

DE ONPARTIIDIGHEIDSVEREIESTE VAN GECORO-LEDEN DIE EEN ORGANISATIE VERTEGENWOORDIGEN: HOE VERREKT DE ELASTIEK?

Noot onder RvS 1 december 2023, nr. 258.098, Marchant



Pieter-Jan Defoort, Advocaat bij LDR
Advocaten en master in de ruimtelijke
planning

SAMENSTELLING VAN DE GECORO – ONPARTIIDIGHEID

De decretale opdracht van de Gecoro als adviesorgaan met betrekking tot het gemeentelijke beleid inzake ruimtelijke ordening zou in het gedrang komen indien zij haar adviserende taak niet op onafhankelijke wijze zou uitoefenen. De noodzakelijke onafhankelijkheid van de Gecoro bij de uitoefening van haar adviestaak veronderstelt dat zij zich als collegiaal orgaan op een onpartijdige wijze opstelt. De leden die in de Gecoro zetelen als vertegenwoordiger van maatschappelijke belangengroepen kunnen een standpunt aanbrengen en beargumenteren dat wordt aangehouden door de maatschappelijke belangengroep, met dien verstande dat de commissies ruimtelijke ordening niet bedoeld zijn als een forum dat “enkel” dient om het standpunt van een belangengroep of vereniging te vertolken. De leden moeten ernaar streven om het belang dat verdedigd wordt door een maatschappelijke belangengroep te overstijgen en mee te werken aan adviezen die gericht zijn op het algemeen belang en de doelstelling van de ruimtelijke ordening verwoord in artikel 1.1.4 VCRO. Een lid hoeft zich niet te onthouden van de bespreking, beraadslaging en eventuele stemming met betrekking tot een aangelegenheid “indien er slechts sprake is van een collectief belang dat het betrokken lid deelt met een reeks andere rechtsonderhorigen”.

TEKST VAN HET ARREST

(...)

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 januari 2022, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de gemeenteraad van de stad Gent van 28 september 2021 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker

heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 november 2023.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jo Blockeel, die verschijnt voor verzoeker, en advocaten Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

(...)

8.1. Wat het tweede middelonderdeel betreft, moet met de verwerende partij aangenomen worden dat uit 's Raads arresten nr. 217.510 van 24 januari 2012 en nr. 226.862 van 21 maart 2014 (zie de randnummers 3.6.8 en 3.6.9) voor de stad Gent als plannende overheid geen rechtsherstelplicht volgt. Voorts blijkt er met betrekking tot het kwestieuze deelgebied een uitgebreide, 75 pagina's tellende, landschapsvisie voor te liggen, die de gemeenteraad op 20 november 2017 heeft goedgekeurd (zie randnummer 3.10). Verzoeker toont niet aan dat deze nota niet zou volstaan als een voldoende zorgvuldige beoordeling van het landschap van het kwestieuze deelgebied, in acht genomen het inmiddels aanwezige bos binnen het kwestieuze deelgebied.

8.2. Het tweede middelonderdeel wordt evenzeer verworpen.

9. Het middel wordt in zijn geheel verworpen.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. Verzoeker neemt een eerste middel uit de schending van artikel 1.1.3, § 5, en

artikel 2.2.21, § 5 VCRO, het onpartijdigheids- en onafhankelijkheidsbeginsel, artikel 3 en artikel 4 van de deontologische code voor de leden van de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening, zoals vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 3 juli 2009, van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 'tot vaststelling van nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van de provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening' en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' (hierna: de motiveringswet).

Hij betoogt dat het bestreden besluit onwettig is om reden dat B.V.G., in zijn hoedanigheid van ondervoorzitter van de Gecoro, aanwezig was bij de beraadslagingen van de Gecoro, en heeft deelgenomen aan de bespreking en de stemming over het advies van de Gecoro met betrekking tot het gemeentelijk RUP nr. 169 'Thematisch RUP Groen'. Uit de bespreking van de bezwaren blijkt dat de argumenten met betrekking tot het kwestieuze deelgebied grotendeels ongegrond werden bevonden. Dit terwijl B.V.G. een rechtstreeks voordeel haalt uit dit gemeentelijk RUP. B.V.G. is immers ook voorzitter van Natuurpunt, organisatie die eigenaar en mede-eigenaar is van een deel van de gronden in het deelgebied '504 – Zwijnaarde – Rijvissche'. Natuurpunt heeft voor de hand liggende belangen bij de herbestemming van de percelen in het deelgebied '504 – Zwijnaarde – Rijvissche' van landschappelijk waardevol agrarisch gebied naar bosgebied. Zij heeft er in het kader van "burgerlijke ongehoorzaamheid" in 2002 en – na vernietiging van de illegale bosaanplant door de diensten van de stad Gent – in 2004 een illegaal bos gepland. Het spreekt voor zich dat de belangen van Natuurpunt groot zijn om de

bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied in overeenstemming te brengen met het illegaal aangeplante bos. Natuurpunt heeft op 18 juni 2015 percelen van SO Gent in het kwestieuze deelgebied aangekocht, nadat de stad Gent de belofte had gedaan dat zij de bestemming van de gronden zou wijzigen. Natuurpunt slaagde er ook in om van de twee neven van verzoeker "de helft in onverdeeldheid van de percelen in het oosten van het Rijvissche aan te kopen". Ook heeft Natuurpunt enige tijd later, in 2017, getracht om bij monde van B.V.G., verantwoordelijke voor het aankoopbeleid van Natuurpunt, verzoekers gronden aan te kopen. Bovendien heeft de stad Gent voorafgaand aan de definitieve goedkeuring van het gemeentelijk RUP een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met Natuurpunt, waarin wordt overeengekomen dat Natuurpunt de gronden van verzoeker zal aankopen met subsidies. Het spreekt voor zich dat Natuurpunt zich bij monde van om het even welke vertegenwoordiger of gelastigde in de Gecoro had moeten onthouden van deelname aan, of enige actieve rol bij, de beraadslaging en stemming omtrent het bestreden gemeentelijk RUP nr. 169 'Thematisch RUP Groen', in het bijzonder wat het deelgebied '504 – Zwijnaarde – Rijvissche' betreft.

10.2. Verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord dat Natuurpunt haar percelen wenst te laten omvormen tot bosgebied. De verwerende partij verwijst zelf naar artikel 4 van de deontologische code dat het vermijden van een schijn van partijdigheid of vooringenomenheid vooropstelt. De bewijslast gaat niet zo ver dat verzoeker een decisieve invloed zou dienen aan te tonen. Ten overvloede stelt verzoeker dat uit de "voorgeschiedenis" wel degelijk blijkt dat Natuurpunt een decisieve invloed heeft gehad bij de herbestemming van het deelgebied '504 – Zwijnaarde – Rijvissche' tot bosgebied.

Hierbij werden zelfs foutieve aannames over het biologisch waardevol zijn van de gronden niet geschuwd. De bestemming van het kwestieuze deelgebied tot bosgebied is een louter politiek gevolg van de beloftes die de stad Gent aan Natuurpunt heeft gedaan, nadat Natuurpunt de druk op illegale wijze had opgevoerd. Natuurpunt, in de Gecoro vertegenwoordigd door B.V.G., had een belang bij de beraadslaging van de Gecoro dat sterk afweek van het louter dienen van haar maatschappelijke geleding. Verzoeker betwist dat Natuurpunt, gezien haar grondposities in het kwestieuze deelgebied, met redelijke zekerheid geacht kan worden afstand te nemen van haar eigen belangen als eigenaar. Waar de verwerende partij de aandacht tracht te vestigen op B.V.G. in persoon, tracht zij aan verzoekers grieven een andere draagwijdte te geven dan deze uiteengezet in zijn verzoekschrift. Het gegeven dat B.V.G. thans geen aankoper voor Natuurpunt meer zou zijn, doet niet ter zake. Verzoeker betoogt dat zelfs het lovenswaardige groene gedachtengoed een overheid niet mag verblinden en ertoe leiden dat zij haar beslissingen met vooringenomenheid neemt. De jarenlange acties van Natuurpunt ondersteunen ten slotte de nauwe band tussen de zaak waarover de Gecoro heeft geadviseerd en wat zich jaren voordien heeft afgespeeld.

10.3. Verzoeker stelt in zijn laatste memorie dat het persoonlijk belang van Natuurpunt niet gelijk te stellen valt met het collectief belang, en betoogt dat het volstaat om een redelijke twijfel over de onpartijdigheid aan te voeren. Het is ten slotte niet omdat de overige leden van de Gecoro niet op de hoogte zijn van de rol die Natuurpunt met betrekking tot het kwestieuze deelgebied heeft gespeeld, dat dit ook maar de minste indicatie zou geven omtrent de wettigheid van het advies van de Gecoro.

Beoordeling

11.1. In zoverre verzoeker een schending van de motiveringswet aanvoert, is het middel onontvankelijk. Het bestreden besluit betreft immers een reglementaire akte. De motiveringswet is er niet op van toepassing.

11.2. Artikel 1.3.3 VCRO vereist, onder de hoofding 'Afdeling 3 De gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening', dat op het niveau van de gemeente een adviesraad voor ruimtelijke ordening wordt opgericht. De gemeenteraad benoemt de voorzitter, de leden, de plaatsvervangers en de vaste secretaris.

Minimum één vierde van de leden, waaronder de voorzitter, zijn deskundige inzake ruimtelijke ordening. De overige leden zijn vertegenwoordigers van de voornaamste maatschappelijke geledingen binnen de gemeente. De gemeenteraad beslist welke maatschappelijke geledingen binnen de gemeente worden opgeroepen om één of meerdere vertegenwoordigers voor te dragen als lid van de Gecoro.

11.3. De decretale opdracht van de Gecoro als adviesorgaan met betrekking tot het gemeentelijke beleid inzake ruimtelijke ordening zou in het gedrang komen indien zij haar adviserende taak niet op onafhankelijke wijze zou uitoefenen. De noodzakelijke onafhankelijkheid van de Gecoro bij de uitoefening van haar adviesstaak veronderstelt dat zij zich als collegiaal orgaan op een onpartijdige wijze opstelt.

11.4. De eisen die deze onpartijdigheid aan de Gecoro stelt, moeten weliswaar met de eigen aard ervan verenigbaar zijn.

In verband met die eigen aard wordt vastgesteld dat er in de parlementaire voorbereiding van artikel 1.3.3 VCRO

uitdrukkelijk aan herinnerd wordt dat het "steeds" de bedoeling van de decreetgever is geweest om de Gecoro's pluriform en multidisciplinair samen te stellen, met het oog op "een zo ruim mogelijke expertise en een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak", en dat om die reden maar weinig onverenigbaarheidsregelingen zijn ingeschreven (*Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 28).

11.5. Om, aldus nog deze parlementaire voorbereiding, het probleem van een belangenverstremming van de baan te helpen "zonder terug te komen op de oorspronkelijke filosofie", is gekozen voor de volgende bepaling (artikel 1.3.3, § 5 VCRO):

"Het is voor een lid van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening verboden deel te nemen aan de bespreking en de stemming over aangelegenheden waarin hij een rechtstreeks belang heeft, hetzij persoonlijk, hetzij als gelastigde, of waarbij de echtgenoot, of bloed- of aanverwanten tot en met de tweede graad een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben.

Voor de toepassing van het eerste lid worden personen die wettelijk samenwonen, met echtgenoten gelijkgesteld."

11.6. Zoals uit de toelichting in de parlementaire voorbereiding (*Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 28 en 29) blijkt, gaat het om een bepaling die een beperkende invulling geeft aan wat als een prohibitief belang geldt.

Zo moet het belang "persoonlijk of individueel" zijn, wat betekent dat "het uitsluitend het vermogen van het commissielid moet aangaan" en dat "de betrokken verbodsbepaling niet van toepassing is wanneer er sprake is van een collectief belang". Zo ook moet het gaan om "een

materieel of in geld waardeerbaar belang” en zijn louter morele of beleidsmatige belangen “niet relevant”.

Zo is, nog, de term “gelastigde” gebruikt en niet “vertegenwoordiger”, om niet “de verkeerde indruk” te wekken “dat ‘vertegenwoordigers’ van maatschappelijke organisaties, zoals natuur- en milieuverenigingen, landbouworganisaties, ... niet zouden kunnen deelnemen aan de beraadslaging en stemming over een dossier indien één van de leden van de betrokken organisatie een bezwaar heeft ingediend”. Dat is namelijk “uitdrukkelijk niet de bedoeling”, omdat juist de transdisciplinariteit van de adviezen uit de Gecoro “een belangrijke beleidsdoelstelling” is.

11.7. Voorts bepaalt artikel 1.3.4 VCRO dat een deontologische code wordt vastgesteld. Die deontologische code is voor de leden van onder meer de gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening vastgesteld door de Vlaamse regering bij besluit van 3 juli 2009 ‘tot vaststelling van een deontologische code voor de leden van de provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening’ (hierna: de deontologische code).

Wat specifiek de leden aangaat die in de Gecoro zetelen als vertegenwoordiger van maatschappelijke belangengroepen, bepaalt artikel 2, § 4, van de deontologische code dat zij een standpunt kunnen aanbrenghen en beargumenteren dat wordt aangehouden door de maatschappelijke belangengroep, met dien verstande dat de commissies ruimtelijke ordening niet bedoeld zijn als een forum dat “enkel” dient om het standpunt van een belangengroep of vereniging te vertolken. De leden moeten ernaar streven om het belang dat verdedigd wordt door een maatschappelijke belangengroep te overstijgen en mee te werken aan adviezen die gericht zijn op het algemeen belang en de doelstelling

van de ruimtelijke ordening verwoord in artikel 1.1.4 VCRO.

Na in artikel 3, § 1, van de deontologische code het verbod op belangenvermenging uit de VCRO te hebben herhaald, stelt de Vlaamse regering in § 2 dat een lid zich niet hoeft te onthouden van de bespreking, beraadslaging en eventuele stemming met betrekking tot een aangelegenheid “indien er slechts sprake is van een collectief belang dat het betrokken lid deelt met een reeks andere rechtsonderhorigen”.

11.8. Volgens het besproken middel had Natuurpunt zich “bij monde van om het even welke vertegenwoordiger of gelastigde” in de Gecoro moeten onthouden van enige actieve rol bij de beraadslaging en stemming over het gemeentelijk RUP en heeft commissielid B.V.G. onwettig gehandeld “door deel te nemen aan en te beraadslagen over aangelegenheden waarin Natuurpunt, wiens gelastigde hij is, rechtstreeks belang heeft”.

11.9. Te Gent bestaat de Gecoro, naast de voorzitter, die een deskundige ruimtelijke ordening is, uit twintig leden. De helft daarvan zijn deskundigen inzake ruimtelijke ordening, de overige tien zijn vertegenwoordigers van de tien maatschappelijke geledingen die de stad heeft opgeroepen om een vertegenwoordiger als Gecorolid voor te dragen.

Eén van die tien maatschappelijke geledingen is de vzw Natuurpunt. Haar vertegenwoordiger B.V.G. is aldus (slechts) één van de twintig commissieleden.

Dat hij door de vzw Natuurpunt is voorgedragen als haar vertegenwoordiger, houdt niet in dat Natuurpunt zelf als een lid van de Gecoro te beschouwen is.

11.10. Het wordt niet beweerd, en nog minder aangetoond, dat er voor B.V.G.

op enigerlei wijze een materieel voor- of nadeel samenhangt met zijn betrokkenheid bij de behandeling van het besproken gemeentelijk RUP door de Gecoro. Dat geldt voor hem “persoonlijk” én als vertegenwoordiger van de vzw Natuurpunt. Ook in de hoedanigheid van vertegenwoordiger van de vzw Natuurpunt, bij wie hij bestuurslid is en verantwoordelijk voor het aankoopbeleid is of was, blijkt niet dat die betrokkenheid hem een materieel profijt oplevert.

11.11. Dat zijn deelneming aan de behandeling van het gemeentelijk RUP in de schoot van de Gecoro wel het belang van de vzw Natuurpunt kan dienen, is onvoldoende om B.V.G. een verboden belang toe te schrijven.

11.12. De vzw Natuurpunt verdedigt, gete op haar statutair doel, een collectief belang. Dit doel, dat overigens algemeen bekend is, bestaat er volgens artikel 4 van haar statuten in om onder andere de duurzame instandhouding en het herstel en de ontwikkeling van de natuur na te streven, waartoe de vereniging onder meer landschapselementen en gebieden mag verwerven.

Het blijkt niet dat de aankopen en aankoopsgingen van percelen binnen het deelgebied ‘504 – Zwijnaarde – Rijvissche’, die verzoeker in het besproken middel ter sprake brengt, het statutair doel van vzw Natuurpunt te buiten zouden gaan. Ze kunnen integendeel gezien worden als het bewijs dat de vzw haar statutair doel ook werkelijk nastreeft.

11.13. De omstandigheid dat B.V.G. bij de bespreking van, en stemming over, het gemeentelijk RUP in de Gecoro het collectief belang zou hebben verdedigd dat door de vzw Natuurpunt wordt behartigd en er eventueel geen afstand van heeft genomen, gaat niet in tegen het ver-

bod op belangenvermenging. Waar uit de eigen aard van de Gecoro, zoals door de regelgever beoogd en georganiseerd, voortvloeit dat B.V.G. in de Gecoro zetelt als vertegenwoordiger van Natuurpunt, is het hem ook toegelaten voor het collectief belang dat Natuurpunt nastreeft op te komen, zonder dat hij daardoor een prohibitief moreel belang op zich laadt en gevaar loopt op goede grond te kunnen worden beschuldigd van een verboden vooringenomenheid of partijdigheid.

11.14. Kennelijk ziet ook de Gecoro zelf het zo. Met betrekking tot haar “advies naar aanleiding van verwerking openbaar onderzoek” inzake het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’ (adm. doss., kaft III, stuk 11) stelde zij vast dat geen enkel commissielid een deontologische onverenigbaarheid deed gelden.

Het advies werd finaal unaniem goedgekeurd.

11.15. Uit al wat voorafgaat, concludeert de Raad van State dat het eerste middel verworpen wordt.

12. Er is reden om een aanvullend auditorechtsverslag op te stellen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het bevoegde lid van het auditoraat wordt ermee belast een aanvullend verslag op te stellen.

(...)

NOOT

I. INLEIDING

1 In een opmerkelijk arrest laat de Raad van State de elastiek voor de beoordeling van de onpartijdigheid van een Gecoro-lid die een organisatie vertegenwoordigde, wel heel ver uitrekken¹.

Het is de eerste keer dat de Raad van State zich uitdrukkelijk uitspreekt over het verbod op een belangenvermenging voor een Gecoro-lid dat zetelt als vertegenwoordiger van een maatschappelijke geleding en waarbij de verzoekende partij uitdrukkelijk opwerpt dat het verbod op belangenvermenging is geschonden omdat de organisatie die wordt vertegenwoordigd persoonlijke belangen heeft bij de tot-

standkoming van het RUP². Het arrest is opmerkelijk omdat de Raad van State hierin geen probleem zag.

Nog opmerkelijker is dat de Raad van State hiermee inging tegen het andersluidende advies van de auditeur. Die was van oordeel dat er onvoldoende garanties waren op een voldoende onpartijdigheid van het betrokken Gecoro-lid.

Deze noot gaat dieper in op het vraagstuk van het verbod op belangenvermenging van de leden van een Gecoro die zetelen als vertegenwoordiger van een maatschappelijke geleding. Dit specifieke onderwerp is in de rechtsleer nog niet aan bod gekomen³. De noot komt tot het besluit dat de Raad van State onvoldoende rekening houdt met het feit dat de vertegenwoordiger van een organisatie niet in eigen naam zetelt, maar in de eerste plaats spreekt namens zijn organisatie. Daarnaast komt de noot tot het besluit dat het geannoteerde arrest onvoldoende het onderscheid maakt tussen collectieve belangen die een organisatie verdedigt en de situatie waarbij die organisatie naast collectieve belangen ook privébelangen heeft binnen het plangebied.

II. DE FEITEN

2 Het arrest heeft betrekking op het verzoekschrift van een eigenaar van een grond waarvan de stad Gent met het gemeentelijk RUP nr. 169 ‘Thematisch RUP Groen’⁴, de bestemming wijzigde van “landschappelijk waardevol agrarisch gebied” volgens het gewestplan, naar “zone voor bos”. De gronden van de verzoekende partij waren gelegen in het deelgebied ‘504 – Zwijnaarde – Rijvissche’⁵.

De eigenaar was het niet eens met die herbestemming en wierp in zijn verzoekschrift als eerste middel op dat het advies van de Gecoro onwettig was, om-

1 RvS 1 december 2023, nr. 258.098, Marchant.

2 Twee weken later velde de RvS een tweede arrest over dit onderwerp: RvS 14 december 2023, nr. 258.219, Van Hecke (zie hierover meer in randnrs. 12-13).

3 Over de principes van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Gecoro(-leden) in het algemeen kan worden verwezen naar bestaande rechtsleer en de aldaar vermelde rechtspraak: P.-J. DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 2022, 214-215, nrs. 361-363; W. VANDEVYVERE en M. ROOSEMONT, “De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Gecoro”, *TROS* 2014, 69-77. Zie voor een onderwerp dat daar nauw bij aanleunt, met name het verbod op belangenvermenging van gemeenteraadsleden bij beslissingen over RUP’s: F. SEBREGHTS, “Belangenvermenging in de gemeenteraad inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw: leidraad voor de gemeenteraden”, *TROS* 2007, 29-38.

4 Definitief vastgesteld door de gemeenteraad op 28 september 2021.

5 Het gebied kent een hele voorgeschiedenis van door de Raad van State vernietigde ruimtelijke uitvoeringsplannen (meer bepaald voor een bestemming “gebied voor wetenschapspark” als onderdeel van het deelgebied “groenpool Parkbos” van het gewestelijk RUP tot afbakening van het grootstedelijk gebied Gent) en vernietigde landschapsbeschermingen. Die historiek is hier niet relevant. De geïnteresseerde lezer kan de uitvoerige historiek nalezen op de pagina’s 10-16, randnrs. 3.6.3-3.6-10.

dat een lid van de Gecoro aanwezig was bij de bespreking, de beraadslaging en de stemming over de bezwarenbehandeling, terwijl dit Gecoro-lid volgens de verzoeker niet de nodige onpartijdigheid had. De verzoekende partij had kritiek op de schijn van partijdigheid van een lid dat in de Gecoro zetelde als vertegenwoordiger van Natuurpunt, omdat zijn organisatie volgens de verzoekende partij directe belangen had bij de totstandkoming van het RUP. Het betreffende Gecoro-lid was de voorzitter van de lokale afdeling van de natuurvereniging en hij was de verantwoordelijke voor de aankopen van gronden door Natuurpunt.

Uit het feitenrelaas in het arrest blijkt dat de natuurvereniging in de toelichtingsnota bij het concept van het gemeentelijk RUP⁶ uitdrukkelijk wordt aangeduid als verantwoordelijke voor de uitvoering van het RUP: “Voorliggend deelgebied is onderdeel van de groenpool Parkbos, waar verschillende overheden en instanties instaan voor de uitvoering. Natuurpunt is een nieuwe partner die specifiek zal instaan voor de ontwikkeling van het gebied Rijvissche tot een waardevol groengebied. Natuurpunt kocht recent een heel aantal percelen aan van Sogent. Maar het overgrote gedeelte van het deelgebied Rijvissche is nog in pri-

vate eigendom. In functie van het verder uitbouwen van het publiek toegankelijke natuur- en boslandschap zal Natuurpunt instaan voor de verdere verwerving van de percelen.”

Uit de uiteenzetting van het middel haalt de verzoekende partij verschillende elementen aan om aan te tonen dat Natuurpunt een rechtstreeks belanghebbende was bij de totstandkoming van het RUP en dat de vertegenwoordiger bijgevolg niet over de nodige onpartijdigheid beschikte om mee te beraadslagen over de bezwarenbehandeling en advisering van het RUP.

- De natuurvereniging was eigenaar van gronden binnen het herbestemde deelgebied en had die gronden “illegaal” bebost⁷. De herbestemming naar bosgebied zou het bos voor de toekomst regulariseren⁸.
- De natuurvereniging had in 2015 grond aangekocht van het SO Gent in het betreffende deelgebied van het RUP, nadat de stad de belofte had gedaan de bestemming van de gronden te zullen wijzigen⁹.
- De natuurvereniging was (voor de helft in onverdeeldheid) eigenaar van andere gronden in het plangebied.

- Het Gecoro-lid had, als aankoopverantwoordelijke voor de natuurvereniging, in 2017 getracht om de gronden van de verzoekende partij binnen het plangebied aan te kopen.
- De stad Gent heeft voorafgaand aan de definitieve goedkeuring van het RUP een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de natuurvereniging waarin wordt overeengekomen dat die organisatie de gronden van de verzoeken zal aankopen met subsidies van de stad.

De verzoekende partij wierp op dat het in die omstandigheden voor zich sprak dat de vertegenwoordiger van Natuurpunt zich had moeten onthouden van deelname aan de beraadslaging en de stemming over het gemeentelijk RUP.

III. BEOORDELING DOOR DE RAAD VAN STATE

B Het bestreden arrest is van oordeel dat de ingeroepen rechtsregels in voorliggend geval niet zijn geschonden.

De Raad van State brengt in eerste instantie het onderscheid in de samenstelling van een Gecoro in herinnering tussen enerzijds de deskundigen inzake ruimtelijke ordening – minimum een vierde, waaronder de voorzitter van de Gecoro –, en anderzijds de overige leden die zetelen als vertegenwoordiger van de voornaamste geledingen binnen de gemeente¹⁰.

Vervolgens bevestigt de Raad het algemene principe dat de Gecoro haar adviserende taak op een onafhankelijke wijze moet uitoefenen en dat dit vereist dat de Gecoro zich als collegiaal orgaan op een onpartijdige wijze opstelt¹¹.

De Raad verwijst naar de bedoeling van de decreetgever om de Gecoro's pluriform en multidisciplinair samen te stellen met het oog op een zo ruim mogelijke expertise

6 Goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen op 16 maart 2017.

7 Vermoedelijk wordt hiermee bedoeld dat Natuurpunt de gronden met een agrarische bestemming heeft bebost zonder voorafgaande vergunning door het college van burgemeester en schepenen overeenkomstig artikel 35bis, § 5 Veldwetboek.

8 Volgens het geannoteerde arrest maakt dit regulariserende effect het plan op zich nog niet onwettig (arrest p. 32, randnr. 7.1).

9 SO Gent had de gronden aanvankelijk gekocht voor de realisatie van het wetenschapspark, maar door de vernietiging van het deelplan groenpool Parkbos uit het gewestelijke RUP tot afbakening van het grootste gebied Gent, verviel die doelstelling.

10 Art. 1.1.3, § 3 VCRO.

11 Vaste rechtspraak, zie bv. RvS 26 oktober 2021, Peeters, nr. 251.936; RvS 4 november 2014, nr. 229.050, Sampermans; RvS 2 oktober 2013, nr. 224.939, nv Hodecom, RvS 29 november 2010, nr. 209.269, VME De Menigaard. Zie voor een commentaar bij die twee laatste arresten: W. VANDEVYVERE en M. ROOSEMONT, “De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Gecoro”, TROS 2014, 69-77.

en een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak, reden waarom de decreetgever een beperkte onverenigbaarheidsregeling heeft ingeschreven in de VCRO¹². De Raad verwijst ook naar uittreksels uit de parlementaire stukken waaruit blijkt dat het enkel gaat over ‘persoonlijke’ belangen die het vermogen van het commissielid aanbelangen en niet over een collectief belang. Louter morele of beleidsmatige belangen zijn niet relevant¹³. Het arrest leidt hieruit af dat een beperkende invulling moet worden gegeven aan de regels over de onverenigbaarheden en onafhankelijkheid.

Specifiek over het feit dat artikel 1.3.3, § 3 VCRO spreekt over “*een rechtstreeks belang, hetzij persoonlijk, hetzij als gelastigde*”, verwijst het arrest naar de voormelde parlementaire stukken waarin staat dat het woord “*gelastigde*” werd gebruikt en niet “*vertegenwoordiger*” om niet de indruk te wekken dat vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties niet zouden kunnen deelnemen aan de raadszitting en stemming over een dossier waarin een van de leden van de betrokken organisatie een bezwaar heeft ingediend.

Het arrest verwijst naar artikel 2, § 4 en artikel 3, § 1 van de deontologische code waaruit blijkt dat vertegenwoordigers van de maatschappelijke belangengroepen het standpunt mogen vertolken van hun organisatie – waarbij ze er evenwel moeten naar streven het belang van hun organisatie te overstijgen – en dat de leden van een Gecoro zich niet moeten onthouden met betrekking tot een aangelegenheid als er slechts sprake is van een collectief belang.

4 De Raad komt tot het besluit dat het middel over de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de vertegenwoordiger van Natuurpunt ongegrond is op basis van de volgende overwegingen.

- De Gecoro in Gent bestaat uit twintig leden, waarvan de helft deskundigen in ruimtelijke ordening en de andere helft vertegenwoordigers van de maatschappelijke geledingen. De vertegenwoordiger van Natuurpunt is slechts een van de twintig commissieleden.
- Het feit dat het betrokken lid door de natuurvereniging is voorgedragen als vertegenwoordiger maakt die organisatie zelf niet als lid van de Gecoro.
- Voor het betrokken lid zelf is er geen enkel materieel voor- of nadeel bij de behandeling van het RUP. Dit geldt ook in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van de natuurvereniging, want het RUP brengt hem als persoon geen materieel profijt bij in zijn functie bij Natuurpunt.
- Dat het RUP het belang van de natuurvereniging kan dienen is volgens het arrest onvoldoende om aan het lid een verboden belang toe te schrijven.
- De natuurvereniging verdedigt een collectief belang en het betreffende RUP past binnen dat statutaire (collectieve) belang.
- De vertegenwoordiger van de natuurvereniging mag het collectieve belang van die organisatie verdedigen in de Gecoro. Dit is geen teken van een moreel belang, vooringenomenheid of partijdigheid.

IV. BEDENKINGEN BIJ HET ARREST

A. Een vertegenwoordiger spreekt in naam van zijn organisatie

5 Het arrest doet de wenkbrauwen fronsen. De Raad lijkt een aantal cruciale elementen uit het oog te verliezen. Vooral de overweging dat het onvoldoende is om aan het lid een verboden belang toe te schrijven als het RUP het belang van de natuurvereniging kan dienen is voor kritiek vatbaar, zeker in het licht van de omstandigheden die aan de grondslag liggen van het arrest.

Zoals gezegd bepaalt artikel 1.3.3, § 3 VCRO dat, naast een deel deskundigen in ruimtelijke ordening, de Gecoro wordt samengesteld door “*vertegenwoordigers van de voornaamste maatschappelijke geledingen*”. De deskundigen worden omwille van hun persoonlijke deskundigheid aangeduid, de andere leden van de Gecoro worden aangeduid als “*vertegenwoordiger*” van een maatschappelijke geleding.

Volgens dezelfde bepaling beslist de gemeenteraad welke maatschappelijke geledingen binnen de gemeente worden opgeroepen om een of meerdere vertegenwoordigers voor te dragen als lid van de Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening. De maatschappelijke geledingen die een lid voordragen, dragen ook een plaatsvervanger voor.

Artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 tot vaststelling van nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van de provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening werkt die regel verder uit en legt op dat er voldoende verschillende maatschappelijke geledingen in de Gecoro’s moeten zijn vertegenwoordigd¹⁴. Het aantal verschilt naargelang het inwonersaantal van de gemeente.

12 Met verwijzing naar MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 28.

13 Met verwijzing naar MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 28.

14 Art. 1 somt de volgende onderscheiden maatschappelijke geledingen op:

- de maatschappelijke geleding vertegenwoordigd door een of meer milieu- en natuurverenigingen;
- de maatschappelijke geleding vertegenwoordigd door een of meer verenigingen van werkgevers of zelfstandigen met uitsluiting van verenigingen van handelaars of landbouwers;

In de praktijk nodigt de gemeenteraad verschillende organisaties van de aangeuide maatschappelijke geledingen uit om een vertegenwoordiger en zijn plaatsvervanger voor te stellen om namens de organisatie te zetelen in de Gecoro.

6 Cruciaal is het begrip “*vertegenwoordigen*”. Volgens Van Dale-woordenboek betekent “*vertegenwoordigen*”: “*optreden, handelen voor en in naam van een ander die daartoe opdracht of machtiging verleend heeft*”.

Kortom, een vertegenwoordiger van de maatschappelijke geledingen spreekt – in tegenstelling tot de deskundigen binnen de Gecoro – niet in eigen naam, maar voor en in naam van de vereniging die hem heeft voorgedragen. Voor de toepassing van het verbod op belangenvermenging is de vraag dus niet enkel of het lid zelf een persoonlijk belang heeft, maar bijkomend of de achterliggende organisatie dat heeft. Net omdat het lid verte-

genwoordigt en dus niet voor eigen naam optreedt.

Op dit punt maakt het geannoteerde arrest m.i. een eerste denkfout. Het arrest zegt weliswaar terecht dat de natuurvereniging niet zelf lid is van de Gecoro, maar het arrest verliest uit het oog dat het lid Natuurpunt “*vertegenwoordigt*” en dus spreekt in naam van Natuurpunt en hierbij de belangen van Natuurpunt bewaakt.

Artikel 2, § 4 van de deontologische code^{15,16} bevestigt die specifieke hoedanigheid door uitdrukkelijk toe te laten dat de leden die zetelen als vertegenwoordiger van maatschappelijke belangengroepen een standpunt kunnen aanbrengen en beargumenteren dat aangehouden wordt door de betrokken maatschappelijke belangengroep. De deontologische code merkt wel op dat de commissies ruimtelijke ordening niet zijn bedoeld als een forum dat *enkel* dient om het standpunt van een belangengroep of vereniging te

vertolken. De deontologische code roept de vertegenwoordigers op het belang van hun organisatie te overstijgen en mee te werken aan adviezen die gericht zijn op het algemeen belang en de geciteerde doelstelling van de ruimtelijke ordening.

Een vertegenwoordiger van een organisatie vertolkt dus in de eerste plaats de standpunten van de organisatie in wiens naam hij spreekt, maar hij wordt ertoe aangemoedigd om de collectieve belangen van de organisatie te overstijgen. Dat laatste is slechts een mogelijkheid – een “*oproep*” volgens artikel 2, § 4 van de voormelde deontologische code –, geen wettelijke of deontologische verplichting. Zolang de vertegenwoordiger het collectieve belang van zijn organisatie verdedigt valt hem geen onpartijdigheid of onafhankelijkheid te verwijten.

B. Persoonlijke belangen van de organisatie zijn te onderscheiden van collectieve belangen

7 Een tweede denkfout van het geannoteerde arrest is dat het arrest ermee volstaat vast te stellen dat het RUP past binnen de collectieve belangen van de betrokken natuurvereniging en dat het de vertegenwoordiger toegelaten is om op te komen voor die collectieve belangen. Die vaststelling is op zich correct, maar volstaat niet. In dit specifieke geval had de betrokken natuurvereniging niet “*enkel*” collectieve belangen bij het RUP, maar daarnaast ook rechtstreekse en persoonlijke belangen in de zin van artikel 1.3.3, § 5 VCRO¹⁷.

Volgens artikel 3, § 2 van de deontologische code hoeft een lid zich niet te onthouden van de bespreking, beraadslaging en eventuele stemming van een aangelegenheid indien er “*slechts*” sprake is van een collectief belang dat het betrokken lid deelt met een reeks andere rechtsonderhorigen¹⁸. In het geannoteerde arrest

- de maatschappelijke geleding vertegenwoordigd door een of meer verenigingen van handelaars;

- de maatschappelijke geleding vertegenwoordigd door een of meer verenigingen van landbouwers;

- de maatschappelijke geleding vertegenwoordigd door een of meer verenigingen van werknemers.

15 B.Vl.Reg. 3 juli 2009 tot vaststelling van de deontologische code voor de leden van de provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening.

16 Art. 2, § 4. *De leden die zetelen als vertegenwoordiger van maatschappelijke belangengroepen kunnen een standpunt aanbrengen en beargumenteren dat aangehouden wordt door de betrokken maatschappelijke belangengroep. De commissies ruimtelijke ordening zijn evenwel niet bedoeld als een forum dat enkel dient om het standpunt van een belangengroep of vereniging te vertolken. De betrokken leden streven er dan ook naar om het belang dat verdedigd wordt door een maatschappelijke belangengroep te overstijgen en mee te werken aan adviezen die gericht zijn op het algemeen belang en de geciteerde doelstelling van de ruimtelijke ordening.*

17 Art. 1.3.3, § 5 VCRO omschrijft het verbod op belangenverstrengeling als volgt: “*Het is voor een lid van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening verboden deel te nemen aan de bespreking en de stemming over aangelegenheden waarin hij een rechtstreeks belang heeft, hetzij persoonlijk, hetzij als gelastigde, of waarbij de echtgenoot, of bloed- of aanverwanten tot en met de tweede graad een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben.*

Voor de toepassing van het eerste lid worden personen die wettelijk samenwonen, met echtgenoten gelijkgesteld.”

18 Art. 3, § 2 van de deontologische code luidt als volgt: “*§ 2. Een lid hoeft zich niet te onthouden van de bespreking, beraadslaging en eventuele stemming van een aangelegenheid indien er slechts sprake is van een collectief belang dat het betrokken lid deelt met een reeks andere rechtsonderhorigen. Zo is er geen verboden belangenvermenging in hoofde van leden die inwoner zijn van een gemeente op het ogenblik dat het gemeentelijk*

was er niet “*slechts*” sprake van gedeelde collectieve belangen tussen de natuurvereniging en andere rechtsonderhorigen, maar daarnaast had de natuurvereniging rechtstreekse persoonlijke belangen die te onderscheiden waren van de algemene collectieve belangen.

Het begrip “*rechtsreeks en persoonlijk belang*” houdt volgens de memorie van toelichting vier elementen in: 1) een materieel of in geld waardeerbaar belang, bijvoorbeeld goederen, eigendoms-, bezits- of genotsrechten of andere patrimoniale rechten van de betrokkene, 2) het belang moet rechtstreeks voortvloeien uit de beslissing waarover wordt gedelibereerd, 3) een actueel belang, en 4) persoonlijk of individueel toewijsbaar aan het commissielid¹⁹.

Uit de feiten blijkt duidelijk dat Natuurpunt materiële en/of in geld waardeerbare belangen had in het gebied, dat het betrokken RUP hierop een belangrijke invloed kon uitoefenen, en dat de belangen actueel speelden.

Het feit dat de natuurvereniging persoonlijke belangen had voor de vaststelling van het RUP voor zijn eigen percelen heeft de auditeur ertoe gebracht te besluiten dat niet met redelijke zekerheid kan worden besloten dat de vertegenwoordiger van de organisatie in de Gecoro voldoende afstand zou kunnen nemen van de eigen belangen van de vereniging als eigenaar in het plangebied. De betrokkenheid van de natuurvereniging in het plangebied kon niet worden ontkend en dat kan volgens de auditeur leiden tot de onwenselijke perceptie wat conform de deontologische code diende te worden vermeden, met name een schijn van partijdigheid.

8 De enige vraag die rest is of is voldaan aan de vereiste dat het belang persoonlijk of individueel *toewijsbaar* moet zijn aan het commissielid.

In dit verband verwijst de memorie van toelichting naar de vaste rechtspraak over de toepassing van artikel 92, 1° van de Nieuwe Gemeentewet bij de vaststel-

ling van bestemmingsplannen: “*Een belangrijk aandachtspunt is voorts de vaste rechtspraak omtrent de toepassing van artikel 92, 1°, van de Nieuwe Gemeentewet bij de vaststelling van bestemmingsplannen. (...) Die beginselen kunnen evenzeer worden doorgetrokken naar de ontworpen deontologische regeling voor leden van de commissies-RO*”²⁰. En nog explicieter: “*Het is evident dat de nieuwe regeling in het DRO geïnterpreteerd dient te worden overeenkomstig het contentieux inzake artikel 27, § 1, eerste lid, 1° van het Gemeentedecreet (en inzake het artikel 92, 1°, van de Nieuwe Gemeentewet)*”²¹.

Uit de rechtspraak over de vereiste van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van gemeenteraadsleden blijkt duidelijk dat een gemeenteraadslid niet mag deelnemen aan de beraadslaging en de stemming over een ruimtelijk uitvoeringsplan als hij een bestuursfunctie uitoefent bij een organisatie die een rechtstreeks belang heeft bij de totstandkoming van het plan²². Zo vallen een schepen en een gemeenteraadslid die deelnemen aan de beslissing tot definitieve vaststelling van een RUP en die lid zijn van de Raad van Bestuur van een rechtspersoon die eigendommen bezit binnen het plangebied, onder de verbodsbepaling²³. Iemand die én lid is van de raad van bestuur van een vzw én gemeenteraadslid kan niet objectief oordelen over de definitieve aanvaarding van een RUP dat een oplossing biedt voor de uitbreidingsbehoefte van de vzw. In zijn hoedanigheid van gemeenteraadslid dient hij immers enkel in het gemeentelijk belang te beslissen, in voorkomend geval tegen het belang van de vzw in, terwijl hij in zijn hoedanigheid van lid van de raad van bestuur van de vzw moet beslissen in het enkele belang van die vereniging. Het betrokken gemeenteraadslid kan niet worden geacht met de vereiste onafhankelijkheid en onpartijdigheid aan de beraadslaging en stemming te hebben

ruimtelijk structuurplan of gemeentelijk beleidsplan ruimte wordt besproken. Er is evenmin belangenvermenging in hoofde van een lid dat bijvoorbeeld woonachtig is binnen de perimeter van een ontwerpplan indien het behandelde plan geen specifieke voor- of nadelen oplevert voor het betrokken lid (bijvoorbeeld wat betreft patrimoniale belangen).”

19 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 28-29.

20 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 29. De memorie verwijst naar rechtspraak die stelt dat een gemeenteraadslid mag deelnemen aan de beraadslaging en stemming over een bestemmingsplan, ook als zijn goed in het plangebied is gelegen (RvS 25 november 1969, nr. 13.802, *Arr.RvS* 1969, 1070). Anders is het volgens de memorie van toelichting wanneer het gaat om een bestemmingsplan waarbij het raadslid “*in hoofdzaak*” is betrokken. Aldus dient een raadslid zich bijvoorbeeld te onthouden van de beraadslaging en de stemming over een BPA dat voor een perceel gelegen binnen dit plan een hogere terreinbezetting toelaat, wanneer verder dit raadslid voor dat perceel als promotor bouwvergunningen heeft gekregen die onrechtmatig zijn bevonden wegens strijdigheid met stedenbouwkundige voorschriften die kwetsieus BPA wijzigen (RvS 24 oktober 1995, nr. 55.999, *TBP* 1996, 374 (schorsing) en nr. 63.109, 12 november 1996, *T.Gem.* 1998, 48, noot (annulatie)).

21 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 28.

22 Zie over dit onderwerp ook: P.-J. DEFOORT, *Handboek Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 2022, 231-233, nr. 399-400; F. SEBREGHTS, “Belangenvermenging in de gemeenteraad inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw: leidraad voor de gemeenteraden”, *TROS* 2007, 29-38.

23 RvS 4 maart 2010, nr. 201.535, nv. Roscofin (i.v.m. een BPA).

deelgenomen²⁴. De voorzitter van de gemeenteraad kan oordelen dat een belangenvermenging van een gemeenteraadslid mogelijk was voor het voorlopig en definitief vaststellen van een RUP dat het verkavelen van een perceel onmogelijk maakt, als blijkt dat het gemeenteraadslid mede-eigenaar is van het perceel en als blijkt dat het gemeenteraadslid voor dit perceel een verkavelingsaanvraag heeft opgestart en een vernietigingsberoep bij de Raad van State heeft ingesteld tegen een gemeenteraadsbesluit van niet-goedkeuring van het wegenisdossier voor dit perceel²⁵.

Als die rechtspraak wordt getoetst aan de situatie van het geannoteerde arrest kan moeilijk anders worden besloten dan dat de vertegenwoordiger van de natuurvereniging onder de verbodsbepaling van de persoonlijke belangen viel. Hij was de voorzitter van zijn organisatie en bovendien de verantwoordelijke voor aankopen van gronden. In die laatste hoedanigheid had hij al tevergeefse pogingen ondernomen om gronden van de verzoekende partij aan te kopen. Zijn organisatie had een samenwerkingsovereenkomst met de stad Gent om de gronden in het gebied aan te kopen en te beheren. Hiervoor zou zijn de natuurvereniging subsidies krijgen van de stad. Dit alles maakt dat het Gecoro-lid in zijn hoedanigheid van voorzitter en aankoper moeilijk anders kon dan beslissen in het persoonlijke belang van zijn organisatie. Het persoonlijke belang van de organisatie is in de concrete omstandigheden duidelijk te onderscheiden van de collectieve belangen waarvoor de natuurvereniging (ook) opkomt.

De auditeur besloot dat in de gegeven omstandigheden niet kon worden be-

twist dat de vertegenwoordiger van de natuurvereniging niet met een redelijke zekerheid kon worden geacht voldoende afstand te nemen van de eigen belangen van zijn organisatie als eigenaar van omvangrijke gronden in het plangebied en dat zijn deelname aan de vergadering van de Gecoro tot een onwenselijke perceptie kon leiden, wat nu juist vermeden diende te worden conform de deontologische code.

9 Het geannoteerde arrest oordeelt dat uit de parlementaire stukken blijkt dat de verbodsbepaling over belangenverstrengeling beperkte invulling moet krijgen. Het arrest benadrukt heel sterk de passage uit de memorie van toelichting bij het decreet die in een voetnoot verklaart waarom artikel 1.3.3, § 5 VCRO de term “gelastigde” gebruikt en niet “vertegenwoordiger” om te bepalen dat de verbodsbepaling geldt voor een rechtstreeks belang, hetzij persoonlijk, hetzij als “gelastigde”. Met die term wilde de decreetgever vermijden dat de indruk wordt gewekt dat “vertegenwoordigers” van maatschappelijke organisaties zoals natuur- en milieuverenigingen, landbouworganisaties ... niet zouden kunnen deelnemen aan de beraadslaging en stemming over een dossier indien een van de leden van de betrokken organisatie een bezwaar heeft ingediend. Dit is volgens de decreetgever uitdrukkelijk niet de bedoeling, nu de transdisciplinariteit van de adviezen vanuit de commissies ruimtelijke ordening een belangrijke beleidsdoelstelling was en is²⁶. Dit uitgangspunt lijkt voor de Raad van State het doorslaggevende argument te zijn geweest om ertoe te besluiten dat er in het voorliggende geval geen probleem was.

De Raad verliest hierbij m.i. een aantal elementen uit het oog.

Ten eerste negeert het arrest de hoger geciteerde uitdrukkelijke bevestiging in de memorie van toelichting – tot tweemaal toe zelfs – dat de onafhankelijkheidsregeling voor de Gecoro-leden moet worden geïnterpreteerd overeenkomstig de regeling voor gemeenteraadsleden uit artikel 92, 1° van de Nieuwe Gemeentewet en de rechtspraak over die bepalingen (zie randnr. 8). Zoals in het vorige randnummer uitgelegd leidt een analyse van die rechtspraak tot een omgekeerd besluit dan het geannoteerde arrest.

Ten tweede geeft het arrest een betekenis aan de geciteerde voetnoot die er niet in staat. De voetnoot zegt enkel dat een vertegenwoordiger van een organisatie zich niet van deelname moet onthouden omwille van het loutere feit dat “een van de leden van de betrokken organisatie een bezwaar heeft ingediend”. Het indienen van een bezwaar door een lid van de organisatie is iets totaal anders dan de situatie waarin de organisatie rechtstreekse en persoonlijke materiële belangen heeft binnen het plangebied. In het voorliggende arrest ging het bovendien niet over het behandelen van een bezwaar van een lid van de natuurvereniging, maar integendeel om het behandelen van een bezwaar van een derde.

Er valt moeilijk in te zien waarom het geannoteerde arrest in die omstandigheden zoveel belang hecht aan de bewuste voetnoot in de memorie van toelichting over het begrip “gelastigde”.

10 Het Gecoro-lid had trouwens niet enkel rechtstreeks belangen in zijn hoedanigheid als vertegenwoordiger van zijn organisatie, bovendien was er voor hem persoonlijk, in zijn hoedanigheid van voorzitter en aankoper van Natuurpunt,

24 RvS 24 oktober 2011, nr. 215.968, Van Rooy.

25 RvS 20 december 2011, nr. 216.939, Bakelants.

26 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 28, vn. 29.

redelijke twijfel mogelijk over zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Dit kan worden afgeleid uit het arrest-*VME 'De Menigaard'* van 29 november 2010²⁷.

In dit arrest zet de Raad van State de algemene principes van de vereiste van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Gecoro uitvoerig uiteen. De noodzakelijke onafhankelijkheid van de Gecoro bij de uitoefening van haar adviestaak veronderstelt dat zij zich als collegiaal orgaan op een onpartijdige wijze opstelt. Artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000 impliceert dat een lid van een beraadslagend orgaan zich moet onthouden van deelname aan de vergadering waarin een beslissing wordt genomen over een onderwerp waarbij hij een persoonlijk belang heeft dat van die aard is dat hij geacht moet worden *niet meer op een objectieve wijze te kunnen oordelen*. Daarbij moet niet worden aangetoond dat de betrokkene zijn persoonlijke belangen boven die van de gemeente zou stellen. Het volstaat dat concrete gegevens kunnen worden aangevoerd die een *redelijke twijfel* kunnen doen ontstaan over de onpartijdigheid van een of meer leden van de Gecoro. Dat een Gecoro-lid geen financieel nadeel zou leiden bij een ongunstig advies is op zich niet relevant.

Een *persoonlijke betrokkenheid* bij het te behandelen voorontwerp van RUP volstaat om onder het verbod te vallen van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000. In het voorliggende geval ging het om een deskundige die in zijn hoedanigheid van ruimtelijk planner had meegewerkt aan de opmaak van het te adviseren voorontwerp van RUP en om twee andere deskundigen die werknemers waren van het betreffende gemeentebestuur en die beiden deel hadden uitgemaakt van het projectteam dat verantwoordelijk was voor de totstandkoming van het voorontwerp van RUP. Geen van de drie mensen had financiële belangen, maar zij waren door hun actieve betrokkenheid redelijkerwijze niet meer in staat om op een onpartijdige en onafhankelijke wijze het voorontwerp te helpen adviseren.

Als dit uitgangspunt wordt doorgetrokken geldt hetzelfde voor het bewuste Gecoro-lid in het geannoteerde arrest. In het dagelijkse leven is het Gecoro-lid de voorzitter van de lokale afdeling van de natuurvereniging die hij vertegenwoordigt en is hij de verantwoordelijke voor het aankopen van gronden voor rekening van die organisatie. In die hoedanigheid had de betrokkene al actief gehandeld in

het plangebied van het RUP. Het Gecoro-lid was als voorzitter betrokken geweest bij het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met de stad Gent over het (door de stad te subsidiëren) beheer van de gronden die door het RUP worden bestemd tot natuurgebied. In zijn hoedanigheid van aankoper was hij al rechtstreeks betrokken bij (mislukte) onderhandelingen over de aankoop van gronden met de eigenaar die later een bezwaar heeft ingediend tegen het ontwerp RUP. Het Gecoro-lid was dan misschien niet rechtstreeks betrokken bij de *opmaak* van het voorontwerp van het RUP, maar hij en zijn organisatie zouden wel rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de *uitvoering* van het RUP en hiervoor zelfs subsidies krijgen. Naar analogie van het arrest-*VME 'De Menigaard'* kan worden vastgesteld dat het Gecoro-lid persoonlijk betrokken was bij handelingen ter voorbereiding van de uitvoering van het te adviseren RUP. Bijgevolg kon er (meer dan) redelijke twijfel bestaan over zijn bekwaamheid om nog op een objectieve wijze te kunnen oordelen over de ingediende bezwaren tegen het RUP.

11 Door zich niet te onthouden van een deelname aan de bespreking, de beraadslaging en de stemming, maakte de vertegenwoordiger van Natuurpunt in de specifieke omstandigheden volgens de zojuist geschetste principes wel een inbreuk op het verbod op persoonlijke belangen in de zin van artikel 1.3.3, § 5 VCRO²⁸, artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 mei 2000²⁹ en artikel 3 van de deontologische code³⁰. Die bepalingen vereisen dat een Gecoro-lid zich moet onthouden van deelname aan een vergadering als hij een persoonlijk belang heeft waarvan hij geacht wordt niet meer objectief te kunnen oordelen. Het volstaat dat er op grond van concrete gegevens redelijke twijfel kan ontstaan over de onpartijdigheid van een lid³¹. Voor een

27 RvS 29 november 2010, nr. 209.269, VME De Menigaard.

28 Voor de tekst van dit artikel, zie hoger vn. 17.

29 Art. 9 B.VI.Reg. 19 mei 2000 tot vaststelling van nadere regels voor de samenstelling, de organisatie en de werkwijze van de provinciale en gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening herhaalt het verbod uit artikel 1.1.3, § 5 VCRO tot deelname aan de bespreking, en stemming over het advies van de commissie voor een lid dat een persoonlijk belang heeft, en voegt daar een verbod tot deelname aan de beraadslaging aan toe.

30 Art. 3, § 1 van de deontologische code brengt deze bepaling in herinnering en concretiseert het voorschrift als volgt: "Het lid dat een dergelijk belang heeft bij een aangelegenheid verontschuldigt zich voor de vergadering waarop die aangelegenheid wordt behandeld, of verlaat de vergaderruimte voor de behandeling van het betrokken agendapunt."

31 RvS 4 november 2014, nr. 229.050, Sampermans. VANDEVYVERE en ROOSEMONT kwamen eerder ook al tot het besluit dat op basis van de rechtspraak over het verbod op belangenvermenging voor gemeenteraadsleden het "niet onlogisch" is dat een persoonlijk of rechtstreeks belang van een Gecoro-lid, ten persoonlijke titel "of als vertegenwoordiger van belanghebbende in een rechtspersoon" kan leiden tot een

Gecoro-lid dat zetelt als vertegenwoordiger van een organisatie geldt dit zoals hoger gezegd niet enkel voor persoonlijke belangen van het lid zelf, maar ook voor persoonlijke belangen van de organisatie die hij vertegenwoordigt.

Daarnaast bepaalt artikel 4 van de deontologische code dat elke “*schijn van partijdigheid of vooringenomenheid*” moet worden vermeden³². Volgens punt 1° van artikel 4 moet een Gecoro-lid die door zijn professionele bezigheden een vertrouwensband heeft met iemand die rechtstreekse en persoonlijke belangen heeft bij het dossier dat door de Gecoro moet worden geadviseerd, zich uit eigen beweging verontschuldigen of de vergadering verlaten, ook al heeft het lid zelf geen rechtstreeks actueel of in geld waardeerbaar belang bij het concrete dossier. Het spreekt voor zich dat de voorzitter en aankoper van de betrokken natuurvereniging een vertrouwensband heeft met zijn eigen organisatie en dat er bijgevolg een schijn van partijdigheid was.

De onverenigbaarheidsregels impliceren dat een lid van een beraadslagend orgaan zich moet onthouden van deelname aan de vergadering waarin een beslissing wordt genomen over een onderwerp waarbij hij een persoonlijk belang heeft dat van die aard is dat hij geacht moet worden niet meer op een objectieve wijze te kunnen oordelen³³.

De auditeur kwam in haar andersluidend advies tot het besluit dat in de gegeven omstandigheden niet kan worden betwist dat de vertegenwoordiger van de betrokken natuurvereniging niet met een redelijke zekerheid kan worden geacht voldoende afstand te nemen van de eigen belangen van zijn organisatie als eigenaar van omvangrijke gronden in het plangebied en dat zijn deelname aan de vergadering van de Gecoro tot een onwenselijke perceptie kan leiden, wat nu juist vermeden diende te worden conform de deontologische code.

12 Het verschil tussen het verdedigen van de collectieve belangen van de organisatie

die een Gecoro-lid vertegenwoordigt en de persoonlijke belangen van het Gecoro-lid of zijn organisatie kan mooi worden geïllustreerd aan de hand van het arrest-*Van Hecke* dat ook handelde over een verzoekschrift tegen het RUP Groen van de stad Gent, waarin de onpartijdigheid van dezelfde Gecoro in vraag werd gesteld³⁴. Het arrest-*Van Hecke* dateert van twee weken na het geannoteerde arrest-*Marchant* en vertrekt van dezelfde globale juridische analyse van de onpartijdigheidsregels. De Raad van State komt ook tot de conclusie dat er in dit geval geen sprake was van een schending van de regels.

Belangrijk evenwel is dat de feiten in het arrest-*Van Hecke* fundamenteel verschillen van de feiten in het arrest-*Marchant*.

De verzoekende partijen klaagden eveneens de deelname aan van de voorzitter van Natuurpunt aan de beraadslaging van de Gecoro over de bezwaren van het RUP Groen en daarnaast de deelname van een lid van het Gents Milieufrent. Beide personen hadden ook actief deelgenomen aan de werkgroep binnen de Gecoro die de antwoorden op de ingediende bezwaren had voorbereid. Volgens de verzoekende partijen hadden beide personen zich moeten onthouden van deelname omdat Natuurpunt en het Gecoro-lid van het Gents Milieufrent (in eigen naam) een bezwaar hadden geuit tegen een vraag tot verkavelingsvergunning van verzoekers perceel die was ingediend gedurende de procedure voor de totstandkoming van het RUP. De verkavelingsaanvraag werd geweigerd en na een ongunstig advies van de provinciale omgevingsambtenaar in beroep had de aanvrager afstand gedaan van zijn aanvraag. Het RUP Groen herbestemde vervolgens het perceel van een woongebied naar een “*zone voor bos*”.

De Raad van State kwam tot het besluit dat de vzw Natuurpunt en de vzw Gents

potentieel belangenconflict en dat dit voldoende is om te spreken van een schending van het verbod op belangenvermenging (W. VANDEVYVERE en M. ROOSEMONT, “De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Gecoro”, *TROS* 2014, 76, nr. 12).

32 Art. 4 van de deontologische code gaat ruimer dan de persoonlijke belangen bedoeld in art. 3.3.1, § 5 VCRO en art. 3 van de deontologische code en viseert ook het vermijden van elke schijn van partijdigheid of vooringenomenheid. De voor deze noot belangrijkste onderdelen van de bepaling luiden als volgt: “*Onverminderd de naleving van het verbod op belangenvermenging, vermijden de leden dat een schijn van partijdigheid of vooringenomenheid ontstaat met betrekking tot hun deelname aan de werkzaamheden van de commissie in concrete dossiers: 1° Het lid dat door zijn professionele bezigheden (bijvoorbeeld als advocaat, architect, notaris, ...) een vertrouwensband heeft met de aanvrager van een vergunning of een attest, onthoudt zich best bij de bespreking van en de beraadslaging en eventuele stemming over een advies met betrekking tot die vergunningsaanvraag of dat attest, ook al heeft het lid geen rechtstreeks, actueel of in geld waardeerbaar belang bij het concrete dossier. Het verdient de voorkeur dat het betrokken lid zich uit eigen beweging verontschuldigt of de vergadering verlaat.*”

De punten 2° en 3° van artikel 4 zijn hier niet relevant. Punt 2° gaat erover dat de ruimtelijk planners die het RUP hebben opgesteld na de toelichting en de bespreking beter de zaal kunnen verlaten voor de beraadslaging en de stemming. Punt 3° gaat over een lid van wie een concurrent als architect of als ruimtelijk planner verantwoordelijk is voor de opmaak van een vergunningsaanvraag, een aanvraag tot een attest, ruimtelijk uitvoeringsplan, of ruimtelijk beleidsplan. In dergelijk geval stelt het lid zich beter terughoudend op.

33 RvS 26 oktober 2021, nr. 251.936, Peeters.

34 RvS 14 december 2023, nr. 258.219, Van Hecke.

Milieufront, gelet op hun statutair doel, een collectief belang verdedigen. De Raad van State oordeelt dat de ingediende bezwaren tegen de verkavelingsaanvragen binnen het statutaire doel van de milieuverenigingen. De omstandigheid dat de Gecoro-leden het collectief belang van hun verenigingen hebben verdedigd volgens het arrest niet in tegen het verbod op belangenvermenging. De Raad van State oordeelt dat het de vertegenwoordigers van Natuurpunt respectievelijk het Gents Milieufront is toegelaten op te komen voor het collectief belang dat de milieuverenigingen nastreven, zonder dat zij daardoor een gevaar lopen te kunnen worden beschuldigd van een verboden vooringenomenheid of partijdigheid.

Het grote verschil tussen het arrest-*Van Hecke* en het arrest-*Marchant* is dat Natuurpunt, noch het Gents Milieufront persoonlijke belangen hadden binnen het plangebied van het bestreden deelplan van het RUP Groen. In die omstandigheden strookt de redenering van de Raad van State wel met de hoger geciteerde rechtsregels die een duidelijk onderscheid maken tussen collectieve belangen en persoonlijke belangen van een Gecoro-lid en/of de vereniging die hij vertegenwoordigt.

B Bij het arrest-*Van Hecke* kan wel nog een belangrijke kanttekening worden gemaakt. Zoals hoger gezegd heeft de decreetgever uitdrukkelijk willen vermijden dat de indruk wordt gewekt dat “*vertegenwoordigers*” van maatschappelijke organisaties zoals natuur- en milieuverenigingen, landbouworganisaties ... niet zouden kunnen deelnemen aan de beraadslaging en stemming over een dossier indien een van de leden van de betrokken

organisatie een bezwaar heeft ingediend³⁵. De decreetgever heeft het over situaties waarbij “*een lid*” van een vertegenwoordigde vereniging in eigen naam een bezwaar indient. In het arrest-*Van Hecke* gaat het evenwel niet over die situatie. In het ene geval had de vzw Natuurpunt als organisatie een bezwaar ingediend en zag de Raad van State er geen graten in dat de vertegenwoordiger van die organisatie mee mocht delibereren over dit bezwaarschrift. In het andere geval had de vertegenwoordiger van het Gents Milieufront in eigen naam bezwaarschrift ingediend en zag de Raad van State ook geen probleem voor zijn deelname aan de behandeling van dit bezwaar. In beide gevallen mochten de twee Gecoro-leden dus hun eigen bezwaar beoordelen, in het ene geval als vertegenwoordiger, in het andere geval in eigen naam. Dit is te onderscheiden van de door de decreetgever beoogde situatie, waarbij een lid van een organisatie die niet zetelt in de Gecoro een bezwaar indient ter verdediging van hetzij zijn persoonlijk belang, hetzij het collectieve belang van zijn organisatie. Op dit punt heeft het arrest-*Van Hecke* m.i. onvoldoende rekening gehouden met essentiële nuances. Het behandelen van een eigen bezwaar, hetzij persoonlijk, hetzij als vertegenwoordiger is m.i. niet verenigbaar met het verbod op belangenvermenging of met het verbod op een schijn van onpartijdigheid.

14 Volledigheidshalve kan nog worden opgemerkt dat het argument uit het geannoteerde arrest, dat het slechts ging om één Gecorolid op twintig commissieleden, geen steek houdt. Een rechtmatige samenstelling van de Gecoro strekt de verzoekende partij principieel tot waarborg³⁶. In veel gevallen zal bij een stem-

ming één stem op twintig inderdaad niet doorslaggevend zijn, zoals de Raad van State lijkt te suggereren. Los van het feit dat het in bepaalde gevallen wel degelijk op één stem kan aankomen, kan een actieve deelname van één lid bij de bespreking en de beraadslaging toch vaak een groot verschil maken. Eén lid kan de commissieleden sterk beïnvloeden, zeker als het gaat om een mondig lid, met veel kennis van zaken. In die optiek is het cijfermatige argument dat het slechts gaat om één op de twintig leden niet relevant.

V. BESLUIT

15 De decretale opdracht van de Gecoro als adviesorgaan over het gemeentelijke beleid inzake ruimtelijke ordening vereist dat de Gecoro haar adviserende taak op een onafhankelijke wijze kan uitoefenen. De noodzakelijke onafhankelijkheid veronderstelt dat de Gecoro zich op een onpartijdige wijze opstelt. Een Gecoro-lid moet zich onthouden van deelname aan de vergadering als hij geacht moet worden niet meer op een objectieve wijze te kunnen oordelen over het behandelde onderwerp. Hiervoor volstaat het dat concrete gegevens kunnen worden aangevoerd die een redelijke twijfel kunnen doen ontstaan over de onpartijdigheid van een of meer leden van de Gecoro.

Eigen aan de vertegenwoordigers van een belangengroep of een vereniging is dat zij optreden en handelen voor en in naam van hun organisatie. Dit betekent dat de regels voor onpartijdigheid niet alleen gelden voor de persoonlijke belangen van het Gecoro-lid zelf, maar ook voor de persoonlijke belangen van hun organisatie. Een Gecoro-lid kan de collectieve belangen van zijn organisatie verdedigen, maar als die organisatie naast collectieve belangen ook persoonlijke belangen heeft bij het te adviseren onderwerp, moet het raadslid zich van deelname onthouden³⁷.

35 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 28, vn. 29.

36 RvS 20 juni 2017, nr. 238.584, Claus.

37 Tekst afgesloten op 3 maart 2024.