

**Les futurs de Bruxelles / De Toekomst van Brussel**

**Rapport van de experts aangesteld door de Brusselse regering**

**2 oktober 2023**

Céline Romainville

Willem Sas

Dave Sinardet

Emmanuel Slautsky

Jérôme Sohier

Magali Verdonck

## Inhoudsopgave

Inleiding .....	3
Hoofdstuk 1: Methodologische overweging .....	4
Hoofdstuk 2: Trends die naar voren komen uit de enquête .....	4
A. Duidelijke trends .....	5
B. Onderwerpen die geen trend opleveren .....	6
C. Trends die vragen oproepen .....	6
D. Algemene conclusies uit fase 1 .....	7
E. Aandacht voor de heterogeniteit van de voorkeuren van de Brusselaars.....	8
Hoofdstuk 3: Aanbevelingen .....	9
A. Burgerschap en democratie in Brussel versterken .....	9
1. Het kiessysteem aanpassen .....	9
2. De burgerparticipatie versterken .....	11
B. Het dagelijks leven van de Brusselaars verbeteren .....	12
1. Met een frisse blik kijken naar de verantwoordelijkheden van de actoren van de openbare netheid.....	12
2. Het veiligheidsbeleid beter coördineren en versterken .....	13
C. Meer gelijkheid binnen en buiten Brussel .....	14
1. De harmonisering van de bijstand geboden door de Brusselse OCMW's overwegen.....	14
2. De toegang tot huisvesting voor iedereen verbeteren.....	15
3. De fiscale gelijkheid bevorderen .....	17
D. Brussel economisch aantrekkelijker maken .....	19
1. De economische ontwikkeling van Brussel ten opzichte van de Rand garanderen .....	19
2. Het stedenbouwkundig beleid en het beleid inzake ruimtelijke ordening stroomlijnen en beter coördineren om een ambitieus beleid inzake milieu en duurzame ontwikkeling te ontwikkelen ..	21
E. De complexiteit van de uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden in Brussel herzien .....	22
1. Naar een herorganisatie van de uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden in Brussel? ..	22
2. De coherentie van het onderwijsbeleid op het grondgebied van Brussel versterken .....	26

## Inleiding

De opeenvolgende staatshervormingen hebben Brussel met een complexe institutionele architectuur opgezadeld. Zo zijn de bevoegdheden op een gebied van 162 km<sup>2</sup> met 1.200.000 inwoners versnipperd over niet minder dan zes wetgevende instanties. Naast de federale overheid en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, elk met eigen bevoegdheden, oefenen ook de volgende instellingen wetgevende bevoegdheden uit in Brussel: de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF). Naast deze bestuursniveaus met wetgevende bevoegdheden zijn er ook nog de lokale overheden, met name de negentien Brusselse gemeenten, de negentien Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn en de zes politiezones, evenals de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). Ook de Brusselse Agglomeratie bestaat nog steeds formeel, ook al worden haar bevoegdheden uitgeoefend door het Gewest. De grote complexiteit van het institutionele landschap in Brussel betekent een belangrijke uitdaging voor het democratisch functioneren, omdat ze enerzijds de politieke daadkracht en politieke verantwoordelijkheid van bestuurders kan doen verwateren en anderzijds de betrokkenheid van de burgers bij de democratische processen kan belemmeren.

Vooraf twee factoren dragen bij tot een verklaring van de huidige samenstelling van het institutionele landschap in Brussel en de complexiteit die we daarnet hebben geschetst. Enerzijds wordt de *summa divisio* tussen gemeenschaps- en gewestmateries in Brussel nog steeds strikt toegepast, terwijl dat in het noorden en zuiden van het land niet meer het geval is. Deze *summa divisio* verklaart niet alleen dat in Brussel zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap aanwezig zijn, ze verhindert ook dat gewestfinanciering rechtstreeks naar de gemeenschapsinfrastructuren kan gaan.

Een andere bron van complexiteit is het onderscheid in de materies: voor sommige is slechts één gemeenschap bevoegd, voor andere beide gemeenschappen. De gemeenschappen zijn in Brussel slechts bevoegd voor instellingen die uitsluitend tot één van beide gemeenschappen behoren, de zogeheten unicommunautaire instellingen. Voor bicommunautaire aangelegenheden, die betrekking hebben op instellingen die niet uitsluitend afhankelijk zijn van één van beide gemeenschappen en op beleid dat rechtstreeks van toepassing is op personen en goederen (zonder de tussenkomst van een instelling), zijn de federale staat (voor de residuele federale bevoegdheden inzake onderwijs en biculturele materies), de GGC (voor bipersoonsgebonden aangelegenheden) en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (voor biculturele aangelegenheden van gewestbelang) bevoegd.

De algemene beleidsverklaring 2019-2024 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bepaalde dat er een staten-generaal zou worden georganiseerd om deze institutionele inrichting van Brussel te evalueren en “de steeds terugkerende vragen over de organisatie van de gemeenten, OCMW’s, politiezones en het Gewest zonder enig taboe” te bespreken<sup>1</sup>. Deze staten-generaal, die de “Toekomst van Brussel” werd genoemd, begon in de herfst van 2022 en eindigde op 20 juni 2023. Dit rapport heeft tot doel om, in het kader van deze staten-generaal en voortbouwend op de resultaten ervan, aan de Brusselse regering aanbevelingen te doen over de institutionele inrichting van Brussel. In overeenstemming met de opdracht die wij hebben gekregen, bevatten de onderstaande aanbevelingen dus niet de andere lessen

---

<sup>1</sup> Algemene beleidsverklaring 2019-2024, p. 13.

die zouden kunnen worden getrokken uit de staten-generaal, bijvoorbeeld met betrekking tot de inhoud van het overheidsbeleid in Brussel.

Hieronder komen we eerst terug op een methodologische overweging die ten grondslag ligt aan het opstellen van dit rapport (Hoofdstuk 1). Vervolgens belichten we de belangrijkste trends die naar voren komen uit de enquête die een onderdeel was van de Toekomst van Brussel (Hoofdstuk 2). En ten slotte presenteren we de aanbevelingen betreffende de institutionele inrichting van Brussel die volgens ons voortvloeien uit het raadplegingsproces (Hoofdstuk 3).

## **Hoofdstuk 1: Methodologische overweging**

De “Toekomst van Brussel” is een raadplegingsproces dat door de dienstverlener – het Policy Lab – in drie afzonderlijke fasen werd uitgevoerd:

- Een online enquête die plaatsvond bij een steekproef van burgers die representatief is voor de Brusselse bevolking in al haar diversiteit (fase 1);
- “Institutionele debatten” die diverse actoren (politici, administratie, verenigingen, enz.) samenbrachten om specifieke thema’s te bespreken, gespecialiseerde kwesties in verband met de institutionele werking van het Gewest aan te pakken en na te denken over perspectieven voor verandering (fase 2);
- “Burgerbijekomsten” die burgers en belangrijke actoren de kans boden om in debat te gaan over specifieke thema’s en na te denken over perspectieven voor verandering (fase 3).

Omwille van de representativiteit steunt de inhoud van dit rapport hoofdzakelijk op de resultaten van de enquête die in fase 1 van het proces werd georganiseerd. Deze fase werd immers uitgevoerd door het Policy Lab om een zo representatief mogelijke steekproef te verkrijgen<sup>2</sup>. Fasen 2 en 3 zijn in verhouding minder representatief, aangezien de steekproef niet op dezelfde manier kon worden uitgevoerd en de deelnemers (waarin bepaalde groepen niet vertegenwoordigd zijn) de Brusselse diversiteit niet weerspiegelen. De conclusies uit deze fasen dienen bijgevolg eerder om een punt te illustreren of om bepaalde standpunten van fase 1 beter te begrijpen.

## **Hoofdstuk 2: Trends die naar voren komen uit de enquête**

In dit hoofdstuk maken we een onderscheid tussen de duidelijke trends die naar voren komen uit fase 1 van de Toekomst van Brussel, de onderwerpen die geen enkele trend opleveren en ten slotte de trends die vragen oproepen, bijvoorbeeld omdat de antwoorden op verschillende vragen met elkaar in tegenspraak zijn. Voor elk van deze punten vindt de geïnteresseerde lezer meer informatie in de synthesesnota van het Policy Lab over fase 1 van de Toekomst van Brussel. Er wordt ook een

---

<sup>2</sup> De steekproef werd in twee fasen samengesteld, gekoppeld aan twee complementaire methoden: een standaard online enquête en een vrij innovatieve enquête op het terrein. Om de vereiste quota vast te stellen steunde het Policy Lab op gegevens over de kenmerken van de Brusselse bevolking die door BISA-IBSA worden gepubliceerd (<https://bisa.brussels/themas/bevolking>). Dit is een aanzienlijke verbetering in vergelijking met eerdere enquêtes, die minder representatief waren wat betreft laagopgeleid en niet-Belgische respondenten.

transversale lezing voorgesteld, aangevuld met aandacht voor wat de trends en gemiddelden niet laten zien.

#### A. Duidelijke trends

Een eerste duidelijke trend die zich aftekent bij het verwerken van de resultaten van de enquête van fase 1 is positief: de Brusselaars zijn over het algemeen eerder **tevreden** over hun ervaringen als burger van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zo zijn de Brusselaars sterk en in gelijke mate gehecht aan hun wijk, gemeente en het Gewest (score van 6,8 tot 7 op 10), melden ze een hoge mate van tevredenheid, zij het licht wisselend, over deze drie niveaus (73,5% voor de wijk, 76,8% voor de gemeente, 67,8% voor het Gewest), zijn ze trots op het Brussels Gewest (64,3% van de respondenten) en gelukkig dat ze in dit Gewest wonen (78,5%).

Inzake overheidsbeleid heerst er **tevredenheid** (meer dan 2/3 van de respondenten verklaart zich tevreden) over cultuur, sport, mobiliteit en vervoer, en hulp aan personen. Wat infrastructuur en diensten betreft, is de tevredenheid het grootst over groenzones, het aanbod aan gezondheidsdiensten, het horeca-aanbod en winkels. Voor specialisten in institutionele vraagstukken kan één resultaat verrassend lijken: men is duidelijk tevreden over gefragmenteerde gemeenschapsmateries zoals cultuur of sport. Dit wijst erop dat het veronderstelde negatieve verband tussen de institutionele lasagne en de tevredenheid van burgers niet eenduidig is.

De domeinen van het overheidsbeleid waarover Brusselaars in meerderheid **ontevreden** zijn, hebben te maken met netheid, economie, huisvesting, stedenbouw en ruimtelijke ordening en veiligheid. De infrastructuur en diensten waarover men het meest ontevreden is, zijn de toestand van de trottoirs en de wegen- en fietspadeninfrastructuur. De problemen waarmee de inwoners het vaakst geconfronteerd worden, zijn afval, de snelheid van het verkeer, agressief gedrag van bestuurders en beschadiging van het stadsmeeubilair. Een laatste opvallend punt van ontevredenheid heeft te maken met de informatie die over grote projecten wordt gegeven. We zien dus dat centralisatie en afwezigheid van fragmentatie op wetgevend gebied niet voldoende zijn voor materies zoals economie of huisvesting om de burger tevreden te stemmen. In deze context kan een verklaring voor de geringere prestaties van het gewestbeleid bijvoorbeeld worden gezocht bij zuiver endogene factoren, zoals coördinatieproblemen tussen de administraties of interne organisatorische moeilijkheden. Toch zijn de onderwerpen waar de burgers het minst tevreden over zijn duidelijk juist die met gedeelde verantwoordelijkheid tussen het Gewest en de gemeenten (netheid, veiligheid, wegen- en fietspadeninfrastructuur, enz.).

Een andere opvallende trend is de belangstelling van de respondenten voor **gelijkheidskwesties**. Veel respondenten hekelen het tweesnelhedenkarakter<sup>3</sup> van het Gewest. Zij pleiten voor meer intraregionale solidariteit. Meer specifiek wenst bijna driekwart van de respondenten een harmonisering van de OCMW-steun en meer solidariteit tussen de gemeenten, evenals een eerlijkere spreiding van de sociale huisvesting over het Gewest. Ook vindt twee derde van de respondenten het abnormaal dat de belastingdruk aanzienlijk verschilt tussen gemeenten. De horizontale fragmentatie van het Gewest in 19 gemeenten, waardoor de Brusselaars onderling verschillend behandeld worden, lijkt voor de inwoners problematischer dan andere soorten fragmentatie, bijvoorbeeld tussen het Gewest en de gemeenschappen, omdat er blijkbaar meer aandacht gaat naar sociale ongelijkheden.

---

<sup>3</sup> De enquête vermeldt jammer genoeg niet op basis van welke indicatoren de respondenten ongelijkheid omschrijven.

Wanneer de respondenten meer gelijkheid vragen, kijken ze trouwens verder dan de grenzen van Brussel. De meesten willen meer solidariteit tussen de gewesten of een belasting voor niet-Brusselaars die in Brussel werken. Inzake interregionale relaties vinden ze ook een betere **samenwerking** met het Vlaamse en Waalse Gewest belangrijk, vooral voor het vervoer en het werkgelegenheidsbeleid (83,2%).

Er is uitgesproken belangstelling voor meer **burgerparticipatie**: 71,4% van de respondenten wenst de invoering van burgerpanels en 69,8% is bereid om eraan deel te nemen, onder andere voor wat de begrotingen betreft (2/3 is voorstander van participatiebegrotingen). Het valt op dat deze verwachting samenvalt met respect voor de representatieve democratie: 2/3 vindt dat aanbevelingen van burgerbijeenkomsten niet zonder meer hoeven te worden gevolgd. Het verschil tussen “raadpleging” en “beslissing” is heel duidelijk: er is geen meerderheid om de volledige beslissingsmacht aan de burgers over te laten.

Ten slotte leveren de antwoorden een duidelijke trend op aangaande de keuze van de Brusselaars om aan te sluiten bij een van de twee gemeenschappen die bevoegd zijn in Brussel. 49,3% van de Brusselaars gaf aan dat, als ze een gemeenschap moesten kiezen, de financiële voordelen hun keuze zouden bepalen. De taal van het bestuur zou voor slechts 34,8% van de bevolking een factor zijn.

#### B. Onderwerpen die geen trend opleveren

Naast een aantal onderwerpen die een duidelijke trend opleveren, geeft een hele reeks onderwerpen aanleiding tot verdeelde meningen binnen de bevolking. Dit maakt het voor politieke besluitnemers onmogelijk om op één of andere enquête te steunen wanneer ze een beslissing nemen. Dit is het geval voor de volgende onderwerpen:

- het cumuleren van mandaten (veroordeeld door 45%, goedgekeurd door 40%),
- de mogelijkheid om tweetalige kieslijsten in te dienen (30,1% is voor het gemeentelijke systeem, 23,4% voor het gewestelijke systeem en 29,5% voor een hybride systeem)<sup>4</sup>,
- de gewaarborgde vertegenwoordiging per taalgroep (28,9% is voor het gemeentelijke systeem, 28,3% voor het gewestelijke systeem en 26,8% voor een hybride systeem),
- de gewenste configuratie van gemeenten (fusie, splitsing, afschaffing, enz.),
- de gewenste configuratie van politiezones (fusie, splitsing of het behouden van zes politiezones).

Deze onderwerpen worden bijgevolg niet verder uitgediept, noch in de verdere analyse, noch in de aanbevelingen van de experts.

#### C. Trends die vragen oproepen

De analyse van de antwoorden op de enquête van fase 1 heeft tegenstrijdigheden aan het licht gebracht, die we hier samenvatten:

---

<sup>4</sup> We merken hierbij op dat de werking van een hybride systeem (de vraag heeft het over “het combineren van beide systemen”) niet aan de respondenten werd uitgelegd.

1. Ongeveer 2/3 van de respondenten is tevreden over het mobiliteits- en vervoersbeleid, maar meer dan 50% is ontevreden over de toestand van de wegen-, fietspaden- en voetpadeninfrastructuur. Aparte vragen over het openbaar en privévervoer en over de verschillende mobiliteitsmodi zou ongetwijfeld meer inzicht in deze ogenschijnlijke tegenstelling opleveren.

2. Inzake institutionele keuzes is 55,7% van de respondenten voorstander van een gewest dat bevoegd zou zijn voor alle aangelegenheden (wat de afschaffing van de gemeenschappen inhoudt), terwijl 29,9% de gemeenschappen wil behouden. Maar slechts 47,8% van de respondenten is gekant tegen medebeheer door de gemeenschappen.

3. Twee derde van de respondenten vindt het abnormaal dat de belastingdruk per gemeente verschilt. Toch vindt 60% het normaal dat een gemeente diensten goedkoper aanbiedt aan de eigen inwoners.

4. Er is een (lichte) voorkeur voor het Gewest als voornaamste aanspreekpunt, maar het vertrouwen in de lokale instellingen (politie, lokaal bestuur en OCMW) is met een score van 6,3 tot 6,5 hoger dan het vertrouwen in de politieke instellingen van het Gewest (5,9/10).

5. Een meerderheid wil de ondersteuning van het OCMW harmoniseren, maar er is geen eenduidige mening over de diversiteit in de ondersteuning van OCMW's (54,1% is tegen diversiteit, terwijl 45,9% voorstander is).

Deze dubbelzinnigheden vragen om nader onderzoek van deze kwesties vooraleer beslissingen te nemen over nieuwe stellingnamen in deze materies.

#### D. Algemene conclusies uit fase 1

De belangrijkste verzuchtingen van de burgers die werden bevraagd met de enquête van fase 1 (verwachtingen die in de volgende fasen werden geïllustreerd) zijn ongetwijfeld:

- meer coördinatie,
- meer harmonisatie,
- meer participatie,
- betere communicatie.

Door deze vier elementen in hun geheel te onderzoeken, kunnen we de schijnbare tegenstrijdigheid verklaren die hierboven naar voren kwam met betrekking tot de verwachting dat de bevoegdheden op gewestniveau zouden worden gecentraliseerd, ondanks een zeer gewaardeerd gemeentelijk niveau. Beide niveaus kunnen elkaar aanvullen: centralisatie van regelgeving en beslissingen met het oog op meer coördinatie en harmonisatie, decentralisatie van de uitvoering en het contact met de burgers, waarvan participatie en communicatie belangrijke onderdelen zijn. Een nog grotere decentralisatie is zelfs te overwegen voor het gedeelte “participatie”. Het begrip “wijk” ligt de Brusselaars immers na aan het hart en deze schaal is bijvoorbeeld goed geschikt om de burgerbegroting uit te oefenen, als we tenminste mogen afgaan op ervaringen hiermee in het buitenland.

De vier hierboven beschreven verzuchtingen zijn niet alleen van toepassing op de relaties tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenten, maar ook op de relaties tussen de verschillende overheidsniveaus in Brussel en, meer in het algemeen, in België. Onder andere bij de uitoefening van de communautaire bevoegdheden in Brussel zijn veel verschillende actoren betrokken en door de interregionale banden tussen Brussel, Vlaanderen en Wallonië moet er bijzondere aandacht worden besteed aan de coördinatie en harmonisatie van het beleid.

#### E. Aandacht voor de heterogeniteit van de voorkeuren van de Brusselaars

De conclusies uit de enquête van fase 1 steunen op gemiddelden. Dit is erg handig en het wordt meestal gebruikt om trends vast te stellen. Maar deze gemiddelden mogen de heterogeniteit van de voorkeuren van de respondenten niet verdoezelen. Als bepaalde bevolkingscategorieën afwijken van de algemene trend, is er zeker reden om de analyse uit te breiden of zelfs om voor hen een specifieke behandeling te voorzien bij het implementeren van nieuw overheidsbeleid.

In het rapport van het Policy Lab dat voortvloeit uit fase 1 van de Toekomst van Brussel werd bijzondere aandacht besteed aan het omschrijven van deze specifieke groepen. Het is niet mogelijk om alle nuances ervan hier samen te vatten. We vestigen echter de aandacht op bepaalde bevindingen om de beleidsmakers ervan te overtuigen dat het belangrijk is om specifieke maatregelen in overweging te nemen en om te profiteren van de grotere representativiteit van de enquête van de Toekomst van Brussel in vergelijking met eerdere enquêtes over vergelijkbare onderwerpen, maar waar de focus minder op dit aspect lag<sup>5</sup>.

De enquête van fase 1 leert ons bijvoorbeeld dat **vrouwen** over het algemeen minder hun stem laten horen, meer oog hebben voor veiligheidskwesties en minder voor het aanbod aan sportinfrastructuur. We kunnen hieruit afleiden dat het registreren van de stem van vrouwen andere soorten tools vereist, om hen beter aan te moedigen zich uit te spreken. Als dat niet gebeurt, wordt er onvoldoende rekening gehouden met hun standpunt. We stellen ook vast dat beslissingen op veiligheidsgebied rekening moeten houden met gender. Tot slot merken we op dat overheidsinvesteringen in sportactiviteiten eerder van aard zijn om het mannelijke deel van de bevolking tevreden te stellen.

Uit de enquête blijkt ook dat **jongeren, laaggeschoolden en nieuwkomers** in het Brussels Gewest graag een uitbreiding van het stemrecht zouden zien. Deze groepen lijken zich ondervertegenwoordigd te voelen en willen meer betrokken worden bij de besluitvorming. Ouderen zijn in vergelijking met andere groepen ook meer voorstander van participatieprojecten. De communicatie over acties voor meer participatie, bijvoorbeeld via het stemrecht of burgerassemblees, zou dus in de eerste plaats op dit soort profielen gericht kunnen worden.

We leren ook dat **jongeren, niet-Belgen en laaggeschoolden die sinds kort in België verblijven** niet geïnteresseerd zijn in fiscale kwesties die tussen de gewesten spelen. De niet-Europese inwoners van Brussel voelen zich bovendien niet betrokken bij de relaties tussen de gemeenschappen. Deze vaststellingen zijn ongetwijfeld te verklaren door het feit dat het tijd vergt om de complexiteit van het Belgische federalisme onder de knie te krijgen. Sommige discussies gaan dan ook grotendeels voorbij

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld E. VAN HAUTE ET AL., *Gouvernance à Bruxelles. Rapport final*, Rapport overhandigd op 30 september 2018, toegankelijk op <https://bx1.be/wp-content/uploads/2018/12/Gouvernance-%C3%A0-Bruxelles-Rapport-final.pdf>.



aan bepaalde bevolkingsgroepen en door er te veel belang aan te hechten, zouden ze de politiek volledig de rug kunnen toekeren.

Weinig verrassend blijkt uit de antwoorden op de vragenlijst opnieuw dat **hoger opgeleiden** het administratieve landschap beter kennen en er makkelijker hun weg in vinden. Er moet duidelijk bijzondere aandacht worden besteed aan de toegang tot en het gebruik van overheidsdiensten.

Deze voorbeelden uit de antwoorden op de enquête uit fase 1 vormen slechts een deel van de bevindingen. We stellen voor om een specifieke analyse van deze heterogeniteiten te maken. Algemene conclusies zijn dat prioriteiten veranderen afhankelijk van de fase in de levenscyclus en de sociaal-economische situatie, en dat overheidsbeleid dat inspeelt op gemiddelde trends een gedifferentieerde impact heeft op verschillende delen van de bevolking.

### **Hoofdstuk 3: Aanbevelingen**

De onderstaande aanbevelingen zijn gebaseerd op de conclusies die kunnen worden getrokken uit de Toekomst van Brussel en in het bijzonder op de duidelijke trends die uit fase 1 van het proces voortvloeien. De uitvoering van deze aanbevelingen ligt soms alleen in handen van de Brusselse overheden en vereist soms de tussenkomst van andere bevoegdheidsniveaus, in het bijzonder van de federale overheid als het gaat om het wijzigen van de grondwet of bijzondere wetten. De geplande maatregelen zullen dus geval per geval moeten worden geanalyseerd.

De gefragmenteerde institutionele context in combinatie met de diversiteit van de Brusselse bevolking vereist over het algemeen meer dan elders coördinatie tussen de spelers en aanpassing van de communicatie van de overheid aan de specifieke kenmerken van de bevolking.

Bovendien, en dit is een andere algemene vaststelling, lijkt het aangewezen om vooraf een kosten-batenanalyse uit te voeren van alle maatregelen die worden overwogen als reactie op de hieronder beschreven aanbevelingen, en om een systematische en objectieve evaluatie uit te voeren van de ondernomen hervormingen, met objectieve indicatoren voor de te behalen resultaten, het in kaart brengen van de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen en een constante monitoring van de genomen maatregelen.

We hebben hieronder onze aanbevelingen samengebracht rond de volgende vijf thema's: burgerschap en democratie in Brussel versterken (A), het dagelijks leven van de Brusselaars verbeteren (B), de gelijke behandeling binnen Brussel en anderzijds tussen Brussel en de andere gewesten verbeteren (C), Brussel economisch aantrekkelijker maken (D) en de complexiteit van de uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden in Brussel herzien (E).

#### **A. Burgerschap en democratie in Brussel versterken**

##### **1. Het kiessysteem aanpassen**

De Brusselaars wensen het kiessysteem op verschillende punten te hervormen.

Niet-Belgen hebben geen stemrecht bij gewestverkiezingen. In Brussel gaat het om bijna 300.000 niet-Belgen die wel de Europese nationaliteit hebben. Dat is bijna een kwart van de Brusselse bevolking. Als

we daar de meer dan tien procent inwoners met een niet-Europese nationaliteit bijtellen, dan heeft ongeveer één derde van de Brusselaars geen stemrecht bij gewestverkiezingen.

Een duidelijke meerderheid van de respondenten van de enquête uit fase 1 van de Toekomst van Brussel wenst toekenning van het stemrecht bij gewestverkiezingen aan al wie meer dan 5 jaar in het Brussels Gewest woont, ongeacht zijn of haar nationaliteit. Dit is trouwens nu al het geval voor de gemeenteraadsverkiezingen. Meer bepaald 63,3% van de respondenten is voorstander van een dergelijke uitbreiding, terwijl slechts 30,4% van de respondenten het stemrecht bij gewestverkiezingen wil voorbehouden aan enkel Belgische burgers, zoals vandaag het geval is.

We moeten er ook rekening mee houden dat het aantal mensen dat een dergelijke hervorming steunt, lijkt te stijgen. In de studie van 2018 ging slechts 45% van de respondenten ermee akkoord<sup>6</sup>, hoewel het verschil misschien ook te verklaren is door de methodologische verschillen tussen beide enquêtes. Zo omvat de enquête van fase 1 van de Toekomst van Brussel een groter aantal niet-Belgen, die de neiging hebben om sterker voorstander te zijn van een uitbreiding van het stemrecht in hun voordeel.

We merken echter ook dat volgens de cijfers het aantal Brusselaars dat niet de Belgische nationaliteit heeft en gebruik maakt van het stemrecht bij gemeenteraadsverkiezingen, momenteel vrij klein blijft. Er zijn geen echte aanwijzingen dat dit anders zou zijn als dit stemrecht zou worden uitgebreid naar de gewestverkiezingen, behalve misschien door een minder strikte procedure te gebruiken dan nu het geval is. Maar dan zou de procedure op gemeentelijk niveau in het hele land moeten worden aangepast.

Bovendien was een kleinere, maar niettemin duidelijke meerderheid van respondenten van fase 1 van de Toekomst van Brussel ook voorstander van een hervorming van de manier waarop burgemeesters worden aangesteld. Zo vond 52,7% van de respondenten dat de burgemeester rechtstreeks door de burgers moest worden verkozen, tegenover 37,3% die voorstander was van het huidige systeem.

Maar op de andere punten die ter discussie staan willen de Brusselaars eerder het huidige kiessysteem behouden.

Zo is er overweldigende steun voor elektronisch stemmen. Slechts 9,2% van de respondenten wil terugkeren naar stemmen met potlood en papier, terwijl 32,7% het huidige systeem van elektronisch stemmen wil behouden en een meerderheid van 53% het elektronisch stemmen zelfs wil uitbreiden door ook stemmen via internet mogelijk te maken.

Hoewel een significante 37,2% van de respondenten de stemplicht bij lokale en regionale verkiezingen wil afschaffen, pleit 57,3% voor het behoud ervan.

### **Aanbevelingen**

- Overwegen om bij de gewestverkiezingen stemrecht toe te kennen aan niet-Belgische Brusselaars
- Overwegen om een procedure van rechtstreekse verkiezing van de Brusselse burgemeesters te organiseren

---

<sup>6</sup> E. VAN HAUTE ET AL., *Gouvernance à Bruxelles. Rapport final*, Rapport ingediend op 30 september 2018, p. 115, toegankelijk op <https://bx1.be/wp-content/uploads/2018/12/Gouvernance-%C3%A0-Bruxelles-Rapport-final.pdf>.

## 2. De burgerparticipatie versterken

De voorbije jaren hebben verschillende bestuursniveaus in België diverse initiatieven tot burgerparticipatie ontwikkeld en ondersteund. Zeker in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn door verschillende overheden veel inspanningen geleverd om de betrokkenheid van burgers bij de besluitvorming te vergroten, onder meer via burgerbegrotingen, wijkcontracten, participatie en co-creatie in stadsontwikkelings- en vernieuwingsprojecten, het Brussels participatieplatform, etc.

Eén van de meest gebruikte initiatieven is de organisatie van deliberatieve burgerpanels. Zij worden samengesteld uit 20 tot 150 gelote burgers, die representatief zijn voor de bredere bevolking op vlak van geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en woonplaats, om zich te buigen over een specifieke thematiek. Ze worden daarover geïnformeerd door experts, kunnen in contact komen met verschillende stakeholders en andere relevante actoren en discussiëren (delibereren) dan onderling over concrete voorstellen die vervolgens aan de politiek worden overgedragen.

Uit fase 1 van de Toekomst van Brussel blijkt dat deze vorm van burgerparticipatie op grote steun kan rekenen bij de bevolking. Meer dan 70% van de ondervraagde Brusselaars zegt akkoord te gaan (waarvan 30% ‘volledig akkoord’ gaat) met het inrichten van dergelijke burgerpanels over belangrijke politieke onderwerpen. Slechts 19,2% gaat daarmee niet akkoord. Bovendien wil meer dan een derde van de burgers de impact van de burgers vrij drastisch versterken tegenover vandaag. 36,2% van de respondenten vindt immers dat de verkozenen de aanbevelingen van de burgers als dusdanig moeten toepassen, tegenover 63,8% dat vindt dat de verkozenen de aanbevelingen enkel moeten in rekening nemen.

Het enthousiasme over de burgerpanels wordt bij velen ook omgezet in persoonlijk engagement, zo blijkt althans uit het antwoord van de ondervraagde Brusselaars op de vraag of ze bereid zouden zijn deel te nemen aan burgerpanels als het Brussels parlement of de gemeenteraad dit organiseert en ze uitgeloot worden. Bijna een derde (31,5%) antwoordt dit zeker te zullen doen en nog eens meer dan een derde (38,3%) waarschijnlijk, tegenover een minderheid dat waarschijnlijk of zeker niet antwoordt (respectievelijk 15,7% en 7,3%). Antwoorden op een vraag in een survey is uiteraard nog iets anders dan een effectief engagement aangaan in een burgerpanel maar de bereidheid lijkt alvast sterk.

Een ander belangrijk instrument tot burgerparticipatie dat de voorbije jaren in Brussel wordt gebruikt zijn de burgerbegrotingen op gemeentelijk vlak, waarbij burgers mogen beslissen over een deel van het gemeentelijke budget, door te discussiëren over het mogelijk ondersteunen van verschillende projecten. Ook dit initiatief wordt door iets meer dan twee derden van de respondenten ondersteund: 42,8% is eerder en 24,8% volledig voorstander versus 15,3% eerder en 9,8% volledig tegen. Het enthousiasme is iets minder groot dan voor burgerpanels, maar de verschillen zijn beperkt.

Uit de enquête blijkt dus in elk geval duidelijk dat burgers initiatieven tot politieke participatie steunen, of alleszins twee van de meest prominente daarvan: gelote deliberatieve burgerpanels en gemeentelijke burgerbegrotingen.

## **Aanbevelingen**

- Blijven inzetten op gelote deliberatieve burgerpanels, gemeentelijke burgerbegrotingen en andere initiatieven om burgers meer en beter bij de politieke besluitvorming te betrekken
- Een kritische evaluatie van de huidige initiatieven ondernemen: kwaliteitsbewaking, met name wat betreft de representativiteit van de deelnemers, moet een constante zorg zijn. De zopas binnen Perspective.Brussels opgerichte Brusselse Participatiedienst kan alvast een rol inspelen en in het verder professionaliseren en praktisch ondersteunen van participatieve processen, wat de kwaliteit ervan enkel ten goede kan komen

## **B. Het dagelijks leven van de Brusselaars verbeteren**

### **1. Met een frisse blik kijken naar de verantwoordelijkheden van de actoren van de openbare netheid**

De openbare netheid bepaalt het gevoel van welzijn en veiligheid van stadsgebruikers. Maar volgens de enquête van fase 1 is netheid een van de kwesties waarover burgers zich het meest ontevreden tonen: 51,9% van de respondenten is ontevreden, waarvan bijna 19% helemaal niet tevreden, wat een record is vergeleken met de andere beoordeelde kwesties.

De burgerdebatten werpen meer licht op de oorzaken hiervan. Hoewel er algemeen wel degelijk respect wordt opgebracht voor de planeet, worden meer lokale en concrete voorbeelden gegeven: het probleem van de illegale stortingen, de onvoldoende frequentie van het ophalen van huishoudelijk afval, onvoldoende toegang tot infrastructures zoals containerparken (qua aantal en openingsuren) en asociaal gedrag (hondenuitwerpselen, sigarettenpeuken, kauwgom, enz.).

Dit thema moet duidelijk bijzondere prioriteit krijgen, omdat de respondenten dit zeer talrijk aangeven en omdat het zo relevant is voor zowel de Brusselaars als de pendelaars en buitenlandse bezoekers. Als het thema een prioriteit is, welke acties moeten er dan deel van uitmaken? De enquête werpt geen licht op dit punt, maar de algemene wens voor een betere coördinatie tussen de verantwoordelijke actoren kan zeker worden toegepast op deze specifieke kwestie, net als op andere, aangezien de verantwoordelijkheid voor netheid wordt gedeeld tussen het Gewest (Agentschap Net Brussel), de gemeenten en de mobiliteitsactoren (NMBS-stations, MIVB-stations). We mogen evenmin het preventieve aspect vergeten, waarbij "stadsplanning", "informatie", "opvoeding en bewustmaking" in handen zijn van verschillende instanties. Een te onderzoeken mogelijkheid is het bundelen of regionaliseren van een aantal van de versnipperde bevoegdheden op het gebied van netheid, zoals nu al het geval is voor het ophalen van vuilniszakken bij huishoudens en bedrijven, of voor het schoonmaken van gewestwegen. Er is nog ruimte voor centralisatie. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld een overeenkomst sluiten met Net Brussel om de gemeentewegen schoon te maken, maar nog niet alle gemeenten maken gebruik van deze mogelijkheid. Waar een dergelijke regionalisering niet mogelijk is (bv. MIVB-stations en treinstations, of het onderwijs), lijkt meer coördinatie nodig te zijn.

De regionalisering van bepaalde bevoegdheden zou ook schaalvoordelen kunnen opleveren en op middellange termijn geen kosten voor de begroting met zich meebrengen<sup>7</sup>. Coördinatie veroorzaakt aanvankelijk kosten, maar de voordelen op langere termijn zouden die moeten compenseren, hoewel het moeilijk is om dit te meten. Het gaat om subjectieve effecten, zoals meer welzijn, een groter gevoel van veiligheid en een beter imago van de stad, die moeilijk te kwantificeren zijn. De kosten-batenanalyse van een grotere centralisatie van bepaalde bevoegdheden moet uitwijzen of, wanneer en hoe de baten groter zijn dan de kosten.

Voor een hele reeks andere suggesties dan centralisatie die burgers tijdens fase 3 hebben geopperd (bv. meer containerparken, langere openingstijden, frequentere vuilnisophaling, meer controles en sancties, enz.) zou een kosten-batenanalyse op lange termijn ook nuttig zijn, omdat de kosten op korte termijn een rem kunnen zijn voor actie, terwijl de voordelen op lange termijn veel groter kunnen blijken te zijn.

#### **Aanbevelingen**

- Overwegen om bevoegdheden in verband met openbare netheid te bundelen of meer te regionaliseren
- De coördinatie tussen de actoren van de openbare netheid versterken

## **2. Het veiligheidsbeleid beter coördineren en versterken**

Veiligheid is een van de minst bevredigende punten volgens de burgers die reageerden op de enquête. Bij nader inzien is het onveiligheidsgevoel niet algemeen, maar heeft het betrekking op bepaalde specifieke plaatsen en tijdstippen, waarbij vrouwen deze onveiligheid sterker aanvoelen. Uit de enquête en de burgerdebatten komt een opmerkelijk feit naar voren: het sterke verband tussen veiligheid en mobiliteit. Enerzijds gaat het om onveiligheid op de weg (snelheid van het verkeer, agressief gedrag van bestuurders, chaos bij nieuwe mobiliteitsvormen, enz.) en anderzijds om veiligheid op het openbaar vervoer en in de stations.

Uit de enquête en de debatten blijkt duidelijk dat, net als bij kwesties van openbare netheid, veel van de problemen het gevolg zijn van problematisch individueel gedrag. Preventie is daarom ook hier belangrijk. Preventie is multidimensionaal (stadsplanning, onderwijs, controle, enz.) en de verantwoordelijkheid van verschillende spelers die, net als bij veel andere kwesties, beter moeten worden gecoördineerd.

Niet alleen de preventie, ook de actiemiddelen dienen te worden gecoördineerd, vooral op plaatsen die als onveiliger worden beschouwd, zoals trein- en metrostations, aangezien acties van de politie worden aangevuld met die van de NMBS (Securail) en de MIVB (Veiligheidsdienst).

---

<sup>7</sup> M. TAYMANS, N. VAN DROOGENBROECK en M. VERDONCK, *Étude comparative des communes flamandes, wallonnes et bruxelloises du point de vue institutionnel et financier - Cas de Bruxelles, Anvers, Gand, Charleroi et Liège*, 2009, voor rekening van het ministerie van het Brussels Gewest, had aangetoond dat op domeinen waar het Brussels Gewest de gemeentelijke bevoegdheden had gecentraliseerd (sommige aspecten van openbare netheid en brandbestrijding) de dienstverlening efficiënter was dan in de andere grote Belgische steden. Centralisatie van andere lokale bevoegdheden lijkt dus een te onderzoeken mogelijkheid..

Verder moeten ook preventieve met curatieve maatregelen worden gecoördineerd. Beide dimensies zijn immers communicerende vaten. Zo zou de trend om de geestelijke gezondheidszorg te deinstitutionaliseren een zichtbaar effect kunnen hebben op het aantal politie-interventies. In dit geval zou het geen zin hebben om het ene zonder het andere te behandelen.

Er zijn dus drie gebieden te voorzien of te versterken waarop deze drie coördinatieniveaus elkaar ontmoeten: tussen preventieactoren onderling, tussen curatieve actoren onderling en tussen preventie- en curatieve actoren.

Aangezien de enquête en de burgerbijeenkomsten aangeven welke plaatsen en tijdstippen specifiek problematisch zijn op veiligheidsgebied, raden we aan om rond deze plaatsen en tijdstippen een actieplan op te stellen (zonder echter het bekende “waterbedfenomeen” van verplaatsing van criminaliteit te ontkennen) om de impact ervan te vergroten. Daarbij worden ieders verantwoordelijkheden vastgelegd en worden objectieve indicatoren bepaald voor de te bereiken resultaten, terwijl het gevoerde beleid voortdurend wordt geëvalueerd.

Meer algemeen is het ten slotte belangrijk om eraan te herinneren dat het Brussels Gewest, een dichtbevolkte hoofdstad, specifieke behoeften inzake ordehandhaving heeft. Bij de financiering van de politiezones wordt hiermee jammer genoeg onvoldoende rekening gehouden<sup>8</sup>. Om een vicieuze cirkel te vermijden is het essentieel om de financieringsmethode te herzien, zodat er voldoende en gepaste middelen kunnen worden toegewezen aan de Brusselse politiezones.

#### **Aanbevelingen**

- Op veiligheidsgebied zorgen voor coördinatie of deze versterken tussen preventieactoren onderling en curatieve actoren onderling en tussen curatieve en preventieactoren
- De financieringswijze van politiezones herzien

### **C. Meer gelijkheid binnen en buiten Brussel**

#### **1. De harmonisering van de bijstand geboden door de Brusselse OCMW's overwegen**

De opdracht van de OCMW's bestaat erin om het recht van elke burger op sociale bijstand te waarborgen, zodat iedereen een menswaardig leven kan leiden. De OCMW's beschikken over een ruime beoordelingsmarge bij de uitvoering van hun wettelijke opdrachten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er verschillen zijn in de manier waarop het recht op sociale bijstand op lokaal niveau wordt ingevuld. De diversiteit in de praktijken van de OCMW's inzake sociale bijstand en meer bepaald van de Brusselse OCMW's is goed in kaart gebracht<sup>9</sup>. Er zijn verschillende oorzaken voor deze diversiteit. Ze kan

---

<sup>8</sup> J. CHRISTIAENS, C. SMOLDERS, Th. ERALY en M. VERDONCK, *Budget, boekhouding en financiering van de politiezones*, 2008, onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld met betrekking tot maatregelen voor arbeidsbemiddeling, D. DUMONT, “L’emploi et la formation professionnelle après la sixième réforme de l’Etat : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ?”, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2015, p. 384.

bijvoorbeeld voortvloeiend uit verschillen in de beoordeling van de criteria waaraan volgens de wet moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor sociale bijstand. Het recht op een sociaal leefloon veronderstelt bijvoorbeeld dat de persoon die het aanvraagt, niet over voldoende middelen beschikt, er geen aanspraak op kan maken of er niet in slaagt om ze te verkrijgen, hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier<sup>10</sup>. Maar vanaf wanneer zijn iemands bestaansmiddelen “voldoende”? Deze beoordeling kan in vergelijkbare gevallen aanleiding geven tot uiteenlopende inschattingen, afhankelijk van het OCMW in kwestie, onder andere wegens de overheersende politieke oriëntatie in de sociale raad van de betrokken OCMW's. De diversiteit in de beoordeling wordt nog versterkt door het feit dat de wet bepaalt dat men bij de beoordeling van de middelen van de aanvrager “mag” rekening houden “binnen de perken bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, met de bestaansmiddelen van de personen met wie de aanvrager samenwoont.”<sup>11</sup>. De diversiteit in de OCMW-praktijken kan ook voortvloeiend uit de reikwijdte van de opdrachten die de gemeente geeft aan het OCMW of uit variaties in het aanbod van aanvullende ondersteuning die OCMW's aan burgers verlenen op basis van hun algemene opdracht om te zorgen voor respect voor ieders menselijke waardigheid.

Hoe dan ook is een grote meerderheid van de respondenten die in het kader van de Brusselse staten-generaal werden geraadpleegd voorstander van een harmonisering van de financiering van de OCMW's en van de hulp aan de burgers tussen de gemeenten (73,7%). Een minder uitgesproken meerderheid van respondenten vindt de diversiteit van de hulp tussen de Brusselse OCMW's abnormaal (54,1%). In dit licht zou het aangewezen zijn om te onderzoeken in welke mate het mogelijk en opportuun is om de financiering van de Brusselse OCMW's en de bijstand aan burgers tussen de gemeenten te harmoniseren.

De harmonisering van de financiering van de Brusselse OCMW's en de bijstand die deze centra verlenen aan burgers in de verschillende gemeenten kunnen theoretisch op verschillende manieren worden bekeken. Men kan zich bijvoorbeeld een fusie van de OCMW's op het niveau van het Brusselse Gewest inbeelden; men kan zich ook een herstructurering van de organen van de OCMW's voorstellen om de rol van de politieke vertegenwoordigers binnen de OCMW's te beperken; men kan zich ook wetgevende of regelgevende tussenkomsten voorstellen of administratieve voorgedijprocedures om een dergelijke harmonisatie te bereiken. Het valt buiten de scope van dit rapport om op dit punt precieze aanbevelingen te formuleren: uit de enquête en de raadpleging is geen duidelijke keuze naar voren gekomen.

#### **Aanbeveling**

- De mogelijkheden voor harmonisatie van de door de Brusselse OCMW's geboden bijstand analyseren

## **2. De toegang tot huisvesting voor iedereen verbeteren**

Wonen is een van de domeinen waarover meer dan de helft van de bevolking ontevreden is, vooral over de buitensporige kosten van huisvesting. De trend die uit de enquête naar voren komt, met name het streven naar een vermindering van de ongelijkheid tussen Brusselaars (meer dan ¾ van de respondenten) geldt ook voor huisvesting. Tijdens de burgerbijeenkomsten werd het belang benadrukt van de strijd tegen dakloosheid en van degelijke en gezonde huisvesting voor iedereen. Tot slot werd het feit dat de

<sup>10</sup> Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, artikel 3, 4°.

<sup>11</sup> Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, artikel 16.

densiteit aan sociale woningen verschilt van gemeente tot gemeente door bijna 60% van de respondenten als een probleem gezien.

Gezien de ontevredenheid van de burgers en omdat fatsoenlijke huisvesting een voorwaarde is voor de bevrediging van een reeks andere menselijke behoeften (gezondheid, onderwijs, werkgelegenheid, enz.), verdient huisvesting zeker bijzondere aandacht. Bovendien is het huisvestingsbeleid een van de belangrijkste hefboomen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de strijd tegen de klimaatverandering.

De eerste duidelijke trend die voortvloeit uit fase 1 en die te maken heeft met huisvesting, is de vraag naar een meer evenwichtige spreiding van sociale woningen over de gemeenten. Vandaag overschrijden slechts 4 gemeenten de drempel van 10% sociale woningen op hun grondgebied. Omgekeerd hebben 10 gemeenten minder dan 6% sociale woningen<sup>12</sup>. Er is dus nog heel wat ruimte voor verbetering om tot een evenwichtige spreiding te komen. Deze doelstelling van een evenwichtigere verdeling is vastgelegd in de Algemene Beleidsverklaring van het Gewest<sup>13</sup>, maar zonder een wettelijke verplichting wijst niets erop dat dit op middellange termijn zal worden bereikt.

Verder wordt sterk aanbevolen om de ongeveer 5 000 leegstaande sociale woningen (meer dan 12% van het geheel aan sociale woningen) versneld te renoveren. Er bestaat immers een schrijnende kloof tussen de vraag naar en het aanbod aan sociale woningen, maar men dient ook rekening te houden met de budgetverplichtingen van het Gewest, die het moeilijk maken om een veel hoger tempo van bouw of aankoop te bereiken. Om dit te bereiken verdient het aanbeveling om bepaalde bevoegdheden te centraliseren, bijvoorbeeld met betrekking tot overheidsopdrachten voor werken. Het samenvoegingsproces van de Openbare Vastgoedmaatschappijen (OVM's), waardoor in 2018 hun aantal daalde van 32 naar 16, zou nuttig kunnen worden voortgezet op gebieden waar specifieke deskundigheid vereist is, zoals overheidsopdrachten voor werken. Anderzijds wordt het contact met gebruikers vergemakkelijkt door het bestaan van een zekere mate van decentralisatie en is het zinvol om een bepaald aantal OVM's te handhaven.

Naast de louter institutionele kwesties die in dit rapport centraal staan, werden er tijdens de enquête en burgerbijeenkomsten nog andere maatregelen voorgesteld die de impact van het huisvestingsbeleid zouden vergroten zonder offers op andere beleidsdomeinen. In het bijzonder werd voorgesteld dat de OCMW's de huur van hun steuntrekkers zouden betalen, als een aftrek op de betaalde sociale uitkeringen. Dit zou een bijna nul-begrotingsoperatie zijn (na aftrek van de administratieve opvolging), terwijl bezorgde verhuurders zouden worden aangemoedigd om huurders te aanvaarden die van het OCMW afhangen. Volgens dezelfde redenering suggereren de studies ook een aantal maatregelen die zonder extra kosten genomen kunnen worden om de toegang tot huisvesting in Brussel te verbeteren, een van de belangrijkste bezorgdheden die naar voren kwamen uit de Toekomst van Brussel<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Y. VAN DE CASTEELE, Monitoring van publieke woonprojecten in Brussel, nr. 4, mei 2020. <https://perspective.brussels/nl/nieuws/de-vierde-monitoring-van-publieke-woonprojecten-brussel>.

<sup>13</sup> <https://be.brussels/files-fr/a-propos-de-la-region/competences-regionales/declaration-de-politique-generale-commune-au-gouvernement-de-la-region-de-bruxelles-capitale-et-au-college-reuni-de-la-commission-communautaire-commune>, p. 13.

<sup>14</sup> J. CARLIER, M. FONTAINE, I. TOJEROW, I. et M. VERDONCK, *Le sans-chez-soirisme à Bruxelles : suite ou fin ?*, 2022, studie in opdracht van het Syndicat des immenses, [https://dulbea.ulb.be/wp-content/uploads/2023/06/Sans-chez-soirisme\\_rapport-final-et-resume-operationnel.pdf](https://dulbea.ulb.be/wp-content/uploads/2023/06/Sans-chez-soirisme_rapport-final-et-resume-operationnel.pdf); M. VERDONCK, *Étude sur le Housing Deal*, 2022, uitgevoerd voor rekening van Sohonet, <https://sohonet.be/wp-content/uploads/2023/01/Etude-Housing-Deal-avec-addendum.pdf>



## **Aanbevelingen**

- Het aanbod aan sociale woningen in Brussel evenwichtiger maken
- Overwegen om de bevoegdheden met betrekking tot het aanbod aan sociale woningen sterker te centraliseren

### **3. De fiscale gelijkheid bevorderen**

Twee derde van de respondenten (63,4%) van fase 1 van de Toekomst van Brussel vindt het abnormaal dat de belastingdruk zo sterk verschilt tussen de gemeenten als nu het geval is. De horizontale gewestelijke fragmentatie via de 19 gemeenten, die een gedifferentieerde behandeling van de Brusselaars impliceert, lijkt meer problemen op te leveren dan andere soorten versnippering, bijvoorbeeld tussen het Gewest en de gemeenschappen, wegens de bijzondere gevoeligheid voor sociale ongelijkheid en intraregionale solidariteit. Dat deze visie op rechtvaardigheid grensoverschrijdend is, blijkt ook het feit dat een grote meerderheid van de respondenten (70%) pleit voor een belastingheffing op niet-Brusselaars die in Brussel werken.

#### *a. Interregionale fiscaliteit*

Omwille van haar geavanceerde diensteneconomie is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) één van de belangrijkste economische motoren van België. Het zou bovendien één van de rijkste regio's van de Europese Unie zijn als haar economische achterland zou worden meegerekend, en het inkomen van al haar hoogopgeleide pendelaars zou meetellen. Om historische redenen zijn de gewestgrenzen echter dwars door dit achterland getrokken, in plaats van bijvoorbeeld de gehele voormalige provincie Brabant te omsluiten. De regio Île-de-France (Parijs) zou vergelijkbaar zijn met dergelijke (fictieve) Brabantse regio, ware het niet dat de laagopgeleide groepen in Parijs geconcentreerd zijn in de stedelijke periferie (de "banlieues"), terwijl dat in Brussel net het omgekeerde zou zijn. De rijkere delen bevinden zich in toenemende mate niet meer binnen de administratieve grenzen van het BHG, zoals we kunnen zien in figuur 1 onderaan. Dit leidt tot een wanverhouding tussen het belastbare inkomen van de fictieve metropolitane economische zone, en de uiteindelijke belastinginkomsten van het BHG zelf. Beide figuren tonen tevens aan dat deze trend al 50 jaar aan de gang is, en zich aanzienlijk heeft versterkt overheen de jaren. Vergeleken met 1977 ruilde Brussel haar positie als rijkste gewest in voor de status van achterblijvend, armste gewest.

Om deze reden kan men zich afvragen of het BHG geen recht zou hebben op een gedeeltelijke toegang tot de belastbare basis van haar achterland. In die zin valt de verzuchting van de respondenten om de pendelaars te betrekken bij de financiering van het gewest te rijmen met de huidige economische context.

### **Aanbevelingen**

- De regionale inkomstenbelasting (uitgebreide gewestelijke opcentiemen) gedeeltelijk innen op basis van de plaats waar wordt gewerkt en niet op basis van de woonplaats, zoals het bijvoorbeeld het geval in de Verenigde Staten is
- De Belgische Financieringswet hervormen, waarbij de dotatie toegekend op basis van de regionale opbrengsten uit de Personenbelasting (de ‘juste retour’ dotaties) berekend wordt volgens het werkplaatsprincipe. De weinig transparante (in 2015 ingevoerde) dotatie om te compenseren voor de kosten van de pendelaars kan dan worden geschrapt<sup>15</sup>

### **b. Intraregionale fiscaliteit**

Binnen de grenzen van het Brusselse Gewest zelf zijn ook fiscale en financiële hervormingen mogelijk en wenselijk. Zoals we leren uit figuur 1 zijn er immers ook grote verschillen in belastbaar inkomen tussen de 19 gemeenten onderling, en vooral dan tussen de meer noordelijke en zuidelijke gemeenten. Dat maakt dat de armere gemeenten die voor de grootste uitdagingen staan, juist minder belastingen ontvangen. Bovendien toonden verscheidene studies reeds aan dat er wel degelijk sprake is van belastingcompetitie tussen gemeenten<sup>16</sup>.

In dit licht vallen de vraag naar meer intraregionale solidariteit van onze respondenten, alsook de mening dat belastingverschillen tussen de gemeenten niet ‘normaal’ zouden mogen zijn, te rijmen met de volgende aanbevelingen.

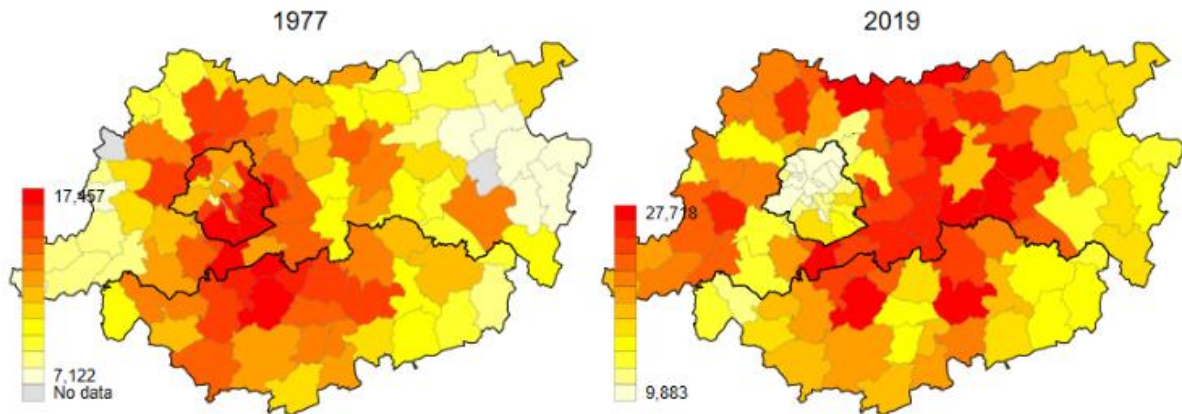
### **Aanbevelingen**

- Het harmoniseren van de gemeentelijke opcentiemen op personenbelasting en onroerende voorheffing op gewestelijk niveau
- Uitbreiden en versterken van het Gemeentefonds, dat de verschillen in fiscale draagkracht tussen de gemeenten compenseert
- Een combinatie van beide maatregelen

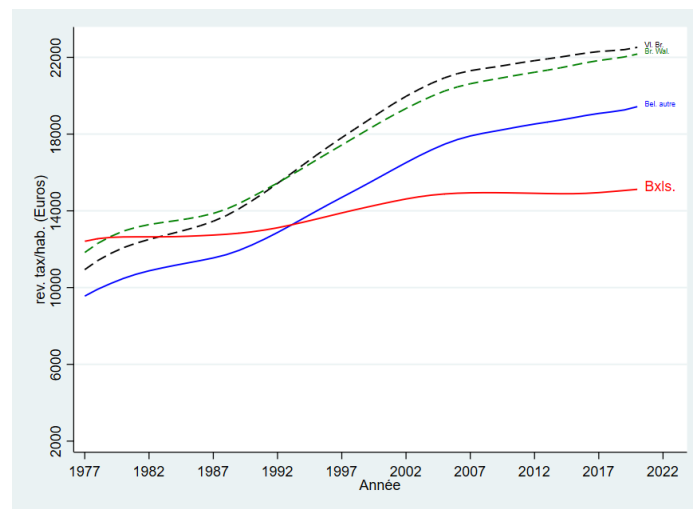
---

<sup>15</sup> Volgens een recente studie komt deze oefening netto uit op een winst van zo'n 160 miljoen € per jaar voor het BHG (M. FONTAINE et al., *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'État.*), 2022.

<sup>16</sup> J.F., RICHARD, H. TULKENS et M. VERDONCK (2002), "The Dynamics of Tax Interactions among Belgium's Municipalities", *Économie et Prévision*, 2002, 156 (5), 1-14.



Figuur 1: Evolutie van het belastbaar inkomen per inwoner, Brussel vs (Vlaams- en Waals-)Brabant: niveau 1977 vs 2019 (FEDIRIS project)



Figuur 2: Evolutie van het belastbaar inkomen per inwoner en per gewest: 1977-2019 (FEDIRIS project)

#### D. Brussel economisch aantrekkelijker maken

##### 1. **De economische ontwikkeling van Brussel ten opzichte van de Rand garanderen**

Respondenten geven aan weinig tevreden te zijn met het overheidsbeleid rond economische zaken, en rangschikken het bovendien als vijfde belangrijkste uitdaging voor de toekomst (na veiligheid, netheid huisvesting en transport). Vanuit interregionale ooghoek wordt ook een grotere samenwerking met het Vlaamse en Waalse Gewest als belangrijk beschouwd, in het bijzonder op het vlak van vervoer en werkgelegenheidsbeleid (83,2%).

Brussel is een belangrijk internationaal en nationaal knooppunt van geavanceerde diensten (financiën, boekhouding, juridische diensten, adviesverlening, reclame, enz.)<sup>17</sup>. In een dergelijke context is de

<sup>17</sup> Voor een overzicht verwijzen we naar G. V. HAMME, M. WAIENGNIER, D. BASSENS, et R. HENDRIKSE, *Advanced services: the attractiveness of Brussels and local issues*. Brussels Studies, 2020.

internationale aantrekkingskracht van de Brusselse economie een feit, en de grootste uitdaging niet zozeer de ontwikkeling als wel het behoud van deze aantrekkingskracht.

De bepalende factoren voor de locatie van deze diensten met een hoge toegevoegde waarde hangen doorgaans af van factoren waarop lokale overheden weinig invloed hebben. Maar als we deze dynamiek echter vanuit een meer interregionaal perspectief bekijken, is er wél een rol weggelegd voor de Brusselse autoriteiten. Sinds de jaren negentig is het duidelijk dat de zakelijke dienstverlening zich in het achterliggende metropolitane gebied als geheel sneller ontwikkelt dan in het centrum van Brussel. Activiteiten met een hoge toegevoegde waarde vestigen zich meer en meer in de periferie (bijv. Zaventem, Diegem, enz.), waar ze profiteren van minder congestie en gemakkelijke toegang tot een gediversifieerde en hooggekwalificeerde beroepsbevolking. Verschillen in vastgoedprijzen en bereikbaarheid spelen ook een belangrijke rol, net als de kwaliteit van de voorzieningen (netheid, veiligheid, enz.) voor de meer dan vierhonderdduizend pendelaars uit andere regio's die in Brussel werken. Deze trend zette zich de laatste tien jaar door, zoals weergegeven in tabel 1.

Een ander belangrijk kenmerk van Brussel is het dynamisme van nieuwe werkgevers. In België is het percentage startende ondernemingen, uitgedrukt als het aantal nieuwe ondernemingen dat ten minste één werknemer in dienst heeft genomen ten opzichte van het aantal bestaande ondernemingen, het hoogst in Brussel (13,6%), gevolgd door het Waals Gewest (12,4%) en het Vlaams Gewest (10,4%). Brussel doet het ook erg goed bij de oprichting van technologiebedrijven. Er zijn dus veel zelfstandigen en groeiende bedrijven in de hoofdstad, maar deze bedrijven hebben het moeilijk om uit te groeien tot grote bedrijven. Bovendien zijn gebouwen in de hoofdstad vaak duurder dan in de rest van het land.

In een dergelijke context is het de vraag of Brussel middelgrote ondernemingen überhaupt binnen haar grenzen moet proberen te houden (bedrijventerreinen worden bijvoorbeeld herontwikkeld, maar met moeite), of dat het zich eerder moet concentreren op haar rol als incubator en aanbieder van gespecialiseerde diensten. Deze vraag is nauw verbonden met de fiscale autonomie en de belastinggrondslag die de regio kan exploiteren, en de mate van samenwerking met de andere twee gewesten. Aangezien onze respondenten de Brusselse economie als aandachtspunt aanvinken, alsook het belang aangeven van intergewestelijke samenwerking inzake mobiliteit, kunnen we de volgende (eerder hypothetische) aanbevelingen voorop stellen.

#### **Aanbevelingen**

- Uitbouwen van de Metropolitane Gemeenschap als economisch netwerk, waar samenwerking centraal staat. De start-up van vandaag in hartje Brussel is de KMO in de Vlaamse of Waalse Rand van morgen. Ongezonde concurrentie komt geen enkel gewest ten goede
- Versterken van die samenwerking met behulp van financiële prikkels in de Belgische Financieringswet. Goed beleid (meer start-ups, meer KMO's, intergewestelijke partnerschappen) kan zo beloond worden met hogere dotaties

	Total hors BXL	Antw.	Br-W.	Hain.	Liège	Limb.	Lux.	Namur	O-VI.	VI-Br	W-VI.
Firmes IN	2.053	227	462	199	117	53	23	97	171	626	78
Trav. IN	11.838	1.041	643	644	2.269	177	9	74	811	5.148	1.022
Ch.aff. IN	5.125.039	660.814	295.391	215.777	510.008	131.095	2.187	5.760	672.721	2.527.575	103.711
Firmes OUT	3.067	238	867	272	130	53	46	134	185	1.031	111
Trav. OUT	43.859	5.786	1.625	1.254	881	310	2	355	393	33.138	115
Ch.aff. OUT	21.405.904	4.768.086	372.064	440.292	366.370	65.785	780	759.075	133.695	14.470.775	28.982
Firmes SOLDE	-1.014	-11	-405	-73	-13	0	-23	-37	-14	-405	-33
Trav. SOLDE	-32.021	-4.745	-982	-610	1.388	-133	7	-281	418	-27.990	907
Ch.aff. SOLDE	-16.280.865	-4.107.272	-76.673	-224.515	143.638	65.310	1.407	-753.315	539.026	-11.943.200	74.729

Tabel 1: Bedrijven die het Brusselse Gewest binnenkomen en verlaten (2012-2021), van/naar de provincie. Aantal bedrijven, aantal werknemers en omzet (x 1000 euro, FEDIRIS project)

## 2. Het stedenbouwkundig beleid en het beleid inzake ruimtelijke ordening stroomlijnen en beter coördineren om een ambitieus beleid inzake milieu en duurzame ontwikkeling te ontwikkelen

Uit het enquêterapport blijkt een vrij lage tevredenheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening (56% tevreden, 42% niet tevreden), wat beduidend lager is in vergelijking met de meeste andere beleidsmaatregelen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Wat meer bepaald infrastructuur en diensten betreft, is de tevredenheid hoog (meer dan 70%) voor sportinfrastructuur, jongereninfrastructuur en groenzones, maar veel lager voor wegeninfrastructuur en fietspaden (nauwelijks hoger dan 50%).

Met betrekking tot ruimtelijke ordening vermeldt het rapport ook het streven naar "rationalisering en regionalisering" en wijst het op de moeilijkheden bij het toepassen van gewestelijke regelgeving in bepaalde Brusselse gemeenten, die terughoudend zijn om deze voorschriften op te volgen.

Het voorbeeld van fietspaden, die op sommige plaatsen goed zijn aangelegd, maar op andere plaatsen ontbreken, werd verschillende keren aangehaald. Er werd in dit verband verwezen naar fietspaden op trottoirs die voor bushokjes lopen en er werd opgeroepen tot een meer algemene verbetering van de ruimte en infrastructuur die momenteel voor fietsen is voorbehouden.

Meer algemeen wordt verwezen naar een betreurenswaardige "administratieve complexiteit". Tijdens de enquête werd erop gewezen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de langste en meest omslachtige stedenbouwkundige procedures heeft, wat de aantrekkelijkheid van het Gewest en zijn vermogen om te reageren op uitdagingen kan schaden. De bevoegdheidsverdeling tussen het Gewest en de gemeenten zal in de praktijk deze moeilijkheden nog vergroten. Als er bijvoorbeeld een bouwvergunning wordt geweigerd, kunnen de juridische procedures tot 10 jaar aanslepen vóór er een definitieve beslissing volgt.

Het valt op dat de coördinatieproblemen tussen de bevoegdheidsniveaus in Brussel (lokaal en gewestelijk) gepaard gaan met gelijkaardige problemen binnen de gewestdiensten zelf, die te maken hebben met wetten die soms met elkaar in tegenspraak zijn. Dit zou een verbetering van het collegiale karakter van de werking van de gewestregering rechtvaardigen.

Op langere termijn rijst ongetwijfeld de vraag of het nodig is om een specifieke strategie op dit gebied aan te passen, aangezien met name de klimaatverandering de ontwikkeling vereist van enerzijds een stedelijk en gewestelijk planningsbeleid om deze ontwrichting tegen te gaan en anderzijds een beleid van aanpassing aan de klimaatverandering. Dit zou met name de uitbreiding van groene ruimten en het verminderen van de effecten van stedelijke hitte-eilanden rechtvaardigen.

We benadrukken in dit verband dat een aanzienlijk deel van de Brusselaars zegt zich zorgen te maken over de uitdagingen op het gebied van milieu en duurzame ontwikkeling. Hoewel het beleid op deze beide domeinen het gewestelijke beleid is waarover men het meest tevreden is, ligt het nog steeds achter op alle andere communautaire beleidsdomeinen. De klimaatontregeling en meer in het algemeen milieubescherming en duurzame ontwikkeling vragen om transversale antwoorden en de ontwikkeling van beleid op het kruispunt van een hele reeks openbare beleidsdomeinen. In sommige gevallen vormen de decompartmentering en coördinatie die noodzakelijk zijn om de juiste antwoorden te formuleren en de juiste beleidsmaatregelen te nemen een grote institutionele uitdaging.

#### **Aanbevelingen**

- De administratieve procedures voor stedenbouwkundige vergunningen verlichten (bijvoorbeeld door één van de beroepsmogelijkheden af te schaffen, hetzij voor het Stedenbouwkundig College, hetzij voor de gewestregering)
- Voor een betere coördinatie zorgen tussen de gewestelijke en gemeentelijke overheden in het kader van de toepassing van gewestelijke reglementeringen inzake ruimtelijke ordening
- Binnen de gewestregering een betere coördinatie van het stedenbouwkundig beleid van het Gewest verzekeren, onder andere door ervoor te zorgen dat de bepalingen in de huisvestingswetgeving niet onverenigbaar zijn met de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening
- Decompartmenteren en coördineren om het hoofd te bieden aan de milieu- en klimaatuitdagingen

#### **E. De complexiteit van de uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden in Brussel herzien**

##### **1. Naar een herorganisatie van de uitoefening van gemeenschapsbevoegdheden in Brussel?**

Zoals reeds uitgelegd, is een van de oorzaken van de institutionele complexiteit in Brussel de handhaving van de dualiteit tussen gewestelijke en gemeenschapsbevoegdheden in Brussel. In combinatie met de weigering om subnationaliteiten in te voeren, resulteert dit in de aanwezigheid van zes verschillende wetgevers in Brussel. De rol die de gemeenschappen in Brussel spelen, moet een zekere eenheid garanderen tussen alle Nederlandstaligen in België enerzijds en alle Franstaligen in België anderzijds, ongeacht of ze in Brussel, Vlaanderen of Wallonië gedomicilieerd zijn, en tegelijkertijd schaalvoordelen op administratief vlak opleveren. De bevoegdheden van de gemeenschappen in Brussel stellen de Vlaamse Gemeenschap ook in staat om in Brussel een voldoende aanbod van aangepaste diensten voor de Nederlandstalige minderheid te garanderen. Ondanks deze overwegingen zijn de respondenten van fase 1 over het algemeen meer tevreden over het gemeenschapsbeleid dan over het gewestelijk beleid. Toch blijft het een feit dat de Brusselaars zich bezorgd tonen over bepaalde beleidsdomeinen van de gemeenschappen, zoals het onderwijs. Bovendien zou een van de verklarende factoren voor de lagere tevredenheid over de gewestelijke bevoegdheden in vergelijking met de gemeenschapsbevoegdheden

ook gezocht kunnen worden in de moeilijke afstemming tussen gewestelijke en gemeenschapsbevoegdheden. De vaak complexe hedendaagse beleidskwesties volgen niet de scheidslijnen tussen gemeenschaps- en gewestaangelegenheden. Het domein veiligheid biedt hiervan een goed voorbeeld. Natuurlijk zijn hier puur regionale aspecten mee verbonden (waaronder verkeersveiligheid), maar bepaalde aspecten van veiligheidshandhaving, met name het preventieve deel ervan, zijn nauw verbonden met gemeenschapsbevoegdheden, zoals het drugspreventiebeleid. Ten slotte blijkt zowel uit de vakliteratuur over dit onderwerp<sup>18</sup> als uit de discussies tijdens fase 2 van de Toekomst van Brussel, dat de complexiteit van Brussel weliswaar tot op zekere hoogte niet altijd een probleem hoeft te zijn in de “front office”, d.w.z. in het directe contact met burgers, maar wel een grote bron van moeilijkheden blijft in de “back office”. In alle gevallen leidt dit tot hoge kosten. Het lijkt dan ook aangewezen om opnieuw na te gaan of een reorganisatie van de bevoegdheidsverdeling tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenschappen niet wenselijk zou zijn. Enkele van de terugkerende moeilijkheden die vooral voortvloeien uit de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheden in Brussel worden hieronder meer gedetailleerd toegelicht.

*a. De moeizame programmering en aanpassing van de diensten aan de behoeften*

Het grote aantal wetgevers in Brussel die verantwoordelijk zijn voor gemeenschapsaangelegenheden vormt een belangrijk obstakel voor de programmering, d.w.z. het zo goed mogelijk afstemmen van de organisatie van diensten op de behoeften van de Brusselaars. Programmeringsmoeilijkheden doen zich niet alleen voor in het onderwijs, maar bij elk overheidsbeleid waarbij in termen van "beschikbare plaatsen" moet worden gedacht: ziekenhuisbeleid, kinderopvang, huisvesting van personen met een handicap en jeugdbescherming en dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld steun voor artistieke creatie.

Bij het uitwerken van een programmering stuiten de overheden op een groot probleem: het is onmogelijk om de gemeenschapskeuzes van de Brusselaars te voorspellen en dit is te wijten aan het verbod op subnationaliteiten. Dit principe garandeert dat de Brusselaars vrije, niet-exclusieve en omkeerbare gemeenschapskeuzes kunnen maken. Maar dit bemoeilijkt de programmering, bijvoorbeeld in het onderwijs, omdat het lastig is om enerzijds het bestaande aanbod en anderzijds de behoeften te bepalen.

In een dergelijke context moeten de twee grote gemeenschappen idealiter rekening houden met alle behoeften van de Brusselaars, aangezien het niet mogelijk is om de doelgroep precies af te bakenen. Maar zodra de Brusselaars gedwongen worden om voor bepaalde gemeenschapsaangelegenheden, zoals onderwijs en crèches, een instelling in één van de gemeenschappen te kiezen, omdat hun kinderen nu eenmaal niet naar twee scholen tegelijk kunnen gaan, ziet men dat de gemeenschappen in de praktijk hun optreden in Brussel afstemmen op een abstract bepaald deel van de Brusselse schoolbevolking. De Franse Gemeenschap hanteert vaak een 80/20-sleutel, terwijl de Vlaamse Gemeenschap 5% van haar totaalbudget wil besteden aan het Brussels grondgebied, om een derde van de Brusselse bevolking te bereiken. Als de vraag te groot is, kan het verleidelijk zijn om toetredingsdrempels op te werpen. Dit is bijvoorbeeld de keuze die de Vlaamse Gemeenschap heeft gemaakt met betrekking tot de crèches en het onderwijs. Het gevaar is dat de andere gemeenschap op een gelijkaardige manier reageert en dat sommige Brusselaars uitgesloten worden van beide gemeenschappen. Dit is des te problematischer omdat er op deze domeinen geen gezamenlijk aanbod van beide gemeenschappen is.

---

<sup>18</sup> Zie onder andere L. LOSSEAU en G. DELVAUX, *Bruxelles, Région-capitale ingouvernable ?*, Brussel, Larcier, 2024, *te verschijnen*.

Het grote aantal gemeenschapswetgevers maakt het ook moeilijk om de behoeften zelf vast te stellen. Tot op zekere hoogte weerspiegelen de beschikbare gegevens de institutionele organisatie. De namen die de verschillende bevoegde instanties gebruiken (Franse Gemeenschap, Vlaamse Gemeenschap, COCOF, GGC en federale overheid) komen soms niet overeen, wat kan betekenen dat het onmogelijk is om de gegevens van de verschillende entiteiten te combineren om een nauwkeurig beeld van een probleem te krijgen. Dit probleem is vooral acuut bij persoonsgebonden materies, buiten de ziekenhuissector (waarvoor stabielere gegevens beschikbaar zijn). Om maar één voorbeeld te noemen: op het domein van de geestelijke gezondheid is het heel ingewikkeld om te bepalen wie er zorg krijgt, in welk netwerk en op welke manier. Hetzelfde geldt in verband met handicaps: op dit domein zijn de gegevens niet op dezelfde manier gestructureerd, zodat we geen nauwkeurig beeld kunnen krijgen van het aantal mensen dat te maken heeft met de verschillende vormen van gehandicaptenbeleid. En het is bijvoorbeeld ook moeilijk om precies te bepalen hoeveel Brusselaars voortijdig de school verlaten.

*b. Het probleem van het vermogen van de Brusselse overheid om snel te reageren op openbare problemen in Brussel*

Het systeem om communautaire bevoegdheden aan de twee grote gemeenschappen toe te wijzen kan in combinatie met het beginsel van exclusiviteit van bevoegdheden leiden tot een vorm van blindheid voor specifiek Brusselse problemen. Het betreft onder andere openbare problemen die typisch zijn voor grote steden met een zeer diverse bevolking en een eigen dynamiek.

Zo worden de verordeningen van de twee grote gemeenschappen, de Franse en de Vlaamse, voor de hele Vlaamse en Franse Gemeenschap opgesteld. Ze houden daardoor niet altijd rekening met de specifieke kenmerken en behoeften van Brussel. De demografische boom heeft bijvoorbeeld laten zien dat specifieke Brusselse problemen (in dit geval het gebrek aan plaatsen in de kinderopvang en later in de scholen) soms niet tijdig worden opgemerkt, zodat de twee gemeenschappen traag reageren.

Op bepaalde beleidsdomeinen kan het gebrek aan een instantie die duidelijk gemandateerd is om de overheidsactie “aan te sturen” of de afwezigheid van een overheid die belast is met het coördineren van beleidsmaatregelen het risico opleveren dat de problemen in Brussel laattijdig worden aangepakt. De darmkankerscreening in Brussel illustreert de gevolgen van een gebrek aan coördinatie. Jarenlang werd de screening in Brussel verschillend georganiseerd door Vlaanderen en de Franse Gemeenschap. Door de afwezigheid van de GGC was er geen overzicht over de situatie in Brussel, terwijl het screeningspercentage extreem laag was. Pas in 2018 werd een samenwerkingsprotocol ondertekend tussen de GGC, de Vlaamse Gemeenschap en de COCOF. Pas dan werd een Brussels beleid georganiseerd via BruPrev, de vzw die kankerscreening en -preventie in het Brusselse Gewest organiseert en die gefinancierd wordt door de bovenvermelde instanties.

*c. De compartimentering van het beleid en de verwatering van de verantwoordelijkheden*

Een van de moeilijkheden die voortvloeien uit de verdeling van de gemeenschapsbevoegdheden in Brussel, in een systeem van exclusieve bevoegdheden, is de compartimentering van het beleid. De Vlaamse en Franse Gemeenschap en de twee Gemeenschapscommissies (COCOF en VGC) zijn immers alleen bevoegd voor instellingen die wegens hun organisatie (in persoonsgebonden materies) of hun activiteiten (in onderwijs en cultuur) rechtstreeks en exclusief met hen verbonden moeten zijn. Personen en instellingen die niet bij een van de twee gemeenschappen horen, vallen onder de GGC (voor personen



is dit het geval wanneer hen verplichtingen worden opgelegd). De gemeenschappen, de GGC (en de COCOF, die een deel van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap heeft overgenomen) kunnen zich geen bevoegdheden toe-eigenen van de andere overheden die bevoegd zijn voor communautaire aangelegenheden en kunnen de grenzen van het Belgische institutionele systeem niet overschrijden.

Een dergelijk systeem houdt in dat deze overheden niet verplicht zijn om rekening te houden met het beleid van andere gemeenschappen of om samen te werken. Ze handelen volledig autonoom binnen hun eigen bevoegdheidsdomein en met betrekking tot instellingen waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Het is duidelijk dat een dergelijk systeem de compartimentering van het gevoerde beleid in de hand werkt, in plaats van openheid en coördinatie te bevorderen. Het systeem van prioritaire toegang in het Nederlandstalig onderwijs en de hervorming van de schoolvakanties in het Franstalig onderwijs zijn voorbeelden van deze compartimentering.

Naast compartimentering brengt het systeem het risico met zich mee dat er beleidsmaatregelen worden ontwikkeld die met elkaar concurreren en die erg verschillend kunnen zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het vaccinatiebeleid. Vlaanderen voert rechtstreeks vaccinaties uit in scholen, terwijl leerlingen in de Franse Gemeenschap alleen een uitnodiging ontvangen om een vaccinatie aan te vragen bij hun huisarts of bij de "Services de Promotion de la Santé à l'École" (SPSE). Momenteel heeft elke gemeenschap een vaccinatieregister, maar er is geen gecentraliseerd instrument in Brussel om vaccinaties op te volgen.

Het systeem dat de communautaire bevoegdheden in Brussel organiseert, houdt ook het risico in dat verantwoordelijkheden verwateren. Het is namelijk relatief eenvoudig om zich te onttrekken aan elke vorm van verantwoordelijkheid voor bepaalde problemen door de criteria voor het toewijzen van verantwoordelijkheid op een bepaalde manier te interpreteren. Voorbeelden hiervan zijn er genoeg in het sociaal beleid en de gezondheidspreventie. Het risico is dus groot dat bepaalde problemen worden genegeerd.

*d. Zwaardere administratieve lasten (voor gebruikers, operators of back-office administraties)*

Op een aantal domeinen ondervinden gebruikers rechtstreeks de gevolgen van de complexiteit van het Brusselse institutionele model. Mensen met een handicap worden bijvoorbeeld geconfronteerd met een echte lijdensweg, omdat ze meerdere administratieve procedures moeten doorlopen bij de verschillende bevoegde instanties om de hulp te krijgen waar ze recht op hebben.

Op andere gebieden zijn het niet de gebruikers die rechtstreeks geconfronteerd worden met de institutionele complexiteit. Soms zijn het de operators, het "middenveld" en de verschillende actoren die betrokken zijn bij het gevoerde beleid die de - aanzienlijke - organisatorische kosten dragen veroorzaakt door het grote aantal bevoegde instanties, de wildgroei aan regels en het beheer van overlappingsen en tegenstrijdigheden.

In sommige gevallen zijn het ten slotte de administraties zelf die proberen te coördineren en de lasten en kosten van de complexiteit op zich nemen.

### **Aanbevelingen**

- Naast de ad-hocsamenwerkingen de coördinatie tussen de verschillende overheden, administraties en diensten die voor communautaire kwesties bevoegd zijn versterken en de opsplitsing van bevoegdheden tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de GGC en de gemeenschappen herevalueren
- Een betere communicatie bevorderen tussen de verschillende overheden, administraties en diensten die in Brussel bevoegd zijn voor communautaire kwesties, onder andere betreffende gegevens en behoeftenanalyse
- Een betere coördinatie tussen de overheden en de actoren op het terrein

## **2. De coherentie van het onderwijsbeleid op het grondgebied van Brussel versterken**

Wat het onderwijs betreft, blijkt uit de enquête van fase 1 dat 9,6% van de Brusselaars 'helemaal niet tevreden' is, 28,4% 'niet tevreden', 50,1% 'tevreden' en 11,8% 'zeer tevreden'. Met andere woorden, bijna een derde van de bevolking vindt dat het onderwijs in Brussel niet aan hun verwachtingen voldoet, terwijl 60% het tegenovergestelde vindt. Samen met werkgelegenheid en beroepsopleiding is dit het gemeenschapsbeleid dat het minst wordt gewaardeerd door de Brusselaars.

Samen met sommige stakeholders van fase 2 en de wetenschappelijke literatuur, kunnen we ons afvragen of bepaalde institutionele kwesties met betrekking tot het onderwijs in Brussel een gedeeltelijke verklaring kunnen vormen voor de relatieve ontevredenheid die de respondenten uiten en/of kunnen verklaren waarom het zo moeilijk is om het onderwijs in Brussel te verbeteren.

De moeilijkheden bij het organiseren van programmatie werden benadrukt door de stakeholders die in fase 2 van de Toekomst van Brussel met name wezen op:

- de noodzaak om vanaf de kleuterschool inschrijvingen op gewestniveau te organiseren en om de aanpak van deze kwestie door de verschillende schoolnetten te coördineren,
- het belang van het delen van gegevens en informatie over de situatie in Brussel tussen de netten en de gemeenschappen,
- de noodzaak om de versnippering van middelen een halt toe te roepen en de middelen te bundelen om schaalvoordelen te bereiken en de impact van de hervormingen te versterken.

### *a. Keuzevrijheid met kanttekeningen ?*

De hierboven geschetste institutionele context op communautair gebied, gekenmerkt door de afwezigheid van coördinatie en programmatie, is dus bijzonder complex. Tegen deze achtergrond kan het beleid van zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap problematisch zijn voor de keuzevrijheid van de Brusselaars op onderwijsgebied, die nochtans in principe gewaarborgd is door het verbod op subnationaliteiten.

Eenzijds kan de keuzevrijheid op onderwijsgebied in Brussel beperkt worden door het door de Vlaamse Gemeenschap ontwikkelde prioriteringssysteem, in combinatie met het ontbreken van een bicommunautair net en het gebrek aan enthousiasme bij de federale staat om zijn bi-educatieve bevoegdheid uit te oefenen. Anderzijds verwijst men in de Franse Gemeenschap soms naar de ontoereikende investeringen in het onderwijs, vooral in Brussel<sup>19</sup>.

b. *De afwezigheid van bicommunautair onderwijs*

Een andere reden voor ontevredenheid op onderwijsgebied zou te maken kunnen hebben met het ontbreken van bicommunautair onderwijs, dat tweetalig of meertalig zou kunnen zijn. Wat het onderwijs betreft, hebben waarnemers al herhaaldelijk betreurd dat de federale overheid geen enkel initiatief neemt om ervoor te zorgen dat kinderen die in geen enkele school zijn ingeschreven, toch verplicht worden om naar school te gaan. De federale overheid heeft al evenmin ingegrepen om tweetalige of meertalige scholen in Brussel te organiseren, te subsidiëren of te erkennen<sup>20</sup>. De betrokkenheid van de federale staat, die een residuele bevoegdheid in onderwijszaken heeft, is doorslaggevend voor de coherentie van het gevoerde beleid. Het besluitvormingsproces op federaal niveau wordt echter nog steeds gekenmerkt door de valkuil van de *joint décision trap* en een totaal gebrek aan belangstelling.

**Aanbevelingen**

- Programmatie inzake onderwijs garanderen
- Op onderwijsgebied de samenwerking tussen beide grote gemeenschappen bevorderen
- Nagaan of het opportuun is om de rol van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of de GGC te versterken om tot een betere bundeling van middelen en overheidsinfrastructuur op het grondgebied van Brussel te komen en de verschillende onderwijsactoren op gewestniveau te coördineren

---

<sup>19</sup> De Vlaamse Gemeenschap geeft ongeveer 20% meer uit voor haar leerlingen dan de Franse Gemeenschap in staat is om te doen voor haar leerlingen. Zie *Ibid*, p. 75.

<sup>20</sup> M. EL BERHOUMI en L. VANCRAVEBECK, *Droit de l'enseignement en Communauté française*, *op. cit.*, p. 130; B. STEEN en L. VANCRAVEBECK, "IX.3. Les compétences fédérales en matière d'enseignement", *op. cit.*, pp. 75 en 130, p. 705.