



ADVIES

**Ontwerp van ordonnantie betreffende
het Brussels planningsbureau**

&

**Ontwerp van ordonnantie tot wijziging
van de ordonnantie van 20 juli 2005
betreffende de Maatschappij voor de
verwerving van vastgoed en tot
oprichting van de Maatschappij voor
stedelijke inrichting**

20 november 2014

Aanvrager	Minister-Voorzitter Rudi Vervoort
Aanvraag ontvangen op	14 oktober 2014
Aanvraag behandeld door	Commissie Ruimtelijke Ordening - Mobiliteit en Commissie Economie - Werkgelegenheid - Financiën - Fiscaliteit
Aanvraag behandeld op	20 oktober en 4 november 2014
Advies uitgebracht door de plenaire zitting van	20 november 2014
Opmerking	Termijnverlenging toegekend

Vooraf

Het regeerakkoord 2014-2019 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorziet, met het oog op een grotere doeltreffendheid, met name een rationalisatie van de structuren inzake ruimtelijke ordening. Beide ontwerpen van ordonnantie, die aan de Raad zijn voorgelegd, verwezenlijken deze verbintenis.

Het ontwerp van ordonnantie betreffende het Brussels planningsbureau (BPB) streeft ernaar, de overheidsactoren belast met de sociaaleconomische kennis en de territoriale planning te Brussel in een nieuwe overheidsstructuur te verenigen. Het Brussels planningsbureau, ION van het type B werd hiertoe opgericht.

Het ontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 20 juli 2005 betreffende de Maatschappij voor de verwerving van vastgoed en tot oprichting van de Maatschappij voor stedelijke inrichting (MSI) streeft ernaar, een openbare ontwikkelingsoperator op te richten die belast zal zijn met de verwezenlijking van de strategische keuzes inzake ontwikkeling door de aankoop en ontwikkeling van gronden. De Maatschappij voor stedelijke inrichting, de voormalige Maatschappij voor de verwerving van vastgoed (MVV), waarvan de maatschappelijke doelstelling en de beheersorganen werden uitgebreid, zal deze rol op zich nemen.

Op 20 oktober 2014, tijdens een gezamenlijke zitting van de leden van de Commissie Economie - Werkgelegenheid - Financiën - Fiscaliteit en van de Commissie Ruimtelijke Ordening - Mobiliteit van de ESRBHG en van de leden van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie, heeft een vertegenwoordigster van de Minister-Voorzitter beide ontwerpen van ordonnantie voorgesteld en op vragen geantwoord.

Advies

Het advies van **de Raad** wat betreft deze hervorming van de overheidsstructuren op het vlak van ruimtelijke ordening omvat drie delen.

Het eerste gedeelte buigt zich vanuit een algemeen oogpunt over het eigenlijke beginsel van deze hervorming.

Het tweede gedeelte bevat beschouwingen wat betreft het Brussels planningsbureau dat wordt belast met het strategische luik.

Het derde gedeelte is gewijd aan de beschouwingen betreffende de Maatschappij voor stedelijke inrichting die wordt belast met het operationele luik.

1. Algemene beschouwingen

Er is bepaald in de Brusselse gewestelijke beleidsverklaring (GBV) dat « *visie een noodzakelijke voorwaarde voor stedelijke ontwikkeling vormt. Zodra deze is uitgewerkt, zijn er middelen nodig om haar ten uitvoer te brengen. Het is immers essentieel om, uitgaande van de stedelijke context en de prognosegegevens, de initiatieven te bepalen die op korte, middellange en lange termijn nodig zijn en om het optreden van alle openbare actoren te coördineren, zodat ze in synergie kunnen werken ondanks de institutionele complexiteit die kenmerkend kan zijn voor de Brusselse context* ».

De twee ontwerpen van ordonnantie, die aan **de Raad** zijn voorgelegd, realiseren dit voornemen van de Regering. De globale visie moet immers uitgaan van verschillende coherente gegevens (statistieken, studies, enz.) en van de gezamenlijke expertise van de verschillende actoren. De verwezenlijking van de strategische en reglementaire oriëntaties, die zullen voortvloeien uit deze betere kennis van de sociaaleconomische realiteit, moet worden vergemakkelijkt.

De Raad onderschrijft de noodzaak om deze globale visie te ontwikkelen door betere synergiën en een grotere samenwerking van de verschillende gewestelijke actoren op het gebied van ruimtelijke ordening.

Wat betreft de voorgestelde methodologie om tot deze globale visie te komen en deze toe te passen, formuleert **de Raad** daarentegen de volgende vragen en beschouwingen.

1.1 Verband tussen de twee luiken van de hervorming

De GBV heeft het over een territoriaal platform met twee verschillende entiteiten : « *Om deze coördinatie te bewerkstelligen, is het nodig de beide structuren fysiek dicht bij elkaar te brengen op eenzelfde locatie en een coördinatie- en overlegplatform voor de twee structuren op te richten* ». **De Raad** stelt vast dat de beide ontwerpen van ordonnantie niet uitdrukkelijk melding maken van dit verband dat moet bestaan tussen het strategische luik (BPB), enerzijds, en het operationele luik (MSI), anderzijds. Welnu, **de Raad** is van oordeel dat de aaneenkoppeling van beide essentieel is indien men aan deze hervorming zin wil geven.

Bij de voorstelling van de twee ontwerpen van ordonnantie aan de leden van **de Raad** heeft de vertegenwoordigster van de Minister-Voorzitter uitgelegd dat de coördinatie tussen beide entiteiten in werkelijkheid gebeurt op het niveau van de projecten : het betreft hier een logica van projectbeheer. **De Raad** verwondert zich erover dat deze logica werd weerhouden vermits het doel van de hervorming erin bestaat, een globale en strategische visie te ontwikkelen van de territoriale ontwikkeling. De coördinatie dient bijgevolg eerder te gebeuren op een hoger niveau dan dat van individuele projecten. **De Raad** stelt bovendien vast dat er geen melding wordt gemaakt van deze logica van projecten in de teksten die hem zijn voorgelegd.

1.2 Budget

De Raad stelt vast dat er geen enkele informatie wordt verstrekt over de begrotingsimpact van deze hervorming. **De Raad** is nochtans van oordeel dat deze hervorming budgettaire gevolgen zal hebben inzake infrastructuur (fysieke toenadering) en personeel (wijziging van statuut, uitbreiding van het personeelskader?, ...), ook al zullen er schaalbesparingen kunnen worden verricht.

1.3 Regeringscommissarissen

De Raad stelt zich vragen bij de rol van de regeringscommissarissen. Immers, zowel in het beheerscomité van het BPB als in de raad van bestuur van de MSI wordt de Regering vertegenwoordigd door 8 leden op 12. **De Raad** ziet niet in hoe een regeringscommissaris bij de Regering beroep zou aantekenen tegen een beslissing die deze laatste zelf heeft genomen via haar vertegenwoordigers.

2. Algemene beschouwingen betreffende het Brussels planningsbureau

Aan het Brussels planningsbureau worden drie opdrachten toevertrouwd, en voor elke opdracht is er een directie voorzien :

- opvolging, verwerking, analyse en coördinatie van de inzameling van de gegevens van het Gewest - Directie statistiek en analyse (artikelen 3 en 4§1) ;
- voorbereiding van de reglementaire en strategische opdrachten inzake territoriale planning - Directie territoriale planning (artikelen 3 en 4§2) ;
- bijdragen tot het gewestelijk grondbeleid - Directie onroerend erfgoed (artikelen 3 en 4§3).

Tijdens de hoorzitting heeft de vertegenwoordigster van de Minister-Voorzitter bovendien verduidelijkt dat de realisatie van vooruitlopende gegevens verzekerd zou zijn.

2.1 Opdrachten van het Brussels planningsbureau

2.1.1. Statistieken en analyse van gegevens

De Directie statistiek en analyse omvat twee entiteiten : het BISA en een dienst die de verschillende sectorale observatoria groepeerd.

Wat betreft de groepering van de verschillende observatoria, is **de Raad** zich ervan bewust dat een transversale visie van alle gegevens in verband met ruimtelijke ordening onontbeerlijk is om tot een globale visie te komen.

De Raad kan evenwel niet instemmen met het ontnemen aan de ION en het Bestuur van hun respectievelijk controle- en analyse-instrument : de « verwijdering » van de sectorale observatoria uit hun huidige onthaalstructuur dreigt uit te monden in een minderwaarde voor elkeen ervan. Er moet een sterke band blijven bestaan tussen het observatorium en de instelling waaruit het afkomstig is, *a fortiori* en desgevallend met inbegrip van haar beheerscomité.

De Raad is bijgevolg van oordeel dat een versterking van de samenwerking tussen deze verschillende observatoria zich wel degelijk opdringt maar dat deze niet noodzakelijkerwijs moet worden bekomen door een fysieke toenadering.

De Raad stelt daarom de volgende wisseloplossing voor : deze synergie zou kunnen worden bereikt door een instituut voor statistiek (het BISA) te behouden, dat voldoet aan de Europese voorschriften, waarbij de observatoria en planningsbureaus kort bij hun informatiebron worden gelaten, maar waarbij er overeenkomsten worden gesloten op het vlak van dialoog, partnerships en systematische uitwisselingen van informatie waarvan het BPB de kern zou vormen. Het BPB zou regelmatig alle actoren, die gegevens voortbrengen en analyseren, samenbrengen (met inbegrip van de universiteiten).

De oprichting van een portaalsite voor gewestelijke databanken (die tegelijkertijd alle beschikbare cijfergegevens (met inbegrip van de FOD) maar tevens alle studies zou samenbrengen, met inbegrip van de producties van de verschillende bureaus en observatoria) lijkt in dit opzicht een onontbeerlijk element voor een doeltreffend en coherent beheer van de gegevens.

Dat zou eveneens toelaten om de band te behouden tussen de operationele taken en deze wat betreft de inzameling van informatie. De interdependentie ervan vormt in de ogen van **de Raad** een waarborg voor doeltreffendheid en betrouwbaarheid.

Bovendien wenst **de Raad** dat de transversale visie die de Regering aanbeveelt, tot de grootstedelijke dimensie wordt uitgebreid. Dit houdt samenwerkingsakkoorden met de andere machtsniveaus in.

2.1.2. Voorbereiding van de reglementaire en strategische opdrachten van de territoriale planning

Een gedeelte van deze opdracht zal worden overgenomen door de huidige Directie studie en planning van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel (GOB) en een gedeelte van het Agentschap voor territoriale ontwikkeling (ATO). **De Raad** is van oordeel dat het ontwerp van ordonnantie niet voldoende duidelijk is over de opdrachten van het ATO die worden overgedragen aan de nieuwe Directie voor territoriale ontwikkeling van het BPB. **De Raad** vraagt zich af welk lot de opdrachten en het personeel die niet naar het BPB werden overgeheveld, zijn beschoren.

2.1.3. Gewestelijk grondbeleid

De Raad stelt zich vragen bij de keuze om in het BPB een aantal opdrachten van de Grondregie op te nemen. Het betreft immers niet dezelfde dan de twee andere opdrachten toevertrouwd aan het BPB.

De Raad oordeelt dat het gepaster zou zijn om alle aspecten van de (openbare en private) gronden en onroerende goederen op te nemen in één en dezelfde structuur, dit met het oog op een optimalisering van het gebruik van de middelen (bijvoorbeeld door het begrip van tijdelijke bezetting van sommige goederen of gronden te voorzien...).

Door een fusie van de huidige MVV en de gewestelijke Grondregie in haar geheel zou de Regering zich voorzien van een instrument voor het beheer van de grondreserves die het Gewest als dusdanig toebehoren. In een dergelijk kader dient men echter na te gaan of de kwestie van de publieke goederen binnen een gedeconsolideerde structuur mogelijk is.

2.2 Voogdij over het Bureau

Artikel 5 van het ontwerp van ordonnantie preciseert dat de voogdij over het BPB toekomt aan de Minister-Voorzitter.

Wat betreft de toekomst, is **de Raad** van mening dat deze voogdij eveneens moet worden gedeeld met de minister(s) bevoegd voor ruimtelijke ordening en stedenbouw. De ordonnantie moet in die zin worden aangepast.

2.3 Beheerscomité (zie artikel 13 §2)

De Raad verheugt zich over het feit dat de sociale gesprekspartners stroomopwaarts van de beslissingen van de Regering inzake territoriale ontwikkeling worden geraadpleegd.

Teneinde een vertegenwoordiging van al zijn componenten in dit beheerscomité te garanderen, vraagt **de Raad** dat er 3 vertegenwoordigers van de representatieve werkgeversorganisaties en 3 vertegenwoordigers van de representatieve werknemersorganisaties zouden worden voorzien (i.p.v. 2 en 2).

De Raad stelt zich bovendien vragen bij de gepastheid om een aantal onafhankelijke deskundigen op te nemen in het beheerscomité.

2.4 Vormbeschouwingen

De Raad stelt vast dat artikel 8 voorziet dat de taalkundige verhouding 1/3-2/3 is. Hij vestigt evenwel de aandacht op het feit dat in de artikelsgewijze bespreking wordt gesproken van taalpariteit. Hij vraagt dan ook dat dit zou worden aangepast.

De Raad vraagt zich bovendien af of de taalkundige regels die zijn voorzien voor de leidende ambtenaar, de adjunct-leidende ambtenaar, de voorzitter en de vicevoorzitter van het beheerscomité moeten worden opgenomen in de ordonnantie.

De Raad heeft vastgesteld dat het ontwerp van ordonnantie nog bepaalde fouten bevat :

- in artikel 10 moet worden verwezen naar artikel 7 en niet naar artikel 7.3.
- gaat het in artikel 28 niet over artikel 9, §2, 4°, eerder dan over artikel 9, 4^{de} alinea, 3° ?
- artikel 29 verwijst naar artikel 25, §5 van het BWRO; welnu, in dat artikel wordt geen melding gemaakt van het Bestuur.
- In artikel 32 moet « Bureau bruxellois du planification » worden vervangen door « Bureau bruxellois de la planification ».

3. Algemene beschouwingen betreffende de Maatschappij voor stedelijke inrichting

3.1 Deconsolidatie en operationalisering

De Raad herinnert eraan dat de MVV in 2005 werd opgericht om goederen te verwerven die toebehoorden aan de NMBS. Hierbij werd overgegaan tot een deconsolidatie om een gewestelijke schuldenopbouw te vermijden. Deze deconsolidatie impliceerde de oprichting van een entiteit met een nogal grote onafhankelijkheidsgraad die het zou toelaten om te beschouwen dat haar schulden buiten de begrotingsperimeter liggen, in de zin van het Europese SEC 1995.

Eurostat, dat inmiddels is overgestapt op de norm SEC 2010, heeft het vandaag voorzien op deze montage, waarvan de gewesten en gemeenschappen - en ongetwijfeld eveneens de federale overheid - gebruik hebben gemaakt. **De Raad** roept het Gewest dan ook op tot de grootste voorzichtigheid vermits het ontwerp van ordonnantie uitwijst dat een van de parameters betreffende de deconsolidatie niet lijkt te worden nageleefd, in het bijzonder door de opname van een meerderheid aan « vertegenwoordigers van de ministers » (8 op 12) in de Raad van bestuur van de MVV. Het paritair model van Citydev, dat eveneens gedeconsolideerd is, lijkt daarentegen beter in staat te zijn om deze onafhankelijkheidsgraad te vrijwaren die wordt verlangd door Europa.

Een snellere en minder ingewikkelde oplossing zou er volgens **de Raad** in bestaan, over te gaan tot een strategische en operationele toenadering (die op termijn zou uitmonden in een fusie) tussen de huidige MVV en Citydev. Immers, beide instellingen zijn vandaag gedeconsolideerd. Citydev bezit een gedeelte van het kapitaal van de MVV, en de MVV heeft terreinen verworven die moeten worden ontwikkeld om er ondernemingen en inwoners onder te brengen in gemengde wijken. **De Raad** is van mening dat Citydev beschikt over interne bekwaamheden, menselijke middelen en een relevante

ervaring inzake grondbeheer, de ontwikkeling van vastgoedprojecten en de samenwerking met andere operatoren (BGHM, GIMB, Haven van Brussel...) die zou toelaten om geen nieuwe instelling op te richten en geen aanzienlijke bijkomende kosten te veroorzaken.

In een dergelijk model zal de Regering :

- dit orgaan de opdracht toevertrouwen om een inventaris op te maken van de eigendommen die toebehoren aan alle Instellingen die onder de bevoegdheid van het Gewest vallen (en indien de politieke bereidheid groot genoeg is, aan de gemeenten, de OCMW's, OVM's, ...);
- dit orgaan belasten met de opvolging van de handelingen met betrekking tot de toepassing van het voorkeepsrecht;
- dit orgaan eveneens de opdracht geven om over te gaan tot de sturing van elke nieuwe verwerving door het Gewest of door één van de organen waarover het de voogdij heeft; deze sturing moet er vooral toe leiden dat er wordt overgegaan tot arbitrages, om te voorkomen dat de concurrentie tussen openbare instellingen ervoor zou zorgen dat instellingen die van het Gewest afhangen elkaar proberen te overtroeven.

Dit instrument zal ook moeten overgaan tot een inventaris van de beschikbare terreinen en de Regering de geschikte initiatieven moeten voorstellen om de vrijmaking en de ontwikkeling van de grondreserves te verzekeren.

Ook dient erover te worden gewaakt dat het gebruik van gedeconsolideerde structuren, dat het voordeel heeft een dynamisch beleid van openbare investeringen mogelijk te maken, er niet toe leidt dat de noodzakelijke eis inzake commerciële rentabiliteit voorrang krijgt op het streven naar algemeen nut (dat de grondslag zelve van openbare tussenkomsten blijft). Men moet echter eerder streven naar een billijk evenwicht tussen beide doelstellingen.

Over het algemeen moet voor **de Raad** de terbeschikkingstelling van gronden op een zodanige wijze verlopen dat de kostprijs van de gronden in de uiteindelijke kostprijs van de operaties wordt geminimaliseerd; men kan zich ook tot de privésector richten om het welslagen van de operaties te verzekeren op basis van duidelijke en transparante regels (vaststelling van het programma, bouwrijp maken, verkaveling, omkadering van de PPS, verkoop met lastenboek, zo nodig in de vorm van erfpacht).

3.2 Opdrachten van de MSI

Indien de Regering het advies van **de Raad** met betrekking tot de strategische en operationele toenadering tussen de MVV en Citydev niet volgt, dan vestigt **de Raad** de aandacht op de volgende punten :

- het ontwerp van ordonnantie blijft te vaag over de opdrachten van de MSI, met name over de verenigende rol die haar lijkt toebedeeld en die niet tot uiting komt in de tekst.
- de relaties tussen de MSI en Citydev moeten worden verduidelijkt opdat de rol van elkeen van deze entiteiten op uitdrukkelijke wijze zou worden bepaald.
- **de Raad** wijst in het bijzonder op de noodzaak om de plaats van de economische activiteit te bewaren en op deze om de middenstand in de mogelijkheid te stellen om in het Gewest te wonen, zo mogelijk in de nabijheid van de tewerkstellingsmogelijkheden die het Gewest biedt.

Er dient bijgevolg bijzondere aandacht te worden besteed aan de beheersing van de beschikbare grondwaarden voor de ontwikkeling van de economische activiteit.

3.3 Samenstelling van de MSI

Indien de Regering het advies van **de Raad** met betrekking tot de strategische en operationele toenadering tussen de MVV en Citydev niet volgt, dan vraagt **de Raad** dat wordt voorzien dat alle componenten van de sociale gesprekspartners (3 vertegenwoordigers van de representatieve werkgeversorganisaties en 3 vertegenwoordigers van de representatieve werknemersorganisaties) in de Raad van bestuur vertegenwoordigd zouden zijn.

4. Slotbemerkingen

- **De Raad** benadrukt dat de realisatie van heel wat projecten (NAVO, Weststation, gevangenissen, kazernes, ...) afhangt van onderhandelingen die moeten worden aangeknoopt met de federale Regering en/of de instellingen waarover ze de voogdij heeft. Er zou een globale onderhandeling moeten worden gevoerd door de federale overheden te verzoeken om rekening te houden met de noodzaak om zo vlug mogelijk de beschikbare ruimten vrij te maken, om zo het Gewest in staat te stellen om zijn functie van nationale, Europese en internationale hoofdstad op zijn grondgebied te ontwikkelen.

De valorisatie van deze terreinen mag niet op speculatieve wijze gebeuren. In het bijzonder moet de federale Staat begrijpen dat het Gewest niet zal kunnen aanvaarden dat er ruimten onbestemd en ongebruikt blijven.

- De Regering heeft een geheel van terreinen voor prioritaire ontwikkeling vastgesteld, die de GGB (van het GBP), de Hefboomgebieden (van het GewOP) en de OGSO's (van het demografisch GBP) gedeeltelijk overlappen.

De Raad vestigt de aandacht van de Regering op het feit dat er tot een arbitrage moet worden overgegaan om de kalender van de aangekondigde ontwikkelingen vast te stellen, hoofdzakelijk rekening houdend met de beschikbaarheidsvoorwaarden van de beoogde ruimten.

Het voordeel van deze werkwijze zou erin bestaan dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen de terreinen waarvan de ontwikkeling onder de huidige legislatuur zou kunnen worden aangevat, en deze waarvoor de planologische richtingen tijdens deze legislatuur zullen kunnen worden vastgelegd, maar die later zullen worden ontwikkeld.

Door op deze wijze tewerk te gaan, zou men de private en openbare actoren een duidelijk signaal kunnen geven dat de investeringen moeten worden toegespitst op de prioritaire terreinen die onder deze legislatuur moeten worden ontwikkeld. In dit opzicht lijkt er dringend te moeten worden overgegaan tot de realisatie van de terreinen waarvoor er een consensus bestaat voor wat het ontwikkelingsschema betreft en waarvan het Gewest onmiddellijk over het grondbeheer beschikt (bijv. : Josafat, Delta).

Tevens dient men na te gaan of voor de terreinen waarvoor het Gewest niet over het grondbeheer beschikt (bijv. T&T, Weststation, RTBF-VRT) er met de eigenaars van deze terreinen een definitief akkoord over het ontwikkelingsschema kan worden bereikt.

Tot slot moeten de werkzaamheden rond de prioritaire dossiers van de Kanaalzone dringend worden verfijnd. **De Raad** vraagt om bij deze werkzaamheden te worden betrokken, met name bij de aanvang van de definitiestudie die het Gewest de heer Chemetoff heeft toevertrouwd (Kanaalplan).

*
* *