

**De Gewestelijke Ontwikkelingscommissie
van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest,
10 jaar na haar oprichting**

door

Philippe COENRAETS

Voorzitter van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie
Advocaat
Hoogleraar aan de Haute Ecole Lucia de Brouckère
Assistent aan de Université Libre de Bruxelles

Inleiding

1. Toen de materie stedenbouw in 1980 werd toevertrouwd aan de gewesten hebben deze niet nagelaten om mettertijd hun eigen wetgeving op dit vlak in te voeren. Alhoewel later opgericht dan haar Waalse en Vlaamse tegenhangers, heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook de kaart van de gewestvorming getrokken door op 29 augustus 1991 de Ordonnantie houdende Organisatie van de Planning en de Stedenbouw te laten goedkeuren door haar Parlement. De basistekst, die sindsdien talrijke malen werd gewijzigd, heeft de federale wetgeving vervangen, welke sedert 29 maart 1962 de materie regelde, zonder onderscheid van gewesten.

2. De Gewestelijke Ontwikkelingscommissie werd duidelijk opgericht in de rechte lijn van de invoering van een gewestelijk ontwikkelingsplan, welke één van de essentiële realisaties was van de Brusselse wetgever op het vlak van planning. Het Gewestelijk Ontwikkelingsplan werd uitgedacht om een globale visie te kunnen geven van de gewestelijke ontwikkeling terwijl de materiële grenzen van de gewestelijke ontwikkeling werden overschreden.

Het is duidelijk dat de oprichting van een gewestelijke adviesraad vertrok van de wil om de ambities van het GewOP op het vlak van planning, te verlengen. Zonder er definitieve lessen te willen uit trekken, dient men vast te stellen dat de bepalingen gewijd aan de GOC bij de allereerste waren van de ordonnantie van 29 augustus 1991, hetgeen een teken was van de essentiële rol die de wetgever wenste toe te bedelen aan deze adviesinstelling.

3. Na een bestaan van 10 jaar kan de Commissie een blik werpen op de gerealiseerde activiteiten, maar ook op haar toekomst. De wettelijke bepalingen die er het lot van bezegeld hebben, werden niet gewijzigd sedert de goedkeuring van de ordonnantie van 29 augustus 1991. Dit zeldzaam feit dient beklemtoond te worden. Deze wetgevende stabiliteit dient er evenwel niet op te wijzen dat de rol en de opdrachten van de Commissie niet geëvolueerd zouden zijn sedert de inwerkingtreding van de ordonnantie, namelijk 1 juli 1992, en dat deze niet meer zouden evolueren in de komende jaren. Men moet bijgevolg de klemtoon leggen op enkele overwegingen uit het verleden en de toekomst van de Commissie tijdens deze verjaardagperiode.

Hoofdstuk 1. De opdrachten van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie

4. Zonder te willen vervallen in de wettelijkheid, dient men over te gaan tot een korte herinnering aan de wettelijke bepalingen die de grondslag van de materie uitmaken. Men zal, 10 jaar na de oprichting van de Commissie, ten minste 5 goede redenen vinden die er het bestaan van rechtvaardigden, of nog steeds rechtvaardigen en een oproep moeten zijn voor het voortbestaan ervan. Het is in ieder geval in die zin dat men moet overgaan tot het lezen van artikel 9 van de ordonnantie wanneer dit stelt dat :*”Er wordt een Gewestelijke Ontwikkelingscommissie opgericht, hierna de “Gewestelijke Commissie” genoemd (...)*”

§1. De gemotiveerde adviezen over de basisdossiers en de ontwerpplannen

5. De eerste goede reden om een gewestelijke Commissie op te richten bestond erin aan de Regering een bijzondere bijdrage te bieden bij de procedures van opmaak van de gewestelijke plannen¹. Door de ervaring van de leden waaruit zij bestaat werd de Commissie belast met een opdracht van adviezen, die zij moet verlenen aan de Regering over de ontwerpen van gewestelijke plannen, ongeacht of het gaat om plannen met verordenende waarde – het gewestelijk bestemmingsplan – of plannen met indicatieve waarde – het gewestelijk ontwikkelingsplan. De Commissie werd aldus opgericht in navolging van het voorbeeld van de collaterale adviesraden van de executieve overheid.

1. _____

1. ¹ Het gaat om een deel van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan met een vooral indicatieve en programmagerichte waarde, en anderzijds van het gewestelijk bestemmingsplan, met verordenende en statische waarde.

6. Deze rol van raadgever werd uitgedacht omwille van de doeltreffendheid en het tastbare. De ordonnantie heeft aan de Regering, via de adviezen van de Commissie, inderdaad een reële hulp willen bieden in het proces van goedkeuring van de gewestelijke plannen. Dit verklaart waarom de adviezen rechtstreeks gegeven worden aan de Regering, dat deze gemotiveerd moeten zijn en dat deze geschieden op een bepaald tijdstip in het proces van goedkeuring van het plan - hetzij na openbaar onderzoek en advies van de gemeente en ander adviesorganen wanneer men steeds kan overwegen om er de wijzigingen van de Commissie in op te nemen. De wetgever heeft deze zin voor doeltreffendheid nog verder gedreven waanneer hij, voor de procedure van opmaak van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan en van het gewestelijk bestemmingsplan, voorzien heeft dat de Regering de Commissie op regelmatige wijze zou op de hoogte houden van de voorafgaande studies en haar de resultaten ervan zou mededelen. Deze zelfde zin heeft de wetgever ingegeven om de Commissie, ingevolge deze mededeling, opmerkingen te maken of voorstellen te doen welke zij nuttig acht.

7. Een tweede goede reden voor de oprichting van de Commissie ligt in haar rol voor advies met betrekking tot de stedenbouwkundige reglementering. Afwijkend van de materie van de planning zelf, heeft de wetgever het evenwel nuttig geacht aan de Commissie een adviesrol te geven bij het proces van goedkeuring van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening. Dit ingewikkeld instrument, meer bepaald gelet op het ruim aantal domeinen dat deze behandelt, heeft een even groot belang als de plannen waarvan zonet sprake was, omdat zij in de plaats getreden is van de titels waaruit de bouwverordening van de Brusselse agglomeratie bestond en de indeling van de bouwwerken organiseert.

8. Een derde goede reden voor de oprichting van een gewestelijke Commissie kan men vinden in de raad die zij kan geven ter gelegenheid van de opmaak van de gemeentelijke ontwikkelingsplannen die opgevat werden ten einde de visie van de stad vervat in het Gewestelijk Ontwikkelingsplan, te verduidelijken en aan te vullen. De Commissie komt hier weliswaar niet tussen als collaterale raadgever van de Regering maar als die van de gemeenten vermits iedere gemeente van het Gewest haar gemeentelijk ontwikkelingsplan moet goedkeuren. Er moet evenwel opgemerkt worden dat de procedure voor goedkeuring van de gemeentelijke ontwikkelingsplannen beëindigd wordt door de goedkeuring van de regering en dat de adviezen verleend door de Commissie ook kunnen gebruikt worden door de regering. De Commissie wordt aldus de zogenaamde behoeder van het GewOP vermits zij door haar adviezen tracht de harmonie te bewaren tussen dit gewestelijk plan en de gemeentelijk ontwikkelingsplannen.

§2. De opmerkingen en suggesties inzake de uitvoering of de aanpassing van de plannen en verordeningen voorgelegd aan de Commissie.

9. Een vierde goede reden die de oprichting van de Commissie rechtvaardigt was om de regering te voorzien van een adviesorgaan dat los van de procedures voor opmaak van de plannen en verordeningen, kon opmerkingen en voorstellen doen inzake de opmaak of de aanpassing van deze laatste. In tegenstelling tot de procedures voor opmaak, waar de Commissie niet beschikt over een initiatiefrecht maar genoeg neemt haar rol te spelen op het ogenblik dat de ordonnantie haar aangeeft om die te spelen, ligt de taak het geven van aanbevelingen aan de Regering, die getuigen van een grotere zelfstandigheid van de Commissie. Deze kan zelfs gaan tot het voorstellen van algemene richtlijnen aan de Regering voor de voorbereiding en de opmaak van de ontwikkelingsplannen en gewestelijke bestemmingsplannen en gewestelijke verordeningen.

10. Een debat zou kunnen ontstaan en is zelfs reeds ontstaan binnen de Commissie om te weten of deze bevoegdheid om initiatiefadviezen te verlenen zich zou kunnen uitbreiden tot iedere bepaling, ongeacht of deze wettelijk of verordenend is en betrekking heeft op de planning en ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Waarom dan niet aan de Commissie de mogelijkheid geven een initiatiefadvies uit te brengen over de ontwerpordonnanties wanneer deze betrekking hebben op de planning en de verordeningen waarover de Commissie een advies moet geven? Waarom deze zelfde adviezen niet toelaten over de ontwerpverordeningen inzake deze zelfde onderwerpen? Tegenover deze teleologische interpretatie van de ordonnantie staat een andere striktere interpretatie van de wettekst. Gebaseerd op de vaststelling dat in het administratief recht de bevoegdheden van toepassing zijn en dat die van de Commissie beperkt werden tot de uitvoering en de aanpassing van de plannen en verordeningen die zij moet kennen, wordt de Commissie door deze tweede interpretatie de mogelijkheid ontnomen om gelijkaardige initiatieven te nemen. Het zou een aansporing kunnen zijn tot een hervorming van de bevoegdheden van de Commissie.

§3. De adviezen over alle kwesties inzake de ontwikkeling van het Gewest

11. Een laatste en goede reden om een Gewestelijke Ontwikkelingscommissie op te richten bestond erin om de Regering de mogelijkheid te bieden deze instelling te raadplegen over alle kwesties inzake de ontwikkeling van het Gewest. Dit is in feite heel vanzelfsprekend als men enkel denkt aan de benaming van de Commissie.

Deze bevoegdheid kan maar uitgeoefend worden op vraag van de Regering. Er wordt bijgevolg geen initiatief gelaten aan de Commissie. Overigens is de Regering op geen enkele wijze verplicht om haar te raadplegen. De Commissie speelt hier de rol van onafhankelijk deskundige waarop de Regering een beroep kan doen in het kader van het opstellen van nieuwe normen of voor kwesties die niet rechtstreeks in verband staan met de juridische regeling.

Hoofdstuk II . De samenstelling en de werking van de Commissie

§1. De regels voor de samenstelling

12.De ordonnantie van 29 augustus 1991 bepaalt enkele essentiële regels inzake de samenstelling van de Commissie en voor het overige stelt zij vertrouwen in de Regering om deze aan te vullen. Met betrekking tot deze regels zijn er drie basisprincipes welke alle drie betrekking hebben op de vertegenwoordiging van de Commissie.

Het eerste principe stoelt op de aanwezigheid binnen de Commissie als vertegenwoordiger van verschillende adviesorganen, waarbij de verschillende onderdelen worden in aanmerking genomen. Het tweede principe voorziet de vertegenwoordiging van de gemeenten. Het derde principe legt de aanduiding op van onafhankelijke deskundigen.

13.Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 februari 1993 heeft het aantal leden vastgesteld op achtenveertig waarbij de wijze van samenstelling wordt verduidelijkt; hieronder zijn twaalf onafhankelijke deskundigen, twaalf vertegenwoordigers van de gemeenten en vierentwintig vertegenwoordigers van de adviesorganen (de Economische en Sociale Raad, de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, de Raad voor het Leefmilieu, de Gewestelijke mobiliteitscommissie). Dit aantal is hoog. Het geeft ongetwijfeld de wil weer om in de samenstelling van de Commissie de grote politieke, economische en socio-culturele diversiteit te weerspiegelen van het Gewest; dit om een interdisciplinaire aanpak te waarborgen van de dossiers waarmee de Commissie belast wordt.

§2. De werkwijze

14. Men kan nooit voldoende aandringen op het belang van het opmaakproces van de adviezen door de Commissie. Om deze een groter belang te geven, heeft de ordonnantie van 29 augustus 1991 voorzien dat de adviezen, opmerkingen, suggesties en voorstellen van richtlijnen met eenparigheid van stemmen worden geformuleerd. Het gaat hem evenwel meestal maar om een ingesteldheid, omwille van de opinieverschillen en het groot aantal leden wordt de eenparigheid van stemmen een illusie. De wetgever heeft dit trouwens goed begrepen en getuigt hierbij van goede wil, daar hij overweegt dat bij ontstentenis van eenparigheid het advies bestaat uit de weergave van alle standpunten die tijdens de werkzaamheden worden naar voor gebracht.

15. Het beslissingsproces dat normaal gebaseerd is op de eenparigheid heeft zoals gezegd, snel plaats moeten maken voor het principe van de meerderheid. Om een zekere vertegenwoordiging van de adviezen verleend door de Commissie, te waarborgen werd door het besluit van 4 februari 1993 een aanwezigheidsquorum vastgesteld. Dit quorum werd bepaald op de helft van de leden van de Commissie, terwijl dit kan herleid worden tot een derde ervan in bijzondere gevallen (adviezen over afwijkende bijzondere bestemmingsplannen, adviezen over een onteigeningsplan, adviezen over de gewestelijke stedenbouwkundige verordening). Indien het quorum niet wordt bereikt moet de Commissie opnieuw worden bijeengeroepen binnen de acht dagen en kan dan beslissen ongeacht het aantal aanwezige leden.

Hoofdstuk III. De concrete verwezenlijkingen van de Commissie: een kijk op het verleden en suggesties voor de toekomst.

§1. Het impact van de adviezen van de Commissie op het proces voor goedkeuring van de adviezen en verordeningen

16. Alhoewel op uiteenlopende wijze opgevolgd, zijn de adviezen die verleend worden door de Commissie, ter gelegenheid van de procedures voor opmaak van de gewestelijke plannen, het bewijs van een zeldzame ijver van haar leden en haar secretariaat. Opgesteld aan het eind van een aanzienlijk werk van behandeling en verwerking van duizenden bezwaarschriften, neergelegd tijdens de openbare onderzoeken gehouden in het kader van deze procedures, moeten deze adviezen worden opgesteld binnen een te korte termijn, maar telkens met de bedoeling om

een zo groot mogelijke consensus te bereiken; de Commissie is zich goed bewust dat de kracht van haar adviezen zou tot uiting komen uit de eenparigheid van haar standpunten.

Als bewijs hiervan kan gezegd worden dat het advies dat verleend werd op 29 oktober 1994 over het ontwerp van Gewestelijk Ontwikkelingsplan op zich reeds meer dan honderd dertig bladzijden telde. Bij dit advies komt nog het advies van 16 oktober 1997 ter gelegenheid van de wijziging van het indicatief luik van dit zelfde plan en op 14 juni 2002 een nieuw advies over het tweede ontwerp van Gewestelijk Ontwikkelingsplan. Het geleverde werk beperkt zich evenwel niet tot de verwerking en de behandeling van de resultaten van het openbaar onderzoek en het opstellen van de adviezen zelf. Het omvat tevens een belangrijk voorbereidend luik ter gelegenheid waarvan de Commissie aan de Regering een advies heeft verleend over het ontwerp van vaststelling dat als basis diende voor de opmaak van het nieuw plan.

Net zoals bij het Gewestelijk Ontwikkelingsplan, heeft het gewestelijk bestemmingsplan de Commissie ook de gelegenheid geboden om haar vastberadenheid te tonen bij de wil om te komen tot een gemotiveerd advies over het ontwerpplan dat haar werd voorgelegd na het openbaar onderzoek en de adviezen van de adviesorganen. In werkelijkheid heeft de Commissie zich twee maal moeten uitspreken over een ontwerp van gewestelijk plan – adviezen van 4 maart 1999 en 28 april 2000 – daar het eerste ontwerp door de Regering werd opgegeven. Ook hier stond de Commissie voor een zware opdracht gelet op de termijnen voor de procedure en de duizenden bezwaarschriften die behandeld werden. In dit verband mag men niet uit het oog verliezen dat de ordonnantie van 29 augustus 1991 eist dat de adviezen van de Commissie zouden gemotiveerd zijn, hetgeen een effectieve kennis vereist van alle bezwaarschriften die werden ingediend tijdens het openbaar onderzoek en een motivering die precies genoeg is zodat iedere reclamant een (al dan niet direct) antwoord kan vinden op zijn opmerkingen.

17. Indien de wettelijke eis voor een motivering van de adviezen voor de Commissie meer werk vraagt is dit niettemin een belangrijke waarborg voor een daadwerkelijke aanpak van deze adviezen door de overheden die er moeten over beslissen. Als een advies inderdaad weinig of niet gemotiveerd is zal deze gemakkelijker opgegeven worden of weinig in aanmerking genomen worden. Indien de kwaliteit van de motivering evenwel goed is zullen deze zelfde overheden een andere motivering moeten aan de dag leggen om deze adviezen op te geven. Men kan zelfs hopen – hetgeen trouwens vrij dikwijls voorkomt – dat een goede motivering, door haar overredingskracht – de instemming zal krijgen van de overheden. Een advies, is bijgevolg meer dan een eenvoudige opinie; het gaat om een beredeneerde uitdrukking die zo eenparig mogelijk moet zijn.

18. Dit belangrijk werk over de gewestelijke plannen moet evenwel niet de andere adviezen – die talrijker zijn – in de schaduw plaatsen die verleend werden in de loop van de opmaak van de gemeentelijke ontwikkelingsplannen en van het proces voor goedkeuring van afwijkende bijzondere bestemmingsplannen. Niet minder dan negentien adviezen werden aldus, gedurende vier jaar, verleend over de basisdossiers en ontwerpen van gemeentelijke ontwikkelingsplannen, terwijl in de loop van zeven jaar twintig adviezen werden verleend over ontwerpen van afwijkende bestemmingsplannen...

19. Om volledig te zijn moet men nog het werk vermelden die door de Commissie werd verricht om aan de Regering niet minder dan drie opeenvolgende adviezen te bezorgen – adviezen van 25 september 1997, 18 mei 1998 en 22 februari 1999 met betrekking tot titels uit de gewestelijke stedenbouwkundige verordening.

§ 2. Verbetering van het werk van de Commissie

20. Zoals iedere adviesinstelling, heeft de gewestelijke Commissie te kampen met diverse moeilijkheden. Dit kan niet ontkent worden. Men hoeft hier niet te spreken over de aanwezigheidsspanningen die worden toegekend aan de leden van de Commissie of de financiële middelen die haar worden ter beschikking gesteld. Veel ernstiger zijn de problemen die ontstaan door de afwezigheid van sommigen van haar leden. Het besluit van de Regering inzake de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie had voorzien dat de Regering de leden kon uitsluiten die afwezig waren op meer dan drie opeenvolgende zittingen van de Commissie, tenzij deze over een geldige uitleg beschikten. Helaas werd deze bepaling nooit toegepast, zodat de regelmatig aanwezige leden de gevolgen moeten dragen van dit absentisme, omwille van de moeilijkheid, of de onmogelijkheid om het vereist quorum te bereiken bij de goedkeuring van gemotiveerde adviezen. Hierdoor diende de Commissie bijna systematisch haar leden opnieuw bijeen te roepen.

Hoe kan men dergelijke toestand oplossen? Zonder een beslissing te willen nemen in deze zaak, kunnen evenwel verschillende oplossingen worden voorgesteld. Een vermindering van het aantal leden, de daadwerkelijke toepassing van het verplicht ontslag, de invoering van een mechanisme van vervanging of nog een versoepeling van de regels van het quorum.

21. Een andere moeilijkheid is ontstaan uit de korte termijn waarover de Commissie beschikt om haar gemotiveerde adviezen te verlenen over de basisdossiers en de ontwerpplannen. Daar zij voor de aanzienlijk hoeveelheid bezwaarschriften stond die werden ingediend tijdens het openbaar onderzoek over het GBP, beschikte de Commissie maar over

een termijn van zestig dagen om zich uit te spreken. Waarom niet denken aan een verlenging van die termijn met dertig dagen, en deze laten lopen vanaf de officiële ter beschikkingstelling van de adviesinstellingen en de gemeenten, zodat de globale termijn van de procedure voor de opmaak van het plan er niet door verlengd wordt. Men zou ook kunnen denken aan ene verlenging van termijnen wanneer deze samenvallen met perioden van schoolvakantie, zoals dit voorzien is voor de perioden van de behandeling van aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen.

22.Tenslotte heeft de Commissie zich onlangs vragen gesteld bij de omvang van haar opdrachten, zich de vraag stellend of het niet gepast zou zijn om haar eveneens te raadplegen voor alle ontwerpen van ordonnantie of besluit die betrekking heeft op haar eigen bevoegdheden, evenals op de materies waarover zij een advies moet geven. De Commissie heeft aldus de incoherentie vastgesteld die deze adviesbevoegdheid niet voorzien was daar waar andere teksten dit wel hebben voorzien ten gunste van andere adviesinstellingen en, in het bijzonder, voor de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Bij wijze van besluit : ad multos annos...

23.Tijdens haar 10-jarig bestaan is de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie naar voor gekomen als een adviesorgaan die erover gewaakt heeft om, binnen de voorwaarden die haar door de ordonnantie van 29 augustus 1991 werden toegewezen, haar wettelijke opdrachten te vervullen. Door de uitgebreidheid, de diversiteit en de kwaliteit van het geleverde werk heeft zij ook haar stempel gedrukt bij de opmaak van de gewestelijke en gemeentelijk plannen die de recente toekomst van het Gewest bepaald hebben.

Aldus heeft de Commissie, in haar adviezen en handelingen, haar zorg voor een harmonische ontwikkeling van het gewestelijke grondgebied kunnen verwezenlijken. In haar drang om het juiste evenwicht te vinden tussen de tegenstellende belangen die, noodzakelijkerwijs, het proces doorkruisen van de ruimtelijke ordening, heeft de Commissie aldus op een aanzienlijke wijze kunnen bijdragen tot een doeltreffende en, laat ons hopen, duurzame planning. Niemand kan inderdaad ontkennen dat de Commissie een centrum is waar de spanningen worden ontkracht, waardoor tenslotte de essentiële kwesties van de gewestelijke ontwikkeling op de voorgrond treden.

Het is bijgevolg wenselijk dat zij, in de komende jaren, haar opdrachten kan voortzetten en uitbreiden, in een goede verstandhouding met de overheden van de regering en de socio-economische en culturele middens van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.