

Economische Impact van het Vergunningenbeleid in België

April 2024

Frank Vastmans, woningmarktonderzoeker

dep. Economics KU Leuven

Gelieve naar deze publicatie te verwijzen als volgt:

Vastmans, F. (2023). Economische impact van het vergunningenbeleid in België. Leuven: Dept. Economics KU Leuven, in opdracht van FABA.

Voor meer informatie over deze publicatie: frank.vastmans@kuleuven.be

In deze publicatie wordt de mening van de auteur weergegeven en niet die van de opdrachtgever, de Federatie van Algemene Bouwaannemers. De Federatie is niet aansprakelijk voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de opgenomen gegevens.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Deze publicatie is ook beschikbaar via: www.faba.be

INHOUD

Executive Summary	5
Inleiding	11
1. Doorlooptijden en kansen op vergunning	13
1.1 Beschrijving brondata en aanmaak onderzoeksdataset	14
1.1.1 Hoofdtraject en administratieve beroepen	15
1.1.2 Juridische beroepen	16
1.1.3 De vergunningsaanvraag versus de vergunningentrein	17
1.2 De doorlooptijd en kans op vergunning in detail	21
1.2.1 Bespreking diverse stappen in vergunningsproces	23
1.2.2 Grootte en gewicht van vastgoedprojecten	25
1.2.3 De verschillende beslissingsmomenten, kans op niet-vergunning en doorlooptijd	28
1.2.4 De totale doorlooptijd van een project	35
1.3 Tussenbesluit	39
2. De impact van de (Regulerings)complexiteit en de Locatie van het project	42
2.1 Methodologisch kader	43
2.1.1 Hedonische prijsanalyses als voorbeeld	44
2.1.2 Beschrijving regressievergelijking	45
2.2 Bespreking resultaten	46
2.2.1 Resultaten Complexiteit project	48
2.2.2 Resultaten Reguleringscomplexiteit	49
2.2.3 Resultaten Locatie (buurtkenmerken en gemeente-effecten)	52
2.3 een vergunnings-index in de toekomst?	58
2.4 Tussenbesluit	60
3. Economische impact van het vergunningstraject in België	62
3.1 Concept Discounted Cash Flow benadering en context variabelen	62
3.1.1 Concept	62
3.1.2 Context	63
3.2 Vergelijking 3 basisscenario's t.o.v. referentiecasse	68
3.2.1 Basisscenario	68
3.2.2 Scenario 1 jaar vertraging	68
3.2.3 Scenario manmaand extra werk	69
3.2.4 Scenario lagere dichtheid / minder programma	70
3.2.5 Scenario-tool	71
3.3 Doorrekening naar heel België	73
3.3.1 Economische impact van een 1 maand kortere doorlooptijd	74
3.3.2 Economische impact van een 10% kleinere kans op juridisch beroep	75
3.3.3 Economisch impact van grotere kans op vergunning	76
3.4 Tussenbesluit	78
4. De maatschappelijke impact van het vergunningstraject	80
5. Besluit	83
Bijlage 1 Procesinformatie omgevingsvergunningen (toestand 13 maart 2023)	90
Bijlage 2 Gemeentelijke Doorlooptijden	95
Referenties	98

EXECUTIVE SUMMARY

De onderzoeksvraag van deze studie is helder: De duur van het bekomen van een vergunning voor het bouwen van woningen tezamen met de onzekerheid of de vergunning finaal al dan niet verleend zal worden, brengen een kost met zich mee. Hoe groot is deze kost?

Om deze kost te berekenen dienen echter eerste twee vragen beantwoord te worden: Wat is de doorlooptijd van een vergunningsaanvraag? En wat is de kans dat de aanvraag vergund wordt?

Deze vraag beantwoorden is echter complex.

Vooreerst zijn er goede data nodig om dit te analyseren. Van de drie gewesten kon het Vlaams Gewest de nodige data aanleveren. Deze data zijn de administratieve brondata uit het omgevingsloket dat sinds 2017 digitaal operationeel is. Omgeving Vlaanderen heeft op basis van deze data, in overleg met de onderzoekers, exports gemaakt voor gedetailleerde statistieken en diepgaande statistische analyses.

Wat zeggen de statistieken op basis van deze administratieve data? Vanuit de bouwsector wordt aangegeven dat de kans op beroep zeer hoog is (>40%) en gestegen is in de laatste jaren. Op basis van de administratieve data vinden we dat tegen 3% van de bouwvergunningsaanvragen een administratief beroep aangetekend wordt. Hoe kan dit verschil verklaard worden?

1) Grootte van het project

Het eerste verschil gaat over de grootte en het gewicht van een vastgoedproject. In 65% van de vergunningsaanvragen heeft de aanvraag betrekking tot de bouw van één huis. Deze aanvragen hebben 1% kans op een administratief beroep. Maar de vastgoedprojecten met meer dan 20 wooneenheden (<4% van de aanvragen) hebben een veel grotere kans op administratief beroep (19%). Een eerste aanbeveling is dus om beschrijvende statistieken van een vergunning ofwel per projectgrootte weer te geven, ofwel per wooneenheid, en niet per vergunning. Bij het bepalen van de kans dat de aanvraag voor het bouwen van één wooneenheid vergund wordt, telt een project met 10 wooneenheden dan 10 keer meer mee dan een project met 1 woning. De vergunningsaanvragen met 1 woning (65%) gaan slechts over 16,9% van het totaal aantal wooneenheden waar een vergunning voor aangevraagd wordt. De vergunningsaanvragen voor projecten met minstens 20 wooneenheden (4% van de aanvragen) gaan over 40,9% van het totaal aantal wooneenheden. In wat volgt geven we daarom de cijfers voor projecten met minstens 20 wooneenheden, waar we naar verwijzen als 'grote' projecten.

2) Kans op niet-vergunning

Daarnaast zijn er verschillende stappen in het vergunningsproces waarop een aanvraag niet-vergund wordt. Vaak wordt gekeken naar de kans dat een vergunning expliciet geweigerd wordt. Maar er zijn ook impliciete redenen waarom een aanvraag niet-vergund wordt. Zo kan het zijn dat reeds in het voortraject duidelijk wordt dat de vergunningsaanvraag voor een project niet haalbaar zal zijn. Een ontwikkelaar zal dan de aanvraag niet indienen. Dit voortraject is in deze studie niet geanalyseerd omdat er slechts datapunten beschikbaar zijn in het omgevingsloket vanaf het indienen van de aanvraag. Dit voortraject wordt wel onderzocht door IDEA Consult (2023). Eénmaal de aanvraag ingediend kan er een niet-vergunning zijn vanwege het niet volledig of onontvankelijk zijn van de aanvraag, wat in 13,7% van de aanvragen voor grote projecten het geval is. Een vergunning kan ook ingetrokken worden door de aanvrager zelf, bv. omdat er te veel klachten tijdens het openbaar onderzoek ingediend worden, en men hierop anticiperend beslist het project te hertekenen om opnieuw in te dienen (18,3% van de aanvragen voor grote projecten). De vergunning kan vervolgens expliciet geweigerd worden door de gemeente (hoofdtraject/ eerste aanleg). Dit gebeurt in 12,9% van

de aanvragen voor grote projecten. Op het einde van het hoofdtraject worden zo 55,1% van de aanvragen voor grote projecten vergund.

Indien het project niet vergund is in hoofdtraject zal de aanvrager in 51% van de gevallen een administratief beroep (laatste aanleg) aantekenen voor grote projecten. Voor de grote vergunde projecten wordt door externen in 19% van de gevallen een administratief beroep ingediend, waarbij de kans op weigering in administratief beroep 27% bedraagt.

Voor de juridische beroepen hebben we slechts partiële informatie omdat deze geen deel uitmaken van het omgevingsloket. Er wordt gewerkt aan een betere afstemming tussen data van de Raad van Vergunningsbetwistingen (RvVB) en het omgevingsloket. Daarnaast zijn de beroepen tussen de RvVB en de Raad van State (RvST) wel gekoppeld. Op basis van deze partiële data en het resultaat van webscraping en textmining door de onderzoekers, wat mogelijk was voor september 2022-augustus 2023, kan evenwel een beeld geschetst worden van de kans op juridische beroepen.

Indien de toestand van de aanvraag na het administratief beroep aangeeft dat het project vergund is, is er 49% kans dat er een beroep aangetekend wordt bij de RvVB, waarbij in 48% van de gevallen de vergunning uiteindelijk geweigerd wordt. De kans dat er vervolgens een juridisch beroep bij de RvST wordt ingesteld is vermoedelijk kleiner. Op basis van alle aanvragen (niet enkel de bouwvergunningen) vinden we een kans van 10%, met tevens een kleine kans op vernietiging van het arrest.

Daarnaast kan er nog een impliciete weigering zitten in een vergunning die wel vergund is, maar waarvoor verwerende partijen met een beroep dreigen. In sommige gevallen zal de vergunning dan ook niet uitgevoerd worden, of, zoals de bouwsector vaker aangeeft, dringen de verweerders aan op het verkrijgen van een financiële vergoeding. Dit kan tijdens een beroepsprocedure (afstand van geding), maar ook ervoor. De vraag wat de kans is dat een project niet-vergund wordt is dus niet eenvoudig te beantwoorden.

Indien we dus spreken van niet-vergunning, dan zal het expliciete cijfer (kans op weigering) veel kleiner zijn, dan het totale cijfer (inclusief de impliciete niet-vergunningen). Voor een projectontwikkelaar telt het totale cijfer. Het is dus beter om bij de administratieve data niet enkel naar de weigeringen te kijken, maar de kans op niet-vergunning in het algemeen.

3) Kansen en voorwaardelijke kansen

Wat is de kans op juridisch beroep? Na een administratief beroep is de kans op een juridisch beroep 49%. Dit is hoog. Maar hierbij dient men rekening te houden met het feit dat een juridisch beroep bijna enkel voorkomt na een administratief beroep en dat de kans op een administratief beroep 19% is. Dus de kans op een administratief EN een juridisch beroep is lager, namelijk bijna 10% ($49\% * 19\%$). Maar dit is dan weer een onderschatting omdat een project uit meerdere vergunningsaanvragen kan bestaan. De kans op juridisch beroep voor een project is daarom hoger en wordt geschat op 13%.

4) Vergunningentrein

Een laatste punt dat verklaart waarom de kans op niet-vergunning groter is voor een project bij een ontwikkelaar dan op basis van administratieve data is het onderscheid tussen de goedkeuring van een vergunningsaanvraag en deze van een vastgoedproject (vergunningentrein). Een vastgoedproject kan uit diverse vergunningsaanvragen bestaan. Deze aanvragen kunnen complementair zijn. Naast de bouw dient er een vergunning aangevraagd worden voor een verkaveling, wegenis of dient men te wachten op een gemeentelijk RUP. Maar het kan ook gaan over "eenzelfde" vergunningsaanvraag die meerdere keren ingediend wordt vanwege eerdere niet-vergunningen.

De vergunningentrein is echter geen administratief gegeven: er is geen koppeling tussen vergunningsaanvragen die handelen over eenzelfde project in het omgevingsloket. Omgeving Vlaanderen heeft hiertoe wel een geavanceerd algoritme uitgewerkt om vergunningsaanvragen te

clusteren, maar verder onderzoek is nog nodig om na te gaan in welke mate dit beeld volledig is. Een clustering van de onderzoekers gaf ook niet de gewenste resultaten.

De kans op niet-vergunning van een project in dit onderzoek is op die manier dus een onderschatting aangezien er ook een kans op niet-vergunning is bij de complementaire vergunningen.

Om de doorlooptijd te berekenen van een project hebben we wel rekening gehouden met de kans op niet-vergunning en het herindienen van eenzelfde vergunning. Hierbij is de veronderstelling gemaakt dat elke niet-vergunde aanvraag opnieuw ingediend wordt, met inbegrip van de tijd die nodig is om de aanvraag aan te passen. Op die manier kon er een benaderend beeld opgesteld te worden van de doorlooptijd.

5) Doorlooptijd

Bovenstaande veronderstelling dat niet-vergunde projecten opnieuw ingediend worden zorgt er uiteraard voor dat de som van al de doorlooptijden van de vergunningsaanvragen die bij een project horen langer is dan deze van een individuele aanvraag.

De doorlooptijd bestaat uit diverse stappen. Vooreerst is er het voortraject. Dit duurt op basis van een inschatting van de studie van IDEA Consult (2023) 2 jaar. De gemiddelde doorlooptijden van de andere stappen kan afgeleid worden uit administratieve data (omgevingsloket en Dienst van de Bestuursrechtscollèges (DBRC)) en bedraagt voor het hoofdtraject voor grote projecten 138 dagen, 157 dagen voor het administratief beroep, 564 dagen voor de RvVB en 395 dagen voor de RvSt. In een worstcasescenario, waar de vergunning eindigt bij de RvSt, komt men zo op een mogelijke doorlooptijd van 65,5 maanden voor één vergunningsaanvraag. Maar zoals eerder aangegeven zal niet elke aanvraag leiden tot een beroep en moet de gemiddelde doorlooptijd van een beroepsprocedure vermenigvuldigd worden met de kans op de beroepsprocedure om de gemiddelde totale doorlooptijd van een vergunningsaanvraag te berekenen.

Voor de gemiddelde doorlooptijd van een vergunningsaanvraag die vergund wordt vinden we zo een doorlooptijd van 193 dagen. De gemiddelde doorlooptijd van een niet-vergunde aanvraag is 158 dagen. Dit is iets korter wat verklaard kan worden dat het niet volledig en ontvankelijkheid zijn of het intrekken van de vergunning in het begin van het vergunningsproces plaatsvindt. Bij deze niet-vergunde aanvragen is het echter zo dat deze opnieuw ingediend worden. Op basis van de resultaten van IDEA Consult (2023) schatten we bovendien dat dat dit iets meer 5 maanden extra tijd als voorbereiding vergt. Bij het optellen van deze stappen en wegen met de kansen op vergunning en niet-vergunning vinden we dat de totale doorlooptijd (van voortraject tot finale vergunning) 40 maanden duurt.

Economische kost

Daarnaast is er de vraag wat de economische kost is van diverse elementen in het vergunningsproces voor ontwikkelaars. Dit gebeurde op basis van een scenario-analyse waarbij de discounted-cash-flow benadering gebruikt werd en toegepast op een vereenvoudiging van het referentieproject dat in de studie over 'Verdichten in Vlaanderen' gebruikt werd (Atelier Romain en IDEA Consult 2022).

Er werd nagegaan hoe de netto actuele waarde van het project verandert voor 3 scenario's:

- Langere looptijd
- Bijkomende lasten en kosten (investering in euro, grosso modo 3 kostenposten van arbeid die zowel intern als extern geoutsourcet kunnen zijn: de backoffice, het stakeholder overleg (technisch, buurt) en juridische ondersteuning.
- Minder programma / lagere dichtheid (minder omzet)

De impact van een langere doorlooptijd is in de huidige marktomstandigheden veel groter dan 5 jaar geleden aangezien de bouwkosten sterker gestegen zijn en de gestegen interestvoeten de woningprijzen (omzet) onder druk zetten en de financieringskost verhogen. Een langere doorlooptijd

versterkt dus het huidig ongunstig investeringsklimaat in de bouwsector. In een langetermijnsce­nario waar vastgoedprijzen en bouw­kosten in lijn evolueren vonden we dat een 1 jaar langere doorlooptijd de netto actuele waarde van de bouw van één wooneenheid met -2.824 euro vermindert. Dit impliceert dat indien de doorlooptijd van het vergunningsproces voor heel België met 1 maand ingekort kan worden, dit de netto-actuele waarde van de bouwprojecten met 12,1 mio euro verhoogt. Of omgekeerd, dat een verlenging van de doorlooptijd van 1 maand de netto actuele waarde van de vastgoedprojecten met 12,1 mio euro verlaagt.

Er zijn evenwel twee manieren om de doorlooptijd met 1 maand te verminderen. 1) Men kan de doorlooptijd van de verschillende procedures inkorten. 2) Men kan de kans dat de aanvraag vergund wordt verhogen. We hebben gezien dat een niet-vergunning van een aanvraag leidt tot een extra doorlooptijd van 312 dagen. Indien men dus de kans op niet-vergunning met 10% kan laten dalen, zal de gemiddelde doorlooptijd eveneens met 1 maand dalen. Bovendien zijn er bij een niet-vergunning veelal ook extra kosten verbonden voor het heruitschrijven en opnieuw indienen van het project tesamen met de kans dat het project ook minder wooneenheden en dus minder verkopen oplevert.

Deze studie geeft aan dat de kansen op vergunning en de doorlooptijden van het vergunningsproces een groot effect hebben op de waarde van een vastgoedproject, daarbij rekening houdende met de specifieke kenmerken en parameters (complexiteit, context, locatie...) die een dergelijk kunnen project typeren.

Verklaring kans op niet-vergunning en doorlooptijd

We verklaren de kans op niet-vergunning op basis van 3 soorten kenmerken: de complexiteit van het project, de reguleringscomplexiteit en de contextafhankelijke beoordeling/locatie:

- De complexiteit van het project geeft weer dat de grootte van het project, appartementsbouw, sloop- en heropbouw leiden tot een kleinere kans op vergunning (en veelal langere doorlooptijden);
- De reguleringscomplexiteit geeft weer dat het aantal adviezen, aantal vragen, aantal wijzigingen, aantal openbare onderzoeken leiden tot een kleinere kans op vergunning. Bovendien is het zo dat de grootte van het project veel minder sterk meespeelt indien zowel de reguleringscomplexiteit als de complexiteit van het project in het model opgenomen worden. Op zich is dit logisch. Het is niet zozeer de grootte van het project, maar de regulering die bij deze grotere projecten hoort die in grotere mate de kans op vergunning bepalen. Daarnaast was er ook een grotere kans op vergunning indien er een RUP aanwezig was, en in mindere mate een BPA, in vergelijking met geen plan. Ook het feit of het perceel reeds verkaveld was had een positieve kans op vergunning. Hoe duidelijker de plannen, hoe mee kans op vergunning;
- Met de contextafhankelijke beoordeling, en meer bepaald de locatie van het project, trachten we niet de invloed van verordenende instrumenten te vatten, maar meer de principes van goede ruimtelijke ordening, de meer interpretatieve elementen die door andere stakeholders gebruikt kunnen worden om het project niet te vergunnen. Het is een opportuniteitstoets dan wel een legaliteitstoets. Hoe beïnvloeden de lokale buurt en het lokaal beleid het vergunningsproces?

De resultaten liggen grotendeels in lijn met de bevindingen uit de literatuur. In buurten met een hoger aandeel hogeropgeleiden een hoger aandeel eigenaar-bewoners, of dichtbevolkte buurten, is de kans op vergunning kleiner, terwijl de kans hoger is in buurten met meer niet-Europeanen. Het zijn de Not-In-My-Back-Yard-effecten (NIMBY) die verschillen tussen de kenmerken van de buurtbewoners.

Daarnaast werd ook het gemeente-effect geschat: In welke gemeenten is de kans op vergunning hoger of lager dan gemiddeld voor een gelijkaardig standaardproject. Belangrijk hierbij is dat de kans op vergunning binnen een gemeente sterk afhangt van het type project dat gerealiseerd wordt. De gemiddelde kans op vergunning in een gemeente is hierdoor niet informatief om de invloed van het lokaal beleid te meten aangezien het eveneens door het soort projecten beïnvloed wordt. In de analyse wordt hiervoor echter gecorrigeerd, en wordt het verschil tussen gemeenten voor eenzelfde soort project gemeten.

De Homevoter Hypothese (Fischel 2001) stelt dat bezorgdheid over de woningwaarde de centrale motivatie is voor lokaal beleid. Ortalo-Magné (2014) vulde verder aan dat “this vicious cycle between ownership and urban growth generates a tension between the common housing policy objectives of affordability for all and homeownership for most”. Onze resultaten toonden een gelijkaardig resultaat : net in de gemeenten waar de woningprijzen hoog zijn en sterker dan gemiddeld stijgen is de kans op vergunning het kleinst.

De maatschappelijke impact van het vergunningstraject en stijgende woningprijzen

Vastmans en Dreesen (2021) wezen reeds eerder op de “aardverschuiving” binnen Vlaanderen door de groeiende groep hogeropgeleiden. Gemiddeld studeert nu rond de 50% van de jongeren verder. In grotere mate in dynamische centrumsteden. Een deel van deze jongeren keert na de studies terug naar de ouderlijke woonplaats of elders, maar een groeiend aandeel start zijn zoektocht naar een woning vanuit deze centrumstad. Dit zorgt ervoor dat de vraag naar wonen verschuift (en de historisch ingekleurde woongebieden verouderd zijn). Deze vraag naar wonen wordt bovendien niet gemeten in termen van huishoudprognoses die zich baseren op historische huishoudevoluties. Historische huishoudevoluties geven immers niet de vraag, maar wel het resultaat van vraag en aanbod weer. De beperkte huishoudprognoses in en rond deze dynamische centrumsteden wordt dus voornamelijk verklaard door het historisch beperkt aanbod. Deze vraag naar wonen (of beter gezegd, vraagoverschot, in verhouding tot het aanbod) wordt wel beter geïllustreerd met de hoogte van de woningprijzen en de prijsevoluties. En het is net in deze centrale regio's in Vlaanderen waar de vraag hoog is, de woningprijzen sterker stijgen, dat we vinden dat de kans op vergunning kleiner is. Dit heeft diverse maatschappelijke gevolgen.

De grootste kost voor de maatschappij is daarbij niet zozeer een mogelijk tekort aan woningen, maar vooral de misallocatie van woningen. Bij een tekort gaat men elders wonen. Woningen die niet in een centraal verdichtingstraject gerealiseerd worden, maar in afgelegen woongebieden. Dit zorgt voor betaalbaarheidsproblemen in en rond deze dynamische centrumsteden, zorgt voor een lager ruimtelijk rendement, voor meer pendel, en vaak vergeten: een grote economische kost aangezien er ook een mismatch is tussen werkgelegenheid en wonen, waardoor de arbeidsproductiviteit lager komt te liggen (Hsieh en Moretti 2019).

Hoewel niet de totale toename van nieuwbouw, maar wel de kans op vergunning geanalyseerd is in deze studie -wat niet hetzelfde is- bevestigen de resultaten van deze studie de bevindingen uit de internationale literatuur.

En hoewel deze studie geen concrete aanbevelingen geeft omtrent specifieke procedures, geeft ze wel enkele inzichten mee voor bredere conclusies:

Verdichtingsprojecten zijn kostelijker dan uitbreidingsprojecten. Het actualiseren van het gewenst aanbod voor wonen zorgt voor aanpassingen die weerstand oproepen en de kans op vergunning verkleinen. Maar de maatschappelijke kost van uitbreidingsprojecten is vele malen groter. Er zijn diverse initiatieven die hierop inzetten en die ook terug te vinden zijn in beleidsplannen van Vlaanderen (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Mobiliteitsvisie 2040,...). Vanuit dit onderzoek is het een belangrijke aanbeveling dat de incentieven van het lokaal beleid zo aangestuurd dienen te worden dat zij mee gestimuleerd worden om naar dit globaal optimum te streven, dan wel hun lokaal belang.

Een vergunningsindex voor Vlaanderen

In de wetenschappelijke literatuur wordt vaak verwezen naar de *Wharton residential land use regulation index* (WRLURI) in de Verenigde Staten. Op basis van een uitgebreide enquête stellen zij een index op die de voorschriften omtrent landgebruik en ruimtelijke ordening in kaart brengt. Deze enquête is in 2006 en 2018 uitgevoerd. Gyourko (2021) concludeerde dat ook in de Verenigde Staten de complexiteit is toegenomen.

Hoewel de data uit het omgevingsloket niet alle informatie bevat die in deze enquête is opgenomen, is het wel mogelijk om een gelijkaardige index op te stellen. Deze zou dan iets beperkter zijn qua inhoud, maar aangezien ze gebaseerd zijn op bestaande administratieve data, wel goedkoper qua opzet en bovendien jaarlijks te updaten. Daarnaast bieden de data uit het omgevingsloket ook meer mogelijkheden tot onderzoek aangezien het microdata zijn. De uitgevoerde analyses laten bv. toe om aan de hand van kenmerken van het project en de locatie een inschatting te maken van de kans op vergunning en de doorlooptijd. Op die manier kan een ontwikkelaar een betere inschatting maken van de risico's bij een project. Bovendien kan het ook dienen als basis voor beleidsevaluaties waarbij de impact van nieuwe regelgeving op het vergunningenbeleid kan nagegaan worden.

INLEIDING

Het bekomen van een bouwvergunning kost al snel enkele maanden tijd. Gedurende deze tijd is de ontwikkelaar onzeker of het project dat hij voor ogen heeft wel degelijk zal mogen uitgevoerd worden. De duur van het bekomen van een vergunning tezamen met de onzekerheid of de vergunning finaal al dan niet verleend zal worden, brengen een kost met zich mee. Het doel van deze opdracht is om een zo nauwkeurige mogelijke inschatting te maken van deze kost. Dit resulteerde in drie onderzoeksvragen die in dit rapport in vier hoofdstukken geanalyseerd werden.

De eerste vraag focust op de duurtijd van de vergunning en de kans op vergunning. De tweede op de economische gevolgen daarvan. In een laatste onderzoeksvraag bespreken we het belang van de doorlooptijden en kansen van de vergunningen voor andere stakeholders.

Onderzoeksvraag 1: Vooreerst analyseren we de doorlooptijd van de vergunningsprocedure. Hoe snel wordt een vergunning gemiddeld afgeleverd, hoeveel variatie zien we in de aflevering en door welke elementen kan deze onzekere termijn verklaard worden (bezwaren,). Daarnaast gaan we ook na wat de kans is dat een project niet vergund wordt. Hiertoe schatten we niet enkel de kans dat een vergunning geweigerd wordt. We zullen nagaan 1) welke data er bij de verschillende overheidsniveaus voor handen is (lokaal, regionaal en federaal niveau) in verband met het tijdsverloop van verschillende fases in het bekomen van een vergunning en, indien mogelijk, 2) deze data opvragen en verwerken.

- **Gemiddelde doorlooptijd:** Hoeveel tijd neemt de (gehele) vergunningsprocedure?
- **Variatie in doorlooptijd:** Hoeveel variatie en onzekerheid zit er in de doorlooptijd van het afleveren van een vergunning en wat zijn de belangrijkste verklaringen.
- **Kans op niet-vergunning:** Wat is de kans dat een project niet vergund wordt?

In **hoofdstuk 1** starten we met het geven van een beeld van de kansen doorlooptijden van één vergunning, voor diverse grootteklasse van projecten, en voor de verschillende stappen in het vergunningsproces (hoofdtraject versus traject van beroepen (administratief, juridisch: Raad van Vergunningsbetwistingen en Raad van State). In een laatste stap wordt er dieper ingegaan op het verschil tussen administratieve gegevens van één vergunning en het beeld van het vergunningstraject van het hele project vanuit de praktijk, en hoe deze met elkaar gealigneerd kunnen worden.

In **hoofdstuk 2** worden de kansen en doorlooptijden van vergunningen in meer detail geanalyseerd. De centrale onderzoeksvraag is hoe de (regulerings)complexiteit en de locatie van het project deze kansen op vergunning en doorlooptijden kunnen verklaren. De grootte van het project en de noodzaak tot sloop zijn voorbeelden van de complexiteit van het project. Bij reguleringscomplexiteit spelen elementen als het aantal adviezen, vragen en wijzigingen mee. Wat betreft de locatie gaan we eerst na wat het locatie-effect is. Dit meet hoe de kans op vergunning voor een project met dezelfde (regulerings)complexiteit regionaal kan verschillen. Hierbij kunnen we nagaan hoe Not in My Backyard (NIMBY)- effecten meespelen.

Onderzoeksvraag 2: Wat is de economische kost van inefficiënties in de doorlooptijd in het vergunningenbeleid voor de projectontwikkelaar?

Met deze onderzoeksvraag willen we nagaan welke (economische) kosten er gepaard gaan onder diverse scenario's: 1) lagere doorlooptijden, 2) meer variatie in de doorlooptijden en 3) (gedeeltelijke) niet-realisaties van een project. De kost hiervan leiden we af op een analytische manier, namelijk op basis van de netto actuele waardebeoordeling van projecten. We stellen een standaardproject op en gaan na hoe de projectwaarde ceteris paribus verandert volgens bovenstaande scenario's.

In een tweede stap gaan we de kost van verschillende scenario's (langere doorlooptijd, meer variatie, kans op niet-realisatie) voor de diverse standaardprojecten via extrapolatie omzetten naar een totale kost van het vergunningenbeleid in België.

In **hoofdstuk 3** berekenen we de impact van verschillende scenario's op een standaardproject volgens de Discounted Cash Flow methode. De data voor standaardproject zijn gebaseerd op het referentietype dat in de studie "Verdichting in Vlaanderen, kostprijs en Hindernissen (2022) is gehanteerd.

Onderzoeksvraag 3: Wat is de economische kost van inefficiënties in de doorlooptijd in het vergunningenbeleid voor andere stakeholders zoals overheden, bouwheren? Voor een overheid is er een verlies aan inkomsten uit de onroerende voorheffing, de verloren gegane interesten op inkomsten uit andere belastingen zoals de btw,... We geven een samenvatting uit de inzichten van de wetenschappelijke literatuur en proberen om een schatting te maken van de grootte van deze kostenposten.

In **hoofdstuk 4** wordt daartoe een algemeen beeld geschetst van de impact van het vergunningenbeleid op de maatschappij. We doen dit vanuit de literatuur, en met verwijzing naar resultaten van de vorige hoofdstukken.

Daarnaast is het ook belangrijk om mee te geven wat niet is onderzocht:

In het oorspronkelijke projectvoorstel stond ook nog de kans op niet-realisatie onderzocht werd, dus niet enkel niet-vergunning. Dit is de kans dat er minder woonegelegenheden worden gerealiseerd vanwege het vergunningenbeleid. Dit bleek echter niet mogelijk met de beschikbare data en binnen de beschikbare tijd. De data van de vergunningsaanvragen starten slechts bij het indienen van de vergunning. Over het voortraject, en de kans dat een potentieel project niet leidt tot het indienen van een vergunning zijn er geen datapunten beschikbaar in de administratieve databanken. Aangezien het voortraject eveneens belangrijk is voor het totaalbeeld, heeft de Federatie van Algemene Bouwaannemers aan IDEA Consult de opdracht gegeven om via een survey dit element in meer detail te bevragen om zodoende een totaalbeeld van het vergunningstraject te kunnen geven (zie hun rapport "Survey Economische Impact vergunningstrajecten).

Daarnaast zijn er doorheen het onderzoek diverse stakeholders betrokken geweest met waardevolle input op diverse vlakken. Wij willen hen bij deze danken voor de vele suggesties en bemerkingen.

1. DOORLOOPTIJDEN EN KANSEN OP VERGUNNING

Vanuit de bouwsector circuleren cijfers dat tegen 40-50% van de vastgoedprojecten beroepsprocedures worden aangetekend, terwijl de officiële cijfers van de Vlaamse Overheid¹ erop wijzen dat tegen minder dan 5% van alle beslissingen beroep wordt aangetekend². Is het cijfer van 50% van de bouwsector een zware overschatting? Of meten beide bronnen iets anders? Wat meet het officiële cijfer van de Vlaamse overheid, en wat meet het antwoord op de enquête? Dit voorbeeld geeft goed weer dat er een paar aandachtspunten zijn en cijfers op verschillende manieren weergegeven kunnen worden.

We zien drie grote oorzaken voor de verschillen, waar we in de rest van dit hoofdstuk dieper op ingaan.

Het eerste verschil gaat over de **grootte en het gewicht van een vastgoedproject**. In 65% van de vergunningsaanvragen heeft de aanvraag betrekking tot de bouw van één huis. Minder dan 4% van de aanvragen gaat over vastgoedprojecten met meer dan 20 wooneenheden. Waarom zijn de aanvragen met meer dan 20 eenheden belangrijker dan de aanvragen over één woning, hoewel hun aandeel lager ligt? Daartoe dienen we te kijken naar het aanbod dat deze aanvragen realiseert, over hoeveel wooneenheden het gaat. En dan krijgen we het omgekeerd beeld: Slechts 16,5% van de wooneenheden waarvoor een vergunning aangevraagd wordt heeft betrekking tot een aanvraag over één woning, terwijl meer dan 40% van de wooneenheden waarvoor een vergunning aangevraagd wordt, aangevraagd worden door projecten met meer dan 20 wooneenheden. Bij het officiële cijfer van de gemiddelde kans op beroep krijgt het groot aandeel aanvragen van één wooneenheid – waar de kans op administratief beroep 1% is- een groot gewicht. Bekijkt men het cijfer van de projecten met meer dan 20 wooneenheden, dan is de kans op administratief beroep 19%. Dit laatste cijfer is het belangrijkste.

Ten tweede is er het **onderscheid tussen de goedkeuring van een vergunningsaanvraag en deze van een vastgoedproject (vergunningentrein)**. Een vastgoedproject kan uit diverse vergunningsaanvragen bestaan. Deze aanvragen kunnen complementair zijn (naast de bouw dient er een vergunning aangevraagd worden voor een verkaveling, wegenis,), maar in nog grotere mate dient er rekening gehouden te worden met het feit dat “eenzelfde” vergunningsaanvraag meerdere keren heringediend wordt vooraleer de aanvraag vergund wordt. Dit zorgt er uiteraard voor dat de som van al de doorlooptijden van de vergunningsaanvragen die bij een project horen langer is dan deze van een individuele aanvraag. Bovendien zorgt dit er ook voor dat de kans op beroep bij een project groter is dan de kans op beroep bij een individuele vergunning.

Een laatste element bestaat uit het onderscheid tussen **een algemene en een specifieke kans op niet-vergunning**. Een eerste belangrijk punt is het onderscheid tussen impliciete en expliciete redenen waarom een aanvraag niet-vergund wordt:

- Een eerste reden van niet-vergunning is vanwege het niet volledig of onontvankelijk zijn van de aanvraag;

¹ (<https://omgevingsloketrapportering.omgeving.vlaanderen.be/beroepen>)

² [Is de zure burger de oorzaak van bouwvertragingen? | De Standaard](#)

- Een vergunning kan ook ingetrokken worden door de aanvrager zelf, bv. omdat er teveel klachten tijdens het openbaar onderzoek ingediend worden en men hierop anticiperend beslist het project te hertekenen om opnieuw in te dienen;
- De vergunning kan vervolgens expliciet geweigerd worden door de gemeente (hoofdtraject), administratief beroep (veelal provincie) of juridisch beroep (RvVB en RvSt).

Bovendien is het niet eenvoudig om over kansen te spreken. Wat is de kans op juridisch beroep? Een juridisch beroep komt na een administratief beroep. Dus meet men de kans op juridisch beroep nadat er een administratief beroep is geweest? Of meet men de kans op juridisch beroep voor een ingediende vergunning (die mogelijk reeds in het hoofdtraject geweigerd werd, waardoor de kans lager is).

Daarbovenop zijn er twee elementen die in deze studie niet gemeten worden. In het voortraject kan ook reeds een impliciete weigering uitgesproken zijn tijdens het overleg. Dit kan ervoor zorgen dat een vergunning zelfs niet eens ingediend wordt. Dit kunnen we niet uit de data afleiden.

Daarnaast kan er nog een impliciet weigering zitten in een vergunning die wel vergund is, maar waarvoor verwerende partijen met een beroep dreigen. In dergelijke gevallen zal de vergunning dan ook niet uitgevoerd worden, of, zoals de bouwsector vaker aangeeft, dringend de verweerders aan op het verkrijgen van een financiële vergoeding in ruil voor het staken van hun beroep. Dit kan tijdens een beroepsprocedure (afstand van geding), maar ook ervoor. De vraag wat de kans is dat een project niet-vergund wordt is dus niet eenvoudig te beantwoorden.

Het opzet van het eerste hoofdstuk van deze studie is om maximaal met bovenstaande elementen rekening te houden binnen de mogelijkheden van de data. Daartoe bespreken we eerst de beschikbare databronnen.

1.1 Beschrijving brondata en aanmaak onderzoeksdataset

Hoewel de resultaten algemene statistieken tonen, zoals het % vergund, de gemiddelde doorlooptijd, etc. zijn er voor de onderzoeksvragen van deze opdracht meer gedetailleerde data nodig als input. We spreken van microdata, gegevens van de individuele vergunningsaanvragen, waarbij informatie beschikbaar is voor elke tussenstap in het traject van de vergunningsaanvraag. Zonder deze data kunnen de algemene resultaten niet berekend worden.

Vooraleer de studie opgestart werd is er daartoe nagegaan welke data beschikbaar werden voor het onderzoek. Voor een objectieve wetenschappelijke studie zijn er diverse criteria omtrent de datakwaliteit: geldigheid, betrouwbaarheid, tijdigheid, volledigheid, accuraatheid en relevantie. De meest geschikte dataset hiertoe zijn de officiële vergunningsaanvragen zelf. Daartoe is bij elk van de drie gewesten gevraagd indien zij deze konden leveren. Finaal is het (enkel) gelukt om met de data van het Omgevingsloket van Omgeving Vlaanderen de analyse uit te voeren aangezien deze data aan elk van bovenstaande criteria grotendeels voldeden, al zijn er ook bij deze dataset nog elementen die in die toekomst verder verfijnd worden, waarvan er enkele besproken worden in het rapport. De data-vereisten zijn dus relatief hoog en tijdsintensief. De andere gewesten konden de beschikbare data niet tijdig of voldoende gedetailleerd leveren. Dit rapport biedt alvast een structuur en kader om de rapportering en de analyse omtrent vergunningen in de toekomst verder te optimaliseren.

De data van het omgevingsloket hebben voornamelijk betrekking tot het hoofdtraject en de administratieve beroepen, deze worden eerst besproken. Het hoofdtraject wordt in de regelgeving “eerste aanleg” genoemd. Het administratief beroep “laatste aanleg”. Aangezien eerste en laatste aanleg juridisch klinken en om verwarring met juridische beroepen te vermijden, hanteren we in dit onderzoek veelal de termen hoofdtraject en administratief beroep.

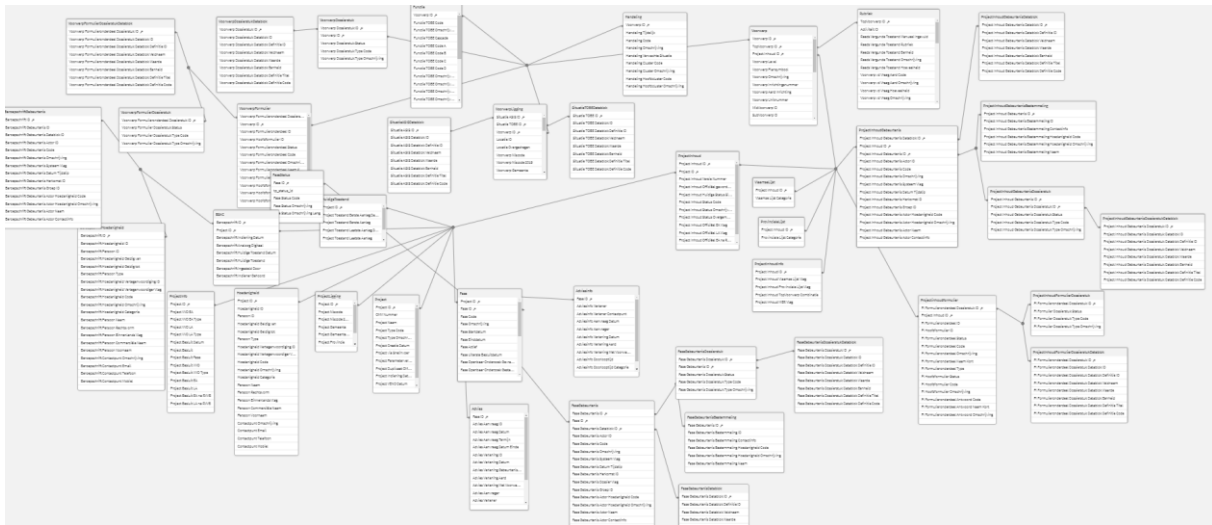
Vervolgens bespreken we twee uitbreidingen: hoe de juridische beroepen mee opgenomen kunnen worden in de dataset en hoe vergunningsaanvragen die behoren bij eenzelfde project geclusterd kunnen worden. Daarnaast wordt ook de inschatting van de duurtijd van het voortraject mee opgenomen op basis van het onderzoek van IDEA consult (2023).

1.1.1 Hoofdtraject en administratieve beroepen

- Samengevat: Omgeving Vlaanderen
 - Digitale omgevingsvergunningen sinds 2017 (2018 volledig)
 - enkel residentiële nieuwbouw wordt onderzocht (bouwen of herbouwen, geen verbouwen)
 - Unieke bron, microdata maar “onontgonnen”
 - Administratieve data omzetten naar data voor Onderzoek : grote uitdaging
 - Dank aan Omgeving Vlaanderen

Een eerste belangrijk element om te melden is dat het omgevingsloket, operationeel sinds 2017 een administratieve databank is, en geen statistische databank. Het is dus eerder zoals een ERP-systeem in het bedrijfsleven (Enterprise Resource Planning), en geen BI-systeem (business intelligence). Deze hele vertaalslag van brondata uit een complexe databank, naar een dataset die bruikbaar is voor statistische analyses is in grote mate uitgevoerd door Omgeving Vlaanderen voor deze studie (specifiek dank aan Katleen Vermeiren). Om een idee te geven van de complexiteit van deze oefening ziet u in onderstaande figuur een overzicht van de tabellen en hun onderlinge verbanden van het omgevingsloket. En dan zijn er nog de kruisverbanden binnen eenzelfde tabel die niet zichtbaar zijn.

Figuur 1 Illustratie van de complexiteit en de veelheid van data-tabellen van Omgevingsloket Vlaanderen



Het feit dat zo een databank in eerste instantie niet opgezet is voor statistische analyses brengt bovendien nog een bijkomende moeilijkheid met zich mee. In eerste instantie dient zo een administratieve databank de digitale vergunning te verwerken. Het is pas in tweede instantie dat deze uitgebreid wordt, bv. door kruisverwijzingen met juridische beroepen (een databank van een ander departement, dus niet geïntegreerd) mee in de databank te registreren. Dit is Work-In-Progress. De administratieve beroepen zijn echter standaard mee opgenomen in de studie. In bijlage 1 vindt u uitgebreide beschrijving van de data in het omgevingsloket.

1.1.2 Juridische beroepen

Samengevat:

- Partieel beeld van juridische beroepen mogelijk via webscraping en text mining door onderzoekers, data in omgevingsloket en data aangeleverd door de dienst van de bestuursrechtcolleges.
- Er wordt vollop gewerkt door beide instanties om in de nabije toekomst het omgevingsloket en de juridische databanken beter te connecteren.

In 2009 werd met de inwerkingtreding van de VCRO ook de Raad voor vergunningsbetwisting opgericht, die zich buigt over beroepen tegen beslissingen van de deputatie of de Vlaamse overheid. De oprichting van dit rechtscollege is ingegeven door de bezorgdheid om binnen een redelijke termijn te beschikken over snelle, kwaliteitsvolle en juridisch onderbouwde uitspraak over een ingesteld beroep. Deze raad is een administratief rechtscollege, en met de oprichting ervan wordt een scheiding gerealiseerd tussen (enerzijds) de gewestelijke uitvoerende macht, die het beleidsmatig, planologisch en reglementair kader opstelt waarbinnen vergunningen worden afgeleverd, en (anderzijds) de instantie die beslissingen over vergunning toetst op de naleving van dat kader (bron : Dienst van de Bestuursrechtcolleges. (2018). Jaarverslagen Raad voor Vergunningsbetwistingen. (<http://www.dbrc.be/jaarverslagen>)

Tijdens het onderzoek is er verder afgestemd hoe het omgevingsloket aan de juridische beroepen gekoppeld kunnen worden. Hoewel men in het omgevingsloket kan zien dat er sprake is van een beroep

bij de RvVB, is er helaas geen systematische link naar de uiteindelijke uitspraak die werd geveld.. Sinds 2020 werd een specifieke module voorzien in het omgevingsloket om een nieuwe beslissing n.a.v. een uitspraak zelf te registreren. De registratie van die uitspraak wordt vaak enkel gedaan wanneer ook een nieuwe beslissing genomen moet worden. Bij de juridische databank wordt het OMV-nummer nu wel bijgehouden in de IT-toepassing, maar deze kan voorlopig niet geëxporteerd worden als lijst samen met de uitspraken. Ook hier is er weer het verschil tussen de administratieve toepassing en het gebruik ervan voor statistische doeleinden. Zo zal in de toekomst gewerkt worden aan de mogelijkheid om de data van het omgevingsloket te exporteren. Het is evenwel zo dat sinds september 2022 voor het overgrote deel van de arresten er in de tekst van het arrest naar het omgevingsnummer gerefereerd wordt op een relatief gestandaardiseerde manier. Hierdoor konden de onderzoekers via webscraping (het downloaden van alle arresten), en vervolgens via textmining (het detecteren over welk omgevingsnummer het gaat), een lijst opstellen waarbij deze link wel beschikbaar is. Vervolgens konden hieraan de beslissingen gekoppeld worden die de dienst van de bestuursrechtcolleges ons bezorgd had.

Daarnaast is er ook geprobeerd om bijkomende informatie uit de arresten te halen via textmining, maar deze oefening is relatief complex. Ook de dienst van de bestuursrechtcolleges heeft ooit een gelijkaardige oefening gedaan en kwam tot de bevinding dat de resultaten te onduidelijk waren. Ter illustratie: we vonden dat in 2,5% van de arresten het woord “stedenbouwkundig attest” opgenomen was. Maar op basis van deze info weten we niet in welke mate de 97,5% andere vergunningen/arresten al dan niet een stedenbouwkundig attest hadden aangevraagd. Ook de dienst van de bestuursrechtcolleges hadden in het verleden getracht via textmining getracht gestructureerde informatie uit de arresten te halen. Hun conclusie was eveneens dat dit voorlopig zeer moeilijk is.

Daarnaast heeft de dienst van de bestuursrechtcolleges ons ook een lijst bezorgd met uitspraken van de RvVB waarvoor ook een beroep ingediend werd bij de Raad van State (RvSt). Dit zorgt ervoor dat we een beeld kunnen krijgen van het aandeel beroepen dat na de RvVB verder bij de RvSt ingediend worden. We kunnen deze voorlopig echter niet direct linken aan de vergunningen aangezien we dit enkel kunnen doen voor de uitspraken van de RvVB van het jaar 2023 (sept 2022-aug 2023). Voor deze uitspraken is nog geen uitspraak beschikbaar bij de RvSt, aangezien de gemiddelde tijdsduur tussen de uitspraak van de RvVB en de RvSt meer dan een jaar bedraagt. Vergunningen die in 2022 ingediend zijn, kunnen dus een uitspraak van de RvVB in 2023 verwachten en in 2024 van de RvSt.

Aanbeveling: Zoals gemeld wordt er momenteel reeds gewerkt aan de koppeling tussen de data van vergunningen en de juridische beroepen. De enigste aanbeveling is om deze koppeling ook zo ver mogelijk terug in de tijd te realiseren. Op die manier zou de evolutie van het aantal juridische beroepen in kaart gebracht kunnen worden.

1.1.3 De vergunningsaanvraag versus de vergunningentrein

Samengevat:

- Waarom is clustering belangrijk:
 - Bepaalt doorlooptijd van project, die is langer dan doorlooptijd van vergunning
 - Een project kan bestaan uit :
 - verschillende functionele vergunningen (bouw, wegenis, ...)

- Een niet-vergunde aanvraag die later opnieuw wordt ingediend (zelfde functie)
- Maar: de cluster van vergunningen is geen administratief gegeven.
- Dept. Omgeving gebruikt algoritme voor het bepalen van projectclusters
 - op basis van:
 - Geografische gelijkheid (op basis van contouren van project)
 - Temporele gelijkheid
 - Aanvrager
 - Functie (functionele inhoud / classificatie)
 - Handeling (tekstuele inhoud)
 - Te restrictief ?
- cluster algoritme door onderzoeker:
 - Geografische gelijkheid: op basis van kadastrale percelen die in de contouren liggen
 - Resultaten niet accuraat genoeg
- Finale aanpak: We maken de assumptie dat elke aanvraag finaal vergund wordt. De doorlooptijd van een vergunningsaanvraag is dan de som van de doorlooptijd van een aanvraag die vergund is vermeerderd met de doorlooptijd van de niet-vergunde aanvraag, waarbij deze laatste vermenigvuldigd wordt met een factor die rekening houdt met de kans op niet-vergunning.

1.1.3.1 Administratief

Administratief gezien is er geen mogelijkheid om diverse vergunningsaanvragen aan elkaar te linken. Men kan m.a.w. eenzelfde vergunningsaanvraag goed opvolgen, maar er bestaat geen rechtsbasis of mogelijkheid om binnen het omgevingsloket diverse vergunningsaanvragen aan elkaar te koppelen. De databank bevat dus alle detailinformatie omtrent één op zichzelf staande vergunningsaanvraag, maar niet de link met andere aanvragen. Op die manier is het niet duidelijk welke aanvragen bij eenzelfde project horen.

1.1.3.2 Benadering Omgeving Vlaanderen

De benadering van Omgeving Vlaanderen bevatte diverse elementen.

Op basis van de ruimtelijke contouren van de vergunning werd vergeleken of de ligging van vergunningen overeenkomt. Men kan hiertoe diverse opties gebruiken. Men kan eisen dat de contouren identiek zijn (100% overlap), of dat de contouren slechts voor 85% overeen dienen te komen. Het vergelijken van polygoenen is computationeel een uitdaging.

Een andere uitdaging bestaat erin om de vergunning doorheen de tijd aan elkaar te koppelen. Hier spelen immers diverse elementen mee. Een vergunning die geweigerd is of niet volledig of ontvankelijk

verklaard is, kan mits een kleine aanpassing relatief snel terug ingediend worden. Het algoritme detecteert voornamelijk deze: ofwel na de periode van niet-volledig of ontvankelijk, ofwel na het doorlopen van het hoofdtraject, eerder na 100 dagen. De moeilijkheid is echter dat vergunningen die niet-vergund werden, en mogelijk een grotere aanpassing vergden, inclusief het hertekenen van de contouren van het project, door het algoritme in grotere mate niet geclusterd worden. Het gebeurt immers eveneens dat het project tijdelijk uitgesteld wordt, de grond doorverkocht wordt, De vergunningen die de grootste impact hebben op de aanvrager van de vergunning (lange vertraging, kans op blijvend niet-vergund) zijn dus het moeilijkst te clusteren. Enkel de duidelijke clusters gebruiken zou een positief vertekend beeld geven van de problematiek.

Het clusteren op naam van de aanvrager kan eveneens. De aanvrager kan duidelijk geïdentificeerd worden op basis van het rijksregisternummer of Kruispuntbank van Ondernemingen nummer, indien de aanvrager is gekend. Bovendien is het zo dat bij het opnieuw indienen van een vergunning de aanvrager kan verschillen. Bovendien zijn er 33% van de vergunningen meerdere aanvragers.

Daarnaast kan er ook op functie geclusterd worden via een algoritme (want een vergunning heeft vaak meerdere functies). Om na te gaan indien eenzelfde vergunning meerdere keren is ingediend, wordt in het clusteralgoritme voldoende gewicht gegeven aan de gelijkheid tussen functies. Indien men echter complementaire vergunningen wenst te clusteren, dus vergunningen met een andere functie (bouw, wegenis,...) maar wel tot hetzelfde project behoren, dan zal men aan de gelijkheid in functie geen gewicht geven. Op die manier zijn er twee clusters mogelijk: clusters die weergeven hoe vaak "eenzelfde" vergunning is ingediend, en clusters die weergeven hoeveel verschillende soorten vergunningen ingediend dienen te worden.

1.1.3.3 Benadering onderzoekers

De onderzoekers hebben getracht om een andere benadering te gebruiken voor de clustering volgens ligging op basis van ruimtelijke contouren. Hiertoe werd voor elke vergunning de hoekpunten van de contouren genomen, deze vervolgens 5 meter richting de centroid van de polygoon opgeschoven en vervolgens berekend tot welke cadastraal perceel (kadastraal perceel) dit punt behoorde. Op die manier is er een lijst beschikbaar die aangeeft welke kadastrale percelen tot de vergunning behoorde.. Hierbij dient evenwel te worden opgemerkt dat bij nieuwbouw percelen vaak veranderd worden ingevolge samenvoeging/splitsing. Dit maakt deze oefening niet alleen met het ruimtelijke, maar ook het tijdelijke dient rekening te houden.

Doordat deze benadering niet het gewenste resultaat opleverde, konden ook de omliggende kadastrale percelen onvoldoende geïdentificeerd worden en dus ook niet mee opgenomen worden in de studie. Het initieel opzet was om de kenmerken van de woningen die gebouwd zijn op deze omliggende percelen mee op te nemen in de dataset aangezien deze de kans op vergunning mede zouden kunnen verklaren. Zo kan de dichtheid van een project een verklarende factor zijn, maar kan men verwachten dat de relatieve dichtheid van een project - in vergelijking met de dichtheid van de omliggende percelen - een nog belangrijkere factor zijn.

Aanbeveling: Waarschijnlijk is het soms exacter om met contouren te werken dan wel met bestaande kadastrale percelen aangezien sommige projecten niet de volledige kadastrale percelen beslaan. Het lijkt echter interessant of het mogelijk is om daarnaast ook de kadastrale percelen op te nemen die

geheel of gedeeltelijk binnen de contouren liggen, alsook deze die grenzen aan de contouren. Mogelijk kan dit in batch door gebruik van gis-analyses.

Met het oog op verdichting en de uitdagingen die daarbij komen kijken is het interessant om de aanpalende buurtpercelen te kennen en mee op te nemen als een indicator van waar het project gebouwd wordt. In de huidige analyse gebeurt dit op basis van de kenmerken van de buurten zoals die beschikbaar zijn via variabelen op het niveau van de statistische sector (9000-tal in Vlaanderen).

1.1.3.4 Finale benadering:

Op basis van de clusteranalyse van Omgeving Vlaanderen vinden we dat van alle vergunningsaanvragen met minstens 20 wooneenheden 29% geclusterd is. Indien we kijken naar het aantal vergunningsaanvragen met minstens 20 wooneenheden dat niet vergund wordt, dan zien we dat er slechts voor 35% een cluster aanwezig is. Het zou betekenen dat in het merendeel van de niet-vergunningsaanvragen er niet opnieuw een vergunning ingediend wordt, dit wil zeggen dat: het algoritme een onderschatting is van het aandeel geclusterde vergunningsaanvragen en/of er een groot deel van de niet-vergunde aanvragen later NIET opnieuw ingediend worden.

Zelfs indien het algoritme geen onderschatting geeft, en dus het aandeel niet-vergunde aanvragen dat niet terug ingediend wordt effectief laag ligt, kan nog de vraag gesteld worden indien we deze niet-vergunde aanvragen niet beter anders verwerken. Men kan immers verwachten dat een deel van deze vergunningsaanvragen voor langere tijd uitgesteld worden, gronden doorverkocht worden, etc. Het zijn dus mogelijk projecten die doorheen de tijd veranderen en daardoor niet gekoppeld kunnen worden. Het is niet altijd duidelijk wat de definitie van eenzelfde project is. Hierdoor kan het zijn dat net de projecten met de langere doorlooptijden niet mee opgenomen worden in de berekening van de looptijd. Daarnaast kan het ook zijn dat een projectontwikkelaar beslist om te wachten met het opnieuw indienen van het project vanwege redenen die hem beter uitkomen, afhankelijk van een inschatting van de huidige en toekomstige marktomstandigheden.

Om met deze moeilijkheid om te gaan, en omdat we op basis van de doorlooptijden van een vergunning ook de doorlooptijd van een project willen schatten, stellen we dat een niet-vergund project opnieuw ingediend wordt. Ook in de praktijk is dit een courante gang van zaken. Volgende formule is dan van toepassing:

De totale doorlooptijd van een project =

$$(doorlooptijd V) + \left(\frac{kans\ op\ niet-vergunning}{kans\ op\ vergunning} \right) * (doorlooptijd NV)$$

Doorlooptijd V = doorlooptijd van een vergunning die vergund wordt

Doorlooptijd NV = doorlooptijd van een vergunning die NIET vergund wordt

Het verschil tussen de doorlooptijd van een project en de doorlooptijd van een vergunning bleek bij tussentijdse presentatie van tijdelijke resultaten niet duidelijk. Op basis van de data kan eigenlijk enkel de doorlooptijd van een vergunning berekend worden. Maar door de ogen van de specialisten uit het veld wordt dit als te laag beschouwd. En terecht, omdat een ontwikkelaar vanuit de doorlooptijd van een project denkt en niet vanuit één vergunning, is het belangrijk om een goed benaderend beeld van de doorlooptijd van een project te geven, en niet het exact beeld van de doorlooptijd van één

vergunning. Vandaar het gebruik van bovenstaande formule om op basis van de diverse resultaten van een vergunning (doorlooptijden en kansen van al dan niet-vergunde aanvragen) de doorlooptijd van het project te benaderen.

De formule is eenvoudig te illustreren aan de hand van een voorbeeld:

Stel dat we op basis van de data vinden dat zowel de doorlooptijd van een vergunning die vergund wordt, als de doorlooptijd van een vergunning die niet vergund wordt 180 dagen bedraagt (6 maanden, een half jaar). Indien we enkel kijken naar de vergunning die vergund wordt zou men kunnen concluderen dat de doorlooptijd een half jaar is. Maar dit gaat over de individuele vergunning, niet over het project. Indien de kans op niet-vergunning bij een project 50% is, dan vinden we volgens bovenstaande formule dat de doorlooptijd van het project $2 \cdot 180$ dagen (bijna 1 jaar) is:

$$(180) + \left(\frac{0,5 \text{ (kans op niet vergunning)}}{0,5 \text{ (kans op vergunning)}} \right) * (180) = 180 + 1 * 180 = 360 \text{ dagen}$$

Of om het anders voor te stellen: een gemiddelde kans op vergunning van 50% komt overeen met een scenario waarbij voor elk project de eerste vergunning met 100% kans niet-vergund wordt, en de tweede vergunning met 100% kans wel vergund wordt. Voor elk project zijn er dan 2 vergunningsaanvragen, één niet-vergund, één wel vergund. De doorlooptijd van de niet-vergunning is 180 dagen, en de doorlooptijd van de vergunde vergunning is eveneens 180 dagen, dit geeft 360 dagen.

Voor de meer wiskundig onderlegde lezer geven we mee dat de formule uitgaat van onafhankelijke kansen/gebeurtenissen. Hoewel men kan verwachten dat dit geen volledig onafhankelijke kansen zijn (de kans op een niet-vergunning hangt af of de vergunning al dan niet eerder niet-vergund is), is dit wel een correcte benadering voor de berekening van de doorlooptijd. De kansen worden immers berekend alsof het onafhankelijke gebeurtenissen zijn. De kansen op niet-vergunning die in de rest van dit hoofdstuk besproken worden kunnen mogelijk wel verschillen van de kans op niet-vergunning bij eerste indiening van een vergunning. De kans op niet-vergunning kan immers groter zijn een vergunning die een eerste keer ingediend wordt dan bij een vergunning die een tweede keer ingediend wordt.

1.2 De doorlooptijd en kans op vergunning in detail

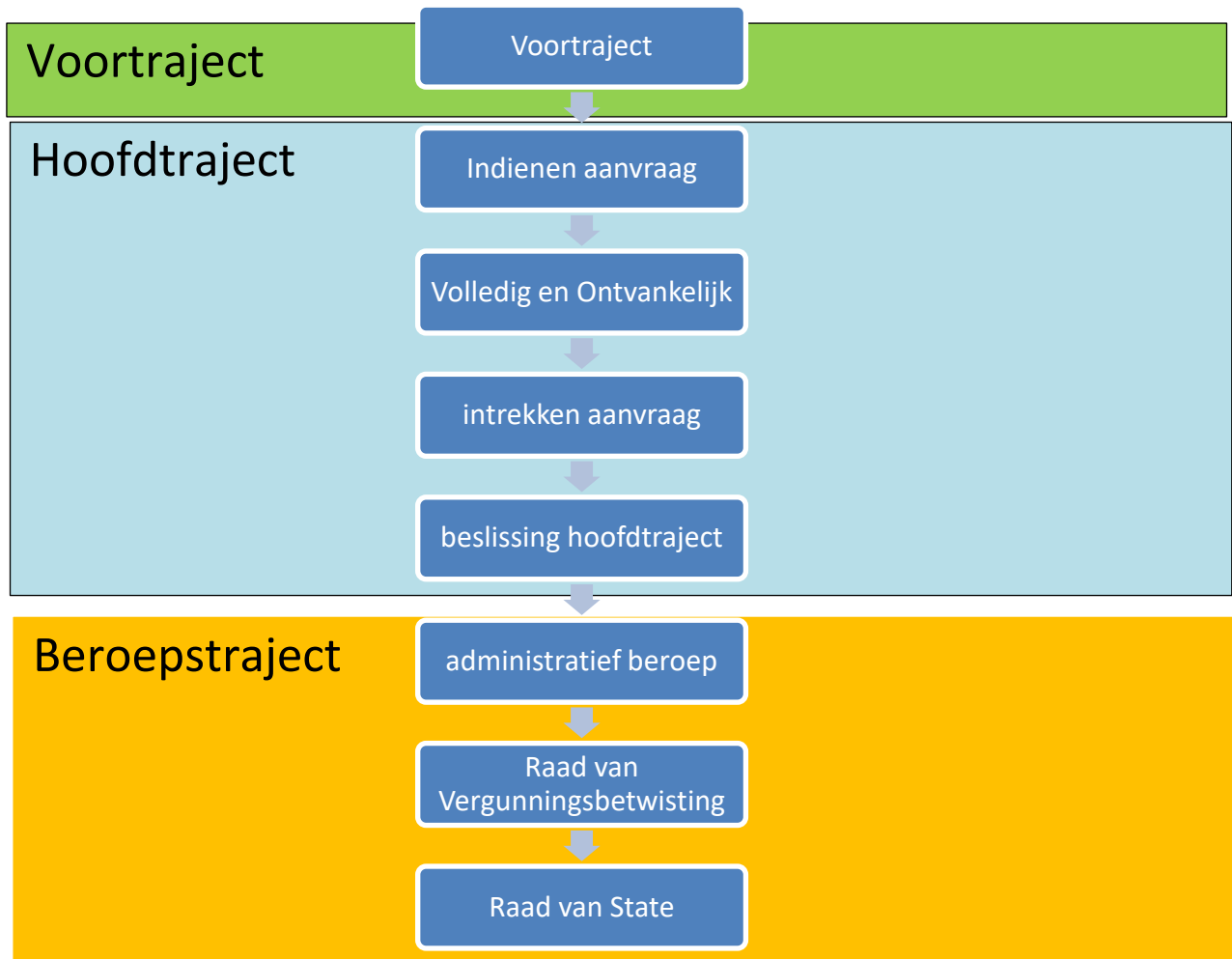
Om de doorlooptijd en de kans op vergunning te berekenen dient men rekening te houden met diverse elementen. Dit wordt stapsgewijs opgebouwd in vier delen:

- 1) Vooreerst schetsen we het beeld van **welke stappen** er zijn in een vergunningstraject;
- 2) Vervolgens gaan we dieper in op hoe deze doorlooptijden en kans op vergunning verschillen volgens de **grootte en het gewicht van een vastgoedproject**;
- 3) Daarna gaan we dieper in op de **verschillende beslissingsmomenten** in het vergunningsproject om op basis hiervan de **kans op niet-vergunning** (en vergunning) te bepalen, alsook de doorlooptijd. Het zijn immers niet enkel de beroepen die ervoor zorgen dat een project niet-vergund wordt.

- 4) In een laatste stap berekenen we voor de projecten met minstens 20 wooneenheden de totale **doorlooptijd van het project**, en niet enkel van een individuele vergunning. Dit doen we onder de eerder gemaakte veronderstelling dat elk niet-vergund project opnieuw wordt ingediend.

1.2.1 Bespreking diverse stappen in vergunningsproces

Figuur 2 Overzicht stappen vergunningsproces *



* in de regelgeving wordt voor het hoofdtraject de term eerste aanleg gebruikt, voor het administratief beroep de laatste aanleg

1.2.1.1 Het voortraject (de fase vanaf acquisitie tot en met het indienen van de vergunningsaanvraag)

Dit onderzoek wordt uitgevoerd op basis van de data van de vergunningen. In deze vergunningsaanvraag zit geen informatie omtrent het voortraject. Daartoe is IDEA aangesteld voor het opstellen, afnemen en analyseren van een survey om het voortraject in kaart te brengen zodat de duur en de kosten kunnen berekend worden van het voortraject, als onderdeel van het vergunningstraject. Hun studie onderzoekt de acquisitiefase, de onderzoeksfase en de ontwerpfase en relateert deze aan de vergunningsfase.

Voor de beschrijving en analyse van de resultaten, zagen ze voor sommige stappen significante verschillen in de resultaten tussen de projecttypes verkavelingen en groepswooningbouw, appartementsbouw en gemengde ontwikkelingen. Er waren geen significante verschillen tussen het Brussels, Vlaams en Waals gewest, noch tussen de Franstalige en Nederlandstalige respondenten.

Dit biedt een zekere evidentie dat de resultaten van deze studie op basis van data van het omgevingsloket van Vlaanderen mogelijk ook veralgemeenbaar zijn voor heel België.

De studie van het voortraject biedt daarnaast een ander belangrijk inzicht, namelijk dat sommige projecten reeds in de fase van het voortraject worden beëindigd.

De totale doorlooptijd van de te ondernemen stappen in het voortraject loopt volgens quasi 2/3^{de} van de respondenten op tot 1 à 2 jaar en volgens 1/3^{de} tot meer. Dit zorgt ervoor dat de gemiddeldedoorlooptijd van 2 jaar van het voortraject iets groter is dan deze van de vergunningsprocedure zelf, zoals in dit hoofdstuk berekend wordt.

1.2.1.2 Het hoofdtraject (vanaf indiening vergunningsaanvraag tot en met het verkrijgen van een (positieve of negatieve) beslissing aangaande de vergunningsaanvraag

De maximale termijnen waarbinnen een beslissing moet vallen over een vergunningsaanvraag zijn beperkt in de tijd.

Samengevat:

- **Type:**
 - Gewone procedure (105-120d), in deze procedure zit een openbaar onderzoek vervat
 - Vereenvoudigde procedure (60d)
 - (Verkorte procedure, melding 20d.)
- **Verlenging:**
 - Niet volledig en onontvankelijk (V&O), (+ 30d)
 - Administratieve en wijzigings-lus (+60d)
- **Vroegtijdig:**
 - Niet volledig en/of onontvankelijk (V&O)
 - Intrekken van een vergunning

Voor sommige aanvragen wordt een openbaar onderzoek georganiseerd om na te gaan of er burgers zijn die bezwaren hebben tegen bepaalde plannen. Bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek ingediend worden, leiden niet automatisch tot een weigering van de aanvraag, daar het schepencollege zich hierover dient uit te spreken.

Naast de beslissing over de vergunning (vergund of geweigerd) zijn er in het hoofdtraject twee extra beslissingsmomenten opgenomen: het intrekken van de vergunning (door de aanvrager) en het onvolledig en/of onontvankelijk zijn van de aanvraag (door de bevoegde overheid).

Het intrekken van de vergunning:

Het gebeurt vaak dat de vergunning ingetrokken wordt indien er signalen zijn dat de vergunning in de volgende stappen (hoofdtraject en/of beroepen) waarschijnlijk niet vergund zal worden. Dit kan onder andere als gevolg van de resultaten van het openbaar onderzoek, of op basis van de adviesronde. De ontwikkelaar anticipeert op een kans op niet-vergunning en zal eerst het project opnieuw uittekenen om vervolgens opnieuw een vergunning in te dienen. Bemerkt dat de administratieve lus een ontbrekend advies kan toegevoegd worden aan het dossier waardoor een volledig nieuwe aanvraag omwille van procedurefouten vermeden kan worden (IDEA Consult 2021).

Niet ontvankelijk / onvolledig

Bij een onvolledige vergunning is het dossier niet correct samengesteld doordat er stukken ontbreken. Op vraag van de overheid kan ze wel nog vervolledigd worden. Daarnaast dient het project (niet het dossier) volledig te zijn, waarbij alle aspecten die bij het project horen in één gezamenlijke vergunningsaanvraag ingediend worden³. Lokale overheden proberen een onvolledigheid en/of onontvankelijkheid te vermijden door, in geval van onduidelijkheden of gebreken, ofwel bijkomende informatie te vragen ofwel de aanvrager aan te sporen om het dossier in te trekken omwille van het feit dat het dossier in haar huidige vorm niet-vergunbaar is. (IDEA Consult 2021).

1.2.2 Grootte en gewicht van vastgoedprojecten

Door de gemiddeld kans op vergunning niet te wegen volgens het aantal wooneenheden, tellen de aanvragen voor grotere projecten (≥ 20 wooneenheden) bijna niet mee aangezien ze slecht 3,7% van het aantal aanvragen uitmaken. Indien men echter zou wegen volgens het aantal wooneenheden, waarbij het gewicht dus de grootte van het project is, krijgt men een heel ander beeld. In dat geval zien we dat **40,9% van het aantal wooneenheden waarvoor een vergunning aangevraagd wordt, hoort bij een project met meer dan 20 wooneenheden.**

³ <https://www.schulinck.be/vraagvandeweek/verschil-volledigheid-en-ontvankelijkheid-vergunningsaanvraag/>

Tabel 1 Het aandeel vergunningen volgens grootte van de projecten, ongewogen en gewogen volgens wooneenheden

Grootte project (wooneenheden)	ongewogen (% vergunningsaanvragen)	Gewogen (% wooneenheden)
1	65.1%	16.9%
2	11.3%	5.9%
3-9	15.1%	19.7%
10-19	4.8%	16.6%
20-49	2.9%	22.0%
50-99	0.6%	10.5%
100-500	0.2%	8.4%
>=20	3.7%	40.9%

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

Aanbeveling: In plaats van de kans op vergunning te berekenen per vergunning, is het beter om de kans op vergunning te berekenen voor het aantal wooneenheden waarvoor een vergunning aangevraagd wordt. Dit geeft een accurater beeld. Een andere manier is om de kans per grootteklasse van projecten apart weer te geven, zoals in onderstaande tabel getoond wordt.

Tabel 2 De kans op vergunning in hoofdtraject volgens grootte van de projecten, ongewogen en gewogen volgens wooneenheden

Grootte project (wooneenheden)	Kans op positieve beslissing (hoofdtraject)
1	81.5%
2	74.8%
3-9	62.7%
10-19	55.2%
20-49	53.2%
50-99	53.8%
100-500	50.0%
>=20	53.1%

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

De kans dat een vergunning volledig vergund wordt in het hoofdtraject is sterk afhankelijk van de grootte van het project: 81% voor een project met één huis, en 50% voor een project met meer dan 100 wooneenheden.

Het beeld van het aandeel wooneenheden dat effectief gerealiseerd worden volgens projectgrootte geeft dan weer een iets kleiner gewicht aan de grotere projecten (zie onderstaande tabel). Hierbij dient

men rekening te houden met het feit dat de grotere projecten minder kans op vergunning hebben. Voor aanvragen van grotere projecten zal dan ook meerdere malen een aanvraag ingediend worden.

Tabel 3 Het aandeel volgens grootte van de projecten, ongewogen en gewogen volgens wooneenheden, voor vergunde projecten *

Grootte project (wooneenheden)	ongewogen (% aanvragen)	Gewogen (% wooneenheden)
1	70.5%	23.2%
2	11.2%	7.4%
3-9	12.4%	20.1%
10-19	3.4%	14.9%
20-49	2.0%	19.1%
50-99	0.4%	8.8%
100-500	0.1%	6.5%
>=20	2.5%	34.4%

* waarvoor project toestand op het einde van het hoofdtraject "volledig vergund is"

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

1.2.3 De verschillende beslissingsmomenten, kans op niet-vergunning en doorlooptijd

1.2.3.1 Het hoofdtraject (vanaf indiening van de vergunningsaanvraag tot het verkrijgen van een positieve/negatieve beslissing)

De kans dat de vergunning in het hoofdtraject (eerste aanleg) geweigerd wordt is relatief klein: zelfs voor grote projecten is dit ook slechts 13%-14% (inclusief de stilzwijgende weigeringen). Dit wil evenwel niet zeggen dat de kans dat het project volledig vergund wordt, groot is. Bij de kleine projecten is dit zo, maar bij de grote projecten zien we twee andere elementen meespelen : het intrekken van de vergunningsaanvraag (19%) en het onvolledig en/of onontvankelijk zijn van de vergunningsaanvraag (17%).

Zowel de (regulerings)complexiteit van het project – wat in grotere mate leidt tot onvolledigheid en onontvankelijkheid- als de meer contextafhankelijke tegenkantingen tegen het project (bv. op basis van de resultaten van het openbaar onderzoek, en de mogelijk intrekking van de vergunningsaanvraag) spelen dus een belangrijke rol. Het geeft alleszins aan dat niet enkel naar de weigering dient gekeken te worden van een vergunning, maar naar alle tussenliggende stappen die bepalen of een project al dan niet vergund wordt.

Bemerk ook dat er grote verschillen zijn tussen kleine (1-2 wooneenheden) en grote projecten (>20), maar dat het verschil tussen grote en zeer grote projecten (>100) eerder beperkt is. De cijfers zijn redelijk gelijkaardig, met die uitzondering dat de extra complexiteit van zeer grote projecten kan verklaren dat de kans op onvolledig en onontvankelijk er iets hoger is.

Tabel 4 Einde toestand hoofdtraject volgens grootte van het project

Project Toestand hoofdtraject	>100 wooneenheden	>20 wooneenheden	1 à 2 wooneenheden
Beslissing termijn verlopen	1.2%	0.6%	0.4%
Ingetrokken	18.8%	17.6%	6.9%
Onvolledig en/of onontvankelijk	17.1%	13.2%	5.4%
Stilzwijgende weigering	1.2%	0.8%	0.1%
Vergunning - Deels	0.0%	2.3%	2.6%
Vergunning - Volledig	50.0%	53.1%	80.5%
Weigering	11.8%	12.4%	4.1%

*

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

Aangezien de doorlooptijden bepaalde maxima hebben, zien we dat deze slechts in beperkte mate verschillen. Grotere projecten volgen veelal de doorlooptijden van gewone procedures (105-120 dagen) en de kleinere volgens soms ook de vereenvoudigde procedure (60 dagen). De gemiddelde doorlooptijd wordt soms verlengd doordat een dossier niet volledig was en aangevuld kon worden (30 dagen), alsook vanwege de administratieve en wijzigingslussen (60 dagen).

Tabel 5 Doorlooptijden hoofdtraject in dagen van vergunning volgens eindtoestand hoofdtraject

Project Toestand Eerste Aanleg	>100 wooneenheden	>20 wooneenheden	1 à 2 wooneenheden
Ingetrokken	66	93	53
Onvolledig en/of onontvankelijk	27	30	28
Vergunning - Volledig	146	138	84
Weigering	151	149	100

*

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

1.2.3.2 Het natraject (fase van het administratief beroep): (vanaf het verkrijgen van een positieve/negatieve beslissing tot en met het verkrijgen van een uitvoerbare vergunning waartegen geen beroepsmogelijkheden meer openstaan) : kans op en doorlooptijd van de administratieve beroepsmogelijkheden

Wanneer iemand van oordeel is dat de beslissing over een vergunningsaanvraag onterecht is, dan kan die persoon daartegen in beroep gaan. Dit kan de aanvrager zijn die niet akkoord is met de negatieve beslissing, of een overheid (adviserende instantie of toezichthoudende overheid) die oordeelt dat de positieve beslissing strijdig is met haar beleid of een derde (buur, vereniging, enz.), die schade ondervindt door de beslissing. (RURA 2021⁴).

De wetgeving voorziet 2 soorten beroep: een administratief beroep bij de hogere overheid, en nadien nog een juridictioneel beroep bij de rechter (de Raad voor vergunningsbetwisting en mogelijk ook de Raad van State). In geval van een beroep bij de hogere overheid, de zogenoemde administratieve beroepen, oordeelt de beroepsinstantie over de totaliteit van de aanvraag en gaat in op de inhoudelijke elementen van de aanvraag. Zo doet ze niet alleen de toetsing aan de wettelijke bepalingen zoals de Raad van State dat doet, maar ook de inpassing van het project in zijn omgeving.

Er wordt enkel een administratief beroep ingesteld indien de vergunning vergund of geweigerd is, niet indien de vergunning in het hoofdtraject ingetrokken of onvolledig en/of onontvankelijk was.

We maken een onderscheid naargelang de toestand van de beslissing in het hoofdtraject. Indien het project initieel vergund is, en vervolgens een administratief beroep ingesteld wordt, is dit veelal tegen de realisatie van het vergunde project. Dit zijn indicaties dat de buurt of andere belangengroepen een beroep aantekenen.

Indien het project initieel geweigerd is, en er een beroep ingesteld wordt, kan men ervan uitgaan dat de aanvrager in beroep zijn project toch vergund wenst te krijgen.

Kans op administratief beroep door externen

Onderstaande tabel geeft de kans op het beroep door externen op een vergund project weer volgens de grootte van het project. Daarnaast geeft het ook de kans weer dat de aanvraag geweigerd wordt in beroep.

⁴ <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/47141>

De eerste kolom toont duidelijk dat men aan het einde van het hoofdtraject gemiddeld genomen 3% kans heeft op een administratief beroep. Dit gemiddelde geeft – zoals aangegeven – evenwel een vertekend beeld van de realiteit: zo bedraagt de kans op beroep voor projecten met één wooneenheid slechts 1%, terwijl de kans op administratief beroep voor projecten met méér dan 50 wooneenheden oploopt tot 23%.

Voorts kunnen we besluiten dat de kans dat een positieve beslissing in het hoofdtraject wordt omgezet naar een weigering i.h.k.v. een administratief beroep veel kleiner is bij grotere projecten: gemiddeld 27% bij projecten groter dan 20 wooneenheden. Bij de kleinere projecten (2-20 wooneenheden) zien we dat de kans op weigering veel groter is (41%). Mogelijk is dit te verklaren doordat de grotere projecten professioneler ontwikkeld worden en beter onderbouwd.

Tabel 6 Kans op administratief beroep en uitkomst van een initieel vergund project

Projectgrootte (wooneenheden)	% beroepen	% wijziging beslissing (vergund wordt weigering)
1	1%	28%
2	3%	42%
3-9	7%	41%
10-19	12%	41%
20-49	18%	33%
50-99	23%	12%
100-500	22%	(0%)*
Totaal	3%	35%
>20	19%	27%

* Het gaat over een kleine aantallen bij projecten met meer dan 100 eenheden, nl. 14 met positieve vergunning en geen weigering. Nul dient gelezen te worden als “een kleine kans”

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

Kans op administratief beroep door ontwikkelaar zelf

Indien het hoofdtraject in een negatieve beslissing uitmondt, dan kan een ontwikkelaar hiertegen beroep aantekenen. Onderstaande tabel toont dat de kans hiertoe 51% is voor geweigerde projecten met meer dan 20 wooneenheden, waar dit voor kleinere projecten slechts in 25% van gevallen voorkomt. Bovendien zien we dat de initiële beslissing van weigering in 36% van de gevallen in laatste aanleg omgezet wordt naar een vergunning voor deze grotere projecten. Dit is in lijn met de eerdere bemerking dat de grotere professionele ontwikkelaars beter kunnen inschatten of hun project kans maakt op een positieve beslissing of niet.

Tabel 7 Kans op administratief beroep en uitkomst van een initieel geweigerd project

Projectgrootte (wooneenheden)	% beroepen	% wijziging beslissing (weigering wordt vergund)
1	21%	44%
2	25%	37%
3-9	40%	30%
10-19	46%	26%
20-49	50%	37%
50-99	67%	33%
100-500	42%	38%
totaal	33%	34%
>20	51%	36%

*

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

De duurtijd van een administratief beroep voor projecten met minstens 20 wooneenheden bedraagt 157, waar dit voor de kleine projecten rond de 100 dagen ligt. De duurtijd wordt gemeten als het aantal dagen tussen de datum van beslissing administratief beroep en de datum van initiële beslissing die in het hoofdtraject werd genomen.

Tabel 8 Duurtijd* administratief beroep (laatste aanleg) in functie van de grootte van het project

Projectgrootte (wooneenheden)	Duurtijd (dagen)
1	99
2	104
3-9	116
10-19	135
20-49	155
50-99	164
100-500	158
totaal	118
>20	157

* gemeten als het aantal dagen tussen de datum van beslissing administratief beroep en datum beslissing eerste aanleg

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

1.2.3.3 Het natraject (fase van het juridictioneel beroep): kans op en doorlooptijd van het beroep bij de RvVB en de Raad van State

1.2.3.3.1. Brondata

Alvorens een gelijkaardige analyse uit te voeren zoals bij de administratieve beroepen, gaan we hier kort in op de data die wij in het kader van deze analyse hebben gebruikt.

Met betrekking tot de data door de onderzoekers zelf verzameld:

Voor een 100-tal arresten werd geen omgevingsvergunningnummer gevonden in werkjaar 2023 (sept 2022-aug 2023), dus bijna 10% van de arresten.

Daarnaast hebben diverse uitspraken betrekking tot eenzelfde omgevingsvergunning. Dit heeft diverse oorzaken. Zo zijn er tussenarresten, in afwachting van een finaal arrest. Daarnaast dienen verschillende stakeholders een beroep in voor eenzelfde vergunning, die tot verschillende uitspraken leiden. Hierbij hanteerden we de regel dat de eerdere beslissing vernietigd is, indien minstens één van de uitspraken de vernietiging van de eerdere uitspraak inhield⁵.

Op die manier bleven nog 778 omgevingsvergunningen over voor 2023 waarover de RvVB in werkjaar 2023 een uitspraak deed.

Vervolgens bleek dat 25% van deze uitspraken bij het koppelen aan de omgevingsvergunningen de functie "bouwen of herbouwen van woningen" had, voornamelijk ingediend in het (kalender)jaar 2021 en 2020, ofwel 198 uitspraken.

Met betrekking tot de data in het omgevingsloket:

De zelf uitgevoerde koppeling bleek bovendien ook realistisch aangezien we dit konden verifiëren. In de omgevingsdatabank zit sinds 2020 immers wel een veld dat aangeeft in er een beroep bij de RvVB is ingediend, maar niet de uitspraak.

Tabel 9 Aantal en aandeel vergunningsaanvragen met RvVB arrest*

Jaar indienen vergunning	Aantal RvVB	Aandeel RvVB (t.o.v. totaal aantal)
2018	123	0.8%
2019	162	0.9%
2020	154	1.0%
2021	167	0.9%
2022	21	0.2%

* zoals aangegeven

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

⁵ Indien er tegelijkertijd immers een arrest is waarin het beroep tot vernietiging verworpen is, is dit omwillen van onontvankelijkheid, niet gegrond.

Dit illustreert dat beide gegevensbronnen overeenkomen. Het cijfer dat 1% van de vergunningsaanvragen eindigen in een beroep bij de RvVB is, is voor de rest niet relevant, wetende dat er veel kleine vergunningsaanvragen zijn die in het hoofdtraject reeds vergund zijn.

1.2.3.3.1 Kans op een procedure voor de Raad van Vergunningsbetwistingen

Om te berekenen wat de kans is dat een vergunning, na een administratief beroep, tot een beroep bij de RvVB leidt, gebruiken we het veld in het omgevingsloket dat aangeeft dat er een beroep bij de RvVB gestart is. Om de kans te berekenen wat de uitkomst/beslissing is van dergelijk beroep gebruiken we de arresten van 2023 die de onderzoekers hebben samengesteld.

Onderstaande tabel geeft weer dat de kans op een beroep bij de RvVB (voor projecten >20 wooneenheden) tegen de positieve beslissing van het administratieve beroepsorgaan maar liefst 49% bedraagt. Dit is een zeer hoog cijfer, en mogelijk is dit ook het cijfer dat soms in de media vernoemd wordt. De nuance die hierbij dient gemaakt te worden is dat het enkel gaat over vergunde aanvragen die volgen op een administratief beroep, niet over alle vergunningsaanvragen. En aangezien de kans op administratief beroep ook voor grote projecten rond de 20% schommelt, wil dit niet zeggen dat de kans op een RvVB beroep voor een groter project bij het indienen van de vergunning 50% is.

De kans op een beroep bij de RvVB in het geval van de weigering door het administratieve beroepsorgaan bedraagt 13% en is voor projecten groter dan 20 eenheden een stuk kleiner. Hieruit blijkt dat ontwikkelaars veel minder snel naar de RvVB stappen indien hun vergunning werd afgewezen in het kader van een administratief beroep. Dit staat in schril contrast tot de kans op een beroep (49%) bij de RvVB in het geval dat de administratieve beroepsprocedure uitmondt op een positieve beslissing (lees: in het voordeel van de vergunningsindiener), waaruit zou kunnen worden afgeleid dat het voornamelijk derden zijn die een beroepsprocedure opstarten bij de RvVB.

Tabel 10 kans op RvVB beroep volgens eindtoestand in administratief beroep en grootte project*

Grootte van project	vergund in administratief beroep	geweigerd in administratief beroep
1	21%	10%
2	27%	7%
3-9	30%	8%
10-19	48%	9%
20-49	50%	15%
50-99	46%	7%
100-500	50%	0%
totaal	32%	9%
>20	49%	13%

* enkel de vergunningen die initieel in de jaren 2019-2021 zijn ingediend, zijn mee opgenomen

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

Indien we vervolgens gaan kijken op basis van de uitspraken van de arresten in 2023 dan vinden we dat vergunningsaanvragen **die in administratief beroep vergund zijn, 53% kans hebben op vernietiging door de RvVB. Dit aandeel is relatief onafhankelijk van de grootte van het project**⁶. De kans op vernietiging van een negatieve beslissing van het administratieve beroepsorgaan middels beroep bij de RvVB bedraagt gemiddeld 24%. Wegens het beperkt aantal observaties -de kans op RvVB beroep bij een geweigerde vergunningsaanvraag is immers laag-, wordt geen opsplitsing volgens grootte van project getoond.

Bemerk dat vernietigingsgraad eigenlijk nog hoger is dan 53%. Het is immers niet zo dat 47% van de vernietigingsverzoeken geweigerd is omwille van gegronde reden. Afstand van geding (eventueel met bemiddeling) komt ook voor, alsook andere reden (onontvankelijk, ...). Indien men het aantal vernietigingen meet ten opzichte van het aantal effectief ten gronde beoordeelde dossiers (dit zijn de dossiers die de Raad voor Vergunningsbetwistingen ontvankelijk verklaart), krijgt men de vernietigingsgraad en deze is hoger.

Tabel 11 kans op vernietiging van de beslissing van het administratieve beroepsorgaan door de RvVB, gerangschikt volgens eindtoestand en grootte project*

Grootte van project	vergund in administratief beroep	geweigerd in administratief beroep **
1	56%	
2	42%	
3-9	56%	
10-19	55%	
20-49	50%	
50-99	33%	
100-500	50%	
Totaal	53%	24%
>20	48%	

* enkel de arresten van 2023, ** te weinig observaties voor deelklasse

Bron: DBRC + Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

Men kan ook bij een beslissing in het hoofdtraject rechtstreeks naar de RvVB gaan. Dit kan onder meer omdat een onvolledigheids- of onontvankelijkheidsverklaring valt onder een 'in laatste aanleg genomen beslissing'. Dit aandeel is echter verwaarloosbaar klein.

Hoewel de aantallen klein zijn, is het ook interessant om rekening te houden met de beslissing in het hoofdtraject. Men kan verwachten dat een aanvraag die in het hoofdtraject geweigerd is en vervolgens in het administratief beroep vergund wordt, een grotere kans heeft op een juridisch beroep dan een

⁶ Bovendien zijn er ook nog een beperkt aantal arresten die enkel gaan over het indienen van een vordering tot schorsing, waarvoor geen info over het beroep tot nietigverklaring aan gekoppeld is. Dit gegeven was moeilijk te analyseren.

aanvraag die zowel in het hoofdtraject als het administratief beroep vergund was. Dit is slechts in beperkte mate het geval. 24% van de aanvragen die vergund zijn op het einde van het administratief beroep, waren niet vergund in het hoofdtraject. Hun aandeel stijgt naar 30% bij de RvVB. Dit percentage is iets hoger wat impliceert dat de initiële negatieve beslissing in hoofdtraject aangeeft dat de kans op juridisch beroep groter is. Dit is te verwachten, maar is dus beperkt. De kans op vernietiging tussen beide (al dan niet vergund in hoofdtraject / eerste aanleg) is zo goed als gelijk (rond de 50%), al lijkt de kans op vernietiging voor grotere projecten die initieel in het hoofdtraject niet vergund waren, wel groter. Maar het gaat hier over zeer kleine aantallen en zou in de toekomst verder onderzocht dienen te worden.

1.2.3.3.2 Doorlooptijd van de procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen

Wat betreft de duur van het RvVB beroep vinden we dat dit voor de aanvragen die in 2019 en 2020 ingediend zijn gemiddeld 564 dagen duurt, of afgerond 1,5 jaar, gemeten tussen de eindbeslissing van het administratief beroep en de eindbeslissing in het RvVB beroep. Voor de arresten in 2023 uitgesproken vonden we 571 dagen voor arresten die een vernietiging hadden.

1.2.3.3.3 Kans op en doorlooptijd van een beroep bij Raad van State

De beroepen bij de Raad van State spelen een minder grote rol. Hiertoe gebruiken een lijst met uitspraken van de RvVB waarvoor ook een beroep ingediend werd bij de Raad van State (RvSt), die de dienst van de bestuursrechtcolleges ons bezorgd heeft.

Op basis van deze resultaten vinden we dat voor ongeveer 10% van de beslissingen van de RvVB bij de RvSt een beroep ingediend wordt. De kans op vernietiging is beperkter en schommelt rond de 13%. De duurtijd is met gemiddeld 395 dagen iets korter. Het activiteitenverslag (2019-2020) van de Raad van State⁷ gaf aan dat de duur tussen het verzoekschrift en het definitieve arrest 12,6 maanden was. Dit algemeen gemiddelde ligt dus in lijn met de doorlooptijd voor arresten omtrent de bouw van woningen.

1.2.4 De totale doorlooptijd van een project

De gemiddelde doorlooptijd van een project weergegeven is redelijk complex: (1) er zijn verschillende soorten projecten, (2) er zijn verschillende stappen in het vergunningsproces die al dan niet doorlopen worden en (3) we dienen rekening te houden met het feit dat bij niet-vergunning een nieuwe vergunning ingediend wordt om het project alsnog vergund te krijgen.

De eerste complexiteit wordt verholpen door enkel te focussen op de belangrijkste projecten, namelijk deze met minstens 20 wooneenheden, en hiervoor de gemiddelde doorlooptijd te berekenen.

Op basis van de data van eerder geciteerde gegevens kunnen we de diverse mogelijke stappen tijdens het vergunningsproces weergegeven, waarbij zowel de kans als de doorlooptijd van elke stap gekend is (zie onderstaande figuur). Het totaal aantal scenario's is zeer uitgebreid, en niet informatief om gedetailleerd weer te geven. En er zijn veel grote verschillen: Het vergunningsproces eindigt na 30 dagen indien deze niet volledig en ontvankelijk is, maar kan evenzeer 5,5 jaar in beslag nemen indien er een beroep bij de Raad van State ingediend wordt. Deze kans is evenwel kleiner, want is afhankelijk van de

⁷ [pfile \(vlaamsparlement.be\)](https://pfile.vlaamsparlement.be)

kans op administratief beroep en de kans op een RvVB beroep. En de kans op beroep is bovendien ook “padafhankelijk”.

De kans op een beroep bij de RvVB zal door een ontwikkelaar vooral bekeken worden als de kans dat de vergunning in administratief beroep vergund is en vervolgens ter vernietiging voorgelegd wordt bij de RvVB. Zoals eerder aangehaald ligt dit cijfer rond de 50%, en het is waarschijnlijk dit percentage dat in de media soms verschijnt als de kans op een beroepsprocedure. Er zijn ook uitspraken waar de vergunning geweigerd is in administratief beroep, maar deze zijn voor een ontwikkelaar minder relevant. De kans dat een ontwikkelaar hiertegen in beroep gaat bij de RvVB is immers klein. Maar het haalt wel de gemiddelde kans op beroep bij de RvVB naar beneden indien men geen onderscheid maakt tussen het administratief en het jurisdictioneel beroep. In onderstaande figuur kan men zo voor elk scenario de kans berekenen door alle kansen met elkaar te vermenigvuldigen. De kansen zijn immers voorwaardelijk gegeven. Zo geeft onderstaande formule – waarbij \cap staat voor “en” en $|$ voor “voorwaardelijk op” - de kans weer dat de aanvraag vergund is na een administratief beroep, nadat er eerder positief beslist werd in het hoofdtraject:

$$\begin{aligned} & p(\text{kans positieve beslissing na hoofdtraject} \cap \text{kans adm. beroep} \cap \text{kans vergund na adm. beroep}) \\ &= p(\text{kans positieve beslissing na hoofdtraject}) * p(\text{kans adm. beroep} | \text{positieve beslissing na hoofdtraject}) * p(\text{kans vergund na adm. beroep} | \text{adm. beroep} | \text{positieve beslissing na hoofdtraject}) \end{aligned}$$

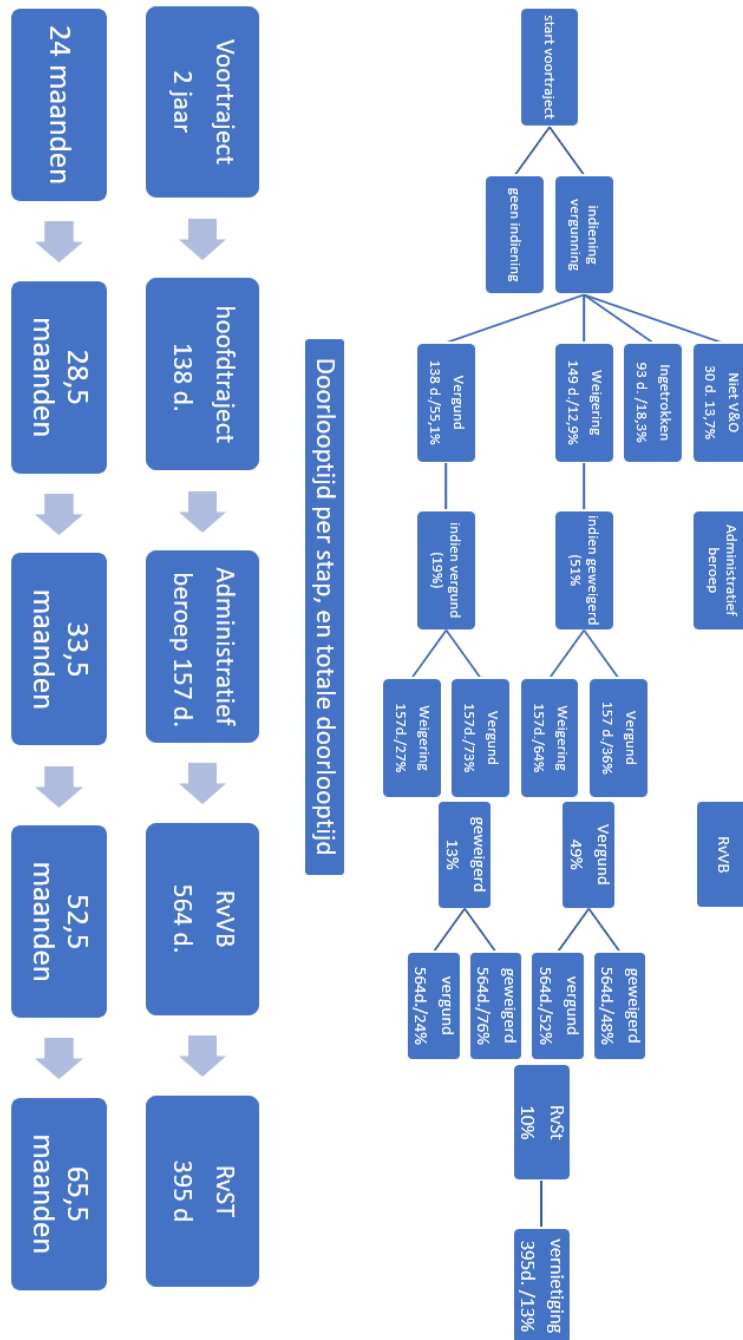
Op basis van onderstaande figuur zien we dat de kans dat een vergunning meteen in het hoofdtraject vergund wordt (zonder dat daartegen een beroep wordt ingesteld) 44%⁸ bedraagt, namelijk de kans op vergunning vermenigvuldigd dat er niet tegen de vergunning in beroep gegaan wordt:

(55.1%*81%, of 55.% * (1-19%)).

Dit cijfer ligt redelijk in lijn met de bevindingen van de studie van IDEA consult (2023): *“Slechts 31% van de respondenten in de enquête gaat ervan uit dat er geen herziening van de aanvraag voor bouw- of omgevingsvergunning zal nodig zijn, vooral bij appartementsbouw wordt er het meest van uitgegaan dat dit wel noodzakelijk is”*.

⁸ Opmerking: de 44% op basis van de vergunningendatabank is een gemiddeld cijfer, dat kan verschillen van het cijfer op basis van vergunningen die voor de eerste keer zijn ingediend. Men kan verwachten dat het cijfer voor vergunningen die voor de eerste keer zijn ingediend en waarvoor geen aanpassingen nodig zijn iets lager ligt.

Figuur 3 overzicht kansen op beslissingsproces van het vergunningstraject van één vergunning



*

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket + DBRC + IDEA Consult (2023), eigen verwerking

Uit bovenstaande analyse kan de totale gemiddelde doorlooptijd van één vergunning berekend worden, **maar deze is zoals eerder gezegd niet gelijk aan de totale doorlooptijd van een project**. Indien aanvragen vanwege de groeiende complexiteit in grotere mate onvolledig of onontvankelijk zijn, dan zou de gemiddelde doorlooptijd van een vergunning dalen, maar de kans op vergunning eveneens.

Indien we enkele kijken naar de doorlooptijd van vergunningsaanvragen die op het einde van het individueel traject vergund zijn, wat voor 52,6% van de ingediende aanvragen het geval is, dan vinden we een gemiddelde doorlooptijd van 193 dagen.

Ter vergelijking, Gyourko (2021) vindt dat de duurtijd tussen indienen van een vergunningsaanvraag en de datum van de beslissing in de Verenigde Staten ligt tussen 111-252 dagen, afhankelijk of de aanvraag gebeurt in een laag-gereguleerde locatie, dan wel een hoog-gereguleerde locatie, waar minstens 3 entiteiten een veto kunnen stellen over de vergunning. Het is uiteraard moeilijk om landen te vergelijken, maar dit gegeven lijkt hetzelfde te meten en bovendien redelijk in lijn te liggen met de cijfers uit Vlaanderen.

Maar ook dit cijfer houdt geen rekening met de doorlooptijd van eerdere aanvragen die niet-vergund werden en in een later stadium opnieuw ingediend worden.

De gemiddelde kans op niet-vergunning is 47,4%. De gemiddelde doorlooptijd van een niet-vergunde aanvraag is 158 dagen. Dit is iets korter dan de doorlooptijd van een vergunning waarover positief werd beslist. De korte doorlooptijden van ingetrokken en niet volledige en onontvankelijke aanvragen wegen hierbij sterker door dan de niet-vergunde aanvragen in de beroepsfase.

Daarnaast veronderstellen we dat deze niet-vergunde aanvragen allen opnieuw ingediend worden. Dit gebeurt echter niet dadelijk na de niet-vergunning. De vergunning dient immers aangepast te worden. Hierbij veronderstellen we dat de aanpassing in het geval van niet volledig of onontvankelijk het minste werk vereist en 3 maanden extra werk vereist. Voor de andere niet-vergunningen gaan we ervan uit dat dit 6 maanden duurt.

Gemiddeld zorgt een niet-vergunning hierdoor voor iets meer dan 5 maanden extra duurtijd. Dit is in lijn met de antwoorden van de respondenten uit de studie van IDEA Consult (2023) die aangaven dat een gewijzigde of nieuwe aanvraag van een omgevingsvergunning vaak een verlenging van 3-6 maanden met zich meebrengt, en voor 31% van de respondenten een verlening van 6-12 maanden.

De gemiddelde doorlooptijd van niet-vergunde projecten, inclusief de aanpassing voor het indienen van een nieuwe vergunning bedraagt zo 312 dagen, iets minder dan 11 maanden.

Indien we vervolgens de eerder toegelichte formule gebruiken, vinden we **dat de gemiddelde doorlooptijd van het hoofdtraject 16 maanden (474 dagen) bedraagt en dit vanaf het moment dat de eerste vergunning ingediend wordt.**

Indien we hierbij de gemiddelde duurtijd van **het voortraject van 2 jaar** bijtellen komen we uit op een gemiddelde doorlooptijd (voor – en hoofdtraject samen) van **40 maanden of bijna 3,5 jaar.**

$$\begin{aligned}
& \text{De totale doorlooptijd van een project (inclusief voortraject) =} \\
& \text{doorlooptijd van een vergunning die vergund is (193)} \\
& + \frac{\text{kans op niet – vergunning, 47,4\%}}{\text{kans op vergunning, 52,6\%}} * \text{doorlooptijd van een vergunning die NIET vergund wordt (312)} \\
& \quad + \text{voortraject (2 jaar)} \\
& \qquad = 40 \text{ maanden}
\end{aligned}$$

Zoals reeds aangegeven zitten er achter dit gemiddelde veel verschillen. In het volgende hoofdstuk gaan we daartoe na hoe de kansen op vergunning en doorlooptijden verschillen volgens een meer uitgebreide set van projectkenmerken en locatie.

1.3 Tussenbesluit

Indien men over cijfers spreekt is het belangrijk om deze cijfers te duiden. In dit onderzoek spreken we over de vergunningsaanvragen voor residentieel wonen uit het omgevingsloket van Omgeving Vlaanderen, die voldoende gedetailleerde cijfers kon leveren voor dit onderzoek.

Een tweede belangrijk element is dat het niet zinnig is om over de gemiddelde vergunningsaanvraag te spreken. 65% van de aanvragen gaat over 1 woning. Maar de economische betekenis hiervan is beperkt aangezien ze slechts instaan voor 16,9% van de woningen waarvoor een vergunning aangevraagd wordt. Het zijn de grotere projecten met meer dan 20 wooneenheden die de meeste woningen realiseren (40% van het totaal), ondanks dat ze minder dan 4% van de aanvragen uitmaken. Daarom focussen we ons voornamelijk op de cijfers van deze grotere projecten. De gemiddelde kans op administratief beroep van een vergunningsaanvraag van 3% is dan ook niet informatief, want sterk vertekend door de aanvragen voor één woning waarvoor de kans op administratief beroep 1% is. De kans op administratief beroep voor projecten met meer dan 20 wooneenheden is 19%.

Daarnaast is de kans op niet-vergunning breder dan de kans op weigering. Vooreerst is het zo dat de aanvraag niet ingediend wordt omdat op basis van de vooronderhandelingen duidelijk is dat het project niet vergund zal worden. Vervolgens worden er tijdens het hoofdtraject vergunningen niet-volledig of onontvankelijk verklaard door de vergunningsverlenende overheid, of wordt de aanvraag ingetrokken door de aanvragers. Dit zijn eveneens redenen tot niet vergunning en houden soms een impliciete weigering in. Dit aandeel is een stuk hoger dan het aandeel aanvragen dat expliciet geweigerd wordt.

De kans op administratief beroep bij een negatieve beslissing in het hoofdtraject hoog is (51%). De aanvragers maken dus in grotere mate gebruik van deze beroepsmogelijkheid. De kans op een beroep bij de Raad van Vergunningenbetwistingen is daarentegen hoog (49%) bij een positieve beslissing na het administratief beroep door andere stakeholders. Bovendien leidt de uitspraak door de RvVB in 48% van de cases tot een weigering van de vergunning.

Op basis van onvolledige algemene data wordt de kans op beroep bij de Raad van State laag geschat (10%), waarbij bovendien in slechts 13% van de cases de eerdere beslissing vernietigd wordt. Onderstaande tabel vatten deze stappen samen:

Tabel 12 Overzicht kansen en doorlooptijden op beslissingsproces van het vergunningstraject van één vergunning

vergunningaanvraag hoofdtraject				
eindtoestand	niet V&O	ingetrokken	weigering	vergund
verdeling	13.70%	18.30%	12.90%	55.10%
doorlooptijd	30	93	149	138
natraject administratief beroep (doorlooptijd 157 dagen)				
begintoestand	geweigerd		vergund	
Kans beroep	51%		19%	
eindtoestand	weigering	vergund	Weigering	vergund
Verdeling	64%	36%	27%	73%
natraject RvVB (doorlooptijd 564 dagen)				
begintoestand	geweigerd		vergund	
kans beroep	13%		49%	
eindtoestand	weigering	vergund	Weigering	vergund
Verdeling	76%	24%	48%	52%
natraject RvSt (doorlooptijd 395 dagen)				
kans beroep		10%		
kans vernietiging		13%		

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket + DBRC + IDEA Consult (2023), eigen verwerking

Wat betreft de doorlooptijd van de vergunningaanvraag zien we dat deze sterk afhangt van het feit of er al dan niet beroepsprocedures opgestart worden. In een worst-case scenario zal deze 3,5 jaar duren. Hierbij is geen rekening gehouden met de doorlooptijd van het voortraject (geschat op 2 jaar op basis van studie IDEA) en het feit dat bij een negatieve beslissing de vergunning opnieuw ingediend wordt en de doorlooptijd hiervan bij opteld dient te worden.

Dit is een belangrijk element met betrekking tot de doorlooptijden. De doorlooptijd van een project is hierdoor groter dan de doorlooptijd van één vergunningaanvraag. Aangezien op basis van de beschikbare data gelijkaardige projectaanvragen onvoldoende nauwkeurig gekoppeld kunnen worden hebben we daartoe de veronderstelling gemaakt dat elke niet-vergunde aanvraag opnieuw ingediend wordt zodat een deel van de vergunningentrein (al de aanvragen die gerelateerd zijn aan één project) in beeld gebracht wordt. Hierdoor houden we rekening met inhoudelijk dezelfde vergunningaanvragen, maar nog niet met de complementaire vergunningen (wegenis, ...).

Uit de analyse blijkt dat de kans op niet-vergunning in grote mate de totale doorlooptijd bepaald.

De kans dat een vergunningsaanvraag vergund wordt is 52,6% % en de doorlooptijd van de aanvraag is dan 193 dagen. We vinden echter dat de gemiddelde doorlooptijd van een project 474 dagen is. Vanwaar dit verschil? Omdat de kans op niet-vergunning 47,6% is en deze niet-vergunde aanvragen opnieuw ingediend worden. De totale doorlooptijd is dan de som van drie doorlooptijden: 1) de doorlooptijd tot niet-vergunning (158 dagen), (2) de voorbereidingstijd voor het indienen van een nieuwe, aangepast aanvraag (154 dagen) en 3) de doorlooptijd van de aanvraag tot hij wel vergund wordt (193 dagen). Via een aangepaste weging van deze doorlooptijden (niet gewoon de som) bekomt men zo het resultaat dat de doorlooptijd 474 dagen bedraagt.

2. DE IMPACT VAN DE (REGULERINGS)COMPLEXITEIT EN DE LOCATIE VAN HET PROJECT

In voorgaand hoofdstuk werd weergegeven hoe de kans op vergunning en de doorlooptijd afhankelijk is van de grootte van het project. Hoewel de grootte van het project een belangrijke parameter is, spelen er diverse andere elementen mee die de kans op vergunning en de totale doorlooptijd bepalen. Deze elementen brengen we onder in twee grote thema's:

- (1) de (regulerings)complexiteit en;
- (2) de contextafhankelijke beoordeling van goede ruimtelijke ordening.

Omtrent contextafhankelijkheid zijn geen directe data beschikbaar. We kunnen evenwel op basis van ruimtelijke differentiatie, waarbij de locatie als contextvariabele gebruikt wordt, hiervan een inschatting maken

Binnen de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (sinds 2009, VCRO) onderscheiden we verordenende en niet-verordenende instrumenten. De verordenende instrumenten, die het woonaanbod op meer expliciete wijze vastleggen, vinden we op diverse beleidsniveaus terug. De ontvoogding van gemeenten en het subsidiariteitsprincipe heeft bovendien een extra gewicht bij de gemeenten gelegd (Gommers en Cloet, 2019). Deze instrumenten omvatten Gewestplannen, APA's, BPA's, RUP's, verkavelingsvoorschriften en stedenbouwkundige verordeningen. Deze instrumenten bevatten reglementaire voorschriften.

(1) (Regulerings)complexiteit

We beschouwen deze verordenende instrumenten eerder als een soort indicatie van de (regulerings)complexiteit. Het zijn veelal welomlijnde regels, waarbij niet zozeer de interpretatie, dan wel de complexiteit voor moeilijkheden en onduidelijkheid zorgt. Er zijn twee redenen waarom de complexiteit van een vergunningsaanvraag is toegenomen:

- 1) de complexiteit van projectontwikkeling is toegenomen,
- 2) de complexiteit van de regulering - van eenzelfde project- is toegenomen doorheen de tijd.

Dit zijn twee verschillende elementen. Het eerste is een compositie-effect. Het realiseren van nieuwbouwaanbod is complexer geworden in vergelijking met 40 jaar geleden aangezien het aandeel huizen in de nieuwbouw momenteel veel lager is en de appartementsprojecten groter. De complexiteit van de vergunningsaanvraag is dus toegenomen omdat de projecten groter zijn geworden.

Daarnaast is de wetgeving complexer geworden. Zo is er ook in toenemende mate wetgeving van toepassing buiten het VCRO (milieuvergunning en milieueffectenrapportage (VLAREM & MER), mobiliteit (MOBER)).

(2) Contextafhankelijke beoordeling / locatie:

Daarnaast zijn er ook de niet-verordenende instrumenten. “Ondanks dat deze instrumenten niet bindend zijn, geven ze wel een invulling aan het begrip ‘goede ruimtelijke ordening’, één van de beoordelingsgronden bij de omgevingsvergunning” (Fierens 2023). Instrumenten als structuur- en/of beleidsplannen, RUP’s in opmaak, masterplannen, en beleidsmatig gewensteontwikkelingen hebben zo op impliciete wijze een impact op het vergunningenbeleid.

Om het een en ander te verduidelijken, schreef de decreetgever in een verduidelijkende nota⁹ het volgende: “De verhouding tussen de zogenaamde legaliteitstoets (voorschriften) en de opportuniteitstoets (goede ruimtelijke ordening) moet dus worden gerespecteerd”.

De opportuniteitstoets (goede ruimtelijke ordening) is in grotere mate contextafhankelijk en ook in grotere mate voor interpretatie vatbaar. Als gegeven gebruiken we de locatie van het project. Hierbij gaan we ervan uit dat er regionale verschillen zijn in de beslissingen over het vergunningsproces doordat er ruimte is voor interpretatie en de kenmerken van de betrokken stakeholders eveneens verschillend zijn (buurt, lokaal beleid,...).

Net als in België is het lokaal beleid in de VS verantwoordelijk voor het vergunningsproces. Zo kunnen zij het vergunningsproces vertragen en de vergunning weigeren. Dit is ook ten dele een politiek proces. Politici trachten herverkozen te raken door de belangen van verschillende kiezers en lokale stakeholders te behartigen (Trounstine, 2018; Anzia, 2020).

In die zin stelde Fischel (2001) vast dat huiseigenaars vaak het beleid beïnvloeden met als doel het aanbod in hun omgeving beperkt te houden. Ook Kahn(2011) vond dat liberale gemeenten in California minder vergunningen toekenden dan in in andere, gelijkaardige steden. Dit betekent evenwel niet dat enkel de politiek hierin een rol speelt, wat ook bevestigd wordt in de bevindingen van Ouasbaa e.a. (2022) die concludeerde dat het aanbod in de gemeenten van Californië steeg waar er een vertegenwoordiging was in de gemeenteraad van politici die beroepen hadden uit de vastgoedsector (ontwikkelaars, bouwers, makelaars). Bovendien vonden zij **dat de prijzen in die gemeenten ook 1,7% minder sterk stegen dan in de andere gemeenten.**

Het onderscheid tussen reguleringscomplexiteit en contextafhankelijke beoordelingen hangt zo samen met diverse dimensies: (1) legaliteitstoets versus opportuniteitstoets, (2) specifieke gedetailleerde voorschriften versus algemene beginselen, (3) duidelijk en afgelijnd versus vaag en voor interpretatie vatbaar. Dit leidt ook tot een beleidskeuze : dient men minder wetgeving te voorzien, waardoor mogelijk de interpretatieve beoordeling aan belang wint, of net meer, waardoor het vergunningsproces nog complexer wordt?

2.1 Methodologisch kader

Om na te gaan hoe de reguleringscomplexiteit en de locatie de kans op vergunning en de doorlooptijd beïnvloeden, gebruiken we een benadering waarin beide elementen worden gemeten. Met betrekking tot de (regulerings)complexiteit bevat de dataset zowel gegevens over de complexiteit van het project (grootte, sloop, ...) als gegevens over de reguleringscomplexiteit (aantal adviezen dat nodig is,).

⁹ https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2021-11/Beleidsmatig%20gewenste%20ontwikkelingen_0.pdf

Met betrekking tot de locatie is het belangrijk te beseffen dat ook de **(regulerings)complexiteit tussen locaties verschilt**. Hoe kan men dan het effect van de contextafhankelijke beoordeling meten? Indien een project met dezelfde (regulerings)complexiteit in één gemeente/buurt een grotere kans op vergunning heeft dan in een andere gemeente, dan is dit een indicatie dat de contextafhankelijke beoordeling tussen de gemeenten verschilt.

De contextafhankelijke beoordeling wordt dus gemeten als een locatie-effect voor eenzelfde soort project. Dit locatie-effect kan vervolgens verklaard worden door de kenmerken van de gemeenten en de buurten waarin dit project gelegen is. Vanuit de literatuur weten we dat Not In My Backyard (NIMBY)-effecten voornamelijk spelen in buurten met een hoger aandeel eigenaar-bewoners en hogeropgeleiden. Is dit in Vlaanderen ook het geval?

2.1.1 Hedonische prijsanalyses als voorbeeld

Qua methodologie is er een zekere gelijkenis met hedonische prijsanalyses. Hedonische prijsanalyses verklaren de woningprijs aan de hand van woningkenmerken en de locatie. Dergelijke hedonische prijsanalyses maken gebruik van regressiemodellen. Deze modellen schatten de liggingscoëfficiënten en coëfficiënten van de woningkenmerken op een optimale manier : er is geen vertekening (soms schat het model iets te hoog, soms iets te laag), en de coëfficiënten worden zo geschat dat de fout minimaal is.

We illustreren dit met een eenvoudig (fictief) voorbeeld: een hedonische prijsanalyse waarbij de prijs van een woning verklaard wordt aan de hand van het aantal slaapkamers en de gemeente waar het appartement ligt.

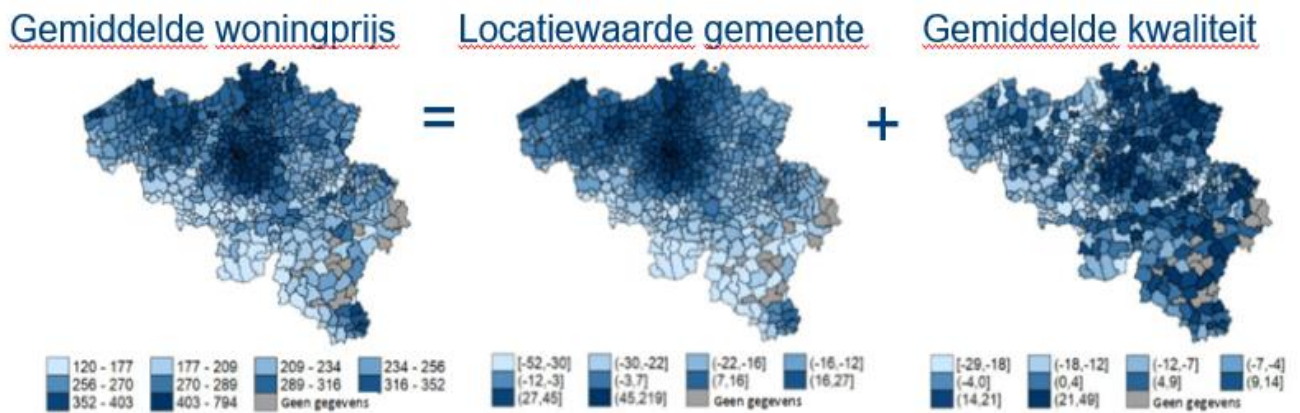
Woningprijs = 200.000 * coëfficiënt voor het aantal slaapkamers * liggingscoëfficiënt gemeente

Indien de coëfficiënt voor 2 slaapkamers 20% bedraagt, en de liggingscoëfficiënt van de gemeente aangeeft dat de woningprijs 5% duurder in die gemeente vergeleken met het Vlaams gemiddelde, dan schat het model de woningprijs op 231.000 euro ($200.000 * 1,1 * 1,05$).

Onderstaande figuur toont zo hoe de gemiddelde woningprijs in België kan opgesplitst worden in een locatie-effect en een kwaliteitseffect. Het locatie-effect is redelijk geleidelijk, maar bij het kwaliteitseffect zien we grotere verschillen tussen nabijgelegen gemeenten. Dit wordt verklaard doordat de huizen in steden veelal ouder en kleiner zijn. Maar ook enkele oudere industriële assen zijn duidelijk zichtbaar op de rechtse figuur van woningkwaliteit (Antwerpen-Aalst, Charleroi-Luik). Daarnaast zien we dat in het oosten van België niet alleen de bevolking jonger is, maar ook de woningvoorraad.

Hoewel in de literatuur reeds vaker regressiemodellen en aanverwante methodes gebruikt zijn om de kans op vergunning te analyseren, is dit volgens de onderzoekers nog niet gebeurd op de schaal die onderhavig onderzoek ambieert. Qua methodologisch kader hanteren we een gelijkaardige opzet als in Reusens (2023) "A new framework to disentangle the impact of changes in dwelling characteristics on house price indices", met dit verschil dat in deze studie nog geen rekening gehouden wordt met het meten van de evolutie doorheen de tijd omdat de beschikbare jaren in de dataset hiervoor nog te kort waren. Bij vergunningsdata speelt het specifieke probleem dat niet enkel naar de datum van het indienen van de vergunning gekeken dient te worden, maar ook naar de einddatum van de vergunningsprocedure, wat soms meerdere jaren duurt.

Figuur 4 Decompositie via Hedonische prijsanalyse van de woningprijs in locatie en woningkwaliteit



Bron: Reusens e.a. 2023

2.1.2 Beschrijving regressievergelijking

We voeren twee sets van regressievergelijkingen uit. In de eerste set analyseren we de kans dat een aanvraag vergund wordt. Nadien gaan we dieper in op de doorlooptijd van de aanvragen die volledig vergund werden. Zowel de doorlooptijd als de kans op vergunning worden aan de hand van dezelfde set kenmerken van de (regulerings)complexiteit en de locatie verklaard.

We gebruiken voor beide analyses de standaard lineaire regressie¹⁰. Het voordeel van deze benadering is dat de coëfficiënten relatief eenvoudig geïnterpreteerd kunnen worden. Voor de kans op vergunning betekent dit dat de coëfficiënten de impact op de kans op vergunning in %-punt weergeeft, voor de doorlooptijd geeft de coëfficiënt weer wat de impact is op de doorlooptijd in aantal dagen. Daarnaast tonen we hier de resultaten van de gewogen regressie, waarbij de observatie van één vergunning gewogen wordt met het aantal wooneenheden van de vergunning. Op die manier krijgen de vele observaties van kleine aanvragen een beperkt gewicht. Omdat de grootste projecten niet te zwaar zouden doorwegen is er een maximumgewicht ingesteld van 40.

Daarnaast is het belangrijk om mee te geven dat de coëfficiënten van één kenmerk afhangen van welke kenmerken er voor de rest in het model zijn opgenomen. Indien één kenmerk uit het model gelaten wordt, veranderen de coëfficiënten van alle andere kenmerken in het model. De coëfficiënt hangt dus af van de specificaties van het model. Voor sommige kenmerken heeft dit een grote impact, namelijk deze waarvoor de multicollineariteit hoog is. Dit wil zeggen dat deze kenmerken gelijkaardige tendensen

¹⁰ Vanuit methodologisch standpunt zou men voor het schatten van kansen kunnen opteren voor een logistische regressie omdat bij een lineaire regressie het model een kans kleiner dan nul en een kans groter dan 1 kan schatten. Aangezien dit model niet gebruikt wordt om specifieke kansen te schatten (en men bovendien ook voor deze gevallen 0 als een ondergrens en 1 als een maximumgrens kan hanteren, waardoor het probleem verholpen is), en aangezien de coëfficiënten eenvoudiger te interpreteren zijn, wordt geopteerd voor de lineaire regressie. Er zijn methodologische bemerkingen die niet noodzakelijk een probleem zijn: <https://thestatsgeek.com/2015/01/17/why-shouldnt-i-use-linear-regression-if-my-outcome-is-binary/> Bij een test bleken de schattingen van de logistische regressie slechts in zeer beperkte mate accurater dan deze op basis van de lineaire benadering. Maar voor deze studie is het voordeel groter om de coëfficiënten te kunnen interpreteren wat moeilijker is bij de odds-ratio's bij logistic regressions.

vertonen met het kenmerk dat uit het model gelaten wordt. Ze meten dus veelal hetzelfde, vandaar het woord multi-col-lineair: “veel-samen-op eenzelfde lijn”. Bij hedonische prijsanalyses zal het effect van een extra slaapkamer zo bijvoorbeeld veel beperkter zijn indien de bewoonbare oppervlakte ook reeds in het model opgenomen is. De grootte van de woning wordt zo immers door twee variabelen verklaard. Daarnaast is het zo dat regressieanalyses wijzen op verbanden, maar dit zijn niet noodzakelijk oorzakelijke verband.

2.2 Bespreking resultaten

Hier bespreken we de belangrijkste kenmerken van een project die de kans op een vergunning en de doorlooptijd verklaren. We doen dit voor drie aparte sets van kenmerken: 1) kenmerken van het project, 2) kenmerken van reguleringscomplexiteit en 3) locatiekenmerken. Bij de locatie-kenmerken worden kenmerken van de buurt toegevoegd (bv. het aandeel eigenaars). Daarnaast zijn er ook gemeentelijke dummy variabelen in het model opgenomen. Op die manier kunnen we in een volgende stap nagaan hoe het gemeentelijk vergunningenbeleid verschilt voor gelijkaardige projecten.

We verklaren:

- A) de kans dat de vergunning op het einde van de procedure (inclusief administratief beroep) vergund is
- B) de doorlooptijd van het traject voor aanvragen die vergund worden. Indien we ook niet-vergunde aanvragen mee zouden opnemen in de analyse van de doorlooptijd zou het groot aantal niet-vergunde aanvragen in het begin van de procedure (intrekken, niet volledig of ontvankelijk) leiden tot kortere doorlooptijden, en zo een vertekend beeld geven.

Het is belangrijk om ook mee te geven dat dit de doorlooptijd van één vergunningsaanvraag is, niet van het project. De impact van de kenmerken op de totale doorlooptijd van het project kan niet berekend worden wegens een gebrek aan data. Maar zoals uit vorig hoofdstuk blijkt, leidt de kans op niet-vergunning tot hogere doorlooptijden van het project omdat de aanvraag opnieuw ingediend te worden. In die zin verklaart de kans op niet-vergunning eveneens de totale doorlooptijd van het project.

Daarnaast wordt voor beide analyses drie sets van regressievergelijkingen berekend.

- 1) In de eerste set wordt enkel de complexiteit van het project als verklarende variabele mee opgenomen in het model;
- 2) In een tweede specificatie nemen ook de reguleringscomplexiteit mee op in het model;
- 3) In de derde en meest volledige specificatie nemen we alle variabelen mee op, dus inclusief de buurtkenmerken en gemeenteddummies.

In overzichtstabel

Tabel 13 worden alle resultaten weergegeven. We bespreken deze nu per deelaspect, waar ook aangegeven wordt hoe de resultaten dienen geïnterpreteerd te worden.

Tabel 13 Impact van (regulerings)complexiteit en locatie op kans vergunning en doorlooptijden, regressieresultaten voor drie modellen, Vlaams Gewest

	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
	KANS OP VERGUNNING			DOORLOOPTIJD		
COMPLEXITEIT PROJECT						
grootte project (aantal woningen)						
1	0%	0%	0%	0	0	0
2	-3%	-2%	-3%	-1	1	2
3-9	-11%	-6%	-7%	12	4	5
10-19	-17%	-9%	-10%	30	8	9
20-49	-18%	-10%	-11%	46	20	19
50-99	-19%	-6%	-8%	58	35	31
100-500	-20%	-7%	-7%	61	36	31
Appartementen						
(t.o.v. enkel huizen)	-14%	-12%	-10%	16	2	-2
sloop van gebouwen						
open bebouwing	-5%	-5%	-4%	14	3	3
gesloten bebouwing	-7%	-8%	-7%	19	6	6
mix	-5%	-5%	-5%	26	7	8
REGULERINGS-COMPLEXITEIT						
regulering vergunning						
aantal adviezen		-0.9%	-1.2%		3	4
aantal vragen		-2.1%	-2.8%		14	15
aantal wijzigingen		1.2%	1.3%		4	3
Openbaar onderzoek		-3.6%	-3.7%		45	44
regulering perceel						
perceel gelegen in						
geen of ongekend plan		0.0%	0.0%		-1	0
algemeen plan van aanleg		8.3%	4.0%		-8	-18
bijzonder plan van aanleg		3.2%	2.4%		-3	-4
RUP (gemeentelijk)		4.4%	4.8%		-7	-4
Reeds verkaveld		4.9%	4.8%		-5	-6

LOCATIE		
Buurt-kenmerken		
dichtbevolkt	-3%	1
% werkenden	13%	-6
% Europeanen	-58%	-52
% niet-Europeanen	32%	45
% met hoger onderwijs	-22%	24
% met doctoraat	-91%	-279
% eigenaars	-6%	1
Overstromingsgevoelig	-2%	2
Gemeente-effecten : zie kaart		

* zie bijlage voor ruwe output en significanties (bijna alle getoonde coëfficiënten zijn significant)

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

2.2.1 Resultaten Complexiteit project

Voor de complexiteit van het project zijn drie variabelen opgenomen: de grootte van het project (in aantal woningen), een variabele die aangeeft of er appartementen worden gebouwd en een sloop variabele die aangeeft of er in de vergunning ook een aanvraag is om een gebouw te slopen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het type van het gebouw dat gesloopt wordt (open bebouwing, gesloten bebouwing of een mix van beide).

2.2.1.1. Factoren die de kans op vergunning beïnvloeden (zie tabel 12)

A. Kans (1)

De resultaten van kolom kans (1) geven zoals verwacht aan dat grotere projecten minder kans op vergunning hebben dan de aanvraag voor het vergunnen van één huis. Uit de tabel blijkt dat de kans op vergunning voor één huis de referentiecategorie is. (de impact op de kans is dan 0%). Voor de grotere projecten (+20 wooneenheden) zien we coëfficiënten van -18 tot -20% . Deze coëfficiënten geven de daling (in %-punt) van de kans op vergunning weer. Hoewel het verschil groot is, zijn ze lager dan de kansen in hoofdstuk 1 getoond (81% kans op vergunning voor één huis, en 50% kans op vergunning voor een project met meer dan 100 wooneenheden, dus -31%). Dit illustreert het verschil tussen een regressieanalyse en een beschrijvende statistiek. De regressieanalyse verklaart de kans. De grootte van het project verklaart die kans voor een groot deel, maar niet helemaal, en wordt mede verklaard door andere kenmerken. Zo zien we dat appartementsbouw de kans op vergunning met -14% doet dalen. Het slopen van een gebouw leidt ook tot een 5% lagere kans, en zelfs 7% lagere kans indien het in gesloten bebouwing staat.

B. Kans (2)

De impact van één verklarende variabele hangt dus sterk af van de andere verklarende variabelen in het model. Indien we de variabelen van de reguleringscomplexiteit “kans (2)” toevoegen aan het model zien

we dat dit nog sterker meespeelt. De kans op vergunning daalt nog volgens de grootte het project, maar minder sterk. Een project tussen 20 en 49 wooneenheden verklaart nog slechts een 10% lagere kans op vergunning t.o.v. van kans op vergunning bij één huis. **En opvallend: Voor projecten met minstens 50 wooneenheden is de kans op vergunning terug groter in vergelijking met projecten (20-49).**

Dit laatste kan mogelijk verklaard worden doordat deze grotere projecten een grotere ruimtelijke impact hebben met een grotere (her)inrichting van de (publieke) ruimte. **Het lijkt er dus op dat voor de grotere projecten de reguleringscomplexiteit, die in volgend punt besproken wordt, belangrijker is dan de complexiteit van de grootte van het project.** Het is alvast een suggestie voor verder onderzoek om na te gaan indien dit element beter in kaart gebracht kan worden.

C. Kans (3)

Indien we vervolgens ook de locatie mee in het model opnemen (buurtkenmerken en gemeente-effecten) dan veranderen de coëfficiënten van de complexiteit van het project slechts zeer beperkt in vergelijking met de coëfficiënten van “Kans (2)”. Dit is een indicatie dat de invloed van de complexiteit op de vergunningskans voor heel Vlaanderen algemeen is en gelijkaardig, dus niet echt verschillend, tussen gemeenten en buurten.

2.2.1.2. Factoren die de doorlooptijd van het vergunningsproces beïnvloeden (zie tabel 12))

Grote projecten (+20 eenheden) verklaren in (1) een 46-61 dagen langere doorlooptijd in vergelijking met een vergunning voor één huis. Een appartement of het feit dat een gebouw gesloopt dient te worden zorgen elk apart voor een verhoging van de doorlooptijd van twee weken.

In hoofdstuk 1 gaven we reeds aan dat de doorlooptijd van een vergunning voor 1 à 2 woningen 84 dagen was tijdens het hoofdtraject, en dit voor projecten met meer dan 20 eenheden 138 dagen bedroeg. De doorlooptijden hangen in grote mate af van de procedure (gewone procedure of verkorte procedure). Indien we vervolgens de reguleringscomplexiteit toevoegen zien we dat de invloed van het kenmerk van het project weer verandert. De invloed van het slopen van een gebouw daalt ook drastisch.

Deze elementen worden in volgend punt “Resultaten reguleringscomplexiteit” in meer detail besproken.

2.2.2 Resultaten Reguleringscomplexiteit

Reguleringscomplexiteit van de vergunningsprocedure

Voor de reguleringscomplexiteit gebruiken we 4 verschillende variabelen die een indicatie geven van de reguleringscomplexiteit in het hoofdtraject. We bespreken eerst de gemiddelde waarden van deze variabelen, en vervolgens de coëfficiënten. De impact op de vergunningskans is de vermenigvuldiging van beiden (coëfficiënt*waarde).

- Gemiddeld dient er iets meer dan 1 **advies** per vergunning opgevraagd te worden. Vanaf projecten groter dan 20 wooneenheden, gaat het minstens over 5 adviezen (zie onderstaande tabel);

- Daarnaast wordt er in iets minder dan de helft van de vergunningsaanvragen een extra **vraag** gesteld door de vergunningsverlenende overheid, wat een indicatie kan zijn dat de vergunning niet duidelijk omschreven is. Het gemiddeld aantal is iets groter bij grotere projecten, maar ook hier zorgt het gemiddelde van 0,38 eerder voor een beperkte impact.
- Het indienen van **wijzigingen** aan de projectinhoud is eveneens beperkt. Voor grotere projecten worden er iets meer wijzigingen ingediend. Meestal zal de wijziging van de aanvraag niet van die aard zijn dat zij leidt tot de zgn. “wijzigingslus” (deze laatste leidt immers tot een extra openbaar onderzoek);
- Vanaf 10 wooneenheden is het eerder standaard dat er een **openbaar onderzoek** gevoerd wordt. Hoewel er rekening mee gehouden dient te worden dat voor grotere projecten er in 10% van de gevallen meerdere openbare onderzoeken per vergunning uitgevoerd worden (bv. vanwege wijzigingslus)

Tabel 14 Gemiddeld aantal adviezen, vragen, wijzigingen en openbare onderzoeken per vergunde vergunning volgens projectgrootte

Projectgrootte (wooneenheden)	Adviezen	Vragen	Wijzigingen	openbaar onderzoek
1	0.78	0.36	0.24	0.39
2	1.28	0.37	0.27	0.38
3-9	2.88	0.43	0.38	0.57
10-19	4.27	0.47	0.52	0.88
20-49	5.35	0.54	0.63	0.90
50-99	5.98	0.47	0.66	0.82
100-500	7.19	0.47	0.64	0.82
Totaal	1.32	0.38	0.28	0.44

*

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

Indien we nu naar de resultaten van

Tabel 13 kijken zien we dat een extra **advies** leidt tot een 1% (-0.9% -1.2%) kleinere kans op vergunning. **Aangezien het aantal adviezen voor grotere projecten beduidend groter is, zal dit voor grotere projecten met minstens 5 adviezen tot een 5% kleinere kans tot vergunning leiden.** Zoals eerder gezegd lijkt het zo dat de reguleringscomplexiteit voor grotere projecten belangrijker is, en niet het aantal wooneenheden op zich.

Ook voor het openbaar onderzoek speelt dit mee. Een **openbaar onderzoek**, dat vaker bij grote projecten uitgevoerd wordt, **leidt tot -3.6%/-3.7% minder kans op vergunning.** Enerzijds is de impact groter dan bij een advies, maar anderzijds is het gemiddeld verschil in aantal onderzoeken volgens grootte van projecten wel kleiner dan het verschil in adviezen tussen projecten. **Een openbaar onderzoek heeft wel**

een grote impact op de doorlooptijd (+45 dagen), wat uiteraard samenhangt met het feit dat het hier dan gaat over de gewone vergunningsprocedure.

Indien er een **vraag** gesteld wordt omtrent de vergunning zorgt dit ook voor een **lagere kans op vergunning (-2.5%) en een 2 weken langere doorlooptijd**.

Indien er een **wijziging** gevraagd wordt zal dit eveneens tot een **iets langere doorlooptijd leiden, maar vooral ook tot een hogere kans op vergunning**. Dit wijst erop dat tijdige aanpassingen het vergunningsproces ten goede komen. Al is het causaal verband niet altijd duidelijk. Het kan immers ook zijn dat wijzigingen net doorgevoerd worden bij vergunningsaanvragen waarbij zowel de indiener als de vergunningverlenende overheid voor het overige geen motieven tot weigering van de vergunning verwachten.

Regulering perceel /plan

Daarnaast wordt er ook rekening gehouden met de regulering van het perceel¹¹. Omgeving Vlaanderen heeft als oefening een indeling gemaakt tot welke type (BPA, RUP, APA, ...) het perceel van de omgevingsvergunning behoort. Ze berekenden hiertoe het aandeel van elk type binnen de contouren van het project. De onderzoekers hebben daarna elk perceel via enkele logische toewijzingsregels finaal toegewezen aan één bepaald type. Voor de bespreking weerhouden we de drie grootste types:

(1) de gemeentelijke RUP;

(2) het BPA en;

(3) het type waarvoor geen plan beschikbaar is, of niet berekend kon worden.

De andere plannen kwamen minder voor, waarbij het kleine aantal observaties tot minder betrouwbare coëfficiënten leidde.

Men kan verwachten dat naarmate de plannen duidelijker afgebakend zijn, er ook minder onduidelijkheden zijn met betrekking tot de vergunning en de bestemming/invulling van het perceel. Dit blijkt inderdaad het geval te zijn.

In vergelijking met geen plan, verhoogt de kans op vergunning met een BPA met 2,4%, en met een gemeentelijk RUP met 4,8%. Indien het stuk bovendien reeds verkaveld is, stijgt de kans op vergunning bijkomend met 4,8%. De doorlooptijden dalen gemiddeld met een paar dagen.

Ook het **Algemeen plan van aanleg** heeft een positieve coëfficiënt voor de kans, maar het effect is onduidelijker vanwege het kleiner aandeel (is net niet significant in “Kans (3)”).

Globaal kan men wel stellen dat duidelijke plannen leiden tot duidelijke (groter kans op) vergunningen. Daarnaast dient er wel rekening gehouden te worden met het feit dat het opstellen van een RUP ook een tijdsintensief proces is, met de nodige kansen op beroep¹². Bovendien zijn er twee soorten RUP's: 1) de meer algemene “aanbodgedreven” RUP's die zich baseren woonbeleidsplannen e.a. en 2) de “projectspecifieke” RUP's. De gemeente is hier weliswaar verantwoordelijk voor, maar ontwikkelaars zijn hier vaak reeds ten dele bij betrokken.

¹¹ [Geoportaal ruimtelijke plannen en verordeningen \(niet voor elke Vlaamse gemeente\) \(vlaanderen.be\)](http://Geoportaal.ruimtelijke.plannen.en.verordeningen.niet.voor.elke.Vlaamse.gemeente.vlaanderen.be)

¹² <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1740840>

Impact van reguleringscomplexiteit minder belangrijk voor doorlooptijd?

Een andere belangrijke vaststelling is dat de reguleringscomplexiteit, met uitzondering van het openbaar onderzoek, een beperktere impact heeft op de doorlooptijd. De complexiteit van het project zelf, voornamelijk de grootte (aantal wooneenheden) bepaalt in grotere mate de doorlooptijd. Bij de kans op vergunning zagen we dat de reguleringscomplexiteit belangrijker is, en de grootte van het project minder belangrijk is.

2.2.3 Resultaten Locatie (buurtkenmerken en gemeente-effecten)

De verschillen tussen gemeenten worden geschat door aparte gemeente-effecten (dummy-variabelen). Elke gemeente krijgt zo een aparte geschatte waarde. Daarnaast bevat het model ook buurtvariabelen. De verschillen tussen de buurten binnen eenzelfde gemeente worden door deze buurtkenmerken verklaard.

2.2.3.1 Buurtkenmerken

In de oorspronkelijke regressievergelijking is de continue variabele bevolkingsdichtheid opgenomen. We hebben dit naar de output om leesbaarheidsredenen vertaald naar dichtbevolkt. Hiertoe hebben we de coëfficiënt dichtbevolkt berekend voor het verschil tussen een buurt van 5000 inw./km² en een buurt met 1000 inw. / km²: In de dichtbevolkte buurten is het moeilijker om een vergunning te krijgen (kans - 3%). Een logische verklaring zou kunnen zijn dat dichtbevolkte gebieden niet verder willen verdichten¹³.

Vervolgens bespreken we enkele kenmerken die uitgedrukt zijn in %. Het gaat hier dus over het aandeel van de bevolking volgens een bepaald kenmerk die in die buurt woont. Dit kan theoretisch gaan van 0% tot 100%, maar zal in de meeste gevallen weinig verschillen tussen buurten. Zo is ook het gemiddeld aandeel Europeanen (3,9%) en niet-Europeanen (5,4%) relatief laag. Het aandeel hogeropgeleiden is gemiddeld 26%, eigenaars 80% en werkenden op beroepsactieve-leeftijd +90%. Het aandeel inwoners met een doctoraat is gemiddeld slechts 0,5%. Dit aandeel is ook belangrijk om de coëfficiënt juist te interpreteren. Het aandeel personen met een doctoraat heeft een zeer grote negatieve impact heeft op het verkrijgen van een vergunning, de kans daalt theoretisch met -91% indien alle inwoners van die buurt een doctoraat hebben, wat in de praktijk niet voorkomt.

De impact kan beter weergegeven worden als volgt: in buurten waar 3% van de inwoners een doctoraat heeft zal, in vergelijking met buurten zonder doctoraat, de kans op vergunning -2.7% lager liggen (3% * -91%). Indien we dit vergelijken met twee buurten, de een met 50% hogeropgeleiden, en de andere buurt met 10% hogeropgeleiden, dan vinden we dat het effect van hogeropgeleiden groter is, namelijk -8.8% (40% * -22%), al is de coëfficiënt van hogeropgeleiden kleiner. Dit om te illustreren dat de grootte van de coëfficiënten in combinatie met de grootte van de variabelen dient bekeken te worden.

De bevindingen liggen in lijn met de verwachtingen. Men kan verwachten dat hogeropgeleiden in grotere mate een actievere rol nemen in het lokaal beleid, beter de wetgeving kennen waarbinnen dit

¹³ Een interessante variabele zou de relatieve dichtheid van een project kunnen zijn. Deze zou de dichtheid van het project meten ten opzichte van de dichtheid van de direct omliggende woningen/percelen. Men kan immers vermoeden dat de relatieve dichtheid belangrijker is. Onafhankelijk van de absolute dichtheid van het project zal men het project waarschijnlijk ook aftoetsen aan wat een redelijke dichtheid is voor die specifieke buurt, namelijk de huidige dichtheid. Dit was echter niet mogelijk binnen deze studie aangezien de dichtheid van de omliggende percelen niet eenvoudig berekend kon worden.

kan, en ook beter de mogelijkheden tot beroep kennen. Het verschil tussen de impact van het aandeel Europese burgers (-58%) en Niet-Europese burgers (+32%) kan gelijkaardig verklaard worden. De positieve invloed van het aandeel werkenden op de kans van vergunning is niet eenduidig te verklaren. Het gegeven dat een hoger aandeel van eigenaars een negatieve invloed heeft op de vergunningskans ligt ook in lijn met de literatuur.

2.2.3.2 Gemeente-effecten

Daarnaast zijn ook de gemeente-effecten van doorslaggevend belang. Deze geven weer hoe een gelijkaardig project met dezelfde (regulerings)complexiteit regionaal op gemeenteniveau toch een verschillende kans op vergunning kan hebben, zoals ook de verschillen in buurten tussen een gemeente dit verklaren.

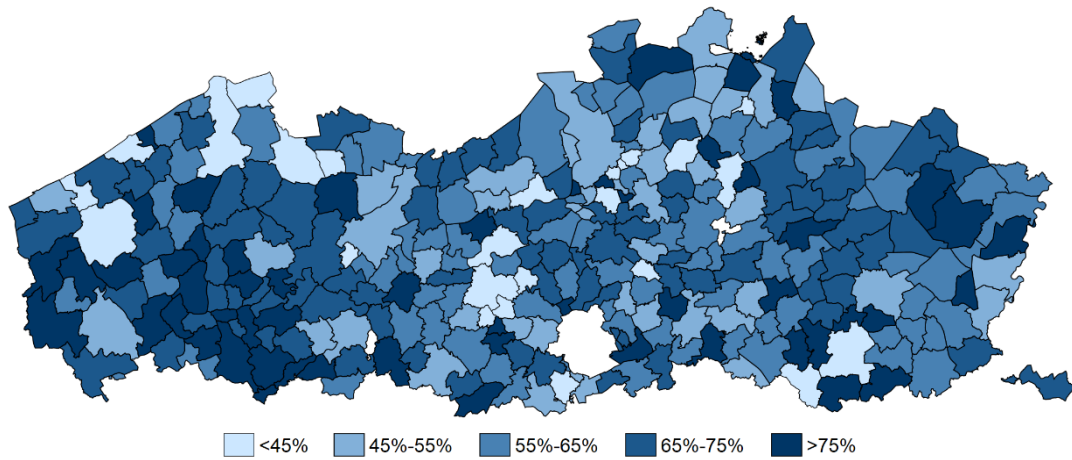
Er zijn diverse redenen waarom deze kunnen verschillen, maar veelal hangen ze nauw samen met verschillen in lokaal beleid en in samenstelling van de buurtbewoners, die onrechtstreeks vaak dit lokaal beleid mee vorm geven en/of via beroepen hun inspraak rechtstreeks kunnen laten gelden. In onderstaande figuren geven we weer hoe de kans op vergunning in een gemeente opgesplitst kan worden in de twee deelaspecten: effect van (regulerings)complexiteit en effect van locatie. We tonen enkel de kans op vergunning voor projecten die volledig en ontvankelijk te zijn, dus de kans op niet-vergunning vanwege niet volledig of onontvankelijk wordt niet mee in de analyse opgenomen. Hierdoor ligt de gemiddelde kans op vergunning hoger dan eerdere resultaten waar onvolledig en onontvankelijke aanvragen als niet-vergund opgenomen werden. Daarnaast tonen we de kansen van alle projecten niet enkel deze met meer dan 20 wooneenheden-, maar de kansen worden wel gewogen met het aantal wooneenheden.

De kans op vergunning in een gemeente is gelijk aan :

- (1) de kans op vergunning vanwege de impact van de (regulerings)complexiteit. Deze is specifiek voor die gemeente berekend doordat het gewogen gemiddelde van de kenmerken van het project in die gemeente genomen worden. Men noemt dit ook wel compositie-effecten volgend uit de andere manier van samenstelling van projecten. De berekening is de waarde van elke variabele van (regulerings)complexiteit met zijn respectievelijke coëfficiënt, gesommeerd voor alle variabelen omtrent (regulerings)complexiteit, en dit gemiddeld per gemeente, waarbij als wegingsfactor het aantal wooneenheden per aanvraag genomen is.
- + Het gemeentelijke effect¹⁴, dat weergeeft in welke mate de kans op vergunning voor een standaardproject verschillend is in die gemeente ten opzichte van het gemiddelde

¹⁴ Voor deze kaarten hebben we de buurtvariabelen uit de regressie-analyse gelaten zodat het gemeente-effect het volledige locatie-effect meet.

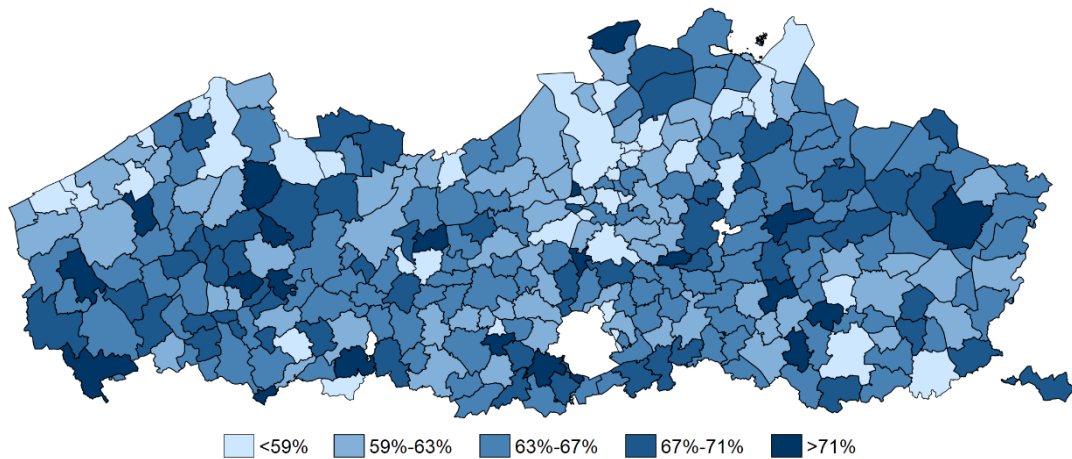
Figuur 5 kans op vergunning



*

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

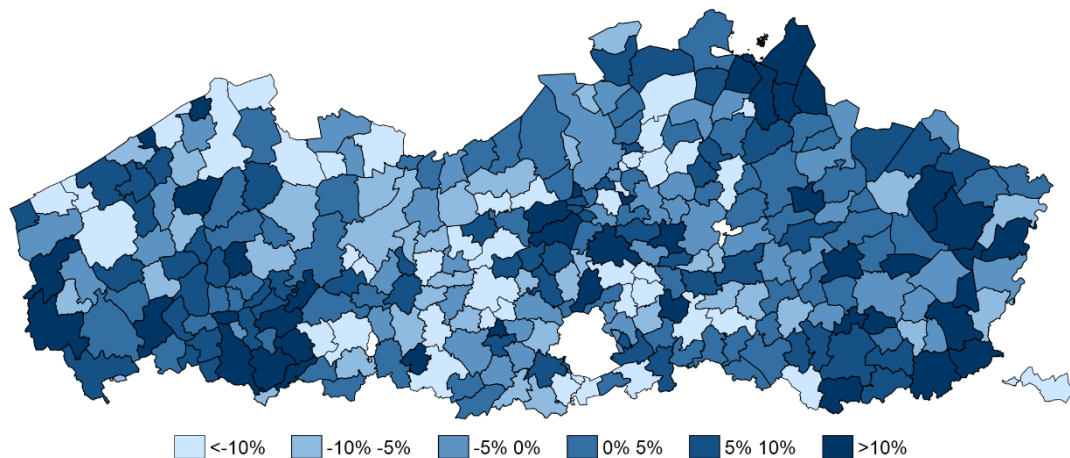
Figuur 6 kans op vergunning, vanwege verschillen in (regulerings)complexiteit van projecten in gemeente



*

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

Figuur 7 kans op vergunning, voor standaardproject met dezelfde reguleringscomplexiteit in gemeente



*

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

In **Figuur 5** zien we dat in de provinciehoofdsteden de kans op vergunning klein is. Hetzelfde kan vastgesteld worden in de randen van de grootsteden, inclusief de Brusselse rand, de kust en het zuiden van Limburg. De kans is het hoogst in het overige deel van West-Vlaanderen en de Limburgse en Antwerpse Kempen.

Figuur 6 toont in welke mate dit verklaard wordt door het verschillend compositie-effect van de (regulerings)complexiteit van het project. De (regulerings)complexiteit van projecten – en dus ook de impact- is groot aan de kust, de centrumsteden en een brede cirkel rond Antwerpen en enkele gemeenten in het zuiden van Limburg, met een lagere kans tot vergunning als gevolg. Residentiële woongemeenten met een hoger aandeel huizen (onder andere ten zuiden van Brussel, en ten oosten van de as Antwerpen-Brussel-Leuven) hebben een lagere (regulerings)complexiteit en zodoende een hogere kans op vergunning.

Figuur 7 toont dan het **gemeentelijk locatie-effect** op de kans van vergunning dat veelal het effect van het lokaal beleid en de lokale bevolking weergeeft op het vergunningsproces. Dit beeld toont sterke gelijkenissen met de locatiewaarde uit **Figuur 4** uit de hedonische prijsvergelijking.

Voor de doorlooptijd zijn gelijkaardige kaarten aangemaakt, waarbij de gemiddelde doorlooptijd van een vergunningsaanvraag met positieve beslissing per gemeente opgesplitst wordt in de doorlooptijd vanwege de complexiteit van het gemiddeld project in die gemeente, en het gemeente-effect dat weergeeft hoe de doorlooptijd van eenzelfde aanvraag verschilt tussen gemeenten. De figuren hiervan vindt u in bijlage 2 Gemeentelijke doorlooptijden.

2.2.3.3 Verklaring van de gemeente-effecten

Indien voormelde locatie-effecten verklaren aan de hand van de locatie-waarden uit Reusens e.a. (2023) dan vinden we **een positief verband tussen gemeenten met hoge locatie-prijseffecten en ook met gemeenten waar deze locatie-effecten de laatste 10 jaar gestegen zijn**. Contradictorisch genoeg zijn het net deze regio's (waar de vraag groter is dan het aanbod (Vastmans en Dreesen 2021), mede

verklaard door een trek van hogeropgeleiden naar centrale steden en regio's) waar extra aanbod nodig is.

Lokaal beleid

Daarnaast hadden we reeds aangetoond dat de kenmerken van de lokale bevolking in de buurt mee een invloed hebben op de kans op vergunning. Om de invloed van het lokaal beleid na te gaan toetsen we gelijkaardige hypothese af als Kahn (2011), die vond dat liberale gemeenten in Californië tot minder vergunningen verleenden dan andere, gelijkaardige gemeenten. De reden waarom dit zo is, is niet onderzocht. Deze bevinding is niet zo vanzelfsprekend want men zou evenzeer kunnen verwachten dat conservatieve partijen - met het oog op behoud van de huidige woonomgeving en het belang van het eigendomsrecht - net minder snel vergunningen afleveren. Daartegenover staat waarschijnlijk ook het recht om grond net te ontwikkelen. Men kan vermoeden dat de liberale partijen meer de potentiële externaliteiten in rekening brengen met een beperking van urban sprawl en behoud van open ruimte als centrale thema's.

Om de invloed van het politiek beleid op het vergunningproces na te gaan gebruikten we de mandatendatabank van lokale besturen¹⁵ en gingen na welke partij in een gemeente het mandaat had op ruimtelijke ordening/ruimtelijke planning als beleidsdomein. Dit gegeven was niet voor alle gemeenten beschikbaar. Bovendien hebben gemeenten ook eigen politieke partijen die niet behoren bij een nationale partij.

De resultaten tussen verschillende modelspecificaties varieerden echter in te grote mate om hier valide uitspraken over te doen. Daarnaast is ook de interpretie niet eenduidig. Er is een verband, maar niet noodzakelijk een causaal verband. Zo vonden we bv. dat in gemeenten met een CD&V-mandataris voor ruimtelijk beleid de kans op vergunning gemiddeld hoger was. Maar het één veroorzaakt het ander niet noodzakelijk. De verklarende factor die beide verklaart kan een het iets landelijker karakter van de gemeente zijn. Een sterkte van de studie van Kahn (2021) in de VS was dat één van zijn analyses de veranderingen doorheen de tijd meten, wat onderzoeksresultaten oplevert met een sterker causaal verband. Een gemeente met een stijgend aandeel liberale stemmen leidt tot minder vergunningen. Dit kon met de huidige data voor Vlaanderen niet nagegaan worden aangezien er sinds de start van het omgevingsloket nog geen nieuwe verkiezingen zijn geweest. De onderzoeksresultaten geven alvast weer dat het lokaal beleid ook een rol speelt in het vergunningproces.

Om te illustreren dat een verband afhangt van de andere variabelen in het model nemen we het % **bebouwde oppervlakte** in een gemeente. (Deze variabele neemt ook tuinen mee als bebouwde oppervlakte en is verschillend van % verharding). Er is een statistisch negatief verband tussen de kans op vergunning (gemeente-effect, gecorrigeerd voor complexiteit) en het % bebouwde oppervlakte in een gemeente (Tabel 15, model 1). Dit is wat men zou verwachten indien men ervan uitgaat dat gemeenten met een hoger % bebouwde oppervlakte de open ruimte in grotere mate wensen te behouden. Indien men echter eveneens de prijsstijging van de woningen mee opneemt als verklaring in het model, dan vinden we een zeer sterk negatief verband met de prijsstijging in de gemeente en de kans op vergunning en is het % bebouwde oppervlakte niet langer significant (Tabel 15, model 2). Voegen we de liggingscoëfficiënt (het prijsverschil tussen gemeenten van een standaardwoning)

¹⁵ [Mandatendatabank Vlaanderen](#)

bijkomend toe (Tabel 15, model 3), dan zien we dat het verband van % bebouwde oppervlakte zelfs een niet-significant positief effect heeft.

Tabel 15 significantie van % bebouwde oppervlakte voor kans op vergunning in functie van andere variabelen in model

Variabelen in model	Model 1		Model 2		Model 3	
	coëfficiënt	Significant	Coëff.	Sign.*	Coëff.	Sign.
% bebouwde opp.	-0.088	***	-0.057		0.049	
Prijsstijging			-0.584	***	-0.362	*
Liggingscoëfficiënt					-0.001	***

* statistische significantie : * = $p < 0.1$ (niet significant), ** $p < 0.05$ (significant), *** $p < 0.01$ (zeer significant)

Bron:

Bouwen waar de nood hoog is

Een bevinding die echter nog belangrijker is dat de kans op vergunning kleiner is in gemeenten die duur zijn en waar de prijzen sterker stijgen. De resultaten van een regressieanalyse geven hierbij een verband weer, maar geen causaliteit. Dit wil dus niet zeggen dat stijgende woningprijzen de verklaring zijn van een kleinere kans op vergunning. **Het omgekeerde lijkt aannemelijker, namelijk dat stijgende woningprijzen net verklaard worden doordat de kans op vergunning kleiner is.** Maar ook hier is de bemerking dat beide elementen (stijgende woningprijzen en een kleinere kans op vergunning) door een derde factor verklaard kan worden. De maatschappelijke impact hiervan kan groot zijn en wordt in het laatste hoofdstuk besproken.

2.3 een vergunnings-index in de toekomst?

In het vorige hoofdstuk gaven we aan dat het interessant is om de kans op vergunning en de doorlooptijd volgens grootte van het project apart weer te geven.

In dit hoofdstuk namen we ook andere kenmerken van het project mee op in de analyse. We deden dit niet op een beschrijvende manier, bv. door elk kenmerk apart te bespreken en statistieken per projectgrootte te tonen (bv. het gemiddeld aantal adviezen per vergunning), maar focusten op de verklaringskracht, de relatie met de kans op vergunning en de doorlooptijd. Daartoe werd in dit hoofdstuk een meervoudige regressieanalyse uitgevoerd. Deze meten de impact van het kenmerk op de kans op vergunning, rekening houdend met de andere kenmerken die de kans op vergunning meebepalen in één stap. Dergelijke analyse kan nog verder verfijnd worden, waarbij vooral de kenmerken van de omliggende percelen in de toekomst best mee opgenomen worden. Maar het basisopzet van de analyse biedt wel diverse voordelen. We schetsen deze en vergelijken de mogelijkheden met de Wharton-index van de Verenigde Staten.

Index op basis van administratieve data

Het analysekader in dit hoofdstuk laat toe om de kans op vergunning op te splitsen in de (regulerings)complexiteit en de locatie. De huidige analyse houdt ook nog geen rekeningen met veranderingen doorheen de tijd. Dit kan in die toekomst, wanneer er meerdere jaren van data beschikbaar zijn wel mogelijk zijn. Dit kan heel gelijkaardig aan het opzet van hedonische prijsindex zoals besproken in Reusens e.a. (2023) *“A new framework to disentangle the impact of changes in dwelling characteristics on house price indices”*

Bij het toepassen van een dergelijk framework meet men dan niet enkel hoe de (regulerings)complexiteit en de locatie de kans op vergunning bepaalt, maar men kan eveneens nagaan hoe deze veranderen doorheen de tijd. Hierdoor kan het de oorzaken waarom de kans op vergunning daalt doorheen de tijd in kaart brengen. Zien we dat de (regulerings)complexiteit van projecten toeneemt (bv. meer adviezen)? Of zien we dat het aantal adviezen gelijk blijft, maar de coëfficiënt van een advies een groter gewicht krijgt, en op die manier de kans op vergunning beperkt. Ook voor het lokaal beleid kan dit opgevolgd worden. Zien we dat de kans op vergunning voor een bepaald project minder snel vergund wordt in een gemeente? En hoe kunnen we dit verklaren (bv. voor en na verkiezingen). Dit, en in meer detail, de onderliggende kenmerken die de reguleringscomplexiteit beïnvloeden, zouden zo doorheen de tijd opgevolgd kunnen worden. Net zoals het voorgesteld framework van Reusens e.a. (2023) **zou deze methodologie toegepast kunnen worden op het monitoren van de evolutie van het vergunningsproces**. Op basis van de wetenschappelijke literatuur hebben de onderzoekers geen weet of een dergelijke aanpak reeds in andere landen gehanteerd wordt. **Een dergelijk model zou ook de kans op vergunning van een project kunnen schatten, waarbij men de kenmerken van de (regulerings)complexiteit ingeeft, waarna het model deze met de overeenkomstige coëfficiënten vermenigvuldigd met als resultaat de kans op vergunning.**

Dergelijk monitoringsproces zou bovendien redelijk eenvoudig kunnen, aangezien de data reeds beschikbaar zijn, al is er wel nog een verwerkingsproces van de ruwe data nodig.

Ook voor Omgeving Vlaanderen zou dergelijke tool interessant zijn voor beleidsevaluatie. Zo is er bv. het oplossingsgericht karakter van de administratieve en wijzigingslus om tegemoet te komen aan

opmerkingen en de kans op vergunnen te verhogen met een kortere doorlooptijd. **De impact van het aanpassen in de regelgeving kan zo nagegaan worden alsook de mogelijke regionale verschillen.**

Wharton residential Land Use Regulation Index (WRLURI)

De WRLUR index is gebruikt om de voorschriften omtrent landgebruik en ruimtelijke ordening in kaart te brengen en te analyseren in verschillende steden en regio's in de VS. Hiermee trachten ze na te gaan hoe regulering een impact heeft op woningmarkten, betaalbaarheid en stedelijke ontwikkeling. Ze meet dus zowel de strengheid en de complexiteit (hoe beperkt het aanbod is, verdichtingsbeperkingen, het vergunningsproces). Voor een groot deel van de elementen die in de WRLUR-index aan bod komen kan men evenwel ook informatie halen uit het omgevingsloket. Het opzet van de Wharton-index is echter verschillend omdat deze zich baseert op enquêtes. De ontwikkeling van dergelijke index is kostelijker, maar heeft ook wel het voordeel dat er meer dan alleen data over vergunningen in verwerkt worden. Zo wordt in de wetenschappelijke literatuur ook de expliciete voorschriften van het ruimtelijk beleid die het aanbod kunnen beperken onderzocht (hoe wordt het land ingekleurd). Dit element wordt niet onderzocht in onze studie. De data van de vergunningsaanvragen meten immers niet waar de expliciete voorschriften het aanbod beperken omdat we ervan uit kunnen gaan dat een vergunning niet ingediend wordt indien het op voorhand gekend is dat het project niet toelaatbaar is volgens duidelijke gekende expliciete voorschriften. Dit element wordt dus wel mee opgenomen in de Wharton-Index in de VS.

Aangezien de Wharton index een uitgebreide enquête betreft, wordt ze niet jaarlijks uitgevoerd. Na de eerste enquête in 2006 (WRLURI2006) is ze slechts éénmaal opnieuw uitgevoerd, namelijk in 2018 (WRLURI2018). Eén van de vragen die de onderzoekers (Gyourko et al 2019,2021) zich stelden was de vraag of de financiële crisis in 2008 ervoor gezorgd zou hebben dat de regulering voor woningbouw soepeler zou geworden zijn. Dit bleek niet het geval: *“important areas, many (but certainly not all) local regulatory regimes were strengthened over the past decade. On average, the approval process became more cumbersome, as reflected in the number of bodies with veto rights over projects, and land use policy became more stringent, as evidenced by increasing density controls on the intensive and extensive margins (i.e., more extensive adoption of minimum lot sizes and increases in minimums among places that had them before).”* Historisch is er in de VS een vaak gebruikte minimum perceelsoppervlakte (minimum lot size) vereiste. Voor vrijstaande huizen betekent dit bijvoorbeeld dat veelal dat deze op minimum 3 acres (12 are) gebouwd dienen te worden. Het wordt aangehaald dat dit de betaalbaarheid voor wonen sterk beperkt in de VS.

De complexiteit neemt toe, maar niet overal. Zo vonden Gyourko e.a. (2019) dat in de VS het aantal adviezen toeneemt, maar niet bij “by right” projects, deze waarbij geen *rezoning* nodig is. Kwalitatief verdichten komt met een meerkost, terwijl de historisch standaard ingekleurde woonmogelijkheden, die in grotere mate net niet optimaal zijn vanuit ruimtelijk rendement, dit niet hebben. Dit betekent niet enkel een meerkost voor de ontwikkelaar (zie bv Atelier Romain en IDEA consult 2022), maar heeft ook een kost voor de maatschappij. Op deze algemene bevinding wordt in het laatste hoofdstuk dieper ingegaan, waarbij de impact van het vergunningsproces op de maatschappij besproken wordt.

2.4 Tussenbesluit

In dit hoofdstuk is dieper ingegaan op verklaringen van de kans op vergunning en de grootte van de doorlooptijd van een vergunningsaanvraag via een meervoudige regressie-analyse. Naast de kenmerken van het project (grootte, ...) werden twee elementen onderzocht: de reguleringscomplexiteit en de contextafhankelijke beoordelingen.

De reguleringscomplexiteit wordt eerder bepaald door de verordenende instrumenten, de contextafhankelijke door niet-verordenende instrumenten (zoals "goede ruimtelijke ordening"). Het onderscheid tussen reguleringscomplexiteit en contextafhankelijke beoordelingen hangt zo samen met diverse dimensies: (1) legaliteitstoets versus opportuniteitstoets, (2) specifieke gedetailleerde voorschriften versus algemene beginselen, (3) duidelijk en afgelijnd versus vaag en voor interpretatie vatbaar (4) globaal versus lokaal .

Reguleringscomplexiteit

In het eerste hoofdstuk vonden we dat de kans op vergunning kleiner is voor grotere projecten. Waarom is dit zo? We vonden dat de reguleringscomplexiteit van deze projecten groter is: er zijn meer adviezen, vragen, wijzigingen en openbare onderzoeken bij dergelijke aanvragen. En deze verklaren een kleinere kans op vergunning. De reguleringscomplexiteit hangt weliswaar vaak samen met de grootte van het project, maar niet noodzakelijk. De resultaten van het model geven aan dat een groter project waarvoor minder adviezen nodig zijn, meer kans op een vergunning heeft dan een iets kleiner project waarvoor meer adviezen nodig zijn. De impact van de (regulerings)complexiteit is redelijk algemeen voor heel Vlaanderen. Ook vonden we grotere kansen op vergunning naarmate de planning duidelijker is (RUP, verkaveling) en kleiner indien het in overstromingsgevoelig gebied ligt.

Wat betreft de doorlooptijd vonden we in het eerste hoofdstuk dat de doorlooptijd van grotere projecten langer is. De impact van de reguleringscomplexiteit als verklaring is echter beperkter, met uitzondering van het openbaar onderzoek aangezien deze laatste de procedure wettelijk verlengt. Het feit dat de doorlooptijd van grotere projecten langer is, wordt dus verklaard door de grootte van het project en de kans dat deze projecten meer kans op een beroepsprocedure hebben.

Contextafhankelijke beoordeling / locatie

Naast de reguleringscomplexiteit is ook de contextafhankelijke beoordeling opgenomen in de analyse van het model, gemeten in termen van de gemeente en kenmerken van de buurt binnen deze gemeente. Het resultaat hiervan kan globaal als de NIMBY-effecten beschreven worden. In buurten met meer eigenaarbewoners en hogeropgeleiden, dichterbevolkte buurten, en een hoger aandeel buitenlanders van Europese nationaliteit is de kans op vergunning kleiner. In buurten met een hoger aandeel niet-Europeanen is de kans hoger.

Wat betreft de gemeenten vonden we dat de kans op vergunning van een gelijkaardig projectaanvraag kleiner is in gemeenten waar de vastgoedprijzen stijgen en reeds hoog zijn. Het wijst erop dat net daar waar de vraag naar woningen hoog is en stijgt (zoals aangegeven door de prijzen), - dus daar waar de nood aan extra woningen groter is- het aanbod beperkt wordt door kleinere kansen op vergunning. Dit is niet alleen voor de ontwikkelaars een aandachtspunt, maar ook voor het beleid, zoals in het laatste hoofdstuk besproken wordt.

3. ECONOMISCHE IMPACT VAN HET VERGUNNINGSTRAJECT IN BELGIË

3.1 Concept Discounted Cash Flow benadering en context variabelen

3.1.1 Concept

Discounted Cash Flow (DCF) analyse is een krachtige financiële modelleringstechniek die wordt gebruikt bij vastgoedinvesteringen om de aantrekkelijkheid en potentiële winstgevendheid van een vastgoedobject of vastgoedproject te beoordelen. We beschrijven kort hoe het concept van de DCF-analyse gebruikt kan worden voor vastgoedinvesteringen:

Prognose van Kasstromen: een DCF-analyse begint met het projecteren van de verwachte toekomstige kasstromen die verband houden met de vastgoedinvestering. Dit omvat grosso modo de aankoop van de grond, operationele kosten met betrekking tot het voorbereiden van het project, de opvolging, tot en met de verkoop van de nieuwbouweenheden. De verkoopprijs zelf is de finale opbrengst. De bouwkosten zijn de grootste kost.

Tijdshorizon: Investeerders overwegen doorgaans een specifieke tijdsperiode voor hun investering van diverse jaren. De DCF-analyse vereist het schatten van kasstromen voor elke periode binnen deze tijdsperiode.

Disconteringsvoet: Een cruciaal onderdeel van een DCF-analyse is de keuze van een geschikte disconteringsvoet. Deze voet weerspiegelt het vereiste rendement of het minimaal aanvaardbare rendement van de investeerder. Het houdt rekening met de tijdswaarde van geld en het risicoprofiel van de investering. Een investeerder zal een project uitvoeren indien de netto actuele waarde minstens nul is. Bemerkt dat dergelijke disconteringsvoet vaak opgesteld wordt in functie van de risicovrije interestvoet (bv. de Euribor, het gemiddelde rentetarief waartegen Europese banken elkaar leningen verstrekken) vermeerderd met een risicopremie (7/8%). Een dergelijk cijfer wordt op basis van gesprekken met de sector naar voren geschoven. Daartoe veronderstellen we dat deze rond de 11% schommelt.

Het is evenwel zo dat er geen eenduidige disconteringsvoet voor ontwikkelaars gekend is.

In de studie over de verdichting in Vlaanderen (Atelier Romain en Idea Consult 2022) werd gewerkt met een disconteringsvoet van 8%. Dit minimaal vereist rendement is gebaseerd op een verwacht rendement op eigen vermogen van 15% en een rentevoet van 3,33% voor vreemd vermogen. Een manier is immers om de disconteringsvoet van een project te berekenen volgens de gewogen gemiddelde kost van externe en eigen financiering, de weighted average cost of capital (WACC) Rekening houdend met het feit dat de Euribor (en dus ook de financieringskost) sterk is gestegen na deze studie, ligt de 11% die wij gebruiken in lijn met dit cijfer. In de studie werd bovendien ook vaak gewerkt met een hoger intern rendement.

Kasstroomen disconteren: Zodra de kasstromen en de disconteringsvoet zijn bepaald, worden de toekomstige kasstromen teruggerekend naar hun huidige/actuele waarde met behulp van de gekozen disconteringsvoet. Dit houdt in dat volgende formule wordt toegepast:

$$\text{Actuele Waarde (AW)} = \text{Toekomstige Kasstroom} / (1 + \text{Disconteringsvoet})^n$$

Waarbij AW de huidige waarde van de kasstroom is, n de tijdsperiode is (het aantal jaren indien de disconteringsvoet in jaren is uitgedrukt) en de disconteringsvoet wordt toegepast om de opportuniteitskost van de investering in het onroerend goed weer te geven. Hoe hoger de disconteringsvoet en hoe verder het project in de toekomst ligt, hoe kleiner de netto-actuele waarde.

Netto Actuele Waarde (NAW): De som van alle actuele kasstromen vertegenwoordigt de Netto Actuele Waarde van de vastgoedinvestering, soms ook de Netto Constante Waarde genoemd. Een positieve NAW geeft aan dat de investering naar verwachting rendementen zal genereren die de vereiste rendementsvoet van de investeerder overstijgen, waardoor deze potentieel aantrekkelijk is.

Sensitiviteits- en scenario-analyse: Vastgoedinvesteerders voeren vaak analyses uit door belangrijke variabelen te wijzigen om te begrijpen hoe verschillende scenario's de levensvatbaarheid van de investering kunnen beïnvloeden. Dit vormt ook de basis voor de analyses in dit hoofdstuk.

Samengevat is de discounted cash flow-analyse een zeer nuttig instrument bij vastgoedinvesteringen dat investeerders helpt de financiële haalbaarheid en winstgevendheid van een onroerend goed te beoordelen door toekomstige kasstromen te schatten, rekening te houden met de tijdswaarde van geld en verschillende risicofactoren te beoordelen. Het biedt een kwantitatieve basis voor het nemen van investeringsbeslissingen in de vastgoedsector. In het geval de onzekerheden groot zijn, kan de DCF-analyse opgesplitst worden in beslissingsbomen met verschillende scenario's waarbij voor elk scenario de NAW berekend wordt via de DCF-analyse en de finale NAW hierop berekend wordt, door de NAW elk scenario te wegen met de kans dat dit scenario zich voordoet (Vlek e.a. 2018).

3.1.2 Context

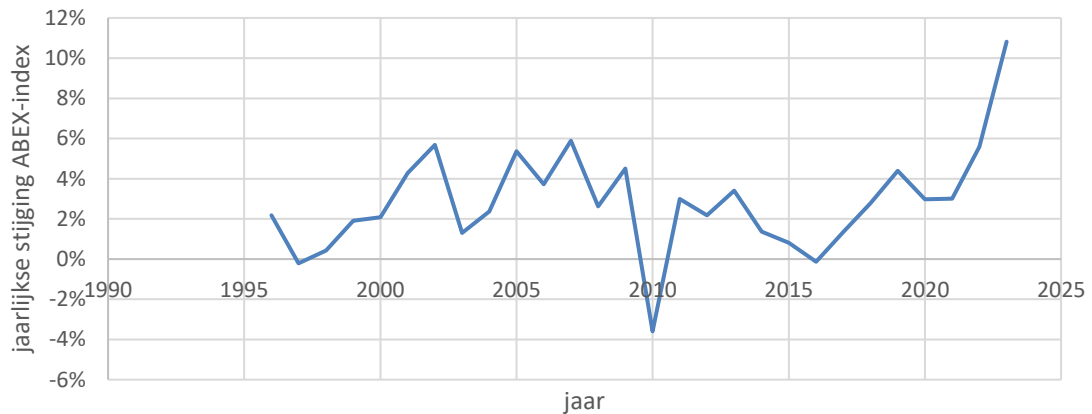
Om een DCF-analyse uit te voeren voor een referentieproject dient men diverse veronderstellingen te maken omtrent toekomstige kasstromen. De DCF-analyse is met andere woorden niet alleen verschillend voor elk project afzonderlijk, maar een gelijkaardig project doorheen de tijd kan bovendien ook sterk verschillen omdat de verwachtingen omtrent evoluties van diverse parameters, de contextvariabelen, tijdsafhankelijk zijn. Deze bespreken we hier kort. De huidige marktomstandigheden zijn immers sterk verschillend van deze van 5 jaar geleden. En aangezien een scenario-analyse afhangt van de veronderstelde toekomstige verwachtingen, is het **belangrijk om de huidige marktomstandigheden te duiden, alsook de veronderstellingen omtrent de toekomstige.**

3.1.2.1 Evolutie bouwkosten

De energiecrisis heeft de inflatie sterk aangewakkerd, en zeker ook de bouwkosten. Tijdens de COVID-crisis zorgden problemen in de toevoerketens initieel voor tekorten en stijgende prijzen, waarna de energiecrisis vervolgens de inflatie in grote mate verder aanwakkerde. Onderstaande figuur toont de

uitzonderlijk hoge stijgingen van de ABEX-index. De afzetprijsindex van de bouwnijverheid (Statbel)¹⁶ vertoont nog sterkere stijgingen voor de laatste 2 jaren.

Figuur 8 Jaarlijkse stijging ABEX-index (1 januari van elk jaar), 1996-2023



Bron: ABEX

Indien de bouwkosten sterker stijgen dan initieel verwacht bij de start van het project, dan zal dit er uiteraard voor zorgen dat de actuele waarde van het project lager komt te liggen vanwege deze hogere bouwkosten.

3.1.2.2 De interestvoet en de externe financieringskost

De Euribor, het gemiddelde rentetarief waartegen Europese banken elkaar leningen verstrekken, wordt vaak gehanteerd als basis van de externe financieringskost. De externe financieringskost voor een bedrijf ligt veelal hoger aangezien de euribor eerder gehanteerd wordt als de risicovrije financieringskost (op voorwaarde dat banken zeer kredietwaardig zijn), en een ontwikkelaar grotere risico's heeft. Deze is het laatste jaar zeer sterk gestegen tot 4%. De stijging is uitzonderlijk, maar het huidig niveau (4%) is vanuit historische perspectief evenwel niet uitzonderlijk. Wat is de impact hiervan op de DCF-analyse?

¹⁶ [Afzetprijsindex in de bouwnijverheid | Statbel \(fgov.be\)](https://www.fgov.be/afzetprijsindex-in-de-bouwnijverheid)

Figuur 9 Euribor 12 maanden (1999-2023)



Bron: <https://www.euribor-rates.eu/nl/actuele-euribor-tarieven/4/euribor-rente-12-maanden/>

De externe financieringskost nemen we niet mee op in de DCF-analyse. Het is een keuze van de ontwikkelaar om te bepalen in welke mate hij zijn project extern financiert, en dat staat los van de actuele waarde van het project. Uit gesprekken met ontwikkelaars tijdens dit onderzoeksproject bleek de verhouding 1/3^{de} eigen , 2/3^{de} vreemd vermogen een redelijke benadering, en dat de financieringskost kan benaderd worden door de “risicovrije” euribor interestvoet te vermeerderen met een bepaald percentage (+/- 2%).

Hoewel de financieringskost geen onderdeel is van de DCF-analyse, impliceert dit wel dat bij een hoge graad van externe financiering en stijgende interestvoeten, een groter deel van de marge (opbrengsten – kosten) naar deze externe financiering gaat en het resultaat voor de ontwikkelaar op eigen vermogen daalt.

Daarnaast is er een verschil tussen hoge en stijgende interestvoeten. Indien interestvoeten voor lange tijd hoger zijn, en dit dus op voorhand -bij de start van het project- gekend is, dan spelen er andere effecten mee. Een ontwikkelaar zal bijvoorbeeld minder voor de grondpositie wensten te betalen omdat hij reeds met de hogere financieringskost rekening kan houden. Volgens de formule zal het vereist rendement voor een project bij hoge interestvoeten ook hoger liggen, het vereist rendement wordt immers vaak ook uitgedrukt als het risicovrije rendement vermeerderd met de risicopremie voor het project. Algemeen wordt gesteld dat een hoger risico leidt tot hogere vereiste rendementen.

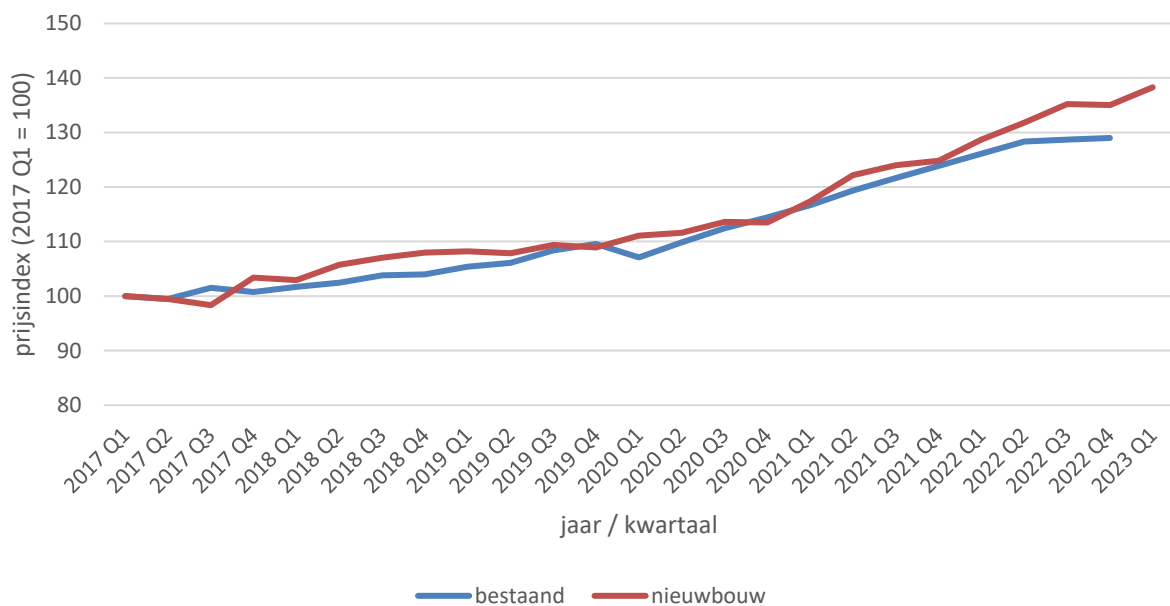
Naast de hoge financieringskost is een tweede belangrijk gevolg van een hogere interestvoet (en de relatie met de financieringskost en het vereist rendement) de impact ervan op vertragingen in het vergunningenproces. Hoe hoger de interestvoet, hoe hoger de toekomstige opbrengsten dienen te zijn voor een bepaalde netto actuele waarde. Vertragingen in het vergunningenproces wegen dan zwaarder door. Dit wordt verder in 3.2.2 besproken.

Het belangrijkste element van de interestvoet is evenwel de impact van deze op de woningprijs. Bij stijgende interestvoeten daalt de ontleningscapaciteit van huishoudens met dito impact op de woningprijzen, zoals hieronder besproken.

3.1.2.3 De woning – en grondprijzen

De woningprijzen zijn sterk gestegen tussen 2020-2022. Vanaf begin 2017 stegen de prijzen van bestaande woningen met 30% (Figuur 10). De prijsindex van nieuwbouw volgt een gelijkaardig patroon, wat logisch is, aangezien het quasi-substituten zijn. De prijs die een huishoudens voor nieuwbouw wenst te betalen kan gezien worden als de prijs van een bestaande woning vermeerderd met een premie voor nieuwbouw. Deze premie is eerder vast doorheen de tijd waardoor de prijsevolutie van bestaande woningen en nieuwbouw in lijn ligt met elkaar. Het laatste jaar is de prijs van nieuwbouw iets sterker gestegen, wat mogelijk kan verklaard worden doordat huishoudens vanwege de energiecrisis en de gestegen energieprijzen een extra premie wensen te betalen voor energiezuinige woningen.

Figuur 10 hedonische prijsindex van bestaande en nieuwbouwwoningen, Vlaams Gewest (2017-2023q1)



*

Bron: Voor de hedonische prijsindex van bestaande woningen werden de NBB-resultaten van Reusens et al. (2022) gebruikt en aangevuld met de ERA-index voor de laatste kwartalen (Damen, 2023). Voor nieuwbouw werd de index uit de REALO-Matexi nieuwbouwarometer gebruikt

Hoe kunnen we deze prijsevolutie verklaren en wat betekent dit voor toekomstige verwachtingen? Hiervoor gebruiken we de resultaten van het onderzoek van Damen e.a. (2016) waar voor diverse landen gevonden werd **dat de ontleningscapaciteit van huishoudens op de lange termijn het niveau van de**

woningprijs bepaalt. Voor een uitgebreidere en meer genuanceerde bespreking hiervan verwijzen we naar Vastmans & Dreesen (2021).

De recente woningprijsontwikkeling kan zo verklaard worden door de dalende interestvoet tot begin 2022, de hoge inflatie, wat leidde tot hogere nominale inkomens. Maar recent is de interestvoet echter sterk gestegen (met meer dan 2%). Dit zorgt voor een omgekeerd effect, met een grote impact, waarop hieronder wordt ingegaan.

De ontleningscapaciteit van huishoudens stijgt met 10% indien de interestvoet 1% daalt, maar daalt dus ook met 10% indien de interestvoet met 1% stijgt. Vaak wordt aangehaald dat woningprijzen inflatiebestendig zijn. Aangezien de inflatie leidt tot een hoger nominaal inkomen is dit ook zo in het gebruikte woningprijsmodel het geval. Maar vaak leidt een hogere inflatie ook tot hogere nominale interestvoeten (-het monetair beleid van de ECB tracht via hogere rentevoeten de inflatie te beperken-). En deze hebben een sterk prijsdrukkend effect op de woningprijs. Bij het schrijven van dit rapport – zomer 2023- zijn het dus niet langer de nominale groei van de inkomens vanwege de hoge inflatie die leiden tot prijsstijgingen, maar de gestegen interestvoeten die de woningprijzen sterk temperen.

De impact van de interestvoet op de grondprijzen is veelal nog hoger. Dit kan verklaard worden door de residuele waardebeoordeling van bouwgrond. Heel algemeen kan men stellen dat een ontwikkelaar voor een bouwgrond nooit meer dan de verwachte opbrengst (verkoopprijzen van nieuwbouwwoningen) verminderd met de bouwkosten (constructiekosten) wenst te betalen. Uiteraard is dit in de praktijk veel complexer (winstmarge, onzekerheden, ...), **maar het basisidee is dat er een duidelijke link is tussen de nieuwbouwprijzen en de grondprijzen (Vastmans e.a. 2014), en dat indien de nieuwbouwprijzen sterk stijgen vanwege dalende interestvoeten, de grondprijzen in nog sterkere mate kunnen stijgen.**

3.2 Vergelijking 3 basisscenario's t.o.v. referentiecasse

Om de impact van het vergunningsproces na te gaan, berekenen we de impact van drie elementen die een impact hebben op de netto actuele waarde van het project afzonderlijk en gaan na hoe de netto actuele verandert ten opzichte van het referentiescenario:

- i) Langere doorlooptijd (kapitaalskost, financiering, +...)
- ii) Bijkomende lasten en kosten (EUR investering)
- iii) Minder programma / lagere dichtheid (EUR omzet of EUR marge)

De resultaten van deze analyse vormen de bouwstenen om een meer algemene formule op te stellen, waarbij via een scenario-tool de impact op de netto actuele waarde voor een breed scala van veranderingen in het project berekend kan worden.

3.2.1 Basisscenario

Als referentieproject nemen we dit uit de studie van Verdichting in Vlaanderen¹⁷ van Atelier Romain en IDEA consult (2022), met 64 wooneenheden, vooral appartementen. Op basis van de gedetailleerde info hebben we hieruit een samenvattende cashflow structuur afgeleid.

Tabel 16

	cashflow	% totale kost	actuele waarde	jaar cashflow (sinds start)
aankoop grond	€ 36,805	15.9%	€ 34,949	0.5
vergunning	€ 430	0.2%	€ 368	1.5
constructie	€ 194,236	83.9%	€ 149,969	2.5
Verkoop	€ 266,163	115.0%	€ 185,305	3.5
totale kost	marge (euro's)	marge (t.o.v. kost)	rendement	NPV (netto actuele waarde)
€ 231,470	€ 34,693	15.0%	10.9%	0

*

Bron: Atelier Romain en IDEA consult 2022, eigen verwerking tot vereenvoudigde tabel

3.2.2 Scenario 1 jaar vertraging

De mate waarin de netto actuele waarde van het project verandert wanneer het project met 1 jaar vertraging vergund wordt, hangt sterk af van het economisch klimaat en de (verwachte) evolutie van diverse onderliggende parameters. In het DCF-model hangt de kost van constructie af van de evolutie van de bouwcost en de opbrengsten van verkoop van de woningprijsontwikkelingen. Door 1 jaar

¹⁷ <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/verdichting-in-vlaanderen-kostprijs-en-hindernissen>

vertraging in het project toe te passen worden in bovenstaande tabel het jaar van cashflow (CF) van beide met 1 jaar vertraagd (CF constructie 3,5 jaar na start project, CF ontvangst verkoop 4,5 jaar na start project).

In het geval van sterkere stijgingen van de woningprijs, en beperktere stijgingen van de bouwkosten (scenario jaren 2016-2019) kan dit zelfs leiden tot een hogere netto actuele waarde van het project (+518 euro per wooneenheid).

Indien de bouwkosten sterk stijgen, maar de woningprijzen stagneren vanwege stijgende intrestvoeten (huidig klimaat) daalt de netto actuele waarde per wooneenheid met -8552 euro. De marge daalt eveneens sterk.

Voor het langetermijn scenario verwachten we dat de bouwkosten en de woningprijzen beiden met 2% per jaar stijgen. Een jaar vertraging zorgt voor een daling van de netto-actuele waarde van -2824 euro per wooneenheid. Indien we dit in maanden uitdrukken vinden we dat een extra maand extra vertraging in het lange termijn scenario een extra kost van -235 euro betekent.

Tabel 17 Impact van 1 jaar vertraging volgens scenario's (prijsevolutie bouwcost/woningprijs) op marge en Netto actuele waarde van het project, per wooneenheid

scenario's	bouwcost	woningprijs	Marge verandering	NAW
2016-2019	2%	4%	€ 6,753	€ 518
COVID + energiecrisis	10%	8%	€ 1,861	-€ 3,617
Huidig (inflatie + interestvoet)	5%	1%	-€ 7,059	-€ 8,552
LT-toekomst	2%	2%	€ 1,430	-€ 2,824

3.2.3 Scenario manmaand extra werk

Er zijn grosso modo 3 kostenposten van arbeid (die zowel intern als extern geoutsourcet kunnen zijn) bij een vergunningsproces: de BackOffice, het stakeholder overleg (technisch, buurt) en de juridische.

De manmaand extra werk verrekenen in de DCF-formule is relatief eenvoudig. Aangezien de kost om de vergunningsaanvraag te herwerken relatief vroeg in het vergunningsproces gebeurt, is de netto actuele waarde van deze kost benaderend de geplande persoonskost vermenigvuldigd met $(1 - 10\% \cdot \text{het jaar waarin kost gepland wordt} - \text{waarbij jaar 0 het begin van het project is})$. De netto actuele waarde vermindert dus met 80% van de geplande personeelskost indien de extra personeelsmaand twee jaar na de start van het project ingecalculeerd dient te worden.

De timing hiervan zal mede bepaald worden door de reden van extra werk en de plaats hiervan in het vergunningsproces (onvolledig of onontvankelijk in het begin van het project, of na een weigering in beroep, later in het project.)

Het is eenvoudiger om de extra personeelsmaanden op projectniveau te verwerken, en niet op het niveau van een wooneenheid.

Indien in ons referentieproject van 64 wooneenheden 6 maanden extra werk nodig zijn omdat de vergunning in hoofdtraject was geweigerd en opnieuw herwerkt dient te worden om vervolgens ingediend te worden, dan zou - bij een personeelskost van 10.000 euro / maand - deze kost 60.000 euro bedragen, en de netto-actuele waarde ervan 48.000 euro, indien de timing van de kost 2 jaar na start van het project aangerekend wordt. Per wooneenheid vinden we dan een kost van 750 euro. Dit is lager dan de hierboven berekende kost van één jaar vertraging van de vergunningsprocedure (2824 euro) per woning.

3.2.4 Scenario lagere dichtheid / minder programma

Bij scenario lagere dichtheid is de veronderstelling dat een geweigerde vergunningsaanvraag opnieuw ingediend wordt, maar met lagere dichtheden. We tonen de resultaten voor 20% minder programma. De resultaten die we weergeven meten enkel de impact van minder wooneenheden, niet de impact van langere doorlooptijd of extra werk, aangezien deze in bovenstaande basisscenario's gemeten werden. De impact van minder programma berekenen we in twee stappen:

- In de eerste stap veronderstellen we dat zowel de verkopen als de constructiekosten met 20% verminderen. Maar hierbij wordt geen rekening gehouden met de schaalvoordelen van grotere projecten: er zijn vaste kosten die niet afhangen van het aantal wooneenheden. Deze kosten wegen zwaarder door bij kleinere projecten. De kosten dalen dus minder dan de opbrengsten wegens deze gemiste schaalvoordelen (bv. het bouwrijp maken bouwgrond, bepaalde administratieve processen).
- Daarom veronderstellen we in een volgende stap dat 20% van de constructiekosten vast zijn en de overige 80% variabel volgens de verdere planning van het project. Deze veronderstelling zorgt ervoor dat de constructiekosten niet met 20% dalen, maar slechts met 16% ($80\% \cdot 20\%$).

Onderstaande tabel toont dat het minder kunnen realiseren dan gepland de grootste impact heeft op de netto actuele waarde van het project. Ook op de marge is de impact groot. De oorspronkelijke marge van 34.693 euro is gedaald tot 12.504 euro. Indien men bovendien de externe financieringskosten hier nog vanaf trekt – want niet mee opgenomen in de rendementsanalyse van het project –, dan zien we dat dergelijke scenario's er niet alleen voor zorgen dat het voorgesteld rendement niet gehaald wordt, maar dat rendement op eigen vermogen zelfs negatief kan zijn.

Om dit resultaat te verwerken in een meer algemene formule gebruiken we het resultaat dat 1% minder programma leidt tot een daling van de NAW van 652 euro (want -13.046 euro bij 20%).

Tabel 18 Impact scenario dichtheid + extra werk tijdens vergunning en vertraging

Scenario	daling NAW	daling marge
1) Opbrengsten en constructiekosten -20%	-€ 7,048.02	-€ 14,385.43
2) Opbrengsten -20% Constructiekosten -16%	-€ 13,046.76	-€ 22,154.86
3) scenario 2 + 6 m. extra werk (voor 64 wooneenh.)	-€ 13,903.02	-€ 23,154.86
4) scenario 3 + 1 jaar vertraging	-€ 15,714.75	-€ 22,188.01

3.2.5 Scenario-tool

Op basis van bovenstaande analyse kunnen we een scenario-tool opstellen waarmee de kost, gemeten als de daling van de netto actuele waarde van het project voor verschillende scenario's nagegaan kan worden. De gebruiker kan dan zelf het aantal wooneenheden van het project ingeven, de maanden vertraging, het aantal maanden en de kost per maand die nodig zijn als extra werk om de vergunning in orde te krijgen, alsook de mogelijkheid om in te geven hoeveel minder programma er gerealiseerd kan worden nadat de vergunning geweigerd is.

Tabel 19 Scenario tool

Vertraging	Impact NAW (/ eenh.)		wooneenheden		Maanden vertraging		TOTAAL
	235 euro	*	?	*	?	=	?
Extra werk tijdens vergunnings procedure	Discount factor 1-10% jaar van kost		maanden		Kost per maand		+
(project)	80% (indien in jaar 2)	*	?	*	?	=	?
Kleinere dichtheid	Impact NAW (/ eenh.)		Wooneenheden		% minder dichtheid		+
	652 euro		?		?	=	?
Totaal							

Als illustratie berekenen we de extra kost dat er een beroep bij de RvVB ingediend wordt voor een project met 50 wooneenheden. De uitkomst van dit beroep bepaalt evenwel ook de kost. Er zijn dus twee scenario's nodig.

- 1) Indien de vraag tot **vernietiging geweigerd** wordt en de aanvraag vergund blijft, gaan we uit van een vertraging van 18 extra maanden (de duurtijd van een RvVB beroep) en advocaatkosten van 30.000 euro. De netto-actuele waarde van dit scenario (dus de waarde bij de start van het project) is -235.000 euro, voornamelijk vanwege de langere looptijd.

Tabel 20 Scenario: Vernietiging verworpen, vergunning blijft vergund

Vertraging	Impact NAW (/ eenh.)		wooneenheden		Maanden vertraging		TOTAAL
	-235	*	50	*	18	=	-€ 211,500
Extra werk tijdens vergunningsprocedure (project)	Discount factor 1-10% jaar van kost		maanden		Kost per maand		+
	80%	*	3	*	10000	=	-€ 24,000
Kleinere dichtheid	Impact NAW (/ eenh.)		Wooneenheden		% minder dichtheid		+
	€ 652.34		50		0	=	€ 0
Totaal							-€ 235,500

- 2) Indien de **vergunning vernietigd** wordt, dient een nieuwe vergunning opgesteld te worden (dit vraagt 12 maanden extra werk (half jaar voorbereiding, half jaar nieuwe vergunningsprocedure), bovenop de vertraging van de beroepsprocedure, alsook een half jaar extra werk. Daarnaast is de veronderstelling dat in de nieuwe vergunning een project wordt voorgesteld met 20% minder dichtheid. Een dergelijk scenario heeft zoals verwacht een zeer grote impact

Tabel 21 Vergunning vernietigd, nieuwe vergunning wordt ingediend

Vertraging	Impact NAW (/ eenh.)		wooneenheden		Maanden vertraging		TOTAAL
	-235	*	50	*	30	=	-€ 352,500
Extra werk tijdens vergunningsprocedure (project)	Discount factor 1-10% jaar van kost		maanden		Kost per maand		+
	80%	*	9	*	10000	=	-€ 72,000
Kleinere dichtheid	Impact NAW (/ eenh.)		Wooneenheden		% minder dichtheid		+
	€ 652.34		50		-20	=	-€ 652,340
Totaal							-€ 1,076,840

Aangezien de kans dat de aanvraag tot vernietiging geweigerd wordt – en het project vergund blijft- 52% bedraagt, en omgekeerd, de 48% bedraagt dat de beslissing vernietigd wordt en het project geweigerd, krijgen we volgende berekening:

De netto actuele waarde van een project daalt bij het indienen van een beroep bij de RvVB voor een project van 50 wooneenheden met 0,6 mio euro, want:

639.343 euro, namelijk $0,52 * 235,500 + 0,48 * 1.076.840$

Per wooneenheid daalt de NAW dus met 12.786 euro. Dit is uiteraard een benadering, en hangt af van de gehanteerde parameters, maar de grootteorde geeft alvast weer dat de impact substantieel is.

Bemerk dat zo een daling er ervoor kan zorgen dat het project verlieslatend wordt, waarbij de opbrengsten min kosten lager zijn dan de externe financieringskosten.

3.3 Doorrekening naar heel België

Voor de doorrekening naar heel België vertalen we de resultaten voor één wooneenheid naar het aantal vergunde wooneenheden voor heel België.

Dit is uiteraard een benadering maar er zijn twee redenen waarom deze benadering plausibel is.

We veronderstellen dat het type project in sterke mate bepaald wordt door het aandeel appartementen. In het Vlaams Gewest (53%) is dit iets hoger dan in het Waals Gewest (39%), terwijl het aandeel appartementen in Brussel met 87% er sterk boven uitsteekt. Maar het gemiddelde voor België ligt met 50% in lijn met dit van het Vlaams Gewest.

Tabel 22 Aantal vergunde wooneenheden in nieuwbouw (2022)

	aantal wooneenheden	% appartementen
BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST	615	87%
VLAAMS GEWEST	40165	53%
WAALS GEWEST	10730	39%
Grand Total	51510	50%

Bron: Statbel

Daarnaast wezen de resultaten uit de studie *Survey Economische impact vergunningstrajecten* (IDEA Consult 2023) erop dat de gewestelijke verschillen beperkt zijn:

“Voor de beschrijving en analyse van de resultaten, zagen ze voor sommige stappen significante verschillen in de resultaten tussen de projecttypes verkavelingen en groepswooningbouw, appartementsbouw en gemengde ontwikkelingen. Er waren geen significante verschillen tussen het Brussels, Vlaams en Waals gewest, noch tussen de Franstalige en Nederlandstalige respondenten.”

Dit doet vermoeden dat de vergunningsproblematiek in mindere mate verschilt tussen de gewesten, maar wel sterk afhankelijk is van het type projecten, zoals ook uit de analyse op basis van Vlaamse vergunningsdata blijkt.

3.3.1 Economische impact van een 1 maand kortere doorlooptijd

Indien we de scenario-tool van Tabel 19 gebruiken om de impact te meten op de netto-actuele waarde verandering van een scenario waarbij voor alle vergunningsaanvragen de doorlooptijd met 1 maand ingekort kan worden, dan vinden we dat de netto-actuele waarde van alle woningprojecten in België jaarlijks 12,1 mio euro hoger komt te liggen.

Tabel 23 1 maand / 1 jaar vertraging voor heel België / Gewesten

Vertraging	Impact NAW (/ eenh.)		wooneenheden		Maanden vertraging		TOTAAL
België 1 maand	+235	*	51510	*	1	=	€ 12,1 mio
Vertraging	Impact NAW (/ eenh.)		wooneenheden		Maanden vertraging		TOTAAL
Vlaams G. 1 maand	+235	*	40000	*	1	=	€ 9,4 mio
BH G. 1 maand	+235	*	615	*	1	=	€ 0,1 mio
Waals G.. 1 maand	+235	*	10730	*	1	=	€ 2,5 mio

3.3.2 Economische impact van een 10% kleinere kans op juridisch beroep

Bij het opstellen van de scenario-tool (3.2.5) hebben we de impact van een juridisch beroep opgesplitst in een kans waarbij de vernietiging van de vergunning geweigerd wordt (Tabel 20) en één waarbij de vergunning vernietigd wordt (Tabel 21). Per wooneenheid daalt de NAW dus met 12.786 euro per juridisch beroep. De doorrekening naar heel België kan dan bv. door een antwoord te formuleren op de hiernavolgende vraag: Wat is de economische impact indien de kans op een juridisch beroep met 10% verminderd kan worden? Dit kan bv. doordat de kans na een administratief beroep daalt van 50% naar 45%, - een daling van 10% is in dit geval gelijk aan een daling van 5%-punt.

Op basis van onderstaande tabel vinden we dat de impact van een RvVB beslissing op de NAW voor alle arresten samen 32,5 mio bedraagt, waarvoor 68%, ofwel 22,2 mio euro voor projecten met minstens 20 wooneenheden.

Indien men de kans op een beroep bij de RvVB met 10% kan verminderen zou de NAW van alle projecten in Vlaanderen tezamen met 3,25 mio euro stijgen. Er is evenwel een moeilijkheid bij deze assumptie. De veronderstelling van een 10% daling gaat er tevens van uit dat 10% van de vernietigingen niet langer plaats vinden, al dan niet ten onrechte.

Onderstaande tabel illustreert daarnaast ook het belang van grote projecten. 40 projecten per jaar in heel Vlaanderen die gaan over 1741 eenheden zijn bepalend voor 68% van de wooneenheden waarover de RvVB een uitspraak doet per jaar. Het is bovendien interessant om dit cijfer te vergelijken met het gegeven dat we eerder vonden dat 34% van de woningen die vergund worden behoren tot een project met minstens 20 wooneenheden. Dit wil zeggen dat van de 40.000 wooneenheden die per jaar vergund worden er 13.600 behoren tot die grotere projecten. **Indien we dit vervolgens vergelijken met de 1741 eenheden die deel uitmaakten van een beroep bij de RvVB betwistingen, kunnen we afleiden dat de kans op een beroep bij de RvVB voor projecten rond de 13 % ligt (1.741 t.o.v. 13.600), iets hoger dan de eerdere veronderstelling op basis van het feit dat van de grote projecten 20% naar een administratief beroep gaat, en hiervan ook nog eens 50% naar de RvVB (wat op 10% uitkwam).**

Tabel 24 Aantal uitspraken van RvVB in 2023* volgens grootte project

Grootte	uitspraken RvVB 2023	gewogen volgens wooneenheden	impact op NAW
1	49	49	-€ 626.556
2	15	30	-€ 383.606
3	60	350	-€ 4.475.402
10	29	376	-€ 4.807.861
20	33	993	-€ 12.697.356
50	5	395	-€ 5.050.811
100	2	353	-€ 4.513.763
Totaal	193	2546	-€ 32.555.356
>20	40	1741	-€ 22.261.930
>20 (%)	21%	68%	68%

* eerdere jaren gaven een gelijkaardige verdeling

Bron:

3.3.3 Economisch impact van grotere kans op vergunning

Uit bovenstaande zou men kunnen afleiden dat de doorlooptijd een grotere impact heeft dan de kans op vergunning, zoals het voorbeeld van de kans op juridisch beroep weergaf. Dit is echter niet waar.

Er zijn immers twee manieren om de doorlooptijd met 1 maand te verminderen. 1) Men kan de doorlooptijd van de verschillende procedures inkorten. 2) of men kan de kans dat de aanvraag vergund wordt verhogen. We hebben gezien dat een niet-vergunning van een aanvraag leidt tot een extra doorlooptijd van 312 dagen (1.2.4). Indien men dus de kans op niet-vergunning met 10% kan laten dalen, zal de gemiddelde doorlooptijd eveneens met 1 maand dalen. Bovendien zijn er bij een niet-vergunning veelal ook extra kosten verbonden voor het heruitschrijven en opnieuw indienen van het project tesamen met de kans dat het project ook minder wooneenheden en dus minder verkopen oplevert. De kans op niet-vergunning reduceren heeft dus een grotere impact. Maar de impact hangt dus mede af van de specifieke reden van niet-vergunning en de timing (in het hoofdtraject of in het natraject).

Bij het vergelijken van beide scenario's (1 maand kortere doorlooptijd en 10% minder kans op juridisch beroep) wordt duidelijk dat het berekenen van de economische kost van het vergunningenbeleid even complex is als het traject van een vergunning.

Het eerste scenario, de 1 maand kortere doorlooptijd, is een heel algemeen scenario. Het geeft enkel globaal weer dat enkel het effect van de doorlooptijd (zonder personeelskosten of de minderopbrengsten vanwege beperkingen op het bouwvolume) een grote impact heeft. Het grote minpunt van een dergelijk scenario is dat het niet ingaat op waar de doorlooptijd korter gemaakt kan worden.

Het scenario van de 10% kleinere kans op juridisch beroep zoomt wel in op een specifieke setting. De kost van een juridisch beroep is daarbij zeer groot. Maar aangezien het aantal juridische beroepen beperkter is, is de totale impact voor heel de sector beperkter. De kost van een juridisch beroep wordt

in dat scenario ook voor meer dan de helft bepaald doordat bij een vernietiging van de aanvraag ervan uitgegaan werd dat het bouwvolume beperkt wordt.

Maar een beperking van het bouwvolume kan eigenlijk in elke stap van de aanvraag die leidt tot een niet-vergunning, bepalend zijn, niet enkel bij een juridisch beroep: bij de volledig en ontvankelijkheid verklaring, bij het intrekken van de vergunning door de aanvrager zelf, als eindbeslissing van het hoofdtraject, het administratief beroep. Het kan zelfs in het voortraject reeds een belangrijke rol spelen, of bij het opstellen van een gemeentelijk project-RUP, waar ook beroep tegen aangetekend kan worden. In die zin vormt de kost van een 10% kleinere kans op een juridisch beroep slechts een kleiner element van een groter geheel. De totale kost van minder bouwvolume, en de totale personeelskost van de extra personeelsmaanden die nodig zijn voor het uitwerken van een vergunning is dus vele malen groter. Of omgekeerd, de kostenbesparingen vele malen groter indien deze elementen beperkt kunnen worden.

Daarnaast speelt het moment van de aankoop van bouwgrond ook een belangrijke rol. Zoals ook aangehaald door IDEA consult (2023) gaan aanvragers in grotere mate wachten met de finale aankoop van de grond totdat er meer duidelijkheid is over de potentiële bouwvolumes. Men zal de grond niet aankopen tegen een hoge prijs indien de bouw mogelijkheden te beperkt zijn. Een deel van de kost wordt zo overgeheveld naar de grondeigenaars. Bovendien is het ook zo dat ontwikkelaars bij een toenemende kost van het ontwikkelen, of minderopbrengsten vanwege beperkingen in het bouwvolume, hierop anticiperen, en mee verrekenen in de analyse, zodat de prijs die zij bereid zijn te betalen voor de aankoop van gronden gedrukt wordt, volgens het principe van de residuele waarde bepaling van bouwgrond.

Daarnaast is deze studie een algemene kwantitatieve analyse die de impact van verschillende stappen in het vergunningsproces in kaart brengt, maar waarbij geen gedetailleerde kwantitatieve data beschikbaar zijn over de redenen waarom projecten niet vergund worden.

De studie geeft aan dat het beperken van de reguleringscomplexiteit leidt tot een grotere kans op vergunning en kortere doorlooptijden, maar doet geen uitspraken over hoe deze te beperken. Daarnaast wordt aangegeven dat zowel de aanvragers als de vergunningverlenende overheid hierdoor een grotere kans heeft op fouten in de vergunningsprocedure.

Ook bij het begrip goede ruimtelijke ordening en de context hiervan kan een verdichtingsproject geweigerd worden doordat het streven van winstmaximalisatie bij de aanvrager kan leiden tot te grote negatieve externaliteiten voor de buurt, maar evenzeer kan een zeer kwalitatief project met veel positieve externaliteiten voor de maatschappij niet vergund worden vanwege het beperkte nadeel voor één stakeholder.

Vanuit economisch standpunt zou in een dergelijke analyse een multicriteria analyse dienen opgesteld te worden met financiële vergoedingssystemen opdat de meeste optimale projecten, zowel voor de maatschappij als voor de ontwikkelaar gemakkelijk gerealiseerd kunnen worden, al dan niet met een marktconforme vergoeding voor het beperkte nadeel voor één stakeholder. Hoewel het financieel vergoeden van benadeelden, aan een opmars bezig lijkt op basis van gesprekken – een business op zich?-, is hier zeer weinig informatie over beschikbaar.

3.4 Tussenbesluit

Stijgende interestvoeten, financieringskosten en bouwkosten en stagnerende woningprijzen zorgen voor een ongunstig investeringsklimaat voor de bouw. Daarbovenop zorgt dit huidig economisch klimaat er bijkomend voor dat vertragingen in het vergunningsproces (langere looptijden) een grotere negatief effect hebben op de netto actuele waarde van investeringsprojecten.

Maar ook in een stabielere langetermijn klimaat vinden we dat de kost van langere doorlooptijden substantieel is. Of het omgekeerde postieve scenario, **de netto-actuele-waarde van alle woningprojecten in België zou jaarlijks 12,1 mio hoger liggen indien de doorlooptijd met 1 maand ingekort zou kunnen worden.**

Daarnaast werd ook een scenario uitgewerkt voor een **project met 50 wooneenheden** waarbij nagegaan werd wat de impact is van **juridisch beroep** (ten opzichte van geen juridisch beroep). Hierbij werd niet alleen rekening gehouden met de kosten vanwege langere doorlooptijden, maar ook met bijkomende lasten en kosten (euro investering in maanden) en de kans op minder programma (lagere dichtheid, minder omzet). **De netto actuele waarde zou hierdoor met 0,6 mio dalen**, en zo een project is hierdoor mogelijk verlieslatend. Hoewel de impact voor een individueel project groot is, is de jaarlijkse impact op de netto actuele waarde van alle Belgische woonprojecten van een daling van de kans op juridisch beroep met 10% beperkt. In Vlaanderen gaat het over minder dan 200 projecten, waarvan 40 met meer dan 20 wooneenheden. Een daling hiervan met 10% is bij al bij beperkt.

Daarnaast zijn er twee manieren om de doorlooptijd met 1 maand te verminderen. **1) Men kan de doorlooptijd van de verschillende procedures inkorten. 2) of men kan de kans dat de aanvraag vergund wordt verhogen met 10%.** We hebben gezien dat een niet-vergunning van een aanvraag leidt tot een extra doorlooptijd van 312 dagen (1.2.4). Indien men dus de kans op niet-vergunning met 10% kan laten dalen, zal de gemiddelde doorlooptijd eveneens met 1 maand dalen. **Bovendien zijn er bij een niet-vergunning veelal ook extra kosten verbonden voor het heruitschrijven en opnieuw indienen van het project tesamen met de kans dat het project ook minder wooneenheden en dus minder verkopen oplevert.** De kans op niet-vergunning reduceren heeft dus een grotere impact. Maar de impact hangt dus mede af van de specifieke reden van niet-vergunning en de timing (in het hoofdtraject of in het natraject). De extra kosten en verminderingen in omzet zijn daardoor case-specifiek en moeilijk te veralgemenen.

Bij de economische kost komen twee grote lijnen als globaal beeld uit de studie naar voren. De complexiteit van het vergunningsproces voor projectontwikkelaars stijgt. Dit komt zowel door het feit dat vergeleken met 20 jaar geleden de projecten groter en complexer zijn geworden (de compositie van type projecten is veranderd), maar ook doordat de wetgeving complexer is geworden. **Elke stap om deze complexiteit te verbeteren (vereenvoudigen is daarbij slechts één van de opties) leidt tot aanzienlijke meerwaarden voor het project.**

Daarnaast zien we dat ook de context en locatie een belangrijke rol speelt in de kans op vergunning. Men zou hieruit kunnen beslissen dat sommige verdichtingsprojecten minder snel uitgevoerd worden en om de vraag naar wonen te voldoen ontwikkelaars in grotere mate zullen voor uitbreidingsprojecten. Een element waar de studie van Atelier Romain en IDEA Consult ook reeds op wezen. **Het niet kunnen**

uitvoeren van verdichtingsprojecten vormt echter niet alleen een kost voor de ontwikkelaars, maar ook de maatschappij als geheel. Dit punt wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

4. DE MAATSCHAPPELIJKE IMPACT VAN HET VERGUNNINGSTRAJECT

In het vorige hoofdstuk stond de kost economische impact voor de ontwikkelaar centraal. Maar het vergunningstraject heeft een impact op diverse stakeholders: overheden, burens, en eigenlijk alle burgers....

Grosso modo heeft de maatschappelijke impact van het vergunningsproces, en meer bepaald een kleinere kans op vergunning, verschillende gevolgen.

In het eerste hoofdstuk gingen we ervan uit dat de kans op niet-vergunning leidde tot het herindienen van een aangepast bouwvergunning, gemiddeld met minder wooneenheden. Een niet-vergunde aanvraag leidt dus slechts ten dele tot minder wooneenheden. Bovendien zal, bij voldoende potentieel aanbod elders, de vraag naar woningen verplaatsen (Of het kan ook zijn dat bij het niet vergunnen van sloop en heropbouw de verouderde wooneenheden blijven staan). In welke mate een restrictief en complex vergunningsproces leidt tot effectief minder wooneenheden is in deze studie niet onderzocht. Het is 1) een zeer complexe oefening, 2) het gaat niet alleen over het vergunningsproces, maar zelfs in grotere mate over de regelgeving die de plannen inkleuren voor wonen. En 3) het is moeilijk af te bakenen. Indien men kijkt op gemeenteniveau kan er een groot tekort zijn aan woningaanbod. Op Vlaams niveau zal dit woningtekort beperkter zijn. Doordat op Vlaams niveau de gegevens geaggregeerd zijn, zal een beperkter lokaal tekort vaker opgevangen zijn door een extra aanbod elders. De grootste uitdaging is dan ook de misallocatie tussen de werkelijke vraag naar wonen en het uiteindelijke resultaat waar huishoudens gaan wonen. Deze misallocatie naar meer perifere gebieden (met meer aanbodmogelijkheden, op goedkopere plaatsen maar met grotere pendelkosten voor de bewoners en diverse kosten voor de overheid) is de grootste kost.

Ruimtelijke ordening heeft een grote impact op het woningaanbod (Gyourko en Molloy 2015). **De afwezigheid van voldoende nieuwbouwaanbod in aantrekkelijke regio's creëert betaalbaarheidsproblemen (Quigley en Raphael, 2005).** De "Triumph of the city" (Glaeser 2011) leidt zo vervolgens tot "the new urban crisis" (Florida 2017). Dit is ook nagegaan voor Vlaanderen (Vastmans en Dreesen 2021): *"Waar van alle 72-jarigen 14% hoger onderwijs genoten had in 2011 in Vlaanderen, is dit aandeel bij jongere leeftijden gradueel gestegen tot 44% bij de 32-jarigen (2011), op basis van de laatste censusdata. Sinds 2010 zijn de inschrijvingen hoger onderwijs in de vier grote studentensteden met 27,5% toegenomen. Men kan dus vermoeden dat die trend zich doorzet. Het lijkt een detail, maar dat nu de helft van de jongeren verder studeert, zorgt ervoor dat de dynamiek van interne migraties binnen Vlaanderen (en binnen landen wereldwijd) toeneemt en belangrijke evoluties in de woningmarkt verklaart."*

Jongeren starten in toenemende mate hun zoektocht naar wonen vanuit centrumsteden, wat zorgt voor een enorme vraagdruk in en rondom centrale delen in Vlaanderen. Dit zorgt voor een vraag naar appartementen, maar ook naar "compacte" huizen. Het nieuwbouwaanbod van compacte ééngezinwoningen is echter zeer beperkt, terwijl de vraag sterk stijgt. Hier zitten opportuniteiten om kwalitatieve verdichting te realiseren. De ruimtelijke uitdaging is daarbij tweevoudig en regionaal

verschillend. “De gezinsverdunding in regio’s met landelijk karakter is een bijzonder aandachtspunt omdat hier een kwalitatieve mismatch tussen aanbod (vrijstaande woningen en villa’s) en vraag (kleinere woningen en appartementen) ontstaat” (strategische visie BRV 2018). Maar anderzijds is er de druk van jonge gezinnen in grote centrumsteden en centraal Vlaanderen waarbij vanuit woonbeleid de betaalbaarheid en de nood aan extra aanbod opgevolgd moet worden.”

Vastmans en Dreesen wezen er ook op dat op regionaal niveau huishoudevoluties en -vooruitzichten geen indicatie van de vraag naar wonen zijn. Huishoudens vestigen zich immers waar er een gepast aanbod is. Als er geen aanbod is, vestigen ze zich elders. Op basis van historische verhuisbewegingen de toekomstige vraag naar wonen voorspellen is een cirkelredenering die uitgaat van eenzelfde beperkt aanbod. Huishoudevoluties zijn immers een resultaat van vraag en aanbod. Zo blijkt dat de vraagdruk in en rond Leuven groot is. De verwachting is dat de werkgelegenheid er verder blijft stijgen en vooral dat er een jaarlijkse bijkomende vraag is van hogeropgeleiden die van elders komen en zich in de buurt van Leuven willen vestigen. De bevolkingsvooruitzichten van de gemeentes in de stadsregio Leuven (Leuven inclusief aangrenzende gemeentes) tekenen evenwel een daling op voor de beroepsactieve bevolking. Dat wil niet zeggen dat deze bevolkingsvooruitzichten irrealistisch zijn. Het wijst er alleen op dat de beroepsactieve bevolking daalt als de huidige bevolking vergrijsd en er geen extra aanbod komt om in de vraag van jongere huishoudens te voorzien. Bij een beperkt aanbod moeten die noodgedwongen verhuizen naar ergens anders. Dit scenario lijkt te leiden tot verdere pendelafstanden, en waarschijnlijk ook tot een groter ruimtebeslag, aangezien het alternatief van een stadswoning een grotere woning in meer landelijk gebied is.

Een betere indicator voor de vraag naar wonen is de evolutie van de woningprijzen en meer bepaald de evolutie van de locatie-effecten van gemeenten. Het locatie-effect geeft weer hoeveel duurder een gelijkaardige woning is in een bepaalde gemeente t.o.v. elders (zie Figuur 4, pag 45). Indien dit locatie-effect stijgt doorheen de jaren is dit een indicatie dat de vraag naar wonen in deze gemeenten toeneemt. Dit werd berekend in de NBB-studie¹⁸ (Reusens e.a. 2022) en de resultaten zijn gebruikt om te vergelijken met de locatie-effecten van gemeenten m.b.t. het vergunningenbeleid in hoofdstuk 2. **Het opmerkelijke resultaat was alvast dat net de gemeenten met hogere locatie-effecten en sterkere prijsstijgingen een locatie-effect voor vergunningen hadden dat erop wees dat net daar de kans op vergunning kleiner is.** Het zijn net de gemeenten waar voldoende aanbod gerealiseerd dient te worden voor betaalbaar wonen. **Bemerk trouwens dat aanbod in het algemeen wonen betaalbaar maakt, niet enkel betaalbaar nieuwbouwaanbod.** Bratu e.a. (2023) vonden dat de vorige woning van huishoudens die naar duurdere nieuwbouwwoningen trekken, voor extra aanbod zorgt in het meer betaalbare segment (moving chains) en zo relatief snel de prijs tempert.

Maar hoe komt het dan dat er onvoldoende aanbod gerealiseerd wordt daar waar het nodig is? Fischel (2001) suggereert in zijn boek *The Homevoter Hypothesis* dat “*bezorgdheid over de woningwaarde is de centrale motivatie voor lokaal beleid*”. Ortalo-Magné (2014) bouwde hierop verder en vond: “*City residents invest in housing because they expect their investment to be protected by a majority opposed to urban growth. They vote against growth because they have invested in local housing. This vicious cycle*

¹⁸ <https://www.nbb.be/nl/artikels/de-impact-van-veranderingen-woningkenmerken-en-voorkeuren-op-de-belgische-woningprijzen?language=nl>

between ownership and urban growth generates a tension between the common housing policy objectives of affordability for all and homeownership for most"

Maar er is niet enkel de maatschappelijke kost van een slechtere betaalbaarheid van wonen. Er zijn nog diverse andere voordelen van kwalitatieve verdichting. **Een compacte eengezinswoning dichtbij centrumsteden heeft een hoger ruimtelijk rendement, wat ten goede komt aan het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.** Daarnaast is er minder pendel, waar de Mobiliteitsvisie 2040 met de modal shift op inzet. Er zijn ook monetaire kosten aan urban sprawl (Vermeiren e.a. 2019) die verdichting niet heeft. **En een element dat vaak vergeten wordt: dit beperkt aanbod zorgt bovendien voor een misallocatie tussen werkgelegenheid en woongelegenheden, wat de economische groei van een land belemmert.** Hsieh en Moretti (2019) vonden dat strenge voorwaarden voor nieuw woningaanbod in de VS door het niet kunnen benutten van economies of scale leidt tot een jaarlijkse 0,7% lagere economische groei.

De vaststelling is dus enigszins paradoxaal, dat net de verdichtingsprojecten, die veelal aanpassingen vragen aan bestaande plannen, de grootste kosten hebben om gerealiseerd te worden, terwijl het historisch ingekleurd juridisch aanbod, met de grootste externaliteiten (negatieve impact voor de maatschappij) eenvoudiger te realiseren zijn. Indien de overheid dit wil realiseren, zal het ook interessant voor ontwikkelaars dienen te zijn om dit mede te realiseren. Daarnaast is het belangrijk dat Vlaanderen op gemeentelijk niveau de incentieven juist zet opdat het lokaal beleid voldoende gestimuleerd wordt. Zou het een optie zijn om bij een goed kwalitatief verdichtingsproject, maar met een duidelijk nadeel voor een buurtbewoner, dat de betrokken overheden een planschade aan de buurtbewoner betalen? Als tegencompensatie kan de Vlaamse overheid dan ook een planschade vragen aan de bouwheer (ook wel impact fee genoemd) indien die een woning wenst te bouwen waar een grotere maatschappelijke kost aan verbonden is. Gelijkaardig is het zo dat stedenbouwkundige lasten vaak bij verdichtingsprojecten toegepast worden. Maar stedenbouwkundige lasten vormen een 'maatschappelijke compensatie' voor de meerwaarde die de aanvrager verwerft bij het realiseren van de vergunning, in het licht van de bijkomende beleidstaken die een overheid (met belastinggeld) op zich neemt. Valt de planschade bij urban sprawl dan ook niet onder stedenbouwkundige last?

5. BESLUIT

Doorlooptijden en kansen op vergunning

Indien men over cijfers spreekt is het belangrijk om deze cijfers te duiden. In dit onderzoek spreken we over de vergunningsaanvragen voor residentieel wonen uit het omgevingsloket van Omgeving Vlaanderen, die voldoende gedetailleerde cijfers kon leveren voor dit onderzoek.

Een tweede belangrijk element is dat het niet zinnig is om over de gemiddelde vergunningsaanvraag te spreken. 65% van de aanvragen gaat over 1 woning. Maar de economische betekenis hiervan is beperkt aangezien ze slechts instaan voor 16,9% van de woningen waarvoor een vergunning aangevraagd wordt. Het zijn de grotere projecten met meer dan 20 wooneenheden die de meeste woningen realiseren (40% van het totaal), ondanks dat ze minder dan 4% van de aanvragen uitmaken. Daarom focussen we ons voornamelijk op de cijfers van deze grotere projecten. De gemiddelde kans op administratief beroep van een vergunningsaanvraag van 3% is dan ook niet informatief, want sterk vertekend door de aanvragen voor één woning waarvoor de kans op administratief beroep 1% is. De kans op administratief beroep voor projecten met meer dan 20 wooneenheden is 19%.

Daarnaast is de kans op niet-vergunning breder dan de kans op weigering. Vooreerst is het zo dat de aanvraag niet ingediend wordt omdat op basis van de vooronderhandelingen duidelijk is dat het project niet vergund zal worden. Vervolgens worden er tijdens het hoofdtraject vergunningen niet-volledig of onontvankelijk verklaard door de vergunningsverlenende overheid, of wordt de aanvraag ingetrokken door de aanvragen. Dit zijn eveneens redenen tot niet vergunning en houden soms een impliciete weigering in. Dit aandeel is een stuk hoger dan het aandeel aanvragen dat expliciet geweigerd wordt.

De kans op administratief beroep bij een negatieve beslissing in het hoofdtraject is hoog (51%). De aanvragers maken dus in grotere mate gebruik van deze beroepsmogelijkheid. De kans op een beroep bij de Raad van Vergunningenbetwistingen is daarentegen hoog (49%) bij een positieve beslissing na het administratief beroep door andere stakeholders. Bovendien leidt de uitspraak door de RvVB in 48% van de cases tot een weigering van de vergunning.

Op basis van onvolledige algemene data wordt de kans op beroep bij de Raad van State laag geschat (10%), waarbij bovendien in slechts 13% van de cases de eerdere beslissing vernietigd wordt. Onderstaande tabel vatten deze stappen samen.

Wat betreft de doorlooptijd van de vergunningsaanvraag zien we dat deze sterk afhangt van het feit of er al dan niet beroepsprocedures opgestart worden. In een worst-case scenario zal deze 3,5 jaar duren. Hierbij is geen rekening gehouden met de doorlooptijd van het voortraject (geschat op 2 jaar op basis van studie IDEA) en het feit dat bij een negatieve beslissing de vergunning opnieuw ingediend wordt en de doorlooptijd hiervan bij opteld dient te worden.

Dit is een belangrijk element met betrekking tot de doorlooptijden. De doorlooptijd van een project is hierdoor groter dan de doorlooptijd van één vergunningsaanvraag. Aangezien op basis van de beschikbare data gelijkaardige projectaanvragen onvoldoende nauwkeurig gekoppeld kunnen worden hebben we daartoe de veronderstelling gemaakt dat elke niet-vergunde aanvraag opnieuw ingediend wordt zodat een deel van de vergunningentrein (al de aanvragen die gerelateerd zijn aan één project)

in beeld gebracht wordt. Hierdoor houden we rekening met inhoudelijk dezelfde vergunningsaanvragen, maar nog niet met de complementaire vergunningen (bewegenis, ...).

Tabel 25 Overzicht kansen en doorlooptijden op beslissingsproces van het vergunningstraject van één vergunningsaanvraag voor een project met minstens 20 wooneenheden

vergunningaanvraag hoofdtraject				
eindtoestand	niet V&O	ingetrokken	weigering	vergund
verdeling	13.70%	18.30%	12.90%	55.10%
doorlooptijd	30	93	149	138
natraject administratief beroep (doorlooptijd 157 dagen)				
begintoestand	geweigerd		vergund	
Kans beroep	51%		19%	
eindtoestand	weigering	vergund	weigering	vergund
Verdeling	64%	36%	27%	73%
natraject RvVB (doorlooptijd 564 dagen)				
begintoestand	geweigerd		vergund	
kans beroep	13%		49%	
eindtoestand	weigering	vergund	weigering	vergund
Verdeling	76%	24%	48%	52%
natraject RvSt (doorlooptijd 395 dagen)				
kans beroep		10%		
kans vernietiging		13%		

Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket + DBRC + IDEA Consult (2023), eigen verwerking

Uit de analyse blijkt dat de kans op niet-vergunning in grote mate de totale doorlooptijd bepaald.

De kans dat een vergunningsaanvraag vergund wordt is 52,6% % en de doorlooptijd van de aanvraag is dan 193 dagen. We vinden echter dat de gemiddelde doorlooptijd van een project 474 dagen is. Vanwaar dit verschil? Omdat de kans op niet-vergunning 47,6% is en deze niet-vergunde aanvragen opnieuw ingediend worden. De totale doorlooptijd is dan de som van drie doorlooptijden: 1) de doorlooptijd tot niet-vergunning (158 dagen): de voorbereidingstijd voor het indienen van een nieuwe, aangepast aanvraag (154 dagen) en 3) de doorlooptijd van de aanvraag tot hij wel vergund wordt (193 dagen). Via een aangepaste weging van deze doorlooptijden (niet gewoon de som) bekomt men zo het resultaat dat de doorlooptijd 474 dagen bedraagt.

De impact van de (reguleringscomplexiteit en de locatie van het project: verklaringen van de kans op vergunning en de grootte van de doorlooptijd van een vergunningsaanvraag via een meervoudige regressie-analyse.

Naast de kenmerken van het project (grootte, ...) werden twee elementen onderzocht: de reguleringscomplexiteit en de contextafhankelijke beoordelingen.

De reguleringscomplexiteit wordt eerder bepaald door de verordenende instrumenten, de contextafhankelijke door niet-verordenende instrumenten (zoals "goede ruimtelijke ordening"). Het onderscheid tussen reguleringscomplexiteit en contextafhankelijke beoordelingen hangt zo samen met diverse dimensies: (1) legaliteitstoets versus opportuniteitstoets, (2) specifieke gedetailleerde voorschriften versus algemene beginselen, (3) duidelijk en afgelijnd versus vaag en voor interpretatie vatbaar (4) globaal versus lokaal .

Reguleringscomplexiteit

In het eerste hoofdstuk vonden we dat de kans op vergunning kleiner is voor grotere projecten. Waarom is dit zo? We vonden dat de reguleringscomplexiteit van deze projecten groter is: er zijn meer adviezen, vragen, wijzigingen en openbare onderzoeken bij dergelijke aanvragen. En deze verklaren een kleinere kans op vergunning. De reguleringscomplexiteit hangt weliswaar vaak samen met de grootte van het project, maar niet noodzakelijk. De resultaten van het model geven aan dat een groter project waarvoor minder adviezen nodig zijn, meer kans op een vergunning heeft dan een iets kleiner project waarvoor meer adviezen nodig zijn. De impact van de (regulerings)complexiteit is redelijk algemeen voor heel Vlaanderen. Ook vonden we grotere kansen op vergunning naarmate de planning duidelijker is (RUP, verkaveling) en kleiner indien het in overstromingsgevoelig gebied ligt.

Wat betreft de doorlooptijd vonden we in het eerste hoofdstuk dat de doorlooptijd van grotere projecten langer is. De impact van de reguleringscomplexiteit als verklaring is echter beperkter, met uitzondering van het openbaar onderzoek aangezien deze laatste de procedure wettelijk verlengt. Het feit dat de doorlooptijd van grotere projecten langer is, wordt dus verklaard door de grootte van het project en de kans dat deze projecten meer kans op een beroepsprocedure hebben.

Contextafhankelijke beoordeling / locatie

Naast de reguleringscomplexiteit is ook de contextafhankelijke beoordeling opgenomen in de analyse van het model, gemeten in termen van de gemeente en kenmerken van de buurt binnen deze gemeente. Het resultaat hiervan kan globaal als de NIMBY-effecten beschreven worden. In buurten met meer eigenaarbewoners en hogeropgeleiden, dichterbevolkte buurten, en een hoger aandeel buitenlanders van Europese nationaliteit is de kans op vergunning kleiner. In buurten met een hoger aandeel niet-Europeanen is de kans hoger.

Wat betreft de gemeenten vonden we dat de kans op vergunning van een gelijkaardig projectaanvraag kleiner is in gemeenten waar de vastgoedprijzen stijgen en reeds hoog zijn. Het wijst erop dat net daar waar de vraag naar woningen hoog is en stijgt (zoals aangegeven door de prijzen), - dus daar waar de nood aan extra woningen groter is- het aanbod beperkt wordt door kleinere kansen op vergunning. Dit is niet alleen voor de ontwikkelaars een aandachtspunt, maar ook voor het beleid.

Economische kost van het vergunningenbeleid voor België

Stijgende interestvoeten, financieringskosten en bouwkosten en stagnerende woningprijzen zorgen voor een ongunstig investeringsklimaat voor de bouw. Daarbovenop zorgt dit huidig economisch klimaat er bijkomend voor dat vertragingen in het vergunningsproces (langere looptijden) een grotere negatief effect hebben op de netto actuele waarde van investeringsprojecten.

Maar ook in een stabielere langetermijn klimaat vinden we dat de kost van langere doorlooptijden substantieel is. Of het omgekeerde postieve scenario, **de netto-actuele-waarde van alle woningprojecten in België zou jaarlijks 12,1 mio hoger liggen indien de doorlooptijd met 1 maand ingekort zou kunnen worden.**

Daarnaast werd ook een scenario uitgewerkt voor een **project met 50 wooneenheden** waarbij nagegaan werd wat de impact is van **juridisch beroep** (ten opzichte van geen juridisch beroep). Hierbij werd niet alleen rekening gehouden met de kosten vanwege langere doorlooptijden, maar ook met bijkomende lasten en kosten (euro investering in manmaanden) en de kans op minder programma (lagere dichtheid, minder omzet). **De netto actuele waarde zou hierdoor met 0,6 mio dalen**, en zo een project is hierdoor mogelijk verlieslatend. Hoewel de impact voor een individueel project groot is, is de jaarlijkse impact op de netto actuele waarde van alle Belgische woonprojecten van een daling van de kans op juridisch beroep met 10% beperkt. In Vlaanderen gaat het over minder dan 200 projecten, waarvan 40 met meer dan 20 wooneenheden. Een daling hiervan met 10% is bij al bij beperkt.

Daarnaast zijn er twee manieren om de doorlooptijd met 1 maand te verminderen. **1) Men kan de doorlooptijd van de verschillende procedures inkorten. 2) of men kan de kans dat de aanvraag vergund wordt verhogen met 10%.** We hebben gezien dat een niet-vergunning van een aanvraag leidt tot een extra doorlooptijd van 312 dagen (1.2.4). Indien men dus de kans op niet-vergunning met 10% kan laten dalen, zal de gemiddelde doorlooptijd eveneens met 1 maand dalen. **Bovendien zijn er bij een niet-vergunning veelal ook extra kosten verbonden voor het heruitschrijven en opnieuw indienen van het project tesamen met de kans dat het project ook minder wooneenheden en dus minder verkopen oplevert.** De kans op niet-vergunning reduceren heeft dus een grotere impact. Maar de impact hangt dus mede af van de specifieke reden van niet-vergunning en de timing (in het hoofdtraject of in het natraject). De extra kosten en verminderingen in omzet zijn daardoor case-specifiek en moeilijk te veralgemenen.

Bij de economische kost komen twee grote lijnen als globaal beeld uit de studie naar voren. De complexiteit van het vergunningsproces voor projectontwikkelaars stijgt. Dit komt zowel door het feit dat vergeleken met 20 jaar geleden de projecten groter en complexer zijn geworden (de compositie van type projecten is veranderd), maar ook doordat de wetgeving complexer is geworden. **Elke stap om deze complexiteit te verbeteren (vereenvoudigen is daarbij slechts één van de opties) leidt tot aanzienlijke meerwaarden voor het project.**

Daarnaast zien we dat ook de context en de locatie een belangrijke rol spelen in de kans op vergunning. Men zou hieruit kunnen besluiten dat sommige verdichtingsprojecten minder snel uitgevoerd worden. Om de vraag naar wonen te voldoen zullen ontwikkelaars dan in grotere mate opteren voor uitbreidingsprojecten. Een element waar de studie van Atelier Romain en IDEA Consult ook reeds op wezen. **Het niet kunnen uitvoeren van verdichtingsprojecten vormt echter niet alleen een kost voor de ontwikkelaars, maar ook de maatschappij als geheel.**

Het vergunningstraject heeft een impact op diverse stakeholders: overheden, burens, en eigenlijk alle burgers....

Eén element dat niet onderzocht is in deze studie is de directe economische baat voor de overheid van een efficiënter vergunningsproces. Men zou kunnen vooropstellen dat een niet-vergunning leidt tot minder nieuwbouw en dus minder werk en verkopen, wat leidt tot een daling van BTW-ontvangsten en belastingen. Maar een niet-vergunde aanvraag leidt slechts ten dele tot minder wooneenheden. Men kan veronderstellen dat een niet-vergunde vergunning opnieuw ingediend wordt. Bovendien zal, bij voldoende potentieel aanbod elders, de vraag naar woningen verplaatsen. Dus hoewel een restrictief en complex vergunningsproces leidt tot minder wooneenheden, is de grootte hiervan onduidelijk.

Daarnaast is er de indirecte impact voor de maatschappij waarbij de resultaten lijken te wijzen op een mogelijke misallocatie tussen de werkelijke vraag naar wonen en het uiteindelijke resultaat waar huishoudens gaan wonen. Deze misallocatie naar meer perifere gebieden (met meer aanbodmogelijkheden, op goedkopere plaatsen maar met grotere pendelkosten voor de bewoners en diverse kosten voor de overheid).

- **De afwezigheid van voldoende nieuwbouwaanbod in aantrekkelijke regio's creëert betaalbaarheidsproblemen (Quigley en Raphael, 2005).** Het toenemend aandeel jonge hogeropgeleiden zorgt voor een verhoogde vraagdruk in en rondom centrale delen in Vlaanderen.
- **Huishoudprognose zijn geen indicator van de vraag naar wonen, de evolutie van de woningprijzen en meer bepaald de evolutie van de locatie-effecten van gemeenten (Vastmans en Dreesen 2021)**
- **Het opmerkelijke resultaat was alvast dat net de gemeenten met hogere locatie-effecten en sterkere prijsstijgingen een locatie-effect voor vergunningen hadden dat erop wees dat net daar de kans op vergunning kleiner is.** Het zijn net de gemeenten waar voldoende aanbod gerealiseerd dient te worden voor betaalbaar wonen.
- Maar hoe komt het dan dat er onvoldoende aanbod gerealiseerd wordt daar waar het nodig is? Hiervoor dient men naar de incentieven te kijken van de lokale bevolking. Eigenaars wensen de woningwaarde van hun woning te maximaliseren, waar een algemeen woonbeleid net inzet op extra aanbod voor zij die eigenaar (of huurder) willen worden. Beide incentieven zijn vaak tegengesteld.
- Maar er is niet enkel de maatschappelijke kost van een slechtere betaalbaarheid van wonen. Er zijn nog diverse andere voordelen van kwalitatieve verdichting. **Een compacte eengezinswoning dichtbij centrumsteden heeft een hoger ruimtelijk rendement, wat ten goede komt aan het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.** Daarnaast is er minder pendel, waar de Mobiliteitsvisie 2040 met de modal shift op inzet. Er zijn ook monetaire kosten aan urban sprawl (Vermeiren e.a. 2019) die verdichting niet heeft. **En een element dat vaak vergeten wordt: dit beperkt aanbod zorgt bovendien voor een misallocatie tussen werkgelegenheid en woongelegenheid, wat de economische groei van een land belemmert.** Hsieh en Moretti (2019) vonden dat strenge voorwaarden voor nieuw woningaanbod in de VS door het niet kunnen benutten van economies of scale leidt tot een jaarlijkse 0,7% lagere economische groei.

De vaststelling is dus enigszins paradoxaal, dat net de verdichtingsprojecten, die veelal aanpassingen vragen aan bestaande plannen, de grootste kosten hebben om gerealiseerd te worden, terwijl het

historisch ingekleurd juridisch aanbod, met de grootste externaliteiten (negatieve impact voor de maatschappij) eenvoudiger te realiseren zijn. Daarom is het belangrijk dat Vlaanderen op gemeentelijk niveau de incentieven juist zet opdat het lokaal beleid voldoende gestimuleerd wordt om hierop in te zetten.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 PROCESINFORMATIE OMGEVINGSVERGUNNINGEN (TOESTAND 13 MAART 2023)

B1.1 Inleiding

Het Omgevingsvergunningensdecreet is een belangrijk instrument in het omgevingsbeleid en heeft een grote maatschappelijke impact. Dit omgevingsvergunningendecreet is van toepassing op projecten die zijn onderworpen aan (art5):

de vergunningsplicht, namelijk voor:

- a) het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen als vermeld in artikel 4.2.1 van de VCRO;
- b) het verkavelen van gronden als vermeld in artikel 4.2.15 van de VCRO;
- c) de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de eerste of tweede klasse als vermeld in artikel 5.2.1 van het DABM;
- d) vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten als vermeld in artikel 11 van het decreet van 15 juli betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid;
- e) vergunningsplichtige wijzigingen van de vegetatie, vermeld in artikel 9bis, § 7, en artikel 13, § 4 en § 5, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

de meldingsplicht, namelijk voor:

- a) het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen als vermeld in artikel 4.2.2 en artikel 4.2.4 van de VCRO;
- b) de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit van de derde klasse als vermeld in artikel 5.2.1 van het DABM.

Alle aanvragen voor een omgevingsvergunning worden ingediend en behandeld via het omgevingsloket, op basis van de gegevens in het loket kunnen we analyses en statistieken uitvoeren. Zo kunnen parameters als doorlooptijden, beslistermijnen, aantal dossiers enzovoort nu veel beter opgevolgd worden.

B1.2 Basisdataset

Alle aanvragen voor een omgevingsvergunning worden ingediend en behandeld via het omgevingsloket. Dit loket werd gefaseerd in gebruik genomen, op 23 februari 2017 voor alle aanvragen te behandelen door het departement Omgeving, de provincies en de gemeenten Dilsen-Stokkem, Herstappe, Langemark-Poelkapelle en Staden. Op 18 april 2017 stapte de gemeente Beersel mee in de werking van het omgevingsloket en op 2 mei 2017 de stad Diest. Vanaf 1/1/2018 tenslotte werkten alle gemeenten in Vlaanderen met het loket. Het omgevingsloket faciliteert de volgende procedures (art. 147);

- 1° ...;
- 2° de vergunningsprocedure, in eerste en laatste administratieve aanleg, vermeld in hoofdstuk 2 en 3 van het voormelde decreet;
- 3° de meldingsprocedure, vermeld in hoofdstuk 10 van het voormelde decreet;

- 4° de procedure tot bijstelling van de omgevingsvergunning in eerste en laatste aanleg, vermeld in artikel 82, 83, 85 en 86 van het voormelde decreet;
- 5° de procedure tot afwijking van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden, vermeld in titel V, hoofdstuk IV, afdeling 3, van het DABM;
- 6° de procedure tot omzetting van de milieuvergunning van bepaalde duur in een omgevingsvergunning van onbepaalde duur, vermeld in artikel 390 van het decreet van 25 april 2014;
- 7° de meldingsprocedure, vermeld in artikel 97 en 98.
- 8° de procedure tot schorsing en opheffing van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, vermeld in artikel 134 en 135

De hierbij geleverde informatie is gebaseerd op de gegevens opgenomen in dit loket op 13 maart 2023.

B1.3 Methodiek en parameters

Onderstaande lijst geeft een overzicht van de (berekende) parameters, de gehanteerde definitie en indien nodig de gevolgde methodiek.

B1.3.1 Dossier Procedure Type (projecttype omschrijving)

Projecten die vergunningsplichtig zijn, over deze projecten wordt hier in detail gerapporteerd.

Voor de projecten die vergunningsplichtig zijn bestaat er in de wetgeving een gewone procedure en een vereenvoudigde procedure. Dit is geen informatieveld in het omgevingsloket. In het script kijken we na of de gebeurtenis ‘starten openbaar onderzoek’ voorkomt in een project.

Daarnaast bevat het omgevingsloket ook projecten die meldingsplichtig zijn.

Gedeeltelijke overdracht van een vergunning voor een ingedeelde inrichting of activiteit (valt weg op 01/08/2018)

Melding omgevingsproject

Melding stopzetting of verval van een vergunning van een ingedeelde inrichting of activiteit

Melding van de bijstelling van de milieuvoorwaarden voor klasse 3

Overdracht van een vergunning voor een ingedeelde inrichting of activiteit

Niet ieder type komt voor in de rapportage.

B1.3.2 Beslissing van de aanvragen (in eerste aanleg)

De beslissingsstatus van de aanvragen geregistreerd is de laatst gekende beslissing in eerste aanleg zoals geregistreerd door de bevoegde overheid in het loket waarbij rekening wordt gehouden met een eventuele gecorrigeerde of ingetrokken en opnieuw genomen beslissingen. In geval van een melding gaat het over de status van de melding. Een aanvraag kan beslist zijn (vergund, geweigerd of stilzwijgend geweigerd). Een melding kan aktegenomen of niet rechtsgeldig zijn.

Daarnaast kan een aanvraag stopgezet zijn (onvolledig, onontvankelijk of ingetrokken zijn) of nog in behandeling zijn. Dit zijn berekende waarden op basis van de gebeurtenissen geregistreerd in het omgevingsloket. Bij registratie van een vergunning kan ook aangegeven worden of het over een gehele of gedeeltelijke vergunning gaat. Deze afgeleide informatie werd opgenomen in een afzonderlijk veld met de benaming project toestand.

Tegen een beslissing in eerste aanleg kan administratief beroep ingesteld worden (met nadien de mogelijkheid om nog een beroep in te stellen bij de raad voor vergunningsbetwisting). Met deze beroepen en beslissingen werd geen rekening gehouden, enkel de informatie in eerste aanleg is opgenomen.

B1.3.3 Doorlooptijden

De berekening van doorlooptijden start bij het indienen van de aanvraag, en loopt tot er een beslissing is genomen. Sommige datums worden in het loket geregistreerd als tijdstip (met datum + uur), deze worden weergegeven als datums (enkel datum). Bij berekening van doorlooptijden wordt nog rekening gehouden met het tijdstip en dan werd er afgerond naar de eerste eenheid (dag). Volgende doorlooptijden worden opgenomen in de rapportage:

- termijn in dagen tussen de indieningsdatum en de datum van het volledig en ontvankelijk verklaren (VENO) van de aanvraag . De termijn werd berekend als het verschil tussen beide datums.
- termijn in dagen tussen de het volledig en ontvankelijk verklaren (VENO) van de aanvraag en de beslisdatum in eerste aanleg. De termijn werd berekend als het verschil tussen beide datums.

De wetgeving voorziet volgende termijnen voor de aanvragen van een omgevingsvergunning :

Het resultaat van het onderzoek dient meegedeeld te worden binnen een termijn van dertig dagen vanaf de dag na de datum waarop de vergunningsaanvraag is ingediend hetzij na de ontvangst van de ontbrekende gegevens of documenten. (art. 19 en 21 van OVD)

De beslissingstermijn gaat altijd in op de dag na de datum dat de vergunningsaanvraag ontvankelijk en volledig wordt verklaard of, bij ontstentenis van een beslissing daarover, de 30ste dag na de datum waarop de aanvraag is ingediend hetzij na de ontvangst van de ontbrekende gegevens of documenten.

De beslissingstermijn hangt af van de te volgen procedure:

- Dossiers volgens de gewone procedure (met openbaar onderzoek en zonder provinciale omgevingsvergunningscommissie): 105 dagen (art. 32 van OVD)
- Dossiers volgens de gewone procedure (met openbaar onderzoek en met de provinciale omgevingsvergunningscommissie): 120 dagen (art. 32 van OVD)

- Dossiers volgens de vereenvoudigde procedure (zonder openbaar onderzoek): 60 dagen (art. 46 van OVD)
- De beslissingstermijn kan verlengd worden in bepaalde gevallen (art. 32 van OVD – kan enkel bij de gewone procedure worden toegepast):
- Dossiers met administratieve of wijzigingslus met nieuw openbaar onderzoek: + 60 dagen (kan maximaal 1 x toegekend worden)
- Dossiers waarvoor de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg omvat waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft: + 60 dagen

Wat betreft de meldingen bedraagt de termijn 20 dagen als de melding louter betrekking heeft op de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de derde klasse en 30 dagen in alle andere gevallen (art. 111 van het OVD – dit artikel is gewijzigd op 3/11/2020, daarvoor bedroeg de termijn 30 dagen).

B1.3.4 Vergunning verlenende overheid (VVO)

De overheid die een beslissing neemt in eerste aanleg is de gemeente, de provincie of de Vlaamse overheid (cfr Besluit van de Vlaamse Regering tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten, en de indelingslijst). Hier werd Bree als de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg geselecteerd.

B1.3.5 Aspecten in de procedure van een vergunning



B1.3.5.1 Vooroverleg en projectvergadering

Deze informatie wordt niet geregistreerd in het omgevingsloket.

B1.3.5.2 Bij volledig en ontvankelijk verklaren

Aanvragen doorverwezen naar juiste overheid :

Aan de hand van de gesloten lijsten en de indelingslijst kan je bepalen bij wie je jouw dossier moet indienen.

De gesloten lijsten zijn enkel van belang om de bevoegde overheid te bepalen. Ook voor projecten die voorkomen op die lijsten moet je de stedenbouwkundige handelingen en rubrieken vermelden en zijn de bepalingen van Vlarem II van toepassing.

Om te bepalen bij welke overheid je jouw dossier moet indienen, geldt een cascaderегeling. Deze houdt in dat je eerst de Vlaamse gesloten lijst raadpleegt. Komt je inrichting voor op deze lijst, dan is de Vlaamse overheid vergunningverlenende overheid. Zoniet, raadpleeg dan de provinciale gesloten lijst om na te gaan of de provincie vergunningverlenende overheid is voor jouw inrichting.

Aanvragen met vraag om extra informatie (voorafgaand aan het volledig en ontvankelijk verklaren) :

Zolang de aanvraag nog niet volledig en ontvankelijk is verklaard, kan je de actie “bezorg bijkomende informatie” gebruiken. Deze actie kan je gebruiken wanneer je zelf nog een correctie, wijziging of aanvulling wil doorvoeren of op vraag van de dossierbehandelaar in kader van het onderzoek op volledigheid en ontvankelijkheid.

B1.3.5.3 Bij behandeling in eerste aanleg

Aanvragen met een openbaar onderzoek

(zie impact op doorlooptijd)

Aanvragen met een provinciale omgevingsvergunningcommissie

(zie impact op doorlooptijd)

Aanvragen met een administratieve lus :

De administratieve lus vermijdt de indiening van een volledig nieuwe aanvraag omwille van procedurefouten (bv. wettelijk vereist advies werd niet gevraagd). Door toepassing van de administratieve lus is het organiseren van een nieuw openbaar onderzoek en het opvragen van ontbrekende adviezen (incl. het advies van de POVC) mogelijk. Bij het toepassen van de administratieve lus is de beslissingstermijn van rechtswege met 60 dagen verlengd.

Aanvragen met een wijzigingsverzoek (al dan niet gevolgd door een nieuw openbaar onderzoek) en hun gemiddelde doorlooptijd :

De vergunningsaanvrager kan na het openbaar onderzoek nog wijzigingen aan de vergunningsaanvraag aanbrengen. Indien niet voldaan is aan de voorwaarden beslist de vergunningverlenende overheid om al dan niet in te gaan op de wijziging van het dossier. Enkel wanneer de wijzigingen van die aard zijn dat een nieuw openbaar onderzoek nodig is, is een verlenging van de beslissingstermijn mogelijk.

- Indien de vergunningverlenende overheid verder gaat met het gewijzigde dossier, dan volgt de organisatie van een nieuw openbaar onderzoek en het inwinnen van adviezen voor een tweede keer. In dit geval is de beslissingstermijn automatisch verlengd met 60 dagen.
- Indien de vergunningverlenende overheid een beslissing neemt over de oorspronkelijke aanvraag, is een verlenging van de beslissingstermijn niet mogelijk.

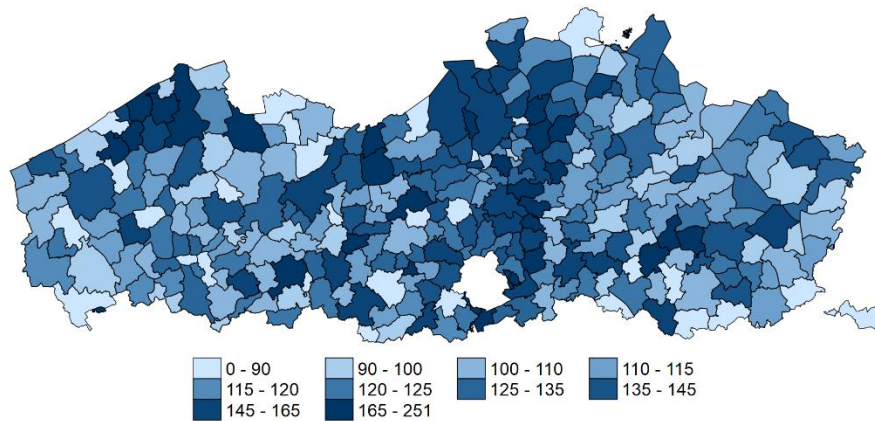
BIJLAGE 2 GEMEENTELIJKE DOORLOOPTIJDEN

Voor de doorlooptijden is een gelijkaardige verwerking op gemeenteniveau uitgevoerd als voor de kans op vergunning (2.2.3.2). Onderstaande figuren laten zien hoe de gemiddelde doorlooptijd van een aanvraag die vergund wordt in een gemeente, opgesplitst kan worden in de verwachte doorlooptijd van een aanvraag volgens de gemiddelde (regulerings)complexiteit in een gemeente en de afwijking van de doorlooptijd van een standaardproject in een gemeente. In het algemeen zien we dat de kans op vergunning omgekeerd evenredig is met een langere doorlooptijd. De correlatie is vooral uitgesproken negatief tussen de duurtijd en de kans op vergunning volgens de (regulerings)complexiteit in een gemeente. In onderstaande correlatiematrix is de correlatie tussen kans_type en duur_type -0.8386. Dit is zoals verwacht: complexere projecten hebben een lagere kans op vergunning en eveneens een langere doorlooptijd.

Figuur 11 Correlatiematrix tussen gemeente-effecten (puur, type (complexiteit) en gem (gemeente-effect) van schatting kans en doorlooptijd vergunning

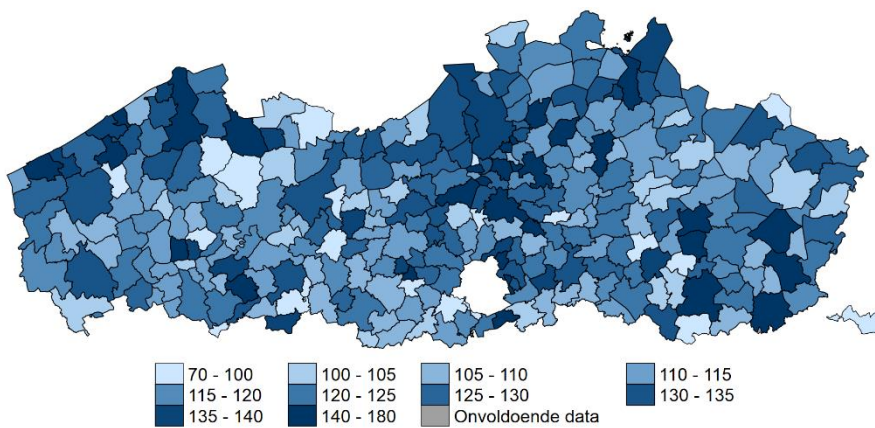
	kans	kans_type	kans_gem	duur	duur_type	duur_gem
kans	1.0000					
kans_type	0.4631	1.0000				
kans_gem	0.7350	0.0704	1.0000			
duur	-0.2576	-0.3821	-0.3288	1.0000		
duur_type	-0.4090	-0.8386	-0.0201	0.4324	1.0000	
duur_gem	-0.1422	0.0481	-0.2057	0.5185	-0.0049	1.0000

Figuur 12 Gemiddelde doorlooptijd van een vergunningsaanvraag in een gemeente



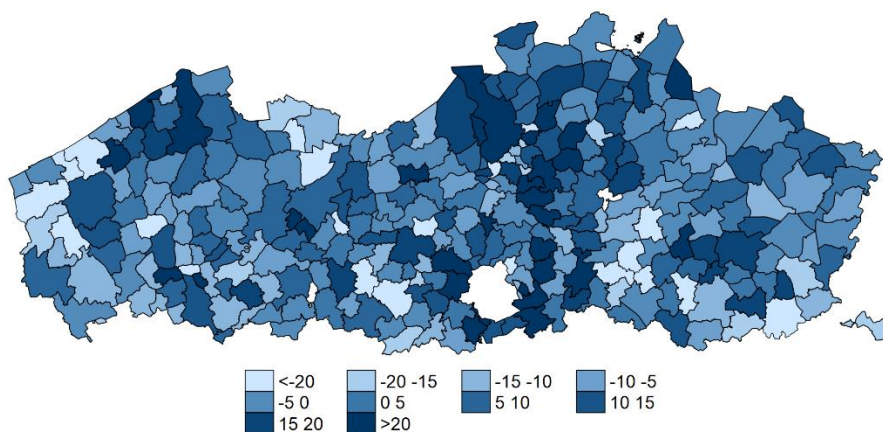
Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

Figuur 13 Doorlooptijd van een vergunningsaanvraag vanwege verschillen in (regulerings)complexiteit van projecten in gemeente



Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

Figuur 14 Doorlooptijd voor vergunningsaanvraag van een standaardproject met dezelfde (regulerings)complexiteit in een gemeente



Bron: Departement Omgeving (2023) Omgevingsloket, eigen verwerking

REFERENTIES

- Atelier Romain & IDEA consult (2022), Verdichten in Vlaanderen, kostprijs en hindernissen, Departement Omgeving - Beleidsdomein Omgeving Vlaamse Bouwagenda, p147
- Bouwen aan Dialoog (2021), een charter opgesteld door Dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning van de Stad Gent, Netwerk Architecten Vlaanderen (NAV), Beroepsvereniging voor Architecten (BVA), de Orde van Architecten en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG).
- Bratu, Cristina, Harjunen, Oskari, and Saarimaa, Tuukka (2023) "City-wide effects of new housing supply: Evidence from moving chains." *Journal of Urban Economics*, 103528.
- Ouasbaa, G., A. Sol'e-Oll'e, and E. Viladecans-Marsal (2022). The power of developers. Evidence from california. Working paper (version 7th September 2022)
- Fierens D. (2023), Een methodologisch onderzoek naar de reguleringscomplexiteit inzake residentiële projectontwikkeling in Vlaanderen, eindverhandeling voor het behalen van een Master in het Real Estate Management, promotor prof. Sven Damen
- Fischel, William A. 2001. *The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Glaeser, E. L., Gyourko, J. & Saks, R.E. (2005): "Why have housing prices gone up?" *American economic review* 952, 329–333
- Gommers A. (KENTER), Cloet B. (Tractebel). 2019. Impact Gewijzigde Rolverdeling Ruimtelijk Beleid, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.
- Gyourko, J., and Molloy, R. (2015): "Regulation and housing supply. Handbook of regional & urban economics. Vol.5. Elsevier 1289-1337.
- Gyourko, J., Hartley, J., & Krimmel, J. (2019). The Local Residential Land Use Regulatory Environment Across U.S. Housing Markets: Evidence from a New Wharton Index. (No. w26573). National Bureau of Economic Research.
- Gyourko, J., Hartley, J., & Krimmel, J. (2021). The local residential land use regulatory environment across us housing markets: evidence from a new wharton index. *J. Urban Econ.*, 124 (2021), p. 103337
- Hsieh, Ch. and Moretti, E. (2019): "Housing constraints and spatial misallocation 2019." *American Economic Journal: Macroeconomics* 112, 1–39.
- IDEA Consult (2021), Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.
- IDEA Consult (2023), Survey Economische impact vergunningstrajecten, uitgevoerd in opdracht van Federatie van Algemene Bouwaannemers.
- Kahn, M. (2011): "Do liberal cities limit new housing development? Evidence from California." *Journal of Urban Economics* 692, 223–228.
- Ortalo-Magné, François, and Andrea Prat. 2014. "On the Political Economy of Urban Growth: Homeownership versus Affordability." *American Economic Journal: Microeconomics*, 6 (1): 154-81.

Reusens, Peter, Vastmans, Frank & Damen, Sven (2023). A new framework to disentangle the impact of changes in dwelling characteristics on house price indices. *Economic Modelling*, 123, 106252.

Trounstine, J. (2018): "The Geography of Inequality: How Land Use Regulation Produces Segregation and Polarization." *American Political Science Review* 114 (2), 443-455.

Anzia, S. (2022): *Local interests: Politics, Policy, and Interest Groups in US City Governments*, U. of Chicago Press.

Vastmans, F., & Dreesen, S. (2021). *Woningprijzen: algemene trends en regionale verschillen. Vaststellingen in Vlaanderen en verklaringen uit de literatuur van urban economics*. Leuven: Steunpunt Wonen, 146 p.

Vastmans F., Damen S., Helgers, R., & Buyst, E. (2014). 'The efficient clearing of house and land prices in a stock based housing market, Belgian evidence', paper presented at ENHR Conference Edinburgh, 1-4 July 2014.

Vermeiren et al. (2019). *Monetariseren van urban sprawl in Vlaanderen*, uitgevoerd in opdracht van Departement Omgeving.

Vlek e.a. (2018), *Investeren in vastgoed, grond en gebieden, deel 1 financiële theorie*, SPRYG, p.221