



ADVIES

Ontwerp van Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling

20 februari 2014

Aanvrager	Minister-Voorzitter Rudi Vervoort
Aanvraag ontvangen op	15 december 2013
Aanvraag behandeld door	Plenaire commissie
Aanvraag behandeld op	21 januari 2014 - 10 februari 2014
Advies uitgebracht door de plenaire zitting van	20 februari 2014

Vooraf

De Raad verheugt zich erover een advies te kunnen uitbrengen over het ontwerp van gewestelijk plan voor duurzame ontwikkeling (GPDO), een instrument van planning op middellange en lange termijn voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hij heeft trouwens reeds adviezen uitgebracht over een aantal elementen van dit GPDO¹.

De Raad is er zich terdege van bewust dat de opstelling van dit ontwerp van GPDO het resultaat is van een lang proces van inventarisatie, reflectie, onderhandelingen, compromissen... waarvoor heel wat menselijke en financiële middelen werden ingezet. De omvang van deze werkzaamheden verklaart gedeeltelijk de termijn die noodzakelijk is geweest vooraleer de sociaaleconomische actoren van het Gewest over dit document werden geraadpleegd.

De Raad betreurt evenwel dat het einde van deze termijn samenvalt met het einde van de legislatuur. De definitieve versie van het GPDO zal niet worden goedgekeurd door de huidige Regering. Hij stelt zich dan ook vragen over de toekomst van dit ontwerp van GPDO na de gewestverkiezingen op 25 mei eerstkomende : wat zal er gebeuren met het document ? Zal het misschien volledig worden herzien ?

Deze context, de omvang van het document en de korte termijn waarin om zijn advies werd gevraagd stellen de Raad niet in de mogelijkheid om over te gaan tot een diepgaande en pertinente analyse van de hele tekst. De hierna geformuleerde beschouwingen hebben dan ook een algemene strekking. Het gebrek aan een advies van de Raad over elk van de prioriteiten moet worden gezien als een gevolg van het gebrek aan tijd om over te gaan tot een grondige analyse van het document.

De Raad wenst bovendien te onderstrepen dat dit advies uitsluitend betrekking heeft op het ontwerp van tekst zoals het hem is voorgelegd, zowel qua vorm als qua inhoud. Indien deze tekst ingevolge de resultaten van de verkiezingen wordt gewijzigd, dan wenst de Raad hierover te worden ingelicht en behoudt hij zich het recht voor om zijn advies aan te passen.

Advies

1. Algemene beschouwingen

1.1 Visie van het stadsproject van de sociale gesprekspartners

De Raad is van oordeel dat het GPDO moet zorgen voor een juist evenwicht tussen de nood aan de ontwikkeling van een duurzaam model, dat aandacht heeft voor de endogene economie en streeft naar een herlokalisatie van de economie ten gunste van de werknemers door hen goede arbeidsomstandigheden te bieden, enerzijds, en de wil om de internationale aantrekkingskracht van Brussel te versterken en een economie te ontwikkelen die gebaseerd is op kennis, innovatie en diensten met een hoge toegevoegde waarde, anderzijds.

De Raad herinnert aan zijn standpunt over het ontwerp van GBP : « *Een stadsgewest dat kampt met schaarste aan beschikbare ruimte, dat meer dan 714.000 arbeidsplaatsen telt, waarvan er meer dan 370.000 ingenomen worden door inwoners van Vlaanderen en Wallonië, dat enkel kan rekenen op de personenbelasting van zijn inwoners, kan redelijkerwijs niet beslissen om van de groei van de*

¹ Het geheel van de adviezen van de Raad kunnen worden geraadpleegd op zijn website : www.esr.irisnet.be.

productieve economische activiteit zijn enige operationele doelstelling te maken. Anderzijds zou een gewest zonder (mogelijkheden tot) productieve economische bedrijvigheid al snel ten dode opgeschreven zijn ». Dat is de reden waarom **de Raad** erop aandringt dat de industriële en/of productieve activiteiten, die niet verenigbaar zijn met woongelegenheden en geen concentratie kunnen ondergaan, niet uit het oog zouden worden verloren.

Om de verwezenlijking mogelijk te maken van woongelegenheden met een sociaal oogmerk en van toereikende collectieve voorzieningen in gebieden waar deze het meest nodig zijn, wenst **de Raad** bovendien dat de overheid een toereikende grondbeheersing zou waarborgen.

Opdat de sociale gemengdheid binnen de wijken zou kunnen worden bevorderd, vraagt **de Raad** dat de beleidsvoeringen op het vlak van stadsvernieuwing gepaard zouden gaan met sterke maatregelen die ruimte voorzien voor sociale en gemiddelde huisvesting, zowel in de achtergestelde wijken als bij de wijkcontracten, om zo met name te voorkomen dat kansarme bevolkingsgroepen het slachtoffer van deze beleidsmaatregelen zouden zijn.

Om de openbare investeringen te bevorderen die noodzakelijk zijn voor het collectief welzijn, vindt **de Raad** dat er met een denkproces moet worden gestart over de invoering van een mechanisme waardoor een gedeelte van de meerwaarde, die wordt gecreëerd bij wetswijzigingen die een toename van de waarde van gronden meebrengen (bijvoorbeeld wanneer de bestemming van zones voor industrie wordt gewijzigd om er ook de bouw van woningen mogelijk te maken) kan worden verkregen. Hij is van oordeel dat deze mogelijkheid enkel mag worden overwogen in het kader van een proces waarbij er wordt nagedacht over het stelsel van stedenbouwkundige lasten dat momenteel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in voege is.

1.2 Prioriteiten en fasering

De Raad beschouwt dit ontwerp van GPDO als een soort van inventaris met een groot aantal prioriteiten en maatregelen bestemd voor de verwezenlijking van een hoofdstedelijk stadsgewest op middellange (2020) en lange termijn (2040). De maatregelen bestrijken het volledig beleid waarvoor het Gewest bevoegd is en gaan zelfs verder door materies te behandelen met een aanzienlijke impact op het Gewest maar die niet tot zijn bevoegdheid behoren.

Deze wil om zo breed mogelijk te werken toont soms zijn beperkingen en laat niet toe om over een duidelijke visie te beschikken van het geheel van de maatregelen. Dit is des te meer het geval omdat sommige prioriteiten/doelstellingen/acties... zowel in het eerste gedeelte over het stadsproject als in het tweede gedeelte voorkomen dat is gewijd aan het sectoraal beleid ten dienste van de duurzame ontwikkeling. Sommige maatregelen, die zijn uitgewerkt op een bepaald gebied, kunnen in conflict treden met deze op een ander gebied. **De Raad** vindt dat men dit soort valstrikken moet vermijden om een coherent project van hoofdstedelijk stadsgewest op te bouwen.

Gelet op de beperkte budgettaire middelen zullen alle bepaalde prioriteiten bovendien niet kunnen worden gerealiseerd. Dat is de reden waarom **de Raad** het onontbeerlijk acht dat de maatregelen, waarmee de werkzaamheden moeten worden aangevat, op een meer nauwkeurige wijze onder het geheel van de geformuleerde maatregelen worden bepaald. De maatregelen die worden weerhouden, moeten een vermenigvuldigend effect hebben, de problemen zo vroeg mogelijk aanpakken en gebaseerd zijn op het duurzaamheidsbeginsel dat aan de basis ligt van het hele ontwerp. De sociale, economische en milieuaspecten moeten bijgevolg wel degelijk aanwezig zijn.

De Raad benadrukt dat de budgettering van de prioriteiten en acties aanbevolen in het GPDO niet is opgenomen in het ontwerp, noch voor de ontvangsten, noch voor de uitgaven. Wat betreft de uitgaven, en bij gebrek aan een nauwkeurige becijfering, zou een eerste stap kunnen zijn dat men een idee heeft van de budgettaire massa die moet worden besteed. Wat betreft de ontvangsten, welnu deze zou men daarentegen op correcte en volledig transparante wijze moeten bepalen. **De Raad** verdedigt het idee van een harmonisatie van de lokale belastingen aan de hand van een compensatieformule op gewestelijke basis.

De Regering moet bijgevolg bepaalde keuzes maken en zich concreter tonen wat betreft de manier om de prioriteiten te verwezenlijken (precieze en meetbare doelstellingen, evenals een beschrijving van de menselijke en financiële middelen die moeten worden ingezet, en *in fine* een tijdschema wat betreft de implementering van de weerhouden beleidsmaatregelen). **De Raad** vraagt dat de Regering zich ambitieus zou opstellen, zich niet zou beperken tot gewone vaststellingen en de kansen zou aangrijpen die zich voordoen.

1.3 Coherentie en overleg

1.3.1 Ruimtelijke coherentie

De Raad verheugt zich erover dat de ruimte, die in aanmerking wordt genomen voor de verwezenlijking van dit ontwerp van GPDO, zich verder uitstrekt dan de 19 Brusselse gemeenten. Het is immers de hoofdstedelijke zone die een referentiekader moet vormen dat structuur geeft aan het gewestelijk beleid. Talrijke gebieden, die essentieel zijn voor de ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, evolueren in een zone die de grenzen van het Gewest overschrijdt. **De Raad** wenst aan te stippen dat het hoofdstedelijk kader niet betekent dat er geen specifieke benadering van het Gewest noodzakelijk zou zijn. Integendeel, Brussel moet zijn toekomst bepalen in functie van de realiteit op zijn grondgebied.

In dit opzicht benadrukt **de Raad** dat het van belang is dat de gemeenten zich de richtlijnen van dit GPDO eigen maken.

1.3.2 Coherentie en intraregionaal overleg

De Raad vindt het positief dat dit ontwerp van GPDO met name gebaseerd is op een geheel van bestaande plannen en programma's die het gewestelijk overheidsbeleid moeten oriënteren en omkaderen.

Hij wijst op de noodzakelijke complementariteit van deze verschillende elementen en, bijgevolg, op de permanente dialoog die moet worden gevoerd door de verschillende ontwerpers en actoren van deze instrumenten. Zonder deze dialoog zullen de gevoerde beleidsmaatregelen tot incoherenties en onverenigbaarheden leiden bij hun uitvoering. Dit zal nutteloze uitgaven van menselijke en financiële middelen meebrengen. **De Raad** vraagt daarom dat de opname van de plannen en programma's in dit ontwerp van GPDO zo verfijnd en zo expliciet mogelijk zou zijn en dat de weerhouden maatregelen zo duidelijk mogelijk zouden worden bepaald.

De Raad benadrukt dat er behalve deze plannen en programma's een hele Brusselse wetgeving bestaat en dat ook hiermee rekening moet worden gehouden bij het voeren van de beleidsmaatregelen die zijn voorzien in het ontwerp van GPDO.

De Raad heeft bovendien de indruk dat het ontwerp van plan sommige elementen voorstelt als zijnde nieuw, terwijl deze in werkelijkheid reeds van toepassing zijn en/of worden verwezenlijkt.

1.3.3 Coherentie en interregionaal overleg

Gelet op de sociaaleconomische invloed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onderstreept **de Raad** dat er bij de opstelling van beleidsmaatregelen een dialoog moet worden gevoerd tussen de gewesten, zelfs al bestaat hiertoe geen enkele wettelijke verplichting.

Hij betreurt dat er met de twee andere gewesten over dit ontwerp van GPDO stroomopwaarts geen grondiger overleg is gevoerd. **De Raad** vindt dat het gewest tenminste op concrete en duidelijke wijze de prioriteiten/doelstellingen moet selecteren die een bijdrage van de beide andere gewesten en/of gemeenschappen vereisen. Vervolgens moet door de gefedereerde entiteiten over de verschillende prioriteiten worden onderhandeld met het oog op de verwezenlijking ervan.

1.4 Governance

De Raad stelt vast dat een van de nieuwheden van dit ontwerp van GPDO de aanwezigheid is van een hoofdstuk gewijd aan governance en stedelijk burgerschap. De opname van deze twee begrippen in het ontwerp van GPDO is een goede zaak. Deze moeten bovendien transversaal zijn wat betreft het hele ontwerp van GPDO. Dat is de reden waarom **de Raad** aanbeveelt om deze niet op te nemen in dit hoofdstuk in het tweede gedeelte van het ontwerp, in de mate waarin dit gedeelte gewijd is aan het sectoraal beleid ten dienste van de duurzame ontwikkeling. Van het hoofdstuk over governance moet bijgevolg een afzonderlijk gedeelte worden gemaakt.

Gelet op het belang van dit hoofdstuk wenst **de Raad** de volgende punten te verduidelijken :

1.4.1 Sociaal overleg

Als belangrijkste sociaaleconomisch overlegorgaan van het Gewest dringt **de Raad** in het bijzonder aan op de plaats en de rol van de Raad en van de sociale gesprekspartners bij de opstelling en verwezenlijking van dit ontwerp van GPDO : het sociaal overleg moet een van de basiselementen zijn van dit ontwerp. Welnu, in de huidige toestand van het ontwerp van tekst meent **de Raad** te weinig aanwezig te zijn. Hij wil immers een actieve partner zijn bij de opstelling, verwezenlijking, opvolging en evaluatie van dit gewestelijk plan voor duurzame ontwikkeling.

De Raad herinnert er tevens aan dat de Brusselse sociale gesprekspartners voorstanders zijn van een geïntegreerd beheer van de materies die aan Brussel worden overgedragen in het kader van de Zesde Staatshervorming, evenals van een paritair beheer van de ION. Dit moet het specifiek karakter bewaren van deze materies en de verwezenlijking van deze nieuwe financiële stromen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest optimaliseren doorheen een geconsolideerde budgettaire programmatie.

Hij dringt er bovendien op aan dat de aanwezigheid van de sociale gesprekspartners in de nieuwe platformen van Brusselse governance zou gewaarborgd zijn.

1.4.2 Stedelijk burgerschap

Bij de lezing van dit hoofdstuk stelt **de Raad** zich vragen omtrent de manier waarop de Regering de betrokkenheid van de burgers zal verhogen en hen zal toelaten om deel te nemen aan de bouw van hun stadsgewest. Immers, men spreekt over de oprichting van een expertisepool inzake participatie maar zonder hiervan de modaliteiten te bepalen.

1.4.3 Zesde Staatshervorming

De Raad wenst te onderstrepen dat de implementering van het GPDO - gedeeltelijk - tegelijkertijd met de bevoegdheidsoverdrachten zou geschieden die zijn voorzien in de Zesde Staatshervorming. **De Raad** vraagt dat deze hervorming en de gevolgen ervan voor het Gewest (bevoegdheden en financiering) zo snel mogelijk zouden worden opgenomen en in aanmerking zouden worden genomen in het GPDO.

1.4.4 Evaluatie

De Raad verwelkomt het feit dat dit ontwerp van tekst - in tegenstelling tot de andere GewOP - het voorwerp uitmaakt van een evaluatie van de milieueffecten. Om het duurzaamheidsbeginsel te respecteren (drie pijlers : economisch, sociaal en milieu) dat de rode draad wil zijn van dit ontwerp van plan, acht **de Raad** het evenwel gepast dat er ook een evaluatie van de sociaaleconomische impact zou worden verricht.

De Raad dringt erop aan dat de maatregelen, die in het GPDO zullen worden overwogen, het voorwerp zouden uitmaken van regelmatige en globale evaluaties *ex ante* en *ex post*, en dat deze ter advies zouden worden bezorgd aan de sociale gesprekspartners. De evaluatie op middellange termijn moet toelaten om de prioriteiten op langere termijn desgevallend aan te passen.

*
* *