende vergunningen uitgedrukt wordt per medewerker actief op de dienst dan blijken er grote verschillen te bestaan inzake het aantal te verwerken vergunningen tussen de kleinste (27,02) en grootste gemeenten (52,19) in de steekproef. Hoe groter de schaal van de gemeenten, hoe hoger ook het aantal behandelde vergunningen per medewerker; Dit wordt ook bevestigd door de resultaten van de ANOVA-test die significant is op 6% (F=2,22;df=5;p=0.056).

Tabel 19: Analyse aantal ingediende vergunningen per medewerker

	N	gemiddelde	st.afwijking	Minimum	Maximum
minder dan 5000 inw	7	27,02	12,83	15,67	45
5001-10000 inw	23	35,00	14,18	15,38	62,5
10001-20000 inw	62	34,44	16,24	12,83	101
20001-30000 inw	28	37,37	14,61	15,83	78,5
30001-50000 inw	17	39,11	11,52	20,40	59,38
meer dan 50000 inw	6	52,19	19,19	27,63	76,29
	N	**gemiddelde**	**st.afwijking**	**Minimum**	**Maximum**
woongemeenten	48	36,38	15,65	15,83	101,00
landelijke gemeenten	31	33,41	14,67	13,72	78,50
gem.met concentratie econ.activiteit	38	34,87	13,90	12,83	60,40
verstedelijkte gemeenten	11	32,61	11,27	15,75	49,71
grote en regionale steden	7	49,26	19,16	27,63	76,29
kustgemeenten	5	50,93	23,65	26,44	87,75

Wanneer de gemeenten ingedeeld worden in Belfius-clusters dan blijken **grote en regionale steden en kustgemeenten significant meer aanvragen per medewerker te moeten verwerken** (F=2,37;df=5;p=0.04).

Wanneer gemeenten op basis van te hoge werkdruk worden vergeleken, dan blijkt het gemiddeld aantal aanvragen veel hoger in gemeenten waar minder dan 10% van de staf van de dienst de

werkdruk te hoog vindt. Statistisch gezien zijn de afwijkingen tussen de op deze maatstaf ingedeelde gemeenten evenwel niet significant (F=1,11; df=4; p=0.36).

Tabel 20: Analyse aantal ingediende vergunningen naargelang te hoge werkdruk

	N	gemiddelde	st.afwijking	Minimum	Maximum
minder dan 10%	6	46,91	29,05	16,63	101,00
11 à 25%	8	30,13	10,83	18,00	44,25
26 à 50%	19	34,29	14,16	15,83	65,67
51 à 75%	37	36,71	15,70	12,83	76,29
meer dan 75%	70	36,08	14,65	13,72	87,75

Verder wijst de t-test uit dat gemeenten die inzetten op handhaving niet significant afwijken van andere gemeenten inzake het aantal te verwerken vergunningen/medewerker (t=0.19;df:=140;p=0.42). Evenmin zijn er significante verschillen vast te stellen inzake het aantal aangevraagde vergunningen/medewerker tussen gemeenten die voor de verwerking van omgevingsvergunningen beroep deden op tijdelijke ondersteuning (private bureaus, consultants en intercommunales) (t=-1.24;df:=33.3;p=0.11). of op intergemeentelijke samenwerking (bvb. Delen van de ambtenaren met meerdere gemeenten) (t=0.73df:=139;p=0.23). en de overige gemeenten.

Tussentijdse conclusie analyse m.b.t. administratieve data

We stellen vast dat er duidelijke correlatie is tussen het aantal ingediende vergunningsaanvragen en de schaal van gemeenten, wat in lijn ligt met de verwachtingen. Verder blijken er grote verschillen te bestaan tussen grote, regionale steden en landelijke en woongemeenten. Verstedelijkte gemeenten en gemeenten met een concentratie van economische activiteit verschillen dan weer weinig onderling op dit onderzochte criterium.

Indien we de vergunningsload/medewerker analyseren dan blijkt dat grote, regionale steden en kustgemeenten significant meer aanvragen per medewerker dienen te verwerken. We vermoeden dat dit o.a. te maken kan hebben met een hogere mate van projectontwikkeling in dergelijke gemeenten, maar het kan ook samenhangen met bijvoorbeeld de mate waarin de dienst op een bepaalde manier is ingericht. De relatie tussen het aantal ingediende aanvragen en de ervaring van hoge werklast op de dienst blijkt echter niet statistisch betekenisvol. Dit doet ons vermoeden dat andere factoren dus van meer belang zijn dan het ‘volume’ aan vergunningsaanvragen op zich, wat in lijn ligt met de eerdere analyses die in vorige delen besproken werden.

5 KWALITATIEVE BEVRAGING

Waar de kwantitatieve bevraging en de statistische analyses in de eerste plaats tot doel hadden om een voldoende geobjectiveerd en representatief beeld te krijgen van de voorliggende thematiek, heeft het kwalitatief onderzoeksluik dat nu besproken wordt als doel om toetsend, verdiepend en aanvullend te werken ten aanzien van kwantitatieve resultaten. We zochten naar bijkomende en achterliggende redenen om de vaststellingen en in kaart gebrachte knelpunten beter te begrijpen, maar we verkenden ook mogelijke oplossingsrichtingen met het werkveld.

In dit hoofdstuk beperken we ons tot het bespreken van het opzet en hetgeen er m.b.t. de analyse van de thematiek aan te vullen valt. De input die werd verzameld omtrent mogelijke oplossingsrichtingen hebben we verwerkt in onze aanbevelingen in een apart hoofdstuk.

5.1 OPZET FOCUSGROEPEN

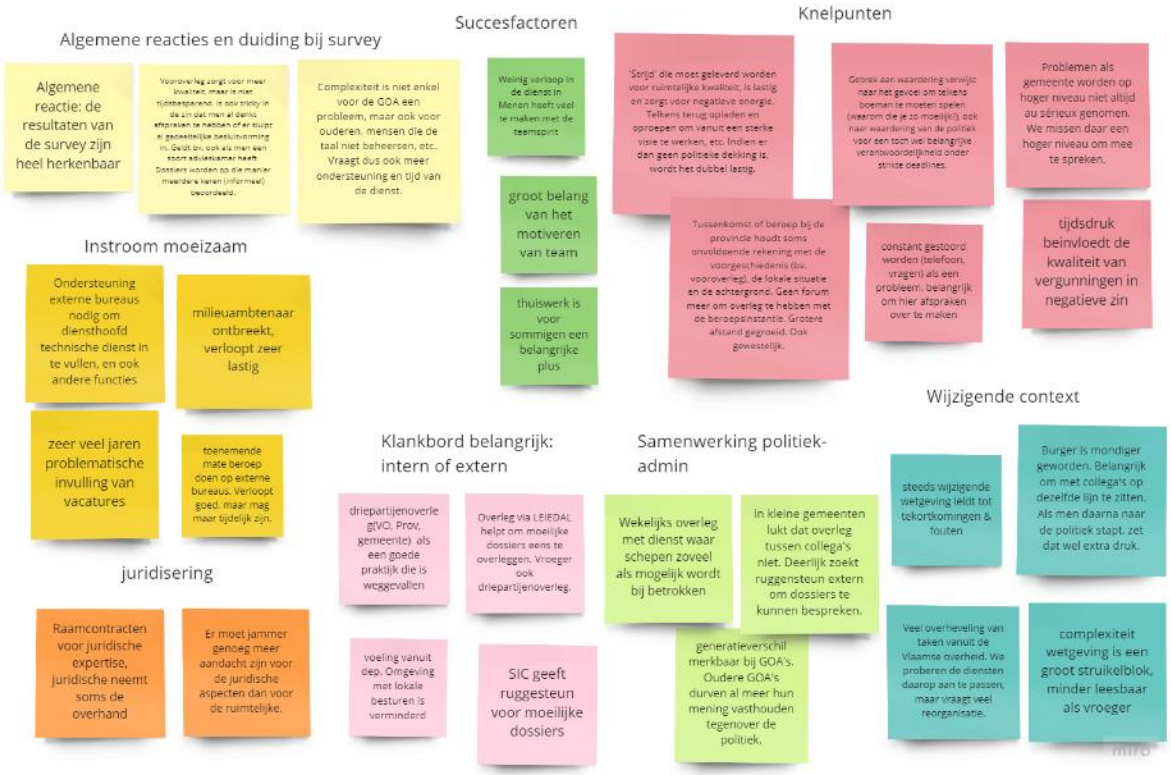
In samenspraak met de opdrachtgever werd de samenstelling van de focusgroepen als volgt aangepakt:

- 2 ambtelijke tafels met voldoende te onderscheiden clusters van gemeenten o.b.v. Belfius-indeling:
    - Tafel 1: Grote en regionale steden + verstedelijkte gemeenten + Gemeenten met concentratie van economische activiteit (> 20 000 inw);
    - Tafel 2: Woongemeenten + Landelijke gemeenten + Gemeenten met concentratie van economische activiteit (< 20 000 inw);
- Tafel 3: Een gesprekstafel met lokale politici, samengesteld vanuit verschillende gemeenten, met voldoende variatie op vlak van geografische spreiding, partijpolitiek en genderdiversiteit;
- 3 tafels met externen en tijdelijke ondersteuners:
    - Tafel 4: Groep van IGS-verbanden die omgevingsdiensten aan gemeenten leveren (via Vlinter);
    - Tafel 5: Groep van erkende organisaties die verschillende klanten vertegenwoordigen: bouwondernemers, projectontwikkelaars, architecten (via Voka Real Estate Community);
    - Tafel 6: Groep van onderwijsverstekkers gezien het belang van competenties en vorming die vaak ook zelf onderzoekers zijn in het omgevingsdomein.

Elke tafelsessie werd grondig voorbereid en omvatte steeds een luik probleemanalyse (gevoed door uitkomsten van het descriptieve deel van de kwantitatieve bevraging) en een luik oplossingsrichtingen (incl. de randvoorwaarden om die richtingen effectief te realiseren).

Met oog op maximale deelname werden het merendeel van de tafels via MS Teams georganiseerd. In enkele gevallen werd er geopteerd voor een fysiek overleg door aan te sluiten op een gepland fysiek overlegmoment tussen de betrokken actoren. In het totaal werden er 52 deelnemers bevraagd via de focusgroepen. De tussenkomsten van de deelnemers werd via een online MIRO-bord genoteerd. Voorbeeld van een MIRO-bord (eerste sessie) hieronder.

Figuur 48: Voorbeeld MIRO-bord



5.2 DUIDING EN AANVULLING M.B.T. DE THEMATIEK

We vatten hieronder de reacties op de toegelichte surveyresultaten beknopt samen en geven een overzicht van de aanvullingen die daarbij geformuleerd werden. Deze syntheses zijn te lezen als hetgeen letterlijk tijdens de gesprekken naar boven kwam, niet als uitspraken van het onderzoeksteam. We vinden het echter waardevol om deze informatie op deze manier te delen, zodat de lezer bij het lezen van het rapport ook voldoende voeling krijgt met wat de verschillende stakeholders hierover te zeggen hebben.

5.2.1. Gesprekstafel 1 (ambtelijk, grote gemeenten)

- Algemene reactie: de resultaten van de survey zijn erg herkenbaar. Aspecten zoals complexiteit zijn niet enkel een probleem voor de GOA, maar ook voor diverse bevolkingsgroepen (ouderen, mensen die de taal niet beheersen, etc.). Dit vraagt tijd en ondersteuning van de omgevingsdienst wat op zijn beurt bijdraagt aan hoge werkdruk.
- Aanvullingen:
    - Vooroverleg: is niet steeds tijdbesparend, maar zorgt wel voor een hogere kwaliteit in het proces.
    - Factoren voor aanvaarbare werkdruk vanuit eigen praktijkervaring: motiverend team, beschikbaarheid van klankbord (intern/extern) en voldoende overleg tussen schepen & ambtenaren als belangrijke elementen.
- Bevestigde knelpunten:

        - Gebrek aan waardering vanuit politiek voor een functie met veel verantwoordelijkheid; vaak het gevoel enkel negatieve boodschappen te moeten brengen.
        - Gebrek aan erkenning vanuit hogere overheden: voeling vanuit het Departement Omgeving met de lokale besturen is verminderd. Provincie houdt als beroepsinstantie niet altijd rekening met de voorgeschiedenis van het dossier en vraagt dat ook niet na bij het lokaal bestuur. Ook driepartijenoverleg (Vlaamse overheid, gemeente en aanvrager) is weggevallen.
        - Hoge tijdsdruk, wat de kwaliteit van de vergunningverlening in negatieve zin beïnvloedt;
        - Gevoel constant gestoord te worden met vragen.
- Bevestiging van moeizame instroom: deelnemers geven aan dat het kwalitatief invullen van vacatures problematisch verloopt en dienen beroep te doen op ondersteuning van externe bureaus.
- Steeds wijzigende wetgeving maakt regelgeving minder leesbaar als vroeger, leidt tot meer tekortkomingen en fouten. De juridische aspecten dreigen hierdoor soms de overhand te nemen. Verschillende besturen hebben vandaag een raamovereenkomst met gespecialiseerde bureaus voor het afnemen van juridisch advies.

5.2.2. Gesprekstafel 2 (ambtelijk, kleine gemeenten)

- Algemene reactie: bevindingen lijken globaal eerder mee te vallen, geen grote verrassingen, sommige deelnemers hadden negatievere resultaten verwacht (bv. omtrent politiek-ambtelijke verhoudingen).
- De survey besteedt beperkt aandacht aan de plek van de GOA binnen het gemeentelijk organigram. Het maakt echter verschil uit wanneer men als GOA ook een rol als diensthoofd/afdelingshoofd opneemt.
- De prioriteit die een bestuur geeft aan het ruimtelijke beleid & de positie die GOA ten aanzien van het ruimtelijk kan/mag innemen zijn belangrijke bijkomende aspecten in dit debat.
- Vraag naar meer opleiding en ondersteuning vanuit de hogere overheid.
- Aanvullingen:
    - Visievorming: Kleinere gemeenten staan onder een grote tijdsdruk voor dossiers, visievorming schiet er soms bij in en bijgevolg worden vaak externen hiervoor ingeschakeld.
    - Instroom/uitstroom: aanwervingsproblemen zijn een breder issue binnen lokale diensten, concurrentie ook vanuit externe spelers met interessante voorwaarden voor werknemers.
    - Relatie met politiek: anciënniteit als een bijkomend element in de omgang met een advies dat politiek niet gevolgd wordt, meer ervaren medewerkers kunnen dit soms beter kaderen dan recent afgestudeerden.
    - IGS & externe ondersteuning: tijdelijke ondersteuning wordt ingezet voor diverse diensten, bv. juridisch advies of handhaving. Dit heeft op lange termijn echter wel negatieve gevolgen: kennis & historiek die verdwijnt, gebrek aan continuïteit, te weinig maatwerk, …

- Algemene evolutie: toenemende discrepantie tussen complexiteit en decentralisering vanuit Vlaanderen, hogere overheid laat zaken los en geeft minder ondersteuning, dit wordt als problematisch ervaren.

5.2.3. Gesprekstafel 3 (lokale politici)

- Algemene reactie: de complexiteit is doorheen de jaren toegenomen aangezien omgevingsdiensten groter zijn geworden, dit vereist een goed samenspel tussen leidinggevende en GOA. De GOA is niet steeds het diensthoofd meer, dit was vroeger meestal wel het geval.
- Verplichtingen/richtlijnen van hogerhand gewenst om voldoende personeel te voorzien à rato van het aantal inwoners en de oppervlakte.
- Aanvullingen:
  - Politiek-ambtelijke verhoudingen: Afwijking van een GOA-advies demotiveert in de praktijk vaak de GOA, belangrijk om in dat geval de politieke beslissing voldoende te motiveren. In grote gemeenten met professionele politici deelt men doorgaans sterker de visie van de dienst.
  - Handhaving: resultaten geven mogelijks een rooskleuriger beeld dan in de praktijk het geval, vanuit de eigen ervaring gebeurt dit op gemeentelijk niveau vaak hoofdzakelijk op basis van klachten.
  - Opleidingsniveau: er dient soms onder het verwachte niveau aangeworven te worden om dan vervolgens via opleiding en 'on the job' bij te benen.
  - Mondigheid burger: Assertiviteit van bevolking slaat in extreme gevallen door in regelrechte agressie, sommige ambtenaren haken op dit punt af. Moeilijker voor jonge medewerkers om hiermee om te gaan dan voor medewerkers met enige anciënniteit.

5.2.4. Gesprekstafel 4 (streekintercommunales via VLINTER)

- Algemene reactie: Resultaten i.v.m. opgenomen taken lijken hoog te liggen, leidt tot vragen over hoe deze taken dan concreet worden ingevuld? Bv. handhaving, hoe krijgt dit concreet vorm? Handhavingsplan, is dit eerder een formaliteit of echt een levend document? Idem dito voor grond-en pandenbeleid en visievorming.
- Aanvullingen:
  - Werkdruk: hoe zijn deze resultaten te interpreteren ten aanzien van andere diensten? Eventuele benchmarks beschikbaar?
  - Uitstroom: Soms is er sprake van een verschil tussen inschalings- en opleidingsniveau. Zou het inschalen van personeel met masterdiploma op B-niveau eventueel een incentive kunnen vormen voor uitstroom?
  - Politiek-ambtelijke verhoudingen: frequent overleg tussen ambtenaren en politiek kan frustratie vermijden en genereert vaak begrip voor elkaars standpunten, politieke ruggensteun ook belangrijk om met sommige (zeer) assertieve burgers te kunnen omgaan.
  - Samenwerking met hogere overheid: sterkere & geïntegreerde adviezen vanuit Vlaamse sectoradministraties als een belangrijk aandachtspunt.

5.2.5. Gesprekstafel 5 (professionele klanten omgevingsdienst: bouwbedrijven, architecten,…)

- Algemene reactie: De toegenomen werkdruk is iets wat men dagelijks ervaart als vergunningsaanvrager, veel verschillende stemmen en adviezen waarmee men moet rekening houden.
- De resultaten rond de grootte van het bestuur liggen in lijn met de ervaringen vanuit de groep. Het landschap is sterk veranderd. Kleine besturen staan onder grote druk. De basisschaal van gemeenten is soms simpelweg te klein, men voelt de nood aan een opschaling.
- Aanvullingen:
  - Instroom & Uitstroom: risico voor net afgestudeerden architecten-stedenbouwkundigen die zonder ervaring 'voor de leeuwen' geworpen worden op een omgevingsdienst. Nadenken over vormen van stage die men zou kunnen lopen en rotatiesystemen tussen privé en publieke sector, beloftevolle profielen dreigen anders uit te vallen wegens een gebrek aan praktijkervaring & omkadering.
  - Werkdruk: Het digitale omgevingsloket heeft een sterke impact gehad op het contact met de dienst. De voorbespreking verloopt vaak minder vlot als vroeger. De toegenomen werkdruk zorgt ervoor dat men vaker vraagt zaken 'op mail' te zetten, leidt tot meer omslachtige, gejuridiseerde interactie en stroeve contacten.
  - Opleiding: Diplomavereisten verlagen is geen gewenste oplossingsrichting, belangrijk om voldoende voeling te hebben als GOA met het ontwerpmatige en de courante praktijken uit de bouwsector. Gebrek aan perspectief vanuit de privékant binnen de lokale omgevingsdienst wordt als een probleem ervaren.
  - Vooroverleg: vormt een goede praktijk om een dossier grondig door te spreken, maar heeft een aantal beperkingen. Er zitten namelijk niet altijd alle diensten rond tafel, men wil vaak geen voorafnames doen en de politiek kan steeds finaal anders beslissen. Nood aan een soort accountmanager die intern verantwoordelijk wordt voor een omgevingsvergunningsaanvraag en alle sectorale adviezen integreert.

5.2.6. Gesprekstafel 6 (opleidingsverstrekkers)

- Algemene reactie: Resultaten wijzen toch op een aantal ernstige problemen binnen de omgevingsdienst. Het feit dat slechts een minderheid van de respondenten over een diploma ruimtelijke planning beschikt doet vragen rijzen of er wel voldoende capaciteit beschikbaar is om aspecten van goede ruimtelijke ordening kwaliteitsvol te kunnen beoordelen. De goede ruimtelijke ordening, de woonkwaliteit, de esthetiek, de inpassing in de omgeving, … dreigen nauwelijks nog afgewogen te worden. Men vervalt in microstedenbouw, waarbij detailregels worden afgetoetst, maar de globale kwaliteit van dossiers buiten beeld blijft.
- Aanvullingen:
  - Opleiding: zinvol om naast de master stedenbouw ook een professionele bachelor in te richten die meer op de concrete vergunningsverleningspraktijk is toegespitst. Maar… mogelijks diverse obstakels om dit op te starten.

- Opleiding: Waaier van opleidingsmogelijkheden kan mogelijks verder verbreed worden. Systeem van 'micro credentials' kan een laagdrempeliger alternatief tot het bijscholen van ambtenaren vormen dan het volgen van een volwaardige masteropleiding. Ook het volgen van andere kortere opleidingen, bv. ingericht vanuit VRP, kunnen vanuit de Vlaamse overheid of lokale besturen bijkomend ondersteund & gepromoot worden, via bv. een systeem van accreditering.
- Instroom: inschrijvingen voor de masteropleiding stedenbouw zijn de voorbije jaren gestegen, maar werken voor een lokaal bestuur is vaak niet de eerste keuze van recent afgestudeerden. Voorwaarden & takenpakket lijken vaak aantrekkelijker bij andere werkgevers.
- Opleiding: verwante opleidingen zoals bachelor vastgoed kennen een hogere instroom dan master in de stedenbouw, mogelijks liggen er nog kansen om de doorstroom en het schakelen vanuit andere verwante opleidingen te verhogen.
- Complexiteit: de wetgeving is niet enkel complex maar vooral ook instabiel. Ter illustratie: de VCRO is sinds 2009 meer dan 30 keer aangepast. Er leeft een vraag vanuit de praktijk naar een helderder, maar ook stabieler juridisch kader.

5.2.7. Aanvullende dataverzameling

Via de gesprekstafels werd ook gepoogd om aanvullende informatie te verzamelen over eventuele verschillen in werkdruk en instroom tussen de Omgevingsdienst en de andere lokale diensten. Via enkele bijkomende vragen werd er gepolst bij lokale diensten HR naar eventuele verschillen met betrekking tot het invullen van vacatures, de uitstroom van personeel en het aantal niet-ingevulde vacatures. De verzamelde data lijkt de vermoedens te bevestigen dat de GOA-knelpuntsituatie niet zo uniek is ten aanzien van sommige andere functies binnen lokale besturen en geeft niet aan dat de instroom en uitstroom duidelijk zou verschillen tussen de Omgevingsdiensten versus andere lokale diensten. De samplegrootte (n=6) is echter te beknopt om voldoende representatieve uitspraken hierover te kunnen doen en dient verder te worden onderzocht. We behoeden ons dus voor sterke conclusies omwille van de te beperkte responsgraad.

5.2.8. Tussentijdse conclusie

We stellen vast dat de surveyresultaten binnen de focusgroepen, algemeen gesproken, als herkenbaar werden ervaren en de bestaande inschattingen over de problemen en oorzaken binnen de omgevingsdiensten inzake werkdruk, uitstroom op hoofdlijnen bevestigen. Daarnaast kwamen er ook enkele nuances en aanvullingen bij de resultaten in beeld.

Een eerste nuance heeft betrekking op het opgenomen takenpakket. De surveyresultaten suggereren dat een meerderheid van de omgevingsdiensten inzet op een ruim takenpakket waarbij taken zoals bv. handhaving en het grond- en pandenbeleid intern worden opgenomen. Een belangrijke vraag hierbij blijft echter op welke wijze deze taken in dat geval dan concreet invulling krijgen. Binnen de focusgroepen vangen we signalen op dat taken zoals handhaving binnen verschillende besturen beleidsmatig niet als een prioriteit worden gezien, waardoor er hier in de praktijk veeleer een minimale invulling aan wordt gegeven (bv. enkel na klachten). Vanuit deze reflecties kunnen we de surveyresultaten voor deze specifieke punten mogelijks dan ook enigszins nuanceren en in perspectief plaatsen.

Voor wat betreft de determinanten die bijdragen tot een aanvaardbare werkdruk noteren we aanvullend op de surveyresultaten (o.a. belang van goede sfeer, aanwezigheid van expertise & flexibele inzetbaarheid) nog enkele bijkomende dienst gerelateerde elementen die in beeld komen, zoals het belang van een motiverend team en de beschikbaarheid van voldoende klankbordopties (zowel intern als extern). Aanvullend hierop beklemtoont men ook het belang van de prioriteit die het lokale bestuur aan het omgevingsbeleid toeschrijft en welke plaats en mandaat met name de GOA daarbij krijgt binnen het gemeentelijke organigram. Het belang van een vlotte interactie tussen GOA-diensthoofd en mandataris wordt daarbij breed onderschreven, al blijkt dit in de praktijk vaak geen evidentie.

De surveyresultaten brengen inzake determinanten voor een hoge werkdruk sterk de ervaren complexiteit, het hoge aantal dossiers en de verwachtingen vanuit externen in beeld. Aanvullend hierop wordt vanuit de focusgroepen de ervaren complexiteit ook gelinkt aan de decentralisering van taken die vanuit Vlaanderen richting de lokale besturen heeft plaatsgevonden en de gevolgen die dit heeft voor de lokale werklast. Een cruciale factor die voor verbetering vatbaar lijkt betreft daarbij de kwaliteit van de ondersteuning en samenwerking die er vanuit de verschillende Vlaamse administraties richting de lokale besturen wordt geboden.

We nemen deze aanvullingen verder op en verwerken deze binnen onze voorgestelde oplossingsrichtingen (Hoofdstuk 7).

6 ALGEMENE CONCLUSIES

In de algemene conclusies koppelen we terug naar de eerste doelstelling van het onderzoek, namelijk het in kaart brengen en beter helpen begrijpen van de problematiek van werkdruk en uitstroom bij omgevingsdiensten en GOA's. In hoofdstuk 7 koppelen we vervolgens terug naar de tweede doelstelling van het onderzoek, namelijk het aangeven van oplossingsrichtingen en aanbevelingen op lokaal en Vlaams niveau om de problematiek aan te pakken.

Werkdruk en uitstroom binnen lokale omgevingsdiensten

De eerste doelstelling was gericht op het objectiveren en onderbouwen van de problematiek – namelijk het aanvoelen dat er een belangrijk probleem zou bestaan op vlak van werkdruk en verloop bij omgevingsdiensten. Via dit surveyonderzoek, dat representatief is voor de Vlaamse gemeenten, is dat aanvoelen alvast duidelijk bevestigd. Verder brengen we ook relevante factoren aan die helpen verklaren waarom dat zo is.

Respondenten gaven duidelijk aan dat er een hoge werklast en hoge druk wordt gevoeld op lokale omgevingsdiensten, alsook dat die druk vaak tot altijd te hoog is. Er komt dus een helder gepercipieerd beeld naar voren wat betreft een hoge werklast en druk op lokale omgevingsdiensten. Deze inschatting maken we op basis van volgende elementen.

We stellen vast dat in de meerderheid van de respons meer dan driekwart van het personeel op de diensten de werkdruk te hoog aanvoelt. De bevraagde GOA's geven daarbij quasi unaniem aan dat de werkdruk doorgaans te hoog ligt (vaak, zeer vaak tot altijd), wat vervolgens met diverse ongewenste gevolgen op het dagelijks functioneren van personeel lijkt samen te gaan (ontevredenheid, overuren, irritatie, …). Breder komt er een beeld naar voren van lokale omgevingsdiensten en GOA's die onder toenemende druk komen te staan en waar verschillende tekortkomingen binnen de werking worden vastgesteld. De hoge werkdruk lijkt in heel wat besturen gepaard te gaan met een sterkere, noodgedwongen focus op operationele taken, waarbij andere taken zoals meer beleidsmatige reflectie erbij dreigen in te schieten. Een minderheid van de omgevingsdiensten geeft bv. aan sterk op ruimtelijke visievorming te kunnen inzetten en een meerderheid beschikt naar eigen inzicht over onvoldoende instrumenten om het gemeentelijk ruimtelijk beleid in de praktijk te vertalen. Daarnaast schat een significante groep GOA's ook in dat er zich tekortkomingen voortdoen op het vlak van de dienstverlening, met name inzake de technische kwaliteit van vergunningen.

Ook op het vlak van uitstroom wordt het beeld van een omgevingsdienst die onder toenemende druk staat bevestigd. Een vijfde van de bevraagde diensten geeft aan geconfronteerd te worden met veel tot zeer veel langdurige uitval en bijna de helft stelt de afgelopen jaren met veel uitstroom te zijn geconfronteerd. Deze tendens lijkt ook gepaard te gaan met een significant aantal niet-ingevulde betrekkingen, wat op zijn beurt uitdagingen geeft voor het kwaliteitsvol invullen van vacatures en druk zet op de eigen beschikbare expertise, bv. voor de dossieropvolging. In toenemende mate wordt er dan ook beroep gedaan op tijdelijke ondersteuning van omgevingsdiensten, in het bijzonder voor expertise en competenties die intern onder druk staan en schaars blijken op de arbeidsmarkt (bv. senior capaciteit en visievorming). Tijdelijke ondersteuning lijkt verder ook voor heel wat diensten een noodzaak voor het helpen behalen van vergunningstermijnen en een manier om crisissituaties het hoofd te kunnen bieden.

In het zoeken naar verklaringen voor de hoge werkdruk en hoge uitstroom binnen lokale omgevingsdiensten onderscheiden we enerzijds de descriptieve elementen die de respondenten zelf als doorslaggevende factoren op dit vlak benoemen en anderzijds de variabelen die uit onze statistische analyses als significante factoren ter verklaring naar voren komen.

De respondenten zelf verklaren de hoge werkdruk in de eerste plaats door de ervaren complexiteit en de druk van buitenaf. De ervaren complexiteit verwijst daarbij zowel naar het regelgevend kader als naar de aard van dossiers. De druk van buitenaf linkt men aan het contact met (professionele) klanten en burgers en de (toegenomen) verwachtingen die hier ten aanzien van de omgevingsdienst leven. Daarnaast signaleren respondenten als verklarende elementen ook het hoge aantal te verwerken dossiers en het personeelsgebrek. Als verklarende factoren voor de uitstroom verwijzen respondenten zowel naar job- als naar dienstgerelateerde aspecten. Daarbij worden met name het ruime takenpakket, een gebrek aan waardering, ontbrekende promotiekansen, ontoereikende verloning en een gebrekkige personeelsbezetting als belangrijkste elementen benoemd. Dit zijn in belangrijke mate elementen die in principe door gemeentebesturen zelf kunnen beïnvloed worden.

Op basis van de uitgevoerde statistische analyses concluderen we dat de schaal van gemeenten correleert met een aantal werkdruk gerelateerde aspecten, maar stellen we ook vast dat schaal op zich niet voor alle aspecten rechtstreeks een belangrijke verklaring biedt. We stellen vast dat de gemeentegrootte significant correleert met verschillen op het vlak van ervaren werkdruk, aantal opgenomen taken en inzet op visievorming. De meest uitgesproken verschillen stellen zich daarbij tussen kleine gemeenten (< 10 000 inwoners) versus alle anderen. Kleine gemeenten schatten de werkdruk significant hoger in, nemen meer taken op binnen de omgevingsdienst en zetten in de praktijk minder in op ruimtelijke visievorming.

Vanuit de logistische regressieanalyses leren we dat het niet de schaal op zich, maar vooral de dienstgerelateerde variabelen zijn die een significante impact te hebben op het al of niet voorkomen van een hoge werkdruk bij de werknemers. Het hoge aantal taken, het inzetten op handhaving, het gebrek aan personeel en veel tot zeer veel langdurige uitval leiden daarbij tot grotere aantallen werknemers die overbelast zijn. Het inzetten op samenwerking met andere diensten en het inzetten als bestuur op oplossingsrichtingen gaan daarbij samen met het ervaren van minder werkdruk.

Interessant om vast te stellen is dus dat onze analyse suggereert dat lokale dienstkenmerken en met name de keuzes die men hier maakt op het vlak van organisatie en werking van de dienst een significante rol kunnen spelen in het creëren, dan wel voorkomen van een hoge ervaren werkdruk bij het personeel. Tegelijkertijd komt schaal indirect wel weer in beeld, want de kans op doorgroeimogelijkheden, mogelijkheden tot specialisatie, … zijn ruimer in grotere besturen. Omgekeerd is echter duidelijk dat er geen eenvoudige oplossingen zijn voor de ervaren werkdruk of uitstroom, wat de schaal van het bestuur ook is.

Pistes voor vervolgonderzoek

Alvorens we dieper ingaan op de ontwikkelde oplossingsrichtingen staan we nog beknopt stil bij de beperkingen van deze studie en verkennen we enkele mogelijke pistes voor bijkomend vervolgonderzoek.

De surveybevraging binnen dit onderzoek was gericht op GOA's en medewerkers van lokale omgevingsdiensten die momenteel binnen lokale besturen actief zijn. Reeds uitgestroomde medewerkers konden we op die manier niet rechtstreeks bevragen. De determinanten en mogelijke

oorzaken van uitstroom konden zo enkel indirect op basis van inschattingen van de huidige medewerkers in beeld worden gebracht. Aanvullend onderzoek specifiek gericht op uitstromers waarbij bv. ex-GOA's bevraagd worden naar hun redenen voor vertrek zou kunnen toelaten om een nog accurater beeld te krijgen en meer inzicht te verwerven in de factoren die meespelen in het verklaren van hoge uitstroom en/of een gebrekkige instroom.

De vraag of de situatie inzake werklast en uitstroom binnen de lokale omgevingsdiensten significant verschilt van de situatie binnen andere lokale diensten kon niet volwaardig binnen deze studie aan bod komen en blijft dus onbeantwoord. Bijkomend onderzoek waarbij de problematiek binnen andere lokale diensten op basis van een analoge bevraging zou worden gemeten kan toelaten om de huidige resultaten in een breder perspectief te plaatsen, mogelijks dwarsverbanden te leggen en eventueel een meer geïntegreerde aanpak ten aanzien van de problematiek binnen het lokale bestuur te ontwikkelen. In het verlengde daarvan kan een gelijkaardig onderzoek bij ook de bovenlokale omgevingsambtenaren, bv. op het provinciale niveau een interessante piste vormen voor verder onderzoek.

Ten slotte roepen de resultaten ook vragen op over welke impact de hoge gepercipieerde werkdruk heeft op de concrete invulling van het takenpakket binnen de lokale omgevingsdiensten. Met name de vaststelling dat kleinere gemeenten geconfronteerd worden met een hogere werkdruk, maar tegelijk ook een groter takenpakket opnemen binnen de omgevingsdienst doet vermoeden dat er verschillen bestaan tussen lokale besturen onderling in de manier waarop bepaalde taken kwalitatief worden ingevuld en aangepakt (zie ook benchmarkstudie MONDEA (2022)). In dit verband capteerden we ook enkele kritische geluiden binnen de gesprekstafels omtrent de hoge rapportering van bepaalde opgenomen taken (bv. handhaving). Aanvullend kwalitatief vergelijkend onderzoek tussen besturen zou bijkomend inzicht kunnen verschaffen over de mate waarin de concrete invulling van omgevingstaken verschilt tussen (clusters van) gemeenten en al dan niet samenhangt met de ervaren werkdruk, gestelde beleidsprioriteiten, enz. Aspecten zoals de kwaliteit van vergunningsverlening zouden daarbij ook vanuit diverse invalshoeken nog bijkomend onderzocht kunnen worden (bv .aandeel vergunningen vernietigd in beroep bij deputatie en raad voor Vergunningsbetwistingen).

7 OPLOSSINGSRICHTINGEN

7.1 OPLOSSINGSRICHTINGEN BINNEN ZEVEN THEMA'S:

Waar we in het vorige hoofdstuk beknopt en op hoofdlijnen de algemene conclusies en enkele pistes voor verder onderzoek formuleerden, is dit een uitgebreid slothoofdstuk waarin we oplossingsrichtingen aanreiken die kunnen helpen om de problematiek van werkdruk en uitstroom aan te pakken. De oplossingsrichtingen die we uitwerken zijn gebaseerd op wat we uit de survey leerden, wat er in de focustafels naar voren kwam, en op de eigen expertise binnen het team.

We clusteren de oplossingsrichtingen binnen zeven thema's:

1. Visie en kaderstelling;
2. Mandaat GOA;
3. Beleid en regelgeving;
4. Organisatie en werking;
5. Capaciteit;
6. Samenwerking;
7. Communicatie.

Hieronder beschrijven we de mogelijke acties binnen elk van deze thema's. Aan het eind van het hoofdstuk geven we een samenvattende overzichtstabel.

7.1.1. Visie & kaderstelling

Een eerste oplossingsrichting vertrekt vanuit het belang van een gedeelde visie en ambitie op het lokale omgevingsbeleid en de goede ruimtelijke ordening, gedragen door zowel politiek als administratie. Voor het goed functioneren van de GOA en de omgevingsdienst is er behoefte aan een stabiel en gezamenlijk kader en engagement voor een kwaliteitsvol Omgevingsbeleid. Het gebrek eraan tast de motivatie aan en verhoogt de werkdruk.

De opbouw van een heldere visie en kader op het Omgevingsbeleid (bv. in een gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan) is een gemeentelijke verantwoordelijkheid, maar herhaaldelijk in de gesprekken kwam ook het pleidooi voor duidelijke Vlaamse kaders op vlak van Omgevingsbeleid en afgeleid daarvan, het duidelijker benoemen van de verwachtingen en de taakstelling van lokale besturen daarbinnen. Als de Vlaamse Overheid duidelijker haar verwachtingen expliciteert, is het gemakkelijker om op lokaal niveau de neuzen in dezelfde richting te krijgen. Hetzelfde geldt voor de provincies.

Dat kader moet voldoende concreet zijn en zijn doorvertaling kennen in de dagdagelijkse vergunningspraktijk, waar er zowel nood is aan duidelijke handvaten als aan onderhandelingsruimte. Ruimtelijke uitvoeringsplannen, verordeningen en regelgeving maken deel uit van het kader dat we bedoelen, maar het wordt ook gevoed vanuit de dagelijkse praktijk en de visie op goede ruimtelijke ordening die men als GOA en dienst gaandeweg opbouwt tijdens de dagdagelijkse contacten en behandeling van dossiers.

De opmaak van een interne omgevingsleidraad kan als aanvulling op het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan helpen om bestaande, vaak informele visies die binnen de dienst leven op ruimtelijke

ordening te expliciteren door deze verder uit te werken en te coördineren tot een organisatiebreed gedragen beleidskader. Deze omgevingsleidraad is bedoeld als een richtinggevend en niet verordenend kader dat proactief weergeeft wat de visie is van het lokaal bestuur op een bepaalde locatie. Een dergelijk gezamenlijk kader waarin de krachtlijnen van een lokale visie helder beschreven staan kan bijgevolg als basis dienen om het overleg met externen (zowel burgers als professionals) te structureren en voor voldoende eenduidigheid in deze contacten te zorgen. Daarnaast kan zo'n kader ook expertise en gebiedskennis helpen borgen die bij personeelsuitstroom mogelijks dreigt verloren te gaan. Een dergelijke visie kan dus een bijdrage leveren in het ontwikkelen van een consequente beleidsvoering die duidelijkheid schept voor burgers en bouwprofessionals. Van belang daarbij is ook dat zo'n kader helder en uniform wordt gecommuniceerd via de verschillende informatiekanalen op lokaal niveau (website, informatieblad, …) zodat dit voor externe stakeholders een voldoende houvast biedt.

Actiesporen binnen dit thema:

- Helderde, gedeelde visie en engagement binnen het lokaal bestuur over het omgevingsbeleid, zowel ambtelijk, als politiek. Een gezamenlijk (niet-verordenend) kader dat interne visie en kennis bundelt, zorgt ervoor dat je als dienst en bestuur door externen niet uit elkaar gespeeld wordt. (bv. woonbeleidsplan, omgevingsleidraad) .
- Actief communiceren over de lokale visie op goede ruimtelijke ordening, dan biedt die ook voor externen (burgers, professionals) ook houvast.
- Volwaardige digitale ondersteuning via een lokale webpagina als 'digitaal omgevingsloket', complementair aan het Vlaamse omgevingsloket en platform voor digitale stedenbouwkundige informatie (DSI).
- Heldere Vlaamse en provinciale kaders en verwachtingen binnen het Omgevingsbeleid creëren (zie bv. eerdere taakverdeling in het RSV) en de taakstelling van de lokale besturen daarbinnen verduidelijken (waar ligt de lat?).

7.1.2. Mandaat van de GOA

Vanuit een gedeelde visie en ambitie op de lokale goede ruimtelijke ordening kan er vervolgens ook een heldere visie op het mandaat en de verantwoordelijkheid voor de GOA-functie worden ontwikkeld, verder uitgebreid naar de dienst Omgeving. Deze visie dient duidelijkheid te verschaffen over welke positie de GOA inneemt binnen het ruimere gemeentelijke organogram, zodat het mandaat van de GOA ten aanzien van andere lokale diensten en het college voldoende helder is.

Deze visie kan het resultaat zijn van een proces dat uitmondt in een afsprakennota over informatiedoorstroming tussen de diverse betrokken partijen. Door een optimale aanpak hierrond uit te werken kunnen zowel ambtenaren als politici voldoende geïnformeerd en gemandateerd blijven doorheen de dossieropvolging. Ook vanuit het klantperspectief ervaart men soms verschillende standpunten tussen diensten of een dualiteit tussen schepen en GOA en is men vragende partij voor duidelijkheid. Vanuit de thema's van dit onderzoek (instroom en uitstroom, motivatie en werkdruk) is het belangrijk dat de expertise en het mandaat van de GOA en de Omgevingsdienst duidelijk erkend worden en zowel de politiek als de administratie een evenwichtige rol krijgen toebedeeld in het gehele proces.

Tijdens het traject kwam ook de vraag naar boven of de GOA een ruimer mandaat of een grotere autonomie moet krijgen in de vergunningverlening. Dat omvat verschillende aspecten en kan diverse vormen aannemen. In welke mate is een GOA gemandateerd om via een eigen afweging adviezen vanuit diverse sectorale diensten op elkaar af te stemmen? Welke manoeuvreerruimte kan men daarbij voorzien om zelf afwegingen te kunnen maken? Ook de omgang met een GOA-advies

in het geval van afwijkende collegebeslissing en de motivering hiervan zijn aspecten die men binnen zo'n lokale afsprakennota verder concreet kan uitklaren en expliciteren. Of moet de GOA bepaalde vergunningen autonoom kunnen behandelen en beslissen binnen de afgesproken beleidskaders?

Actiesporen binnen dit thema:

- Gedeelde visie op de rol en verantwoordelijkheid van de GOA en de dienst omgeving vastleggen in een afsprakennota met de andere diensten en het CBS;
- Voldoende ruim mandaat geven aan de GOA m.b.t. vergunningverlening, zij het met aandacht voor het primaat van de politiek.
- Het decretaal mandaat van de GOA verduidelijken en de omgang hiermee binnen een gemeentelijke organisatie (vb. relatie tot CBS, relatie tot ander diensten) en andere instanties (vb. relatie tot adviesinstanties) uitklaren via bv. een omzendbrief.

7.1.3. Beleid & regelgeving

Het bijsturen en vereenvoudigen van de Vlaamse regelgeving werd regelmatig aangehaald als oplossingsrichting. Vaak werd daarbij verwezen naar van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en het omgevingsvergunningendecreet waarvan men vindt dat die te snel wijzigt (te weinig stabiel) en soms te complex zijn. Mogelijks pistes tot vereenvoudiging die aan bod kwamen betroffen het herzien van de meldingsplicht (het opzet is goed, maar het werkt niet in de praktijk omdat vaak blijkt dat de meeste meldingsaanvragen toch vergunningsplichtig zijn of dat er doorgaans toch allerhande bestemmingsvoorschriften gelden waardoor dit voor de aanvrager veel onduidelijk geeft en voor de gemeente extra werk om de burger goed te adviseren en begeleiden), het afschaffen van diverse afwijkingsregels (de talrijke afwijkingen maken het zeer complex, zijn vaak moeilijk uit te leggen aan de burger, vergen extra werk naar motivering en verwerking en geeft vaak aanleiding tot juridische twisten), het vrijstellingenbesluit (door de talrijke bestemmingsplannen en instrumenten blijken vrijstellingen vaak toch vergunningsplichtig te zijn waardoor er veel onduidelijkheid ontstaat en er extra tijd gaat naar het begeleiden en uitleg geven aan de klant), …

Globaal leeft er het aanvoelen dat het huidige kader te veel onduidelijkheden en vrijheidsgraden voor lokale besturen genereert waardoor de complexiteit en moeilijkheidsgraad onnodig hoog ligt. Een toekomstige vereenvoudiging dient daarom hand in hand te gaan met een kwaliteitsverhoging van regelgeving die transparantie en lokale werkbaarheid als centrale uitgangspunten neemt.

In het verlengde hiervan vormt ook het bepalen van voldoende werkbare beslissingstermijnen voor het implementeren van Vlaams instrumentarium een lokale bezorgdheid. De krappe termijnen die men lokaal dient te volgen (bv. voor het behandelen van milieumeldingen of het implementeren van Vlaams opgelegde verordeningen) worden door diverse lokale besturen als problematisch ervaren en zetten de lokale werking onder druk.

Naast de VCRO en het omgevingsvergunningendecreet kunnen er ook vanuit het beleid en regelgeving in de diverse Vlaamse sectoren nog de nodige stappen gezet worden. Lokale omgevingsdiensten en GOA's ervaren een toenemende druk vanuit deze hoek en wijzen op de nood aan een betere ondersteuning en omkadering vanuit deze verschillende sectoren. Wanneer er een nieuw regelgevend of kaderstellend initiatief vanuit een Vlaamse (of Federale of provinciale) overheid komt, dat een impact heeft op de lokale vergunningverlening en waarbij de gemeente/GOA een beslissing moet nemen, moet er voldoende omkadering (vb. beslissingsboom, opleiding, context en uitleg, standaardbepalingen of motivatie elementen) geboden worden. Een

belangrijk aandachtspunt hier betreft de kwaliteit van de Vlaamse advisering die men lokaal ontvangt (bv. in het kader van lokale vergunningsaanvragen) die vaak als te stringent, dan wel als ontoereikend wordt ervaren. Idealiter biedt een advies enerzijds meer houvast en duidelijke handvaten rond noodzakelijke voorwaarden die vervuld dienen te worden, en geeft men anderzijds ook een stuk manoeuvreerruimte en autonomie waarbinnen er een lokale afweging kan gemaakt worden.

Actiesporen binnen dit thema

- Vlaams Codex Ruimtelijke Ordening en omgevingsvergunningendecreet (incl. uitvoeringsbesluiten en omzendbrieven) vereenvoudigen en stabieler maken (bv. stedenbouwkundige melding afschaffen, afwijkingsmogelijkheden afschaffen,…);
- Transparanter en eenduidiger maken van regelgeving (bv. lokale en provinciale verschillen wegwerken door Vlaamse regeling);
- Beroepsmogelijkheden beperken en drempels voor beroep hoger instellen (bv. financiële drempel, nieuwe argumenten t.o.v. procedure, …);
- Voldoende werkbare beslissingstermijnen bepalen. (bv. verkorte termijn milieumelding);
- Vlaamse beleidsnota's aanbieden met voeling voor de praktijk van de lokale besturen. Ook het taalgebruik en begrippenkader aanpassen: ontsnippering, groen-blauwe dooradering, … (het gaat boven de hoofden van veel besturen en zeker van eenmansdiensten);
- Duidelijke Vlaamse beleidskaders aanbieden (bv. gebrek aan beslissingen rond BRV);
- Meer ondersteuning bieden vanuit Vlaanderen bij de invoering van nieuwe regelgeving en verplichtingen vanuit diverse sectoren (watertoets, etc);
- Daadwerkelijke adviesverleningen en afdoende adviezen vanuit de Vlaamse diensten en agentschappen bij vergunningverlening. Nu wordt soms géén advies gegeven en zijn de adviezen die wel worden gegeven vaak te oppervlakkig waardoor de gemeentelijke dienst zelf nog achtergrond moet opzoeken en het advies formuleren. Zie ook verder, onder samenwerking.

7.1.4. Organisatie & werking

Op het vlak van interne organisatie van lokale omgevingsdiensten noemde men vijf verschillende knoppen om aan te draaien om te vermijden dat mensen vroegtijdig uitstromen, of om de werkdruk beter te spreiden. De vijf verschillende aspecten zin:

- Functie en takenpakket van de GOA;
- Processen en systemen;
- HR en opleiding;
- Werkorganisatie;
- Teamwerking en dienst.

We gaan er achtereenvolgens op in.

Een eerste piste verkent aanpassingen binnen het **takenpakket** van de lokale omgevingsdienst. Mogelijk interessante denkpistes voor verder onderzoek betreffen het verlichten van het takenpakket door bv. voor bepaalde (eenvoudigere) stedenbouwkundige handelingen alternatieve controlesystemen te ontwikkelen. Naar analogie met de vereenvoudigde vergunningsprocedure kan er bv. nagedacht worden over een systeem van eenvoudige vergunningscontrole, waarbij een eenvoudigere beoordeling voor bepaalde aanvragen gepaard kan gaan met een gedeelde verantwoordelijkheid tussen aanvrager en vergunningsverlener. Daarnaast kan ook verkend worden

in welke mate het samenwerken met andere lokale diensten (bv. rond participatie & communicatie) het takenpakket van de Omgevingsdiensten kan verlichten.

Een tweede piste omvat het ingrijpen op **processen en systemen** binnen de omgevingsdienst. Een recente Vlaamse thema-audit wees nog aan dat de interne procedures in het lokale omgevingsvergunningenproces zeker nog verbeterpunten kennen, o.a. op het vlak van het gebruik van ondersteunende instrumenten, het delen van informatie en het uitvoeren van kwaliteitscontroles (Audit Vlaanderen 2021). Aanvullend hierop werd het belang benadrukt van een goed doordacht dienstverleningsmodel, waarin verschillende communicatiekanalen (bv. website) in functie van klantengroepen optimaal op elkaar worden afgestemd. Ook het gebruik van performante softwaresystemen die kunnen toelaten om sterker in te zetten op digitalisering en mogelijkheden bieden tot het gedifferentieerd behandelen van dossiers komen als interessante oplossingsrichtingen hier in beeld. Wat software betreft wordt aangegeven dat de beschikbare software aanbieders (een markt waar een te beperkte marktspeling is) er onvoldoende wordt ingezet op gebruiksgemak, performantie en efficiënte koppelingen met andere software (vb. In functie van notulering).
Drie specifieke voorstellen naar procesvoering waren:

(1) Het organiseren van vooroverleg over dossiers in de beginfase. Dat levert initieel niet altijd tijdwinst op, maar op de langere termijn meestal wel, naast ook een beter onderling begrip en kwaliteit. Een goed opgebouwd omgevingsdossier, dat onderbouwd is en ondersteunt wordt door inhoudelijke onderzoek of informatie is essentieel om tot een robuuste vergunning en besluitvorming te komen. Een goed voortraject zal helpen om het dossier inhoudelijk sterker te maken.
(2) Daarnaast het voorstel om de verantwoordelijkheid voor inspraak in ruimtelijke dossiers met de buurt en omwonenden bij de aanvrager te leggen en niet bij de overheid. Een informatie moment in een voortraject bij complexere projecten is steeds een voordeel en geeft de mogelijkheid aan de aanvrager om in dialoog te gaan met de buurt en te zoeken naar meerwaarde creatie voor de buurt.
(3) Het oprichten van kwaliteitskamers en het sterker inschakelen van GECORO's om zo bijkomende kwalitatieve ondersteuning aan te reiken.

Een derde element verkent oplossingsrichtingen op het vlak van **opleiding en HR.** Gezien de complexiteit die wordt ervaren, zowel op het vlak van dossiers als regelgeving, alsook de surveyresultaten omtrent de vooropleiding van GOA's, lijkt het opzetten van een voldoende adequaat vormingspakket dat inspeelt op de diverse noden van het personeel een must. Dat geldt in het bijzonder voor loketmedewerkers, gezien dit kan toelaten dat men hier autonomer dossiers en vragen kan afhandelen, wat de globale werkdruk op de dienst ten goede kan komen en meer tijd kan creëren voor GOA taken die onder druk lijken te staan (bv. visievorming). Daarbij lijkt het ook zinvol om op Vlaams niveau verder te verkennen in welke mate bijkomende opleidingsmogelijkheden wenselijk kunnen zijn als aanvulling op de bestaande masteropleiding stedenbouw en ruimtelijke planning (bv. bacheloropleiding tot omgevingsmedewerker). In afwachting hiervan kan ook het inzetten op 'microcredential' opleidingen op korte termijn perspectieven bieden om sterker op het scholen van de groep medewerkers zonder stedenbouwkundig diploma in te zetten, via bv. een systeem van accreditering voor omgevingsdiensten. Tenslotte kan het voeren van een lokaal waarderingsbeleid door het inzetten op interessante arbeidsvoorwaarden (bv. thuiswerk, flexibele werkuren) bijkomende kansen bieden. Tegelijk kan gedacht worden aan een benchmarking om de functie op te waarderen bij een

herziening van de plaatselijke rechtspositieregeling en zo het werken op lokale omgevingsdiensten voldoende aantrekkelijk en competitief te maken.

Een vierde piste omvat voorstellen die ingrijpen op de **werkorganisatie**. Een goede praktijk die we hier capteerden betreft het toewijzen van dossiers op basis van personeelscompetenties & beschikbare capaciteit, met als doel om duidelijke aanspreekpunten te vormen en een vlotte werkherverdeling mogelijk maken in het geval van personeelsuitval. Daarnaast kan ook het sterker inzetten op het werken op afspraak voor de loketfunctie gebruikt worden als strategie om dossierbehandelaars ongestoord te laten werken en hen hierdoor verder te ontlasten.

Tenslotte vermelden we ook succesfactoren die betrekking hebben op het **functioneren van de dienst** in zijn geheel. Het belang van een vlotte interne communicatie en voldoende overleg op niveau van de dienst worden hier als essentiële factoren beklemtoond. Van belang zijn daarbij de mogelijkheden die er bestaan voor medewerkers om zowel intern binnen de dienst maar ook extern met experten over specifieke dossiers te kunnen klankborden en breder te kunnen afstemmen. In het verlengde hiervan onderschrijft men ook de noodzaak van een goede samenwerking tussen de GOA, de leidinggevende van de omgevingsdienst en de algemeen directeur binnen de lokale administratie.

Actiesporen binnen dit thema

- Takenpakket van de GOA en de dienst Omgeving verlichten door met alternatieve controlevormen te werken. Interessant om na te gaan welke ervaringen men heeft met nieuwe vormen van autocontrole in Nederland;
- Taken verschuiven naar andere diensten of samenwerken met andere diensten (bv. met de dienst communicatie voor bewonersconsultatie);
- Vereenvoudigen, o.a. door digitalisering (gebruik gestandaardiseerde teksten faciliteren vanuit Vlaanderen);
- Inzetten op performante systemen & software. Marktdominante positie van huidige aanbieders bevordert niet de gebruiksvriendelijkheid;
- Vooroverleg: door uitwisseling visie en standpunten vooraf, vermijdt men moeilijkheden achteraf, maar wel beperkingen en aandachtspunten;
- Differentiëren van dossiers: standaard versus complex behandelen decretaal mogelijk maken;
- Opleidingsinitiatieven opzetten met zowel aandacht voor de toenemende complexiteit & nood aan specialisering als voor een gedegen basiskennis voor alle medewerkers, piste van een accrediteringsysteem daarbij verder te onderzoeken. Loketmedewerkers coachen & opleiden om vragen autonoom af te kunnen handelen. Niet enkel inzetten op technische expertise maar evenzeer op assertiviteit en communicatie. Personeelsmobiliteit vanuit andere lokale diensten faciliteren via opleidingsmodules;
- Rechtspositieregeling aanpassen en functie aantrekkelijk maken (thuiswerk, flexibiliteit);
- Waarderingsbeleid voeren;
- Piste van een bijkomende bacheloropleiding tot omgevingsmedewerker verder te onderzoeken. Stedenbouwkundige vooropleiding bestaat nu enkel op A-niveau, bacheloropleiding kan ook bijdragen om de masteropleiding toegankelijker en aantrekkelijker maken;
- In afwachting inzetten op korte termijn opleidingen via bv. micro-credentials, opleidingen vanuit VRP, …

- Eén persoon per dossier verantwoordelijk, van volledig & ontvankelijkheid tot het advies (makkelijker om te herverdelen als iemand uitvalt);
- Werken op afspraak (dossierbehandelaars ontlasten).
- Interne communicatie, voldoende overleg op niveau van de dienst;
- Goede samenspraak diensthoofd-afdelingshoofd / algemeen directeur nodig;
- Mogelijkheid om af te stemmen en te klankborden over dossiers: binnen het team, maar kan ook extern (expert, kwaliteitskamer,…).

7.1.5. Capaciteit verhogen

Het verhogen van de beschikbare capaciteit binnen de Omgevingsdienst kan als nogal 'gemakkelijk' overkomen. Mochten besturen de middelen hebben, zouden ze het allicht allemaal doen. Niettemin gaan we erop in, omdat sommige diensten echt wel onderbestaft zijn en er zonder een personeelsinjectie weinig zal worden bereikt. Capaciteit verhogen kan overigens ook diverse vormen aannemen.

Een belangrijke afweging hier betreft de vraag of men inzet op het verhogen van de interne personeelscapaciteit door het aanwerven van extra eigen personeel, dan kiest voor het (bijkomend) inschakelen van tijdelijke capaciteit. Bij structurele onderbezetting dient interne versterking als eerste spoor te worden overwogen. Indien het om een ruimere problematiek gaat die ook binnen andere lokale diensten speelt, kan daarbij ook de piste tot een eventuele fusie aan bod komen. Een grotere organisatie kan immers ruimere carrière- en specialisatiemogelijkheden bieden en de ambtelijke kwetsbaarheid m.b.t. uitval e.d. helpen beperken. Omdat een eventuele gemeentefusie echter een veel ruimer debat en onderzoek vergt, werken we deze piste hier niet verder uit. Om een eventuele onderbezetting beter te kunnen objectiveren werd de interessante suggestie geformuleerd om indicatieve streefcijfers aan te bieden vanuit de Vlaamse overheid op parameters zoals aantal uitgereikte vergunningen, oppervlakte van de gemeente, etc. De Vlaamse overheid zou gemeenten de mogelijkheid moeten geven om zichzelf op vlak van capaciteit te benchmarken met vergelijkbare gemeenten (zie ook benchmarkstudie Mondea 2022), zij het met ook aandacht voor de verschillen in taken en werking die er tussen lokale omgevingsdiensten bestaan.

Een aandachtspunt bij de interne aanwervingsoptie betreft de aanpak van de aanwervingsprocedure. Het aanvoelen leeft dat aanwervingen vaak nog erg traditioneel worden aangepakt waardoor mogelijks kansen worden gemist. Het rechtspositiebesluit van 20 januari 2023 biedt de nodige ruimte om dit proces te vereenvoudigen en dynamiseren, bv. door meeloopmomenten op de dienst te organiseren, en de sterke punten of meerwaarde van een functie actiever te beklemtonen. Op die manier kan men meer interesse voor sollicitatierondes generen en een breder publiek aanspreken.

Een tweede optie is het (bijkomend) inschakelen van tijdelijke capaciteit. Dan hebben we het zowel over het opzetten van IGS-verbanden (shared services, DVV, ambtenaar inzetten via intercommunale,…), het inhuren van expertise via private adviesbureaus (conform de wetgeving op overheidsopdrachten), het afsluiten van raamcontracten voor juridisch advies en het beroep doen op diensten van de provincie. Een belangrijk aandachtspunt bij het verkennen van deze opties is om de lokale visie & werkwijze steeds goed voor ogen te houden en de externe aanpak die men inschakelt hier duidelijk op af te stemmen. Nog wat onderbelicht is de mogelijkheid voor het opzetten van shared services, waarbij een ambtenaar gedeeld wordt over verschillende gemeenten. Deze aanpak kan met name een oplossing bieden voor specifieke taken & functies (bv. senior capaciteit, visieontwikkeling, onderhandelaar) die men lokaal nog moeilijk ingevuld krijgt of in

bepaalde gevallen beperkt worden opgenomen (bv. handhaving). Het delen van gespecialiseerde profielen over meerdere gemeenten heeft daarbij als voordeel dat men op die manier een interessant en gespecialiseerd profiel kan aantrekken dat louter lokaal vaak niet haalbaar blijkt. Anderzijds kan zo ook de complexiteit van het takenpakket van de eigen GOA of dienst door deze intergemeentelijke expertise enigszins gereduceerd worden.

Actiesporen binnen dit thema

- Aanwerving ingeval van onderbezetting van de dienst;
- Fusiepiste verkennen in het geval van globalere onderbezetting/kwetsbaarheid van lokale diensten;
- Indicatieve streefgetallen op vlak van personeelsbezetting vooropstellen vanuit de Vlaamse overheid en benchmarkmogelijkheid naar bezetting aanbieden tussen vergelijkbare gemeenten;
- Samenwerking met andere gemeentelijke diensten (bv. communicatiedienst voor participatie rond dossiers);
- Intergemeentelijke samenwerking (IGS): shared services, ambtenaar delen, DVV, poules van planners oprichten, ... om specifieke taken en functies in te vullen (bv. handhaving);
- Externe expertise inroepen voor complexe vraagstukken via kwaliteitskamer en/of bouwmeester en/of GECORO;
- Samenwerken met het provinciebestuur;
- Expertise inhuren van private adviesbureaus op vlak van Omgevingsbeleid. Omvat ook de formule van raamcontracten met een juridisch kantoor om de juridisering en het aantal procedures het hoofd te bieden, Focus hier op het versterken van de eigen GOA met aanvullende externe juridische en planologische expertise;

7.1.6. Samenwerking

Verschillende strategieën zijn benoemd die de samenwerking tussen de omgevingsdienst en de verschillende betrokken stakeholders zowel intern als extern kunnen versterken. Er kan gewerkt worden op drie verschillende soorten van relaties: politiek-administratie; gemeenten versus andere overheden; Omgevingsdienst versus klanten. We gaan er achtereenvolgens op in.

Een constructieve politiek-ambtelijke samenwerking werkt bevorderlijk op instroom en retentie en op werkdruk, dat bleek al uit het kwantitatief onderzoek. Het opzetten van een frequent overleg tussen schepen en diensthoofd, het werken via beleidscolleges, het betrekken van ambtenaren bij vooroverleggen en het opstellen van gezamenlijke afsprakenkaders komen daarbij als goede praktijken in beeld. Van belang is dat de werkrelaties tussen administratie, managementteam en college duidelijk gekaderd worden waarbij de rollen, verantwoordelijkheden en manier van samenwerken helder zijn uiteengezet. Deze initiatieven zijn erop gericht dat de visies van politici & ambtenaren verder naar elkaar kunnen toegroeien en er meer begrip voor elkaars gevoeligheden en jargon ontstaat. Centraal daarbij staat zowel het respect voor het primaat van de politiek als de erkenning van de onafhankelijkheid en expertise van de GOA.

Een tweede relatie gaat over de samenwerking tussen het lokale bestuur en andere overheden. Een belangrijk reeds aangehaald aandachtspunt betreft de kwaliteit van de Vlaamse advisering op lokale vergunningsaanvragen. Vanuit een lokaal perspectief gebeurt deze vanuit bepaalde sectoradministraties onvoldoende grondig, biedt deze enerzijds onvoldoende houvast en anderzijds

beperkte ruimte voor lokale autonomie in het beoordelingsproces. Ook ten aanzien van sommige provinciebesturen vangen we lokaal kritische signalen op en kunnen er bijkomende inspanningen geleverd worden om bv. vanuit hun rol als toezichthoudende overheid de voorgeschiedenis van lokale vergunningstrajecten voldoende mee te nemen in hun werkzaamheden en hier de nodige communicatie naar lokale besturen toe rond te voorzien. Meer globaal voelt men de nood aan een sterkere ondersteuning, dialoog en vorming vanuit Vlaanderen en provincie naar de lokale overheden toe, in het bijzonder wanneer men ervoor opteert om taken over te hevelen naar het lokale niveau. Het sterker inzetten op een regiowerking vanuit Vlaanderen, aanvullend ook op de bestaande atriumwerking, kan daarbij ook kansen bieden om een hechtere interbestuurlijke samenwerking te organiseren die meer ondersteuning voor de lokale beleidswerking biedt.

Een derde relatie gaat over de lokale omgevingsdienst en haar (professionele) klanten. Vanuit de bouwsector zien we in dit verband interesse om sterker in te zetten op nauwe contacten en onderling vertrouwen met lokale omgevingsdiensten. Bestaande engagementen en goede praktijken (zie bv. recente leidraad 'Handreiking Vooroverleg' vanuit dep. Omgeving & ABB) kunnen daarbij als basis dienen om verder na te gaan hoe het overleg en de huidige samenwerking verbeterd kan worden. Interessante verder te onderzoeken pistes die hierbij aan bod kwamen betroffen het voorzien van meer structurele contactmomenten tussen bouwprofessionals en omgevingsdiensten, alsook het opzetten van inleefstages bij elkaar mogelijk te maken waarlangs het begrip en respect voor eenieders positie en takenpakket verder kan groeien. Tenslotte weerklinkt vanuit deze hoek ook de vraag om de mogelijkheden van een sterkere inzet op accountmanagement verder te onderzoeken. Op die manier zou men één medewerker binnen de Omgevingsdienst verantwoordelijk kunnen maken per dossier die op basis van interne ruggenspraak met het nodige mandaat ten aanzien van de aanvrager kan onderhandelen.

Actiesporen binnen dit thema

- Gezamenlijke visie- of werksessies tussen managementteam (MAT) en CBS (beleidscolleges), zodat visies naar elkaar toegroeien en worden gedeeld;
- Periodiek overleg tussen schepen RO en diensthoofd;
- Afsprakenkader tussen administratie/MAT/ambtenaar en college waarin rollen, verantwoordelijkheden en manier van samenwerken worden uiteengezet;
- Vormingssessies RO voor mandatarissen;
- Belangrijk om als toezichthoudende overheid de voorgeschiedenis van dossier voldoende mee te nemen en hierover met GOA af te stemmen (verschilt per provincie);
- Periodiek contactmoment tussen bouwprofessionals en omgevingsdienst (recente leidraad 'Handreiking Vooroverleg') en/of inleefstages bij elkaar: ambtenaar binnen bouwbedrijf & ondernemer binnen omgevingsdienst (zie meeloopstages VRP);
- Sterker inzetten op een regiowerking vanuit Vlaanderen, door bv. de bestaande atriumwerking verder te ontwikkelen;
- Accountmanagement voor complexe dossiers: één verantwoordelijke medewerker per dossier die ook de interne ruggenspraak voor zijn rekening neemt. (zowel afstemming CBS als met andere diensten).

7.1.7. Communicatie

Een laatste oplossingsrichting gaat over communicatie-acties die bijdragen tot het creëren van een breder draagvlak, het pro-actiever informeren van de aanvrager en de waardering voor de activiteiten binnen het lokale omgevingsbeleid.

Een eerste aspect hier beklemtoont het belang van sterke communicatieve skills voor omgevingsmedewerkers. Het inzetten op verbindend communiceren vanuit een open houding wordt gezien als een belangrijke bouwsteen om tot een betere dialoog en onderhandeling met diverse stakeholders te komen. Vanuit het klantperspectief stelt men vast dat vandaag een eerder defensieve houding in de contacten met omgevingsdiensten vaak nog primeert. Daarom lijkt het aangewezen om hier voldoende opleidingsmogelijkheden rond te voorzien en verder te reflecteren over hoe proactief meedenken binnen het lokale omgevingsbeleid verder kan bevorderd worden. Ook bij de aanwerving van medewerkers moet er extra aandacht gaan naar de communicatieve vaardigheden.

Een tweede piste beklemtoont het belang van een proactieve communicatie over het lokale omgevingsbeleid binnen de gemeentelijke mediakanalen. Een goede praktijk hier vormt het optimaal gebruik van de gemeentelijke website als eerste omgevingsportaal waarlangs relevante lokale informatie voor burgers en professionals (hierbij kan ook de link gelegd worden met het voorbeeld van de informatieve omgevingsleidraad, die via een gemeentelijke website kan worden ontsloten) maximaal wordt ontsloten en men proactief inspeelt op vaak gestelde vragen rond bv. interne procedure en klantverwachtingen. Van belang daarbij is ook dat men de afstemming en complementariteit ten aanzien van het Omgevingsloket en het Vlaamse uitwisselplatform voor digitale stedenbouwkundige informatie (DSI) voldoende bewaakt. Het actief communiceren via gemeentelijke media op maat van doelgroepen kan zo, naast het bijdragen tot een maximaal verspreiden van lokale omgevingsinformatie in het kader van bv. inspraak en participatieprocessen, ook helpen om heel wat onnodige vragen en bijkomende druk op de loketwerking te vermijden.

Tot slot kunnen in de gemeentelijke communicatiekanalen de medewerkers van de omgevingsdiensten aan het woord komen, zodat bewoners meer voeling en appreciatie leren op te brengen voor hun werk.

Actiesporen binnen dit thema

- Opleidingen klantgerichte communicatie voor omgevingsdiensten;
- Actief communiceren over het omgevingsbeleid binnen gemeentelijke media;
- Medewerkers in de kijker zetten in gemeentelijke media, zodat hun werk meer wordt geapprecieerd.

7.2 SYNTHESE OPLOSSINGSRICHTINGEN

De tweede doelstelling van het onderzoek was gericht op het aanreiken van voorstellen en oplossingen waarmee zowel gemeenten als andere overheden en stakeholders aan de slag kunnen om de hoge werkdruk en uitstroom op lokale omgevingsdiensten een halt toe te roepen, of in elk geval beter beheersbaar te maken.

Vanuit zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve onderzoek komt naar voor dat werkdruk en uitstroom binnen lokale omgevingsdiensten multidimensioneel van karakter zijn. Er bestaat geen eenvoudige 'silver bullet' oplossing. Bijgevolg dient de opgave op verschillende fronten en via verschillende maatregelen aangepakt te worden.

De meeste van de acties en oplossingsrichtingen die we in ons rapport voorstellen richten zich tot de lokale besturen. Heel wat steden en gemeenten lijken nood te hebben aan een gedeelde lokale visie en werkingskader die stabiliteit bieden aan de omgevingsdienst, maar evenzeer aan externe stakeholders. We noemen ook heel wat mogelijkheden in ons rapport voor een efficiënte werking en organisatie, maar basisconditie blijft wel dat de omgevingsdienst voldoende is bestaft en uitgerust voor de toegenomen complexiteit van dossiers. Dat is naar onze mening soms onvoldoende het geval. Vanuit diezelfde complexiteit is ook het relatiemanagement met klanten en andere overheden steeds meer aan de orde en is het opportuun om een aantal mogelijke risico's (juridische klachten, uitval van experten,..) in te dekken via externe dienstverleners of intergemeentelijke samenwerking.

Naast de lokale besturen zelf, zien we vanuit ons onderzoek dat ook de Vlaamse overheid op een aardige manier kan bijdragen aan een aantrekkelijke werkomgeving voor de GOA en de omgevingsdienst. Dat kan ze door de verwachtingen naar de gemeenten op vlak van het omgevingsbeleid duidelijker te stellen, door vereenvoudiging en kwaliteitsverhoging van de Vlaamse regelgeving of door meer nabijheid en ondersteuning van de omgevingsdiensten. In het rapport zijn we concreter ingegaan op elk van deze lijnen.

Naast de lokale besturen en de Vlaamse overheid, kunnen ook de provinciebesturen, de bouwprofessionals en andere dienstverleners een deeltje van de puzzel leggen en bijdragen tot oplossingsrichtingen voor minder uitstroom en het reduceren van de werkdruk.

Sommige, meer structurele voorstellen, zoals bv. de oprichting van een bijkomende bacheloropleiding, zullen niet van vandaag op morgen kunnen worden geïmplementeerd, een ander deel van de acties wel. Gezien het urgente karakter van de problematiek stellen we alvast voor om aan de slag te gaan met de quick wins. De opgenomen fiches met verzamelde goede praktijken (hoofdstuk 8) bieden inspiratie.

Hieronder geven we een samenvattend overzichtsschema, waarin we de verschillende mogelijke acties weergeven voor elk van de zeven thema's.

Tabel 21: Synthesetabel oplossingsrichtingen en acties

Thema	Sub thema	Acties en oplossingsrichtingen				
VISIE EN KADER-STELLING	**Visie en ambitie omgevingsbeleid**	Helderde, gedeelde visie en engagement binnen het lokaal bestuur over het omgevingsbeleid, zowel ambtelijk, als politiek Een gezamenlijk (niet-verordenend) kader dat interne visie en kennis bundelt, zorgt ervoor dat je als dienst en bestuur door externen niet uit elkaar gespeeld wordt.	Actief communiceren over de lokale visie op goede ruimtelijke ordening, dan biedt die ook voor externen (burgers, professionals) ook houvast. Volwaardige digitale ondersteuning via een lokale webpagina als 'digitaal omgevingsloket', complementair aan het Vlaamse omgevingsloket.	Heldere Vlaamse kaders en verwachtingen binnen het Omgevingsbeleid creëren (zie RSV) en de taakstelling van de lokale besturen daarbinnen (waar ligt de lat?)		
MANDAAT GOA	**Bevoegdheid en mandaat GOA**	Gedeelde visie op de rol en verantwoordelijkheid van de GOA en de dienst omgeving vastleggen via afsprakennota met de andere diensten en het CBS	Ruimer decretaal mandaat geven aan de GOA m.b.t. vergunningverlening (bv. via omzendbrief), zij het met aandacht voor het primaat van de politiek.			
BELEID EN REGEL GEVING	**Regelgeving (vooral Vlaams, deels lokaal)**	Wetgeving vereenvoudigen en stabieler maken. (bv.melding stedenbouw afschaffen, afwijkingsmogelijkheden afschaffen,…)	Transparanter en eenduidiger maken van regelgeving (bv. lokale en provinciale verschillen wegwerken door Vlaamse regeling)	Beroepsmogelijkheden beperken, drempels hoger leggen (bv. financiële last, nieuwe argumenten tov procedure,…) Beoordelingsproces in beroep door provincie duidelijker afbakenen	Voldoende werkbare beslissings-termijnen bepalen. (bv. verkorte termijn milieumelding)	

Thema	Sub thema	Acties en oplossingsrichtingen				
	Beleid	Ontsnippering, groen-blauwe dooradering, ... het gaat boven de hoofden van eenmansdiensten, voeling vanuit Vlaanderen ontbreekt.	Vlaams beleid ontbreekt (geen beleidskaders BRV)	Sectoraal beleid & wetgeving leidt tot grote druk op GOA, meer ondersteuning vanuit Vlaanderen nodig		
ORGANISATIE EN WERKING	**Functie en takenpakket**	Takenpakket verlichten door van alternatieve controlesystemen gebruik te maken. Ervaringen men nieuwe vormen van autocontrole in Nederland verder onderzoeken;	Taken verschuiven naar andere diensten of samenwerken met andere diensten (bv. met de dienst communicatie voor bewonersconsultatie)			
	Processen en systemen	Vereenvoudigen, o.a. door digitalisering (gebruik van gestandaardiseerde teksten faciliteren vanuit Vlaanderen) Inzetten op performante systemen & software (marktdominante positie van huidige aanbieders leidt niet tot gebruiksvriendelijkheid) Website gebruiken als eerste omgevingsloket.	Vooroverleg (door uitwisseling visie en standpunten vooraf, vermijdt men moeilijkheden achteraf), maar wel beperkingen en aandachtspunten	Differentiëren van dossiers (standaard versus complex behandelen decretaal mogelijk maken)	Dienstverleningsmodel goed bedenken: hoe gaan we om met klantengroepen? & via welke kanalen?	Procedure van inspraak bij de aanvrager leggen
	HR en opleiding	Opleidingsinitiatieven opzetten i.f.v. zowel toenemende complexiteit/specialisering als basiskennis voor alle medewerkers	Rechtspositieregeling aanpassen en functie aantrekkelijk maken (thuiswerk, flexibiliteit) Waarderingsbeleid voeren	Personeelsmobiliteit vanuit andere lokale diensten faciliteren via opleidingsmodules		

Thema	Sub thema	Acties en oplossingsrichtingen				
		Loketmedewerkers coachen & opleiden om vragen autonoom af te kunnen handelen. Niet enkel inzetten op technische expertise maar evenzeer op assertiviteit en communicatie.		Stedenbouwkundige vooropleiding enkel op A-niveau. Pleidooi voor een bijkomende opleiding op B-niveau voor omgevingsmedewerkers		
	Werkorganisatie aanpassen	Eén persoon per dossier verantwoordelijk, van volledig & ontvankelijkheid tot het advies (makkelijker om te herverdelen als iemand uitvalt)	Werken op afspraak (dossierbehandelaars ontlasten).			
	Team en dienst	Interne communicatie, voldoende overleg op niveau van de dienst	Samenwerking GOA: Diensthoofd-afdelingshoofd / algemeen directeur nodig	Mogelijkheid om af te stemmen en te klankborden over dossiers: binnen het team, maar kan ook extern		
CAPACITEIT	**Interne personeelscapaciteit verhogen**	Aanwerving	Samenwerking met andere gemeentelijke diensten (bv. communicatiedienst voor participatie rond dossiers)	Streefgetallen op vlak van bezetting vooropstellen vanuit de Vlaamse overheid/ benchmarkmogelijkheid aanbieden		
	Tijdelijke capaciteit aantrekken	Intergemeentelijke samenwerking (IGS): shared services, ambtenaar delen, DVV, ... Steeds van belang om deontologische code & externe aanpak goed af te	Externe expertise inroepen voor complexe vraagstukken via kwaliteitskamer en/of bouwmeester	Provincie biedt zich aan, maar voeling ontbreekt soms met het lokale niveau	Raamcontract met juridisch kantoor aanbieden om de juridisering en het aantal procedures het hoofd te bieden	Expertise inhuren van private adviesbureaus

Thema	Sub thema	Acties en oplossingsrichtingen				
		stemmen op lokale visie/werkwijze				
SAMEN-WERKING	**Betere samenwerking politiek-administratie**	Gezamenlijke visie- of werksessies tussen MAT en CBS (beleidscolleges), zodat visies naar elkaar toegroeien en worden gedeeld	Overleg tussen schepen RO en diensthoofd /	Afsprakenkader tussen administratie/MAT/ ambtenaar en college waarin rollen, verantwoordelijkheden en manier van samenwerken worden uiteengezet.	Vorming sessies RO voor mandatarissen, belangrijk om afwijking van advies voldoende te kunnen motiveren	
	Samenwerking met andere overheden	Kwaliteit verhogen van de Vlaamse advisering. Advisering van dossiers vanuit Vlaamse instanties is soms oppervlakkig of geeft zelfs geen advies en/of niet bereikbaar, waardoor de GOA zelf moet opzoeken (Toerisme Vlaanderen, Natuur en bos, ...)	Belang om als toezichthoudende overheid de voorgeschiedenis van dossier voldoende mee te nemen en hierover met GOA af te stemmen (verschilt per provincie)	Middelen, ondersteuning en vorming voorzien vanuit Vlaamse overheid als taken overgedragen worden naar het lokaal niveau, nood aan tools & kennis om als GOA/Omgevingsdienst het Vlaamse beleid te kunnen operationaliseren.		
	Samenwerking omgevingsdienst en klanten	Periodiek contactmoment tussen bouwprofessionals en omgevingsdienst (zie NAV-initiatief "bouwen aan dialoog")	Inleefstages bij elkaar: ambtenaar binnen bouwbedrijf & ondernemer binnen omgevingsdienst (zie meeloopstages VRP).	Accountmanagement voor complexe dossiers: één verantwoordelijke medewerker per dossier die ook de interne ruggenspraak voor zijn rekening neemt. (zowel afstemming CBS als met andere diensten)		
COMMUNI-CATIE	**Waardering door aanvragers**	Medewerkers in de kijker zetten in (gemeentelijke) media, zodat hun werk meer wordt geapprecieerd	Opleidingen klantgerichte communicatie voor medewerkers van de omgevingsdienst	Actief communiceren over het omgevingsbeleid binnen gemeentelijke media		

8 FICHES GOEDE PRAKTIJKEN

Tot slot hebben we in dit hoofdstuk een reeks goede praktijken opgenomen die andere gemeenten kunnen inspireren om de eigen werking te verbeteren. Dit zijn met andere woorden zeer concrete en werkende deeloplossingen.

Goede praktijkvoorbeelden zijn voorbeelden van hoe iets op een effectieve en efficiënte manier gedaan kan worden. Ze kunnen een waardevolle bron van informatie zijn voor mensen die op zoek zijn naar nieuwe manieren om hun werk te doen.
Er zijn veel voordelen aan het gebruik van goede praktijkvoorbeelden. Ze kunnen:

- Inspiratie bieden. Goede praktijkvoorbeelden kunnen mensen inspireren om nieuwe dingen te proberen en hun werk te verbeteren.
- Leren van anderen. Goede praktijkvoorbeelden kunnen mensen helpen om van de ervaringen van anderen te leren en te voorkomen dat ze dezelfde fouten maken.
- Tijd en geld besparen. Goede praktijkvoorbeelden kunnen mensen helpen om tijd en geld te besparen door ze te leren hoe ze taken efficiënter kunnen uitvoeren.

De onderstaande voorbeelden zijn uit de praktijk gegrepen en dienen als inspiratie voor de lezers van dit rapport.

8.1. BEELDKWALITEITSPLAN ALS BASIS VOOR DIALOOG

Provincie	Antwerpen
Gemeente	Nijlen
Inwonersaantal	23.409
Thema	Visie en kaderstelling / Beleid en regelgeving / Communicatie
Aanpak	
De gemeente heeft een beeldkwaliteitsplan opgemaakt voor de bebouwde ruimte en een open ruimte perspectief voor de onbebouwde ruimte. In deze plannen schetst de gemeente haar toekomstvisie op de ontwikkeling van haar grondgebied. De richtinggevende visie dient als basis voor het aangaan van een dialoog met initiatiefnemers van plannen en projecten. De toekomstvisie is te consulteren op de gemeentelijke website. Het toekomstbeeld kan je ook op de muur van een vergaderzaal terugvinden. De visie zijn (nog niet) verankerd in een BGO of beleidsplan, maar worden in de praktijk wel toegepast. De gemeente opteert er ook voor om in het organogram een beleidsmatige cel te voorzien die over verschillende thema's heen het lange termijnbeleid van de gemeente kan uitstippelen.	
Geleerde lessen	
De visie van de gemeente staat op papier. Ze is publiek en wordt op verschillende manieren ontsloten, waardoor ze voor zowel iedereen binnen de gemeentelijke organisatie (beleid en administratie) als voor de burger / aanvrager / bedrijf duidelijk en toegankelijk is.	

De visie wordt door de gemeente consequent toegepast in de praktijk. Ze is niet in steen gebeiteld maar vormt de basis om in gesprek met aanvragers naar een oplossing te zoeken. De professionele aanvragers appreciëren deze heldere en duidelijke manier van werken en erkennen ook de kwaliteit die hierdoor kan worden gegenereerd.	
Contactpersoon	Maarten Horemans

8.2. WOONBELEIDSPLAN ALS LEIDRAAD

Provincie	Antwerpen
Gemeente	Balen
Inwonersaantal	23.308
Thema	Visie en kaderstelling / Communicatie
Aanpak	
De woonbeleidsvisie 'Olmen21' bestaat uit een strategische woonvisie en ontwerprichtlijnen, specifiek voor omvangrijke woonprojecten worden de richtlijnen begeleid met een leidraad. De strategische woonvisie is het algemene duurzaam beleidskader, de ontwerprichtlijnen vertalen deze visie naar gebiedsgerichte en projectafhankelijke richtlijnen die het project afstemt met een goede ruimtelijke ordening. De woonbeleidsvisie 'Olmen21' betreft een beleidsdocument waarbij het college van burgemeester en schepenen over handvaten beschikt bij het beoordelen van de goede ruimtelijke ordening. Deze visienota zal dus niet betrokken worden in het kader van de legaliteitstoets maar zal wel betrokken worden bij de opportuniteitstoets, de zogenaamde 'beoordeling goede ruimtelijke ordening'. Afhankelijk van het soort (aan)vraag worden er een aantal globale ontwerprichtlijnen aangereikt, met als doel jouw project in overeenstemming te brengen met de strategische woonvisie en de goede ruimtelijke ordening waarover de gemeente moet waken. Het woonbeleidsplan wordt ontsloten via een interactieve website. Daarbij wordt geadviseerd om eerst een schetsontwerp op te maken dit met de gemeente te bespreken!	
Geleerde lessen	
De visie laat toe om proactief te communiceren naar de burgers. Aanvragers kunnen zelf nagaan wat de gemeentelijke visie is inzake goede ruimtelijke ordening op een bepaalde locatie en op basis daarvan aan de slag gaan. Daardoor zijn de verwachtingen voor de klant duidelijker, maar ook voor de medewerkers van de dienst en het beleid. Zijn er zaken die niet zijn uitgeklaard dat nemen we dit intern samen op.	
Contactpersoon	Romy Leysen

8.3. WEBSITE OP MAAT VAN DE KLANT

Provincie	Antwerpen
Gemeente	Mechelen
Inwonersaantal	88.614
Thema	Visie en kaderstelling / Communicatie
Aanpak	
Bij de vernieuwing van de website van de stad Mechelen is geopteerd om verschillende invalshoeken te gebruiken in functie van het type klant. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een "startpunt voor bouwprofessionals op zoek naar informatie of advies op maat van een project" en een "startpunt voor burgers die willen bouwen of verbouwen".	

De burger kan eenvoudig informatie opzoeken, beslissingsbomen op maat consulteren en voorbeelddossiers raadplegen. De informatie wordt op een laagdrempelige en behapbare manier gepresenteerd. Voor de bouwprofessional is er informatie beschikbaar over hoe om te gaan met complexe projecten, kan je beleidskaders consulteren en meer gespecialiseerde info terugvinden. Daarnaast kan je ook bestaande vergunningen online opvragen.	
Geleerde lessen	
Door de informatie op maat van de klant aan te bieden speel je meer in op de kennis en expertise van je klant. De gemiddelde burger is doorgaans weinig vertrouwd met omgevingswetgeving en de complexiteit van een vergunning. Hapklare informatie is dan zeer handig. Van een bouwprofessional mag je verwachten dat die over bepaalde gespecialiseerde kennis beschikt en die kan sneller al zelf aan de slag. Daarnaast is de website ook een inspirerend voorbeeld van het online ter beschikking stellen van handleidingen, beslissingsbomen en voorbeelddossiers.	
Contactpersoon	Helia Dezhpoor

8.4. AFSPRAKENNOTA TUSSEN GOA EN CBS

Provincie	West-Vlaanderen
Gemeente	Wingene
Inwonersaantal	15.039
Thema	Mandaat GOA / Samenwerking
Aanpak	
Het beleid en de administratie hebben samen een afsprakennota gemaakt. Deze nota regelt afspraken tussen het college van burgemeester en schepenen en de gemeentelijke omgevingsambtenaren (GOA's). De nota vormt een specifieke aanvulling op de hieronder opgesomde afsprakennota's en deontologische codes waarvan de basisprincipes en concrete afspraken onverminderd van toepassing blijven. De afspraken die door middel van deze nota worden vastgelegd, beogen een vlotte omgevingsvergunningverlening, in functie van een doelgerichte uitvoering van de ruimtelijke visie van het gemeentebestuur en met respect voor de rol/deontologie van de vergunningverlenende overheid enerzijds en de gemeentelijke omgevingsambtenaren anderzijds. De afsprakennota omvat o.a. volgende aspecten: • Deontologie van de gemeentelijke omgevingsambtenaar • Interactie met aanvragers vanuit de administratie • Interactie met aanvragers via mandatarissen • Omgaan met informatie • Intern vooroverleg met bevoegde schepen • Bouwcollege • Advies van de GOA • Besluitvorming in CBS en GR • Bevoegdheidsverdeling tussen CBS en GOA • Wijzigingsverzoeken aan omgevingsdossiers	
Geleerde lessen	
Proces om tot nota te komen is ook belangrijk.	

Creëert duidelijkheid in rolverdeling en verantwoordelijkheden. Creëert wederzijds inzicht en begrip voor de rol die de andere opneemt. Geeft houvast voor moeilijke situaties of in geval van potentieel conflict.	
Contactpersoon	Wouter Verhelst

8.5. RISICO GEDREVEN ADVISEREN

Provincie	West-Vlaanderen
Gemeente	Deerlijk
Inwonersaantal	12.561
Thema	Organisatie en werking / Capaciteit
Aanpak	
De gemeente werkt aan het invoeren van een andere manier van werken om met de stapel omgevingsdossiers om te kunnen gaan. Hierbij wordt uitgegaan van een systeem van risico-beheersing, waarbij de dossiers wordt gecategoriseerd op basis van hun impact van het risico en de kans dat het risico zich voordoet. Om dit te objectiveren wordt een set van criteria intern opgemaakt die als leidraad zullen dienen. Bij OMV-dossiers met een laag risico zal men proberen om de tijdsinvestering in de verwerking van het dossier zo veel als mogelijk te beperken tot de essentie door het proces maximaal te standaardiseren. Bij de OMV-dossiers met een hoog risico zal er vooral worden ingezet op een goede procesbegeleiding om tot een kwalitatieve vergunning te komen. Daarbij besteedt men specifiek aandacht aan het voorkomen van risico's vanaf het opmaken van het dossier. Deze benadering wordt ook doorgetrokken naar de interne verdeling van dossiers. Zo wordt op complexe dossiers een senior expert gezet met voldoende kennis maar ook sterke communicatieve vaardigheden, waar de eenvoudigere dossiers door een sterk technisch profiel worden opgenomen. Medewerkers worden zo ingezet op basis van hun sterkte. Tot slot stemt men ook de wisselwerking met het CBS af op de complexiteit. Van complexe dossiers wordt het beleid sneller geïnformeerd zodat er voldoende tijd is om samen te zitten rond dit dossier. Eenvoudige dossier worden voorgelegd ter goedkeuring zonder veel extra's. Door meer te standaardiseren hoopt de gemeente ook de doorlooptijd van eenvoudige dossiers aanzienlijk korter te kunnen maken. De V&O en advisering gebeuren in één beweging en vervolgens wordt het dossier op het eerst mogelijke CBS geagendeerd, i.p.v. de termijn uit te putten.	
Geleerde lessen	
De gemeente is deze manier van werken aan het introduceren en merkt dat dit een efficiëntere en resultaatgerichtere werkwijze oplevert.	
Contactpersoon	Tine Degloire

8.6. ONDERHANDELAAR VOOR COMPLEXE PROJECTEN

Provincie	Antwerpen
Gemeente	Boom
Inwonersaantal	19.062
Thema	Organisatie en werking / Capaciteit verhogen
Aanpak	

De gemeente heeft een externe onderhandelaar aangesteld om de omgevingsdienst te ondersteunen in voortrajecten van complexe projecten. Het takenpakket omvat o.a. het periodiek samenzitten in projectbesprekingen; het vooropstellen van ruimtelijke en programmatorische kwaliteitseisen; het aftoetsen van de juridische en historische context; het bezoeken van de ontwikkelingssites met architecten en ontwikkelaars en het aftoetsen van te nemen beslissingen met belangrijke stakeholders. De externe onderhandelaar gaat op zoek naar een evenwicht tussen de ruimtelijke en maatschappelijke kwaliteit van het project, binnen de juridische context aan de ene zijde en aan de andere zijde het verenigen van de belangen van de diverse stakeholders die in zulke projecten rond de tafel zitten. Het eerste zit hem vooral in het bepalen van ruimtelijke criteria en randvoorwaarden voor de ontwikkeling op een bepaalde plek, steeds in overleg met de collega's van de dienst omgeving, andere gemeentelijke diensten en de leden van het college van burgemeester en schepenen.	
Geleerde lessen	
De impact van de opdracht is vooral merkbaar door het creëren van een opbouwende dialoog, een betere en integrale samenwerking en meer vertrouwen tussen interne én externe belanghebbenden. Zo ontstaat in eerste instantie een gezamenlijke gemeentelijke benadering op onderhandelingsstedenbouw en principsoverleg. Door vooraf intern alle belangen af te stemmen is het eisenpakket van de gemeente meteen duidelijk. Van circulatie op macroschaal tot gewenste vegetatietypes op microschaal. Ook een bezoek ter plaatse is belangrijk om de eigenheden van de locatie en de omgeving goed te kunnen waarnemen. We merken dat zulke plaatsbezoeken soms te weinig aan de orde zijn bij het beschikbare personeel door tijdsdruk op de dossiers. Op basis van elke projectbespreking wordt vervolgens met de dienst omgeving afgetoetst of er overeenstemming is met de vooropgestelde kwaliteitseisen. Er volgt kort nadien een verslag naar alle partijen, zodat snel bijsturen mogelijk blijft. We voeren hiermee een hele open communicatie en spelen kort op de bal.	
Contactpersoon	Pamela Piters

8.7. BIBLIOTHEEK MET STANDAARDTEKSTEN

Provincie	Vlaams-Brabant
Gemeente	Zemst
Inwonersaantal	23.357
Thema	Organisatie en werking
Aanpak	
De gemeente heeft in haar dossierbehandelingspakket voor elk onderdeel van een omgevingsvergunning standaardteksten opgemaakt. D De uitgebreide bibliotheek omvat alle teksten die je nodig hebt om een gemiddelde vergunning te schrijven: planologische context, juridische informatie, verwijzingen, beoordelingselementen én voorwaarden. De teksten worden centraal beheerd én geactualiseerd, waardoor de foute marge zeer klein is. Ook wordt de bibliotheek zeer frequent aangevuld. Standaardteksten zijn een goed hulpmiddel om de beslissingen vlot en uniform te maken en een correcte verwijzing naar wetgeving te hebben, maar ze mogen niet zondermeer gebruikt worden. Een controle en/of aanpassing per dossier is steeds vereist. Ze moeten eerder worden gebruikt als basisteksten die naargelang de situatie moeten/kunnen aangepast worden.	

Uiteraard dekt dit niet alle type vergunningen, complexe dossiers of weigeringen schrijven we nog steeds op maat. Maar ook daar ligt er al een sterke basis in de standaardteksten.	
Geleerde lessen	
Door op deze manier te werken kan zeer snel en efficiënt worden gewerkt.	
Contactpersoon	Caroline Boers

8.8. GECODEERDE STANDAARDTEKSTEN

Provincie	West-Vlaanderen
Gemeente	Brugge
Inwonersaantal	119.541
Thema	Organisatie en werking
Aanpak	
De stad gebruikt voor het opmaken van omgevingsvergunningen gecodeerde standaardteksten. Deze standaardteksten zitten in een document dat centraal beheerd wordt. Het basissjabloon van de vergunningen is gekoppeld aan dit centraal document waardoor bij het genereren van een nieuwe vergunning dit document informatie kan putten uit het centrale document. Door middel van codes in te typen kan je snel de juiste standaardtekst uit het centrale document halen en in de vergunning importeren. Daardoor kan je snel en efficiënt vergunningen uitwerken.	
Geleerde lessen	
Door op deze manier te werken kan zeer snel en efficiënt worden gewerkt.	
Contactpersoon	Sabine Liebaert

8.9. GESTRUCTUREERD BELEIDSOVERLEG

Provincie	West-Vlaanderen
Gemeente	Zwevegem
Inwonersaantal	25.558
Thema	Organisatie en werking
Aanpak	
In deze gemeente wordt er tweewekelijks een beleidsoverleg georganiseerd tussen de bevoegde schepen, de manager en de omgevingsambtenaar. Hierbij worden de complexere omgevingsaanvragen of voorbesprekingen intern afgestemd tussen beleid en administratie en kunnen er wederzijds kennis en inzichten worden uitgewisseld. Er wordt daarbij ook een gezamenlijk standpunt/ visie ontwikkeld over het concrete dossier. De GOA neemt deze input mee in het formuleren van een onafhankelijk advies aan het college van burgemeester en schepenen.	
Geleerde lessen	
De werkwijze geeft de mogelijkheid om al een beleidsmatige aftoetsing te doen vooraleer een dossier op het college komt. Er wordt ruimte gecreëerd voor een interne dialoog en de GOA kan in alle onafhankelijkheid een advies formuleren.	
Contactpersoon	Yoeri Passchesoone

8.10. EEN PLANOLOGISCH SCHONE LEI

Provincie	West-Vlaanderen

Gemeente	Oostrozebeke
Inwonersaantal	8.021
Thema	Organisatie en werking
Aanpak	
De gemeente heeft een RUP Kernversterking opgemaakt in combinatie met een stedenbouwkundige verordening. Het RUP Kernversterking werd opgevat als verordenend voor wat betreft te realiseren dichtheden en bestemmingen, terwijl de bouwcode de kwaliteitsnormen bevat. Het RUP beoogd alle woongebieden (volgens gewestplan, bijzonder plan van aanleg of bestaand RUP) af te dekken en dus te vervangen. Bij uitbreiding werden ook de bijkomende zones waar voorschriften voor wonen bestaan (met name het RUP Vinkhoek, dat hoofdzakelijk een overdruk is op de gewestplanbestemming 'agrarisch gebied') meegenomen in het RUP. Ook de verkavelingen in het plangebied van het RUP waren bedoeld om opgeheven te worden, om redenen van eenvoud en eenvormigheid. Dit RUP moet voor een schone lei zorgen van het planologisch kader. In enkele bestemmingsplannen werden ook andere zones gedefinieerd/verfijnd, zoals bv. agrarisch gebied of zone voor gemeenschapsvoorzieningen. Omwille van planningsduidelijkheid wordt in zo'n geval het volledige plangebied van het bestemmingsplan meegenomen in het nieuwe RUP, zodat er geen delen van het RUP vervangen worden en andere niet. Er zijn heel wat bestemmingsplannen en verkavelingsvoorschriften in de gemeente, waarvan de voorschriften niet op elkaar zijn afgestemd. Vooral de verschillen naar bouwvolumes, inplanting, en woningtypologieën zijn opvallend en verdienen meer aandacht en afstemming. Ook is duidelijk gebleken dat niet alle plannen stroken met het beleid zoals opgenomen in het GRS, het RSV en het BRV. De bouwcode zal als stedenbouwkundige verordening van toepassing zijn op het volledig grondgebied van de gemeente, opnieuw om redenen van eenvoud en eenvormigheid, zodat bijvoorbeeld ook zonevreemde woningen buiten wat nu RUP Vinkhoek is, aan dezelfde voorschriften zullen onderhevig zijn.	
Geleerde lessen	
De werkwijze van dit RUP in combinatie met de bouwcode geeft de mogelijkheid om van nul terug te starten. Om komaf te maken met de opgebouwde historiek van gewestplan, BPA's, RUP's en verkavelingen en om de problemen die ontstaan door de overlap en de combinatie van de verschillende historische plannen opgelost te krijgen. Hierdoor ontstaat er een volledig actuele en verfijnde bestemmingsbasis die voldoende robuust is voor de komende 40 jaar. De combinatie tussen RUP en bouwcode maakt dat je elk instrument op zijn sterkte kan inzetten en ook ruimte geeft om de bouwcode op termijn te laten evolueren, terwijl het "nieuwe gewestplan" een stabiele basis kan blijven.	
Contactpersoon	Dieter Jehs

REFERENTIES

Audit Vlaanderen. (2021). Thema-audit Omgevingsvergunningen. Globaal rapport.

IDEA Consult (2021). Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.

Janssens, L., De Peuter, B., Van Dooren, W., & Voets, J. (2017). Bestuurskracht: Inzichten vanuit het platteland. Brussel, Politea, 108 p.

Harrison, D. A., & Martocchio, J. J. (1998). Time for absenteeism: A 20-year review of origins, offshoots, and outcomes. Journal of management, 24(3), 305-350.

Maes, A. (2022). De kwalitatieve omgevingsvergunningverlening in Vlaanderen. Van 'complex' naar 'harmonieus' proces. Executive Masterproef ter behalen van Master of Science in Publiek Management 2022.

MONDEA (2022). Benchmarkstudie Omgevingsdiensten. Bevraging 2021 – 2022. Eindrapport.

Op de Beeck, S., & Hondeghem, A. (2018). Antecedenten van personeelsbeschikbaarheid: Een onderzoek naar de factoren die de aan-of afwezigheid van personeel in de Vlaamse overheid beïnvloeden. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Porter, L. W., & Steers, R. M. (1973). Organizational, work, and personal factors in employee turnover and absenteeism. Psychological bulletin, 80(2), 151.

Siegel, D. (2015). The "public service bargain" in local government: A new way of looking at relations between municipal councils and CAOs. Canadian Public Administration, 58(3), 406-425.

Van Haelter, B., Torfs, I., & Voets, J. (2021). Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen: Toegepast op ruimtelijke ordening. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Van Haelter, B., & Voets, J. (2021). Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen: Reflectienota. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Voets, J., Peuter, B. D., Vandekerckhove, B., Broeckaert, D., Roy, M. L., Maes, P., ... & Blummel, P. (2010). Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Voorbereidend onderzoek voor het Beleidsplan Ruimte. 2010.

BIJLAGEN

1. Proceslijst werklastmeting

Proces kwalificatie: ***Hoe beoordeel je het proces?***

Type Proces	HOOFD-Proces	DEEL-proces	dienst/team	Wettelijke taak	Kerntaak	Personeelsbezetting	Opmerkingen/verduidelijking
Managementproces	Plannen en beleid vormen	Organiseren lokaal woonoverleg	Omgeving				
		adviesraden (GECORO, Minaraad) en werkgroepen (bijen, vergroening)	Omgeving				
Dienstverleningsproces	Behandelen verzoeken	Behandelen dossier landbouwschade	Omgeving				
		Vragen/inlichtingen burgers/architecten: mogelijkheden/voorontwerpen	Omgeving				
		groepsaankoop groene stroom	Omgeving				
		digitale energiemeter	Omgeving				
		aanvragen overwelving, oprit	Omgeving				
		Klachten - milieu/stedenbouw	Omgeving				
		Toezicht - milieu/Vlarem	Omgeving				
		Uitvoeren woningonderzoek	Omgeving				
		Afleveren conformiteitsattest woningen	Omgeving				
		Recht van voorkoop	Omgeving				
		Afleveren notarisinlichtingen	Omgeving				
		toelating terras openbaar domein	Omgeving				
		Afleveren attest verdeling	Omgeving				
		Opvolging milieu-educatie	Omgeving				
Dienstverleningsproces	Toekennen subsidies, toelagen en premies	Toekennen milieulening	Omgeving				
		Overnemen rentelast Vlaamse Energielening	Omgeving				
		Toekennen landschapselementen	Omgeving				
		Toekennen toelage erfbeplanting	Omgeving				
		Toekennen toelage groenbemesters	Omgeving				
		Toekennen toelage lijnvormige landschapselementen	Omgeving				
		Toekennen toelage schattingscommissie	Omgeving				
		Toekennen toelage gevelrenovatie	Omgeving				
		Toekennen toelage aanpassing huisvesitng	Omgeving				
		Toekennen verbetering- en/of aanpassingspremie	Omgeving				
		Toekennen renovatiepremie	Omgeving				
		toelage zwaluw, maaien randen, natuurverenigingen, geveltuin, groen in de klas, natuurouders	Omgeving				
Dienstverleningsproces	Ontwikkelen grondgebied	Verkopen onroerende goederen	Omgeving				
		Verwerven onroerende goederen	Omgeving				
		Onteigenen onroerende goederen	Omgeving				
		(her)nummering straat	Omgeving				
		Opmaken gemeentelijk ruimtelijk structuurplan	Omgeving				
		Adviseren gewestelijk ruimtelijk structuurplan	Omgeving				
		Adviseren provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan	Omgeving				
		Opmaken gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan	Omgeving				
		Adviseren gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan	Omgeving				
		Adviseren provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan	Omgeving				
		Opmaken gemeentelijke stedenbouwkundige verordening	Omgeving				
		Opmaken inventaris onroerend erfgoed	Omgeving				
		Opmaken register onbebouwde percelen	Omgeving				
		Opmaken inventaris leegstand	Omgeving				
		Verplaatsen/afschaffen waterloop	Omgeving				
		Verplaatsen/afschaffen buurtweg	Omgeving				
		Betalen/innen planbaten of planschade	Omgeving				
		Opvolgen sociale last woongelegenheid	Omgeving				
Dienstverleningsproces	Beheer en onderhoud grondgebied	Bestrijden schadelijke organismen	Omgeving				
		Uitvoeren wateranalyse	Omgeving				
		Opvolgen afvalbeheer	Omgeving				
		Afval - Zwerfvuil (+ vrijwilligers)	Omgeving				
		Opvolging verwaarlozing, ongeschiktheid en onbewoonbaarheid woningen	Omgeving				
		projecten burgemeestersconvenant	Omgeving				
		opvolging fauna (incl. ongediertebestrijding (ratten, katten, duiven))	Omgeving				
		opvolging flora (incl. heraanplanting bomen, parken)	Omgeving				
		projecten natuur	Omgeving				
Dienstverleningsproces	Toekennen vergunningen	Omgevingsvergunning (opstart, o.o., inzage o.o., advies, beslissing)	Omgeving				
		Omgevingsvergunning - melding (opstart, o.o., advies, beslissing)	Omgeving				
		Omgevingsloket - indienen dossier burger	Omgeving				
		Omgevingsvergunning - vlaamse/provinciale lijst (opstart, o.o., advies, admin)	Omgeving				
		Omgevingsvergunning - beroep (admin, advies)	Omgeving				
		Behandelen vermoeden van vergunning	Omgeving				
		Toekennen stedenbouwkundig attest	Omgeving				
Ondersteunend proces	Beheer en onderhoud informatiestroom	Digitaliseren archief/bouwdossiers	Omgeving				
		Procesverwerking en bijsturing (sleutelproces, interne werking, ...)					
		Communicatie (website, infoblad, ...)					
Ondersteunend proces	Beleidsopvolging (MJP, budgetten)						
Ondersteunend proces	Algemeen management (oa administratie,...)						
Ondersteunend proces	Netwerking						
Ondersteunend proces	Overlegmomenten (extern)						
Ondersteunend proces	Overlegmomenten (intern)						
Ondersteunend proces	Beheer en onderhoud informatiestroom	Registreren uitgaande briefwisseling					
Ondersteunend proces	Aankoop	Plaatsen bestelling					