

DE VLAAMSE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE VAN DE STAD BRUSSEL

Prof. dr. P. VAN ORSHOVEN
Gewoon hoogleraar KU Leuven

Vooraf

Onder de titel “Brussel opnieuw uitvinden” hield de schrijver van deze regels op 11 juni 2011 een uiteenzetting voor het VLAAMS INSTITUUT VOOR ECONOMIE EN SAMENLEVING (VIVES) over de juridische problematiek van Brussel. Wegens gebrek aan tijd bleef die lezing toen tot haar mondelinge vorm beperkt, maar naar aanleiding van de publicatie van het e-boek van Paul DE GRAUWE en Philippe VAN PARIJS, *Moeten de Brusselse gemeenten fusioneren? Ervaringen uit Antwerpen, Wenen en Berlijn*, met een “lead piece” van Wouter VAN DOOREN en Dave SINARDET (“Hoe kleiner, hoe beter? Lessen uit een decennium decentralisatie in Antwerpen”), en commentaren van Stefan SOTTIAUX (“Is kleiner dan toch beter? Antwoord op Wouter Van Dooren & Dave Sinardet”), Maik MARTIN (“‘Grootte is wél belangrijk’ – een reactie uit Berlijn”) en Harald BÜRGER (“Decentralisatie in Wenen”) ¹, leek het nuttig de inzichten van de lezing alsnog aan het papier – veeleer het Internet ² – toe te vertrouwen, om op die wijze bij te kunnen dragen tot het in de nabije toekomst allicht onvermijdelijke debat.

A. BRUSSEL DE LEGE LATA. SCHETS VAN EEN INSTITUTIONEEL KLUWEN

1. In het begin was er Brussel

1. Bij de Belgische onafhankelijkheid was Brussel een stad, weliswaar de hoofdstad van het land, maar voor het overige betekende dat gewoon een *gemeente*, zoals alle andere gemeenten van het land. Brussel beschikte dus – en beschikt nog steeds – over een burgemeester, een college van burgemeester en schepenen en een gemeenteraad. Die laatste regelt – zoals in elke gemeente – “wat van gemeentelijk belang is” ³, en dat is zowat alles dat als zodanig wordt gekwalificeerd door die raad. Dat is meteen de essentie van de “territoriale decentralisatie”, zoals wij die hebben ontleend aan onze (kortstondige) Groot-Nederlandse voorgeschiedenis ⁴. Maar ondanks hun autonomie, die hiërarchisch gezag – het rechtstreeks geven van bevelen – uitsluit, blijven de territoriaal gedecentraliseerde besturen ondergeschikt aan hogere overheden (de centrale staat, thans ook de gemeenschappen en gewesten), die niet alleen hun bevoegdheden bepalen en dus naar goeddunken kunnen te-

¹Zie <http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-ebooks/ebook-13-must-brussels-communes-be-merged-experiences-antwerp-berlin-vienna>

² <http://www.econ.kuleuven.be/VIVES/publicaties/briefings/BRIEFINGS/briefing-25-oktober-brussel.pdf>

³ Art. 41 en 162, tweede lid, 2°, GW en art. 117 Nieuwe Gemeentewet.

⁴ De Franse republiek was – en is – sterk gecentraliseerd.

rugnemen, maar vooral op die "ondergeschikte besturen" controle uitoefenen⁵. Dit "bestuurlijk toezicht" moet verhinderen dat misbruik wordt gemaakt van de autonomie en beslissingen worden genomen die ingaan tegen het recht of het algemeen belang.

Naast hun "autonomie" vervullen de territoriaal gedecentraliseerde besturen ook nog vele opdrachten in naam en voor rekening van de centrale, gemeenschaps- en gewestoverheden⁶, waarvoor zij a.h.w. een "loketfunctie" vervullen. Deze bijkomende bevoegdheid wordt doorgaans "medebewind" genoemd en wordt wel degelijk onder hiërarchisch gezag van het "delegerend", hoger bestuur uitgeoefend.

2. Institutioneel is Brussel altijd een autonome gemeente geweest, maar gaandeweg ging de stad vergroeien met de omringende gemeenten, waarmee zij thans samen één groot, "geagglomereerd" geheel vormt, alvast in sociaaleconomisch en cultureel opzicht. Bij de vastlegging van de taalgrens in 1962 werd daarvan dan ook een *administratief arrondissement* gemaakt, tegelijk het *tweetalig taalgebied Brussel-Hoofdstad*, bestaande uit in totaal 19 gemeenten⁷, met een gezamenlijke oppervlakte van 162 km² en – op 1 januari 2010 – een dik miljoen inwoners⁸. Ook die 18 andere gemeenten genieten uiteraard een gemeenteraad, een college van burgemeester en schepenen en een burgemeester. En binnen die gemeenten bestaat er ook enige decentralisatie, bijvoorbeeld naar de respectieve *openbare centra voor maatschappelijk welzijn* die in elke gemeente bestaan.

Het "geagglomereerd" gehalte van Groot-Brussel betekent uiteraard dat de Brusselse gemeenten vele problemen delen. Het ligt dan ook voor de hand dat tussen die gemeenten hier en daar wordt samengewerkt, zodat er in Groot-Brussel een reeks *intercommunales* functioneren, meer bepaald in de sectoren van de waterdistributie⁹, energievoorziening¹⁰, onderwijs en vorming¹¹, hygiëne¹², teraardebestelling en crematie¹³ en telecomunicatie en kabeltelevisie¹⁴.

Een andere vorm van samenwerking zijn uiteraard de zes *politiezones* die bij de politiehervorming van 2001 voor Brussel werden opgericht, telkens met een politieraad en politiecollege, respectievelijk voor (1) Brussel Stad en Elsene¹⁵, (2) Schaarbeek, Sint-Joost-ten-Node en Evere, (3) Etterbeek, Sint-Pieters-Woluwe en Sint-Lambrechts-Woluwe, (4) Anderlecht, Sint-Gillis en Vorst, (5) Sint-Jans-Molenbeek, Koekelberg, Jette, Ganshoren en Sint-Agatha-Berchem en (6) Ukkel, Watermaal-Bosvoorde en Oudergem.

⁵ Art. 162, tweede lid, 2° en 6°, en derde lid GW; art. 7 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen.

⁶ Art. 162, tweede lid, 3° GW; art. 46 gewone wet 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen; art. 116 nieuwe Gem. W.

⁷ Anderlecht, Brussel, Elsene, Etterbeek, Evere, Ganshoren, Jette, Koekelberg, Oudergem, Schaarbeek, Sint-Agatha-Berchem, Sint-Gillis, Sint-Jans-Molenbeek, Sint-Joost-ten-Node, Sint-Lambrechts-Woluwe, Sint-Pieters-Woluwe, Ukkel, Vorst, en Watermaal-Bosvoorde.

⁸ 1.089.538 stuks, om precies te zijn.

⁹ Hydrobru, Vivaqua.

¹⁰ Sibelga, Brusselse Gasintercommunale, Brusselse Elektriciteitsintercommunale, Integra, Interelec en Interfin, Sibelgas, Intercommunale Vereniging van Regies voor Distributie van Energie.

¹¹ Intercommunale Muziekacademie van Sint-Joost-ten-Node/Schaarbeek, Gewestelijke en Intercommunale Politie school (GIP), Intercommunale d'Enseignement supérieur d'Architecture (IEAI).

¹² Brussels Intercommunale Laboratorium voor Scheikunde en Bacteriologie (BILSB).

¹³ Intercommunale voor Teraardebestelling, Intercommunale Coöperatieve Vennootschap voor Crematie (ICVC).

¹⁴ Brutélé.

¹⁵ 230.000 inwoners, maar op werkdagen eigenlijk 1,225 miljoen.

2. En toen kwamen de staatshervormingen

3. Aan de gemeenschappelijke problemen van de Brusselse agglomeratie is aanzienlijke aandacht besteed bij de opeenvolgende staatshervormingen. Meer nog, Brussel gaf aanleiding tot merkwaardige stukjes "institutionele spitstechnologie", die uitmondde in een amalgaam van federalisme en decentralisatie, als compromis tussen op het eerste gezicht onverzoenbare, politieke tegenstellingen, en waarmee tevens juridische problemen moesten worden opgelost.

4. Bij de eerste staatshervorming (1970-72) werd de *Brusselse agglomeratie* opgericht, samen met vijf (rand)federaties van gemeenten¹⁶. Agglomeratie en federaties zijn territoriaal gedecentraliseerde en dus ondergeschikte besturen, zoals de gemeenten. Daaraan werden vooral taken toevertrouwd die tevoren door de samenstellende gemeenten werden behartigd, omwille van de schaalnadelen die die gemeenten ondervonden, en waaraan later (in 1975) werd tegemoet gekomen met grootschalige "fusies" van gemeenten, zodat de federaties in 1976 werden afgeschaft.

5. Bij de tweede staatshervorming (1980), waarbij gestalte werd gegeven aan de gewestvorming, bleef Brussel in de koelkast, wegens de op dat ogenblik onoverbrugbare tegenstelling tussen de Franstalige roep om een "*région à part entière*" en de Vlaamse vrees voor "een volwaardig, derde gewest". Pas bij de derde staatshervorming (1988-89) werd het *Brusselse Hoofdstedelijk Gewest* opgericht. Daarbij werd alleen maar naar de vorm tegemoet gekomen aan de Vlaamse bezorgdheid: Brussel is geen gewest, maar (slechts) een "hoofdstedelijk gewest"¹⁷, en dat hoofdstedelijk gewest vaardigt geen decreten uit, maar ordonnanties¹⁸. Weliswaar werd daaraan niet uitdrukkelijk "kracht van wet" toegekend, maar dat zij "de geldende wetsbepalingen kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen"¹⁹ betekent niets anders...

En dus met wel degelijk wetskrachtige ordonnanties, als soevereine deelstaat, regelt het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, net als zijn twee "volwaardige" broers, al de zogenaamde "plaatsgebonden" aangelegenheden. Dit zijn diverse, in 1988, 1993 en 2001 meer of minder uitgebreide aspecten van de ruimtelijke ordening²⁰, het leefmilieubeleid, de landinrichting en het natuurbehoud – waaronder de voor Brussel merkwaardige materies jacht en visvangst –, de huisvesting, het landbouwbeleid, het economisch beleid, het energiebeleid, het beleid ten overstaan van de lokale besturen, het tewerkstellingsbeleid, de openbare

¹⁶ Oude art. 108bis en 108ter, thans art. 165 en 166 GW; wet van 26 juli 1971.

¹⁷ Precies daarom werd alléén het eerste bijvoeglijk naamwoord van de naam van het derde gewest verboden, zie art. 1 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen, "Voor het Brusselse Gewest, bedoeld bij artikel 107quater van de Grondwet, hierna genoemd het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest [...]". Inmiddels is dit volslagen in vergetelheid geraakt. De website van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zelf heeft het systematisch over het gewest, *tout court*; *idem dito* het regeerakkoord-DI RUPo van 1 december 2011 (zie

http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf)¹⁸

Brussel kent ook geen "constitutieve autonomie", dus héél zijn organisatie wordt door de federale (grond)wetgever bepaald.

¹⁹ Art. 7 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

²⁰ De monumenten en landschappen inbegrepen, d.i. een voormalige culturele (gemeenschaps)aangelegenheid.

werken en het vervoer²¹. Zij zijn eveneens bevoegd inzake de organisatie en de uitoefening van het "bestuurlijk toezicht" op de "ondergeschikte besturen"²².

Eveneens zoals de andere gewesten, ditmaal ook zoals de gemeenschappen, beschikt het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest over zogenaamde "instrumentele" of "accessoire" bevoegdheden, om te beginnen op het vlak van het wetenschappelijk onderzoek, infrastructuur, oprichting van en participatie in diensten, instellingen en ondernemingen, de zogenaamde "impliciete" maar nogal expliciet toegekende bevoegdheid om regelingen te treffen "in aangelegenheden waarvoor (de deelstaten) niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun (andere) bevoegdheid", om de niet-naleving van hun regelingen strafbaar te stellen, en om over te (laten) gaan tot onteigeningen ten algemene nutte²³. Zo ook kan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest internationale verdragen sluiten²⁴ en onderling of met de federale staat zogenaamde "samenwerkingsakkoorden"²⁵. Een gelijkaardige "parallele" bevoegdheid is de ontwikkelingssamenwerking, ingevoerd in 2001²⁶. Tenslotte werd Brussel, zoals de andere deelstaten, maar ook zoals de gemeenten en de provincies, een eigen belastingbevoegdheid toegekend (oud art. 110, § 2, thans art. 170, § 2, GW), tevens enkele bevoegdheden in verband met sommige rijksbelastingen, waarvan de opbrengst onder het motto van het "consumptiefederalisme" geheel of gedeeltelijk naar de deelstaten werd toegeschoven²⁷.

Ook institutioneel werd het Hoofdstedelijk Gewest uitgebouwd naar het beeld en de gelijkens van de andere Belgische deelstaten, dus met een eigen "ordonnantiegevende" macht, d.i. de wetgevende macht van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, die bestaat uit de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gezamenlijk²⁸. Die laatste behartigt dan weer op eigen houtje de uitvoerende macht²⁹, waarbij zij met de federale regering het systeem van de tweetaligheid deelt: haar reglementaire besluiten worden opgesteld en bekendgemaakt in twee authentieke versies, in het Nederlands en in het Frans³⁰.

6. Inmiddels was de Brusselse agglomeratie werkelijk gaan zieltogen. Niettemin werd zij bij de derde staatshervorming niet opgeheven, alhoewel zij hetzelfde grondgebied had als het nieuw opgerichte Brusselse gewest en men haar dus in dat gewest had kunnen laten opgaan. Van haar bestaan kon immers gebruik gemaakt worden om een bijzonder grondwettigheidsprobleem op te lossen (*cf. infra*). Wel werden de organen van die agglomeratie afgeschaft, en hun bevoegdheden zonder meer aan de Brusselse gewestorganen opgedra-

²¹ Art. 39 (oud art. 107quater) GW; art. 6 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen juncto art. 4 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

²² Art. 162 (oud art. 108), derde lid, G.W.; art. 7 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen juncto art. 4 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

²³ Art. 6bis, 8-11 en 79, § 1, Bijzondere Wet Hervorming Instellingen; art. 4 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

²⁴ Oude art. 59bis, § 2, eerste lid, 3° en § 2bis, art. 59ter, § 2, 4° en art. 68 GW, thans art. 127, § 1, 3°, art. 128, § 1, art. 130, § 1, 4° en art. 167-169 GW; art. 16 en 81 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen; art. 4, laatste lid, Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

²⁵ Art. 92bis Bijzondere Wet Hervorming Instellingen.

²⁶ Zie art. 6ter Bijzondere Wet Hervorming Instellingen.

²⁷ Oude art. 59bis en 59ter, telkens § 6, en art. 115, derde lid, thans art. 175-177 GW; Bijzondere Wet Financiering Gemeenschappen en Gewesten.

²⁸ Art. 6 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

²⁹ Zie art. 69 en 70 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen; art. 36 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

³⁰ Art. 39 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

gen³¹. Die agglomeratie is echter geen deelstaat, maar een territoriaal gedecentraliseerd bestuur, zodat de Brusselse gewestorganen in deze hoedanigheid niet optreden als wetgevende macht, maar als administratieve overheden, bij middel van verordeningen van de Raad, die door de Regering met besluiten worden uitgevoerd³².

Tot de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie, die haast alle tot dergelijke reglementen aanleiding kunnen geven, behoren vooreerst de destijds aan de samenstellende gemeenten ontnomen taken zoals het ophalen en verwerken van vuilnis, het bezoldigd personenvervoer, de brandweer en de dringende geneeskundige hulpverlening³³. Daaraan kunnen worden toegevoegd, bij beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en met toestemming van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, de watervoorziening, het schoonvegen van de straten, pleinen, markten en openbare parken, de sneeuwopruiming op de openbare wegen, het creëren van agglomeratiewegen door het overnemen van gemeentewegen, het beheer en de verlichting ervan, tenslotte de informatica van de gemeenten³⁴. Een tweede groep agglomeratiebevoegdheden zijn taken die de samenstellende gemeenten vrijwillig kunnen overdragen, zoals de aanvullende wegverkeersreglementering, de luchthavens, het vaststellen van de marktplaatsen, de slachthuizen, de parkeerplaatsen, het toerisme, het kamperen, de lijkverbranding en columbariums³⁵. Tenslotte kan ook de federale staat en kon, tot 31 december 1994, de provincie Brabant aan de agglomeratie bijkomende bevoegdheden toewijzen. Daarnaast mag de agglomeratie ook nog belasting- en retributiereglementen uitvaardigen³⁶, reglementen van inwendig bestuur en politiereglementen³⁷.

7. In het kader van de Brusselse agglomeratie waren destijds twee "cultuurcommissies" opgericht, de Nederlandse commissie voor de cultuur ("NCC") en de Franse commissie voor de cultuur, die samen de "verenigde commissies" vormden³⁸. De eerstgenoemde commissies hadden, elk voor hun (cultuur)gemeenschap, dezelfde bevoegdheden als de andere "inrichtende machten" inzake voorschoolse, naschoolse en culturele aangelegenheden en onderwijs. De verenigde commissies stonden in voor dezelfde aangelegenheden van gemeenschappelijk belang en voor het bevorderen van de nationale en internationale zending van de agglomeratie. Het systeem bood de Vlaamse en Franstalige Brusselaars een zekere culturele autonomie, en vooral de Nederlandse Cultuurcommissie is op dat vlak niet onverdienstelijk geweest.

Bij de derde staatshervorming werden die taken uitgebreid tot de zogenaamde "persoonsgebonden aangelegenheden", maar de cultuurcommissies werden vervangen door respectievelijk de *Vlaamse Gemeenschapscommissie*, de *Franse Gemeenschapscommissie* (de "CoCoF") en de *Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie*, en ook hiervoor werd

³¹ Oud art. 108ter, § 2 GW, zoals gewijzigd op 7 juli 1988, thans art. 166, § 2, GW; art. 48 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

³² Art. 52 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen. Om verwarring te vermijden moeten deze verordeningen en besluiten vermelden dat zij de aangelegenheden bedoeld bij art. 108ter, § 2 GW regelen (art. 52 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen) (thans te lezen als art. 166, § 2, GW), zoals de ordonnanties van het hoofdstedelijk gewest telkens moeten vermelden dat zij aangelegenheden regelen bedoeld in art. 107quater GW (art. 8, tweede lid, Bijzondere Wet Brusselse Instellingen) (thans te lezen als art. 39 GW).

³³ Art. 4, § 2, wet van 26 juli 1971.

³⁴ Art. 4, §§ 2bis en 2ter, wet van 26 juli 1971; art. 47, § 2 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

³⁵ Art. 4, § 3 wet van 26 juli 1971.

³⁶ Zie art. 170, § 4, en art. 173 GW; art. 51, § 1, Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

³⁷ Art. 35, § 3, wet van 26 juli 1971.

³⁸ Oude §§ 4-6 van het toenmalige art. 108ter GW; wet van 26 juli 1971.

gebruik gemaakt van de "bemanning" van de gewestorganen. De organen van de Vlaamse en Franse gemeenschapscommissies zijn immers de taalgroepen van de Brusselse Gewestraad en van de Gewestregering, de laatste aangevuld met de gewestelijke staatssecretarissen. Voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie de Nederlandse taalgroep van de raad – sedert de vijfde staatshervorming aangevuld met 5 leden die worden aangewezen uit de eerste niet-verkozen kandidaten op de Nederlandstalige kandidatenlijsten³⁹ – en een "college", bestaande uit de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de gewestelijke staatssecretarissen die tot de Nederlandse taalgroep behoren, voor de Franse Gemeenschapscommissie de Franse taalgroep van de Raad en een "college" bestaande uit de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de gewestelijke staatssecretarissen die tot de Franse taalgroep behoren. Samen vormen de beide taalgroepen de "Verenigde Vergadering", d.i. *de facto* niets anders dan de Brusselse gewestraad, terwijl "de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering" – dus niet de gewestelijk staatssecretarissen – het "Verenigd College" vormen, d.i. *de facto* niets anders dan de Brusselse gewestregering zelf, waarvan de voorzitter echter slechts over raadgevende stem beschikt⁴⁰. Verenigde Vergadering en Verenigd College zijn de organen van de "Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie"⁴¹.

De Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie kunnen onder meer optreden als "inrichtende macht" inzake alle gemeenschapsaangelegenheden, d.w.z. instellingen oprichten waaraan een openbare dienst op dit domein wordt toevertrouwd, zoals onderwijs, radio-omroep, onthaal, verzorging enz..., respectievelijk ten behoeve van de Vlaamse en de Frans-talige Brusselaars. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie doet hetzelfde voor de zaken "van gemeenschappelijk belang"⁴². Aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissies kunnen bovendien bijkomende bevoegdheden worden opgedragen door de Vlaamse en de Franse gemeenschappen⁴³. Deze opdrachten – die soms regelgevend zijn – worden uitgeoefend met verordeningen van de respectieve taalgroepen en het bijhorende college gezamenlijk, in voorkomend geval van de Verenigde Vergadering en het Verenigd College⁴⁴. Deze verordeningen worden op hun beurt uitgevoerd met (in principe individuele) besluiten van de respectieve colleges⁴⁵.

Dat de regelgevende bevoegdheid van de gemeenschapscommissies bij verordening wordt uitgeoefend toont aan dat zij gedecentraliseerde besturen zijn, zoals de agglomeratie en de gemeenten. De Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie zijn trouwens aan het bestuurlijk toezicht van de Vlaamse Regering en de Franse Gemeenschapsregering onderworpen⁴⁶.

³⁹ Art. 60bis Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

⁴⁰ Art. 77 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

⁴¹ Art. 60 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

⁴² Oud art. 108ter, § 3, tweede lid, 1° en 3°, thans art. 166, § 3, 1° en 3° GW; art. 61 en 64 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

⁴³ Oud art. 108ter, § 3, tweede lid, 2°, thans art. 166, § 3, 2°, GW; art. 65, eerste lid, Bijzondere Wet Brusselse Instellingen; zie het decreet van de Franse Gemeenschap van 18 juni 1990 "de délégation de compétences à la Commission communautaire française", BS 30 juni 1990.

⁴⁴ Art. 68, § 2 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen. Duidelijkheidshalve moeten deze normen telkens vermelden dat zij aangelegenheden regelen bedoeld in art. 108ter, § 3 GW (art. 70 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen), thans te lezen als art. 136 en art. 166, § 3, GW.

⁴⁵ Art. 64, § 3, en art. 65, tweede lid, Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

⁴⁶ Zie art. 83 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen; decr. Vlaamse Gemeenschap van 5 juli 1989 "tot organisatie van het toezicht op de Vlaamse Gemeenschapscommissie" (BS 26 augustus 1989); decr. Franse Gemeenschap van 18 juni 1990 "organisant la tutelle sur la Commission communautaire française" (BS 30 juni 1990).

8. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie treedt daarnaast ook nog in een àndere hoedanigheid op, niet als gedecentraliseerd bestuur, maar als werkelijke – zevende ! – deelstaat. Van het bestaan van die merkwaardige instelling werd immers gebruik gemaakt om de "residuaire leemte" op te vullen die op het stuk van de gemeenschapsbevoegdheden te Brussel was ontstaan. Daar wordt de wetgevende macht inzake cultuur, onderwijs en persoonsgebonden aangelegenheden immers door de beide grote gemeenschappen slechts ten opzichte van de "unicommunautaire (Vlaamse of Franstalige) instellingen" ⁴⁷ uitgeoefend, zodat zij voor de "niet-unicommunautaire instellingen" en voor de individuele burgers verder door de federale overheid behartigd moest worden, op grond van haar (territoriale) "restbevoegdheid". Dit verliep niet bijzonder gesmeerd – er werd gewoon géén werk (meer) van gemaakt – wat uiteraard als een leemte werd gevoeld, vooral op het vlak van de persoonsgebonden aangelegenheden, die men dan ook aan de Brusselaars zelf wou opdragen.

Nu lag het voor de hand dat deze bijkomende opdracht aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zou worden toevertrouwd, maar dit werd verhinderd door art. 39 GW ⁴⁸, dat immers verbiedt dat aan de gewesten gemeenschapsbevoegdheden worden verleend, terwijl deze bepaling niet kon worden gewijzigd omdat zij nooit voor herziening vatbaar was verklaard. Precies daarom werd de hele constructie opgezet van de Brusselse agglomeratie en de gemeenschapscommissies, omdat dit uiteindelijk een instelling opleverde – de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie – die weliswaar met niets anders dan gewestmandatarissen is "bemand", maar die afzonderlijk van het gewest bestaat...

Op die manier werd aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de wetgevende macht overgedragen inzake de persoonsgebonden aangelegenheden te Brussel, "onverminderd de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap" ⁴⁹, d.i. uitsluitend voor de individuele Brusselaars en de "niet-unicommunautaire" Vlaamse of Franstalige instellingen. In die tweede hoedanigheid is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geen gedecentraliseerd bestuur, maar een deelstaat – een vierde, zij het kleine gemeenschap – en zij vaardigt op dit stuk dan ook geen verordeningen uit, maar wetskrachtige ordonnanties, die dus de bestaande wetten kunnen opheffen, wijzigen, vervangen of aanvullen ⁵⁰. Deze tweede soort van ordonnanties worden "communautaire", soms zelfs "*bipersoonsgebonden ordonnanties*" genoemd, in tegenstelling tot de "regionale ordonnanties" van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, maar waarop voor het overige grotendeels dezelfde regels toepasselijk zijn ⁵¹.

De spitsvondigheid van de hele constructie is dat de "communautaire" ordonnanties niet worden uitgevaardigd door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (organen van het gewest), wat grondwettelijk verboden zou zijn, maar door de Verenigde Vergadering en het Verenigd College (organen van de Gemeenschappelijk-

⁴⁷ Voor cultuur en onderwijs zijn dat "de instellingen, gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap" (art. 127, § 2, GW); voor de persoonsgebonden aangelegenheden is het criterium niet de werking, maar de organisatie van de instelling die haar al dan niet unicomunautair gehalte bepaald (art. 128, § 2, GW).

⁴⁸ Toen art. 107quater GW.

⁴⁹ Oud art. 59bis, § 4bis, tweede lid, GW, thans art. 135 GW; art. 62 en 63 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

⁵⁰ Art. 69 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen, met verwijzing naar art. 7.

⁵¹ Onder meer inzake bekendmaking en inwerkingtreding (art. 73, § 2 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen). Duidelijkheidshalve moeten zij vermelden dat zij de aangelegenheden regelen bedoeld in art. 59bis, § 4bis, tweede lid GW (art. 70, eerste lid Bijzondere Wet Brusselse Instellingen), thans te lezen als art. 135 GW.

ke Gemeenschapscommissie)⁵². Praktisch gezien maakt dit echter weinig verschil uit... Wel werd voorzien in een bijzondere waarborg voor de Vlamingen, die verantwoordelijk waren voor het grondwettelijk verbod om gemeenschapsbevoegdheden aan de gewesten op te dragen. In de Verenigde Vergadering moeten immers alle beslissingen worden genomen met "dubbele meerderheid", d.i. de volstreekte meerderheid in elke taalgroep⁵³, wat de (kleine) Vlaamse taalgroep een vetorecht bezorgt en een "communautaire alarmbel" overbodig maakt. Sedert de vijfde staatshervorming (2001) werd dat bijzonder meerderheidsvereiste uitgebreid tot sommige gewestelijke ordonnanties, nl. sommige organieke regelingen inzake de Brusselse gemeenten⁵⁴. Tegelijk werden die "dubbele meerderheidsvereisten" echter uitgehold: wanneer zij niet wordt gehaald mag 30 dagen later een tweede stemming worden gehouden, en dan volstaat één derde van elke taalgroep...

De communautaire ordonnanties worden uitgevoerd met "besluiten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie", die zoals de regeringsbesluiten tot uitvoering van de regionale ordonnanties waarmee zij mogen worden gelijkgesteld, "besluiten" of "verordeningen" kunnen zijn⁵⁵.

9. Bij de vierde staatshervorming (1993) werd aan wat voorafgaat alweer een complicatie toegevoegd, die te maken heeft met de op dat ogenblik verder doorgedreven "asymmetrie" van de staatshervorming: de overdracht van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap, in het Franse taalgebied aan het Waalse Gewest, en in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad aan de Franse Gemeenschapscommissie. Die zogenaamde "*ontmanteling*" van de Franse Gemeenschap werd niet alleen bedacht omwille van de financiële moeilijkheden van die gemeenschap, doch tevens omdat zij door de meerderheid van de Franstaligen in dit land, die de voorkeur geven aan het gewest, blijkbaar niet bijzonder in het hart wordt gedragen.

Langs Franstalige kant deed zich daarom een omgekeerde ontwikkeling voor dan langs Vlaamse kant, en werd mogelijk gemaakt dat bevoegdheden van de Franse Gemeenschap door het Waalse Gewest zouden worden uitgeoefend. Brusselse activiteiten van de Franse Gemeenschap kunnen echter niet door het Waalse Gewest worden overgenomen, en evenmin door het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, dat ook de Vlamingen "toebehoort", en die zijn niet geïnteresseerd in de taken van de Franse Gemeenschap, laat staan om daarvoor te betalen. De oplossing van dit probleem lag voor de hand: wat de Franse Gemeenschap in het Franse taalgebied (het grondgebied van het Waalse Gewest met uitsluiting van het Duitse taalgebied) aan het Waalse Gewest zou overdragen, zou te Brussel toevertrouwd worden aan de Franstalig-Brusselse communautaire instelling, de Franse Gemeenschapscommissie, in het Frans "la Commission Communautaire Française", afgekort "CoCoF".

Hieraan werd juridisch vorm gegeven met art. 138, eerste lid GW⁵⁶, dat bepaalt dat de Franse Gemeenschapsraad enerzijds, en de Waalse Gewestraad en de Franse taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad anderzijds, in onderlinge overeenstemming en elk bij decreet, kunnen beslissen dat bevoegdheden van de Franse Gemeenschap geheel of gedeeltelijk worden uitgeoefend door de Waalse Gewestraad en zijn Regering in het Franse taalge-

⁵² Art. 68 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

⁵³ Art. 72, vierde lid Bijzondere Wet Brusselse Instellingen.

⁵⁴ Art. 28, derde lid, Bijzondere Wet Brusselse instellingen.

⁵⁵ Art. 69, tweede lid Bijzondere Wet Brusselse Instellingen, met verwijzing naar art. 20 Bijzondere Wet Hervorming Instellingen.

⁵⁶ Destijds art. 59quinquies, § 1, eerste lid, GW.

bied en door de Franse taalgroep en zijn College in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. De in art. 138 GW aangekondigde operatie werd doorgevoerd bij telkens drie eensluidende decreten: twee decreten van 5 juli 1993 en een decreet van 19 juli 1993 van de Franse Gemeenschap, twee decreten van 7 juli 1993 en een decreet van 22 juli 1993 van het Waalse Gewest, tenslotte twee decreten van 8 juli 1993 en een decreet van 22 juli 1993 van de Franse Gemeenschapscommissie⁵⁷. Daarbij werden door de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie voornamelijk overgedragen, inzake "culturele aangelegenheden" het toerisme, de sociale promotie, de beroepsomscholing en bijscholing en de gemeentelijke, provinciale, intercommunale en privé-infrastructuur voor de beoefening van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens, inzake onderwijs het leerlingenvervoer en de oprichting van instellingen voor het beheer van schoolgebouwen, en inzake de "persoonsgebonden aangelegenheden" een groot deel van het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen, alsmede de daarvoor nodige "accessoire" bevoegdheden⁵⁸.

Art. 138, derde lid GW⁵⁹ bepaalt vervolgens dat de door de Franse Gemeenschap overgedragen bevoegdheden, naar gelang het geval, uitgeoefend worden "bij wege van decreten, besluiten of verordeningen", waarmee het klassieke onderscheid tussen de beslissingen van de wetgevende en de uitvoerende macht wordt gemaakt. Dit impliceert meteen dat de in die bepaling beoogde decreten kracht van wet hebben, aangezien een verordening een materiële wet is zonder kracht van wet, en het gemaakte onderscheid anders geen zin zou hebben. En dit heeft tot gevolg dat de decreten van de Franse Gemeenschapscommissie de voor de Franse unicommunautaire instellingen te Brussel bestaande wetsbepalingen met betrekking tot de van de Franse Gemeenschap overgenomen bevoegdheden kunnen "opheffen, wijzigen, aanvullen of vervangen", wat per hypothese ook kan ten aanzien van (bepalingen van) de voormalige decreten van de Franse Gemeenschap inzake die bevoegdheden. Alleszins is de Franse Gemeenschapscommissie, wanneer zij bij decreet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent, aan geen toezichthoudende of hiërarchische overheid onderworpen, en dus, bij de uitoefening van haar decreetgevende macht, het hoogste gezag of de soevereiniteit uitoefenen met betrekking tot de geregelde aangelegenheden. De Franse Gemeenschapscommissie, tot dusver een territoriaal gedecentraliseerd bestuur, verkreeg in 1993 dus bijkomend de status van een werkelijke deelstaat, en gezien de aard van de over te dragen bevoegdheden wordt zij a.h.w. de vijfde gemeenschap van België. De Belgische bondsstaat telt dus reeds acht deelstaten.

10. Voor wie nog kan volgen, ook de vijfde staatshervorming van 2001, in uitvoering van de zogenaamde "Lambermont-akkoorden" van datzelfde jaar, vertoonde een Brussels kantje: de Brusselse Hoofdstedelijke Raad werd uitgebreid van 75 tot 89 leden, met een vaste verhouding van 17 Nederlandstaligen en 72 Franstaligen i.p.v. de tot dan geldende "poolvorming", en de 6 Brusselse leden van het Vlaamse parlement worden voortaan rechtstreeks verkozen⁶⁰.

Wat betreft de Brusselse aspecten van de zesde en vooralsnog laatste staatshervorming (2011-2014), mag alvast worden gewezen op de

⁵⁷ BS 10 september 1993.

⁵⁸ Zie inz. art. 3 van het tweede decreet van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1993.

⁵⁹ Destijds art. 59quinquies, § 1, derde lid, GW.

⁶⁰ Bijzondere wet van 13 juli 2001 "houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen", BS 3 augustus 2001.

in het regeerakkoord aangekondigde oprichting van een “*hoofdstedelijke gemeenschap*”, die eigenlijk vooral is bedoeld om Brussel uit de “*carcan*” van de 19 gemeenten te bevrijden. Onder de titel “Brussel en zijn hinterland” staat daarin immers te lezen:

“Brussel vormt een zeer belangrijke economische pool, zowel op Belgische als op Europese schaal. Zijn sociaaleconomische invloed strekt zich veel verder uit dan het grondgebied van de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De sociaaleconomische zone van zijn «hinterland», rekening houdend met het woonmilieu, de migraties, de tewerkstelling en de uitwisselingen tussen het centrum en de rand, beslaat een grootstedelijke zone van 1,8 miljoen inwoners die zich uitstrekt over bijna 35 gemeenten, die in Vlaanderen en Wallonië liggen. Nauwe samenwerkingsverbanden tussen Brussel en zijn hinterland zijn essentieel en voordelig voor elk van de drie Gewesten. Deze verbanden zijn in het bijzonder belangrijk op het vlak van werk, economie, ruimtelijke ordening, mobiliteit, openbare werken en milieu. Om deze samenwerking actief te promoten, zal de bijzondere wet een hoofdstedelijke gemeenschap oprichten. De vertegenwoordigers van de Gewestelijke regeringen zullen er in zetelen. De bijzondere wet zal bepalen dat alle gemeenten van de oude provincie Brabant net als de federale overheid van rechtswege lid zijn van de hoofdstedelijke gemeenschap. De provincies zullen er vrijwillig bij kunnen aansluiten. Deze hoofdstedelijke gemeenschap zal als missie hebben het overleg tussen die laatste te organiseren over onderwerpen waarvoor de Gewesten bevoegd zijn maar die het belang van de Gewesten overschrijden. De drie Gewesten sluiten een samenwerkingsakkoord om de nadere regels en het voorwerp van dit overleg vast te leggen. In de hoofdstedelijke gemeenschap zullen de drie Gewesten overleggen over de mobiliteit, de verkeersveiligheid en de wegenwerken vanuit, naar en rond Brussel. Over het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de ring zal vooraf overlegd worden. Binnen de NMBS zal een structuur worden opgericht waarin de drie Gewesten en de federale staat zullen zijn vertegenwoordigd om samen het Gewestelijk Expres Net (GEN) uit te baten.”⁶¹

3. Geen schoonheidsprijs

11. Nou moe – om dat verhaal te reconstrueren is nogal wat blokwerk nodig, zeggen de studenten. Dat is natuurlijk niet echt relevant, want of een kat wit of zwart is heeft geen belang, als ze maar muizen vangt, zegde reeds grote roerganger MAO ZEDONG. Of die menigvuldige Brusselse politici – telkens tientallen gemeenteraadsleden, schepencolleges, burgemeesters, OCMW-raadsleden en –voorzitters, politieraadsleden en –colleges, en daar bovenop 75 Brusselse hoofdstedelijke raadsleden, 5 ministers en 3 staatssecretarissen... - veel muizen vangen staat echter niet als een paal boven water. Vriend en vijand zijn het eens dat Brussel, zacht uitgedrukt, maar suboptimaal functioneert. Zo blijken in grote delen van de stad armoede en werkloosheid, en de daarbij horende criminaliteit en andere overlast troef. Brussel krijgt zijn veiligheids- en mobiliteitsproblemen, zijn stadskankers, de sluikeval- en andere verloedering van zijn “*quartiers chauds*” enz.... niet onder controle, sociale – niet zozeer etnische – gettovorming en segregatie nemen toe⁶².

12. *Last but not least:* Brussel is wezenlijk en structureel niet in staat voor zijn eigen financiering in te staan. Het Vlinderakkoord van december 2011 geeft daarvoor de volgende redenen, onder de titel “Correcte financiering van de Brusselse instellingen”:

“Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is de responsabilisering op grond van de fiscale capaciteit niet objectief, want de inkomens van een groot aantal personen die op het grondgebied van het Gewest

⁶¹ http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf, blz. 28-29.

⁶² Zie bijvoorbeeld B. ECKHOUT, “In Molenbeek heerst een monocultuur van armoede”, *De Morgen*, 11 juni 2011.

werken worden niet meegeteld (die van de pendelaars en de ambtenaren van de internationale instellingen). Op die manier is de toewijzing van de middelen of de toepassing van de fiscale autonomie onvoldoende. Anderzijds wordt het BHG geconfronteerd met minderontvangsten door de vrijstelling van vele gebouwen inzake vastgoedbelasting. Ten slotte wordt het BHG ook geconfronteerd met bijkomende lasten in vergelijking met de twee andere Gewesten, met name op het vlak van tweetaligheid, mobiliteit, opleiding en veiligheid.”⁶³

Als gevolg waarvan in een jaarlijkse, extra bijdrage is voorzien van 461 miljoen euro, samengesteld als volgt:

“De hoofdstad krijgt vanaf 2012 een extra bedrag van 134 miljoen euro, dat oploopt tot 461 miljoen euro in 2015. Een deel van die som bestaat uit zogenaamde ‘geaffecteerde middelen’, waarvoor de bestemming al vastligt:

- 30 miljoen euro gaat vanaf 2012 naar de gemeenten om te besteden aan de veiligheid.
- 25 miljoen euro gaat naar de gemeenten vanaf 2012 om de taalpremies te betalen. Zo worden de gemeenten aangemoedigd om hun personeel een taalbrevet te laten behalen.
- Het Gewest krijgt vanaf 2012 extra geld voor mobiliteit: 45 miljoen euro. Dit loopt op tot ongeveer 135 miljoen in 2015.
- De VGC en de Cocof krijgen 10 miljoen euro vanaf 2012 om te investeren in de noden van het onderwijs. Die middelen worden verdeeld volgens de 80/20-regel, waarbij 20 procent van het geld naar de VGC gaat. Het bedrag groeit aan tot 40 miljoen euro in 2015.

Een tweede deel van de nieuwe financiering, gaat om geld waarover het gewest vrij kan beschikken:

- Het ‘dode hand’-principe, de vergoeding voor de hoofdstedelijke en internationale rol van Brussel, wordt door de federale staat vergoed voor 100 procent. Tot nu toe was dat maar 70 procent. Dat moet vanaf 2012 alvast 25 miljoen extra opleveren.
- Brussel krijgt een ‘pendelaarsvergoeding’ van 13 miljoen vanaf 2012. Tegen 2015 loopt dit bedrag op tot 44 miljoen euro. Daarna kan dit toenemen of afnemen in functie van het aantal pendelaars.
- Het Gewest krijgt een compensatie in de personenbelasting voor internationale ambtenaren, die nauwelijks of geen belastingen betalen. Dat levert vanaf 2013 om en bij de 48 miljoen euro op en moet tegen 2015 gestegen zijn tot 159 miljoen euro.”⁶⁴

13. Aan die problemen is de hierboven beschreven versnippering van bevoegdheden over talloze instellingen allicht niet vreemd: in verspreide slagorde vallen de uitdagingen van de moderne maatschappij niet gemakkelijk op te lossen. Zoals in het woord vooraf van *Moeten de Brusselse gemeenten fusioneren? Ervaringen uit Antwerpen, Wenen en Berlijn* staat te lezen:

“Daarvoor is het essentieel dat we ons niet verschansen in zinloos gekibbel over het vermeende wanbeheer van de negentien ‘baronieën’: er zijn slechts negentien burgemeesters voor meer dan een miljoen Brusselaars, tegenover 49 per miljoen Vlamingen en 74 per miljoen Walen. *Het probleem is niet het teveel aan burgemeesters, maar de onderlinge afhankelijkheid tussen hun gemeenten. Daardoor vereist een doeltreffend beleid een gezamenlijke aanpak van bevoegdheden die in landelijke gemeenten zonder veel problemen gedecentraliseerd kunnen blijven.*”⁶⁵

⁶³ http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf, 62.

⁶⁴ “Akkoord financieringswet: 461 miljoen voor Brussel, geen blanco cheque”, *brusselnieuws.be*, 24 september 2011.

⁶⁵ P. DE GRAUWE en Ph. VAN PARIJS, “voorwoord” in *Moeten de Brusselse gemeenten fusioneren? Ervaringen uit Antwerpen, Wenen en Berlijn*, o.c., blz. 4.

Ook dat wordt ruiterlijk toegegeven in het Vlinderakkoord:

“Brussel heeft een ingewikkelde institutionele architectuur gekregen in de opeenvolgende akkoorden die gesloten werden in de vorige staatshervormingen. Een groot aantal instellingen voeren er belangrijke opdrachten uit (federale staat, Gewesten, Gemeenschappen, Gemeenschapscommissies). *Deze grote versplintering van bevoegdheden hindert in heel wat gevallen de efficiëntie en de samenhang in het grootstedelijk beleid.*”⁶⁶

II. BRUSSEL DE LEGE FERENDA. INTEGRATIE VAN DE BRUSSELSE BESTUREN

1. Consolidatie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ?

14. Uit wat voorafgaat vloeit voor een institutionalist voort dat de versnippering van de Brusselse bestuursstructuren radicaal moeten worden afgebouwd. Een eerste, voor velen voor de hand liggende mogelijkheid is wat “consolidatie van het gewest” kan worden genoemd. In die richting gaat alweer het Vlinderakkoord van 1 december 2011 waarin, onder de titel “Intra-Brusselse vereenvoudiging” staat te lezen:

“De zesde staatshervorming moet verbeteringen aanbrengen opdat een reeks taken en bevoegdheden kunnen uitgevoerd worden op een homogener en optimalere manier voor de burgers. Deze hervormingen moeten in samenwerking met en door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest doorgevoerd worden wanneer het gaat om een van zijn bevoegdheden. Deze hervormingen zullen in teksten worden vertaald die in onder meer het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zullen worden ingediend, op hetzelfde ogenblik als de indiening van de wetteksten betreffende de Bijzonder Financieringswet. Deze teksten zullen door de acht bij de onderhandelingen betrokken partijen moeten worden meeondertekend. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zal het interne vereenvoudigingswerk in het kader van zijn regeringsakkoord van juli 2009 en de op het Brusselse niveau opgerichte werkgroep voortzetten. Een ad hoc werkgroep, samengesteld uit Brusselse vertegenwoordigers van de acht bij de onderhandelingen betrokken partijen, onderzoekt de specifieke vraagstukken van het gebruik der talen in Brussel en van de tweetalige lijsten.”⁶⁷

En dan neemt de regering zich voor, onder de titels “een versterkte integrale veiligheid” en “Homogeniteit en coherente bevoegdheidsverdeling”, voor Brussel een hele reeks maatregelen te laten nemen, goeddeels door het Gewest, in de bestuursdomeinen veiligheid, stedenbouw, huisvesting, mobiliteit, parkeerbeleid, sportinfrastructuur, beroepsopleiding, en toerisme, waaruit precies blijkt hoe de versnippering van de bevoegdheden over de Brusselse bestuurslagen funest is voor die domeinen. Aan de institutionele structuren zelf wordt echter niet geraakt, dus zowel de geit als de kool zullen worden gespaard.

Uiteraard is het gemakkelijker de bestaande structuren verder te ontwikkelen dan *tabula rasa* te maken. Niet ten onrechte schrijft SOTTIAUX: “Niet alleen vanuit politiek/psychologisch oogpunt, maar ook vanuit een institutioneel perspectief is de optie [versterking van het Brusselse gewest] veel ‘lichter’. [...] Maar al bij al is er veel mogelijk binnen het huidige (grond)wettelijke kader”⁶⁸ Het komt de schrijver van deze regels echter voor dat de institutionele logica – welvoeglijkheid ? – eveneens rechten heeft. Soeveriniteit, wat wezenlijk is voor deelstaten van een federale staat, is overbodig en zelfs contraproductief

⁶⁶ http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf, 29.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ S. SOTTIAUX, “Is kleiner dan toch beter? Antwoord op Wouter Van Dooren & Dave Sinardet”, in *Moeten de Brusselse gemeenten fusioneren? Ervaringen uit Antwerpen, Wenen en Berlijn, o.c.*, (32) 34.

voor een regio die blijkbaar gedoemd is permanent uit andermans hand te eten. Als iedereen het erover eens is dat Brussel een aanzienlijke, bijkomende en structurele financiering van hogerhand nodig heeft – 461 miljoen is niet niks – moeten de rollen worden aangepast aan de rolverdeling van de territoriale decentralisatie, niet van het federalisme. Armlastige besturen wordt allicht – zeer veel – autonomie, maar geen volstrekte onafhankelijkheid gegund. “Vrijheid moet je verdienen”, zeggen wij de kinderen.

2. Brussel opnieuw uitvinden

15. Waarom de zaken ingewikkeld maken als het ook *no nonsense* kan? Een buitenlands voorbeeld leert dat een andere piste kan worden ingeslagen – zij het dat het in politiek opzicht allicht om pure fictie gaat. Die piste is de fusie, niet alleen van de 19 Brusselse gemeenten, maar ook van die éne, overblijvende gemeente met het te ontmantelen Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en zijn “satellieten”. Zo wijdt de grondwet van de Verenigde Staten van Amerika een interessante bepaling aan het federaal district dat het “District of Columbia” is geworden (“Washington D.C.”), dat aan het gezag van elke deelstaat is onttrokken en rechtstreeks aan het federaal congres is onderworpen⁶⁹. Inzake oppervlakte is Washington D.C. overigens vergelijkbaar met Brussel (177 km², dus 15 km² meer), al telt het thans aanzienlijk minder inwoners (in de vijftiger jaren van de vorige eeuw nog meer dan 800.000, nu net geen 600.000), mede omdat de elite massaal naar de aangrenzende staten Virginia en Maryland is getrokken.

Wat het bestuur van Washington D.C. betreft is belangrijk dat het Amerikaanse congres al geruime tijd geleden heeft ingezien dat het niet aangewezen is een stad werkelijk te laten besturen door het parlement van een federale staat, dat daarvoor enerzijds de deskundigheid, anderzijds de lokale democratische legitimiteit ontbeert. Voor stedelijke kwesties is dat parlement immers niet verkozen, en zeker niet door de betrokken stedelingen. Op grond van dat inzicht is aan Washington D.C. in 1973 aanzienlijk zelfbestuur toegekend, met een verkozen gemeenteraad en een burgemeester, die echter onder de controle staan van het federale congres, en dat blijkt een goed evenwicht op te leveren.

16. Ingewikkelde kunstgrepen over een federaal district zijn in België echter niet nodig, want hetzelfde resultaat kan bereikt worden met toepassing van de klassieke beginselen van de gemeentelijke autonomie, die sedert 1831 in de Belgische Grondwet staan te lezen. Het volstaat de 19 Brusselse gemeenten te fuseren tot één stad Brussel en bovendien het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest in die stad te laten opgaan. Meteen komt er een einde aan de hierboven opgelijste, hallucinante versnippering van bevoegdheden en de daarmee gepaard gaande moeilijkheden: één (groot)stad, één stadsraad, één college, één OCMW, één politiezone.... *quelle clarté, quelle transparence*.... En dan de handen aan de ploeg!

17. Er zal worden opgemerkt dat Brussel dan (opnieuw) een ondergeschikt bestuur is en dus zijn autonomie verliest. He antwoord luidt “ja en neen”. Brussel herwint de niet te

⁶⁹ “The Congress shall have Power [...] to exercise exclusive Legislation in all Cases whatsoever, over such District (not exceeding ten Miles square) as may, by Cession of particular States, and the acceptance of Congress, become the Seat of the Government of the United States, and to exercise like Authority over all Places purchased by the Consent of the Legislature of the State in which the Same shall be, for the Erection of Forts, Magazines, Arsenals, dock-Yards, and other needful Buildings”.

versmiden autonomie die elke behoorlijk functionerende en uit de kluiten gewassen stad geniet om te regelen wat van stedelijk belang is (art. GW). En van stedelijk belang is per definitie alles wat de stadsraad als zodanig kwalificeert. Hij kan dus naar hartenlust regelen, en ook terugkomen of voortbouwen op de Brusselse ordonnanties die inmiddels het licht hebben gezien en de status van gemeentelijk reglement verkrijgen.

Anderzijds kan hij uiteraard niet regelen in strijd met wat van hogerhand is geregeld, maar dan komt de kat op de koord: wat de stad zelf goed regelt, hoeft van hogerhand niet (meer) geregeld te worden. Weliswaar heeft de ontmanteling van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en zijn “afgeleiden” tot gevolg dat de federale staat in Brussel op grond van zijn residuaire bevoegdheid van rechtswege (opnieuw) zal instaan voor de materies die thans door het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie⁷⁰ worden behartigd, net zoals hij in Brussel blijft instaan voor de aangelegenheden die niet aan de gemeenschappen zijn toegewezen⁷¹, maar dat is alleen maar het geval voor de uitoefening van het *hoogste* gezag, de soevereiniteit, door de federale wetgevende macht. En de federale wetgevende macht, die nergens anders over die bevoegdheden beschikt, die in die materies niet onmiddellijk deskundig is en in Brussel nog minder is verkozen, zal zich wijselijk niet aanmatigen om voor die éne stad te gaan regelen wat die stad zelf goed regelt. Dat dat laatste gebeurt met stedelijke verordeningen en niet met wetten heeft voor de rechtsgevolgen, de toepassing en de handhaving van de betrokken regeling geen enkel belang. Met andere woorden: bij reglement wordt evengoed geregeld als bij wet. En als er op een bepaald domein geen wettelijke regel bestaat, kan het reglement er niet mee in strijd zijn, en gaat de stad dus ongehinderd haar gang. Alleen wanneer de grondwet in een “legaliteitsbeginsel” voorziet – “een door de grondwet aan de wet voorbehouden aangelegenheid” – moet “boven” groen licht worden gegeven.

Hetzelfde geldt voor het bestuurlijk toezicht. Uiteraard zal de stad Brussel (nog steeds) onderworpen zijn aan toezicht, dat bij gebrek aan gewest voortaan residuair wordt uitgeoefend door de federale regering en ervoor moet zorgen dat de stad geen hogere rechtsregels met voeten treedt of het algemeen belang benadeelt. Maar de federale toezichthoudende overheid heeft maar één stad in de gaten te houden, en als Brussel performant bestuur aan de dag legt, mede dank zij de middelen die ter beschikking worden gesteld door die federale overheid, hoeft die laatste niet in te grijpen. De taalkundige pariteit van de ministerraad zal overigens ongetwijfeld bijdragen tot gepaste terughoudendheid bij die toezichthoudende overheid.

18. Voor de organisatie van de stad Brussel moet uiteraard, alweer bij gebrek aan gewest, de federale staat instaan. Maar de nieuwe gemeentewet van 24 juni 1988 is op dit moment in Brussel nog onverminderd van kracht, zij het dat zij inmiddels is gewijzigd door een paar regionale ordonnanties⁷². Zij blijft uiteraard gelden zolang zij niet wordt veranderd. En dan rijzen een paar vragen naar voor bijzondere Brusselse omstandigheden eventueel door te voeren bijzondere behandelingen. Zo moet bijvoorbeeld worden nagegaan of een stadsraad van 55 leden volstaat⁷³, en of niet in taalgroepen, pariteiten, alarmbellen en/of

⁷⁰ De persoonsgebonden aangelegenheden ten aanzien van particuliere burgers en “niet-unicommunautaire instellingen.

⁷¹ Het onderwijs en de culturele aangelegenheden ten aanzien van particuliere burgers en “niet-unicommunautaire instellingen”.

⁷² Zie <http://www.avcb-vsgb.be/nl/publicaties/nieuwe-gemeentewet/gecoördineerde-tekst/>

⁷³ Wat op dit ogenblik geldt voor gemeenten “van 300.000 inwoners en daarboven” (art. 8 N. Gem. W.).

andere vormen van minderhedenbescherming moet worden voorzien, naar analogie met wat thans in het Hoofdstedelijk Gewest bestaat.

Ook moet nog nagedacht worden over een verdere indeling van (het bestuur van) de stad Brussel, in de eerste plaats in territoriaal opzicht. Een stad van een miljoen inwoners verdient inderdaad districten, zij het dat die niet noodzakelijk moeten samenvallen met de actuele gemeenten. Hun grenzen moeten zorgvuldig worden afgebakend in het licht van de op kleinere schaal voor te bereiden en uit te voeren maatregelen van de stad (veiligheid, samenlevingsopbouw, wijkwerking, ondersteuning van lokale, particuliere initiatieven...). Overigens lijkt daarbij niet onontbeerlijk dat aan die districten werkelijke autonomie wordt toegekend⁷⁴. Loutere “buitendiensten” van de stad volstaan, dus lokale antennes van het stadsbestuur, dat zijn verantwoordelijkheid moet nemen en waarvan de éne stadsraad voldoende representatief en dus democratisch gelegitimeerd moet zijn.

Anderzijds zijn er de Vlaamse en Franse gemeenschapscommissies. Mede op grond van hun rechtstreekse relatie met – en financiering door – de Vlaamse en de Franse gemeenschappen kunnen zij allicht worden gehandhaafd als een soort functioneel gedecentraliseerd bestuur van de stad. Maar die stad moet uiteraard ook instaan voor het welzijn van andere dan haar Vlaamse en Franse “cultuurgemeenschappen”. Omgaan met multiculturaliteit wordt allicht één van de belangrijkste uitdagingen in Brussel.

Tot slot

19. Hoger is al te kennen gegeven dat het beschreven scenario door velen als politieke fictie wordt weggehoond. Maar WILLEM DE ZWIJGER zegde al dat “*point n’est besoin d’espérer pour entreprendre, ni de réussir pour perséverer*”. En zelfs – of misschien vooral – in afwachting van nieuwe gespreksronden zijn de meeste oefeningen het waard gemaakt te worden, al was het maar als oefening.

⁷⁴ Zéér pertinent lijkt wat VAN DOOREN en SINARDET schrijven: “Toch is er een aantal belangrijke indicatoren die erop wijzen dat districten niet tegemoetkwamen aan de belofte van meer democratie en efficiëntie die hun initiatiefnemers beoogden. Ze lijken de politiek niet dichterbij de burgers te hebben gebracht, noch de burgers dichterbij de politiek. De bevoegdheden van de districten zijn gering en hoofdzakelijk adviserend. Maar coördinatieproblemen en spillovereffecten belemmeren de vooruitzichten op een verdergaande decentralisatie. Wij schrijven deze relatieve mislukking ten dele toe aan de misfit tussen de districtsgrenzen en het socio-demografische weefsel van de stad. Eveneens zijn we van mening dat de oprichting van districten een institutioneel en star antwoord is op het dynamische en ongrijpbare probleem van politieke vervreemding. Daarom stellen we dat directe participatie, zowel wijk- als projectgericht, een aantrekkelijk alternatief voor districten kan zijn. In het ideale geval krijgen we zo sterke wijken in een sterke stad.” (“Hoe kleiner, hoe beter? Lessen uit een decennium decentralisatie in Antwerpen”, in P. DE GRAUWE en Ph. VAN PARIJS, *Moeten de Brusselse gemeenten fusioneren? Ervaringen uit Antwerpen, Wenen en Berlijn, o.c., 7*).