

Inleidende tekst

Participatieve stadsontwikkeling: openbare raadpleging en openbaar onderzoek op het gebied van ruimtelijke ordening en leefmilieu

Definities	1
Geschiedenis	2
Belangrijkste principes	3
Uitdagingen	4
Voor meer informatie	7

Definities

Het doel van maatregelen voor **openbare raadpleging voor ruimtelijke ordening** is om het publiek (omwonenden, bewoners of gebruikers) te informeren over **een infrastructuur- of inrichtingsproject** dat een impact zal hebben op hun leefomgeving

Participatieve stadsontwikkeling is niet noodzakelijk beperkt tot wettelijke bepalingen en kan verwijzen naar **ieder proces** waarbij **leden van het publiek worden bevroegd door een overheid**, in verschillende fasen van het **stadsproject**, in het bijzonder voorafgaand aan het openbaar onderzoek. Naast regelgevende verplichtingen kan participatieve stadsontwikkeling verwijzen naar **"elke praktijk van het creëren of ontwikkelen van stedelijke ruimten waarbij bewoners betrokken zijn**, ongeacht het niveau van hun betrokkenheid" (Zetlaoui-Léger, 2022).

In het Brussels Gewest voorzien de **'speciale regelen van openbaarmaking'** (SRO), zoals bepaald door het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO), een **openbaar onderzoek** en een **overlegcommissie**. Ze worden om verschillende redenen georganiseerd, voorafgaand aan de afgifte van een stedenbouwkundige of milieuvergunning indien vereist door de wetgeving en voorafgaand aan de goedkeuring van een plan of stedenbouwkundige verordening. Dit zijn **vastgelegde instrumenten** waarvan de uitgebrachte adviezen slechts **een adviserende rol** kunnen hebben, behalve in uitzonderlijke omstandigheden.

Geschiedenis

Ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling en leefmilieu zijn gebieden die in het bijzonder te maken hebben met **het recht op participatie**. Hoewel burgerparticipatie een breed scala aan onderwerpen kan bestrijken, hebben deze domeinen historisch gezien veel aandacht gekregen bij de ontwikkeling ervan. Dit kan worden verklaard door **de impact van infrastructuurprojecten** die zowel privé-eigendom als de collectieve leefomgeving betreffen en daarom onderwerp kunnen zijn van heftige discussies wegens uiteenlopende belangen bij het bepalen van het algemeen belang en het rechtvaardigen van het openbaar nut.

Het **openbaar onderzoek** kent als gereguleerde informatie- en raadplegingsprocedure een lange geschiedenis. Het is gekoppeld aan het begrip **openbaar nut**. Het openbaar onderzoek is al te vinden **in het begin van de 19^e eeuw**, bijvoorbeeld in Frankrijk in de context van wetten over onteigening ten voordele van het openbaar nut. Het openbaar onderzoek is dus een middel om te arbitreren tussen eigendomsrechten en overheidsbeleid. Een project wordt geacht van openbaar nut te zijn na een gunstig openbaar onderzoek.

In het Brussels Gewest gaan de **speciale regelen van openbaarmaking** (openbaar onderzoek en/of overlegcommissie) terug tot de jaren 1970-1980. Vroeger legde het gewestplan, een nieuw instrument voor stedelijke planning, gebieden vast die bestemd waren voor huisvesting en maakte het noodzakelijk om afwijkingen te vragen om andere bestemmingen dan huisvesting te ontwikkelen. Dankzij de politieke onderhandelingen rond deze procedure, werden openbaarmaking- en overlegcommissies opgericht.

Naast het onderzoek naar het openbaar nut vloeit de eis voor een openbaar onderzoek voort uit de noodzaak om rekening te houden met **significante milieueffecten**. Een Europese richtlijn uit **1985** over milieueffectenbeoordelingen beveelt aan dat lidstaten ervoor zorgen dat "het betrokken publiek de mogelijkheid krijgt zijn mening te geven alvorens een aanvang wordt gemaakt met het project" ([Bron](#)). Deze aanbeveling heeft daarom betrekking op de meeste projecten op het gebied van infrastructuur, stadsontwikkeling en ruimtelijke planning.

Een aantal gedetailleerde analyses van Brusselse stedelijke actoren gaan dieper in op deze geschiedenis:

- Inter-Environnement Bruxelles, [« 1976 : la naissance de la publicité-concertation à Bruxelles »](#)
- ARAU (Atelier de Recherche et d'Action Urbaines), [« Publicité, sauvegarde du peuple »](#)
- BRAL (Mouvement urbain pour Bruxelles), [« Wat is de achtergrond van de procedure van openbare onderzoeken en overlegcommissie ? »](#)

Belangrijkste principes

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is het doel van de [speciale regelen van openbaarmaking \(SRO\)](#) - openbaar onderzoek en overlegcommissie - om het publiek dat betrokken is bij een project te informeren, zodat het de kans krijgt om opmerkingen te maken binnen een bepaald kader, en om de bevoegde autoriteiten te voorzien van alle informatie en gegevens die ze nodig hebben om een weloverwogen beslissing te nemen.

1. Het openbaar onderzoek

Wat ruimtelijke ordening of stadsontwikkeling betreft, dient noodzakelijkerwijs een **openbaar onderzoek** te gebeuren **in overeenstemming met een wettekst of regelgevende tekst** die dit vereist (bijv. het BWRO). Dit is met name het geval voor ontwerpen van plannen en reglementeringen voor stadsontwikkeling (zoals het Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP) of het Richtplan van Aanleg (RPA)) of voor aanvragen voor stedenbouwkundige attesten en vergunningen.

Tijdens een openbaar onderzoek worden **rode affiches** opgehangen in de buurt van de locatie en aan het gemeentehuis om het publiek te informeren over de lopende vergunningsaanvraag voor een vastgelegde periode, afhankelijk van het type plan: minstens vijftien dagen en mogelijk dertig dagen, afhankelijk van de milieueffecten.

Deze procedures omvatten **verschillende informatie- en raadplegingskanalen**: openbare bijeenkomsten, informatieberichten voor omwonenden, verwerking van schriftelijke bijdragen, enzovoort.

Opmerkingen en klachten kunnen worden gericht aan de administratieve diensten of aan het college van burgemeester en schepenen en zullen worden toegevoegd aan het proces-verbaal waarmee de openbare raadpleging wordt afgesloten.

Praktische info

De lijst met lopende openbare onderzoeken in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan worden geraadpleegd op de websites van de betreffende gemeentelijke administraties.

De actuele lijsten voor het Gewest zijn ook raadpleegbaar via openpermits.brussels en [L'Affiche rouge](https://laffiche.rouge.brussels). Neem voor meer informatie contact op met perspective.brussels of urban.brussels



2. De overlegcommissie

De overlegcommissie bestaat uit **vertegenwoordigers van de overheidsinstanties** (gemeentelijk en gewestelijk) die betrokken zijn bij het project, met expertise op het gebied van bouw- en milieuvergunningen. De overlegcommissie bestaat **in alle 19 gemeenten** van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het is mogelijk om **tijdens het openbaar onderzoek** gehoord te worden op een vergadering van de **overlegcommissie**. Tijdens een openbare vergadering presenteert de aanvrager zijn project en delen degenen die erom hebben gevraagd hun vragen of opmerkingen. De overlegcommissie brengt een met redenen omkleed advies uit: gunstig, voorwaardelijk of ongunstig.

In de meeste gevallen is dit advies slechts **raadgevend**. Het staat de overheid die verantwoordelijk is voor het afgeven of weigeren van de vergunning vrij om dit advies al dan niet op te volgen. Als het advies niet wordt gevolgd, dan moet het in de motivering van haar beslissing uitleggen waarom dat niet het geval is. **De enige uitzondering** is als het advies van de commissie unaniem is, in aanwezigheid van de gewestelijke directie Stedenbouw, voor een aanvraag die binnen de bevoegdheid van de gemeente valt. Het advies is in dat geval bindend.

Ten slotte is het niet voor alle openbare onderzoeken nodig om een overlegcommissie op te richten. Dit is met name het geval voor openbare onderzoeken die betrekking hebben op plannen of projecten die worden uitgevoerd door gewestelijke instanties, zoals een RPA of een Stadsvernieuwingscontract (SVC).

Uitdagingen

1. Brusselse ervaring met participatieve stadsplanning erkennen

Naast specifieke wettelijke procedures zijn er **twee belangrijke redenen voor openbare raadpleging** bij participatieve stadsontwikkeling: de overheden raadplegen omdat ze **iets willen weten** of omdat ze **iets willen laten weten**. In beide gevallen heeft de raadpleging tot doel de aanpasbaarheid en aanvaardbaarheid van de projecten voor en door de betrokken bevolkingsgroepen te vergroten.

Als we het breder hebben over publiek debat, openbare raadpleging of participatieve stadsontwikkeling, of zelfs over stedelijke democratie die verder gaat dan 'speciale regelen van openbaarmaking', dan is dat omdat: "naast het traditionele openbaar onderzoek ook **procedures van raadpleging en publiek debat zijn gekomen**, waardoor **een echt participatief aanbod** is ontstaan" (Denolle, Duval, 2016).

Deze bemerking geldt ook voor de Brusselse context. Bijvoorbeeld in alle plannen die verband houden met ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld: Duurzame Wijkcontracten (DWC); Stadsvernieuwingscontracten (SVC); As- en huizenblokcontracten (AHC); Schoolcontracten; regelgevingsinstrumenten voor bestemmingswijzigingen (GBP, BBP, RPA).



Voor de recentste wijziging en actualisering van het GBP, '[Share the City](#)', werd een **proces van collectieve intelligentie** met de verschillende **belanghebbenden** opgezet wegens de grote impact ervan in het Gewest en het grootstedelijk gebied, om een **gemeenschappelijk begrip en een draagvlak** voor het project te creëren. Het 'Share the City'-project **gaat verder dan de wettelijke voorschriften** op dit gebied, die alleen vereisen dat er aan het einde van het proces een openbaar onderzoek wordt gehouden.

Een goed voorbeeld hiervan zijn de Stadsvernieuwingscontracten (SVC). In 2019, ten tijde van de eerste reeks Stadsvernieuwingscontracten, vroeg socioloog Mathieu Berger zich in een kritische beoordeling van de Wijkcontracten af of "de SVC tegelijk met een **schaalverandering een vernauwing van de bestuurswijze en het besluitvormingsproces** in gang hebben gezet, beperkt tot officiële actoren en experts", zonder te beslissen of dit een specifiek effect was van een proeffase of een meer algemene tendens "een aanzet tot een post-participatief keerpunt in het stedelijk beleid in Brussel?" (Berger, 2019, p.193). Zoals de teams van de directie Stadsvernieuwing van urban.brussels aangeven, klopt het dat de schaal van de projecten het niet eenvoudig maakt voor burgerparticipatie. "Maar bij **de nieuwe reeksen SVC zijn de bewoners veel meer betrokken vanaf de diagnosefase**. Daarnaast zijn er veel participatieprocessen op projectniveau." Volgens de teams van de directie Territoriale Strategie van [perspective.brussels](#) wordt men zich steeds meer bewust van het belang van deze '**initiatiefraadplegingen**', '**vrijwillige**' of '**facultatieve**' **raadplegingen**, die het mogelijk maken **om een project te verrijken** op initiatief van een of meer overheidsinstanties, zonder dat deze daar wettelijk toe verplicht zijn.

Een analyse van de belanghebbenden en de verbetering van sectoraal overleg zijn daarom op zichzelf staande kwesties, die de ontwikkeling van burgerparticipatie niet uitsluiten. Vanaf het [6e SVC in 2021](#) is er meer ruimte gemaakt voor participatieve experimenten in de openbare raadpleging (wandeldiagnoses, online workshops, openbare standjes, ...) Nog recenter is de ontwikkeling van de **As- en huizenblokcontracten (AHC)**, die ook op kleinere schaal willen optreden en meer nadruk leggen op burgerparticipatie, met budgetten voor burgerbudgetten om projecten van bewoners te steunen.

Als gevolg daarvan **organiseren veel publieke actoren participatieve processen voorafgaand aan de fase van het openbaar onderzoek.** Vaak gaat het om raadplegingen in de **voorontwerpfase**, die niet veel ruimte meer biedt op het gebied van participatie. In andere gevallen zijn de mensen en belanghebbenden al betrokken vanaf de **studiefase** van een project.

Op die manier **zijn er steeds meer informatie-, raadpleging- en co-constructieprocedures die anticiperen op en verder gaan dan de wettelijke vereisten voor speciale regelen van openbaarmaking.** Er is echter nog ruimte voor verbetering in deze proactieve benaderingen, die verder gaan dan het wettelijke kader. Ten eerste bevatten de verschillende planningstools allemaal participatie-elementen, maar ze hechten er niet allemaal evenveel belang aan. Ten tweede zijn ze bij gebrek aan een bindend wettelijk kader afhankelijk van de goodwill en mogelijkheden van de verantwoordelijke actoren. Tot slot blijft het participatieniveau bij raadpleging van het

grote publiek en co-constructie met een deel van het maatschappelijk middenveld en professionele actoren. De mate van betrokkenheid is meestal in de vorm van het uiten van individuele meningen en soms in de opbouw van een collectief advies. Er dient opgemerkt te worden dat de sociale selectiviteit van deze benaderingen erg groot blijft, door materiële en tijdsbeperkingen of ongelijkheden in informatie onder de bevolking.

2. Rekening houden met de beperkingen van openbare raadpleging

De grootste uitdaging van openbare raadpleging ligt in **de reikwijdte en timing ervan**.

Openbare raadpleging is vaak **gefragmenteerd** en heeft betrekking op een specifiek, lokaal project, waarbij niet alle belangrijke kwesties aan bod kunnen komen. Deze raadplegingstrajecten **komen vaak te laat of ontsnappen aan de aandacht** van bewoners. Daardoor kan niet voorkomen worden dat er protestacties ontstaan bij de concrete start van het project. Het moment komt vaak te laat om het project te beïnvloeden, wat een **demotiverend** signaal afgeeft, omdat de betrokkenheid van belanghebbenden dan wordt gezien als louter een wettelijke formaliteit waaraan moet worden voldaan.

*"Hoewel de oprichting van deze [overleg]commissies ongetwijfeld een **voortgang** betekent op het vlak van informatieverstrekking aan bewoners, gebruikers en omwonenden, en een opmerkelijke kans biedt om hun eisen of grieven kenbaar te maken, kent deze vorm van inspraak toch zijn **beperkingen**. De vaak laattijdige informatieverstrekking over projecten die een vergevorderd of eindstadium hebben bereikt, en het simpelweg luisteren naar burgers, lijkt hen niet langer tevreden te stellen."*

(Martens, 2009)

Deze indruk wordt versterkt wanneer raadpleging plaatsvindt zonder gevolggeving of opvolging. Hoewel openbare raadpleging geen garantie inhoudt dat er rekening zal worden gehouden met meningen, moet er toch sprake zijn van **een engagement om er feedback op te geven**. Het is daarom van essentieel belang om **verantwoordingsmechanismen** in te voeren en om te proberen de thema's die ter raadpleging worden voorgelegd zo coherent mogelijk te behandelen. De noodzaak om het geraadpleegde publiek op de hoogte te houden is soms een werk van lange adem, aangezien de implementatie van bepaald beleid of bepaalde projecten meerdere jaren in beslag kan nemen.

In sommige contexten wordt vaak een beroep gedaan op een raadpleging, maar zonder enige poging om tot een gefundeerde beslissing te komen op basis van de ingewonnen meningen. Er wordt dan te vaak de voorkeur gegeven aan een raadpleging die enkel tot doel heeft het voor onderzoek ingediende dossier te valideren.

Deze aanpak is **strikt gereguleerd** en vereist dat vaak **lange en complexe documenten** ter controle aan het publiek worden voorgelegd. Er zijn **dan korte en strikte deadlines en weinig mogelijkheden voor innovatie**.



 Praktische info

De [handleiding voor openbare onderzoeken](#) van het IEB geeft uitleg bij en illustreert het technische en weinig wendbare karakter van het proces.

Participatie wordt daardoor vaak gereduceerd tot een tegenstelling tussen voor- en tegenstanders van een project, wat het NIMBY-fenomeen (Not In My BackYard) versterkt en de slagvaardigheid van de overheid ondermijnt

Bovendien garanderen deze processen niet de participatie van de volledige diversiteit van betrokken burgers en inwoners, zoals samengevat in de [visienota van de Dienst Participatie in het Brussels Gewest, oktober 2022](#). Maar "om burgers en verenigingen bij participatieprocessen te betrekken, moeten we ook vraagtekens zetten bij hun vermogen om zich op deze manier te organiseren. Tot slot blijkt uit de huidige praktijk van participatieve processen dat ze aanzienlijke personele middelen en tijd vergen om volledig aan de vastgestelde doelstellingen te voldoen".

Voor meer informatie

- Blatrix, C. (2009). La démocratie participative en représentation. *Sociétés contemporaines*, n° 74(2), 97–119, <http://www.cairn.info/journal-societes-contemporaines-2009-2-page-97.htm>
- Blatrix, C. (1999). [Le maire, le commissaire enquêteur et leur « public »](#). *La pratique politique de l'enquête publique*. *La Démocratie Locale : Représentation, Participation et Espace Public*, Paris, PUF, 161–176
- Delmotte F., Hubert M., (dir.) (2009), La Cité administrative de l'Etat. Schémas directeurs et action publique à Bruxelles. *Bruxelles, Les Cahiers de La Cambre Architecture* n° 8, 318 p.
- Denolle, A.-S., & Duval, E. (2016). Urbanisme et participation. [Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux](#), 14, Article 14
- Graber, F. (2022). [Inutilité publique : Histoire d'une culture politique française](#). Éditions Amsterdam, [Note de lecture et compte-rendu](#)
- Martens, A. (2009). [Dix ans d'expropriations et d'expulsions au Quartier Nord à Bruxelles \(1965-1975\): Quels héritages ?](#) *Brussels Studies. La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles / Het wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The Journal of Research on Brussels*
- [Van Gyzege, T. \(2024\). 1976 : Naissance de la publicité-concertation à Bruxelles.](#) *Inter-Environnement Bruxelles*
- Zetlaoui-Léger, J. (2022). Urbanisme participatif. In G. Petit, L. Blondiaux, I. Casillo, J.-M. Fourniau, G. Gourgues, S. Hayat, R. Lefebvre, S. Rui, S. Wojcik, & J. Zetlaoui-Léger (Éds.), [Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation](#), DicoPart (2^e édition). GIS Démocratie et Participation

