

HET INSTITUTIONELE KLUWEN ONTWARREN

Alain Maskens en Yvan Vandenbergh

Vlaanderen en Wallonië hebben het Brussels Gewest opgezaagd met een opeenstapeling van complexe instellingen waardoor het nagenoeg onbestuurbaar is geworden. Zes opeenvolgende staatshervormingen hebben nog altijd geen enkele langetermijnvisie voor onze stad opgeleverd. Het is de hoogste tijd om komaf te maken met die ongelofelijke chaos die de ambitie van Brussel als stad en als meervoudige hoofdstad in de kiem smoort. In afwachting van de onvermijdelijke staatshervorming die de hele situatie grondig zou kunnen herzien, kan er in de huidige toestand echter wel verbetering worden gebracht op uitsluitend initiatief van de Brusselse politieke verantwoordelijken.

In Brussel is de institutionele chaos het meest schrijnend. Maar liefst zeven “regeringen” en administraties verdelen de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden onder elkaar op het kleine grondgebied dat door de negentien tweetalige gemeenten van het land wordt gevormd:

- de Vlaamse regering, voor een deel van de “communautaire” aangelegenheden;
- de regering van de Franse Gemeenschap, voor een deel van de “communautaire” aangelegenheden;
- de regering van het Brussels Gewest, voor de “territoriale” aangelegenheden;
- de regering (het “college”) van de Franse Gemeenschapscommissie (Cocof), voor een deel van de “communautaire” aangelegenheden;
- de regering (het “college”) van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), voor een deel van de “communautaire” aangelegenheden;
- het college van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) voor een deel van de “communautaire” aangelegenheden;
- de federale regering voor de federale aangelegenheden, meer bepaald de sociale zekerheid en de bicommunautaire culturele instellingen.

Voor de meeste belangrijke beslissingen is het akkoord van verscheidene ministers vereist en de burgers weten niet meer tot wie ze zich moeten wenden. Bij een beslissing die met volksgezondheid te maken heeft, zijn acht ministers (acht kabinetten, acht administraties) betrokken. Voor domeinen als onderwijs, sport, jeugd of de opvang en het onthaal van nieuwkomers bestaat er geen enkel gezamenlijk Brussels beleid: die aangelegenheden vallen onder de bevoegdheid van de Vlaamse en van de Franse Gemeenschap. Als kers op de taart is het voor beide verboden om tweetalige activiteiten te organiseren.

Negentien autonome gemeenten

Maar er is meer: het kleine grondgebied van het Brussels Gewest telt negentien gemeenten die door verschillende politieke coalities worden bestuurd. Net als overal in België worden aan die gemeenten aanzienlijke bevoegdheden en middelen toegestaan. Bovendien worden ze allemaal bestuurd door een politieke coalitie waarvan de kleur naargelang van de gemeente verschilt. Tot slot zijn vele Brusselse volksvertegenwoordigers gemeentelijke mandatarissen. Voor hen is de verdediging van de belangen van hun eigen gemeente belangrijker dan eender welk stadsproject. Op de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2018 stelden talrijke regionale parlementsleden zich kandidaat in hun eigen gemeente, aangezien cumul nog altijd niet verboden is. In die context is het moeilijk om een consensus te bereiken over gemeentelijke aangelegenheden van algemeen belang. Het is nog lastiger om vernieuwende en ambitieuze visies te bepalen en uit te voeren. Dat is des te meer het geval voor talrijke projecten waarvoor de samenwerking van de 19 gemeenten met de zeven plaatselijke regeringen vereist is.

Partijen gebaseerd op de taalkundige identiteit

De onderliggende oorzaak van de Belgische institutionele chaos is goed gekend. In de nasleep van de taalstrijd in de jaren 1960, verlieten de Nederlandstalige leden van de Christelijke Volkspartij (in 1968) de

nationale PSC/CVP en richtten een onafhankelijke Vlaamse Christelijke Volkspartij, de CVP (tegenwoordig CD&V) op. De liberalen en de socialisten zetten al snel dezelfde stap (respectievelijk in 1972 en in 1978).

De milieupartijen werden parallel maar wel los van elkaar opgericht aan Vlaamse kant (Agalev, tegenwoordig Groen, in 1979) en aan Franstalige kant (Ecolo, in 1980). De grote meerderheid van de leden van de Brusselse politieke klasse bleef lid van die eentalige, hetzij Franstalige, hetzij Nederlandstalige communautaire partijen.¹ In Brussel zijn er vandaag de dag dus twee socialistische partijen, twee liberale partijen, twee milieupartijen en twee christelijke/humanistische partijen, naast de N-VA en Défi, die ook op het toebehoren aan één enkele taalgemeenschap zijn gebaseerd.

Aangezien geen enkele van de grote partijen op nationaal niveau gefedereerd is² en de partijen die bij de institutionele onderhandelingen betrokken zijn uitsluitend Vlaams of Franstalig zijn, hebben in feite twee clans gebaseerd op de taalkundige identiteit gewedijverd om de Belgische staat te veroveren, in wat men een *dissociatief federalisme* is gaan noemen. De huidige complexe constructie, die tot stand is gekomen na ontelbare compromissen, is een hybride systeem waarin territoriale entiteiten (de Gewesten en de federale staat) en identitaire entiteiten (de taalgemeenschappen) op voet van gelijkheid naast elkaar bestaan, en waarbij de twee "grote" Gemeenschappen alle twee bevoegdheden hebben op het grondgebied van het Brussels Gewest. Daarom zijn er in Brussel zeven regeringen bevoegd. En dat is ook de reden waarom er bi-monocommunautaire megacoalities vereist zijn om het Gewest te besturen (zes partijen voor de zittingsperiode 2014-2019: de PS, de cdH en DéFI aan Franstalige kant, de CD&V, Open VLD en de SP.A aan Nederlandstalige kant).

Helaas voor de Brusselaars gaat de institutionele complexiteit bij hen dus gepaard met een zwaarwegende politieke complexiteit. Hun politici zijn in de eerste plaats Vlamingen of Franstaligen. Ze vertegenwoordigen de Brusselse realiteit niet.

De ideale remedies

De Gemeenschappen afschaffen

Op federaal niveau ligt de remedie voor de hand. Indien men de Belgische en Brusselse instellingen wil vereenvoudigen, dan bestaat de meest logische manier erin om de taalgemeenschappen *als gefedereerde entiteiten* af te schaffen. Dus moeten de interne ontwikkelings- en solidariteitsinstrumenten als cultuur, onderwijs en persoonsgebonden materies naar de Gewesten worden overgedragen. Dit zal ervoor zorgen dat de structuur van de Belgische staat wordt vereenvoudigd tot een Federatie die alleen uit territoriale entiteiten is samengesteld, namelijk de vier Gewesten. Het staat die entiteiten of de Federale staat vrij om de essentiële werkzaamheden van de Gemeenschappen verder te zetten: de culturele bevordering van onze nationale talen die iedereen ten goede komt. Vanzelfsprekend heeft dit voorstel op dit ogenblik geen enkele kans op slagen: het is volkomen tegengesteld aan het credo van de meerderheid van de politieke krachten die aan de macht zijn. In Vlaanderen staat een meerderheid positief tegenover het confederalisme met twee staten, met andere woorden het extreme eindpunt van het Belgisch taalcommunautarisme. In Brussel en Wallonië blijven velen nog altijd gewonnen voor het idee van een Franstalige natie - al of niet in een confederatie met Vlaanderen.

¹ Met uitzondering van de leden van de PTB/PVDA, een unitaire en tweetalige Belgische partij.

² Er dient echter wel te worden gewezen op de progressieve toenaderingen tussen Ecolo en Groen sinds hun oprichting. Tegenwoordig vormen ze één enkele groep in het federaal parlement met een dubbele partijleiding en tweetalige groepsadviseurs.

Eén enkele overheidsniveau in het leven roepen voor het hele Gewest

Voor de 19 gemeenten ligt de remedie al evenzeer voor de hand. Aangezien ze in feite één enkel groot *stadsgewest* vormen, zou het niet meer dan logisch zijn dat het regionale niveau over een vrij uitgebreide bevoegdheid zou beschikken, met gemeenten die de buurtdiensten beheren. Naar aanleiding van de zesde staatshervorming werd een lichte herschikking in die zin doorgevoerd. Om communautaire redenen lijkt het echter onmogelijk om in die richting verder te gaan, want daarvoor zou een grondwetswijziging noodzakelijk zijn. Op het niveau van de gemeenten worden de verkiezingen geregeld volgens het stelsel van de proportionele vertegenwoordiging en er worden geen taalquota opgelegd voor de colleges van burgemeester en schepenen. In het Brusselse parlement daarentegen is er een gegarandeerde vertegenwoordiging van zeventien “Nederlandstalige” verkozenen (tegenover tweeënzeventig “Franstaligen”), en de gewestregering is paritair (behalve voor de functie van minister-president). Dit verklaart de eis van de Vlaamse partijen en de schrik van de Franstalige partijen om meer bevoegdheden over te dragen naar dit bevoegdheidsniveau waar de Vlaamse partijen quasi een vetorecht hebben.

We moeten ons dus geen illusies maken: de brede politieke consensus die onontbeerlijk is om de Belgische of Brusselse instellingen grondig te vereenvoudigen, zit er niet aan te komen. Veeleer is het uiteenspatten van België in twee geconfedereerde staten aan de orde. Die zouden samen instaan voor het bestuur van Brussel, dat zijn status van Gewest zou verliezen, en de inwoners zouden dus moeten kiezen voor een aansluiting bij Vlaanderen of bij Wallonië voor alle persoonsgebonden prestaties, als onderwijs, sociale zekerheid etc. Dit is het project dat tegenwoordig wordt voorgestaan door de nationalistische N-VA, die tegelijk de grootste partij van Vlaanderen is.

De Brusselaars beschikken over drie belangrijke hefboomen om dit onaanvaardbare scenario te verhinderen en op termijn de vereenvoudiging van hun instellingen te bevorderen.

De intra-Brusselse remedies die nu al beschikbaar zijn

De burgerdynamiek voortzetten

De eerste hefboom werd al lang geleden in werking gesteld door het maatschappelijk middenveld. Het gaat om alle burgerinitiatieven die de schitterende diversiteit van Brussel tot uitdrukking brengen. Ze gaan in tegen de institutionele scheidingen in verschillende kampen op basis van de taal en worden georganiseerd ondanks de administratieve problemen waarmee meertalige projecten te kampen hebben. Van de Zinneke Parade en RAB-BKO (Réseau des Arts/Kunstenoverleg) over de Brussels Academy tot de initiatieven van Vincent Kompany voor jongeren die van sport houden, krijgen al die initiatieven een steeds grotere zichtbaarheid en winnen ze aan populariteit.

De politieke krachten groeperen in Brusselse meertalige partijen

De tweede hefboom hangt volledig van de Brusselse politieke actoren af. Zij hebben de mogelijkheid om alleen een einde te maken aan het communautarisme. Ze hoeven enkel maar uit hun respectieve eentalige politieke formaties te stappen en in Brussel tweetalige of meertalige partijen op te richten die zich tot alle Brusselaars richten. Eén enkele socialistische partij, één enkele liberale partij, één enkele groene partij, één enkele humanistische partij.

Het is in Brussel immers nog altijd verboden om tweetalige lijsten in te dienen voor de regionale en de Europese verkiezingen. Dit hoeft echter niet te verhinderen dat Brusselse politici zich in twee- of meertalige partijen verenigen. Ze zullen dan gewoonweg hun kandidaten over de kieslijsten moeten verdelen volgens het “officieel” taalstelsel waartoe ze behoren zolang dit door de Grondwet wordt opgelegd. Het is intrigerend – en tegelijk ook bemoedigend – dat voor de gemeenteraadsverkiezingen

(waarvoor wel tweetalige lijsten worden toegelaten), steeds meer kandidaten van de twee taalstelsels op een gezamenlijke lijst staan, terwijl ze wel lid blijven van hun oorspronkelijke eentalige partij.

Een gewone fusie van de 19 gemeenten uitvoeren

Ook de derde hefboom kan door de Brusselse politieke klasse alleen worden uitgevoerd. Terwijl voor de afschaffing van de gemeenten en de overdracht van hun bevoegdheden naar het Gewest een bijzondere meerderheid op federaal niveau zou zijn vereist, is voor een gewone fusie van de 19 gemeenten, zonder overdracht van bevoegdheden naar het Gewest, alleen het akkoord van de Brusselse gewestelijke instanties nodig. Daardoor zouden al heel wat problemen kunnen worden opgelost en dit zou een enorme boost geven aan de Brusselse dynamiek.

Een fusie van de 19 gemeenten zou betekenen dat er een stad van 1.200.000 inwoners wordt gecreëerd, die de grootste van België zou zijn. Dankzij zijn dimensie zou Brussel ambitieuze en coherente projecten kunnen uitvoeren op het gebied van stedenbouw, kunst, toerisme, sport, de organisatie van internationale conferenties, het onthaal van de Europese instellingen, kortom een sterkere positie kunnen verwerven op het schaakbord van wereldsteden.

Een fusie van de 19 gemeenten zou een betere harmonisatie mogelijk maken van talrijke beleidsmaatregelen die van belang zijn voor Brussel in zijn geheel, maar die tegenwoordig worden ondermijnd door de noodzaak om een akkoord te verkrijgen van de 19 burgemeesters of tussen het Gewest en de 19 burgemeesters. Het gaat onder andere om het beleid in verband met mobiliteit, parkeren, nethed of openbare werken.

Een fusie van de 19 gemeenten betekent dat de basis wordt gelegd van een meer solidair burgerschap tussen alle Brusselaars doordat de verschillen in de middelen waarover de diverse gemeenten nu beschikken worden weggewerkt.

Een fusie van de 19 gemeenten betekent dat een van de meest schrijnende structurele problemen van het Gewest meteen en duurzaam wordt opgelost, namelijk het buitensporige belang van de gemeente Brussel-Stad in vergelijking met de andere gemeenten, zowel wat het grondgebied, het aantal inwoners, de financiële middelen als de exclusieve controle over grote infrastructuren of projecten betreft die nochtans van algemeen belang zijn: het Tentoonstellingspark, het Atomium, het Koning Boudewijnstadion, het Ter Kamerenbos, de voetgangerszone, het Neo-project, ...

Een fusie van de 19 gemeenten betekent dat er een passend beheer mogelijk wordt van de stedelijke centra die niet meer overeenkomen met de historische grenzen van de gemeenten vallen. Denken we maar aan het stadscentrum, aan de kanaalzone, aan het verkeer rond het Ter Kamerenbos, ...

Een fusie van de 19 gemeenten betekent dat de mogelijkheid wordt geschapen om een ambitieus en solidair gezamenlijk beleid te voeren op het gebied van cultuur en onderwijs — domeinen waarvan het Gewest wordt uitgesloten, maar die onder de bevoegdheid van een gemeente vallen.

Een fusie van de 19 gemeenten betekent automatisch een fusie van de OCMW's en opent logischerwijs de weg naar een fusie van de politiezones.

Een fusie van de 19 gemeenten betekent dat de symbolen van de eenheid en de solidariteit van de Brusselaars worden versterkt. De burgemeester zal in het Stadhuis op de Grote Markt zetelen. Hij zal er vooraanstaande gasten in naam van alle Brusselaars ontvangen.

Last but not least zullen de kandidatenlijsten voor de verkiezing van de gemeenteraad van de grote stad tweetalig mogen zijn en zullen de buitenlanders stemrecht hebben volgens dezelfde regels als voor de huidige gemeenteraadsverkiezingen.

Buurtdiensten behouden en de wijken versterken

De voornaamste hinderpaal bestaat erin dat de Brusselaars vaak zeer gehecht zijn aan hun gemeente en dat het onvoorstelbaar is om hen te dwingen naar een verafgelegen centrale administratie te gaan voor alledaagse diensten als de burgerlijke stand. De overheid moet dicht bij de burger blijven.

Andere grote steden werden met hetzelfde probleem geconfronteerd. Ze hebben dit opgelost door historische gemeenten tot één grote gemeente te fuseren maar tegelijk de oude structuren te behouden met een gewijzigde status. Dit was het geval van de *mairies d'arrondissement* in Parijs en ook van de *districten* in Wenen, Berlijn of Antwerpen. Die houden zich bezig met de meer lokale aangelegenheden en fungeren als link met de bestuursorganen van de stad. De toekomstige Stad Brussel die het resultaat zal zijn van de fusie, zal buurtbevoegdheden moeten delegeren naar districten die worden geleid door een lokaal verkozen raad en die over een gedecentraliseerde administratie beschikken. Ze zouden kunnen overeenkomen met de huidige negentien gemeenten maar met hertekende grenzen. Het zal nuttig zijn om bijkomende districten te voorzien zodat ook oude gemeenten als Haren, Laken of Neder-Over-Heembeek over lokale diensten kunnen beschikken. Wat buurtdiensten betreft, zal ongetwijfeld nog verder moeten worden gegaan, in het bijzonder door meer steun te verlenen aan wijkgebonden structuren en ook door talrijke kleine wijkcommissariaten op te richten naar het voorbeeld van de Japanse *kobans*.

Een tweekoppig grondgebied dat goed moet worden beheerd

De fusie van de gemeenten zal uiteraard niet alle problemen oplossen. Zo zal er een dualiteit Stad/Gewest blijven bestaan die een bron van potentiële spanningen of conflicten zal zijn. Is dit echter een reden om niets te ondernemen in afwachting dat een fusie van de gemeenten en het Gewest politiek mogelijk wordt? Waarom nog langer wachten om te profiteren van de aanzienlijke voordelen die een gewone fusie van gemeenten nu al met zich zal meebrengen? Een structuur met twee delen (Gewest + Stad) zal immers oneindig veel gemakkelijker te beheren zijn dan een structuur met twintig componenten (Gewest + 18 gemeenten + de gemeente Brussel-Stad). Bovendien zou het mits wat handigheid en politieke visie mogelijk moeten zijn om *“zonder nog langer af te wachten een gecoördineerde werking van de entiteiten te bevorderen. De respectieve bevoegdheden van de Stad en het Gewest zullen zonder twijfel duidelijk moeten worden gewijzigd, rekening houdende met de grondwettelijke voorschriften en met de speelruimte die deze toestaan. Ongetwijfeld zal de mogelijkheid van gezamenlijke vergaderingen van de gewestregering en het college van de stad moeten worden voorzien. Misschien zal zelfs moeten worden geprobeerd om ervoor te zorgen dat de burgemeester van de Stad tot voorzitter van het Gewest wordt verkozen.”*³

Wettelijk gezien zijn de Gewesten de toezichthoudende overheid van de gemeenten. Het is dus het Brusselse gewestparlement dat over die aangelegenheid kan beslissen. Hoewel het concept eenvoudig is, zullen talrijke details nader moeten worden bepaald, meer in het bijzonder de respectieve bevoegdheden van het Gewest, van de Stad en van de districten, de grenzen van en het aantal districten, evenals de herstructurering van de administratie. Er is dus heel wat werk aan de winkel voor de Brusselse volksvertegenwoordigers. Maar het is wel dringend werk: een beslissing die wordt genomen voor het einde van de huidige zittingsperiode [legislatuurperiode] (2014 – 2019) zou slechts zijn volledige uitwerking kunnen hebben voor de volgende gemeenteraadsverkiezingen, dus in 2024.

HET KAN!

Zonder hypothetische grondwetswijzigingen af te wachten, hebben de Brusselaars de mogelijkheid om de structuren van hun stad nu al te verbeteren en een positieve evolutie van de Belgische federatie te bevorderen. Hun parlement kan van Brussel een stad van 1.200.000 inwoners maken, die op een coherente, harmonische en ambitieuze manier kan worden bestuurd. Hun politieke verantwoordelijken kunnen zich organiseren in meertalige regionale partijen en zodoende een einde maken aan het systeem van communautaire partijen dat in België overheerst.

³ A. Deneef, A. Martens en Ph. Van Parijs, “Bruxelles-Janus: une commune unique et une Région”, Le Soir+, 6 juni 2018.

Dit zou een eerste stap zijn op de lange weg die naar een meer ontspannen en vereenvoudigde Belgische federatie kan leiden, gebaseerd op vier solidaire Gewesten en niet op identitair nationalisme. Een project dat Europa een hoofdstad zou kunnen schenken die beter wordt beheerd en een tegenoffensief inluit dat ingaat tegen de opkomst van het nationalisme en tegen de terugplooïing op de eigen identiteit die zowat overal in Europa de kop opsteken.

Ontelbare Brusselaars willen een dergelijke evolutie. Sommigen nemen er nu al aan deel door dag na dag de waarden en het potentieel aan te tonen van een samenleving die diversiteit en solidariteit koppelt. De politieke klasse blijft weliswaar terughoudend, maar toch verklaren sommige politici al dat ze openstaan voor verandering.

Alain Maskens, essayist - Yvan Vandenberg, verantwoordelijke voor de blog
bruxselsfuture.wordpress.com