

Brussel [over] 20jaar

Jean Puissant
Roel Jacobs
Xavier Mabille
Jean-Luc Dehaene
Philippe Moureaux
Magali Verdonck
Rik Pinxten
Yves Schoonjans
Sven Sterken
Olivier Lodzia Brodzki
Éliane Deproost
Benjamin Wayens
Jean-François Kleykens
René Schoonbrodt
Judith le Maire
Dominique Nalpas
Benoit Périlleux
Pierre Lallemand
Jean-Louis Genard
Jean-Claude Daoust
Marie-Laure Roggemans
Siim Kallas
Françoise Noël
Patrick Crahay
Bernard Rey
Alain Faure
Jacky Goris

Christian Vandermotten
Olivier Willocx
Michael Dooms
Stéphane Thys
Myriam Gérard
Philippe Vandenabeele
Philippe Van Muylder
Filip Vanhaverbeke
Gaëtan Tarantino
Alain Flausch
Nicolas Bernard
Vincent Degruene
Nic Van Craen
Vincent Carton
Bernard Deprez
Fabienne Lontie
Jean-Louis Colinet
Jan Goossens
Bernard Focroulle
André Vrydagh
Étienne Davignon
Joël Gayet
Pierre-Yves Bolus
Stéphane Demeter
Maurizio Cohen
Marc Thoulén
Michel Van der Stichele

Deze publicatie is het Cahier van het ATO nr 7 (januari 2009).
Het wordt uitgegeven door Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling (ATO)
Koningsstraat 2-4, 1000 Brussel
T +32 (0)2 563 63 00 – F +32 (0)2 563 63 20
www.adt-ato.be

Dit boek kwam tot stand in het kader van de 20ste verjaardag van het Gewest
op initiatief van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest,
in samenwerking met het Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling.

Wettelijk depot : D/2009/10.645/1

Verantwoordelijke uitgever :

Luc Maufroy, ATO, Koningsstraat 2-4, 1000 Brussel



AGENCE DE
DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ASBL
POUR LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

AGENTSCHAP VOOR
TERRITORIALE ONTWIKKELING vzw
VOOR HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

Brussel [over] 20jaar

Concept en realisatie:

Pierre Dejemeppe
Céline Mouchart
Caroline Piersotte
Frédéric Raynaud
Dirk Van de Putte

Inhoud

01	Voorwoord.....	p. 9
	CHARLES PICQUÉ	
02	Oude stad, jong Gewest	p. 13
	JEAN PUISSANT	
	De lofzang op het compromis	
	ROEL JACOBS	
03	Het vraagstuk van het institutionele Brussel.....	p. 39
	XAVIER MABILLE	
	Vertrouwen, semantiek en pragmatisme	
	kentekenen het ontstaan van het Gewest	
	JEAN-LUC DEHAENE – PHILIPPE MOUREAUX	
	Over de financiering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	
	MAGALI VERDONCK	
04	Brussel Stadsgewest en de Multiculturele Samenleving	p. 61
	RIK PINXTEN	
	Subjectief parcours van twintig jaar integratiebeleid	
	ÉLIANE DEPROOST	
	Rellen over de communautaire kloof heen	
	OLIVIER LODZIA BRODZKI	
	Naoorlogs erfgoed als raakvlak tussen culturen	
	YVES SCHOONJANS – SVEN STERKEN	
05	Territorialiteit en wijken: ontstaan en (re)productie van het stadsmozaïek	p. 85
	BENJAMIN WAYENS	
	Kom een kijkje nemen in mijn wijk	
	JEAN-FRANÇOIS KLEYKENS	
06	Brussel: wereldhoofdstad van de inspraak?	p. 113
	RENÉ SCHOONBRODT	
	Kiezen voor inspraak	
	JUDITH LE MAIRE – DOMINIQUE NALPAS	
07	Planning en ruimtelijke ordening in Brussel, balans en perspectieven	p. 133
	BENOIT PÉRILLEUX	
	Mijn bruisende Brussel	
	PIERRE LALLEMAND	
08	Bespiegelingen over het bestuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.....	p. 163
	JEAN-LOUIS GENARD	
	Geschikte werkrachten vinden	
	JEAN-CLAUDE DAOUST	

- 09** Brussel als internationale stad p. 189
 MARIE-LAURE ROGGMANS
 Het Brussels hoofdstedelijk gewest en de Europese commissie:
 samen de vooroordelen voorbij
 SIIM KALLAS
- 10** Het stadsvernieuingsbeleid in de wijken: op de kruising
 van stedenbouwkundige en sociale actie p. 213
 FRANÇOISE NOËL
 Wijkcontracten, basis van stadsvernieuwing
 PATRICK CRAHAY
- 11** De stad en de school..... p. 241
 BERNARD REY
 Kansenongelijkheid aanpakken
 ALAIN FAURE – JACKY GORIS
- 12** De staat van de Brusselse economie twintig jaar
 na de oprichting van het Gewest..... p. 265
 CHRISTIAN VANDERMOTTEN
 Internationale netwerken bij de vleet
 OLIVIER WILLOCX
 De haven van Brussel: een belangrijke optie
 voor de duurzame economische groei van het stadsgewest
 MICHAEL DOOMS
 Werkgelegenheid en werkloosheid
 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: feiten en uitdagingen p. 297
 STÉPHANE THYS
 Voorrang aan het onderwijs en aan beroepsopleidingen
 MYRIAM GÉRARD – PHILIPPE VANDENABEELE – PHILIPPE VAN MUYLDER
- 13** Weg van Brussel:
 Mobiliteit, publieke ruimte en (tele)communicatie..... p. 329
 FILIP VANHAVERBEKE
 Graffiti als uitnodiging voor een reis
 GAËTAN TARANTINO
 Het openbaar vervoer, een hulpmiddel voor duurzame ontwikkeling
 ALAIN FLAUSCH
- 14** Twintig jaar huisvestingsbeleid in het Brusselse Gewest:
 tussen balans en vooruitzicht p. 359
 NICOLAS BERNARD
 Huisvesting in Molenbeek
 VINCENT DEGRUNE
 Onderwijsinstellingen slaan handen in elkaar en dragen hun steentje
 bij tot de stadsvernieuwing in het centrum en de achtergestelde wijken
 NIC VAN CRAEN

- 15** Het Gewest maakt werk van het milieu..... p. 389
 VINCENT CARTON
 De energie om van levensstijl te veranderen
 BERNARD DEPREZ
 Natuur in het hart van de stad
 FABIENNE LONTIE
- 16** Samenwerken is een werkwoord..... p. 415
 JEAN-LOUIS COLINET – JAN GOOSSENS
 Brussel, spiegel van de culturele diversiteit in Europa
 BERNARD FOCCROULLE
- 17** Het imago van Brussel: niets is wat het lijkt..... p. 431
 ANDRÉ VRYDAGH
 Brussel, symbool van een Europese en internationale realiteit
 ÉTIENNE DAVIGNON
 Territoriale marketing: de inwoners in het centrum van het systeem
 JOËL GAYET
 Toekomstplannen: citymarketing in dienst van de wijken
 PIERRE-YVES BOLUS
- 18** Erfgoed en architectuur: de verbrusseling voorbij..... p. 453
 STÉPHANE DEMETER
 Pijnlijke vaststelling
 MAURIZIO COHEN
- 19** Twintig jaar partnerschap tussen Gewest en gemeenten..... p. 475
 MARC THOULEN
 20 jaar gemeentefinanciën
 MICHEL VAN DER STICHELE
- 20** Lijst van de auteurs p. 497

01

VOORWOORD

CHARLES PICQUÉ

Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Gewest

Voorwoord

CHARLES PICQUÉ

Twintig jaar geleden werd het Belgisch institutioneel landschap verrijkt met een derde Gewest, waarvan het grondgebied samenviel met de negentien gemeenten van de Brusselse agglomeratie.

Specifiek voor dat Gewest was vooral zijn exclusief stedelijk karakter, zijn kleinere omvang dan het Vlaamse en het Waalse buurgewest, zijn institutionele tweetaligheid en de vrij complexe verstrengeling van gemeenschapsbevoegdheden voor zijn eigen grondgebied.

Maar vooral beschikte het Brussels Gewest nu over dezelfde bevoegdheden en dezelfde instellingen als het Vlaams en het Waals Gewest. Vanaf dat moment kon het een beleid voeren ten gunste en onder het democratisch toezicht van de Brusselse burgers.

Deze twintigste verjaardag van het Gewest vonden wij een geschikt moment voor een terugblik op wat het gewestelijk beleid verwezenlijkt heeft op het vlak van ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing, mobiliteit, economie, tewerkstelling en leefmilieu en een vooruitblik naar het beleid dat de toekomst moet vormgeven.

Daartoe hebben wij een twintigtal deskundigen, in hoofdzaak academici, gevraagd voor hun eigen vakgebied de belangrijkste verworvenheden en vaststellingen van het Brussels gewestelijk beleid te verwoorden.

Die syntheses moeten echter niet enkel kritisch zijn, wat heilzaam is, ze zijn ook constructief, omdat ze een perspectief bieden op de toekomst van het Gewest waaraan wij vandaag aan het bouwen zijn. De bijdragen worden aangevuld met de visie van actoren van de economische en culturele wereld en uit het verenigingsleven.

Dit werk beschrijft heel de complexiteit van het stedelijk grondgebied, de loutering van maatschappelijke evoluties en spanningen, de herbronning van de stad en de wereld, de ontmoeting en de confrontatie tussen behoefte aan openheid en streven naar identiteit.

Maar het is in geen geval de bedoeling een globale beoordeling te maken van het louter politieke handelen van de vier regeringen die het Gewest sinds 1989 heeft gekend. Toch vind ik dat het werk inhoudelijk bevestigt hoe relevant en noodzakelijk het bestaan van een gewestelijke instelling is die het mogelijk maakt dat Brussel door en voor de Brusselaars bestuurd wordt.

Wat twintig jaar geleden een uitdaging was, is vandaag een onmiskenbare realiteit geworden waaraan voor de Brusselaars trots en verantwoordelijkheid verbonden zijn.

Trots omdat we ons lot in eigen handen hebben genomen en de verantwoordelijkheid om dat telkens weer nieuwe impulsen te geven. ■

02

OUDE STAD, JONG GEWEST

JEAN PUISSANT

*Professor emeritus, Université Libre de Bruxelles (ULB),
voorzitter van La Fonderie, het Brussels Museum voor Arbeid en Industrie*

focus

DE LOFZANG OP HET COMPROMIS

ROEL JACOBS

Schrijver, conferencier over de geschiedenis van Brussel

Oude stad, jong Gewest

JEAN PUISSANT

DE VOORWAARDEN VOOR DE REGIONALE EN INTERNATIONALE DIMENSIE VAN DE STAD

De oprichting van de stad Brussel in de elfde eeuw maakt deel uit van de stedelijke renaissance in het Europa van de Middeleeuwen. Die algemene ontwikkeling is toe te schrijven aan klimaatsveranderingen en aan de groei van productiviteit, landbouwproductie en bevolking.

In het geval van Brussel was er voordien al sprake van nederzettingen en activiteiten (hoewel het enkel ging om een Romeinse weg en de *villae* erlants in de buurt van het huidige Gewest en om overblijfselen uit de Karolingische tijd). Op het kruispunt van verbindingswegen – van noord naar zuid de Zenne en de weg op de oostelijke flank van de vallei, en van oost naar west de weg die de Noordzee met de Maas en de Rijn verbindt – ontstaat langzaamaan een agglomeratie die steeds meer functies van een stad krijgt: economisch (portus, markten), cultureel (collegiale kerk, kerken en kloosters), politiek (verblijfplaats van de hertog) en sociaal (woonplaats en verkeer). Vanaf de eerste helft van de dertiende eeuw scheidt een vier kilometer lange omwalling een specifiek stadsgebied af van een landelijke omgeving die in voedsel voorziet en volledig verandert door de ontwikkeling van de stad zelf. De muur omsluit de woonkernen en de belangrijkste functies (wat haar grillige vorm verklaart). De stad, ontstaan dankzij de rivier, groeit aan de oostelijke oever van de vallei. Ondanks vroege waterwerken is de ondergrond daar onderhevig aan het wispelturige debiet van de waterloop. De aanleg en de verstedelijking van de westelijke oever verlopen moeilijker en vinden later plaats, tot in de negentiende eeuw. Die omstandigheden verklaren zowel de asymmetrische groei van de stad en van de agglomeratie, als de ruimtelijk-sociale verschillen binnen de bevolking, die tot op de dag van vandaag merkbaar zijn: de volksklasse diep in de vallei en in de overstromingsgebieden in het westen, de bourgeoisie en aristocratie op de oostelijke helling van de vallei. De tweede omwalling uit de veertiende eeuw toont de groei van de stad en haar rijkdom, maar zonder de vooruitgang van de stads-

ontwikkeling zelf weer te geven. Vooral in het zuiden en het westen worden grote stukken grond behouden voor groenteteelt *intra muros*, maar vooral ook voor het uitspreiden en bleken van lakens.

De ontwikkeling van de stad is te danken aan haar rijke omgeving: natuurlijke weilanden dieper in de vallei, geschikt voor de schapen- en runderteelt, in het westen en het zuiden vruchtbare velden voor graanproductie en voor groenteteelt, talrijke benutbare beken (molens, visvijvers), langs de omwalling een uitgestrekt bos vol wild. Ook de snelle inbreng van de graaf van Leuven (later de hertog van Brabant) speelde een rol. Vanaf de elfde eeuw richtte hij een kapittel van kanunniken op (in de collegiale kerk van Sint-Michiël en Sint-Goedele op de Treurenberg), net als een residentie van de landsheer (op de Coudenberg). Hij duidde ook *officieren* aan belast met het beheer van het territorium (*ammans*, vervolgens schepenen). Ook al lijkt de oorsprong van de stad niet meer te liggen aan de prinselijke macht – een hypothese die twintig jaar geleden gold – toch is de vroege weerslag van die macht niet verrassend als men zich de aanzienlijke veranderingen voorstelt in de ruimte en de economie van dit gebied tijdens de elfde en twaalfde eeuw. Meer zelfs: het stadsdynamisme trekt de vorst aan. Hij laat zich bovendien bekoren door het bekwame beleid van de stadsbestuurders, zodat hij gaandeweg (in de veertiende eeuw) zijn oorspronkelijke hoofdstad, Leuven, verlaat. De oorsprong van de eeuwenoude rivaliteit tussen beide steden tot op de dag van vandaag is dan ook niet verder te zoeken, ondanks hun verschillende ontwikkeling en omvang. Pierre Gourou verklaart pertinent: “Het aanzien van Brussel is gegroeid uit historische omstandigheden. De plaats zelf was niet beter of slechter dan die van Leuven. In de veertiende eeuw wees niets op de zo uiteenlopende lotsbestemming van beide steden. Enkel de geschiedenis heeft de sleutel van die verschillen in handen.” (1956).

De landsheer schenkt geleidelijk *privileges* en *vrijheden* (1229) aan de stad en haar inwoners en verleent zo aan haar beheerders een zekere autonomie, die met-tertijd toeneemt. De *vorst* behoudt symbolisch zijn privileges, weergegeven door de ceremonie van de *Blijde Intrede* bij opvolgingen. De vorst of zijn vertegenwoordiger en de stedelijke overheden nemen samen belangrijke beslissingen, maar toch groeit de gemeentelijke macht. De stadsmagistraat verzet zich bijvoorbeeld tegen de oprichting van een universiteit in Brussel. De hertog van Brabant beslist om ze in Leuven op te richten.

Die macht uit zich in de vijftiende eeuw door de bouw van een monumentaal stadhuis met een hoge toren die het landschap markeert. Die concurreert in hoogte en elegantie met de torenspitsen van kerken en met het hertogelijke kasteel en getuigt zo van een opkomende onafhankelijke burgerlijke macht. Het vormt een mooi voorbeeld van dat kenmerkende fenomeen voor westelijk Centraal-Europa, tussen de Rijn en de Marne. Ondertussen is Brussel een belangrijke industriële stad geworden. Ambachten gaan hand in hand met de groei van de stad en haar bevolking, de edelsmeedkunst kent opgang door de hertogelijke munterij. Vooral de lakenindustrie doet het goed, dankzij de belangrijke distributie en specialisatie van de wolbewerking, de overvloed aan lokale producten, vervolgens de import, de markten op lange afstand, de Engelse wol, de verfproducten en de appretmiddelen. Het *Schaerlaken*, het scharlaken uit Brussel, is “het laken van koningen en prinsen” geworden en wordt in de veertiende eeuw in heel Europa en in het Middellandse Zeegebied verkocht. De achteruitgang van de lakenindustrie wordt gecompenseerd door de bloei van de tapijtweverij vanaf de zestiende eeuw, vervolgens door het kantwerk vanaf de zeventiende eeuw, en door nieuwe activiteiten zoals de boekdrukkunst.

De omvang die de stad aanneemt, het toenemende gezag van haar administratie, de noodzaak om in haar bevoorrading te voorzien en om de geldende regelgeving te harmoniseren veroorzaken de uitbreiding van haar gezag naar het *achterland* op juridisch, administratief, fiscaal en logistiek vlak. De invloedssfeer van de *amman* beslaat ongeveer een cirkel met een straal van vier mijl (22 km). Sinds 1229 omvat de *vrijheid* langzaamaan ook naburige dorpen, die samen de *keure* van Brussel vormen. Ze breidt ook de territoriale bevoegdheden van schepenbanken uit (Anderlecht, Vorst, Elsene, Laken, Sint-Jans-Molenbeek, Schaarbeek, Sint-Gillis, Sint-Joost-ten-Node). De *buitenwijken*, die in 1291 verschijnen, maken de belastingwetten van de stad eenvormig voor een gebied met eerst een straal van een mijl (5,5 km) en later, in 1503, van twee mijl. Dat geldt ook voor de buitenwijken van het bier, wat de gewoonte van de inwoners verklaart om tijdens zondagse uitstapjes een bezoek te brengen aan de herbergen (en hun bierbrouwerijen) die zich buiten die straal bevinden. Dat verklaart ook vandaag nog het behoud van die traditie en de ligging van kleine brouwerijen in de rand van de agglomeratie. De *barrières* komen overeen met die vroegere grenzen. De bevoegdheden van de Brusselse schepenen zijn van kracht in die concentrische gebieden, maar ze omvatten ook verantwoordelijkheden, zoals het onderhoud van de verbindingswegen en het tijdige plaveien ervan binnen hun grenzen. Ook

de toegangswegen tot de stad, de steenwegen, en de daarbij behorende poorten vallen daaronder. Het gaat om de huidige Gentsepoort (de eerste geplaveide weg), de Antwerpse-, Haachtse-, Leuvense- en Elsensepoort, de Poort van Sint-Gillis naar Ukkel, Alsemberg, Vorst en de Bergensepoort. De wegeaanleg aan die poorten past in diezelfde logica. De sterkere verbinding tussen stad en platteland en de greep van de stad op haar *achterland* gaan gepaard met investeringen van stadsbewoners in het platteland. Zij kopen er gronden, voorzieningen (molens bijvoorbeeld) en bouwen of verwerven er woningen. Dat verschijnsel bewijst het belang van de symbiose, die altijd zal blijven bestaan. Vanaf 1383 verplicht een verordening die later werd overgenomen, schepenen om in de stad te wonen, wat impliceert dat sommigen er al niet meer verbleven.

De loop van de rivier is te onregelmatig (bochtig, met eerst hoogwater en dan een te lage waterstand) en de controles stroomafwaarts in Vilvoorde en Mechelen kosten te veel tijd en geld om degelijk en goedkoop transport te waarborgen. Vanaf de vijftiende eeuw eisen de Brusselse overheden de aanleg van een kunstmatige waterweg. Ondanks het verzet van Mechelen wordt het kanaal van Willebroek, dat de toegang tot de Rupel, de Schelde en tot Antwerpen vergemakkelijkt, in 1561 geopend. Het betekent het begin van nieuwe havenaccommodaties in de stad, de Sint-Katelijnewijk. Het kanaal kon enkel worden gebouwd dankzij een positief besluit van de vorst en het financiële aandeel van de staat.

Een Europese geschiedenis

De eerste kaart van de regio (Deventer, halverwege de zestiende eeuw) geeft een perfect beeld van de realiteit van de stad en haar verbindingen met het *achterland*. Maar dankzij haar bloeiende industrie heeft de stad ook een niet te verwaarlozen interregionale en internationale dimensie gekregen. Samen met het aantrekkelijke beleid van de stadsbestuurders vormt dat een van de hoofdredenen voor de keuze van Brussel als belangrijke stad, als hoofdstad voor de vorst: de hertogen van Brabant in de veertiende eeuw, de hertogen van Bourgogne in de vijftiende eeuw, de Spaanse en vervolgens de Oostenrijkse Habsburgers. Ze verblijven er almaar vaker en slepen een heel bestuur met zich mee, net als hovelingen die met hun investeringen in vastgoed en lopende uitgaven de plaatselijke economie aanzwengelen. Het hertogelijke kasteel is een indrukwekkend paleis-complex geworden. Filips de Stoute en nadien Filips de Goede openen en ontwikkelen de bibliotheek van Bourgogne, de oude collectie van de huidige

Koninklijke Bibliotheek. Karel V, geboren in Gent, beleeft er de belangrijkste momenten van zijn openbare leven: mondigverklaring, kroning en troonsafstand. Het grootste deel van zijn tijd verblijft de reizende vorst in Brussel. Het verbaast dus niet dat de eerste Europese postdienst zich hier vestigt onder de leiding van de oorspronkelijk Italiaanse familie Torre e Tassis. De beslissing van Lodewijk XIV in 1695 om zijn legers de hoofdstad van de Nederlanden te laten vernietigen benadrukt paradoxaal genoeg het Europese belang van de stad. Het is geen tactisch doel en het gaat niet om een inname –de doelstelling is geopolitiek en Lodewijk beoogt de plaats van Frankrijk in het Europese beleid opnieuw te verstevigen, terwijl zijn militaire positie het gevaar loopt te verzwakken ten opzichte van de *Liga van Augsburg*.

Brussel is op dat moment een gemiddelde middeleeuwse stad, dynamisch en in de ban van haar tomeloze groei. De snelle wederopbouw getuigt van haar rijkdom. Er komen wel stedenbouwkundige voorschriften, maar die beletten de bijna identieke reconstructie van de vroegere stadsstructuur niet. Een andere paradox: de brandbommen van maarschalk de Villeroy leggen de basis voor de harmonieuze reconstructie in al zijn diversiteit van het *mooiste plein ter wereld*. Bovendien begint het centrale bestuur vanaf de achttiende eeuw in overleg met de gemeentelijke overheid een actievare rol te spelen in de evolutie van de stadsontwikkeling. Neoclassicistische gehelen worden gemoderniseerd of opgetrokken, zoals de *koninklijke wijk* (plein, nieuw paleis, aanleg van het gebied *de warande* als landschapspark), het Sint-Michielsplein (het huidige Martelarenplein), de Nieuwe Graanmarkt. Jozef II beslist om de omwallingen die de stad beklemmen, af te breken. De stedelijke macht is dus geëvolueerd van een landsheerlijk regime naar een gemeentelijke macht, gedomineerd door de grote families, de *geslachten*, die in de vijftiende eeuw wordt uitgebreid met de vertegenwoordigers van de belangrijkste ambachten. “De opkomst van een democratisch stelsel”, zoals F. Favresse ietwat overdreven stelde. De stedelijke autonomie neemt toe door de uitbreiding van de sociale basis van hen die de macht uitoefenen.

Het succes van de stad trekt een steeds internationaler en kosmopolitischer vorstelijk gezag aan, dat de invloed van het centrale gezag probeert te versterken, zeker vanuit politiek standpunt, maar ook geleidelijk vanuit het stedelijke beleid. Er komen meer centrale overheidsdiensten. Gedurende de Oostenrijkse periode, vooral onder Jozef II, proberen zij het belang van het particularisme, verworven in de voorbije eeuwen, terug te schroeven. Dat is een van de oorzaken van de Brabantse Omwenteling in 1789. Uiteindelijk ontbreekt enkel nog de kerkelijke

macht in de stad. De Kerk is er weliswaar goed vertegenwoordigd met 7 parochies en 39 kloosters, waarvan het aantal toenam tijdens de contrareformatie. Daarbij was Brussel, aan de rand van het protestantse gebied, een van de belangrijkste hoofdsteden. Maar het aartsbisdom ontglipt de stad ten voordele van Mechelen. Dat is uiteindelijk de enige instelling, kerkelijk in dit geval, die Mechelen behoudt na een concurrentiestrijd met Brussel. In ieder geval kan de stad rijkdom creëren dankzij de industrie die veelzijdiger wordt, en dankzij de lokale, regionale en langeafstandshandel (“In het westen waren kapitalisme en steden eigenlijk hetzelfde.” F. Braudel). Brussel dient dan ook regelmatig als melkkoe van de overheid, die herhaaldelijk tol heft om haar beleid te financieren. Het inwonersaantal van de stad schommelt in de loop der eeuwen aanzienlijk, en de stad telt waarschijnlijk bijna 20.000 inwoners in 1374, 44.000 in 1480 en 74.000 in 1784. In 1800 telt het stadscentrum, dat een teruggang kent, 66.000 inwoners, de dichtstbijzijnde dorpen 11.000 (ongeveer de middeleeuwse *keure*).

De vestiging van een multicultureel vorstelijk gezag in Brussel (het hertogdom van Bourgogne, dan het Spaanse en Oostenrijkse rijk) had een *kosmopolitische* overheid en bevolking tot gevolg. Terwijl het Latijn lange tijd de vooraanstaande cultuurtaal in Europa was, werd het langzaamaan verdrongen door het Frans, eerder dan door het Spaans, wat vanaf dan Brussel onderscheidt van andere Vlaamse steden. Door de splitsing van de Nederlanden in de zestiende eeuw zal de taal, die vanuit Amsterdam aan de Verenigde Provinciën wordt opgelegd en zo bestuurstaal en cultuurtaal wordt, pas vanaf 1814 een echte invloed uitoefenen. In tegenstelling tot de Vlaamse steden wordt de eerste krant in Brussel in het Frans gepubliceerd: *Le Courrier véritable des Pays-Bas*.

Er komen cultuurplaatsen, die door de opeenvolgende gouverneurs worden gesteund en bijdragen tot de verspreiding van het Frans: de Munt, het Parktheater, de Academie van Maria-Theresia, de vorstelijke bibliotheek die zijn deuren opent voor het publiek. De vorm van het gezag, de mode van het Frans in het Europa van de achttiende eeuw en vervolgens de aansluiting bij Frankrijk in 1795 verklaren de gedeeltelijke en plaatselijke verfransing van de stad. Zelfs de arbeidersklasse uit de benedenstad spreekt niet meer enkel *Nederduits*, want *Romaanse* ambachtslieden en kruiers beïnvloeden er het taalgedrag.

MODERNE TIJD

De annexatie van de Nederlanden bij Frankrijk in 1795 degradeert Brussel tot een eenvoudige – weliswaar welvarende – hoofdplaats van een prefectuur van het departement aan de Dijle, een van de negentig andere. De stad is dus onderworpen aan het gezag van een prefect die van het centrale bestuur afhangt. Dat stelsel beoogt een vereenvoudiging van de modernisering, de veralgemening en de synergie van de organisatie, van de werking en van de toegepaste regelgeving. Maar de positie van Brussel in dat systeem verandert ingrijpend. De *keure* wordt afgeschaft en de dorpen worden verheven tot onafhankelijke gemeenten. De stad verliest bijgevolg haar regionale suprematie, maar ook een aanzienlijk deel van haar inkomsten. Het herhaaldelijke protest van de daaropvolgende decennia om de grenzen uit te breiden, leidt nergens toe.

De heffing van de moderne tol, de inning van taksen bij het binnenkomen van goederen, levert op zijn minst een nieuwe bron van inkomsten. Maar de maatregel is tegenstrijdig wanneer Napoleon beveelt de afbraak van de omwalling te voltooien en ze te vervangen door grote lanen (1810). Er moet immers opnieuw een afsluiting komen met dezelfde poorten om het verkeer tussen de stad en de buitenwijken te beperken.

De opeenvolgende regimes rond de eeuwwisseling ondersteunden de moderniserende economische activiteit. De Oostenrijkers plaveien de oude steenwegen tot aan hun bestemming en leggen andere aan naar Namen en Luxemburg en – uiteindelijk – naar Wenen, naar Charleroi via Waterloo (dat het dorp van de plaveiers wordt) om de komst van de Henegouwse steenkool te vereenvoudigen. De transportkosten vormen al gauw een ernstige handicap bij het gebruik van steenkool als gemeenschappelijke energiebron. Napoleon beslist om beide steden (Brussel en Charleroi) te verbinden door een kanaal aan te leggen tussen de Zenne en de Samber. Dat gebeurt onder Nederlandse overheersing en het kanaal wordt in 1832 in gebruik genomen. Ook de modernisering van de haven van Antwerpen komt Brussel ten goede. De verbetering van het wegennetwerk maakt snellere verbindingen tussen de belangrijkste steden van het land, maar ook van Europa, mogelijk. Die worden nog versterkt door de unificatiemaatregelen onder het keizerrijk. De realisatie van een optische telegraaflijn (Chappe) tijdens de republiek brengt Brussel in contact met de steden van het keizerrijk, van Amsterdam tot Toulon. Onder het Franse regime worden de gilden afgeschaft. Hun conservatisme en hun weigering om te moderniseren speelden in de kaart van nieuwe

industrieën buiten de muren. De centrale overheden onderhouden door hun bestellingen of door directe steun de industrieën, die de meerderheid van de actieve bevolking tewerkstellen. Vooral de textielindustrie en ook de keramische industrie profiteren van de ontwikkeling van de chemische industrie. De Brusselse carrosseriebouw (hout, leer, ijzer, textiel) wordt zo niet de productiefste van continentaal Europa, dan toch de meest prestigieuze. Onder Nederlandse heerschappij richt de vorst van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden in de deeltijdse hoofdstad Brussel, de Algemene Maatschappij ter Begunstiging van de Volkswijt op (1822). Ondanks de politieke wisselvalligheden en de elkaar afwisselende regimes stijgt het bevolkingsaantal opnieuw en bereikt bijna 100.000 inwoners in 1830 en 140.000 op het grondgebied van het huidige gewest.

De anti-Nederlandse revolutie die in augustus 1830 losbarst, ontstaat in Brussel. Er breekt oproer uit in de stad, die getroffen wordt door de economische recessie, prijsdalingen en toenemende werkloosheid. Er heerst vijandigheid tegenover de *Hollanders*, die alle symbolische, sociale en linguïstische ruimte lijken te willen invullen en bovendien nieuwe taksen willen invoeren waardoor de voedselprijzen zouden kunnen stijgen op een moment dat de koopkracht daalt.

De politieke eis voor meer autonomie voor de stad en voor het hele land – het zuiden van het koninkrijk – sluit daar probleemloos op aan. De interventie van het leger om de interne en Europese orde te herstellen brengt een revolutie op gang, een regimewissel die de basis van een nieuwe staat vormt. Het is een gewelddadige en bloedige revolutie, die drie tot vier keer meer slachtoffers maakt dan de Franse Revolutie die eraan voorafging en ertoe inspireerde. Het gaat om een heuse nationale revolutie, kenmerkend voor de nationale revoluties van de negentiende eeuw in Europa en Amerika. Hieraan gingen protestbewegingen vooraf die maandenlang heel het land mobiliseerden.

Uiteraard hebben vooral de Brusselaars en ook de Brabanders te lijden onder de gevechten (85 procent van de slachtoffers komen uit Brussel, Leuven, Waver, Vilvoorde, Nijvel, Halle en buurdorpen). Zonder de ongefundeerde bewering te bevestigen dat die Brusselaars en Brabanders overwegend Franstaligen waren, benadrukken we dat de meerderheid van hen waarschijnlijk Vlaamse dialecten spraken. Die duidelijke paradox is te verklaren door de haat voor de Hollanders om allerlei redenen (sociaal, linguïstisch, religieus), die niet enkel door de Franstalige kranten werd verspreid, maar ook door de lagere geestelijkheid in het *Vlaamse* deel

van het land. Een deel van de rijke elite (20 procent van de afgevaardigden in het Nationaal Congres dat tijdens de oorlog werd verkozen) bestrijdt de afscheiding van het Verenigd Koninkrijk en betwist de onafhankelijkheid van België, maar dat is niet het geval bij de meerderheid van de bevolking. Brussel wordt de facto de hoofdstad van de nieuwe staat, voor het dat ook constitutioneel wordt.

Een volwaardige hoofdstad...

Het liberale parlementaire regime – een *republikeinse monarchie* die tussen 1830 en 1839 tot stand komt – twijfelt geen ogenblik aan de keuze van de hoofdstad omwille van haar doorslaggevende rol bij de verandering van het regime, haar centrale ligging in het land, haar belang als stad en haar historische rol. Daarover werd niet gedebatteerd, het was een onbetwistbaar feit. De centralistische staat creëert een snelle groei van de stad, de zetel van uitvoerende, wetgevende, rechterlijke, administratieve, nationale en provinciale instellingen, van de belangrijkste financiële maatschappijen en van de voornaamste culturele instellingen. Er was geen universiteit door de weigering van de stedelijke overheid om het besluit van de hertog van Brabant te accepteren, zodat die universiteit vervolgens in de vijftiende eeuw in Leuven werd opgericht. Maar de opkomende politieke strijd in het land zet de liberale bourgeoisie er al vlug toe aan om een nieuwe universiteit op te richten, de Universiteit van België (de latere *Université Libre de Bruxelles*). De aanvankelijk door vrijheidsideologie doortrokken regering heeft nog niet beslist om weer staatsuniversiteiten in het leven te roepen. Alles draagt bij tot de centralisatie van Brussel: de modernisering van het wegennetwerk en zelfs de spoorlijn die door de staat werd aangelegd. Daarover zei minister Charles Rogier in 1834: “De spoorweg zal België een materiële inrichting bezorgen zoals het Nationaal Congres het een politieke inrichting heeft verschaft.” Volgens de plannen zou het spoorwegnet vanuit Mechelen worden uitgebouwd, maar al snel wordt het stervormig rond de hoofdstad aangelegd. Sterker nog: die eerste spoorlijn voor reizigers op het continent, die was bedoeld om het land te ontsluiten, zal vanaf de tweede helft van de eeuw aan de basis liggen van een trans-Europees verbindingsnetwerk. Eén klein probleem: op weg van Londen naar Istanbul moesten reizigers Brussel te voet doorkruisen. Of met de auto – geen eenvoudige opgave vóór de aanleg van de centrale lanen.



"De nieuwe topografische plattegrond van de stad Brussel en haar omgeving", E. Persenaire (1842), Collectie Kaarten en Plattegronden van Brussel, nr 76. – © Archief van de Stad Brussel

Dat lijkt anekdotisch, maar zo belanden we bij de moeilijke verhouding tussen de stad en de centrale overheid. De stad plukt dan wel de vruchten van haar beleid (groei, voorzieningen, onroerend erfgoed, verfraaiingen), ze heeft ook haar eigen belangen. Het mishaaft de plaatselijke handel niet dat doorgaande reizigers de stad moeten doorkruisen. Er was een grootschalig stadsproject nodig, goedgekeurd door de stad, vooraleer er met de staat een akkoord voor de noord-zuid-verbinding werd afgesloten (1903). Die werd pas een eeuw na de eerste projecten in gebruik genomen. Die centrale ligging is "gunstig voor de *uitstraling*, maar gaat *ten koste van de relaties met de randgemeenten*" (P. Gourou).

De Grondwet en later de gemeentewet van 1836 verlenen de lokale overheden veel autonomie. De burgemeester wordt verkozen vanuit de gemeenteraad, hoewel er een mogelijkheid bestaat om daarvan af te wijken, wat heel zelden gebeurt. Als hoofd van de politie is hij ongetwijfeld een vertegenwoordiger van de staat,

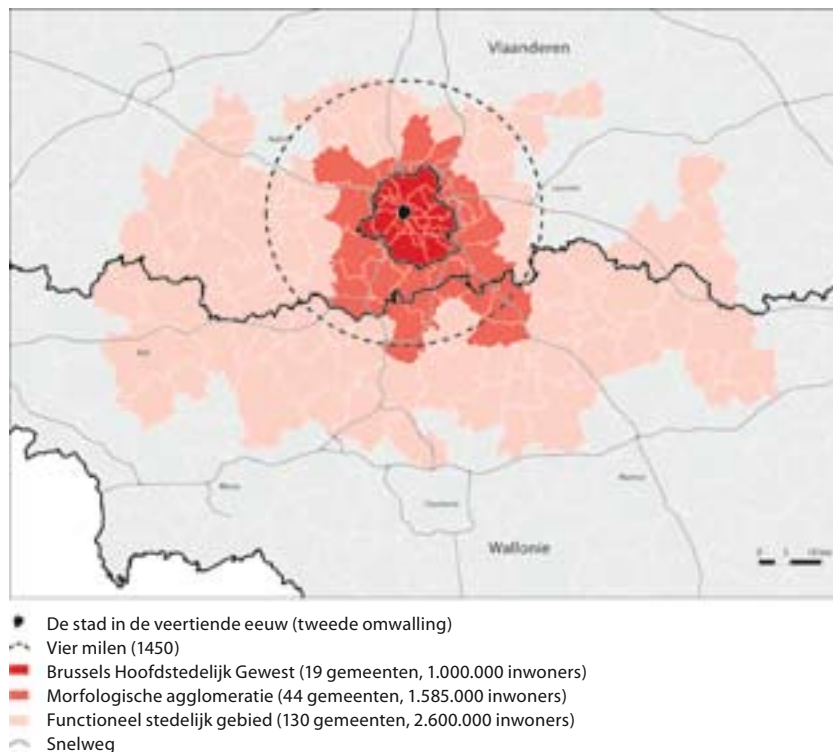
maar hij kan tegen de minister van Binnenlandse zaken ingaan – zoals burgemeester Karel Buls heeft gedaan – door de gemeentelijke autonomie en de steun van de meerderheid in te roepen. Verscheidene keren vormt Brussel, een liberale stad, een bolwerk tegen het beleid van de Staat. Hoofdzakelijk (maar niet alleen) op het vlak van onderwijs, tegen de katholieke, vooral Vlaamse meerderheden die vóór 1914 het land domineren. De beeldhouwwerken die de stad verfraaien, getuigen van dat engagement ('t Serclaes, Egmont en Horne...). De centrale overheid van haar kant wantrouwt die stad die op materieel en symbolisch vlak zo belangrijk is. Zij is de plaats voor massamanifestaties van de publieke opinie, die bijna een op tien inwoners vertegenwoordigt en vormt de ruggengraat van het belangrijkste kiesarrondissement. Dat vereenvoudigt de betrekkingen tussen de Stad en de centrale overheid niet en evenmin de besluitvorming.

Brussel-Stad is echter geen stedelijke agglomeratie meer en zijn belang neemt in de loop van de tijd af door de uitbreiding van de rand en het gewest. Die tegenstellingen verklaren alle mislukte pogingen om van Brussel een grote, eenge-maakte stad te maken. De inspanningen van de centrumstad om de gemeenten van de agglomeratie te annexeren, stuiten op de verworven onafhankelijkheid van de gemeenten, die zich over het algemeen tegen een onvoorwaardelijke inlij-ving uitspreken. Wanneer de regering met de steun van Brabant de oprichting van een groot stedelijk geheel met beperkte autonomie verdedigt (1854), stemt een overgrote meerderheid van het parlement tegen het voorstel. Daarbij verenigen zich de tegenstanders van de oprichting van een *Groot Brussel*, dat een dominerende positie in het land zou kunnen innemen. Zij zijn voorstanders van de autonomie van de dorpen ten opzichte van de vraatzucht van de stad en weigeren het verlies van autonomie voor de hoofdstad. Na de Eerste Wereldoorlog wordt een laatste poging ondernomen met burgemeester Adolphe Max, verheerlijkt omwille van zijn verzet tegen de bezetter, maar zonder succes. Alleen de Duitse overheid slaagt tijdens de Tweede Wereldoorlog in de administratieve eenmaking van de stad omwille van de rationaliteit, de efficiëntere controle van de bevolking en om het nationale gevoel te ontwrichten ten voordele van een Vlaamse identiteit, die zij gunstig acht voor haar macht. *Groß Brüssel* (dat de negentien gemeenten omvatte) heeft zo lange tijd alle aantrekkingskracht in de ogen van de Brusselse publieke opinie verloren.

De territoriale veranderingen spelen in het nadeel van de burens en hangen sindsdien af van losstaande stedenbouwkundige projecten die het stadscentrum in stappen uitbreidt van 4,5 tot 33,4 vierkante kilometer en zijn huidige vorm

geeft. De laatste en belangrijkste verandering leidt in 1921 tot de annexatie van drie gemeenten (Laken, Haren en Neder-Over-Heembeek). Dat wordt gerechtvaardigd door de bouw van maritieme installaties, de verbouwing en de modernisering van kanalen en de aanleg van een nieuwe haven en voorhaven. Hierdoor kunnen nu ook zeeschepen kunnen aanleggen. Er worden eveneens regelmatige verbindingen met verscheidene Noordzeehavens verzekerd. De as Antwerpen-Brussel-Charleroi wordt versterkt. De dokken binnen de stad, die geleidelijk hun bestaansreden hebben verloren, worden gedempt en maken plaats voor een nieuwe wijk. De centrumstad eist de territoriale controle over dat grootse project, maar de beheersmaatschappij van de haven kiest voor het huidige regionale beheer, dat behalve Brussel-Stad ook de provincie Brabant en negen gemeenten omvat, waaronder Schaarbeek, Sint-Jans-Molenbeek, Anderlecht en Elsene. De sterke krachten van het gewest, de gemeenten, het zakenmilieu en de politieke partijen steunen dat ambitieuze project. De modernisering van het watertransport gaat gepaard met de bouw van een uitgebreid multimodaal (113 ha) complex voor de levering van goederen in het centrum van de agglomeratie (via spoorwegen, de weg en het water), met opslagloodsen en douanediensdiensten. Turn & Tassis bedient de agglomeratie, de regio en zelfs het binnenland vanaf 1905 tot zijn teloorgang bij de oprichting van de douane-unie van de Europese Unie. Verscheidene terreinen, vooral hippodromen, zijn van nut voor de beginnende luchtvaart. De bezetter bouwt in 1915 een eerste luchthaven in Haren-Evere. De toename van de burgerlijke luchtvaart. De oprichting van de *Société Nationale pour l'Étude des Transports Aériens* – SNETA – in 1919 ligt aan de basis van de *Société Anonyme Belge d'Exploitation de la Navigation Aérienne* – SABENA – en van de *Société Anonyme Belge des Constructions Aéronautiques* – SABCA. Het leidt tot een geleidelijke overheveling naar Melsbroek en vervolgens naar Zaventem. Later krijgt de luchthaven – als eerste ter wereld – een rechtstreekse treinverbinding (via de noord-zuidverbinding) vanuit het hoofdkantoor van de maatschappij naar het stadscentrum. De aanleg van de heliport aan de Groendreef (1958) – dit keer geen succes – past ook in het project om de stad in het centrum van een kwalitatief hoogstaand, nationaal en internationaal verbindingsnetwerk te houden. De huidige hogesnelheidstrein (hst) en de rol als draaischijf tussen de belangrijkste steden van westelijk Centraal-Europa bevestigt en versnelt een beweging die al sinds de zestiende eeuw duidelijk aanwezig was.

De ruimtelijke structuur van het Brusselse stedelijke gebied



Bron: "Gedeelde Ruimten, betwiste Ruimten. Brussel, een hoofdstad en haar inwoners". CIRHIBRU-ULB en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Brussel, 2008. © Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

De Stad Brussel heeft geprobeerd om het gebrek aan controle op zijn *achterland* op te vangen door een geleidelijke uitbreiding van zijn grondgebied. Daardoor kon het aanvankelijk een aantal welgestelde belastingbetalers behouden (Leopoldswijk, Louizalaan, de pleinen...). De problemen bij het beheer van het stedelijke geheel zetten de burgemeester van Brussel, Jules Anspach, ertoe aan om in 1874 een Conferentie van burgemeesters van de agglomeratie samen te roepen. Later zou zij vrij regelmatig als raadgevend orgaan samenkomen. Aanvankelijk komen enkel de gemeenten van de eerste kroon samen, vanaf 1932 telt de Conferentie de negentien gemeenten van het toekomstige Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Als voorzitter van die Conferentie verschijnt Adolphe Max in augustus 1914 op de grens van Schaarbeek voor de Duitse indringers om

voor een vreedzame intrede in de stad te pleiten. Er waren rond de eeuwwisseling pogingen om intercommunales op te richten voor werkgelegenheid en werk (de Werkbeurs), later voor de eenmaking van openbaar vervoer, binnen de latere Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel (MIVB, 1900). Het voorbeeld van de watervoorziening toont de moeilijkheden van die organisaties aan. Brussel maakt van de strijd tegen epidemieën een prioriteit (de laatste cholera-epidemie dateert van 1866). Aanvankelijk probeert de stad haar distributienetwerk naar aangrenzende gemeenten uit te breiden aangezien de gemiddelde investeringskosten door meer gebruikers aanzienlijk dalen. De gemeenten, onder leiding van Sint-Gillis, vrezen dat de stad de controle over die elementaire dienst zou overnemen en richten hun eigen maatschappij op, die aan de basis ligt van de Brusselse Intercommunale voor Waterdistributie (BIWD – Vivaqua, 1933). Er worden wel intercommunale laboratoria opgericht.

De eerste actuele eenmaking van het gewestelijke grondgebied vloeit, ongewild en beperkt, voort uit de taalwetgeving. De wetten van 1932-'33 creëren op administratief en rechterlijk vlak (behalve het gerechtelijke arrondissement Brussel) twee eentalige gewesten, een Vlaams en een Waals. Daartussen komt een tweetalige stedelijke agglomeratie in het centrum van het land. Die telt op dat moment zestien gemeenten. Na de taaltelling van 1947 worden er drie andere aan toegevoegd, Sint-Agatha-Berchem, Evere en Ganshoren. Dat geheel wordt vastgelegd bij de definitieve bepaling van de taalgrens in 1962 en omvat het gebied dat in 1970 de Brusselse agglomeratie wordt, een functioneel territoriaal, maar geen politiek uitgangspunt van het Gewest. Het tweetalige statuut van de gemeenten waaruit het Gewest bestaat, op basis van taaltellingen (de laatste uit 1947), bepalen de geografie, en niet de morfologische, demografische of economische kenmerken. In "In tempore non suspecto" (1956) brengt de Franse geograaf Pierre Gourou, professor aan de *Université Libre de Bruxelles* en aan het Collège de France in Parijs, de problematiek van Brussel in kaart. Hij identificeert concentrische gebieden met stedelijke kenmerken die verschillen van de institutionele tweetaligheid, met het volgende resultaat:

- A: de agglomeratie van 19 gemeenten (161,66 km² en 985.793 inwoners),
- B: de Brusselse agglomeratie (gemeenten waarvan het bevolkingsaantal sinds 1846 is verdrievoudigd + 28 gemeenten),
- C: het "grootste Brussel" (economische en residentiële zone + 16 gemeenten), in totaal 63 gemeenten, 642,96 km² en 1.256.909 inwoners).

Hij benadrukt bovendien hoezeer hij vermoedt dat het land en de regionalistische gevoelens die het beginnen te doorkruisen, de rol en het belang van de hoofdstad systematisch negeren en onderschatten. Na de stakingen van 1960-'61 en de eis tot regionalisering van de Waalse economie, na het weggagen van de Franstaligen uit de Universiteit van Leuven in 1968 en de eis tot Vlaamse culturele homogeniteit, worden in 1970 wetten voor decentralisatie en economische uitbreiding goedgekeurd die inderdaad bijna enkel betrekking hebben op Vlaanderen en Wallonië. De ernstige economische crisis van de jaren zeventig luidt het begin in van de verwaarlozing van Brussel door de twee grote gewesten, die zich aankondigen. Zij werpen zich op als de latere federale structuur. Vanaf de oprichting van de *Brusselse agglomeratie* duurt het bijna twintig jaar om de structuur van een Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verwerven die beschikt over dezelfde regionale bevoegdheden als de twee andere gewesten. Maar het kwaad was geschied. De stedelijke crisis, de afname van de industrie, het zijn kenmerken van de hele ontwikkelde wereld in die tijd, maar ze worden in het geval van Brussel verergerd door de institutionele crisis. Het bevolkingsaantal begint te slinken. Het vertrek van de sociaal welgestelde klassen naar de rand draagt bij tot een achteruitgang van het gemiddelde inkomensniveau, dat sinds respectievelijk 1985 en 1995 lager ligt dan dat van de andere twee gewesten.

Verstedelijking en eenmaking van het grondgebied

De administratieve en politieke eenmaking van het grondgebied kent geen fundamentele vooruitgang in de negentiende en twintigste eeuw tot aan de oprichting van het Gewest. Maar wordt desondanks de verstedelijking van het gehele gebied evenwel overwogen en aangevat? De stedelijke eenmaking van de stad en de buitenwijken gebeurt traag. Het Nederlandse regime kon dan wel de ontmanteling van de vestingen voltooiën en lanen in de *kleine ring* aanleggen, toch ontstaat door de heffing van tol (opnieuw) een afsluiting en blijft beperkt het aantal toegangspoorten tot de opschorting van de tol in 1860¹. De wegaansluiting tussen de buitenwijken en het stadscentrum is voortaan eenvoudiger en de stedelijke agglomeratie kan harmoniëren. Maar daarbij wordt het belang van de geschiedenis van de stedenbouwkundige verbindingen onderschat. Sinds de gemeentelijke autonomie van 1795 werden die immers beperkt door opeenvolgende afsluitingen en uiteenlopende bestemmingen. Dat ontgaat uiteraard de centrale overheid niet, die vanaf 1807 de gemeenten oplegt om (bestaande en geplande) conformiteitsplannen uit te

voeren en te voorzien. Ook de provincie Brabant buigt zich in 1827 over de aansluitingen tussen de buitenwijken en de stad en duidt een ad-hoc commissie aan. Door de gemeentewet (1836), die aan de gemeenten de volledige verantwoordelijkheid voor het wegnnet toekent onder toezicht van de bestendige deputatie, benoemt de provincie Brabant een wegeninspecteur (1837). Hij is een provinciaal ambtenaar, betaald door de regering en belast met het vastleggen van een coherente stadsplanning tussen de betrokken gemeenten in een straal van 1.500 en later 3.000 meter rond het stadhuis. De ambtenaar Charles Vanderstraeten stelt een eerste plan op voor een straal van 6.000 meter dat louter conceptueel door een Koninklijk Besluit van 1846 wordt goedgekeurd (M. De Beule 2004). Na de mislukking van het project van de regering voor de eenmaking van de agglomeratie in 1854 wordt via een wedstrijdprocedure een nieuwe ambtenaar, Victor Besme (1859), aangesteld. In 1866 ontwerpt hij een nieuw structuurplan. Het is functionalistisch *avant la lettre* en tekent de krijtlijnen uit voor een geïntegreerde stad, net als projecten voor het wegnnet en voor nieuwe wijken die in vele gevallen in de loop van de volgende eeuw worden gerealiseerd. Besme is dan 25 jaar en vervult de functie tot aan zijn dood in 1904. Vandaag begrijpt men beter de redenen van zijn *uitzonderlijke* invloed op de stadsontwikkeling. Behalve zijn eigen talenten en de lange uitoefening van de functie is hij een absolute tijdgenoot van de hertog van Brabant, de toekomstige Leopold II, die het niet aan dergelijke projecten ontbrak. Besme treedt op als zijn deskundige of als zijn uitvoerder. Sommige leiders, zowel politici als ambtenaren, dachten bij ontmoetingen met hem de schaduw van de vorst te ontwarren. Leopold II oefent directe en indirecte invloed uit op eigenaars, gemeenteraadsleden en ministers. Hij betaalt verbouwingen uit eigen zak en later met de inkomsten van de exploitatie van Congo. Maar “het was duidelijk dat zonder de verstandige en nauwlettende bemiddeling van Victor Besme *Groot Brussel* op een erg empirische manier uitgebreid zou zijn”. (G. Jacquemyns 1936).

Zijn functie wordt later afgeschaft en de gemeentelijke autonomie krijgt de volledige vrijheid. De toenemende vereisten voor verbindingen en transport geven echter de bevoegde ministers meer macht. Ten eerste is er de minister van Binnenlandse Zaken, die de voogdij heeft over de spoorwegen. Ten tweede krijgt de minister van Openbare Werken meer armslag voor het uitwerken van het project van de noord-zuidverbinding en de verwezenlijking ervan. In de war gestuurd door de twee wereldoorlogen duurt dat project een halve eeuw. Ten slotte is er de minister van Communicatie op het moment waarop de personenwagen de concepten en de gebruiken in het verkeer ingrijpend wijzigt. Een deel van het pro-

gramma van de minister van Communicatie wordt uitgevoerd omwille van rationaliteit en van de hoogdringendheid voor de Wereldtentoonstelling in 1958. Daarna stuit het stilaan op groeiende tegenkating van de bevolking en van de gemeentelijke overheid. De behoefte aan een programma en aan meer gestructureerde plannen op middellange termijn zet de minister van Openbare Werken ertoe aan om aan de groep Alpha een onderzoeks- en planningsopdracht toe te kennen. De eerste resultaten daarvan worden in 1954 in het Paleis voor Schone Kunsten meegedeeld. Dat werk ligt aan de basis van een gewestplan 1965-1980 dat in 1962 wordt voorgesteld. Zo keert men terug naar het idee van de stadsplanning, dat aan het begin van de eeuw was opgegeven.

De stadsdynamiek

Brussel heeft waarschijnlijk niet zo'n sterke groei gekend als andere steden die in Europa of in Noord-Amerika werden gestimuleerd door de economische en sociale veranderingen van de negentiende eeuw. Toch blijft de groei spectaculair: het aantal inwoners is in anderhalve eeuw twaalf keer groter geworden, 10 procent van de nationale bevolking in 1950. Dat is een gevolg van zijn rol als hoofdstad van een dichtbevolkt land in snelle ontwikkeling, maar ook van de bijzonderheden van zijn economie. Door de modernisering van zijn verbindingswegen en de massale levering van goedkope primaire energie kon de industrie diversifiëren en zich uitbreiden naar andere sectoren dan de traditionele stedelijke sectoren. Voedings-, bouw- en textielindustrie, metaal-, mechanische en chemische industrie, industrieën gelinkt aan energie, gas en elektriciteit... een ruime waaier. Bijna een eeuw lang is Brussel de belangrijkste industriële regio van het land met meer dan 170.000 banen in de secundaire sector op het hoogtepunt van zijn bloei in de jaren zestig. Vanaf het einde van de negentiende eeuw verhuizen er industrieën en komen er nieuwe ondernemingen, die inspelen op de stedelijke industrie in de vallei van de Zenne. Er wordt een permanente industriële zone gecreëerd tussen Clabecq (staalindustrie) en Vilvoorde (meerdere industrieën). Kleine en middelgrote ondernemingen zijn in de hele regio te vinden, maar concentreren zich met de grotere bedrijven in de vallei en op de oostelijke helling, geholpen door de verbindingswegen en transportmiddelen (kanalen, spoorwegen...). Oorspronkelijk richt die industrie zich op de groei van de stad en haar ondernemingen en op het voldoen aan de primaire behoeften van haar bevolking, maar talrijke ondernemingen leveren nationaal en internationaal. Als logisch gevolg van de industriële ontwikkeling komen er meer banen in de tertiaire sector: dienst-

verlening aan personen (huispersoneel, heel dynamisch onderwijs in Brussel...), basisdetailhandel en gespecialiseerde handel (winkels, cafés, warenhuizen in de tweede helft van de negentiende eeuw, 37 regelmatige en informele beurzen in de jaren vijftig...), kantoorwerk dat voor de Eerste Wereldoorlog gering was en nu in volle groei komt (banken, verzekeringen, openbare diensten zoals De Post, de Postcheque, telefoon en telegraaf...), transport enzovoort. Als gevolg van de verveelvoudiging en intensivering van de taken die de staat vervult, stijgt in de twintigste eeuw het aantal ambtenaren en bedienden aanzienlijk. Ook de particuliere diensten blijven niet achter. Brussel telt 360.000 vierkante meter kantoorruimte in 1945 en 2.500.000 vierkante meter in 1970. De tertiaire sector vervangt de secundaire sector, die sneller instort dan in de industriële gebieden. In 1981 waren er 689.000 banen, dat is 18,6 procent van het totaal in België (voor minder dan 10 procent van de bevolking) waarvan er 277.620 door pendelaars werden ingenomen. Brussel is een belangrijke motor voor de economie van het land geworden.

We mogen de culturele activiteiten hier niet vergeten, de musea, theaters, bioscopen en andere vrijetijdsactiviteiten die een grote stad kenmerken. Zij creëren een groeiende economische activiteit en dragen vaak op hun manier bij tot het opnemen van vreemde invloeden. Dat brengt ons bij de internationalisering van de stad.

Internationale stad...

Brussel is niet groot of extravert genoeg om de aandacht trekken zoals de grote Europese metropolen (integendeel: heel wat mensen benadrukken het provinciale en saaie aspect van de stad). Maar het is aanlokkelijk door de vrijheden die er gelden, door de verplichte neutraliteit van het land. Vluchtelingen, ballingen, journalisten, publicisten, romanschrijvers en kunstenaars uit het buitenland vinden er een adem-pauze en kunnen er zonder risico publiceren. Er verschijnen buitenlandse kranten. Ook ondernemers treffen er een sfeer van vrijheid aan die hun zaken goed doet (Delacre, Kestékides, Neuhaus, Wolfers, en niet te vergeten d'Ieteren, Jones, Belgen sinds het ontstaan van het land...). Brussel geeft blijk van een vrij grote openheid naar buiten toe door zijn multiculturele aspect, zijn eeuwenoude rol als doorgang tussen Noord- en Zuid-Europa, zijn ligging tussen de Germaanse en Romaanse wereld, de interesse van de elite voor hoofdzakelijk Duitsland, maar ook voor het gevreesde, maar verleidelijke Frankrijk dat zo dichtbij ligt. Zijn intellectuelen staan op de bres voor Polen, voor Italië, voor de boeren, sommigen staan klaar voor de paus. Er zijn almaar meer buitenlandse arbeiders uit de buurlanden, maar ook uit verdere gebie-

den. Internationale verenigingen vinden er een voedingsbodem, van de internationale Interparlementaire Unie tot de tweede Internationale. België organiseert meer in het bijzonder werelddoortoonstellingen om de aandacht van de wereld te vestigen op het succes van een klein land waarop in 1830 niemand durfde inzetten. De tentoonstellingen volgen elkaar op: in 1880 om zijn vijftigjarig bestaan te vieren, in 1897 met de koloniale tentoonstelling in Tervuren, in 1910, in 1930 en *last but also least* in 1958 (de eerste na de wereldoorlog). Ze betekenen telkens een steun in de rug voor de stadsontwikkeling van nieuwe wijken.

De internationalisering van Brussel is vanzelfsprekend toe te schrijven aan de evolutie na de Tweede Wereldoorlog: de oprichting van de Benelux, de opvolger van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie; het regeringsbeleid dat definitief komaf heeft gemaakt met de idee van teruggetrokken onafhankelijkheid; de bijzondere rol van een persoonlijkheid als Paul-Henri Spaak, minister van Buitenlandse Zaken die secretaris-generaal van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie werd en bovendien burgemeester van Sint-Gillis; maar ook heel het Brusselse verleden, dat al eerder uit de doeken werd gedaan, verklaart de keuze voor Brussel als zetel van de Europese Commissie in 1957 en later als politieke zetel van de NAVO in Europa in 1967. De internationalisering van activiteiten in de stad is op de voorgrond getreden – met alle bijbehorende gevolgen voor de stadsontwikkeling, het verkeer en de bevolkingsevolutie die ook de huidige situatie verklaren.

De definitieve oprichting van het stedelijk gewest in 1989 is het resultaat van de eeuwenlange evolutie van de vorming van een stedelijke eenheid ten opzichte van zijn *achterland*. Het grondgebied van de *keure*, gedeeltelijk ook van de buitenwijken, wordt herenigd, maar verbreekt de banden omwille van niet-economische (oorspronkelijk culturele) regels die het dan weer van zijn nieuwe *achterland* onderscheiden. Dat *achterland* onderhoudt de stad niet meer. Integendeel: de stad onderhoudt de bevolking van haar *achterland*. De stedenbouwkundige en economische gevolgen van die ommekeer zijn aanzienlijk en vereisen diepgaande en dringende hervormingen om de dynamiek, die aan de oorsprong ligt van de welvaart van het land en zijn gewesten, te behouden. Pierre Gourou voelde het al aan toen hij in 1956 besloot: “Moet men geloven dat een beperkte, doeltreffende en vrijwillig tot stand gebrachte verzwakking van de rol van Brussel geen *teloorgang* van de Belgische staat zou veroorzaken? Bestaat er geen wederzijdse afhankelijkheid tussen Brussel en de Belgische politieke situatie? Betekent raken aan het ene niet ook raken aan het andere?” Goed opgemerkt! Rest ons nog de motor van de Brusselse dynamiek niet te doen haperen. ■

nota's

- ¹ Napoleon voerde de tol in als compensatie voor het fiscale verlies door de nieuwe verdeling van het territorium en door de autonomie van de gemeenten. Het gaat om de inning van taksen wanneer goederen de stad binnenkomen. Er moet dus een nieuwe afsluiting komen op de plaats van de verdwenen vestingwerken. Na de afschaffing van de tol komt er een gemeentelijk fonds. Het *Gemeentekrediet* (1860) wordt belast met de herverdeling ervan.

Bibliografie

DEBEULE, Michel, "La planification bruxelloise aux 19^e et 20^e siècles" in *Rapport de recherche*, Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, BROH-DP, 2004.

DESSOURROUX, Christian, "Gedeelde ruimte, betwiste ruimte, Brussel, een hoofdstad en haar inwoners" in *CIRHIBRU-ULB en Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Brussel, 2008.

FAVRESSE, Félicien, *L'avènement du régime démocratique à Bruxelles pendant le moyen-âge (1308-1423)*, Brussel, 1932.

GOUROU, Pierre, "L'agglomération bruxelloise. Eléments d'une géographie urbaine" in *Bulletin de la Société Royale Belge de Géographie*, 1958, t.82, I-IV pp. 3-83.

SMOLAR-MEYNART, Arlette; STENGERS, Jean, *Het Gewest Brussel. Van de oude dorpen tot de stad van nu*, Gemeentekrediet, Brussel, 1989.

LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, *Histoire et Patrimoine des communes de Belgique*, DEXIA, Brussel, 2009.

JACQUEMYNS, Guillaume, *Histoire contemporaine du Grand-Bruxelles*, Brussel, 1936.

focus

DE LOFZANG OP HET COMPROMIS

Minder en meer

Brussel heeft een geschiedenis die ouder is dan twintig jaar. De duizend jaar voordien is een verhaal van *less and more*. Aan de ene kant is er het begin van een voorstedelijke dynamiek in de tiende eeuw. Maar modern onderzoek stelt daar steeds *meer* vragen bij. Waarschijnlijk situeert het echte begin van een stedelijke ontwikkeling zich pas in de elfde eeuw. Aan de andere kant is het spectaculairder dan altijd gedacht is.

Denk maar aan de herdenkingen in 2000, ter ere van de vijfhonderdste verjaardag van Keizer Karel. Uit een door mezelf samengestelde top tien van belangrijkste steden waar Keizer Karel overnachtte, komt Brussel met 18 procent als eerste tevoorschijn. Augsburg, waar de rijksdag bijeenkomt, staat op nummer twee en Valladolid, waar de Cortes van Castillie samenkomt, neemt de derde plaats in. Beide tellen zes procent. Dat kunt u associëren met de ontdekking van de resten van het paleis onder het Koningsplein.

Brussel is zich niet bewust van het belang dat de stad in de zestiende eeuw bekleedde. Dus, als de geschiedenis van de Brusselaar *minder* vroeg begint dan hij altijd voor waar nam en het resultaat veel *meer* is dan hij altijd aannam, dan is de opgang in de tussentijd spectaculairder dan gedacht.

De grondwet, een compromis

Elke stad heeft haar eigen karakter. Antwerpen is een handelsstad, Gent een industriestad, Brussel vooral een politiek centrum.

Vanaf de tweede helft van de dertiende eeuw, wanneer de Brabantse hertog Jan I aan de macht komt, begint Brussel een residentiële rol te spelen. In de vijftiende eeuw gaat Brabant naar het Huis van Bourgondië, in de zestiende eeuw naar het Huis Habsburg, dat op dat moment het monopolie verwerft op het Duitse Keizerschap. Wanneer de Bourgondiërs hier aankomen, begint het overwicht van het graafschap Vlaanderen minder door te wegen en wint de opgang van het hertogdom Brabant aan belang. Brussel krijgt de bovenhand op Leuven en andere residentieplaatsen, Brabant wordt de centrale regio van de Bourgondische Nederlanden. De stad wordt niet alleen het eerste politiek centrum van Brabant maar van de hele Nederlanden. Dat verhaal ontwikkelt zich tot iets dat specifiek is voor Brussel. Van in het begin onderhandelt de stedelijke elite met de aanwezige hofhouding. Dat leidt tot een lofzang op het compromis.

Compromissen maken krijgt een nieuwe dimensie in 1830, wanneer België onafhankelijk wordt. De grondwet, een jaar later, is een compromis tussen katholieken en liberalen, die in niets overeenkomen. Dat is een rode draad in de Brusselse geschiedenis. In Brussel oefent niemand lang genoeg de macht uit om alleen te bepalen hoe de stad in elkaar zit. Een voorbeeld is de wederopbouw van de Grote Markt na het bombardement van 1695. Behalve het stadhuis en het Broodhuis zouden alle gebouwen heel homogeen zijn want gebouwd op een tijdsspanne van vijf jaar, tussen 1695 en 1700. Nonsens natuurlijk. Die gebouwen komen er wel op hetzelfde moment, maar dat wil niet zeggen dat de Brusselaars akkoord zijn over hoe ze moeten bouwen. Aan de kant van de hertogen van Brabant staan zeven individuele gebouwen die zo gebouwd zijn alsof ze achter één gevel zitten. Aan de overkant, de kant van de koning van Spanje, verschillen de gebouwen zoveel mogelijk van elkaar. Ik ken geen ander plein in Europa waar de conservatieven en de modern denkenden met elkaar zo hard in de clinch gaan met als eindresultaat dat er noch winnaars noch verliezers zijn. In de negentiende eeuw wordt Brussel de meest liberale en moderne stad van België. De restauratie van de Grote Markt is er om te tonen dat niet alleen de pastoor een geschiedenis heeft maar ook de burgerij. De Kleine Zavel wordt volgestouwd met beeldjes. Niet zoals in Brugge met beeldjes uit de Middeleeuwen, maar wel uit de zestiende eeuw. Die eeuw is voor de liberalen de moeder van alle revoluties, met de geuzen, protestanten en nieuwe wetenschappen én de inquisitie die daar tegen ingaat. Niets is onschuldig in de manier waarop in de negentiende eeuw de stad een geschiedenis krijgt.

Mensenwerk

Economisch gezien is de stad op het vlak van industrie of handel geen groot centrum zoals Brugge, Gent, Antwerpen of Luik. De stad profileert zich wel als een productiecentrum van hoogwaardige luxeproducten. In de eerste plaats om aan de aanwezige vorsten te leveren, in de tweede plaats om die vorsten als uithangbord te gebruiken in de rest van de wereld. De stad is op dat vlak ongelooflijk dynamisch. Naar de veertiende eeuw toe komt het beste luxelaken uit Brussel. Die dominantie duurt, net zoals in andere steden, niet lang. Daarna focust de stad zich op wandtapijten. De mooiste wandtapijten van Europa fabriceert men in de vijftiende en zestiende eeuw in Brussel.

Dankzij de handelsweg van Keulen naar Brugge is Brussel groot kunnen worden. Maar in de vijftiende eeuw stopt dat, want zowel Brugge als Keulen verliest zijn monopoliepositie in de handel. De Brusselaars graven dan, tussen 1550 en 1560, het kanaal van Willebroek, volgens sommige redrijkers een economisch wereldwonder. Dus, de stad is geboren op een noord-zuidas, wordt groot op een oost-westas en vindt een tweede adem op een nieuwe noord-zuidas: het kanaal dat beter is dan de Zenne. In de negentiende eeuw, wanneer de zware industrie opkomt, trekken ze dat door naar Charleroi. Dan lobbyen ze eigenlijk al 300 jaar om dat tweede kanaal te graven.

De omgeving van Brussel is niet gemaakt om uit te groeien tot een grote stad. Is die stad groot, dan is dat spectaculair mensenwerk dat een onderkende internationale dimensie heeft. ■

Gesprek met Roel Jacobs, neergeschreven door Steven Vandenberghe

03

HET VRAAGSTUK VAN HET INSTITUTIONELE BRUSSEL

XAVIER MABILLE

Voorzitter van het Centrum voor socio-politiek onderzoek en informatie (CRISP)

focus

VERTROUWEN, SEMANTIEK EN PRAGMATISME KENTEKENEN HET ONTSTAAN VAN HET GEWEST

JEAN-LUC DEHAENE

Minister van Staat, Europees parlements lid

PHILIPPE MOUREAUX

*Minister van Staat, senator,
burgemeester van Sint-Jans-Molenbeek*

OVER DE FINANCIERING VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

MAGALI VERDONCK

Professor, Facultés Universitaires Saint-Louis (FUSL)

Het vraagstuk van het institutionele Brussel

XAVIER MABILLE

Het Brusselse vraagstuk kent allang verscheidene dimensies, in het bijzonder op institutioneel gebied. Het is allicht niet overbodig om enkele feiten nog eens te vermelden.

Strikt genomen verwijst Brussel sinds de onafhankelijkheid van de staat naar de stad die zowel hoofdstad van het koninkrijk als hoofdplaats van de provincie Brabant is.

Het woord zal echter even snel een feitelijke agglomeratie aanwijzen. De gemeenten die deel ervan uitmaken – hun aantal wisselt in de tijd – gaven zichzelf overigens ook een feitelijke instantie: de Conferentie van Burgemeesters.

Brussel en de andere gemeenten van de agglomeratie bekleedden lange tijd een centrale plaats in de unitaire Staat. De meest veelzeggende metafoor van het toenmalige functioneren van Staat en economie was waarschijnlijk het spoorwegennet dat vanuit Brussel over heel het land uitwaaierte.

Die positie werd vereenzelvigd met een aantal hoofdkenmerken van de Staat. Zowel aan Waalse als aan Vlaamse kant had men sterk de neiging om de centralisatie te vereenzelvigen met de plaats waar ze werd uitgevoerd, temeer omdat het niet alleen over de politieke en administratieve centralisatie van de Staat ging, maar ook over de centralisatie en concentratie van de economische macht in de privésector.

Bovendien kwam Brussel in het middelpunt van het linguïstische geschil te staan. Dat aspect is verbonden met het voorgaande, omdat het Frans in de beginjaren van de Staat ook een instrument van de centralisatie was.

Lang voordat de Staat met het lange proces van institutionele hervormingen begon, had de wetgeving op het taalgebruik in administratie, onderwijs en andere gebieden van het openbare leven de taalgebieden afgebakend. Brussel en de gemeenten van de Brusselse agglomeratie hadden hierbij een tweetalig statuut.

DE LANGE WEG VAN DE GEWESTEN

De huidige institutionele situatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is een voortvloeisel van beslissingen die sinds 1970 in het kader van de institutionele hervormingen werden genomen.

Maar het was nog een lange, trage en ingewikkelde weg die van de aanvang van het proces in 1970 leidde tot de oprichting van het Gewest in 1989.

Ook al werd het bestaan van de drie gewesten Vlaanderen, Wallonië en Brussel na de grondwetsherziening van 1970 officieel bekrachtigd door het nieuwe artikel 107quater, toch waren de pogingen in de jaren zeventig om dat besluit uit te voeren vergeven van politieke moeilijkheden.

De grondwet bepaalde voortaan het bestaan van culturele gemeenschappen en gewesten, en bepaalde de samenstelling van de organen van de culturele gemeenschappen, net als de lijst en de omvang van hun bevoegdheden. Maar voor de gewesten was dat verre van het geval.

De herziene Grondwet beperkte zich tot een opsomming van de gewesten, zonder hun grondgebied vast te leggen, noch hun bevoegdheden of de omvang daarvan. Ze vermeldde nog net dat hun organen uit verkozen mandatarissen moesten zijn samengesteld. Voor de rest werd het vastleggen van de bevoegdheden en de samenstelling en de omvang van de bevoegdheden van de op te richten organen overgelaten aan de wetgever, die met een speciale meerderheid moest beslissen (twee derde van de stemmen in elke kamer en gewone meerderheid in elke taalgroep van elke kamer). De bevoegdheden mochten geen betrekking hebben op het taalgebruik noch op de culturele autonomie, en de organen moesten uit verkozen mandatarissen worden samengesteld zonder dat de verkiezingswijze werd vastgelegd.

Andere bepalingen van de grondwetsherziening van 1970 hadden in het bijzonder betrekking op het Brusselse Gewest, met name de oprichting van een bovengemeentelijk machtsniveau. In die tijd overheerste de mening dat agglomeraties en federaties van gemeenten de remedie vormden tegen de versnippering van de lokale macht.

Er waren vijf agglomeraties gepland (Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent en Luik) en ook federaties van gemeenten in de rest van het territorium. Maar uiteindelijk werden alleen de Brusselse Agglomeratie en vijf federaties van randgemeenten opgericht (toen in 1976 de grote fusieoperatie plaatsvond, werden die vijf federaties ontbonden en opgeheven).

De Grondwet bepaalde dat de leden van de Agglomeratieraad in twee taalgroepen moesten worden verdeeld en dat, met uitzondering van de voorzitter, er evenveel leden van elke taalgroep in het College moesten zetelen.

Er was ook voorzien in de oprichting van een Nederlandse Cultuurcommissie en een Franse Cultuurcommissie, die samen een nieuw orgaan vormden: de Verenigde Commissie, bevoegd voor aangelegenheden van openbaar belang en voor de promotie van de nationale en internationale rol van de Agglomeratie.

De Agglomeratie en de Cultuurcommissies werden opgericht door de wet van 26 juli 1971. Terwijl de inrichting van de Gewesten op zich liet wachten, werden bepaalde materies al geregeld door de gemeenschappelijke instellingen van de negentien Brusselse gemeenten.

In feite maakte de kaderwet van 15 juli 1970, die de organisatie van de planning en economische decentralisatie bepaalde, deel uit van hetzelfde pakket beslissingen als de herziening van de Grondwet in datzelfde jaar. Volgens die wet werden verscheidene instellingen opgericht. Soms werden hierbij bestaande instellingen hervormd zoals de Economische Gewestraad voor Brabant, die een adviserende taak had voor economische planning en ontwikkeling, en de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij van Brussel. De wet van 15 juli 1970 werd geleidelijk aan uitgevoerd. De oprichting, uitwerking en start van de voorziene instellingen liet in sommige gevallen jaren op zich wachten.

De bij gewone meerderheid aanvaarde wet van 1 augustus 1974 richtte gewestelijke instellingen op, in voorbereiding van de toepassing van de in 1970 herziene grondwet.

Voor het Brusselse Gewest voorzag die wet in de oprichting van:

- Een Brusselse gewestraad, samengesteld uit senatoren met domicilie in het Brussels Gewest en uit 42 leden van de Brusselse Agglomeratieraad – net zoals zijn Vlaamse en Waalse tegenhangers had de raad een adviserende bevoegdheid.
- Een gewestelijk ministerieel comité, samengesteld uit één minister en twee staatssecretarissen; net zoals zijn Vlaamse en Waalse tegenhangers maakte dit ministerieel comité integraal deel uit van de nationale regering.

Diezelfde wet gaf een aanzet tot een regionalisering van de begrotingen en de administraties.

Het Egmontpact van mei 1977 en het Stuyvenbergakkoord van januari 1978 voorzagen in een grondige hervorming van de instellingen, waaronder de oprichting van de instellingen van de drie gewesten. Toen dat in oktober 1978 mislukte, gaf dat aanleiding tot een ernstige politieke vertrouwenscrisis.

Op 5 juli 1979 werden bij wet voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen opgericht. Waaronder een Executieve van het Brusselse Gewest, samengesteld uit één minister en twee staatssecretarissen, het Brusselse lid van de Executieve van de Franse Gemeenschap en het Brusselse lid van de Executieve van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

Voor de eerste keer week men af van het symmetriebeginsel dat tot dan op institutioneel gebied werd toegepast: er werd één Executieve van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest opgericht naast Executieven voor het Waalse Gewest, het Brusselse Gewest en de Franse Gemeenschap.

In 1980 werden de artikelen van de Grondwet nogmaals herzien en werden nieuwe wetten voor de institutionele hervormingen aangenomen. De institutionele asymmetrie werd bevestigd: in Vlaanderen oefenen de organen van de Vlaamse Gemeenschap de bevoegdheden van het Gewest in het Vlaamse Gewest uit, terwijl de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest elk hun eigen organen hebben. Maar er kwam geen regeling voor de institutionele situatie van het Brusselse Gewest. In zijn advies bij het ontwerp van de bijzondere wet merkte de Raad van State op dat dat ontwerp alleen aanvaardbaar was “voor

zover de uitvoering van artikel 107 quater ten aanzien van het Brussels Gewest gewoon wordt uitgesteld zonder afstel, en op voorwaarde dat de niet-uitvoering geen redelijke termijn overschrijdt”.

De wet van 5 juli 1979 bleef van toepassing in het Brusselse Gewest, dat nog altijd werd geleid door een Executieve met drie leden die deel uitmaakten van de nationale regering en verantwoording aflegden aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat. Die toestand heeft gevolgen gehad voor het Gewest, zowel op institutioneel en financieel gebied als op het te voeren beleid.

De bevoegdheden en de werkwijze van de Agglomeratie werden hervormd door de wet van 21 augustus 1987.

DE OPRICHTING VAN HET GEWEST

In de context van nieuwe hervormingen waartoe in 1988-1989 werd beslist, werden door de bijzondere wet van 12 januari 1989 eindelijk de politieke instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest opgericht. Over die hervormingen werd een politiek akkoord bereikt tijdens de samenstelling van een nieuwe regeringscoalitie volgend op de lange crisis die begon na de ontbinding van de Kamers eind 1987. Die beslissingen werden in 1988 gevolgd door de uitbreiding van de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten via een herziening van de grondwet en nieuwe wetten voor institutionele hervorming.

De wet van 12 januari 1989 voor de oprichting van de politieke instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest weerspiegelde de architectuur van een Staat op weg naar een federale structuur. Maar er was één punt waarop de wet verder ging. Ze anticipeerde namelijk op een toekomstige evolutie, namelijk de rechtstreekse verkiezing van de Gewestraad, een beginsel dat door de hervormingen van 1993 werd geïntroduceerd voor de twee grote gemeenschappen en voor het Waalse Gewest en voor het eerst in 1995 werd toegepast.

Andere bepalingen met betrekking tot dat orgaan grepen terug op de mechanismen die de werking van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat sturen: de verdeling van de leden in taalgroepen en invoering van de zogeheten alarmbelprocedure.

Bepalingen over bijvoorbeeld de samenstelling van de Gewestelijke Executieve baseerden zich op de samenstelling van de nationale regering – maar met meer nauwkeurigheid over het aantal ministers en staatssecretarissen.

Dat nieuwe institutionele geheel werd ook gekenmerkt door Gemeenschapscommissies, die een element van continuïteit met de vroegere Cultuurcommissies introduceerden.

De bijzondere wet van 12 januari 1989 hevelde ook de bevoegdheden van de Agglomeratie over naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Ten slotte onderscheidde het Gewest zich van de andere gemeenschappen en gewesten door de vorm van haar wettelijke norm: de ordonnantie.

EVOLUTIE EN LATERE HERVORMINGEN

De institutionele hervormingen van 1993 –die formeel het federale karakter van de Staat hebben bekrachtigd– hebben in meerdere opzichten impact gehad op het Brusselse Gewest.

Op 1 januari 1995 werd de provincie Brabant opgesplitst in twee nieuwe provincies, Vlaams-Brabant en Waals-Brabant. Het territorium van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest behoorde dus niet langer tot een provincie, maar behield wel een gouverneur en vicegouverneur. Bevoegdheden van de voormalige provincie Brabant werden deels overgeheveld naar het Gewest en deels naar de Gemeenschapscommissies.

De tweede verkiezing van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad vond plaats op 21 mei 1995, gelijktijdig met de verkiezing van de federale Kamers en de eerste rechtstreekse verkiezing van de andere gemeenschaps- en gewestraden.

In november 1998 ontstond er binnen de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een crisis na het ontslag van de Vlaamse staatssecretaris, die als enige van zijn partij lid van de Executieve was. Doordat hij verstek liet gaan, had de regering geen meerderheid meer in de Vlaamse taalgroep van het Parlement en bijgevolg in het college van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) en in het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC, waar een dubbele meerderheid vereist is om ontwerpen van ordonnanties aan te nemen).

Het onderwerp van het geschil (hoofdzakelijk het taalkader in openbare diensten van het Gewest) bleef voortduren.

Het Lombard-akkoord van 29 april 2001 was het resultaat van de werkzaamheden van een werkgroep die zich boog over de werking van de Brusselse instellingen, zoals voorzien in het regeerakkoord van de gewestregering van juli 1999. Het akkoord moest oplossingen vinden om de goede werking van de Brusselse instellingen te verzekeren en hun eventuele blokkering te voorkomen. Het moest ook zoeken naar een betere vertegenwoordiging van de Nederlandse taalgroep in het parlement van het Gewest.

In uitvoering van dat akkoord werden specifieke maatregelen voor Brussel ingevoerd in de ontwerpen van bijzondere wet van 2001. De Raad van State formuleerde ernstig voorbehoud bij sommige van die bepalingen.

De Gewestraad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die aanvankelijk uit 75 leden bestond, zou voortaan 89 leden tellen. Tot dan berustte de zetelverdeling op de stemmen die op Franstalige en Vlaamse lijsten waren uitgebracht. Nu werd de zetelverdeling vooraf bepaald: 72 zetels voor het totaal van alle kandidaten van de Franse taalgroep en 17 voor het totaal van alle kandidaten van de Nederlandse taalgroep. Tegelijkertijd werd het statuut gewijzigd van de plaatsvervangers die worden opgeroepen te zetelen. Op hetzelfde moment werd ook een rechtstreekse vertegenwoordiging bepaald van de Vlaamse Brusselaars in het Vlaamse Parlement. Tot slot werd er ook nog eens een financiële aanmoediging in het leven geroepen om tweetalige meerderheden in de colleges van burgemeester en schepenen in de Brusselse gemeenten op te richten.

DE INSTITUTIONELE UITDAGINGEN VAN DE TOEKOMST VAN BRUSSEL

De uitdaging van het Gewest in enge zin

In die rubriek zou men kunnen stellen dat de toekomst van Brussel voornamelijk samenhangt met de optimale werking van de instellingen van het Gewest. Dat is een erg uitgebreid domein, aangezien er behalve de eigenlijke politieke instellingen tal van administratieve, pararegionale en adviserende instellingen bestaan.

Gewag maken van een erg uitgebreid domein, met betrekking tot een uitdaging in enge zin, kan tegenstrijdig lijken. Dat is waarschijnlijk enkel op het eerste gezicht een tegenstelling. Die bijzonder precieze uitdaging betreft inderdaad alle interne institutionele mechanismen van het Gewest, maar heeft tegelijkertijd betrekking op de samenhang ervan met het federale niveau.

De communautaire uitdaging

Het Gewest heeft te lijden onder hoofdzakelijk externe machtsverhoudingen doordat het geheel van communautaire geschillen erop geprojecteerd werd. Door de taalsplitsing van de politieke partijen heeft hun Brusselse tak de centrale plaats verloren die hij voordien bekleedde.

De werking van de instellingen, zowel van het Gewest als van de Gemeenschapscommissies, verliep tot op heden zonder noemenswaardige strubbelingen, al was het niet altijd gemakkelijk. De communautaire tegenstanders trekken minder hard van leer dan op het federale niveau, ook al worden incidenten wel eens gedramatiseerd.

De toekomst van een instelling zoals de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie lijdt onder het gewicht van de enorme financiële noden, ook de instellingen die onder haar bevoegdheid vallen, in de eerste plaats van de ziekenhuizen.

De uitdaging op gemeentelijk vlak

Gemeenten zijn instellingen met oude wortels en verdienen daarom zeker onze bijzondere aandacht. In dat opzicht dreigen ze hun aanpassingsvermogen ingeperkt te zien. Bovendien is het overduidelijk dat hun optreden vaak met machtsmisbruik gepaard gaat: denken we maar aan de ongenueanceerde onteigeningsprocedure waartegen geen beroep mogelijk is of de verdediging van het integrale behoud van verworven rechten.

Het is nu aan het Gewest en de gemeenten om een en ander te coördineren. Waarschijnlijk kunnen we zo voorkomen dat Brussel blijft lijden onder zijn imago van eeuwige bouwplaats en voortdurende wanorde.

De uitdaging voor de stadbewoners

Vandaag dringt een blik op de burger zich zonder meer op. De Brusselse bevolking wordt nu al enkele decennia gekenmerkt door grondige verschuivingen. De diversiteit van de bevolking heeft inmiddels verschillende aspecten.

Een belangrijke uitdaging is dat de burger minstens op lokaal niveau kan stemmen, niet alleen juridisch maar ook feitelijk.

De aanpak op dat niveau vereist ook dat de omstandigheden billijk zijn. Dat geldt onder andere voor de draagkracht. Vooral omdat de feitelijke situatie erg onevenwichtig is: enerzijds onderscheidt het Gewest zich door de creatie van rijkdom, anderzijds is zijn belastingplichtige bevolking arm – en daarbij moeten we ook rekening houden met het feit dat een aanzienlijk deel van de welgestelde bevolking om uiteenlopende redenen feitelijk ontsnapt aan de belastingheffing in het Gewest.

De Europese en nationale uitdaging

We beperken ons tot de vermelding van die belangrijke uitdaging omdat ze elders op een totaal andere manier moet worden aangepakt.

Na een eeuw van demografische expansie van de agglomeratie nemen we sinds enkele decennia een andere beweging waar: die van de internationalisering in al haar facetten. In termen van uitwisseling, bevolking, activiteiten heeft die verschuiving de kenmerken van de agglomeratie beïnvloed en haar internationale rol bevestigd. Zij staat vandaag niet meer in verhouding tot haar omvang.

De uitdaging van het Gewest in brede zin

Elke metropool kent tegelijkertijd aantrekking en uitstraling. Ze trekt stromen van externe inbreng aan en laat stromen van eigen inbreng weer vertrekken. In die logica van ontwikkeling en interactie hebben de strikt traditionele grenzen van staten en regio's de neiging om te vervagen.

Dat is niet het geval voor Brussel. Zijn ontwikkeling wordt momenteel door zowel juridische als feitelijke evoluties belemmerd.

Wat de feitelijke evolutie betreft, overschrijdt de stedelijke en economische invloed van Brussel de wettelijk vastgelegde grenzen van het Gewest. Specialisten onderscheiden de morfologische agglomeratie (uitgebreider dan de juridische agglomeratie), de nabije randgemeenten en de residentiële randgemeenten verderop.

De verschillende kijk op ontwikkeling van het Gewest enerzijds en bepaalde naburige gemeenten anderzijds kan alleen maar contraproductief werken voor beiden. Zaventem is daarvan een mooi voorbeeld.

De vraag werd gesteld of formules zoals de oprichting van een stadsgewest het meest geschikt zijn om een afdoend antwoord te bieden.

In het lange proces van institutionele hervormingen van de Staat vormde het statuut van de hoofdstad een echt struikelblok. De bevestiging van de stedelijke agglomeratie, die uiteraard onbetwistbaar was, werd lange tijd aangegrepen als voorwendsel om de rechtmatige eis tot gewestvorming af te wijzen.

De oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kadert in een compromis dat ook andere beslissingen omvat, maar het huidige geschil met betrekking tot Brussel en de rand is grotendeels het gevolg van een lange historische evolutie, die al dateert van voor heel het hervormingsproces. De werkingsmechanismen van het unitaire België die toen nog van kracht waren, hebben de beslissingen

beïnvloed. Zij werden achteraf bekeken, soms ten onrechte voorgesteld als deel uitmakend van de overgang naar een federale Staat. Dat is met name het geval voor het vastleggen van de taalgrens bij gewone wet.

De samenhang tussen veelvuldige uitdagingen

Een successieve analyse van de institutionele kwesties die vandaag aan de orde zijn, houdt een enorm risico in, namelijk het verwateren van iedere globaliseerbare doelstelling. Maar als het onderzoek zorgvuldig gebeurt, kan het integendeel leiden tot de bekrachtiging van een evenwichtige identiteit van het Gewest, wars van elke externe onderwerping.

Het respect voor de burgers vraagt om zo'n evenwicht, zoals dat overigens geldt voor alle andere bestanddelen van de federale Staat.

Er is één dimensie die alle institutionele uitdagingen raakt en dat is die van de financiering. Die wordt gekenmerkt door een onbetwistbare onderfinanciering van het Gewest en het risico op een verergering van de situatie omwille van de concurrentie tussen de gewesten die door de toegenomen fiscale autonomie nog is verscherpt. ■

focus

VERTROUWEN, SEMANTIEK EN PRAGMATISME KENTEKENEN HET ONTSTAAN VAN HET GEWEST

Ze zijn zowat de vaders van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Jean-Luc Dehaene (CD&V – Christen-Democratisch en Vlaams) en Philippe Moureaux (PS – Parti Socialiste) leidden in 1988 de onderhandelingen waardoor het derde gewest van het land in 1989 *uit de institutionele wachtkamer* kon komen, na jarenlange discussies en meerdere mislukkingen. Een atypisch duo – en toch buitengewoon efficiënt.

Wat maakte het mogelijk om in 1988 een overeenkomst tot stand te brengen?

Jean-Luc Dehaene (J-L D) – We moeten terugkeren naar het Egmontpact in 1977, dat voor het Brussels Gewest een vrij goede overeenkomst was – zowel vanuit Vlaams als vanuit Franstalig standpunt. Toen dat pact mislukte doordat de Vlamingen omwille van *emotioneel-ideologische* redenen struikelden over de kwestie van de Rand, heb ik mij ertoe verbonden om later een evenwichtig akkoord over Brussel te bereiken. In 1980 was dat niet mogelijk en heeft men Brussel *in de koelkast* gestopt, waardoor we in 1988 wel konden slagen.

Ik heb altijd het gevoel gehad dat de ruimtelijke ordening van Brussel te veel werd bepaald door de pendelaars, die zo snel mogelijk met hun auto de Grote Markt wilden bereiken. De Brusselaars moesten dus de macht krijgen om de stad te organiseren. Een eerste poging daartoe werd ondernomen in 1971 met de Agglomeratie, die om communautaire redenen werd opgegeven, maar die wel de meerwaarde aantoonde van een beheer van de ruimtelijke ordening op dat niveau, zoals onder meer duidelijk werd tijdens het beleid van de schepen van de Brusselse Agglomeratie.

Philippe Moureaux (P M) – Volgens mij moeten we zelfs terugkeren naar de periode van extreme spanningen over Brussel tussen Franstaligen en Vlamingen, met de marsen op Brussel, de poging van de Agglomeratie, de beweging van Van Ryn* enzovoort. Op dat moment komt het Egmontpact, als een wapenstilstand in het midden van een oorlog. Vervolgens komt men terecht in een periode van guerrilla en institutionele stagnatie. Ten slotte komen er de onderhandelingen van 1980. Op een avond slaagden Gérard Deprez (PSC – Parti Social-Chrétien) en jij erin om me ervan te overtui-

* *Rassemblement pour le Droit et la Liberté* (Vereniging voor Recht en Vrijheid) werd in 1963 opgericht door driehonderd universiteitsprofessoren en voorgezeten door de stafhouder Jean Van Ryn. Het was een antwoord op de taalwetgeving van 1962-63. De beweging ijverde voor de taalkundige belangen van de Franstaligen.

gen dat we tijdelijk zonder Brussel de regionalisering en de staatshervorming moesten voortzetten... Ik denk ook dat die overeenkomst de springplank was naar het akkoord van 1988. Tussen beide data zijn het gedrag en de mentaliteit veranderd, de haat rond de Brusselse kwestie was wat verzacht. In 1987 maakte Guy Spitaels (voorzitter van de PS) een strategische en moedige keuze bij de onderhandelingen: we hebben bijna alles kunnen verkrijgen wat we opgenomen hadden in ons verkiezingsprogramma voor Brussel... maar we konden weinig bereiken voor de Voerenaars, die ons nochtans de overwinning hadden bezorgd.

J-L D – Het klopt dat het dankzij de impliciete keuze van de Franstaligen in 1988 eenvoudiger werd een overeenkomst tot stand te brengen: aangezien er geen druk was op de taalgrens, konden we onze Vlaamse Brusselaars volgen in hun streven naar een akkoord over het Gewest...

P M – Over de Rand heb ik me vergist. Ik geloofde de Vlamingen die me zeiden: "Indien u uw territoriale eisen opgeeft, zullen we ons in de Rand heel gematigd opstellen". Die onderhandelaars werden vervolgens vervangen door andere Vlaamse politici... waardoor het probleem van de Rand vandaag nog altijd actueel blijft.

Zijn er kansen verkeken?

P M – Het is geen verkeken kans, maar de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) is niet het meest briljante element van de overeenkomst. Ze werd opgericht in parallelle met de nationale ministers die sommige dossiers paritair behandelden. Ze heeft geen reden van bestaan meer.

J-L D – Bij elke stap in de hervorming moet men een compromis durven te sluiten om vooruit te gaan. Na verloop van tijd moet men evalueren en bijsturen. Daarom heb ik het nooit over "de laatste fase van de staatshervorming" gehad. Elk compromis bevat de kiemen van wat tien jaar later de discussies bepaalt.

Waarom heeft de tandem Moureaux-Dehaene zo goed gewerkt?

Waren uw karakters complementair?

J-L D – Voor zover tegengestelde karakters dat kunnen zijn.

P M – Dat is een van de mysteries van de persoonlijke alchemie. Toen we beiden kabinetschef waren, zijn we heel open met elkaar beginnen praten. We stelden vast dat dat vertrouwen terecht was: wat we over onze partijen zeiden, kwam niet terecht in de pers of bij andere politici.

J-L D – Bovendien kregen we beiden voor 150 procent het vertrouwen van onze chefs, André Cools (PS – Parti Socialiste) en Wilfried Martens (CVP – Christelijke Volkspartij). Wanneer we een overeenkomst sloten, wisten we dat ze zou worden goedgekeurd. We slaagden er trouwens in om tot akkoorden te komen die ze zelf nooit rechtstreeks hadden kunnen sluiten.

P M – Op dit moment zie ik geen twee politici, een Vlaming en een Franstalige, die in staat zijn om samen dossiers te bespreken zoals wij dat toen hebben gedaan.

J-L D – In 1988, toen Guy Spitaels de onderhandelingen had verlaten en jij het roer hebt overgenomen, zaten er vier voorzitters rond de tafel: Frank Swaelens (CVP – Christelijke Volkspartij), Jaak Gabriëls (VU – Volksunie), Karel Van Miert (SP – Socialistische Partij) en Gérard Deprez. We hadden ongeveer 100 dagen onderhandelingen achter de rug. Ik zei bij mezelf: “Zonder akkoord vanavond is het afgelopen.” Ik heb toen ten volle het trio Deprez-Moureaux-Dehaene uitgespeeld dat in 1980 had gewerkt, tot ergernis van de drie Vlaamse voorzitters. Toen bereikten we al gauw overeenstemming over de methode door ideeën te opperen en te brainstormen. Zonder die vertrouwensbasis waren we er niet gekomen.

P M –... We vonden een oplossing omdat we dezelfde taal spraken. Guy Spitaels heeft trouwens de onderhandelingstafel verlaten zonder me zijn nota's door te geven. Het waren Jean-Luc Dehaene en Gérard Deprez die me over de laatste evolutie bij de onderhandelingen op de hoogte hebben gebracht.

Speelde de semantiek een belangrijke rol?

J-L D – Dat we er in 1988 in geslaagd zijn een overeenkomst te sluiten, komt doordat ik heb uitgelegd dat Brussel geen volwaardig gewest was en omdat jij hebt verdedigd dat Brussel een volwaardig gewest was. Op basis van de teksten konden we allebei ons gelijk bewijzen.

P M – Bovendien waren we allebei overtuigd van ons gelijk. De grote toegeving die ik heb gedaan, gaat over de naam van het gewest. Ik wilde *Brussels Gewest* en jij *Hoofdstedelijk Gewest* om te kunnen stellen dat Brussel niet op dezelfde voet stond als de twee andere gewesten. Ik heb toegegeven. En vandaag zijn heel wat Franstaligen die dat niet weten, trots op de naam *Hoofdstedelijk Brussel*!

Hoe evalueert u na twintig jaar de praktische uitwerking van de ingenieuze institutionele constructie die u hebt opgericht?

J-L D – Enerzijds is mijn voortdurende verwijt aan de Vlamingen dat ze Brussel beschouwen als een louter institutionele realiteit. Sommigen gingen zelfs zover dat ze pariteit vroegen in de schepencolleges, terwijl ze er nog niet eens in slagen om een Vlaamse politicus te laten kiezen.

Anderzijds neem ik een standpunt in dat niet alle Brusselaars delen. Ik ben erg trots op wat we op gewestelijk niveau hebben verwezenlijkt. Net daarom heb ik het moeilijk wanneer de Brusselaars het statuut van volwaardig gewest verdedigen, en tegelijkertijd, in naam van de functie als hoofdstad, financiële eisen stellen die buiten het kader vallen dat algemeen geldt voor de drie gewesten. Daarbij veronderstellen ze dat het beheer van dat bijkomende geld de exclusieve bevoegdheid van de Brusselaars moet zijn. Dat is met twee maten meten. Ik ben voorstander van een Gewest dat beschikt over de middelen om te functioneren, maar er moet een dialoog komen over de dossiers in verband met de rol als hoofdstad – en daardoor kunnen die dossiers niet uitsluitend van de Brusselaars afhangen. Het samenwerkingsakkoord Beliris is een voorbeeld van de manier waarop dat in zijn werk kan gaan.

P M – In tegenstelling tot wat je denkt, ben ik het daarmee niet helemaal oneens. Het probleem ligt bij de financiering van Brussel die niet volstaat om zijn normale werking te garanderen. Als het Gewest genoeg basismiddelen had, zou ik niet verontwaardigd zijn om met een ander bevoegdheidsniveau te moeten praten over prestigieuze investeringen, verbonden aan het statuut als hoofdstad, zoals een voetbalstadion of een groot monument. Maar als de Vlaamse regering medezeggenschap wil over Brussel of over Beliris, houdt mijn tegenkanting verband met de overtuiging dat ze zich dan rechtstreeks mengt in het normale beleid van het Gewest.

Hoe ziet u de relatie tussen Brussel en de Rand?

J-L D – Vanuit Vlaams standpunt oefent Brussel op de Rand een negatieve druk uit op cultureel en linguïstisch vlak die sterk wordt gevoeld. Vlaams-Brabant is economisch rijk omdat het naast Brussel ligt. Zich daartegen verzetten is zinloos. De samenwerkingen, bijvoorbeeld voor de werkgelegenheid, vind ik erg positief. Maar als we dat allemaal moeten institutionaliseren, dan stuiten we weer op alle Belgische communautaire problemen. Ik pleit bijgevolg voor meer pragmatische oplossingen.

P M – Ook ik ben voorstander van veel pragmatisme. Pas wanneer bepaalde dossiers even tot rust komen, kan deze samenwerking een institutionele vorm aannemen. Als men het nu heeft over de stadsgemeenschap, krijgt men onmiddellijk als antwoord *taalgebruik, pariteit, faciliteitengemeenten* enzovoort.

Wat is vandaag de dag de belangrijkste uitdaging voor Brussel?

J-L D – We moeten een formule vinden om het aspect van Europese hoofdstad te ontwikkelen als een troef voor iedereen. Bovendien lijkt het erg moeilijk voor het Gewest en de negentien *satrapieën* om een debat over hun interne organisatie te voeren. En als men zich daarover van buiten uit wil buigen, stellen de Brusselaars als in een erfelijke reflex dat men aan hun autonomie raakt. Maar zo'n reorganisatie is onvermijdelijk.

P M – In tegenstelling tot wat de Vlamingen denken, gaan we langzaamaan vooruit. Dat is het geval met de gebieden van gewestelijk belang (GGB), de grote onbebouwde terreinen die opnieuw moeten worden geïurbaniseerd. Aanvankelijk was ik er als burgemeester tegen dat het Gewest het Weststation als GGB zou beheren in plaats van Molenbeek. Daarna ben ik van mening veranderd: zulke grote strategische dossiers moeten de gemeentelijke bevoegdheden overstijgen. Men moet geleidelijk onderhandelen, de *satrapen* zijn wat ze zijn.

Op gewestelijk niveau blijft er een probleem: de blokkade die sommigen binnen de Brusselse regering uitoefenen. Dat is gedeeltelijk te wijten aan de evolutie bij de verkiezingen aan Vlaamse zijde, waar de opgang van extremisten ertoe heeft geleid dat alle democratische Vlaamse partijen in de meerderheid zetelen. Bijgevolg kan een partij ermee dreigen om het geheel te blokkeren, soms voor een gril die niets communautairs heeft! Dat is het zwakke punt van het systeem. Aangezien ze in de gemeenten maar weinig invloed hebben en de mogelijkheid in handen hebben om in het Gewest alles te blokkeren, willen sommige Vlamingen dat Gewest meer bevoegdheid geven.

Een ander punt is volgens mij dat de Brusselse gemeenten hertekend moeten worden. Ik zou het niet in een programma durven vast te leggen, maar een dozijn gemeenten in plaats van negentien zou redelijker zijn. Ze mogen ook niet té groot zijn om hun voordeel – de nabijheid bij de burger – niet te verliezen. Dat voordeel voorkomt dat we vervallen in de sfeer van de Franse buitenwijken.

J-L D – Opgelet, in Antwerpen is alles gefuseerd en vervolgens moesten ze districten oprichten, die niet werken. Ik begrijp dat je een Vlaams idee vermoedt achter de wens om bepaalde bevoegdheden te reorganiseren, maar het lijkt me intelligenter om het debat over de gemeentegrenzen te vermijden, want we weten hoe dat afloopt.

P M – Er zijn gevallen waar vereenvoudigingen welkom zouden zijn. Een voorbeeld: de situatie van de Ninoofsesteenweg, waarvan het eerste deel op het grondgebied van Molenbeek ligt, het tweede op dat van Anderlecht en het derde weer op dat van Molenbeek. Dat is niet erg rationeel. Maar niemand durft dat aan te kaarten. Overigens ben ik er niet tegen gekant om over bepaalde materies opnieuw te onderhandelen, maar dan wel in beide richtingen. Een voorbeeld: het Gewest krijgt meer bevoegdheden voor mobiliteit, maar wegen vallen uitsluitend onder de bevoegdheid van de gemeenten. De grootste uitdaging lijkt me te waarborgen dat Brussel in de toekomstige onderhandelingen volledige erkenning krijgt. En als we in sociale aangelegenheden vooruitgang boeken, zou het ondenkbaar zijn om tot een subnationaliteit voor dit Gewest te komen. Vandaar mijn vraag: de eventuele overdrachten van bevoegdheden naar het niveau van de deelstaten moeten naar de gewesten gaan, en niet naar de gemeenschappen. Zelfs als dat enkele vastgeroeste ideeën aan het wankelen brengt.

J-L D – Hoe meer de Vlaamse zijde de nadruk legt op de financiële verantwoordelijkheid, hoe meer ze een communautaire aanpak moet laten varen. Dat is de evidentie zelf. Maar de Vlamingen zien dat onvermijdelijke gevolg niet. Dat ontgaat hen omdat ze zich baseren op de resoluties die in het Vlaams Parlement werden goedgekeurd. Dat zijn echter typisch resoluties die tussen Vlamingen onderling werden opgesteld, zonder met de Franstaligen te moeten onderhandelen. Het zijn ook teksten die technisch niet werden uitgewerkt. ■

*Gesprek met Jean-Luc Dehaene en Philippe Moureaux,
neergeschreven door Pierre Dejemepe en Stéphanie Meyer*

focus

OVER DE FINANCIERING VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

De begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt momenteel voor de helft gefinancierd met federale toelagen en voor de helft met belastinginkomsten. Die situatie is het resultaat van een constante evolutie naar een grotere fiscale autonomie. Maar fiscale autonomie is voor het Brussels Gewest een mes dat aan twee kanten snijdt.

In principe kunnen de belastinginkomsten sneller stijgen dan de federale toelagen waarvoor ze in de plaats komen. Bij elke nieuwe regionalisering van de belastingen wordt de partijen steeds een budgettaire neutraliteit gewaarborgd, maar de Brusselse financiële middelen zouden er op langere termijn op vooruit moeten gaan. We mogen niet vergeten dat belastinginkomsten minder zeker zijn dan een toelage waarvan de indexatie bij wet is bepaald. Belastingen worden immers berekend op de belastbare grondslag, die in het geval van Brussel hoofdzakelijk gekoppeld is aan de vastgoedsector, die niet zo'n stabiele stijging kent.

Een ander voordeel van een grotere fiscale autonomie is dat de fiscale middelen meer gebruikt kunnen worden om de politieke doelstellingen van de regering te bereiken. Zo werd de belasting onlangs aangepast om de huisvesting voor de Brusselaars toegankelijker te maken. Het tekort aan woningen is een specifiek probleem voor de hoofdstad die een gewestelijke oplossing vereist.

Fiscale autonomie kan ook pijnlijke gevolgen hebben als de gewesten een fiscale concurrentiestrijd aangaan om belastingplichtigen en economische activiteit. Het grootste slachtoffer van zo'n concurrentie zou het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn. Enerzijds omdat een groter deel van zijn begroting gefinancierd wordt door de belastingen dan in Vlaanderen of in Wallonië. Anderzijds omdat het Hoofdstedelijk Gewest meer kosten heeft (onderhoud van het wegennet, openbaar vervoer, stadsreiniging, veiligheid...), terwijl het tegelijk heel wat belastinginkomsten misloopt (officiële gebouwen en internationale ambtenaren die vrijgesteld zijn van belastingen) die niet genoeg worden gecompenseerd. Om hun begroting in evenwicht te houden zijn het Brussels Gewest en de Brusselse gemeenten dan ook genoodzaakt hogere belastingen op te leggen aan de relatief minder welgestelde bevolking en aan de economische activiteit die op ieder ogenblik kan uitwijken. Het Brussels Gewest staat dus niet op gelijke voet met Vlaanderen en Wallonië om op fiscaal vlak te kunnen concurreren.

Om ten volle de voordelen van fiscale autonomie te kunnen genieten, zou het Brussels Hoofdstedelijk Gewest correct geherfinancierd moeten worden om zijn financiële handicap te compenseren. De financieringsbedragen en -oplossingen zijn bekend, maar een snelle oplossing van dat probleem hoeven we voorlopig niet te verwachten. Het niet erkennen van de financiële behoeften van het Gewest, de argwaan ten aanzien van een wanbeheer eigen aan de hoofdstad, en de financiële moeilijkheden waarmee de federale overheid kampt, staan dat in de weg.

In afwachting beschikt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet over genoeg middelen om te investeren en om zijn grondgebied optimaal te beheren. Dat is niet alleen ten nadele van de Brusselaars, maar ook van de andere Gewesten en de federale overheid. Die hebben nochtans alle belang bij een bloeiende hoofdstad, waar immers een aanzienlijk deel van hun belastinginkomsten vandaan komt (belastingen van ondernemingen, btw, belastingen van natuurlijke personen die werken in Brussel enzovoort). ■

Magali Verdonck

04

BRUSSEL STADSGEWEST EN DE MULTICULTURELE SAMENLEVING

RIK PINXTEN

Professor, Universiteit van Gent (U Gent)

focus

SUBJECTIEF PARCOURS VAN TWINTIG JAAR INTEGRATIEBELEID

ÉLIANE DEPROOST

*Secretaris-generaal van het Centre d'Action Laïque (CAL),
oud-adjunct-directrice van het Centrum voor Gelijkheid van
Kansen en voor Racismebestrijding*

RELLEN OVER DE COMMUNAUTAIRE KLOOF HEEN

OLIVIER LODZIA BRODZKI

Preventieambtenaar gemeente Anderlecht

NAOORLOGS ERFGOED ALS RAAKVLAK TUSSEN CULTUREN

YVES SCHOONJANS – SVEN STERKEN

*Dr. ingénieur-architect, docent en onderzoeker in het domein
Architectuurgeschiedenis en – theorie geaffilieerd aan de Hogeschool voor
Wetenschap en Kunst, departement Architectuur, Sint-Lucas*

Brussel Stadsgewest en de Multiculturele Samenleving

RIK PINXTEN

DE WERELD VERSTEDELIJKT

In de literatuur over de verstedelijking in de wereld worden sinds kort regelmatig stellingen geformuleerd die wijzen op een verandering op mondiaal niveau. Zo was er de officiële mededeling van de Unesco (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) dat meer dan de helft van de wereldbevolking in stedelijke gebieden leeft. Concreter stelde Castells (2002) dat rond 2015 meer dan 60 procent van de wereldbevolking stadsbewoner zal zijn, en dat die trend van verstedelijking zich nog zal doorzetten. Dat impliceert dat de meerderheid van de wereldbevolking voor het eerst in de geschiedenis in de urbane wereld leeft, en dat andere overlevingsvormen minderheden worden: nomaden bestaan nog amper, net als jagers en plukkers, terwijl dus ook landbouwsystemen in bevolkingstermen minoritair worden. Om een duidelijk beeld te krijgen van de concrete vormgeving van steden moeten we natuurlijk meer denken aan chaotische megasteden die zich in de rest van de wereld ontwikkelen (met New York als enige noordelijke stad met ongeveer 20 miljoen inwoners) dan aan onze historische steden met alle infrastructuur. Daarbij denkt men aan alle mogelijke economische, sociale en zelfs hygiënische risico's: Davis (2007) wijst op de immense sociale tegenstellingen en de grote hongerdreigingen in de nieuwe miljoenensteden in de zuidelijke landen.

In onze streken zien we tegelijk een evolutie naar interstedelijke regio's, met de *eerste Euregio Rijnse-Kortrijk* in de Belgische context. Bovendien moet ik ook wijzen op de objectieve en de culturele synergie tussen Antwerpen en Rotterdam (als een economische as van wereldformaat), en de stadsregio Maastricht-Genk-Keulen.

Het lijkt me belangrijk om dat algemene kader te schetsen, omdat Brussel eerst en vooral als enige grootstad in België met internationale taken niet als een apart, laat staan een vreemd fenomeen gezien zou worden in de wereld van vandaag. Bovendien kan Brussel zo ook begrepen worden als een kern in een nationaal en internationaal netwerk. In de uitzonderlijke positie van Brussel als hoofdstad van België, van Europa en van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (Nato) zien we een cohorte van meer dan honderdduizend hoogbetaalde buitenlanders als ambtenaren van diverse internationale organisaties, of als werknemers van industriële groepen uit de hele wereld en ook nog van de mondiale media deel uitmaken van de bevolking van het Brussels Gewest. Engels is hun professionele voertaal, en niet Nederlands of Frans, en hun eisen voor een kwalitatief hoogwaardig leven (in termen van woning, scholing, horeca en culturele faciliteiten) liggen zeer hoog. Die grote groep is divers samengesteld en leden ervan verblijven typisch enkele jaren in het Brusselse om vervolgens naar een ander deel van de wereld te transfereren. Hun aanwezigheid genereert economische welvaart in bepaalde segmenten, maar politieke onrust in andere (de *Eurocraten* bijvoorbeeld, met het effect van gentrificatie op de woonmarkt). Behalve die groep telt het internationale Brussels Gewest (voor bepaalde aspecten vergelijkbaar met Washington DC) een grote instroom van een onderlaag: migranten, vluchtelingen en illegale werknemers (in *sweatshops*) vormen een grote minderheid –die soms ook een meerderheid wordt. Ten slotte blijft een verarmd zogenaamd autochtoon deel van de oorspronkelijke bevolking achter in Brussel zelf en enkele deelgemeenten, terwijl hun welstellende *culturele deelgenoten* naar de rijkere rand verhuisden. Dat laatste is in alle steden gebeurd tijdens de voorbije twee generaties (Janssens, 2007) maar is politiek niet altijd verstandig aangepakt met dezelfde visie.

MULTICULTURALITEIT

In het licht van de demografische, economische en politieke veranderingen van de voorbije decennia, zoals geschetst in vorige paragrafen, kan een snelle feitelijke multiculturalisering van grote delen van het Brussels Gewest vastgesteld worden. Bovendien kan besloten worden dat die feitelijke multiculturaliteit in de voorzienbare toekomst niet zal verminderen: met *feitelijke multiculturaliteit* bedoel ik dat de bevolking in een gemeente of stad in de praktijk uit verschillende culturele, linguïstische en/of religieuze achtergronden komt. Een politiek die die reële tendens wil terugdraaien, zou ingaan tegen de mondiale verstedelijkingstendens, waarvan dus ook Brussel een voorbeeld is, en van het hele gewest een historisch reservaat maken. De economische en politieke belangen die aan de huidige ontwikkeling verbonden zijn, lijken immers zo groot dat die aanpak als een suïcidale politiek zou overkomen en dus onwaarschijnlijk is. Wanneer dat retropad niet gekozen wordt, ligt de vraag op tafel hoe dan wel met een noodzakelijk of meer en meer intrinsiek multicultureel Brussels Gewest omgegaan kan worden.

Een eerste onontkoombare vaststelling is dan dat de blindheid voor de multiculturele verstedelijkte situatie van dit gewest in de fel opblazende zogenaamde communautaire tegenstellingen in België problematisch genoemd moet worden. Het gaat al lang niet meer over Nederlands- tegen Franstalig of omgekeerd. Maar de multiculturele en verstedelijkte feitelijke van de enige grootstad in dit land moet dringend in de discussie opgenomen worden, zoniet zal elk vergelijk onrealistisch blijven.

Een voorstel vanuit de urbane antropologie kan hier zinvol naar voren worden gebracht: na talloze mislukkingen van assimilatie (onder de noemer *melting pot*-ideologie) en een periode van strijd tussen zogenaamde mono- en multiculturalisten wordt in New York geëxperimenteerd met een dubbel procédé: een basisafsprakensysteem moet worden gerespecteerd over alle culturele en linguïstische grenzen heen, en tegelijk moeten verschillen erkend en duidelijk getoond worden. Het eerste luik is op weliswaar autoritaire manier door de vroegere burgemeester Giuliani opgelegd in een zeer extensieve vormingscampagne voor de hele stadsbevolking (met coaching, verplichte burgertraining voor allen door psychotherapeuten en dergelijke), en het tweede luik werd uitvoerig bestudeerd op sub-regionaal niveau door Sanjek (2003). Hij constateert dat het verlaten van elke

vorm van assimilatie (aan *de* autochtoon gelijk maken) of integratie (partieel aan *de* autochtoon gelijk maken) leidt tot een radicaal en expliciet erkennen van de verschillen: *from color blind to colorful*.

In Brussel lijkt de situatie me op dat punt verwarrend: aan de ene kant zie ik duidelijke pogingen van alle overheden om een samenleving met verschillen te bevorderen (vooral in de culturele sector: Zinnekeparade, Festival de Lumière), maar aan de andere kant zie ik toenemende eilandvorming op etnische gronden. Dat laatste wordt geïllustreerd door de concentratie van Europese (en andere internationale) elites in de Europawijk, en concentratie van autochtone en vooral ook niet-Europese kansarmen in 97 buurten, die 201.000 inwoners tellen waarvan 180.000 van vreemde origine¹.

De stadscontext vereist dat men, binnen de grenzen van de basisafspraken, het verschil respecteert en laat bestaan. Verondersteld is dan bijvoorbeeld dat de burger de stad leert ervaren en respecteren als gebruiksruimte voor zichzelf en voor elke huidige of toekomstige gebruiker of passant. Dat breekt totaal met het oude territoriumdenken (“dit is mijn grond want ik was hier eerst”, of “ik ben het rijkst” of “ik heb de macht, het juiste geloof, de juiste kleur, de juiste taal”) en voedt de burger op in gemeenschapszin voor het gebruik van de stadsinfrastructuur als gedeelde ruimte. Burgerlijke opvoeding brengt dan categorieën aan van duurzaam en niet-gewelddadig gebruik van de gemeenschappelijke ruimte en faciliteiten. Die opvoeding is in de stadscontext noodzakelijk intercultureel. Het is ongetwijfeld zo dat verscheidene Brusselse initiatieven (van Zinnekeparade tot wijkwerkingen) hard werken om zoveel mogelijk en zo divers mogelijke burgers op te nemen. Die lijn moet mijns inziens krachtig voortgezet worden om een nog leefbaarder Brussel te garanderen.

RELIGIEUZE DIVERSITEIT

Een belangrijk pijnpunt in de huidige ontwikkelingen zit hem in de groeiende religieuze diversiteit. Een groot deel van het probleem ligt in het eigen verleden van de antagonististen, denk ik. In de praktijk staan de drie godsdiensten van de Middellandse Zee tegenover elkaar, en misschien alle drie samen tegenover de vrijdenkers. De andere religies, waarvan er tientallen aanwezig zijn in onze steden, doen niet op dezelfde manier ter zake, of vormen geen basis van wrevel of twist. In de Europese geschiedenis zien we een strijd tussen Jodendom,

Christendom en Islam (en uiteraard ook tussen strekkingen van Christendom onderling) *opgelost* in een model van *passieve tolerantie*: we laten de ander bestaan, gedogen hem en verwachten wederzijds hetzelfde. Het voorstel van scheiding van kerk en staat (of godsdienst en politiek) dat de seculiere maatschappij sinds twee eeuwen uitdraagt, is nergens volledig gerealiseerd, maar de algemene afspraak blijft gelden. Maar, in de reacties in Europa sinds de Irak-oorlogen is met de val van de Berlijnse Muur (1989) en de implosie van de Sovjet-Unie (1990) *de Islam* als bedreiging en vaak als *nieuwe vijand* opgevoerd. Na de aanslagen van 11 september 2001 (9/11) werd het zelfs moeilijk om nog een genuanceerd en kritisch oordeel over de rol van Islam, moslimcultuur, moderniteit en dergelijke te formuleren. (Dat is meteen de reden waarom ik recent opriep om beducht te zijn voor een simplistisch confrontatiedenken, omdat dat mensen ongegrond verdeelt of tegen elkaar opzet en zeker niet bijdraagt tot een harmonieuze samenleving (2008)).

Van de weeromstuit worden ook sommige religieus geïnspireerde reacties duidelijker voelbaar en meer verslagen in de pers: het politiek geworden *symbol-dossier* rond het verbod op het dragen van een hoofddoek voor moslimvrouwen in openbare functies (en soms ook in scholen) is daarvan een recent voorbeeld. De bekendmaking van een vrouwelijke martelares van Belgische afkomst die als *bomvrouw* in Irak sneuvelde, betekent een triest culminatiepunt. Noch islamitische autoriteiten, noch Belgische instanties hebben dat van duiding voorzien, zodat de stigmatisering van de lokale moslimgemeenschappen in de nationale en internationale context van de laatste jaren kan doorgaan.

Het blijft zeker noodzakelijk om de muren tussen allochtone en autochtone Belgen, en in het bijzonder Brusselaars (gezien de substantiële aanwezigheid van migranten in diverse Brusselse gemeenten) te slopen om vervreemding en haat groeikansen te ontnemen. Verscheidene projecten gaan echter uit van een geforceerde en soms opgelegde consensus, waardoor gentrificatie bevorderd wordt ten voordele van een burgerlijk, welstellend en consumerend segment van de bevolking. Dat jaagt de allochtone armere groepen *de facto* uit de wijk. De inrichting van stadsdelen zoals de Nieuwe Graanmarkt in Brussel als vrij uniforme en rijke consumptiebuurt vormt daarvan een voorbeeld². Tegelijk kan met de regelmaat van de klok in de pers van zogenaamde *bekende Vlamingen* vernomen worden dat ze 's avonds de overwegend allochtoon gekleurde wijken vermijden, net als reizen in de metro, en vragen dat camera's de veiligheid op openbare plaatsen

garanderen. Beide bewegingen, niet actief genoeg tegengewerkt door beleidsinitiatieven, lijken me het gevaar van een sluipende segregatie in te houden. Openbare gemeenschappelijke acties kunnen dan een verschil maken.

Er is dus een taai en vermoedelijk langzaam kwijnend probleem van burgerschap in de Europese, de Belgische en de Brusselse maatschappij te merken. Het lijkt duidelijk dat de verschillen in opvattingen van soevereiniteit van de burger (typisch voor de burgerlijke staten in het Westen van de voorbije twee eeuwen) niet volledig gedeeld worden door moslimmigranten. Daaraan dient dus de Brusselse Gewestregering zonder twijfel nog vele jaren te blijven werken, zoals dat gebeurde in de voorbije jaren. Ook de opvoeding van migranten tot medeburger en hun aanvaarding op de arbeidsmarkt en in het maatschappelijk bestel in het algemeen blijven problematisch. Het is gepast hier te verwijzen naar de Amerikaanse en de Canadese aanpak, waar zo'n stigmatisering niet begrepen wordt, omdat de basismentaliteit daar het land als een immigratieland beschouwt (met nuances, maar toch: Scheffer, 2007). In mijn opvatting is een algemene politieke opvoeding tot burgerschap, verstrekt aan iedereen die op het grondgebied langdurig verblijft, een vereiste. Met een slogan kan je zeggen: inburgeringscursussen voor iedereen. Brussel heeft nog de bijkomende moeilijkheid dat het tegelijk moet oproeien tegen een conservatief Vlaanderen én ook een unieke internationale positie heeft.

Een eerste belangrijke aanbeveling die ik uit mijn kennis van dit domein meen te moeten halen, is dat alle burgers door alle beleidsorganen als individuele burgers moeten worden behandeld en aangesproken. Dat wil zeggen: het categoriale beleid (namelijk het aanspreken van allochtone groepen als allochtoon) is op zich geen goed uitgangspunt, want het lijkt de uitsluiting en de niet-communicatie meer te bevestigen dan te bestrijden. Burgers die hier leven, zijn in de woorden van Margalit³ gelijkberechtigtd als individuele burgers en dienen ook zo behandeld te worden, en niet als leden van een particuliere origine. De praktijk toont dat dat nagenoeg altijd geleid heeft tot minorisering, dat wil zeggen tot Turkse, Marokkaanse en andere migranten *van de derde of vierde generatie*, die ondertussen al twee generaties de nationale identiteit van Belg hebben. Categoriale beleidsinitiatieven kunnen enkel beperkt in de tijd en voor particuliere en manifeste vormen van ongelijke kansen zinvol zijn, maar de continuering en *professionalisering* die zich in het veld voordoen, voorkomen vaak de groei naar gelijke kansen.

De afspraken met de erkende godsdiensten, in het bijzonder met de Islam, moeten explicieter en correcter in een protocol terug te vinden zijn. De burgerlijke staat en zijn deelorganen (zoals het Brussels Gewest) moeten expliciet erkend worden door de erediensten als het enige wettelijke gezag over alle zaken die onder de wetgeving vallen. Geen enkel geestelijk gezag kan in onze streken dat burgerlijke gezag ontkennen of eraan voorbijgaan. Wanneer dus rond begraafplaatsen, rond familierecht, rond euthanasie en andere religieus heikele punten burgerlijke verordeningen bestaan, dan gelden die onverkort voor iedere onderdaan, wat ook zijn geloof mag zijn. In de voorbije jaren is dat punt niet expliciet genoeg geformuleerd en zeker niet genoeg via opvoeding doorgegeven, zodat bizarre overtuigingen de ronde beginnen te doen. Een vertegenwoordiger van de Arabische Europese Liga (AEL) verklaart in het weekblad Knack dat voor hem de shari'a boven de Belgische Grondwet gaat, en een imam uit het Brusselse Gewest riep zelfs op om zonen (en soms dochters) naar het front te sturen in Irak, een juriste beroept zich op de Mensenrechten om een segregationistische maatregel zoals *afgescheiden eigen islamitische begraafplaatsen* te eisen, en de eerwraak wordt verantwoord door de verwijzing naar traditie, en ten slotte wordt vrouwelijke genitale mutilatie in de Belgische steden hier en daar progressief toegepast tegen alle grondwettelijk respect voor persoonlijke integriteit in. De afspraken rond die kwesties zijn mijns inziens onduidelijk of in elk geval onvoldoende systematisch en expliciet geweest, zodat in de geesten van sommigen een grijze zone ontstond tussen burgerlijke staat en traditie.

Tegelijk moet vanuit elk bestuursniveau ook in de toekomst verder aanhoudend en afdoend werk worden gemaakt van degelijk en goed opgevolgd onderwijs voor kansarme groepen. Dat moet de duale ontwikkeling waarop opeenvolgende PISA-onderzoeken wijzen, remediëren: een zeer hoge prestatie van een topgroep en systematische achterstand van een lagere groep, waaronder vele migranten. In het Brussels Gewest kan mogelijks best een grondig overlegde en streng geïmplementeerde gezamenlijke aanpak, over de taalgrenzen heen, soelaas brengen en de groeiende concurrentie tussen Vlaams en Franstalig onderwijs stoppen. Aansluitend zal een zeer strenge aanpak van racisme op de arbeidsmarkt nodig zijn om de zeer trage instroom van migranten in de arbeidsmarkt om te keren.

INTERCULTURALITEIT

In de plaats van de klassieke tegenstelling tussen assimilatie en multiculturalisme, die beide redeneerden vanuit gemeenschappen en zo vanuit kwaliteiten of gebreken van culturele groepen en niet van individuen, is een interculturele aanpak gewenst. De oude posities gingen uit van een cultureel essentialisme: het assimilatiemodel stelde dat er zoiets bestond als een eigen autochtone cultuur (de Vlaamse cultuur, de Franse cultuur, de Turkse cultuur enzovoort) en dat elke vreemdeling daarin *heropgevoed* moest worden. Zo bepleit Schlesinger⁴ Amerikanisering als de enige weg om in de VS als volwaardig burger te kunnen leven. De assimilatie wordt verantwoord vanuit een historisch recht, vaak gesteund door een gevoel van religieuze en/of culturele superioriteit van de eigen groep. De multiculturalist in engere zin ziet het probleem met een dergelijk essentialisme van een meerderheidsgroep, maar bepleit toch eenzelfde essentialisme voor de minderheidsgroepen: de culturele of religieuze tradities van de minderheden worden als onaantastbaar gezien. Beide vormen zijn voorbeelden van exclusief denken (vanuit één groep, met uitsluiting van anderen en vooral met blindheid voor de eenheid van de menselijke soort), en gaan wetenschappelijk volkomen onderuit. Er zijn namelijk geen geïsoleerde, op zichzelf bestaande culturen bekend in de geschiedenis, en de pogingen om mensengroepen zo te beschrijven gingen uit van het politieke streven om groepen en populaties te onderwerpen en langdurig in een ondergeschikte positie te houden. Dat kan gezegd worden van alle vormen van kolonialisme die ons bekend zijn, van de christelijke westerse kolonisering, over de Inca- en de Japanse koloniale ondernemingen, tot de hedendaagse onderdrukkingen van inheemse groepen door alle grote staten (Fabian, 1984). De emancipatiebewegingen van feminisme en post-kolonialisme stellen precies dat aan de kaak (Said, 1978).

Ook sociologisch of demografisch wordt het essentialisme meer en meer wereldvreemd en politiek onhoudbaar. Met de verstedelijking groeit het aantal cultureel en religieus gemengde relaties, en met de globalisering worden de wederzijdse beïnvloedingen zo overdonderend dat vermenging stilaan de norm wordt.

Ten slotte is de genetische kennis zodanig gevorderd dat elke biologische grond voor rastheorieën definitief ontkracht is (Relethford, 2005).

In de voorbije paar eeuwen zijn de volgelingen van de godsdiensten van de Middellandse Zee echter opgevoed om conflicten op te lossen volgens vaste strategieën, waarbij de eigenheid en het grote gelijk van de eigen groep over de generaties heen werden doorgegeven: het Godsoordeel liet toe *kaf van koren* te scheiden en de blasfemie- en ketterijvisies bleven eeuwenlang onaangevochten. Met de voorbije twee eeuwen van natiestaatvorming en patriottisme zijn die conflict-oplossingsstrategieën overgezet in nationale procedures. Met de snelle en mondiale verstedelijking en de ermee samengaande globalisering van kennis, cultuur en producten worden die strategieën plots inadequaat. De vrees en de groei van racisme verklaar ik, op het niveau van de mentaliteit, vanuit dit fenomeen: conflicten bij het samenleven (die er altijd zijn, uiteraard) kunnen niet meer afdoend behandeld worden met de oude aanpak, en dat veroorzaakt angst en verstarring bij de meesten.

De vraag moet worden gesteld welke vaardigheden en strategieën dan wel gevonden kunnen worden en vervolgens aangeleerd en gebruikt door een cultureel en religieus gemengde bevolking zoals die in een stadsgewest voorkomt. Het past ongetwijfeld om met de nodige voorzichtigheid aanbevelingen te doen, omdat onze kennis voor wat een oprecht nieuwe levenscontext is, beperkt is. Toch lijkt het verdedigbaar om de oude procedures, zowel het nu verlaten *melting pot*-idee als de multiculturalisme-aanpak, af te schrijven en te kiezen voor een actief pluralisme dat interculturele vaardigheden aanbiedt in de opvoeding. De samenvatting van een reeks studies rond het Brussels Gewest door Nagels, Rea en anderen in *Le Monde Diplomatique* (Bailly et al., augustus 2008) spreekt boekdelen: jongere allochtonen zijn *opgesloten* in hun wijk. De betere wijken worden vooral gebruikt door de jongeren van Belgische afkomst, en zijn onbekend en dus *vreemd* terrein voor de migrantenkinderen. De stadskaarten die trajecten en plaatsbekendheid weergeven, tonen bijzonder helder hoe feitelijk een segregatie of gettovorming zich ontplooiën. Dat gedrag en die vormen van uitsluiting roepen om een remedie, zoniet zullen occasionele agressieve confrontaties tussen groepen toenemen.

Actief pluralisme (zoals het ook door de Associatie Universiteit Antwerpen gedragen wordt, en dus door de tweede stad van België expliciet geadopteerd is) beweert dat een beleid dat jongeren naast elkaar opvoedt, voor de gemengde maatschappij fout zit. Concreet vormt de categoriale aanpak in zijn geprofessionaliseerde vorm daarvan een voorbeeld: gespecialiseerde sociale werkers houden zich bezig met gehandicapten, en andere dan weer met migrantenjongeren, en

weer andere met ouderlingen enzovoort. Tegelijk biedt het Belgische onderwijs een keuze voor een religie of levensbeschouwing op school, waarbij leerlingen de hele schoolperiode twee uur per week apart religieuze of levensbeschouwelijke vorming krijgen in *gelijkezinde* groepen. Tijdens de uren worden zo naast elkaar, en zonder beïnvloeding van elkaar, lessen in religie of zedenleer verstrekt. Dat is een product van de schoolvrede, die afgesproken werd na de levensbeschouwelijke conflicten van de jaren vijftig van de vorige eeuw. Ideologisch staat dat bekend als *passief pluralisme*: elke levensbeschouwing en religie geeft eigen vorming per cohorte van leerlingen met die levensbeschouwingen, en men gedooft dat zo verschillende opvattingssystemen naast elkaar leerlingen vormen in de gemeenschapsscholen. In het overwegend katholieke vrije onderwijsnet worden leerlingen exclusief in de katholieke godsdienst opgeleid, en ook dat is deel van de politieke afspraak. In een maatschappij die verregaand en intrinsiek gemengd wordt – en dat is sterk zo in de stadscontexten zoals die van het Brussels Gewest waar in sommige gemeenten de anderstaligen en andersculturelen een meerderheid vormen – wordt die afspraak meer en meer in vraag gesteld: kan men burgers vormen in afzondering en onwetendheid van elkaar en dan verwachten dat ze in het volwassen leven soepel en duurzaam met elkaar kunnen samenleven? De keuze van actief pluralisme stelt dat men best vanaf de school over elkaar zou leren om zo met elkaar te kunnen omgaan. Discussie, ontmoeting en interactie zijn wezenlijk socialiserend voor de toekomstige burgers. In mijn opvatting betekent dat in de concrete vormgeving dat jongeren over elkaars cultuur en religie leren, en in tweede instantie dat ze er ook leren mee omgaan op een manier die een duurzaam en overwegend vreedzaam samenleven mogelijk maakt. Dat is een ideologische keuze, maar een economische grond: voortdurend conflict maakt een maatschappij niet alleen gevaarlijk en wankel, maar economisch ook zeer onwaarschijnlijk. De sfeer van onveiligheid, vrees en angst leidt immers tot immense verdedigingsprocedures, maar die komen de open economie die we geworden zijn sinds Wereldoorlog II, niet ten goede. Een optie die dan overblijft, is om verschillen te leren aanvaarden, terwijl men tegelijkertijd sterk benadrukt (in opvoeding en publiek gedrag) dat de gemeenschappelijke ruimte van de stad door iedereen gebruikt wordt en dus ook gerespecteerd wordt. Voor een overheid is dan een Zinnekeparade belangrijk, net als de vele wijk- en stadsinitiatieven waar burgers in een of andere taal leren samenleven. Maar een uniforme regelgeving over talrijke principiële dossiers (zoals territorium, taal of

autochtonie) is heel waarschijnlijk meer hinderlijk dan bevorderlijk voor het duurzaam en vreedzaam gezamenlijk gebruik van de publieke gedeelde ruimte die de stad is.

Wanneer men die lijn van benadering zou kiezen, dan is een concrete sociale politiek aangewezen. In Gent heeft men zo'n zes jaar geleden de aanzet gegeven voor een veralgemeend nieuw sociaal beleid. Daarbij werden de sociale werkers en andere specialisten rond cultuur en sociale achterstand, samen met de vrijwilligers, de straat op gestuurd, zodat ze niet langer als *experts* in hun bureaus bleven. Ze werden facilitator en luisteraar voor burgerinitiatieven in plaats van kennisexperts over samenleving. Ze werden bemiddelaars tussen overheden en burgers, in plaats van specialisten over de goede of juiste samenleving, laat staan over specifieke categorieën van burgers. Dat initiatief vergde de omscholing van personeel en van vrijwilligers voor samenlevingsopbouw, maar het nettoresultaat is dat de stad een aangename en zeer leefbare stad is geworden, waar nu ook de armoedeproblematiek op een rustige en gedragen manier zal kunnen worden aangepakt. Brussel is Gent niet, maar de algemene context lijkt me gelijkaardig genoeg om een dergelijke globale omscholing te kunnen inzetten en voordeel te halen uit de experimenten die in die richting gaan.

BESLUIT

Het stedelijke en het globaliseringsfenomeen moeten ernstig genomen worden om te begrijpen wat zich in het Brussels Gewest afspeelt. In de mondiale context hebben we in de sociale wetenschappen geleerd dat eenvoudige en vooral monomane oplossingen (met klemtoon op enkel cultuur, religie, gender of wat dan ook) niet werken. Bovendien en vooral hebben we geleerd dat op het niveau van de burger het leren leven met verschil een breuk in de mentaliteit betekent met de vele eeuwen die voorafgingen. Ik pleit ervoor die mentaliteitsbreuk ernstig te nemen en beleidsgroepen en burgers te vormen in interculturele vaardigheden. ■

nota's

- ¹ De auteur dankt A. Storme voor zijn nuttige opmerkingen en informatie.
- ² *Ibidem*.
- ³ Israëlische schrijver van diverse werken over politieke filosofie, sociale filosofie en taal filosofie.
- ⁴ Amerikaanse historicus en maatschappijcriticus.

Bibliografie

BAILLY, O.; GUYOT, M.; MIHALY, A.; OUAMARA, A., "Avec les jeunes de Bruxelles enfermés dans leurs quartiers" in *Le Monde Diplomatique*, augustus 2008, p. 4-5.

CASTELLS, M., *Conversations with Manuel Castells*, Oxford, 2002.

DAVIS, M., *Planet of Slums*, Verso, London, 2007.

FABIAN, J. (2004), *Time and the Other*, Columbia University Press, New York, 2004.

JANSSENS, P.: "How a Dream Was Shattered" in *Racism in Metropolitan Areas*, Pinxten & Preckler, 2007, p. 3-6.

PINXTEN, R., "Islam, integratie en kosmopolitisme. Op zoek naar humanistische ijkpunten in een mondiaal spanningsveld" in *De Islam in Europa: dialoog of clash?*, Van Halewijck, Leuven, 2008, p. 143-160.

PINXTEN, R. & E. Preckler, *Racism in Metropolitan Areas*, Oxford, Berghahn Publisher, 2007.

RELETHFORD, J. H., *The Human Species*, Boston McGrawHill, Boston, 2005.

SAID, E., *Orientalism*. Penguin, London, 1987.

SANJEK, R., "From color blind to colorful" in *City & Society*, 2003, p. 11-32.

SCHEFFER, P., *Het Land van Aankomst*, Contact, Amsterdam, 2007.

focus

SUBJECTIEF PARCOURS VAN TWINTIG JAAR INTEGRATIEBELEID

Éliane Deproost, de algemeen secretaris van het Centre d'Action Laïque, werkte vijftien jaar als adjunct-directrice in het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding. Zij schetst een *subjectief parcours* van het integratiebeleid van de voorbije twintig jaar.

Wat was de eerste politieke actie op het gebied van de integratie van migranten bij de oprichting van het Gewest?

Bij dat traject wordt vaak de rondzendbrief uit 1989 vergeten die gericht was aan de gemeenten. Het initiatief kwam van de Brusselse minister-president. Daaruit blijkt een dubbele veronderstelling: het feitelijke bestaan van de multiculturaliteit én de noodzaak om antwoorden te bieden op sommige wijken waar veel migranten wonen en de sociaaleconomische kwetsbaarheid groot is. De rondzendbrief heeft het over het samenleven van de autochtone bevolking en de bewoners van andere origine. Het was geen *integratierondzendbrief*. De nadruk op de *cohesie* toont een kenmerk van de Brusselse politici: ze willen de migranten niet duidelijk benoemen of stigmatiseren, maar de doelgroepen die een specifieke ondersteuning vragen, goed afbakenen.

Ook in 1989 creëerde de federale regering het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid, voornamelijk als reactie op de doorbraak van het Vlaams Blok tijdens de verkiezingen van 1988. Dat bood een kader, maar besteedde weinig aandacht aan de vraagstukken van racisme en dagelijkse discriminatie op het vlak van huisvesting, tewerkstelling, scholing enzovoort. Pas in 1993 ontstond het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding, dat de mogelijkheid heeft een rechtszaak aan te spannen in geval van racisme.

Wat is uw interpretatie van de rellen in Vorst en Sint-Gillis in 1991?

Het was de eerste keer dat een deel van de migranten zijn stem liet horen. Die jongeren lieten zien dat ze bestaan, dat ze Belg zijn en worden gediscrimineerd. Sommige sociale contacten, vooral met de politie, verlopen moeilijk. De programma's die daarna werden ingevoerd, legden de nadruk op de typering van de wijken. Bijvoorbeeld, het Impulsfonds voor het migrantenbeleid met zijn *prioritaire actiezones*. Het markeert ook de voortzetting van projecten die voortvloeien uit een *verplichte* samenwerking tussen de overheid en de verenigingen. Die samenwerking was niet eenvoudig. De overheid had de indruk dat de verenigingen zonder winstoogmerk vijandig stonden en de verenigingen waren bang om hun onafhankelijkheid te verliezen. Die vrees nam nog toe met de lancering van de veiligheidscontracten door de federale regering. De bedoeling was om de rust op straat te

herstellen. Behalve extra middelen voor de politie hebben ze een sociaal luik dat een deontologische vraag oproept: staan de straatwerkers in contact met de politie (of met een schepen)? De verenigingen zijn bang dat hun maatschappelijke werk in de wijk wordt geschaad.

Wat bepaalt de definiëring van het gevoerde beleid?

Omgevingsfactoren (verouderde woningen, stedelijke ruimtes...) en sociaaleconomische factoren zijn heel doorslaggevend. Maar midden jaren negentig begon men te denken dat dat niet de enige verklaring vormt voor een reeks maatschappelijke en samenlevingsproblemen. Er worden tekorten geïdentificeerd op het gebied van de voertaal, de cultuur, het vraagstuk van de meervoudige identiteiten. Het sociale veld wordt zichtbaar gekenmerkt door de terugtrekking in de eigen identiteit, de moeilijkheid een vertegenwoordigingsvorm van de eredienst te vinden, wat nog wordt versterkt door de uiting van overtuiging. In 2002 komt er een wending door de racistische moord op een Marokkaans paar in Schaarbeek. Die veroorzaakt een politieke schok, die leidt tot de invoering van het *samenlevingsconcept*. Voor het eerst worden officieel rondetafels georganiseerd met vertegenwoordigers van de verschillende religieuze en filosofische autoriteiten om een verzoenende boodschap uit te dragen. Die keuze stelt de vraag naar de *vertegenwoordiging* van de bevolkingsgroepen en het bestuur van de wijken. In 2004 installeert de regering de Commissie voor Interculturele Dialoog om een stand van zaken op te maken. Ik betreur dat de conclusies en voorstellen, die heel realistisch waren en het resultaat van een consensus, niet meer reactie en concrete gevolgen kenden.

Op welk instrument is het toekomstige beleid gebaseerd?

Het decreet *sociale cohesie* uit 2004 is van toepassing op heel het Brusselse beleid. Dat is een combinatie van de rondzendbrief uit 1989, het integratiebeleid van de Franse Gemeenschapscommissie en *Été jeunes*, een ondersteunend programma op initiatief van de verenigingen. Het beleid stuurt nog steeds met onderhandelde initiatieven tussen de overheid en de verenigingen en kent een belangrijke observerende rol toe aan het *Centre Bruxellois d'Action Interculturelle*. Dat centrum moet de voorzieningen evalueren, zodat die indien nodig snel aangepast kunnen worden.

Met dat decreet schuiven we ook naar een concept van sociale cohesie. Een mooi idee, maar opnieuw benoemt het niet de doelgroepen waarop het hoofdzakelijk is gericht. Het is belangrijk om de kwetsbare autochtone bewoners niet uit te sluiten van dit programma, maar men moet ook rekening houden met de specifieke cultuur van de migrantenbevolking.

Hoe kunnen we voorkomen dat culturele of religieuze gemeenschappen op zichzelf terugplooiën, zonder mensen het recht te onzeggen deel uit te maken van een cultuur, traditie of godsdienst?

Ik ben overtuigd dat het mogelijk is om mensen niet in hokjes op te sluiten door ze een etiket op te plakken. Dat is de uitdaging van de toekomst: we moeten werken rond de aspecten van de interculturaliteit. Die laten mensen een echte sociale en culturele mix beleven.

Wanneer mensen vanuit een migratieachtergrond verhuizen naar gemeenten waarvoor geen decreten en contracten gelden, dan is dat een goed teken. Als er toegang is tot banen, tot een gemengde en gemeenschappelijke cultuur, dan is volgens mij het integratievraagstuk geregeld. Ook al is dat niet altijd zo volgens de mening van de *andere*. Er is dus nog werk te verrichten aan de kant van de autochtone bevolking. ■

Gesprek met Éliane Deproost, neergeschreven door Stéphanie Meyer

focus

RELLEN OVER DE COMMUNAUTAIRE KLOOF HEEN

Mei 2008. Twee blokken van honderden personen staan tegenover elkaar in Anderlecht. Aan de kant van het Dapperheidsplein en de Wayezstraat verzamelen de jongeren, voornamelijk jonge migranten uit andere gemeenten. Aan de ene kant, op het De Lindeplein, vormt zich een groep van voornamelijk volwassenen, supporters van *Sporting*, maar ook buurtbewoners. Tussen de twee groepen staat de politie, die de confrontatie probeert te verhinderen. Ook de preventieambtenaar Olivier Lodzia-Brodzki is er bij.

In welk opzicht was dat conflict nieuw?

Meestal zijn gebeurtenissen de aanleiding voor rellen. Hier was dat helemaal niet zo: het ging om een georganiseerde ontmoeting op 23 mei via een blog die de jongeren opriep tot *Vlamingen mep-pen* in Anderlecht. Op 20 mei was die webpagina al 3.500 keer bezocht en stond hij vol met racistische reacties. Toch hadden we incidenten van zo'n omvang niet verwacht.

Wijst dat conflict op problemen tussen twee gemeenschappen, die van de echte Belgen en die van de migranten?

Ook al waren er racistische elementen, ik denk niet dat we de gebeurtenissen mogen beperken tot een etnische confrontatie. Er speelden meerdere elementen mee. Het ging wel degelijk om twee groepen van verschillende afkomst, maar de vechtpartij was niet in naam van een cultuur. Ten tweede was er een verband met delinquentie. De aanleiding voor het geweld was de verkrachting van een jong meisje van Belgische origine zes dagen daarvoor door vijf minderjarige immigranten. Bovendien getuigen de winkeliers uit de buurt dat er al langer een toename merkbaar was van onwelvoeglijk gedrag en kleine strafbare feiten. Een derde component is die van de voetbalsupporters. De dag na de verkrachting waren enkele woordenwisselingen tussen voetbalsupporters en jongeren van Noord-Afrikaanse origine uit de hand gelopen. Diezelfde jongeren wilden daarna wraak nemen op het stamcafé van de zwaarste supporters. Het vierde element is een territoriaal aspect: de groep van het De Lindeplein was daar om te tonen dat het *hun* wijk was, en dat ze veiligheid en rust wilden. Tot slot speelde het media-element van de blog mee.

Betekenen de rellen dat het huidige beleid gefaald heeft?

Niet als we zien hoe weinig middelen de sociale werkers tot hun beschikking hebben. Om betere resultaten te bereiken, moet er een ambitieuzer beleid worden gevoerd. Dat soort rellen zijn een symptoom van meer algemene problemen, die een uitlaatklep vonden in deze gebeurtenis. Het algemene kader valt geleidelijk uit elkaar: hiaten in de opleiding en het onderwijs, een verminderd gezag van de ouders – veel ouders zijn niet eens naar het commissariaat gekomen om hun gearresteerde kind op te halen! – een onderbemand politiekorps, een overbelast gerechtssysteem, het gebrek aan sancties voor zulke misdrijven... En dan spreken we nog niet over de constant veranderende realiteit op het terrein. ■

Gesprek met Olivier Lodzia Brodzki, neergeschreven door Stéphanie Meyer

focus

NAOORLOGS ERFGOED ALS RAAKVLAK TUSSEN CULTUREN

In de tekst "Hoe jong kan bouwkundig erfgoed zijn?" van het boek *Architectuur sinds de Tweede Wereldoorlog* behandelen jullie het naoorlogs erfgoed. Detecteren jullie specifieke eigenschappen waardoor het naoorlogse patrimonium een bijzondere betekenis krijgt in een interculturele samenleving?

We vragen ons af wat het naoorlogse erfgoed biedt aan stadsbewoners en -gebruikers. Daarvoor onderzoeken we de rol en betekenis van dat erfgoed in de context van een multiculturele maatschappij en een globaliserende wereld. Vroeger vervulde erfgoed als collectief geheugen een belangrijke rol in de constructie van een sociale identiteit. In een context van permanente diaspora wijzigen de verbanden tussen mensen en plekken: wijken worden een intercultureel kruispunt, gekenmerkt door een continue flux van verschillende groepen, die Brussel elk op een eigen manier bekijken. Daardoor gaat men *à la carte* om met de stad omdat elk er andere behoeften en verlangens op projecteert. Zo hebben burens onderling niet meer dezelfde behoeft patronen in de fysieke wereld rondom hen. Omdat een monument vandaag niet voor iedereen dezelfde betekenis draagt, bezit het ook niet de kracht om een verloren sociale cohesie te bewerkstelligen. De vereenzelviging van de verschillende culturele groepen uit het Brussels Gewest met het erfgoed dat hen omringt, spreekt niet meer vanzelf. De betekenis van erfgoed moet daardoor herdacht worden, wil het betekenis krijgen voor verschillende groepen.

Het naoorlogs erfgoed kan hier een belangrijke rol spelen. Architectuur uit de jaren vijftig en zestig wordt vaak beschouwd als uniform, zonder veel ambitie tot expressie. Wat velen zien als een probleem, bekijken wij als een aanzet tot oplossing. Die architectuur bezit een zekere anonimiteit omdat ze universele aspiraties heeft. De vormprincipes en technische oplossingen van de modernistische architectuur uit België lopen relatief gelijk met die in Spanje, Polen of Latijns-Amerika. Dus stellen wij ons de vraag of die universaliteit net geen aanknopingspunt vormt. Dergelijke architectuur begrijpen mensen namelijk evengoed in Brussel, Marokko als op andere plekken in de wereld. Ze is universeel herkenbaar, en daardoor makkelijker toe-eigenbaar.

Bovendien is ouder erfgoed, vooral uit de negentiende eeuw, gelinkt aan volksidentiteit of macht: stadhuizen en musea illustreren bijvoorbeeld de opgang van de lokale burgerij. Dat erfgoed heeft dus een specifieke betekenis voor een vaak beperkte groep. Dat vormt geen probleem zolang men zich daarvan bewust is. Maar interessant is dat de naoorlogse architectuur een andere maatschappelijke orde reflecteert. De indrukwekkende autogarage van D'leteren in Elsene is ook een monument, maar dan voor de democratisering van het autobezit en de individuele mobiliteit. Veel naoorlogse gebouwen bevatten met andere woorden programma's die dicht bij het dagelijkse leven dan de monumentale negentiende-eeuwse gebouwen. Die *alledaagsheid* van het recente erfgoed maakt het misschien toegankelijker voor verschillende culturele groepen, wat een multi-culturele omgang binnen de stedelijke ruimte kan vergemakkelijken.

Julie pleiten voor een nieuwe, ruimere definitie van erfgoed.

Erfgoed heeft twee aspecten. Ten eerste wordt het beschouwd als een historische bron, als een erfenis van vorige generaties waarmee we omzichtig moeten omspringen. Tegelijk is er nog een ander, meer prospectief aspect van belang, namelijk: wat zijn de kwaliteiten van erfgoed voor de toekomst? Het gaat dus niet altijd om bescherming omwille van historische kwaliteiten, maar evenzeer over het specifieke potentieel van een gebouw. Vanuit dat perspectief doen wij bijvoorbeeld onderzoek naar kerkgebouwen uit de twintigste eeuw. Hoe neemt zo'n gebouw nevenfuncties op zonder zijn identiteit te verliezen? Wij pleiten dat de specifieke stedelijke en architecturale kwaliteiten én het potentieel voor toekomstig gebruik als criteria overwogen worden in de evaluatie van dat erfgoed. Sint-Lucas Architectuur bijvoorbeeld is gevestigd in een oude meubelzaak, ontworpen door Walter Bresseleers. Hoewel het in essentie louter een betonnen karkas lijkt, maken bepaalde kwaliteiten de transformatie tot architectuurschool mogelijk. Later leidt dat misschien nog tot een ander gebruik. Dat geldt voor veel naoorlogse gebouwen. De erfgoedwaarde van dat patrimonium ligt in hun potentieel om vanuit een continuïteit met het verleden scenario's voor toekomstig gebruik te genereren. ■

Gesprek met Yves Schoonjans en Sven Sterken, neergeschreven door Steven Vandenberg

05

TERRITORIALITEIT EN WIJKEN : ONTSTAAN EN (RE)PRODUCTIE VAN HET STADSMOZAÏEK

BENJAMIN WAYENS

*Onderzoeker, Institut de Gestion de l'Environnement
et d'Aménagement du Territoire van de Université Libre de Bruxelles (ULB),
hoofdassistent, site Ferry van de Haute Ecole Lucia de Brouckère*

focus

KOM EEN KIJKJE NEMEN IN MIJN WIJK

JEAN-FRANÇOIS KLEYKENS

Directeur RenovaS vzw

Territorialiteit en wijken : ontstaan en (re)productie van het stadsmozaïek

BENJAMIN WAYENS

Een stad begrijpen betekent inzicht krijgen in de diversiteit van de wijken waaruit ze bestaat. Daarvoor is een geohistorische, maar ook een sociologische legende nodig, die in verband dient te worden gebracht met de leefomstandigheden van de huidige inwoners. In de differentiatie van de wijken binnen het Brussels Gewest zie je de ruimtelijke structuren die in de loop van de geschiedenis zijn ontstaan en die de laatste jaren zijn gewijzigd door nieuwe fenomenen en stedenbouwkundige initiatieven.

ERFENIS UIT EEN VER VERLEDEN

De morfologische, economische, sociale en milieugebonden differentiatie van de Brusselse ruimte is hoofdzakelijk het gevolg van de combinatie van twee bijzonder oude patronen die respectievelijk bestaan uit concentrische zones en een oost-westtegenstelling.

Het resultaat van de groei van de stad: een concentrische organisatie

De groei van de stad en de geleidelijke opname van de landelijke gebieden in de stadsrand ligt aan de oorsprong van een concentrische structuur die nog altijd duidelijk zichtbaar is in het huidige landschap.

De Vijfhoek is het historische centrum van die structuur en valt samen met de middeleeuwse grenzen van de stad. Hij omvat de ruimte binnen de tweede omwalling, die in de veertiende eeuw werd opgetrokken ter vervanging van de cirkelvormige ommuring uit de dertiende eeuw en die het stadgebied sterk uitbreidde. Dankzij de uitgestrekte vrije ruimte kon de stad zich binnen die vijfhoek tot aan de industriële revolutie voort uitbreiden, hoewel er aan de Vlaamse, Leuvense, Naamse en Hallepoort al een aantal buitenwijken ontstonden.

Doordat de stad vanaf de onafhankelijkheid van België het statuut van nationale hoofdstad verwierf, en door de versnelling van de industriële ontwikkeling voltrok de uitbreiding van de stad zich buiten de muren van de tweede omwalling. Die uitbreiding verscheen eerst naar het noorden en noordoosten, maar ook in oostelijke richting bij de aanleg van de Leopoldwijk. In het westen, aan de andere kant van het kanaal, ontstond *Klein Manchester*, een industrie- en arbeiderswijk in Sint-Jans-Molenbeek. Tussen 1860 en 1880 versnelde de stadsgroei en begonnen de eerste voorsteden in elkaar over te lopen tot een doorlopende stadskroon van bijna anderhalve kilometer breed. Alleen het noordwesten, dat van het stadscentrum was afgesneden door de uitbreiding van de havenfaciliteiten, viel buiten die dynamiek.

Na de invoering van de elektrische drijfkracht, helemaal aan het einde van de negentiende eeuw, kon het stedelijke tramnetwerk zich ontwikkelen. De verbindingen werden sneller en de capaciteit nam toe. Dankzij de buurtspoorwegen, waarvan de ontwikkeling vijftien jaar eerder van start was gegaan, bevorderde het openbaar vervoer de verstedelijking van de nabije omgeving, waar tal van goedkope vrije gronden te vinden waren. Tijdens het interbellum nam de eerste stadskroon in omvang toe en liep ongeveer tot de ring van de grote lanen in het oosten (van de Churchilllaan tot de Lambermontlaan) en de boog van de spoorweglijn in het westen.

Vervolgens begon zich een tweede stadskroon te ontwikkelen, die omstreeks 1960 samenviel met de grenzen van het huidige Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Die groei hing nauw samen met de komst van de wagen, die komaf maakte met de door de tramlijnen opgelegde mobiliteitsbeperkingen. De groei was diffuser en minder compact. Aan de basis lag de Brusselse burgerij, die al snel het stadscentrum verliet en naar de almaar verder afgelegen buitenwijken trok, verleid door het model van de eengezinswoning. Die uittocht uit het centrum werd nog versterkt door grootscheepse stedenbouwkundige projecten, zoals de noord-zuidverbinding en de indrukwekkende uitbreiding van het kantorenpark.

De erfenis van de concentrische groei

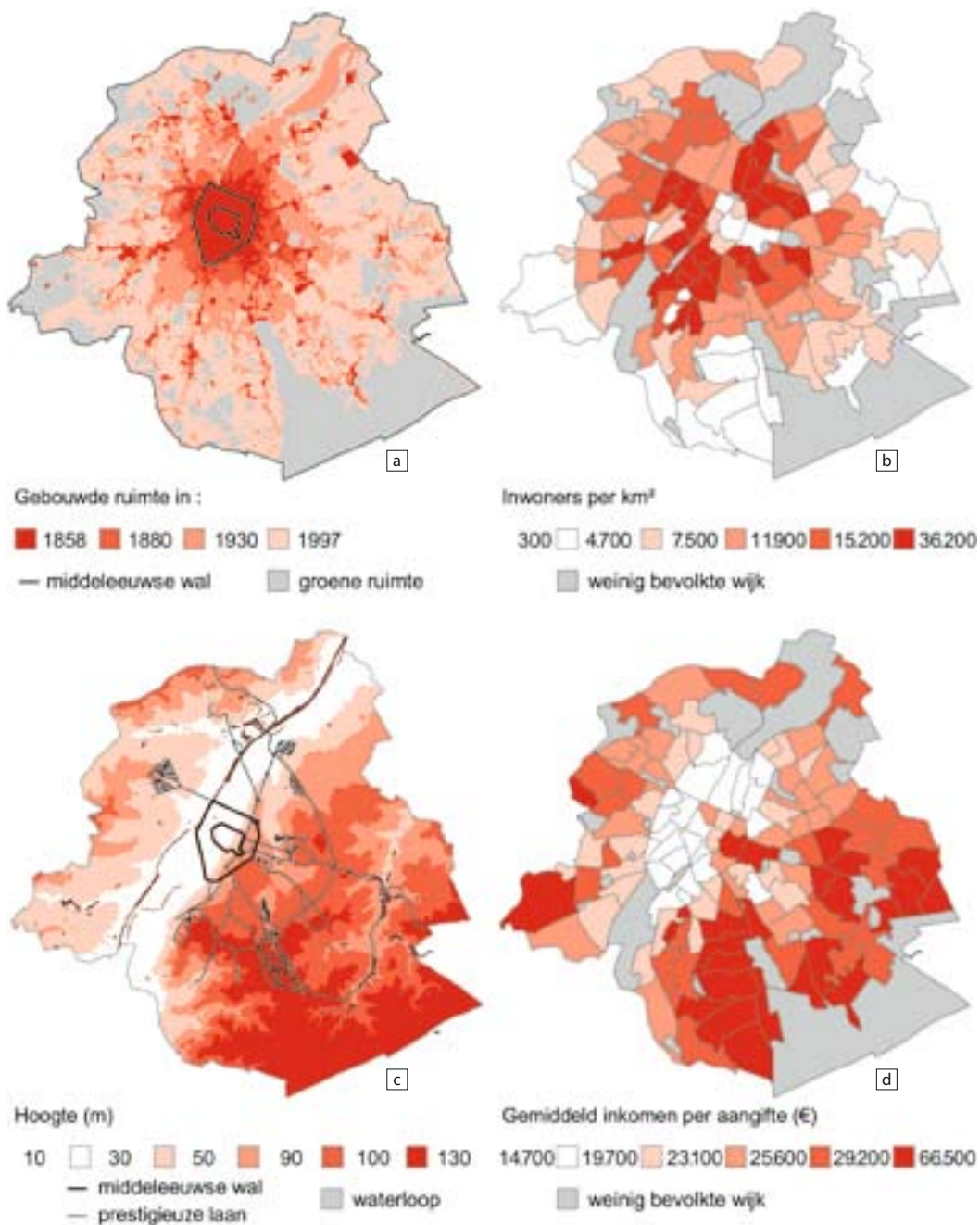
De groei van de stad en de kenmerken daarvan zijn een eerste erfenis die heeft bijgedragen tot de differentiatie van de Brusselse ruimte en tot de onderscheiding van de verschillende wijken.

De tweede omwalling werd meermaals aangepast en versterkt als gevolg van de evoluties in de artillerie. Het spoor is vandaag nog het duidelijkst zichtbaar in de stad. De afbraak van de omwalling maakte een aanzienlijke ruimte vrij, waarop in het begin van de negentiende eeuw de lanen werden aangelegd die vandaag de kleine ring vormen.

De eerste ring was veel smaller en bepaalde de ligging van de lanen niet. Hij laat veel minder sporen na in het huidige stadsweefsel dan de tweede ring. Toch zijn er nog verscheidene sporen van bewaard gebleven, zoals straatnamen of krommingen in het stratennet. De huidige concentratie van handelszaken in het stadscentrum, van het Sint-Katelijneplein tot aan de Kunstberg, stemt vrij goed overeen met de stadsuitbreiding in de dertiende eeuw. Dat middeleeuwse stadsweefsel vertoont een bijzonder hoge bouwdichtheid, die samenhangt met de overwegende verplaatsingen te voet. Dat verklaart ook de smalle straten en het intensieve gebruik van de ruimte: het was zaak om de bevolking dicht bij de activiteiten te huisvesten, met name in talloze doodlopende steegjes. Behalve in die steegjes wordt vandaag bijna overal handel gedreven: zo'n 77 procent van de gebouwen huisvest op de benedenverdieping een handelszaak.

De manier waarop de stad vanuit zijn oorspronkelijke centrum is gegroeid, verklaart uiteraard de spreiding van de gebouwen volgens hun bouwdatum en kenmerken. De grondprijs, een product van de geschiedenis, ligt aan de basis van de gewijzigde spreiding van de mensen en activiteiten in de stad. Door de duidelijk hogere grondprijzen in het centrum worden minder intensieve vormen van bodemgebruik naar de rand verbannen. De financiële marge die zij doorgaans opleveren, volstaat niet om de strijd om gronden of panden in het centrum aan te gaan.

De grondprijs leidt dan ook tot een sterke bezettingsdichtheid in het centrum, die tot uiting komt in de bevolkings- of tewerkstellingsdichtheid maar ook in de schaarste aan groene ruimte. Hij leidt ook tot de opdeling van woonhuizen in talloze kleinere woningen en op demografisch vlak tot een oververtegenwoordiging van alleenstaande personen of kleine gezinnen (jonge volwassenen zonder



Prent 1:

1a. Datum van de eerste stadsontwikkeling (bron: IGEAT); 1b. Bevolkingsdichtheid in 2006 (bron: ADSEI); 1c. Oro-hydrografie en prestigieuze lanen (bron: NGIB, BIM en IGEAT); 1d. Gemiddeld inkomen per aangifte in 2003 (bron: ADSEI)

kinderen, bejaarden). Dat veronderstelt uiteraard een migratiesysteem naar of uit het centrum, afhankelijk van de leeftijd. Jongvolwassenen zonder kinderen zijn oververtegenwoordigd in het stadscentrum, maar naarmate hun gezin groter wordt, heeft een gedeelte van hen de neiging om zich in de rand te vestigen. Hun eigen kinderen maken dan weer vaak de omgekeerde beweging zodra ze meerderjarig zijn.

De centrale ruimte, die al lange tijd bijzonder goed toegankelijk is, is ook het politieke en economische centrum en de plaats waar de luxewinkels en culturele instellingen met een grote uitstraling zich bevinden. De ouderdom van de gebouwen heeft bovendien een apart erfgoed opgeleverd, dat vandaag gedeeltelijk toeristisch wordt uitgebaat.

Een bijzonder oude sociaal-ruimtelijke scheiding: de oost-westtegenstelling

De vallei van de Zenne, die Brussel van zuid naar noord doorkruist, is uiterst asymmetrisch. De brede valleibodem en de slecht gedraineerde helling in het westen lopen vaak onder water. Het was een gebied met talloze onbewoonbare moeraszones. In het oosten echter is de helling steiler en dus ook beter bewoonbaar. Een reeks bronnen en snelle beekjes voorzien dat gedeelte van de vallei van drinkwater. De voldoende steile helling en de beekjes verzekeren een goede afwatering en snelle verwijdering van het afval.

Dat is in de Middeleeuwen de topografische basis voor de asymmetrische ontwikkeling van Brussel. De stad breidt zich eerder uit in de richting van de oostelijke helling dan naar de slecht afgewaterde overstromingsgebieden in het westen, zoals blijkt uit de ligging van de omwallingen, die in het oosten verspringen. Binnen de stad zelf ontstaat een sociale asymmetrie die samenhangt met de topografie.

Op een hoogterras van de oostelijke, steile helling (het huidige Koningsplein) torent het hertogelijke paleis, ver verwijderd van de onbewoonbare dalbodem en de overlast van de benedenstad, hoog boven de stad uit, ook in symbolisch opzicht. Omdat het paleis op enige afstand ligt, is het ook gevrijwaard tegen volksopstanden. De eerste omwalling moest zelfs een brede bocht maken om ook

het kasteel te omringen. Op een nabijgelegen maar andere locatie laat de religieuze macht de Sint-Michielskathedraal bouwen. Uiteraard bevinden zich op dezelfde helling ook de herenhuizen van de aristocratie.

Lager, op het laagste niet-overstroombare terras van de Zenne, vestigen de handelaars zich rond de Grote Markt. De meest welgestelden onder hen vertonen echter de neiging om, naarmate ze hoger opklimmen op de sociale ladder, ook topografisch naar boven te verhuizen. Hoger op de steile helling laten ze huizen van steen optrekken. Tot slot liggen de volkswijken en bedrijven, die voor hun watervoorziening van de Zenne afhangen, in de vochtige bodem van de vallei.

De industriële revolutie brengt vanaf het begin van de negentiende eeuw bijzonder diepgaande wijzigingen teweeg in de steden. Brussel ontkomt daar niet aan: de stad wordt geïndustrialiseerd en ondergaat een uiterst snelle bevolkingsgroei die nog wordt gestimuleerd door de uittocht van het platteland. Dat brengt de oude sociale scheidingen niet aan het wankelen, maar versterkt ze.

Aanvankelijk worden de fabrieken vooral in de lagergelegen delen van de stad opgetrokken. De industriëlen vinden er goedkope, vlakke terreinen, niet ver van de kanalen en later de spoorwegen. Ze treffen er ook een grote concentratie van arme potentiële arbeidskrachten aan. Met de lange werkdagen en de verplaatsingen te voet vestigen ook de nieuwe arbeiders van het platteland zich in de buurt van de fabrieken. Hun huizenblokken worden steeds geconcentreerder en het aantal armoedige steegjes neemt toe. De industrie en de arbeiderswoningen, die hand in hand gaan, breiden zich geleidelijk uit langs het kanaal en over de bijna vlakke hellingen van de linkeroever, voornamelijk in Sint-Jans-Molenbeek en Anderlecht.

In dezelfde periode trekken de welgestelde klassen weg van de arbeidersconcentraties en de vermoedelijke of bewezen risico's die ermee gepaard gaan. Ze gaan naar de hoger gelegen plateaus in de oostelijke rand en maken een deel van het stadscentrum vrij.

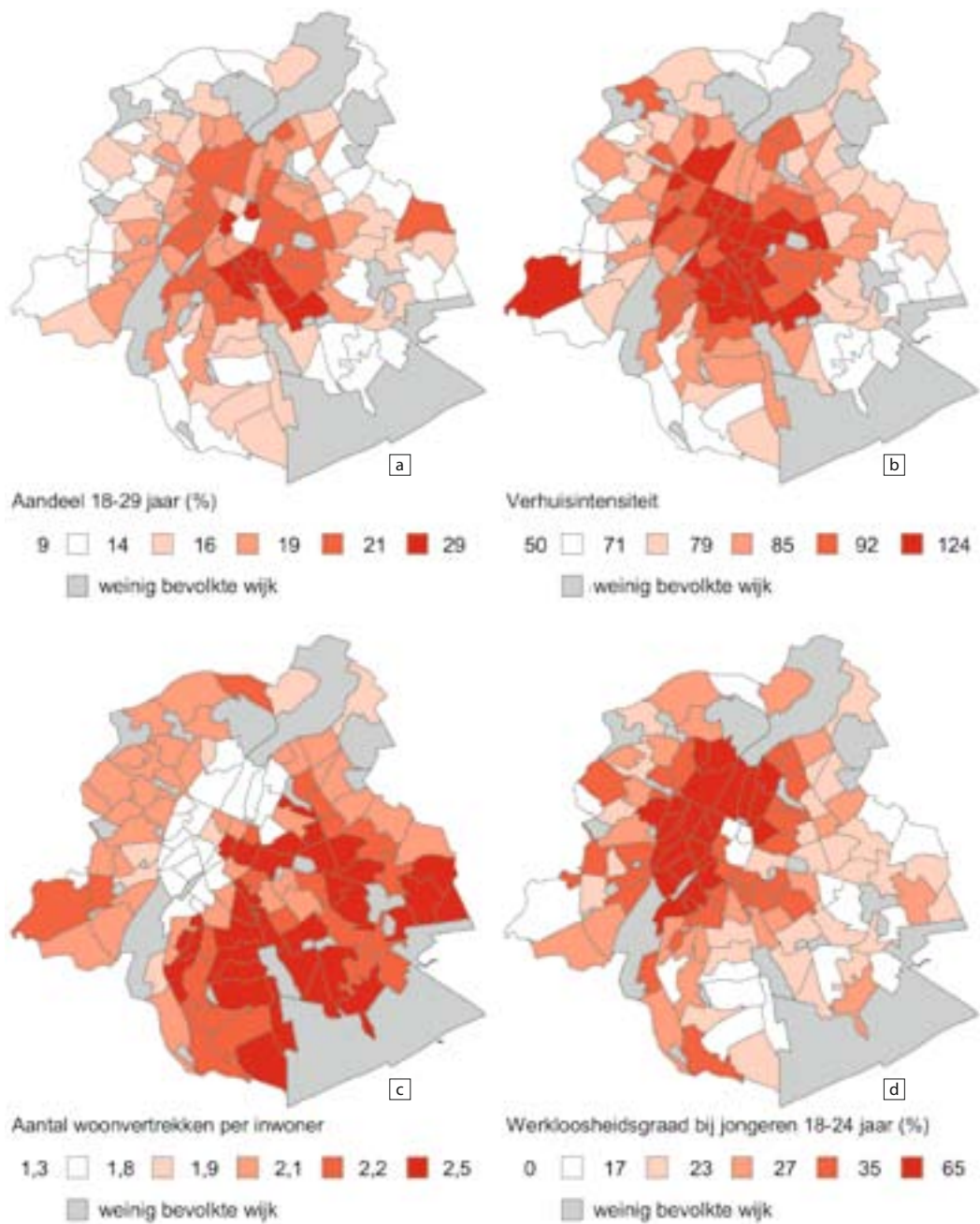
Door de sociale en politieke organisatie van de arbeidersklasse vanaf het eind van de negentiende eeuw werd de politieke macht steeds sterker gedwongen aandacht te besteden aan de erbarmelijke levensomstandigheden van de arbeiders. Maar de sanering van de wijken in het stadscentrum verloopt langzaam en gedeeltelijk, en gaat niet noodzakelijk gepaard met de bouw van een groot aantal kwaliteitswoningen in de stad. De vrees voor sociale onrust leidt tot een beleid dat de

arbeiderswoningen op het platteland behoudt, onder meer via goedkope treinabonnementen. Zo blijft de stadsgroei gedeeltelijk beperkt. Op stedenbouwkundig vlak wil de overheid de arbeiderswijken beter controleren en hun uitbreiding tegengaan uit vrees voor de explosieve situatie van de arbeiders en de bezorgdheid voor de hygiëne. Dat leidt tot verwezenlijkingen van het Haussmanniaanse type, zoals de overwelving van de Zenne (die aan de oorsprong ligt van de huidige centrale lanen met hun prestigieuze gebouwen), de afbraak van een deel van de volkswijken in de bovenstad die plaats moesten maken voor het Justitiepaleis en de vervanging van de volkswijk Onze-Lieve-Vrouw-ter-Sneeuw door een wijk met meer aanzien. De toenemende vraag naar geschoolde arbeidskrachten door de evolutie van de industriële technieken en de wens om de bovenste lagen van de arbeidersklasse aan zich te binden en af te snijden van de rest van de arbeidswereld, leidt tot de aanleg van tuinsteden in de rand van de toenmalige stad. Die wijken werden aangelegd op plaatsen waar de grond goedkoop was, nog verder dan het einde van de tramlijnen. Ze bieden aanvaardbare levensomstandigheden voor de nieuwe laag van middenkaders en technici.

Tegelijkertijd begint de overheid grote prestigieuze lanen aan te leggen, voornamelijk in het oosten van de stad, die de nieuwe stadsuitbreiding van gegoede bewoners in die richting vorm geeft.

Het duurt echter nog tot na de Tweede Wereldoorlog voordat de relaties tussen werkgevers en werknemers fundamenteel veranderen. Na de invoering van een fordistische economie, gebaseerd op een toename van de koopkracht, worden de lonen geïndexeerd op de productiviteit. Tegelijkertijd krijgen de weinige werklozen, die in die tijd enkel in een conjuncturele context voorkomen, door het ontstaan van de sociale zekerheid recht op een vergoeding. Die maatregelen vloeien voort uit de wens om de sociale spanningen te neutraliseren en bieden meteen een antwoord op de overproductiecrisis die het kapitalistische systeem kenmerken. Ze creëren een uitbreiding van de interne markt op basis van loonsstijgingen. De staat zal snel overgaan tot de institutionalisering van wat in het algemeen de *consumptiemaatschappij* zal worden genoemd. Die krachtige staatsinmenging zal onder meer in Brussel (als hoofdstad) een sterke stijging van de overheidsbanen teweegbrengen.

De bijzonder snelle economische groei van de jaren vijftig en zestig leidt tot volledige tewerkstelling. Dat uit zich in Brussel in de toenemende moeilijkheid voor bedrijven om arbeidskrachten te vinden. Bovendien worden ze geconfron-



Prent 2:

2a. Aandeel 18-29-jarigen in 2006 (bron: RR); 2b. Verhuisintensiteit 2000-2004 (bron: RRN et UCL-Gédap); 2c. Gemiddeld aantal kamers per inwoner in de woningen in 2001 (bron: SEE 2001); 2d. Werkloosheid bij jongeren in 2002 (bron: ACTIRIS)

teerd met de concurrentie van de tertiaire sector, die een snelle groei doormaakt en aantrekkelijker banen kan aanbieden. Dankzij de internationale immigranten, die voornamelijk uit de landen rond de Middellandse Zee komen, kunnen de zwaarste of minder goed betaalde banen worden ingevuld. De mechanisering noopt ook tot een horizontale industriële architectuur, die veel ruimte in beslag neemt, terwijl kantoorwerk kan worden uitgevoerd in hoge gebouwen, waardoor de kosten voor de grond beter renderen. Almaar meer bedrijven verlaten het stadscentrum dan ook en vestigen zich in industrieparken in de rand. De industrie verdwijnt stilaan uit de *dichte stad*, zowel door het wijzigende aandeel van de stad in de economie als door de beperkingen van de stedelijke ruimte. Maar de functies van directie, management en administratie van de ondernemingen, die voortvloeien uit de toenemende verdeling van het werk, blijven zich voort ontwikkelen in het stadscentrum.

In het kader van de nieuwe productie- en massaconsumptie-economie beginnen de wagen en de individuele woning een centrale rol te spelen: de wagen als consumptiegoed en mobiliteitsinstrument, de woning als verblijfplaats, maar vooral als consumptielocatie, en dan met name van huishoudapparatuur. De toegelaten toegang tot eigendom dankzij de stijging van de lonen, het verschaffen van hypotheekkrediet, de snelle verspreiding van de wagen en de weginfrastructuur leiden tot een heuse explosie van de woningbouw in de rand van de stad, die zich als een olievlek almaar verder en discontinu uitbreidt.

Behalve de fabrieken verlaat ook een deel van de inwoners het stadscentrum. De evolutie van die uittocht verschilt van wijk tot wijk, afhankelijk van de oorspronkelijke kenmerken. In de centrale, aanvankelijk meest welgestelde wijken in het oosten neemt de dienstensector zijn intrek in de bestaande ruimtes en panden van kwaliteit, zoals leegstaande herenhuizen. In het verlengde daarvan ontstaat de Europese wijk. In het oostelijke deel van het centrum maakt de snelle afname van de bevolking dan ook plaats voor een relatief ontvolkt CBD (Central Business District).

In de arme centrale wijken, waar nu alleen nog de minst welgestelde gezinnen wonen, wordt een deel van de leegstaande woningen betrokken door buitenlandse arbeiders. Later wordt een deel van de arme en gedeïndustrialiseerde buurten in de Noordwijk platgegooid vanuit een veronderstelde gestegen behoefte

aan kantoorruimte (en een zucht naar vastgoedspeculatie). Ze moeten plaats ruimen voor een uitbreiding van het CBD, dat pas heel laat in gebruik zal worden genomen.

De ingrijpende wijzigingen waarmee de stad tijdens die naoorlogse periode wordt geconfronteerd, zetten de geografie die werd overgeërfd uit de vorige eeuwen, niet op losse schroeven. De stad krijgt veeleer te maken met een verruiming van de bestaande structuren. De middenklasse en de hoogste klasse verlaten het stadscentrum en vestigen zich bij voorkeur in de zuidoostelijke rand, buiten de grenzen van het huidige Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De uitbreiding naar het westen blijft veel beperkter en ontstaat voornamelijk door migratie van de middenklasse. Aan de rand van de oudste arbeiderswijken wordt een deel van de burgerhuizen die aanvankelijk eengezinswoningen waren, voor een habbekrats omgebouwd tot opbrengsteigendommen. Hier vindt een groot deel van de migrantenbevolking onderdak, met name in Schaarbeek, Vorst en Sint-Gillis. De ruimtelijke uitbreiding van de volkswijken tekent zich in de jaren zestig en zeventig dan ook vooral af in de eerste kroon. Zo ontstaat wat later de arme sikkell genoemd zal worden, die loopt van de laagstad van Sint-Gillis en Vorst, via Kuregem, het historische centrum van Sint-Jans-Molenbeek, het westelijke deel van de Vijfhoek, het oostelijke deel van Laken en het westen van Schaarbeek tot Sint-Joost-ten-Node.

Een combinatie van structuren als verklaring voor de geërfde ruimte

De concentrische structuur en de oost-westtegenstelling zijn met een wisselend belang verantwoordelijk voor een bijzonder groot aantal stadsfenomenen.

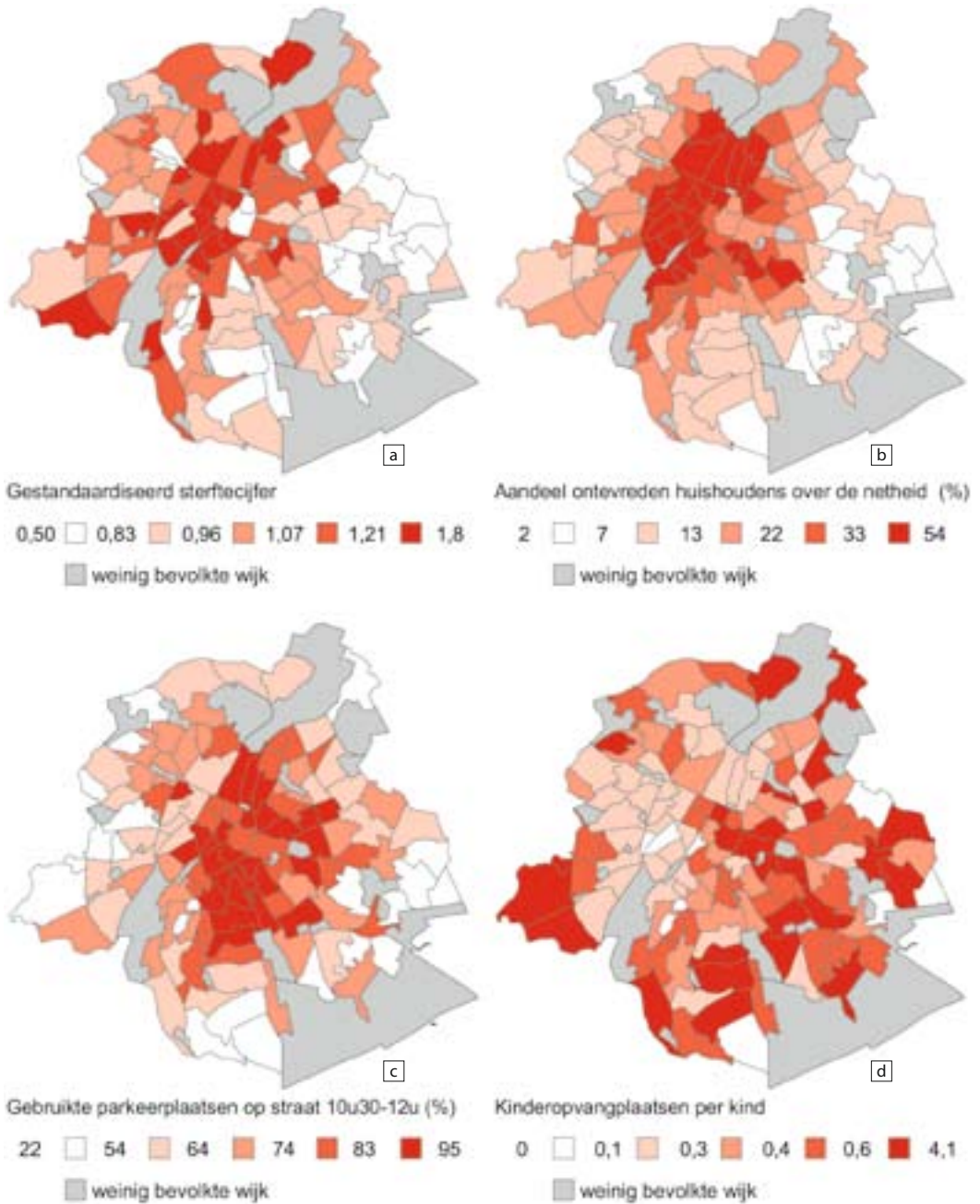
De verdeling van de bevolkingsdichtheid vormt een weerspiegeling van de groei van de stad en heeft in de eerste plaats te maken met de concentrische structuur. Maar ze wordt ook bepaald door de sociale oost-westtegenstelling. In het stadscentrum werden veel meer woningen overgenomen door de tertiaire sector dan in de bovenstad, waar de prestigieuze panden die door de welgestelde klassen waren achtergelaten, snel weer nieuwe eigenaars kregen.

De sociale verschillen, die bijvoorbeeld ook tot uiting komen in de geografie van de inkomsten, zijn in de eerste plaats te verklaren aan de hand van de tegenstelling tussen de lage niveaus van de voormalige industrieas die door het westen

van het stadscentrum liep, en de hogere niveaus van het zuidoostelijke kwadrant. Die tegenstelling werd met een minder sterke intensiteit in de rand gekopieerd, waar de welgestelde wijken een meer continue externe kroon vormen.

De meeste kenmerken van de woningen, hun omvang, comfortniveau, soort bewoners of huurprijs, kunnen worden verklaard aan de hand van de combinatie van de twee ruimtelijke structuren. Zo komen de laagste comfortniveaus voor in de eerste kroon, met name in de zones waar zich nog negentiende-eeuwse arbeiderswoningen bevinden. De hogere comfortniveaus vinden we vooral in de rand, met name in het zuidoosten. Wat het soort bewoners betreft, is de woningmarkt ruimtelijk sterk gedifferentieerd. De recente woningen uit de rand worden hoofdzakelijk bewoond door eigenaars, vooral in het zuidoosten. De particuliere huurwoningen zijn oververtegenwoordigd in het dichtbebouwde stadscentrum, waar hoofdzakelijk negentiende-eeuwse eengezinswoningen staan. Die werden vaak verbouwd tot huurappartementen, dankzij de erfenis van de burgerij en een deel van de middenklasse, die de centrale wijken de rug toekeerden.

Sociale woningen zijn relatief schaars en gevestigd in hoge flatgebouwen in het dichtbebouwde centrum en de tweede kroon en in de oude tuinwijken, die vaak werden aangelegd op goedkope gronden in de rand. Ze vormen een onderbroken rand langs de grens van de stad zoals die er uitzag in het interbellum.



Prent 3:

3a. Gestandaardiseerde mortaliteitsindex (leeftijd en geslacht) in 2004 (bron: RR en VUB-ID); 3b. Appreciatie van de directe woonomgeving (bron: SEE 2001); 3c. Aandeel gebruikte parkeerplaatsen op de weg tussen 10.30-12.00u in 2006 (bron: BROH); 3d. Aantal opvangplaatsen per kind in 2008 (bron: CERE)

RECENTE EVOLUTIES EN DE GEVOLGEN ERVAN VOOR DE BRUSSELSE RUIMTE

De bovenstaande geërfde situatie is die van het eind van de jaren tachtig. Uiteraard blijft een groot deel van die eeuwenoude erfenissen tot vandaag actueel, omdat een stad nu eenmaal een bijzonder inert systeem is. Toch heeft de afgelopen twintig jaar een aantal evoluties de differentiatie van de wijken versterkt of genuanceerd.

Terugkeer naar de stad?

Een twintigtal jaar geleden begon een groep van alleenstaande, goed opgeleide jongeren aan het begin van hun loopbaan zich in bepaalde Brusselse wijken te vestigen, een verschijnsel dat zich ook in andere Belgische grootsteden voordeed. Ook in Brussel bestaat die *gentrificatie* uit kaderleden en buitenlandse ambtenaren. De wijken in kwestie liggen voornamelijk in het centrum en hebben vaak een sterk cultureel potentieel en talloze kwaliteitswoningen. Dat verschijnsel doet zich ook voor, zij het op bescheidener schaal, in sommige westelijker gelegen wijken (uiteinde van de Dansaertstraat, de Maritiemwijk in Sint-Jans-Molenbeek...) met veel industriële gebouwen die als loft kunnen worden ingericht. Tekenen van *gentrificatie* buiten het historische centrum zijn voornamelijk terug te vinden in het oosten van de eerste kroon. Dat heeft te maken met de nabijheid van de universiteit en de Europese instellingen, maar ook met de vroegtijdige initiatieven op het vlak van stadsrenovatie (de bovenstad van Sint-Gillis, de Sint-Bonifatiuswijk in Elsene). De verschillende vormen van *gentrificatie* dragen bij tot een wijziging in het sociaaleconomische profiel van die wijken, hoewel de nieuwe inwoners niet altijd een hoog inkomen hebben volgens de maatstaven van de agglomeratie of niet belastingplichtig zijn, zoals het geval is voor sommige internationale ambtenaren. Die evolutie is het gevolg van gedifferentieerde migratiestromen, waarbij een gedeelte van de oorspronkelijke inwoners van de wijk verhuist, doorgaans naar de volkswijken verder naar het westen of buiten het Gewest.

Ondanks de toenemende aanwezigheid van jongvolwassenen in de stad is de verrandstedelijking sinds de jaren zestig nooit echt tot stilstand gekomen. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest blijft een deel van zijn inwoners verliezen aan de rest van het land. Alleen nieuwe inwoners uit het buitenland kunnen dat verlies grotendeels compenseren. Maar het totale migratiesaldo bereikt nooit een positieve waarde. Het duurt nog tot 1999 voordat het positieve saldo van de internationale migratie het negatieve nationale saldo overstijgt. Na jaren van afname is er een lichte groei van de Brusselse bevolking. Maar die migratiestromen hebben vooral een internationaal en multicultureel karakter. Rekening houdend met de nationaliteit (de vroegere nationaliteit of die van de ouders) is 46,3 procent van de Brusselaars in 2001 van buitenlandse herkomst. We zien ook een duidelijke diversificatie van de herkomst in de afgelopen twee decennia.

De terugkeer naar de stad (of het stadscentrum) is dus niet echt een terugkeer. De Brusselse migratiedynamiek blijft immers overwegend gedomineerd door internationale migratie en binnen België door de komst van samenwonende jongeren die er wellicht langer over zullen doen om een stabiele relatie op te bouwen en zich op de arbeidsmarkt te begeven alvorens een gezin te stichten. Binnen de leeftijdscategorie van jonge paren met kinderen is de trek naar de buitenwijken nog bijzonder duidelijk.

Het ontstaan van structurele en ruimtelijk geconcentreerde werkloosheid

In de loop van de afgelopen twintig jaar is de dienstensector in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest duidelijk toegenomen. In een context van crisis ontstond echter een structurele en ruimtelijk geconcentreerde werkloosheid, met een werkloosheidspercentage onder 15- tot 64-jarigen van rond de 20 procent in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Er heerst een structureel gebrek aan aanbod, maar bovendien wordt dat werkloosheidspercentage verklaard door het feit dat de beschikbare banen binnen het Brussels Gewest grotendeels door niet-Brusselaars worden ingevuld. Het probleem van het hoge werkloosheidspercentage wordt dan ook deels veroorzaakt door een verschil tussen het opleidingsniveau van de werknemers en het vereiste opleidingsniveau van de aangeboden banen.

Binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest plaatst de geografie van de werkloosheid ook nu weer de arme sikkels en de wijken met sociale woningen tegenover het zuidoostelijke kwadrant van de tweede kroon. De rest van het Gewest, met inbegrip van het westen van de tweede kroon en de wijken van de eerste kroon in het zuidoostelijke kwadrant, heeft een profiel dat daartussen ligt. Het hoge werkloosheidspercentage van de arme sikkels kan worden verklaard door het lage opleidingsniveau van de bevolking. Maar ook bij een gelijk opleidingsniveau ligt het werkloosheidspercentage van die bevolking systematisch hoger. Die situatie doet vormen van discriminatie bij de aanwerving vermoeden. Bovendien blijkt bij een gelijk opleidingsniveau (al dan niet verplicht-) te worden gekozen voor sectoren die minder waarborg op werk bieden.

Internationalisering: van nationale hoofdstad tot zetel van de Europese instellingen

Tijdens de afgelopen twee decennia nam het belang van de Europese en internationale instellingen in Brussel sterk toe. Dat uitte zich in een sterke evolutie van het vastgoed in de Europese wijk. De toenemende aanwezigheid van buitenlanders droeg bij tot een positief internationaal migratiesaldo, maar deed ook de vraag naar dure woningen toenemen. Internationale ambtenaren hebben immers sterker dan nationale ambtenaren de neiging om zich in het Gewest te vestigen, en niet in de rand. Ze wonen vooral in het zuidoostelijke kwadrant, maar ook in wijken die volop worden gerenoveerd. Zo dragen ze bij tot de herwaardering van het stadscentrum en de sociologische mutaties die daaruit voortvloeien.

Op de arbeidsmarkt versterkt de aanwezigheid van de internationale instellingen in Brussel het dubbele karakter van de stad. Enerzijds verschaft ze talloze goed betaalde banen aan een hoofdzakelijk buitenlandse en welgestelde bevolking. Anderzijds biedt ze weinig directe of indirecte banen aan laag opgeleide mensen, die het grootste slachtoffer vormen van de massale werkloosheid. In dat opzicht creëren de zogenaamde etnische handelsactiviteiten met een grote uitstraling, zoals in de Brabantstraat of de slachthuizen van Anderlecht, een aanzienlijk volume activiteiten en banen voor laaggeschoolden.

Tussen een beperkt aantal grote vastgoedprojecten en aankoop uit noodzaak

Onlangs zijn heel wat grote particuliere vastgoedprojecten uitgevoerd. De meest centrale daarvan hebben het uitzicht van de buurt grondig gewijzigd. De zone tussen het Noordstation en het Rogierplein in Sint-Joost-ten-Node is daarvan een goed voorbeeld. Meer naar de rand toe zijn nieuwe wijken aangelegd, die met hun ruime en kwalitatieve woningen doorgaans een bevolking van middel-hoge standing aantrekken. Ze verstedelijken de laatste landbouwgronden, zoals in Jette en het westen van Anderlecht. Elders liggen ze op voormalige braaklanden, zoals in het geval van de Kroontuinen.

Tegelijkertijd zien we in de arme sikkels almaar vaker het verschijnsel van noodkoop. De Turkse gemeenschap werd hier als eerste mee geconfronteerd in 1980, toen ze verplicht werd de huizen waarin ze woonde, te kopen om in de wijk te kunnen blijven. Dat verschijnsel verklaart overigens waarom in sommige wijken van Schaarbeek veel eigenaars wonen.

Overlevingsstrategieën en een hernieuwde belangstelling van investeerders voor residentieel vastgoed verraden de spanningen op de Brusselse woningmarkt. Ze verplichten een groot deel van de huishoudens genoeg te nemen met een slecht aangepaste woning. Ten eerste kan het buitensporige aandeel van de woonlasten in het huishoudbudget leiden tot schulden. Maar ook treft de ongeschiktheid van de woning – die in 2001 volgens meerdere criteria (omvang, comfort en toestand) en met een weinig veeleisende norm werd geëvalueerd – meer dan 330.000 inwoners (een derde van het woningpark). Overbezetting is een groot deel van het probleem: bij bijna één inwoner op vijf ligt overbezetting aan de basis van de slechte woonomstandigheden. Overbezetting en onderbezetting bestaan op de Brusselse woningmarkt naast elkaar, maar hangen sterk samen met het sociaaleconomische statuut van de inwoners.

De situatie op het vlak van comfort is de afgelopen twee decennia aanzienlijk verbeterd, maar ongeveer één Brusselaar op tien woont nog altijd in een woning die niet over het minimumcomfort beschikt. Die verhouding loopt op tot één inwoner op zes in het centrale gedeelte van de arme sikkels. Woningen zonder basiscomfort komen verhoudingsgewijs nog altijd vaker voor in de huursector, ook bij sociale woningen.

STADSOBSERVATIE, EEN CONCEPT IN EVOLUTIE

De meeste kaarten die deze bijdrage illustreren, komen uit de Welzijns- en gezondheids-atlas, gefinancierd door de Gemeenschapscommissies, of uit de Wijkmonitoring, gefinancierd door het Gewest. Die twee instrumenten zijn representatief voor de stedelijke observatie-instrumenten die in de loop van de afgelopen tien jaar op het niveau van de wijken werden gebruikt. Het eerste instrument ziet eruit als een klassieke atlas en is beschikbaar op papier en in elektronisch formaat. Het opteert voor een benadering die uitgaat van de gezondheid en de levensomstandigheden van de bevolking. Het tweede instrument, de Monitoring, heeft de vorm van een interactieve website, met kaarten, tabellen, grafieken en opmerkingen die regelmatig worden bijgewerkt. Met zijn transversale karakter en streefdoel om een permanente opvolging van tientallen indicatoren te publiceren, onderscheidt de Monitoring zich van de thematische observatoria van het Gewest (handel, kantoren, milieu, huurprijzen...) en de gemeenschapscommissies (gezondheids- en sociale aspecten – het Brusselse armoederapport). De informatie komt zowel van de thematische observatoria als van de gewestelijke administratie. De voornaamste thema's die aan bod komen, zijn demografie (dichtheid, leeftijd, nationaliteit, gezinnen enzovoort), sociale aspecten (gezondheid, vorming...), economie (werkloosheid, werkgelegenheid, inkomsten, activiteit...), huisvesting en vastgoed (toestand van de bebouwing, statuut van de bewoner, prijs...) en leefomgeving en toegankelijkheid (uitrusting, groene ruimtes, motorisering en openbaar vervoer...). De Monitoring vormt dan ook een aanvulling op de Observatoria en is een optimale locatie voor het archiveren, delen, raadplegen, analyseren en kruisen van informatie op het niveau van de wijken. In dat opzicht is het een onmisbare basis voor de uitbouw van een observatorium, gericht op de opvolging van de stadsdynamiek en de evaluatie van de impact van het overheidsbeleid in al zijn dimensies.

www.wijkmonitoring.irisnet.be

HET GEËRFDE MOZAÏEK

Levenskwaliteit, een sociale marker op het niveau van de wijken

In het voorafgaande geohistorische overzicht werd de nadruk gelegd op de vrijwillige of gedwongen toe-eigening van de woonruimte door de sociale klassen. Huisvesting staat uiteraard centraal in de ruimtelijke differentiatie aangezien ze grotendeels bepalend is voor de levenskwaliteit, zowel rechtstreeks (op het niveau van het huis) als onrechtstreeks (op het niveau van de wijk).

In 2001 werd de inwoners dan ook gevraagd om de omgeving van de wijk waarin ze wonen, te beoordelen. Met uitzondering van de wijken met sociale woningen in de tweede kroon, die op dit punt nauwelijks te onderscheiden zijn van de naburige wijken, weerspiegelt de tevredenheidsindex grotendeels de grote stedelijke verschillen. Er heerst een tegenstelling tussen de rijkere en ruime wijken in de rand, vooral in het zuidoosten, en de oude centrale wijken, met name de meest achtergestelde. Die geografie vertoont tal van gelijkenissen met de sociaal-economische structurering van de stad en dat geldt ook voor de werking van de woningmarkt, waar de mogelijkheid om de woning en dus de leefomgeving te kiezen in grote mate afhangt van de financiële mogelijkheden. Zo valt op het vlak van de openbare ruimte het tekort aan toegankelijke groene ruimte in de eerste kroon, vooral in het westen, bijvoorbeeld bijzonder op. Toch woont hier het grootste aantal kinderen, zijn er de minste privétuinen, zijn de huizen het dichtst bewoond en wordt de omgeving er over het algemeen het minst gewaardeerd. In de tweede westelijke kroon speelt de groene ruimte duidelijk een sociale rol: het gedeelte van de bevolking met een eigen tuin is klein, maar de tevredenheid over de groenvoorziening is hoog dankzij de talloze middelgrote parken.

Het is bovendien deels door de woning dat de ongelijkheden op het vlak van onderwijs in stand worden gehouden. Dat komt niet alleen door de keuze van de scholen, die afhangt van de wijk. Het verband tussen de schoolproblemen van de leerlingen en het opleidingsniveau van hun ouders is bekend. Toch varieert het misluktingspercentage bij een gelijk opleidingsniveau van de ouders volgens de mate van overbezetting van de woning. Hier wordt het niveau van overbezetting vooral gebruikt voor de differentiatie binnen hetzelfde opleidingsniveau van gezinnen die in objectief verschillende sociale omstandigheden leven (zoals onder meer tot uiting komt in de toegang tot verschillende types van woningen). Maar het is waarschijnlijk dat de vastgestelde verschillen ook een gedeeltelijke afspie-

geling zijn van bijkomende problemen die specifiek samenhangen met de krappe behuizing (met name de moeilijkheid om zich af te zonderen om huiswerk te maken).

De sterke onderlinge afhankelijkheid van woning, sociaaleconomische situatie en omgeving maken dat de levenskwaliteit tussen de wijken sterk verschilt. Dat heeft zelfs een invloed op het ziekte- en sterfteniveau in de wijken. De nauwe samenhang tussen de gezondheidstoestand en leeftijd van de inwoners camoufleert de verschillen tussen de wijken die aan andere factoren te wijten zijn. Bij een gelijke leeftijd stelt men ongelijkheden op het vlak van de gezondheid vast die samenhangen met het geslacht, de gezinssituatie, de nationaliteit en de aspecten van het maatschappelijke statuut (opleidingsniveau, inkomen, woning, beroep...).

Een sterk geterritorialiseerd regionaal beleid

In 1989, wanneer het Gewest ontstaat, erven de Brusselse politici een moeilijke sociale situatie, gekoppeld aan een catastrofale financiële situatie door de neerwaartse trend van het fiscale draagvlak van de personenbelasting. Op stedenbouwkundig vlak neemt het Gewest de controle in handen, wat zich uit in een volstrekt nieuwe benadering. Dat volgt op decennia van investeringen in weginfrastructuur en kantoorpanden om het statuut van hoofdstad te bevestigen en de vlotte doorstroming van het verkeer te verbeteren. De residentiële wijken hadden geleden onder een gebrek aan investeringen en de renovatie van die wijken moet de aantrekkingskracht voor onder andere de middenklasse herstellen of versterken. Daartoe moeten de openbare ruimte worden heraangelegd en de woningen opgeknapt. Dat laatste ligt moeilijker omdat de overheid maar een beperkte controle heeft op het Brusselse vastgoed.

Al snel krijgt het idee vorm om de middelen te concentreren in dat gedeelte van de stad waar de openbare ruimte en de woningen er het ergst aan toe zijn. Wijkcontracten, Initiatiefwijken, de Europese programma's URBAN, Doelstelling 2 en Doelstelling 2013, acties van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (GOMB), renovatiepremies en Handelswijkcontracten maken dan ook dat de overheidsinvesteringen worden geconcentreerd in de Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van

Huisvesting en Renovatie (RVOHR). Die zone stemt grotendeels overeen met de vermelde arme sikkkel, waaraan de volkswijken in het westen van Elsene en Etterbeek moeten worden toegevoegd.

Na zo'n vijftien jaar heeft dat beleid een duidelijk merkbaar effect op de toestand en de kwaliteit van de openbare ruimte. Het resultaat op het vlak van het aantal nieuwe woningen is minder duidelijk, met name voor de sociale of met sociale woningen gelijkgestelde woningen. Tussen 1995 en 2005 schommelt de productie rond de honderd woningen van dat type per jaar, maar dat is grotendeels omdat de achterstand in de renovatie van de bestaande woningen moet worden ingehaald. Op sociaaleconomisch vlak blijven de problemen rond de inschakeling op de arbeidsmarkt bestaan, hoewel het netwerk van verenigingen dat nuttig werk op het terrein verricht, kan worden versterkt.

Territorialisering aan de orde gesteld

De Brusselse politici zijn zich terdege bewust van de verschillen tussen de stadsdelen. Ze kiezen er duidelijk voor het stedelijke mozaïek te accepteren en een volledig of gedeeltelijk territoriaal stedenbouwkundig beleid te voeren.

Maar we mogen niet uit het oog verliezen dat een beleid niet noodzakelijk territoriaal hoeft te zijn om in de verschillende wijken een andere impact te hebben. Elk sectoraal beleid, bijvoorbeeld ter bestrijding van de werkloosheid, heeft mogelijk een grotere impact in de wijken waar de meeste werklozen wonen, op voorwaarde dat het rekening houdt met de kenmerken van die wijken. Voordat het beleid territoriaal wordt uitgewerkt, is het wellicht aangewezen de impact van het sectorale beleid op de verschillende wijken systematisch te evalueren.

Hoewel het een duidelijke keuze betreft, moeten we toch vaststellen dat territorialisering een complex instrument is. De risico's dat men de doelgroep mist, invloed uitoefent op de migratiestroom en speculatie teweegbrengt, zijn verre van denkbeeldig en mogen niet opzij worden geschoven. De geleidelijke veranderingen in de toekenning van de renovatiepremies vormen daarvan een goed voorbeeld. In de loop van de jaren negentig werd daarop vooral een beroep gedaan in de eerste oostelijke kroon en in de westelijke randen, in wijken die werden gerenoveerd en/of met *gentrificatie* werden geconfronteerd. De afgelopen jaren heb-

ben zich verschuivingen voorgedaan, met een relatieve vermindering van de premies in het oosten van het centrum en een toename in de wijken van de arme sikkkel. Toch blijft nog altijd een concentratie bestaan in de eerste kroon, hoewel niet in het centrum maar aan de rand. De begunstigden van de premies in die zones blijken bovendien een inkomen boven het plaatselijke gemiddelde te hebben. Het is duidelijk: zelfs als men zich op de meest achtergestelde wijken toespitst en de wetgeving aanpast om eventuele lacunes weg te werken, blijft het moeilijk om een achtergestelde doelgroep te bereiken, zelfs met behulp van verenigingen die actief zijn op het terrein.

Een territoriaal beleid vereist een duidelijke afbakening van de gebieden die aanspraak kunnen maken op bepaalde maatregelen. Dat veroorzaakt een aantal problemen: het up-to-date houden van de grenzen en de afbakeningscriteria, maar ook fundamenteeler het verband tussen de afbakening en het type maatregel. Recente fenomenen hebben geleid tot een sterke interne differentiëring binnen de RVOHR en daarom moet men zich afvragen of de positief gediscrimineerde zones een homogeen karakter vertonen. Het valt overigens op dat er zowel op federaal als op gewestelijk niveau vraag is naar een grotere nuancering in de studies die de afbakening van de achtergestelde wijken up-to-date brengen. Van daaruit is het een kleine stap om sociaaleconomische maatregelen toe te passen in de ene zone en huisvestingsmaatregelen in een andere.

De concentratie van de overheidsmaatregelen in één deel van de stad doet ook vragen rijzen over de vastgoedspeculatie die de oorspronkelijke inwoners verdrijft en over de stigmatisering van die groep. Het streven naar een sociale mix, dat vaak een doelstelling is van een territoriaal beleid, uit zich in maatregelen die rechtstreeks of onrechtstreeks leiden tot de aanwezigheid van meer welgestelde bewoners in achtergestelde wijken. Besteedt men wel genoeg aandacht aan de toekomst van de plaatselijke bevolking, vooral als men weet hoe weinig financieel toegankelijke woningen onlangs in Brussel werden gebouwd? De nadruk op de achtergestelde wijken vertroebelt het debat over de mix in de andere wijken, zoals onrechtstreeks wordt geïllustreerd door de NIMBY-reactie (*Not In My BackYard*), die opduikt zodra men een paar sociale woningen wil bouwen in een iets betere wijk.

De nadruk van het territoriale beleid op de achtergestelde wijken verhindert tot slot ook dat wordt nagedacht over het nut van een territoriaal beleid op andere domeinen. Vereist de vestiging van ondernemingen in de tweede kroon geen gedifferentieerde maatregelen om de concurrentie met de nabijgelegen Vlaamse rand te kunnen aangaan? Zou het niet nuttig zijn om in het stadscentrum een zone te creëren voor een geïntegreerde aanpak van het toeristische en culturele aanbod om de positie van Brussel te versterken en tegelijkertijd de overlast te controleren? Maar dat zijn bevoegdheden die minstens gedeeltelijk (nog?) niet tot de bevoegdheden van het Gewest behoren. ■

Bibliografie

BERNARD, N., "De impact van de Europese Unie op het vastgoed in Brussel: tussen cliché en onderschatting" in *Brussels Studies* 21, 2008, p. 1-18. Beschikbaar via www.brusselsstudies.be

DESSOUROUX, C., *Gedeelde ruimten betwiste ruimten – Brussel een hoofdstad en haar inwoners*, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2008.

GEWESTELIJK SECRETARIAAT VOOR STEDELIJKE ONTWIKKELING, "Brussel verandert...: 10 jaar stedelijk beleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" in *de Cahiers van het Gso*, nr 4, Brussel, november 2007.

HUBERT, M., "Expo '58 en 'Koning Auto'. Welke toekomst voor de grote wegeninfrastructuur in Brussel?" in *Brussels Studies* 22, 2008, p. 1-16. Beschikbaar via www.brusselsstudies.be

MARISSAL, P.; LENNERT, M., "La géographie socioéconomique du Molenbeek contemporain et son insertion dans le tissu régional" in *Les Cahiers de La Fonderie*, 33, 2005, p. 46-52.

ROESEM, T., *Welzijns- en gezondheidsatlas van Brussel-Hoofdstad*, Observatorium voor Gezondheid en Welzijn – Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel, 2006. Beschikbaar via www.observatbru.be

STOLERIU, O.; VANDERMOTTEN, C., "L'évolution de la structure par âge et des revenus et les mouvements migratoires entre 1991 et 2001: un indicateur de la mutation des quartiers de Bruxelles et de sa périphérie" in *Belgeo*, VII4, 2006, p. 419-435.

VAN CRIEKGINGEN, M., "Welke toekomst voor de Brusselse centrumwijken? Selectieve migratie vanuit Brusselse wijken gekenmerkt door gentrificatie" in *Brussels Studies* 1, 2006, p. 1-18. Beschikbaar via www.brusselsstudies.be

Dankwoord

Deze bijdrage is een samenvatting van de resultaten van het onderzoek dat de afgelopen tien jaar werd uitgevoerd door het *Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire* van de *Université Libre de Bruxelles*, doorgaans in opdracht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De auteur wenst in het bijzonder Christian Vandermotten, Pierre Marissal en Christian Dessouroux te bedanken voor hun bijdrage aan het historische gedeelte van dit hoofdstuk. Een deel van de hier opgenomen cartografische gegevens komt van het onderzoek dat het universitaire consortium ULB-VUB-UCL-KUL deed voor het opmaken van de Wijkmonitoring, die op dit moment wordt gecoördineerd door het Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling (ATO) en het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA).

focus

KOM EEN KIJKJE NEMEN IN MIJN WIJK

Een territorium is een geografische ruimte, met een specifieke natuurlijke of culturele identiteit. Maar die definitie staat ver af van de geografische eenheid die wordt gebruikt door de stadsvernieuwingsprogramma's waaraan RenovaS kon deelnemen.

De term *wijk* lijkt meer geschikt, omdat die kan worden gedefinieerd door de situatie (het lage gedeelte van Schaarbeek ten opzichte van het hoger gelegen gedeelte van de gemeente), de functies (winkels in de Brabantstraat of restaurants in de Haachtsesteenweg), het imago of de symbolen die eraan zijn verbonden (Berenkuil).

Een vernieuwingsprogramma baseert zich dus op een zekere geografische of functionele coherentie. Maar tegelijk moeten de vereisten van een programma ook worden ingepast door de beperkingen van de budgettaire enveloppe die ervoor beschikbaar is.

Uiteraard zou het anders zijn en zou de sociale en geografische coherentie groter zijn als de voorzieningen minder zouden uitgaan van de notie van een *programma* en meer van een *project*.

In dat geval zou een perimeter worden gekozen op basis van de sociaaleconomische coherentie en zou vervolgens gewerkt kunnen worden met lokale betrokkenen om projecten op te zetten. Nadien zouden die worden beoordeeld op hun waarde en kosten en indien nodig kunnen voor de realisatie meerdere financieringsbronnen worden aangesproken.

Dat zou waarschijnlijk leiden tot een grotere betrokkenheid van de bewoners en een betere benutting van het participatieve proces dat de gewestelijke stadsvernieuwingsiniciatieven in gang zetten.

Maar ondanks die bemerkingen kunnen we gelukkig vaststellen dat de fysionomie van Laag Schaarbeek na drie Initiatiefwijken en zeven Wijkcontracten in verscheidene uitvoeringsfasen onmiskenbaar in de goede richting is geëvolueerd. Het leefkader van de bewoners is er bijzonder op vooruit gegaan.

De toekenning van het eerste Schaarbeekse wijkcontract in 1996 viel samen – en dat is uiteraard geen toeval – met de breuk met het vroegere gemeentebestuur, dat het electoraat in het hogere gedeelte begunstigde en hele wijken bij wijze van spreken aan hun lot overliet. De taak was dus enorm, zowel op het vlak van de gebouwen en de openbare ruimte als op dat van het terugwinnen van het vertrouwen van de bewoners.

Maar twaalf jaar later is het resultaat bemoedigend, hoewel er nog veel moet gebeuren. Dit is waarschijnlijk een goed moment om de balans op te maken van het stadsvernieuwingsbeleid en na te gaan of het arsenaal van bestaande voorzieningen niet een of andere aanpassing vergt.

Zo denken wij aan de eventuele mogelijkheid om in sommige wijken hoofdzakelijk de openbare ruimte aan te pakken. We stellen immers vast dat de renovatie van de openbare ruimte vaak een *sneeuwbal* effect heeft, dat – gecombineerd met de huidige druk op de vastgoedmarkt en zonder overheidsbudget behalve de renovatiepremies – leidt tot de renovatie van gebouwen, de verbetering van de leefomgeving en het geleidelijke herstel van een zekere sociale mix.

We denken ook aan onzichtbare, maar o zo noodzakelijke maatregelen om de bewoners van de wijken te begeleiden. Die begeleiding is de waarborg van een grondige en dus geslaagde vernieuwing. In dat opzicht lijkt een onderzoek naar de duur en de flexibiliteit van die begeleiding ons interessant.

Die bedenkingen en die van de vele mensen op het terrein in de kwetsbare wijken zullen hopelijk het werk van de komende (twintig ?) jaar mee richting geven. ■

Jean-François Kleykens

06

BRUSSEL : WERELDHOOFDSTAD VAN DE INSPRAAK ?

RENÉ SCHOONBRODT

*Doctor in de Sociologie, gewezen stichtend voorzitter
van het Atelier de Recherche et d'Action Urbaines (ARAU),
oud-voorzitter van Inter Environnement Bruxelles (IEB),
professor emeritus van de Université Catholique de Louvain (UCL)*

focus

KIEZEN VOOR INSPRAAK

JUDITH LE MAIRE

*Architect La Cambre Architecture,
schreef een scriptie over de grammatica van de
participatie in de architectuur*

DOMINIQUE NALPAS

*Coördinator van Parcours citoyen Ixelles,
medeoprichter van het Wijkcomité Flagey en van het Platform Flagey*

Brussel : wereldhoofdstad van de inspraak ?

RENÉ SCHOONBRODT

In mijn herinneringen staat een beeld gegrift : de Reichstag, ingepakt door Christo en Jeanne-Claude in juni 1995. Een immens pakket, bovenmenselijk, zilverwit en verzegeld met enorme blauwe koorden. Errond wriemelen kleine mensen, ze kijken, ze praten erover. Gulliver heeft een geschenk achtergelaten dat zich nog aan hen moet openbaren : de parlementaire democratie, die hen enkele decennia eerder werd ontstolen. Een geschenk om uit te pakken, te ontdekken, te beleven, en voortdurend te perfectioneren.

De geschiedenis van Brussel is niet die van Berlijn. Maar ook hier dringt de noodzaak tot democratie zich op in de ontwikkeling van de stad –de stad als *gemeenschappelijke nederzetting*, die volgens Plato de woonplaats is waar de interactie van iedereen met iedereen beantwoordt aan de verwachtingen van iedereen. Waaruit volgt dat die stad en haar bestuur –de erfenis van de mensheid– aan iedereen toebehoort. Of beter gezegd, aan iedereen zou moeten toebehooren. Waarom ? Eén reden rechtvaardigt de belangstelling voor de stad, elke stad. Haar belangrijkste realiteit : elke stad is een enorme gemeenschappelijke installatie, een gigantisch kapitaal dat vergaard werd in de loop van vele eeuwen, vaak op de rug van de mannen en vrouwen van weleer : woningen, scholen, bedrijven, overheidsdiensten, politieke activiteiten, openbare wegen... Dat kapitaal vormt de noodzakelijke bron die onontbeerlijk is voor ieder die naar vrijheid streeft. Een vrijheid die gedefinieerd wordt als toegang tot de autonomie, tot het vermogen zijn eigen beslissingen te nemen door te steunen op het fysieke en sociale kapitaal van de stad. De rechtvaardigheid vereist dat die toegang egalitair is. Elke stad moet zo'n bron zijn, een hulpmiddel dat iedereen, in alle gelijkheid, toegang geeft tot de vrijheid. Stadslucht maakt vrij, wordt al eeuwen gezegd.

DE STAD IS PRODUCTIE

Dat instrument, dat kapitaal wekt begeerte en hebzucht: de stad geeft macht, waarom dus niet proberen haar winst te verhogen? Stedelijke terreinen opkopen via financiële en juridische mechanismen ondergraaft de egalitaire toegang tot de vrijheid door beslag te leggen op het stedelijke patrimonium, en erodeert de hoop op vrijheid die de stad beloofde te bieden. Voeg daarbij nog de sociale en culturele ongelijkheid tussen mensen, en de stad wordt al gauw een te exploiteren plek, een plaats van vervreemding die sommige van zijn inwoners uitsluit van de geneugten van de stad. Het is een feit dat ongelijke machtsverhoudingen de productie in de stad domineren ten voordele van sommigen en ten nadele van anderen. En omdat ze een plaats van conflicten is, is de politisering van de stad – die een oplossing biedt voor die problemen – de eerste doelstelling.

Steden ontstaan door productie: het verleden produceerde stedelijke vormen en instellingen. Die producties van vormen en instellingen bestaan zowel in het heden als in de toekomst; door middel van verschillende politieke en economische machtsverhoudingen. In haar morfologie is de stad nauw verbonden met haar bestuur: de stad is de reproductie op de grond van de sociale verhoudingen. Die *gemeenschappelijke nederzetting* van Plato is geen lange, rustige stroom. Erkennen dat de stad een menselijke productie is, roept ook vragen op. Hoe organiseren de algemene sociale verhoudingen zich bij de productie van de stad? Hoezeer draagt die geproduceerde stad bij tot een grotere rechtvaardigheid, die zich beroept op ieders vermogen om zijn eigen beslissingen te nemen, dankzij de toegang tot de voorzieningen van de stad? Ontwikkelt de productie zich onder het oog van de gelijkheid? Leiden de resultaten tot de vrijheid van allen?

De productie van de stad – die de concrete vorm aanneemt van studies, plannen, grote en kleine investeringen, privé- en overheidsinvesteringen – vermengt zich met de sociale verhoudingen die de algemene maatschappij karakteriseren, waarin de stad is ingebed en die zij voedt. Het bestaan van die sociale verhoudingen betekent dat niet alleen techniek de besluitvorming over de toekomst van de stad overheerst. Natuurlijk tellen architectuur en stadsplanning, net als de geschiedenis en de sociologie, en nog meer de economie. Maar de politieke daad moet domineren. De stad, ontstaan uit de politiek, verwijst daarnaar, want het gaat over de beslechting van belangenconflicten binnen de stad, een beslechting die duurzaam moet zijn. En als broedplaats voor conflicten kan de stad standhouden als *gemeenschappelijke nederzetting* als de regeling van die conflicten gebeurt in eerlijke relaties, die een nieuwe rechtvaardigheid beloven.

DEMOCRATIE IS INTERACTIE

De interacties die ontstaan in de stad, spelen zich af tussen drie polen die de westerse maatschappij structureren: de *markt*, de *politiek* en de *burgermaatschappij*. Die drie polen weerspiegelen de interacties die zich afspelen in de algemene maatschappij.

Het *economische leven* (*de markt*) heeft zijn eigen wetten. Ondanks de mondialisering –die zelf ook afhangt van communicatietechnieken en informatieverwerking– heeft het economische leven de stad nodig, haar voorzieningen en haar symbolen. Door het gebruik en het bezit van bepaalde plaatsen in de stad kan de markt haar activiteiten en dus ook haar invloed op de maatschappij uitbouwen. De markt biedt goederen, diensten en werkgelegenheid aan. Zij monopoliseert het aanbod van die goederen en diensten die de stad en haar inwoners nodig hebben. Er is maar één zwakke en marginale concurrent: de overheid. Een reus op lemen voeten. Door elkaar geschud door financiële speculaties, concentraties en technische vernieuwingen zijn de bedrijven echter kwetsbaar. Ze worden gedomineerd door winst op korte termijn, en ze houden geen of te weinig, en zeker te traag, rekening met een van de voorwaarden voor hun voortbestaan: hun eigen behoefte aan steden, die ze kunnen uitbuiten tot ze volledig uitgewrongen zijn. Maar steden zijn gebouwd voor de lange, of zelfs zeer lange termijn. Duizendjarige steden streven naar de eeuwigheid. Tussen de stad en het economische leven bestaat er een noodzakelijke relatie, die echter ook een fundamenteel conflict inhoudt.

De *burgermaatschappij* vertolkt de verwachtingen van alle burgers waaruit ze is samengesteld. Verwachtingen van vrede, werk, huisvesting, recreatie, emancipatie, onderwijs, politieke vrijheid... Een lange lijst van voortdurend veranderende eisen, afkomstig van de mannen en vrouwen die zowel consumenten zijn als producenten. Eisen die vaak gericht zijn op de korte termijn, soms op duurzaamheid. Ook hier zien we bijzondere wensen, egoïsme, conflicten... maar ook oproepen tot het algemeen belang, respect voor de wet, rekening houden met legitimiteit. De burgermaatschappij bestaat uit een bundel van individuele verwachtingen en tegelijkertijd van eisen, doelstellingen en oproepen die worden georganiseerd en gedragen door culturele, sociale of milieuverenigingen. Een soms permanente, soms vluchtige wereld, die de vrijheid van meningsuiting karakteriseert als een democratie uit het oude Griekenland: “Wie wil, kan het woord nemen” (Euripides).

De *politiek*, de derde pool van de stedelijke en de algemene maatschappij, dient om juridische consistentie te bieden aan de relatie tussen de verwachtingen van de markt (onder andere haar stedelijke behoeften) en de verwachtingen van de burgermaatschappij. In zekere zin is de politiek een scheidsrechter, een rol die het democratische regime vastlegt met regels die de legitimiteit van de mensen die die functie uitoefenen, rechtvaardigen. De democratie biedt iedereen de mogelijkheid zich kandidaat te stellen voor de uitoefening van een politieke functie, en diezelfde democratie biedt iedereen de mogelijkheid te kiezen voor de mannen en vrouwen die zich voor de verkiezingen kandidaat stellen. Een centrale vraag rijst hier: mogen alleen mensen die verkozen zijn, politieke beslissingen nemen? Pierre Rosenvallon toont in twee opmerkelijke boeken aan dat de democratische legitimiteit in een moderne maatschappij berust op een complex geheel van interventies van openbare en semi-openbare instellingen en privéorganisaties¹. Want men moet niet alleen de mogelijke dictatoriale invloed van een meerderheid (als die wordt verkozen) op een minderheid (zelfs als die sterk is) tegengaan, maar er ook rekening mee houden dat het politieke leven in de hedendaagse maatschappij enorm moeilijk is. In een open democratie is de verkiezingsconcurrentie tussen de partijen een overheersend feit dat de kandidaten ertoe dwingt om hun belangen op korte termijn, in het heden of in de nabije toekomst, te benadrukken. Er moet immers beantwoord worden aan de verwachtingen van de markt en van de burgermaatschappij. Zo wil de ene kantoorgebouwen, en de andere werk. En hoewel de bouw van die kantoren direct en indirect banen creëert, wordt de vrijheid van de politieke beslissingnemers beknot door de noodzaak om op korte termijn aan die verwachtingen te beantwoorden. Namelijk omdat ze zelf – wilens nillens – niet in staat zijn die banen te creëren. Die last drukt vooral op de schouders van de leden van de uitvoerende macht; de wetgevende macht heeft logischerwijze een breder perspectief voor ogen.

PARTICIPATIE IS OPENBAARHEID

Daar komt de inspraak in het plaatje. Even hernemen: drie krachten vormen de structuur van de algemene stedelijke maatschappij. Die drie polen moeten in constante interactie zijn met elkaar om te maken dat de stad zich op een egalitaire, democratische basis ontwikkelt en nog meer democratie produceert: de markt met de burgermaatschappij, de burgermaatschappij met de politiek... Wanneer de interacties tussen de markt en de politiek in de productie van de stad

(inrichting, actieve bescherming van het erfgoed...) bevoorrecht worden en de andere spelers buitengesloten, dan lijdt de stad daaronder. Dat betekent dat ze niet langer een maatschappij van gelijke kansen produceert, dat ze haar vermogen om rechtvaardig te zijn vernietigt, dat ze de armen uitsluit, dat ze het erfgoed vernietigt, dat ze een onherstelbare hoeveelheid energie verspilt, dat ze scholen, ziekenhuizen en culturele plaatsen verwaarloost... De stad zelf wordt dan de eerste vorm van geweld. Het is bekend: het is die enkelvoudige dialoog tussen de markt en de politiek die Brussel heeft geleid naar de catastrofe die de helaas wereldbekende naam *verbrusseling* of *bruxellisation* draagt.

Om die enkelvoudige dialoog te doorbreken – met aan de ene kant de markt en in het bijzonder de vastgoedontwikkeling, en aan de andere kant de politiek – moet de burgermaatschappij participeren. Ze moet bijdragen aan het ontluiken van een rechtvaardigere, meer *gemeenschappelijke* stad. Tegelijk moeten ook doelstellingen van duurzaamheid in het leven worden geroepen. Die aanwezigheid van de burger in het besluitvormingsproces vindt in Brussel een bijkomende rechtvaardiging in de samenstelling en de werking van de Gewestregering. Bijzonder aan die regering is immers dat ze is samengesteld uit twee taalgroepen, vanuit twee kiesdistricten. De legitimiteit van die vorm van bestuur is historisch ontstaan. Maar ze roept wel fundamentele vragen op bij de sanctionerende functie van het stemmen. Een politicus uit de ene taalgroep ontsnapt namelijk aan de bestraffing van de kiezers van de andere taalgroep. De regel van besluitvorming door consensus binnen de regering creëert een zekere sanctionering of controle door de tegenhangers, maar die worden afgezwakt omdat ze wederkerig zijn. Alle leden van de regering hangen immers af van elkaar. Bovendien zijn hun besprekingen geheim. En vergeet ook niet dat de controlefunctie van het parlement strikt afgebakend is.

Die bijzondere situatie van de Brusselse instellingen legitimeert de participatie van de inwoners in de besluitvormingsprocessen die hen van dicht of van ver aanbelangen en een participatie die een recht is dat te vergelijken valt met het stemrecht.

DE GESCHIEDENIS VAN DE PARTICIPATIE

Ook in het verleden was er participatie. De nationale wet van 1962 over de ruimtelijke ordening en de stedenbouw bevatte een publieke controle van de investeringen, door het aannemen van (gemeentelijke, sectorale, gewestelijke) plannen te onderwerpen aan een openbaar onderzoek. Maar uiteindelijk, behalve in het geval van de gewestplannen, kozen de (gemeentelijke en nationale) uitvoerende machten ervoor hun autonomie niet aan banden te leggen, waardoor ze zonder publieke inmenging stedenbouwkundige vergunningen (d.w.z. bouwvergunningen) konden blijven uitreiken. Het is de afwezigheid van plannen die hen die autonomie kon verschaffen. Bovendien vroegen de functionele besturen (openbare werken, openbare gebouwen...) gewoonlijk zelfs niet eens een stedenbouwkundige vergunning aan. Vandaar de vaak wanhopige reacties van inwoners tegenover de willekeurige overheidsmaatregelen, die zelden gesanctioneerd werden door de rechtbanken, en nooit door het algemeen stemrecht. Die *vrijheid* van de uitvoerende machten kan op vele manieren worden verklaard: de algemene aanvaarding van de *moderne tijd*, stedenbouwkundige theorieën, de behoeften van economische groei... Naarmate de aantasting van de stad duidelijker waar te nemen was, vooral in Brussel, en ook de aandacht voor de vernietiging van de natuur groeide, werden de inwoners zich geleidelijk bewust van de noodzaak om hun omgeving te beschermen.

In Brussel vond die breuk plaats in de Marollen in 1969. Het bouwproject van de staat voor het ministerie van Justitie verminkte een volkswijk die bekend is in het hele land. In naam van welk *algemeen welzijn* dacht men die inbreuk tegen de integratie van de armste bewoners in de stad te rechtvaardigen – een aanslag in het hart van de sociale voorzieningen waarvan ze leven? Plotseling maakt het beeld van de stad als jachtterrein voor privéontwikkelaars met steun van de overheid plaats voor een nieuwe visie: de stad heeft een gebruikswaarde, hoewel men ook een zekere verkoopwaarde moet erkennen. Het *recht op de stad* wordt een persoonlijk recht en wordt dan ook, net als elk recht, opgeëist, opgebouwd en gerealiseerd door actie. Actie om de juistheid van dat recht te laten erkennen door de politiek, en om te verzekeren dat de stad – door haar beheer en haar productie – dat recht erkent. En aangezien de – voornamelijk speculatieve – economische actie zich afspeelt in het geheim, verplichten de acties van kwetsbaarste groepen tot groepering, openbaarheid en institutionalisering.

In die context ontkiemen in Brussel en elders veel vrijwilligersorganisaties, meer of minder gestructureerd, al dan niet permanent, onafhankelijk of onderling afhankelijk, ontstaan in volkswijken of in burgerwijken... Op een of andere

manier eisen die verschillende types bewonerscomités ofwel meer zeggenschap, ofwel een *andere stad*, ofwel beide. De politieke leiders van de stad en hun administraties reageren niet meteen op de opkomende eisen van de burgermaatschappij omdat ze ingaan tegen de heersende consensus over de besliste opties. Hoe kunnen we het project aanvaarden om de Marollen te renoveren voor en met zijn inwoners, in plaats van een project voor zogenaamd moderne kantoorgebouwen? Waarom zouden we de zuidelijke ring tegenhouden? Ondanks het bestaan van forums (Comité van de Marollen en Comité van de Zavel, die beheerd zijn door de Stad Brussel) beginnen de autoriteiten de geldigheid van hun projecten en verwezenlijkingen pas in twijfel te trekken met de verschijning van de Agglomeratieraad, een nieuwe instelling die de voorganger zou zijn van de gewestvorming van 1989. De Agglomeratieraad, die niet betrokken is bij het beleid van de staat en de Brusselse gemeenten, luistert meer naar de burgermaatschappij die tot stand komt. De Raad stelt vragen bij de projecten van de staat en de gemeenten en verdedigt de stellingen van de bewonerscomités aangezien die beter beantwoorden aan de behoeften van de hernieuwde stadsontwikkeling.

De geleidelijke opkomst van de participatie kan ook almaar meer steunen op de pers, vooral de geschreven pers. Hoewel de pers democratische processen vaak principieel benadert (de regering is verkozen, de bewonerscomités niet), kan niet worden voorbijgegaan aan de spanningen in de stad, aan de doelgerichte vragen bij concrete praktijken of projecten. Zo ageert de pers, ook al is ze financieel afhankelijk van economische milieus. Op die manier draagt de pers doeltreffend bij tot de invoering van de participatie, door gecontroleerde informatie te verschaffen, door de standpunten van de bewonerscomités te verspreiden...

Maar de fouten die werden gemaakt in de dertig jaar na de oorlog, moeten stoppen. De oproepen van de burgermaatschappij weerspiegelen de standpunten van internationale instellingen, zoals de Raad van Europa of de Verenigde Naties (over het milieu in 1972). Het begrip participatie wordt duidelijker, net als de benadering van de stedenbouwkundige realiteit. De versterkte regelgeving van de productie van de stad vindt haar weg. Maar Brussel – dat zich nog geen stadsgewest voelt – wordt geconfronteerd met een dubbele problematiek: de noodzakelijke controle over de privé-investeringen en het opheffen van het gewicht van de staat in de inrichting van de stad. Dat laatste punt komt voort uit de redenen voor en de geschiedenis van de gewestvorming, maar heeft wel effect op de stadsplanning.

WETEN, OORDELEN, INGRIJPEN

Om de grote privévastgoedontwikkeling aan banden te leggen en de huisvesting – de zwakste stedelijke functie – te beschermen wordt een juridisch hulpmiddel in het leven geroepen: het gewestplan, de voorloper van het Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP). Die techniek wijst zones toe aan elke stedelijke functie: industrie, woningen, kantoren, groene ruimten... Maar strikt toegepast is die juridische techniek onmogelijk uit te voeren op het terrein. Monofunctionele zones maken geen stad – in die zin dat een stad het naast elkaar bestaan van diversiteit in dezelfde ruimte is – en de behoeften van de maatschappij (handelaars en burgers) evolueren, waardoor ook de ruimtebehoeften evolueren. Als gevolg daarvan wordt er afgeweken van het gewestplan door middel van stedenbouwkundige vergunningen (bouwvergunningen).

Het ontwerpgewestplan van 1976 betekent een radicale vernieuwing onder druk van de bewonerscomités, met de introductie van een nieuwe procedure in drie stappen. Ten eerste een openbaar onderzoek, waardoor iedereen het recht heeft het dossier bij de administratie in te kijken. Ten tweede het recht een advies uit te spreken dat gehoord moet worden (schriftelijk of mondeling). En ten slotte is er de verplichting voor elke gemeente om een *overlegcomité* op te richten dat elke stedenbouwkundige aanvraag (en later ook milieukwesties) onderzoekt. Anders gezegd, die *specifieke maatregelen tot openbaarheid* openen het recht op inspraak voor individuele en georganiseerde burgers vooraleer er een beslissing wordt genomen. Zo evolueert de stadsplanning van geheimhouding naar openbaarheid – een voorwaarde voor de verbreking van de enkelvoudige dialoog tussen de markt en de politiek. Die vernieuwing (die bepaalde eerdere verwezenlijkingen op het gebied van openbaar onderzoek versterkte) initieert het ontstaan van een meer democratische stedelijke maatschappij door de relatie tussen de overheid en de bevolking te versterken. Maar de positieve effecten worden niet meteen door iedereen begrepen. De Brusselse gemeenten gaan tegen die inspraakprocedure in beroep bij de Raad van State, die hen gelijk geeft op basis van strikt juridische overwegingen. Maar intussen is er iets veranderd: de gemeentebesturen begrijpen eindelijk dat een grotere politisering van de beslissingen allerlei beroepsprocedures en kritieken van de tegenstanders voorkomt. Ze hadden ook gemerkt dat in heel Europa de vraag van de stad gewijzigd was.

Het overleg (het openbaar onderzoek, de raadpleging van de inwoners en de rol van het comité) doet opnieuw zijn werk met de definitieve aanvaarding van het gewestplan in 1979. De nieuwe gewestvorming van Brussel in 1989 leidt tot

de aanvaarding van wettelijke bepalingen die de positie van het openbaar onderzoek en het overleg nog versterken door een systeem in te voeren dat beter beantwoordt aan een stadsplanning als een gewenste en gecontroleerde ontwikkeling.

De *rode affiches* hangen intussen al meer dan dertig jaar op openbare plaatsen en kondigen de overlegprocedures aan (voor stedenbouwkundige vergunningen, milieuvergunningen en andere kwesties). En het moet gezegd, dankzij de gewestvorming konden het parlement en de regering de deuren open zetten naar een grotere inspraak van de burger: in stedelijke herwaarderingsprogramma's, (zoals de Wijkcontracten), in de procedures voor de bescherming van het patrimonium... Ook sommige gemeenten organiseren overlegcomités of burgerforums. Het Gewest zelf consulteert de burger bij grote projecten van ruimtelijke ordening. De burgermaatschappij wordt dus niet het zwijgen opgelegd.

OVERLEGVISIES

Maar hoe situeren we die evoluties ten opzichte van de vereisten van een democratische stad? Om die vraag te beantwoorden moeten we de handelingen en posities van de individuele actoren bekijken.

De mogelijkheden waarvan de politiek gebruikmaakt, kunnen in twee categorieën worden onderverdeeld: informatie en participatie.

De informatiemechanismen genereren een type interactie dat zich van boven naar beneden afwikkelt: de overheid praat, het publiek luistert. In het algemeen is het publiek daarvoor weinig talrijk en nauwelijks gemotiveerd, omdat het weet dat zijn vragen geen reële consequenties zullen hebben. En dus zwijgt het maar. De eentonigheid van dat soort bijeenkomsten valt ongetwijfeld te verklaren door de aard van de vergadering. Niets moet er immers worden beslist en er zal geen beleid uit voortvloeien. Die bijeenkomsten schilderen een fout beeld van de democratie, en wekken dus ook niet de interesse van de inwoners, noch van de pers, zelfs niet van de verkozen leden van de vergaderingen, die meestal niet opdagen.

In de loop van de laatste jaren zijn een aantal participatiemechanismen ingevoerd. Bijvoorbeeld uitnodigingen tot vergaderingen die open zijn voor het publiek en die een veel aantrekkelijker vorm hebben aangezien op de agenda concrete projecten staan van een zekere omvang, zoals de toekomst van het voormalige Rijksadministratief Centrum of de herinrichting van het Rogierplein. Die verga-

deringen worden geleid door consultants of soms bewonersverenigingen (die daarvoor gesubsidieerd worden). Het overleg staat open voor thema's als afvalverwerking, geluidsoverlast en mobiliteit. Maar paradoxaal genoeg verlopen ook hier de relaties van boven naar beneden. Informatie domineert nog altijd op participatie omdat over het algemeen onbekende factoren het overleg bederven. Waarom kunnen bepaalde punten van het overleg niet besproken worden (zoals de *nullhypothese* bijvoorbeeld)? Wat gebeurt er met de verzoeken, tegenwerpingen, suggesties van de deelnemers? Wie beoordeelt die? Welke reden geeft men wanneer de voorstellen van de inwoners geen gevolg hebben? De analyse van die participatiemechanismen kan tot maar één conclusie leiden: de onverklaarde want onverklaarbare afwijzing van de standpunten van de inwoners vormt een ontkenning van de participatie, de essentiële contradictie. Dat kan enkel leiden tot twijfel aan, of zelfs het verwerpen van de democratie. De inwoners en de verenigingsbesturen hebben een juist idee van de intentie van de autoriteiten die die zwakke vormen van participatie organiseren: het neutraliseren van de reacties van de inwoners op projecten die al in het geheim werden aanvaard via enkelvoudige dialogen tussen politici, investeerders en architecten. Om de democratie te respecteren moet het Brusselse parlement dringend spelregels invoeren om de rol van de deelnemers aan die zogenaamde participatieve mechanismen te beschermen.

Laten we in dit onderzoek ook eens kijken naar de architectuur- en stedenbouwwedstrijden, die volgens sommige jonge architecten, architectuurscholen en politici noodzakelijk zijn. Het beoogde doel zou erin bestaan de kwaliteit van de openbare investeringen te verbeteren, zowel in de constructie van gebouwen als in de aanleg van openbare ruimten. Wat zijn de gevolgen als die wedstrijden worden uitgebreid met burgerparticipatie? De geschiedenis en de waargenomen praktijken tonen aan dat het hier gaat om een spel tussen technocraten: de concurrenten en de jury. De beslissing van de jury smoort elk burgerdebat in de kiem. De bevolking kan de resultaten bekijken in een tentoonstelling... maar als het project gerealiseerd moet worden, als de wettelijke overlegprocedures open staan, wat kunnen de inwoners dan inbrengen tegen de beslissingen van een jury, achter wie ook de politieke beslissingnemers zich meteen zullen verbergen? Als er dus echt wedstrijden moeten zijn (om nieuwe talenten de kans te geven of om de keuze van de projectontwerpers te depolitiseren), dan moet het bestek vooraf worden onderworpen aan een openbaar onderzoek en overleg. Zo bestaat er een duidelijk onderscheid tussen de wedstrijdbestekken – aspecten van stedelijke politiek – die onderworpen worden aan een openbaar onderzoek, en praktische voorstellen die vervolgens onderworpen worden aan een openbaar onderzoek en overleg.

Om de positie van de participatie preciezer te beoordelen, mogen we de uiteindelijke doelstelling van elk democratische stedelijk beleid niet uit het oog verliezen: een stad bouwen die rechtvaardig is. Dat is deels het einddoel van de renovatieoperaties, de wijkcontracten, die worden begeleid door een groep inwoners. Er is wat kritiek gekomen op het representativiteit van die inwoners, op hun vermogen om de reële bezorgdheden van de inwoners en handelaars van de wijk te vertolken. Misschien ligt het probleem bij de duur van hun mandaat, en waarschijnlijk zou een zekere rotatie van de leden van het Plaatselijk Comissie voor Geïntegreerde Ontwikkeling (PCGO) een betere participatie garanderen: maar dat is slechts een hypothese.

INWONERS EN VERENIGINGEN

Zijn procedures voor openbaar onderzoek en overleg werkelijk de gans met de gouden eieren? Voldoen ze aan de participatievereisten? Vergeet niet hun status in de besluitvorming: het overlegcomité neemt kennis van het project en van de adviezen en observaties van de inwoners en formuleert daarna een advies dat toegankelijk is voor het publiek. Maar een advies is niet meer dan een advies: de beslissing om een vergunning al dan niet uit te reiken blijft in handen van de politici. En dus in handen van het gemeentebestuur en de regering. De stadsplanning is zeer duidelijk een politieke handeling die gesteld wordt vóór de realisatie van een project. Die handeling moet dan ook gebeuren onder de waakzame blik van de inwoners.

Maar welke inwoners nemen werkelijk deel aan het onderzoek en de opvolging ervan? De wet stelt dat recht open voor iedereen. Maar de waargenomen realiteit is complexer. Inspraak vereist immers een behoorlijke motivatie (gemotiveerd door specifieke of algemene verzoeken) en een zekere competentie (een plan begrijpen, technische teksten lezen, schrijven, dicteren, spreken in het openbaar...). Soms voelt een hele wijk zich aangesproken, soms enkele personen. De opgerichte verenigingen zijn aanwezig bij alle belangrijke projecten, vooral wanneer ze ingaan tegen de doelstelling om van de stad een gemeenschappelijke nederzetting te maken. Ze grijpen in op eigen initiatief of op vraag van de min of meer kwetsbare inwoners.

Steeds opnieuw komt er een kritieke vraag naar voren (van bij het begin van het proces): verstikken die verenigingen niet de inspraak van de inwoners? Dat komt neer op een vraag naar de legitimiteit van hun interventies. Twee feiten om het

debat te verduidelijken: de inwoners (behalve de politici, de architecten, bepaalde linkse fracties) hebben de verenigingen bijna nooit verweten dat ze hen manipuleerden, misleidden... De verenigingen halen hun legitimiteit uit de rationaliteit van hun analyse, uit hun bestendigheid en uit het krediet door hun permanente aanwezigheid. Bovendien nemen de verenigingen geen *NIMBY*-standpunt (*Not In My BackYard*) in. Toch dringt een opmerking zich op: in het algemeen is de stad voor de verenigingen gestoeld op coëxistentie, en genoodzaakt tot concentratie en nabijheid. De verenigingen weigeren dan ook alle posities die de menselijke en functionele diversiteit verwerpen. Echter, het is niet omdat een concreet project geconcentreerd is en nabijheid promoot, dat het noodzakelijk ook rekening houdt met duurzaamheid, stedelijke kwaliteit en een grotere rechtvaardigheid. Denk maar aan de principes van Vitruvius: een nieuw gebouw moet degelijker (*firmitas*), functioneler (*utilitas*) en mooier (*venustas*) zijn dan zijn voorganger. En laat ons *utilitas* vertalen als “elk project rekening moeten houden met het voordeel voor de zwaksten van de stedelijke maatschappij”.

De participatie moet die criteria altijd in het achterhoofd houden. De inwoners en verenigingen moeten hun verantwoordelijkheid opnemen. In welke mate ze daarin slagen, zal afhangen van hun vermogen om de puur particuliere belangen te overstijgen, zelfs al zijn die gegrond, om tot een meer algemeen standpunt te komen: de toekomst van een rechtvaardiger stad. Dat vereist zowel intellectuele vorming als moraliteit. De rol van de verenigingen is dan ook die algemeenheid te bereiken en mogelijke afwijkingen te voorkomen.

De inwoners en verenigingen weten dat de overlegprocedures een reëel *recht* op participatie openen. Hun interventies zijn wettelijk en gegrond, en moeten ook zo worden geanalyseerd. In tegenstelling tot andere types informatieverstrekking en zogenaamd participatieve activiteiten, die eerder een zinsbegoocheling zijn, is er zeker nog veel verbetering mogelijk: centralisatie van de berichten van openbaar onderzoek en van de overlegresultaten op gewestelijk niveau (met behulp van het internet); een betere vorming van de ambtenaren die de inwoners ontvangen... Maar het blijft een feit dat openbare onderzoeken, gekoppeld aan overleg, een garantie zijn voor de openbaarheid van concrete en realiseerbare openbare en privéprojecten, alvorens ze worden uitgevoerd. Zij waarborgen bovendien de gelijkheid van alle inwoners (vandaar de politieke vraag naar de inspraak van de inwoners van de volkswijken).

HET RECHT OP PARTICIPATIE BEDREIGD

Na hun aanvankelijke terughoudendheid spelen de gemeentebesturen nu een essentiële rol in het overlegproces. Ze lijken het niet langer in vraag te stellen; de handigste bestuurders wenden zich er zelfs toe om krediet bij de inwoners te winnen. Meteen versterken ze ook hun onderhandelingspositie naar de investeerders toe versterken. Maar binnen het Gewest bestaan er ook schendingen of pogingen tot schending van de participatie, of tenminste een gebrek aan wil om verder te gaan. Dat zagen we bij het openbare onderzoek voor het Bijzonder Bestemmingsplan (afschaffing van het openbare onderzoek in de basisdossiers) en zien we momenteel bij de bescherming van het patrimonium. Zo ontstaat er een dubbele beweging: een beperking van de rechten van de inwoners en een paternalistische (en infantiliserende) poging tot meer openheid (door forums of openbare vergaderingen).

Die beperking van de rechten wordt voortdurend beargumenteerd met het taalgebruik van de actoren uit de economische sector: we moeten – in de naam van de onmiddellijke economische en financiële ontwikkeling, in de naam van de werkgelegenheid – sneller gaan, sneller beslissen. Zowel gewestelijke als federale ministers verkondigen die mantra. Maar alle inwoners zijn ervan overtuigd dat er geen enkele grondslag bestaat voor die aanslag die politici, uit linkse en rechte hoek, plegen op de inspraak. Vastgoedprojecten, dat is bekend, vergen jaren van voorbereiding, en die 15 of 30 dagen openbaar onderzoek zullen hen niet vertragen. Behalve wanneer de projecten zo slecht zijn dat ze de inwoners aanmoedigen zich met alle mogelijke wettelijke middelen te verdedigen. De kritieken op de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen vallen onder dezelfde irrationele spitsvondigheden. Want als de projecten voor de beschermde gebouwen correct waren, dan kregen ze de nodige vergunningen. We stellen dus vast dat de markt en de politiek nog altijd twee handen op één buik zijn als er specifieke belangen mee zijn gemoeid.

In de begindagen van het overleg zaten de vastgoedontwikkelaars op dezelfde golflengte als de gemeenten: het onderwerp van hun speculatie uitleveren aan het publiek beviel hen allerminst. Maar ze hebben zich aangepast, omdat zij het belang inzagen om conflicten en beroepsprocedures te voorkomen, en om te voorkomen dat hun investeringen op lange termijn het stedelijke milieu zou vernietigen. Op termijn zou dat ook hun eigen projecten schade toebrengen. Ook zij hebben de stad nodig, vanuit hun specifieke motivatie. Maar dat er op lange termijn toenaderingspunten bestaan, vermindert geenszins de dagelijkse conflicten in de stedelijke

maatschappij. Ook openbare investeringen kunnen ook stuiten op verzet, dat waarschijnlijk bepaalde praktijken wil vermijden die vermomd worden als informatieverstrekking. De bouw van sociale woningen roept bijvoorbeeld reële vragen op. Men kan zich afvragen, om het eenvoudig te stellen, of de burgerwijken zich verzetten tegen de komst van lagere klassen van mogelijk buitenlandse afkomst, of tegen de architectuurprojecten zelf, omdat ze te middelmatig zijn en te weinig stadsgericht door hun gebrek aan integratie in de omgeving en in de geschiedenis. Het NIMBY-standpunt zou elke vruchtbare grond verliezen als bepaalde sociale projecten minder agressief zouden zijn en meer zouden openstaan voor de doelstellingen van de hedendaagse stedelijke ontwikkeling.

Laat ons nog even kijken naar de reacties vanuit de architectuur ten opzichte van het overleg. Hoewel de architecten in de jaren 1968, ondersteund door de heersende cultuur van die tijd, wedstrijden en medezeggenschap van het volk eisten, zijn ze dat standpunt intussen al helemaal vergeten. De verplichting om hun projecten te presenteren voor een administratieve commissie – die is samengesteld uit de ambtenaren die instaan voor het onderzoek van een dossier – en onder het waakzame oog van het publiek, maakte een einde aan hun bevoorrechte samenspraak met de politiek. Dat onthulde ook hun relaties met de grote vastgoedontwikkelaars, van wie ze toch wat meer discretie hadden gehoopt, en waardoor in één klap hun claim van onafhankelijkheid en creativiteit werd verzwakt. Ze reageerden echter niet allemaal op dezelfde manier. Sommigen probeerden de suggesties van de inwoners te integreren in hun plannen, voor zover ze die relevant vonden. De projecten onder de hoede van de overheidsapparaten gehoorzamen niet aan dezelfde regel, vanwege een fundamenteel verschil: de tijd. In tegenstelling tot privé-investeerders kunnen openbare investeerders zich hullen in een waas van het algemeen welzijn. Dat brengt het debat, ongeacht of dat gegrond is of niet, op het vlak van algemeen welzijn en duurzaamheid. Daar streven ook de al dan niet betrokken inwoners naar.

En dat toont de absolute noodzaak van de participatie aan, want de toekomst is onzeker. Die onzekerheid ontsluiten, richtlijnen voor duurzaamheid vastleggen, een rechtvaardige stad bouwen, een werkelijk gemeenschappelijke nederzetting, dát moet de doelstelling van het bestuur zijn. Als politieke plaats berust het bestuur zelf op het principe van zeggenschap. Om doelstellingen en middelen te formuleren, om aan te moedigen en om te beoordelen. Inspraak en medezeggenschap zijn de enige manieren om een rechtvaardige stedelijke maatschappij te creëren. Brussel kan, moet zich aan de wereld tonen als het meest benijdenswaardige stadsgewest, door zijn democratie en doordat het al zijn inwoners mobiliseert om samen actief aan de toekomst te bouwen.

POLITISERING EN INTEGRATIE

Een rechtvaardige stad bouwen berust op de politisering van haar inwoners. Het bestuur, als macht van de bewoners over en door de bewoners, zal de stad creëren. 2.500 jaar geschiedenis overstijgen het erfgoed van de Griekse steden. We weten, na Marx en Freud, dat sociale en psychologische handicaps wegen op de effectiviteit van het onvervreemdbare recht op participatie, met gelijke kansen. Maar welk ander doel heeft het publieke leven dan het opheffen van die handicaps, om te streven naar vrije en verantwoordelijke inspraak van de hele stad, van de hele gemeenschappelijke nederzetting?

En hoe kunnen we ons aansluiten bij dat project voor een rechtvaardigere stad, als we de integratiepraktijken niet zien als een algemene politisering? De sociologie van Brussel geeft aan dat zijn samenhang als stadstaat afhangt van de dagelijkse politieke integratie van allen, jong en oud, rijk en arm, op zoek naar een rechtvaardiger toekomst. We kunnen meer zekerheid opbouwen met medezeggenschap dan met voetbal. Misschien kunnen we zo ontsnappen aan een “algemene ondermijning van de democratie²”. ■

nota's

¹ ROSENVALLON, P., *La contre-démocratie, La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Parijs, 2006; *La légitimité démocratique, Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, Parijs, 2008.

² TODD, E., *Après la démocratie*, NRF, Gallimard, Parijs, 2008.

focus

KIEZEN VOOR INSpraak

Hoe en waarom is het Platform Flagey ontstaan? Wie zit erin?

Het Platform Flagey is opgericht door het Comité Flagey. Dat bewonerscomité in Elsene kwam tot stand als reactie op de bouw van het stormbekken onder het Eugène Flageyplein. Pas later werd de kwestie van de heraanleg van het Flageyplein op een innovatieve manier aangepakt. Hierbij kwamen zowel procedurele aspecten aan bod als de definiëring van het plein. Dat gebeurde met de steun van andere collectieven zoals *Parcours citoyens* en *Disturb*, verenigingen als *Inter-Environnement Bruxelles* en *Habitat et Rénovation*, en een academische instelling als *La Cambre Architecture*.

Het publiek kwam het begin van de werken aan het stormbekken pas heel laat te weten. Dat zegt iets over het gebrek aan inspraak in het project. Enkele weken voor de eerste werken begonnen, wilden ongeruste bewoners de openbare instellingen ondervragen over wat er zou gebeuren. Ze organiseerden een openbare bijeenkomst om hun vragen te beantwoorden over de gigantische bouwwerf die zich begon af te tekenen. In de zaal zaten tweehonderd mensen bij elkaar gedrukt en de vragen werden van alle kanten afgevuurd. Bovendien had de bevoegde schepen voorgesteld aan de bewoners om twintig vragen voor te bereiden waarop hij zou antwoorden. Het Comité Flagey ontstond toen enkele tientallen mensen bij elkaar kwamen om de 120 vragen te stellen en te coördineren in een sfeer die wel heel ver af stond van een nimby-reactie – afkorting van *Not In My Back Yard*.

Pas veel later, toen de werkzaamheden aan het bekken al waren begonnen, maakten het Gewest en de gemeente een projectvoorstel voor de heraanleg van het plein openbaar. Dat project was voor het grootste deel niet goed en lokte talloze kritieken uit. Er kwam ook kritiek op het gebrek aan transparantie in de beslissingen. De projectleider maakte de tekening zonder de bewoners echt te consulteren. Bovendien was de keuze van het architectenbureau overgelaten aan de aannemer van de bouw van het stormbekken, zonder enige motivatie van die keuze, alsof het plein niet meer was dan een deksel op het stormbekken.

Wij wilden de dingen in beweging brengen. Ook verlangden we dat de projectleider op een transparante en gemotiveerde wijze werd benoemd en dat de keuze van een project gebeurde op basis van een definitie die op grond van inspraak was uitgewerkt. Die dubbele as van het Platform Flagey ging dus veel verder dan enkele bewoners met wat eenvoudige kwalitatieve vragen over een plaatselijke situatie: het was een invraagstelling van de praktijken op het gebied van de heraanleg van de openbare ruimte in het Brussels Gewest.



© CRAC – Centre de Recherches Architecturales de la Cambre - voor het Platform Flagey, Brussel, 2003

Hoe kwam de inspraakprocedure tot stand?

Dat gebeurde door een oproep om ideeën in te dienen. Die werd op een professionele manier uitgewerkt door onderzoekers van het *Centre de Recherche Architecturale de la Cambre* (CRAC), die op hun beurt werden ondersteund door het Platform. Aan de deelnemers die reageerden op de oproep, werd gevraagd hun ideeën op een poster te zetten. Alhoewel er enkele voorstellen van de wijkbewoners bij waren, moesten we toch vaststellen dat het merendeel van de 96 projecten was ingezonden door architectenbureaus, waarvan een aantal uit Frankrijk, de Verenigde Staten, Duitsland en zelfs Israël. Sommige mensen hadden kritiek op dat initiatief. Misschien is het zo dat die werkwijze de toegang van professionals en mensen die kunnen omgaan met de specifieke software (zoals Photoshop), bevoorrechtte en de burgerparticipatie beperkte. Nochtans zette dat de deur op een kier naar een aanpak die tot nu toe uitgesloten was.

Een ander element van het inspraakproject was de jury die de symbolische prijswinnaars – die actie was niet officieel – moest aanduiden. De gemengde jury bestond uit zowel burgers als deskundigen – net zoals het Platform zelf uit wijkbewoners, sociologen, handelaars, stedenbouwkundigen, kunstenaars en vertegenwoordigers van allerlei verenigingen bestond. Het voordeel daarvan was dat er een vruchtbare dialoog ontstond waarvan de synthese de eerste echte definitie van het plein was.

Heeft de gemeente of het Gewest gevolg gegeven aan die oproep tot het indienen van ideeën?

Niet meteen. De toenmalige minister van Openbare Werken hield geen rekening met de oproep en het was wachten op de gewestverkiezingen van 2004 tot er een heroverweging kwam. Hoewel die materie niet rechtstreeks onder de bevoegdheden van de gemeente valt, speelde de burgemeester een belangrijke rol. Tijdens de overhandiging van de juryprijs voor de ideeënoproep zei hij iets interessants: "We waren zo druk bezig met het onderliggende gedeelte, het stormbekken, dat we vergeten waren dat er een plein boven lag." Het was een moedige bekentenis die een verandering inluidde. Dat woord, "we", betekende dat de eerste burger van de gemeente zich mee verantwoordelijk voelde voor de situatie. Maar tot nu toe moeten we toegeven dat de inspraakpraktijken nog altijd op veel angst en onbegrip stuiten.

De diverse debatten en ontmoetingen rond de voorstelling van de 96 projecten vormden ook inspraakmomenten. Overal, in de cafés, op straat of in appartementen, praatten mensen. Het succes van de oproep bewees dat mensen belangstelling kunnen hebben voor hun woonplaats en voor architectuur. Als je er maar ruchtbaarheid aan geeft en goeie informatie verstrekt. Bovendien bezat het proces een duidelijke educatieve waarde. Kijk maar naar de kwaliteit van de argumenten van enkele tientallen wijkbewoners, die hebben bereikt dat het eerste project dat het Gewest voorstelde in de overlegcommissie werd afgewezen. Dat moment betekende een elektroshock voor de vertegenwoordigers van de overheid. Ze luisterden en gaven toe dat we "goed hadden gewerkt", maar zeiden tegelijkertijd dat onze rol was uitgespeeld.

Zet het Platform Flagey zijn koers verder?

Voor ons is het proces nog niet beëindigd. "Niet alles is in steen gebeiteld", zei de jury van de ideeënoproep. Architectuur zegt niet alles. Welk leven gaan we, afgezien van de stenen, creëren op het plein, welke activiteiten, welk soort markt, welke volksfeesten, welke plaats voor kunst, welke winkels op en rond het plein, welk risico op een verandering van de bewoners rond het plein enzovoort? Daar bestaat nog een mogelijkheid om iets in gang te zetten in een participatieve geest, dat niet beperkt is tot het ondersteunen van een besluitvormingsproces, dat zich nochtans ook situeert in een perspectief van samenleven. Er kwam een voorstel om een permanent en gemengd forum van het Flageyplein te organiseren, een ruimte voor dialoog. Dat forum zou zich buigen over de diverse dimensies van het plein, plaatselijke, gemeentelijke, gewestelijke enzovoort, die te maken hebben met economische, sociale, culturele of mobiliteitsvraagstukken. Dat zou een zeer hedendaagse en post-postmoderne manier zijn om de dingen te zien. ■

Gesprek met Judith le Maire en Dominique Nalpas, neergeschreven door Steven Vandenbergh

07

PLANNING EN RUIMTELIJKE ORDENING IN BRUSSEL, BALANS EN PERSPECTIEVEN

BENOÎT PÉRILLEUX

*Hoofdingenieur-directeur, Studies en Planning, Bestuur Ruimtelijke Ordening
en Huisvesting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest,
gastdocent aan de Université Catholique de Louvain
(DES en aménagement du territoire et développement régional),
Docent aan de Solvay Université Libre de Bruxelles
(Executive Education en immobilier)*

focus

MIJN BRUISENDE BRUSSEL

PIERRE LALLEMAND

*Architect en beeldend kunstenaar, vennoot in het
architectenbureau Art & Build Architect*

Planning en ruimtelijke ordening in Brussel, balans en perspectieven

BENOIT PÉRILLEUX

Op een moment dat er zich nieuwe uitdagingen voor de gewestelijke ontwikkeling aandienen en er een toekomstgerichte visie moet worden uitgewerkt, is het zinvol eens achterom te kijken. Dan zien we dat niet alleen steden uit historische lagen zijn opgebouwd, maar ook dat plannen een bepaalde opeenvolging kennen. Ze weerspiegelen de tijdsgeschiedenis (economisch, politiek, ideologisch) en de houding ten opzichte van vroegere plannen.

DE PLANOLOGISCHE ERFENIS: VAN HET PLAN ALPHA TOT HET GEWESTPLAN

De plannen van de jaren vijftig en zestig¹ zijn ten eerste beïnvloed door de uitgangspunten van het Charter van Athene dat in 1933 door het Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM) werd goedgekeurd. Die beweging vestigde de aandacht erop dat de bestaande steden onaangepast waren aan de eisen van de moderne tijd en pleitte voor een strikte scheiding van de functies (wonen, werken, recreatie, verkeer), hygiënische woongelegenheden voorzien van modern comfort, een autonoom en hiërarchisch gestructureerd wegens (van de autosnelweg tot de plaatselijke weg). De modernisering van de steden en de verstedelijking van nieuwe gebieden vereisten een gepast antwoord op het vlak van ruimtelijke ordening op het fordistische productiesysteem: aan het taylorstelsel (arbeidsverdeling, mechanisering van het werk en massaproductie) werd een verhoging van het reële loon toegevoegd om de massaconsumptie te bewerkstellingen (een gezinswoning, elektrische huishoudapparaten, auto...).

Terwijl die plannen nog niet eens officieel zijn goedgekeurd, worden ze al voorbijgestreefd door de grote projecten die naar aanleiding van de Wereldtentoonstelling van 1958 worden voorgesteld. Alle werken om de stad toegankelijker te maken voor de auto (tunnels, viaducten...) veranderen de

hoofdstad grondig². Ook de keuze voor de vestiging van de zetel van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) gebeurt toevallig en houdt geen rekening met de grote terreinen die voorlopig daartoe waren bestemd³.

Het voorontwerp van gewestplan van 1965 voorziet in een toename van de bevolking (1,2 miljoen inwoners) en van de tewerkstelling. Het îlot sacré vindt men het beschermen waard, maar de oude wijken van het centrum en de eerste kroon worden onbewoonbaar verklaard. 220.000 woningen worden tot afbraak veroordeeld en zullen worden vervangen door moderne woningen (grote flatgebouwen in het groen). Het wegenontwerp oogt bijzonder indrukwekkend: dertien stedelijke autosnelwegen als invalswegen, drie stedelijke autosnelwegen als verbindingswegen en zeven secundaire stedelijke autosnelwegen. De stad wordt radicaal vernieuwd: voor de Noordwijk voorziet het Manhattanplan in de afbraak van 53 hectare gemengde wijken – woningen en kleine ateliers – die moeten plaatsmaken voor een vijftigtal torenflats.

In de jaren zeventig rijst er verzet tegen het wegenontwerp: niet alleen de buurtcomités, die zich sinds de zogenaamde *Slag van de Marolle* hebben verenigd, maar ook de verantwoordelijken in de gemeenten en de Brusselse Agglomeratie (opgericht in 1971) roeren zich. Het ontwerp van gewestplan brengt een revolutie teweeg, door het centrum te herbevolken, voorrang te geven aan huisvesting, het openbaar vervoer te verbeteren en uit te breiden, groene ruimten te herinrichten en aan te leggen en het erfgoed van historische, culturele, esthetische of sociale waarde te beschermen. Een aantal van die elementen vinden we terug in de tien krachtlijnen van het stadsproject van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GewOP) van 1995⁴.

Het gewestplan (1979)⁵ is over het algemeen een bewarend plan. Het beperkt de administratiegebieden tot de bestaande gebieden, stapt af van de rijen kantoorgebouwen⁶ en probeert huizenblokken die nog niet in kantoren zijn veranderd, opnieuw bewoonbaar te maken (Noordwijk, Europese wijk). Maar het komt na de uitvoering van grote werken zoals de decentralisatie van de kantoren in de tweede kroon (in de Vorstlaan onder andere), terwijl in de Noordwijk het Manhattanplan mislukt. Het moest ook de al uitgevoerde decentralisatie van grote universitaire ziekenhuizen en van grote voorzieningen zoals radio en televisie voor lief nemen.

Het plan houdt rekening met de druk die de administratieve activiteiten op de vastgoedsector uitoefenen en bevat een controlemechanisme dat erover moet waken dat huisvesting de belangrijkste functie is in de woongebieden en de gemengde gebieden: Bij ontstentenis van een gemeentelijk plan van aanleg mag de verhouding tussen de voor kantoren bestemde vloeroppervlakte en de grondoppervlakte niet meer dan 0,1 bedragen in een woongebied of 0,2 in een gemengd gebied, in het huizenblok of in het gedeelte van het huizenblok dat in die zone valt.”

Het plan heeft ook een revolutionaire procedure⁷ ingevoerd, de zogenaamde *speciale regelen van openbaarmaking*. Daardoor is er voor bepaalde projecten een openbaar onderzoek vereist, net als het advies van een overlegcommissie, wat het publieke debat ten goede komt.

Het plan preciseert dat de inrichting van het openbaar vervoer voorrang heeft op de aanleg van wegen voor privévervoermiddelen. Dat wijst op een duidelijke mentaliteitswijziging in vergelijking met het voorgaande wegenontwerp.

DE PLANNEN DIE SINDS DE OPRICHTING VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST WERDEN UITGEWERKT

De ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw van 1991

De herziening van de organieke wet op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening van 1962 was het eerste grote project op wetgevend gebied van het nieuwe Brusselse Gewest. Dat wilde kunnen beschikken over sturende instrumenten voor het openbaar beleid, in het kader van geïntegreerde en transversale acties⁸. Gezien de budgettaire beperkingen diende de doeltreffendheid van de overheidsmaatregelen inderdaad verhoogd. Bovendien stond de politiek voor de uitdaging om de geloofwaardigheid van de nieuwe instelling te garanderen. De stad had immers te veel geleden onder het nationale beleid dat haar louter als productiefactor behandelde.

Vier soorten plannen worden voorgesteld: het Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GewOP), het Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP – vervangt het gewestplan), het Gemeentelijk Ontwikkelingsplan (GemOP) en het Bijzonder Bestemmingsplan (BBP). De geldigheidsduur van de ontwikkelingsplannen hangt samen met de duur van de legislatuur van het Gewest of het gemeentelijk mandaat⁹. Ze moeten de sociaaleconomische planning opnemen in de ruimtelijke planning.

De ordonnantie bepaalt tot slot de hiërarchische ordening van de plannen door de gevolgen van het ene plan voor het andere te verduidelijken. Ze legt ook de verplichting op om bepalingen van lagere plannen die niet overeenstemmen met hogere plannen, te herroepen en bepaalt de voorwaarden waaraan een lager plan moet voldoen om te mogen afwijken van een hoger plan.

Het Gewestelijk Ontwikkelingsplan van 1995

Het ontwerpplan¹⁰ moest worden uitgewerkt in tijden van opperste beroering. Het was immers voor het eerst dat het Gewest een gedetailleerde inventaris moest opmaken van zijn sterkte en zwakke punten, van de kansen die het zou moeten grijpen en de bedreigingen die het zou moeten trotseren. De balans was inderdaad niet rooskleurig met een bevolkingsdaling (80.000 inwoners tijdens de jaren 1970-1980 en 40.000 tijdens de jaren 1980-1990) en een gelijktijdige daling van het inkomen van de inwoners. Beide elementen samen leidden tot een aanzienlijke daling van het aandeel van de in Brussel geheven personenbelasting, terwijl dat aandeel in 1992 nog 58 procent van de inkomsten van het Gewest vertegenwoordigde. Tegelijk was er een forse toename van het inkomend pendelverkeer in Brussel. Het banenverlies, door de achteruitgang van de industrie of de secundaire sector, deed immers de tertiaire sector groeien terwijl bijna de helft van de Brusselse banen inderdaad door niet-Brusselaars werd ingevuld. Het stadscentrum ging er zichtbaar op achteruit. Talrijke stadskankers ontstonden doordat er werd gespeculeerd op een wijziging van bestemming naar kantoren, door de achteruitgang van de handelszaken in het centrum ten voordele van de winkelcentra in de tweede kroon, door de achteruitgang van de huisvesting en het gebrek aan investeringen in de openbare ruimte¹¹. De financiële situatie van de gemeenten was overigens rampzalig.

De ontwikkelingsvooruitzichten op het gebied van mobiliteit, leefklimaat of huisvesting leken onaanvaardbaar omdat ze tot Amerikaanse toestanden zouden leiden: een duidelijk vervallen stadscentrum dat aan zijn lot wordt overgelaten (type *downtown*) naast een zakencentrum (*central business district*) dat alsmaar meer aan de woonwijken knabbelt. Het plan stelde dus krachtige acties voor om die ontwikkelingstendens om te buigen. Het concentreerde de publieke middelen op het centrum en de eerste kroon (met name herziening van de toewijzingscriteria van het Gemeentefonds waarbij rekening wordt gehouden met sociale criteria zoals de werkloosheidsgraad) en de middelen van het renovatiebeleid op de Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van Huisvesting (RVOH)¹², op basis van een persoonlijke en ruimtelijk-institutionele solidariteit tussen rijke en arme gemeenten.

Op economisch gebied legt het plan de nadruk op vier technologische sectoren (gezondheidszorg, voedingsmiddelenindustrie, communicatie en precisie-industrie). Ook stelt het voor de kanaalzone te bestemmen als ruimte voor prioritaire economische ontwikkeling, om investeringen in dat gebied aan te moedigen (hulp bij economische uitbreiding) en zo een tegengewicht te vormen voor de economische ontwikkeling die zich voornamelijk aan de oostkant van de stad afspeelt. Het kantorenpark wordt geraamd op 8 miljoen vierkante meter, maar de planologische reservercapaciteit bedraagt meer dan 1,5 miljoen vierkante meter (voornamelijk in de perimeters van gewestelijk belang vastgelegd in het plan, waaronder perimeter nr. 5 –Zuid en perimeters 6 en 7–Noordwijk), waardoor men kan inspelen op toekomstige behoeften. Men verwacht immers een verhoging van het aantal personeelsleden in Europese en internationale instellingen (van 19.300 naar 33.900).

Op het gebied van mobiliteit stelt het plan een voluntaristisch en geïntegreerd beleid voor om gunstige mobiliteitsvoorwaarden te creëren, bijvoorbeeld door verplaatsingen te vergemakkelijken¹³ voor wie zijn wagen om beroepsredenen nodig heeft. Men wil mensen die een zittend beroep in het stadscentrum uitoefenen, ontraden hun wagen te gebruiken voor woon-werkverplaatsingen. Dat houdt in dat de bedrijven met een groot aantal sedentaire arbeidsplaatsen (banken, administraties...) bij voorkeur worden geconcentreerd in de nabije omgeving van de landelijke knooppunten van het openbaar vervoer (belangrijkste stations). Tegelijkertijd voorziet het plan in een belangrijke uitbreiding van het openbaar vervoer door het project Gewestelijk ExpresNet (GEN), door het uitbouwen van de infrastructuur van het metronet (lus van de kleine ring en uitbreiding tot Erasmus) en door het programma dat de reissnelheid van het bovengrondse openbare vervoer moet verhogen. Het principe van specialisatie van de wegen wordt ingevoerd om te voorkomen dat woongebieden worden overspoeld door doorgaand verkeer. Dat gedeelte van het plan heeft hevige discussies uitgelokt, meer bepaald toen het aan de negentien gemeenten werd voorgesteld. Toch werd het goedgekeurd en achteraf is gebleken hoe noodzakelijk het was. Overigens zijn er tal van andere steden die drastische maatregelen hebben genomen om de woongebieden te beschermen tegen de druk van het autoverkeer.

Op het gebied van huisvesting is het plan erg gedetailleerd aangezien het ontwikkelingsperspectieven bepaalt in functie van de sociaalprofessionele categorieën en de plaatsbepaling. De interventie van overheidswege wordt uitgebreid om de *hulp aan stenen* te koppelen aan de *hulp aan personen* voor gezinnen met bescheiden inkomens.

Het plan bevat ook hoofdstukken over de culturele uitstraling van het Gewest (kandidaat Culturele Hoofdstad van Europa in 2000), het uitspelen van de toeristische troeven, de veiligheid, de verfraaiing van de stad (en de bescherming van het erfgoed), de sociale ontwikkeling, de versterking van bestaande handelskernen (handelskernovereenkomst) en een luik over het milieu (water, afval, bodem, lucht, lawaai en groen erfgoed).

Tot slot benadrukt een reeks kaarten het belang van de herwaardering van de specifieke kenmerken van het stedelijke weefsel in Brussel, van de verbetering van de leesbaarheid van de stadsstructuur en van de identiteit van de stad. Die is immers opgebouwd uit een mozaïek van oude dorpskernen en structurele zones die inzicht bieden in de ruimtelijke structuur van de stad.

Het plan laat een aantal essentiële kwesties onaangeroerd en beperkt zich tot de vermelding ervan: bijvoorbeeld het opstellen van een vastgoedbeleid of het uittrekken van de nodige middelen om de doelstellingen te realiseren. Ondanks een belangrijk hoofdstuk met de titel *Uitvoering* is er geen afstemming op de begroting van het Gewest. Het plan bepaalt evenmin een kader voor de ontwikkeling van braakliggende spoorweggebieden (Josaphatstation, Thurn & Taxis, Vormingsstation Schaarbeek), terwijl projecten van de privésector en de NMBS wel worden vermeld. Op bestuursvlak worden delicate onderwerpen zoals de verhouding tussen het Gewest en de gemeenten (subsidiariteit) en het stemrecht voor vreemdelingen naar een latere datum verschoven. Toch heeft het plan de verdienste dat het een samenhangend en voluntaristisch stadsproject uittekent (de strijd voor het centrum), met een transversale en interdisciplinaire aanpak.

De verordenende voorschriften van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan van 1995

Toen het ontwerp van GewOP in 1993 werd aangenomen, wou de regering er een verordenend luik¹⁴ aan toevoegen. Ze wou dringend over voorschriften beschikken om de huisvesting te beschermen, vooraleer het Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP) van kracht werd. De toepassing van de voorschriften van het gewestplan had immers aangetoond dat de speelruimte die het plan toeliet, aanleiding had gegeven tot misbruik. Zo werd er toestemming gegeven voor meerdere kantoorgebouwen, ofwel omdat men op het niveau van het ontwerp geen rekening had gehouden met de criteria voor de dichtheid (0,1 / 0,2), ofwel omdat toestemming werd verleend via een Bijzonder Bestemmingsplan (BBP).

In 1998 konden we de kloof tussen de intenties van het gewestplan en de situatie vaststellen: uit het onderzoek naar de bestaande feitelijke toestand voor het ontwerp van GBP bleek dat van de 11,5 miljoen vierkante meter kantoren ongeveer de helft (5.300.000 meter) zich buiten de administratiegebieden bevindt. We moeten die vaststelling enigszins nuanceren want het gewestplan was een voluntaristisch plan: het plaatste bijvoorbeeld de hele Louizalaan (ondanks de aanwezigheid van kantoortorens) in woongebied en huizenblokken die al waren ingepalmd door kantoren in gebieden voor stedelijke industrie. Bovendien kende het gewestplan de mogelijkheid om via een Bijzonder Plan van Aanleg (BPA) de drempels van 0,1 en 0,2 voor kantoren te overschrijden. De organieke wet van 1962 liet toe dat, *indien nodig*, lokale plannen afwijken van de gewestplannen, zonder bijkomende voorwaarden.

De verordenende kaart van de bodembestemming van het GewOP duidt perimeters aan voor de verhoogde bescherming van de huisvesting, de herontplooiing van de huisvesting en bedrijven. Die hebben tot doel de verplichtingen die het gewestplan oplegt aan de kantoren en handelszaken, strikter te maken. Het GewOP legt ook stedenbouwkundige lasten op voor elke kantooroppervlakte van meer dan 500 vierkante meter.

Het GewOP verbood dat een bestaande woning een volledig nieuwe bestemming zou krijgen of zou worden afgebroken, tenzij hetzelfde volume op dezelfde plaats zou worden heropgebouwd. Het glossarium kent een belangrijke wijziging, in die zin dat hotels niet langer behoren tot huisvestingscategorie en specifieke voorschriften krijgen. Op die manier trachtte het plan de speculatieve groei van de hotelsector in te dijken.

De Noord- en Zuidzone van het kanaal bevinden zich in een perimeter voor haven- en transportactiviteiten. Dat is bedoeld als aanmoediging van de concentratie van distributie, groothandel, vervoer of overslag (geheel van logistieke activiteiten) in dat gebied, om de economische diversificatie te bevorderen en de hypertrofie van de openbare tertiaire sector te beperken.

De verordenende kaart voegt ook 21 nieuwe groene ruimten toe¹⁵.

Het GewOp hief maar tien niet-conforme BBP's op. Het plan wilde niet ingrijpen in de bestaande bijzondere plannen die de bestemmingen hadden toegestaan, ook al waren ze niet bepaald in het gewestplan (met name kantoren). Hetzelfde geldt voor de administratiegebieden van het gewestplan, die zich bevonden in perimeters van verhoogde bescherming van de huisvesting (zoals bijvoorbeeld de Kortenberglaan in de Schumanwijk)¹⁶.

Het Gewestelijk Bestemmingsplan van 2001

In tegenstelling tot het GewOP moest het ontwerp van GBP rekening houden met het sterk uitgewerkte gewestplan en de inhoud van de talrijke lokale plannen¹⁷.

Uit de algemene voorschriften:

- Het GBP behoudt het principe van de bescherming van bestaande woningen van het GewOP van 1995 en verbiedt hun afbraak of wijziging van bestemming, tenzij dezelfde oppervlakte op de plaats of in het gebied behouden blijft.
- Het breidt de zogeheten beschermingsclausule aanzienlijk uit door behalve verbouwings- of renovatiewerken (met eventuele verhoging van de vloeroppervlakte met 20 procent) ook afbraak-wederopbouwwerken toe te staan aan bestaande gebouwen waarvan de bestemming niet overeenstemt met de voorschriften van het plan, wat veel gewicht geeft aan verworven rechten door vorige vergunningen.
- Het voorziet in afwijkende bepalingen voor de bescherming van erfgoed en de herbestemming van verlaten bedrijfsruimten of voor het wegwerken van stadskankers.

Het plan behandelt uitvoerig drie specifieke probleemgebieden:

- De kwestie van de bescherming van de binnenterreinen van huizenblokken.
- Het commerciële vraagstuk: het plan legt de bestaande handelskernen vast (104) en legt tegelijkertijd strikte regels op voor de oprichting van nieuwe handelszaken buiten het lint voor handelskernen.
- Op het gebied van groene ruimte gaat het GBP verder op de weg die het GewOP is ingeslagen, het voegt nog meer groene ruimten toe, door bestaande parken uit te breiden of het grootste gedeelte van de grondreservegebieden van het gewestplan definitief in groengebied om te zetten.

Voor het eerst legt een plan op dat kantoren bij voorrang moeten worden gerealiseerd in de administratiegebieden Noord, Zuid en Leopoldswijk. Het Vormingsstation van Schaarbeek en de gebieden bestemd voor spoorweginstallaties zullen pas worden opengesteld na de verwezenlijking van de quota voor kantoren verdeeld over die administratiegebieden. En er moet worden aangetoond dat het onmogelijk is om elders terreinen te vinden die geschikt zijn voor de nieuwe bestemmingen.

Het glossarium van het GBP maakt bij de economische activiteiten een onderscheid tussen de productieactiviteiten – ambachtsactiviteiten, hoogtechnologische activiteiten, nijverheidsactiviteiten. Het bedenkt ook twee nieuwe concepten – de activiteiten voor de vervaardiging van materiële diensten en de activiteiten voor de vervaardiging van immateriële goederen – om die activiteiten te kunnen toelaten waar kantoren werden verboden.

Het GBP stapt af van het systeem van regulering per huizenblok en stapt over op een berekening per maas voor kleine kantoren toelaatbaar in de woongebieden en gebieden met gemengd karakter. De kaart van de saldi van toelaatbare vloeroppervlakten voor kantoren toont dat een aantal mazen in het centrum ruimschoots verzadigd zijn, maar paradoxaal genoeg zijn er voor de kleine kantoren hogere quota beschikbaar in de tweede kroon dan in het centrum. Het saldo evolueert naargelang van de afgeleverde vergunningen en de administratie houdt de kaart up-to-date op het internet.

Vanuit pragmatisch en realistisch oogpunt wijzigt het plan gebieden voor stedelijke industrie die feitelijk in kantoorgebieden waren veranderd in administratiegebieden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Kolonel Bourgstraat of de Marcel Thirylaan¹⁸.

Het Gewestelijk Ontwikkelingsplan van 2002

Het openbaar onderzoek dat voorafging aan het plan, wees op de veranderingen die sinds 1995 hadden plaatsgevonden, maar ook op problemen die bleven bestaan. De Brusselse bevolking begint weliswaar weer toe te nemen, maar die toename verbergt een dubbele beweging: gezinnen uit de (hogere) middenklasse verlaten de stad nog altijd om zich in de rand te vestigen. Daartegenover staat een verhoging van het netto migratiesaldo uit het buitenland. Het gemiddelde inkomen ligt nog altijd lager dan het nationale gemiddelde. Er is sprake van een zekere terugkeer naar de stad, maar de kloof tussen rijke en arme gemeenten wordt niet gedicht. Integendeel zelfs, in de centraal gelegen wijken is de bestaansonzekerheid toegenomen (tussen 1990 en 1998 verdubbelde het aantal personen dat op de rand van het bestaansminimum leeft). Dat plan borduurt dus voort op de doelstellingen van het GewOP van 1995. De drie belangrijkste uitdagingen zijn:

- Een gediversifieerde bevolking waarborgen door de zwakkere bevolkingsgroepen beter te integreren en een terugkeer naar de stad aan te moedigen.

- Een duurzame economische ontwikkeling bevorderen die arbeidsplaatsen creëert voor de Brusselaars.
- Het internationale en interculturele karakter van Brussel naar voren laten komen in belangrijke geïntegreerde projecten die duurzame ontwikkeling bewerkstelligen.

Laten we de twaalf prioriteiten van het stadsproject vergelijken met de tien uitgangspunten van het stadsproject van het GewOP van 1995. Als nieuw element hecht het GewOP van 2002 veel belang aan een doeltreffend beleid voor ruimtelijke ordening en de nodige middelen voor een vastgoedbeleid, waarvoor het Hefboomgebieden voor gewestelijke ontwikkeling definieert (zie hierna). Kaart nr. 2 situeert de veertien Hefboomgebieden. Het kan verbazing wekken dat sommige gebieden daarop ontbreken, zoals het Josaphatstation (tijdens het openbaar onderzoek had de gemeente daarvoor nochtans een bezwaarschrift ingediend), of dat de perimeter van bepaalde gebieden wel erg groot lijkt. Wanneer we de kaart bestuderen, valt een gelijkenis op met die van het GewOP van 1995: de meerderheid van die gebieden bevindt zich langs het kanaal, dat als prioritaire interventiezone geldt.

Het plan wijdt een nieuw hoofdstuk aan het formuleren van een antwoord op sociale behoeften, dat ruimschoots werd geïnspireerd door de gemeenschapscommissies. Ten slotte wordt het interculturele, internationale en Europese aspect van Brussel als troef benadrukt. Het plan beschrijft de vooruitzichten op lange termijn van de uitbreiding van de Europese Unie en de behoeften van de instellingen, zonder zich uit te spreken over de plaats waar de toekomstige Europese instellingen moeten worden gevestigd.

Het hoofdstuk mobiliteit houdt rekening met de werkzaamheden en onderzoeken die plaatsvonden na de goedkeuring van het eerste GewOP. Duurzame mobiliteit wordt volop aangemoedigd (fietsroutes en fietsparkings, verbetering van de voetpaden, realisatie van *zones 30* in 77 procent van alle wegen). Er heerst een duidelijke wil om het marktaandeel en de doeltreffendheid van het openbaar vervoer te doen stijgen, zoals blijkt uit de verbetering van het aanbod, de verhoging van de reissnelheid (aanleggen van 48 kilometer eigen beddingen) en natuurlijk de aanleg van het Gewestelijk ExpresNet. Het gevoerde parkeerbeleid zal een doorslaggevende rol spelen om de overschakeling naar het openbaar vervoer te bevorderen. Het plan behelst ook een beleid voor het vrachtwagenvervoer, waarbij wordt bepaald welke wegen de vrachtwagens moeten gebruiken en waar er parkeerzones voor lang parkeren worden aangelegd.

Het plan heeft geen volgorde van belangrijkheid vastgelegd, omdat het de twaalf prioriteiten allemaal als strategische doelstellingen beschouwt. Maar de publieke middelen maken het niet mogelijk (net zo min als in 1995) om alle doelstellingen naar behoren te realiseren.

VAN EEN VERORDENENDE STEDENBOUW NAAR EEN PROGRAMMATISCHE STEDENBOUW¹⁹

De richtschema's

Het GewOP van 2002 legt een aantal Hefboomgebieden voor de toekomstige ontwikkeling van het Gewest vast, die zijn van tweeërlei aard: de stadsdelen in wording en de stedelijke gebieden die een herbestemming moeten krijgen. Het bepaalt dat het richtschema «de grote tendensen aankondigt voor de aanleg of heraanleg van een grondgebied en de voornaamste interventieopties die er van kracht zullen zijn bepaalt, net als de vereiste middelen».

Drie richtschema's en een schema van aanleg werden goedgekeurd, waarvan hierna een samenvatting volgt. Vier andere werden begonnen (Delta, Weststation, Reyers, Schaarbeek-Vorming).

Schema van aanleg van het Josaphatstation

Het GBP bepaalt dat de kantooroppervlakte niet meer dan 25 procent van de totale vloeroppervlakte van het gebied mag bedragen. In 2003 werd een ontwerp van richtschema voorgesteld²⁰. Het plande de bouw van woningen als tuinwijk rond de Gilisquetlaan en de oprichting van kantoren in het midden van de site, boven een vloerplaat die gedeeltelijk de spoorweg zou overdekken. De haalbaarheidsstudie²¹ toonde aan dat de aanzienlijke kostprijs voor het overdekken (34 miljoen euro) pas draaglijk is als de ontwikkeling van kantoren een bijdrage levert. Maar dat heeft enkel zin als Europa voor een gedecentraliseerde locatie op die site kiest. Een alternatief is de spoorwegbedding openlaten en de woningen tegen geluidshinder beschermen door geluidwerende taluds en schermen te plaatsen. Na de gedetailleerde analyse van de kosten, van de gevolgen voor de mobiliteit en het milieu en van de druk van de vastgoedmarkt heeft dat stedenbouwkundige project niet langer een theoretisch imago, maar zou het een haalbaar project²² kunnen zijn.

Richtschema van de Europese wijk

Doordat er geen gevolg werd gegeven aan verscheidene richtschema's die waren uitgewerkt in 2001 (Ministerie van Verkeer), 2002 (Gewest) en 2003 (federaal + gewestelijk), beslist de Gewestregering in december 2005 om een nieuwe procedure op te starten, geleid door een opdrachthouder²³. Enerzijds beoogt men de uitvoering te realiseren van het in maart 2006 ondertekende driepartijenakkoord tussen de federale staat, het Gewest en de gemeenten (Stad Brussel, gemeenten Etterbeek en Elsene). Anderzijds wil men het overleg met de Europese instellingen versterken. Er komt een taskforce tussen de vicevoorzitter van de Europese Commissie bevoegd voor het vastgoedbeleid en de minister-president. De context is nu veranderd: Europa is vragende partij voor dat overleg omdat het beslist heeft het beheer van zijn vastgoedportefeuille te rationaliseren en zijn vestigingen in de Leopoldswijk te herschikken (800.000 vierkante meter verdeeld over ongeveer zestig gebouwen, waarvan sommige erg klein zijn).

De vooruitgang van dat dossier is vooral te danken aan de gelijktijdige behandeling op zeer veel verschillende niveaus: van het onderhanden over de stedenbouwkundige vergunningen tot het rekening houden met de mobiliteitsproblematiek voor de hele wijk. Ook de gesprekspartners, zowel privé als publiek, zijn erg talrijk. Het project combineert ook zeer variabele tijdschema's: sommige projecten hebben betrekking op de nabije toekomst (heraanleg van het Jubelpark, aanleg van een stadsboulevard op de Etterbeeksesteenweg, de esplanade van het Europees Parlement, nieuwe stadsvorm in de Wetstraat...), andere lopen op middellange termijn (zoals de terugdringing van het transitverkeer op het Schumanplein, de heraanleg van de Belliardstraat en de Wetstraat), weer andere zijn langetermijnprojecten (zoals de aanleg van een nieuwe metrolijn Troon-Merode).

Richtschema Kruidtuin – Rijksadministratief centrum

Toen het richtschema van start ging, was het Centrum jammer genoeg al ontmanteld. De federale staat had het in twee delen verkocht: de Financietoren maakte het voorwerp uit van een *sale and lease back*-overeenkomst²⁴, de rest van het centrum werd verkocht zonder specifieke criteria voor herbestemming²⁵. Het voorstel²⁶ dat na de aanbesteding werd geselecteerd, behield de esplanade – zicht op de stad – terwijl het aanbevelingen deed om de verbindingen te verbeteren en de site en de stad ruimtelijk en functioneel beter op elkaar te doen aansluiten. Tijdens de onderhandelingen met de eigenaars werd er al snel overeengekomen

dat de bestaande kantooroppervlakte in de meeste gebouwen mocht worden behouden (70.000 vierkante meter), samen met de 2.000 parkeerplaatsen. De afbraak van de toren tegenover de Financietoren was nodig om tegemoet te komen aan de verplichting van het GBP om minstens 35 procent woningen te realiseren, waarvoor het richtschema meerdere mogelijkheden voorstelt, waaronder zelfs een nieuwe toren.

In het ontwerp zijn belangrijke ingrepen in de openbare ruimte opgenomen: het overkappen van de Victoria Reginalaan, de afbraak van de Sint-Lazarustunnel en het heraanleggen van de Pachecolaan als stadsboulevard.

Het debat dat werd gevoerd over de *volledige* bescherming van de site was hevig. Soms met opvallende uitschieters, zoals het voorstel van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen (KCML) om de gebouwen te behouden en het niveau van de esplanade te verlagen. Iedereen verwees naar andere stijlperiodes. De voorstanders van de monumentale trap wezen op de kwaliteit van de openbare ruimte voorafgaand aan de aanleg van het modernistische Rijksadministratief Centrum.

Richtschema Thurn & Taxis

Er werden al veel voorstellen gedaan voor de opmerkelijke site van Thurn & Taxis. Sinds 1995 was er het project van *Music City* dat bestond uit de restauratie van het Koninklijk Pakhuis en de bouw van een grote schouwburg in de plaats van de Magazijnen, de zogenaamde *Sheds*. Het voorstel om die bijzondere Magazijnen af te breken, leidde tot tegenvoorstellen. Het GBP had de site in 2001 opgenomen als gebied van gewestelijk belang, met een multifunctioneel programma en twee richtlijnen: de oppervlakte bestemd voor huisvesting mag minder dan 25 procent van de totale vloeroppervlakte bedragen en de oppervlakte bestemd voor openbare groene ruimten mag niet minder dan 1 hectare bedragen. Vervolgens keurde de Stad Brussel een basisdossier van het BBP goed, dat van respect getuigt voor de bestaande erfgoedgebouwen. De nieuwe Gewestregering keurde het basisdossier niet goed, omdat ze de procedure om een richtschema op te stellen opnieuw wilde beginnen. Het voorstel²⁷ dat na aanbesteding werd geselecteerd, structureerde de hele site met een uitgestrekte groene strook die van de oude spoorlijn (Bockstael) tot aan het kanaal liep. Dat grote openbare park kwam overigens tegemoet aan een herhaalde vraag in een manifest van BRAL (Brusselse Raad voor het Leefmilieu), dat werd ondertekend door vijftig lokale en gewestelijke verenigingen.

Iedereen was het er meteen over eens dat elke ontwikkeling van de site gepaard moest gaan met de nieuwe aanleg van openbaar vervoer, maar over de modaliteiten werd heel wat gediscussieerd.

Het probleem van de toelaatbare dichtheid werd vertaald in dertien principes met betrekking tot de inplanting en het gabariet van constructies. Die principes omvatten de richtlijnen voor de waardering van de bijzondere erfgoedgebouwen, de kwaliteit en de continuïteit van het park en de verbinding met het T.I.R.-centrum (Transports International Routier).

Dat dossier toonde de belangrijke structurele functie van de openbare ruimte en van de organisatie van het vervoer bij de stedenbouwkundige aanleg van een site. De onderhandelingen toonden aan hoe belangrijk het is om van in het begin te kunnen rekenen op een sterke stedenbouwkundige partij. Net zoals in het geval van het Rijksadministratief Centrum kunnen we alleen maar betreuren dat de overheid de site niet beheert, aangezien de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS) de site aan een privévennootschap heeft verkocht.

Voorlopige balans van de richtschema's

De richtschema's zijn instrumenten die kennis over de gebieden opleveren, onder meer over de verwachtingen van de betrokken partijen. Op basis van de richtschema's kan er worden onderhandeld (overheid/overheid, overheid/privé-sector, overheid/bewoners) en kunnen er voorspellingen over toekomstige ontwikkelingen worden gedaan, zoals dat in tal van andere Europese steden gebeurde²⁸.

De volgende punten zijn nog voor verbetering vatbaar:

- De lijst van nodige maatregelen en betrokken actoren is niet even gedetailleerd uitgewerkt in elk richtschema, maar die lijst is wel essentieel om het operationele karakter van het richtschema te garanderen. Jammer genoeg ligt de grootste onzekerheid bij de overheid: de meest structurele maatregelen hebben immers betrekking op het openbaar vervoer (tram, metro, wegennet, kunstwerken, overkapping van spoorwegen) en vragen gedurende lange tijd erg veel overheidsmiddelen. De financiële crisis maakt de onzekerheid over de financieringsmogelijkheden van privéprogramma's even groot.

- De bijdrage van privéontwikkelaars aan het programma zou contractueel moeten vastliggen, net zoals het engagement van de overheid. Die privébijdrage zou moeten worden gebruikt voor de financiering van de infrastructuurwerken voor het openbaar vervoer, de aanleg van de openbare ruimte, de voorzieningen van collectief belang en de ontwikkeling van sociale woningen. Ze zou moeten worden berekend op de winst die de realisatie van een programma oplevert, in plaats van beperkt te blijven tot de stedenbouwkundige lasten die nu alleen op kantooroppervlakten worden geheven en die op voorhand vastliggen²⁹. Er werden twee studies besteld die bruikbare denksporen ter zake moeten aanreiken: een over de modaliteiten van publiek-private partnerships en een over de mogelijkheden om de meerwaarde van bouwprojecten te recupereren.
- Het Gewest gaf BRAL (Brusselse Raad voor het Leefmilieu) en Inter-Environnement de opdracht om inspraak te verzekeren voor publiek, bewoners, verenigingen, ondernemingen en handelaars via voorbereidende vergaderingen en openbare presentaties van de projectontwerpen. Maar we stellen vast dat de voorgestelde documenten vaak te moeilijk zijn, maar vooral ook dat de procedures zo lang en complex zijn dat ze deelname ontmoedigen. Het is belangrijk dat de overheid zich sneller uitspreekt over de belangrijkste uitgangspunten, zodat de procedure kan worden voortgezet in een termijn die interactie met de betrokken partijen mogelijk maakt.
- De ontwerpen moeten ook genoeg informatie verschaffen over stadsvormen: men zou systematisch de werkhypotheses en de gemaakte keuzes moeten toelichten. Twee andere studies in voorbereiding, over de voor- en nadelen van hoge gebouwen en over de stedelijke dichtheid, zullen bijdragen tot dat debat.
- De criteria voor een *duurzame* inrichting³⁰ moeten worden verfijnd, zodat ze nadien zeker worden opgenomen in de plannen van aanleg of stedenbouwkundige vergunningen.
- Er moet in een follow-up worden voorzien met “heuristische, iteratieve, incrementele, recurrente stappen, waarbij tegelijkertijd hypothesen worden uitgewerkt en getest, net als met gedeeltelijke realisaties die het ontwerp aanvullen met nieuwe informatie, waardoor een evaluatie met integratie van de feedback mogelijk wordt”³¹. De follow-up moet maken dat programma’s worden uitgevoerd, meer bepaald door de geplande overheidsinvesteringen te waarborgen en publiek-private partnerships aan te gaan. Het Agentschap

voor Territoriale Ontwikkeling (ATO) werd in het leven geroepen om komaf te maken met het schrijnende gebrek aan operationele instrumenten: het agentschap zal worden belast met de follow-up en de operationele uitvoering van de doelstellingen van de richtschema's, nadat het de uitwerking ervan heeft begeleid.

Het Plan voor de Internationale Ontwikkeling (PIO)

Het PIO³² legt de klemtoon op de grote projecten die de stad nu mist om de allure van een internationale stad te hebben, ook al behoort Brussel niet tot de wereldsteden. Het wil grote infrastructuren opzetten zoals een internationaal congrescentrum, een grote evenementenhal, een multifunctioneel stadion dat beantwoordt aan de eisen van de FIFA (Fédération Internationale de Football Association) met het oog op de kandidatuur voor de wereldbeker in 2018 en een nieuw winkelcentrum in het noorden van Brussel. Het PIO vermeldt ook tien initiatieven voor stadsvernieuwing die overlappen met de hefboomgebieden van het GewOP. De ontwikkeling van bepaalde gebieden veronderstelt belangrijke investeringen om ze beter te laten aansluiten op het openbaar vervoer. Dat betekent de evolutie van een radioconcentrisch model naar een ruimere meerpolige mazenstructuur, meer bepaald door een nieuwe rol te geven aan de middelste ring (tweede kroon in het oosten van Brussel: Delta, Josaphat, Schaarbeek-Vorming en Thurn & Taxis, maar ook een tweede ring in het westen: het Weststation).

Die projecten zullen moeten worden geïntegreerd in de grote stadsprojecten. Zo zal er snel werk moeten worden gemaakt van een richtschema voor de Heizel. Maar er moet ook een globale gewestelijke strategie komen die ze onderling verbindt om negatieve gevolgen voor de Brusselse bevolking te vermijden.

TOEKOMSTIGE UITDAGINGEN VOOR DE PLANNING : EEN NIEUWE SCHAAL OM REKENING MEE TE HOUDEN

In alle Europese agglomeraties³³ is stadsplanning een hele uitdaging geworden in het postfordistische bestel, gekenmerkt door de uitholling van de rol van de staat. Het komt erop aan nieuwe samenwerkingsvormen te vinden voor de steden en de randgemeenten voor hun ontwikkelingsprojecten en de financiering daarvan. Vaak zijn de democratische structuren die op een bepaald grondgebied zijn verkozen, niet meer in staat om die uitdagingen aan te gaan omdat de problemen hun eigen grondgebied overstijgen³⁴.

De bezorgdheid over het Brusselse grootstedelijke gebied zal het belang en de aard van de problemen die zich op strikt gewestelijk niveau voordoen, grondig wijzigen: zo leidt het gebrek aan statistische gegevens op de juiste schaal tot een vertekende kennis en voorstelling van de sociaaleconomische fenomenen³⁵.

Voor de eerste ontwikkelingsplannen was het logisch om zich vooral toe te spitsen op de binnenste perimeter van het Gewest om het gebied te doen opleven, te bevestigen en autonoom te maken. Maar vandaag is het absoluut noodzakelijk om problemen rond ruimtelijke ordening en gewestelijke ontwikkeling op minstens drie andere niveaus dan dat van het Gewest aan te pakken:

Het Centraal Belgisch Stedelijk Netwerk: het is zinvol naar die schaal te kijken om de samenwerking tussen de grote Belgische agglomeraties te bevorderen. Ze worden immers met veel vergelijkbare problemen geconfronteerd en zouden hun voordeel doen met de meerwaarde die hun kritische massa genereert (cf. het Randstadmodel).

Zoals voorgesteld in het EROP³⁶ moeten er in Europa evenwichtige netwerken van steden worden ontwikkeld in polycentrische structuren. In het Centraal Belgisch Stedelijk Netwerk dat de Tweede Structuurschets Benelux³⁷ voorstelt, zou zo'n samenwerking gunstige gevolgen hebben op tal van gebieden:

- De kennismaatschappij (cf. Lissabon-doelstelling en competentie-/excellentiepolen).
- De mobiliteit: spoor (TGV Fret, HST Amsterdam-Antwerpen-Brussel, sneltrein (IC) Brussel-Namen-Luxemburg enzovoort), water (verbinding Seine-Noord-Europa) en lucht (regionale luchthavens, nieuwe luchthaven in Chièvres).

- De toeristische en culturele aantrekkingskracht, meer bepaald dankzij de bescherming en waardering van monumenten en landschappen.
- Het beheer van economische vestigingsplaatsen die veel ruimte in beslag nemen, zoals voor logistieke activiteiten (as Antwerpen-Mechelen-Brussel).
- De federale materies die de ruimtelijke ordening van de steden sterk beïnvloeden: onroerende belasting, woninghuurwet, belasting op verplaatsingen en investeringen in spoorwegen.
- De samenwerking op Europees gebied, zoals de aanleg van eurocorridors.

Het nieuwe GewOP zal moeten worden afgestemd op de gewestplannen van Vlaanderen (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen – RSV) en Wallonië (*Schéma de développement de l'espace régional*), die momenteel ook worden geëvalueerd en herzien. Door die werkwijze ontstaat er ook onderhandelingsruimte.

Het Brussels Grootstedelijk Gebied: om pragmatisch te werk te gaan, nemen we de zone van het GEN als uitgangspunt. Die zone omvat de 135 gemeenten die worden verbonden door de nieuwe lijnen van het GEN en telt bijna 2.950.000 inwoners en meer dan 1.330.000 banen (waarvan er 1.210.000 worden ingenomen door inwoners, wat aantoont dat die zone wel degelijk de grote meerderheid van de dagelijkse pendelaars huisvest). In die zone zal het debat over de lokalisatie of herlokalisatie van bedrijven en gezinnen nog intenser worden gevoerd wanneer de gedifferentieerde bereikbaarheid als gevolg van het GEN een andere aantrekkingskracht genereert. Studies over het GEN hebben immers aangetoond dat de nieuwe woonaantrekkelijkheid van de rand negatieve gevolgen heeft voor Brussel. Dat zou ook van toepassing kunnen zijn op de lokalisatie van de werkgelegenheid.

In “Business route 2018”³⁸ stellen de werkgeversorganisaties een Brusselse metropool van 2 miljoen inwoners³⁹ voor, waarvoor ze van de overheid een inter-regionaal masterplan en een gecoördineerd mobiliteitsplan verwachten.

*De stedelijke agglomeratie*⁴⁰: afhankelijk van de gehanteerde criteria, maken daarvan 36 à 52 gemeenten deel uit, met 1.430.000 à 1.567.000 inwoners en, voor het grootste gebied, meer dan 937.000 banen (waarvan 682.000 in het Brusselse Gewest)⁴¹.

Er zijn verscheidene gebieden waarmee kan worden samengewerkt of geconcurrereerd. Het komt erop aan die scenario's te vinden die zowel het Gewest als de randgemeenten ten goede komen (*win-win*). Nu wordt nog te vaak met elkaar geconcurrereerd. Het plan START⁴² (dat eerder een programma is zoals het PIO) omvat een belangrijke ontwikkeling van Zaventem en omgeving, ten koste van de gedecentraliseerde Brusselse kantoorpolen, en van woonverkavelingen, die ook als concurrerend kunnen worden beschouwd. De voorstellen om de bereikbaarheid te verbeteren via het spoor (*Diabolo*) en de weg (verbreding van de Ring) zullen van de luchthavenregio zonder meer een belangrijke ontwikkelingspool van het Vlaamse Gewest maken⁴³.

Het programma "Afbakening Vlaams Stedelijk Gebied rond Brussel" legt een gebied vast waartoe vijftien gemeenten behoren en waarop de focus van de toekomstige ontwikkeling zal liggen (50 procent van de nieuwe woningbouwontwikkeling en de meerderheid van de economische activiteiten). Het ontwerp bouwt voort op de gedeconcentreerde bundeling en de bescherming van de open ruimte van het RSV.

Het Structuurplan Vlaams-Brabant⁴⁴ stelt een aanzienlijke toename voor van zowel woningen (65.000 waarvan maar de helft in de bestaande stedelijke kernen) als banen.

En dan is er nog het Strategisch Masterplan voor de reconversie van de bedrijventzone Vilvoorde-Machelen (300 ha) dat een winkelcentrum van meer dan 75.000 vierkante meter, een recreatiecentrum van 40.000 vierkante meter en kantoorgebouwen plant.

Het Waalse Gewest laat Waals-Brabant ontwikkelen, met name van de regio Ottignies-Louvain-la-Neuve, maar zonder een specifieke strategie uit te denken, terwijl het Vlaamse Gewest de regio Zaventem zodanig ontwikkelt dat die concurreert met Brussel. Daar worden er immers internationale ondernemingen en hoogtechnologische bedrijven aangetrokken die zich graag in de hoofdstad van Europa willen vestigen.

BESLUIT

Strategische toekomstplannen maken betekent de territoriale niveaus integreren en samenwerkingsakkoorden aangaan met de betrokken partijen (gewesten, provincies en gemeenten). Zo'n planning moet rekening houden met vorige programma's en beschikbare middelen, aangezien de financiële middelen van de gewesten voortaan hoofdzakelijk komen uit de gewestbelastingen (successierechten en registratierechten), die een structurele daling kennen⁴⁵. Er zal op moeten worden toegezien dat het Gewest correct wordt gefinancierd: het Gewest biedt immers diensten aan de pendelaars aan, maar wordt daarvoor niet vergoed aangezien ze elders belastingen betalen. Op federaal niveau zou daarvoor een specifieke financiële regeling moeten worden getroffen.

Het toekomstige Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GewOP) zal een strategische beoordeling van het milieu⁴⁶ moeten behelzen. Het zal zich moeten baseren op de evaluatie van de uitvoering van het vorige plan⁴⁷ en meetinstrumenten (indicatoren) moeten bevatten om de verwachte resultaten te meten (ex ante evaluatie). Het valt op dat maatregelen die al in het GewOP van 1995 waren opgenomen en die in het plan van 2002 werden hernomen, vandaag nog altijd niet zijn uitgevoerd (bijvoorbeeld op gebied van mobiliteit: eigen bedding en parkeerbeleid).

De middelen moeten rekening houden met de doelstellingen voor publiek grondbeheer.

Het plan zal moeten vertrekken van de principes van duurzame ontwikkeling, met drie aandachtsgebieden:

- Milieu: uitputting van de natuurlijke rijkdommen (verminderde olievoorraden), klimaatopwarming, vervuiling, afval... Stuk voor stuk uitdagingen die vragen om een andere levenswijze (verbruik, verplaatsingen en noem maar op), die minder verbruikt en verspilt⁴⁸.
- Sociaal: nu de verzorgingsstaat in crisis verkeert, zien we dat de sociale breuk wordt gekenmerkt door een dualiteit en/of polarisering, die nog wordt versterkt door de integratiemoeilijkheden van migrantengroepen. Ook op het gebied van vorming en opleiding is de uitdaging zo groot dat samenwerkingsakkoorden tussen de Gemeenschappen zich opdringen. Vergeten we ook niet dat we in een samenleving leven die is *uiteengespat*, ze bestaat uit individuen die deel uitmaken van meerdere netwerken en die erg verscheiden sociale, familiale en professionele trajecten afleggen⁴⁹.

- Economisch: het is voor het Gewest niet altijd makkelijk om te weten wat het juiste strategische antwoord is op de globalisering van de ondernemingen, het moet eerder inspelen op elementen die behoren tot de *urban software* (culturele uiterlijkheden, agglomeratie-economie, contractuele aanpak, partnerships, innovatie⁵⁰) dan op elementen die tot de oude *urban hardware* behoorden en die vooral te maken hadden met het ter beschikking stellen van de infrastructuur (industriezones, stedelijke autosnelwegen).

Wanneer ze het ontwerp van het nieuwe plan schrijven, kunnen de auteurs nuttig gebruik maken van studies van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie (GOC)⁵¹ over de toekomstperspectieven van het Gewest.

Op gemeentelijk niveau zal men dynamisch te werk moeten gaan bij het opstellen van de gemeentelijke ontwikkelingsplannen (voortaan ook onderworpen aan een strategische beoordeling van het milieu) en zal men de gemeentelijke mobiliteitsplannen erin moeten integreren. Wat de Bijzondere Bestemmingsplannen betreft, is het onontbeerlijk dat de gemeenten hun *schoonmaakactie* voortzetten en verouderde plannen of plannen die niet conform zijn aan het GBP, geheel of gedeeltelijk opheffen.

De ervaring heeft ons geleerd dat het Gewest en de gemeenten dringend een andere relatie moeten aangaan, uitgaand van het subsidiariteitsbeginsel: de overlegprocedures met de gemeenten moeten worden voortgezet, net als de programma's die contractueel worden vastgelegd (Wijkcontracten, mobiliteitscontracten, stad-kindcontracten, handelswijkcontracten...). Tegelijk moet het gewestelijk belang voorrang kunnen krijgen wanneer er beslissingen moeten worden genomen in de aanleg van grote projecten of infrastructuurwerken van gewestelijk belang⁵². Er moet ook een systeem van aanmoediging (link met gewestelijke subsidies) in het leven worden geroepen of van sancties wanneer contractuele verplichtingen niet worden nagekomen.

Het Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP) zou moeten worden herzien, tenminste wat bepaalde Gebieden van Gewestelijk Belang en bepaalde Hefboomgebieden van het GewOP betreft, zodat de programma's van het Plan voor de Internationale Ontwikkeling en de Europese uitbreiding in optimale omstandigheden kunnen worden uitgevoerd.

Die herziening moet ook rekening houden met de nood aan nieuwe publieke voorzieningen (stelplaatsen van de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel – MIVB, slibverwerking van het kanaal, afval enzovoort).

Op sommige gebieden zouden de voorschriften van het plan moeten worden gewijzigd:

- Dankzij een vernieuwde aantrekkingskracht van de huisvesting wordt de economische functie in sommige gemengde en sterk gemengde gebieden vandaag bedreigd (bedrijfsruimten worden lofts).
- De beschermingsclausule heeft ongewenste (verworven rechten tegenover de wens om te plannen en de omgeving te verbeteren) en tegenstrijdige gevolgen (in woongebieden mag een niet-conforme kantooroppervlakte van 20.000 vierkante meter met 20 procent uitbreiden. Dat is 4.000 vierkante meter, terwijl een gebouw van 300 vierkante meter dat beantwoordt aan de voorschriften, dat niet mag).
- Er zal opnieuw moeten worden nagedacht over de handelsvestigingen (geregeld door de wet van 13 augustus 2004 betreffende de sociaaleconomische vergunningen voor handelsvestigingen) aangezien almaar meer rekening wordt gehouden met de stedenbouwkundige criteria bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor grote handelsvestigingen⁵³.

Op langere termijn moet worden stilgestaan bij de ontwikkelingsmogelijkheden van de kanaalzone: een herlokalisatie van de logistieke infrastructuur (water, spoor, weg) in Noord-Brussel (Schaarbeek-Vorming) zou kunnen leiden tot een betere stedelijke benutting van de gebieden in de buurt van het centrum en van de aanwezigheid van water in de stad, met name de waterbekkens ten noorden en ten zuiden van het kanaal.

Een nieuw GewOP is dé gelegenheid om te komen tot een samenhangende integratie van de verschillende plannen: plannen en programma's zoals het GBP, het mobiliteitsplan (IRIS 2), het PIO, de milieuplannen of de richtschema's. ■

nota's

- ¹ Ontwerp van gewestelijk plan van de groep Alpha (1956), voorontwerp van gewestplan Alpha (1965), zie *Brussel, breken, bouwen. Architectuur en stadsverfraaiing (1780-1914)*, Gemeentekrediet, 1979 en DE BEULE, M., "Faut-il supprimer la planification?" in *Stagerapport 2000*, BROH. Dat opmerkelijke werk geeft een grondige analyse van de plannen en van de spanningen tussen centrale overheid en gemeenten over hun doelstellingen.
- ² Zie HUBERT, Michel, "Expo '58 en Koning Auto" in *Brussels Studies*, oktober 2008 en DESSOUROUX, C., *Espaces partagés*, Brussel 2008, p. 104: kaart van de autosnelwegen waaraan we zijn ontsnapt.
- ³ Er waren drie belangrijke terreinen voorzien in Brussel (het Oefenterrein, de Nationale Schietbaan en de Heizel) en drie in de rand (Tervuren, Rode en Argenteuil). Zie DEMEY, Thierry, *Chronique d'une capitale en chantier*, Brussel, 1992 en DESSOUROUX, C. (id. p. 123).
- ⁴ Zie PÉRILLEUX, Benoît., "Le plan de secteur aurait 25 ans" in *tijdschrift A+*, nr. 190, 2004.
- ⁵ Plan uitgewerkt door de ambtenaren van het Bestuur voor Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening (BSRO) onder leiding van J. Van Grimbergen.
- ⁶ De crisis door het overaanbod aan kantoren in 1973-1974 heeft sporen nagelaten.
- ⁷ In andere gewestplannen bestaat zoiets niet.
- ⁸ Zie de memorie van toelichting, parlementaire stukken A 108/1 (90-91), pp. 3 tot 6.
- ⁹ De ordonnantie van 2004 voorziet niet in een geldigheidstermijn voor de stedenbouwkundige plannen (geldig tot herziening of vervanging), waardoor het luik over hun programma paradoxaal is.
- ¹⁰ Uitgewerkt onder leiding van coördinatrice Marie-Laure Roggemans, met medewerking van externe consultants, voornamelijk Cooparch en Stratec.
- ¹¹ De ondermaatse investeringen waren soms deel van de verloederingsstrategie van de gemeenten. De centraal gelegen wijken werden immers bewoond door bevolkingsgroepen van buitenlandse oorsprong die geen stemrecht hadden (zie Anderlecht-Kuregem, het Schaarbeek van Nols enzovoort).
- ¹² Veranderd in RVOHR of Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van Huisvesting en Renovatie in het GewOP van 2002, na schrapping van de centraal gelegen wijken die al waren gerenoveerd en de uitbreiding langs het kanaal.
- ¹³ De zogenaamde ABC-theorie waarbij de vestigingsplaats van ondernemingen wordt bepaald door hun *mobiliiteitsprofiel* (wel of geen wegvervoer) en het *bereikbaarheidsprofiel* (openbaar vervoer of wegvervoer) van de zones. Daardoor ontstond er een nauwe band tussen het mobiliteitsbeleid en dat van ruimtelijke ordening.
- ¹⁴ Op punt gesteld onder leiding van J. Van Grimbergen.
- ¹⁵ Lijst in bijlage 6 van het document "Uitvoering".
- ¹⁶ In een besluit van 10 september 1998 bevestigt de Raad van State de definitieve impliciete opheffing van niet-conforme bepalingen van vroegere lagere plannen (het BBP blijft maar geldig als het conform is aan het hogere plan). Dat heeft geleid tot juridische onzekerheid, tot de ordonnantie van 14 december 2000 werd aangenomen: "De bepalingen van de bijzondere bestemmingsplannen die impliciet werden opgeheven omdat zij niet

overeenstemden met het gewestplan of met de verordenende bepalingen van het eerste GewOP die werden goedgekeurd nadat die bepalingen van kracht hun aanvankelijke uitwerking terug in de mate waarin zij overeenstemmen met het eerste gewestelijk bestemmingsplan, tenzij zij intussen werden gewijzigd of uitdrukkelijk werden opgeheven.”

- 17 Op het eerste project dat in 1998 werd aangenomen, volgt in 1999 een tweede.
- 18 In haar advies over het ontwerp van GBP had de GOC aanbevolen om “een kat een kat te noemen”.
- 19 Of om de woorden van C. Lasserre te gebruiken: van een theoretische stedenbouw overstappen naar een actieve stedenbouw.
- 20 Uitgewerkt door het studie bureau Cer au.
- 21 Van het studie bureau Clerbaux-Pinon.
- 22 Een scenario van 360.000 m² bebouwbare oppervlakte, waarvan 90.000 m² kantoren.
- 23 Marie-Laure Roggemans, die zich al voor de Koning Boudewijnstichting over die wijk had gebogen.
- 24 Verkoop waarbij het verkochte goed meteen voor lange termijn wordt gehuurd.
- 25 De onderneming Breevast zou het geheel hebben kunnen kopen voor een prijs lager dan twee jaar huurwaarborg.
- 26 Consortium B. Moritz – Y. Lyon.
- 27 Consortium B. Moritz – Y. Lyon.
- 28 Zie meer bepaald:

MANGIN, D.; PANERAI, P., *Projet urbain*, Éditions Parenthèses, 1999.

TSIONIS Y.; ZIEGLER, V., *Anatomie de projets urbains*, La Vilette, 2007.

TOUSSAINT, J.-Y.; ZIMMERMAN, M., *Projet urbain*, Mardaga, 1998.

- 29 De administratie beschikt overigens over waarderingsmodellen (ROI – *return on investment*, ROE – *return on equity*, DCF – *discounted cashflows*) om het eventuele aandeel van privé-investeerders te berekenen.
- 30 Zie het Charter van het Bestuur Ruimtelijke Ordening en Huisvesting (BROH) dat gebaseerd is op criteria van hoge milieukwaliteit (HQE) en andere referenties.
- 31 ASCHER, F., *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, L'Aube, 2002.
- 32 Dat document kreeg de naam *stappenplan* mee, omdat het eerder een programma dan een plan is.
- 33 Na een negatief referendum draaide de poging om een *stadsprovincie* Amsterdam, type grootstedelijke gemeenschap, te vormen op een mislukking uit.
- 34 Bijvoorbeeld Parijs: cf. het nummer van oktober 2008 van het tijdschrift ESPRIT, “Les chantiers du Grand Paris”, dat een overzicht geeft van de schaal en de grenzen van vier mogelijke *Grand Paris* en welk bestuur dat Parijs dan moet krijgen.
- 35 De werkloosheidsgraad op grootstedelijk gebied (12 procent voor het gebied met inbegrip van Vlaams- en Waals-Brabant) is bijvoorbeeld van een heel andere orde dan die in de negentien gemeenten (20 procent).
- 36 Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief, in mei 1999 goedgekeurd door de Europese ministers in Potsdam.
- 37 Goedgekeurd in Namen in 1998.
- 38 Een voorstel van de werkgeversorganisaties VOKA (Vlaams netwerk van ondernemingen), BECI (*Brussels enterprises commerce and industry*), UWE (*Union wallonne des entreprises*) en VBO (Verbond van Belgische Ondernemingen).

- ³⁹ Behalve het Brussels Hoofdstedelijk Gewest maken ook het arrondissement Halle-Vilvoorde en de provincie Waals-Brabant deel uit van die metropool.
- ⁴⁰ Opgebouwd uit de morfologische agglomeratie.
- ⁴¹ Zie THOMAS, I.; TULKENS, H.; DUJARDIN, C., "Quelles frontières pour Bruxelles?" in *Reflets et perspectives de la vie économique*, deel XL VI, 2007 2-3, voor een update van fysisch-morfologische en sociaaleconomische indicatoren, aantrekkelijkheidsfactoren en indicatoren dynamiek die leiden tot een ruime definitie (tegenover de klassieke) van de agglomeratie (41 gemeenten tegenover 34).
- ⁴² Strategisch Actieplan voor Reconversie en Tewerkstelling in de luchthavenregio, december 2004.
- ⁴³ Zelfs al staat vandaag meer dan 18 procent leeg van het bestaande kantorenpark van 1.150.000 vierkante meter in de regio Zaventem, Diegem, Machelen. Het Structuurplan Vlaams-Brabant geeft geen cijfers over de banen in de tertiaire sector, maar het vervoerplan Zaventem vermeldt het astronomische bedrag van 183.000 nieuwe banen.
- ⁴⁴ Dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) volgt.
- ⁴⁵ Meer bepaald door het mechanisme waarbij professioneel vastgoed wordt verkocht door overdracht van aandelen van de vennootschap in plaats van door overdracht van onroerend goed.
- ⁴⁶ Ingevolge de omzetting van de Europese richtlijn 2001/42 voor de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's in het Brussels Wetboek Ruimtelijke Ordening (BWRO).
- ⁴⁷ In 2004 heeft het BROH een verslag (van 500 pagina's) geschreven waarin het de eerste twee jaren van uitvoering evalueert. Het was de bedoeling dat dat instrument van administratieve follow-up zou worden aangevuld met een advies van een strategisch comité dat vertegenwoordigers van elke minister zou groeperen, maar dat is nooit samengekomen.
- ⁴⁸ Zie LATOUCHE, S., *Pour une décroissance sereine*, Mille et une nuits, 2007.
- ⁴⁹ Zie ASCHER, F., *Les nouveaux compromis urbains*, L'Aube, 2008.
- ⁵⁰ Zie FLORIDA, Richard, *Creative City*.
- ⁵¹ De GOC telt 48 leden, gewestelijke commissies en raden die vertegenwoordigen "wat er leeft".
- ⁵² Zie de huidige hervorming van het BWRO, waardoor een gewestelijke ambtenaar wordt belast met het afleveren van de vergunningen in gebieden van gewestelijk belang.
- ⁵³ Eventuele afschaffing van de sociaaleconomische vergunning, in tegenstelling tot het vrij verkeer van diensten door de Europese dienstenrichtlijn of *Bolkestein*-richtlijn.

focus

MIJN BRUISENDE BRUSSEL

... een stad met vage grenzen, maar toch strikte administratieve grenzen.

... een hoofdstad, bijna ondanks zichzelf, die zich moeilijk losmaakt uit de *nevelen*.

Mijn bruisende Brussel

... een drievoudige hoofdstad op zoek naar een identiteit – diverse tentoongespreide of verborgen identiteiten die elkaar overlappen, versnipperen of openbloeien.

... de vanzelfsprekendheid van een onmogelijke synthese... En toch: Brussel bestaat!

Leegte bestaat niet in de stadsplanning. Met of zonder projecten en voornemens verandert de stad, transformeert ze zich buiten onze wil om. Er is geen niet-project. De afwezigheid van een project is een project. Stadsplanning belichaamt, illustreert en handhaaft de publieke voornemens, die met de realiteit en de tijd worden geconfronteerd. Ongeacht de politieke handelingen voedt de stad zichzelf. Zij wacht op niemand. Zij is het resultaat van conflicten die voortvloeien uit het project en zijn inertie. De stad is een project. De stad is een toekomst. De stad is een beweging.

In tegenstelling tot de schilderijen van ideale steden uit de renaissance ziet de realiteit er in onze steden heel anders uit. Volgens onze voorstelling is die... onvolmaakt. Maar dat is dan *onze* voorstelling. We kunnen enkel houden van... *Ons bruisende Brussel*.

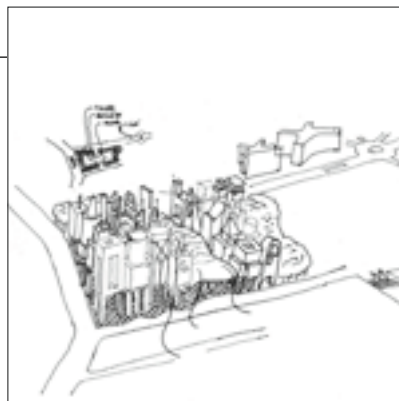
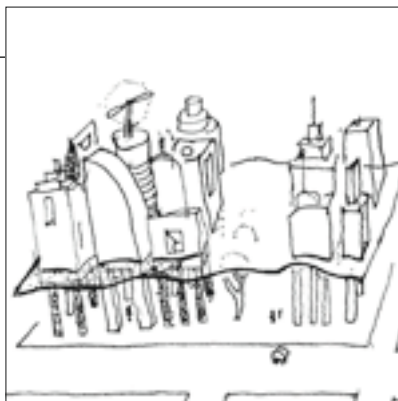
De stad, dat is de plaats van alle mogelijkheden, van alle vrijheden. De stad, dat is de verzamelplaats van alle bijzonderheden, van alle verdraagzaamheden, van alle vreugde.

Brussel is de hoofdstad van het eclecticisme. Brussel is de hoofdstad van de pluraliteit en van de diversiteit.

De niet-stijl is er de stijl – de regel is de uitzondering – het resultaat is de optelsom van alle bijzonderheden.

Patrick Raynal (schrijver, directeur van de *Serie noire* bij Gallimard) zei me tijdens een gesprek: "Brussel is de laatste rock-'n'-rollstad van Europa." Ja, Brussel twist van een stijl naar een andere, van een inductieve gedachte naar een deductieve gedachte, van een taal naar een andere... Dat is net wat deze stad dat stilistische gebroebel, die capaciteit tot innovatie, die echte vrijheid geeft.

Alle creaties waaruit ze is opgebouwd, komen niet op het eerste gezicht tevoorschijn. Ze staan enkel in tegenstelling tot andere bijzondere creaties. Brussel kon en wilde altijd dat gebied van toegankelijke vrijheden beschermen.



© Pierre Lallemant/2007

Het verdraagzame Brussel was waarschijnlijk de hoofdstad die er het meest voor open stond om Europa binnen zijn muren op te nemen. De vestiging van een dergelijke instelling – ongeacht in welke stad – kan niet anders dan een trauma zijn, op sociaal, economisch en urbanistisch vlak. Een trauma dat wel in positieve termen moet worden opgevat. Men moet vaststellen dat de realiteit in de Europese wijk vandaag niet overeenkomt met de Europese of Brusselse waarden. Aan de oorsprong van die vaststelling ligt de niet-betrokkenheid, de aanvankelijke niet-investering en de niet-bevestiging van Brussel als hoofdstad van Europa. De stad heeft *zichzelf* gevoed en deze wijk drukt alleen dat gebrek aan besluitvorming uit. De Europese wijk bezit geen publieke identiteit zoals de instelling en de burgers dat verlangen. De Europese wijk is enkel en alleen een trieste, monofunctionele zone met administratieve gebouwen.

Ik geloof in het begrip van een Europese wijk – in het begrip van een sterke Europese identiteit in Brussel. De toekomst ligt open. De wijk is klaar om opnieuw te worden uitgetekend, want ze is totaal onaangepast aan onze opvatting van *stadskwaliteit*.

Een hoofdstad, en zeker een Europese hoofdstad, hoort een plaats te bieden voor alle ontmoetingen, alle gedachten, alle mensen. De stad is dichtheid, de stad is vermenging, de stad is inventiviteit. Er is nood aan een openbare ruimte – een agora – als universele culturele referentie van de mensengemeenschap.

Op de wip tussen humor en mogelijke realiteit bied ik hier enkele schetsen die de spons halen over de wijk die we vandaag kennen, met uitzondering van monumentale en belangrijke gebouwen.

Deze stadsprojectie is opgebouwd uit hoge flatgebouwen die de sociale en functionele vermenging mogelijk maken. Het onderste gedeelte van de flatgebouwen – op pijlers – schept een grote open ruimte waar de Europese geest tot uitdrukking kan komen en onze straten kan overspoelen
– *Thinking Europe – Living Europe.* ■

08

BESPIEGELINGEN OVER HET BESTUUR VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

JEAN-LOUIS GENARD

*Directeur van het Institut Supérieur d'Architecture de la Communauté Française
(ISACF) La Cambre, Docent aan de Université Libre de Bruxelles (ULB)
en aan de Facultés Universitaires Saint-Louis (FUSL)*

focus

GESCHIKTE WERKKRACHTEN VINDEN

JEAN-CLAUDE DAOUST

*Afgevaardigd bestuurder Daoust,
erevoorzitter Verbond van Belgische
Ondernemingen (VBO)*

Bespiegelingen over het bestuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

JEAN-LOUIS GENARD

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ontstond in 1989. Die datum wordt meestal aangehaald om aan te geven hoe laat in het hervormingsproces van de Belgische staat dat ontstaan plaatsvond. Meestal is het ook om de aandacht te trekken op het politieke *vacuüm* dat die periode voorafging. Dat standpunt is al uittrentreuren herhaald.

Mijn verhaal begint ook bij die datum, maar plaatst die in een heel andere context.

Wat het bestuur betreft, en afgezien van het geval van Brussel, vertegenwoordigde het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw een scharnierperiode. Het begrijpen van die veranderingen en discussies is essentieel om bepaalde distinctieve kenmerken te kunnen begrijpen van de werkwijzen van de splinternieuwe gewestelijke autoriteiten, om hun moeilijkheden en tegenstellingen te begrijpen, en om enkele toekomstvisies te kunnen uitwerken.

Vele analisten zien de jaren zeventig-tachtig als een overgangperiode tussen wat de sociologen gewoonlijk fordistische en postfordistische maatschappijen noemen. Het grootste deel van de twintigste eeuw speelde zich af binnen een fordistische maatschappijvisie. Een fordistische maatschappij wordt gekenmerkt door een fordistisch productiemodel, dat wil zeggen een productiemodel gebaseerd op een wetenschappelijke organisatie van het werk gekoppeld aan de idee van Henry Ford dat ook de werknemers moeten kunnen meegenieten van de productiviteitswinst die dat model biedt. Dat echter niet uit filantropische overwegingen, maar om de consumptiebasis uit te breiden. Fordistische maatschappijen zijn dus consumptiemaatschappijen, met een consumptie die werd aangemoedigd door de reclame en vergemakkelijkt door de toegang tot krediet, in het bijzonder na de Tweede Wereldoorlog. De schaal van de politieke organisatie van de wereld was die van de natiestaat, een staat die nog een economisch interventie-

beleid op eigen schaal kon ontwikkelen, bijvoorbeeld via protectionistische maatregelen. Die fordistische maatschappijen waren georganiseerd als welvaartsstaten, staten die de crisissen van het economisch systeem regelden (voornamelijk via een keynesiaans beleid) en die de emancipatie van de arbeidersklasse verzekerden door middel van de toegang tot een geheel van rechten die beschouwd werden als onontbeerlijk voor de menselijke waardigheid. Van maatschappijen die in het begin van de eeuw nog sterk gepolariseerd waren, evolueerden fordistische maatschappijen geleidelijk naar middenklassemaatschappijen. Die emancipatie was gekoppeld aan een sociale strijd volgens een model dat was gebaseerd op de economische overheersing. Dat gaf de fordistische sociale conflicten een zeer specifieke invulling.

Het is dat fordistische model dat vanaf de jaren zeventig door elkaar werd geschud. Enkele illustraties volstaan om de lezer daarvan te overtuigen. In die periode werd de globalisering van de wereld almaar sterker, waardoor de schaal van de politieke soevereiniteit werd losgekoppeld van de schaal van de economische globalisering. De regelgeving ervan kwam te liggen bij internationale instanties die het neoliberale gedachtegoed onderschreven. De staat raakte stukje bij beetje zijn bevoegdheden en zijn legitimiteit kwijt van bovenaf (de internationale instellingen, de Europese Unie) en van onderaf, door de regionalisering. En het model van grote overheidsinmenging, dat zo kenmerkend was voor de welvaartstaat, werd almaar sterker bekritiseerd. Er kwam kritiek op zijn hoge kostprijs. Maar ook meer fundamenteel werd de staat verweten afhankelijkheid te creëren, een maatschappij van *steuntrekkers* te bouwen. Ook in het algemeen krijgt de staat een steeds slechtere reputatie. Mensen verwijten hem zijn sterke inmenging, zijn inefficiëntie... en alle organisatorische principes worden opnieuw in vraag gesteld in naam van het nieuwe managementsysteem dat in die periode in zwang was. Men eiste van de staat dat hij zijn methodes zou afstemmen op die van de privésector, waarvan de efficiëntie aan geen enkele twijfel onderhevig leek. De achteruitgang van de macht van de staat werd gecompenseerd door een verhoogde concurrentie tussen de metropolen, die werd gemeten door rankings. Het sociale conflict werd almaar breder. Behalve werknemersverenigingen die stilaan hun elan verloren en vaak niet konden volgen met de thema's die op de agenda werden gezet door de *nieuwe sociale bewegingen*, ontstond een veelvoud van eisen (feminisme, milieu, identiteitsbewegingen, homoseksualiteit, religieus of ander com-

munautarisme...). De oplossing van die eisen liet zich niet langer beperken tot herverdelingsmechanismen die de welvaartstaat promootte. De burgermaatschappij, met haar aanzienlijk gestegen opleidingsniveau, eist ook te worden gehoord buiten de wegen van de representatieve democratie, tijdens de verkiezingsperiodes. Ze wil zelf een plaats innemen in een participatieve democratie. De maatschappij werd steeds algemeen complexer, de armoede nam nieuwe vormen aan. De term overheersing ruimde plaats voor de term uitsluiting, met de opkomst van nieuwe types zoals de daklozen, de vluchtelingen, de *nieuwe armen*... De overheid reageerde daarop met initiatieven voor de activering van *werklozen*, die meestal ook voorzieningen bleken voor de responsabilisering en culpabilisering van de mensen en voor de conditionering van sociale rechten. Kortom, de oplossingen voor de sociale problemen doen een beroep op de vindingrijkheid en misschien vooral op het pluralisme.

Dat is de context waarin het ontstaan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moet worden geplaatst, een context gekenmerkt door grote omwentelingen, tegelijk met de globalisering die Brussel, als hoofdstad van Europa, voortstuwde in de concurrentie tussen metropolen waarover ik het daarnet had, en die de stad confronteerde met nieuwe lokale sociale problemen, die trouwens gedeeltelijk te wijten waren aan diezelfde globalisering, en waaraan de sociale staat niet langer op de gebruikelijke wijze kan antwoorden.

Hoe zal het Gewest in die context te werk gaan? Welke maatregelen zal het invoeren? Welke evoluties kunnen we observeren in de eerste twintig jaar van zijn bestaan? Het is vanzelfsprekend onmogelijk in dit korte artikel alle evoluties te schetsen die het Brusselse Gewest heeft meegemaakt en ingevoerd. Aangezien ik bovendien zowel een korte balans van het verleden wil opmaken als enkele toekomstplannen wil formuleren, zal ik me moeten beperken tot enkele spanningen die volgens mij vandaag belangrijk en relevant zijn voor de uitdagingen waarvoor het gewestelijk beleid vandaag staat.

EEN CONSTATE: STRATEGISCH BESTUUR AAN DE HAND VAN PLANNEN

Het plan is het instrument voor territoriaal bestuur bij uitstek. Van bij zijn ontstaan heeft het Gewest gesteund op de invoering van plannen waarvan het GewOP, het Gewestelijk Ontwikkelingsplan, het belangrijkste is. In zijn eerste versie, opgesteld van bij het ontstaan van het Gewest, was het GewOP voor alles een stedenbouwkundig plan, niet in de zin dat de doelstellingen ervan zich alleen binnen die discipline bevonden, dat was zelfs helemaal niet het geval (er was bijvoorbeeld van bij het begin een belangrijk sociaal luik aanwezig), maar in de zin dat bij de ontwikkeling van de politieke doelstellingen voornamelijk gedacht werd in termen van ruimtelijke ordening. Het was bovendien in dat perspectief dat het GewOP leidde tot de opstelling van meer specifieke plannen, zoals het GBP (Gewestelijk Bestemmingsplan), het BBP (Bijzonder Bestemmingsplan)...

Het GewOP is een strategisch plan dat een geheel van prioriteiten definieert die als essentieel worden beschouwd in de ontwikkeling van het Gewest en die een leidraad bieden voor het geheel van beleidslijnen van het Gewest. Met zijn achtergrond als ruimtelijke orderingsplan is het GewOP erg ontvankelijk voor het idee van *zonering*, waardoor de stedenbouwkundigen, de geografen en de cartografen in een sterke positie komen gezien hun expertise die als relevant beschouwd wordt om het beleid te sturen.

Het strategisch beheer door middel van plannen heeft sindsdien nog niet aan kracht ingeboet.

Dat neemt niet weg dat het gewestelijk beleid, in zijn evolutie, andere mechanismen voor strategisch bestuur heeft ontwikkeld die gekoppeld zijn aan thematische of sectorale oriëntaties, zoals afvalplannen, geluidsplannen, mobiliteitsplannen, parkeerplannen, klimaatplannen... of ook mechanismen die niet expliciet *plannen* kunnen worden genoemd maar die eigenlijk wel beantwoorden aan een sterk vergelijkbare logica, zoals richtschema's. Bepaalde van die plannen (openbare netheid, parkeerbeleid...) worden trouwens uiteindelijk op gemeentelijk vlak uitgewerkt: er wordt een beroep gedaan op de gemeenten om op hun eigen grondgebied de specifieke doelstellingen in te voeren die op het niveau van het Gewest werden vastgelegd.

We kunnen waarschijnlijk nog niet genoeg afstand nemen om duidelijk de evoluties te zien in de strategische beleidslijnen die uit die plannen voortvloeien. Enkele elementen lijken toch al naar voren te komen:

- Als we het GewOP van 2002 vergelijken met de voorgaande versie, zien we dat uitdrukkelijk de nadruk wordt gelegd op de kwestie van de *multidisciplinariteit* van het beleid, die zich vertaalt in een dubbele oproep: tot coherentie tussen de verschillende actoren die zeggenschap hebben op eenzelfde grondgebied, en tot het streven naar een consensus rond de specifieke stedelijke projecten tussen de betrokken spelers, omwonenden, verenigingen...
- De nadruk op de koppelingen tussen het beleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het beleid dat wordt gevoerd door de aangrenzende gewesten, en zelfs verder.
- Een evolutie met betrekking tot de aard van de participatie en in verband met de verdeling van de taken tussen expertise en participatie. In de originele versie van het GewOP was het centrale participatiemechanisme in de eerste plaats de onderwerping aan een openbaar onderzoek. In de recente strategische governancemechanismen –of het nu gaat om afvalplannen beheerd door Leefmilieu Brussel of om bijvoorbeeld richtschema's– wordt een belangrijke plaats toegekend aan mechanismen voor ex-ante-participatie die de vorm kunnen aannemen van forums op het internet of waarbij de organisatie van een dergelijke participatie wordt gedelegeerd aan het verenigingsleven in het geval van richtschema's. In elk geval is die ex-ante-participatie uiterst open. Het richt zich evenzeer op de burger als op de vertegenwoordigers van de verenigingen die zich gewoonlijk uitspreken over die kwesties.
- Een tendens om plannen sectoraal te benaderen, maar ook om de sterke relatie los te koppelen die van bij het begin bestond tussen de strategische governanceplannen en de plannen voor ruimtelijke ordening. Die loskoppeling zien we duidelijk in het feit dat de ambities niet echt *territoriaal* meer kunnen worden genoemd (zoals bij het recente klimaatplanproject), maar ook in de sterkere nadruk die wordt gelegd op de sensibiliserings- en responsabiliseringspraktijken van de spelers met, op de achtergrond, de overtuiging dat het succes van een strategische doelstelling niet uitsluitend kan steunen op reglementaire maatregelen maar ook moet kunnen rekenen op een mentaliteitswijzing van de burgers. De beleidsvoerders lijken er steeds duidelijker van overtuigd dat de maatschappij niet enkel met decreten kan worden veranderd, maar dat die wijzigingen ook een engagement van de burger vereisen. Dat is vooral duidelijk in het geval van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling.

VAN WIJKCONTRACT TOT PIO

Zoals we in het begin even algemeen hebben aangehaald, ontstond het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in volle globaliseringskoorts, in een context van verzwakking van de natiestaten en de opgang van de concurrentie tussen de metro-polen. In de loop van de tijd profileerde Brussel zich almaar meer als de hoofdstad van Europa, als thuishaven voor internationale organisaties, als wereldhoofdstad voor congressen... maar Brussel dacht niet van bij het begin op schaal van de globalisering, en misschien moeten we van daaruit vertrekken in onze bespiegeling over de evoluties van de Brusselse governance in de voorbije twintig jaar.

Ik begin daarvoor bij een van de belangrijkste elementen van het Brusselse stedelijk beleid, waarvan het succes me onbetwistbaar lijkt, en dat in grote mate heeft bijgedragen tot de heropbouw van de stad: het Wijkcontract. Om overheidssystemen te omlijnen gebruiken analisten soms het concept *referentie* om het conceptuele perspectief te beschrijven van waaruit het systeem werd uitgedacht en ontworpen. Het referentiekader van het Wijkcontract kan worden samengevat met termen als *wijk* natuurlijk, maar ook *bewoner* en *participatie*. Op dat niveau zouden we kunnen spreken van een *referentiekader van de nabijheid*. De stad wordt daarbij beschouwd als een verzameling van wijken, wat onlangs nog verder werd versterkt door de oprichting van de wijkmonitoring. Dat referentiekader heeft zijn oorsprong waarschijnlijk minstens gedeeltelijk in de stadsstrijd van de jaren zeventig. Die strijd werd gekenmerkt door een felle kritiek op het modernisme, op diens functionalistische ambities, op de grootschalige plannen, zoals geïllustreerd door het toenemende belang van de auto en het kosmopolitisme en internationalisme van Expo '58. Maar bovenop hun onbetwistbare succes hebben de Wijkcontracten ook de beperkingen van een dergelijk buurtbeleid blootgelegd. Doordat de aandacht wordt geconcentreerd op het niveau van de wijk, resulteert dat automatisch in een territorialisering van de middelen en dus ook in een versnippering van de inspanningen. Hierdoor wordt bijvoorbeeld het belang onderschat van infrastructuur, ook op het vlak van de sociale cohesie. Zij richten zich op een veel grotere schaal en hun dynamiek zou een sterke ruimtelijke herindeling kunnen veroorzaken. Tegelijk wordt bijgedragen tot de doelstellingen voor sociale integratie. Toch kunnen we alleen maar vaststellen dat de klassieke Wijkcontracten succesvol zijn in het aanpakken van de onzekerheden waarmee projecten van grote omvang steeds gepaard gingen en gaan, zoals de metamorfose van het Zuidwijk of de huidige stedenbouwkundige projecten van Schaarbeek-vorming.

Hoewel het thema van de aantrekkelijkheid al expliciet werd vermeld in het eerste GewOP, werd dat maar zeer geleidelijk erkend als doorslaggevend referentiekader, waardoor het ook lijnrecht kwam te staan tegenover het dominante referentiekader van de nabijheid. Eerst kwam de definitie van de gebieden van gewestelijk belang (GGB) en van de hefboomgebieden, die niet langer gebaseerd waren op het perspectief van de sociale integratie in een wijk maar in termen van ontwikkelingspotentieel op grote schaal, en vervolgens het mechanisme van de richtschemas die hoofdzakelijk de nadruk legden op het referentiekader van de aantrekkelijkheid. Tot slot kwam het PIO, het Plan voor de Internationale Ontwikkeling van Brussel, dat, mijns inziens duidelijk een sterke overgang markeert ten opzichte van het tot dan toe dominante referentiekader van de nabijheid.

Dat het *Wijkcontract* onder spanning kwam door het recente PIO, is ook van belang voor de analyse van de evolutie van het overheidsbeleid. Ik houd me hier aan één element dat me belangrijk lijkt en dat samenhangt met de opkomst van nieuwe actoren die een bepalende rol gaan spelen in vorming van het stedelijk beleid. Zoals ik al eerder aangaf, werd de teruggang van de natiestaten vergezeld van een toenemend belang van de concurrentie tussen metropolen. Brussel heeft de aanleg én de troeven in handen om een belangrijke rol te spelen in die concurrentie, ondanks zijn kleine afmetingen op wereldschaal maar dankzij zijn status van Europese hoofdstad. De concurrentie tussen metropolen is bijzonder in twee opzichten. Ten eerste door de specifieke manier waarop ze wordt beschouwd, met een batterij meetinstrumenten, indicatoren, rankings... die het alleenrecht zijn en in zekere zin ook gegarandeerd worden door internationale onderzoeksinstituten, grote universiteiten, maar ook grote consultancybureaus... En vervolgens doordat die concurrentie gepaard gaat met processen om strategieën te ontwerpen om de aantrekkelijkheid en het internationale imago van de stad te verhogen volgens een logica uit de marketingwereld. Het is in die context dat er nieuwe stedelijke actoren opduiken die niet de bewoners zijn, noch de architectuurbureaus of stedenbouwkundige bureaus die actief zijn in de gebruikelijke structuren (GewOP, Wijkcontracten, GBP, BBP...) en ook niet de verenigingssector die traditioneel actief is in de participatieprocessen. In zekere zin neemt het PIO de verantwoordelijkheid op in die verschuiving van het openbare beleid. Waarschijnlijk zal de fundamentele uitdaging voor de toekomst van de stedelijke dynamiek zich dus rond dat plan afspelen: namelijk het op elkaar aansluiten van de logica van de nabijheid overgeërfd uit de jaren zeventig en tachtig met de logica van de internationalisering die zich almaar meer lijkt op te werpen als het perspectief van de toekomst voor de hoofdstad van Europa, met alle risico's van loskoppeling die daaruit voortvloeien.

MANAGEMENT, UITBESTEDING VAN OPENBARE DIENSTEN EN OPRICHTING VAN AGENTSCHAPPEN

In het vocabularium van de politieke wetenschappen heeft het concept *governance* de laatste jaren geleidelijk de plaats ingenomen van de term *bestuur*. Veel interpretatoren zagen daarin een teken van de achteruitgang van de traditionele vormen van de representatieve democratie gekoppeld aan de centrale rol van de wetgevende instanties. Zo'n diagnose kan niet worden gesteld in het geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien de oprichting van dat gewest in 1989 precies samenviel met de erkenning van die uitvoerende en wetgevende machten die tot dan toe ontbroken hadden. Blijft echter wel het feit dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd opgericht in de context van de geleidelijke overgang van bestuur naar governance. Om de implicaties van een dergelijke verschuiving goed te kunnen duiden wil ik de nadruk leggen op twee elementen. Enerzijds het toenemende belang van een managementgerichte expertise en een managementreferentiekader, en anderzijds het toenemende belang van de vereisten van verantwoording en participatie. Alles in aanmerking genomen zijn dat twee sterke tendensen die in sommige opzichten tegenstrijdig zijn.

De opkomst van het managementreferentiekader brengt vereisten van efficiëntie, soepelheid en reactiviteit met zich mee in een wereld die voortdurend verandert. Dat staat tegenover de oude vorm van administratief beheer –het legaal-rationele leiderschap in de theorie van Max Weber– waarvan de logheid en de onpersoonlijkheid werden beschouwd als factoren van machteloosheid in een wereld die een permanent aanpassingsvermogen vereist. Het sluit tot slot aan op de context van wantrouwen ten opzichte van de traditionele organisatievormen van de overheidsdiensten, met de overtuiging dat er veel te leren valt uit de bestuurswijzen die ontwikkeld werden in de privésector.

Dat managementreferentiekader kreeg steeds meer aspecten van een systeem dat meer en meer met *governance* werd aangeduid. Dat zou op zijn beurt resulteren in wijzigingen in de werking van de administratie, en misschien nog belangrijker, het rechtvaardigde grote wijzigingen in de rol en de architectuur van wat gewoonlijk verstaan werd onder *administratie*.

In het overheidsapparaat van het Gewest, waarmee we in dit geval uitsluitend het geheel van ministeries bedoelen, vond geen diepgaande hervorming plaats van de carrières, statuten, aanwervingsvoorwaarden en bezoldiging van het hogere management. Dat in tegenstelling tot wat er op federaal niveau gebeurde met de Copernicushervorming¹. De jaarverslagen van de cel personeelsbeheer lieten wel een vooruitgang op managementvlak zien, vooral op het gebied van de evaluatie van de ambtenaren, de invoering van managementtools voor afdelingschefs en de stimulering tot bijscholing. Maar onderzoek van de Grap², volgens de groepsanalyse methode, heeft enkele gevolgen van die evoluties op managementvlak aan het licht gebracht. Zo werd het niveau van het *topmanagement* losgekoppeld van het niveau van afdelingshoofd, die steeds zwaardere verantwoordelijkheden krijgen met betrekking tot de kennis van hun sector. Anderzijds wordt het niveau van het topmanagement meer gekoppeld aan organisatorische bevoegdheden.

Als we de effecten van de gewijzigde normen van de governance op het administratieve landschap van het Brusselse Gewest in kaart willen brengen, dan moeten we waarschijnlijk eerder een blik werpen op de wijzigingen in de architectuur dan op de organisatorische aspecten van het *besturen*. Immers, in de staatstraditie die tot in de jaren tachtig de bovenhand had, was het dominante model dat van centrale *ministeries*. Het woord *bestuur* verwees spontaan naar *ministerie* in het courante gebruik van die termen. Zoals ik daarnet al aangaf, werd geleidelijk aan duidelijk dat dat bestuursmodel relatief verouderd was ten opzichte van de vereisten van reactiviteit en flexibiliteit die in een context van globalisering en constante wijzigingen werden opgelegd aan de overheid. Het is voornamelijk in dat perspectief dat de governance evolueerde naar een steeds verdere uitbesteding van de overheidsdiensten, zowel door de oprichting van agentschappen met een relatieve autonomie die werken onder een contract, als door de uitbesteding van overheidsdiensten aan privéspelers (waaronder verenigingen) via aanbestedingen en dus volgens het principe van de vrije concurrentie.

Die situatie heeft een aantal belangrijke gevolgen. Ze creëert ten eerste een soort van pluralisering van het aantal statuten en van de autonome werking van wat voorheen het *overheidsapparaat* werd genoemd, waardoor spanningen ontstaan tussen die verschillende actoren: de politieke beslissingnemers (in het bijzonder de ministeriële kabinetten), de klassieke administratie, de agentschappen en de verenigingen waaraan overheidsdiensten werden toevertrouwd. De agent-

schappen beroepen zich graag op hun autonomie om het hoofd te bieden aan de politieke beslissingnemers, de ambtenaren maken zich zorgen dat hun voorrechten verdwijnen naar de agentschappen die niet geremd worden door allerlei beperkingen, de projectleiders klagen over het gebrek aan institutionele stabiliteit. Die uitbesteding naar actoren met een relatieve autonomie neemt niet alleen verschillende vormen aan, maar gaat ook samen met de invoering van een *contractualisering van de overheidstaken*. De politieke beslissingnemers leggen doelstellingen vast en delegeren vervolgens de uitvoering en de verwezenlijking aan externe spelers via mechanismen die namen dragen als *beheerscontract* en *opdrachtbrief*...

Als we afstappen van de klassieke opvatting waarin het woord *bestuur* bijna synoniem is voor het woord *ministerie*, en als we datzelfde woord *bestuur* bekijken in de actieve betekenis van *besturen*, dan zien we hoe de structuur van het bestuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gehoorzaamt aan de structuur van uitbesteding en oprichting van agentschappen. Zo kent het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vier types *pararegionale* of *gewestelijke semi-overheidsinstellingen*: de instellingen van openbaar nut van type A, waarvan het beheer rechtstreeks onder een voogdijminister valt (Net Brussel, het BIM, het IWOIB³...), de instellingen van openbaar nut type B, waarvan het beheer onder verscheidene voogdijministers valt (ACTIRIS, de BGHM⁴, de Haven van Brussel...), de gewestelijke semi-overheidsinstellingen van publiek recht of algemeen belang waarvan de raad van bestuur bestaat uit bestuurders die zijn benoemd door de Brusselse Regering (GOMB, MIVB, GIMB⁵...) en vzw's van gewestelijk belang (BAO, ABEA, BITC⁶...).

Bij die eerste –organisatorische– vorm van de uitbesteding van overheidsdiensten komt nog de uitbesteding van expertisediensten aan *private* partners, studiebureaus of onderzoeksinstituten, in het bijzonder voor de voorbereiding en de uitwerking van strategische bestuursinstrumenten zoals plannen en richtschema's.

DE OPKOMST VAN EEN NIEUWE SEMANTIEK: CONTRACTUALISERING, PROJECT, MARKETING, INCENTIVE, BEGELEIDING, FACILITATIE...

Behalve de aangehaalde kenmerken van de architectuur zelf zien we ook de invloed van de managementlogica op het niveau van de semantiek, die wijst op recente evoluties van de governance in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

In meerdere domeinen, en voornamelijk in het uitbestede beleid binnen agent-schappen, zagen we recentelijk in het overheidsbeleid de figuur van de manager verschijnen, meer in het bijzonder de *projectmanager*. Die semantiek van het project en het systeem van governance door middel van projecten vormt in realiteit een van de pijlers van het nieuwe stedelijke bestuur. Zo werd het Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling (ATO) aangewezen om voor elk van de projecten binnen het kader van het recente PIO een *projectmanager* toe te wijzen, duidelijk met de bedoeling om een projectleider aan te duiden voor de opvolging van het project en de coördinatie van de betrokken partijen, wat in het verleden in het territoriaal beleid vaak ontbrak. De opkomst van diezelfde managementseman-tiek was eerder al te merken, zoals in het herwaarderingsbeleid van wijken en handelskernen via het agentschap ATRIUM, met de benoeming van plaatselijke managers en *retailmanager* om de activiteiten van handelszaken in de wijken te vergemakkelijken. Maar we zien nu ook dat dezelfde projectmanager zijn intrede doet in het bestuur van het CIBG, het centrum voor informatica van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, of in het organogram van het BITC. Dat *beheer per project* gekoppeld aan een *projectmanager* wijst op een streven naar de operationali-sering van het overheidsbeleid. De grote lijnen van dat beleid zijn overigens al vastgelegd. Nu gaat het vooral om de duidelijke toewijzing van verantwoorde-lijkheid. Daarmee wil men de problemen vermijden van het verspreiden van ver-antwoordelijkheid, wat zo eigen is aan het traditionele overheidsbeleid. In de meeste van die gevallen is het projectmatig beheren gekoppeld aan contracten met de actoren van de interventiezones waar het project plaatsvindt.

Dat principe van de individuele responsabilisering, met contracten en projec-ten, vinden we ook terug in een heel ander domein: dat van het sociale beleid, in het bijzonder in het systeem voor de activering van werkzoekenden. De recente semantische transformatie van de BGDA in ACTIRIS is daar een duidelijk bewijs van. Samen met een nieuwe benaming werden immers transparante nieuwe ambi-ties voor de activering van het sociale beleid aangenomen. En als we kijken naar

de manier waarop ACTIRIS zijn werkwijzen presenteert, dan worden we getroffen door de centrale plaats die concepten als *projecten* en *opleidingscontracten* innemen. Maar dat geldt ook voor het concept *coaching* om een aanmoedigende, persoonlijke en dynamische opvolging te garanderen.

Een ander kenmerk van het nieuwe overheidsbeheer is de invoering van stimuleringsinstrumenten. In de traditionele overheidsadministratie wordt de norm opgelegd, terwijl het recht de functie heeft het gedrag voorspelbaar te maken door middel van een duidelijke scheiding tussen wat toegestaan en wat verboden is. Verscheidene auteurs hebben een evolutie aangetoond in het statuut van de norm in de nieuwe governance: de nadruk op het stimuleringsbeleid, de responsabilisering van de burgers, en de ondersteuning van gunstig gedrag in plaats van een verbod op te leggen. Van die ommekeer zijn er meerdere sporen terug te vinden in het beleid van het Gewest, zoals de invoering van premies (renovatie, duurzame ontwikkeling, gevelreiniging...), maar ook de invoering van labels zoals de milieulabels die worden toegekend aan bedrijven in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die beantwoorden aan bepaalde uitmuntende criteria op milieugebied. Die nieuwe manier van *besturen* door stimulering en responsabilisering is ook gekoppeld aan de toename van het aantal maatregelen voor *begeleiding* en *ondersteuning* die ten dienste worden gesteld van de burgers en verenigingen met het oog op een goede uitvoering van *projecten*. Dat is bijvoorbeeld waar te nemen op het niveau van het milieubeleid, waar het BIM verscheidene ondersteunende diensten heeft ingevoerd: tertiaire sector, collectieve huisvesting, warmtekrachtkoppeling, energie, duurzame wijken... Het gaat daarbij telkens om een begeleiding bij het opzetten en goed beheren van projecten die een technische of procedurele expertise vereisen.

Het toenemende belang van de *citymarketing*, in het bijzonder in de context van het PIO, illustreert ook het opduiken van een semantiek en van praktijken in de governance die in eerste instantie werden ontwikkeld in de privésector. In het geval van de citymarketing is de uitdaging zeer duidelijk een merkimago van Brussel te creëren dat een troef kan betekenen op internationaal niveau. Het is natuurlijk niet verbazend dat we dat streven terugvinden in de beleidsniveaus die het meest internationaal georiënteerd zijn, zoals het BITC, dat zijn eigen presentatie opbouwt rond een ambitie van citymarketing. Of natuurlijk het PIO, dat heel expliciet zijn ambities rond de waardestijging van Brussel en gebieden van gewestelijk belang koppelt aan de ambities van citymarketing. Of ook in de structuren voor de herwaardering van de commerciële activiteiten en handels-

kernen – zoals we zien bij de presentatie van de missies en strategieën van ATRIUM, die expliciet zijn gepositioneerd in een logica van citymarketing – gebaseerd op contracten en toekomstplannen. Die plannen werken met ontwikkelingscenario's die stoelen op de vorming van een identiteit van de herwaarderingsgebieden. Of tot slot de plaats die gegeven wordt aan citymarketingprojecten in het EFRO-programma *Doelstelling 2013: Samen investeren in stedelijke ontwikkeling*.

Een laatste belangrijke element in de recente evoluties van de governance is waarschijnlijk de ontwikkeling van PPS'en, *publiek-private samenwerkingen*. Het idee van de publiek-private samenwerking zelf is niet nieuw, want in België worden al heel lang opdrachten van openbare dienstverlening uitbesteed aan privéspelers. Dat kenmerk is zelfs een typerende eigenschap van de Belgische politiek, die historisch is gebouwd op het systeem van de *verzuiling*, waarbij er aan de *zuilen* volledige delen van het beleid werden toevertrouwd op het gebied van opleiding, gezondheid, sociaal beleid, cultureel beleid... Maar wanneer het vandaag gaat over publiek-private samenwerking, dan wordt naar een heel ander type partners verwezen, namelijk spelers van het economische systeem. Die samenwerking wordt graag erkend als een *natuurlijke* oplossing voor bepaalde bestuursproblemen, omdat het Gewest ondergefinancierd is en bovendien zeer grote financiële investeringen nodig heeft voor zijn ontwikkeling. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat dat type samenwerking vooral terug te vinden is op het gebied van de infrastructuur, zoals bijvoorbeeld in het beleid van de Haven van Brussel, of meer in het algemeen in de kern van de strategische voorstellen van het GewOP en het PIO waarvoor het ATO als taak kreeg om mogelijke vormen van publiek-private samenwerking (PPS) te ontwikkelen.

Een van de belangrijkste punten voor de modernisering van de overheidsdiensten is de sterke spanning tussen de duidelijk geëiste verwachtingen op het gebied van de evaluatie van het overheidsbeleid en de zeer zwakke capaciteit van het Gewest om zich volop in een evaluatiecultuur te storten. Een onderzoek van de Grap, in het kader van een prospectief-researchprogramma, gaf die spanning zeer duidelijk weer⁷. Enerzijds bewezen de vele gefocuste gesprekken met spelers uit de verschillende pijlers van het overheidsbeleid (het onderzoek spitste zich in de eerste plaats toe op het stimuleringsbeleid voor werkzoekenden) dat het administratieve personeel zeer sterke verwachtingen heeft op het gebied van de evaluatie van het beleid dat ze voeren. Die verwachtingen zijn vaak gekoppeld aan de invoering van informele systemen die lijken op evaluatiepogingen, hoewel men

ook duidelijk hun beperkingen beseft. Anderzijds kwam uit het onderzoek een zeer grote terughoudendheid naar voren van bepaalde administratieve hoofden en politieke beslissingnemers om dergelijke evaluatiepraktijken te veralgemenen zoals in Canada. Daar werden zulke evaluatiepraktijken algemeen toegepast en werd zo het begrip ingevoerd van *verantwoording afleggen* tussen overheid en bevolking.. De personen die in het kader van dat onderzoek werden ondervraagd, gaven vaak blijk van wantrouwen in de manier waarop de evaluaties werden uitgevoerd en wezen de bedrijven met de vinger die de evaluaties uitvoerden (gewoonlijk consultancybureaus). Volgens hen gingen die weinig professioneel te werk. Vaak namen ze ook de opdrachtgevende instellingen op de korrel die de resultaten niet of op ondoorzichtige wijze bekendmaakten. Misschien ligt daar, in de invoering van evaluatiepraktijken, een van de uitdagingen van de toekomstige governance van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Behalve het invoeren van evaluatiemiddelen voor een efficiënt bestuur, kan die praktijk van *verantwoording afleggen* ook betekenen dat het politieke personeel en de burger meer met elkaar worden verzoend.

DE OVERGANG VAN KENNISSTELSELS: TECHNOCRATISCHE EXPERTISE TEGENOVER REFLEXIVITEIT

Een van de meest actuele kenmerken van de governance bevindt zich in de toename van wat de literatuur gewoonlijk *reflexiviteit* noemt. We spreken tegenwoordig over een reflexieve maatschappij of een reflexieve staat om die nieuwe laag aan te geven die boven de klassieke lagen van de liberale en de sociale staat komt te liggen. De term *reflexiviteit* heeft betrekking op een nieuw type kennisstelsel dat zich onderscheidt van de traditionele zekerheden van de expertise en de technocratie en dat de kennisbronnen vermenigvuldigt. Daarvoor wordt ruimte geschapen voor fundamenteel onderzoek én voor publiek debat waaraan zowel erkende experts deelnemen als mensen die over een *burgerexpertise* beschikken. Het reflexiviteitsstelsel wil komaf maken met kennis als absoluut te beschouwen. Bovendien neemt het de eigenschappen aan van een complexe maatschappij, gekenmerkt door onzekerheden waarin anderzijds een overheidsbeslissing niet legitiem kan worden genomen zonder openbaar debat.

Indien we ervan uitgaan dat het idee van reflexiviteit zelf de combinatie impliceert van expertise met debat, zit er duidelijk een tendens naar reflexiviteit in de recente geschiedenis van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het is een breuk met de technocratische logica waarin de kennis van experts een dergelijke positie werd toegekend dat die aan elk debat kon ontsnappen. Vijf voorbeelden:

Ten eerste de ontwikkeling van onderzoeksprogramma's met het oog op het ontwikkelen van kennis over Brussel. Ik denk daarbij in het bijzonder aan de initiatieven *Prospective research for Brussels*, *Research in Brussels*, en ook *Brains back to Brussels*. Die programma's hebben diverse kenmerken gemeen, zoals de breuk met de logica dat opdrachtgevende ministers onderzoeken bestellen die direct in de praktijk moeten kunnen worden toegepast en die maar lopen over korte perioden, zodat er niet genoeg afstand voor bespiegeling kan worden gega-randeerd. Het is helemaal opmerkelijk dat die onderzoeksprogramma's een centrale rol toekennen aan de academische instellingen in de selectie van projecten en hun evaluatie, en dat ze geleid hebben tot de oprichting van het elektronische tijdschrift *Brussels Studies*, dat wetenschappelijke artikels toegankelijk wil maken voor een breed publiek, om zo bij te dragen tot het openbare debat over Brussel.

Het tweede voorbeeld dat me voor de geest komt, is dat van de mobilisering van wat men de *burgerexpertise* zou kunnen noemen. Een van de aspecten van een maatschappij die als *reflexief* wordt gekwalificeerd, ligt in haar weigering een onderscheid te maken tussen de wereld van de experts en die van de leken, en in het erkennen van expertise die niet gekoppeld is aan een diploma of institutionele ervaring maar eerder berust op ervaringen die in de loop van een leven werden opgebouwd. De Wijkcontracten steunden natuurlijk al op de integratie van gewone burgers in het participatieproces. De richtschema's hebben op hun beurt getracht een bijkomende stap te overbruggen. Dat deden ze door de organisatie van de participatie toe te vertrouwen aan de verenigingssector in de vorm van de uitbesteding van overheidsdiensten (aan Bral en IEB⁸), door te proberen de participatie te scheiden van de vertegenwoordiging (zoals het geval was in de PCGO⁹), maar vooral door participatieve elementen te injecteren in de kern van de ontwikkeling van de richtschema's –overigens met beperkt succes. Met een pedagogische vindingrijkheid werd geprobeerd expressieve middelen aan te reiken aan mensen die zich wilden engageren in de participatieprocessen. Het gebrek aan dergelijke middelen beperkt immers vaak de reikwijdte van de participatie.

Een derde voorbeeld is de vraag naar of het rekening houden met de expertise van de betrokkenen bij initiatieven. Zoals al eerder werd vermeld, worden betrokkenen vervolgens begeleid door experts met een gespecialiseerde kennis ter zake. Een kenmerkende illustratie van die evolutie is de recente oproep tot de oprichting van ecowijken die rechtstreeks werd gelanceerd naar de burgermaatschappij toe, maar die van bij het begin ook wordt omkaderd door ondersteunende diensten;

Het vierde voorbeeld zijn de architectuurwedstrijden. Het Gewest wordt daartoe aangespoord door de evolutie in de Europese wetgeving over de openbare aanbestedingen, maar ook door de stellingname van nieuwe stadsbewegingen (disturb, Platform Flagey...). Het is geëvolueerd van een eerder vijandige cultuur ten opzichte van wedstrijden naar een meer open houding. Die evolutie is bijvoorbeeld te zien aan de moeilijkheid om een architectuurwedstrijd uit te schrijven voor de inrichting van het Flageyplein in vergelijking met de snelheid waarmee de organisatie van een architectuurwedstrijd was goedgekeurd voor de inrichting van het Rogierplein. Ook vermeldenswaardig is de publicatie van een vademecum over de organisatie van architectuurwedstrijden voor de inrichting van publieke ruimten in Brussel, waarvan de redactie werd toevertrouwd aan ISACF *La Cambre*, dat ook betrokken is in het Platform Flagey. Nu is het

natuurlijk ongeduldig wachten op de effecten van het vademecum. Het verdedigt zeer direct de toepassing van concurrentiepraktijken maar ook de politieke benutting van die praktijken, met als een van de belangrijkste doelstellingen het debat voeren over de stad en haar toekomst.

We noemen hier ook de permanente opleiding van ambtenaren, zoals het recente project *pyblik*, dat voornamelijk bedoeld is om gewestelijke, gemeentelijke en andere ambtenaren bij te scholen in het voeren van projecten voor de heraanleg van openbare plaatsen; of de opstelling van een vademecum voor architectuurwedstrijden voor openbare projecten, in eerste instantie bedoeld voor de ambtenaren die de rol van bouwheer voor dergelijke projecten vervullen; of nog de toekomstige oprichting van de Cel voor de begeleiding van het publieke opdrachtgeverschap binnen het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Tot slot citeer ik nog de sterke opkomst van forums, colloquia (zoals *De stad van morgen*) en rondetafelgesprekken (zoals de *Ronde tafel van het Toerisme*), die de toekomst van Brussel centraal plaatsen en vaak kiezen voor een internationale werving van publiek en deelnemende experts.

LISTIG OMGAAN MET DE BEVOEGDHEIDSBEPERKING

De vorming van de gewesten en gemeenschappen steunde op de overdracht van bevoegdheden die gebaseerd was op de scheiding van bevoegdheden en die werd overgeërfd van de typisch twintigste-eeuwse staat. De zogezegd *persoonsgebonden* onderwerpen werden toegewezen aan de gemeenschappen, voornamelijk de kwesties met betrekking tot opleiding en cultuur. Naar de gewesten gingen vooral de *territoriale* bevoegdheden.

Wat onze recente geschiedenis ons heeft geleerd, is dat die scheiding van de bevoegdheden, die logisch of zelfs wenselijk was in de context van de jaren zeventig en tachtig, al gauw onder druk kwam te staan door de grote sociale veranderingen die tegelijkertijd plaatsvonden en die ik heb aangestipt bij de omschakeling van het fordisme naar het postfordisme. Ik zal me echter beperken tot twee van de transformaties die die evolutie hebben vergezeld: ten eerste het proces van sociale dedifferentiatie, en ten tweede het toenemende belang van kennis- en cultuurdomeinen.

Op hetzelfde moment dat de federaliseringsprocessen in België in volle gang waren, schakelde onze maatschappij over van een logica van sociale differentiatie (die overheerste tot de jaren zeventig) naar een logica van dedifferentiatie. Sociale differentiatie wijst op de oriëntatie van de ontwikkelingen waarin onze maatschappijen zijn georiënteerd naar specialisatie en sterkere opdeling van de bevoegdheden en activiteitendomeinen. Die ontwikkelingen werden anderzijds ondersteund en versterkt door de vorming van de staat en het overheidsapparaat. Zo droeg de staat tijdens het grootste deel van de twintigste eeuw bij tot de differentiatie en de autonomisering van sectoren als de rechtspraak, economische zaken, sociale zaken, gezondheid, opleiding, cultuur, mobiliteit... Die differentiatie werd bekrachtigd door de oprichting van grote ministeries die hun voorrechten en hun autonomie verdedigden, en die hun eigen begrippenkaders voor de realiteit ontwikkelden.

Verscheidene studies tonen aan dat de beperkingen van die differentiatielogica duidelijk werden vanaf de jaren zeventig. Langzamerhand bleek dat de sociale problemen en hun oplossingen zich niet in hokjes lieten duwen. Vandaag beseft iedereen dat bijvoorbeeld gezondheidskwesties ook culturele en economische kwesties zijn; dat stedenbouw niet los kan worden gezien van het sociale beleid en van mobiliteit. Wanneer we praten met leden van de ministeriële kabinetten, die momenteel veel tijd doorbrengen in vergaderingen met andere kabinetten, weten wij ook dat samenwerkingsakkoorden steeds meer een noodzaak worden, dat netwerken zich almaar meer opdringen. Er zijn ook multidisciplinaire organen nodig, zoals op federaal niveau het grootstedenbeleid, dat pas werkelijk zin krijgt in de coördinatie van beleid dat vroeger gedifferentieerd was en vaak gehoorzaamde aan autonome of zelfs autistische reflexen. Op gewestelijk niveau past het GewOP in die logica, net als de GOC, de gewestelijke ontwikkelingscommissie, of de recente oprichting van het ATO, het agentschap voor territoriale ontwikkeling.

Network governance wordt verwezenlijkt door verschillende initiatieven. Een van die initiatieven is de recente financiering door het gewest van netwerken voor geestelijke gezondheid, die in hun beleid op het gebied van geestelijke gezondheid verder kijken dan de bestaande structuren in de geestelijke gezondheidszorg en de coördinatie op zich nemen van die structuren met de spoedopnameafdelingen van ziekenhuizen, de verenigingssector, de politiediensten en de gerechtelijke wereld.

Een ander kenmerk van een maatschappij die overschakelt van een fordistisch systeem naar een postfordistisch systeem, is het sterk toenemende belang van de sectoren voor opleiding, vorming en cultuur. Die onderwerpen vallen niet onder de gewestelijke bevoegdheden terwijl ze de centrale motoren van het ontwikkelingsbeleid worden.

De beheersing van de onderwijssector is van doorslaggevend belang in een gewest met een aanzienlijk groter percentage jongeren in vergelijking met de aangrenzende gewesten, die dan nog worden gekenmerkt door een lager opleidingsniveau en een zeer hoge werkloosheidsgraad. Dat heeft geleid tot beleidsinitiatieven die zich bewegen op de grenzen van de communautaire bevoegdheden, zoals de ontwikkeling van Brussel-vorming of initiatieven voor vroegtijdige schoolverlaters.

Cultuur vormt een van de belangrijke vectoren in de stedelijke ontwikkeling, zowel op het vlak van de sociale cohesie –via de ontwikkeling van de verenigingssector of het bijscholingsbeleid– als op het vlak van het imago van de stad door culturele instellingen en evenementen waarvan de uitstraling internationaal kan zijn. Ook daar heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest listig kunnen omspringen met de institutionele beperking van zijn bevoegdheden en zijn beleidsgebied, bijvoorbeeld door de erkenning van Brussel als Culturele hoofdstad van Europa in 2000 of de financiering via andere begrotingsposten (imago van de stad, sociaal beleid) van initiatieven als de Zinneke Parade of verenigingen die culturele activiteiten uitoefenen binnen de stad.

BESLUIT

Die enkele overwegingen kunnen vanzelfsprekend de complexiteit van het bestuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onmogelijk helemaal duiden. Maar ik had er een dubbele doelstelling mee voor ogen. Enerzijds wilde ik de context schetsen van de institutionele inrichting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in een periode die gekenmerkt werd door de neergang van de sociale staat, de achteruitgang van de natiestaat, de opkomst van het liberalisme en het managementdenken, de burgermaatschappij en de participatie-eis. Anderzijds wilde ik de aandacht vestigen op een aantal tendensen die we kunnen ontdekken in die al bij al korte periode waarin Brussel zich bewust werd van zichzelf, een politieke identiteit opbouwde en beleidsinstrumenten invoerde voor de uitdagingen van dit gewest: een kleine metropool op wereldschaal, maar ook de hoofdstad van de Europese Unie, verwickeld in de strijd tussen de wereldsteden, meer dan andere regio's geconfronteerd met de uitdagingen van het multiculturalisme, de maatschappelijke kloof en de randverstedelijking. ■

nota's

- ¹ Dit was een diepgaande hervorming van de federale overheidsadministratie die tegelijk werd gekenmerkt door een wijziging van de algemene architectuur van de ministeries, die de nieuwe naam fod (federale overheidsdiensten) kregen, een wijziging van de carrières en statuten, met in het bijzonder de invoering van nieuwe rekruteringswijzen van topmanagers en de invoering van salarisoniveaus die aantrekkelijk zijn voor managers uit de privésector, net als de introductie van een reeks praktische managingtools (evaluatie, flexibiliteit...).
- ² *Groupe de recherche sur l'action publique* (groep voor het onderzoek van de openbare handelingen) van de *Université Libre de Bruxelles*.
- ³ Het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM) en het Instituut ter Bevordering van het Wetenschappelijk Onderzoek en de Innovatie van Brussel (IWOIB).
- ⁴ ACTIRIS is de nieuwe naam van de BGDA, de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling, de BGHM is de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij.
- ⁵ De GOMB is de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de MIVB is de Maatschappij voor het Intercommunale Vervoer te Brussel, de GIMB is de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Brussel.
- ⁶ Het BAO is het Brussels Agentschap voor de Onderneming, het ABEA is het Brussels Energie Agentschap, en BITC staat voor Brussel Internationaal – Toerisme en Congres.
- ⁷ Onderzoek uitgevoerd in 2006 en 2007 door Oliver Hubert.
- ⁸ BRAL is de Brusselse Raad voor het Leefmilieu en IEB is zijn Franstalige tegenhanger.
- ⁹ De PCGO is de Plaatselijke Commissie voor Geïntegreerde Ontwikkeling: dat is het centrale participatiemechanisme van de wijkcontracten.

focus

GESCHIKTE WERKKRACHTEN VINDEN

De werkgeverswereld in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is de voorbije twintig jaar sterk geëvolueerd. Hoe hebt u daar met uw bedrijf aan deelgenomen ?

Daoust, dat intussen 55 jaar bestaat, was oorspronkelijk een uitzendkantoor. Het ontkiemde in Brussel en is nu actief in 22 steden van ons land. Zes jaar geleden koos ik ervoor om bovenop de interimactiviteiten, die de kern van het bedrijf vormen, onze werkzaamheden in de humanresourceswereld uit te breiden. Bovendien kende onze afdeling *Outplacement* een sterke evolutie. Wij begeleidde in totaal al 3.000 arbeiders en bedienden. 75 procent van hen werkt opnieuw. Op het vlak van dienstencheques zijn we ook actief. Via dat systeem werken er bijna 3.000 poetsvrouwen bij particulieren.

Verder richtten we een *Job Academy* op. In de niche *Sales* werken heel wat uitzendkrachten als verkoopster in een winkel. Een van de obstakels om mensen te vinden voor onze klanten is de eentaligheid van jonge personen. Als bedrijf zoek je dan een gepaste oplossing. Sinds een jaar werken wij samen met de vzw Huis van het Nederlands, die samen met ons cursussen Nederlands organiseert. Ons laatste departement heet *Job Coaching*, en geeft tips aan jonge mensen die voor de eerste keer solliciteren.

U werkt onder andere samen met ACTIRIS. Is het een beredeneerde keuze om iets te doen aan het werkloosheidsprobleem ? En, in hoeverre kent u succes ?

Het is een bewuste keuze. Een professioneel bedrijf in de humanresourceswereld kan niet functioneren zonder aandacht te schenken aan de verschillende types of groepen van mensen.

Wanneer klanten vragen naar werkkrachten met een lage functie of beperkte ervaring, kunnen wij niet antwoorden dat wij niemand hebben. Mijn rol is net die mensen vinden. Daarvoor gebruiken wij allerlei kanalen. Zo creëerden we samenwerkingsmodellen met verscheidene gemeenten. Elsene, waar we gevestigd zijn, was de eerste. Samen met hen organiseerden we enkele opleidingen. De gemeente gaf de opleidingen, wij boden een baan aan. Zoiets is wel arbeidsintensief. Een interimbedrijf doet dus veel meer dan iemand contacteren en een contract opstellen. Maar onze prioriteit blijft wel het commerciële.

Denkt u, als gewezen voorzitter van het Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO), dat de bestaande beleidsinstrumenten ad rem zijn voor de economie? Of is het een illusie te denken dat de openbare sector een bijdrage levert aan de economische activiteit?

Het is zeker en vast geen illusie. De Brusselse economie is anno 2008 totaal anders. Die ontwikkeling kwam er naast de publieke beslissingen. Ik denk niet dat de veranderingen afhankelijk zijn van een actieplan van het Gewest. En dat is zowel positief als negatief. Ooit verlieten heel veel bedrijven Brussel om fiscale en andere redenen. Omgekeerd ontplooiden bedrijven zich in Brussel, maar ik denk niet dat de politiek daar een hand in had. Tegenwoordig is het wel mogelijk dat de politiek zich daarin roert. Het kan positief werken voor onze bedrijven als de politiek met een plan naar voren komt. Bovendien zou de politiek ook meer nieuwe niches kunnen ondersteunen.

Als een buitenlands bedrijf naar hier komt en Brussel, met zijn aantrekkingskracht en imago, kan gebruiken als ankerpunt in haar Europese activiteiten, is dat heel belangrijk. Op dat vlak is er weinig gedaan.

Hoe ziet u de ontwikkeling tussen de private en publieke sectoren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest? Is er meer uitwisseling nodig?

Meer samenwerking kan positief zijn. Maar, een van de mogelijke problemen is de snelheid. In de private sector moet soms zeer snel gewerkt worden. Ik ken een paar gevallen in de publieke sector waar de zaken soms te traag verlopen. Daar komen spanningen van. Samenwerking kan dus niet altijd. Een lijst van remmingen opstellen zou goed zijn.

Toch kan uitwisseling een stimulans zijn. De private en publieke sector beschikken over capaciteiten die ze dikwijls apart aanwenden en dat betekent een verlies van energie, daadkracht en mogelijkheden. Tijdens concrete projecten kunnen beide sectoren, die elkaar dikwijls al goed kennen, meer van elkaar leren. Bijvoorbeeld als de publieke sector een mooi project in handen heeft, kan hij met bedrijven samenwerken om het project verder uit te werken. Maar het omgekeerde kan even goed, namelijk dat de private sector voor een stuk rekent op de publieke sector. ■

Gesprek met Jean-Claude Daoust, neergeschreven door Steven Vandenbergh

09

BRUSSEL ALS INTERNATIONALE STAD

MARIE-LAURE ROGGMANS

Programma-adviseur bij de Koning Boudewijnstichting (KBS),

Afgevaardigde van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

voor de ontwikkeling van de Europese wijk

focus

HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

EN DE EUROPESE COMMISSIE :

SAMEN DE VOORRODELEN VOORBIJ

SIIM KALLAS

Vicevoorzitter van de Europese Commissie, Europees Commissaris voor

Administratieve Zaken, Audit en Fraudebestrijding

Brussel als internationale stad

MARIE-LAURE ROGGMANS

Brussel heeft tegenwoordig twee belangrijke problemen als internationale stad. Het eerste probleem is zijn plaats op internationaal economisch gebied wat de concurrentie met andere Europese en wereldsteden betreft. Het tweede zijn de bewegingen van bevolkingsgroepen als gevolg van het grote aantal internationale organisaties in Brussel en het mozaïek van migrantengemeenschappen die de contacten onderhouden tussen de hoofdstad en allerlei regio's, steden en gemeenten in andere landen en werelddelen.

DE UITDAGINGEN

Brussel, een internationale en Europese stad of “de kleinste metropool”

Als we de rangschikkingen van de steden bestuderen, krijgen we een beter idee van de internationale economische positie die Brussel bekleedt en daarmee ook van de uitdagingen voor de nabije en verre toekomst.

Op die internationale ranglijsten is Brussel een *kleine wereldstad*, dat wil zeggen een agglomeratie met een veel grotere internationale uitstraling dan agglomeraties met dezelfde fysieke en demografische kenmerken. Dat lijkt een tegenstelling, maar de verklaring is dat Brussel “een belangrijk centrum van een relatief zwak *hinterland* op internationaal gebied” is, maar ook “een centrum van de eerste orde in het hiërarchische systeem van Europese en wereldsteden” (*global space of flows*).

De recente analyses over urbanisatie en globalisering, vooral in het werk van Manuel Castells en Peter Hall, werpen meer licht op dat contrast¹. We geven een korte samenvatting van hun redenering.

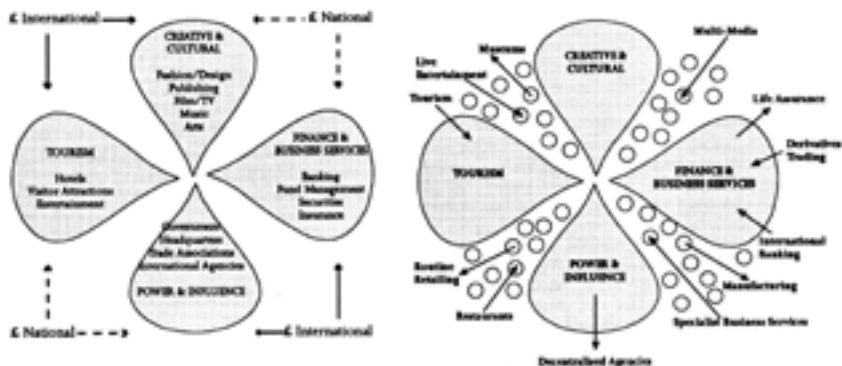
Vanaf de zestiende eeuw is de economie steeds mondialer geworden: eerst door de handelssteden, daarna door de industriële revolutie en vervolgens, in onze tijd, door de informaticarevolutie die begon in de jaren zeventig. In die periode is er een nieuwe economie ontstaan: *de informatie-economie*, die wordt gekenmerkt door internationale geldstromen en de uitwisseling van informatie en goederen op wereldschaal via elektronische netwerken. Een ander belangrijk kenmerk van die economie is de grote mobiliteit. Die informatiemaatschappij verlegt constant de grenzen van tijd en ruimte en dat leidt ook tot verschuivingen op de ranglijst van de Europese en wereldsteden. Een deel van die steden heeft zich ontwikkeld tot *megasteden* en metropolen.

Die derde mondialiseringsperiode van de economie, ook wel *globalisering* genoemd, levert een rangschikking van de 122 wereldsteden op, die door de onderzoekers van het *Global Analysis of World Cities* GAWC wordt bepaald op basis van het aantal transnationale ondernemingen, die diensten verlenen in vier sectoren: accountancy, publiciteit, financiële diensten en juridische diensten. De steden worden gerangschikt op een *world city-ness values*-schaal van 1 tot 12². De *full service world cities* (van 12 tot 10) zijn **Londen**, **Parijs**, New York, Tokio (12) en Chicago, **Frankfurt**, Hongkong, Los Angeles, **Milaan** en Singapore (10); de *major world cities* (op nummer 9, 8 en 7) zijn San Francisco, Sydney, Toronto, **Zürich** (9), **Brussel**, **Madrid**, Mexico, São Paulo (8), **Moskou** en Seoul (7).

We zien dat acht van de twintig steden bovenaan op de lijst in Europa liggen en dat Brussel zich in dat kader presenteert als *Europe's most overlawyered legal market* en ook een soort Washington DC of the East.

Die rangschikking wordt trouwens bevestigd door de rangschikking van wereldsteden die uitgaat van een grootschalige transportinfrastructuur, zoals internationale luchthavens. Op die schaal zien we: **Londen**, **Frankfurt**, **Parijs**, New York, **Amsterdam**, **Zürich**, Miami, Los Angeles, Hongkong, Singapore, Tokio, Seoul, Bangkok, **Madrid**, **Wenen**, San Francisco, Chicago, Dubai, Osaka en **Brussel**.

Peter Hall heeft uitgebreid beschreven welke strategische economische activiteiten ten grondslag liggen aan de ontwikkeling van internationale metropolen. In dat perspectief illustreert hij in de klaverbladafbeeldingen de vier sleutelsectoren van de grootstedelijke economie en de gevolgen daarvan voor de massale lokalisatie in de grote steden³.



© Government Office for London 1996

Hij onderscheidt de financiële en commerciële diensten, waaronder ook diensten vallen die momenteel sterk in opmars zijn, zoals architectuur, technologie en mode, management en toezicht (de hoofdvesting van ondernemingen, de internationale en nationale autoriteiten en het netwerk van activiteiten daaromheen), de culturele en creatieve sector, met daarin de levende kunsten, de elektronische media en de pers, en ten slotte de reissector, zowel voor particulieren als bedrijven (UK *Government Office for London*, 1996). Die sectoren hangen sterk van elkaar af maar creëren ook grote synergieën. Ze houden zich vooral bezig met de uitwisseling en verwerking van informatie in allerlei vormen en manifesteren zich het liefst in de wereldsteden. De schema's geven de essentie van de uitdagingen aan en laten zien dat de concurrentie tussen de steden wel eens heel fel zou kunnen zijn.

Uit de schema's wordt ook duidelijk welke uitdagingen de ontwikkeling van Brussel tot internationale stad inhoudt, hoe groot de sociale kloof is die de nieuwe economie met zich meebrengt en welke demografische en sociale veranderingen daarvan het gevolg zijn. Het internationale aanzien van Brussel hangt overduidelijk samen met de enorme ontwikkeling van de sector *power and influence* (in het bijzonder met de rol van Brussel als hoofdzetel van de Europese Unie (EU) en centrale zetel van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (Navo)) en gaat hand in hand met de plaats van de stad in de sector *Finance and Business Services*. Dat zijn de belangrijkste aspecten van de internationale positie van Brussel, maar niet de enige. Dat blijkt uit de afbeeldingen hierboven: de bellen tussen de sectoren *Creative & cultural* en *Tourism* gaan een steeds grotere rol spelen.

Brussel als hoofdstad van Europa

Brussel als hoofdstad van de Europese Unie en internationale hoofdstad van de eerste orde is meer dan een populaire journalistieke formule. Het belang dat het Gewest heeft blijkt ook uit talloze gegevens en cijfers. Brussel huisvest allereerst al een indrukwekkend aantal instellingen: de Europese commissie, de Raad van de Europese Unie en de Raad van Europa. Maar ook het Parlement – samen met Straatsburg – en verscheidene belangrijke organen zoals het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité. Dan treffen we in de stad nog Europese agentschappen aan, intergouvernementele organisaties zoals de Navo en de West-Europese Unie (WEU), internationale organen zoals Eurocontrol en het secretariaat van de Benelux. Bovendien vaart er in het zog van die oceaanstomers nog een indrukwekkende vloot mee, met daarin de kantoren van de regionale en lokale afvaardigingen (ongeveer 300, waaronder 237 officieel erkend door de Brusselse autoriteiten), internationale juridische bureaus (150), belangengroeperingen, consultancybureaus en de ngo's, die ongeveer 15.000 *lobbyisten* in dienst hebben. We tellen ook nog 1.400 vertegenwoordigers van de internationale pers en als er een top plaatsvindt, worden dat er 2.000. Ten slotte zijn er nog bijna 2.000 vestigingen van buitenlandse ondernemingen, waaronder 188 *majors* die Brussel als locatie hebben gekozen voor hun Europese hoofdkantoor.

Met cijfers alleen kunnen we niet altijd goed het belang weergeven dat Brussel heeft op het gebied van de internationale besluitvorming. Brussel staat op de derde plaats wat het organiseren en ontvangen van congressen betreft, het is de vierde belangrijkste zakenstad van Europa en de tweede belangrijkste stad, net na Washington, voor het aantal belangengroeperingen. Brussel heeft New York ingehaald op het vlak van internationale diplomatieke vertegenwoordiging.

Brussel als multiculturele stad

Het is duidelijk dat Brussel een pluricultureel karakter heeft. Een bijdrage daaraan wordt *de facto* geleverd door meer dan 5.000 diplomaten, tussen 38.000 en 41.000 werknemers – dat hangt ervan af of we categorieën zoals tijdelijke functionarissen, werknemers in vast dienstverband, gedetacheerde nationale deskundigen, uitzendkrachten enzovoort meetellen⁴ – bij een van de vele Europese instellingen, organen, delegaties, vertegenwoordigingen, missies uit de 27 lidstaten op Europees niveau en van ten minste 186 landen wereldwijd. Dat pluricultureel karakter komt uiteraard pas tot zijn recht als er impulsen bestaan voor een beleid dat de nadruk legt op *samenleven* en openstaan voor elkaar.

Omdat Brussel een stedelijk karakter heeft en ook de regionale, nationale, Europese en internationale hoofdstad is, zijn er bevolkingsgroepen met een zeer uiteenlopende achtergrond naartoe getrokken: Europese en internationale ambtenaren en arbeidscontractanten, migranten uit de rijke landen, economische migranten... Tegenwoordig bestaat de Brusselse bevolking voor een kwart uit buitenlanders en het overige deel is door naturalisaties en etnische vermenging ook een bijzonder heterogeen en veelkleurig gezelschap. De pluriculturaliteit vormt een essentieel aspect van het stadsgewest en van de mogelijkheden die de stad zo goed mogelijk moet benutten.

STEDELIJK BESTUUR

Wat de vastgoedsector betreft, is het beleid van de overheid sterk geëvolueerd sinds het ontstaan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 1989 en de ontwikkeling van een gewestelijk beleid voor ruimtelijke ordening, begeleid door specifieke instrumenten zoals het Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GEWOP), het Gewestelijk Bestemmingplan (GBP) en richtschema's. Voor die datum waren de Belgische Staat en de stad Brussel daar verantwoordelijk voor en zij stonden soms lijnrecht tegenover elkaar. Daarbij wilde de staat de politieke macht van de stad Brussel als administratieve en politieke hoofdstad van het land vaak beperken.

De stadsplanning voor 1989 werd gedomineerd door de Belgische staat en de stad Brussel

We kunnen de stadsplanning voor 1989 onderverdelen in een aantal belangrijke etappes. Dat zal een beter inzicht verschaffen in het aanzien dat Brussel vandaag heeft als internationale en Europese stad, en in de rol die elk van de machtsniveaus speelt en de spanningen die tussen hen kunnen ontstaan.

Laten we beginnen aan het eind van de jaren vijftig – gesymboliseerd door de Wereldtentoonstelling van 1958. De sociaaleconomische context van die periode wordt gekenmerkt door een sterkere concentratie van de werkgelegenheid in Brussel, door een stijgende vraag naar personeel uit de rest van het land en een sterke toename van het aantal gastarbeiders. Tegelijkertijd vestigt de middenklasse zich in de rand. Dat wordt mogelijk omdat almaar meer mensen een auto bezitten en omdat er grote wegen worden aangelegd in en om Brussel. Het is de periode waarin er een kleine en een grote ring in en rond Brussel worden aangelegd en twee grote aanvoerwegen: de verkeersader Wetstraat – Tervuren en de Louizalaan.⁵

De tertiaire sector ontwikkelt zich constant, met name de financiële diensten, de handel (met de vestiging van de grote distributiebedrijven), de groei van bepaalde staatsorganen en de komst van Europa. In het landschap zijn die grote veranderingen vooral zichtbaar door de grote toename van het aantal torens: naast de nieuwe vestiging van de bank Lambert zien we de Zuidtoren, de toren van het Hiltonhotel en het Westburyhotel, de Louiza-, Bastion- en Madoutoren... Het Volkshuis wordt afgebroken in 1966 en vervangen door een kantoorgebouw.

Vanaf het midden van de jaren zestig vestigen almaar meer Engelse vastgoedmakelaars zich in Brussel⁶, gevolgd door een reeks buitenlandse projectontwikkelaars. Die tertiaire ontwikkeling concentreert zich ten oosten van de Brusselse Vijfhoek en in de Leopoldwijk, en leidt tot nieuwe gebouwen met een armzalige architecturale kwaliteit, neergepoot in opdracht van projectontwikkelaars. Die wijken worden beschouwd als één groot *central business district*, verbonden met het Centraal Station, de nieuwe metrolijn 1 (oost-west) en lijn 2 van de kleine ring.

De staat en de stad Brussel bevorderen de bloei van de tertiaire sector. Ze plannen kantorenparken en anticiperen op een exorbitante behoefte aan wegen-netwerken en parkings.⁷ In dezelfde periode organiseert de stad een stedenbouwkundige wedstrijd voor een gebied van 8 hectare met kantoorgebouwen in de Marollen (dat project werd met succes tegengehouden door het protest van de buurtbewoners) en ze ontwikkelt een project voor een kantorenpark in de Noordwijk (bekend als het *Manhattanproject*: 53 ha waarvan 32 op het grondgebied van Brussel). “Als we het vergelijken met het project van de wijk La Défense in de Parijse regio, met een oppervlak van 70 hectare, dan is dat minder ambitieus⁸.”

Aan het eind van de jaren zestig is de internationale rol van Brussel onbetwist:

- Het Berlaymontgebouw wordt opgeleverd (om en bij de 5.000 ambtenaren van de Europese commissie).
- De Navo vestigt zich in het Gewest. “Trouw aan haar centralistisch beleid verwelkomt de stad Brussel de organisatie op haar grondgebied. De locatie, op de grens van de gemeente Evere, wordt destijds als tijdelijk beschouwd. Brussel is van plan een deel van de Heizel, de plaats waar traditiegetrouw grote tentoonstellingen plaatsvinden, af te staan voor de definitieve vestiging⁹.”
- 100 tot 150 grote Amerikaanse bedrijven vestigen hun hoofdkantoor in Brussel. In die periode zijn er, volgens Ch. Lasserre, twee landen in trek bij “veel internationale –meestal Amerikaanse– bedrijven die een hoofdkantoor voor Europa en het Midden-Oosten willen oprichten: België en Zwitserland. Voor Brussel was dat nog niet te wijten aan de Europese instellingen, maar

eerder aan de neutraliteit, de centrale ligging, de beschikbaarheid van meertalige medewerkers en de kantoorruimte, woningen en scholen. Al die factoren bepaalden in die tijd het concurrentievermogen¹⁰.”

De voorlopers van de gewestelijke Brusselse instanties verzetten zich tegen de ongebreidelde ontwikkeling van de tertiaire sector

De context van de jaren zeventig en tachtig is er een van voortschrijdende federalisering en van voortdurend uitstellen van de regionalisering in Brussel. In die tijd verschijnen ook de Europese instellingen met de ondertekening van de Europese Akte in 1985.

In die twintig jaar ontstaat de agglomeratie Brussel¹¹ en het ministerie voor Brusselse aangelegenheden onder voogdij van de federale regering. Op het gebied van de stadsplanning hebben die instanties zich op meerdere manieren verzet tegen de transformatie van Brussel (met algemene plannen van aanleg, gewestplannen...). Daarbij ging het vooral om het behoud van woonruimte en verzet tegen megalomane wegenprojecten en de afbraak van de hele woonwijken die moesten plaatsmaken voor Europese gebouwen¹², maar ook om de bescherming van de handel, het patrimonium en gebouwen met een grote symboolwaarde. Dat verzet van sociale stadsbewegingen of die *stadsstrijd* vindt overal in Europa plaats, maar Brussel trekt de meeste aandacht¹³.

De houding van de Stad Brussel in die periode is cruciaal. In de *golden sixties* is de Stad de bondgenoot van de Belgische staat bij de plannen om het stadscentrum om te vormen tot een nationaal en internationaal administratief centrum en bij de grootschalige wegenprojecten (met name de aanvoerwegen), maar vanaf de jaren zeventig begint de twijfel te knagen. Alle Haussmanniaanse gebouwen op de centrale lanen worden gerenoveerd tot woningen en de blokken rond het Sint-Gorikspein worden gerestaureerd, maar het plan voor de Noordwijk komt niet opnieuw ter discussie te staan.

Het bestuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest plant tussen 1989 en 2004 de internationalisatie van het stadsgewest

Brussel wordt aangewezen als de feitelijke hoofdstad van Europa tijdens de top van Edinburgh in 1992. Het gewest bevestigt zijn internationale en Europese ambities met de twee gewestelijke ontwikkelingsplannen (GewOP 1 en GewOP 2). Afhankelijk van de politieke verhoudingen van het moment wordt duidelijk of minder duidelijk benadrukt dat bij de ontwikkeling van Brussel als internationaal en Europees economisch centrum het dagelijks leven van de Brusselaars moet worden gerespecteerd.

Er zullen operationele voorzieningen worden gecreëerd, met name via drie specifieke instrumenten: de permanente vertegenwoordiging bij de EU, de Directie Buitenlandse Betrekkingen en het Verbindingsbureau Brussel-Europa (VBBE). De eerste moet de regionale belangen verdedigen binnen de Belgische permanente vertegenwoordiging en een rol als tussenpersoon vervullen voor de technische dossiers, tegenover de Europese instellingen. De Directie Buitenlandse Betrekkingen beheert de internationale dossiers waarin het Gewest een belanghebbende partij is, door middel van bilaterale en multilaterale akkoorden, tegenover internationale organisaties of via de Brusselse deelname aan netwerken. Het VBBE ten slotte krijgt het mandaat om het imago van Brussel als Europese hoofdstad te promoten en alle onderdanen van een lidstaat van de Unie die zich willen vestigen in een van de negentien gemeenten te helpen bij eventuele administratieve problemen.

Omdat Brussel de Europese hoofdstad is en kosten heeft door de huisvesting van de Europese en internationale instellingen, kan de stad een samenwerkingsakkoord met de Belgische staat afsluiten¹⁴, bekend onder de naam *Beliris*. Dat heeft als doel om het federale niveau te laten participeren in de begroting van initiatieven die erop gericht zijn de internationale rol en hoofdstedelijke functie van Brussel te bevorderen. Er wordt met name rekening gehouden met de financiering van de openbare ruimte in *de ruimte Brussel-Europa*, het Schumanstation, de spoorwegverbinding Watermaal/Schuman/Josaphat, de directe omgeving van de grote stations en de GEN-haltes (Gewestelijk Express Netwerk), de grote lanen, een betere toegankelijkheid van de metrostations.

Achteraf gezien is het duidelijk dat de uitvoeringsbepalingen van het akkoord niet goed waren geregeld. Na verloop van tijd is de doelstelling verwaterd en is het een soort *tweede begroting* van het Gewest geworden, waarin de financiering wordt ondergebracht van projecten zonder enig nut voor de internationale rol en hoofdstedelijke functie, en zonder enige prioriteit voor dat specifieke doel. Bovendien valt de uitvoering van het akkoord onder de bevoegdheid van de federale regering (Directie Verkeersinfrastructuur in de federale openbare dienst Mobiliteit en Transport), die wordt geleid door federale technici. Die hebben doorgaans weinig voeling met de stedelijke cultuur, openbare werken en het overleg met de regionale en lokale administraties, actiegroepen en bewonerscomités, waarin soms tegenstellingen en conflicten ontstaan. In de lopende institutionele onderhandelingen stelt het Brussels Gewest voor om die dienst te regionaliseren.

Vanaf 2000 zien we op gewestelijk niveau dat de regionale planningsinstrumenten weer gecentraliseerd worden. Voor de Europese wijk worden een reeks richtschema's uitgewerkt en voor het hele Gewest wordt een reeks strategische gebieden aangewezen (de hefboomgebieden en de gebieden van gewestelijk belang), waarvan een bepaald aantal een internationale bestemming kan krijgen.

We merken op dat er twee hardnekkige problemen zijn die moeten worden opgelost om de internationale functie goed te kunnen vervullen: er is te weinig openbaar vervoer en er is een achterstand opgelopen bij de aanleg van het GEN.

De voluntaristische politiek van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest sinds 2004 op het gebied van de internationale en Europese ontwikkeling

De huidige regering heeft twee nieuwe belangrijke initiatieven genomen om de internationale en Europese rol van Brussel te versterken: de uitwerking van het Plan voor de Internationale Ontwikkeling (PIO) en de nauwere samenwerking met de EU op het gebied van het vastgoedbeleid.

Het PIO

De routekaart van het PIO, die is aangenomen door de Gewestelijke Executieve, bepaalt “het Plan voor de Internationale Ontwikkeling van Brussel (PIO) als een nieuw beheersinstrument waarmee er een strategie kan worden ontwikkeld om Brussel internationaal te positioneren op basis van de inherente kwaliteiten en sterke punten van de stad. Dat internationale ontwikkelingsbeleid zal de economie en de levenskwaliteit op lokaal niveau versterken ten voordele van de bevolking.”

Het PIO is in zekere zin een compensatie voor de afwezigheid van een derde GewOP. De kwestie werd dringend omdat er de laatste paar jaren een overvloed aan projecten voor de hoofdstad zijn opgezet door particuliere en overheidsorganisaties, in Brussel maar ook in de rand. Het Gewest moet die projecten sturen om te voorkomen dat er een chaos ontstaat en moet de belangrijkste gesprekspartner blijven voor de contacten met de federale overheid en de twee andere Gewesten.

Het PIO omvat onder andere projecten voor de bouw van een groot congrescentrum op de Heizel, met een zaal van 15.000 plaatsen en/of een *indoorzaal*, en een groot winkelcentrum. Ook zijn er plannen voor een stadion (België zal zich misschien kandidaat stellen voor de organisatie van de wereldbeker voetbal in 2018), waarvoor een aantal locaties zijn voorgesteld, en een groot project in de Europese wijk. Verder zijn er nog een aantal grote projecten, met name in de Vlaamse rand¹⁵.

Die voorstellen van het PIO bieden ook de gelegenheid om de strategische gebieden van het GewOP 2 opnieuw te bekijken en om tien gebieden voor te stellen die als ontwikkelingsgebieden van strategisch belang zijn voor de toekomst van Brussel en die een *duurzaam* karakter moeten krijgen.

Onder die tien strategische gebieden vallen de Europese wijk en de mogelijke locaties voor nieuwe gebouwen voor de Europese commissie na 2020.

Nauwere samenwerking met de Europese Unie

Uit een recente analyse over de samenwerking tussen *Brussel en Europa* blijkt de geleidelijke totstandkoming van een dialoog, omdat beide partijen beginnen te beseffen dat ze een groot aantal actoren vertegenwoordigen die elkaar tot voor kort weinig of zelfs nooit ontmoetten. Historisch gezien hebben de organen van de Europese Unie (Commissie, Parlement, Raad, Comité van de Regio's, Economisch en Sociaal Comité) zelden overlegd over hun huisvesting in Brussel. Aan de Belgische kant zijn de actoren onder andere de federale, gewestelijke en gemeentelijke autoriteiten¹⁶ en verscheidene verenigingen en wijkcomités. Daarbij komen nog de vastgoedmakelaars en de grootste particuliere onroerendgoedbezitters.

Toch is de dialoog geleidelijk aan meer gestructureerd geworden¹⁷ vanaf 2000, de datum¹⁸ waarop het statuut van Brussel als hoofdzetel van de Unie is bevestigd. In die periode komen er ook meer debatten over de duurzaamheid van de stad. Er zijn richtschema's ontwikkeld voor de Europese wijk, die als voorbeeld kunnen dienen voor wat we in de toekomst moeten vermijden op het gebied van architectuur en levenskwaliteit.

En spelen uiteraard belangrijke zaken in de Europese wijk. Daarom probeert de Belgische overheid een akkoord tot stand te brengen tussen de machtsniveaus, waarin wordt geregeld wanneer de projecten van start gaan, wie het toezicht daarover krijgt en hoe ze gefinancierd worden. Die tekst circuleert vier jaar, van 2002 tot 2006, zonder dat de nodige handtekeningen worden verkregen. De reden daarvoor is de partijdige opstelling van de betrokken politici.

In december 2005 wijst de Brusselse Regering een regionale gedelegeerde aan voor de ontwikkeling van de Europese wijk die moet verzekeren dat het tripartite akkoord wordt ondertekend¹⁹ en toegepast. Bovendien moet de gedelegeerde een richtschema uitwerken voor de wijk op basis van eerdere richtschema's en het tripartite akkoord²⁰. De laatste taak van de gedelegeerde is om gestructureerde relaties met de Europese instellingen in Brussel op te zetten via een *Task Force Kallas-Picqué*, die in april 2005 is opgericht.

Zo kan de dialoog eindelijk een gestructureerd karakter krijgen. Het voorzitterschap en het secretariaat worden uitgevoerd door de commissie en de agenda voor de driemaandelijks vergadering wordt gezamenlijk en pragmatisch vastgesteld door de commissie, de voorzitter van het Interministerieel Comité voor het Zetelbeleid (de ICZ²¹) en de gedelegeerde van het Gewest voor de ontwikkeling van de Europese wijk, voor alle vraagstukken inzake de vestiging van de Europese instellingen in Brussel.

De commissie nodigt de vertegenwoordigers van de andere vier Europese instellingen en de directeur voor de Infrastructuur en Logistiek in Brussel uit. Afhankelijk van de onderwerpen die aan de orde komen, nodigt het gewest nog andere partijen uit (Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen – NMBS, Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel – MIVB enzovoort). Behalve gevoelige discussies over de interpretatie en de toepassing van het *protocol inzake de voorrechten en immuniteiten* en de kwestie van de Europese scholen, gaan de gesprekken over de verstedelijking. Zo ontstaat een gemeenschappelijk belang en een inter-institutionele samenwerking om de EU te laten integreren in het weefsel van de stad.

In dat opzicht zijn er twee opmerkelijke projecten: de lancering van een internationale wedstrijd voor de herinrichting van de Wetstraat, op initiatief van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Europese Commissie en de Stad Brussel en de projecten voor een *Visitor Center* en een *Huis van de Europese geschiedenis*, op initiatief van het Europees parlement, maar opnieuw in nauwe samenwerking met het Gewest en de Stad.

Een belangrijke katalysator van de dialoog tussen Brussel en Europa is het grote belang dat wordt gehecht aan de duurzame ontwikkeling van de wijk, met architecturaal en stedelijk verantwoord ontworpen openbare ruimten en gebouwen.

De interne ontwikkelingen in de Europese commissie hebben ook een belangrijke bijdrage geleverd aan die dialoog. In 2002 richt de commissie het Bureau voor infrastructuur en logistiek in Brussel op (*Brussels Infrastructure Office*). In 2007 publiceert ze een strategisch plan op lange termijn voor de kantoorruimte die de commissie nodig zal hebben, met voorstellen om de huidige vastgoedportefeuille te rationaliseren²². Het concept voor de herinrichting van de Europese wijk die het zenuwcentrum blijft, krijgt de steun van de Commissie. Bovendien komen er een beperkt aantal andere locaties, elders in Brussel. In de Europese

wijk en de andere centra heeft de commissie dezelfde prioriteiten als het Hoofdstedelijk Gewest: de wijken moeten een gemengd karakter hebben en de gebouwen van de Europese commissie moeten aansluiten op de openbare ruimten en de architectuur van de omgeving. De zachte mobiliteit en het openbaar vervoer moeten worden bevorderd.

CONCLUSIES

Internationaal en Europees: constatering en trends

De huidige ambtstermijn van het Gewest draagt een internationale en Europese stempel. Dat is ook logisch aangezien de metropolen een bevoorrecht instrument zijn voor de geglobaliseerde economische ontwikkeling. De optiek waarin men de toekomst ziet, kan echter verschillen. Er bestaan grote verschillen tussen de visie van de grote internationale consultancybedrijven, en die van Peter Hall, die is gebaseerd op internationale wetenschappelijke analyses, en de *Brussel Studies* van onderzoekers van de Belgische universiteiten.

Ik zou de voorkeur geven aan de tweede visie. Er blijken al meteen een aantal belangrijke trends.

De eerste trend: de conclusie dat nieuwe luxekantorenparken (*prime offices*), zoals in de fordistische periode, tegenwoordig geen belangrijke factor meer zijn in de concurrentie tussen de grote steden. Wat nu belangrijk wordt, is de levenskwaliteit (het openbaar vervoer, het woonklimaat, de gezondheid, het onderwijs, de cultuur, de voorzieningen), de mobiliteit, de natuurlijke omgeving, de architecturale kwaliteit en de openbare ruimten, het belastingstelsel en de stedelijke politiek.

De tweede belangrijke trend is: een daling van de werkgelegenheid terwijl er sinds 1990 een positieve economische ontwikkeling is in de metropool Brussel (het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Vlaams-Brabant en Waals-Brabant).

Christian Vandermotten vat de oorzaken voor de dalende werkgelegenheid als volgt samen:

“a) de groei van Brussel gaat gepaard met een zeer lage toename van het werkaanbod; b) dat is hoofdzakelijk geschoold werk, terwijl werklozen meestal laag opgeleid zijn en vaak allochtoon; c) de werkende bevolking groeit sneller door de hogere activiteitsgraad onder vrouwen en onder de recente immigratie²³.”

Die constatering heeft een aantal onderzoekers ertoe gebracht een sectoraal beleid voor te stellen om de tewerkstelling van laag opgeleiden te bevorderen in sectoren als de kleinhandel, de bouw, het openbaar vervoer en de plaatselijke dienstverlening.

Die ontwikkeling van onderuit gaat paradoxaal genoeg gepaard met een ontwikkeling van bovenaf, die verband houdt met de internationale positie van Brussel. Namelijk als beide deel uitmaken van een stadsproject waarin rekening wordt gehouden met het evenwicht tussen de belangen van de internationale economische aantrekkingskracht en de maatregelen om de maatschappelijke problemen aan te pakken. Sommige onderzoekers benadrukken dat sectorbeleid niet ten koste mag gaan van de diversiteit van het economisch weefsel in Brussel.²⁴

Wat zijn de prioriteiten ?

Na al die conclusies wordt het interessant om de routekaart van het PIO opnieuw te lezen en prioriteiten te bepalen. De verbetering van de levenskwaliteit in Brussel moet de eerste prioriteit worden. Dan is het belangrijk om voor elk aspect dat daaraan bijdraagt te bepalen wie daar het eerste van moet profiteren. De inwoners ? Alleen de economische actoren en hun familie ? De gebruikers van de stad en de pendelaars in het bijzonder ? *Brussels Studies* geeft talloze onderzoeken over dat onderwerp uit en het politieke beleid van de tegenstellingen tussen de verschillende belangen zal een belangrijke uitdaging worden voor de stadsplanning na de gewestverkiezingen in juni 2009.

Twee hoofdlijnen voor een Europees burgerschap

Op dat gebied zijn er een aantal brandende kwesties die eerst moeten worden aangepakt. Ik noem twee problematische voorbeelden: de Europese scholen en de directe participatie van de internationale ambtenaren in de gaststad. Dat idee sluit rechtstreeks aan op de visie van Umberto Eco, die stelt: “Brussel zou de stad moeten worden waar de Europeanen leren wat het betekent om een Europees staatsburger te zijn²⁵.”

De Europese scholen

In een artikel over de nieuwe linguïstische uitdagingen van Brussel als hoofdstad van Europa vat Philippe Van Parijs de problematiek heel goed samen door te constateren dat de Europese bevolking in Brussel zal blijven groeien in de komende jaren. Hij verwelkomt de decentralisatie van de vierde Europese school in Laken, maar is wel voorstander van gemengde scholen, ook voor het kleuter- en lager onderwijs. Die school voor iedereen moet uiteraard voldoen aan de behoeften van de Brusselaars en de Europeanen, en kwaliteitsonderwijs bieden met bijzondere aandacht voor het taalonderwijs en het Nederlands. Dat is een grote uitdaging, maar het is belangrijk dat het Gewest die aangaat als Brussel in plaats van de hoofdstad van Europa niet de “hoofdstad van de apartheid” wil worden.²⁶

De directe participatie van de internationale ambtenaren aan de gaststad

Sommige Brusselse politici brengen regelmatig het idee ter sprake dat een deel van de inkomstenbelasting van fysieke personen zou kunnen of zelfs moeten worden geheven in de plaats waar het werk wordt uitgevoerd. Een tiental jaren geleden heeft ARAU²⁷ bijvoorbeeld voorgesteld om zo’n maatregel toe te passen op de Europese ambtenaren. Zij zouden daarmee een bijdrage leveren aan de financiering van het Gewest en de gemeente via de opcentiemen op de belasting die de Europese Unie heft,²⁸ in naam van de gelijkheid en de solidariteit “jegens de plichten die gepaard gaan met het delen van het burgerschap²⁹”. Tegenwoordig

kunnen de Europese burgers stemmen bij de gemeenteverkiezingen. Voor Brussel is het van belang dat ze ook kunnen stemmen bij de gewestverkiezingen als tegenprestatie voor de solidariteit die van hen wordt gevraagd.

“Het belangrijkste is om te leren samenleven”, schreef Jacques Delors onlangs³⁰ en hij herhaalde zo terecht de eerder naar voren gebrachte overwegingen. *Samenleven* vormt ongetwijfeld de hoeksteen van het Europees-Brussels gebouw. Want daar begint en eindigt het debat. De oprichtingsverdragen berusten op de onmogelijke droom om staten te verzoenen die dat helemaal niet wilden. De oude actoren hebben nu plaatsgemaakt voor nieuwe die worden geconfronteerd met een indrukwekkende bouwwerf en een enorme uitdaging: de continuïteit garanderen. Daar bestaan instrumenten voor: allereerst het onderwijs, maar ook de responsabilisering en het burgerschap. Er bestaan onderwijsprogramma’s zoals *Erasmus*, onderwijsinstellingen op hoog niveau, de bereidheid om te delen, zich in te zetten, ook op politiek gebied. Maar die instrumenten moeten wel worden onderhouden en geoptimaliseerd. De Europese participatie aan de regionale verkiezingen en begroting zou een goede vernieuwing betekenen. Er is in ieder geval een vruchtbare bodem: Brussel. Een stadsgewest dat blootstaat aan hevige turbulentie op intern, Europees en internationaal gebied, maar dat juist ondanks (of dankzij) die problemen altijd heeft aangetoond dat het de taak aankan. Een stadsgewest dat de kunst van het compromis en de tolerantie in zijn genen heeft. ■

nota's

- ¹ CASTELLS, Manuel, *La société en réseaux*, éd. Fayard, Paris, 1998; HALL, Peter, "Space and Flows in 21st Century Europe", in GEWESTELIJK SECRETARIAAT VOOR STEDELIJKE ONTWIKKELING, "De stad van morgen. Internationaal colloquium over de toekomst van de stad, 19 en 20 november 2007" in *de Cahiers van het Gsso*, nr 5, Brussel, 2007, p. 110-124.
- ² In TAYLOR, Peter J., *World City Network: a Global Urban Analysis*, Routledge, Londen, 2004.
- ³ HALL, Peter, "Space and Flows in 21st Century Europe", *Op.cit.*, pp. 108-124.
- ⁴ Zie de studie: *Brussel – Europa in cijfers*, VBBE, Brussel, oktober 2008.
- ⁵ De derde autosnelweg die door de Maalbeekvallei zou lopen, is nooit aangelegd wegens heftig verzet door de bewoners en de wijkcomités van het gebied *Brussel-Europa*.
- ⁶ Zoals Christian Lasserre benadrukt in zijn artikel voor *l'Observatoire des bureaux* (ter perse bij het redigeren van dit artikel, *nvdr*), "wordt Groot-Brittannië in Europa over het algemeen beschouwd als de bakermat van de kantoorgebouwen. Om preciezer te zijn is het vanaf de jaren vijftig dat het kantoor niet meer alleen beschouwd wordt als een bedrijfspand, maar ook als een consumptiegoed (een huurpand) en een investeringsinstrument. De kantorenmarkt bestond praktisch alleen in Londen en vanuit die stad hebben de professionals hun concept eerst naar België en Frankrijk geëxporteerd."
- ⁷ Zie ARON, Jacques, *Le tournant de l'urbanisme bruxellois 1958-1978*, Fondation Joseph Jacquemotte, Brussel, 1978, p. 61.
- ⁸ *Ibidem*, p. 65. Die twee projecten, samen met de stadssnelweg van de Maalbeekvallei, markeren het begin van de *stadsstrijd* in Brussel en de oprichting van verenigingen zoals *Inter-Environnement Bruxelles* (IEB) en het *Atelier de recherche et d'action urbaines* (ARAU).
- ⁹ *Ibidem*, p. 71.
- ¹⁰ LASSERRER, Christian, *Op. cit.*
- ¹¹ 26 juli 1971: De wet die vijf agglomeraties in België in het leven roept wordt aangenomen.
- ¹² ARON, Jacques, *Op. cit.*, p. 86.
- ¹³ CASTELLS, Manuel, *La Question urbaine*, Maspero, Parijs, 1973.
- ¹⁴ Sinds dat akkoord op 15 september 1993 werd ondertekend, werden tien aanhangsels toegevoegd. Tijdens een internationaal colloquium over *de reconstructie van de Europese stad* (november 1978) veroordeelden de deelnemers met name "het onverantwoordelijke beleid van de EEC, die door zelf kantoren te bouwen grote verwoesting aanrichtte in steden als Luxemburg, Straatsburg en Brussel. Ze eisten dat er in de Europese instellingen een commissie zou worden opgericht die eindelijk rekening zou houden met de wensen van de bewoners inzake de heropbouw van hun stad."
- ¹⁵ Interessant in dat opzicht is de studie voor de uitvoering van het structuurplan van Vlaanderen, *Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen*, over de grenzen van het Vlaamse stedelijke gebied rond Brussel). Hierover is ook informatie te vinden in *Metropolitan Brussels, Business Route 2018*, verschenen in november 2008, op initiatief van *Voka, Beci, UWE, VBO-FEB*.
- ¹⁶ Met name de stad Brussel en de gemeente Elsene en Etterbeek.

- 17 Zie POIRIER, Johanne, *La coopération Bruxelles-Europe: chronique d'un dialogue amorcé*, faculté de Droit et centre de Droit public, Université Libre de Bruxelles.
- 18 Verklaring van Nice: De raad bepaalt wanneer er een Europese top wordt gehouden in Brussel.
- 19 Het tripartite akkoord tussen de federale staat, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de stad Brussel en de gemeenten Elsene en Etterbeek over de Leopoldwijk is ondertekend op 27 maart 2006.
- 20 Dat richtschema zal door de regering worden goedgekeurd in april 2008.
- 21 Een van de belangrijkste functies in de contacten met Europa is het uitvoeren van het protocol over de voorrechten en immuniteiten van 1965.
- 22 *Mededeling van de Europese Commissie over het vestigingsbeleid van de commissiediensten in Brussel en in Luxemburg*, Com (1007) 501.
- 23 VANDERMOTTEN, Christian; VAN HAMME, Gilles; BEYS, Noémie (dir.), *Les évolutions économiques en Région de Bruxelles-Capitale et leurs impacts sociaux*, ULB, onderzoeksrapport IGEAT op verzoek van de groep Ecolo in het Brussels Parlement, Brussel, maart 2004.
- 24 Zie BAUDEWYNS, Didier, "Structure économique et croissance économique dans l'aire métropolitaine bruxelloise. Spécialisation ou diversité?" in *Brussels Studies*, het elektronische wetenschappelijke tijdschrift voor onderzoek over Brussel, nr 3, februari, www.brusselsstudies.be
- 25 *Brussels, Capital of Europe*, Final report, European Commission and Belgian Presidency, October 2001.
- 26 VAN PARIJS, Philippe, "Bruxelles capitale de l'Europe: les nouveaux défis linguistiques" in *Brussels Studies*, *Op. cit.*, nr 6, 3 mei 2007.
- 27 Zie *Le Courrier de l'ARAU*, Périodique nr 75, Brussel, 1^e kwartaal 2006.
- 28 Daarbij gaat het om artikel 12 van het protocol nr 7 over de "voorrechten en immuniteiten van de EU".
- 29 Met de berekeningen van ARAU in 2005 kunnen we de solidaire bijdrage van de Europese ambtenaren en agenten ramen op ongeveer 24 miljoen euro.
- 30 DANNEMARK, Francis (dir.), *Bruxelles en Europe / L'Europe à Bruxelles*, coll. Escales des lettres, Le Castor Astral éd., Brussel, 2007, p. 136.

focus

HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST EN DE EUROPESE COMMISSIE : SAMEN DE VOOROORDENEN VOORBIJ

In deze periode, waarin het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich opmaakt om twintig kaarsjes uit te blazen, sluit ik me met plezier aan bij de felicitaties.

Sommigen zullen zeggen dat twintig jaar nauwelijks de leeftijd van de rede is.

En toch is Europa in die twintig jaar tijd veel veranderd en rijper geworden, met als belangrijkste gebeurtenissen de val van de Berlijnse muur en de verdubbeling van het aantal lidstaten.

Als ik terugblik op de voorbije jaren sinds ik in 2004 mijn functie opnam, dan zie ik in korte tijd veel vooruitgang in de relatie tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Europese Commissie.

In de eerste plaats bestaat er een regelmatige en open dialoog tussen onze diensten – zoals tussen de minister-president en mezelf. Bovendien is het taalgebruik oprecht en direct, en aarzelt men niet om oude en achterhaalde vooroordelen over de Europese instellingen te ontkrachten.

Het Gewest huisvest de hoofdstad van Europa en is daarom goed geplaatst om die vooroordelen te bestrijden. Dat weet ik naar waarde te schatten, net zoals het feit dat de minister-president op dat vlak zo geduldig en pedagogisch te werk gaat.

Er heersen zoveel vooroordelen.

Een ervan is de voorstelling van de Europese scholen als een soort *getto* waarin elke vorm van integratie tussen kinderen van ambtenaren en lokale kinderen onmogelijk is. Maar dat is ver van de waarheid. Voor zover er beperkingen bestaan, vloeien die helemaal niet voort uit de wil van de instellingen tot uitsluiting zelf.

De scholen werden in 1957 opgericht, oorspronkelijk om multicultureel en kwalitatief hoogstaand onderwijs te bieden. Dit moest het onder andere mogelijk maken dat de kinderen van ambtenaren uit alle hoeken van Europa in hun land van oorsprong hoger onderwijs kunnen volgen. In de Europese scholen konden van meet af aan ook lokale kinderen inschrijven, op voorwaarde dat er genoeg plaats was.

Naar onze huidige scholen komen dan ook honderden plaatselijke kinderen. Maar sinds enkele jaren volstaat de infrastructuur die de Belgische federale overheid ter beschikking stelt, niet meer. Ze voldoet zelfs niet meer aan de vraag van de instellingen, waarvan de omvang ondertussen is verdubbeld. Ondanks de druk en de beloften op de hoogste niveaus is er nog altijd een enorm gebrek aan ruimte, waardoor onder mijn mandaat een heel restrictief inschrijvingsbeleid moest worden gevoerd.

Omdat ik me bewust ben van de huidige beperkingen, heb ik vanaf 2005 een hervormingsproces van het hele systeem opgestart. Dat heeft een dubbel doel: de duidelijke pedagogische waarde behouden en tegelijk moderniseren en de impact op andere nationale systemen uitbreiden.

Vandaag kan elke Belgische school die dat wenst, zich kandidaat stellen bij de Hoge Raad voor Europese scholen om het Europese baccalaureaatsexamen aan te bieden. De Commissie van haar kant heeft zich er al toe verbonden – op voorwaarde dat de hervorming wordt doorgevoerd – om de onderwijskosten voor de eventuele kinderen van Europese ambtenaren op zich te nemen.

Ander vooroordeel: het gesloten *getto* van onze kinderdagverblijven. Hier moeten we benadrukken dat onze vier huidige kinderdagverblijven met hun 862 plaatsen helemaal niet voldoen aan de vraag van de medewerkers uit de 27 lidstaten van alle instellingen. Op 30 september 2008 stonden meer dan 700 kinderen op onze wachtlijsten. Velen daarvan gaan natuurlijk naar Brusselse kinderdagverblijven.

Anderzijds stel ik vast dat elke aanvraag om nieuwe kinderdagverblijven te bouwen vaak stuit op administratieve hindernissen op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of zijn gemeenten. Dat maakt onze opdracht er niet eenvoudiger op.

Bovenop het beperkte aantal vierkante meters komt er nog het kostenplaatje: de werking van die kinderdagverblijven wordt voor een groot deel gefinancierd door de communautaire begroting, dat wil zeggen door een begroting die specifiek onder strikte gebruiksvoorwaarden is goedgekeurd door de 27 staatsleiders.

Ik heb van mijn kant altijd staande gehouden dat we met een cofinanciering door de bevoegde Brusselse overheden kunnen nadenken over een manier om samen meer kinderdagverblijven te bouwen met meer toegang voor plaatselijke kinderen.

Ik concentreer me liever op de aspecten waarvoor de Commissie en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest al hebben samengewerkt en – als ze dat willen – kunnen blijven samenwerken.

Een voorbeeld van die samenwerking is de aanzet tot de verbetering van het openbaar vervoer.

Door middel van het Mobiliteitsplan, goedgekeurd onder mijn verantwoordelijkheid in 2006, trachtte de Commissie een concrete bijdrage te leveren tot de wijziging van de transportmiddelen die onze medewerkers gebruiken.

Uit de cijfers blijkt dat er tijdens de laatste jaren effectief een sprong voorwaarts werd vastgesteld voor het gebruik van de fiets en een aanzienlijke daling van het gebruik van de wagen. Er vonden talrijke sensibiliserende initiatieven plaats met de bevoegde Belgische overheden. Samen met de toenemende druk op het Brusselse verkeer en een grotere bewustwording van de globale uitdagingen van de klimaatsverandering, droeg dat er zeker toe bij dat heel wat betrokkenen hun opvatting over dat thema hebben gewijzigd.

Het aspect in onze samenwerking waarover ik me tijdens mijn mandaat het meest heb verheugd, was de kans om samen na te denken over de noodzaak om de Europese wijk aan te pakken en om samen met de minister-president vorig jaar een internationale stedenbouwkundige wedstrijd uit te schrijven die de hoofdstad van Europa binnen enkele jaren een nieuw uitzicht zal geven.

Met die stedenbouwkundige wedstrijd treedt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest volgens mij een nieuw tijdperk binnen.

Twintig jaar, dat is de leeftijd waarop men over zijn volledige fysieke en intellectuele krachten beschikt, hoewel men op financieel vlak soms liever wat beter gevulde zakken zou hebben.

De aanwezigheid van de Europese instellingen vormt een buitenkans en een unieke rijkdom voor het Gewest: een economische rijkdom, die een substantiële bijdrage levert aan het bruto binnenlands product (BBP), een rijkdom op het vlak van de sociale en culturele mix en een rijkdom op het vlak van werkgelegenheid en groei.

Deze oproep tot een stadsproject biedt het Gewest de gelegenheid om die rijkdom een nieuw gezicht te geven, om een architecturale en artistieke zichtbaarheid te geven aan Brussel, het hart van Europa en een sterk symbool voor ieder van ons, Europeanen. De beste teams van stedenbouwkundigen en architecten meten hun krachten. Laten we hopen dat de winnaar de kracht van de jeugdige leeftijd van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en al zijn onovertrefbare troeven volop kan benutten. ■

Siim Kallas

10

HET STADSVERNIEUWINGSBELEID IN DE WIJKEN : OP DE KRUISSING VAN STEDENBOUWKUNDIGE EN SOCIALE ACTIE

FRANÇOISE NOËL

Professor aan de Université Libre de Bruxelles (METICES)

focus

WIJKCONTRACTEN, BASIS VAN STADSVERNIEUWING

PATRICK CRAHAY

*Directeur Stadsrenovatie – Monumenten en landschappen,
bestuur Ruimtelijke Ordening en Huisvesting,
ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*

Het stadsvernieuwingsbeleid in de wijken : op de kruising van stedenbouwkundige en sociale actie

FRANÇOISE NOËL

INLEIDING

Het stedelijke beleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verenigt verscheidene instrumenten die niet allemaal onder de regionale bevoegdheid vallen en die op vier domeinen betrekking hebben: de stadsvernieuwing, de sociale en culturele ontwikkeling in probleemwijken, de economische stimulering van die wijken en veiligheid en preventie van delinquentie. Sommige actieprogramma's die deel uitmaken van een specifiek beleid, zijn eerder gericht op bepaalde groepen: de *Cohabitation/Intégration-programma's*, *Eté-Jeunes* en het Impulsfonds voor het Migrantenbeleid willen de sociale en culturele integratie van de migrantenbevolking van buiten de Europese Unie bevorderen¹. Andere programma's vallen onder een algemener beleid dat de hele maatschappij tot doel heeft: de Wijkcontracten, de veiligheids- en samenlevingscontracten en de opdracht van het Grootstedenbeleid zijn op de hele bevolking (van bepaalde wijken) gericht in de strijd tegen de uitsluiting en de bestaansonzekerheid en ter bevordering van de sociale cohesie. Verscheidene beleidsniveaus zijn daarbij betrokken: sommige van die instrumenten vallen volledig onder de gewestelijke bevoegdheid, andere onder gemeenschappelijke of federale en zelfs onder Europese bevoegdheid (*Doelstelling 2013 – Urban*). Het beleid voor de stedenbouwkundige en bouwkundige vernieuwing van de wijken, het zogenaamde stadsvernieuwingsbeleid, is meer bepaald een gewestelijk initiatief. Dat beleid omvat hoofdzakelijk de Wijkcontracten waarin ook een luik in verband met de sociale cohesie is voorzien en een reeks andere maatregelen die zowel bedoeld zijn voor de renovatie van gebouwen als voor de sociaaleconomische ontwikkeling van de wijken waarop ze van toepassing zijn.

Die talrijke maatregelen, gericht op bepaalde delen van het stedelijke grondgebied, getuigen van een algemene tendens van heroriëntering van de overheidsactie op de stad². Zij spelen in op de negatieve gevolgen voor de stad van de verbrok-

keling van de *loonarbeidsamenleving*. Die afbrokkeling verhoogt de sociale onzekerheid, maar ook de burgerlijke onveiligheid in de volkswijken³. Het begrip *stadsvernieuwing* voor het bemiddelingsbeleid in kwetsbare wijken –in Brussel vooral de centrale wijken– is eigenlijk niet neutraal en werd niet altijd gebruikt voor acties in oudere wijken. Het verwijst naar de uitbreiding van het renovatiebeleid dat overheerste in de jaren zeventig en tachtig en beperkt was tot het vastgoed –hoofdzakelijk gericht op de algemene verbetering van het Brusselse vastgoed en het behoud van de bestaande gebouwen– naar een beleid dat maatregelen voor stadsvernieuwing en lokale sociale maatregelen verenigt om de bestaansonzekerheid te bestrijden en de sociale cohesie te versterken.

De evolutie van het stedelijke beleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toont een aanhoudende gewestelijke bezorgdheid over de ontwikkelingskloof tussen het centrum en de rest van de stad. Maar er is ook een evolutie zichtbaar in de overheidsactie, die de dynamiek probeert tegen te houden of op zijn minst de gevolgen in goede banen probeert te leiden. Die doelstelling blijkt uit het belang dat aan de inspraak van de inwoners wordt gehecht: zij moeten vanaf nu bij de uitvoering van projecten worden betrokken.

HET PARCOURS VAN DE GEWESTELIJKE ACTIE IN OUDE WIJKEN

We vermelden kort dat de Brusselse gewestelijke overheid in de loop van de jaren zeventig voorzichtig aandacht begint te schenken aan de renovatie van de bestaande gebouwen. De eerste renovatiemaatregelen zijn grotendeels toe te schrijven aan de protestbewegingen van Brusselse burgers uit die tijd. Als reactie op het planningsbeleid van de staat, dat tijdens de *Golden Sixties* de overhand voerde, kanten die bewegingen zich tegen het functionalisme, de stedenbouw *op z'n Amerikaans*, het brutale optreden met bulldozers in de fysieke en sociale ruimte van de stad en de suprematie van grote economische belangen bij het planningsbeleid. Ze pleiten niet alleen voor een stadsvernieuwing op mensenmaat met meer respect voor de bestaande stadsstructuur, maar ook voor meer democratie bij de besluitvorming over de stadsplanning. Behalve die eisen wint het idee aan kracht dat de stad niet alleen een materiële ruimte is voor fysieke renovaties, maar dat ook de beeldvorming en de voorstelling een rol spelen. De patrimoniale en culturele dimensie zijn belangrijk. Die semantische dimensie kenmerkt de eerste ontwerpen voor het opknappen van de oude wijken, met voorrang

voor een lichte vorm van renovatie. Eind 1973 begint de staat bij wijze van experiment vijf proefprojecten (in het land), waarvan een in de Marollenwijk. De Brusselse Agglomeratie (1972-1988) neemt die vraag naar renovatie van de burgers in de jaren zeventig grotendeels over. Het is op dat moment de enige instelling die de Brusselaars echt vertegenwoordigt. De renovatieprojecten verlopen via de Grondregie (Wolstraat, Kruidtuinwijk...). Als reactie op het stedelijke ontwikkelingsmodel van de *Brusseliasie* streeft het renovatiebeleid vooral naar de bescherming van het bestaande om het hoofd te bieden aan de vernielingen die de stedenbouw in het centrum van de stad heeft aangericht. Die stedenbouw steunt op een beleid dat de bouw van kantoren en de aanleg van wegen promoot, hoofdzakelijk op vraag van de nationale staat.

De roep naar renovatie vindt gehoor bij de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve, bezorgd om de evolutie van de stad. Die bevindt zich in een negatieve demografische dynamiek –het inwoneraantal daalt– en het centrum verliest geleidelijk zijn industrieën en handelszaken, het aantal migranten stijgt en de buurt verpaupert. Die sterke verloedering van de gebouwen en de tanende aantrekkingskracht van de stad door de uittocht van de middenklasse naar de rand hebben een grote negatieve invloed op de belastinginkomsten van het Gewest en de gemeenten. De stadsvernieuwing van de oude wijken wordt bijgevolg een gewestelijke prioriteit. In die context krijgt het Brusselse renovatiebeleid aan het einde van de jaren zeventig concreet vorm, vooral via de renovatie van woonkernen (1977) en van afzonderlijke onroerende goederen⁴ (1980).

DE ZWAKKE RESULTATEN VAN HET WOONKERNBELEID BIJ DE AANVANG VAN DE GEWESTELIJKE AUTONOMIE

Het renovatiebeleid van het einde van de jaren zeventig is in de eerste plaats een gewestelijke aangelegenheid. De andere overheden tonen er weinig belangstelling voor⁵, ook niet de gemeenten, de belangrijkste betrokkenen bij de uitvoering van het beleid. De meeste zien niet echt het nut van een oppervlakkige renovatie van de meest vervallen wijken, zeker niet als het de bedoeling is de huidige inwoners te behouden. De gemeenten in het centrum zitten in financiële moeilijkheden en hebben almaar minder middelen voor een almaar duurder sociaal beleid en voor het inspelen op de veranderende sociale samenstelling van hun

bevolking. In hun ogen is de gewestelijke opdracht om de wijken te renoveren een bijkomende rem op hun bewegingsvrijheid en op de mogelijkheid om hun schulden te vereffenen.

We moeten erkennen dat de doelstellingen van de Gewestelijke Executieve erg ambitieus en tegelijk ook vaag zijn: “De renovatie moet bijdragen tot een weder-opbloei van het stadscentrum, zowel gericht op gunstige woonomstandigheden voor de huidige bevolking in de wijken, als op de bescherming van de traditionele economische activiteiten en op de bevordering van nieuwe woningen voor de middenklasse.”⁶ We merken op dat die veelvoudige en mogelijk tegenstrijdige doelstellingen niet alleen eigen zijn aan het renovatiebeleid: ze kenmerken ook de grote principes van het huisvestingsbeleid. Die talrijke algemene doelstellingen werken uiteenlopende gemeentelijke strategieën in de hand. Ze openen de weg naar een reeks overeenkomsten en compromissen tussen de gewestelijke en gemeentelijke autoriteiten, wat de verscheidenheid aan resultaten van de overheidsmaatregelen verklaart.

Op het moment waarop het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn autonomie verkrijgt, is het resultaat van de renovatie van de woonkernen sinds 1977 eerder matig.

- Er werden ongeveer dertig acties ondernomen waarvan een groot deel nog niet volledig is afgewerkt.
- De te zwakke ingrepen in de openbare ruimte en de ruimtelijke versnippering maken de resultaten weinig zichtbaar. Het gebied dat eerst voor renovatie in aanmerking komt – het te Beschermen en te Renoveren Gebied (BRG) – waarin ook de particuliere renovatie wordt aangemoedigd, omvat zowel de centrale zones van de oude stad als de oude dorpskernen van gemeenten in de tweede kroon. In dat gebied worden hooguit enkele woonkernen vernieuwd, soms maar een enkele. De criteria voor de keuze van de zones blijven vaag: het moet gaan om “wijken waaruit de inwoners dreigen weg te trekken”.
- Het eindresultaat van nieuwe en/of gerenoveerde woningen door de gemeenten ligt ver onder de aanvankelijke doelstellingen (20.000 woningen in 20 jaar tijd): aan het einde van de werkzaamheden hebben de woonkernmaatregelen ongeveer 1.700 woningen opgeleverd en de maatregelen voor de afzonderlijke onroerende goederen 1.000 woningen. Het verwachte stimulerend effect is

zwak. In het begin van de jaren negentig heeft ongeveer de helft van de woningen in het te beschermen en te renoveren gebied nog altijd uitwendige tekenen van een al dan niet uitgesproken verloedering⁷.

- De keuze voor oppervlakkige renovatie om het sociale karakter van het project te waarborgen, blijkt weinig realistisch en lost het probleem van de stadskankers en braakgronden niet op.

De meeste gemeentelijke projecten hadden dus weinig impact op de algemene stadsvernieuwing van de centrale wijken en het stedenbouwkundige effect op de beeldvorming en de bevordering van een nieuwe dynamiek bleef beperkt. Particulieren, vooral de verhuurders, waren weinig geneigd om de tendens te volgen, althans in de kwetsbare sociale wijken. De omvang van de acties bleek te beperkt en in de meeste gevallen had de renovatie enkel betrekking op gebouwen en bleef de verbetering van de openbare ruimte en de inrichting van voorzieningen achterwege.

DE REGIONALE AUTONOMIE: EEN DIEPGAANDE HERVORMING VAN HET STADSVERNIEUWINGSBELEID VAN DE WIJKEN

In het begin van de jaren negentig beslist de Brusselse Regering om het overheidsbeleid in de oude wijken te hervormen. De Gewestelijke Executieve noemt de belangrijkste krachtlijnen van het geplande stadsbeleid in een verklaring van oktober 1989 voor de Gewestelijke Raad: de overheidsinvesteringen rendabeler maken door ze op de meest vervallen wijken van de stad te richten en zoveel mogelijk particuliere en publieke partners betrekken bij de maatregelen waarmee de overheid instemt. De verworven autonomie maakt de kwestie van de gewestelijke financiën en de aantrekkelijkheid van de stad nog prangender. De gewestelijke overheid vreest dat het Gewest zwak zal staan in de concurrentie tussen de drie gewesten van het land en de Europese steden⁸. De sociale en ruimtelijke polarisatie van de stadsontwikkeling belemmert de aantrekkingskracht van de stad, waarvan het centrum geen bewoners meer lokt. Ze ondermijnt de cohesie en de eigen identiteit van de stad. De wijkrenovatie kan bijdragen tot het herstel van die identiteit en indien ze zich niet tot de gebouwen beperkt de hele stad ten goede komen. “Ik wil duidelijk benadrukken (...) dat de vernieuwing van de centraal gelegen stadswijken heel Brussel ten goede zal komen als kans voor een hernieuwde ontwikkeling”, verklaart de minister-president in de Gewestelijke

Raad. Hij voegt eraan toe dat “de herwaardering er niet uitsluitend voor stenen is, ze is bestemd voor de mens”⁹. Die verklaringen markeren de overgang van een renovatiebeleid dat bestaande oude wijken beschermt naar een stadsvernieuwend beleid, dat wijken en inwoners opnieuw wil betrekken bij de sociale en politieke stadsontwikkeling, waarvan de doelstellingen nu sterk zijn uitgebreid. Er bestaat nu een algemenere aanpak voor de integratie van talrijke initiatieven, opnieuw samengebracht op lokaal niveau en in staat om in te spelen op alle factoren die de uitsluiting van een wijk veroorzaken. De regeringsverklaring benadrukt sterk de noodzaak om programma’s voor de strijd tegen uitsluiting en acties op lokaal niveau uit te werken.

Het indicatieve luik van het eerste Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GewOP), een grote verwezenlijking van het nieuwe stedelijke beleid en goedgekeurd in 1995, getuigt van de wil om de woonfunctie in het stadscentrum – het centrum en de eerste kroon – te versterken en om de overheidsmiddelen te concentreren in de prioritaire zones, zowel voor de renovatie (perimeters van versterkte ontwikkeling van de huisvesting) als voor de maatregelen voor sociale en professionele inschakeling¹⁰. Het GewOP definieert de grote ruimtelijke opties om de scheiding tussen het centrum en de rest van de stad op het vlak van de stedelijke functies te overbruggen. Maar ook presenteert het enkele grote richtlijnen voor de sociale ontwikkeling: een beter antwoord geven op de vraag naar sociale huisvesting, de toegang tot werkgelegenheid voor alle Brusselaars verbeteren en een opleidings- en vormingsproject uitwerken dat bijdraagt tot meer slaagkansen op school voor de jongeren van het Gewest. In dat verband zal de prioriteit gaan naar alle maatregelen die zich tot de kansarme inwoners richten, rekening houdend met hun bijzondere noden. De tweede versie van het GewOP, goedgekeurd in 2002, bevestigt het gebied voor prioritaire acties. De Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van de Huisvesting en de Renovatie (RVOHR) wordt het actieterein van de overheid en van intensievere maatregelen om de renovatie door particulieren te bevorderen. In de toekomst zullen binnen die ruimte de interventiezones van de Wijkcontracten worden vastgelegd. De regeringsverklaring van 2004 bevestigt opnieuw de grote doelstellingen van het *stadsproject* die het GewOP formuleerde.

Er zijn ook operationele programma's aan verbonden:

- De levenskwaliteit in Brussel verbeteren om de sociale integratie van zijn bewoners te versterken en de terugkeer naar de stad te bevorderen: Huisvestingsplan, Kinderdagverblijvenplan, Iris-vervoerplan, plan voor afvalbeheer, plan voor bestrijding van stadslawaai enzovoort, en de Wijkcontracten.
- Een economische ontwikkeling bevorderen die werkgelegenheid voor Brusselaars creëert: Contract Economie –Tewerkstelling (CET) inclusief de vormingsstrategie.
- Het internationale en interculturele karakter van Brussel ontwikkelen via grootschalige projecten die een sterke identiteit opbouwen en het stadsdynamisme kenmerken: Plan voor de Internationale Ontwikkeling (PIO).

Om rekening te houden met moeilijkheden van de kansarme doelgroepen, moeten de acties dicht bij hen opgesteld en uitgevoerd worden. Het stedelijke beleid is vanaf nu een nabijheidsbeleid. De plaatselijke ontwikkeling krijgt voorrang en het lokale wordt gezien als de ideale plek om problemen te herkennen, te analyseren en op te lossen, of het nu gaat om delinquentie voorkomen, de ontwikkeling van de mogelijkheden voor beroepsintegratie, de organisatie van woningrenovatie of de integratie van migrantenjongeren¹¹. De acties moeten transversaal zijn: het sectorale beleid moet worden ontrafeld en op lokaal vlak opnieuw worden samengesteld. Vanaf het begin van de jaren negentig stelt het Gewest in samenwerking met andere betrokkenen actieplannen op om aan die doelstellingen te beantwoorden: programma's voor werkgelegenheid, migratie (Fonds Intégration-Cohabitation), onderwijs (de Prioritaire Onderwijszones) en preventie van delinquentie (Veiligheidscontracten). In het kader van de programma's *Doelstelling 2, Urban* en *Doelstelling 2013* wordt Europees geld gevonden voor dat beleid, via het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), dat eerder op economische ontwikkeling is gericht. De economische en sociale reconversiegebieden die voor die programma's in aanmerking komen, vallen ongeveer samen met de gebieden van de Wijkcontracten¹². Later komen daar nog de middelen van het Grootstedenbeleid bij¹³.

De complexe institutionele werking en de talrijke bevoegdheidsniveaus in het nieuwe stedelijke beleid nopen tot de oprichting van een gewestelijke structuur om de maatregelen te coördineren, informatie over de programma's uit te wisse-

len en de transparantie te verzekeren van de voorzieningen die erg ingewikkeld geworden zijn. Die taken worden toevertrouwd aan de gewestelijke interministeriële afvaardiging van stedelijke solidariteit (GIASS)¹⁴, opgericht begin 1993, die bovendien de taak krijgt om de transversale acties – zowel socio-economisch als maatregelen voor stadsvernieuwing – te coördineren. De voornaamste opdracht van de GIASS beperkt zich echter tot de socioprofessionele inschakeling. Op lokaal niveau is de coördinatie en vooral het overleg tussen de partners in handen van de *Missions Locales*, ontleend aan het Franse model. Zij hebben de taak om het inschakelingsbeleid van het nationale, gemeenschappelijke en gewestelijke niveau op lokale schaal te implementeren. In 2000 krijgt het Gewestelijk Secretariaat voor Stedelijke Ontwikkeling (GSSO) die algemenere coördinatieopdracht. Dat wordt vervolgens in 2005 een orgaan voor reflectie en hulp bij de besluitvorming voor een *coherente* ontwikkeling van het Gewest. Sinds 2008 is die organisatie herdoopt tot het Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling (ATO). Ze is versterkt en moet nu een expertisecentrum worden dat de kennis over de stadsontwikkeling bundelt, de partners begeleidt en de acties en betrokkenen bij de ontwikkeling van het Gewest coördineert, vooral in het kader van het Plan voor de Internationale Ontwikkeling (PIO).

Zo worden geleidelijk de omtrekken van het stedelijke beleid duidelijk. Het is vanaf nu gekenmerkt door de territorialisering van de acties, het *lokale* belang, de transversale maatregelen en het partnerschap tussen betrokkenen. De Wijkcontracten staan symbool voor dat nieuwe beleid.

De Wijkcontracten

De Wijkcontracten¹⁵ zijn al vijftien jaar een van de belangrijkste instrumenten voor de stadsvernieuwing van probleemwijken. Stadsvernieuwing betekent dat de algemene aantrekkingskracht van het stadscentrum toeneemt en dat de solidariteit tussen de inwoners gewaarborgd is. Dat laatste gebeurt via ingrepen die een herverdeling bevorderen, vooral voor de economisch en sociaal zwakke groepen die hoofdzakelijk in die wijken wonen. Stadsvernieuwing dient om de leefomgeving van de bewoners te verbeteren. De verschillende soorten acties die samen in een bepaalde wijk worden uitgevoerd zijn onderverdeeld in vijf luiken. Drie luiken bevatten maatregelen voor vastgoed, volgens verschillende modaliteiten en bijdragen van de betrokkenen, een ander luik is gewijd aan de verbetering van de openbare ruimte en een laatste luik is gewijd aan de sociale actie (zie kader).

De vijf luiken van het Wijkcontract

Luik 1 betreft de renovatie, de op- of heropbouw van woningen uitsluitend geleid door de gemeente (of het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn – OCMW) van gebouwen waarvan ze eigenaar is of wordt. Het heeft tot doel om het aantal sociale woningen van de gemeenten te verhogen ten voordele van gezinnen met bescheiden inkomens.

Luik 2 betreft verwezenlijkingen tussen de gemeente en private investeerders voor de realisatie van geconventioneerde woningen bedoeld voor de middenklassen. De gemeente verwerft gronden, bouwvallige gebouwen of braakliggende gronden en stelt die gesaneerde gronden (door doorverkoop of het in erfpacht nemen) ter beschikking aan de private investeerder die er woningen bouwt.

Luik 3 betreft het door de gemeente in erfpacht nemen van een deel van de woningen die door een private investeerder (75 procent) zijn gebouwd in het kader van een programmaovereenkomst. Die woningen zijn deels gelijkgesteld aan sociale woningen.

Luik 4 betreft de heraanleg van de openbare ruimten in de ruime zin: wegen, pleinen, parken, rioolstelsel, verlichting, groenvoorziening binnenin de huizenblokken, muurschilderingen... De bedoeling is om de algemene indruk van de wijk te verbeteren en de aantrekkingskracht ervan te verhogen. Aanvankelijk omvatte het eveneens de oprichting van kleine wijkinfrastructuren.

Luik 5 betreft alle sociale en culturele acties die bijdragen tot de integratie en de sociale cohesie, de deelname van de bevolking van de betreffende wijk en acties die bijdragen tot de opleiding, tewerkstelling en integratie op de arbeidsmarkt. Ze worden uitgevoerd in partnerschap, hoofdzakelijk met de lokale verenigingen. Sinds 2001 omvat dat luik ook een onderdeel voor de oprichting van wijkinfrastructuur en wijkvoorzieningen.

De eerste drie luiken hebben als doel het aanbod aan woningen uit te breiden en de toegang ertoe te vereenvoudigen. Het luik *openbare ruimte* beoogt een verbetering van het decor en het beeld van de stad zodat het wonen aantrekkelijker wordt. Het sociale luik, dat tegenwoordig het sociaaleconomische luik wordt genoemd, streeft naar het welzijn van de bevolking. Elk luik beantwoordt aan een specifieke doelstelling. Dankzij de synergie van die doelstellingen moet een algemeen doel worden bereikt, een zogenaamd geïntegreerd stedelijk renovatiebeleid.

Het Wijkcontract is een plan dat beperkt is in de tijd (vier jaar plus twee jaar om de projecten af te ronden). De uitvoering ervan gebeurt door middel van een overeenkomst tussen het Gewest en een gemeente en omvat een welbepaalde zone. Eerst koos het Gewest de wijken waarin de gemeenten hun interventieperimeter vastlegden. Later werd die keuze bekrachtigd door cartografische studies die de statistische wijken definieerden die indicatoren van verloedering en sociale achterstelling combineerden. Recenter werden de keuzes gemaakt aan de hand van de kandidaturen van gemeenten¹⁶. Het contract legt een actieprogramma en het budget vast. Aanvankelijk financierde het Gewest 70 procent van de totale kosten ervan, momenteel bedraagt die bijdrage circa 90 procent. De inspraak is gegarandeerd door de oprichting van een Plaatselijke Commissie voor Geïntegreerde Ontwikkeling (PCGO), die is samengesteld uit alle partners van het actieprogramma, inclusief de wijkbewoners, en die advies moet geven over het programma. De gemeenten pasten dat luik vrij voorzichtig toe, en daarom werd het in 2000 versterkt: het Gewest bepaalt zelf de samenstelling van de PCGO, legt een minimumaantal jaarlijkse vergaderingen op en verplicht de regelmatige organisatie van een algemene vergadering voor de wijkbewoners.

De Wijkcontracten getuigen van de versterkte institutionele capaciteit van het Gewest. Dankzij zijn toegenomen autonomie kon het Gewest immers de samenwerkingsvoorwaarden tussen de rechtstreekse betrokkenen van de stads-herwaardering wijzigen. De spelregels zijn inderdaad beter gedefinieerd dan bij de acties rond de woonkernen. Over het algemeen ligt de rol van gewestelijke huisvestingsorganisaties (Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest –GOMB, Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij– BGHM, Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), hun specifieke actiegebied en de bestemming van hun investeringen vast in contracten, die de relatie met het Gewest bepalen. Het Gewest bepaalt de actiegebieden. Die nieuwe verplichtingen zijn dwingender en kon-

den of kunnen aanleiding geven tot spanningen en compromissen tussen de betrokkenen en het Gewest, wat de uiteenlopende resultaten verklaart. Maar in het nieuwe systeem blijven de gemeenten de hoofdrolspelers van de stadsvernieuwing – zij leggen het programma vast – en waken zij over de lokale implementatie van het sociale beleid in de ruime zin van het woord en van het beleid voor de vastgoedrenovatie. De acties moeten op lokaal niveau transversaal verlopen, zelfs als de acties van andere gewestelijke betrokkenen (GOMB...) niet onder de gemeentelijke besluitvorming vallen of sectoraal blijven. De andere betrokkenen en/of partners in die onderneming zijn de private investeerders van wie wordt verwacht dat ze het gemeentelijke huisvestingsbeleid versterken. Het systeem van renovatiepremies moet huishoudens aansporen om hun vastgoed te renoveren. De OCMW's krijgen een grotere rol op het vlak van huisvesting en socioprofessionele inschakeling en de plaatselijke verenigingen worden opgeroepen om een hoofdrol te spelen op het vlak van sociale cohesie en culturele dynamiek in de wijken.

Sinds 1993 kende de regelgeving voor Wijkcontracten enkele wijzigingen waarbij echter niet wordt getornd aan de algemene doelstellingen¹⁷. Enkele wijzigingen vloeien voort uit de lessen die worden getrokken uit de programma's van de Wijkinitiatieven, die in 1998 werden ingevoerd na de gebeurtenissen in Kuregem in november 1997. Enkele accentwijzigingen weerspiegelen de evolutie van de gewestelijke bekommernissen, zoals zichtbaar is in de versie 2002 van het GewOP en in recentere aanpassingen van de regelgeving¹⁸. De doelstelling van die legislatuur om de financiële middelen te verhogen en de totale openbare investeringen¹⁹ op 50 miljoen euro per jaar te brengen, toont het belang dat het Gewest aan het stadsvernieuwingsbeleid hecht. Om een versnippering van het geld te vermijden, is het aantal contracten per jaar beperkt tot vier. Hoewel huisvesting de motor van het stadsvernieuwingsbeleid²⁰ blijft, wil de regering nog meer de nadruk leggen op de sociaaleconomische ontwikkeling van de wijken, op de duurzaamheid van de investeringen dankzij de Europese fondsen die de regionale investeringen steunen en op een meer structurele financiering van positieve initiatieven binnen het vijfde luik. Voor dat laatste punt zal het geld niet enkel van het Gewest komen, aangezien ook de gemeenten de duurzame financiering van die initiatieven moeten garanderen. In dat luik kenden de prioritaire acties de grootste evolutie (*zie verder*). Aanvankelijk waren werkgelegenheid en economische ontwikkeling geen hoofdlijnen van de stadsvernieuwing, die zich eerder op de stadsontwikkeling en op de sociale en veiligheidsmaatregelen richtte.

Sinds 2001 werden bijkomende middelen toegekend via de samenwerkings-overeenkomst tussen de federale staat en het Gewest²¹ (Beliris). Zo kunnen de gewestelijke acties worden versterkt door binnen de perimeter van de Wijkcontracten de wegwerkzaamheden en de buurtvoorzieningen uit te breiden. Sinds 2006 kan men die federale middelen ook aanwenden voor de realisatie van woningen die zijn gelijkgesteld met sociale woningen.

EEN BALANS VAN DE ACTIES IN HET KADER VAN DE WIJKCONTRACTEN

Onlangs werd een gedetailleerde kwantitatieve balans²² opgemaakt van de acties in het kader van de Wijkcontracten. Hieruit kunnen we het volgende onthouden.

Tussen 1994 en 2007 zijn 48 Wijkcontracten afgesloten die geleidelijk de hele RVOHR bestrijken en waarvan iets minder dan de helft nog loopt. Het grootste deel vindt plaats in vijf gemeenten: Anderlecht, Brussel-Stad, Sint-Jans-Molenbeek, Sint-Joost-ten-Node en Schaarbeek. Tussen 2001 en 2004 bleef het bedrag stabiel op 25 miljoen euro per jaar, sindsdien is dat gestegen: 36 miljoen euro in 2006 en 44 miljoen euro in 2008, gesteund door andere financieringen van de federale staat (Beliris)²³. De 34 Contracten die tussen 1999 en 2006 werden gerealiseerd, vertegenwoordigen een totale openbare investering (gemeenten, Gewest en federale staat) van meer dan 371 miljoen euro. De gemeentelijke bijdrage – tot 2002 minimaal 30 procent van de openbare investering uitgezonderd de federale, daarna verminderd tot 10 procent – schommelt van de ene gemeente tot de andere, maar blijft over het algemeen in de buurt van de vereiste minimumdrempel. Enkel Brussel-Stad heeft een groter aandeel bijgedragen (gemiddeld 50 procent). De proportionele verdeling van de uitgevoerde investeringen gedurende de hele periode toont dat 46,2 procent van de middelen werden toegekend aan luik 1; 3,7 procent aan luik 2; 2,6 procent aan luik 3; 18,7 procent aan luik 4 (de financiering van de FOD Mobiliteit en Vervoer niet inbegrepen) – 10,8 procent aan luik 5 – Infrastructuur²⁴ en 17,8 procent aan luik 5 – Sociaaleconomisch. Het aandeel van de verschillende luiken is vrij stabiel gebleven in de periode 1999-2006, het sociaaleconomische luik kende de meeste schommelingen (*zie verder*).

Een blik op de realisatie van vastgoed leert ons dat er ongeveer 1.000 gemeentelijke woningen werden of worden gebouwd in de periode 1994 tot 2006, dat is een gemiddelde van 30 woningen per Wijkcontract. Dat gemiddelde vertoont een dalende tendens: van de 24 contracten in de reeksen 1994 tot 2001 ligt het gemiddelde per contract bij 32 gerenoveerde, herbouwde of gebouwde woningen, voor de periode 2002 tot 2004 daalt het gemiddelde tot 26 woningen per contract. De programmering van de gemeenten plant vaak een veel hoger aantal woningen dan wat werkelijk wordt gerealiseerd. De acties binnen luik 1 zijn het talrijkst (renovatie van gemeentelijk erfgoed), die van luik 3 het zeldzaamst. Volgens een schatting van de gewestelijke administratie over de periode 1993 tot 2007 vertegenwoordigt luik 1 82 procent van de gerealiseerde woningen, luik 2 12 procent en luik 3 6 procent. Het aandeel van de private sector is gering: er werden weinig geconventioneerde woningen gerealiseerd (luik 2) en er zijn er weinig gepland sinds 2002. Luik 3 werd uiterst weinig gebruikt: in 2004 en 2005 werd geen enkele woning in het programma opgenomen. Op vastgoedgebied is het resultaat van de gemeenten dus nogal vergelijkbaar met dat van vroegere acties voor woonkernvernieuwing. Net om die reden wilde het Gewest de middelen van luik 1 verhogen om de realisatie van openbare woningen op te voeren. Dat hogere resultaat is echter moeilijk te realiseren aangezien de voorraad beschikbare woningen van de gemeenten geleidelijk is opgebruikt en ze steeds vaker hun toevlucht moeten nemen tot de aankoop of onteigening van gebouwen. De GOMB heeft tussen 1993 en 2007 in dezelfde zones meer dan 1.300 middelgrote woningen gerealiseerd. De maatschappij blijkt een belangrijke vastgoedontwikkelaar te zijn die zich echter niet richt op dezelfde sociale categorieën aan wie de gemeenten voorrang moeten geven. Hoewel het huurbeleid van de gemeenten soms weinig transparant is, lijkt de gedeeltelijk beschikbare informatie erop te wijzen dat de gemeenten zich niet helemaal houden aan de huurprijzen voor de sociale sector, maar toch onder de prijzen van de vrije markt blijven²⁵. Het effect op de private eigendom varieert sterk van de ene wijk tot de andere. Over het algemeen vertegenwoordigen de renovatiepremies die worden toegekend binnen de perimeters iets meer dan 50 procent van de premies die worden toegekend binnen de RVOHR. Meer promotie en hulp bij het verkrijgen van premies heeft blijkbaar geen sterke dynamiek teweeggebracht. Die wordt ongetwijfeld belemmerd door de eigendomsstructuur in die wijken met een heel hoog aantal huurders. De premies voor de gevelverfraaiing concentreren zich eerder in bepaalde wijken.

De originaliteit van de Wijkcontracten schuilt in luik 5. Daardoor is het mogelijk acties voor stadsherwaardering en acties voor de versterking van de sociale cohesie met elkaar te verbinden. Het luik heeft een wisselend budget, afhankelijk van de contractreeks. Het is typerend voor de transversale plaatselijke samenwerkingsinitiatieven en steunt op het plaatselijke verenigingsleven en op de medewerking van de bewoners. Tussen 1999 en 2007 werden meer dan 350 wijkprojecten uitgevoerd waarvan de financiering ongeveer 17 procent van de openbare (gewestelijke en gemeentelijke) investering vertegenwoordigt²⁶. De uitgevoerde plaatselijke acties omvatten uiteenlopende domeinen: socioprofessionele inschakeling, informatie voor de bewoners over de renovatiepremies, vorming in netheid of gezondheid, sociaal-culturele en sportieve activiteiten, organisatie van uitwisselings- en ontmoetingsplaatsen enzovoort. De projecten voor socioprofessionele inschakeling (64 uitgevoerde projecten) zijn het talrijkst; ze nemen toe sinds 2005 en vertegenwoordigen 36 procent van de inkomsten die aan dat luik worden verleend. De recentere projecten in verband met het milieu weerspiegelen de betrokkenheid van Net Brussel en integreren de Europese vereisten, vooral voor de energieprestatie van gebouwen. Luik 5 liet ook toe om collectieve buurtvoorzieningen op te richten: sportaccommodatie, buurthuizen, verenigingslokalen, jongerencentra, kinderopvang en kinderdagverblijven... Op dat moment zijn meer dan zeventig voorzieningen gerealiseerd.

Luik 5 toont het regulerende aspect van het stadsvernieuwingsbeleid dat probeert het sociale beleid in de wijken te verankeren. Dat steunt op de ontwikkeling en/of de versterking van het lokale verenigingsleven. Nochtans bestaat dat verenigingsleven niet meer uitsluitend uit vrijwilligersorganisaties. De sociale actie stoelt almaar vaker op structuren die wel *vereniging* heten, maar waarvan de werkwijze en de werknemers steeds meer van de overheid afhangen (*Missions Locales*, Netwerk Wonen...). In eerste instantie subsidieerden de Wijkcontracten projecten van verenigingen waarvan de middelen werden versnipperd: er gingen geringe budgetten naar meerdere acties waarvan de duurzaamheid niet altijd was gegarandeerd. De verenigingen konden ook hun onthaalcapaciteiten verbeteren: bijna een vijfde van de infrastructuurprojecten in de jaren 1999-2006 had betrekking op de inrichting van lokalen voor de activiteiten van plaatselijke verenigingen en bijna 25 procent van de projecten diende voor de huisvesting van de sociaal-culturele activiteiten van de verenigingen. Maar de neiging om voorrang te geven aan sociaal-culturele projecten in de ruime zin neemt af, vooral in de

recente series Wijkcontracten. De regering kiest tegenwoordig meer voor de creatie van infrastructuur voor kinderopvang (kinderdagverblijven en tijdelijke opvang) en van plaatsen voor vorming en tewerkstelling.

De Wijkcontracten boden kans om nieuwe diensten of organisaties (Buurtregieën, *Project X...*) op te richten en partnerschappen uit te bouwen in het kader van nieuwe en experimentele activiteiten (inschakelingsnetwerk, proefprojecten...). Sommige verenigingen konden die gelegenheid aangrijpen om hun ervaring te kapitaliseren en hun naam te vestigen. Dat geldt hoofdzakelijk voor de socioprofessionele inschakeling. Die projecten hebben ook de meeste synergie met de andere luiken van de Contracten. De Wijkcontracten bieden reële platforms voor de vorming en de tewerkstelling van laag gekwalificeerde werknemers. Die initiatieven waren eerst experimenteel, maar in sommige gevallen konden ze systematisch worden ingezet en hun sociale nut bewijzen. Zo'n synergie is interessant voor de acties ter bevordering van woningrenovatie en voor de verbetering van sommige voorzieningen (scholen...). Maar ze blijven zeldzaam. Dat die platforms zich in de zone van de contracten bevinden, is positief omdat ze bijdragen tot de stedenbouwkundige herwaardering van wijken. We stellen wel vast dat de inschakelingsorganisaties niet altijd putten uit de wijken, vooral bij de aanwerving van stagiairs. Over het algemeen blijft het vraagstuk van de buurtwerking een probleem bij het ondernemen van sociaaleconomische acties.

De regulerende dimensie van het gewestelijke stadsvernieuwingsbeleid komt ook tot uiting in het belang dat wordt gehecht aan participatieve processen. Die worden onontbeerlijk geacht om dicht bij de bewoners te staan en hun dagelijkse problemen op te lossen. De participatie varieert al naargelang de gemeenten en de bewoners binnen de PCGO weerspiegelen niet noodzakelijk de sociologische samenstelling van de wijk. Over het algemeen zijn ze weinig betrokken bij het stellen van diagnoses en het opmaken van programma's. Op dat vlak worden de spelregels niet duidelijk uitgelegd. De inspraak beperkt zich dan ook meestal tot een adviserende rol of het zoeken van steun voor de geplande projecten. Toch werden sommige lokale initiatieven succesvol afgerond waardoor bewoners hun project konden realiseren. Het positiefste gevolg van die processen lijkt het feit dat de gemeenten worden verplicht meer over hun projecten te communiceren.

CONCLUSIES

De Wijkcontracten vormen een essentiële dimensie van het stadsvernieuwingsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De Brusselse Regering heeft blijk gegeven van innovatie door dat instrument vanaf het begin van de jaren negentig in te zetten. De belangrijkste kenmerken van de Wijkcontracten getuigen ook van een algemenere evolutie van het sociale ontwikkelingsbeleid in de stad ten opzichte van de aanhoudende economische en sociale crisis, die vooral sinds de jaren zeventig de steden in haar greep hield. Gezien het voorafgaande overheidsbeleid ligt de originaliteit van de Wijkcontracten in de wil om een geïntegreerde buurtontwikkeling binnen weloverwogen geselecteerde wijken te starten. Dat plaatselijke ontwikkelingsbeleid beoogt de herwaardering van het centrale deel van Brussel en de sociaaleconomische steun aan de bewoners die bijzonder door die crisis worden getroffen. De Wijkcontracten proberen zo de sociale, economische en stedelijke ontwikkeling van die wijken met elkaar te verbinden. Die domeinen waren lange tijd het voorwerp van een sectoraal beleid en van het werk van betrokkenen die weinig gecoördineerd ageerden op een afgebakend domein. Dat instrument maakte het opstellen van een nieuw actiekader nodig, dat de gebruikelijke organisatie en de werking van de overheden ingrijpend wijzigde. De betrokkenen, plaatselijke verenigingen en bewoners inbegrepen, moeten hun acties per project uitwerken, op een welbepaald grondgebied en voor een beperkte duur.

Hoewel de Wijkcontracten een erg symbolisch instrument vormen voor het gewestelijke stadsvernieuwingsbeleid, blijft het vooral een gemeentelijk beleid. Het Gewest geeft de grote richtlijnen aan, maar de actie blijft afhankelijk van de projecten op lokaal niveau die de gemeenten voorstellen. Het dynamisme van het gemeentebestuur, het gewicht van de kiezers en de persoonlijkheid van de burgemeester of van een of andere schepen beïnvloeden de soort antwoorden die worden gegeven.

Wat is de impact van dat beleid op de ontwikkeling van het stadscentrum en op de situatie van zijn bewoners? Die vraag beantwoorden is niet zo eenvoudig omdat die ontwikkeling niet uitsluitend afhangt van het initiatief van de overheid, maar ook voortvloeit uit de sociaaleconomische bepalingen waar het stadsbeleid maar gedeeltelijk grip op heeft. Het stadsvernieuwingsbeleid werkt tegelijkertijd op het stedelijk kader en op de sociale aspecten. Daardoor draagt het eerder bij tot het minder zichtbaar maken van de stedelijke symptomen van de

sociale marginalisatie dan dat de structurele oorzaken worden aangepakt. Het stadsvernieuwingsbeleid bevordert de algemene verbetering van de stedenbouw in de centrumwijken, vooral door de inrichting van de openbare ruimte, maar ook door het streven naar kwaliteit in de architectuur. De federale cofinanciering in luik 4 van de Wijkcontracten heeft die vernieuwing trouwens een steuntje in de rug gegeven. Het stadscentrum is aantrekkelijker geworden, hoewel dat nog niet geldt voor alle wijken. Het stadsvernieuwingsbeleid vloeit dus voort uit een beleid dat het imago verbetert en in zekere zin rust brengt in het stadscentrum, dat een veiligere plaats wordt, geschikt voor nieuwe doeleinden en voor woning-investeringen van de middenklasse. Tegelijk bevordert dat beleid de uitvoering van projecten die aan de plaatselijke sociale behoeften tegemoetkomen, onder andere de oprichting van talrijke buurtvoorzieningen, groene ruimten en acties voor socioprofessionele inschakeling voor een erg kansarm publiek, dat vaak is uitgesloten van de traditionele vormingsnetwerken. Door het actieterrein open te laten voor innovatie is het mogelijk transversale projecten te realiseren (*Project X* in Stad Brussel bijvoorbeeld), nieuwe diensten of organisaties op te richten (Buurtregiëen...) en partnerschappen voor nieuwe en experimentele activiteiten uit te werken (inschakelingsnetwerk, proefprojecten...). Dankzij de voortzetting van bepaalde maatregelen die hun sociale nut bewezen, konden bepaalde verenigingen hun ervaring consolideren en meer resultaten leveren.

Behalve een grotere aantrekkingskracht en een beter beeld van het stadscentrum streeft het stadsvernieuwingsbeleid ook naar de verkleining van de sociale en ruimtelijke kloof, dat wil zeggen de ongelijke ontwikkeling van de stadsdelen. Voor zover die beide doelstellingen zich op dezelfde gebieden concentreren, bestaat het gevaar dat ze de facto tegenstrijdig zijn en spanningen teweegbrengen tussen de objectieve belangen van verschillende bevolkingsgroepen. Het blijft moeilijk om het kwalitatieve effect van de stadsvernieuwing op de sociaaleconomische evolutie van de bewoners van de centrumwijken en op de samenstelling van die wijken te meten. Er bestaan immers geen adequate en actuele indicatoren om de reële gevolgen van de acties voor de ontwikkeling van het gebied te evalueren. Centrale wijken waarin met Wijkcontracten werd gewerkt en wijken aan de rand van bepaalde perimeters krijgen evenwel een nieuwe sociale samenstelling, zoals blijkt uit onderzoeken²⁷ en casestudies. Hoe verenigt men dan tegelijk een verbeterde levenskwaliteit van inwoners uit volkswijken, vooral uit de RVOHR, hun betere sociale integratie en het stimuleren van de terugkeer naar diezelfde wijken van delen van de middenklasse of van stadsgebruikers, die de openbare

ruimte anders benutten en inrichten? De tekortschietende invloed van de overheid op de regulering van de private woningmarkt en de zeer ruime en tegenstrijdige doelstellingen van de Wijkcontracten doen twijfelen aan de mogelijkheid om gelijktijdig aan die vereisten te voldoen. De definitie van de stadsvernieuwing is in de teksten sinds 1993²⁸ nauwelijks geëvolueerd en de definitie van de operationele maatregelen op sociaal vlak blijft vrij vaag. Die maatregelen moeten al vroeger in het proces resultaatdoelstellingen krijgen. Zo kunnen de ondernomen acties beter worden geëvalueerd door de relevante criteria te definiëren en kan de efficiëntie van het beleid beter worden beoordeeld ten opzichte van het uitgegeven budget.

De verdeling van de investeringen over de luiken lijkt aan te tonen dat de herwaardering van de stedelijke ruimte een grotere hap uit de middelen neemt dan de investeringen voor sociale cohesie of van sociaaleconomische aard. Het klopt dat de middelen voor het sociaaleconomische luik vooral ter ondersteuning van andere financieringsmiddelen worden gebruikt en dat het cumulatieve effect van de projecten wordt beoogd. Weinig projecten binnen luik 5 zijn echter groot-schalig. Te weinig projecten die tot nog toe werden uitgevoerd, garanderen de transversale aanpak die nodig is om rekening te houden met alle aspecten van de plaatselijke realiteit. De transversale acties die maatregelen voor stadsvernieuwing en socioprofessionele inschakeling combineren, zijn uitermate interessant, maar erg zeldzaam en kleinschalig. Het risico op een vertraging in de realisatie van openbare woningen, de nadruk op de openbare ruimte en de beperkte financiering van het sociaaleconomische luik laten vermoeden dat de Wijkcontracten niet meer dan een aansporingsinstrument worden dat de juiste voorwaarden schept voor een overname door private spelers. De uiteenlopende termijnen om verschillende luiken te verwezenlijken, benadrukken dat risico: sociaaleconomische maatregelen moeten binnen een periode van vier jaar plaatsvinden terwijl overheidsacties een periode van zes jaar hebben en meestal pas concreet vorm krijgen nadat de sociaaleconomische acties zijn afgelopen. De bewoners op wie de acties zijn gericht, lopen het gevaar dat ze heel snel weer worden geconfronteerd met de uitsluitende logica van de markt. Die situatie vereist absoluut het verduurzamen van maatregelen *die werken*, met name door een meer structurele financiering, zodat de problematische vraag naar de bijdrage van de Wijkcontracten aan de sociale mobiliteit van de inwoners en aan hun toegang tot de rijkdom van de hele stad niet onbeantwoord blijft.

Maar de verkleining van de stedelijke kloof valt niet alleen onder de onderwerpen en acties die de ordonnantie over de wijkherwaardering bepaalt. Ook andere beleidsdomeinen hebben een aandeel: woonbeleid, sociaal beleid, werkgelegenheidsbeleid, socioprofessionele inschakeling en sociale cohesie. Ook die domeinen die niet onder het lokale niveau vallen, zijn van groot belang voor de stadsvernieuwing en de sociale ontwikkeling. Het transversale beleid, opgevat als implementatie van het sectorale beleid op lokaal niveau, moet op een algemener niveau plaatsvinden om bij te dragen tot een algemeen sociaal ontwikkelingsproject voor de stad. ■

nota's

- ¹ KADDOURI, R.; ANSAY, A, *État des lieux des programmes Intégration-Cohabitation, Insertion Sociale et Été- Jeunes*, CBAI, Onderzoek uitgevoerd op verzoek van Staatssecretaris Alain HUTCHINSON, 2002.
- ² Sinds 1990 wendten ook andere Europese landen een nieuw stedelijk beleid aan, met name Frankrijk, Nederland en Duitsland.
- ³ CASTEL, R., *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Parijs, 1995.
- ⁴ Koninklijk besluit van 28 maart 1977 houdende organisatie van de woonkern- vernieuwing in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *Belgisch Staatsblad*, 22 juni 1977. Koninklijk besluit van 8 februari 1980 houdende organisatie van de vernieuwing van afzonderlijke onroerende goederen van de gemeenten en van de OCMW's, *Belgisch Staatsblad*, 20 maart 1980.
- ⁵ NOEL, F., *La ville rapiécée. Les stratégies de la réhabilitation à Bruxelles*, Éditions de l'Université Libre de Brussel, 1998.
- ⁶ NOEL, F., 1998, *Op. cit.*, p. 160.
- ⁷ FONDATION ROI BAUDOUIN, *Étude cartographique des zones à protéger et à rénover de l'agglomération bruxelloise* (dir. scient. NOEL, F.), Brussel, 1991.
- ⁸ BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD, *Ontwerp van ordonnantie houdende organisatie van de herwaardering van oude wijken*, *Memorie van toelichting*, gewone zitting 1991-1992, document A-190/1-91/92, juli 1992.
- ⁹ BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD, *Verslag uitgebracht namens de Commissie voor de Ruimtelijke Ordening, het Grondbeleid en de Huisvesting*, gewone zitting 1992-1993, document A-190/2-92/93, 14 juli 1993, p. 3 en p. 5.
- ¹⁰ Zes subregionale gebieden voor tewerkstelling en opleiding worden vastgelegd, die elk uit plaatselijke overlegzones zijn samengesteld. Zie G.I.A.S.S., *Rapport nr 1*, oktober 1991.
- ¹¹ NOEL, F., "Reconquête politique de la ville et développement de nouveaux espaces professionnels à Bruxelles" in *Espaces et Sociétés*, nr 84-85, 1996, p. 55-79.
- ¹² Voor meer details, zie BROH, *Activiteitenverslag*, 2007. Zie ook GEWESTELIJK SECRETARIAAT VOOR STEDELIJKE ONTWIKKELING, "Brussel verandert... ! 10 jaar stedelijk beleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" in *de Cahiers van het Gsso*, nr 4, Brussel, november 2007.
- ¹³ Sinds 2000 bestaat de functie van federaal minister voor het Grootstedenbeleid. Het bewijst dat de behandeling van stedelijke kwesties nu ook op de agenda van de federale overheid staat. De functie moet in de belangrijkste steden van het land de renovatie van de meest achtergestelde wijken ondersteunen door verschillende soorten acties in verband met de strijd tegen de stedelijke criminaliteit, de economische opleving van de wijken en de versterking van de sociale cohesie. De Stadscontracten die met de belangrijkste steden van het land zijn afgesloten, zijn een partnerschap van de staat en de steden. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben Stad Brussel, Anderlecht, Vorst, Sint-Jans-Molenbeek, Sint-Gillis, Sint-Joost-ten-Node en Schaarbeek zo'n contract.
- ¹⁴ Die delegatie werd eind 1992 opgericht en is de opvolger van de Delegatie voor socioprofessionele inschakeling die in 1990 in het leven werd geroepen. Ze beschikt over uitgebreidere bevoegdheden, met name op het vlak van gezondheid, economie, Wijkcontracten, milieu, huisvesting, verlaten sites...

- ¹⁵ Organieke ordonnantie van 7 oktober 1993 houdende organisatie van de herwaardering van de wijken, Belgisch Staatsblad, 10 november 1993.
- ¹⁶ CRAHAY, P., "Rénovation des quartiers et cohésion sociale" in *B.G.H.M. – Info*, nr 49, Januari-Februari-Maart, 2007, p. 29-36.
- ¹⁷ Voor meer details, zie Picard, L., *Evaluation quantitative et qualitative des programmes de revitalisation des quartiers. Reconstitution de la logique d'intervention à travers les orientations politiques et le cadre réglementaire*, Onderzoek uitgevoerd voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – BROH, CREAT/UCL (dir.sc. Hanin, Y.) en Metices-CRU/ULB (dir.sc. NOEL, F.), 2007.
- ¹⁸ BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD, *Organieke ordonnantie houdende organisatie van de herwaardering van wijken van 7 oktober 1993*, gewijzigd door de Ordonnanties van 20 juli 2000 en 27 juni 2002.
- ¹⁹ Die investering omvat de gewestelijke, gemeentelijke en federale middelen.
- ²⁰ Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *Gewestelijk Ontwikkelingsplan, 2002*. Zie ook Picard, L., 2007, *Op. cit.*
- ²¹ Samenwerkingsovereenkomst afgesloten op 15 september 1993 om de internationale rol van Brussel en zijn functie als hoofdstad te bevorderen.
- ²² PICARD, L., *Evaluation quantitative et qualitative des programmes de revitalisation des quartiers*, Onderzoek uitgevoerd voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – BROH, 2007-2008, CREAT/UCL (dir.sc. HANIN, Y.) en METICES-CRU/ULB (dir.sc. NOEL, F.), 2007.
- ²³ Het gaat om contractuele bedragen van de basisprogramma's en niet om de werkelijk gerealiseerde investeringen. Voor meer details, zie COMHAIRE, G.; BAILLY, N., *Evaluation quantitative et qualitative des programmes de revitalisation des quartiers. Analyse de l'élaboration des programmes des contrats de quartier (séries 1999 à 2006)*. Onderzoek uitgevoerd voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – CREAT/UCL (dir.sc. HANIN, Y.) en METICES-CRU/ULB (dir.sc. NOEL, F.), 2007.
- ²⁴ De infrastructuur is een specifieke post sinds de reeks Contracten van 2001.
- ²⁵ HAROU, R., *Evaluation quantitative et qualitative des programmes de revitalisation des quartiers. La gestion locative*. Onderzoek uitgevoerd voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *op.cit.*, 2008,
- ²⁶ BAILLY, N.; NOEL F., *Evaluation quantitative et qualitative des programmes de revitalisation des quartiers. Analyse thématique transversale: le volet 5*, Onderzoek uitgevoerd voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *Op. cit.*, 2008.
- ²⁷ Zie vooral VAN CRIEKINGEN, M., "Que deviennent les quartiers centraux à Bruxelles. Des migrations sélectives au départ des quartiers bruxellois en voie de gentrification" in *Brussels Studies*, nr 1, 12 december 2006.
- ²⁸ Zie artikel 3 van de Organieke Ordonnantie: "Met de herwaardering van een wijk wordt de volledige of gedeeltelijke herstructurering ervan beoogd om haar stedelijke, economische en sociale functie te herstellen met inachtneming van de architecturale en culturele eigenheden."

focus

WIJKCONTRACTEN, BASIS VAN STADSVERNIEUWING

Patrick Crahay is directeur Stadsvernieuwing in het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hij beschrijft de kenmerken van de Wijkcontracten die op dit ogenblik zo'n vijftien jaar bestaan. Die programma's zijn gericht op huisvesting, openbare ruimte en sociaaleconomische acties en worden gerealiseerd met de participatie van de bewoners zelf. Die participatie evolueert constant en experimenteert met nieuwe praktijken.

Waar komt het idee van de Wijkcontracten vandaan?

Historisch gezien vonden de eerste stadsvernieuwingsoperaties plaats als nevenactie van de groot-schalige afbraakprojecten van het type *bulldozerrenovatie*. De overheidsfinanciering richtte zich op de renovatie van woningen van gemeenten en Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) om het aantal overheidswoningen uit te breiden. Ook waren de operaties bedoeld als voorbeeld om een stimulerend effect te creëren bij particulieren. Maar er bleef een maatschappelijke kloof bestaan in een groot deel van het Gewest en daarom besloot de eerste Regering om een nieuw instrument op te zetten voor wijken in moeilijkheden. Vanaf dat moment werd de benadering transversaal om de ontwikkelingsproblematiek van die gebieden op een meer globale manier aan te pakken. De Wijkcontracten opereren op drie vlakken: de bouw of renovatie van woningen, de heraanleg van de openbare ruimte (met inbegrip van de binnenkant van de huizenblokken) en acties ter bevordering van de samenlevingsopbouw. Daarna werd ook gewerkt aan de lokale infrastructuur zoals kinderdagverblijven, sportaccommodatie en buurthuizen. Tijdens de laatste legislatuur werd prioriteit gegeven aan de opleiding en tewerkstelling van lager opgeleide mensen.

Hoe is de participatie van de bewoners sinds het begin van het programma geëvolueerd?

Eerst bleef de participatie beperkt tot de opvolging van de uitvoering van de projecten. Sinds 2001 ligt het accent op een effectieve participatie vanaf de eerste fase van de programma's door middel van de Plaatselijke Commissies voor Geïntegreerde Ontwikkeling (PCGO). Daardoor kunnen de bewoners doelgericht deelnemen aan debatten over de studie van bestaande situaties, de diagnose van de zwakke en sterke punten van de wijken en de keuze van de prioritaire projecten. Het is van doorslaggevend belang dat de communicatie van goede kwaliteit is om alle lagen van de bevolking te bereiken. Dankzij de stimulerende inventiviteit van enkele projectleiders en studiebureaus werd geëxperimenteerd met allerlei oplossingen: een diagnosewandeling, informatiepun-

ten, aanwezigheid op markten, organisatie van minder formele vergaderingen en reflectiegroepen over de grote uitdagingen en thema's zoals stadsreiniging, de plaats van vrouwen in de wijk of het beheer van toekomstige infrastructures.

Welke plaats heeft de privésector?

De acties van de privésectoren gebeuren vooral parallel met de overheidsacties omdat ze worden gestimuleerd door de opwaardering van de wijken. In tot nu toe relatief beperkte mate nemen ze ook direct deel aan de programma's om de productie van staatswoningen te versterken. Eerste techniek: de verlaging van de impact van de grondprijs door de gemeenten te financieren bij de verkoop van gronden voor een lager bedrag dan de marktprijs. Enkele voorwaarden voor de financiering zijn de publiciteit tijdens de verkoop en de bouw van woningen van een gemiddeld type. De tweede gebruikte methode is de publiekprivate samenwerking. Bij een promotieopdracht van de overheid is een deel van de investering van een projectontwikkelaar gegarandeerd doordat de gemeente een deel van de woningen, die met sociale woningen gelijkgesteld zijn, huurt.

Hebben de wijkcontracten de moeilijkheden in de probleemwijken opgelost?

Zijn ze nog steeds nuttig?

U ziet duidelijk dat de overheid die langdurig verwaarloosde gebieden aanpakt. De algemene doelstelling van de stadsrenovatie is bijna bereikt voor de renovatie van het gemeentelijk vastgoed en de opwaardering van de openbare ruimte. Maar de succesvolle realisatie van buurtinfrastructures om de voorzieningen in de wijk op een beter niveau te brengen, leidt ook tot de vraag wie de kosten voor het beheer daarvan moet dragen. Dat komt omdat het stadsvernieuwingsbeleid dat niet meer kan na het einde van het vierjarige programma. Het door een structurele financiering gegarandeerde voortbestaan van het project is een voorwaarde voor financiering in het kader van de Wijkcontracten. In sommige gevallen vormt dat een hindernis voor de voortzetting van operaties van dit type. Bovendien zijn er ook nieuwe actievormen om het gewestelijke sociale huisvestingsbeleid te ondersteunen, zoals de normaanpassingen aan privéwoningen en nieuwe vastgoedaankopen. De stadsvernieuwingsprogramma's worden ook op een ander niveau aangevuld door de projecten voor socioprofessionele inschakeling, die gericht zijn op de bewoners die buiten de gebruikelijke opleiding- en tewerkstellingscircuits vallen. Een versterkte synergie tussen de gemeentelijke en gewestelijke initiatieven voor socioprofessionele inschakeling is onontbeerlijk voor de effectiviteit van die programma's. Zij mobiliseren veel middelen en zijn heel belangrijk voor de samenlevingsopbouwprojecten op lokaal niveau.

Dat is de kern van de uitdagingen waarvoor de stadsvernieuwing staat: een evenwicht vinden tussen enerzijds het zoeken naar oplossingen voor de belangrijke noden (huisvesting en werkgelegenheid) van de meest kwetsbare bewoners en anderzijds de herwaardering van de gebouwen en de leefomgeving waarbij iedereen belang heeft.

De wijkcontracten bleken ook een goede bodem voor stadsinnovatie en experimenten rond de participatie van bewoners en mensen op het terrein, het opzetten van innovatieve projecten die zijn aangepast aan de lokale context en worden uitgevoerd met meerdere partners en het zoeken naar betere processen om de architecturale kwaliteit te ontwikkelen.

Is het tijd voor een alternatief voor de wijkcontracten?

Het lijkt nodig de middelen op een andere manier aan te wenden. Er blijven moeilijkheden bestaan bij de uitwerking van gewestelijke beleidsopties die niet corresponderen met de lokale prioriteiten of die ingrepen op het terrein vragen die de gemeentegrenzen overstijgen. Dat geldt voor mobiliteit, de lokalisatie van voorzieningen, tewerkstelling, opleiding...

Er zijn twee verschillende operationele programma's nodig voor de uitvoering van de doelstellingen van het wijkbeleid. Wij kunnen de doeltreffendheid van het stadsvernieuwingsbeleid enkel waarborgen door het benutten van de grote ervaring op het gebied van transversale programma's en door het in stand houden van de dynamiek bij de vele betrokkenen en bewoners. Die programma's behouden de specifieke werkwijze die zijn succes heeft bewezen in de wijkcontracten: een transversale, multidisciplinaire en participatieve aanpak, gericht op de concrete realisatie van de projecten binnen de toekomstige Stadsvernieuwingengebieden (SVG), de voormalige RVOHR (Ruimte voor de Versterkte Ontwikkeling van Huisvesting en Renovatie).

De *Blokcontracten* zouden projecten uitvoeren die zijn gericht op de lokale economie en samenlevingsopbouw, specifieke ingrepen in het stadsweefsel en duurzame ontwikkeling – door, onder gemeentelijke begeleiding, de middelen van afzonderlijke beleidsmateries te koppelen. Om genoeg impact te creëren blijft het principe bestaan van een actie in een bepaalde (specifieke) periode en op een beperkt (verspreid) gebied. De selectie wordt gemaakt op basis van ingediende dossiers die de partners van het programma samen opstellen en het budget wordt toegekend op basis van vooraf bepaalde waarderingscriteria.

Het is aan de *wijkcontracten* om, onder gewestelijke begeleiding, stadsvernieuwingsprogramma's over grotere gebieden uit te voeren (Kuregem, de Maritiemwijk enzovoort). Die gebieden worden

* Het ontwerp van ordonantie houdende stedelijke observatie, voorziet onder andere in de wijziging van de benaming van de prioritaire interventiegebieden van de Wijkcontracten.

gedefinieerd op basis van de analyse van gegevens van wijkmonitoring. De grotere schaal maakt het mogelijk om een gewestelijke strategie voor de fysieke herstructurering van wijken uit te werken op langere termijn: grote vastgoedprojecten voor woningen en infrastructuur, openbare ruimte en parken. Die aanpak moet worden gecoördineerd met andere gewestelijke beleidsinstanties en de gemeenschapsinstellingen die geschikt zijn om op een meer significante manier te reageren op de prioritaire problematiek van het gebied. ■

Gesprek met Patrick Crahay, neergeschreven door Stéphanie Meyer



DE STAD EN DE SCHOOL

BERNARD REY

Professor aan de Université Libre de Bruxelles (ULB)

focus

KANSENONGELIJKHEID AANPAKKEN

ALAIN FAURE

*Opdrachthouder zone Brussel bij de Service général des
Affaires pédagogiques et du Pilotage du réseau d'enseignement,
Communauté française*

JACKY GORIS

Algemeen directeur Scholengroep Brussel

De stad en de school

BERNARD REY

DE NOOD AAN OPLEIDING

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is een volledig verstedelijkt gebied met als bijzonder kenmerk dat het zich in meer dan één opzicht hoofdstad mag noemen. Brussel is zowel federale als regionale hoofdstad en zetel van de Europese instellingen. Op economisch gebied kan Brussel bogen op een aanzienlijke hoeveelheid banen, maar aangezien de tertiaire sector het grootste gedeelte voor zijn rekening neemt, gaan die banen hoofdzakelijk naar geschoolde en hogeschoolde werkkrachten. Zelfs voor een baan die op het eerste gezicht weinig scholing vereist, moet men in Brussel twee- en zelfs drietalig zijn als men contact heeft met het publiek.

Dat betekent dat als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn potentieel optimaal wil benutten, het nood heeft aan een goed opleidingsniveau van zijn bevolking en dus aan goed presterende scholen.

Wat vertellen de feiten ons ?

In Brussel treffen we in de verschillende onderwijsnetten een aantal gereputeerde middelbare scholen en hogescholen aan. Maar we vinden er net zo goed een aanzienlijk aantal scholen waar de schoolgaande jeugd het moeilijk heeft en zelfs mislukt. Ondanks de inspanningen en competenties van het onderwijzend personeel, zijn er te veel jongeren die de school zonder diploma of kwalificaties verlaten. We stellen ook een alarmerende hoeveelheid analfabetisme vast.

De verklaring voor die situatie moet worden gezocht in een sociaaleconomisch fenomeen dat niet typisch is voor Brussel, maar dat in veel grote steden in de ontwikkelde landen werd of wordt vastgesteld: de middenklasse verlaat massaal de stad en vestigt zich in de periferie of buiten de grote agglomeratie. In Brussel wordt een groot deel van het werk dus uitgevoerd door hoogopgeleide personen die niet in de stad wonen, de *pendelaars*. Het dagelijks heen en weer reizen van die bevolkingsgroep leidt tot mobiliteitsproblemen. Het gevolg voor

de stad is vooral ook een verlies aan sociale verscheidenheid. Want in de plaats van de middenklasse nam, vaak ten gevolge van opeenvolgende immigratiestromen, een eerder benadeelde bevolkingsgroep een gedeelte van het beschikbare stedelijk woongebied in. Die mensen voelen zich aangetrokken tot stedelijke kernen in de hoop er werk te vinden. Maar omdat ze laaggeschoold zijn, zoeken ze banen die weinig scholing vereisen. Aangezien zulke jobs zeldzaam zijn geworden in het Gewest, is de werkloosheid bij die groep hoog. Met de bekende sociale gevolgen: armoede, gezondheids- en welzijnsproblemen voor een gedeelte van de bevolking met hoge sociale kosten, het ontstaan van een parallelle economie, een stijging van de criminaliteit, terugvallen op de religieuze of etnische gemeenschap, op gezette tijden kans op uitbarstingen van geweld enzovoort.

Sinds twintig jaar tracht de Brusselse Regering dat proces om te buigen. Ze doet dat met verschillende middelen, meer bepaald met de oprichting van de Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van Huisvesting en Renovatie (RVOHR) (Gewestelijk secretariaat voor stedelijke ontwikkeling, 2007). De maatregelen die de voorbije twee decennia werden genomen, hadden niet alleen tot doel de kwaliteit en de prijs van huisvesting te beïnvloeden, maar ook een economische en commerciële opleving van de wijken en een herwaardering van de openbare ruimte voort te brengen. Ondanks alle inspanningen en resultaten is het onzeker of zulke acties kunnen bereiken dat de middenklasse zich weer in groten getale en voor lange tijd in het stedelijke gebied komt vestigen. Wat we wel vaststellen, is dat er zich in sommige afgebakende wijken een welgestelde en intellectuele groep heeft gevestigd. Dat fenomeen, soms aangeduid met de term *gentrificatie* van wijken (Donzelot, 2007), wordt in Brussel gevoed door het artistieke en culturele dynamisme enerzijds en de aanwezigheid van Europese functionarissen en een internationale bevolking anderzijds. Maar in plaats van in het stadscentrum weer een echte sociale diversiteit te introduceren, veroorzaakt dat fenomeen integendeel druk op de vastgoedprijzen. Daardoor blijft de middenklasse in de periferie van de agglomeratie wonen. De stad blijft een plek waar de sociale klassen zich niet vermengen. Die tweedeling draagt de kiemen in zich van het risico op terugvallen op etniciteit, aangezien de meest benadeelde groepen in Brussel hoofdzakelijk uit de immigratie komen.

Het zou wel eens kunnen dat de bewuste inspanningen van de Brusselse Regering om een aanbod aan sociale woningen te behouden, te ontwikkelen en te verbeteren, niet de verhoopte resultaten opleveren als de bevolkingsgroep voor wie ze zijn bedoeld, niet tegelijkertijd toegang heeft tot werk. Welnu, het lijkt

erop dat gezien de typische economische situatie van het Gewest, die toegang noodzakelijkerwijze moet samengaan met de mogelijkheid voor jongeren om de vereiste kwalificaties te verwerven.

Vandaar de rol van de school. Het is duidelijk dat een stedelijk beleid dat niet spoort met een pedagogisch en educatief beleid, op lange termijn verloren moeite is. Aangezien de problemen in elkaar haken, moeten instanties die voor een van de beleidsterreinen bevoegd zijn niet totaal onafhankelijk opereren, maar een beleid voeren dat enige samenhang vertoont.

WAT KAN DE SCHOOL BETEKENEN ?

Enerzijds kunnen de sociale problemen van de stad niet zonder de hulp van de school worden opgelost, maar anderzijds wordt de werking van de school ook door die problemen beïnvloed. Met de maatschappelijke tweedeling gaat een tweedeling in de scholen samen: we hebben scholen die de betere leerlingen aantrekken, terwijl leerlingen met moeilijkheden zich in alle andere scholen bevinden. Schoolhoofden die streven naar een zekere heterogeniteit in hun inschrijvingen, lopen het risico de ouders van de beter presterende leerlingen te zien vertrekken. Dat probleem is niet typisch voor het Brusselse Gewest, maar voor heel België. Uit internationaal vergelijkend onderzoek van de schoolprestaties (bijvoorbeeld PISA, het vergelijkend onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (Oeso)) blijkt dat er zowel in Vlaanderen als in Wallonië aanzienlijke verschillen bestaan tussen scholen en tussen leerlingen. Het absolute recht van gezinnen om hun kinderen in te schrijven in de school van hun keuze leidt tot een onbeheersbaar scholenaanbod en automatisch tot die tweedeling. Een tweedeling die ook niet losstaat van de sociale tweedeling in wijken, die het stedelijk beleid kan beperken, althans op lange termijn.

Die opdeling in *goede* en *slechte* leerlingen heeft negatieve gevolgen op de globale prestaties. Er werd al veel onderzoek verricht naar de vraag of het pedagogisch gezien interessanter is om in eenzelfde klas (en dus in eenzelfde school) *zwakke* en *sterke* leerlingen te mengen, dan wel om homogene klassen van zwakke en sterke leerlingen te maken. Wanneer we die studies, die onvermijdelijk uiteen lopen op het vlak van methodologie, proberen samen te vatten, komen we tot de conclusie (Dupriez en Draelants, 2004) dat in de gewone werkingsom-

standigheden van het onderwijs, de heterogene klassen (de klassen die zwakke en sterke leerlingen mengen) de vooruitgang van de eerste groep gunstig beïnvloeden zonder nadelig te zijn voor de tweede groep. De homogene zwakke klassen leiden daarentegen tot een stagnatie van de prestaties van de leerlingen in die klassen. Kwantitatieve onderzoeken die alleen het verband tussen de samenstelling van de klas en de schoolresultaten bestuderen, geven geen aanwijzingen over de oorzaken van een dergelijk fenomeen. Andere, kwalitatieve onderzoeken opperen wel enkele hypothesen. Het lijkt erop dat onderwijzers die voor een homogeen zwakke klas staan, een groter deel van de lestijd besteden aan het aan het werk te zetten van leerlingen en onbewust de neiging hebben om de doelstellingen te verlagen. Hoe dan ook, de tweedeling in schoolinrichtingen lijkt geen gunstige invloed te hebben op schooltrajecten die alle leerlingen genoeg scholing zouden kunnen bezorgen. En daardoor heeft ze impact op het stedelijke leven.

Maar het grootste probleem waarmee de school kampt – en dat een rechtstreekse invloed heeft op de sociale vrede in een verstedelijkt gebied als Brussel – is niet de grote ongelijkheid in de prestaties van leerlingen. Het heeft te maken met het feit dat die ongelijkheid op school nauw samenhangt met de sociale achtergrond van de leerlingen. Een welbekend feit, dat al decennialang bestaat en standhoudt ondanks de bewuste inspanningen van politici bevoegd voor onderwijs om daaraan te verhelpen.

Het feit dat die sociale ongelijkheid op school blijft bestaan, duidt niet alleen op het mislukken van de inspanningen. Meer algemeen wijst het ook op een dramatische breuk: voordien kon men nog zijn hoop stellen in het vermogen van de school om de sociale mobiliteit te garanderen. Wanneer we snel even achteromblikken, kunnen we de omvang van die breuk en de gevolgen ervan meten. In een land zoals België bestond het onderwijssysteem in het begin van de twintigste eeuw (zowel in het vrije als het officiële onderwijs) uit drie redelijk van elkaar afgescheiden structuren: de lagere school, de middenschool en ten slotte de *athenea* en colleges of de zogeheten *humaniora* (cf. Grootaers, 1998). Elk van die wegen leidde tot een bepaalde sociale bestemming: kinderen van de werkende klasse (kleine boeren en arbeiders) mochten kortstondig een elementaire scholing volgen, kinderen van bedienden of kleine middenstanders gingen naar de middenschool, terwijl de lange weg van de *humaniora* (die kon uitmonden in hogere of universitaire studies) voorbehouden was aan de zonen en dochters van kaderleden, vrije beroepen enzovoort. In de loop van de twintigste eeuw werden er maatregelen genomen (cf. Van Haecht, 1985) om bruggen te slaan tussen die

drie wegen, zodat de beste leerlingen van de korte weg konden overstappen op een langere weg naar een ambitieuzere sociale bestemming. Die maatregelen werden enerzijds ingegeven door de economische noodzaak om het algemene opleidingsniveau van de bevolking op te krikken en anderzijds door de wil van progressieve politici om aan de kinderen van de werkende klasse de kans te bieden om te klimmen op de sociale ladder.

Uiteindelijk mondden zij uit in de organisatie van de schooltijd zoals we die vandaag kennen: alle leerlingen doorlopen een gemeenschappelijk basisprogramma tijdens de lagere school en de eerste graad van het middelbaar onderwijs (tot de theoretische leeftijd van 14 jaar). Nadien kan men verschillende wegen inslaan (algemeen onderwijs, doorstroming en kwalificatie technisch onderwijs, beroepsonderwijs). Men kon veronderstellen dat de invoering van zo'n systeem zou meebrengen dat goede schoolresultaten (en bijgevolg de sociale bestemming waartoe zij leiden) niet langer zouden afhangen van de sociale klasse waartoe de ouders van een leerling behoorden, maar eerder van de talenten en inspanningen van de leerling zelf. Als bijgevolg vaststond dat niet alle kinderen in een hiërarchische samenleving aanspraak konden maken op de hoogste maatschappelijke posities, dan zou die toegang toch worden bepaald door de intrinsieke waarde van het individu en niet langer door de sociale afkomst.

Welnu, sinds de jaren zeventig hebben sociologen uit landen met een vergelijkbare evolutie als die van België aangetoond dat ondanks het feit dat iedereen de mogelijkheid kreeg om langer te studeren, jongeren uit benadeelde milieus ondervertegenwoordigd waren in de uitmuntende richtingen die leiden tot de meest begerenswaardige maatschappelijke posities (*algemene* weg, universiteit). Omgekeerd was die groep oververtegenwoordigd in de minst gunstige richtingen en vooral in het contingent leerlingen dat achterop was geraakt of mislukte. Een systeem waarvan men kon denken dat het het principe van een democratisch elitedenken zou concretiseren, bestendigde daarentegen de oude situatie en bleek ondoeltreffend om dat uitgangspunt waar te maken.

We moeten dus blij zijn met alle maatregelen die ernaar streven de sociale ongelijkheid tussen scholen te verminderen. In een land zoals België waar het recht van elk gezin om zijn kinderen in te schrijven in de school van zijn keuze in de grondwet is ingeschreven, zijn zulke maatregelen aan strenge beperkingen onderworpen. Bij wijze van voorbeeld kunnen we evenwel het decreet *Mixité sociale* [Sociale verscheidenheid] noemen dat zeer actueel is. Het betreft de

inschrijving van leerlingen in het eerste jaar van het gewone middelbaar onderwijs. Wanneer de aanvragen het aantal beschikbare plaatsen in een middelbare school overschrijden, moet er noodgedwongen een keuze worden gemaakt tussen die aanvragen.

Hoe nuttig zulke maatregelen ook zijn, ze mogen geen vrijgeleide zijn om niet te proberen beter te begrijpen waarom leerlingen uit kwetsbare milieus het naar verhouding minder goed doen op school. Want hoewel de loutere vaststelling van het verband tussen schoolprestaties en sociale afkomst volstaat om de illusie van een rechtvaardige school te doorbreken, toch geeft ze geen enkele aanwijzing over de maatregelen die die situatie kunnen ombuigen. Om die te achterhalen moet men proberen te begrijpen waarom leerlingen uit kwetsbare milieus statistisch gezien minder goed presteren op school. Dat vereist het formuleren en toetsen van hypothesen over onderliggende pedagogische of sociologisch-pedagogische fenomenen.

Een eerste invulling werd gegeven door het idee dat het jongeren van bescheiden afkomst ontbreekt aan een geheel van kennis, taalgebruik en culturele voorbeelden, dat onontbeerlijk is om op school te slagen. Die invulling vertaalt zich in het streven om compensatiemaatregelen te nemen. Daarbij gaat het om de inspanning die men doet om aan kinderen en adolescenten van bescheiden afkomst die elementen aan te reiken waaraan het hen ontbreekt. Bij wijze van voorbeeld en zonder volledig te willen zijn, kunnen we hier drie soorten compensatiemaatregelen vermelden

De ontwikkeling van kleuterklassen speelt een cruciale rol: in de kleuterklas komen jonge kinderen op speelse wijze in contact met het geschreven woord. Het is niet de bedoeling om kinderen al te leren lezen, dat is voorbehouden aan het eerste leerjaar. Maar doordat er in de klas prentenboeken aanwezig zijn, leert het kind een boek te gebruiken. En doordat de leerkracht het kind voorleest, ervaart het hoeveel plezier het aan een boek kan beleven. Bovendien maken woordspelletjes het langzaamaan bewust van de klanken waaruit de spraak bestaat. Die kennis is noodzakelijk voor het begrijpen van de manier waarop wij schrijven. We mogen veronderstellen dat de geschreven taal en boeken weinig aanwezig zijn in de meest benadeelde gezinnen. De kleuterklas kan daaraan verhelpen.

Maatregelen van *positieve discriminatie* zijn bedoeld voor scholen met de meest benadeelde leerlingen. Denken we in dat verband bijvoorbeeld aan projecten van uiteenlopende aard die met de leerlingen worden opgezet: schrijfateliers,

poëzieklassen, activiteiten rond boeken en lezen, theater, improvisatiesessies, media-activiteiten en noem maar op. De bedoeling is om de leerlingen te laten kennismaken met culturele gebruiken, waarbij bijzondere nadruk ligt op de verschillende manieren om taal te gebruiken.

In de meest achtergestelde gezinnen ontbreekt het vaak aan begeleiding van het schoolwerk. Ook al zijn ouders bezorgd over de toekomst van hun kinderen, toch maken hun lage opleidingsniveau en hun gebrekkige kennis van het schoolse functioneren en van de schooleisen dat ze moeilijkheden hebben om hun kinderen te helpen met hun taken en het leren van hun lessen of zelfs – vanaf een bepaald scholingsniveau – om het huiswerk na te kijken. Vandaar het doorslaggevende belang van de talrijke verenigingen, meestal van overheidswege gesubsidieerd (gemeenten, Gewest), die begeleiding aanbieden in *huiswerkklassen*.

Die maatregelen zijn belangrijk en het is zonder meer duidelijk dat wanneer ze zouden ontbreken, de verschillen in schoolprestaties nog aanzienlijker zouden zijn. Maar hun effect is niet sterk genoeg om een einde maken aan de processen die kinderen uit benadeelde milieus statistisch gezien minder goed laten scoren op school. Om een tegengewicht te vormen voor die processen, moet men ze eerst goed kennen. Nu gaan de compensatiemaatregelen uit van één enkele hypothese, namelijk dat de minder goede schoolprestaties van jongeren uit benadeelde milieus te wijten zijn aan culturele lacunes bij hen. Nu hebben we redenen om aan te nemen dat die hypothese niet volstaat om die processen in hun totaliteit te begrijpen. Want op zijn minst twee aspecten blijven op die manier verborgen.

Enerzijds denkt men dat de schoolproblemen van jongeren uit kwetsbare milieus te maken hebben met een gebrek aan iets. Behalve dat die veronderstelling een neerbuigende houding impliceert, betekent ze ook dat het fenomeen wordt toegeschreven aan een gebrek, een afwezigheid van iets. We kunnen niet uitsluiten dat een gebrek aan de basis ligt van een fenomeen, maar bij wetenschappelijke inspanningen om natuurlijke en menselijke fenomenen te verklaren, is het de gewoonte om niet iets dat ontbreekt, maar wel iets dat bestaat als oorzaak van een fenomeen aan te wijzen. We kunnen de val van een voorwerp verklaren door de afwezigheid van iets dat het op zijn oorspronkelijke plaats houdt, maar het is misschien interessanter en wetenschappelijker om die val aan de zwaartekracht toe te schrijven. Zo zou het dus ook kunnen dat de schoolproblemen van die jongeren niet alleen te wijten zijn aan iets waaraan het hen ontbreekt, maar veeleer en vooral aan specifieke elementen die hen eigen zijn:

bijvoorbeeld een manier van handelen, een specifieke opvatting over kennis, een bepaald idee over wat nuttig is, het beeld dat ze hebben van een gerechvaardigde en nuttige bezigheid enzovoort. Wanneer we hun probleem vanuit een gebrek interpreteren, gaan we voorbij aan die kenmerken. Bovendien komt die interpretatie vanuit een gebrek zeker voort uit het gezichtsbedrog van de sociale klasse waartoe de onderzoekers gewoonlijk behoren. Want als men ergens een gebrek opmerkt, dan vindt men dat er iets zou moeten zijn dat men dat vanzelfsprekend vindt. Mensen uit de cultureel begunstigde klassen hebben dan ook het gevoel dat hun cultuur voor zich spreekt.

Anderzijds is het a priori beperkend om de redenen voor de schoolproblemen van de jongeren van bescheiden afkomst enkel bij de leerlingen en hun kenmerken te zoeken (in termen van af- of aanwezigheid). Er zouden ook factoren kunnen spelen die betrekking hebben op de school zelf, de organisatie van de opleiding en de aard van de kennis en vaardigheden die ze wil bijbrengen. Als we het fenomeen in zijn totaliteit willen onderzoeken, is het methodologisch gesproken aangewezen om ons te richten op de twee aanwezige polen: de leerlingen, maar ook de school. Het is erg waarschijnlijk dat men in de relatie tussen beide polen de doorslaggevende elementen zal vinden en dus de mogelijkheden om het proces in gunstige zin om te buigen.

Inzicht in de elementen die ertoe leiden dat leerlingen uit benadeelde milieus minder goed presteren, houdt dus ook in dat we zicht hebben op het specifieke karakter van de school en haar expliciete of impliciete eisen.

DE BIJZONDERHEDEN VAN DE SCHOOLCULTUUR

De laatste jaren heeft het onderzoek zich toegelegd op wat nu het specifieke karakter van de school uitmaakt, de kennis die ze wil overbrengen en de manier waarop ze dat doet. Het is veelzeggend dat zo'n onderzoek maar rijkelijk laat en traag opduikt in studies over het schoolwezen. Dat komt doordat onderzoekers en onderwijsmedewerkers lange tijd niets bijzonders zagen in de schoolcultuur. Die was vanzelfsprekend voor hen, een logisch standpunt voor mensen die die cultuur sinds hun prille kindertijd hadden meegekregen. Bijgevolg konden zij zich niet indenken dat er een andere manier was om zich te verhouden tot de wereld, tot taal en tot het bestaan, kortom, dat er andere culturele vormen konden bestaan. Elke leerling die niet spontaan in dat denken over school paste, werd dus geacht iets te ontbreken.

Maar als de onderzoeker bereid is om zijn spontane ideeën even opzij te zetten, kan hij enkele aspecten opmerken die typisch zijn voor de schoolse activiteiten.

Een eerste aspect gaat over de dubbele betekenis van activiteiten die men leerlingen op school vraagt te doen, in tegenstelling tot het gewone leven. De eerste betekenis van schoolse activiteiten is de onmiddellijke beschrijving die leerlingen ervan kunnen geven: een verhaal lezen, geometrische figuren tekenen met een lat en een passer, de groei van planten onder verschillende omstandigheden bestuderen, naar de leerkracht luisteren, een tekst overschrijven enzovoort. Die eerste betekenis heeft zowel te maken met de handelingen zelf als met hun doel, met name gevolg geven aan de opdrachten van de leerkracht.

Maar de activiteiten hebben ook een tweede betekenis: voor de leerkracht en de leerlingen die de schoolcultuur hebben geïnternaliseerd, staan de handelingen niet op zichzelf en zijn ze ook niet bedoeld om de leerkracht te plezieren. Nee, het doel is om kennis over te brengen. Naar een verhaal luisteren dient bijvoorbeeld om te begrijpen hoe een verhalend schema is opgebouwd. Een bepaalde figuur tekenen dient om symmetrie te leren begrijpen. Planten bestuderen leert iets over fotosynthese. In het buitenschoolse, sociale leven hebben activiteiten doorgaans die tweede betekenis niet. Activiteiten vinden hun bestaansreden in hun functie of nut of in het plezier dat ze verschaffen. Schoolse activiteiten daarentegen zijn meer dan de handelingen waaruit ze bestaan, ze zijn bedoeld om leerlingen te vormen.

Die tweede betekenis (*secondarisation*, Bautier en Goigoux, 2004) van activiteiten die in de klas worden uitgevoerd, wordt meestal meteen opgepikt door leerlingen die uit cultureel begunstigde milieus komen, omdat ze door hun achtergrond vertrouwd zijn met activiteiten die te maken hebben met zelfverwezenlijking. Jongeren uit minder begunstigde milieus daarentegen herkennen die tweede betekenis niet onmiddellijk. Daardoor zien ze niet dat die activiteiten nuttig zijn voor het leerproces en de kennisverwerving.

Sommigen beschouwen de activiteiten in de klas of huiswerk als iets om de leerkracht te plezieren of om in orde te zijn met de school, een beetje zoals werk in opdracht van een werkgever. Als ze die taken één voor één braaf uitvoeren, doen ze wat hun ouders hen hebben geleerd: braaf zijn en gehoorzamen aan de leerkracht. Nu is de bijzonderheid van die taken dat de formele uitvoering niet volstaat. Wie wil slagen op school, moet de taken aangrijpen als een kans om zijn intellectuele vaardigheden te verhogen. Men moet het voornemen hebben om zich mentaal te transformeren, om iemand anders te worden. Nu is dat idee om zichzelf te veranderen geen natuurlijk iets, ook al delen kinderen uit begunstigde milieus het gewoonlijk wel.

Het doel om te leren en zichzelf te vormen is soms nog onduidelijker wanneer van schoolactiviteiten wordt gezegd dat ze ook buiten de schoolmuren hun nut hebben. Veel leerkrachten willen de interesse van hun leerlingen wekken en trachten daarom activiteiten voor te stellen die ook in het sociale leven nuttig blijken. Nu is het zo dat jongeren uit minder begunstigde milieus de neiging hebben alleen naar dat nut te kijken en voorbijgaan aan het leren dat ook met die activiteit gepaard gaat.

Zo was er een onderwijzer in een vierde leerjaar van een basisschool die zijn leerlingen de vaardigheid wou bijbrengen om mondeling een ruimtelijke verplaatsing te beschrijven zonder gebaren te gebruiken. Hij vroeg hen om in woorden te beschrijven hoe ze van de school naar het station konden gaan. Aangezien alle kinderen in die kleine stad de weg kenden, was dat een oefening in taalvaardigheid. Maar het antwoord van de eerste leerling luidde: "Meester, als u naar het station moet, is dat geen probleem, mijn papa zal u wel brengen." Uit dat sympathieke en hartelijke antwoord blijkt dat het kind zich het idee niet helemaal eigen heeft gemaakt dat de handelingen op school enkel bedoeld zijn om te leren.

Diezelfde onduidelijkheid treft ook de zogeheten *projectpedagogie*: die wil de leerlingen laten kennismaken met een project waarvan het doel buiten de school zin heeft (een roman schrijven, een voorstelling opzetten, een uitstap voorbereiden...). De activiteit wordt zo gekozen dat ze de leerlingen motiveert en hen tegelijkertijd verplicht om bepaalde schoolse kennis te verwerven. Nu gebeurt het vaak dat leerlingen enkel de verplichting zien om het project tot een goed einde te brengen en vergeten dat er iets moet worden geleerd.

Behalve dat de doelstelling van het leren betrekkelijk onduidelijk is, verbergen de materiële omstandigheden van de activiteiten vaak ook de kennis waartoe de activiteiten zouden moeten leiden. Bijvoorbeeld (cf. Coché, Kahn, Robin, Puissant en Rey, 2006), in een zesde leerjaar van een lagere school had een onderwijzeres de dag voordien les gegeven over de opeenvolging van de seizoenen aan de hand van de draaiing van de aarde om de zon. Ze had daarvoor een tennisbal en een elektrische zaklantaarn gebruikt en had de leerlingen gevraagd goed op te letten. De volgende dag wilde ze van de leerlingen horen wat ze hadden waargenomen en geleerd. Ze formuleert haar opdracht als volgt: “Wie kan er ons vertellen wat we gisteren hebben gedaan? Ik wil graag weten wat we hebben gedaan en vooral waarom we dat hebben gedaan. Wat probeerden we te begrijpen? Van welke vragen zijn we vertrokken? Waarom hebben we dat experiment gedaan? Wat hebben we van dit experiment geleerd?”

Ondanks het feit dat de onderwijzeres benadrukt dat de leerlingen niet de details van de dag voordien moeten herhalen, maar wel wat ze hebben geleerd, begint de eerste leerling die antwoordt, als volgt: “We hebben een tennisbal genomen die de aarde moest voorstellen.” Uit dat antwoord blijkt dat de leerling niet de geïmpliceerde kennis van die activiteit het belangrijkste vindt, maar wel de materiële details.

Een activiteit die men in klasverband aan een leerling vraagt om kennis bij te brengen, is een persoonlijke en bijzondere ervaring. Daarom ook is ze interessant, omdat de leerling betrokken is. Kennis daarentegen is onpersoonlijk en staat los van de bijzondere omstandigheden van een situatie. Daarom is kennis waardevol: ze doorbreekt de individuele subjectiviteit en verwerft een algemene geldigheid. Een van de bijzonderheden van de schoolse praktijk is dat leerlingen achter elke activiteit de toepasselijke kennis moeten zoeken. Ook hier gaat het om een houding die niks *natuurlijks* heeft en er is geen reden om aan te nemen dat leerlingen uit minder begunstigde milieus die spontaan zouden hebben.

Maar de schoolcultuur heeft nog een andere bijzonderheid, met name dat kennis in de vorm van teksten wordt aangeboden (cf. Lahire, 1993; Rey, 2007). Daarmee willen we niet zeggen dat schoolse kennis systematisch schriftelijk wordt aangeboden. Behalve via teksten (aan bord, in schoolboeken, in documenten die in de klas worden uitgedeeld) wordt kennis immers ook voor een groot gedeelte mondeling overgebracht door de leerkracht. Eigenlijk bedoelen we met teksten dat schoolse kennis een geheel van onderling samenhangende uitingen is. Ten eerste omdat ze coherent zijn (in principe bevatten ze geen tegenstellingen), maar ook omdat ze woorden (of begrippen of concepten) gebruiken die in de hele tekst hetzelfde betekenen. Dat geldt natuurlijk voor de *wetenschappen* die op school worden onderwezen (natuurkunde, biologie, scheikunde, wiskunde, aardrijkskunde), maar ook voor grammatica (van de onderwijstaal en van de andere onderwezen talen), geschiedenis (die begrippen gebruikt die elkaar verduidelijken: kolonisatie en dekolonisatie, revolutie, industriële revolutie, staatsgreep, uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht, economische crisis), theorieën voor een literaire of artistieke analyse enzovoort.

Om een tekst te begrijpen moeten we echter op een heel andere manier de betekenis vatten dan wanneer we in het dagelijkse leven met elkaar praten. In het dagelijkse leven krijgen iemands uitspraken betekenis voor zijn gesprekspartner doordat hij refereert aan voorwerpen en handelingen in situaties die beiden kennen. Uitdrukkingen zoals “Heb je eraan gedacht om naar de post te gaan?” of “Wil je alsjeblief het raam sluiten?” gaan over een omgeving van voorwerpen en handelingen die beide gesprekspartners kennen.

In het geval van een tekst ligt dat helemaal anders. Om de uitspraken in een tekst te begrijpen, kunnen we maar zelden aan de omgeving refereren. We moeten terugvallen op andere delen van de tekst. Dat geldt voor een roman of een fictieverhaal: wat we lezen op pagina 130, krijgt betekenis door wat we in de vorige 129 pagina's hebben gelezen.

Maar ook in wetenschappelijke teksten is dat het geval: uitspraken krijgen betekenis dankzij de woorden die voorafgaan of volgen in dezelfde tekst. Hetzelfde geldt voor de begrippen in die uitspraken. In het dagelijkse leven verwijzen begrippen naar voorwerpen die de gesprekspartners kunnen zien en aanraken. Begrippen in een tekst kunnen ook verwijzen naar de externe werkelijkheid zoals we haar ervaren. Het is niettemin vooral door hun onderlinge verband dat zij hun betekenis krijgen: bijvoorbeeld in een tekst over natuurkunde (meer

bepaald over elektriciteitsleer) verwijst het begrip *weerstand* naar voorwerpen die we kunnen tonen (in een gloeilamp, in een elektrische radiator...), maar de wetenschappelijke definitie van elektrische weerstand hangt samen met het verband tussen weerstand en andere begrippen (sterkte, potentiaalverschil, lengte en dikte van de kabel...). Leerlingen die van het begrip weerstand alleen de concrete voorwerpen waarnaar het verwijst onthouden, missen de essentie.

Zo ook in de lessen meetkunde in de lagere school. Om het begrip rechthoek uit te leggen, kan de onderwijzer aan de leerlingen voorbeelden van rechthoeken tonen: het raam, het bord, het bureaublad enzovoort. Maar wil hij hen werkelijk het begrip rechthoek verduidelijken zoals het in de meetkunde wordt gebruikt, dan zal hij de rechthoek moeten definiëren aan de hand van andere meetkundige begrippen zoals *hoek*, *rechte hoek*, *parallelle zijden*, *gelijke zijden*. Dat voorbeeld illustreert hoe kennisbegrippen hun betekenis niet zozeer ontleen aan hun verwijzing naar de externe werkelijkheid, maar wel aan hun onderlinge verbanden.

Die manier om betekenis toe te kennen is ook hier totaal anders dan in het dagelijkse leven, waar woorden en uitspraken gaan over voorwerpen en handelingen die onmiddellijk waarneembaar zijn. De wijze waarop in teksten betekenis wordt gegeven, is een raadsel voor leerlingen die thuis niet gewend zijn om taal op die manier te gebruiken. Vaak zijn ze in de war doordat de gebruikte woorden hun definitie ontleen aan hun verband met andere woorden, eerder dan aan een verband met de onmiddellijk waarneembare werkelijkheid. Wanneer ze dan luisteren naar de woordenvloed van de leerkracht, die maar af en toe en op een indirecte manier naar de omgeving verwijst, kunnen ze het gevoel hebben een eigenaardige ceremonie bij te wonen.

Die onduidelijkheid heeft negatieve gevolgen voor de schoolprestaties. Bijvoorbeeld wanneer ze moeten lezen, hebben veel leerlingen moeite om de coherentie van een tekst te zien: ze hebben meer aandacht voor de inhoud van bepaalde zinnen dan voor de bindwoorden tussen die zinnen. Ze vergeten om wat op één plaats in de tekst wordt gezegd, te verbinden met wat er op andere plaatsen staat. Die onoplettendheid leidt vaak tot een groot gebrek aan begrip. Ze vinden het moeilijk om een tekst te aanvaarden (zoals dat bijvoorbeeld voor wetkunde het geval is) als de waarheid eerder volgt uit een logische samenhang tussen uitspraken, dan uit een overeenstemming met een externe werkelijkheid. Wanneer ze de opdracht krijgen om iets te schrijven, vinden ze het moeilijk om een samenhangende tekst te schrijven omdat ze moeilijk kunnen uitmaken welke

elementen erin moeten worden opgenomen en welke elementen niet. Die moeilijkheid is des te zichtbaarder wanneer ze een tekst moeten schrijven op basis van meerdere informatiebronnen. Dan zetten ze immers meestal de geleende uitspraken naast elkaar (met *knippen* en *plakken*), zonder die opnieuw te formuleren om ze aan te passen aan de structuur van de tekst die ze moeten voortbrengen.

TERUG NAAR DE STAD

Die bijzonderheden van de schoolcultuur zou men kunnen beschouwen als hinderlijke en willekeurige eisen van een ouderwetse instelling of als rituelen en codes die toegang geven tot een bepaalde maatschappelijke klasse. Het is niet uitgesloten dat ze dat deels zijn. Op het eerste gezicht zouden we dus kunnen stellen dat een schoolsysteem beter geschikt is voor kinderen uit sociaal minder begunstigde gezinnen als het die eisen met betrekking tot het *tekstuele* van kennis zou opgeven. Maar in werkelijkheid zou dat een bijzonder slechte oplossing zijn, die de sociale kloof alleen zou accentueren. Want in onze samenleving is het onontbeerlijk dat iedereen leert *tekstueel* te denken.

In de eerste plaats merken we op dat dat denken speelt in de wijze waarop beslissingnemers zich tot de wereld verhouden. Wie een leidinggevende functie heeft, in bedrijven of instanties, kent de werkelijkheid dankzij teksten (verslagen, dossiers) en handelt in de werkelijkheid met teksten (wetten, reglementen, planningen, organogrammen enzovoort). De kenmerken van de werkelijkheid in de teksten passen in een tekstuele samenhang, geordend volgens bepaalde eisen (die van wetenschap, technologie, recht, economie, administratie enzovoort).

In de stedelijke ruimte waarin de sociale relaties elke dag moeten worden opgebouwd, is het dus niet nutteloos dat de hele bevolking wordt ingewijd in de principes van de wijze waarop leidinggevend de wereld aanpakken. Dat is een voorwaarde van de democratie. Wie weet wat een tekst is en hoe je die schrijft, die beschikt over het middel om zijn situatie aan een administratieve, gerechtelijke of andere instantie uit te leggen. Die kan de bijzonderheid en eventueel de moeilijkheid van een persoonlijke situatie vertalen naar een classificatie, die hem aanvankelijk vreemd is, maar zijn situatie verduidelijkt voor anderen. Wie verstoken is van dat middel, rest niets anders dan woede, wrok en uiteindelijk geweld.

Maar om werk te vinden moet men ook ingewijd zijn in dit *tekstueel* denken of minstens een idee hebben van de werkelijkheid via classificatie- en codesystemen die anders zijn dan een onmiddellijk begrip. Zelfs voor banen die weinig kwalificaties vereisen (bezorger, magazijnbediende, soms kelner), moet je met informatica overweg kunnen. En zoals we eerder hebben aangegeven, is de staat van een stedelijk gebied zoals Brussel afhankelijk van de toegang tot de arbeidsmarkt van de bevolking.

In dat opzicht is het belangrijk erop te wijzen dat die bijzonderheid van de schoolcultuur te maken heeft met een kloof tussen maatschappelijke klassen en op geen enkele manier met etnische of religieuze verschillen. Weliswaar komen in een gebied zoals het Hoofdstedelijk Gewest vaker schoolproblemen voor bij migranten, maar dat komt doordat die bevolkingsgroep veel vaker sociale moeilijkheden heeft. De schoolproblemen zijn vooral daaraan te wijten.

Vanuit dat standpunt is het belangrijk de taalproblemen van migrantenkinderen juist te situeren, zodat we de juiste strategie vinden om ze aan te pakken. Kinderen uit gezinnen waar geen van beide onderwijstalen van het gewest wordt gesproken (Nederlands en Frans), ondervinden natuurlijk moeilijkheden wanneer ze op school komen. Maar dat feit alleen volstaat niet om de zwakke prestaties van immigrantenkinderen te verklaren. Want de linguïstische kneedbaarheid van kinderen stelt hen in staat om vrij snel de onderwijstaal te begrijpen als de schoolactiviteiten voor hen begrijpelijk zijn, zin hebben, interessant zijn, en in geen geval onduidelijk of vijandig zijn. En precies dat laatste punt ontbreekt voor een groot aantal kinderen uit migrantengezinnen. De sociale kloof met de schoolcultuur en het onbegrip van het doel van de schoolactiviteiten veroorzaken de zwakke prestaties en maken de school voor die leerlingen een vijandige plek, waardoor ze ook niet gemotiveerd zijn om de taal te leren die er gesproken wordt (Nederlands of Frans).

Maar dat die culturele verschillen te maken hebben met een maatschappelijk verschil, maakt het niet gemakkelijker om ze te verminderen. Waardoor zouden kinderen van bescheiden afkomst ertoe komen om zich de schoolcultuur eigen te maken? Ze zouden moeten instemmen met het idee dat activiteiten gerechtvaardigd zijn als zij niet gericht zijn op het transformeren van de omgeving maar wel op een persoonlijke transformatie; met het idee dat activiteiten niet geslaagd zijn wanneer ze tot uitvoering zijn gebracht, maar pas veel later wanneer ze de uitvoerder competenten hebben gemaakt; met het idee dat die activiteiten ergens toe

leiden dat niet meteen tot uiting komt en dat we kennis noemen; met het idee dat kennis zich niet beperkt tot informatie die we maar moeten beluisteren en herhalen, maar gaat over een specifieke manier om zich tot de wereld te verhouden; met het idee dat een uitspraak niet rechtstreeks in verband kan worden gebracht met een onmiddellijk waargenomen werkelijkheid om als waar of onwaar te worden beoordeeld, maar dat de samenhang van de tekst waarin de uitspraak stond moet worden onderzocht enzovoort.

Nu betreft dat kenmerken die niet te onderwijzen zijn zoals men de stelling van Pythagoras of de redoxreactie onderwijst. Het gaat immers om houdingen, denkwijzen, manieren om zich te verhouden tot de wereld, manieren van zijn. Sommige leerlingen van minder begunstigde komaf slagen er niet in om die houdingen op te pikken en zich eigen te maken. Ondanks het feit dat ze hun schoolwerk ernstig nemen en graag willen slagen, behalen ze middelmatige resultaten. Eens ze de puberteit bereiken, hebben ze het gevoel dat men hen een spel heeft doen spelen waarvan de spelregels niet werden uitgelegd. Daarom voelen ze zich vaak gekrenkt, koesteren ze wrok tegenover de school, wat soms leidt tot een gebrek aan discipline, weerstand tegen de schoolregels of de wens om zich op leerkrachten te wreken. Soms is er zelfs sprake van vijandigheid tegenover elke instelling (wat niet zonder gevolg is voor de sfeer in de stad).

Als we het fenomeen van geweld op school willen begrijpen, is het noodzakelijk om die dimensie in beschouwing te nemen. Geweld op school heeft verscheidene oorzaken: het staat niet los van het geweld dat eigen is aan onze samenleving: het geweld van de criminaliteit, maar ook het geweld dat inherent is aan de sociale contacten en de mechanismen van sociale uitsluiting; of het geweld veroorzaakt door de werking van onze instellingen enzovoort. Bij leerlingen van het middelbaar onderwijs moet het geweld op school zeker ook in verband worden gebracht met de leeftijd en de psychologische crisis die de puberteit met zich meebrengt en die sommige pubers ertoe brengt om elke regel die door een volwassene wordt opgelegd als een onverdraaglijke pesterij te beschouwen. Wanneer we proberen om geweld op school te analyseren, mogen we ook niet voorbijgaan aan het fenomeen van groepsvorming, dat in sommige gevallen leidt tot het ontstaan van clans onder de schoolgaande jongeren, waardoor zij hun identiteit opbouwen door zich af te zetten tegen anderen.

Maar aan die talrijke oorzaken die niet schoolgebonden zijn, moeten we zeker andere oorzaken toevoegen die wel te maken hebben met het functioneren van de school, meer bepaald met het feit dat de zin van de schoolactiviteiten niet transparant is. Een aantal leerlingen uit minder begunstigde milieus hebben in de lagere school geprobeerd om goed werk te leveren en de leerkrachten te gehoorzamen. Maar omdat ze de werkelijke betekenis van de hen opgelegde activiteiten niet begrepen, behaalden ze zwakke resultaten. Ze zijn dan ook over heel de lijn ontgoocheld. De sociologe Anne Barrère spreekt in dat verband over *décus de la méritocratie*, ontgoocheld in de meritocratie. Afhankelijk van de persoonlijkheid vertaalt die ontgoocheling zich op verschillende manieren. Dat kan gaan van berusting tot niet meer willen werken of zich passief verzetten tegen bevelen van de leerkracht. Maar ze kan ook veranderen in een gevoel van onrechtvaardigheid ten aanzien van de schoolse beoordelingen (cf. Peralva, 1997) of wrok en vijandigheid ten aanzien van de leerkrachten.

Wanneer gewelddaden die oorzaak hebben, kan een repressief antwoord alleen maar teleurstellende resultaten opleveren. Daarom hebben onderzoeksteams (Debarbieux, 1999) interventiemaatregelen uitgewerkt die tot doel hebben een stand van zaken op te maken met alle betrokkenen (leerlingen, leerkrachten, directie, andere volwassenen die in de school werken) in scholen die last hebben van geweld tussen leerlingen of van leerlingen ten aanzien van leerkrachten. Die stand van zaken wordt vervolgens aan iedereen bezorgd en vormt de basis voor werkgroepen. Maar hoe belangrijk die maatregelen ook zijn, ze raken de kern van het probleem niet, namelijk de vermelde moeilijkheid om de betekenis van de schoolactiviteiten te vatten. De hefboom die diepgaand en duurzaam op het fenomeen van geweld op school kan inwerken, moet elders worden gezocht, met name op het gebied van de pedagogie. We moeten de middelen vinden waarmee alle kinderen de schoolse taken begrijpen, ook kinderen die thuis niet vroegtijdig hebben kennisgemaakt met de principes van die taken.

Dat is niet alleen van belang voor het geweld op school. Want die culturele kloof tussen de school en kwetsbare milieus heeft ook andere gevolgen. Zo is het mogelijk dat bepaalde jongeren intuïtief aanvoelen welke houding de schoolcultuur verlangt, maar geen zin hebben om die aan te nemen, omdat ze het gevoel hebben dat ze dan tot op zekere hoogte iemand anders worden, een andere identiteit krijgen. Een diepe verandering in iemands manier van zijn roept altijd angst op met betrekking tot de eigen identiteit. Bovendien lopen ze het risico dat de relatie met anderen erdoor wordt verstoord. Veel adolescenten,

vooral uit kwetsbare milieus, vrezen dat hun vrienden hen zullen uitsluiten wanneer ze de voorbeeldige houdingen van een *goede leerling* aannemen. In de basisschool speelt de relatie met de ouders. Wanneer de leerlingen de manier van zijn aannemen die de school voorstaat, dan lopen ze het risico om afstand te nemen van hun ouders die niet zijn geslaagd op school of geen school hebben gelopen. Het betekent ook dat ze plezier beleven aan activiteiten waarvan de ouders het nut niet meteen inzien. Zo kan het in minder begunstigde milieus bijvoorbeeld gebeuren dat lezen als een egoïstische –want solitaire– en luie –want bewegingsloze– activiteit wordt beschouwd.

Bijgevolg zijn een aantal onderzoekers tegenwoordig van mening dat kinderen uit minder begunstigde milieus van hun ouders een soort stilzwijgende toestemming moeten krijgen om anders te worden dan zij zijn, zodat ze hun eigen transformatie niet aanvoelen als verraad van zijn familie. Het komt erop aan *loyaliteitsconflicten* te vermijden om kinderen op school te laten slagen.

Het slagen op school van jongeren uit minder begunstigde milieus hangt dus samen met erg subtiële mechanismen die zich vaak afspelen aan de rand van het bewustzijn van de betrokkenen en waarop school en leerkrachten maar beperkt vat hebben. Ongetwijfeld kunnen leerkrachten proberen om een en ander beter uit te leggen: de vereisten van de schooltaken, de betekenis van de activiteiten waarvoor ze de leerlingen in de klas uitnodigen, de regels van het tekstuele denken. Maar die inspanning zal pas vruchten afwerpen wanneer de gezinnen de attitudes die het onderwijs voorstaat accepteren.

En het is op dat vlak dat de stad een doorslaggevende rol kan spelen. De school heeft zelf niet de middelen om aan de familie van haar leerlingen dat geheel van houdingen en waarden die de toegang tot kennis regeren, mee te delen. Alleen externe bemiddelaars kunnen geleidelijk zo'n band opbouwen. Dat is een traag werk van informeren, van over en weer gaan tussen de volkscultuur en de schoolcultuur, van respectvol met elkaar omgaan. Het is dus op het niveau van de wijken dat dergelijke bemiddeling kan werken. Huiswerkklassen en sommige maatregelen van positieve discriminatie vormen daarvan een voorproefje. Zoals we in het begin probeerden aan te tonen, heeft de stad er voordeel bij wanneer minder begunstigde klassen toegang hebben tot de schoolcultuur, aangezien die toegang geeft tot kwalificaties en werk. Maar de stad heeft ook een unieke rol te spelen in

dat proces door een nieuwe dynamiek te brengen in het leven in de wijken. Dat is een mooie uitdaging en een doeltreffende manier om de oproep te concretiseren om een *kenniseconomie* in te voeren. ■

Bibliografie

BAUTIER, E.; GOIGOUX R., "Difficultés d'apprentissage, processus de secondarisation et pratiques enseignantes: une hypothèse relationnelle" in *Revue Française de Pédagogie*, nr 104, 2004, p. 89-99.

COCHÉ, F.; KAHN, S.; ROBIN, F.; PUISSANT, M.; REY, B., *Pratiques pédagogiques à l'école primaire et réussite scolaire des élèves de milieux défavorisés*, Onderzoeksrapport, Franse Gemeenschap, Brussel, 2006.

DEBARBIEUX, E.; GARNIER, A.; MONTOYA, Y.; TICHIT, L., *La violence en milieu scolaire – Le désordre des choses*, ESF, Parijs, 1999.

DONZELOT, J., "Mix! Ja, maar welke mix?" in *De stad van morgen, internationaal colloquium over de toekomst van de stad*, Gewestelijk secretariaat voor stedelijke ontwikkeling, Brussel, 2007, p. 45-49.

DUPRIEZ, V.; DRAELANTS, H., "La formation des classes et la gestion de l'hétérogénéité au sein des établissements scolaires" in *Revue française de Pédagogie*, nr 148, 2004, p. 145-165.

GROOTAERS D. (dir.), *Histoire de l'enseignement en Belgique*, CRISP, Brussel, 1998.

LAHIRE, B., *Culture écrite et inégalités scolaires*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1993.

PERALVA, A., "Des collégiens et de la violence" in CHARLOT, B., EMIN, J.-C., *Violences à l'école: état des savoirs*, Armand Colin, Parijs, 1997,

REY, B., "Pourquoi l'école s'obstine-t-elle à vouloir faire acquérir des savoirs?" in Durand, M., Fabre, M., *Les situations de formation entre savoirs, problèmes et activités*, L'harmattan, Parijs, p. 171-190.

GEWESTELIJK SECRETARIAAT VOOR STEDELIJKE ONTWIKKELING, "Brussel verandert... ! 10 jaar stedelijk beleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" in *de Cahiers van het Gsso*, nr 4, Brussel, november 2007.

VAN HAECHT, A., *L'enseignement rénové, de l'origine à l'éclipse*, éditions de l'Université de Bruxelles, Brussel, 1985.

focus

KANSENONGELIJKHEID AANPAKKEN

Volstaat een traditioneel pedagogische aanpak voor jongeren uit sociaal achtergestelde gezinnen?

Alain Faure (A F) — In een school met een elitair karakter is een goed onderwijzer niet echt onmisbaar aangezien de leerlingen er zelfstandiger leren. Maar in scholen met leerlingen die een taalachterstand hebben, is onderwijs cruciaal. Een belangrijk element daar is het pedagogische project. Dat werkt niet alleen rond de motivatie van jongeren om bij te leren, maar opent ook meer wegen voor de toekomst. Nadien helpen we om een samenhang tussen die wegen op te bouwen. Er zijn dus twee stappen.

De eerste stap speelt zich vooral af rond de leeftijd van vijftien à zestien jaar. Dan revolteren jongeren en investeren ze weinig in school. Zijn ze nog enthousiast in het lager onderwijs, eenmaal in het secundair onderwijs daalt de motivatie sterk. Projectonderwijs kan een oplossing bieden, maar er moet ook een reflectie komen over de hele cursus. Hier en daar een klein project volstaat niet. De leraar moet projectonderwijs gebruiken om alle competenties die de jongere op het einde nodig heeft, op te bouwen.

Jacky Goris (J G) — Projectonderwijs is interessant, maar betekent niet de oplossing voor alle problemen. We moeten veel meer investeren in de professionaliteit van de onderwijzer en de leraar. Ongeacht de werkvorm moet de leraar er altijd naar streven de diversiteit van zijn leerlingen te integreren in zijn pedagogische handelen. Wij proberen ook te vermijden dat er homogene klassen zijn. Want, als u homogeen sterke klassen hebt, hebt u ook homogeen zwakke klassen. Dat leidt dan tot een dualisering van het onderwijs.

Als de steun en omkadering van de leerkrachten zo belangrijk zijn, moet dat dan via de school gebeuren?

J G — Neen. Bijvoorbeeld vanuit de Vlaamse Gemeenschapscommissie ontstond het Brussels Ondersteuningscentrum. Dat ondersteunt leerkrachten vanaf de kleuterklas met als doel de leerlingen meer vertrouwd te maken met de schooltaal, de instructietaal, zeg maar. We moeten leraars helpen en professionaliseren in hun handelen. Ik geloof niet dat meer leerkrachten in de klas de oplossing is. Het is niet omdat u meer mensen en kleinere klassen hebt, dat u betere resultaten haalt. Alles hangt af van de professionaliteit van de leerkracht.

A F — Ik denk ook aan het imago van de leerkracht. Ik ga ermee akkoord dat we de situatie niet verbeteren door meer leerkrachten in de klas te zetten. Maar het is wel belangrijk te beschikken

over leerkrachten die goed opgeleid zijn in differentiatiepedagogie. Zij kijken naar de bekwaamheden van elk kind en wapenen hen voor de toekomst.

Er is ook een tweede luik. We moeten de (beroeps-)leerkrachten werktuigen aanreiken die ze nodig hebben. Dat gebeurt niet genoeg. Maar, zolang we geen goed gevormde leerkrachten hebben, zal er niet veel bewegen.

Een groep sociaal zwakkere mensen slaagt niet in het onderwijs.

Wat kan het onderwijs daaraan doen?

J G — Nederlandstalige scholen met een grote populatie anderstaligen krijgen vanaf dit schooljaar meer geld van de Vlaamse Gemeenschap. De school ontvangt steun voor elke leerling die aan een aantal sociale kenmerken beantwoordt. Een kenmerk bijvoorbeeld is dat de moeder van een leerling geen diploma secundair onderwijs bezit. Zo werken wij aan kansenongelijkheid. Dat is de grote uitdaging voor de toekomst.

Een fundamenteel probleem blijven de concentratiescholen. Hoe we dat moeten aanpakken, weet ik niet. Wat ik wel weet, is dat kansengelijkheid niet kan worden gegarandeerd in een concentratieschool. Ik geloof dat we scholen zo goed mogelijk moeten diversifiëren. Daar komt natuurlijk de grondwet bij kijken, die zegt dat onderwijs vrij is. Wij kunnen maar beperkt ingrijpen in de populatie van en toegang tot de scholen. Misschien kunnen we een concentratieschool nemen en er enorm in investeren. Door er een voorbeeldschool, zowel op materieel als op pedagogisch vlak, van te maken, kunnen we op termijn ook niet-migrantenkinderen aantrekken. Zo creëer je ook een gemengd publiek. Pas dan kun je spreken van echte kansengelijkheid.

A F — De school is niet alleen gevestigd op een plek, ze maakt ook deel uit van een omgeving. Als we de dichte omgeving van de school niet bewerken, dan wordt het extreem moeilijk voor de school. Bijvoorbeeld, een school in Anderlecht was er sterk op vooruitgegaan. We begonnen jongeren uit de Rand aan te trekken. Maar, de moeilijkheid was om de veiligheid van jongeren, die van buiten de wijk kwamen, te verzekeren. Scholen moeten we ontwikkelen in functie van het omgevingsklimaat.

Hoe kan een school werken aan het succes van de leerlingen?

J G — Daar is een leerlinggerichte school voor nodig. Wij ontlasten daarvoor scholen en directeurs van allerlei zaken die hen beletten hun pedagogische opdracht te vervullen. Wij maken bijvoorbeeld dat we specialisten hebben op het vlak van het statuut, van de rechtspositie, van de financiën, infrastructuur, noem maar op. De bedoeling is dat scholen vooral bezig zijn met leerproces-

sen, ouders, kinderen en leerkrachten. Dat is de school van de toekomst, ongeacht hun afkomst, voorkennis of sociale situatie. Dat is kansengelijkheid. Daarvoor moet je voorwaarden scheppen. Dat betekent ook dat er nood is aan goede directeurs. Investeren in directeurs is dus heel belangrijk.

A F — Ik wil daar nog aan toevoegen dat een goede onderwijsgroep belangrijk is, maar ze moet ook stabiel zijn. Een leerkracht die een jaar les geeft in de ene school en daarna vertrekt naar een andere school, dat is niet goed.

J G — Daar ben ik het volledig mee eens. De snelle rotatie van leerkrachten brengt met zich mee dat we elk jaar opnieuw moeten beginnen. Ieder jaar weer moeten we uitleggen wat ze moeten doen, en dat is natuurlijk een probleem. Maar, we stellen ook vast dat in scholen met een sterke directeur het korps ook stabiel blijft. Er is dus een direct verband tussen sterk onderwijskundig leiderschap en pedagogische continuïteit. Maar dat spreekt niet vanzelf in Brussel.

A F — Statuten en regels krijgen die een goede werking toelaten, ligt niet voor de hand in de Franse Gemeenschap.

Waarom ligt dat?

J G — Aan de strakke personeelsstatuten met de oneindig ingewikkelde procedures in combinatie met de vaak starre, dogmatische houding van de vakbonden die soms, tegen hun andere leden in, het onverdedigbare blijven verdedigen.

A F — Klopt.

J G — Laten we niet naïef zijn. Het is niet makkelijk om nog een echt personeelsbeleid te voeren vanwege de beperkingen van het statuut. Je kan je zelfs afvragen of met de nieuwe, vrij bureaucratistische regels van de functiebeschrijvingen en evaluaties vaste benoemingen nog wel in het voordeel van het onderwijs zijn. Daarover moet met de vakbonden een open, maar toch fundamentele discussie worden gevoerd. Scholengroep Brussel is bereid die discussie aan te gaan, zonder taboes. Daarbij zullen wij als vakbond van de kinderen optreden. ■

Gesprek met Alain Faure en Jacky Goris, neergeschreven door Steven Vandenberghe

12

DE STAAT VAN DE BRUSSELSE ECONOMIE TWINTIG JAAR NA DE OPRICHTING VAN HET GEWEST

CHRISTIAN VANDERMOTTEN

*Professor aan de Université Libre de Bruxelles (ULB), lid van de Koninklijke
Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België*

focus

INTERNATIONALE NETWERKEN BIJ DE VLEET

OLIVIER WILLOCX

Gedelegeerd bestuurder, Brussels Enterprises Commerce and Industry (BECI)

DE HAVEN VAN BRUSSEL : EEN BELANGRIJKE OPTIE VOOR DE DUURZAME ECONOMISCHE GROEI VAN HET STADSGEWEST

MICHAEL DOOMS

Research associate Vrije Universiteit Brussel, Solvay Business School

WERKGELEGENHEID EN WERKLOOSHEID IN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST : FEITEN EN UITDAGINGEN

STÉPHANE THYS

Coördinator van het Brussels Observatorium van de arbeidsmarkt en kwalificaties, ACTIRIS

focus

VOORRANG AAN HET ONDERWIJS EN AAN BEROEPSOPLEIDINGEN

MYRIAM GÉRARD

Regionale secretaris van het ACV-Brussel (Algemeen Christelijke Vakbond)

PHILIPPE VANDENABEELE

Regionale secretaris van de Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België (ACLVB)

PHILIPPE VAN MUYLDER

Secretaris-generaal van het ABVV-Brussel (Algemeen Belgisch Vakverbond)

De staat van de Brusselse economie twintig jaar na de oprichting van het Gewest

CHRISTIAN VANDERMOTTEN

DE BRUSSELSE ECONOMIE TWINTIG JAAR GELEDEN

Voordat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd opgericht, vertoonde de Brusselse economie al twee decennia lang twee grote en tegelijkertijd verontrustende trends: de industrie verdween in een dramatisch tempo en de grootstedelijke economie was zwak. De meeste Europese grootsteden maakten overigens dezelfde ontwikkeling door, alleen werd de weerslag ervan op Brussel versterkt, omdat het Brusselse grondgebied beperkt was tot de kern van het grootstedelijk gebied.

Dramatische de-industrialisering

De eerste trend was een dramatische de-industrialisering. Sinds het einde van de Eerste Wereldoorlog was Brussel de belangrijkste industriestad van het land geweest. Tot het begin van de jaren zeventig bleef Brussel het hele arrondissement Antwerpen voor, met 166.000 arbeidsplaatsen in de verwerkende industrie in 1947 en nog 158.000 in 1970. Daar zijn de winningsindustrie, de elektriciteitsproductie en de garages nog niet eens bij gerekend. In die hele periode was Brussel goed voor 12 procent van de Belgische arbeidsplaatsen in de verwerkende industrie. De specifieke sectoren van de Brusselse economie waren typisch voor een stedelijke omgeving (brouwerijen, tabaksindustrie, kleding en leer, drukkerijen-uitgeverijen, kartonindustrie, farmaceutische industrie), maar ook zware en technologische industrie, zoals mechanische, elektrische of automobielenindustrie. Aan het eind van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw namen dergelijke industrieën een hoge vlucht binnen de stad. Dat was namelijk het moment waarop het transportnetwerk werd uitgebouwd, waardoor de meest technologische industrietakken niet meer per se dicht in de buurt van de steenkoolwinning gevestigd hoefden te zijn en zich het liefst midden tussen de geschoolde arbeidskrachten en de afzetmarkten vestigden.

Die dominante positie van Brussel werd nog versterkt, als je daar de werkgelegenheid bij optelde in de uitlopers van de industriële as die langs het kanaal van Vilvoorde tot Klabbeek liep.

Twintig jaar later, in 1991, waren er in Brussel nog maar 67.000 arbeidsplaatsen in de verwerkende industrie over. Verder bestond 45 procent van de betaalde werknemers uit bedienden (tegen 27 procent gemiddeld in België). Dat was het gevolg van de vele hoofdkantoren in plaats van de echt productieve activiteiten. Die de-industrialisering ontstond deels doordat activiteiten naar de rand werden verplaatst vanwege de ontwikkeling van het wegvervoer, de verkeers- en parkeerproblemen en de grondprijs in Brussel (hoewel er in die periode in de arrondissementen Halle-Vilvoorde en Nijvel ook meer dan 20.000 arbeidsplaatsen in de verwerkende industrie verloren gingen). Maar vaker werden fabrieken gewoon gesloten. Dat hield verband met een algehele herschikking van het economische landschap, waarbij de gecreëerde arbeidsplaatsen in de rand grotendeels niet overeenkwamen met de verplaatste activiteiten.

De zwakte van de grootstedelijke economie

De andere grote onrustwekkende trend was de relatieve terugval van de Brusselse economie, een verschijnsel dat zich ook voordeed in de meeste andere West-Europese grootsteden. Als je kijkt naar de grootstedelijke agglomeraties, dus inclusief de dynamische randgebieden, dan is de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (BBP) in driekwart van de grote Europese steden in de jaren zestig en zeventig minder gunstig dan of hoogstens gelijk aan de nationale gemiddelden (zie tabel 1). Dat komt door hun relatieve de-industrialisering ten voordele van de randgebieden met gewone arbeidskrachten en van de industriegebieden in de haven. Ook de eerste concurrentie uit niet-Europese landen duikt op, terwijl de opkomst van de gemonialiseerde diensteneconomie nog niet veel effect sorteert.

Tabel 1. Relatieve prestatie van de Europese grootstedelijke regio's binnen de nationale context, gemeten in BBP/inwoner.

Referentie	Grootstedelijke regio's	1960-1980	1995-2003
België	Brussel	-	+
	Antwerpen	+	-
	Waalse stedelijke gebieden	-	-
Nederland	Amsterdam	=	+
	Rotterdam	=	-
Verenigd Koninkrijk	Londen	+	+
	Manchester	onbek.	+
	Liverpool	-	-
	Sheffield-Leeds	-	+
	Birmingham	-	+
	Glasgow	-	+
Ierland	Dublin	onbek.	+
Denemarken	Kopenhagen	-	=
Zweden	Stockholm	-	+
Finland	Helsinki	+	+
Duitsland	Berlijn	-	-
Noord-Duitsland (a)	Hamburg	-	+
	Bremen	-	+
	Düsseldorf	-	+
Zuid-Duitsland (b)	Keulen	+	+
	Stuttgart	-	+
	Frankfurt	+	-
Oost-Duitsland (c)	München	+	+
	Berlijn	onbek.	-
	Dresden	onbek.	+
Oostenrijk	Leipzig	onbek.	+
	Wenen	=	-
Zwitserland	Basel	onbek.	+
	Zürich	onbek.	+
	Genève	onbek.	-
Italië	Milaan	-	=
	Andere grote steden in het noorden	onbek.	+
	Rome	-	+
Griekenland	Grote steden in het zuiden	-	+
	Athene	-	+
Spanje	Madrid	+	+
	Barcelona	=	-
Portugal	Lissabon	-	+
Frankrijk	Parijs	-	-
	Andere grote steden (zonder Rijsel)	onbek.	+
	Nord-Pas-de-Calais (Rijsel)	-	-

^(a) Länder uit het noorden van de voormalige BRD (Bondsrepubliek Duitsland)

^(b) Länder uit het zuiden van de voormalige BRD

^(c) Voormalige DDR (Duitse Democratische Republiek) en Berlijn

De relatieve prestaties van de grootstedelijke regio's worden aanmerkelijk beter in de tweede periode. Op het vlak van economische ontwikkeling presteert een overgrote meerderheid nu relatief beter dan het gemiddelde van de staat waartoe ze behoren. Dat is het omgekeerde van de overheersende trend tijdens de fordistische periode en de daarop volgende crisis. Uitzonderingen zijn de industriële agglomeraties die de omschakeling naar de diensteneconomie niet konden maken, zoals Île-de-France, dat aan dynamiek inboet, en Berlijn en Wenen, die niet, zoals met name de eerste stad gehoopt had, hebben kunnen profiteren van het openen van het Oostblok. Barcelona en Milaan verliezen terrein ten opzichte van Madrid en Rome.

Specifiek in België viel het aandeel van Brussel in het nationale BBP terug van 16,3 procent in 1975 tot 14,8 procent in 1991¹. Die terugval is minder groot dan in de twee grote stedelijke agglomeraties in Wallonië, die hard werden getroffen door de crisis in de steenkoolsector en in de traditionele zware industrieën. De twee grote stedelijke agglomeraties in Vlaanderen, Antwerpen en Gent, konden profiteren van de industriële ontwikkeling van de haven en van de algehele dynamiek van de Vlaamse economie. Als we naar de grootstedelijke zone zelf kijken, dan zien we dat het aandeel van de voormalige provincie Brabant in het Belgische BBP terugliep van 27,9 procent in 1962 tot 26,2 procent in 1975 en 25,3 procent in 1991, terwijl de rest van het Vlaamse gewest groeide van 42,8 procent tot 48,3 procent en 51,4 procent. Dat was te danken aan de ontwikkeling van de stedelijke industriepolen en de randgebieden, zoals de Antwerpse Kempen, Limburg en West-Vlaanderen. Daar vestigden zich nieuwe fordistische bedrijven en namen kleine en middelgrote ondernemingen een hoge vlucht.

HET GEWOP, POLITIEKE UITING VAN DE PROBLEMEN VAN HET GEWEST

De bezorgdheid om die relatieve achteruitgang en de deïndustrialisering hing samen met de zorgen om het teruglopende aantal inwoners van het Gewest (van maximaal 1.079.000 inwoners in 1967 naar 951.000 in 1991²). Dat leidde vanaf de oprichting van het Gewest tot debatten en beleidsopties, die in 1995 uitmondde in de goedkeuring van het eerste Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GewOP). Die keuzes bleven doordeesemd van een soort nostalgie naar het verloren gegane industriële fundament. De verdere achteruitgang daarvan moest voorkomen worden, zodat de industrie arbeidsplaatsen kon scheppen voor de weinig geschoolde Brusselaars en een vergroting van de sociale kloof voorkomen kon worden. Kenmerkend voor die keuze was ook een zeker wantrouwen tegen de uitbreiding van de kantoren. Dat wantrouwen was gegroeid door de speculatieve stedenbouwkundige wanorde die in de jaren daarvoor in Brussel was ontstaan en die was gevoed door de voortschrijdende ontvolking, met name de uittocht van de middenklasse naar de rand. Die werd toegeschreven aan de druk van de kantoorsector op de vastgoedprijzen, het gebrek aan goede huisvesting en de ongebreidelde verkeersdruk waarvan een groot gedeelte door het pendelverkeer. De hoofdrolspelers in het debat zagen de kantoren dus eerder als een stedenbouwkundige bedreiging dan als groeipolen van dienstenactiviteiten die konden maken dat de hoofdstad zich economisch ontwikkelde en een plaats vond in de nieuwe vormen van de geïnternationaliseerde wereldeconomie. De industriële complexen waren vervlochten met het stadsweefsel, wat heel wat problemen opleverde voor de leefomgeving. En toch zagen velen ze als fundament voor een concretere, meer materiële en sociaal vriendelijkere economie.

STERKE EN ZWAKKE PUNTEN VAN DE BRUSSELSE ECONOMIE IN DE AFGELOPEN TWINTIG JAAR

De ontwikkeling van de Brusselse economie in de afgelopen twintig jaar vertoont deels dezelfde trends als in andere Europese grootsteden en deels andere, meer specifieke trends (zie tabel 2).

Tabel 2. Ontwikkeling van de structuur van de Brusselse economie en van de grootstedelijke regio (sectorgewijze onderverdeling van de toegevoegde waarde, aangepast aan de SEC95-nomenclatuur).

	Brussel-Hoofdstad			Rest van voormalig Brabant			Grootstedelijk gebied			België		
	1975	1991	2006	1975	1991	2006	1975	1991	2006	1975	1991	2006
Landbouw en mijnbouw	0,0	0,1	0,0	3,2	2,0	0,6	1,4	0,9	0,3	4,5	2,4	1,1
Verwerkende industrie	15,7	10,7	6,4	21,0	18,5	14,0	18,0	13,9	9,6	27,8	20,9	16,9
Logistiek ^(a)	16,3	12,3	16,9	14,6	14,1	13,2	15,6	13,1	15,3	19,0	15,5	15,6
Handel, reparaties, hotelwezen	16,1	15,7	12,6	13,4	18,0	19,9	14,9	16,7	15,7	12,3	14,9	14,6
Financiële diensten en verzekeringen	12,6	15,7	16,0	1,9	3,7	3,5	8,0	10,8	10,7	4,1	5,4	5,5
Andere diensten en vastgoed-sector	39,3	45,5	48,0	28,0	43,7	48,7	34,5	44,7	48,3	32,2	40,9	46,2
<i>waarvan handelsdiensten en vastgoed</i>		26,2	26,5		29,8	31,9		27,7	28,8		25,2	25,6
<i>waarvan overheidsdiensten</i>			11,5			4,4			8,5			7,2
<i>waarvan andere non-profit-diensten</i>		} 19,3	10,0		} 13,9	12,3		} 17,1	11,0		} 15,7	13,4
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^(a) Bouw, energie, vervoer en communicatie

Bronnen: NIS en Nationale Bank van België – NBB (gewestelijke rekeningen) en persoonlijke berekeningen.

Een heropleving in de grootstedelijke economie

In de hedendaagse gemondialiseerde economie liggen de knooppunten van de besluitvormings- en controlenetwerken in de grootste steden, met name in de ontwikkelde landen. Angelsaksisch Noord-Amerika, de vijftien landen van de Europese Unie, Japan en de andere ontwikkelde landen namen in 2001 zo'n 62 procent van de wereldproductie voor hun rekening, maar 96 procent van de omzet van de 500 grootste firma's ter wereld komt van bedrijven uit die landen. Dat vertaalt zich in een verbetering van de relatieve economische positie van de grootste steden. In de jaren na 1995 presteerde twee derde van de grote grootstedelijke regio's in de EU-landen economisch beter dan de landen waarin ze lagen. De metropolen die het nationale gemiddelde niet haalden, waren meestal steden met een zwaar industrieel verleden en een kwalitatief ontoereikende dienstensector of steden die sterk werden gedomineerd door hun functie als haven (zie tabel 1).

Die trend viel ook in België waar te nemen. Het grootstedelijk gebied dat in eerste instantie gelijk wordt gesteld met de voormalige provincie Brabant, levert in 2006 32,7 procent van het nationale BBP tegenover 31,5 procent in 1995. Alleen het centrale gedeelte, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, is goed voor 18,9 procent en maakt een vergelijkbare, zoniet een iets betere ontwikkeling door dan de Belgische economie in haar geheel³ en ook beter dan de andere grote Belgische steden: niet alleen de Waalse steden Luik en Charleroi, maar ook Antwerpen. Alleen Gent doet het even goed, hoewel die cijfers betrekking hebben op het hele arrondissement en dus ook de prestaties van de Gentse rand meerekenen. Omgekeerd is de groei van de industriële randgebieden in het noordoosten en in West-Vlaanderen – die hun dynamiek kenden in de naoorlogse periode – relatief afgezwakt, hoewel die nog steeds positief blijft.

De grotere plaats van Europa in Brussel

Brussel neemt in de ranglijst van wereldsteden een veel hogere plaats in dan verwacht zou mogen worden op basis van zijn omvang en de omvang van de Belgische economie. In de ranglijst van Europese steden van *Globalization and World Cities* (GaWC)⁴, die gebaseerd is op de aanwezigheid van kantoren van internationale firma's op het gebied van consultancy, marketing, reclame, compatibility enzovoort, en op hun verbindingen, komt Brussel op de zevende plaats met 53 punten, ver achter *global cities* als Londen (100 punten) en Parijs (67 pun-

ten), maar in een klein peloton met Milaan (56 punten), Frankfurt (55), Madrid en Amsterdam (54), en voor Zürich (46)⁵. In de editie 2007 van de ranglijst van de European Cities Monitor (ECM), die gebaseerd is op interviews met leidinggevenden van de 500 grootste bedrijven over hun beslissingen voor de vestigingen van die ondernemingen, neemt Brussel de zesde plaats in achter Londen, Parijs, Frankfurt, Barcelona en Amsterdam, maar voor Madrid, Berlijn, München en Milaan. Wanneer je van de Europese steden (27 EU-landen plus Zwitserland en Noorwegen) een functionele index berekent waarin rekening wordt gehouden met hun administratieve positie, hun besluitvormend vermogen, hun toeristisch potentieel, hun verbindingen en hun plaats in de kenniseconomie (ESPON⁶-verslag 1.4.3) komt Brussel op de zesde plaats met een waarde van 8,23 punten, achter Londen (9,71), Parijs (9,57), Madrid (8,53), Rome (8,52) en Berlijn (8,24), maar voor Amsterdam (8,13) (zie verderop, tabel 5).

Wanneer we echter in ogenschouw nemen waar de hoofdkantoren van de grote Europese bedrijven gevestigd zijn, presteert Brussel relatief gezien nogal zwak. Amper 1,7 procent van de omzet van dat deel van de 500 grootste ondernemingen ter wereld dat zijn hoofdkantoor in Europa heeft staan, wordt vanuit Brussel gecontroleerd. Het Belgische industriële kapitalisme, waarvan de hoofdkantoren sinds de negentiende eeuw hoofdzakelijk in Brussel gevestigd waren, is gedenationaliseerd en heeft zich gericht op het financiële kapitalisme. De internationale integratie van de Brusselse economie is dus voornamelijk verbonden met de aanwezigheid van de Europese instellingen in Brussel, waardoor vele firma's er kantoren of filialen hebben. En dan hebben we het nog niet over de diplomatieke en paradiplomatieke vertegenwoordigingen, de congresactiviteiten, het zakentoeisme enzovoort.⁷

De plaats van de Europese instellingen in Brussel is alleen maar versterkt en toegenomen. Afgezien van de waarde die de internationale functie zelf genereert (die niet wordt meegerekend in de nationale statistieken), creëert die Europese aanwezigheid veel lobby-, consultancy- en media-activiteit en sterke afgeleide en multiplicatoreffecten. Zo genereert de aanwezigheid van de Europese en internationale instellingen in Brussel samen met hun afgeleide en multiplicatoreffecten in totaal 13 tot 14 procent van de werkgelegenheid en van het Brusselse BBP, als die *gecorrigeerd* worden met de activiteiten die niet worden meegerekend in de nationale statistieken.

Tabel 3. Ontwikkeling van de werkgelegenheid in Brussel en in de rand*.

	Brussel-Hoofdstad					Rand (Vlaams- en Waals-Brabant)		
	1991	1997	<i>Extrapolatie van de trends van het GewOP voor 2005</i>	<i>Daadkrachtig vooruitzicht van het GewOP voor 2005</i>	2006	1991	1997	2006
Primaire sector	} 68	} 49	} 36	} 49	} 38	10	10	9
Verwerkende industrie						82	62	58
Logistieke functies ^(a)	65	69	60	60	78	54	69	67
Handel	97	84	103	106	76	84	85	100
Hotel- en restaurantwezen	21	22	22	22	26	14	16	17
Overheidsdiensten	104	93	99	99	114	37	34	37
Internationale instellingen ^(b)	19	24	34	34	34	0	0	0
Financiële en zakelijke diensten	134	144	174	174	186	35	85	129
Publieke en private persoonsgebonden diensten ^(c)	144	154	158	163	149	100	104	123
Totaal	652	639	686	707	701	416	465	540

^(a) Water, gas, elektriciteit, bouw, vervoer en communicatie.

^(b) Schatting. Niet meegerekend in de Belgische statistieken. Vast benoemd personeel van het Europees ambtenarenapparaat, van de NAVO en van de diplomatieke vertegenwoordigingen.

^(c) Onderwijs, gezondheidszorg, sociale diensten, persoonsgebonden diensten.

* Ontwikkeling van de werkgelegenheid in Brussel en in de rand (werknemers en zelfstandigen in hoofdberoep; in duizendtallen, inclusief een schatting voor de internationale werkgelegenheid die niet wordt meegerekend in de nationale statistieken). De vooruitzichten van het GewOP zijn gebaseerd op de gegevens van 1981 en 1991. Er zitten enkele verschillen tussen onze cijfers, die zijn gebaseerd op de gegevens van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) en het Rijksinstituut voor Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ), en de gegevens uit het document Krachtlijnen van het GewOP. De werkgelegenheidscijfers van 1996 en 2006 zijn onderverdeeld in categorieën van de Nationale Bank; voor 1991 is een benadering van die onderverdeling gemaakt.

De kenmerken van de Brusselse dienstensector

Vier aspecten zijn specifiek kenmerkend voor de Brusselse dienstensector.

Het grote, licht toenemende gewicht van de overheidsdiensten, met name wanneer je er de internationale instellingen bij optelt (meer dan 21 procent van de totale werkgelegenheid, zonder rekening te houden met de overheidsbanen in het onderwijs, de gezondheidszorg...).

Het toenemende gewicht van de financiële en zakelijke dienstverlening. De eerste houdt verband met de sterke financialisering van het Belgische kapitalisme, dat in de huidige economische omstandigheden wel eens kwetsbaar zou kunnen blijken, des te meer omdat de taylorisatie nu doordringt tot de bank- en verzekeringssector, waar een deel van de werkgelegenheid op de tocht zou kunnen komen te staan. De ontwikkeling van dat tweede type diensten houdt gedeeltelijk verband met de opkomst van de Brusselse internationale functie. De Brusselse dienstverlening aan bedrijven houdt nauw verband met de internationale netwerken, veel sterker dan alle andere Belgische steden. De verbinding van Antwerpen met internationale netwerken voor hoogwaardige diensten bedraagt maar 35 procent van Brussel (inclusief de diensten die in Zaventem gevestigd zijn, zonder die diensten ongeveer 45 procent), Gent rond de 20 procent en Luik minder dan 15 procent (L. Aujean & al., 2007). Alleen in subsectoren als bouwkundig advies en logistieke diensten is Antwerpen internationaal beter verbonden dan Brussel –dat nog beter is in logistieke diensten als je Zaventem meerekent. Brussel is ontegensprekelijk de enige Belgische stad die meetelt in de mondiale netwerken.

Het belang van de sector persoonsgebonden diensten, zowel publiek als privé. Onderwijs en gezondheidszorg zijn erg grote werkgevers in Brussel.

De kwetsbaarheid van de Brusselse handelssector, die uiteraard deels verergerd wordt door een verplaatsing naar de rand, over de gewestelijke grenzen heen. Het hotel- en restaurantwezen wordt gesterkt door de uitbouw van de internationale functie en het zakentoerisme (en zelfs van het vrijetijdstoerisme, dat nu goed is voor 45 procent van de Brusselse overnachtingen –waarbij circa een derde van dat vrijetijdstoerisme en drie vierde van het zakentoerisme wordt aangetrokken door de aanwezigheid van de Europese instellingen). De handelssector maakt echter een minder gunstige ontwikkeling door. Natuurlijk heeft een deel van de problemen te maken met de waarschijnlijk onvermijdelijke ver-

plaatsing van de groothandel over de gewestelijke grenzen heen, maar ook de detailhandel staat er niet al te best voor. De in het GewOP geformuleerde doeltellingen – de hoogwaardige en luxehandel in het hypercentrum versterken, voorrang geven aan inspanningen voor de andere bestaande handelskernen (winkelstraten langs steenwegen, kernen van oude dorpscentra), de bouw van nieuwe grote winkelcentra in het gewest verbieden – zijn niet allemaal gehaald en zouden resoluut en samenhangend ondersteund moeten blijven worden.⁸

Het kantorenpark breidt zich uit

De ontwikkeling van de Brusselse dienstensector gaat gepaard met een constante stijging van de beschikbare oppervlakte aan kantoren. Het Overzicht van het kantorenpark berekent 12,5 miljoen vierkante meter kantoren op het gewestelijke grondgebied (A. Doornert & *al.*, 2008), terwijl de documenten van het GewOP maar tot een totaal van 9,6 miljoen in 1994 komen en 10,7 miljoen vastleggen als doelstelling voor 2005. De schattingen voor de rand variëren tussen een bijkomende 1,5 en 1,9 miljoen vierkante meter. Die kantooroppervlakte concentreert zich nog altijd in de centrale administratieve wijken, die goed zijn voor 70 procent van het kantoorbestand, met in aflopende volgorde de Europese wijk (27 procent), de oostkant van de vijfhoek (18 procent), de Noordwijk (13 procent), de Louizawijk (8 procent), waar je dan nog de wijk rond het Zuidstation (4 procent) aan toe moet voegen. Behalve in dat laatste geval lijkt de vrees van het GewOP dat de kantoren zich ongecontroleerd over de stad verspreiden en de structuur van de stad ondermijnen, niet uit te komen. Ondanks hun hoge prijs⁹ blijven de kantoren in de centrale administratieve wijken aantrekkelijk, wat blijkt uit de geringere leegstand (8,9 procent van het kantoorbestand¹⁰) in vergelijking met de locaties buiten het centrum (10,2 procent) en vooral in vergelijking met de rand (minstens 18,2 tot 21,6 procent). Er duikt wel een nieuw verschijnsel op, waaruit blijkt dat de meest mobiele en welgestelde segmenten van de bevolking weer belangstelling tonen om in de centrale gedeeltes van de stad te wonen (wat niet wegneemt dat de migratiebalans met de rand duidelijk negatief blijft en dat de middenklasse nog altijd in sterke mate naar de rand blijft trekken). Leegstaande kantoorgebouwen of oude herenhuizen die waren verbouwd tot kantoren, worden gerenoveerd tot appartementen.

Een radicale de-industrialisering

De de-industrialisering die eind jaren zestig is ingezet, verscherpt alleen nog maar. Vandaag de dag zijn er nog maar 38.000 arbeidsplaatsen over in de verwerkende industrie, of 5 procent van de totale werkgelegenheid in het gewest. Dat cijfer strookt met de geëxtrapoleerde trends uit het GewOP, maar niet met de voluntaristische vooruitzichten. Audi-Vorst blijft praktisch de enige grote industriële onderneming binnen de gewestelijke grenzen. De stedelijke locatie vormt overigens zo'n grote uitzondering op het vestigingsbeleid in de automobielsector dat je je de vraag kunt stellen of het bedrijf op middellange termijn wel overlevingskansen heeft. Bij wat er verder nog aan verwerkende industrie over is in Brussel, betreft het vaak eerder hoofdkantoren of beheers- en onderhoudsactiviteiten dan echte productie. Dat blijkt ook uit het feit dat in 2006 51 procent van de Brusselse werknemers in de verwerkende industrie bediende was tegen 35 procent op nationaal niveau (een zelfde situatie doet zich vandaag de dag voor in de rand met 54 procent bedienden).

Een zwak punt: onderzoek en ontwikkeling en hoogtechnologische werkgelegenheid

De sector onderzoek en ontwikkeling is een belangrijk anker voor de kennis-economie die op Europees niveau gestimuleerd wordt via de Lissabon-agenda, maar in België is die zwak vertegenwoordigd (1,84 procent van het BBP in 2005 tegenover een gemiddelde van 1,90 procent voor de 15 EU-landen; 2,13 procent in Frankrijk en 2,48 procent in Duitsland). Dat geldt met name voor Brussel (1,14 procent). Dat is verbazingwekkend, aangezien de grote grootstedelijke gebieden van de ontwikkelde landen daar juist vaak voorrang aan geven. Het Brusselse percentage moeten we vergelijken met de 3,11 procent van Île-de-France, de 3,82 procent van Berlijn, de 4,75 procent van München, de 3,35 procent van Wenen en zelfs met de grote steden uit het Middellandse Zeegebied waarvan de zwakke prestaties op het gebied van onderzoek en ontwikkeling bekend zijn (Madrid 1,82 procent, Rome 1,79 procent). De kwaliteit van de Belgische wetenschappelijke productie is echter goed en op het grondgebied van Brussel of in de nabije omgeving bevinden zich vier grote universiteiten. De gebrekkige vertaalslag van dat fundamenteel onderzoek in economische ontwikkeling heeft voor een groot deel te maken met de zwakte van het Belgische kapitalisme en nog meer met de zwakte van het Belgische industriële kapitalisme: onderzoek en ontwikkeling is een strategische sector die vaak dicht bij de hoofdkantoren is gevestigd.

Die kenmerken van de Brusselse en Belgische economie komen treffend tot uitdrukking in de specifieke kenmerken van de Belgische werkgelegenheid in hoogtechnologische en kennisintensieve sectoren (zie tabel 4). Brussel, en in mindere mate de rand, presteren zwak in de hoogtechnologische industrie. De positie is iets minder slecht voor de hoogtechnologische diensten, vooral in de rand, omdat die diensten vaak gevestigd zijn in groene of gemakkelijk via de luchthavens te bereiken randgebieden of gebieden die dicht bij de universitaire centra in de rand liggen. Een groot deel van de Brusselse werkgelegenheid is geconcentreerd in kennisintensieve sectoren, wat natuurlijk een directe weerslag heeft op werkgelegenheidsperspectieven van de minst opgeleide inwoners van de hoofdstad.

**Tabel 4. Aandeel van de werkgelegenheid
in de hoogtechnologische en kennisintensieve sectoren (2006).**

	Hoogtechnologische industrieën en diensten	waarvan hoogtechnologische industrieën	waarvan hoogtechnologische diensten	Kennisintensieve diensten
Brussel-Hoofdstad	4,8 %	0,5 %	4,2 %	47,2 %
Rest van voormalig Brabant	7,2 %	0,9 %	6,3 %	45,4 %
Grootstedelijk gebied	5,8 %	0,7 %	5,1 %	46,4 %
België	4,6 %	0,7 %	3,9 %	38,8 %
Hoog-Beieren (München)	8,5 %	2,3 %	6,2 %	39,2 %
Berlijn	7,0 %	1,4 %	5,6 %	49,4 %
Hamburg	6,9 %	0,7 %	5,1 %	42,5 %
Keulen	6,3 %	1,4 %	5,0 %	38,5 %
Darmstadt (Frankfurt)	6,5 %	1,8 %	4,7 %	44,1 %
Ile-de-France	8,9 %	1,7 %	7,2 %	47,0 %
Londen	5,7 %	0,4 %	5,3 %	53,6 %
Madrid	7,2 %	0,6 %	6,6 %	38,3 %
Lombardije (Milaan)	5,6 %	1,9 %	3,8 %	31,9 %
Lazio (Rome)	7,0 %	1,4 %	5,6 %	37,4 %
Noord-Holland (Amsterdam)	4,3 %	0,4 %	4,1 %	47,3 %

Bron: Eurostat (statistische NUTS11 2-eenheden).

Brussel in vergelijking met andere Europese grootsteden

Na dit korte overzicht van de structuur van de Brusselse economie is het nuttig om de vergelijking door te trekken naar enkele andere Europese grootsteden waarmee Brussel een netwerk vormt of waarmee het moet concurreren. Zo'n vergelijking is niet eenvoudig, omdat je moet werken met een vergelijkbaar territoriaal kader. Dat wil zeggen, niet de stad binnen zijn administratieve grenzen – die natuurlijk een eigen realiteit hebben en een bindend kader vormen voor de politiek – maar de grenzen die het beste aansluiten bij het functionele stedelijke gebied, namelijk de arbeidsmarkt. Die functionele stedelijke gebieden zijn systematisch gedefinieerd in de ESPON 1.4.3-studie en worden hier benaderd met alle NUTS 3-eenheden uit de Europese statistiek die de gebieden het beste dekken.

Uit tabel 5 blijkt dat het Brussels grootstedelijk gebied goed verbonden is met de internationale netwerken, al ontbreekt het Brussel aan economische bestuurfuncties van internationaal kaliber en zijn de bestuurfuncties van de financiële dienstensector momenteel waarschijnlijk verzwakt. Dat bevestigt dat zijn klassering vooral verband houdt met de aanwezigheid van de Europese instellingen. In vergelijking met de Duitse grootsteden en met Milaan is het Brusselse gebied erg weinig geïndustrialiseerd, maar dat geldt ook voor Parijs, Amsterdam, Rome (en Londen). Het bijzondere aan Brussel, en ook Parijs, is dat ze naar verhouding erg veel financiële en zakelijke diensten herbergen, samen met administratie, onderwijs, gezondheidszorg enzovoort. Die eerste diensten vind je uitsluitend in grote Europese steden die geen hoofdstad zijn, maar belangrijke financiële centra en hoofdkantoren herbergen (Frankfurt, Amsterdam, München, Hamburg). De tweede groep instellingen zijn het exclusieve domein van hoofdsteden die wat achterop lopen en beconcurrerd worden door andere grootsteden in het leiden van de handelseconomie (Berlijn, Rome).

Tabel 5. Enkele kenmerken van de Europese functionele stedelijke gebieden (FUA's) (2004-2005).

	Bevolking (in duizenden)	BBP/inwoner (a)		Functionaliteits- en internationalisering- sindexen				Aandeel R&D in het BBP			
		Europees gemiddelde EU 27 = 100	Nationaal gemid- delde = 100	Positie in de wereldwijde netwerken van hoogwaar- dige diensten (GaWC) (b)	Mate van internatio- nalisierung (c)	Functionele score (ESPON 1.4.3) (d)	Industrie, water, gas, elektriciteit	Handel, reparaties, hotels, restaurants, communi- catie	Financiële, zakelijke en vastgoed- diensten	Overheid, collectieve diensten en persoons- gebonden diensten	
Brussel (e)	2405	152,9	139,0	53,3	26,4	8,1	12,4 %	26,3 %	35,7 %	22,3 %	...
Londen (f)	14342	143,4	132,0	100,0	100,0	9,7	...	...	...	...	...
Parijs (g)	11445	154,0	155,4	66,9	107,5	9,5	11,0 %	19,6 %	42,1 %	23,5 %	...
Amsterdam (h)	1363	172,0	149,7	54,0	39,9	8,2	8,1 %	28,7 %	40,7 %	18,9 %	...
Hamburg (i)	3142	133,4	130,4	34,7	15,2	7,4	17,6 %	26,2 %	34,9 %	18,0 %	...
Berlijn (j)	3538	89,4	87,4	32,6	17,3	7,9	14,8 %	16,4 %	33,6 %	31,9 %	...
Keulen (k)	1880	128,5	125,5	21,3	12,1	6,2	22,3 %	20,5 %	32,0 %	22,3 %	...
Frankfurt (l)	2643	151,1	147,6	54,6	40,7	6,6	18,8 %	21,6 %	42,2 %	14,4 %	...
München (m)	2645	174,5	170,5	35,8	32,2	7,8	19,4 %	17,3 %	41,5 %	18,9 %	...
Milaan (n)	4418	141,0	148,4	56,2	31,6	7,1	23,9 %	24,4 %	32,8 %	14,4 %	...
Rome (o)	3820	125,9	132,6	31,5	25,0	8,4	7,6 %	27,0 %	32,1 %	28,4 %	...
Madrid (p)	5880	116,8	131,2	54,4	35,2	8,2	13,6 %	28,4 %	26,9 %	20,5 %	...

De functionele stedelijke gebieden komen overeen met de arbeidsmarktgebieden. Ze worden hier benaderd door het geheel van statistische NUTS 3-eenheden die deze het beste dekken (ESPON 1.4.3-verslag).

- ^(a) In koopkrachtpariteiten. Dat gegeven heeft eigenlijk alleen zin op het niveau van het functionele stedelijke gebied in zijn geheel en niet van het centrale gedeelte, waarin een groot deel van de waardeproductie geconcentreerd is, terwijl die in meer of mindere mate gegenereerd wordt door de pendelaars uit de rest van het grootstedelijke gebied.
- ^(b) Gegeven voor 2000. Gemiddelde van de waarden van de GaWC voor de aanwezigheid van hoofdkantoren en vestigingen van bedrijven die hoogwaardige diensten leveren en de verbindingen ertussen. De maxima zijn voor beide series de waarden van Londen, die zijn vastgelegd op 100.
- ^(c) De internationaliseringsindex wordt berekend op basis van het rekenkundige gemiddelde van de drie indicatoren die elk afgezet worden tegen de waarde 100 voor Londen. De eerste indicator betreft de concentratie van hoofdkantoren van de grootste ondernemingen (ranglijst Forbes 2005), de tweede het aantal vestigingen van grote ondernemingen voor zakelijke dienstverlening en hun verbinding met de netwerken van die firma's (waarbij dus de gegevens van het GaWC uit de vorige kolom overgenomen worden) en de derde het aantal luchtvaartverbindingen (F. Dobruszkes, 2008).
- ^(d) ESPON-studie 1.4.3. Het functionele niveau houdt rekening met de positie van de stad als nationaal en internationaal administratief centrum, met de aanwezigheid van economische besluitvormende functies op nationaal en internationaal niveau, met de weg-, spoorweg-, luchtvaart- en zeevaartverbindingen, met de positie van de stad in de kenniseconomie (universiteiten, onderzoekscentra, hoogtechnologische productie) en met de toeristische en culturele functies.
- ^(e) Het functionele stedelijke gebied wordt benaderd door de arrondissementen Brussel-Hoofdstad, Halle-Vilvoorde, Nijvel, Aalst en Dendermonde (zones NUTS 3 BE100, BE231, BE232, BE241, BE310).
- ^(f) Het functionele stedelijke gebied wordt benaderd door de NUTS 3-zones UKH21, UKH23, UKH31, UKH32, UKH33, UKI11, UKI12, UKI21, UKI22, UKI23, UKJ11, UKJ13, UKJ23, UKJ41, UKJ42.
- ^(g) Het functionele stedelijke gebied wordt benaderd door Île-de-France.
- ^(h) Het functionele stedelijke gebied wordt benaderd door de zones Groot-Amsterdam en Zaanstreek (NL326 en NL325).
- ⁽ⁱ⁾ Het functionele stedelijke gebied wordt benaderd door de NUTS 3-zones DE600, DE933, DE939, DEF06, DEF09, DEF0D, DEF0F.
- ^(j) Het functionele stedelijke gebied wordt benaderd door de zones Berlijn en Potsdam (Kreisfreie Stadt) (DE300 en DE423).
- ^(k) Het functionele stedelijke gebied wordt benaderd door de NUTS 3-zones DEA23, DEA24, DEA27 en DEAB.
- ^(l) Het functionele stedelijke gebied wordt benaderd door de NUTS 3-zones DE261, DE264, DE269, DE712, DE713, DE718, DE719, DE71A, DE71C en DE71E.
- ^(m) Het functionele stedelijke gebied wordt benaderd door de NUTS 3-zones DE212, DE216, DE217, DE218, DE21A, DE21B, DE21C, DE21F, DE21H, DE21L.
- ⁽ⁿ⁾ Het functionele stedelijke gebied wordt benaderd door de NUTS 3-zones van de provincies Milaan en Como (ITC45 en ITC42).
- ^(o) Het functionele stedelijke gebied wordt benaderd door de NUTS 3-zone van de provincie Rome (ITE43).
- ^(p) Het functioneel stedelijk gebied wordt benaderd door de NUTS 3-zone van de provincie Madrid (ES300).

ECONOMISCHE OF SOCIAALPOLITIEKE PROBLEMATIEK ?

Hoewel de Brusselse economie niet gespeend is van enkele zwakke punten, zijn de relatieve prestaties er al meer dan tien jaar op vooruitgegaan en daarmee past Brussel goed in de gunstige grootstedelijke dynamiek in Europa. We kunnen natuurlijk altijd rekening houden met rampscenario's: de weerslag van het verdwijnen van de Belgische staat op de overheidsdiensten, het versnipperen van de EU-instellingen over heel Europa of een radicale instorting van de financiële sector. Toch lijkt de Brusselse economie te kunnen bogen op gunstigere en stabielere vooruitzichten dan in een meer industriële en minder geïnternationaliseerde economie het geval zou zijn.

Meerdere problemen waarmee Brussel te kampen heeft, lijken ons daarom eerder tot het sociaaleconomische en het politieke domein te behoren dan tot de economie in de strikte zin. Laten we ze even bekijken.

De economische concurrentie van de rand

Tabel 6. Jaarlijkse gemiddelde groei van het BBP en van de werkgelegenheid, (1995-2006).

	BBP	Waarvan 1995-2000	Waarvan 2000-2006	Werkgelegenheid	Verhouding tussen de groei van het BBP en de werkgelegenheid
Brussel-Hoofdstad	2,1 %	2,7 %	1,7 %	0,8 %	2,7
Halle-Vilvoorde en Nijvel	3,4 %	4,2 %	2,8 %	1,7 %	2,0
Brussels grootstedelijk gebied ^(a)	2,6 %	3,2 %	2,0 %	1,1 %	2,3
Antwerpen ^(b)	1,7 %	1,7 %	1,7 %	0,7 %	2,6
Gent ^(b)	2,4 %	2,3 %	2,5 %	1,2 %	2,1
Luik ^(b)	1,4 %	1,7 %	1,2 %	0,6 %	2,4
Charleroi ^(b)	1,0 %	0,9 %	1,1 %	0,5 %	2,1
Vlaanderen	2,4 %	2,9 %	1,9 %	1,0 %	2,3
Wallonië	1,9 %	2,3 %	1,6 %	0,8 %	2,3
België	2,2 %	2,7 %	1,8 %	0,9 %	2,4

^(a) Brussel-Hoofdstad, Halle-Vilvoorde, Nijvel

^(b) Overeenkomstige arrondissementen

Bron: Nationale Bank van België (NBB); percentages berekend op basis van de grensjaren van de periodes.

De deconcentratie van sommige activiteiten die Brussel net als alle grote steden meemaakt, betreft vandaag de dag niet zozeer de industrie, maar wel de logistiek, de zakelijke dienstverlening of zelfs onderzoek en ontwikkeling. Bijzonder daarbij is dat die zich gezien de beperkte oppervlakte van Brussel vaak buiten de gewestelijke grenzen vestigen, zonder dat er op grootstedelijk niveau ook maar enige vorm van politiek overleg is. De snellere economische groei in de rand schept ook meer arbeidsplaatsen, maar de centrale arbeidsplaatsen zijn het productiefst, vergen persoonlijk contact, *face-to-face*, en zijn beter bestand tegen de hogere grondlasten binnen het Gewest, met name in de wijken in het centrum. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bindt natuurlijk ook werkgelegenheid aan zich in de grote federale overheidsdiensten die wel op het grondgebied van het Gewest gevestigd moeten zijn (zie tabel 6). Een studie naar de netwerken van bedrijven wijst uit dat ondernemingen Zaventem, de meest dynamische pool in de rand, beschouwen als een volledig onderdeel van het Brusselse gebied en er geen twee aparte vestigingen op nahouden (zowel daar als in Brussel). Hetzelfde geldt voor centraal Waals-Brabant.

Het zou echter een misvatting zijn de deconcentratie louter te bestempelen als ondernemingen die vanuit Brussel naar de rand verhuizen. Het gaat veel meer om een eigen dynamiek van de rand. Een studie van IGEAT¹²-ULB voor EUDIP-TWO toont aan dat 81 procent van de grote ondernemingen die in 1996 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aanwezig waren, dat in 2006 nog waren. Het verschil bestond uit 12 procent ondernemingen die waren verdwenen omdat ze hun activiteiten hadden stopgezet en maar 7 procent was verhuisd naar de rest van Brabant. Het negatieve saldo van faillissementen en verplaatsingen werd overigens vrijwel geheel gecompenseerd door opgerichte bedrijven en enkele zeldzame bedrijven die vanuit de rand naar Brussel verhuisden. In de rand was 9 procent van de grote bedrijven in 2006 in de tien jaar daarvoor verhuisd vanuit Brussel-Hoofdstad, terwijl 22 procent in die periode was opgericht.

Tabel 7. Locaties van de vestigingen van de grote ondernemingen en de kleine en middelgrote ondernemingen (kmo) onderverdeeld naar sector en naar het soort vestiging in Brabant.

	Vestiging van kantoren				Andere soorten vestigingen (industriële, gemengde en diverse gebouwen)			
	Brussel- Hoofdstad (centrum)	Brussel- Hoofdstad (buiten centrum)	Rand	100 % = n	Brussel- Hoofdstad (centrum)	Brussel- Hoofdstad (buiten centrum)	Rand	100 % = n
Belgische overheidsdiensten	97 %	1 %	1 %	78	51 %	6 %	42 %	66
Grote financiële ondernemingen	82 %	18 %	0 %	38	0 %	43 %	57 %	7
Buitenlandse administratieve diensten	76 %	24 %	0 %	42	66 %	17 %	17 %	6
Grote hoogwaardige relationele dienstverleners	64 %	16 %	20 %	25	18 %	27 %	54 %	11
Vestigingen van kmo's	59 %	26 %	15 %	319	12 %	33 %	55 %	1714
Grote mediabedrijven	37 %	37 %	25 %	8	0 %	50 %	50 %	4
Back offices van de grote ondernemingen	34 %	53 %	13 %	103	20 %	30 %	50 %	118
Grote logistieke en onderhoudsbedrijven	27 %	9 %	64 %	11	6 %	24 %	70 %	216
Grote bedrijven die creatieve, technische en R&D-diensten verlenen	10 %	44 %	46 %	39	9 %	24 %	67 %	70
Grote productieondernemingen	0 %	50 %	50 %	4	11 %	13 %	76 %	76
Totaal	58 %	27 %	14 %	667	13 %	31 %	57 %	2288

Bron: IGEAT-onderzoek 2006 naar 922 grote ondernemingen en 2033 kmo's voor het EUDIP-TWO-verslag (2007).

Al bij al moet de druk van de overheveling van activiteiten over de gewestelijke grenzen heen niet overschat worden, om de volgende redenen:

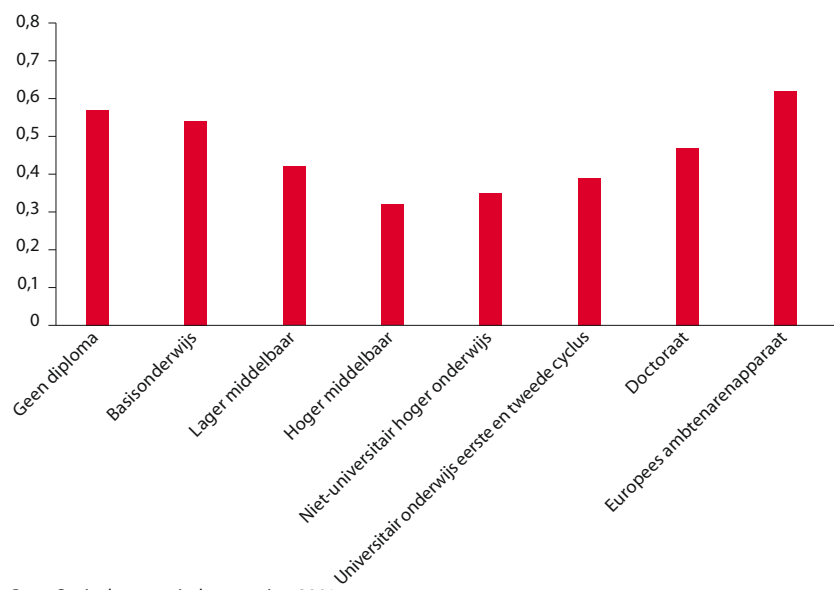
- In absolute termen heeft het gewest geen gebrek aan arbeidsplaatsen. Het heeft wel een gebrek aan het soort arbeidsplaatsen waarmee de werkloosheid van de minst geschoolde Brusselaars teruggedrongen kan worden, maar zij worden niet getroffen door die activiteiten die zich liever in de rand vestigen.
- Ondanks het feit dat de vastgoedprijzen op de Brusselse kantoormarkt hoger liggen dan in de rand (van 185 euro per m² bij het Zuidstation tot 275 euro per m² in de Europese wijk per jaar en voor de *prime rents* op centrale locaties, 170 euro op minder centrale locaties in de tweede kroon, in vergelijking met 165 euro voor de rand)¹³, bewijst de lage leegstand op het grondgebied van het Gewest duidelijk dat er veel vraag blijft naar centrale locaties. De Brusselse werkgelegenheid neemt overigens toe, zij het minder snel dan in de rand.
- het overhevelen van activiteiten naar de rand weegt minder zwaar door op de gewestelijke en gemeentelijke financiën dan het migreren van burgers naar de rand. Al klopt het natuurlijk dat het eerste verschijnsel het tweede met zich mee kan brengen.

De dualisering van de Brusselse werkgelegenheid en het pendelen

We weten dat zes op de tien banen in Brussel worden ingenomen door pendelaars uit het hele land. Het arbeidsmarktgebied dat Brussel hoofdzakelijk domineert, bestrijkt heel het voormalige Brabant –behalve het noordoosten dat Leuven voor zijn rekening neemt– de Denderstreek, het noordoosten van Henegouwen, het noorden van de provincie Namen en enkele gemeenten van het Luikse Haspengouw. Binnen dat gigantische arbeidsmarktgebied van meer dan 2,7 miljoen inwoners tekenen zich specifieke kenmerken af. De arbeidsplaatsen waarvoor een middelhoge opleiding nodig is, worden door het westen ingevuld, het hogere kader en de vrije beroepen zijn beter vertegenwoordigd in Waals-Brabant. Op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zien we een grote oververtegenwoordiging van laag opgeleiden, vaak van buitenlandse origine, en een groep zeer hoog opgeleiden die het zich kunnen veroorloven om

in de mooiste wijken in het oosten en het zuidoosten van de hoofdstad te blijven wonen (maar van wie sommigen diplomaat of Europees ambtenaar zijn, waardoor ze zijn vrijgesteld van gewestelijke belastingen) (zie figuur 1).

Fig. 1. Aandeel van de inwoners van Brussel-Hoofdstad in de gewestelijke tewerkstelling onderverdeeld naar opleidingsniveau.



Bron: Sociaaleconomische enquête, 2001.

Die concentratie in Brussel van een laag opgeleide bevolking is des te dramatischer omdat de opleidingseisen op de Brusselse arbeidsmarkt erg hoog liggen. De laag opgeleide bevolkingsgroepen zijn dus grotendeels uitgesloten van de arbeidsmarkt – tenminste van de formele arbeidsmarkt. Erger nog: de algemene verhoging van het opleidingsniveau brengt geen verlaging teweeg van de werkloosheid onder Brusselaars, die sinds 1995 een negatieve afwijking vertoont ten opzichte van de conjuncturele schommelingen van de Belgische werkloosheid (T. Roesems, M. De Spiegelaere & B. Wayens (coörd.), 2006; *Conjuncturele barometer van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, juli 2008; C. Vandermorten, s.d. [2008]). Bovenop die conclusie komt ook nog eens de discriminatie die waar-

schijnlijk grotendeels verband houdt met de *etnische* achtergrond: met hetzelfde diploma ligt het werkloosheidscijfer aanmerkelijk hoger in de arme sikkels in het westen dan in de rest van het gewest: circa 40 à 45 procent in plaats van 25 procent voor mensen zonder diploma of alleen een diploma basis- of lager beroeps- onderwijs; circa 17 procent in plaats van 7 procent voor mensen met een universitair diploma van de tweede cyclus.

Het tekort aan technologische arbeidsplaatsen

We hebben al gewezen op de zwakke sector van onderzoek en ontwikkeling in Brussel en op het verband met het geringe aantal grote hoofdkantoren. Uiteraard is het van belang om de ontwikkeling van nieuwe activiteiten en spin-offs die zijn gekoppeld aan het Brusselse universitaire potentieel zoveel mogelijk te bevorderen. Maar het lijkt een ijdele hoop dat er zich op grote schaal technologische activiteiten in Brussel zullen ontwikkelen. Mochten er zich al hoogtechnologische industriële bedrijven van enige omvang in Brussel vestigen, dat zou dat waarschijnlijk zeer weinig werkgelegenheid scheppen voor de laag opgeleide Brusselse bevolking, gelet op het feit dat zelfs in een sector als de auto-industrie negen van de tien arbeidskrachten buiten het gewest wordt aangeworven.

De werkgeversfederatie Agoria verdedigt sinds 2002 het concept van de *digitale Zennevallei*. In 2005 gaat ze nog verder met de publicatie van een plan getiteld *Brussel, digitale hoofdstad van Europa: The Irish Plan*. Bij nader onderzoek gaat het echter meer om een marketingbeeld dan om de werkelijkheid, dat wil zeggen een echt netwerk van innovatieve kleine en middelgrote ondernemingen in een creatieve structuur. Bovendien is die zogenaamde *digitale vallei* een concept dat zich uitstrekt van Waals-Brabant tot aan de monding van de Zenne en dat dus de gewestelijke grenzen ruimschoots overschrijdt. Nader onderzoek van de betrokken bedrijven op het Brusselse grondgebied leert bovendien dat weinig zaken echt te maken hebben met innovatieve en onderling verbonden kleine en middelgrote ondernemingen, zoals in *Silicon Valley*. Daar omvat het concept grotendeels kantooractiviteiten, zoals Belgacom, of groothandels in informatica- en telecommunicatiemateriaal. Uit een onderzoek onder ICT-bedrijven blijkt dat maar 1 tot 5 procent van de respondenten locatiefactoren aanhaalden die traditioneel worden gezien als elementen van een clusteromgeving en van de interacties die zich daar voordoen (B. de Voghel, 2008)¹⁴.

Informeel circuit, etnische nichesectoren, plaatselijk werk

De hoge werkloosheid onder Brusselaars kan alleen aangepakt worden door middel van radicale politieke keuzes en aanzienlijke investeringen van de overheid, maar niet noodzakelijkerwijs in de huidige vorm. Daarvoor moeten we:

- Niet zozeer de duur van de opleidingen verlengen of het aanbod aan opleidingen vergroten, maar wel het onderwijs over de hele lijn opwaarderen en ongelijkheid in het onderwijssysteem resoluut bestrijden.
- Discriminatie op de arbeidsmarkt resoluut bestrijden.
- Formules vinden die de werkloosheidsval vermijden en toch niet voorbijgaan aan het informele circuit, dat ruim vertegenwoordigd is in Brussel, aangezien de Brusselse economie veel sectoren kent (toerisme, kleinhandel, bouw) waar het informele circuit actief is en de formele economie zeer veel-eisend is op het gebied van opleidingen.
- Het plaatselijke werk, of dat nu van overheidswege is of op basis van een contract, met de nodige middelen stimuleren (en echt tegemoet komend aan een sociale behoefte waarin nu nog niet voorzien wordt, zoals opvang, persoonsgebonden diensten, sociale dienstverlening enzovoort).
- Volmondig erkennen dat de etnische nichesectoren een belangrijke bijdrage leveren aan de welvaart van het gewest. Door die mondialisering *aan de onderkant*, bijvoorbeeld in de handel, zijn enkele van de meest dynamische handelscentra in het gewest tot ontwikkeling gekomen, zoals in de Brabantstraat. Dat moet volmondig erkend en ondersteund worden.

CONCLUSIES

Vandaag de dag is het met de Brusselse economie beter gesteld dan in de jaren tachtig. Maar ze moet wel een aantal uitdagingen aangaan. De zichtbaarheid, het imago en de promotie van het gewest moeten worden verbeterd, maar de Brusselse problematiek is eerder van sociale dan van economische aard. Zonder voorbij te gaan aan de dominante economie aan de *bovenkant*, zou de overheid zich tegelijkertijd meer moeten toeleveren op de *onderkant* van de economie, waardoor een reeks instrumenten radicaal anders benaderd moet worden. ■

nota's

- ¹ Percentages berekend op basis van de methodologie van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) van voor 1995. Door de herziening in dat jaar steeg het Brusselse BBP van 14,2 procent tot 18,9 procent van het nationale BBP, zonder dat die correctie retroactief werd toegepast. Maar de trend blijft significant.
- ² Het minimum wordt in 1995 bereikt met 948.000 inwoners.
- ³ Met nochtans een lichte relatieve daling tussen 2002 en 2006: van 19,4 procent naar 18,9 procent van het nationale BBP, maar dat cijfer houdt geen rekening met de internationale activiteiten die niet in België worden aangegeven en met de waarde die de Europese instellingen, de Navo en de ambassades genereren. Die zouden het Brusselse BBP naar schatting met meer dan 5 procent verhogen.
- ⁴ Onderzoeksgroep geleid door Peter Taylor van de Universiteit van Loughborough, Verenigd Koninkrijk.
- ⁵ We hebben hier een gemiddelde berekend van twee indexen die zijn afgeleid van de gegevens van GaWC voor 2000, namelijk een index die de steden rangschikte op grond van het aantal firma's met hoogwaardige diensten die er een hoofdkantoor of een kantoor hebben, en een verbindingsindex die de stromen tussen die plaatsen aangeeft. In beide gevallen verwijzen de waarden naar een index van 100, dat wil zeggen de hoogste waarde, in casu voor Londen.
- ⁶ *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON), het Europees Waarnemingsnetwerk Ruimtelijke Ordening. ESPON richt zich op alle onderwerpen die verband houden met ruimtelijke ordening.
- ⁷ Die positie van Brussel, dat eerder een interface met de Europese instellingen is dan een koploper in de besluitvormingsnetwerken, wordt geïllustreerd door de MasterCard-ranglijst van de beste financiële centra in 2008 (overgenomen door City Mayor Economics, www.citymayors.com). Hier doet Brussel het tegenover andere Europese steden minder goed dan in bovengenoemde klassemanten. Het komt pas op de dertiende plaats achter Londen, Parijs, Frankfurt, Amsterdam, Madrid, Kopenhagen, Zürich, Stockholm, Milaan, Berlijn, Wenen en München, maar voor Dublin, Hamburg en Barcelona.
- ⁸ Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest buigt zich opnieuw aandachtig over de handelssector in Brussel, die onder de loep werd genomen in het Commercieel Ontwikkelingsschema (2006) en in het Plan voor de Internationale Ontwikkeling (2007).
- ⁹ Die prijzen blijven echter gematigd ten opzichte van andere Europese grootsteden: de hoogste prijzen in Brussel bedragen volgens de studie *Office Space across the World 2008* van Cushman & Wakefield maar 19 procent van de duurste locaties in Londen, 37 procent van die in Moskou, 41 procent van die in Parijs, 61 procent van die in Milaan, 82 procent van die in Frankfurt en 90 procent van die in Amsterdam. Hetzelfde geldt voor de prijzen van consumptiegoederen. Volgens een onderzoek van UBS naar 122 goederen en diensten die gewogen werden volgens het consumptiepatroon van West-Europese consumenten (overgenomen in *City Mayor Economics*, www.citymayors.com), liggen de Brusselse prijzen 32 procent lager dan in Londen, 27 tot 10 procent lager dan in de Scandinavische en Zwitserse steden, 12 procent lager dan in Parijs, 5 procent lager dan in Amsterdam en op hetzelfde niveau als de prijzen in de grote Duitse, Italiaanse en Spaanse steden.

- ¹⁰ Van de centrale wijken kent de Louizawijk de hoogste leegstand, aangezien in die wijk veel oude kantoren een nieuwe bestemming krijgen. De leegstand ligt ook hoog in de Europese wijk, waar er aandacht geschonken moet worden aan de renovatie van de oudste kantoorgebouwen.
- ¹¹ *Nomenclature commune des unités territoriales statistiques* (NUTS) = Gemeenschappelijke nomenclatuur van de territoriale eenheden voor de statistiek
- ¹² *Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire* (IGEAT) = Instituut voor Milieubeheer en Ruimtelijke Ordening
- ¹³ Volgens DTZ Research, *Brussels Office Review*, 3^e trimester 2008.
- ¹⁴ Nog verbazingwekkender is dat uit datzelfde onderzoek blijkt dat 59 procent van de bedrijven in de ICT-sector die lid zijn van Agoria het concept *digitale Zennevallei* niet kent. Dat percentage stijgt tot 73 procent voor de bedrijven die geen lid zijn van die werkgeversfederatie.

Bibliografie

AUJEAN, L.; CASTIAU, E.; ROELANDTS, M.; VANDERMOTTEN, C., "Le positionnement des villes belges dans le réseau global des services avancés" in *Belgeo*, 8, 1, 2007, p. 15-29.

d'ANDRIMONT, C.; WAYENS, B.; VAN HAMME, G.; ROMAINVILLE, A., onder leiding van VANDERMOTTEN, C., *Localisation et délocalisation d'entreprises en Région bruxelloise*, IGEAT, EUDIP-TWO, niet uitgegeven rapport, 2007.

BIOT, V.; VAN HAMME, G.; DECROLY, J.M.; WAYENS, B., onder leiding van Vandermotten, C., *Impact socio-économique de la présence des institutions de l'Union européenne et des autres institutions internationales en Région de Bruxelles-Capitale. Éléments de mesure*, Rapport voor minister Cerexhe, IGEAT-ULB, Brussel, niet uitgegeven, 2007.

DAVEZIES, L., "Les mécanismes de la métropolisation" in *Revue belge de géographie*, 123, 1-2, 1999, p. 39-41.

DERUDDER, B.; TAYLOR, P.J., "The global capacity of Belgium's major cities: Antwerp and Brussels compared" in *Belgeo*, 4, 4, 2003, p. 459-476.

de VOGHEL, B., *Le secteur Agoria à Bruxelles. Analyse systémique d'un secteur*, Licentiaatsverhandeling economische wetenschappen, *Université Libre de Bruxelles*, niet uitgegeven, 2008.

DECROP, J., *Agglomération et dynamique des activités économiques dans les villes belges. Une approche spatiale et sectorielle*, Federaal Planbureau, Brussel, 2002.

DECROP, J., *Dynamique géographique de l'emploi en Belgique. Déterminants et impact des TIC*, Federaal Planbureau, Brussel, 2003.

DOBRUSZKES, F., *Libéralisation et desserte des territoires: le cas du transport aérien européen*, Peter Lang, Brussel, 2008.

- DOORNAERT, A.; DE BEULE, M.; HANSSSENS, B.; VANOBBBERGHEN, J.M., *Overzicht van het kantorenpark. Leegstand 2007*, Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BROH) en Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (GOMB), 2008.
- ELMHORN, C., *Brussels: a Reflexive World City*, Almqvist & Wiksell International, Stockholm, 2001.
- GRIMMEAU, J.P., *Le commerce dans les grandes villes belges et leur périphérie*, IGEAT-ULB, Brussel, 2004.
- IGEAT-ULB, IGSO, LATTIS & TSAC, *Espan project 1.4.3. Study on Urban Functions*, 2007. Zie www.espon.eu
- LENNERT, M.; VAN CRIEKENING, M., "Centre et périphérie: des espaces en compétition? Enquête sur les types de localisation des entreprises à l'échelle de l'aire métropolitaine bruxelloise" in *Belgeo*, 4, 4, 2003, p. 425-441.
- MARISSAL, P.; MEDINA LOCKHART, P.; VANDERMOTTEN, C.; VAN HAMME, G., *De socio-economische structuren van België*, Sociaaleconomische enquête 2001, Monografieën, 6, FOD Economie & Federaal Wetenschapsbeleid, 2008.
- MARISSAL, P.; ROELANDTS, M., "La remétropolisation des activités économiques: conséquences sociales et emplois en Belgique" in *Revue belge de géographie*, 123, 1-2, 1999, p. 99-114.
- ROESEMIS, T.; DE SPIEGELAERE, M.; WAYENS, B. (coörd.), *Welzijns- en gezondheidsatlas van Brussel-Hoofdstad*, Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad, 2006.
- TAYLOR, P.J., "Brussels in World City networks" in *GaWC Research Bulletin* 223, Loughborough University, 2007. Zie www.lboro.ac.uk/gawc
- TAYLOR, P.J.; CATALANO, G.; WALKER, D.R.F., "Measurement of the World City Network" in *GaWC Research Bulletin* 43, Loughborough University, 2001. Zie www.lboro.ac.uk/gawc
- VANDERMOTTEN, C., "Évolution et toekomst van de Brusselse fabrieksnijverheid" in *Dossiers van het ABVV-Brussel*, 6, 2005, p. 7-10.
- VANDERMOTTEN, C., "Les grandes métropoles européennes et la globalisation" in Stouthuysen, P.; Pille, J.; Gatz, S.; van Rouveroi, S.; Leysen, C. (ed.), *The state of the city. The city is the state*, VUB Press, Brussel, 2007, p. 17-31.
- VANDERMOTTEN, C., *Évolution socio-économique, reproduction sociale et formation à Bruxelles*, Commission Consultative Formation Emploi Enseignement, Brussel, 2008.
- VANDERMOTTEN, C.; ROELANDTS, M., "Globalization and Social dualization, under an Institutional Constraint: The Brussels-Capital Case" in *Built Environment*, 32, 2, 2006, p. 148-156.
- VANDERMOTTEN, C.; ROELANDTS, M.; AUJEAN, L.; CASTIAU, E., "Central Belgium: Polycentrism in a Federal Context" in Hall, P.; Pain, K. (ed.), *The Polycentric Metropolis. Learning from mega-city regions in Europe*, Earthscan, Londen, 2006, p. 146-153.
- VANDERMOTTEN, C.; VAN HAMME, G., "Structures et performances des métropoles européennes à l'heure de la mondialisation" in *Geophila o sentir e os sentidos da Geografia, Homenagem a Jorge Gaspar*, Centro de Estudos Geograficos da Universidade de Lisboa, 2007, p. 379-398.
- VELTZ, P., *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipels*, PUF, Parijs, 1996.

focus

INTERNATIONALE NETWERKEN BIJ DE VLEET

Hoe kan Brussel zichzelf beter promoten?

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is de derde rijkste regio van Europa op het vlak van het bruto nationaal product (BNP) per capita. Enkel de binnenstad van Londen en het groothertogdom Luxemburg gaan Brussel vooraf. Vlaanderen schommelt rond de dertigste plaats, Wallonië rond de zestigste. Als we Brussel *benchmarken* met de andere gewesten, dan is Brussel de best presterende regio.

Volgens Cushman & Wakefield is onze hoofdstad de vierde beste plek in Europa om een bedrijf op te starten. Wat starters per capita betreft, is onze hoofdstad het meest dynamische gewest van Europa. Brussel is ook de vierde grootste stad op de Europese immobiliënmarkt. Brussel is dus geen mislukking, maar een model. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moet Brussel beter promoten. We zijn nooit tevreden en uiten te veel kritiek, ook op de momenten wanneer er goed nieuws is. Als marketing is dat niet goed.

Een ander positief punt: de industrie in Brussel is sterk vernieuwend. Alle statistieken wereldwijd berekenen dat door te kijken hoe *service oriented* de economie is. Wel, Brussel is dat heel sterk. 88 percent is *service oriented*, 12 procent gaat naar industrie. De diensteneconomie is sterker geworden dan de productiezijde. En dat is positief in de context van de huidige globalisering. Daar staat tegenover dat we weinig ontwikkelingsruimte hebben in de hoofdstad van Europa.

Wat is het grootste probleem van Brussel?

De kwaliteit van het onderwijs is echt een probleem. Ik pleit hier niet voor regionalisatie, maar we moeten iets doen. *Brussels Enterprises Commerce and Industry* (BECI)* heeft het onderwijs bestudeerd, en wat blijkt? Het onderwijs in de Franse Gemeenschap scoort slecht in alle statistieken. Daar is iedereen het mee eens. Brussel scoort zelfs nog slechter dan het gemiddelde van het Franse Gemeenschapsonderwijs. Een ander negatief punt: het Franstalige onderwijs is het duurste in Europa. Positief is dat er in Europa geen andere gewesten zijn waar zich zo'n grote concentratie van universitair afgestudeerde mensen bevindt.

Vandaag vindt onze Raad van Bestuur dat we dat ter harte moeten nemen. Ik weet wel dat het onderwijs weinig wil weten van de bedrijfswereld, maar waarom zouden beide partijen niet eens samenzitten? Ik stel mij de vraag waarom er meer taalbadan Frans-Nederlands georganiseerd worden in Luik dan in Brussel. En hoe komt het dat Luik samenwerkt met de haven van Antwerpen en Brussel niet?

Hoe belangrijk zijn economische netwerken in een wereldstad als Brussel?

Sommige zaken zijn aan het veranderen. Voor de ontwikkeling van de Ring zitten we met Vlaanderen rond de tafel. Als bepaalde partijen meer regionalisering willen, dan moeten ze leren samenwerken. En zo kom ik op de logica van netwerken. Als je met een economische blik naar onze stad kijkt, dan vraag je je af waarom een bedrijf zich in Brussel bevindt. Het is hier duurder dan in pakweg Vilvoorde. Maar, door het feit dat iedereen op korte tijdsspanne in Brussel kan zijn en bijvoorbeeld een zestal economische ontmoetingen in enkele uren kan realiseren, is Brussel ideaal. Bovendien is onze hoofdstad heel neutraal. Dat is een voordeel. Brussel is bovendien altijd bereikbaar. Het openbaar vervoer werkt voortreffelijk en binnen Brussel is het vlot circuleren. Op internationaal niveau is dat heel belangrijk. Als een firma moet kiezen tussen Madrid, met zijn lange files, of Brussel, dan kiest ze onze hoofdstad. Brussel is enorm belangrijk op het vlak van internationale netwerken.

Hoe ziet u de toekomst tegemoet?

Met de *Union Wallonne des Entreprises* (UWE), het Vlaams netwerk van ondernemingen (Voka), het Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO) en onszelf ontwikkelen we een project voor 2018. Het project heet *Brussels Metropolitan Region (BMR)* en strekt zich uit over het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde en heel Waals-Brabant. Het heeft geen communautaire, maar een economische dimensie.

Het is de eerste keer dat een visie op lange termijn wordt ontwikkeld voor de hele Brusselse metropool. Op basis van de voorstellen van meer dan 150 bedrijfsleiders stelden we een toekomstplan op rond drie speerpunten. We willen BMR omvormen van administratief centrum tot het kloppende hart en brein van Europa. Bovendien spelen we de expertise van BMR in mondiale groeiniches uit. Daarbij ligt de focus op financiële diensten, ICT, *life sciences* en gezondheidszorg, en logistiek. Als derde speerpunt maken we BMR bruisend en attractief op het vlak van talent en zaken. ■

Gesprek met Olivier Willocx, neergeschreven door Steven Vandenbergh

* *Brussels Enterprises Commerce and Industry (BECI) is een samenwerking tussen de Kamer van Koophandel en het Verbond van Ondernemingen in Brussel.*

focus

DE HAVEN VAN BRUSSEL : EEN BELANGRIJKE OPTIE VOOR DE DUURZAME ECONOMISCHE GROEI VAN HET STADSGEWEST

Verspreid over de lengte van het kanaal bevinden zich de activiteiten van de haven van Brussel. Het transport langs rivieren en kanalen heeft in dit deel van West-Europa historisch een belangrijke rol gespeeld en voor de Brusselse regio is dat niet anders. We hoeven maar te verwijzen naar de vele maritiem geïnspireerde straat- en pleinnamen in het stadscentrum. Bij het begin van de 21^{ste} eeuw vinden we een sterk hernieuwde dynamiek, waarbij de binnenvaart en binnenhavenactiviteiten een onmisbare oplossing vormen om de economische groei op een duurzame wijze mogelijk te maken. Dat werd vertaald in een sterke groei van 3,7 miljoen ton watergebonden trafiek in 2001 naar meer dan 4,3 miljoen ton in 2007. Maar de haven van Brussel is meer dan louter een binnenhaven, het is beter te spreken van een multimodaal vervoersknooppunt waar water, weg en spoor elkaar ontmoeten en dat een grote waaier aan logistieke, industriële en recreatieve activiteiten huisvest. In die zin verbindt de haven van Brussel het hele Brussels Hoofdstedelijk Gewest met de Trans-Europese vervoersnetwerken en draagt hij bij tot de internationale bereikbaarheid van het stadsgewest. Hieronder gaan we cijfermatig kort in op de economische, sociale en ecologische realisaties en doelstellingen van de haven van Brussel.

Economisch belang: investeringsmotor en groei van toegevoegde waarde

Het aandeel van de ongeveer 350 ondernemingen in de haven van Brussel in de totale toegevoegde waarde van het stadsgewest bedraagt 3,2 procent volgens de meest recente cijfers van de Nationale Bank van België. De totale toegevoegde waarde van de Brusselse havenactiviteit vertoont jaarlijkse stijgingen en klokte in 2006 af op ongeveer 2 miljard euro. Ook voor bedrijfsinvesteringen speelt de haven van Brussel een belangrijke rol in het economisch weefsel. Zo wordt er jaarlijks tussen de 150 en 200 miljoen euro geïnvesteerd door de haven- en logistieke bedrijven.

Sociaal belang: belangrijke bijdrage aan sociaaleconomische uitdagingen van het stadsgewest

De stijgende toegevoegde waarde en het hoge investeringspeil leveren ook een belangrijke werkgelegenheid op. Volgens de cijfers van de Nationale Bank van België, gebaseerd op de jaarrekeningen van 2006, werden rechtstreeks en onrechtstreeks 15.670 voltijdse equivalenten tewerkgesteld. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de haven- en logistieke sector een grote diversiteit kent naar type werkgelegenheid: zowel vol- als deeltijdse arbeid, laag- als hooggeschoolde werknemers kunnen er terecht. In die zin biedt de haven een belangrijk antwoord op de sociaaleconomische uitdaging van het stadsgewest, die zich onder meer focust op het terugdringen van de werkloosheid van laaggeschoolden. De haven beschikt daarvoor over een masterplan dat op horizon

2015 een belangrijke groei plant van hoogwaardige logistieke en industriële activiteit. Op het programma staan de sanering van bestaande terreinen (onder andere de vroegere Carcoke-site) en het verwerven van bijkomende terreinen. Volgens dat masterplan kunnen de diverse projecten op horizon 2015 bijdragen tot een bijkomende totale werkgelegenheid van zo'n 3.500 voltijdse equivalenten, als aan het huidige ruimtetekort kan tegemoetgekomen worden door bijkomende terreinen te verwerven voor logistieke activiteiten, bijvoorbeeld op de site van Schaarbeek Vorming.

Ecologisch belang: toenemende bijdrage tot duurzame economische groei

Centraal in het masterplan van de haven van Brussel staat ook de zorg voor het ecologisch belang. De voorziene economische groei door de projecten dient op een milieuvriendelijke manier gerealiseerd te worden, en met respect voor de integratie van de economische activiteit in het stadsweefsel. Daarbij moet ook vermeld dat het gebruik van de waterweg al een belangrijke bijdrage levert tot duurzame economische groei. Zonder vervoer over de waterweg zou het stadsgewest geconfronteerd worden met bijkomende externe kosten (uitstoot, geluidshinder enzovoort) ten belope van ongeveer 35 miljoen euro per jaar. In vrachtwagens uitgedrukt betreft het een besparing van circa 1.000 vrachtwagens per dag. Met de uitvoering van het masterplan zal die ecologische baat verder oplopen tot ongeveer 75 miljoen euro per jaar. ■

Michael Dooms

Bibliografie:

HAVEN VAN BRUSSEL, *Jaarverslag 2007*, Haven van Brussel, 2008.

VENNIX, Saskia, *Economisch Belang van de Belgische havens: Vlaamse zeehavens, Luiks havencomplex en haven van Brussel*, Verslag 2006, Nationale Bank van België, juni 2008.

VRIJE UNIVERSITEIT BRUSSEL ISM COOPARCH RU, *Masterplan van de haven van Brussel horizon 2015*, Eindrapport, Studie in opdracht van de Haven van Brussel, 2006.

Werkgelegenheid en werkloosheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: feiten en uitdagingen

STÉPHANE THYS

INLEIDING

Deze bijdrage heeft tot doel de ontwikkelingen op de Brusselse arbeidsmarkt in hun specifieke context te plaatsen, samen met de opeenvolgende strategische visies op het tewerkstellingsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zonder evaluerend of compleet te willen zijn, probeert dit overzicht een synthese te bieden van de feiten en de trends uit het tewerkstellingsbeleid van de laatste 20 jaar in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Die feiten en trends worden ook vergeleken met de belangrijkste ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zelf.

We hebben al vaker benadrukt dat de situatie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest paradoxaal is: het is een van de rijkste regio's in Europa op het vlak van bruto binnenlands product (bbp) per capita, maar toch kampt het met een zeer hoge werkloosheid (20 procent) waardoor een groeiend deel van de bevolking in de armoede terechtkomt.

We bespreken ook welke wijzigingen die Brusselse paradox heeft ondergaan. De Brusselse arbeidsmarkt onderscheidt zich van de rest door zijn stedelijke en heterogene karakter, door een grotere segmentering, maar vooral door de gevolgen van de demografische en economische dynamiek waardoor de mogelijkheden van het Gewest worden onderschat ten voordele van de Brusselse rand. Daarom is het ook nodig om de factoren die een rol spelen in de ontwikkeling van het Gewest, in een juist kader te plaatsen.

De uittocht van de gemiddelde en hogere inkomens naar de Brusselse rand bleef doorzetten terwijl de Brusselse bevolking bleef veranderen en groeien, gedreven door de demografische dynamiek van de allochtone bevolking of de inwoners met een allochtone achtergrond.

Vanaf het eerste Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GewOP) is duidelijk dat de wil bestaat om de werkloosheid aan te pakken met een beleid dat inspeelt op de maatschappelijke en ruimtelijke kloof, die leidt tot een toenemende sociaal-economische uitsluiting, vooral in de kansarme wijken.

Deze bijdrage is driedelig. Eerst wordt een samenvatting gemaakt van twintig jaar gewestelijk beleid. Ten tweede wordt een omschrijving gegeven van de sociaaleconomische mutaties en de gevolgen daarvan voor de arbeidsmarkt. Ten derde wordt geprobeerd om een toekomstgericht kader te scheppen op basis van de trends en de vooruitzichten die naar onze mening het meest structureel zijn in een almaar veranderende arbeidsmarkt.

DE INSTRUMENTEN VAN HET TEWERKSTELLINGSBELEID

Algemeen kader

Sinds de oprichting van het Gewest in 1989 toonden de politici hun streven om een allesomvattend en samenhangend stedelijk beleid te voeren via geïntegreerde initiatieven voor ruimtelijke ordening en sociaaleconomische ontwikkeling. Het GewOP, dat in 1995 werd goedgekeurd na twee jaar debatteren, vormt de weerslag van dat stedelijke project. Het is het eerste uitgebreide transversale instrument dat in overleg met alle belangengroepen uit het Gewest werd opgesteld. Het plan beantwoordt dan ook aan twee voorwaarden: het overstijgt mogelijke spanningen bij het beoordelen van de noden en verzuchtingen van de bevolking en het houdt rekening met de internationalisering en de economische dynamiek van de hoofdstad. De stadshervorming streeft tegen 2005 naar de organisatie van de belangrijkste functies van de stad en naar een stedelijke samenstelling waarmee het Gewest opnieuw zijn imago kan uitspelen.

De strategische pijlers

We willen er eerst en vooral aan herinneren dat het beleid voor werkgelegenheid en beroepsopleidingen in België verspreid is over drie verschillende niveaus: de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. Deze synthese is gericht op de gewesten.

Het gevoerde beleid, met name op het vlak van werkgelegenheid, is gebaseerd op principes zoals positieve discriminatie en een bepaalde vorm van territorialiteit. Er wordt voorrang gegeven aan de lokale ontwikkeling (omdat op dat niveau

ook de analyse wordt gemaakt van de problemen) om de professionele inschakeling te stimuleren, de allochtone bevolking te integreren en potentiële niches in de arbeidsmarkt bloot te leggen.

De belangrijkste pijler in het gewestelijke arbeidsbeleid zijn de maatregelen voor de socioprofessionele inschakeling van personen die het meest worden bedreigd door de werkloosheid. Die maatregelen kwamen in 1991 tot stand met de steun van het Europees Sociaal Fonds. Ze worden beheerd door de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling (ACTIRIS/ex-BGDA) en zijn bedoeld om alle aspecten van werkgelegenheid, opleiding, begeleiding en bijscholing met elkaar te verbinden. Er zijn een aantal initiatieven die moeten bijdragen tot een sterkere socioprofessionele inschakeling die bovendien meer gericht is op de noden van de werkgevers. Het gaat dan onder meer over het versterken en coördineren van de middelen van plaatselijke organisaties (zoals het OCMW, *inschakelings-vzw's* of centra voor alternerend onderwijs en opleiding) en de organisatie van gezamenlijke subregionale initiatieven tussen de spelers op de arbeidsmarkt. Bij de belangrijkste spelers van de socioprofessionele inschakeling (SPI) noemen we de plaatselijke initiatieven (*missions locales*) die het territoriale sociale beleid in het BHG hebben vormgegeven. Ook de Wijkcontracten en de initiatiefwijken maken deel uit van de hefboomen voor plaatselijke ontwikkeling.

ACTIRIS maakte op hetzelfde moment werk van een dienstverlening die dichter bij de werkzoekenden en bedrijven stond. Zo werden er plaatselijke kantoren opgericht en werd meer nadruk gelegd op adviesverlening in plaats van arbeidsbemiddeling. Bovendien kwam er een gecoördineerd netwerk van ateliers voor het actief zoeken naar werk.

Door rekening te houden met de specifieke eigenschappen van het Gewest en dankzij de wil om de werkgelegenheid op een globale en geïntegreerde manier aan te pakken, was en is het nog altijd gerechtvaardigd om het gevoerde beleid vooral te baseren op de mobilisering van andere bevoegdheidsdomeinen ten behoeve van de Brusselse werkgelegenheid, zodat alles beter op elkaar is ingespeeld. We hebben het dan vooral over beroepsopleidingen en het economische beleid, maar ook over bevoegdheden op andere beleidsniveaus.

Ook wordt er geprobeerd om een antwoord te bieden op de sociale noden van de bevolking die niet of niet genoeg worden ingelost door de markt. Daarom stimuleert het Gewest het scheppen van banen via het zogeheten *tewerkstellings-programma* dat de werkloosheid moet terugdringen. Op dit moment vloeit 70

procent van de begroting voor het gewestelijke tewerkstellingsbeleid¹ naar dat programma. Het is daarmee ongetwijfeld een onmisbaar onderdeel bij het organiseren van de sociale en culturele taken van de stad.

Geleidelijk aan wordt nog meer samenwerking tot stand gebracht, vooral tussen het economische beleid en het stadsvernieuwingsbeleid in de wijken. Die samenwerking wordt gedeeltelijk ondersteund door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). De gewestelijke steun voor de ontwikkeling van de sociale economie via de financiering van inschakelingsbedrijven vormt een voorbeeld van de verbinding tussen het scheppen of behouden van werkgelegenheid (die toegankelijk is voor een bevolkingsgroep die wordt uitgesloten van de arbeidsmarkt en afhangt van inschakelingsbedrijven) en de ondersteuning van de economische expansie.

Andere initiatieven om de spelers op de Brusselse markt te mobiliseren worden opgestart of versterkt. Een voorbeeld daarvan is het Territoriaal Pact voor de werkgelegenheid in Brussel dat in 1996 tot stand kwam. Dat pact brengt de institutionele, sociale en economische spelers van het Gewest op vrijwillige basis samen om hun onderlinge communicatie en afstemming op elkaar te verbeteren, maar ook om vernieuwende initiatieven op de arbeidsmarkt te stimuleren. Zo werd in het kader van het Territoriaal Pact een gezamenlijke actie op touw gezet in de strijd tegen de discriminatie van personen van allochtone afkomst op de arbeidsmarkt².

Voor de Europese Unie (EU) was de oprichting van dat informele samenwerkingsplatform een van de uitgangspunten voor een Europese werkgelegenheidsstrategie. Die strategie werd goedgekeurd in 1997 en heeft als doel algemene richtlijnen vast te leggen en de prioriteiten te coördineren die de lidstaten moeten uitstippelen in hun arbeidsbeleid. Sinds 1998 werkt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest mee aan het opstellen en evalueren van het jaarplan met initiatieven voor werkgelegenheid. Dat plan werd in 2005 omgevormd tot een nationaal driejaarlijks hervormingsplan om de doelstellingen voor groei en werkgelegenheid te behalen die werden vastgelegd in de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid. In het kader van die strategie heeft het Gewest in 2001 een samenwerkingsinitiatief genomen in de schoot van de overheid en de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om een regionaal actieplan voor werkgelegenheid uit te werken. Dat plan werd jaarlijks herzien en bepaalde de bijdrage van het Gewest aan het federale actieplan. Het moest in hoofdzaak garanderen dat de groei in werkgelegenheid, die tot stand kwam dankzij de stedelijke economie, in de eerste plaats de Brusselse werkzoekenden ten goede zou komen.

Sinds 2005 is het Contract voor de Economie en de Tewerkstelling (CET) het beheersinstrument van het gewestelijke beleid.

Planning en samenwerking

De grote principes en hoofdlijnen van het gewestelijke tewerkstellingsbeleid zijn terug te vinden in verscheidene legislaturen. We zien daarbij onder meer dat het definiëren van kwantificeerbare doelstellingen, het evaluatie-initiatief waaraan de sociale partners deelnemen en de contractualisering steeds meer aan belang winnen in het gevoerde beleid.

Er heerst een duidelijke wil om een transversaal beleid te voeren waarmee een betere coördinatie mogelijk wordt van alle beleidsdomeinen. Dat merken we aan het uitwerken en aanwenden van instrumenten die het gewestelijke tewerkstellingsbeleid gericht coördineren en de nauwe aansluiting van dat beleid op het geheel van beleidsmaatregelen van het Gewest verzekeren (zoals het GewOP van 1995 en de herziening ervan in 2002).

In 2002 werd een overeenkomst getekend tussen de gewestregering en de Brusselse sociale partners in de vorm van een sociaal pact voor de Brusselse tewerkstelling dat in 2005 zou uitmonden in het CET. Die gebeurtenis vormt waarschijnlijk een belangrijk keerpunt in de paritaire aanpak van de tewerkstelling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het CET zal tot 2010 het strategische instrument zijn en streeft ernaar om de overheidsinitiatieven te mobiliseren in samenwerking met de economische en sociale krachten van het Gewest. Op die manier moet de huidige structurele wanverhouding in Brussel worden bestreden door middel van gezamenlijke acties om de werkloosheid te verminderen en de Brusselaars betere toegang te geven tot de arbeidsmarkt. Andere doelstellingen zijn de duurzame economische ontwikkeling van Brussel en het herstel op lange termijn van het fundamentele financiële evenwicht tussen de gewesten en de gemeenten. Over een periode van vijf jaar moet een hele reeks initiatieven de werkloosheid in Brussel doen dalen. Dat zal gebeuren door meer banen te scheppen, de Brusselaars betere toegang te geven tot de arbeidsmarkt via de consolidatie van de opleidingsprocedures en door de bedrijven centraal te plaatsen in het beleid.

De belangrijkste actiepunten voor tewerkstelling en opleiding die zijn opgesomd in het contract, werden omgezet in de praktijk via twee actieplannen: het *Tewerkstellingsplan voor de Brusselaar* (maart 2006) en het *Actieplan voor de Jongeren* (januari 2008).

Het contract probeert, net zoals eerdere initiatieven, bepaalde aspecten van de werking van de arbeidsmarkt een nieuwe wending te geven en het sociale aspect van het beleid te verbinden met het economische en industriële aspect.

De verschuivingen in de werking van de arbeidsmarkt hebben onder meer tot gevolg dat de relatie tussen de openbare dienst voor tewerkstelling, ACTIRIS, en zijn doelgroep is veranderd.

De erkenning door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) van de taak die particuliere tewerkstellingsbureaus (uitzendbureaus, selectiebureaus...) vervullen op de arbeidsmarkt, heeft geleid tot een conventie die de activiteiten van die bureaus reglementeert en de belangen van de werkzoekenden beschermt. Het Gewest heeft in 2003 een ordonnantie goedgekeurd om een gemengd beheersmodel in het leven te roepen voor de Brusselse arbeidsmarkt. Daardoor veranderde de relatie tussen de spelers op de markt aangezien het nieuwe model is gebaseerd op de gezamenlijke werking van de openbare dienst voor tewerkstelling (die wordt beschouwd als speler en regulator op de markt), de private tewerkstellingsagentschappen en de socio-professionele inschakelingsdiensten. De contractualisering van de onderlinge betrekkingen krijgt op die manier een nieuwe stimulans omdat ze alle beleidsniveaus en bijna alle interventietypes op de arbeidsmarkt bestrijkt.

In één moeite werd ook een samenwerkingsplatform in het leven geroepen als sturingsinstrument voor het gemengde beheer en om de samenwerking tussen alle spelers op de arbeidsmarkt te bevorderen.

Die hervorming en *modernisering* van de arbeidsmarkt via de aanpassing van de overheidsinstrumenten heeft ook te maken met de integratie in het gewestelijke beleid van de Europese doelstellingen en dus het gemeenschappelijke onderliggende kader van de Europese strategie voor tewerkstelling. Algemeen kunnen we stellen dat een nieuwe benaderingswijze wordt ontwikkeld voor het tewerkstellingsbeleid. Er wordt meer werk gemaakt van een preventieve en remediërende aanpak van de werkloosheid, van de activering van de werkzoekende tijdens zijn zoektocht en van de contractualisering.

ALGEMENE EVOLUTIE VAN DE TEWERKSTELLING

Tussen vaste waarden en verschuivingen

We herinneren eraan dat het sociaaleconomische beleid van het Gewest tot stand is gekomen in een periode van economische malaise. De jaren negentig werden gekenmerkt door een zwakke groei en een relatieve stagnering van de werkgelegenheid tijdens de eerste periode die we hier bestuderen (1990-1997). Tijdens de tweede periode, vanaf 1998, bereikte het herstel van de tewerkstelling in Brussel een behoorlijk niveau, hoewel zonder de tewerkstellingsgroei in Vlaanderen en Wallonië te evenaren. De totale groei van de toegevoegde waarde tussen 1995 en 2005 was wel sterker in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dan in de twee andere Gewesten. De economische groei in Brussel heeft met andere woorden nauwelijks tot nieuwe banen geleid³. De totale groei van de werkgelegenheid in het Gewest wordt op 13 procent geschat voor die twee periodes.

Verscheidene recente studies⁴ hebben aangetoond dat de vooruitgang van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in grote mate terechtkomt bij de twee Brabantse provincies die samen een groot deel van het hinterland vormen. In elke onderzoeksperiode kent het hinterland een ononderbroken groei in de tewerkstelling. Tussen 1990 en 2006 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse groei van arbeid in loondienst voor Vlaams- en Waals-Brabant 1,9 procent (of een algemene groei van bijna 35 procent) tegenover een groei van ongeveer 0,3 procent in alle 19 Brusselse gemeenten samen (of een algemene groei van ongeveer 4,6 procent).

Gemiddelde jaarlijkse groei van arbeid in loondienst in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het *hinterland*⁵ (%).

	1990/1997	1997/2006	1990/2006
Hoofdstedelijk Gewest	-0,6	0,9	0,3
Hinterland	1,8	2,2	1,9
België	0,5	1,3	0,9
Brussel + Hinterland	0,3	1,4	0,9
Rest van het land	0,6	1,3	1,0

Bron: RSZ, berekening van het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid.

Als we kijken naar de gemiddelde jaarlijkse groei, is de evolutie van de arbeid in loondienst in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het hinterland over de hele periode bijna identiek aan de groei in het hele land. Sinds het einde van de jaren negentig lagen de cijfers voor het grootstedelijke gebied zelfs hoger dan de totale prestaties van het hele land.

In het geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan die nieuwe metropoolvorming, die zich doorgaans voordoet in de periferie van de stad, worden verklaard door de veranderingen in de economische context. Er is namelijk een evolutie merkbaar in de richting van een flexibel kapitalisme dat meer kennisgebaseerd is en doorgaans de voorkeur geeft aan dichtbevolkte gebieden met uiteenlopende voorzieningen en met een grote reserve aan geschoolde arbeidskrachten⁶.

De vernieuwingen in de productiemethodes en de evolutie naar een post-for-distische diensteneconomie hebben bovendien tot gevolg dat de nadruk op de ruimtelijke troeven van het Brusselse stadsgewest komt te liggen.

De globalisering van de economie heeft ook een directe invloed op de stedelijke gebieden. De komst van nieuwe activiteiten die gebaseerd zijn op technologie, informatie en kennis en ten koste gaan van industriële activiteiten, hebben een grondige wijziging van de arbeidsstructuren tot gevolg.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft nog altijd te kampen met een verspreiding van de activiteiten, wat soms neerkomt op een verhuizing naar de periferie. Het gaat dan vaak om semi-industriële bedrijven die gevoeliger zijn voor het aanbod en de prijs van gronden. De achteruitgang van de industriële sector wordt er nog door versterkt.

Hoewel we het eens zijn over de noodzaak om een zo groot mogelijke sectorale diversiteit te behouden in de productieactiviteiten, blijkt vandaag duidelijk dat de Brusselse industrie niet langer een belangrijke werkgever is voor laaggeschoolde arbeiders.

Kort overzicht van de tewerkstellingsperspectieven van het eerste Gewestelijk Ontwikkelingsplan

Een van de doelstellingen van het eerste GewOP was het verzekeren en ontwikkelen van de ontplooiing van verschillende soorten productietypes om een zo groot mogelijke sectorale verscheidenheid te creëren, vooral door het behoud van de industriële activiteiten.

Uit die oefening is gebleken dat de verwachte tewerkstelling in wat men het *voluntaristische scenario* noemt, in 2005 grosso modo werd bereikt, maar wel met grote verschillen tussen de spelers van de stedelijke economie.

Zo zien we dat de bedreigde activiteiten, zoals de industrie en de *zware* tertiaire sector, niet werden gestabiliseerd zoals was voorzien in het voluntaristische scenario. De achteruitgang van de tewerkstelling sinds 1990 liep op tot 46.500 eenheden, wat neerkomt op het verdwijnen van bijna 40 procent van dat type werkgelegenheid. Ondanks de inspanningen om de economie te stimuleren (de resultaten worden verder nog aangehaald) slaagde de politiek er niet in om de trend van de dalende industrialisering om te buigen. Het gewestelijke beleid is er hoogstens in geslaagd om de inkrimping een beetje te vertragen.

Op hetzelfde moment kenden de andere actoren waarop het GewOP was gericht, wel een positieve ontwikkeling tussen 1995 en 2005. Het gaat dan over *economische en maatschappelijke beheerders waaronder* de internationale tewerkstelling, de administraties en de private quataire sector. In die laatste groep steeg de werkgelegenheid met 39.000 eenheden.

Tot slot gingen de voluntaristische voorspellingen van het GewOP ook over twee andere groepen, op gewestelijk en plaatselijk niveau. In de eerste groep zitten distributie, hotelwezen, onderwijs, gezondheid en de collectieve diensten; in de tweede groep zit de rest van de detailhandel, maar ook cafés, restaurants en de dienstverlening aan personen. Tijdens de bestudeerde periode kenden die twee groepen een werkgelegenheidsgroei van respectievelijk 20 procent en 13 procent, waardoor ze allebei ruim boven de geprojecteerde drempels van de voluntaristische voorspellingen uitkomen. Het potentieel van de afgeleide werkgelegenheid in de tertiaire sector blijft erg hoog, ondanks de achteruitgang van de plaatselijke commerciële en niet-commerciële dienstverlening.

Sectorale verschillen die steeds groter worden

De kloof tussen de secundaire en tertiaire sector en tussen handenarbeid en intellectuele arbeid is de laatste twintig jaar kleiner geworden. Maar tegelijkertijd moeten we vaststellen dat de secundaire sector volgens die traditionele indeling achteruit is gegaan. Het opdrogen van de industriële tewerkstelling is wel deels te wijten aan een verschuiving van de activiteiten van de secundaire sector naar de tertiaire sector door middel van outsourcing en/of onderaanneming.

Volgens die indeling is de secundaire sector vandaag de dag nog maar goed voor minder dan 10 procent van de tewerkstelling. In 1990 was dat nog 15 procent. Het verlies aan werkgelegenheid in de secundaire sector loopt op tot 24.400 eenheden. Die terugval is in hoofdzaak toe te schrijven aan de verwerkende industrie die over de jongste zestien jaar bijna 40 procent van haar werkgelegenheidsvolume heeft verloren. De bouwsector heeft geen dergelijke terugval meegemaakt, maar toont toch een aanzienlijke inkrimping van de activiteiten in het BHG.

In de marge van de secundaire sector zag ook de groothandel zijn personeelsbestand meedogenloos inkrimpen, ongeacht de economische conjunctuur.

Op hetzelfde moment kenden de tertiaire activiteiten een ononderbroken groei. De onduidelijk omschreven activiteiten buiten beschouwing gelaten, zijn de financiële activiteiten het enige domein waar een negatief cijfer wordt opgetekend voor de hele periode, namelijk een daling met 3.600 betrekkingen. De banken en verzekeraars werden immers het sterkst getroffen door de overnames, fusies of concentraties in de sector. Toch behoudt die sector nog altijd een zeer hoge specialisatie-index.

Hoewel de tertiaire sector in zijn geheel een stijging van de werkgelegenheid met 63.000 eenheden heeft kunnen optekenen, is dat voornamelijk te danken aan de volgende takken.

De handel, de horeca en de niet-commerciële sector die, vooral in de tweede periode, worden gekenmerkt door een groei die sterker was dan die van de totale loonarbeid in Brussel. Samen met de bouw, waarvan de werkgelegenheid daalde, worden alle sectoren in het CET gedefinieerd als sleutelsectoren.

De detailhandel kende, na een lichte achteruitgang in de jaren negentig, in de tweede periode (1997-2007) een heropleving van de activiteiten.

De horeca, die sinds 1992 al met 40 procent is gegroeid, wordt gekenmerkt door grote intrasectorale verschuivingen.

Het is tot slot de niet-commerciële sector die de belangrijkste motor vormt voor de Brusselse werkgelegenheid. Hij is goed voor 85 procent van de nieuwe werkgelegenheid in de tertiaire sector over de hele periode. We benadrukken in het bijzonder de groei van de openbare administratie, het onderwijs, de gezondheidszorg en de sociale initiatieven, maar ook de collectieve diensten die samen goed zijn voor een stijging met 56.000 banen. Het spreekt dus voor zich dat de meerwaarde van de niet-commerciële sector niet alleen sociaal maar ook economisch is.

De werkgelegenheid in de transport- en communicatiesector steeg met een derde sinds 1992. Die sector deed het relatief beter dan de vele dienstverleners aan bedrijven (+13 procent).

Net zoals de werkgelegenheid in loondienst kenden ook de zelfstandige activiteiten een zwakke groei (1,8 procent) tijdens de jaren negentig. Maar sinds 1998 zien we in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een trendbreuk die wordt gekenmerkt door een sterke stijging van het aantal zelfstandigen met 20 procent. Meer dan de helft van die nieuwe zelfstandigen oefent een vrij beroep uit, maar in de loop van de tweede periode zien we een aanzienlijke groei van de actieve zelfstandigen in de industriële sector (+26 procent).

Tot slot blijkt – nog altijd op het niveau van het ondernemerschap – dat van de drie gewesten het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de sterkste ontwikkeling kent in de oprichting van nieuwe bedrijven. Sinds 2004 liggen de groeicijfers van nieuwe bedrijven in Brussel systematisch hoger dan die van de andere gewesten.

De opleidingseisen van de tewerkstelling blijven veranderen

Onafhankelijk van de sectorale ontwikkelingen in de tewerkstelling zien we ook een herindeling op het gebied van de diplomavereisten. Die herindelingen hangen samen met de stijging van de concurrentiedruk door de werkkrachten uit de naburige regio's. Zij brengen de positie van een gedeelte van de Brusselse arbeidskrachten in gevaar.

Als we de kwalificatieniveaus bekijken, dan zien we dat die evolutie duidelijke contrasten voortbrengt. Er gaapt namelijk een zeer grote kloof tussen de laag- en hooggeschoolden. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft in twintig jaar meer dan 40 procent van de laaggeschoolde werkgelegenheid verloren. In diezelfde periode is de werkgelegenheid voor werknemers met een hoger diploma met 60 procent gestegen. De middelhoge kwalificaties kenden een relatief grote bloei tijdens de jaren negentig, maar die groei stabiliseerde in de tweede bestudeerde periode.

We willen ook nog benadrukken dat de groei van de arbeid in loondienst in Brussel integraal is toe te schrijven aan de vervrouwelijking van het werk. De arbeid in loondienst door vrouwen steeg met 14 procent, terwijl de mannelijke tewerkstelling licht achteruitging.

De sterke daling in de werkgelegenheid voor arbeiders is sinds het einde van de jaren negentig aan het vertragen. In dat decennium gingen wel 20.000 arbeidsplaatsen verloren. Gezien de zwakke positie van de industrie in Brussel heeft de tertiaire sector de grootste werkgelegenheidsreserve voor arbeiders.

Bij het werk in loondienst verdween tussen 1990 en 1997 een 10 procent van de betrekkingen, maar de sector herpakte zich tot 2000. Toch is de loondienst in de privésector over de gehele periode 1990-2006 niet gestegen. De openbare sector kende op zijn beurt wel een jaarlijkse gemiddelde groei van ongeveer 1 procent in de hele periode en was in 2006 goed voor 40 procent van de werkgelegenheid.

Pendelen en werkgelegenheid in Brussel

Pendelen is een typisch fenomeen voor grote steden en verhoogt de concurrentiestrijd op de regionale arbeidsmarkt. Het aantal pendelaars dat in de hoofdstad werkt, is met 12 procent gestegen sinds de oprichting van het Gewest, maar het totale aantal is min of meer stabiel gebleven rond 53 procent. Maar sinds het einde van de jaren negentig zien we een afname van de inkomende pendelbewegingen.

Het aantal Brusselaars dat op het grondgebied van het Gewest werkt, is in twintig jaar met 14 procent gestegen. Die groei heeft zich voornamelijk voorgedaan in de tweede periode en ligt lichtjes hoger dan de algemene groei van de Brusselse werkgelegenheid. Die evolutie ging samen met de daling van binnenkomende pendelaars de achteruitgang van het aantal werkende Brusselaars in de totale werkgelegenheid van het Gewest tegen.

De relatieve mobiliteit van de Brusselaars, die vaak onterecht onder vuur ligt, heeft een nagenoeg onafgebroken groei gekend. In de loop van die twee decennia is het aantal actieve Brusselaars op het Waalse of Vlaamse grondgebied gestegen met 80 procent. Met de recente interregionale samenwerkingsakkoorden wordt geprobeerd om via initiatieven de mobiliteit van de werkzoekenden in de richting van de periferie te verbeteren, omdat daar nog steeds werknemers worden gevraagd.

Tot slot, sinds de oprichting van het Gewest is de totale actieve tewerkgestelde bevolking, of het aantal Brusselaars met een baan ongeacht de plaats van hun werk, gestegen met 67.000 personen of 20 procent.

Hoewel de totale groei van de Brusselse werkgelegenheid eerder bescheiden is (wegens de redenen die al werden opgesomd), kunnen we zien dat de tewerkstelling van de Brusselaars zelf er meer op vooruit is gegaan. Tijdens de laatste tien jaar stellen we zelfs vast dat de tewerkstellingsgroei onder de Brusselaars groter is dan de algemene groei in het hele land (14 procent).

De werkloosheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, een permanente uitdaging

Hoewel de evolutie van de Brusselse werkgelegenheid, net zoals die van de Brusselaars zelf, over het algemeen positief is, blijven de gevolgen voor de werkloosheid problematisch, vooral met het oog op de groei van de actieve beroepsbevolking.

Een groot aantal Europese steden wordt geconfronteerd met een aanzienlijke stijging van de economische en sociale ongelijkheden op hun grondgebied. Ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ontsnapt niet aan die trend. Sinds 1989 is het aantal niet-werkende werkzoekenden verdubbeld.

Evolutie van de werkloosheid per Gewest

De werkloosheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is van iets meer dan 12 procent in 1989 gestegen tot bijna 20 procent aan het einde van 2007. In tegenstelling tot andere gewesten blijft Brussel kampen met een grotere stijging van de mannelijke werkloosheid die deels te wijten is aan de moeilijkheden van de (re)conversie van handenarbeid in een postindustriële economie. De vooruitgang bij de vrouwelijke werkloosheid is bescheiden, maar duidelijk zichtbaar. In dezelfde periode daalde de werkloosheid bij de vrouwen ook in Vlaanderen, maar stagneerde ze in Wallonië.

Evolutie van de werkloosheid per geslacht en gewest.

	Brussels Gewest			Vlaams Gewest			Waals Gewest		
	H	F	T	H	F	T	H	F	T
1989	10,5	15,0	12,4	4,2	12,9	7,5	9,6	18,9	13,4
1998	17,0	19,7	18,3	5,6	11,2	8,0	13,5	22,2	17,3
2007	18,3	21,2	19,6	5,3	7,4	6,2	14,1	19,4	16,5

Bronnen: ACTIRIS, FOREM, VDAB, NBB, FOD Economie – ADSEI (EAK).

De specifieke sociaaleconomische situatie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vraagt een uitgebreide analyse van de werkloosheid. De ruwe vergelijking tussen de gewesten volstaat misschien voor de beleidsmakers, maar heeft een beperkte relevantie voor de reële evolutie van de vraag naar werk. De institutionele rol van Brussel, het beperkte en uitermate open karakter van de Brusselse markt en de aantrekkingskracht die Brussel uitoefent op de werknemers zijn ele-

menten die werkgevers ertoe aanzetten om vaker buiten de grenzen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te rekruteren. Door onder andere het grote aanbod aan sociale diensten oefenen grote steden bovendien een specifieke aantrekkingskracht uit op de meest kansarme bevolkingsgroepen. Voor velen blijft de stad synoniem staan met kans op werk.

De interne en externe migratiestromen hebben een grote invloed op de steeds veranderende actieve bevolking in Brussel. Bovendien wordt het Gewest sinds zijn oprichting geconfronteerd met de uitdaging om de stadsvlucht tegen te gaan en de terugkeer te bevorderen. Hoewel de stadsvlucht de laatste tijd lichtjes is afgenomen, kon dat fenomeen nog niet volledig worden gestopt. Daartegenover is het aantal nieuwkomers op de Brusselse arbeidsmarkt vrij hoog (recente immigratie, regularisatieprocedures...). Ongeveer 8 procent van de actieve Brusselse bevolking is onlangs ingeweken. Het begrip *recente immigratie* betekent hier personen van een buitenlandse nationaliteit die minder dan vijf jaar in België wonen. 60 procent van die nieuwe immigranten komen uit EU-landen, de overige 40 procent uit landen van buiten de EU. Die laatste groep wordt relatief minder ingeschakeld op de arbeidsmarkt.

Bovendien wordt de gewestelijke werkloosheid gedeeltelijk beïnvloed door het verschillende gebruik van verwachte of voorlopige uittredingen uit de arbeidsmarkt. De chronische ondervertegenwoordiging in dat type van federale maatregelen is ook te wijten aan onze sectorale en sociaal-familiale structuren die typisch zijn voor stadscentra, vooral voor Brussel.

De kleine omvang van het Gewest, de migratiestromen en het gebruik van uittredingsmaatregelen uit de arbeidsmarkt spelen als versturende factoren bij het inschatten van de uiteindelijke gevolgen van het tewerkstellingsbeleid dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voert.

Als we de werkloosheid in het volledige grootstedelijke gebied van Brussel bekijken, dan zien we belangrijke verschillen tussen Brussel en de rand. De werkloosheid in Brussel ligt op 19,6 procent van de actieve bevolking, terwijl in de periferie in 2007 de werkloosheid 11 procent bedroeg in Waals-Brabant en 5,1 procent in Vlaams-Brabant. De gewogen gemiddelde werkloosheid in het Brusselse grootstedelijke gebied bevindt zich dus ergens daartussenin met 12,2 procent. Wanneer we de cijfers op die manier bekijken, bedraagt het verschil tussen de werkloosheid van het Brusselse grootstedelijke gebied en het nationale gemiddelde (10,8 procent) minder dan twee procentpunten.

Belangrijkste kenmerken van de Brusselse werkloosheid

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden bepaalde sociale groepen meer geconfronteerd met werkloosheid dan andere. In vergelijking met de rest van het land telt Brussel meer laaggeschoolde werkzoekenden, langdurig werklozen of werkzoekenden van allochtone afkomst. Die bevolkingsgroepen krijgen speciale aandacht (sinds 1989) in het kader van het Brussels werkgelegenheidsbeleid, evenals jongeren, die kampen met een zorgwekkend hoge werkloosheid. De strijd tegen de jongerenwerkloosheid krijgt prioriteit, zoals onder andere blijkt uit het banenplan voor jongeren.

Werkloosheid bij jongeren

Het aandeel van de jongeren in de werkloosheidscijfers is sinds 1989 vrij stabiel (ongeveer 20 procent). Sinds een jaar of drie verkleint dat aandeel dankzij een daling van de werkloosheid onder de Brusselse jongeren.

Maar die verbetering is geen reden tot euforie, aangezien de werkloosheid onder jongeren nog altijd zeer hoog is. Ondanks een reële verbetering, bedroeg de werkloosheid onder jongeren nog 32 procent in 2007.

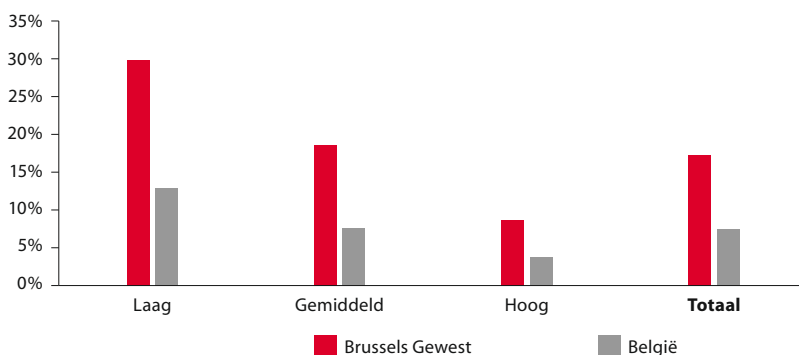
Ondanks het feit dat de jongeren almaar langer studeren en het behaalde opleidingsniveau hoger ligt dan vroeger, kampt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest nog met een grote kloof in het onderwijs (voornamelijk in het technisch en beroepsonderwijs). In 2007 maakte bijna 30 procent van de Brusselse jongeren (tussen 20 en 24 jaar) het hoger secundair onderwijs niet af. De achterstand in het onderwijs is groter in Brussel dan in de twee andere gewesten, zowel in de scholen van de Franse als in die van de Vlaamse Gemeenschap.

De kloof in het onderwijssysteem volgt dezelfde lijn als de sociaalruimtelijke scheiding. De hoge werkloosheid bij jongeren treft vooral de gemeenten in de eerste kroon en die met oudere stadswijken. Veel Brusselse jongeren van allochtone afkomst zijn hier het slachtoffer van. De hogere werkloosheid bij jongeren heeft nog andere oorzaken dan het onderwijs, zoals etnische discriminatie bij de aanwerving.

Werkloosheid bij laaggeschoolden

Ondanks het hogere opleidingsniveau van de werknemers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ook bij de werkzoekenden, zien we nog altijd een groot aandeel laaggeschoolden onder de werklozen (van 77 procent in 1989 naar 65 procent in 2007). Het werkloosheidscijfer bij laaggeschoolden (30 procent) ligt drie keer hoger dan dat van de werklozen met het hoogste diploma, vooral in Brussel. Toch moeten we hier opmerken dat de werkloosheidscijfers in Brussel voor alle opleidingsniveaus systematisch hoger zijn dan in de rest van het land. Het opleidingsniveau is er dus sneller op vooruitgegaan dan de werkloosheid.

Werkloosheidspercentage volgens opleidingsniveau in 2007.



Bron: FOD Economie – ADSEI (EAK).

Langdurige werkloosheid

Langdurige werklozen (langer dan een jaar ingeschreven als werkloze) vormen bijna twee derde van de inschrijvingen bij ACTIRIS. De evolutie sinds 1989 toont aan dat die zogenaamde structurele component van de werkloosheid nog werd versterkt. Het preventiebeleid van het Contract voor Beroepsproject (CBP) uit 2004 vermindert de inkomende stroom van langdurig werklozen zonder dat daardoor het totale aantal echter significant daalt. Meer dan 40 procent van de jongeren en bijna 70 procent van de laaggeschoolden lopen op die manier vast in de werkloosheid.

Werkloosheid en discriminatie

De werkloosheid mag dan wel iedereen treffen, de allochtone bevolking ondervindt de meeste hinder. Het opleidingsniveau, het sociale netwerk, de toegang tot informatie, de sociale afkomst, het gebrek aan ervaring, onvoldoende kennis van het Nederlands en etnische discriminatie op de arbeidsmarkt zijn bepalende factoren die maken dat de allochtone bevolking moeilijk aan werk geraakt en minder werkzekerheid heeft.

Sinds de studie van het Internationaal Arbeidsbureau (IAB) van 1997 geldt etnische discriminatie op de arbeidsmarkt als een van de verklarende factoren voor de ondertewerksstelling in Brussel⁷. We moeten er hier aan herinneringen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de hoogste concentratie aan allochtonen heeft van het hele land: bijna 40 procent van de buitenlandse bevolking van buiten de EU in België woont in Brussel.

De nationaliteitswijzigingen hebben in de laatste jaren een grote invloed gehad op de samenstelling van de bevolking. Tussen 1989 en 2006 vonden bijna 200.000 naturalisaties plaats in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Meer dan 90 procent van de mensen die in Brussel worden genaturaliseerd, komen van buiten de EU.

Relatieve ontkoppeling van groei/werkgelegenheid en daling van werkloosheid

Veel meer dan in de andere gewesten zien we in Brussel een zeer zwakke correlatie tussen de groei van werkgelegenheid en de daling van de werkloosheid. Het gaat hier om een essentieel aspect van de Brusselse paradox waarbij het zeer moeilijk blijkt om sociale vooruitgang en economische groei aan elkaar te koppelen.

Die relatieve ontkoppeling is te wijten aan een hele reeks van factoren waarvan er enkele specifiek te maken hebben met de schaalgrootte van het Gewest. Een overzicht:

- De wijziging van het type werkgelegenheid dat in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt gecreëerd, geassocieerd met de hogere arbeidskwalificaties waardoor de structurele kloof met de laaggeschoolden groter wordt.

- De evolutie van de actieve bevolking, gekenmerkt door demografische moeilijkheden die specifiek zijn voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Brussel heeft in de praktijk de sterkste stijging van de beroepsgeschikte bevolking dankzij de verjonging in de buitenlandse bevolking of de bevolking van buitenlandse origine en dankzij de aantrekkingskracht op nieuwe migratiestromen.
- De grote structurele component van de werkloosheid.
- De hoge concentratie Brusselse werknemers in sectoren met moeilijke werkomstandigheden en met hoge flexibiliteitseisen die tot een hoge turn-over van het personeel leiden. De tewerkstelling van laaggeschoolden is vaak onzekerder en bij voorbaat onderhevig aan conjunctuurschommelingen.
- De permanente aanwezigheid en aangroei van een grote reserve aan laaggeschoolde werkzoekenden. Het opleidingsniveau van de werkzoekenden in Brussel gaat er continu op vooruit de laatste 25 jaar, maar zonder tegemoet te komen aan de steeds hogere kwalificatievereisten op de stedelijke arbeidsmarkt. De ongelijkheid in het Brusselse onderwijssysteem is mee verantwoordelijk voor die situatie. Brussel heeft het hoogste percentage schoolverlaters van heel België.
- De sterke concurrentiedruk op de openstaande betrekkingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door de omvang van de arbeidsmarkt.
- Een strenge selectieprocedure die nog strenger wordt naarmate de vereiste kwalificaties hoger liggen.
- De ontoereikende tweetaligheid van werkzoekenden in Brussel, hoewel er zeer vaak taaleisen worden gesteld voor een groot aantal functies, zelfs voor bepaalde betrekkingen voor laaggeschoolden.
- De administratieve afbakening van de negentien gemeentes die een correcte evaluatie moeilijk maakt.
- Als belangrijkste gevolg de stadsvlucht van vooral beroepsactieve Brusselaars.
- De discriminatie op de arbeidsmarkt, vooral op het vlak van etnische afkomst en leeftijd.

- De residentiële discriminatie⁸ waarmee de inwoners van sociaaleconomisch achtergestelde wijken te maken krijgen, vaak gepaard met discriminatie door afkomst.
- Hindernissen op de arbeidsmarkt, vooral voor eenoudergezinnen waarbij het meestal gaat om alleenstaande vrouwen met kind(eren).
- Het onaflatende fenomeen van overkwalificatie (versus onderkwalificatie) op de arbeidsmarkt met als gevolg een verdringing van de laaggeschoolde werknemers waardoor de werkloosheid groter wordt.
- Het bestaan van een parallelle arbeidsmarkt, gevoed door een informele economie die de normale perceptie van de Brusselse arbeidsmarkt en zijn reguleringsmechanismen aanzienlijk verstoort.

De Brusselse werkloosheid lijkt het resultaat te zijn van een amalgaam aan heterogene mechanismen die op elkaar inwerken volgens complexe formele en informele verbindingen en die een continue uitdaging zijn voor de politieke hefbomen op het vlak van werkgelegenheid.

CONCLUSIES VOOR DE TOEKOMST

Zullen de sociaaleconomische uitdagingen en problemen waarmee Brussel morgen wordt geconfronteerd, fundamenteel verschillen van de problemen die het Gewest al kent sinds zijn oprichting? In het kader van deze analyse zijn we geneigd om daar negatief op te antwoorden. Tijdens de laatste twintig jaar was het sociale vraagstuk de belangrijkste uitdaging waarmee Brussel werd geconfronteerd en dat zal waarschijnlijk zo blijven in de komende jaren. Toch moeten we erkennen dat de economische en demografische omstandigheden in Brussel enkele opvallende evoluties hebben doorgemaakt. Hoewel de situatie aan het begin van de jaren negentig erg ongunstig was, hebben we sindsdien enkele positieve tendensen kunnen vaststellen, zoals de bevolkingsaan groei en -verjonging, de economische groei, de evolutie van de interne werkgelegenheid en de actieve Brusselse beroepsbevolking. Toch toont Brussel vandaag aan dat in metropolen met een algemeen gunstige economische dynamiek een groot deel van de bevolking geen toegang heeft tot de rijkdom.

Het beleid van het Gewest over de laatste twintig jaar heeft bovendien geleid tot een herformulering van de uitdagingen, waaruit we enkele lessen kunnen trekken. We hebben al gezien dat de plannen die door het Gewest werden ontwikkeld om de werkgelegenheid te stimuleren en de werkloosheid te doen dalen, aanzienlijke effecten hebben bereikt die langer aanhielden dan de legislatuur waarin ze tot stand kwamen. Het CET werkt op verschillende actiefrenten die ook een antwoord bieden op de structurele uitdagingen die het Gewest moet oplossen met zijn beperkte middelen.

Hoewel de uitdaging van de sectorale diversiteit niet meer dezelfde is als die van het eerste GewOP, blijft ze nog steeds van belang voor de gewestelijke ontwikkeling.

De voortzetting van de grote trends, zoals de terugloop van de industrialisering, is echter vooral actueel door het probleem van de sectorale diversiteit die nodig is voor het economische weefsel van het Gewest. We zullen in de toekomst nog zelden activiteiten zien die enkel zijn gewijd aan productie, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de evolutie van de technologische industrie die zich blijft omvormen naar dienstverlening en de levering van immateriële goederen.

De zwakke link tussen de groei van werkgelegenheid en de daling van de werkloosheid heeft veroorzaakt dat die sectoren worden ondersteund die de tewerkstelling van de Brusselaars garanderen. In het kader van het CET werden de prioritaire sectoren gedefinieerd om de tewerkstelling van de Brusselaars te stimuleren. In de komende jaren zullen die sectoren even belangrijk en noodzakelijk blijven. Hoewel ze gevoelig zijn voor conjunctuurschommelingen, hebben de sectoren waarop het CET is gericht (handel en horeca, bouw en huisvesting/renovatie, niet-commerciële sector en plaatselijke dienstverlening) bijgedragen aan de werkgelegenheid in Brussel ten gunste van de Brusselaars. De voortzetting van die tendensen moet samengaan met een wijziging in de structuur van de beroepen en functies.

In het bijzonder de bouwsector heeft, ondanks een stabilisering van het arbeidsvolume, nog altijd een arbeidspotentieel voor laag- en middelmatig geschoolden, niet het minst dankzij de opkomst van de ecoconstructie en de stadsrenovatie. Er zal nieuwe werkgelegenheid worden geschapen in dat marktsegment voor de Brusselaars, op voorwaarde dat het opleidingsaanbod in die sector voor mensen die al werk hebben of ernaar op zoek zijn, wordt aangepast en uitgebreid.

Ook moet de steun aan laaggeschoolde dienstverlenende activiteiten een professionalisering ondergaan, met name van bepaalde dienstverlenende beroepen die weliswaar bestemd zijn voor laaggeschoolden, maar almaar specifiekere competenties (zowel kennis als ervaring) en twee- of zelfs meertaligheid vragen. We kunnen bedenkingen plaatsen bij die vereisten, maar ze vragen een aangepaste reactie, onder andere door het praktijkgerichte talenonderwijs. Het stimuleren van werkgelegenheid voor laaggeschoolden in de commerciële en niet-commerciële sector moet twee hindernissen overwinnen: de minder goede werkomstandigheden en de algemeen lage bezoldiging voor die functies.

Het Federaal Planbureau⁹ voorspelt een groei van de Brusselse bevolking van bijna 30 procent in de komende vijftig jaar. De sectoren gezondheidszorg en sociale dienstverlening zullen in de toekomst moeten worden uitgebreid, maar ook het onderwijs en de diensten aan personen zullen verder moeten groeien. Bovendien zal de bevolkingsgroei de spanning op de huisvestingsfunctie en de combinatie met de productieve functie niet verminderen.

De internationale rol van Brussel en de verdere ontwikkeling van de Europese infrastructuur zullen leiden tot rechtstreekse werkgelegenheid voor hogeschoolden, moeilijk toegankelijk voor een groot deel van de Brusselse werkwzoekenden. De afgeleide werkgelegenheid, die gediversifieerd is op het gebied van de kwalificaties, biedt meer kansen aan minder geschoolde werkwzoekenden. Zo zullen de toeristische activiteiten en de evenementen, die gekoppeld zijn aan het internationale karakter van Brussel, in de toekomst nog toenemen.

De Brusselse economie heeft een onverzadigbare honger naar hogeschoolden. Uiteraard vormen de grote arbeidsreserve en de centrale positie van Brussel de belangrijkste oorzaken daarvan. Hoewel niet kan worden ontkend dat een opleiding een betere positie van die arbeidskrachten op de markt realiseert, is het een illusie om te denken dat die reserve heropgeleid kan worden tot een niveau dat hoog genoeg ligt om te voldoen aan de noden van de Brusselse ondernemingen. In dat geval wordt overigens geen rekening gehouden met andere (on)rechtstreekse obstakels die we op de arbeidsmarkt tegenkomen.

We zullen in de toekomst nog meer dan in het verleden merken dat vorming en opleiding essentiële elementen zijn van de problematiek op de arbeidsmarkt en het terugdringen van de werkloosheid. Maar we mogen ook niet geloven dat het probleem van de werkloosheid volledig kan worden opgelost door vorming en opleiding. We hebben het almaar vaker over rekruteringsmoeilijkheden die wor-

den toegeschreven aan tekortkomingen in het onderwijs of aan opleidingen die niet zijn aangepast aan de noden van de bedrijfswereld. De moeilijkheden die werkgevers ondervinden bij hun zoektocht naar geschikt personeel worden veroorzaakt door een hele reeks factoren. Die liggen zowel bij het onderwijs en de beroepsopleidingen als bij de arbeidsvoorwaarden, flexibiliteitseisen en andere obstakels die niets met kwalificatie te maken hebben.

Zoals we al vermeldde, kunnen we niet meer ontkennen dat het technische en beroepsonderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest meer financiering en aandacht nodig heeft. De situatie in het onderwijs creëert zogenaamde *vuilnisbakrichtingen* en voedt de maatschappelijke kloof op de Brusselse arbeidsmarkt. Het Brusselse onderwijs is een van de grote uitdagingen die het Gewest moet aangaan om een meer rechtvaardige toegang tot de arbeidsmarkt te creëren.

Er zou een nieuwe aanpak moeten komen om de noden te evalueren en er tijdig op in te spelen, samen met de verantwoordelijken op de arbeidsmarkt en in het onderwijs. We kunnen niet genoeg nadruk leggen op het belang van de huidige synergie en samenwerkingsverbanden tussen de arbeidsmarkt en het onderwijs.

Over het algemeen zou een anticiperend personeelsbeleid in de bedrijven en de belangrijkste sectoren trouwens de economie en de maatschappij ten goede komen. De grote uitdagingen in het sociaal overleg in Brussel zijn onder meer de leeftijdspiramide in de bedrijven en het aanpassen van de arbeidsvoorwaarden en -organisaties om de voorkeur te geven aan passende banen in het kader van de beroepsdoorstroming of -opleiding.

Hoewel de verjonging van de bevolking een troef is voor Brussel, betekent het echter ook dat de strijd tegen de werkloosheid bij jongeren nog moet worden opgevoerd. Het risico dat die toekomstige werknemers de massa werklozen veroegen, zal een bepalende factor zijn in het toekomstige beleid voor de ondersteuning van de tewerkstelling onder jongeren. Toch mag dat beleid de rest van de werkzoekende bevolking niet in de steek laten (zoals alleenstaanden met kinderen of oudere mensen). Het terugdringen van de werkloosheid in Brussel is en blijft grotendeels te danken aan het succes van het beleid dat diversiteit stimuleert, net als aan het toepassen van de wet tegen discriminatie op basis van etnische afkomst. Bovendien heeft het activerings-/begeleidingsbeleid voor werk-

zoekenden de neiging om de nadruk te leggen op de nood aan beroepsopleidingen die niet over de middelen beschikken om de grootschalige onderkwalificatie bij een groot deel van de werklozen aan te pakken.

Wat er op het bestuursniveau ook te gebeuren staat voor werkgelegenheid, we mogen hopen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op termijn over de juiste instrumenten zal beschikken om een geïntegreerd beleid te voeren. De ontwikkelingsdynamiek van de stad Brussel vraagt de facto een versteviging van de interregionale samenwerking. Wat op dit moment gebeurt op het vlak van de mobiliteit, vormt een goed voorbeeld van de positieve samenwerking tussen het Gewest en de periferie. De twee samenwerkingsakkoorden tussen de federale entiteiten van 2005 en 2006 zullen de interregionale mobiliteit van werkzoekenden verbeteren.

De uitdagingen waar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest mee te maken krijgt, zijn ook verbonden met het *dagelijkse* beheer van de genomen maatregelen. Alle Brusselse spelers zijn het ermee eens dat de complexiteit van de institutionele werking en de grote hoeveelheid bevoegdheidsniveaus op een relatief beperkt gebied een coördinatie van de genomen initiatieven vraagt om voor een coherent beleid te zorgen. Toch kunnen we enkel vaststellen dat dat soort initiatieven vaak onzeker en fragiel zijn. Het CET is gebaseerd op dat streven, omdat een doeltreffende samenwerking van de verschillende besturen een essentiële uitdaging blijft voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De protagonisten moeten hun eigen ontwikkelingsprojecten verzoenen met dat gemeenschappelijke en strategische project, dat groei en potentieel welzijn voor het Gewest en zijn inwoners kan brengen.

Strategische plannen zoals het CET kunnen niet hetzelfde effect bereiken als wanneer er een reële en doeltreffende samenwerking is tussen de spelers op het terrein. Het is een uitdaging om meer legitimiteit toe te kennen aan werkzaamheden op basis van samenwerking in plaats van elke instelling voor zich. We moeten aantonen dat een gezamenlijke actie de sleutel vormt tot succes. Dat type vooruitzichten is in staat om de prestaties van de overheidsinstrumenten, ten behoeve van bedrijven en werkzoekenden te verbeteren.

Overigens zijn de gevolgen van de reorganisatie en modernisering van de instrumenten van het arbeidsbeleid al grotendeels zichtbaar – met name die van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling die worden ingezet in het beheer van de arbeidsmarkt en in de Europese coördinatie van het tewerk-

stellingsbeleid. We hebben het dan bijvoorbeeld over de decentralisatie van de diensten waardoor mogelijke nieuwe lokale samenwerkingsverbanden ontstaan tussen spelers van verschillende niveaus.

Laten we niet vergeten dat tegenover die evoluties de dienstenrichtlijn staat, waarvan de omzetting in Belgisch recht eind 2009 wordt afgerond. Het Gewest zal dan alle Brusselse openbare diensten op het schaakbord van de Europese dienstenmarkt moeten zetten. De afbakening van de publieke dienstverlening zal op dat moment opnieuw moeten worden bekeken. ■

nota's

- ¹ In 2007 werd 160 miljoen euro voorzien voor het programma van de Gesubsidieerde Contractuelen (GECO) op een totaal budget voor het tewerkstellingsbeleid van 229 miljoen euro.
- ² Dat initiatief werd uitgebreid naar een algemeen beleid om diversiteit te stimuleren.
- ³ HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGENHEID, *Rapport 2007*, p. 48.
- ⁴ BAUDEWYNS, D., "Economische structuur en groei in het Brussels grootstedelijk gebied: specialisatie of diversiteit?" in *Brussels Studies* nr 3, februari 2007.
- ⁵ De gemiddelde jaarlijkse groei van het hinterland wordt geschat op basis van de gegevens van de twee Brabantse provincies.
- ⁶ MARISSAL, P.; MEDINA LOCKHART, P.; VANDERMOTTEN, C.; VAN HAMME, G., *Les structures socio-économiques de l'espace belge*, FOD Economie – ADSEI, Brussel, 2006.
- ⁷ NAYER, A.; ARRIJN, P.; FELD, S., *Discrimination à l'embauche en raison de l'origine étrangère*, Brussel, SSTC, 1997 en Martens, A.; Ouali, N., *Discrimination des étrangers et des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail de la Région de Bruxelles-Capitale*, 2005.
- ⁸ DUJARDIN, C.; SELOD, H.; THOMAS, I., *Le chômage dans l'agglomération bruxelloise: une explication par la structure urbaine*, juni 2002.
- ⁹ FEDERAAL PLANBUREAU, *Regionale economische vooruitzichten 2007-2013*, september 2008.

focus

VOORRANG AAN HET ONDERWIJS EN AAN BEROEPSOPLEIDINGEN

Drie vakbondsafgevaardigden, drie visies. Maar ze zijn unaniem over de prioriteit van de toekomst: onderwijs en vorming. Myriam Gérard, algemeen secretaris van de ACV Brussel (Algemeen Christelijke Vakbond), Philippe Van Muylder, algemeen secretaris van het ABVV Brussel (Algemeen Belgisch Vakverbond), en Philippe Vandenabeele, gewestelijk secretaris van het ACLVB (Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België) analyseren twintig jaar economisch beleid en tewerkstellingsbeleid in Brussel.

Welke opvallende feiten getuigen van de evolutie in de Brusselse tewerkstelling tijdens de voorbije twintig jaar?

Philippe Van Muylder (P V M) – De huidige situatie heeft niets meer gemeen met die van 1989. De toekomst ligt voortaan in de diensteneconomie en in de activiteiten gekoppeld aan de werking van een internationale metropool. Maar we maken ons grote zorgen over één punt: het verschijnen van franchisewinkels (zoals GB Express of Proxi Delhaize). Die hebben de leegte ingevuld die was achtergebleven door de verdwijning van de buurtwinkels die uit de markt werden gespeeld door super- en hypermarkten. De toename van die franchisewinkels getuigt van een diepgaande reorganisatie van de diensteneconomie. Het nieuwe model wordt ten eerste gekenmerkt door een concentratie van de economische macht in de handen van een grote commerciële groep. Ten tweede is de dienstverlening via die winkels gedecentraliseerd en toevertrouwd aan kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) of entiteiten met een autonoom beheer, die met elkaar in concurrentie worden geplaatst binnen dezelfde groep (waardoor de commerciële risico's zo ver mogelijk geplaatst worden). Derde kenmerk: *massadienstverlening*, met gestandaardiseerde producten gelabeld door de groep. Tot slot constateren we dat de werknemers onder druk worden gezet, en dat er van hen een grotere beschikbaarheid en flexibiliteit geëist wordt, voor een lager loon. Vooral dat laatste verontrust ons ten zeerste, omdat we op die manier de deur openzetten voor ondermaatse loonvoorwaarden. Dat model van franchisewinkels is verre van een marginaal fenomeen en ook al ruimschoots aanwezig in andere sectoren dan de distributie.

Philippe Vandenabeele (P V) – Nog een ander markant feit: het fenomeen dat bedrijven, zelfs gerenommeerde, zich buiten de stad vestigen.

Myriam Gérard (M G) – Een positieve verandering is het culturele dynamisme van de stad, dat heropleeft en heel wat nieuwe banen heeft gecreëerd. De Zinnekeparade is trouwens een evenement dat we nog veel meer in ons voordeel kunnen aanwenden. Elke twee jaar wakkert die de dynamiek in de wijken, scholen en sociale woningblokken aan. De effecten zijn nog niet genoeg geanalyseerd en worden zeker niet genoeg benut.

Nog een ander frappant aspect: de concurrentie tussen de gewesten is in de loop van die twintig jaar nog verder versterkt. Die werkt momenteel nadelig voor Brussel, maar misschien kan de stad voordeel halen uit de stijging van de energieprijzen. Bovendien hebben we de voorbije jaren geconstateerd dat de gewesten ook in staat zijn met elkaar te onderhandelen en samenwerkingsstrategieën te ontwikkelen, en dat ze niet alleen concurrenten hoeven te zijn. Er is dus hoop.

Waren de doelstellingen van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GewOP) uit 1995 relevant?

P V – Een van de prioriteiten die de sociale partners nauw aan het hart liggen, was de invoering van een sociaal overleg op gewestelijk niveau. Daaraan was een enorm gebrek, terwijl er een consensus nodig is om allemaal in dezelfde richting te kunnen werken. Het is nog te vroeg om te weten of die doelstelling bereikt werd: het overleg bestaat, maar blijft nog zeer bescheiden. Het kader van de economische en sociale raad (opgericht in 1994) wordt maar zeer geleidelijk ingevoerd.

Het Gewest heeft bepaalde hefboommechanismen gecreëerd, zoals het Banenplan voor jonge Brusselaars en het Contract voor Economie en Tewerkstelling. Hoe staan jullie daar tegenover?

P V – Ook al zijn ze ontstaan uit goede bedoelingen, die plannen leggen steeds opnieuw de vinger op de wonde: het Gewest kan niet genoeg middelen injecteren om die plannen uit te voeren en de situatie te laten evolueren.

P V M – Ik ben het daar volmondig mee eens. We mogen geen plannen meer ondertekenen zonder begroting. In Brussel hebben we de neiging om allerlei plannen te ontwikkelen, altijd met een mooie consensus over wat er moet gebeuren... terwijl er eigenlijk geen middelen voor zijn en die plannen dus wellicht niet gerealiseerd kunnen worden! Dat gezegd zijnde, is het laatste luik van het Banenplan voor jonge Brusselaars interessant en eigenlijk best evenwichtig. Er zijn precieze engagements van ondernemers op het vlak van de creatie van *eerste professionele ervaringen*, en de vakbonden hebben het idee aanvaard dat zulke formules beter zijn dan werkloosheid... Het valt nu nog af te wachten hoe dat plan concreet wordt uitgevoerd. We houden het bijzonder nauwlettend in het oog.

Wat het Contract voor Economie en Tewerkstelling betreft (CET), is het moeilijk de effecten ervan te evalueren vóór de eerste resultaten van de indicatoren binnen zijn. Wat kunnen we in dit stadium wel al vermelden? Dat het contract ontegenzeggelijk heeft bijgedragen tot het versterken van de economische en sociale dialoog. De Brusselse actoren hebben nu een betere greep op de ontwikkeling van de metro-pool, in het licht van een gecoördineerd beheer van ons economisch gebied met de twee andere gewesten. Ik betreur wel dat er zo weinig concrete ondersteuning wordt geboden aan de drie sectoren die in het CET worden aangeduid als "sectoren die werkgelegenheid creëren voor Brusselaars" (bouw en renovatie, handel en horeca, en de non-profitsector), vergeleken met de ondersteuning die de overheid geeft aan de drie "innovatiedragende" sectoren (gezondheidszorg en biologie, nieuwe informatietechnologie en communicatie, en milieu). Tot slot, hoewel de koppeling tussen onderwijs-vorming-tewerk-

stelling vandaag beter is, zou het toch wenselijk geweest zijn als er een project was gewijd aan de herstructurering van ons onderwijs- en opleidingssysteem, wat immers essentieel is om alle Brusselaars de kans te geven deel te nemen aan de economische en sociale ontwikkeling van het Gewest.

MG – Er is een algemeen probleem met de evaluatiecultuur. Op alle niveaus samen bestaan er 250 formules voor hulp bij tewerkstelling. Je ziet door de bomen het bos niet meer. Als er dan eens een formule is die efficiënt lijkt, dan wordt het systeem niet doorgetrokken uit gebrek aan middelen. Dat is ook het geval voor het onderdeel *peterschap* van het Banenplan voor jonge Brusselaars.

Een van de nieuwe tendensen van het overheidsbeleid is het benadrukken van de sociaaleconomische ontwikkeling van de wijken, met de ondersteuning van plaatselijke initiatieven. Wat is uw perceptie van die micro-economische benadering?

MG – Het is een erg interessant concept. We mogen die strategie zeker nog niet opgeven, ook al zijn de werkgelegenheidscijfers voor loontrekkenden niet echt sterk gestegen. Wijzigingen op het vlak van werkgelegenheid hebben tijd nodig, en we moeten het dynamisme ondersteunen waar het aanwezig is. Zo komen er almaar meer ondernemers van het *etnische* type, die we niet mogen negeren en die vragen om ondersteuning, zoals bijvoorbeeld in de Brabantstraat. Achter de schermen is dat een economische sector die soms op het randje van het onofficiële bengelt en die geregulariseerd moet worden.

PV – Wat het beheercontract van ACTIRIS betreft, heeft het beleid beslist om negentien lokale werkinkels te creëren, aangezien er negentien gemeenten bestaan. Dat eeuwige Brusselse compromis tussen de beleidsniveaus is niet altijd even interessant voor de doelstellingen van te ontwikkelen hulpmiddelen. Zo krijgt ACTIRIS enerzijds een regisseursrol toegewezen, maar moet het anderzijds ook rekening houden met zeer lokale kenmerken, die bekend zijn en al behandeld worden door de plaatselijke actoren. Het mag toch niet de bedoeling zijn dat de regisserende rol van ACTIRIS vertragend werkt op de specifieke initiatieven en acties die ontwikkeld worden op lokaal niveau.

MG – De mythe van een markt die alle problemen oplost, is allang doorgeprikt. Voor een deel van de Brusselse bevolking is de toegang tot een klassieke baan zeer moeilijk geworden. Men heeft die personen te lang zonder werk laten zitten en ze zijn het contact verloren met de vereisten van een arbeidsomgeving. Voor die mensen moeten we iets anders verzinnen. Een mogelijk denkspoor is de sociale economie, die momenteel nog onderontwikkeld is.

PVM – We moeten op twee sporen tegelijk werken: enerzijds aan de opleiding van die personen, om hen compatibel te maken met de economische sector, maar anderzijds moeten we ook economische sectoren creëren die in staat zijn die personen op te vangen. Wat het creëren van banen voor ongeschoolde jongeren betreft, vind ik het schandalig hoe het project om in de Haven van Brussel een internationaal logistiek centrum te creëren (BILC – *Brussels International Logistics Center, nvdr*) is getorpedeerd.

PV – Ik ben ook woedend over wat er gebeurd is met het BILC. De haven is een fantastisch hulpmiddel met een enorm potentieel op het vlak van industrie, vervoer, communicatie enzovoort. Toch

slaagt het Gewest er nu al twintig jaar niet in een overeenstemming te bereiken over het project en aarzelt het tussen een industriële site of luxueuze woningen of recreatiegrond.

P V M – Op economisch vlak mag het Plan voor de Internationale Ontwikkeling (PIO) niet alles zetten op de ontwikkeling van buitenaf, die is gebaseerd op de internationale aantrekkingskracht van het Stadsgewest. Wanneer je buitenlands kapitaal aantrekt, dan beland je al snel in de kwantitatieve concurrentie. We moeten daar dus een ontwikkeling van binnenuit aan toevoegen, die vertrekt vanuit de mogelijkheden en de behoeften van de Brusselaars. Dat creëert een kwalitatieve concurrentie. Dat is een heel andere benadering.

Wat moeten de prioriteiten zijn van de toekomstige regeringen op het vlak van tewerkstelling en onderwijs?

P V M – Tegenstrijdig genoeg (gezien de verdeling van de bevoegdheden in dit land) ben ik ervan overtuigd dat de volgende gewestelijke legislatuur zich voornamelijk moet toelleggen op onderwijs en beroepsopleidingen.

P V – Er bestaat een consensus over die prioriteit, maar het risico bestaat dat er met die vaststelling niets zal gebeuren, omdat dat institutioneel gezien gecompliceerd is. Om tot actie te kunnen overgaan, moeten er sterke bruggen worden gebouwd tussen de bevoegde instellingen. Het nadeel van het onderwijsvraagstuk is dat je moedig moet zijn om een beleid in te voeren waarvan de effecten pas enkele legislaturen later zichtbaar zullen worden. Belangrijk is ook dat beroepsopleidingen niet langer inhaallessen moeten geven.

M G – Om de toenemende maatschappelijke kloof in het onderwijs te dichten, is het ook belangrijk een kinderbeleid te hebben en de armoedesituaties aan het begin van het leven aan te pakken. We moeten de taalverwerving en de beheersing van een van de twee landstalen bevorderen, zonder andere belangrijke aspecten voor de ontwikkeling van kansarme kinderen uit het oog te verliezen, zoals de toegang tot artistieke en esthetische ervaringen...

Een andere prioriteit: een beetje trots zijn op onszelf. Er bestaat een negatief verhaal over Brussel dat de kwestie van de laaggeschoolde personen op de voorgrond plaatst. Men wijst maar naar een van de twee polen van de maatschappelijke kloof en vergeet daarbij de pool waarvan ook de andere gewesten profiteren.

P V – Dat negatieve imago doorbreken, dat trouwens erg besmettelijk is, is van heel groot belang.

P V M – Maar de uitdaging is complex: hoe kunnen we de identiteit van een gewest opbouwen waarvan de helft van de werknemers 's ochtends aankomt en 's avonds opnieuw vertrekt? We hebben een nieuw pact voor stedelijke groei nodig, waarvoor we vurig pleiten. ■

*Gesprek met Myriam Gérard, Philippe Vandenabeele en Philippe Van Muylder,
neergeschreven door Stéphanie Meyer*

13

WEG VAN BRUSSEL

MOBILITEIT, PUBLIEKE RUIMTE EN (TELE)COMMUNICATIE

FILIP VANHAVERBEKE

*Directeur proces- en projectregie,
Agentschap Stadsvernieuwing Oostende (AGSO)*

focus

GRAFFITI ALS UITNODIGING VOOR EEN REIS

GAËTAN TARANTINO

Stichter, artistiek coördinator van de vzw Tarantino

HET OPENBAAR VERVOER, EEN HULPMIDDEL VOOR DUURZAME ONTWIKKELING

ALAIN FLAUSCH

*Bestuurder-directeur generaal
Maatschappij voor Intercommunaal
Vervoer te Brussel (MIVB)*

Weg van Brussel: Mobiliteit, publieke ruimte en (tele)communicatie

FILIP VANHAVERBEKE

Sinds de tweede wereldoorlog zijn mobiliteit, publieke ruimte en (tele)communicatie steeds meer op eigen benen gaan staan. Sterker nog, ze zijn bij wijze van spreken voor elkaar gaan lopen, hebben elkaar uit de weg geruimd, aan de kant gezet of de indruk gewekt dat de een of de ander overbodig zou zijn.

In het zog van die evolutie maakten filevorming, wezenloze buurten en nieuwe media duidelijk dat het een het ander niet hoeft uit te sluiten. Integendeel, inzichten groeien dat een constructieve en significante wisselwerking tussen mobiliteit, publieke ruimte en (tele)communicatie een ander licht kan werpen op kwalitatieve leefomgevingen. Integratie wordt het motto, maar vindt in de realiteit nog niet altijd een passende uitvoering.

Het ziet ernaar uit dat we ons op een kantelmoment bevinden.

Een terugblik op de laatste twintig jaar maakt de tekens en de betekenis van die thematiek voor het West-Europese knooppunt bij uitstek zichtbaar.

BRUSSEL IN (INTER)NATIONALE CONTEXT

Meer dan 75 procent van de Europeanen leeft in een stad met minstens 10.000 inwoners. Bijna 85 procent van het bruto binnenlands product (BBP) van de Europese unie (EU) komt uit stedelijke gebieden. Steden vormen daarmee de motor van de Europese economie. In het zog van het werven van investeringen en werkgelegenheid nodig voor de goede werking van die stedelijke economie staat de problematiek van de mobiliteit die mede daardoor wordt gegenereerd en de best mogelijke na te streven levenskwaliteit.

Een van de topics om die levenskwaliteit te bereiken is dan ook voor vele Europese steden, en voor Brussel in het bijzonder, nadenken over en werken aan de mobiliteit in de stad.

In heel Europa leidt de toename van het verkeer in de stadscentra dagelijks tot verkeersopstoppen, met tal van negatieve gevolgen als tijdverlies en milieu-hinder. Verkeersopstoppen kosten de Europese economie elk jaar nagenoeg 100 miljard euro, of 1 procent van het BBP van de EU.

Luchtverontreiniging en geluidsoverlast nemen jaar na jaar toe. Het stadsverkeer is verantwoordelijk voor 19 procent van de CO₂-uitstoot en 70 procent van de uitstoot van andere verontreinigende stoffen door het wegverkeer.

Ook het aantal verkeersongevallen in steden neemt hand over hand toe: één dodelijk ongeval op drie, waarvan in de eerste plaats de meest kwetsbare groepen, voetgangers en fietsers, het slachtoffer zijn, vindt vandaag plaats in de stad.

Hoewel het om problemen van lokale aard gaat, zijn de effecten op continentaal niveau waarneembaar: opwarming van het klimaat, toename van gezondheidsproblemen, knelpunten in de logistieke keten enzovoort.

Alle Europese steden zijn anders maar ze worden allemaal geconfronteerd met vergelijkbare uitdagingen en zoeken naar gemeenschappelijke oplossingen. In die context is Europa goed geplaatst om maatregelen voor te stellen. De beperking van de CO₂-uitstoot vormt een van die maatregelen. Europese ondersteuningsprogramma's voor schoon en energiezuinig stedelijk vervoer zijn er ook. Maar CIVITAS, ALTENER en STEER maken het met elk hun specifieke voorwaarden tot intekening voor de lokale overheden vaak moeilijk om het juiste financieringskanaal te vinden voor hun specifiek project.

Anderzijds besteden Europese projecten rond duurzaam goederenvervoer (BESTUFS) weinig aandacht aan de mogelijkheden van vrachtrams als logistieke oplossing in de binnenstad.

Maar in verscheidene Europese steden is sinds de voorbije decennia wel duidelijk vooruitgang geboekt. Selectieve toegankelijkheid voor auto- en vrachtverkeer en het optimaliseren van het openbaar vervoer in termen van netwerkbuitbreiding, frequentieverhoging, verbetering van intermodaliteit en comfort werd in verscheidene Europese hoofdsteden ingevoerd. Maar de vraag rijst of het niet zinvol zou zijn om dergelijke initiatieven of maatregelen niet enkel door een eco-

nomische, ecologische en infrastructurele bril te bekijken maar evengoed vanuit een culturele, sociale en tijdsdimensie te benaderen. Zijn steden immers niet de plaatsen bij uitstek waar bijvoorbeeld mobiliteit en multiculturaliteit onderwerp van onderzoek kunnen uitmaken? Zijn verplaatsingspatronen niet anders naargelang de gezinssamenstelling? Is het ondenkbaar dat sociale tewerkstellingsprojecten geïntegreerd worden in mobiliteitsplannen? Of moeten we ook niet vaker stilstaan bij het feit dat nieuwe vervoersmodi zoals de hogesnelheidstrein bovenop sociaalculturele en markteconomische verschillen zoals huisvestingsprijzen Europese burgers ertoe aanzet in Brussel te komen wonen terwijl ze bijvoorbeeld in Parijs werken?

Behalve globale en grensoverschrijdende initiatieven en maatregelen of vragen die willen vooruitblikken of blikken proberen te verruimen, vraagt elke stad ook om maatwerk. Haar economische, sociale, culturele en territoriale karakteristieken bepalen immers in grote mate hoe algemene en specifieke verkeersmaatregelen te concretiseren zijn. Het complexe institutionele kader waarbinnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werkt, maar net zo goed zijn centrale ligging in West-Europa en de bijzondere kenmerken van zijn metropolitane verkeersvoorzieningen (luchthaven, kanaal, spoor, metro...) bevestigen niet alleen de nood aan maatwerk maar veronderstellen tegelijkertijd samenwerking en netwerkvorming. Zonder blind te zijn voor de bestaande mobiliteitsproblemen staat het in ieder geval buiten kijf dat Brussel voor zijn bereikbaarheid nog altijd geniet van een comparatief voordeel tegenover andere metropolen van vergelijkbare grootte. Maar de exodus van bewoners naar de rand en de daarbij horende verhoogde mobiliteit blijft een continu fenomeen. Vanuit Brussel moet dus worden geïnvesteerd in het terugdringen van die verkeersdruk en tegelijkertijd in aangename woonbuurten met publieke ruimtes die de bewoners aan de stad hecht. Ook vormt de slechte bereikbaarheid van bedrijfsgebieden in de periferie een hinderenis om de hoge vraag naar laaggeschoolden in die arbeidsbekkens in te vullen met de vele laaggeschoolde werklozen die in het Brussels Gewest wonen.

Mede onder impuls van internationale en nationale richtlijnen werden dan ook lokaal en regionaal mobiliteitsplannen opgemaakt. Bovendien investeert het Brussels Gewest momenteel aanzienlijk in publieke ruimtes, via de wijkcontracten, via Beliris en via het eigen Meerjarenplan openbare werken. Opvallend daarbij is de concentratie van investeringen in de eerste gordel, net daar waar zich de dichtstbevolkte wijken en de meest behoevende bewoners bevinden.

MOBIEL IN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest telt nu iets meer dan 1 miljoen inwoners en de metropool Brussel bijna 1.500.000 inwoners. Een bevolkingsdichtheid van bijna 6.200 inwoners per vierkante kilometer maakt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een van de dichtstbevolkte stedelijke regio's in Europa.

Hetzelfde kan gezegd worden over het verkeersnetwerk: 11 kilometer snelweg, 1900 kilometer wegen, 11,5 kilometer tunnels 150 kunstwerken, (dat slaat enkel op gewestwegen) 11,7 kilometer premetronet, 39,5 kilometer metronet, 69 metrostations, 100 kilometer fietsinfrastructuur, en dat alles geflankeerd door 27.500 laanbomen en 350 visualisatiecamera's die een oogje in het zeil houden.

In het zog van de verhuis van bewoners en industriële activiteiten naar de Brusselse rand, de grootschalige kantoorontwikkeling in het centrum en nageenog gelijktijdig met de uitbouw van de Europese instellingen in de stad Brussel zag het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich bij zijn oprichting geconfronteerd met gigantische verkeersproblemen.

Twintig jaar na de politieke verzelfstandiging, de uitwerking van regelgevende instrumenten en de lancering van een plan- en stadsvernieuwingsbeleid voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is het gepast een balans op te maken en inzicht te krijgen in de grote toekomstige uitdagingen die Brussel en zijn regio te wachten staan.

Hoewel haar institutionele kader complex is, keurde de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 1998, na meer dan vijf jaar voorafgaandelijk onderzoek, het eerste Gewestelijk Vervoerplan (of IRIS-plan) goed. Dat plan legde voor de eerste keer een globale strategie en een interventiekader vast op het vlak van de mobiliteit tegen het jaar 2005. De ambitie was groot. De mobiliteit, de concurrentiekracht en de gewestelijke ontwikkeling moesten met elkaar worden verzoend.

De trendmatige mobiliteit in het Hoofdstedelijk Gewest blijft echter onrustwekkend. Op basis van de huidige toestand zijn de vooruitzichten op het vlak van de verplaatsingen alarmerend te noemen.

In het algemeen blijft het autoverkeer toenemen. In verhouding met de capaciteit van de wegen is het op de Brusselse wegen veel drukker dan in de rest van het land. Het is er vechten voor een plaatsje, want het verkeer is er 2,5 maal drukker dan op Vlaamse wegen en viermaal drukker dan op Waalse. Dat heeft ook zijn invloed op andere verkeersmodi. Het openbaar vervoer zit vaak vast in de files waardoor tram en bus een te lage en dus onaantrekkelijke snelheid hebben voor potentiële gebruikers. Fietsen wordt veelal als te gevaarlijk beschouwd tussen al dat verkeer. Hoewel er een duidelijke groei is van het fietsverkeer tot een 4 procent, blijft het te marginaal ten opzichte van andere voorbeeldsteden. Een gemiddelde fietsverplaatsing bedraagt iets meer dan drie kilometer en duurt iets minder dan een kwartier. Aangezien bijna de helft van alle verplaatsingen per auto afstanden betreft van minder dan vijf kilometer, zit er dus duidelijk groeipotentieel in het fietsgebruik.

Ten slotte kan ook worden opgemerkt dat het comfort van voetganger op *microschaal* wel is verbeterd, maar dat er nog te veel *missing links* zijn in wandeltrajecten. Voetpaden werden systematisch vernieuwd, ingericht voor personen met beperkte mobiliteit en waar mogelijk verbreed, toch vormen vele pleinen en kruispunten nog altijd een barrière in de stad.

Ondanks een algemene stijging van het autoverkeer is vastgesteld dat het aantal verplaatsingen met de wagen tijdens de ochtendspits is gedaald maar nog altijd ver af ligt van het beoogde resultaat. Die vaststelling is wel te relativiseren omdat de lichte daling tussen 7 en 9 uur gecompenseerd wordt door een grote spreiding in tijd van het inkomend verkeer. De ochtendspits strekt zich voortaan dus uit van 6 tot 10 uur. Op die manier hopen de automobilisten wellicht de moeilijke bereikbaarheid van het Hoofdstedelijk Gewest tijdens de *hyperspits* op te vangen.

Een van de belangrijkste redenen daarvoor is wellicht dat niet alle beoogde acties van het IRIS 1-plan tot op vandaag integraal werden gerealiseerd. Zo is het parkeerbeleid maar gedeeltelijk ingevoerd, loopt de uitvoering van het Gewestelijk Express Net (GEN) vertraging op en hebben nog te weinig mensen de overstap gemaakt naar de fiets.

Een positieve trend is wel dat sinds 2000 het openbaar vervoer sterker gegroeid is dan het privéverkeer. Maar uiteraard mag de grootteorde niet uit het oog worden verloren want het openbaar vervoer heeft nog altijd een veel kleiner aandeel in de vervoersmarkt dan het personenwagenverkeer. Die groei was sterker voor het openbaarvervoer over het spoor dan voor het openbaarvervoer over de weg. Zo werd bijvoorbeeld vastgesteld dat het aantal verplaatsingen van MIVB-cliënteel de laatste jaren constant in stijgende lijn gaat. Tussen 2000 en 2005 kon de MIVB een toename van het aantal verplaatsingen met meer dan 50 procent optekenen (waarvan 44 procent metro).

Die conclusies komen gedetailleerder aan bod in de statistieken van het mobiliteitsportaal van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie en zijn ook terug te vinden in het IRIS 2-plan waaraan sinds 2005 werd gewerkt. In dat tweede plan worden immers de krachtlijnen van het eerste plan grondig geëvalueerd. Dat plan verduidelijkt dat in het eerste plan de nadruk werd gelegd op zes strategische assen om de druk van het autoverkeer te verlichten en zowel de levenskwaliteit als de verplaatsingskwaliteit van alle gebruikers in Brussel te verbeteren. De promotie van zachte vervoermiddelen, de aanpassing van het openbaar vervoer en de ontwikkeling van het GEN vormen de krachtlijnen voor de versterking van het openbaar vervoer. De invoering van de specialisatie van de openbare wegen en de uitwerking van een parkeerbeleid richten zich vooral op de veiligheid en de kwaliteit van de openbare wegen. Tot slot werd gestreefd naar een coherente ruimtelijke ordening onder meer met als doel werkplaatsen rond knooppunten openbaar vervoer te concentreren.

De promotie van de zachte vervoermiddelen

Behalve een versnelde uitvoering van de gewestelijk fietsroutes, wordt nu systematisch fietsinfrastructuur op alle gewestwegen aangelegd, tenminste binnen de beschikbare ruimte. Door de lange administratieve procedures is er immers veel achterstand opgelopen met de aanleg van fietspaden, wat de continuïteit en samenhang in de uitbouw van het netwerk niet ten goede komt. Bovendien wordt er niet enkel aan de hardware gedacht, maar is er een veelzijdig gewestelijk fietsplan opgesteld dat zich ook richt op opleiding (scholen, jongeren, bepaalde bevolkingsgroepen) en sensibilisering (*Autoloze Zondagen, Dring Dring...*).

Voor personen met beperkte mobiliteit werd in 2006 een nieuwe Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening opgemaakt, waarbij regels en criteria voor een goede bereikbaarheid werden vastgelegd. Op het terrein omvatten de nieuwe inrichtingen systematisch voorzieningen voor slechtzienden en mensen in een rolstoel. De metrostations werden zelfs sneller aangepast dan voorzien.

De Staten-Generaal van de Verkeersveiligheid en zijn evaluatieproces werden op het niveau van het Hoofdstedelijk Gewest geïntroduceerd.

Tot slot werden in het kader van het streven naar een duurzaam woon-werkverkeer voor het volledige gewestelijke grondgebied bedrijfsvervoerplannen opgelegd aan ondernemingen met meer dan tweehonderd werknemers op eenzelfde site.

De aanpassing van het openbaar vervoer

Door de ontwikkeling van nieuwe bovengrondse lijnen en metrolijnen wilde het Hoofdstedelijk Gewest de commerciële snelheid, de frequentie, de capaciteit en het net van het openbaar vervoer verbeteren. Volgens het beheerscontract tussen het Gewest en MIVB moet in 2001 90 procent van het tramnet en 40 procent van het busnet in een beschermde bedding liggen. Zo'n bedding werd recentelijk aangelegd voor de busbaan in lusvorm tussen de Sint-Goedekathedraal en het De Brouckèreplein. Intussen is ook met de aanleg van nieuwe lijnen begonnen, zoals de verlenging van de lijn 94 in de Vorstlaan. Ook de verkeerslichtenbeïnvloeding ten voordele van het openbaar vervoer is geprogrammeerd, te beginnen met de drukke as van de Grote ringlanen (volledig in werking vanaf februari 2009).

De uitbreiding van de metro naar Erasmus en Delacroix is intussen operationeel en de lusverbinding van de kleine ring zal begin 2009 een feit zijn. In 2001 werd ook een globaal programma geïntroduceerd voor de verhoging van de capaciteit van de metro's, trams en bussen. De effecten van dat plan zouden volgens de evaluatie beschreven in het IRIS 2-plan intussen stilaan merkbaar zijn. Op heel wat lijnen werd de frequentie tijdens de daluren opgetrokken. Op de vijf belangrijkste lijnen werd de frequentie's avonds verhoogd.

Op federaal niveau werd een derdebetalersysteem ingevoerd. Daarbij wordt 20 procent aan openbare subsidies toegekend aan alle ondernemingen die bereid zijn om 80 procent van de prijs van de abonnementen van hun werknemers bij de NMBS en de MIVB te financieren.

Overigens financiert het Hoofdstedelijk Gewest de voorkeurtarieven van de MIVB voor de WIGW-klanten en het gratis vervoer voor kinderen jonger dan 12 jaar, mensen ouder dan 65 jaar, personen die een leefloon ontvangen en werkzoekenden voor hun verplaatsingen in het kader van een sollicitatiegesprek. Net zoals in andere steden die goed scoren op het vlak van duurzame mobiliteit, voerde het Hoofdstedelijk Gewest het Cambio-project voor autodelen in om de afhankelijkheid van de personenwagen te verminderen. Meer dan 120 auto's in een 40 stations verspreid over het gewest staan ten dienste van bijna 4.000 klanten.

Van een totaal andere aard maar niet minder belangrijk voor het functioneren van het openbaar vervoer, en in het bijzonder de metro, is de typering en herkenbaarheid die in de metrostations werd ingezet met kunst. Die wordt wereldwijd gewaardeerd en verdient opvolging omdat het identiteit en betekenis verleent aan zowel een plek als een te promoten vervoerssysteem. Ook de nieuwe vormgeving van de nieuwste trams T3000, die al vaak in de prijzen is gevallen in gerenommeerde designwedstrijden, benadrukt het *first class*-idee van het openbaar vervoer.

De ontwikkeling van het GEN

Het realisatieproces werd uitgevoerd in het kader van een reeks opeenvolgende akkoorden tussen de Staat en de drie Gewesten. De betrokken partijen maakten afspraken over de gedeeltelijke financiering (GEN-fonds), de planning van de werkzaamheden (meerjarenplan 2001-2012 van de NMBS), de bestelling van specifiek rollend materieel en een pilootstructuur voor de invoering (GEN-overeenkomst van 2003). In 1999 werden de eerste stedenbouwkundige attesten afgeleverd voor de lijn 161 en de Schuman-Josafattunnel. Maar dat leidde nog niet meteen tot de uitvoering van de nodige werkzaamheden.

Intussen is op dat vlak al meer dan tien jaar vertraging opgelopen. Die vertraging louter wijten aan de vrees voor een exodus of voor het ondergaan van restfuncties in de periferie lijkt te makkelijk geformuleerd en te eenzijdig. De leemte die een dergelijke benadering met zich meedraagt, is het ontbreken van het debat of minstens van een passend discussieplatform tussen het Hoofdstedelijk Gewest en haar omgeving.

Is de planning en uitvoering van het GEN bijvoorbeeld geen een uitgelezen kans om de nood aan een geïntegreerd en gebiedsgericht beleid niet alleen te beseffen, maar ook in daden om te zetten? Het gaat er niet alleen om de bereikbaarheid van Brussel met zijn omgeving via het openbaar vervoer te versterken. Tegelijkertijd wordt diversiteit en kwaliteit gecreëerd op maat van alle deelgebieden die door het GEN verbonden worden. De vrees voor de exodus of voor de druk in de periferie is wellicht enkel weg te werken als op deze schaal intensief en gezamenlijk vanuit de eigenheden en mogelijkheden wordt gedacht over een positieve wisselwerking tussen de kernstad en de omgeving buiten de bestuurlijke territoria om. Het efficiënt functioneren van een metropool hangt immers sterk af van de adequate uitwisseling tussen haar stedelijke kern(en) en haar periferie. Niet enkel de mobiliteit maar ook de demografische, socio-economische en milieubalans tussen beide moeten daarbij in rekening worden gebracht.

De invoering van de specialisatie van de openbare wegen

De specialisatie van de openbare wegen, die het doorgaand verkeer in de woonwijken moet terugdringen, blijkt een delicate oefening. Problemen die op de ene plaats opgelost worden, dreigen bij gebrek aan een globale aanpak te verschuiven naar nabijgelegen openbare ruimten en vooral naar assen die door bussen en trams worden gebruikt. Eind 2006 was bijna een kwart van de gemeentelijke wegen van het wijkwegennet omgevormd tot zone 30. Maar die omvormingen, met fysieke en reglementaire maatregelen om de snelheid naar beneden te brengen, gingen niet genoeg gepaard met verkeersplannen om het verkeer af te raden (lusparcours, omgekeerd eenrichtingsverkeer...). Het Hoofdstedelijk Gewest voorzag daarvoor wel incentives aan de gemeentes (cofinanciering van de plannen voor zone 30 en de Gemeentelijke Mobiliteitsplannen (GMP), rechtstreeks heraanleg van zone 30-poorten aan de gewestwegen, subsidies via het mechanisme van de gesubsidieerde werken), maar de vooruitgang is te beperkt.

De Gemeentelijke Mobiliteitsplannen, die sinds 2002 geleidelijk aan werden ingevoerd, zouden een bredere visie moeten toelaten, die rekening houdt met die parameters. Door een vrijstelling van de vergunningsplicht zou de administratieve procedure voor zulke infastructuuringrepen verlicht worden.

De uitwerking van een parkeerbeleid

Met het IRIS1-plan probeerde het Hoofdstedelijk Gewest het parkeeraanbod onder controle te houden en de capaciteiten voor het lang parkeren aanzienlijk te verminderen. Die intentie werd aangevuld met de aanleg van transitparkeerterreinen en de reglementering van het aantal parkeerplaatsen van kantoorgebouwen bij nieuwbouw. Vóór 2005 konden op dat vlak zeer weinig realisaties worden genoteerd, behalve in Etterbeek, Oudergem en de stad Brussel. In 2008 werd het Gewestelijk Parkeeragentschap opgericht door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Op het vlak van de aanleg van transitparkeerterreinen werden voor vier parkeerterreinen uitbreidingsstudies uitgevoerd. Maar de financiering ervan is nog niet voorhanden. Een reglementering van het aantal parkeerplaatsen voor kantoren bij nieuwbouwprojecten werd in 2006 in de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening (GSV) opgenomen.

De problematiek van het parkeerbeleid is echter historisch verankerd. Vele collectieve parkeervoorzieningen zijn ontstaan vanuit privaat initiatief en werden veeleer geënt op commerciële ontwikkelingen van winkel- en kantoorcomplexen dan op een gewenste verkeersstructuur. Ze zijn dus niet als een regelmatig raster verspreid over de stad maar geconcentreerd. Dat maakt de invoering van een heldere *parkeeroute* vandaag niet vanzelfsprekend. Het maakt het ook niet makkelijker om verkeersgebruikers ertoe over te halen de wagen op strategische locaties aan de kant te zetten en over te stappen op ander vervoer.

Het ontbreekt in die zin de stad en de regio aan duidelijke *stadslobby's*. Een *stadslobby* is te beschouwen als een herkenbare stedelijke ontvangst- en transitruimte. Daar wordt een concentratie van publiek toegankelijke voorzieningen gecombineerd met parkeervoorzieningen, (metro)stations, tram- en bushaltes. Dat moet verplaatsen en overstappen of per fiets of te voet de bestemming opzoeken in een herkenbare, leesbare stedelijke context aantrekkelijk en comfortabel maken. Door de *ontvangstruimten* van de publiek toegankelijke functies op strategische stedelijke locaties beter op elkaar af te stemmen en zichtbaarder op de publieke ruimte te betrekken, worden echte *stadslobby's* gemaakt. Zo'n kijk op stedelijke mobiliteit impliceert alle vervoerswijzen optimaliseren en intermodaliteit organiseren tussen de verschillende vormen van collectief vervoer (trein, metro, tram, bus, taxi) en individueel vervoer (auto, motorfiets, fiets, lopen). Op die manier worden doelstellingen voor economische welvaart ook recht op mobiliteit door een beheersing van de vervoersvraag, levenskwaliteit en bescherming van het milieu.

De coherente ruimtelijke ordening

IRIS 1 had duidelijk gesteld dat een ruimtelijk planningsbeleid moest worden gevoerd op basis van de bereikbaarheid van de werkplaatsen en het *mobilityprofiel* van de ondernemingen. Het Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP), dat in 2001 van kracht werd en als referentieplan voor de ruimtelijke ordening werd beschouwd, slaagde er onvoldoende in om dat streven te versterken tot een verdichting van de zones die door het openbaar vervoer goed worden bediend. Het GBP moedigde evenmin de vestiging van kantoren in die zones (in de Vijfhoek) aan.

Misschien is het monocentrische karakter van de stad Brussel en de openbare vervoersinfrastructuur die daarop in de voorbije eeuwen werd geënt, daar niet vreemd aan. Het mag dan ook geen verwondering wekken dat het intraregionaal verkeer vrij groot blijft.

Die laatste krachtlijnen zijn uitgewerkt vanuit het bewustzijn dat mobiliteitsvraagstukken en –maatregelen het niet kunnen stellen zonder ze ten gronde geïntegreerd te benaderen vanuit de territoriale, stedenbouwkundige en culturele context. De al genomen verkeersmaatregelen blijken niet alleen ontoereikend om de beoogde effecten ten volle te bereiken, ze missen ook een vorm van vanzelfsprekende aanwezigheid, connectiviteit, leesbaarheid en culturele reflectie. Luchthavens of snelwegen creëren geen ruimte, ze bedienen zich ervan. Ze zijn gericht op tijd en zijn er producten van. Bovenop het bestaande samenwerkingsverband op mobiliteitsvlak tussen het Brussels, het Vlaams en het Waals Gewest moet er gewerkt worden aan meer overleg op gebied van ruimtelijke ordening. Daarbij kunnen zelfs concrete grensoverschrijdende projecten snel gedefinieerd worden, zoals het gebied rond de Heizel, de ontwikkelingszone aan de westelijke ring en de as luchthaven-NATO-Josaphat. Ook staat het Gewest voor de uitdaging om een nieuw gewestelijk ontwikkelingsplan op te maken waarin een transversale visie rond ruimtelijke ordening, mobiliteit en de internationale vraagstukken voor de hoofdstad wordt ontwikkeld.

DE CULTUUR VAN DE INFRASTRUCTUUR EN DE PUBLIEKE RUIMTE

Nadenkend over het verkeer lijkt zoeken naar de wisselwerking tussen (publieke) ruimte, infrastructuur en mobiliteit vanzelfsprekend. Nieuwe vervoerswijzen en infrastructuren en de wijzigende stadscultuur hebben in het verleden aanleiding gegeven tot markante transformaties van de stedelijke structuur of tot stadsprojecten die heden in het collectief geheugen van de Brusselaars zijn gegrift.

Publieke ruimte met auteurschap als bindmiddel tussen stadsdelen en stadssferen

Sinds de negentiende eeuw werd de architectuur van grootschalige publieke gebouwen en infrastructuren aangewend om de stad te verbouwen tot hoofdstad. Zulke projecten gaven de publieke ruimte een andere dimensie. Met het aanleggen van sporen, boulevards, lanen en parken werd geprobeerd de toenmalige Brusselse periferie met zijn vele, verschillende buurten, wijken en sferen een stedelijke allure te geven.

In het centrum gaf het dempen van de Zenne aanleiding tot het creëren van een ander stadsbeeld. Het Justitiepaleis plaatste de Marollen in de schaduw. De noord-zuidverbinding creëerde schaalbreuken in het broos geworden stedelijke weefsel. Voor de noord-zuidverbinding werden in de twintigste eeuw een aantal opmerkelijke projecten ontwikkeld, het ene geslaagd, het andere een fiasco. Markante voorbeelden uit die tijd zijn de Ravensteingalerij, de Kunstberg en het Rijksadministratiecentrum. Terwijl die projecten getuigen zijn van ingrepen met auteurschap, biedt het *modernistische dak* van de noord-zuidverbinding tot op de dag van vandaag meer het karakter van een breuklijn dan van een aantrekkelijke stadsboulevard. Ook heeft de ontwikkeling van het Europakruispunt met het massieve hotel en het triestige Spanjeplein de psychologische afstand tussen het Centraal Station en binnenstad vergroot. Ondanks de vele voorafgaande pleidooien voor een geïntegreerde herinrichting van het hele tracé en een masterplan, werden het Ursulinenplein, het Albertinaplein en, het Sint-Goedelevoorplein recentelijk heraangelegd zonder echt een continue publieke ruimte te creëren.

Vandaag zijn er in het Hoofdstedelijk Gewest nochtans tal van voorbeelden denkbaar waar een synergie te creëren valt tussen ruimtelijke planning, stedenbouw, mobiliteit en infrastructuurplanning.

Plaatsen waar die kansen tot synergie in het jonge bestaan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich aandienen, zijn onder meer het Flagey- en het Rogierplein.



© Bernard CAPELLE

Kenmerkend voor de heraanleg van het Flageyplein in Elsene zijn het loodzware traject dat is afgelegd vooraleer tot realisatie over te gaan, en de positieve impact die de bewonerscomités hebben gehad op dat proces. Na negatieve evaluatie van de eerste plannen lanceerde het Platform Flagey, dat uit bewoners bestaat, de architectuurschool La Cambre, Disturb en anderen, immers een ideeënwedstrijd. Hun initiatief resulteerde in de tentoonstelling van de winnende projecten en het opsturen van de vernieuwende ideeën aan de architecten die op dat ogenblik bezig waren met de officiële plannen.

Het was pas dan dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het initiatief nam om de omstreden plannen van tafel te vegen en een internationale architectuurwedstrijd te organiseren.

De respons was groot, met 46 kandidaturen, uit binnen- en buitenland, jong en ervaren. Het winnende ontwerp van de landschapontwerpers Latz+Partner creëert vooral samenhang tussen de vier deelruimten (het Sqaure Pessoa, Heilig Kruisplein, Flageyplein en de oevers van de vijvers) die door tram en straten sterk van elkaar gescheiden lagen, en creëert tegelijk tussenruimten die toelaten verschillende bezettingen en activiteiten te organiseren.

Die *soap van 568 afleveringen*, zoals in de Brusselse media werd beschreven, leert hoe belangrijk het is de ambitie en uitdagingen bij zulke projecten helder te formuleren en niet bang te zijn voor grensverleggende ideeën en ontwerpen. Het resultaat zou wellicht nog bemoedigender zijn als tussen Gewest en gemeente van bij de aanvang de rangen gesloten worden en dergelijke ingrepen aangegrepen worden om vanuit een gemeenschappelijk engagement een positieve dynamiek te creëren.

De uitdagingen voor de heraanleg van het Rogierplein waren minstens zo groot. Het Rogierplein moest worden omgevormd van breuk tussen Noordwijk en de Vijfhoek tot een centrale zone, met tot doel een identiteit te geven aan de plek en de omliggende wijken met elkaar te verbinden.

Maar verbinden en verbanden leggen wordt niet bereikt door een plein te heraanleggen alleen. Om een ontrafeld stedenbouwkundig weefsel te herstellen is het nodig de ontwerp-blik te verruimen tot en met de kleine ring, de ondergrondse functies en de omringende wijken. Het verruimen van de blik is behalve voor de uitbouw van een intermodaal knooppunt ook nuttig voor het creëren van een stedelijke site die nieuwe bedrijvigheid niet alleen overdag maar ook 's nachts weet te werven, zodat de stedelijkheid en de sociale controle te er herstellen zijn.

Uiteindelijk werd ook voor dit project een wedstrijd uitgeschreven. Opvallend aan het winnend ontwerp van het team rond Xaveer de Geyter Architecten is de enorme ronde luifel, die het plein van een grotere afstand zichtbaar maakt, het een *signaalfunctie* geeft. Onder dat stedelijk teken, met een diameter van liefst 66 meter, zijn straks alle toegangen naar de ondergrondse ruimtes en de activiteiten en voorzieningen op het plein verzameld.



© Xaveer De Geyter Architecten

Op de kleine ring wordt er aan de noordzijde een gracieuze wandelpromenade van 25 meter breed met bomen aangelegd. Daardoor wordt de kleine ring weer als publieke ruimte gedefinieerd, en niet louter als verkeersader die de stad doorsnijdt.

Ontwerpen en inrichten van de publieke ruimtes is een vak apart waarvoor de beste ontwerpers en de hoogste standaarden van kwaliteit in te zetten zijn. Kiezen voor stedelijkheid kan uit die kwaliteitszorg worden afgeleid. Om kwaliteitsvol met publieke ruimte om te gaan is het bovendien van belang stedelijkheid te activeren: publieke ruimte geeft densiteit meerwaarde en biedt diversiteit kansen. Dat vergt een *cultuur van de infrastructuur en van de publieke ruimte* bij besturen maar ook bij burgers en bewoners. Zijn we die cultuur niet wat verleerd?

Ook is het een geruststelling dat de richtschema's die zijn opgemaakt of in opmaak zijn voor de hefboomgebieden zoals Thurn & Taxis en het RAC, duidelijk vertrekken vanuit een visie om bestaande publieke ruimtes te versterken en nieuwe ruimtes te creëren. De mogelijke gebouwde ontwikkelingen worden dan in functie van die gewenste aaneenschakeling van parken, pleinen en straten geconcipieerd. Ooit was het andersom.

De genoemde projecten illustreren dat het tijt keert. Om gelijkaardige projecten in de toekomst vlotter te laten verlopen en de procedure doorzichtiger te maken, wint binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest immers het idee veld om een Brusselse *bouwmeester* aan te stellen, naar analogie in Vlaanderen.

De democratisering van de publieke ruimte

De aandacht voor de publieke ruimte als de fysieke onderlegger van de stedelijke ruimte die kansen biedt tot stedelijkheid en stedelijkheid stimuleert, mag haar betekenis in termen van forum en ontmoetingsplaats niet in de schaduw plaatsen.

Maar investeringen in de fysieke herwaardering van publieke ruimtes bieden vooraf niet de garantie dat die meer publiek worden of dat ze echt als een ontmoetingsruimte ervaren worden.

Het denkpatroon van de jaren zestig en later maakte van delen van de stad monofunctionele milieus: kantoorwijken, winkelcentra... Gebruikers moesten zich snel van de ene functie naar de andere begeven. De publieke ruimte werd een doorgangsruijnte, eenzijdig bekeken vanuit de voorruit van de auto. De publieke ruimte werd op maat gemaakt van en beheerst door machtige distributieketens en kantoorgriganten. De uitholling van het publieke karakter van de publieke ruimte door functies te splitsen, de privatisering van het beheer van de publieke ruimte, het inpalmen van ruimte door groepen voor eigen gebruik leidt tot privater, minder divers, vluchtiger, vrijblijvender gebruik. Vaak ontstond zo een discrepantie in gebruik in ruimte en tijd. In tegenstelling tot het gezellig centrum als achtergrond van een herleving van de stedelijke cultuur en de stedelijke openbaarheid, blijken publieke ruimtes in andere stadsdelen door burgers te worden vermeden waardoor ze steeds minder hun verbindingsfunctie vervullen.

De *citymarketing* die opgang maakte in de jaren negentig, heeft die verschrapping nog versterkt. De privatisering van de publieke ruimte lijkt zich stilaan sluijpend te voltrekken. Tussen de authentieke publieke ruimtes (markten, pleinen en parken) en de private ruimtes (woningen, kantoren...) ontwikkelden zich intussen ook tussenruimten of vormen van semipublieke stadsruimtes. Het gaat niet om de klassieke voortuinen, *cours anglaises* of trappartijen tussen gebouw en straat, maar om ruimten die publiek toegankelijk zijn onder bepaalde voorwaarden. De toegang is geregeld in een contract, niet bepaald door overheden maar

door private marktvoorwaarden. Het individu dat een voetbalstadion, dancing, warenhuis, wooncomplex in de stad of een bewaakte parking betreedt, onderwerpt zich aan de private contractregels.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ontsnapt niet aan die trend. Terwijl de Europese binnengrenzen zijn afgeschaft om vrij verkeer mogelijk te maken, werpen zich ondertussen in de eigen stad nieuwe wallen op die het vrij verkeer bemoeilijken. Brusselaars moeten in Brussel wonen een meerwaarde vinden, niet alleen omwille van het comfort van hun eigen plek maar ook omwille van de kwaliteit van de publieke ruimte. De publieke ruimte moet een verlengstuk van hun verblijfsruimte zijn. Dat staat in schril contrast met de annexatie van de publieke ruimte voor privaat gebruik. Dat betekent dat de bewoner zich thuis moet voelen en dat er via de publieke ruimte lichte, soepele en aangepaste overgangen moeten bestaan tussen entiteiten en functies van de stad.

Zoals in andere Europese en Belgische steden lijkt de verovering van de publieke ruimte in de Brusselse regio opnieuw leven ingeblazen te worden. Het succes en het artistiek niveau van de stadsfestivals liegen er niet om. Initiatieven als het *Kunstenfestival des Arts*, *BRXLBRAVO*, *Bruxelles les Bains* of initiatieven van een totaal andere aard zoals *de autoloze zondagen*, zetten de publieke ruimte in om mensen de kans te bieden zich die toe te eigenen. Of daarmee de democratisering van de publieke ruimte opnieuw is ingezet, blijft een open vraag.

Andere initiatieven zoals *Bravour*, *City-Mind(e)d*, *Cityscape of Recyclart* lijken dat te onderschrijven maar, tegelijk toont het ook aan dat die democratisering voorlopig alleen tot stand komt vanuit collectieve, georganiseerde initiatieven. Of daarmee de Brusselaar zich op dagelijkse basis en op individuele wijze thuis kan voelen, zich een aangename leefomgeving kan vervaardigen en er mee betekenis en diversiteit aan kan geven, is minder duidelijk. In ieder geval staat vast dat de publieke ruimte een essentiële onderlegger is om die diversiteit van en in de stad te ondersteunen. Het gaat daarbij zowel om het contact tussen mensen met verschillende achtergronden als om een diversiteit van activiteiten in de stad, gecombineerd met een verscheidenheid aan publieke ruimtes. Daarom moet de Brusselse publieke ruimte op alle schaalniveaus kwaliteit hebben: van het kleinste buurtpleintje tot het grootste stadspark. Ze moet vermenging van functies mogelijk maken, overgangen inbouwen, gelaagdheid in het stedelijke weefsel brengen. Herkenbaarheid op en tussen schaalniveaus van publieke ruimte is de subtiele opdracht. Daarmee wordt het belang van de wisselwerking tussen stoep

en stad beklemtoond. De buurt moet kunnen dienstdoen als het warme niveau van communicatie, een tegengif voor de vervreemding, het nog haalbare niveau van sociale cohesie. Maar buurten kunnen ook deel uitmaken van een open stadsbenadering waarbij mensen zich op vele niveaus in de stad bewegen en waarbij de publieke ruimte, op die vele niveaus, ontmoeting en contact mogelijk maakt. Maar het zou niet wijs zijn om zo'n geaardheid aan elke buurt op te leggen.

Niettemin zijn een open benadering en een geschakelde visie op de publieke ruimte voorwaarden om aanknopingspunten met de snelle ontwikkeling van communicatievormen te kunnen aanreiken.

ZICHTBARE EN ONZICHTBARE NETWERKEN

Ongeveer driekwart van de Brusselse huishoudens bezit één of meer pc's. Bijna twee derden beschikt ook over een internetverbinding. Vooral éénoudergezinnen zijn recentelijk overgegaan tot de aankoop van een pc en een internetverbinding. De populariteit van internetbankieren stijgt en reizen, vakantieverblijven en tickets voor evenementen worden steeds meer via internet besteld. ICT-vaardigheden worden vooral verworven door zelfstudie in de praktijk en met behulp van anderen. De meer geavanceerde gebruikers van computer en internet in België wonen in de eerste plaats in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Dit zijn maar enkele cijfers en gegevens die illustreren dat door de nieuwe vormen van communicatie de betekenis van de publieke ruimten en andere zichtbare en tastbare ontmoetingsplaatsen en netwerken relatief wordt. Private relaties breiden uit tot onbekenden, onzichtbare, anonieme en occasionele contacten.

Hoe belangrijk is die fysieke publieke ruimte dan nog? Misschien is de geformuleerde stelling over de verschraling en privatisering van de fysieke ruimte allang achterhaald door de opkomst van de nieuwe vormen van communicatie in virtuele ruimtes. *Communiatie* lijkt wel een sleutelaspect te worden voor de toekomstige stad en net die *communiatie* is in volle transformatie. Er is een wisselwerking nodig tussen openheid en geborgenheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid, leefbaarheid en veiligheid, zekerheid en risico.

Wonen wordt ten aanzien van de mythische grootstad introverter, keert zich van de stad af. Men lijkt te wonen in een cocon, in een eigen wereld, tegen de grootstad in. Ook de trein- en metrostations, de luchthavens of benzinestati-

ons zijn *niet-plaatsen*, antipolen van de traditonale *plek*. Die dienst ruimten hebben nog weinig gemeen met de oude plaatsen van collectiviteit: van de dorps- en stadscentra, de pleinen en markten, de negentiende-eeuwse stations, de boulevards, winkelstraten, theaters, café's. Maar die centra blijven belangrijk omdat ze representatieve ruimtes zijn. Ze zijn niet alleen plaatsen van ervaring, maar ook van ontmoeting, feest en zelfs van waardigheid. Het zijn plaatsen die het collectieve niet als *massa*, maar als *gemeenschap* representeren. Die ruimtes lijken vandaag echter veeleer op relictten van een vroegere, oude ruimte, en bevestigen de vaststelling dat we een stedelijkheid en een stedelijk centrum overhouden die haar representatieve functie geleidelijk aan inruilt voor die van consumptieproduct.

De bestaande stad én de negentiende-eeuwse grootstad worden overblijfselen van de symbolische ruimte van een vroegere, geïdealiseerde gemeenschapelijkheid, waarop de nieuwe communicatiemiddelen zich proberen te enten. Door de technologische vernieuwing wordt het sociale contact drukker en intenser maar daarom niet zichtbaarder of tastbaarder, integendeel. De publieke ruimte wordt gedegradeerd tot drager of sokkel voor kabels, masten en antennes. Op wat in die nieuwe *publieke ruimte* bestaat, lijken de klassieke begrippenparen van *publiek* en *privaat*, *openbaar* en *intiem*, *algemeen* en *particulier* geen greep meer te hebben.

Misschien biedt een dergelijke ontwikkeling in het licht van de thematiek van de mobiliteit wel een boeiende opportuniteit. De automatische verwerking van verkeers- en trajectgegevens kan informatie en ondersteuning bieden aan reizigers, bestuurders, wagenparkbeheerders en netwerkmanagers en biedt mogelijkheden tot dynamische verkeersgeleiding. Er zijn al een aantal toepassingen beschikbaar voor weg- en spoorverkeer of vervoer op waterwegen. De komende jaren zullen die toepassingen verder worden verbeterd dankzij het Galileo-satellietsysteem dat een exactere plaatsbepaling mogelijk maakt.

Men is er ook steeds meer van overtuigd dat intelligente heffingen een doeltreffende methode zijn om de verkeersvraag te beheren. In het collectief vervoer verzekeren ITS een beter beheer van de exploitatie en nieuwe diensten (voertuigenbeheer, reizigersinformatie- en ticketssystemen enzovoort). Gebruiksnormen moeten uiteraard interoperabel zijn en ruimte laten voor innovatie. Intelligente betaalsystemen moeten gebruikmaken van *smartcards* die voor verschillende vervoerswijzen en toepassingen kunnen worden gebruikt (vervoer, maar ook

andere diensten zoals parkeren en als getrouwheidskaart) en in verschillende gebieden en op lange termijn ook in andere landen bruikbaar zijn. Die systemen bieden de mogelijkheid gedifferentieerde tarieven in te voeren naar gelang van het tijdstip of de doelgroep (bijvoorbeeld piek- of daluren).

Een van de kritische succesfactoren voor mobiliteit in stedelijke netwerken is de beschikbaarheid van realtime-informatie zodat reizigers zich degelijk kunnen informeren over vervoerswijzen en reistijden. Bij de planning van hun traject moeten mensen toegang hebben tot gebruiksvriendelijke, adequate en interoperabele multimodale informatie.

ITS bieden de mogelijkheid bestaande infrastructuur dynamisch te beheren. Door een efficiënter gebruik van de wegooppervlakte kan de capaciteit met minstens 20 tot 30 procent worden verhoogd. Dat is des te belangrijker omdat er in stedelijke gebieden meestal weinig ruimte is om extra rijbanen aan te leggen. Een actief beheer van de stedelijke vervoersinfrastructuur kan ook positieve effecten hebben voor de veiligheid en het milieu.

Daarom investeert het Gewest momenteel in de uitbouw van het glasvezelnetwerk, een parkeergeleidingssysteem naar de publieke parkings en het plaatsen van verkeersborden met digitale verkeersinformatie op de invalswegen en de ring.

Voorts kan de efficiëntie van goederendistributie in de stad worden verhoogd dankzij ITS, met name door een betere planning van de trajecten, een betere benutting van het laadvermogen en een efficiënter gebruik van de voertuigen. Dat vergt geïntegreerde systemen waarbij intelligente routeplanning, rijassistentiesystemen, intelligente voertuigen en interactie met de infrastructuur worden gecombineerd. ■

Bibliografie

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, *IRIS 2, Ontwerp voor het Gewestelijk vervoersplan*, Mobiel Brussel, Brussel, 2008. Beschikbaar op <http://www.iris2.irisnet.be/Public/Page.php?ID=383&menuID=96&language=dut>

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, *MOBIL 2015, Mobiliteit in Brussel. Stand van zaken*, Brussel, 2006. Beschikbaar op <http://www.mobil2015.irisnet.be/>

CHRISTIAANSE, K., "Op het grensvlak van stedenbouw en architectuur", in *Van ruimte tot rizoom*, Uitgeverij 010, Rotterdam, 1994, p. 11-14.

DE RYNCK, F. e.a., "De publieke stad", in *De eeuw van de stad: Over stadsrepublieken en rastersteden*, DG Project Stedenbeleid, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, VU: Decoster G., Brussel, 2003, p. 36-41.

DE VRIES, G.W., "Wie is er bang voor dozen", in *Van ruimte tot rizoom*, Uitgeverij 010, Rotterdam, 1994, p. 63-72.

FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie EC, Statistieken, Samenleving, Mobiliteit, 2008. Beschikbaar op http://www.statbel.fgov.be/figures/d37_nl.asp#5

GEWESTELIJK SECRETARIAAT VOOR STEDELIJKE ONTWIKKELING, "De stad van morgen. Internationaal colloquium over de toekomst van de stad, 19 en 20 november 2007" in *de Cahiers van het Gsso*, nr 5, Brussel, 2007.

MORIN, E., *Pour sortir du XX^e siècle*, Éditions Fernand Nathan, Parijs, 1981.

SCHREURS, J.; VANHAVERBEKE, F., "Schaduwplanning: Strategieën en tactieken tussen decreet en realisatie", in *Jaarboek Stedenbouw en Ruimtelijke Planning 2002-2005*, VU: VRP, Brussel, 2007, p. 122-131.

VANHAVERBEKE, F., *De cultuur van de infrastructuur*, Lezing naar aanleiding van de Werelddag Stedenbouw 2004, 2004. Beschikbaar op: http://www.vrp.be/activiteiten/Werelddag_van_de_Stedenbouw/werelddag_stedenbouw_2004.asp

VERSCHAFFEL, B., "De kring en het netwerk. Over het statuut van de publieke ruimte", essay in *Figuren*, Uitgeverij Van Halewyck, Leuven, 1995, p.105-120.

VIRILIO, P., *L'espace critique*, Éditions Christian Bourgois, Parijs, 1984.

VIRILIO, P., *L'horizon négatif: essai de dromoscopie*, Éditions Galilée, Parijs, 1984.

focus

GRAFFITI ALS UITNODIGING VOOR EEN REIS

Tijdens de zomer van 2008 maakten zo'n zeventig Belgische en buitenlandse graffiti kunstenaars een schildering van 3.000 vierkante meter op een muur van het tramstation De Wand. Het jaar voordien hadden ze al 1.500 vierkante meter bewerkt. Resultaat: het grootste fresco van Europa. Het project werd geleid door de vzw Tarantino, die de aanbesteding van het Brussels Gewest had gewonnen. De stichter en artistieke coördinator van die vereniging, Gaëtan Tarantino, al achttien jaar graffiti kunstenaar, wil die "nieuwe schildervorm" promoten.

Wat waren de moeilijkheden die jullie moesten overwinnen in dat station?

We moesten die plek, die is ingesloten tussen hoge muren en waar mensen zich onveilig voelen, nieuw leven inblazen. Ons antwoord was klassieke graffiti met aangepaste kleuren. Die vormen een levendig en dynamisch geheel. Nu maken de gebruikers zich niet meer zo snel uit de voeten. Ze praten ook meer met elkaar. De reactie van jonge en oudere buurtbewoners was heel positief. Sommigen gaan zelfs speciaal naar het station om te kijken.

Waarderen de bewoners en de gebruikers het resultaat?

Niet iedereen heeft een mening over kunst... Over het algemeen vinden de mensen minstens een gedeelte van het fresco mooi, want het bestaat uit verschillende technieken, gaande van abstracte schilderkunst tot realistische tekeningen en manga. De voorbereiding duurde twee jaar. Voor het thema lieten we ons inspireren door de wijk, met haar station, aansluiting op de snelweg en toeristische plekken. We kozen voor een reis door ruimte, tijd en verbeelding. En, met de nabijheid van het Chinese paviljoen en de Japanse toren maken we ook een knipoog naar Azië. Het fresco zou zo'n veertig tot vijftig jaar moeten meegaan, want de muur is behandeld en de schilderijen hebben een beschermlaag.

Werkten jullie op basis van een exacte tekening?

We vertrokken vanuit ruwe schetsen en een grove indeling van de ruimte... Maar de realisatie was improvisatie. Graffiti kunstenaars zijn impulsief. De kleuren en vormen moeten zich aanpassen aan de plaats.

Bent u tevreden over het resultaat?

Ja, hoewel de gewenste afwerking niet is behaald. Op sommige plaatsen zat er maar 70 centimeter tussen de muur en de sporen. De kunstenaar moest dus om de zeven minuten zijn werk onderbreken en van zijn ladder komen, de ladder opzij zetten en de tram doorlaten. Op andere plaatsen moesten we 's nachts werken, wanneer de hoogspanning was afgesloten. Maar, er is heel wat meer voor nodig om een graffiti kunstenaar, die vaak in de illegaliteit begon, te ontmoedigen. We kregen veel ondersteuning van de minister bij de aanvang van het project, maar ook van de aanwezige spoorwerkers en de Maatschappij voor Intercommunaal Vervoer in Brussel (MIVB).



Hebt u vergelijkbare projecten ?

Sinds 2006 organiseert de vzw Tarantino elk jaar het evenement *Brussel's Graffiti* rond de realisatie van een groot fresco. Na de spectaculaire beschildering van station De Wand wil ik kleinere oppervlakken selecteren, waar vier of vijf graffitikunstenaars een vol jaar aan werken. Zo ontstaat een relevanter geheel, dat ingaat op de specifieke stedelijke problematiek.

Begint graffiti erkenning te krijgen ?

Drie jaar geleden moest ik vechten om materiaal te kopen, tegenwoordig kan ik de kunstenaars in dit soort projecten vergoeden. Bovendien krijgt graffiti erkenning in de wereld van de kunstgalerieën. Sommige graffitikunstenaars maken hun werken zelfs op doek. Voor mij is dat geen echte graffiti: die ziet u niet in salons, maar moet u ter plekke gaan bekijken. U kunt het niet kopen, want het is voor iedereen. Maar ook al begint graffiti geaccepteerd te worden als kunst, toch blijven mensen de *tags* veroordelen, hoewel dat echte kalligrafieën zijn. Om het extreem uit te drukken: graffiti zal pas echt erkend zijn, als niet de tagschrijver een boete krijgt, maar de persoon die zijn werk verwijderd. ■

Gesprek met Gaëtan Tarantino, neergeschreven door Stéphanie Meyer

focus

HET OPENBAAR VERVOER, EEN HULPMIDDEL VOOR DUURZAME ONTWIKKELING

Sinds 2000 staat Alain Flausch als algemeen directeur aan het hoofd van de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel (MIVB). Hij heeft een pragmatische benadering van de rol van het collectief vervoer in de stad.

Wat is de bijdrage van het openbaar vervoer aan het imago van een stad?

Die is zeer groot! Parijs is niet los te denken van zijn RATP (Régie autonome des transports parisiens), Londen heeft zijn rode bussen... Hier in Brussel hadden we de typische gele bussen, maar die waren niet zo mooi. Ik denk dat onze nieuwe trams (modellen T3000 en T4000) goed passen bij de historische esthetiek van onze stad. Hun design is geïnspireerd op art nouveau en Victor Horta. Wanneer de 220 voertuigen uiteindelijk in het straatbeeld komen, zullen ze Brussel een heel nieuwe look bezorgen. De stijl van de nieuwe Boa-bussen en -metrostellen sluit aan bij die van de trams. Bovendien willen we ook het uitzicht en de uitrusting van onze haltes harmoniseren. We staan dus aan het begin van een proces dat het openbaar vervoer een coherent imago zal bezorgen, wat op zijn beurt zal bijdragen tot het imago van de stad.

U hebt het over nieuwe trams, maar Brussel beschikt al heel lang over een tramnetwerk...

Ja, in tegenstelling tot andere steden die in de jaren vijftig of zestig hun tramnetwerk ontmanteld hebben, heeft Brussel het zijne behouden. Hoewel het in de loop van de jaren maar matig onderhouden werd, bleef het wel aanwezig in het mentale beeld van Brussel. In de jaren negentig heeft de nieuwe benadering van stedelijke ontwikkeling de tram geherintroduceerd. In eerste instantie werd de tram gebruikt als instrument voor de heraanleg van de straten en de publieke ruimten, als hulpmiddel voor de kanalisatie van het privéverkeer, maar ook als alternatief voor de metro, die als te duur en te ingrijpend werd beschouwd. Resultaat: dankzij de investeringen wordt ons netwerk waarschijnlijk een van de vijf grootste voorbeelden op het continent.

Wat is, behalve zijn voor de hand liggende belangrijkste functie, de rol van het stedelijke openbaar vervoer?

Het draagt bij tot het leven in de stad en de ontwikkeling van de stad. Ten eerste is het een belangrijke economische speler, aangezien het openbaar vervoer de inwoners toelaat naar hun werk te gaan, boodschappen te doen, naar school te gaan en noem maar op. De tweede functie is de bevordering van de *sociale insluiting*, met een netwerk dat iedereen, rijk en arm, de kans biedt zijn eigen wijk te verlaten en bijvoorbeeld werk te zoeken elders in de stad. Ten derde draagt het openbaar

vervoer oplossingen aan voor een optimale mobiliteit in deze moeilijke periode op economisch vlak en milieuvlak. Het moet beschouwd worden als een hulpmiddel voor duurzame ontwikkeling. De verkeersopstoppen als gevolg van het particuliere autoverkeer en zijn hoge vervuilende uitstoot hebben onze steden onleefbaar gemaakt. Om ze weer gezellig te maken, veilig voor de menselijke gezondheid en vriendelijk voor het milieu, moet het aandeel van het openbaar vervoer in het totale aantal verplaatsingen sterk omhoog. Daarvoor moeten natuurlijk wel moedige politieke beslissingen worden genomen. En dat strookt niet altijd met de praktijk van de Brusselse politiek, die over het algemeen neigt naar afwachtende compromissen.

Hoe ziet u de relatie tussen het openbaar vervoer en het privévervoer?

Door de vele files is de efficiëntie van het openbaar vervoer bijzonder relatief. Er zal een hiërarchie van de transportmiddelen moeten worden opgelegd. In de stad moet de prioriteit liggen bij het openbaar vervoer of bij andere niet-vervuilende alternatieven. Daarna komt het transport van goederen, dat beter georganiseerd moet worden met kleinere voertuigen, en tot slot de privéwagens. Men moet dus durven dwingende maatregelen te nemen die het autovervoer bemoeilijken en die de overstap van transportmiddel bevorderen ten voordele van het gemeenschappelijk vervoer. Voorbeelden: rekeningrijden in de stad, het belasten van parkings van kantoorgebouwen, verhoogde tarieven voor parkeren in de stad, de meest vervuilende voertuigen verbieden.

Bovendien, wat de auto het aantrekkelijkst maakt, is voornamelijk zijn flexibiliteit. We moeten de gebruikers van het openbare vervoer dan ook instrumenten aanreiken waarmee ze alternatieve vervoerswijzen flexibel en intelligent kunnen gebruiken. Een oplossing zou erin bestaan permanent en in real time informatie te verschaffen (via gsm of computer bijvoorbeeld) over de toestand van de transportmogelijkheden. Voorbeeld: gelijktijdige informatie over de lengte van een file, de locatie van parkings en het aantal beschikbare plaatsen, en het dienstrooster van de metro die in de omgeving passeert. De informatie voor zo'n service is beschikbaar, maar moet nog geïntegreerd worden. Daaruit volgt bijvoorbeeld de noodzaak om een platform te creëren, op initiatief van het beleid, dat alle spelers op het gebied van transport, parkeerbeleid enzovoort verzamelt.

Wat is de toekomst van het Brusselse openbaar vervoer?

Iedereen is het erover eens dat het openbaar vervoer in Brussel nog verder ontwikkeld moet worden, maar die ontwikkeling wordt al te vaak verhinderd door de complexiteit van het besluitvormingsproces op politiek niveau. Een vereenvoudiging is dan ook onontbeerlijk: er zijn momenteel teveel personen die een project kunnen blokkeren om redenen die niets te maken hebben met het

algemeen belang. Transport en verkeersbeleid moeten vallen onder de bevoegdheid van het Gewest en voorrang hebben op de bevoegdheden van de gemeenten. Bovendien moet men buiten de grenzen van Brussel gaan en een stedelijke gemeenschap vormen die bevoegd is voor het transport in het hele natuurlijke economische bekken van ons Gewest.

Tot slot moet Brussel, met het oog op zijn ontwikkeling als Europese metropool die essentieel is voor de economie van het hele land, zijn metronetwerk kunnen uitbreiden, al is het maar in beperkte mate. Dat is de enige oplossing om de bevolking van bepaalde gemeenten (zoals Schaarbeek, Evere en Ukkel) een openbaar vervoer te bieden dat compatibel is met de krappe topografie van het stratennet van die wijken. Onder de onmisbare projecten noteren we de uitbreiding van de noord-zuidas, de automatisering van lijn 1 om de frequentie ervan te verhogen en het bestuderen van het project Trias op de oost-westas*. Dat is de prijs die we moeten betalen voor de economische ontwikkeling van het Gewest en de collectieve mobiliteit. ■

Gesprek met Alain Flausch, neergeschreven door Stéphanie Meyer

* Trias voorziet in de exploitatie van drie onafhankelijke metrolijnen (Erasmus – H. Debroux, Simonis – Station Luxemburg, en Koning Boudewijn – Stokkel via het Zuidstation en het Station Luxemburg).

14

TWINTIG JAAR HUISVESTINGSBELEID IN HET BRUSSELSE GEWEST : TUSSEN BALANS EN VOORUITZICHT

NICOLAS BERNARD

Professor aan de Facultés Universitaires Saint-Louis (FUSL)

focus

HUISVESTING IN MOLENBEEK

VINCENT DEGRUNE

*Projectleider dienst gesubsidieerde projecten,
gemeente Sint-Jans-Molenbeek*

ONDERWIJSINSTELLINGEN SLAAN HANDEN IN ELKAAR EN DRAGEN HUN STEENTJE BIJ TOT DE STADSVERNIEUWING IN HET CENTRUM EN DE ACHTERGESTELDE WIJKEN

NIC VAN CRAEN

*Gedelegeerd bestuurder Quartier Latin – student in Brussel,
Financieel beheerder Vrije Universiteit Brussel (VUB)*

Twintig jaar huisvestingsbeleid in het Brusselse Gewest: tussen balans en vooruitzicht

NICOLAS BERNARD

INLEIDING

De bevoegdheid *huisvesting* werd in 1980 geregionaliseerd¹ zodat vanaf zijn oprichting in 1989 het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de zorg ervoor op zich nam. Vanaf dat moment is er een sterke toename van de wetgevende activiteit. Het pas opgerichte Gewest neemt de toegewezen bevoegdheid ernstig. Bij zijn twintigste verjaardag heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest immers al een hele reeks programma's opgestart, bedoeld voor de vernieuwing van wijken, de kwaliteitsverbetering van huurwoningen en de bevordering van eigendomsverwerving. Maar dit artikel beperkt zich niet tot een opsomming van de behaalde resultaten in de loop van die twee decennia, hoe stimulerend die ook zijn. We moeten ook vooruitkijken en dat op drie vlakken. In de eerste plaats komt het erop aan om –afgezien van de afbakening van de verschillende regelgevingen– de belangrijke *tendensen* te achterhalen. Bovendien is een balans over het algemeen enkel nuttig als hij helpt om *toekomstgerichte* elementen te schetsen. Ten slotte evolueert een stad niet enkel door toedoen van normatieve veranderingen. Vooral haar inwoners geven haar vorm en veranderen haar uitzicht door bijvoorbeeld nieuwe huisvestingsgewoontes van de gezinnen.

Over het algemeen is huisvesting geleidelijk opgeklommen tot een prioriteit van de Brusselse overheid –huisvestingsproblemen treffen vandaag namelijk een heel groot deel van de bevolking. Het thema *huisvesting* is geen louter sociaal vraagstuk meer, het omvat het stadsbeleid in zijn totaliteit.

BALANS

De strijd tegen de onbewoonbaarheid

De kwaliteitsnormen uit de Brusselse Huisvestingscode

Om te zorgen voor de uitvoering van artikel 23 van de Grondwet, dat het recht op een *behoorlijke* huisvesting garandeert, heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een Huisvestingscode uitgewerkt die hoofdzakelijk op de kwaliteit van de woonomstandigheden is gericht². De huurwoningen moeten vanaf nu voldoen aan een resem gewestelijke kwaliteitscriteria³, bovenop de bestaande regels van het burgerlijk recht op dat gebied. Om de noodzakelijke controles uit te voeren, werd vervolgens een specifieke dienst opgericht (Gewestelijke Huisvestings-inspectiedienst).

De vrees bestond dat de Huisvestingscode zou worden opgevat als een wapen tegen eigenaars, dat tegen de gemeentelijke bevoegdheden (in de strijd tegen onbewoonbaarheid) ingaat en dat huurders –die uit hun ongeschikte woningen worden verdreven– op straat zet. Meer dan vier jaar na de inwerkingtreding van het instrument⁴ is een groot deel van die vrees gelukkig weggenomen. Woningen in slechte staat werden wel degelijk gesloten (en hun eigenaars beboet), maar telkens met respect voor de procedure waarbij de belanghebbenden hun bezwaren konden laten gelden.

Fundamenteel gaat het er altijd om –en ook het postulaat van het nieuwe mechanisme bepaalt dat zo– de verhuurder bewust te maken van de gebreken van de woning die hij verhuurt en hem zo te overtuigen om zijn goed te renoveren. Om die mogelijkheid (een woonverbod) toe te passen, kon de gewestelijke overheid rekenen –en dat was niet van meet af aan het geval– op een steeds intensere samenwerking met de gemeenten. De huurders die uit een ongeschikte woning werden gezet, werden elders ondergebracht en hadden dus niet te lijden onder de typische *dubbele straf* van onbewoonbare situaties (de huurders ondergaan niet alleen de slechte leefomstandigheden –vaak voor een hoge prijs– maar lopen ook bij elk bezoek van de inspectiedienst het gevaar op straat terecht te komen)⁵.

Er moet nog één kwestie worden geregeld die doorslaggevend is om bepaalde contraproductieve effecten te vermijden zoals het verhogen van de huurprijzen na de renovatie. Net zoals in een stad als Genève⁶ zou het goed zijn zich ervan te verzekeren dat de huurprijzen na de renovatie betaalbaar blijven voor de plaatselijke bevolking.

Renovatiepremies

Om een woning te renoveren volstaan de eigen middelen niet altijd en een nieuwe hypothecaire lening verhoogt de schuldenlast. Omdat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich van dat probleem bewust was, heeft het in 1996 een ingewikkeld systeem van renovatiepremies ingevoerd, bestemd voor zowel huurders, inwonende eigenaars als eigenaars-verhuurders⁷. We moeten vaststellen dat het systeem een wisselend succes kende. Nagenoeg geen huurders (0,5 procent) en niet veel meer eigenaars-verhuurders (5 procent)⁸ maakten gebruik van de premie. In de praktijk ontvingen dus inwonende eigenaars het merendeel van de toelage (hoewel hun woonomstandigheden gemiddeld gunstiger zijn dan die van huurders).

Als gevolg daarvan heeft de Brusselse wetgever heel vernuftig zijn regelgeving⁹ herzien om voortaan de huurders *ut singuli* uit te sluiten van de renovatiepremies. Ook de eigenaar-verhuurder kan niet meer over zo'n premie beschikken. Daarvoor moet hij een beroep doen op de diensten van een Sociaal Verhuurkantoor waaraan hij het beheer van zijn goed toevertrouwt (voor een minimumperiode van negen jaar). Die SVK's kunnen op hun beurt zelf een toelage aanvragen bij het Gewest. Toch een opmerking: samen met de premie voor de eigenaar-verhuurder is ook een embryonaal systeem van huurovereenkomsten op de private markt verdwenen¹⁰.

De regelgeving werd ten slotte een laatste keer gewijzigd in 2007¹¹, maar de algemene structuur van het systeem bleef onveranderd. De belangrijkste wijzigingen zijn de uitbreiding van het toepassingsgebied (bijvoorbeeld de ouderdom van de woningen die in aanmerking komen of het type subsidieerbare werkzaamheden), de verhoging van de toelagepercentages en de inkomensplafonds, de inkorting van de wachttijd om met de werken te beginnen enzovoort.

De strijd tegen leegstaande woningen

Het openbare beheersrecht

Afhankelijk van de bronnen telt het Gewest tussen 15.000¹² en 30.000¹³ leegstaande woningen. Dat aantal houdt geen rekening met de talrijke leegstaande verdiepingen boven handelsruimtes die over het algemeen buiten elke telling vallen.

In de strijd tegen die wantoestand heeft het Gewest in 2003 een nieuw middel ingezet waardoor een reeks openbare beheerders een leegstand pand onder hun hoede kunnen nemen om het te verhuren aan personen in moeilijkheden, indien nodig zonder de toestemming van de eigenaar¹⁴.

Helaas, dat *openbare beheersrecht*, een –weliswaar verbeterde– vorm van het vorderingsrecht dat van kracht is op federaal niveau, heeft nog geen enkele toepassing in de Hoofdstad gevonden. Dat ondanks het feit dat er parallel (hoewel met een zekere vertraging) een fonds voor de prefinanciering van noodzakelijke renovatiewerken van het pand werd opgericht¹⁵. De openbare beheerder kan dan wel gebruik maken van de huur van de huurders om die terug te geven aan de eigenaar aan wie die onttrokken werd, maar aangezien de huurprijs matig moet blijven, is een volledige terugbetaling weinig waarschijnlijk (tenzij men enkel niet al te verloederde gebouwen beheert, waarnaar de voorkeur zou moeten gaan). We stellen echter vast dat in de twee andere gewesten van het land, waar het systeem ook bestaat, er nauwelijks meer succes is.

Renovatie van afzonderlijke onroerende goederen en aankoopsubsidies

Sinds het koninklijk besluit van 8 februari 1980 (dus lang voor de oprichting van het Gewest) kunnen de gemeenten en OCMW's subsidies krijgen om hun ongeschikte private patrimonium te renoveren en er (huur)woningen in onder te brengen, bij voorkeur voor de vroegere bewoners. Tot 65 procent van de kostprijs van de werken is gedekt, nog afgezien van een aandeel van 40 procent voor de voorafgaande studiekosten. De regelgeving was verre van verouderd en werd opgenomen in het Besluit van de Brusselse Regering van 12 februari 1998¹⁶. In totaal werden dankzij dat mechanisme tussen 1995 en 2005 bijna 750 woningen

opnieuw op de markt gebracht¹⁷. Het kan interessant zijn om dat cijfer in verband te brengen met de 447 wooneenheden die in dezelfde periode dankzij de Wijkcontracten werden bewoond¹⁸.

Sinds 1990 kunnen de Brusselse gemeenten ook dingen naar gewestelijke subsidies om verlaten gebouwen aan te kopen¹⁹. De gemeente moet zich ertoe verbinden gedurende minstens tien jaar geen afstand te doen van het gebouw, het te renoveren en het hoofdzakelijk voor huisvesting te gebruiken. Het bedrag van de subsidie bedraagt 85 procent van de aankoopsom en –erg gunstig– die toelage is compatibel met de vorige. Men dacht dat dat soepele en vrijgeveige systeem bij de lokale overheden een ongekend succes zou worden. De gemeenten moeten echter eerst een besluit van ongezondheid goedkeuren, wat de geestdrift op sommige plaatsen doet afnemen. Bovendien moeten de gemeenten uit eigen zak de overige 15 procent van de aankoopprijs betalen, wat niet niks is, zeker aangezien de prijs door de markt wordt bepaald. Daarbij brengt de dreiging van onteigening de meeste betrokken eigenaars ertoe hun patrimonium te activeren. In de perimenter van de Wijkcontracten (de leegstaande gebouwen concentreren zich vaak in die zones) beschikken de gemeenten binnen dat laatste systeem tenslotte over nog interessantere financiële steun, wat de relatieve aantrekkingskracht van die subsidies afzwakt.

Over het algemeen is de doeltreffendheid van de maatregelen in de strijd tegen de leegstand niet uitsluitend af te meten aan het aantal uitgevoerde acties (of het nu gaat om de overname in openbaar beheer of om de aankoop van gebouwen). Ook onzichtbaar werk dat moeilijk nauwkeurig te becijferen valt, werpt zijn vruchten af. Zo leidt het eenvoudige feit dat de overheid een officiële procedure opstart, vaak tot het opnieuw bewonen van het pand of tot renovatie, hetzij rechtstreeks door de eigenaar, hetzij door de koper aan wie de eigenaar intussen het omstreden goed heeft verkocht. Die nieuwe bewoning of renovatie –in meer of mindere mate *spontaan*– is in dat geval te danken aan de voorafgaande onderhandelingen met de eigenaar²⁰. Uiteindelijk is het ontradende effect van belang. Hopelijk stimuleert die vaststelling de gemeenten voortaan om zulke stappen te durven ondernemen.

Toegang tot de eigendom

Gelet op de hoogte van de huurprijzen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zie verder), is het financieel vaak interessanter om te kopen dan om te huren, zelfs –of vooral– voor huishoudens met sociale moeilijkheden. Maar het Gewest telt amper 43 procent eigenaars en blijft daarmee ver achter zijn Vlaamse en Waalse burens (waar het aantal drievierde bedraagt)²¹. Welke openbare middelen bestaan er in dat opzicht om de financiële inspanning bij het verwerven van een eigendom in Brussel te verlichten?

In de eerste plaats biedt het Woningfonds de huishoudens (waarvan het inkomen een bepaald bedrag niet overschrijdt) die een goed (waarvan de waarde onder een bepaalde drempel ligt) willen verwerven, hypothecaire leningen met een voordelig tarief aan, dat ver onder het gemiddelde van de klassieke bankinstellingen ligt. De activiteiten van het Fonds kenden een spectaculaire toename in de voorbije jaren²² en benadert vandaag de grens van duizend toegekende leningen per jaar. Prijs van het succes: ondanks een stijging van het investeringsvermogen met 75 procent tussen 2004 en 2009 kunnen de financiële middelen de vraag niet altijd volgen. In de genoemde periode konden meer dan 4.500 huishoudens, waarvan ongeveer 75 procent aan de voorwaarden voor toegang tot een sociale woning voldoet, een eigendom verwerven.

De Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (GOMB) creëert woningen in zogenaamde wijken met een tekort aan woningbouw²³, die ze vervolgens verkoopt –voor prijzen die lager liggen dan de kostprijs²⁴– vooral aan huishoudens met een gemiddeld inkomen. In totaal werden tijdens de voorbije twintig jaar meer dan 2.000 woningen op die manier gebouwd (en verkocht) en 1.500 wooneenheden zijn momenteel in voorbereiding.

Tot slot, om het verkrijgen van eigendom nog te bevorderen, geldt voor een deel van het aankoopbedrag (de eerste 60.000 – 75.000 euro in de Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van Huisvesting en Renovatie, zoals afgebakend door het Gewestelijk Ontwikkelingsplan) voortaan een vermindering van het registratierecht²⁵. Die toelage is bestemd voor iedereen, zonder inkomensvoorwaarden –maar enkel wanneer het gaat om de enige woning van de koper (en hij zich ertoe verbindt gedurende vijf jaar in Brussel te blijven wonen)– en heeft als gevolg dat het totale bedrag van de transactie een kleine tienduizend euro minder bedraagt.

Enige tijd geleden kende het Brussels Hoofdstedelijk Gewest premies toe voor de oprichting of verwerving van een woning²⁶. Aan de premie waren voorwaarden verbonden voor het inkomen (van de begunstigde), de ligging (van het pand) en het maximumbedrag (voor de transactieprijs) en ze bedroeg 10 procent van de aankoopwaarde (met een plafond). Het instrument omvatte bovendien een clause om speculatie tegen te gaan, die de houder van de premie verplichtte om minstens tien jaar zelf in de woning te wonen (en er domicilie te hebben). Toch werd de premie nauwelijks enkele jaren na de lancering wegens toepassingsproblemen afgeschaft²⁷, vooral omdat ze de sociale verwachtingen niet inlostte en hoofdzakelijk werd gebruikt door mensen voor wie de maatregel niet was bedoeld.

Bij de pogingen om de verwerving van eigendom te vereenvoudigen vermelden we ook het systeem *verhuur-aankoop* dat het Woningfonds gedurende een bepaalde periode heeft ingevoerd. Het Fonds kocht zelf het huis dat de klant wilde en verhuurde het vervolgens aan de klant. De kandidaat-koper benutte de huurperiode om geleidelijk een bedrag op te bouwen bij het Fonds waarmee hij op termijn het goed van de financier-verhuurder kon terugkopen. Aangezien de betaalde huur niet aangerekend werd bij de terugbetaling van de aankoop, kon het systeem –hoe aantrekkelijk ook– niet vermijden dat kwetsbare personen dubbele –en aanzienlijke– uitgaven moesten dragen. Het mechanisme werd dan ook kort na zijn oprichting weer afgeschaft.

Hoe het ook zij, de maatregelen die de Brusselse overheid tot nu toe heeft genomen, lijken duidelijk hun vruchten af te werpen aangezien het aantal eigenaars sinds de oprichting van het Gewest met een derde is toegenomen (een stijging van 32 tot 43 procent). Over het algemeen vervult het Gewest ten volle zijn opdracht als overheidsdienst om huisvesting voor de meest kwetsbare personen toegankelijk te maken (bijvoorbeeld dankzij de uitbreiding van het aanbod sociale woningen). Bovendien moet het Gewest een beleid ontwikkelen dat de gemiddelde inkomens in de hoofdstad aantrekt en stabiliseert, vooral door bemiddeling bij het verwerven van eigendom. Op dat punt geldt uiteraard de noodzaak om de fiscale grondslag van het Gewest te consolideren, maar er moet vooral sociale cohesie komen in de stadsstructuur zelf. De stad is traditiegetrouw een smeltkroes, een bonte mengelmoes van verschillen. De overheid concentreert haar huisvestingssteun in de verouderde buurten (zoals de RVOHR), wat de verplichting met zich meebrengt om de eventuele verdrijving van de oorspronkelijke inwoners die daaruit volgt, in de kiem te smoren.

Gebrek aan een gewestelijk beheer van de huurprijzen

Op het gebied van de huurprijzen is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest er ongetwijfeld het slechtst aan toe in België. In het vrij beperkte stedelijke gebied heerst een sterke spanning tussen de beschikbare ruimte en de demografische ontwikkeling. Hier is de stijging van de huurprijzen het grootst, terwijl de vervangingsinkomens (werkloosheidsuitkering, integratie-inkomen...) in Brussel niet hoger liggen dan elders in het land. De inzet is groot, want niet minder dan de helft van de Brusselse huurders krijgt een uitkering van de sociale zekerheid. Tegelijkertijd huisvesten de Brusselse sociale woningen –die moeten dienen als *toevluchtsoord* met een gereguleerde huurprijs– aanzienlijk minder huishoudens (een op zeven) dan bijvoorbeeld zijn Waalse evenknie (een op vier). Ten slotte herbergt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een groot aantal Europese en internationale instellingen, die druk uitoefenen op de aankoop- en huurprijzen, waarvan de andere gewesten minder last hebben²⁸.

De hoogte van de huurprijzen is voor de Brusselaars dus een belangrijke bekommernis, waarschijnlijk de belangrijkste. Toch pakt de overheid de kwestie niet intensief genoeg aan. Huurcontracten zijn weliswaar een federale bevoegdheid (hoelang nog²⁹?), maar de fiscale bevoegdheden die de Gewesten in 2001 kregen –met name op het vlak van onroerende voorheffing³⁰– bieden de stad een interessante hefboom om de huurprijzen te ondersteunen. Die hefboom blijft op dit moment onbenut zodat de (oorspronkelijke) huurprijs volledig naar het oordeel van de partijen (in de praktijk: de verhuurder) wordt bepaald voor een bedrag dat de contractanten wensen, waarbij geen enkel verband wordt vereist met bijvoorbeeld de kwaliteit van de huurwoning.

Die situatie maakt dat bij meer dan de helft van de huishoudens momenteel 40 tot 65 procent van het inkomen naar de huur gaat³¹. De markt moet dan ook worden *gekalmeerd*, bijvoorbeeld door een huurtoelage in te voeren om de financiële inspanning van de armste inwoners voor hun huisvesting te verlichten. Die oplossing is niet helemaal onlogisch: de verzaadiging van de openbare woningen en de hoogte van de huurprijzen in de private sector bieden geen andere keuze dan een zekere solvabiliteit te verlenen aan huishoudens die op een sociale woning wachten en intussen met hun bescheiden inkomen in een uiterst dure privéwoning verblijven. Dat is weliswaar geen structurele oplossing van het probleem, maar wel een degelijke noodoplossing in afwachting van een aanzienlijke uitbrei-

ding van het aantal overheidswoningen. Dat alles onder twee voorwaarden: dat de huurtoelage niet wordt gefinancierd met het geld voor de bouw van sociale woningen en dat gelijktijdig mechanismen worden ingevoerd om de inflatie van huurprijzen tegen te gaan.

In 2008 begon het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een proefproject voor huurtoelagen in openbare woningen³², bedoeld voor mensen die in de niet-sociale openbare sector wonen (gemeentelijke regies, OCMW's enzovoort).

Verwerving van sociale woningen

Als gevolg van de wooncrisis in het Gewest, die nu ook de middenklasse treft, besliste de Brusselse overheid om krachtig op te treden en iedereen te steunen bij zijn huisvesting. Sinds 2004 trad een reeks maatregelen in werking met als belangrijkste onderdeel de lancering van een programma voor 5.000 nieuwe –sociale en middelgrote– woningen (het Gewestelijk Huisvestingsplan). Voorts werden er sinds de oprichting van het Gewest nog nooit zoveel openbare middelen aan de woonsector besteed. In totaal werd meer dan 1 miljard euro vrijgemaakt (de som van de kredieten voor het Gewestelijk Huisvestingsplan, de fondsen voor de stadsvernieuwingsprogramma's en de Beliris-subsidies).

Na een voorbereidingsfase plant het Gewestelijk Huisvestingsplan nu 4.100 woningen op meer dan 40 plaatsen, die geleidelijk zullen worden gebouwd. Er werd ook rechtstreeks een beroep gedaan op de private sector als bouwprojector van 500 woningen, waarbij de overheid het openbare beheer van die woningen in handen houdt (eigendom van de gronden, bepaling van de behoeften, beheer van de huur, kwaliteitscontrole van de realisatie). Vanwege de recente stagnatie van de koopmarkt en de toegenomen druk op de huishoudens met een gemiddeld inkomen kondigde de Regering bovendien aan om 500 woningen op de private markt aan te kopen en die met bemiddeling van het Woningfonds ter beschikking te stellen van die huishoudens. Men moet zich er enkel van vergewissen dat die maatregel de kooprijzen niet beïnvloedt. In de bouwsector ging er bijzondere aandacht naar het duurzame karakter van gebouwen: goede thermische isolatie, systeem voor opvang van regenwater (bij een van de projecten), duurzame materialen, verwarmingsketels met hoog en heel hoog rendement enzovoort.

Tegenwoordig werpen de uitvoering en voortgang van het Gewestelijk Huisvestingsplan heel wat vraagtekens op, zoals blijkt uit de levendige debatten in het Brussels Parlement of in de verenigingssector. Niemand betwijfelt echter dat dat plan, met 5.000 geplande woningen, een belangrijk element van de huidige legislatuur is³³.

ZICHT OP DE TOEKOMST

Een sterke stijging van de vraag naar sociale woningen

De voorbije twintig jaar zagen we een explosie van de *vraag* naar sociale woningen, die het aanbod maar gedeeltelijk kon beantwoorden. Om dat fenomeen te duiden moeten we dieper ingaan op drie factoren.

Ten eerste stijgt het aantal inwoners van het Gewest opnieuw (zo is de bevolking tussen 1996 en 2008 gestegen van 948.000 tot 1.048.000, een sprong van 100.000 zielen of een stijging van meer dan 10 procent³⁴). Maar voor een groot deel is die demografische groei toe te wijzen aan immigratie van buiten Europa³⁵. De mensen die nu, na een periode van stadsvlucht, terugkeren naar de stad, zijn veeleer kansarmen dan mensen uit de middenklasse. Bovendien voorspelt het Federaal Planbureau dat de bevolking tegen 2020 nog verder zal toenemen met 170.000 personen, waardoor het risico bestaat dat de eventuele maatregelen voor uitbreiding van het woningaanbod al snel achterhaald zullen zijn.

Er wordt bovendien ook een stijgende tendens van het aantal scheidingen geregistreerd, die nog verder versneld is sinds de wet van 27 april 2007 die de scheiding heeft hervormd en vergemakkelijkt. Niet minder dan één huishouden op twee in Brussel bestaat momenteel uit slechts één persoon, en ook het aantal eenoudergezinnen blijft stijgen: met 56 procent in de voorbije twintig jaar. Hoe dan ook leidt dat fenomeen ertoe dat bij een gelijk aantal personen (terwijl de bevolking in feite toeneemt) de vraag naar woningen onvermijdelijk stijgt door de toename van het aantal huishoudens (waarvan een groot deel uit één persoon bestaat).

Bovendien zijn de levensomstandigheden van de Brusselse bevolking in één of twee decennia aanzienlijk gedaald³⁶. Zo bedraagt het inkomen van de Brusselaar momenteel (in 2005) maar 85 procent van het nationale gemiddelde, terwijl dat bij het ontstaan van het Gewest (in 1989) nog 102 procent bedroeg. Bovendien is het aantal leefloongerechtigden sinds de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 1989 vermenigvuldigd met factor 3,32³⁷.

Om al die redenen is het bouwen van sociale woningen of minstens verhogen van het aanbod van betaalbare woningen (*socialisatie* op de privémarkt) een essentiële noodzaak voor een stad als Brussel, wil de stedelijke ontwikkeling rekening houden met de huidige bevolking.

De privémarkt socialiseren: de sociale verhuurkantoren

We mogen de verantwoordelijkheid voor het oplossen van de woningcrisis niet volledig op de schouders van de sociale woningsector laten rusten. Aangezien het aanbod van openbare woningen zich niet met dezelfde snelheid ontwikkelt als de vraag, moeten er ook andere sporen onderzocht worden, zoals de socialisatie van het privébestand. Behalve het bouwen van sociale woningen kunnen we ook – door middel van een financiële ondersteuning – het bestaande privébestand toegankelijk maken. Het bouwen van sociale woningen brengt een hoog kostenplaatje met zich mee en duurt lang, maar misschien is het mogelijk hetzelfde resultaat te bereiken (woningen aanbieden voor een redelijke prijs) door de privémarkt aan te spreken. De Sociale Verhuurkantoren, die sinds 1998³⁸ erkend en gesubsidieerd worden door het Gewest (maar al lang daarvoor informeel functioneerden), kunnen die rol vervullen.

In dat concept creëren de Verhuurkantoren zelfs een dubbele sociale mix. Ten eerste bestaat de doelgroep uit huishoudens met lagere inkomsten en meer bemiddelde huishoudens. Bovendien nemen ze woningen op de privémarkt in zodat vermeden wordt dat maatschappelijk kwetsbare personen steeds meer geconcentreerd en geïsoleerd raken in bepaalde wijken. Integendeel, op die manier wordt deze groep harmonieuzer over de stad verspreid dan het geval zou zijn met sociale woningen.

De Sociale Verhuurkantoren boeken zeker resultaat, maar ondanks een min of meer lineaire toename bereikt het totale aantal woningen in beheer van de Sociale Verhuurkantoren (2.000 in Brussel) niet de kritische massa om daadwerkelijk een regulerend of deflatorisch effect te hebben op de privéverhuurmarkt. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft het huurbedrag dat de eigenaar kan ontvangen al opgetrokken³⁹, wat de concurrentiepositie van de Sociale Verhuurkantoren zeker moet versterken. Maar de zekerheid van regelmatige huurinkomsten compenseert nog altijd de huurprijzen niet, die in de ogen van sommige verhuurders erg laag zijn. Nu de prijzen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest steeds verder uit elkaar drijven (met de tweede kroon die aanzienlijk duurder is dan de eerste⁴⁰, hoewel er geleidelijk een zekere nivellering naar boven wordt waargenomen), is het misschien verstandig de huurtarieventabel, die momenteel in het hele Brusselse grondgebied uniform wordt toegepast, in zekere mate aan te passen. Een ander denkspoor is het initiatief van het Waalse Gewest, dat beslist heeft een eigenaar die zijn vastgoed toevertrouwt aan een Sociaal Verhuurkantoor, volle-

dig vrij te stellen van onroerende voorheffing⁴¹. Waarom laten we ons daardoor niet inspireren? Om de sector van de Sociale Verhuurkantoren nog dynamischer te maken, kunnen we ook denken aan een belastingverlaging (voor het opknapen van een gebouw dat vervolgens wordt verhuurd via een Sociaal Verhuurkantoor) die onlangs goedgekeurd werd op federaal niveau⁴². Een ander mogelijk spoor in de federale personenbelasting is de belastingbetaler vrij te stellen van de vermeerdering met 40 procent van het kadastraal inkomen in geval van niet-professionele verhuur van het goed.

Verspreiding van de sociale woningen

De overheid probeert de middeninkomens naar de probleemwijken te trekken en ze daar te houden (denk aan de hogere belastingvrije som voor de registratierechten bij de aankoop van een goed in de Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van de Huisvesting en de Renovatie, of aan voordelen voor privé-investeerders in het kader van luik 2 en 3 van de Wijkcontracten). Anderzijds bestaan er weinig stimulansen voor kansarme gezinnen om zich te vestigen in begunstigde wijken.

In dat kader moeten we wel vermelden dat de overheid momenteel haar best doet om de sociale huisvesting te *verspreiden* over de stad⁴³. De locatie van de sociale woningen is momenteel immers uniform noch lineair. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vinden we 20 procent van de sociale woningen in Watermaal-Bosvoorde, tegen amper 3 procent in Elsene en 4 procent in Sint-Pieters-Woluwe. De verspreiding is allesbehalve homogeen. We zien dus een duidelijke ruimtelijke polarisatie, die uitsluitend toe te schrijven valt aan de beslissingen van de overheid.

Met het oog op die situatie streeft het Gewestelijk Huisvestingsplan (met de creatie van 3.500 sociale woningen) naar een betere sociale mix, met relatief grote projecten op terreinen in eerder welgestelde gemeenten: 300 woningen in Elsene, 100 woningen in Ukkel en 1.000 woningen (misschien meer) in Sint-Pieters-Woluwe. Sommige buurtbewoners kanten zich tegen die projecten, soms om weinig achtbare redenen (zoals het klassieke NIMBY-effect), maar in andere gevallen om legitieme redenen, zoals de gebrekkige integratie van de toekomstige bouwwerken in de omringende wijk. Om het protest te neutraliseren heeft de overheid, in het bijzonder voor het terrein in Sint-Pieters-Woluwe, specifieke participatiewerkshops georganiseerd. De toekomst zal uitwijzen wat het resultaat van die actie is.

Meer kleine én grotere woningen

Hoe moeten die nieuwe woningen er uitzien: groot of klein? Tegenwoordig wint het idee terrein dat er door de versnippering van de gezinnen minder grote woningen nodig zijn. Natuurlijk worden er minder kinderen geboren dan in de tijd van onze ouders en stijgt tegelijkertijd het aantal scheidingen, waardoor het aanbod aan kleine woningen versterkt zou moeten worden. Maar met de invoering van het verblijfsco-ouderschap, door de wet van 18 juli 2006, is het de norm dat kinderen afwisselend bij hun vader en moeder verblijven (tenzij de ex-partners anders verkiezen). Kinderen zullen dus vaker dan vroeger (en de eerste indicaties over de effectiviteit van de wet spreken boekdelen) voor de helft van de tijd bij hun vader wonen. Daardoor zijn er dus niet minder grote woningen nodig, zoals je zou kunnen denken, maar *twee keer meer* grote woningen, omdat beide ouders om de andere week voor de kinderen moeten zorgen.

Hoe dan ook: in meer dan 30 procent van de privéwoningen in Brussel heeft niet elk gezinslid een kamer⁴⁴. Dat wordt vooral veroorzaakt door de bezetenheid waarmee sommige eigenaren gebouwen in zoveel mogelijk kleine appartementen opsplitsen om hun initiële investering zo snel mogelijk terug te verdienen. Resultaat: het huuraanbod op de privémarkt in Brussel bestaat hoofdzakelijk uit appartementen (91 procent), met meestal maar een (43 procent) of twee (33 procent) slaapkamers⁴⁵. Daarom zijn de grotere woningen bijzonder gewild en rijst hun huurprijs de pan uit⁴⁶.

De sociale huisvestingsmaatschappijen slagen er van hun kant niet in om in te spelen op die vraag naar woningen voor grote huishoudens, wat verklaart waarom de wachttijd voor dat publiek zo lang is (soms wel tien jaar). En dat aandeel (van woningen met meerdere slaapkamers) zal waarschijnlijk nog verder dalen, want de grootscheepse renovatie van de sociale woningen die in de jaren negentig in gang is gezet, was inderdaad broodnodig, maar deed het aantal slaapkamers per woning dalen, vooral omdat die een minimumoppervlakte moeten hebben. De doelstelling om bijna een derde van de sociale woningen die via het Huisvestingsplan worden gebouwd te reserveren voor grote gezinnen, is dan ook zeker toe te juichen.

Nieuwe woonvormen

Burgers vinden tegenwoordig nieuwe woonvormen uit, omdat ze het wonen een andere invulling willen geven of concreet, omdat ze de woningnood willen aanpakken met vernieuwende oplossingen. Die nieuwe woonvormen zijn op zichzelf al opmerkelijk, maar bevatten misschien ook de kiemen van de woonvormen van morgen.

Collectieve woonvormen

Al sinds jaar en dag is huisvesting, zowel op de huur- als op de koopmarkt, hoofdzakelijk gericht op individueel wonen. Tegelijkertijd zien we dat gemeenschappelijke huisvestingsvormen de overhand hebben: huurcontract voor hoofdverblijfplaats en eigendom. Toch zien we bijna een halve eeuw na de communes uit de jaren zestig opnieuw collectieve woonvormen opduiken. De alternatieve woonvormen zijn dus terug van weggeweest. Onder het kopje collectieve woning gaan nu allerlei woonvormen schuil, maar het komt erop neer dat een aantal mensen samen onder een dak wonen, of ze nu al dan niet hun leven delen. Er bestaat eigenlijk geen standaardmodel voor collectieve woningen: begijnhoven voor ouderen (de Tuinwijk Jouët-Rey of het Huis *Entre Voisins* van Abbeyfield, beide in Etterbeek), kunstenaarsateliers naar het voorbeeld van de Parijse *wasboten* (de Mommenateliers in Sint-Joost-ten-Node), kraakpanden (*Ministerie van de wooncrisis* in de Koningsstraat), intergenerationeel wonen (zie hieronder), collectieve aankoopbeurzen (Stad Brussel), huisvesting voor jongeren met problemen... Er zijn talloze huidige toepassingen van dat vruchtbare idee. Sommige structuren worden door een institutionele speler geïnitieerd en beheerd, maar de meeste collectieve woonvormen vloeien voort uit privé-initiatief (in het kader van een *bottom-up* aanpak).

Hoewel het verschijnsel tamelijk gefragmenteerd is, ligt er altijd dezelfde vaststelling aan ten grondslag. De bewoners willen hun eigen plek verwerven waar ze zich kunnen ontplooiën en vinden collectief wonen op een gegeven moment in hun leven de beste keuze. Tegenwoordig trekt het idee veel verschillende mensen aan: senioren die hun eenzaamheid willen doorbreken, ex-gevangenen die bij hun vrijlating niet genoeg contacten hebben en met hun gevangenisverleden veel eigenaars afschrikken, sociale huurders die bepaalde zware vaste lasten willen delen zoals huurwaarborg en aansluiting op telefoon, gas en elektriciteit, mensen uit de middenklasse die hun krachten willen bundelen om lofts te kopen in het

centrum, beginnende werknemers die voordat ze een gezin stichten hun studentenleven willen verlengen en met een paar vrienden in een redelijk goede wijk gaan wonen die individueel onbetaalbaar zou zijn⁴⁷, en ga zo maar door.

Om die informele solidariteit aan te moedigen, zou het in de toekomst nuttig zijn om opnieuw na te denken over het evenwicht tussen de vraag naar collectieve woonvormen⁴⁸ en specifieke bepalingen – zoals op het gebied van werkloosheid of leefloon – rond het statuut van alleenstaande en samenwonende.

Intergenerationeel wonen

Zoals de naam aangeeft, brengt het intergenerationeel wonen (ook wel kangeroewonen genoemd) een seniorenechtpaar (op de benedenverdieping) en een jonger gezin (op de bovenverdiepingen) samen in hetzelfde gebouw. Vooral voor de senioren zijn de voordelen evident. De vertrouwde aanwezigheid onder hetzelfde dak van één of meerdere andere personen is een geruststelling voor oudere personen, die traditioneel extra kwetsbaar zijn, bijvoorbeeld in geval van een valpartij. Diezelfde aanwezigheid geeft hen ook een aangenaam gevoel van veiligheid en verlicht de eenzaamheid waarmee vooral ouderen kampen. Bovendien kan het jonge gezin in de woning enkele kleine diensten verlenen, waarvan de geringe werklast niet in verhouding staat tot het plezier dat ze de oudere persoon schenken. Bovendien zijn er strikt financiële voordelen: de voorheen onproductieve woning is nu verzekerd van een huurinkomen en het gebruik van de volledige woning voorkomt dat die te vlug in verval raakt. En *last but not least* kan een oudere persoon dankzij de ontwikkeling van zo'n formule in zijn eigen woonomgeving blijven.

Voor het jonge gezin in de woning zijn de voordelen al even talrijk. In ruil voor de bovenvermelde kleine diensten heeft het voor een zacht prijsje huisvesting, wat in deze tijden heel moeilijk blijkt. En vanuit de wederzijdse informele solidariteit is het logisch dat het jonge gezin op zijn beurt kan rekenen op enige steun van de (oudere) medebewoner⁴⁹.

De formule van het intergenerationeel wonen (die al wordt toegepast door vzw's in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zoals Dar Al Amal of Les trois pommiers) biedt veel voordelen voor de beide partijen van het huurcontract, maar ook voor de overheid. Die wordt immers geconfronteerd met een schrijnend gebrek aan geschikte woningen voor bejaarden en staat tegelijkertijd mach-

teloos tegenover het verschijnsel van de leegstand (vooral wanneer het pand niet volledig leegstaat, zoals de betreurenswaardige problematiek van de leegstaande bovenverdiepingen van de handelszaken aantoon). Met de formule van het intergenerationeel wonen heeft de overheid een middel om op die twee fronten tegelijk in te grijpen.

Meer algemeen zal de ontwikkeling van zulke eilandjes van warme solidariteit bijdragen, zij het in de marge, aan het herstel van het sociale weefsel en het collectieve aspect opnieuw invoeren in de woonsector, een domein dat vrijwel uitsluitend gebaseerd is op interindividuele relaties. Ten slotte is de omkadering van de formule van het kangoeroewonen met bijvoorbeeld fiscale *incentives* voor de overheid in ieder geval minder duur dan het subsidiëren van rusthuizen (of het financieren van thuishulp). Wanneer we de huidige gegevens extrapoleren, dienen op middellange termijn — op Belgisch niveau — meer dan 15.000 extra bedden in rusthuizen te worden gepland (bovenop de bestaande 125.000), als men de huidige demografische evolutie wil volgen. De veroudering van de bevolking vormt trouwens een ander element van die toekomstige tendensen — en niet van de minste — waarmee de woonsector in de nabije toekomst of zelfs vandaag al rekening moet houden⁵⁰.

Solidair collectief sparen

Solidair collectief sparen is een nieuw instrument waarmee mensen die zeer moeilijk een woning vinden (vreemdelingen, grote gezinnen, kansarmen) een eigendom kunnen verwerven. De vzw CIRÉ (Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Etrangers) en het Woningfonds ontwikkelden een *tontinesysteem*, waarbij elk lid een bijdrage stort in een gezamenlijke pot, die hij kan gebruiken wanneer hij een woning wil kopen.

De nieuwe eigenaar van een woning kan (van het Woningfonds bijvoorbeeld) immers wel een hypothecaire lening ontvangen die tot 100 procent van de aankoopssom dekt, maar het geld komt pas op de rekening bij de ondertekening van de officiële verkoopakte. Maar bij de ondertekening van het voorlopig koopcontract vier maanden daarvoor moet al een tiende van het totale bedrag worden gestort — uit de eigen middelen dus — wat vaak onmogelijk is voor mensen met weinig geld. Vandaar het nut van een gemeenschappelijke pot om dat voorschot te betalen. De spaarpot wordt vier maanden later weer aangevuld wanneer de lening wordt toegekend, zodat ook anderen daarop een beroep kunnen doen⁵¹.

Wat is de conclusie van dat experiment? In 2003 werd een eerste groep (van 25 allochtone grote gezinnen) gevormd onder toezicht van CIRÉ. Het maandelijks bedrag van de spaarrekening bedroeg 75 euro en de totale duur van de bijdrage was 30 maanden, voor alle deelnemers (ze moeten dus allemaal tot het einde blijven sparen, zelfs –en vooral– wanneer ze een pand kopen vóór het verstrijken van de termijn). Aan het einde van het project had bijna de helft van de groep (elf gezinnen) een woning kunnen kopen dankzij dat systeem. Dat is een heel bemoedigend resultaat als we rekening houden met het bijzonder precarie profiel van de doelgroep. Amper één deelnemer stopte zijn bijdragen na zijn aankoop (maar werd op het matje geroepen door de groep, die de spaarpot aangezuiverd wilde zien). Na het succes van die *pioniersgroep* werden nog twee andere opgericht in de loop van 2006, waarvan een groep zelfs een collectief pand wilde bouwen, met het Woningfonds als opdrachtgever.

Vooral voor mensen in een moeilijke situatie is dat netwerken en delen van ervaringen bij de aankoop van een woning bijzonder relevant. Dat geldt temeer omdat armoede, in tegenstelling tot de gangbare opinie, niet alleen te maken heeft met geld. Armoede is in de eerste plaats het gevolg van het uiteenvallen van de sociale relaties, van het verzwakken van het informele netwerk van onderlinge hulp en solidariteit. Bovendien vindt armoede zijn oorsprong in een gebrekkige kennis van wetten en regels bij mensen met een beperkt cultureel en sociaal kapitaal. Wie de wet niet begrijpt en, sterker zelfs, niet kent, krijgt vroeg of laat te maken met de onverbiddelijkheid daarvan. In dat kader draagt het solidair collectief sparen ook bij aan de verspreiding van de normen en uiteindelijk aan de versterking van het sociale weefsel.

De beschreven nieuwe woonformules vormen daarvan een duidelijk bewijs. Het Brusselse verenigingsleven dat actief is op het vlak van wonen, getuigt van een buitengewone vitaliteit. De vele gevarieerde verenigingen vormen op het grondgebied van de hoofdstad een dicht en hecht netwerk, dat zich in de toekomst nog verder zal ontwikkelen.

De (toekomstige ?) regionalisering van het huurcontract

Tot slot mogen we dit deel over de toekomstperspectieven niet afsluiten zonder het te hebben over de (nakende ?) toekomstige regionalisering van het wettelijk stelsel voor huurcontracten (gemeenschappelijk recht en hoofdverblijfplaats). De huidige federale regering beloofde, zoals men weet, bij haar aantreden een staatshervorming in twee fasen. De regionalisering van het huurrecht zou in de eerste fase worden geregeld. De beslissing werd enigszins onopgemerkt tussen een hoop andere besluiten geregeld via een speciaal wetsvoorstel dat op 5 maart 2008 in de Senaat werd ingediend⁵², maar de regionalisering van het huurrecht zal zeer grote gevolgen hebben op de privéhuurmarkt in Brussel. Denk eraan dat meer dan de helft van de Brusselaars huurder is, tegenover amper een kwart in de andere gewesten. De bepaling van de contractuele verbindingen zal voortaan uitsluitend en volledig onder de gewestelijke bevoegdheden vallen.

Bij een aankondiging van de regionalisering van het huurrecht lieten sommige mensen echt paniekgeluiden horen en waarschuwden zelfs voor vreselijke *chaos*⁵³. Die vrees lijkt onterecht. Ten eerste gaat het eerder over een *regionaliseerbaarheid* dan over een daadwerkelijke *regionalisering* van het huurrecht, want zolang de gewesten het stelsel van de huurcontracten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats niet overnemen, blijft de wet van 20 februari 1991 onverkort van kracht. Het is duidelijk dat de huidige wetgeving in werking blijft totdat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die overneemt via een *ad-hoc*-ordonnantie. Ten tweede vermelden we dat sociale huurcontracten al lang volledig geregionaliseerd zijn, zonder dat iemand daarop iets aan te merken heeft. Elk gewest kan zijn eigen sociale huisvestingsbeleid voeren volgens de principes die het verkiest. Hetzelfde geldt voor privaatrechtelijke huurcontracten.

Kortom, de regionalisering van het huurrecht bevat naar onze mening minstens evenveel voordelen als nadelen. Hier ligt een mooie kans voor de ordonnantiegever om de geboden manoeuvreerruimte te benutten (bijvoorbeeld door een objectieve huurmaatstaf te introduceren ? het systeem van de huurwaarborg te verbeteren ? regels op te stellen om collectief wonen aan te moedigen ?). Natuurlijk moeten daarbij enkele regels in acht worden genomen, om bijvoorbeeld de concurrentie tussen de gewesten te vermijden. Er mag ook niet overhaast te werk worden gegaan, door tabula rasa te plegen met het verleden of partners onnodig te provoceren. Een nauwe samenwerking is aangewezen.

BESLUIT

Op het gebied van zijn huisvestingsbeleid bevindt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich op een scharnierpunt. Ondanks bepaalde successen staat het Gewest op dit moment op veel vlakken voor een uitdaging: demografisch (aangekondigde –en al reële– stijging van het aantal inwoners), sociaal (verarming van de bevolking), sociologisch (uiteenvallen van gezinnen en veralgemening van het verblijfsco-ouderschap), financieel (sterke stijging van de bouwkosten)... We moeten dan ook genoeg tijd en aandacht besteden aan een substantiële herdefiniëring van de dichtheid die we de stad willen geven.

Die vraagstukken zijn van een nieuwe omvang en de traditionele remedies zullen waarschijnlijk niet volstaan. Nieuwe problemen vragen vernieuwende antwoorden. We moeten dus zoeken naar *kwalitatieve* oplossingen die zijn gericht op de eerste gebruikers van de stad, namelijk de inwoners⁵⁴. ■

nota's

- ¹ Artikel 6, § 1, IV van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, Belgisch Staatsblad, 15 augustus 1980.
- ² Art. 5 en volgende van de Brusselse Huisvestingscode zoals van kracht door de ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 17 juli 2003, Belgisch Staatsblad, 9 september 2003.
- ³ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 september 2003 tot bepaling van de elementaire verplichtingen voor veiligheid, gezondheid en uitrusting van de woningen, Belgisch Staatsblad, 19 september 2003.
- ⁴ Er werden meer dan 11.000 dossiers behandeld tussen 1 juli 2004 (begindatum van de kwaliteitscontrole) en 30 juni 2008.
- ⁵ Voor meer informatie, zie DEGIVES, F.; BERNARD, N., "La lutte contre l'insalubrité à Bruxelles, de la théorie à la pratique" in *Pyramides* (tijdschrift van het Centre d'Études et de Recherches en Administration publique van de ULB), 2008 (moet nog verschijnen). In juli 2004 is de Gewestelijke Huisvestingsinspectiedienst met zijn activiteiten begonnen en heeft hij 1.580 klachten behandeld. Ten gevolge daarvan werden 265 woningen onmiddellijk gesloten en werden er boetes geïnd voor een totaal bedrag van 330.000 euro. De 237 gezinnen die moesten verhuizen door het sluiten van hun woning, kregen hulp van het Solidariteitsfonds voor herlokalisering (garantie, verhuizingskosten, toelage voor de nieuwe huur).
- ⁶ *Vgl. KELLERHALS, C., "Les effets d'une réglementation sociale. Le cas genevois de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations d'immeubles de logement" in Le logement dans sa multidimensionnalité: une grande cause régionale*, onder leiding van Bernard, N.; Mertens, C., Ministerie van het Waalse Gewest, Namen, 2005, p. 239 en volgende.
- ⁷ Zie besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 juli 1996 betreffende de toekenning van toelagen voor de renovatie van woningen aan natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen, Belgisch Staatsblad, 31 oktober 1996.
- ⁸ Bron: statistieken van de Stadswinkel, aangehaald in "Aankoop en renovatie van de gezinswoning: ook voor personen met een beperkt inkomen?" in Art. 23, nr. 5 oktober-november-december 2001, p. 4.
- ⁹ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juni 2002 betreffende de toekenning van premies voor de renovatie van het woonmilieu, Belgisch Staatsblad, 25 juni 2002.
- ¹⁰ De eigenaar-verhuurder moest het bestaande contract respecteren, zonder de huurprijs te verhogen, om van de premie gebruik te maken. Als het om een leegstaand goed ging, moest de eigenaar een huurcontract van negen jaar afsluiten voor de huurprijs die de huisvestingsdienst bepaalde wanneer hij voor de toelage in aanmerking wilde komen ("De afgevaardigde van de minister bepaalt de maximale waarde van de jaarlijkse huur op basis van marktobservaties voor goederen van dezelfde categorie betreffende locatie, oppervlakte en voorzieningen"). Dat wordt uiteraard ook verkregen door de tussenkomst van de Sociale Verhuurkantoren in de nieuwe formule, maar sommige eigenaars blijven een overeenkomst met een SVK weigeren.
- ¹¹ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 oktober 2007 betreffende de toekenning van premies voor de renovatie van het woonmilieu, Belgisch Staatsblad, 23 oktober 2007.
- ¹² Zie statistieken van de Brusselse Intercommunale voor Waterdistributie (BIWD), berekend op basis van een jaarlijks verbruik van minder dan 5 m³.

- 13 SitEx-onderzoek voorafgaand aan de goedkeuring van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan zoals beslist door de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 12 september 2002, Belgisch Staatsblad, 15 oktober 2002.
- 14 Art. 18 en volgende van de Brusselse Huisvestingscode.
- 15 Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 november 2006 tot organisatie van het fonds van Openbaar Beheersrecht, Belgisch Staatsblad, 18 december 2006. Dat voorschot zonder interest dekt echter niet de hele som.
- 16 Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 februari 1998 over organisatie van de vernieuwing of de sloop gevolgd door de heropbouw van onroerende goederen van de gemeenten en van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, Belgisch Staatsblad, 27 maart 1998.
- 17 GEWESTELIJK SECRETARIAAT VOOR STEDELIJKE ONTWIKKELING, "Brussel verandert... ! 10 jaar stedelijk beleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" in *de Cahiers van het GSSO*, nr 4, Brussel, november 2007, p. 48.
- 18 *Ibidem*, p. 48.
- 19 Zie Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 19 juli 1990 betreffende de verkrijging door de gemeenten van verlaten gebouwen, Belgisch Staatsblad, 27 september 1990.
- 20 Zie bijvoorbeeld de succesvolle werkzaamheden van de Afvaardiging voor een duurzame ontwikkeling van de Stad (DEMANET, M., "Revitalisation urbaine à Bruxelles-Ville: deux stratégies originales pour augmenter le parc de logements" in *Le logement dans sa multidimensionnalité: une grande cause régionale*, onder leiding van Bernard, N.; Mertens, C., Ministerie van het Waalse Gewest, Namen, p. 206 en verder).
- 21 Traditioneel zijn er meer eigenaars op het platteland dan in de stadscentra, maar dat verklaart niet alles: in Charleroi bijvoorbeeld zijn 58,2 procent eigenaars, in Gent 53,2 procent, in Antwerpen 53,1 procent en in Luik 49,3 procent (volgens de resultaten van de Sociaaleconomische Enquête uit 2001 bij 96,9 procent van de gezinnen in het land, uitgevoerd door het Nationaal Instituut voor de Statistiek).
- 22 Het investeringsvermogen van het Fonds werd inderdaad aanzienlijk verhoogd. In 2004 bedroeg het totale investeringsvermogen van het Woningfonds 70 miljoen euro, waarvan 26 miljoen vanuit het Gewest. Na de aanpassing voor 2008 bedragen de middelen van het Fonds 123 miljoen euro, wat een verhoging met 53 miljoen euro in de loop van vier jaar betekent (+ 75 procent). De gewestelijke toelage is tot bijna 35 miljoen euro gestegen (+ 35 procent).
- 23 Vooral in de RVOHR en de aangrenzende strategische zones.
- 24 Dankzij gewestelijke subsidies.
- 25 Ordonnantie van het Brusselse Parlement van 10 december 2006, Belgisch Staatsblad, 15 februari 2006.
- 26 Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 mei 1998 tot instelling van een eenmalige premie voor oprichting of verwerving van een woning, Belgisch Staatsblad, 5 juni 1998.
- 27 Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 6 december 2001 tot opheffing van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 mei 1998 tot instelling van een eenmalige premie voor oprichting of verwerving van een woning, Belgisch Staatsblad, 11 januari 2002.
- 28 Zie BERNARD, N., "De impact van de Europese Unie op het vastgoed in Brussel: tussen cliché en onderschatting" in *Brussels Studies*, nr. 21, 2008.
- 29 Zie verder in dit artikel.
- 30 Zie Bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, Belgisch Staatsblad, 3 augustus 2001.
- 31 DE KEERSMAECKER, M.-L.; DE CONINCK, S., "La situation du marché locatif à Bruxelles"

- in *La crise du logement à Bruxelles : problème d'accès et/ou de pénurie?*, onder leiding van BERNARD, N.; VAN MIEGHEM, W., BRUYLANT, 2005, p. 4.
- ³² Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 6 maart 2008 tot instelling van een huurtoelage, Belgisch Staatsblad, 29 april 2008. In 2008 zou dat project 1.000 huishoudens moeten omvatten.
- ³³ Zie voor meer informatie BERNARD, N., "Le logement social à Bruxelles: origines, perspectives d'avenir et comparaisons européennes" in *Les cahiers des sciences administratives*, nr. 13 ('Les logements sociaux'), Larcier, Brussel, 2007, p. 77 en volgende.
- ³⁴ FOD Economie 2008.
- ³⁵ Zie het *Plan voor de Internationale Ontwikkeling van Brussel* – Eindverslag, 31 augustus 2007, p. 71.
- ³⁶ Zie NOËL, F., "Un plan de lutte contre la crise structurelle du logement à Bruxelles" in *L'année sociale*, 2003, p. 264 en verder.
- ³⁷ Vgl. ZIMMER, P., "L'évolution de la situation budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale après les accords du Lambertmont (2001)", lezing gegeven in Brussel op 5 juni 2008.
- ³⁸ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 november 1998 tot organisatie van de sociale woningbureaus, Belgisch Staatsblad, 6 januari 1999. Zie nu artikels 88 en verder van de Brusselse huisvestingscode.
- ³⁹ Volgens artikels 12 en volgende van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 februari 2008, Belgisch Staatsblad, 28 maart 2008.
- ⁴⁰ Volgens Observatorium van de Huisvesting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Observatorium van de Huurprijzen, Onderzoek 2005.
- ⁴¹ Decreet van het Waals Parlement van 27 april 2006, Belgisch Staatsblad, 15 mei 2006.
- ⁴² Programmawet (I) van 27 december 2006, Belgisch Staatsblad, 28 december 2006, 3^{de} uitgave, art. 14.
- ⁴³ Hoewel die terreinen niet altijd benut worden (verre van zelfs), is het interessant dat de grote meerderheid van de grondreserves van de sociale woningsector (90 procent) zich bevindt in de tweede kroon, net als 60 procent van het bestaande openbare patrimonium.
- ⁴⁴ Vgl. DE KEERSMAECKER, M.-L.; DE CONINCK, S., *Op. cit.*, p. 16.
- ⁴⁵ *Ibidem*, p. 8.
- ⁴⁶ Observatorium voor Huisvesting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Observatorium van de Huurprijzen. Onderzoek 2006.
- ⁴⁷ Dat is het *Friends*-effect, naar de Amerikaanse televisieserie.
- ⁴⁸ We wijzen op de aanbesteding die het Gewest uitschreef voor verenigingen die zich willen inzetten voor het toezicht op dergelijke projecten.
- ⁴⁹ Die kan tijdens de werkuren bijvoorbeeld een postpakket in ontvangst nemen voor zijn huurder of onverwachts invallen als babysitter.
- ⁵⁰ Voor verdere ontwikkelingen zie BERNARD, N., "Le logement intergénérationnel: quand l'habitat (re)créé du lien social" in *La Revue nouvelle*, nr 2, 2008, p. 67 en verder.
- ⁵¹ Vgl. over dat thema, BERNARD, N.; AYALDE, M.-E.; DEGRYSE, P., "L'épargne collective solidaire: une solution pour sortir 'par le haut' de la crise du logement" in *Les échos du logement*, nr 1, 2008, p. 33 en verder.
- ⁵² Vgl. Speciaal wetsvoorstel houdende institutionele hervormingen, Senaat, Parl. doc. 4-602/1, 5 maart 2008.
- ⁵³ Zie het ingezonden stuk van de directrice van het Algemeen Eigenaarssyndicaat LALOUX, B., "Huur regionaliseren is chaos creëren" in *Le Soir*, 27 februari 2008.
- ⁵⁴ Vgl. BERNARD, N., "Les mutations du logement en Région bruxelloise" in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, nr 1933, 2008. Zie ook ZIMMER, P., "La politique du logement de la Région de Bruxelles-Capitale" in *Échos log.*, nr 2, 2006, p. 4 e.v.

focus

HUISVESTING IN MOLENBEEK

Het project L28 werd opgestart in het kader van het Wijkcontract *Schelde-Maas* en illustreert net als vele andere projecten de meervoudige en geïntegreerde benadering van de stadsvernieuwingsprogramma's.

Er kwam een grootschalig overleg om samen met alle betrokken actoren het renovatieprogramma van een oud spoorwegterrein vast te leggen. Dat leidde tot de ontwikkeling van een project met verschillende aspecten. Er komen acht gemeentewoningen voor sociale doeleinden, van verschillende grootte (één tot vier kamers) en met een zeer hoge energieprestatie (passiefwoningen). Daarnaast komt een crèche met 25 plaatsen, een polyvalente zaal en een gedeelde tuin. Er wordt steeds uitgegaan van de gemeenschappelijke doelstelling van duurzaamheid.



De dynamiek die dat project creëerde, overtuigde bovendien heel wat kleine eigenaars in de omgeving om te investeren in de renovatie van gebouwen waarvan sommige al jarenlang leegstonden. Door zijn stimulerende effect droeg het project er ook toe bij dat er woningen op de markt kwamen voor een minder kwetsbare bevolkingsgroep, evengoed gedesorienteerd in haar zoektocht naar een geschikte woning in de stad.

Ondanks de bemoedigende resultaten van dat herwaarderingsbeleid moeten we vaststellen dat de vraag naar woningen voortdurend blijft stijgen en dat het aanbod steeds verder achterop raakt, temeer omdat de huizenmarkt tegenwoordig nog meer onder druk komt door de stijgende bouwkosten. Enerzijds zien we dat door het geleidelijk verdwijnen van stadskankers de weinige grondreserves van de stad worden opgebruikt. Anderzijds worden we door de ongekend zware energiecrisis genoodzaakt betere en energiezuinigere woningen te bouwen.

Om te beantwoorden aan de dringende woningbehoefte moeten we dan ook tegelijk *nieuwe woonvormen* onderzoeken (samenwonen in groep bijvoorbeeld) en *nieuwe bouwwijzen* concipieren. Een interessant experiment is het project van de transitwoningen die momenteel worden gebouwd langs het kanaal in het kader van het Wijkcontract *Sluis / St. Lazarus*. De studie voorziet in de bouw van 25 lichte en makkelijk te vervoeren prefabwoningen, die bedoeld zijn om gezinnen in onder te brengen van wie de woning afbrandde of onbewoonbaar werd verklaard. Die *containers* kunnen naargelang van de bouwwerkzaamheden worden verplaatst en geïnstalleerd op percelen die in afwachting zijn van een definitieve ontwikkeling. Bij uitbreiding moet ook onderzoek worden gedaan naar de plaatsing van zulke woningen op daken die stevig genoeg zijn om ze te dragen. ■

Vincent Degruene

focus

ONDERWIJSINSTELLINGEN SLAAN HANDEN IN ELKAAR EN DRAGEN HUN STEENTJE BIJ TOT DE STADSVERNIEUWING IN HET CENTRUM EN DE ACHTERGESTELDE WIJKEN

Quartier Latin is een samenwerkingsverband tussen de vijf Nederlandstalige Brusselse hogescholen en universiteiten. Het ontstond in 1998, nadat de onderwijsinstellingen hadden vastgesteld dat er weinig studenten verblijven in het centrum en dat Brussel een negatief imago heeft voor veel toekomstige Vlaamse studenten. De keuze van studenten hangt immers niet altijd af van de aanwezige instellingen, ook het imago van de stad en de beschikbaarheid van goede huisvesting voor een betaalbare prijs spelen een rol. Quartier Latin wil de aantrekkingskracht van Brussel voor de studenten verhogen, zowel voor studenten uit Brussel als van daarbuiten, en de hoofdstad in hun ogen gastvrij en toegankelijker maken. Het project stimuleert studenten om deel te nemen aan het sociaal-culturele en gemeenschapsleven. De inzet is de volgende: studenten brengen het onontbeerlijke nieuwe leven in de stad en blijven er vaak na hun studie wonen. Dat brengt drie doelstellingen met zich mee: de beschikbaarheid van een democratisch geprijsde studentenhuisvesting, de uitstraling van het stedelijk gewest en een nieuwe dynamiek in het centrum dankzij de toestroom van een jonge en cultureel actieve bevolking.

In de eerste plaats organiseert Quartier Latin studentenhuisvesting. Degelijke en betaalbare huisvesting vormt de basis om studenten vertrouwd te maken met de stad, maar ook om hoger onderwijs daadwerkelijk toegankelijk te maken. De vereniging ontwikkelde in de Vijfhoek een kamerbestand van 456 eenheden. De woningen die Quartier Latin renoveert en beheert, zijn voordelig voor de stad én de student. Immers, een groot deel van de kamers is ontwikkeld op plekken waar stadskankers heersten. Het project gaf een duidelijke stimulans in de heropleving van de betrokken buurten met eenvoudige, maar voorbeeldige renovaties die zijn geïntegreerd in het bestaande stadsweefsel.

Behalve voor de studentenhuisvesting heeft de vereniging ook oog voor de sociaal-culturele verankering in de stad. Daarvoor treedt ze op als organisatieplatform of werkt ze samen met andere verenigingen. Sinds 2000 organiseert ze *De dag van de student*, waarvan sinds enkele jaren Onthaal en Promotie Brussel de coördinatie overnam. Quartier Latin haalt de studenten letterlijk van de campussen. De bedoeling is om de Brusselse student (en de toekomstige Brusselse student) gedurende een dag onder te dompelen in het rijke aanbod en hem/haar wegwijs maken in de vele facetten van Brussel. Van de student een volwaardige inwoner van Brussel maken.

Dat initiatief wil niet alleen toekomstige studenten naar Brussel lokken, maar ze ook hier houden als ze afgestudeerd zijn. Jonge hoogopgeleide mensen versterken het Brusselse sociale en economische weefsel. Quartier Latin organiseert daarvoor een aanbod van flats voor jong afgestudeerden en helpt hen bij hun zoektocht op de particuliere markt.

Quartier Latin kiest in een volgende fase voor internationalisering. Gelet op de locatie van Brussel en de herschikking van het hoger onderwijs in Vlaanderen, maar ook in de Franse Gemeenschap, is die keuze, die een zwaardere operationele opdracht inhoudt, een logische stap. Daarvoor plegen de instellingen ook overleg of werken ze samen met de Franstalige instellingen voor hoger onderwijs. Het lijkt dan ook aangewezen het model of de expertise van Quartier Latin in te zetten in de Franstalige instellingen. Dat kan door de ervaring ter beschikking te stellen en de instellingen te begeleiden, maar ook door bijvoorbeeld de huidige samenwerking te verbreden naar alle hogeronderwijsinstellingen in het Brussels Gewest (een troef voor de aantrekkingskracht en de regionale uitstraling) en dat via een communautaire aanpak. Voor sommige studenten is het Gewest relatief duur en minder gastvrij dan de campussteden in de buurt. Daarom moet worden gewerkt aan een duurzame positieve demografische dynamiek in deze stad, die haar potentieel als (hoger)onderwijsstad moet versterken. ■

Nic Van Craen

15

HET GEWEST MAAKT WERK VAN HET MILIEU

VINCENT CARTON

*Burgerlijk ingenieur – Stedenbouwkundige Directeur van de afdeling Energie,
lucht, klimaat en geluid van Leefmilieu Brussel – BIM*

focus

DE ENERGIE OM VAN LEVENSTIJL TE VERANDEREN

BERNARD DEPREZ

*Ingenieur-architect, docent aan het Institut
Supérieur d'Architecture de la Communauté Française
(ISACF) La Cambre*

NATUUR IN HET HART VAN DE STAD

FABIENNE LONTIE

Directie Stadsvernieuwing, ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het Gewest maakt werk van het milieu

VINCENT CARTON

Vandaag kunnen we niet meer naar de stad kijken zonder stil te staan bij het milieu. Hoewel sommigen gewoon meestappen met de mode, zijn almaar meer mensen ervan overtuigd dat er dringend moet worden gehandeld. In vergelijking met andere thema's (mobiliteit, erfgoed, sociale gelijkheid, bodembestemmingen...) is het milieu waarschijnlijk wel een van de meest recente.

In 1972 al begon de Agglomeratie Brussel, een toen nog gloednieuwe administratie, met een heleboel vrijwillige en vernieuwende initiatieven in een tijdperk waarin nog geen enkel milieubeleid van kracht was en de term zelfs nog niet eens duidelijk was gedefinieerd.

Achttien jaar later kreeg een gewestelijke instantie het beheer over alle milieugebonden materies: het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM) of Leefmilieu Brussel, opgericht in 1989.

DE EERSTE STAPPEN

Door de wet van 26 juli 1971 werden de agglomeraties en federaties van gemeenten opgericht en verschoven een aantal gemeentelijke bevoegdheden naar een hoger beleidsniveau. Dat vergde enige coördinatie. Afvalophaling, brandbestrijding, maar ook enkele *niet-uitgeoefende* bevoegdheden, zoals milieubescherming, werden overgedragen. Het milieu was op dat moment weliswaar geen politiek heet hangijzer, maar zonder het te weten keurde de wetgever een vooruitziende tekst goed, twee jaar voor de eerste oliecrisis en een rapport van de club van Rome, *De grenzen aan de groei*.

In het kader van de uitoefening van die bevoegdheid keurde de Agglomeratie tussen 1972 en 1989 een hele waaier regelgevende teksten goed over onder andere de strijd tegen wilde duiven en ratten, de aanpak van de wildgroei aan affichering en publiciteitsvoertuigen, het stimuleren van gevelonderhoud, de toekenning van premies voor verwarmingssystemen op alternatieve energie, de verplichting van akoestische isolatie bij nieuwbouw, de vervanging van loden drinkwaterleidin-

gen en de belasting van leegstand. Die initiatieven werden aangevuld door een hele reeks wetenschappelijke studies die bij de universiteiten werden besteld over geluidmeting, vervuiling van de atmosfeer en blootstelling aan lood. De bescherming van groene ruimte en natuurgebieden werd aangepakt door alles nauwkeurig op te tekenen. De kaart van de vergroening die toen werd opgesteld door professor Paul Duvigneaud, geldt nog altijd als voorbeeld. Tien jaar voor de Europese Richtlijn van kracht werd, werden effectenstudies uitgevoerd van enkele grote projecten. Daardoor konden enkele dossiers, zoals de sanering van de Maalbeekvallei, grondig worden herbekeken en kon de afbraak van de Greystraat worden verhinderd. De eerste energieloketten, opgericht om advies te geven aan de inwoners, openden hun deuren. Dat beleid werd opgezet in het kader van een sociaal stadsproject dat bewoners en bedrijven in het middelpunt plaatste van de inspanningen voor urbanisme, milieu en economische expansie. De druk die daarbij werd uitgeoefend door de talrijke wijkcomités en milieuverenigingen, heeft daarin zeker een rol gespeeld.

Structureel gezien brachten de initiatieven van de agglomeratie een ware ommekeer teweeg. Ze maakten een einde aan de bouw van invalswegen, hoge appartementsgebouwen, reusachtige afbraak- en heropbouwwerken en onvergunde ombouw van woningen in kantoren en afbraakwerken zonder heropbouwdossier. Het leefmilieu in Brussel onderging ook verbeteringen dankzij de bescherming van de binnenplaatsen van huizenblokken, groene ruimtes en architecturaal erfgoed.

In de gemeenten werden sinds het einde van de jaren 1980 *milieucoördinatoren* aangenomen die een specifieke opleiding hebben gevolgd en de gemeenten bijstaan in de nieuwe aanpak van het milieubeheer. De nadruk lag in eerste instantie op het verbeteren van de werking van de administratie zelf (energieverbruik, papierverspilling, mobiliteit van de medewerkers...) en werd daarna uitgebreid naar onder meer de gemeentelijke mobiliteitsplannen.

DE OPRICHTING VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

Sinds de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest namen de milieu-materies een nieuwe wending in Brussel. In het Waalse en Vlaamse Gewest was die bevoegdheid al toegekend door de institutionele hervorming van 1980. Terwijl de milieudienst van de Agglomeratie minder dan tien werknemers telde, had het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM) al zestig medewerkers bij de oprichting in 1989. Intussen waren ook Europese Richtlijnen over milieubeheer verschenen met sancties wanneer ze niet op tijd werden omgezet. Door het Koninklijk Besluit van 8 maart 1989 kreeg het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM) dan ook de taak om de richtlijnen om te zetten. Bovendien werd het ook belast met de controle van en strijd tegen lucht-, water- en bodemvervuiling en geluidshinder en met afvalbeleid, natuurbescherming en -behoud, toezicht op de fauna, flora en natuurlijke bronnen en het beheer van groene ruimte en natuurlijke en seminatuurlijke sites.

Sindsdien werd het takenpakket nog aanzienlijk uitgebreid: afleveren van milieuvergunningen, opvolgen van effectenstudies, milieupolitie, bewaken van de luchtkwaliteit en het geluidsniveau, beheer van talrijke parken en het Zoniënwoud, uitbreiding en opvolging van de milieuplannen (afval, klimaat, overstromingen, lawaai...) en tot slot het energiebeleid (rationeel energieverbruik, hernieuwbare energiebronnen...) en het waterbeleid (niet-bevaarbare waterwegen, ondergrondse waterlopen, strijd tegen overstromingen...).

Om al die bevoegdheden te kunnen uitoefenen heeft het BIM (nu Leefmilieu Brussel) een sterke groei gekend van een zestigtal werknemers in 1989 tot meer dan zevenhonderd vandaag, waarvan een groot deel contractueel is. Het budget steeg van 3,1 miljoen euro in 1990 tot 89 miljoen euro in 2007 om de werking verder te kunnen uitbouwen en een echte referentie te worden voor de gemeentelijke, regionale, federale en Europese overheden.

Natuurlijk wordt het milieubeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook uitgevoerd door een aantal andere spelers, elk met hun eigen middelen: Mobiel Brussel stuurt het IRIS-vervoersplan en werkt mee aan een geluidsplan, Net Brussel pakt het afval aan, het Bestuur Ruimtelijke Ordening en Huisvesting (BROH) werkt aan de stadsrenovatie, vergunningen en effectenstudies, de Brusselse Intercommunale voor Waterdistributie (BIWD) en de Stad Brussel

beheren de rioleringen en enkele collectoren, en de Brusselse Maatschappij voor Waterbeheer (BMWb) is belast met de organisatie van de waterzuivering. De lijst gaat nog even door aangezien het milieu een factor is in bijna elk beleidsdomein.

Het Gewest heeft ook het geluk dat het een zeer goed ontwikkeld en alert verenigingswezen heeft. Alleen al voor het milieu zijn er een heleboel verenigingen die sensibiliseren, reageren en aan de kaak stellen. Ze zijn voor een deel gegroepeerd in de vereniging Inter-Environnement Bruxelles, die zich in 2009 zal hervormen tot *Mundo-B*, het Brusselse huis voor duurzame ontwikkeling.

DE STAAT VAN HET MILIEU IN BRUSSEL

Brussel heeft te kampen met talloze milieu-uitdagingen, maar voor we daarop ingaan, moeten we eerst de staat van het milieu bekijken met betrekking tot die uitdagingen.

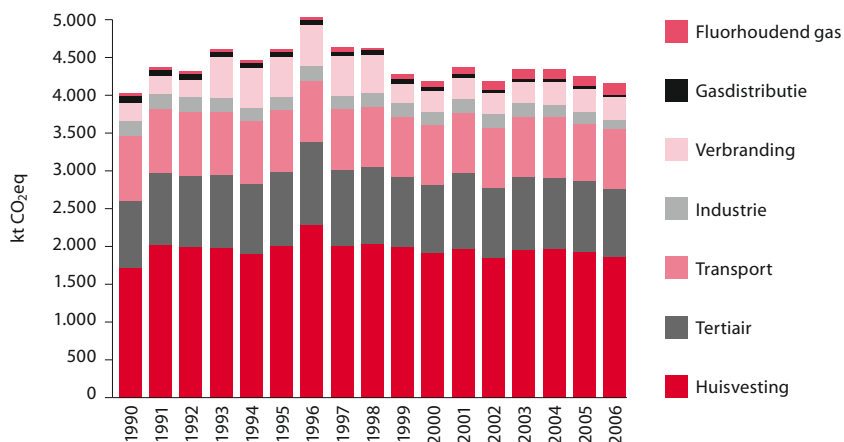
Om de twee jaar¹ maakt Leefmilieu Brussel een zeer nauwkeurige staat van het milieu op. Om het kort te houden, zullen we ons moeten beperken tot enkele belangrijke thema's: klimaat, energie, gezondheid, leefomgeving, afval, groene ruimte enzovoort.

Klimaat: inventaris van de rechtstreekse uitstoot van broeikasgassen

Om de meest doeltreffende maatregelen te kiezen in de strijd tegen de klimaatverandering is het van groot belang te beschikken over een betrouwbare inventaris van de broeikasgassen (BKG's) en de activiteiten die ervoor verantwoordelijk zijn. De CO₂-uitstoot is goed voor 95 procent van de BKG's: die wordt veroorzaakt door de verbranding van fossiele brandstoffen, met name aardgas voor 70 procent, stookolie voor 28 procent en steenkool voor 2 procent. Die verbranding wordt gebruikt om gebouwen te verwarmen en in productieprocessen. Bovendien moeten we nog rekening houden met het methaan CH₄, het N₂O en vooral de F-gassen aangezien die steeds meer voorkomen (+228 procent tussen 1995 en 2005). Ze worden gebruikt in koelinstallaties (gebouwen, industrie, voertuigen).

De verwarming in een gebouw hangt uiteraard af van de temperaturen tijdens de winter. Daarom schommelt de CO₂-uitstoot van het ene jaar op het andere, maar het blijft rond 4 miljoen ton.

De activiteiten die BKG's uitstoten, zijn:



Geen rekening houdend met de F-gassen, bedraagt de verdeling:

Huisvesting	48%
Tertiaire sector	22%
Transport	19%
Verbranding en zuiveringsstations	6%
Industrie en overige	5%

Die gegevens tonen aan dat Brussel werk moet maken van het transport en het gebouwenbestand, in tegenstelling tot Vlaanderen en Wallonië, waar de landbouw en industrie verantwoordelijk zijn voor de meeste uitstoot.

Energieverbruik

Sinds de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt elk jaar een energiebalans opgemaakt om de trends te volgen en het beleid aan te passen².

We stellen vast uit de cijfers dat Brussel goed is voor 3 procent van de rechtstreekse uitstoot van BKG's in België, terwijl het energieverbruik 5,2 procent van het nationale verbruik uitmaakt. Dat komt doordat het Gewest de meeste elektriciteit die het nodig heeft, invoert.

Tussen 1990 en 2006 steeg het totale energieverbruik in Brussel met 14,2 procent, terwijl in dezelfde periode het elektriciteitsverbruik met 45 procent steeg.

De verdeling per sector zag er in 2006 als volgt uit: 41,4 procent voor huisvesting, 32 procent voor kantoren, 23,3 procent voor het transport en 3,4 procent voor de industrie.

In tegenstelling tot de woningsector wordt er veel elektriciteit verbruikt in de tertiaire sector (48 procent) door de verlichting, de bureauapparatuur en een architectuur die veel koeling vereist (54 procent van de gebouwen in de tertiaire sector die worden gevoed door hoogspanning, zijn uitgerust met airconditioning).

Het verbruik in de huisvesting komt vooral voort uit verwarming. Die is goed voor 864 ton aardolie-equivalent waarvan 60 procent voor aardgas. Wat opvalt, is dat elektriciteit maar 15 procent van het energieverbruik in een woning uitmaakt, terwijl het wel goed is voor 35 procent van de kosten. De stijging van het brandstofverbruik bedraagt 13 procent. Toch zien we een daling van het verbruik tijdens de laatste jaren omdat de bevolking meer wordt gesensibiliseerd en rekening houdt met de stijgende brandstofprijzen.

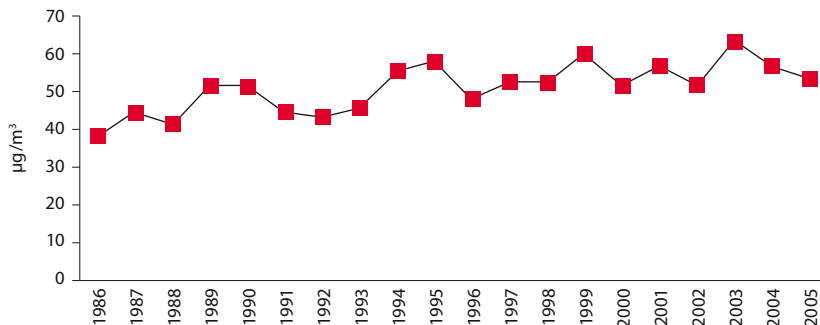
De transportsector is het moeilijkst te beoordelen door de manier waarop hij in elkaar zit. De hoeveelheid brandstof aan de pomp vormt immers geen indicator voor het aantal voertuigkilometers dat wordt afgelegd in het Gewest en de verkeerstelsystemen zijn niet erg nauwkeurig. De sterke uitbreiding van het dieselwagenvoertuigpark is een van de gevolgen van het belastingsysteem in België, dat een voordeel toekent aan voertuigen met een lagere BKG-uitstoot, maar een hogere uitstoot van fijn stof PM 10 en PM 2,5.

Luchtkwaliteit

Onze bezorgdheid over de luchtkwaliteit is vooral ontstaan omdat de gevolgen voor de gezondheid almaar duidelijker worden, bovenop de schade van ons erfgoed en planten- en diersoorten. De Europese richtlijnen verstrengen regelmatig de vereisten voor de belangrijkste vervuilers.

Het ozon (O₃) in de troposfeer kan de luchtwegen van gevoelige personen aantasten. Het ontstaat bij bepaalde weersomstandigheden, onder andere onder invloed van het autoverkeer. We stellen vast dat de gemiddelde ozonconcentratie stijgt, hoewel de Europese normen een plafond vastleggen dat tegen 2010 niet mag worden overschreden.

Gemiddelde ozonconcentratie tijdens de zomerperiode te Ukkel
(halfuurlijke waarden: maanden april-september van de jaren 1986 tot 2005).



Bron: Leefmilieu Brussel - BIM, Laboratorium voor Milieuonderzoek.

De hoogste concentraties worden gemeten in de tweede kroon door de lokale afbraak van ozon door NO (stikstofmonoxide), uitgestoten door het wegverkeer.

Stikstofdioxide NO₂ veroorzaakt ook ademhalingsproblemen. De voornaamste boosdoeners zijn het verkeer en de verwarming van gebouwen. In de drukke straten overschrijdt de gemiddelde jaarlijkse concentratie op dit moment de Europese normen (drempel van 40 µg/m³, te respecteren vanaf 1 januari 2010). Die norm zou in vrijwel elk meetstation kunnen worden gehaald als het verkeer het hele jaar door zou worden beperkt tot de drukte van een normale zondag.

Het probleem van het fijn stof is eveneens zorgwekkend. PM 10 en PM 2,5 kunnen cardiovasculaire ziektes en ademhalingsaandoeningen zoals astma verergeren. De kleinste deeltjes zijn nog gevaarlijker voor de longblaasjes, die kunnen kanker veroorzaken. Dieselmotoren zijn de belangrijkste boosdoeners voor de uitstoot van fijn stof en toch zien we er steeds meer in het verkeer. Bepaalde voertuigen uitrusten met een filter vormt geen oplossing voor het probleem omdat die de kleinste deeltjes niet tegenhouden. Bovendien veroorzaken ze een hogere concentratie aan NO₂ ten opzichte van de NO in de uitstoot.

Geluidsoverlast

Stadsbewoners zijn niet de enigen die getroffen worden door geluidsoverlast, maar toch is de zoektocht naar een stillere omgeving een van de redenen om in de rand te gaan wonen. Het geluidskadaster van vliegtuigen en wegverkeer toont duidelijk aan hoeveel Brusselaars daardoor worden gehinderd.



Geluidskadaster van het wegverkeer: kaart met overschrijdingen overdag in 2006 met een drempelwaarde van 65dB(A) (studie ACOUPHEN voor Leefmilieu Brussel – oktober 2008). Daaruit kan bijvoorbeeld worden afgeleid dat 10 procent van de Brusselaars sterke hinder ondervindt van geluidsoverlast: 107.000 personen worden blootgesteld aan Lden-niveaus van hoger dan 65dB(A).

Afval

Brussel produceert bijna 2 miljoen ton afval (cijfers 2005): huishoudelijk afval (13 procent), bouw- en afbraakafval (30 procent), industrieel afval (23 procent), verbrandingsresten, bagger- en ruimspecie (12 procent)... Dankzij de selectieve ophaling (papier/karton, glas, verpakkingen, goed voor 84 kilo per inwoner per jaar), is sinds 2000 het aandeel van het *gemeentelijke* afval (huishoudens, scholen, handel, kantoren, kleine of middelgrote ondernemingen) gedaald van 510 tot 390 kilogram per inwoner per jaar. Het afval wordt verbrand (500.000 ton), gerecycleerd (80 procent van het bouwafval), gestort buiten het Gewest (390.000 ton) en 90.000 ton gevaarlijk afval krijgt een specifieke behandeling. Bovendien moet de industrie elf producten terugnemen voor recyclage en hergebruik.

Er worden ook acties gevoerd rond composteren, de strijd tegen de voedselverspilling en de controles op kwetsbare afvalketens.

Groen in Brussel

Een van de troeven van het Gewest is zonder twijfel de hoeveelheid groen: bossen, parken, openbare en private tuinen, lanen, spoorwegbeddingen, speelpleinen... Ze beslaan 8.563 hectare van het Gewest, ofwel de helft van de oppervlakte. Dat is bijzonder belangrijk voor de volksgezondheid en het leefmilieu, maar vergt ook veel beheer. De sociale en recreatieve functie vraagt een menselijk en efficiënt toezicht, maar ook de ecologische functie mag niet verloren gaan (behoud van de biodiversiteit, doorlatendheid van de bodem...). Daarom wordt specifieke aandacht besteed aan de 2.375 hectare *speciale beschermingszones* die het Europese netwerk *Natura 2000* bepaalt. Ook de aanleg van nieuwe openbare parken en de Groene Wandeling van 63 kilometer rond Brussel betekenen grote uitdagingen.

Het milieubeleid omvat nog veel meer thema's, maar we kunnen ze niet allemaal toelichten: denk maar aan de kwaliteit van het oppervlaktewater en het beheer van het afvalwater, de sanering van vervuilde gronden, het beheer van risico's door bedrijfsactiviteiten en de werking van geclassificeerde installaties.

MILIEUVRAAGSTUKKEN IN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

Als we ons moeten beperken tot drie milieuvraagstukken, willen we vooral aandacht schenken aan de klimaatopwarming, de energieproblematiek en de problemen rond volksgezondheid en leefmilieu.

Klimaatopwarming

De strijd tegen de klimaatverandering is een planetair probleem en moet op alle niveaus worden gevoerd.

Ook al is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest maar verantwoordelijk voor 3 procent van de 143 miljoen ton aan CO₂ die België uitstoot³, toch heeft het zich samen met de federale staat, Vlaanderen en Wallonië geëngageerd om mee te werken aan het Kyotoprotocol en aan de daadkrachtige doelstellingen die de Europese Unie in maart 2007 vastlegde (-20 procent in 2020 in vergelijking met de uitstoot in 1990). Bovendien stellen rapporten van de *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) en de econoom Nicolas Stern dat de uitstoot drastisch naar beneden moet: een daling van 50 tot 80 procent in 2050 tegenover 2000.

Die daling van de uitstoot van broeikasgassen betekent in eerste instantie dat de directe CO₂-uitstoot moet worden teruggeschroefd. We hebben vastgesteld dat die voor 70 procent komt van de verwarming van gebouwen waarvan de energieprestatie moet worden verbeterd om de verwarmingsbehoeften te laten dalen.

De omzetting van de Europese richtlijn over de energieprestatie van de gebouwen (EPB) met een laag energieverbruik zal weliswaar positief uitdraaien voor nieuwe gebouwen en zware renovaties, maar de verbetering van de huidige gebouwen is en blijft een complex probleem. Het gemiddelde isolatieniveau van de Belgische gebouwen is vergelijkbaar met landen aan de Middellandse Zee⁴ en

efficiënte isolatietechnieken zijn complex en duur, vooral bij gebouwen met architecturale waarde: risico op warmtebruggen, condens, verwringing van raamkozijnen...

Een andere belangrijke directe bron van CO₂-uitstoot is het verkeer. Het verkeersvolume verminderen en de prestaties van het wagenpark verhogen zijn de twee belangrijkste pijlers van dit beleid. Hoewel het autoverkeer niet meer is gedaald sinds 1990, had het plan IRIS 2 in 2008 een drastische vermindering van het motorverkeer moeten inhouden.

Behalve de directe uitstoot van CO₂, die alleen worden berekend in het kader van het Kyoto-protocol, mag Brussel zijn indirecte uitstoot ook niet uit het oog verliezen, namelijk de uitstoot die Brusselse activiteiten buiten het grondgebied produceren. Het gaat daarbij om het verbruik van elektriciteit die wordt geproduceerd door thermische centrales in Vlaanderen of Wallonië. Die uitdaging is nog complexer: het elektriciteitsverbruik stijgt een pak sneller dan het gas- of oliegebruik: + 45 procent tussen 1990 en 2006⁵.

Een van de vereiste initiatieven is de heropening van het debat over de airconditioning in kantoren, winkels, auto's en zelfs in woningen. Vaak is het gebruik helemaal niet rationeel (bijvoorbeeld winkels met airconditioning die hun deuren wagenwijd open laten staan).

Ten slotte, om dit hoofdstuk over het *klimaat* af te sluiten, vermelden we nog dat bijna de helft van de uitstoot van broeikasgassen door een Brusselaar gelinkt is aan zijn consumptiegedrag, zoals zijn voeding, mobiliteit, bouwmaterialen en kledij. Een verantwoordelijk milieubeleid mag dat niet naast zich neerleggen. Het merendeel van de hierna geciteerde interdisciplinaire maatregelen houdt daar rekening mee. Wat consumeren we, waar komen onze producten vandaan, hoe zijn ze geproduceerd, vervoerd, verpakt, kunnen we ze niet langer gebruiken, hoe kunnen we hergebruik stimuleren?

Energieverbruik

De energieproblematiek staat overal centraal, onder meer omdat ze samenhangt met de milieuproblematiek. Hoeveel energie zal er in de toekomst nog overblijven? Fossiele brandstoffen zijn schaars, net als uranium. Kernenergie houdt risico's in. De levering van energie maakt steeds meer deel uit van de geopolitiek. Die pleit voor een drastische vermindering van het verbruik en voor de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen. Door de stijgende prijzen wordt energiebesparing ook belangrijk op sociaal-economisch vlak: het budget van de bedrijven en inwoners van Brussel staat op het spel.

De Brusselse ordonnantie van 7 juni 2007 over de energieprestatie van de gebouwen legt in die zin een maximumverbruik op voor nieuwbouw of gerenoveerde panden. Dat plafond zal geleidelijk dalen tot 70 procent van het huidige verbruik voor een vergelijkbare woning (en 75 procent voor kantoren) in 2011. Die doelstelling kan enkel worden gehaald als energiebesparing al vanaf het architecturale ontwerp meespeelt: bouwen met het klimaat in het achterhoofd, zowel in de zomer als in de winter. In de zomer hangt de oververhitting van kantoren, ziekenhuizen, toneel- en bioscoopzalen heel erg af van de architectuur.

Sinds enkele jaren besteedt Leefmilieu Brussel heel wat middelen aan het energiebeleid: meer dan vijftig werknemers en een jaarlijks budget van bijna 17 miljoen euro. Daar komt nog 10 miljoen euro⁶ aan premies bij voor de verbetering van de energieprestatie van woningen en gebouwen van de tertiaire sector (kantoren, hotels, voorzieningen, winkels...).

Het stimuleren van condensatieketels, warmtekrachtkoppeling (productie van zowel elektriciteit als warmte), thermische en fotovoltaïsche zonnepanelen of passieve koelsystemen⁷ levert steeds meer zichtbare resultaten op. Maar er moet nog een enorme inspanning worden geleverd om echt alle gebouwen onder handen te nemen.

Premies 2007	Aantal	Bedrag in euro
Gasgestookte verwarmingsketel	2.204	884.389
Geiser	80	16.000
Koelkast en diepvriezer A++	4.233	846.600
Elektrische droogkast	1.728	345.600
Thermoregulatie	1.671	441.989
Zonneboiler	178	544.503
Fotovoltaïek	25	70.090
Warmtepomp	2	10.000
Dakisolatie	393	288.975
Groene daken	11	3.573
Muur- en vloerisolatie	229	304.138
Superisolerende beglazing	3.262	2.408.933
Externe zonwering	648	218.294
TOTAAL	14.696	6.448.392

De certificering van gebouwen vormt ook een belangrijk deel van het beleid. De overheidsgebouwen zullen hun energieverbruik moeten bekendmaken. Bij elke vastgoedtransactie zal een gebouw een certificaat met energieprestaties moeten kunnen voorleggen. Die maatregel moet eigenaars aanzetten om te investeren voor ze een eigendom verkopen of verhuren.

Gezondheid en leefomgeving

Het verband tussen het milieu, de kwaliteit van de leefomgeving en de gezondheid stond niet altijd even hoog op de agenda. Nochtans geldt voor Brussel, net als voor andere steden, dat de aanwezigheid van lood in het bloed, ademhalingsziektes, stress en slapeloosheid, allergieën en bepaalde kankers deels te wijten zijn aan milieuverontreiniging. In die context moet Brussel de controle en de vermindering van luchtverontreiniging en lawaaihinder handhaven en versterken. Een strikte en professionele behandeling van milieuvergunningen en controle van geclassificeerde installaties is essentieel voor een stedelijk milieubeleid. Een mogelijke uitwerking is het opleggen van exploitatievoorwaarden aan installaties die een vergunning nodig hebben.

Die problematiek is ook nauw verbonden met de beperking van gemotoriseerd verkeer, in navolging van andere Europese steden. Luchtvervuiling en lawaaihinder moeten worden bestreden met een daadkrachtig verkeersbeleid.

Een belangrijk element om te genieten van het wonen in de stad zijn groene en blauwe netwerken: meer parken, pleinen en vijvers en vooral de verbindingen ertussen in een netwerk. De Brusselaar woont meestal in een appartement en zoekt die open ruimtes op om zich te ontspannen. Enkele realisaties hebben daartoe al bijgedragen: het blootleggen van de Woluwe, het aanleggen van een groene wandelroute van 60 kilometer rond Brussel en de opening van nieuwe parken zoals de Tuinen van de Bloemist in Laken. Bovenop de aanleg van nieuwe groengebieden bezorgt het ecologische beheer met sociale elementen Brussel de reputatie van *groene stad*. Ook wordt actie ondernomen om de biodiversiteit te beschermen die het in vele steden zo hard te verduren krijgt.

Al die acties om de levenskwaliteit te verbeteren zijn belangrijk voor het Gewest, aangezien een deel van de bevolking nog altijd sterk wordt aangetrokken door de buitenwijken. De moeilijke toegang tot degelijke huisvesting voor een redelijke prijs speelt een rol, maar de aantrekkingskracht van een groene, open en rustige omgeving is even belangrijk. De migratiebalans tussen Brussel en de rest van het land blijft negatief (-12.000 inwoners in 2004). Die balans wordt wel gecompenseerd door de migratie uit het buitenland (+18.000 personen in 2004) en de natuurlijke aangroei van de bevolking (geboortes min sterfgevallen). Een doorgedreven huisvestingsbeleid moet hand in hand gaan met de inspanningen voor het milieu in de stad.

Multidisciplinaire inspanningen

Om de grote uitdagingen doeltreffend aan te pakken moet Brussel ook multidisciplinaire acties voeren. Die beslaan zoveel thema's dat ze een efficiënt instrument vormen om bewoners, ondernemers en openbare instellingen te sensibiliseren en te doen reageren. Voorbeelden zijn ecoconstructie, het label *ecodynamische onderneming*, de duurzame wijken, de ondersteuning van de plaatselijke Agenda's 21 enzovoort.

Ecoconstructie of duurzaam bouwen pakt drie grote uitdagingen aan: comfort en gezondheid, energiebesparing en de strijd tegen de klimaatverandering. Dat concept gaat onder meer uit van het sensibiliseren, informeren en ondersteunen

van de bouwheer, of het nu een particulier of een investeerder is. Het legt soms bepaalde dingen op (verbod op het gebruik van gevaarlijke stoffen, verplicht sorteren van afbraakmateriaal en het gebruik van recyclebaar materiaal stimuleren). Maar tegelijk moet de professionele sector worden ondersteund zodat die een doeltreffend en betaalbaar antwoord kan bieden op de vraag die zo ontstaat: opleiding van ontwerpers, arbeiders en ploegbazen, ondersteuning van ondernemers, distributeurs van bouwmaterialen en noem maar op. Onder die voorwaarde kan de ecoconstructie genoeg invloed hebben op de economie en tewerkstelling in Brussel. De erkenning van gebouwen die op een ecologische manier werden gebouwd via financiële ondersteuning of een kwaliteitslabel kan helpen om alle spelers te stimuleren.

Een andere multidisciplinaire actie is gericht op ondernemingen en administraties: *het label ecodynamische onderneming*. Het vergoedt de ondernemingen die hun manier van werken onder de loep nemen. Ze letten daarbij op verplaatsingen van het personeel, verbruik van energie en grondstoffen (papier, verpakking, onderhoudsproducten, water...) en afvalbeheer. Die interdisciplinaire actie sensibiliseert het hele personeel en niet alleen de milieuverantwoordelijke.

Duurzaamheidscriteria respecteren bij alle *nieuwe wijkontwikkelingen* is ook een manier om de interdisciplinaire methode ingang te laten vinden in het Gewest. Brussel heeft zich achter dat idee geschaard. Het betekent een globale aanpak: respect voor de biodiversiteit, zachte mobiliteit, veelzijdigheid, ecoconstructie, laag energieverbruik en productie van hernieuwbare energie, wijkinfrastructuur enzovoort. Bewoners en bedrijven die voor dat wijktype kiezen, zullen zich redelijk gemakkelijk inzetten voor ecoconstructie en ecologisch beheer. Het is nog te vroeg om de precieze impact van die aanpak op de drie uitdagingen te meten, maar ze kunnen alvast op veel interesse rekenen. Het is de bedoeling om uiteindelijk alle bewoners van Brussel te betrekken bij een aanpak die meer rekening houdt met hun gezondheid en bovendien de bezorgdheid voor het klimaat integreert. Daarom wordt een *duurzame wijken*-aanpak ontwikkeld in woonwijken die getuigen van een groot dynamisme. De inwoners worden ondersteund door Brussel Leefmilieu en buigen zich samen met lokale actievoerders en de gemeente over de belangrijkste thema's: hun mobiliteit, aankopen, vrije tijd, water- en energieverbruik... Het feit dat de projecten uitgaan van de inwoners, werkt zeer productief en motiverend.

VOORUITZICHTEN

Er ligt nog een pak werk op ons te wachten in de komende jaren. De noodzaak om de genomen maatregelen op te drijven zal steeds duidelijker worden. Het Gewest heeft er alle belang bij om te anticiperen op de nieuwe, strengere normen van de Europese richtlijnen: bouwvormen zoeken met een laag of zelfs passief energieverbruik, airconditioning drastisch beperken, diesel vermijden als brandstof waar het kan (openbaar vervoer, taxi's, wagenpark van de overheden), blijven werken aan nieuwe parken en stadstuinen met een rijke biodiversiteit en zonder herbiciden, warmtekrachtkoppeling stimuleren, hernieuwbare energiebronnen produceren, aanzienlijk minder afval verbranden, de gebruiker informeren over de CO₂-impact van producten...

Bovendien moet er werk worden gemaakt van een sterke integratie van het regionale beleid tijdens de komende jaren, of het nu gaat over gebouwen, mobiliteit of investeringen. De openbare sector moet het goede voorbeeld geven op het gebied van ecoconstructie en energie-efficiëntie, ook in de sociale huisvesting. De luchtkwaliteit kan pas worden verbeterd door het aanleggen van bus- en tramstroken voor alle lijnen en een uitgebreid netwerk van fietspaden die zijn afgescheiden van het verkeer. In de Brusselse investeringsprogramma's moeten milieuclausules of duurzaamheidscriteria worden opgenomen voor de aankoop van producten of investeringen in infrastructuur, subsidies aan lagere overheden of publiek-private samenwerkingsvormen.

Tijdens de volgende jaren zullen er ook een aantal vragen moeten worden beantwoord, zoals het aanvaardbare niveau van elektromagnetische golven, de relatie tussen stad en natuur, vooral tijdens het onderzoek naar de uitbreiding van wijken in onbebouwde zones, de mogelijke verbetering van het energieverbruik van gebouwen van architectonisch belang (dat punt kwam ter sprake tijdens ontmoetingen tussen Brussel Leefmilieu en de Directie Monumenten en Landschappen van het BROH).

Een andere grote uitdaging is het opstellen van een methode voor de renovatie en energieprestatie van grote appartementsgebouwen die zijn opgetrokken tussen 1950 en 1970, zowel in de sociale als in de private huisvesting. Die gebouwen zijn goed voor een derde van het woningenbestand (ongeveer 150.000 wooneenheden) en bevinden zich in een erg verouderde toestand. De kosten daarvoor zullen weldra ondraaglijk worden voor de bewoners.

Tot slot is het geen overbodige luxe om een prospectieve benadering tot stand te brengen en een toekomstplan op te stellen. Daarin kunnen de beleidsmakers zich een mening vormen over de mogelijke evoluties en de veranderende levenswijzen in de stad en beschikken zij over een grondige analyse van het mogelijke beleid. We denken onder meer aan de aflevering van witte certificaten voor de behaalde energiebesparingen, toewijzing van individuele CO₂-quota die geruild kunnen worden, internationalisering van externe kosten door het gebruik van transportmiddelen en beperking van het verkeer op basis van de milieucapaciteit (in termen van geluidsoverlast en luchtverontreiniging) van het wegennet.

BESLUIT

Tijdens de periode van de Agglomeratie werd een nieuwe en efficiënte aanpak ingevoerd, maar de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bood een uitzonderlijke kans om de essentiële instrumenten van een milieubeleid op poten te zetten: politici die zijn verkozen door de Brusselaars (wat niet het geval was voor de nationale ministers die optraden op het Brussels grondgebied), een regering, een wetgevende macht, een begroting, een administratie en dat alles onder de gezonde druk van een goed georganiseerde publieke opinie. Samen moeten we een ambitieus project voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest definiëren, bijstellen en uitvoeren. Zoals we hebben gezien, is er nog genoeg werk voor de boeg, want we staan voor grote uitdagingen. ■

nota's

- ¹ Het volledige rapport kan worden geraadpleegd op de website www.leefmilieubrussel.be
- ² Energiebalans van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2006, ICEDD, Leefmilieu Brussel BIM.
- ³ Broeikasgasemissies in België – Trends, prognoses en vorderingen ten opzichte van de Kyoto-doelstelling, Nationale Klimaatcommissie, 2007.
- ⁴ Studie EURIMA 2001.
- ⁵ Energiebalans van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2006, ICEDD, Leefmilieu Brussel BIM.
- ⁶ Jaar 2007.
- ⁷ Passief koelsysteem: thermisch controle-systeem voor een gebouw waarbij geen gebruik wordt gemaakt van mechanisch geproduceerde koude.

focus

DE ENERGIE OM VAN LEVENSTIJL TE VERANDEREN

Voor Bernard Deprez, ingenieur-architect en docent aan de architectuuropleiding van La Cambre, gaat de hele kwestie van energiebesparing veel verder dan het technische debat: een verandering van levensstijl is absoluut noodzakelijk. Dit land is een slechte leerling: met een jaarlijks verbruik van 5 ton petroleumequivalenten elektriciteit per inwoner ligt België ver achter op het Europese gemiddelde van 3,6 ton. Willen we minder energie verbruiken, dan zullen we onze levensstijl moeten aanpassen.

Wat kan de burger doen?

We moeten onze houding in twee opzichten wijzigen. De burger moet zich niet langer als gebruiker maar als beheerder gedragen. Hij moet niet langer op korte termijn maar in projecten denken en bijvoorbeeld zijn huis isoleren in plaats van alleen maar de verwarming een graadje lager zetten. De burger moet op zijn niveau de nodige maatregelen op een rijtje zetten en plannen. Kortom, hij moet een strategie hebben. De invoering van de energieprestatie van gebouwen (EPB) vormt in dat opzicht een nuttig hulpmiddel.

In diezelfde logica moeten we ook onze verhouding tot objecten heroverwegen: tweederde van ons totale energieverbruik gaat naar de productie daarvan.

De tweede wijziging bestaat in het opnieuw waarderen van de buurt: wie zijn wijk kent, kan nabijgelegen mogelijkheden (winkels, recreatie, diensten enzovoort) ontdekken en gebruiken, met minder verplaatsingen tot gevolg. Of hoe nabijheid ook exotisch kan zijn.

Welke rol kan de overheid spelen?

De meeste steden ontbreekt het aan de ambitie om een milieuvisie te formuleren die verder gaat dan wat de Europese Unie oplegt. In plaats van enkele grote projecten op touw te zetten, is het ambitieuzer om op maat van de mensen te werken en een beleid te voeren dat duidelijk voorrang geeft aan een duurzame levensstijl. Daaraan is ook een sociaal aspect verbonden: de gemeenschap moet de lasten van de vereiste energiebesparing herverdelen, zodat mensen met weinig middelen niet worden bestraft.

Wat zijn de grote technische uitdagingen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest?

Behalve van de mobiliteit moet er werk worden gemaakt van de woon- en kantoorsector, aangezien die 72 procent van onze CO₂-uitstoot vertegenwoordigen. Voor gebouwen bestaat een goede aanpak in de drie principes van de *trias energetica*. De eerste stap is het terugdringen van onnodig energieverbruik, wat neerkomt op een verbetering van de buitenkant van een gebouw (goede oriëntatie, betere isolatie, natuurlijke ventilatie in de zomer). De tweede stap gaat over technologische efficiëntie. Met bijvoorbeeld warmterecuperatie, hoogrendementsketels of stadsverwarming die op één plaats de warmte produceert voor verscheidene gebouwen. De derde stap is overschakeling op andere energiebronnen: geen fossiele brandstoffen, maar de opwekking van duurzame energie met warmte- en zonnecollectoren bijvoorbeeld. Natuurlijk moet de opeenvolging van die drie stappen worden gerespecteerd. Het is een illusie te denken dat we met schone energie in de behoefte van een slecht geïsoleerd gebouw kunnen voorzien.

Bovendien heeft de overheid de taak om de Brusselaars een kwalitatief aantrekkelijke stad aan te bieden, meerbepaald door de openbare ruimte te verbeteren. Het is een hele uitdaging om concentratie en ontspanning te verzoenen, met degelijk openbaar vervoer, natuur met een stedelijk gezicht en noem maar op. En ze moet ook oog hebben voor de mogelijke meerwaarde van een kruisbestuiving van beleidsterreinen. ■

Gesprek met Bernard Deprez, neergeschreven door Stéphanie Meyer

focus

NATUUR IN HET HART VAN DE STAD

Stad en natuur lijken op het eerste gezicht niet bij elkaar te passen. Dat geldt vooral in de oudste wijken, die al tientallen jaren worden verwaarloosd. Maar net daar, in het hart van de oude en industriële stad, zijn enkele inspirerende milieuprojecten ontkiemd.

We noemen bijvoorbeeld het project L28 in Molenbeek op een steenworp afstand van de site van Thurn & Taxis, dat zich opwerpt als bruggenhoofd aan de ingang van de gewestelijke groene wandeling. Het geheel komt op de plaats van oude pakhuizen en ateliers. Het bestaat uit passiefwoningen met een zeer hoge energieprestatie, een kinderdagverblijf en een gemeentepark. Ook is er het project van passiefwoningen en een speltheek dat is gepland op de site van de oude zeepfabriek Heymans in het hartje van de Vijfhoek.

Die projecten bieden kwaliteitsvolle collectieve huisvesting aan de laagste inkomens. Ze houden rekening met de impact van dure energie op de laagste inkomens, maar besteden ook aandacht aan het gebruik van regenwater, de kwaliteit van de woning en de leefomgeving, de behoeften aan voorzieningen en in mindere mate de mobiliteit. Om dat te bereiken zijn geen ultragesofistiekeerde technieken of gecompliceerde mathematische modellen nodig. Vooral gezond verstand, een hoge isolatiegraad en een goede ventilatie. En vanaf de ontwerpfase veel aandacht om de gunstigste oriëntatie te vinden, de doordringbaarheid van de bodem te behouden en het regenwater op te vangen in een tank voor het doorspoelen van de toiletten en de besproeiing van de tuin, en een bepaald gedrag te stimuleren door een afvalsorteerruimte, een fietsenstalling en een opberg-ruimte voor kinderwagens.

In werkelijkheid heeft de stad meer dan een voordeel op milieuvlak. Met de hoofdzakelijk gesloten bebouwing en collectieve huisvesting zijn de woningen compacter en is het thermische verlies via de gevels dus beperkter dan in een wijk met vrijstaande eengezinswoningen. Dankzij de grotere woondichtheid worden kilometers riool- en gasbuizen en elektriciteitskabels bespaard. De rendabiliteit van het openbaar vervoer is hoger en een goede organisatie van de wijk met een afdoend dienstenaanbod vermijdt heel wat ritjes met de auto waaraan mensen buiten de stad niet ontkomen.

De genoemde projecten zijn net zoals vele andere ontstaan in het kader van Wijkcontracten. Contracten die sinds circa vijftien jaar werken aan de heropleving van de kwetsbare gebieden van het Gewest. Dat beleid is een duurzame wederopbouw van de stad op dezelfde plaats, die werkt met kleine ingrepen, aandacht heeft voor verwaarloosde gebieden, breuklijnen, stadskankers en *braakliggende terreinen*. Een die probeert te renoveren voordat wordt afgebroken om de ziel van een wijk terug te vinden en te kruiden met nieuwe accenten.

Wijkcontracten bieden vaak de gelegenheid om een plein of park opnieuw aan te leggen, maar ook de voetpaden, straathoeken en gevels, om de verlichting te verbeteren, bomen te planten, groendaken te leggen en binnentuinen op te fleuren. Een kwaliteitsvolle openbare ruimte is de verplichte tegenhanger van een dichtbewoonde stad.

Datzelfde beleid financiert ook talloze activiteiten van gewestelijke en lokale actoren: opleiding en tewerkstelling met medewerking van publieke en particuliere deskundigen, woningrenovatieprojecten of adviesverlening over renovatie, informatieve of ludieke activiteiten...

Het beleid vraagt het advies van talloze betrokkenen, die samenkomen en in aanraking komen met tegengestelde of vergelijkbare meningen: politici en professionele betrokkenen, maar ook wijkverenigingen en wijkbewoners.

Mettertijd wil dat beleid het arme centrum van het Gewest weer rijkdom geven. Het werkt met een breed overleg en doet aan duurzame ontwikkeling zonder dat te vermelden. Het is sociaal en economisch vanaf het eerste begin en zag de laatste jaren het milieuvraagstuk in belang toenemen. Vandaag stelt het innovatieve en richtinggevende projecten voor, die het verdienen om veralgemeend te worden. ■

Fabienne Lontie

16

SAMENWERKEN IS EEN WERKWOORD

JAN GOOSSENS

Artistiek directeur van de Koninklijke Vlaamse Schouwburg (KVS)

JEAN-LOUIS COLINET

Artistiek directeur van het Théâtre National

focus

BRUSSEL, SPIEGEL VAN DE CULTURELE DIVERSITEIT IN EUROPA

BERNARD FOCCROULLE

*Musicus, directeur van het Festival d'Aix-en-Provence,
oud-directeur van de Koninklijke Muntscouwburg*

Samenwerken is een werkwoord

JAN GOOSSENS – JEAN-LOUIS COLINET

Tijdens een dubbelinterview lieten Jan Goossens, de artistiek directeur van de Koninklijke Vlaamse Schouwburg (KVS), en Jean-Louis Colinet, de artistiek directeur van het Théâtre National, hun licht schijnen over cultuur als element van herkenbaarheid én als vector voor stadsontwikkeling en imagobevordering.

CULTUUR ALS VECTOR VOOR ONTWIKKELING

Jean-Louis Colinet (J-L C) – Wij mensen uit de culturele sector verdedigen het idee dat cultuur een belangrijke vector is voor het imago van een regio of stad. Dat spreekt vanzelf. Het feit dat cultuur een vector voor ontwikkeling is, wordt minder in rekenschap genomen. Natuurlijk is dat op economisch vlak zo, maar dat geldt evengoed op het vlak van identiteit. Voor zover de openbare instellingen dat al aanvaarden, bekijken ze cultuur enkel op het vlak van artistieke creatie. Nochtans, in Brussel en in de rest van België bestaat er een weefsel van verenigingen met een eigen cultureel leven. Zij zijn heel belangrijk wanneer we spreken over identiteitsopbouw. Wij, kunstoperators, zijn er ons niet altijd van bewust. Het is duidelijk dat de openbare instellingen er zich nog minder van bewust zijn.

Van dat soort verenigingen bestaan er enorm veel. Aan Franstalige kant is dat alles wat slaat op permanente opvoedingsbewegingen. Dat gaat heel ruim. Vereniging noem ik ook alles wat verbonden is aan het leven in een wijk, zoals de wijkcomités. Hetzelfde geldt voor alles wat gepaard gaat met de etnische gemeenschappen. Bijvoorbeeld, het Théâtre National verhuurt een zaal voor een Chileens concert naar aanleiding van de honderdste verjaardag van de geboorte van Salvador Allende. Wel, die zaal zit overvol. Er is een communicatienetwerk binnen de Chileense gemeenschap dat wij nauwelijks kennen. We moeten ons dus niet afvragen of zulke activiteiten interessant zijn of niet, want sociologisch is het zeer belangrijk voor de identiteit van een stad.

Een tweede belangrijk punt binnen de *culturele instellingen* als vector van imago is dit: vaak zijn het niet de kunsten die gelinkt zijn aan de instelling, maar vooral de instellingen die gelinkt zijn aan de verspreiding. Bijvoorbeeld, de biën-

nale in Düsseldorf is overal in Europa bekend. Een ander voorbeeld is *Europalia*, dat tijdens de grote tentoonstellingen meer volk trekt dan bij de eigen producties. Vanuit algemeen oogpunt zijn de openbare instellingen te behoudsgezind in hun visie. Bijvoorbeeld in Luik houd ik me bezig met het *Festival de Liège*. De openbare diensten zijn er niet echt geïnteresseerd in instellingen waar gecreëerd wordt. Wat hen aanbelangt, is het patrimonium. Daaronder begrijpen ze dan bijvoorbeeld de musea. De openbare instellingen hebben over het algemeen een vrij patrimoniale visie van cultuur.

BOUWEN VANAF NUL

Jan Goossens (J G) – Ons grote geluk was de periode in de Bottelarij in Sint-Jans-Molenbeek. Daar hebben we echt álles moeten herbeginnen en heropbouwen. Dat was een enorm geschenk. Als we die vijf jaar in Sint-Jans-Molenbeek niet hadden, dan zouden we niet in de situatie zitten waarin we ons vandaag bevinden. Eerst en vooral zou ik hier vandaag niet als artistiek directeur zitten, dat is heel duidelijk. Toen Franz Marijnen na een jaar als directeur in de Bottelarij zijn ontslag nam, kreeg ik de kans om deze baan uit te oefenen. Ik mocht het proberen omdat we ons in Sint-Jans-Molenbeek bevonden, met enorme financiële problemen kampten en we geen idee hadden wanneer het nieuwe gebouw klaar zou zijn. Bovendien kwam er amper publiek. De Raad van Bestuur dacht allicht: “Laten we enkele jongeren plaatsen om alles een beetje op te ruimen. Twee jaar later, wanneer het gebouw klaar is, benoemen we een andere, prestigieuze directeur.” Na een jaar sloeg het project van de jonge ploeg aan. En kijk, we zijn er nog altijd. U moet weten dat we na een jaar in Sint-Jans-Molenbeek een schuld van ongeveer 2 miljoen euro torsten. De werken in de huidige KVS waren zelfs nog niet begonnen. Bovendien bevond de KVS zich in een wijk waar geen enkele Vlaming woonde. Ook lagen de gemiddelde scholing- en tewerkstellingsgraad er tientallen procenten beneden het gewestelijk gemiddelde. De mensen die in de wijk woonden, hadden geen enkele reden om naar de KVS te komen. De oudere Vlamingen gingen ook niet naar de andere kant van het kanaal, want het leek hen gevaarlijk. Net op die plek vestigde de KVS zich met klassiek en voornamelijk traditioneel theater. Het was aanvankelijk een volslagen mislukking.

Na zes maanden onderhandelen zijn we officieel benoemd met een opdracht die handelde over heropbouw en herontwikkeling. We werden door de politiek en de openbare sector ondersteund in verscheidene stappen die zij voordien nooit

ondersteund hadden. We werven nieuwe artiesten aan, het repertoire werd volledig veranderd en we begonnen meteen met boventiteling in het Frans. Ook begonnen we een samenwerking met artiesten uit andere gemeenschappen en boden we meer kansen aan jongeren. We konden alles zelf invullen op voorwaarde dat het zou werken. Op dat moment hebben we besloten dat de Brusselse realiteit onze bron van inspiratie zou zijn voor alles wat we doen: in de keuze van artiesten, het repertoire en de benadering van meertaligheid. Het voordeel van de verhuizing naar de huidige KVS is dat we ons project en publiek konden behouden in de nieuwe infrastructuur en een nieuw deel van de stad. Dat is niet altijd gemakkelijk geweest. Op dit ogenblik zien we dat het publiek verandert, zelfs een beetje ouder wordt, maar dat is niet erg. In De Bottelarij was 40 procent van ons publiek jonger dan dertig jaar. Dat was een beetje overdreven. Nu hebben we een beter evenwicht. We hebben ook het geluk dat we onze opdracht konden herformuleren.

J-L C – Twee of drie jaar na de KVS heeft het Théâtre National een vergelijkbare situatie meegemaakt bij de afbraak van het theater. Voor ons was dat aan het Rogierplein. Daarna is het theater naar Kladaradatsch, het vroegere Pathé Palace, verhuisd. Die plek was niet aangepast voor theater. Daar zijn we een groot deel van ons publiek verloren. De inhuldiging van het nieuwe gebouw viel samen met de benoeming van de nieuwe directeur, die een nieuw artistiek beleid meebracht. Alles stond ons nog te doen. Er is zowel een nieuwe artistieke identiteit als een nieuw publiek opgebouwd. Dat neemt tijd in beslag, maar op het vlak van publiek en identiteit verloopt dat op dit ogenblik heel goed.

Maar er is ook een verschil: het Théâtre National bevindt zich in het midden van een grote hoeveelheid andere Franstalige theaters. De echte uitdaging is een groter publiek op ontdekkingstocht nemen en gevoelig maken voor nieuwe praktijken, zonder een breuk met hen te veroorzaken. Een bijzonder kenmerk dat we met de KVS gemeen hebben, is dat we geen voorstellingen brengen omdat we denken dat het publiek die verwacht. Eigenlijk doen we het omgekeerde. We proberen het publiek samen te brengen rond voorstellingen van bepaalde artiesten. Wanneer ik het programma samenstel, dan vertrek ik vanuit de voorstellen van de artiesten die zijn verbonden aan het Théâtre National. Ik vraag hen niet om een bepaald stuk te spelen, zoals in sommige Brusselse theaterhuizen gebeurt, zelfs al zou ik daarmee mijn publiek kunnen uitbreiden.

ZALEN VOL KRIJGEN

J-L C – De Franse Gemeenschap heeft beslist ruime zalen in het Théâtre National te bouwen. De grote zaal heeft 800 plaatsen en dat vraagt een zeker programma. Ik zeg niet dat het oude theatervoorstellingen moeten zijn, maar het vraagt een zeker soort programma. Een grote voorstelling in de grote zaal, dat betekent 13.000 tot 14.000 plaatsen verkopen. Dat is veel. Tegelijkertijd behouden we interesse in zowel de artiesten als het publiek en dat is geen gemakkelijke weg. Bijvoorbeeld, 15.000 plaatsen verkopen voor een nieuwe auteur, dat ligt niet voor de hand. Theaterplaatsen verkopen is in ieder geval moeilijk, het is nu eenmaal geen voetbal of muziek. Naar het theater gaan kost veel. Dat beperkt ook.

J G – Ook voor ons is het niet gemakkelijk om die grote zalen vol te krijgen. Stukken als *King Lear* vullen de zalen niet (meer) en zullen we minder spelen in de toekomst. Eerder verkies ik *Gembloux* van Sam Touzani en Ben Hamidou. Dat gaat over Noord-Afrikaanse tirailleurs die tijdens WOII in Gembloers hun leven gaven. Mijn voorkeur gaat ook naar een stuk als *Missie* van David Van Reybrouck. Dat handelt over Belgische missionarissen in Congo. Dergelijke voorstellingen houden veel meer mensen bezig. Voor mij is dat de grote uitdaging: welk repertoire ontbreekt er vandaag in Brussel? Die vraag stelt men zich te weinig in de culturele sector, maar ook in de Vlaamse theaterwereld. We proberen te werken aan een publiek voor de eerste twee, drie dagen van een voorstelling. Daarna doet de mond-aan-mondreclame zijn werk. De kritieken in de Vlaamse kranten voelen we nog amper.

J-L C – Als er kritiek komt in *Le Soir*, dan voelen wij dat.

J G – Kritiek uit *Le Soir* voelen we ook wel. Dat komt omdat 25 procent van ons publiek Franstalig is. Ik merk wel dat de mensen komen als ze een goede kritiek lezen in *Le Soir*. Zelfs al is het dan een Nederlandstalige voorstelling met Franstalige boventiteling. Het publiek dat tegenwoordig bij ons komt, vereenzelvigd zich niet zozeer meer met Shakespeare of Tsjechov en leest niet per definitie Nederlandstalige dagbladen als *De Morgen* of *De Standaard*. Dat is een uitdaging om aan te pakken. De grootste uitdaging is nieuw publiek aanboren en de nieuwe Belgen redenen geven om naar ons te komen. In dat opzicht hebben we, op één formule na, geen abonnementen meer. Dat leidt toch tot niets. 70 tot 75 procent van ons publiek, in totaal zo'n 100.000 mensen per jaar, komen jaarlijks maar één of twee keer naar het theater.

J-L C – De formule van abonnementen, die nog steeds bestaat bij ons, gaan we ook vervormen. Het publiek trouw maken wordt almaar moeilijker. Noch Jan, noch ik stellen een programma samen op maat van abonnees.

J G – Het type voorstelling is ook hard veranderd.

J-L C – Het vernieuwt meer doordat we mensen andere dingen laten ontdekken. En er zijn nu eenmaal veel jongeren die geen abonnement nemen, maar eerder los of op het laatste moment een ticket kopen.

INTERACTIE MET JONGEREN

J G – Scholen zijn wel op de hoogte van onze voorstellingen, maar dat vraagt veel werk. Wij hebben twee personen die zich enkel met publiekswerking bezighouden. Ze onderhouden het persoonlijke contact met scholen en verenigingen. Hun doel is heel duidelijk: uitleggen dat er goede redenen zijn om te komen kijken naar voorstellingen die niet klassiek zijn, maar eerder spreken over het leven in de stad en de wereld van vandaag. Een vertoning zoals *Gembloux* is vandaag repertoire in Brussel.

J-L C – Ik heb vorige lente een aantal onderwijzers samengebracht om hen te vragen op welke basis zij hun keuze maken om leerlingen naar het theater te brengen. Dat het klassieke werk hun voorkeur niet wegdroeg, verraste me. Wat dan weer heel logisch was in hun keuze bleek de zoektocht naar interactiviteit. Ze vragen zich af hoe ze de voorstelling kunnen gebruiken in een proces van dialoog, reflectie of ontwikkeling. Dat interesseert hen sterk. Natuurlijk, als we klassieke stukken spelen, komen er veel jongeren op af. Het is ook belangrijk dat ze bijvoorbeeld Molière leren kennen. Maar we hebben ook oude theatervoorstellingen en klassieke stukken die opvallend modern gebracht worden. Dat slaat meestal goed aan bij scholen en leerlingen.

Voor de coproducties van de KVS en het Théâtre National proberen we jongeren te boeien. Dat is logisch, want jongeren zijn toeschouwers, actieve personen, besluitnemers, zeg maar de burgers van morgen. Die sensibilisatie voor ontdekking, ontmoeting van de andere, nieuwsgierigheid en openheid is heel belangrijk, zeker wanneer we zien dat een aantal jongeren meer en meer verleid wordt door extreem rechts. Cultuur speelt een rol in de toe-eigening van codes die toelaten om de wereld anders te bekijken. Dat is heel algemeen gezegd. Concreet speelt

cultuur een rol in emancipatie, persoonlijke ontplooiing enzovoort. In het kader van *Toernee General* kan het interessant zijn om een luik te hebben waarin Nederlandstalige en Franstalige jongeren elkaar ontmoeten en discussiëren. Jongeren kijken soms met een heel andere blik. Anderzijds zou dat een teken van openheid zijn.

NAAR EEN NIEUW REPERTOIRE

J G – Tijdens het festival *Toernee General* brengen we voorstellingen die niet in de KVS of het Théâtre National maar elders in België gemaakt zijn. Dat doen ze in onze sector ook niet genoeg. Een goede voorstelling wordt tien tot twintig keer gespeeld en dan stopt het. Door dat festival te creëren en goede bestaande voorstellingen te herhalen, proberen we een nieuw publiek aan te boren.

Dat verloopt niet altijd even makkelijk. Op het vlak van samenwerking tussen de twee culturele huizen verloopt het nu goed. Als het gaat over goede voorstellingen zoeken, hebben we er altijd te veel. Met de artiesten verloopt dat ook vlot. Maar de grote uitdaging blijft het publiek, en vooral de mengeling van het publiek. Ook tijdens de laatste editie hebben we avonden gehad waar het voortreffelijk verliep, maar er waren ook andere avonden. Bijvoorbeeld, enkele avonden met Nederlandstalige voorstellingen in Théâtre National trokken voornamelijk Vlamingen, en omgekeerd. Nu, heel slecht is dat niet, want ze verplaatsen zich tenminste naar het Théâtre National en de KVS. Maar de meerderheid van de avonden lokte een gemengd publiek en dat was interessanter. Op die momenten bereiken we ons echte doel. Twee keer op drie lukt dat.

J-L C – Wat ons ontbreekt, zijn instrumenten om te meten in welke mate we ons doel bereikt hebben. We hebben niet echt het personeel daarvoor. Ook beschikken we noch over de middelen noch over de kennis om te meten. Bovendien is het grof om bij de inschrijvingen te vragen of de toeschouwers Frans- of Nederlandstalig zijn. Maar puur voor intern gebruik zou het heel interessant zijn.

J G – Zo krijgen we meer informatie in handen, waardoor we preciezere maatregelen kunnen nemen. Als dat geen haalbare piste is, kan het Gewest op het vlak van communicatie iets voor ons betekenen. Niet dat ze zich moet bezighou-

den met de artistieke kant van het evenement, maar als het Gewest dit project interessant vindt, zou ondersteuning in de communicatie een grote troef zijn. Dan spreken we niet van *citymarketing*, maar van *city-imaging*.

Brussel kent een extreem diverse realiteit, die veel uitdrukkelijker aanwezig is dan in vele andere Europese metropolen die in dezelfde richting gaan. Er zijn 150 nationaliteiten in deze stad, de helft van de bewoners van Brussel is van niet-Belgische afkomst – zeker als je de 100.000 niet-geregistreerde Brusselaars meetelt – en er zijn meer en meer Brusselaars die eerder het Engels dan het Nederlands beheersen. Geen meerderheid van de Brusselse bevolking heeft het Frans nog als moedertaal. Een gemeenschappelijk, federatief cultureel project in deze stad: wat wil dat binnen tien jaar zeggen? Ik hoop dat we niet worden zoals zovele opera-huizen. Daarmee bedoel ik dat niet alleen het publiek dat ouder is dan 65 jaar zich identificeert met de stukken die we spelen. Ik vraag me ook af hoe de toekomst van Brussel als Europese hoofdstad er zal uitzien. Dan heb ik het niet alleen over de Brusselaars, maar ook over de mensen die van buiten Brussel komen. Hoe kunnen we goede voorbeelden geven aan de Europeanen van buiten België zodat ze zich kunnen identificeren met Brussel? Projecten ondersteunen die zich daarmee bezighouden, dat is een kwestie van *city-imaging*. Dat is iets anders dan de *citymarketing* die we op dit ogenblik zien. De samenwerking tussen de KVS en het Théâtre National zijn goede voorbeelden wat dat betreft.

DE STAD ALS INSPIRATIE

J-L C – Een tijdje nadat Jan van De Bottelarij naar de KVS verhuisde, kwam ik aan in het Théâtre National. Dat heeft onze beslissing tot samenwerking zeker mee bepaald. Er was een gemeenschappelijke wil om te werken rond het idee van de stad. We besloten om onze hulpmiddelen en ruimtes aan te wenden als levensaders in het hart van de stad en een deel van onze creaties te voeden door een reflectie over de stad. Aan de andere kant, en dat is niet verwaarloosbaar, bestaat er tussen Jan en mij een verstandhouding wat betreft onze visie op de maatschappij. We delen een zeker aantal waarden. Ik denk dat die stap naar samenwerking zonder twijfel een zeker humanistisch denken, waarden als respect, ontmoeting en ontdekking van de andere bevat. Dat is duidelijk. De affiniteiten die wij hebben, zijn heel belangrijk. Dat wil niet zeggen dat we het altijd over alles eens zijn. Dat wil ook niet zeggen dat we strikt op dezelfde manier tewerkgaan. Er is een specifieke gevoeligheid, dat is duidelijk. Het artistieke profiel van KVS en Théâtre National zijn niet hetzelfde. De missies en verwachtingen verschillen ook.

De KVS bevindt zich in een theatraal landschap in de Vlaamse Gemeenschap dat anders is dan dat van het Théâtre National in de Franse Gemeenschap. Dat heeft een grote invloed. De KVS is een van de drie grote Vlaamse stadstheaters. Dat is anders voor het Théâtre National. Het unieke karakter van het Théâtre National in het Franstalig nationaal theater maakt dat de verwachtingen vanuit de overheid en de theaterwereld enorm zijn. Men verwacht van het Théâtre National dat ze alles en het tegenovergestelde doen. Het is een plek van grote klassiekers en tegelijkertijd de plek voor experimenten. Het is een grote publieke ruimte maar ook een plek van gezelligheid, verstandhouding enzovoort. We moeten werken met ouderen, jongeren, noem maar op. Dat is niet eenvoudig, want dat gaat in tegen de artistieke identiteit. Een theater is geen openbare dienst, en ook geen ministerie van Theater. Theater is een kunstzinnig avontuur met artiesten. Daar liggen de keuzes. Er is geen enkel begrip van pluralisme. Wel van openheid, maar niet van pluralisme.

Het theater dat wij brengen, ligt vaak dicht bij elkaar. Het bewijs is dat we vaak coproducties brengen. Concreet hebben de twee theaters een groep van acht mensen, vier van de KVS en vier van het Théâtre National, samengebracht. Zij kijken naar de opvoeringen en selecteren de stukken die ze goed vinden. Daar spelen de keuze, subjectiviteit, artistieke identiteit en gevoeligheid een grote rol. Voorstellingen die verbonden zijn aan hedendaagse vraagstukken en die voornamelijk een innovatief karakter op het vlak van theater voorstellen, krijgen voorrang. Ik zeg wel *voornamelijk*, want niets is uitgesloten. Wanneer we naar het programma kijken, komt dat naar voren.

Het essentiële idee is de ontdekking. De twee gemeenschappen in Brussel wonen samen, maar ze weten niet wat er gebeurt aan de andere kant van de taalgrens. In theater is dat heel duidelijk. Natuurlijk, het thema *taal* speelt altijd een rol. Maar wij willen aanzetten tot ontdekking en het publiek dingen tonen die gebeuren in de andere gemeenschap. Laten we aan het Nederlandstalige publiek tonen wat er aan Franstalige kant gebeurt, en omgekeerd. De mengeling van het publiek is ook heel belangrijk. Jan heeft benadrukt dat Toernee General een duur festival is. Het duurt twee weken en we tonen tien voorstellingen. Maar, het is een keuze die we gemaakt hebben. Het is ook een kwestie van voorstellingen brengen die al gebracht zijn in Vlaanderen, Wallonië of Brussel. De KVS en het Théâtre National stellen op die manier voor wat hen na aan het hart ligt.

MENTALITEITSWIJZIGING NA BRUSSEL 2000

J G – Het grote resultaat van de culturele manifestatie Brussel 2000 is dat er in de hoofden van de Europese operatoren een mentaliteitswijziging plaatsvond. Dat heb ik sterk gevoeld en gezien. In de jaren na Brussel 2000 hebben verscheidene mensen Brusselse culturele initiatieven op weg gezet of versterkt. Die initiatieven zijn nu nog altijd belangrijk. Het zijn mensen die een sleutelrol gespeeld hebben tijdens Brussel 2000.

Het traject van de KVS is een mooi voorbeeld. In 1999-2000, tijdens de verhuizing van De Bottelarij naar de huidige KVS, zijn we tot het besef gekomen dat de KVS een UFO geworden was in deze stad. Het was een theater van en voor de Vlamingen die een minderheid uitmaken in deze stad. De KVS heeft op niveau van de Vlaamse, culturele emancipatie een belangrijke rol gespeeld. Dat gevecht was belangrijk, maar is nu voorbij. We zijn een van de best beschermde minderheden in de wereld. Laten we die positie nemen om ons naar de volledige stad te openen en te werken met andere gemeenschappen. Vrij veel van die gemeenschappen zijn op dit ogenblik verwickeld in een emancipatiestrijd zoals de Vlamingen vijftig jaar geleden. De KVS is goed geplaatst om een rol te spelen in die andere gevechten. Van tijd tot tijd kunnen wij onze middelen en toneelruimte aanbieden aan artiesten die tot tien jaar geleden vaak niet eens wisten dat de KVS bestond. In ieder geval hadden ze geen enkele reden om zich te identificeren met dit theater. Ik geloof dat de link met het Théâtre National en een initiatief als Toernee General deel uitmaken van diezelfde visie. Dat is de Vlaamse cultuur die ik vanuit Brussel wil uitdragen: open, intercultureel en meertalig. De visie van een Vlaamse cultuur in Vlaanderen blijft te vaak een gesloten visie, enkel en alleen gelinkt aan de Nederlandse taal. Wij zeggen duidelijk dat we een Vlaams theater zijn, maar wij zeggen ook dat we met artiesten werken die uit een andere gemeenschap komen. Dat betekent meteen dat we met andere talen werken, want dat is de realiteit van deze stad. Dat willen wij als Vlaams theater in Brussel in 2008 betekenen. In dat opzicht is het initiatief tussen de KVS en het Théâtre National een resultaat van wat we kunnen doen door grote culturele instellingen, die verbonden zijn aan een gemeenschap, projecten met elkaar te laten delen.

EEN VERSCHIL MAKEN

J G – Er zijn te weinig *good practices* op het niveau van het Gewest bij de ondersteuning van culturele initiatieven. Dat is jammer want er zijn enorm veel dingen te doen en zelfs met het beetje middelen en bevoegdheden dat het Gewest heeft, kan het al een rol van betekenis spelen. Dan denk ik aan de *Zinneke Parade*, *City Mine(d)*, *Cinema Nova* en *Passa Porta*. Ik denk ook aan alle contacten met de Europese gemeenschap, waar het Gewest een belangrijke rol kan spelen. Het kunstenweekend BRXLBRAVO is een initiatief dat twee keer georganiseerd werd. We voelen aan dat we daarmee een beetje aan een plafond zitten omdat er genoeg middelen en politieke steun zijn. Alles komt vanuit de culturele instellingen, alles komt van hun budget, van hun wil, terwijl die sector al heel actief is. Als gevolg daarvan heeft er zich sinds vijf jaar geen enkel nieuw initiatief van dat genre ontwikkeld. Het Gewest zou een verschil kunnen maken door een echt cultureel beleid te ontwikkelen.

Er bestaat een mogelijkheid om in Brussel culturele initiatieven met een zekere ambitie te ontwikkelen. Of die initiatieven nu aan één of twee gemeenschappen verbonden zijn, dat doet er niet toe. Voorlopig blijft die ruimte heel onontgonnen. Elke keer als we een project met een zekere ambitie willen ontwikkelen, moeten we zeggen of we Franstalig of Nederlandstalig zijn. Het *Kunstenfestivaldesarts* heeft besloten om dat niet te doen. Wel, ze zitten nog altijd in een situatie waarbij ze ik-weet-niet-hoeveel dossiers moeten indienen. Ik zeg ook niet dat er enkel Brusselse initiatieven, of initiatieven die verbonden zijn aan de twee gemeenschappen, moeten zijn. Maar de politiek moet beseffen dat ook dat een essentieel deel is van een echt cultureel en dynamisch Brussels leven.

J-L C – Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beschikt over minder middelen dan de andere gewesten en heeft officieel geen culturele bevoegdheden. Maar daar staat wel tegenover dat Brussel zich in een aparte situatie bevindt door de grote hoeveelheid culturele activiteiten op haar grondgebied.

J G – Binnenkort werk ik tien jaar in dit theater. Bovendien ben ik al acht jaar artistiek leider. Gedurende de eerste vijf jaren heb ik op het niveau van Brusselse initiatieven veel vooruitgang gezien. Sterke initiatieven vermenigvuldigden zich. Nu heb ik het gevoel dat we aan het plafond zitten van wat we kunnen realiseren als culturele operatoren. Het beleid en de politici moeten veel uitdrukkelijker volgen.

MEER VISIE GRAAG

J G – Elke keer als politici, van om het even welk niveau, spreken over alles wat er op cultureel vlak gebeurt in Brussel, treft en verbaast het me dat ze omwille van *Toernee General* enthousiast bij ons langskomen. Ze komen niet alleen naar ons, maar ook naar de collega's van *Kunstenfestivaldesarts*. Wel, *Toernee General* en het *Kunstenfestivaldesarts* bestaan bij gratie van koppige culturele operatoren die over de gemeenschapsgrenzen heen willen samenwerken. Maar op politiek niveau zie ik te weinig veranderen. Er is nog altijd geen cultureel akkoord, er is geen Brussels cultuurbeleid. Een van de grote problemen is dat men op politiek niveau cultuur enkel blijft definiëren op basis van de taal. In Brussel betekent dat niets meer. Enkele dagen geleden zag ik een flard van een interview met Jacques Brel die zei: “Moi, je suis Flamand à 100 pour-cent et je parle Français. Et quoi alors ?” Dat zegt alles. Als we cultuur willen definiëren in Brussel, of in om het even welke grote stad, op basis van de taal die we spreken, komen we er niet uit. Elke cultuur van een wereldstad zal een meertalige cultuur zijn, of gewoonweg niet zijn. Dat is een visie die ik nog niet genoeg zie op politiek niveau. Het is precies een van de redenen waarom ik geloof dat er in Brussel dringend een Brussels cultureel beleid moet komen. Daarmee zeg ik niet dat de gemeenschappen niet actief mogen zijn op cultureel vlak, integendeel. Zij doen goed werk dat ze vooral moeten voortzetten. Maar een deel van dat Brussels cultureel beleid moet zich situeren op het niveau van het Gewest. Zelfs nu al kan het Gewest een culturele rol spelen die veel meer betekent en substantiëler is dan het geval is. Zelfs met de ruimtes en mogelijkheden die ze vandaag hebben, kunnen ze een echte visie ontwikkelen. Dat mis ik ook op het niveau van het Plan voor de Internationale Ontwikkeling (PIO), dat weinig culturele visie bevat. In het PIO betekent politiek-culturele visie eigenlijk *citymarketing*. Noch de feesten die georganiseerd werden door het Gewest naar aanleiding van de vijftigste verjaardag van de Europese Unie, noch de activiteiten die het Gewest onderneemt voor het imago van Brussel, stralen een duidelijke visie uit. En wie geen visie heeft, is uiteraard niet goed geplaatst om echte culturele bevoegdheden te vragen en te eisen. ■

*Gesprek met Jan Goossens en Jean-Louis Colinet,
neergeschreven door Steven Vandenberg*

focus

BRUSSEL, SPIEGEL VAN DE CULTURELE DIVERSITEIT IN EUROPA

Beseffen de Brusselaars wel goed genoeg dat zij kunnen genieten van een cultureel aanbod waarop menig grotere stad jaloers zou zijn? Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kent een grote hoeveelheid centra van artistieke creatie, productie, verspreiding, vorming en netwerken. Sinds de jaren tachtig geven belangrijke plaatsen als het Kaaitheater, de Hallen van Schaarbeek en de Munt een modern en internationaal cultureel gezicht aan Brussel. Het Kunstenfestivaldesarts en Europalia hebben de internationale circulatie van kunstenaars en kunstwerken aanzienlijk doen toenemen. Brussel is uitgegroeid tot een ware hoofdstad van de hedendaagse dans. De samenwerking tussen het Théâtre National en de Koninklijke Vlaamse Schouwburg (KVS) is een voorbeeld van de wil om taalkundige en communautaire barrières te overstijgen. En de oprichting van twee culturele Brusselse platforms, het Réseau des Arts à Bruxelles en het Kunstenoverleg, vormt een cruciale stap in de culturele ontwikkeling van het Gewest.

Het imago van Brussel, als Europese hoofdstad, is verrijkt door die transformatie van het culturele landschap. Federale instellingen, de Munt, Bozar en de grote musea vormen onvervangbare plaatsen voor intercommunautaire en interculturele uitwisselingen. Met Flagey spelen ze een vooraanstaande rol in de organisatie van belangrijke culturele evenementen over cruciale thema's voor Europa, zoals de interculturele dialoog, het vrije verkeer van kunstenaars en kunstwerken, het contact met andere continenten. Bovendien worden die culturele plaatsen bezocht door een zeer kosmopolitisch publiek.

Dankzij evenementen als BRXLBRAVO, Couleur Café en Zinneke Parade biedt Brussel een kleurrijk en gastvrij beeld, rijk aan de uitwisselingen en vermengingen die de identiteit van de stad vormen. De grote instellingen die traditioneel een elitaire reputatie hebben, knopen contacten aan met de verenigingswereld. Er is nog altijd veel werk te verrichten op het gebied van de democratisering en participatie, maar toch ontstaan er veel bruggen en uitwisselingen in de geest van wat tien jaar geleden werd gedroomd voor *Brussel 2000, cultuurstad van Europa*. Misschien heeft de dynamiek van dat project meer positieve resultaten opgeleverd dan eind 2000 vermoed kon worden, na alle problemen en halve successen.

Het lijkt me duidelijk dat die evolutie van het Brusselse culturele landschap vooral te danken is aan de kunstenaars en de culturele leiders. De politieke leiders hebben de beweging gevolgd en in het beste geval aangemoedigd. We hebben te vaak horen zeggen dat het Gewest geen culturele bevoegdheid heeft. Is die situatie op langere termijn nog houdbaar? Ik zie vooral twee vraagstukken die alleen op politiek vlak kunnen worden opgelost. Ondanks alle genoemde kwaliteiten heeft Brussel nog niet de naam van een grote cultuurstad. Is het geen tijd om actief te werken aan de internationale promotie van een artistiek leven dat in veel opzichten als voorbeeld kan dienen?

Het andere vraagstuk betreft de verhouding tussen Brussel en Europa. Na decennia van wederzijdse onverschilligheid beginnen de Europese Unie en Brussel te begrijpen dat hun imago onderling verbonden is. Europa heeft er alle belang bij om Brussel minder bureaucratisch te maken, om zich te verbinden aan de creatieve centra en culturele netwerken die er actief zijn, om een spiegel van zijn eigen multiculturele rijkdom te verwezenlijken. En de Brusselse culturele instellingen beseffen dat ze er alle belang bij hebben om hechte contacten aan te knopen met de Europese Unie. Indien de toekomst van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest nauw verbonden lijkt met zijn rol als Europese hoofdstad, dan moet men daar waarschijnlijk conclusies uit trekken. Hoe kan die smeltkroes de grote uitdagingen van het Europese project beter weerspiegelen en het de ziel geven die het vandaag lijkt te ontberen? ■

Bernard Focroulle

17

HET IMAGO VAN BRUSSEL : NIETS IS WAT HET LIJKT

ANDRÉ VRYDAGH

City Marketing & Toerisme, Brussel Internationaal-Toerisme & Congres

focus

BRUSSEL, SYMBOOL VAN EEN EUROPESE EN INTERNATIONALE REALITEIT

ETIENNE DAVIGNON

Vicevoorzitter van Suez-Tractebel en Voorzitter van de SN Airholding

TERRITORIALE MARKETING : DE INWONERS IN HET CENTRUM VAN HET SYSTEEM

JOËL GAYET

Vennoot van het bureau CoManaging, gespecialiseerd in stedelijke marketing

TOEKOMSTPLANNEN : CITYMARKETING IN DIENST VAN DE WIJKEN

PIERRE-YVES BOLUS

Directeur van Atrium

Het imago van Brussel: niets is wat het lijkt

ANDRÉ VRYDAGH

Steden zijn aantrekkingspolen waarmee mensen eerst een band willen creëren voor ze beslissen of ze erin willen investeren, er een congres willen organiseren of er een korte culturele uitstap heen willen plannen. Voor die relatie *intuitu personae* hebben we geregeld nood aan anekdotes, postkaarten in ons geheugen, om een stad een plaatsje te geven in ons gevoel en in onze verbeelding.

Tot voor kort werd zo'n relatie opgebouwd op basis van belangrijke gebeurtenissen of plaatsen met een rijke geschiedenis. Zo stond Brussel tientallen jaren lang bekend om zijn gotische kathedraal, zijn flamboyante Grote Markt, zijn Breugelfeesten, zijn koninklijke familie en het rebelse karakter van zijn Manneken Pis...

Dat volstond om een identiteit te creëren toen de concurrentie nog gemoedelijk was, maar het volstaat niet meer nu de moderne transportmiddelen en de nieuwe communicatietechnieken de afstanden op deze planeet hebben verkleind. [identiteit: de eigen kenmerken van een persoon, waaraan hij/zij zonder verwarring herkend kan worden]

HET PRILLE BEGIN VAN HET TOERISME

In 1958 beseft Brussel dat het voor zichzelf een nieuwe persoonlijkheid kan creëren met de allereerste Wereldtentoonstelling na de oorlog. Voor die gelegenheid zet het dan ook de grote middelen in: schaamteloos pronkt het met zijn brede lanen en zijn kleine ring. Uitgedost in die nieuwe outfit staat het aan de top van de moderniteit. Zes maanden lang schittert het op de voorpagina van de hele wereld, in het gezelschap van staatshoofden en internationale sterren.



Ook de toeristische gidsen uit die periode happen toe en roemen de verdiensten van deze stad met haar middeleeuwse hart, die het heeft aangedurfd om uit te barsten in wolkenkrabbers en wijdvertakte lanen, met de armen wijd open de toekomst tegemoet.

In 1991 vraagt de politiek een symbool voor zijn vlag. Voortaan fleurt de iris het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op.

Daarna buigt de Rondetafel van het Brussels Toerisme van 1995 zich over de eis van de Brusselaars om zelf de promotie van hun gewest te voeren. Het Toerisme Informatie Brussel (TIB) krijgt behalve zijn informatiefunctie ook de opdracht het toeristische aanbod coherenter te maken. Brussel wordt “mijn geheime tip” en biedt een nieuw product aan, de *Brusselscard*. Dat is een paspoort voor gratis toegang tot musea en attracties, met tal van kortingen.

In 2000 is Brussel *Culturele hoofdstad van Europa* en eindelijk wordt de politiek zich ervan bewust dat het blazen van de hoofdstad van de Europese Unie moet worden opgepoetst.

2005. De Staten-Generaal van het Toerisme wordt afgesloten met een vanzelfsprekende conclusie: hoewel het culturele aspect maar één aspect van het merkimago omvat, heeft het een niet te verwaarlozen en onvervangbare economische waarde. [de essentiële bron van het merkimago is de perceptie die de media in het bewuste of onbewuste geheugen graveren]

De partijen rond de tafel komen overeen om in te zetten op het menselijke gezicht van Europa, de culturele aspecten van het Europese dorp en de Brusselse levenskunst. Ze erkennen ook dat de grote tentoonstellingen, musea en andere monumenten vaak dienen als aanleiding voor een meer triviale ontdekking van de stad: shoppen, een koude pint op een terrasje of onze unieke pralines...



In 2007 worden de kinderen van Kuifje geboren, de *Tof People*: Europeanen uit alle landen van de Europese Unie, die voor hun landgenoten fungeren als ambassadeurs van Brussel en die geloofwaardige woordvoerders zijn voor de internationale pers.

GEVOEL EN BETEKENIS

In de supermarkt van de media wordt het beeld van de steden vaak vertroebeld door verdikten in de stijl van *Londen en de Olympische Spelen*, *Praag en de jongeren* en *Amsterdam en zijn koffieshops*.

In de supermarkt van het internet proberen de steden zich een eigen persoonlijkheid aan te meten, maar jammer genoeg beperkt hun creativiteit zich vaak tot het kopiëren van het succes van een andere stad, en dus bieden ze allemaal een variatie op hetzelfde eeuwige thema, voor iedereen toegankelijk voor enkele euro's.

Om niet in diezelfde val te trappen, moeten we een behoefte creëren en stoppen met onszelf te verkopen.

Het merk *Apple* verkoopt geen computers, het biedt ons een eenvoudige toegang tot de nieuwe geneugten van de multimedia. Het verleidt ons en wij bijten in de appel omdat de aankoop een betekenis heeft, waardoor de prijs er niet meer toe doet.

Laten we die emotionele dimensie kiezen voor Brussel en de concurrentie het nakijken geven.

Als we een robotfoto zouden maken aan de hand van wat iedereen vertelt over ons Gewest, dan zou het resultaat eerder een kubistische abstractie zijn dan een realistisch portret.

- De bestuurders verkondigen hun credo en zetten hun eigen ambities in de verf om de ideale stad te tekenen waarover ze vanuit hun eigen functie dromen. Brussel, het Europa van de mensen, Brussels Geluk, Bruisend Brussel, Brussel een unieke smaak...
- De kunstenaars praten over een Brussel dat gevoelig, onvoorspelbaar en kwetsbaar is, omdat het in stukken is gescheurd en moeilijk tot één enkel beeld teruggebracht kan worden. Voor hen betekent Brussel vooral: minder beton, meer gevoel.
- De inwoners verwijzen naar een dubbele realiteit: de autochtonen en de Europese inwoners leven naast elkaar zonder elkaar te ontmoeten. Hun relatie lijkt meer op *speeddating*. Beiden hebben wel zin in een relatie, maar blijven op hun hoede. De contacten tussen Eurocraten en Brusselaars zijn eerder ontmoetingen dan een systemisch frequenteren.



- De journalisten ten slotte spreken over een wereldvreemde stad, die behoort tot de meest vermelde en op *prime time* getoonde plaatsen ter wereld. Maar net als de pijp van Magritte er geen is maar wel een beeld ervan, zo wil Brussel zich niet laten beperken tot de dimensie *Brussel beslist*, een zinspreuk waaraan geen aantrekkelijke betekenis verbonden is en die onze persoonlijkheid niet weergeeft.

Brussel zal dus op zoek moeten naar andere oriëntatiepunten, die voor iedereen herkenbaar zijn, om dat cliché te kunnen verdringen. Alleen zo zal onze naam een merk worden. (het merk: een semantisch element dat een waarde uitdrukt, een knowhow, een expertise, een geschiedenis, een engagement... die helpen bij het maken van een keuze)

IMAGO EN CREATIVITEIT

Kunnen we het imago van een stad werkelijk op dezelfde manier creëren als het imago van een consumptieproduct?

Nee, want het wezenlijke van een stad is niet controleerbaar, net zomin als de productwaarde, of de symbolische uitdrukking. Wanneer we horen praten over een stad, is er niet één enkel beeld dat in het geheugen opduikt. Er worden meerdere beelden gecreëerd, afhankelijk van de gevoeligheid, de smaak en het temperament van de mensen die het woord nemen in naam van die stad. Hun verhaal zal nooit twee keer hetzelfde zijn. Een stad is geen vloeiend muziekstuk, het zijn geluiden, geknetter en kakofonie. En toch willen we dat de Brusselse muziek de wereld verleidt.

We moeten een imago bouwen, en net als bij elke bouw moeten we beginnen met een solide fundering. Eerst installeren we het decor en tekenen we het geografische en sociale landschap. Torens of groen? Administratief getto of gezellige wijk? Snelwegen of voetpaden?

Brussel moet pronken met zijn Europese ambities, maar tegelijk zijn eigen unieke waarden behouden.

Van een heel ander register is de cultuur, die de stad een aura van verleiding kan verlenen: Parijs en de glimlach van de Mona Lisa, Kopenhagen en zijn kleine zeemeermin, Bilbao en zijn gigantische Guggenheim...



Maar het culturele aanbod laat zich niet samenvatten in één enkel symbolisch gebouw of één kunstwerk als mascotte. Cultuur moet ook kloppen in het hart van de inwoners en moet toegankelijk zijn in al haar vormen.

Stedenbouw en cultuur vormen twee pijlers van de identiteit waarvan vernieuwing wordt verwacht, want klonen heeft geen enkele zin. We hebben de kerstmarkt niet uitgevonden, maar *Winterpret* is wél het enige evenement van dat genre dat plaatsvindt langs een parcours in plaats van in een afgesloten ruimte. Ook in Praag is art nouveau te vinden, maar niemand vergeet de zonsondergang op het dak van het Muziekinstrumentenmuseum (MIM), met zijn lief in de armen en heel Brussel aan zijn voeten. Hier stelt de mode- en designwijk zich niet op als onaantastbare diva, maar leeft zich uit op terrassen... Laten we als voorwaarde vastleggen dat onze projecten een bijdrage moeten leveren aan de Brusselse persoonlijkheid.

We moeten morgen een Huis van Europa durven te bouwen met hout uit alle Europese bossen en dat *planten* in het Jubelpark.

MUZIEK IN PLAATS VAN LAWAAI

De explosie van informatietechnologie stuwt ons naar een dimensie die alle oriëntatiepunten uitwist, alle theorieën omverwerpt en alle gewoonten overhoop haalt.

De *homo internetus* heeft de *homo sapiens* onttroond, met als eis: alles weten over alles, onmiddellijk, en snel kiezen ondanks de enorme keuze. De surfer gaat op zoek naar de hoogste kwaliteit, vergelijkt alles met de concurrentie en eist een volledige transparantie. Om in dat tumult de aandacht te trekken van de surfer moeten we werken met sterke beelden, duidelijke definities en beloften van unieke ervaringen. Met andere woorden, we moeten een melodieuze maar uniek wijze spelen dat duidelijk opvalt in de enorme herrie van het wereldwijde web.

Welke muziek hebben de Brusselaars altijd al gespeeld op het festival van de steden?

Een fanfare zonder tamboer-majoor, waarin elk zijn eigen instrument speelt zonder zich te bekommeren om de rest. Terwijl Europese steden met een sterk imago in harmonie de beroemde trompetten blazen om Odysseus naar hen te lokken.

Om een melodie te componeren in een communicatie met grote terts moeten we een sleutel kiezen en componeren met de noten van de toonladder.

De sleutel, dat zijn de wortels van de betekenis die de inwoners hebben gekozen

Elke stad heeft haar eigen geschiedenis, folklore, cultuur en gewoonten. Die identiteitscodes kenmerken de stad en maken haar uniek. [een identiteit wordt gesmeed met de spelers in de stad, zijn inwoners en zijn bezoekers. Achteraf wordt er niet meer over onderhandeld.]



© BITC

Ontmoetingspunt? Gastvrij? Administratief? Feestelijk? Muzikaal? Sportief?

Alleen met een diepgaande kennis van de streek kunnen we ons onderscheiden, de imitatie tenietdoen en bovenal beantwoorden aan de zoektocht naar betekenis van de burger, de bezoeker en de investeerder.

Dát is de sokkel die gelijk is voor iedereen, institutionele én private spelers, dát is de essentie van onze persoonlijkheid. Die sokkel dient als geheugensteuntje voor al wie wil praten over Brussel en even zijn tekst kwijt is, maar wel beseft dat het belangrijk is om de juiste dingen te zeggen.

De noten zijn de middelen waarmee de verbeelding van de doelgroepen wordt gevoed

Emoties die zin geven

We moeten de iconen uit de catalogi gommen en assortimenten uitkiezen en onze beloften van emoties variëren. Een liefhebber van art nouveau die de stad per fiets ontdekt, is misschien ook op zoek naar 500 vierkante meter kantoorruimte. Iemand die overdag door de Europese instellingen ijsbeert, vind je misschien's avonds in een loge van De Munt. Zelfs de iguanodons van het museum spelen het spel mee: overdag vermaken ze de scholieren, 's avonds aperitieven ze met vips in smoking.

Ook zakenmensen doen aan toerisme en we kunnen ze zelfs indelen volgens hun stokpaardjes: ontdekkers, economen en netwerkers. Telkens verschillende manieren om de lokale aspecten van hun tijdelijke werkplek te ontdekken.

Mensen die van zich laten horen met hun talent

De buitenlandse media praten erover: het is *in de sacoché* met Delvaux in Japan en in Rusland. Mathilde straalt bij alle koninklijke ontmoetingen in Natan. In New York zingt Arno over ons surrealisme. Trendsetters brunchen bij Le Pain Quotidien en de lekkerbekken van Koeweit Stad smelten weg bij de pralines van Pierre Marcolini. Wat een talenten!

Glamoureuze voorbeelden, maar er zijn ook andere, ernstigere, sectoren waarin we kunnen bogen op internationaal erkende experts, zoals de biotechnologie of de hightechcommunicatie. Laten we niet vergeten die ambassadeurs van uitmuntendheid in te zetten.

Stijl die aanzet tot dromen

Een filmster draagt hoge hakken en een goudkleurige jurk om over de rode loper te paraderen, maar draagt gewoon jeans en sneakers om te gaan shoppen. Geen moment verliest ze daarbij haar uitstraling in de ogen van haar fans.

Zo moet ook een bestemming haar eigen stijl kennen, zoniet krijgt ze gegarandeerd het etiket “zichzelf nog niet gevonden” opgekleefd. Dat wijst op een gebrek aan maturiteit en doet vermoeden dat die stad niet wordt teruggevonden op het internationale lijstje van steden die elkaar verdringen voor de beste plaatsen aan de top.

Brussel heeft geen palmbomen of helderblauwe lucht nodig. De nuances van goud en grijs, de weerkaatsing van uithangborden op de natte straatstenen en de trams die knarsend hun bocht nemen, passen te goed bij de stad. Ze moet alleen nog haar repertoire uitkiezen om haar publiek in alle concertzalen ter wereld te veroveren.

De ervaringen die worden beleefd

Net als de Zuid-Fransman die verbannen wordt bij de *Chti* (Noord-Fransen), vertrekt ook de congresganger die wordt uitgenodigd in Brussel of de eurocraat die hier een post krijgt toegewezen, vaak met lood in de schoenen naar de *hel van het noorden*. Maar eenmaal ze hier zijn, vergeten ze snel al hun vooroordelen en

stellen ze vast: verdorie, in de hoofdstad van de Europese Unie vind je geen strakke, koele lanen à la Washington. Wonderbaarlijk hoe een grijze hemel past bij die gotische torenspitsen. En zodra ik een stadsplan openvouw, staat er iemand klaar om me te helpen in mijn eigen taal.

Hoeveel internationale zakenmensen blijven hier na hun opdracht niet plakken, willen hun verstandhouding met deze karaktervolle stad nog even langer laten duren... Daarin zijn wij uniek, niet te evenaren. En we zijn niet eens *dikkenek* genoeg om erover te *stoefen*.



© BITC

De cyberputsch die onze oriëntatiepunten overhoop haalt

Sinds de intrede van het web 2.0 heeft de internetter de macht gegrepen. Voorbij met passief informatie ontvangen, tijd voor dialoog, sharing en interactiviteit.

Trip Advisor en *Vinivi* (websites die informatie geven op basis van de ervaringen van de bezoekers) steken hun tong uit naar *Michelin*. Ze kennen zelf sterren toe en vertellen het aan wie het maar wil weten.

Wie naar Brussel wil (of moet) komen voor een *citybreak*, een congres of een opdracht van meerdere maanden, zal voor zijn vertrek zeker enkele blogs of andere informatiemogelijkheden uitpluizen. Het is in die richting dat we het virtuele terrein concreet moeten invullen, en ook Brussel heeft zijn bekende en onbekende putschisten, die hun juweeltjes onthullen op YouTube.

Luisterbereidheid die percepties mixt

Om deel uit te maken van de steden die zin geven om ze te bezoeken, is er één recept: luisteren naar de markt om zo op de toppen van de golven te blijven surfen.

De tirannie van de perceptie is zo sterk dat één valse noot soms kan volstaan om in wanklanken te vervallen. Daarom wordt de temperatuur van het imago van de steden met regelmatige intervallen gemeten door specialisten. Voor Brussel leveren alle aspecten samen een plaats in het midden van het peloton op met de vermelding: *heel sympathiek, maar niet sexy genoeg*.

We kunnen beter. Zeker!

Gemeenschappelijk project dat de spelers verenigt

Als we mensen willen verrassen en een plaats willen krijgen in de verbeelding, dan moeten we het scherm openbreken. Geen tijd meer voor kleine egoïstische projecten, maar onderlinge afhankelijkheid: iedereen heeft de anderen nodig.

Wanneer het Gewest beslist om zichzelf te exporteren voor een *Brussels Day* – in Parijs, New York, Milaan, Madrid of Berlijn – dan verzamelt het al zijn partners voor een dag van totale verleiding. Zo'n Brussels Day zou moeten werken als een distributiemerkt dat de klant aantrekt en zin geeft om zijn merken en talenten te ontdekken, zoals de Inno in zijn merkenruimte.

TUSSEN ZIJN EN ZICH TONEN

Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest mag het imago niet langer toevallig tot stand komen: de wortels en de middelen verlenen een betekenis die onze promotieacties te vaak missen. Niet zomaar een betekenis, maar de betekenis waarmee we de klanten raken en die hen zin geeft om te investeren in plaats van alleen te zoeken naar koopjes.

Zin geven voor morgen, dat is de inzet van een visionair project.

Als Brussel zijn imago ook in de toekomst in het wilde weg laat ontwikkelen aan de hand van toevallige feiten die ons blijven



identificeren, dan blijven we Manneken Pis: een sympathieke ket die niemand serieus neemt. Onze zelfironie maakt ons sympathiek, maar dat mag niet de belangrijkste karaktertrek van de Brusselse aantrekkingskracht zijn.

We moeten een totale identiteit durven aan te nemen. Niet alleen die van het verleden, maar een identiteit die alle uitgekozen unieke elementen verenigt en uitmondt in een visionair project dat onze echte identiteit bevestigt.

De volkswijsheid zegt dat niets is wat het lijkt. Maar in het geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gaat dat adagium niet echt op. Want we zijn het al, maar moeten nog beslissen hoe we ons willen tonen. ■

focus

BRUSSEL, SYMBOOL VAN EEN EUROPESE EN INTERNATIONALE REALITEIT

Op dit moment is hij vicevoorzitter van Suez-Tractebel en voorzitter van SN Airholding, maar daarvoor was Etienne Davignon actief in de Belgische politiek, als vicevoorzitter in de Europese Commissie en in de zakenwereld. Uit al zijn ervaringen houdt hij een beeld over van Brussel dat nauw verbonden is met de internationale dimensie van de stad. Hij ziet de mutaties als een direct gevolg van de oprichting van Europa en stelt dat er een litteken is achtergelaten door de overgangperiode van bijna vijftig jaar waarin de zetels van de Europese instellingen er maar *tijdelijk* waren gevestigd. Dat was voordat Brussel via verdragen werd aangewezen als de plaats voor de Europese Commissie, de vergaderingen van de Europese Raad en de commissies van het Europees Parlement.

Verklaart die *tijdelijke* situatie waarom het Gewest en Europa elkaar lange tijd negeerden?

Er spelen meerdere factoren mee. Ook al hadden België en het Gewest er belang bij om die voorlopige situatie te bestendigen, we waren politiek gebonden aan de verdragen. Het was onmogelijk om aangegane verbintenissen openlijk in twijfel te trekken. Dat verklaart ook bijvoorbeeld de bouw van een Internationaal Congrescentrum* door de privésector, waarvan iedereen wist dat het rechtstreeks was bedoeld voor het Europees Parlement. Ook de instellingen mochten niet afwijken van de verdragen. Die verboden onder andere dat de Europese Commissie eigenaar werd van haar gebouwen. Bovendien had de Commissie geen echte Belgische gesprekspartner op het terrein. Ze moest lang wachten totdat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, als volwaardig Gewest, in staat was om zijn programmering uit te voeren.

De betrokkenen konden dus, objectief gesproken, pas heel laat een vestigingsbeleid uitwerken. Daar kwam nog bij dat, subjectief gesproken, het bewustzijn moest groeien dat de voordelen van de aanwezigheid van Europa opwogen tegen de nadelen.

Welke kenmerken van Brussel worden benadrukt in de internationale milieus waarin u zich begeeft?

Brusselaars worden gezien als gastvrije mensen, niet als profiteurs, en Brussel als een plek waar iemand zich heel makkelijk kan vestigen. De stad heeft de voordelen van een kleine agglomeratie met een cultureel aanbod dat de stad aangenaam maakt buiten de werkuren. De grote troef van Brussel is dus het feit dat de *expats* hier willen blijven. Er is nooit een interne beweging geweest binnen de instellingen om de stad te verlaten. De Europese en internationale realiteit van Brussel is het gevolg van de keuze en de tevredenheid van de mensen die er wonen. Het is een uitdaging om genoeg te blijven evolueren opdat de verbeteringen de positieve beoordeling van de *expats* zouden bevestigen.

De indruk heerst dat de Brusselaars graag in hun stad wonen, maar er niet heel trots op zijn.

Brussel ontsnapt niet aan het identiteitsprobleem van België. Dat is nooit een natie geweest en het stadsgewest nooit een unieke gemeente. Brussel functioneert eerder reactief dan affirmatief. Bij aanvallen springt men op de bres om het Brusselse karakter te verdedigen. Maar wanneer we de stad moeten definiëren, dan is het moeilijk om één enkele vlag aan te duiden waarrond iedereen zich moet verzamelen, want de realiteit van deze stad is complex. Vandaar de uitspraak van sommige mensen dat hét kenmerk van Brussel zijn multiculturalisme is. Toch mag die de Brusselse identiteit niet uitwissen. De verschillende culturen mogen niet de plaats innemen van een overheersende, overwegend Franstalige cultuur in Brussel, waarvoor we ons niet hoeven te schamen.

In de (Vlaamse en Waalse) rand rond Brussel ontstaan economische polen die niet samenwerken met Brussel. Loopt het Gewest het risico zijn economische capaciteit kwijt te raken?

Dat is zeker een risico! Dat gebrek aan samenwerking is overigens onbegrijpelijk voor externe waarnemers, gewoon omdat iedereen daarbij verliest. Iedereen erkent de aantrekkingskracht van Brussel, maar wat wordt gedaan om daar voordeel uit te halen? Niets, omdat men niet kan delen.

Wat is de prioriteit voor de toekomst van Brussel?

De toekomst wordt bepaald door ons vermogen om van Brussel niet alleen de hoofdstad, maar ook het symbool van een Europese en internationale realiteit te maken. Indien we daarin slagen, dan volgen de positieve consequenties vanzelf.

Dat internationale aspect van onze stad, dat kan niemand ons afpakken... behalve wijzelf. De Europese instellingen zullen elders gaan als we Europa verplichten om Brussel rechtstreeks te besturen als een stad met een Europees statuut. Hoe kan een gemeenschap van 27 staten verantwoordelijk worden voor de organisatie van een gemeenschap van een miljoen inwoners? Dat is belachelijk. Dat komt erop neer dat we aan Europa vragen om te beslissen over het aantal Brusselse brandweerlieden en dergelijke. Af en toe is gezond verstand geen intellectuele zwakte, maar de mogelijkheid om praktische gevolgen van een theoretisch idee te toetsen. ■

Gesprek met Etienne Davignon, neergeschreven door Pierre Dejemepe en Stéphanie Meyer

* Aangezien de Belgische staat niet openlijk gebouwen voor het Europees Parlement mocht neerzetten in Brussel, werd het project geleid door de *Société Espace Léopold*, een samenwerking van de spaarbank C.O.B. (Coopération Ouvrière Belge) en de Generale Maatschappij van België (toen onder voorzitterschap van Etienne Davignon). Die privéstructuur bouwde een *Internationaal Congressentrum*. Officieel wordt het gebruik van het gebouw door het Europees Parlement enkel voorgesteld als een mogelijkheid. Praktisch voldoen de plannen perfect aan de noden en wensen van die instelling.

focus

TERRITORIALE MARKETING : DE INWONERS IN HET CENTRUM VAN HET SYSTEEM

Het bureau CoManaging is gespecialiseerd in territoriale marketing en gaat op zoek naar de diepste persoonlijkheid van Brussel. Het kreeg van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de opdracht om een *identiteitsfoto* van de stad te maken. Die studie kan dienen als leidraad om een strategie voor de ontwikkeling, ruimtelijke ordening, marketing en communicatie op te stellen en toe te passen. De oprichter en zaakvoerder van het kantoor, Joël Gayet, heeft al een dertigtal van zulke studies uitgevoerd. Brussel onder de loep nemen betekent een studie maken van een stad met een uiterst ingewikkelde realiteit door zijn elkaar overlappende en gemengde identiteiten. Dankzij de evolutie van territoriale marketing en de bijbehorende instrumenten wordt die taak nochtans vereenvoudigd.

Territoriale marketing heeft vaak een commerciële bijklank. Terecht of niet?

Traditioneel wordt territoriale marketing of citymarketing omschreven als “de kunst om een territorium aan te passen en te promoten op basis van de verwachtingen van zijn klanten”. Die definitie is praktisch verouderd. Een eerste nieuwe element is het begrip “klanten” van een territorium. Dat zijn nu “klanten-gebruikers”. Zowel inwoners, investeerders en toeristen als de hoofdrolspelers van een territorium. Die laatsten worden dus opnieuw in het centrum van het systeem geplaatst. Een inwoner is tegelijkertijd een burger voor wie het territorium werkt, een belangrijke speler in het aanbod (bijvoorbeeld in het toerisme, hij draagt de identiteit van de stad uit, geeft bezoekers onderdak of inlichtingen), een klant die een deel van de plaatselijke toeristische consumptie vertegenwoordigt en een ambassadeur die de communicatie naar buiten verzorgt. De marketing moet zijn medewerking verkrijgen en richt zich bijgevolg heel sterk op de burger, terwijl ze voordien als commercieel en artificieel werd beschouwd.

Stadsmarketing wordt dus vaker gedefinieerd als “de kunst om de ontwikkeling van een territorium te organiseren door de visie en de waarden van de stad te laten overeenstemmen met de verwachtingen van zijn verschillende klanten-gebruikers, investeerders, toeristen en inwoners”. Om die reden proberen de steden vandaag eerst beter te begrijpen wat ze zijn om zo hun politieke project preciezer uit te stippelen. Pas daarna onderzoeken ze welke markten en klanten bij ze passen. En niet omgekeerd. Een territorium is geen yoghurt waarvan men de kleur, smaak en vorm kan uitvinden...

Tweede wijziging: de context. Steden overal ter wereld worden machtiger. Ze zijn toegangspoorten (met de hogesnelheidstrein, de luchthavens enzovoort) van het land en motoren van de *levende* cultuur van landen geworden. Daarbij komt nog de toenemende concurrentie tussen de grote hoofdsteden.

den, de vergrijzing van de bevolking, de ontwikkeling van het toerisme... Ten slotte zijn de problemen van territoria in het algemeen, en die van steden in het bijzonder, steeds ingewikkelder op economisch, sociaal en ecologisch vlak, en is de financiële en juridische inzet aanzienlijk.

Al die fenomenen maken de klassieke citymarketing erg ontoereikend. De steden moeten de doeltreffendheid van hun marketing verbeteren, ze moeten zich beter onderscheiden en dichter bij hun identiteit blijven.

Kan één visie van een territorium naar voor worden geschoven wanneer er verscheidene naast elkaar bestaan?

De visie verduidelijken en ontwikkelen is een deel van het interne werk bij territoriale marketing. Wanneer er verschillende visies zijn, moet men de gemeenschappelijke waarden en doelstellingen vinden. Enerzijds moet gewerkt worden aan het erfgoed, anderzijds aan de manier om die in marketing om te zetten. In de praktijk is er steeds meer inspraak en komt de gemeenschappelijke identiteit van het territorium meer op de voorgrond: zijn *dna*, de waarden die het ontwikkelingsproject uitdraagt. Men bestudeert het aanbod en de acties van de spelers van een territorium, net als hun gemeenschappelijke doelstellingen en doelen. Ten slotte confronteert men die analyses met die van de belangrijkste concurrenten op globaal en sectoraal niveau. Op basis daarvan vormt men een *gemeenschappelijk marketingplatform* en daarna volgen specifieke actieplannen per sector en per product.

Welke methodologische wijzigingen impliceren die veranderde definitie en aanpak?

Vroeger gingen enkele mensen rond de tafel zitten, met meestal een of meerdere politieke vertegenwoordigers en de verantwoordelijken voor de economische en toeristische promotie. Zij bouwden een project uit en dachten daarbij vooral in termen van promotie- en communicatiecampagne. Vandaag de dag komen de verschillende geografische of identitaire eenheden van een territorium aan het woord en nemen ze deel aan de uitwerking van marketingstrategieën. Dankzij het *gemeenschappelijke marketingplatform* kunnen alle betrokkenen gemakkelijker worden samengebracht. De synergie van de acties en middelen van bestaande structuren, die los van elkaar blijven bestaan, maakt de aanpak krachtiger en coherenter.

Een ander voorbeeld: er worden geen vaste plannen meer opgesteld voor drie of vijf jaar, zoals in het verleden. Nu worden evolutieve plannen gesmaakt met een redelijk consequente marge voor nieuwe kansen die zich voordoen. Dankzij een algemene marketing met evolutieve plannen die kunnen worden aangepast aan de personen en de situatie, kan de territoriale marketing reactiever zijn, kansen grijpen en tegelijk de identiteit en specificiteit van de betrokkenen respecteren.

Met het oog op de complexiteit van stedelijke problemen heeft de citymarketing ook nieuwe middelen moeten uitwerken. Zo wordt er bijvoorbeeld geen *grafisch handvest* opgesteld aangezien dat het merk verlamt en de creativiteit aan banden legt, maar men werkt wel *territoriale merkcodes* uit. Die definiëren alle tekens (concepten, sleutelwoorden, uitdrukkingen, visuele elementen, personages enzovoort) die worden gebruikt om over een territorium te communiceren. Het zijn gemeenschappelijke *dozen* waaruit elke speler, particulier of institutioneel, elementen kan putten en ze aan zijn behoeften kan aanpassen. Resultaat: wanneer een van hen een boodschap uitstuurt, zelfs een specifieke, dan kunnen de anderen er de vruchten van plukken, en omgekeerd. Bovendien bespaart dat aanzienlijk op het vlak van middelen door de *back office* (bijvoorbeeld fotoarchieven, elementen uit onderzoek of uit klantenbinding) onderling maximaal te benutten.

Beschikken de steden over de financiële middelen om het hoofd te bieden aan de toenemende concurrentie?

De plaatselijke financiële middelen volstaan niet om alle mogelijke markten aan te boren, gelet op de almaar groter wordende afstand van de prospectie. Een voorbeeld: Brussel kan met zijn eigen middelen niet de 290 miljoen potentiële toeristen bereiken die zich bevinden in een straal van minder dan drie uur (met het vliegtuig, de trein of de wagen). Partnerschappen met alle interne en externe betrokkenen (producent, verdeler, handelaars, media enzovoort) komen steeds vaker voor en daarom is de *coöpetitie* (samentrekking van *coöperatie* en *competitie*) een nieuw denkspoor. In het verleden was het ondenkbaar, voortaan durft men overeenkomsten aan te gaan met zijn belangrijkste concurrent om samen het aanbod te formuleren, monitoringinstrumenten te delen, verre markten aan te snijden...

Particulieren hebben trouwens ook belang bij zulke partnerschappen aangezien zij met dezelfde financiële moeilijkheden te kampen hebben als de institutionele spelers. In Brussel bestaan er talrijke instellingen, bedrijven of privéproducten (bijvoorbeeld bier, boeken, muziek, salons of chocolade) die zowel *toegangspoorten* als *vaandeldragers* van de identiteit zijn en die vooral sterk tot uiting komen in het gedachtegoed van de stad. De studie om identiteiten en marketingstrategieën van verschillende institutionele en particuliere spelers in overeenstemming te brengen, is een van de grote uitdagingen die Brussel zal moeten aangaan om zijn *citymarketing* met succes te bekronen. In die zin wordt momenteel gewerkt rond een identiteitsaudit en de definitie van prioriteiten voor de merk- en communicatiestrategie. ■

Gesprek met Joël Gayet, neergeschreven door Stéphanie Meyer

focus

TOEKOMSTPLANNEN : CITYMARKETING IN DIENST VAN DE WIJKEN

Het gewestelijke agentschap Atrium is verantwoordelijk voor de heropleving van de handelswijken. Het is het eerste aanspreekpunt van handelszaken, kandidaat-ondernemers en investeerders, die het begeleidt bij de vestiging van hun project.

Het werk steunt op de ontwikkeling van geomarketinginstrumenten die het potentieel van een wijk exact meten en op een persoonlijke begeleiding bij het vinden van een goede vestigingsplaats. Maar de vestiging van kwaliteitsvolle handelszaken volstaat niet om een coherente commerciële ontwikkeling te garanderen. Atrium werkt ook aan de aantrekkingskracht en het imago van de wijken. Die elementen zijn essentieel voor de dynamiek van een winkelgebied. Consumenten zijn geëvolueerd en zoeken meer naar authentieke zaken met een eigen geschiedenis en architectuur. Handelsknooppunten met die troeven hebben dus tegenwoordig een concurrentievoordeel. In andere zones moeten andere specifieke elementen worden gevonden om een concurrentiepositie te creëren.

In de huidige context van een toegenomen concurrentie tussen steden moet de overheid zich bezighouden met het imago en de identiteit van een gebied. De Europese hoofdsteden positioneren zich almaar duidelijker om toeristen, investeerders, bewoners of consumenten aan te trekken. Brussel moet, samen met het Plan voor Internationale Ontwikkeling (PIO), zijn plaats in die context vinden en een specifieke positionering uitdragen.

De stad telt binnen haar grondgebied meerdere centra, wijken die elkaar onderling concurreren en zich moeten onderscheiden. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is een polycentrische stad, een mozaïek van wijken met allerlei troeven en mogelijkheden. Voor een coherente ontwikkeling van het territorium moet de stad een evenwicht en een complementariteit vinden tussen die handelszones. Als er een ruim aanbod is, dan kiest een bewoner zijn woning, een consument zijn winkels en een bedrijf zijn vestigingsplaats in het meest aantrekkelijke deel van de stad, dat het meest voldoet aan zijn verwachtingen.

Vanuit die vaststelling gaf het Gewest het gewestelijke agentschap Atrium de opdracht om in samenwerking met marketeers en ontwerpers die gespecialiseerd zijn in bedrijfsimago en met Brusselse stedenbouwkundige architecten een plan voor de onderscheidende positionering van de wijken te ontwikkelen: het toekomstplan. De aanpak is innovatief, omdat marketingtechnieken voor steden worden toegepast op de kleinere territoriale eenheden van de wijken. Dankzij die kleinschaligheid kunnen veel partijen worden betrokken bij de analyse van de identiteit. De evaluatie van het territoriale *product* leidt tot consensus over een imago dat is gebaseerd op de specifieke lokale kenmerken (culturele, sociale, historische), de huidige of toekomstige commerciële uitstraling of een bestaand of vernieuwend thema.

De *toekomstplannen* ontwikkelen voor elke wijk een eigen positionering die de intrinsieke waarden van het gebied benadrukt. Ze bestaan uit een slogan, een eigen kleur, een herkenningsteken en een beschrijving van de identiteit. Die elementen worden vergezeld van ontwikkelingsscenario's die de grote vraagstukken voor de weg naar 2020 beschrijven. Maar het *toekomstplan* definieert vooral de operationele maatregelen, de concrete denksporen die zowel de overheid als de privé-sector kan uitvoeren. Die maatregelen en opties zijn opgenomen in een actieprogramma, dat voornamelijk is gericht op stadsmeubilair, handelszaken, verlichting, groenvoorziening en openbare ruimte.

Zo is het *toekomstplan* van de wijk rond de Grote Markt en de Nieuwstraat gebouwd op het concept *pleinen en passages*. Het is de bedoeling om de zeven galerijen en doorgangen tussen de grootstedelijke epicentra op te waarderen en bepaalde galerijen te renoveren of te specialiseren. Zo kan een parcours ontstaan dat de nieuwsgierigheid van toeristen en consumenten opwekt en kansen biedt voor de inplanting van nieuwe activiteiten.



De *toekomstplannen* zijn dus instrumenten voor een operationele territoriale marketing die ten dienste staat van publieke en particuliere actoren die de stad meer dynamiek geven. Ze vormen een herkenbare rode draad voor de komende projecten in de Brusselse handelswijken. ■

Pierre-Yves Bolus

18

ERFGOED EN ARCHITECTUUR : DE VERBRUSSELING VOORBIJ

STÉPHANE DEMETER

*Historicus, attaché bij de directie Monumenten en Landschappen,
ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*

focus

PIJNLIJKE VASTSTELLING

MAURIZIO COHEN

*Architect, lesgever aan het Institut Supérieur d'Architecture
de la Communauté Française (ISACF) La Cambre Brussel,
het Institut Supérieur d'Architecture (ISAI) Lambert Lombard Luik,
Politecnico de Milan*

Erfgoed en architectuur: de verbrusseling voorbij

STÉPHANE DEMETER

De titel van dit hoofdstuk is *Erfgoed en architectuur*. En niet *Architectuur en erfgoed*. Daarmee is de toon gezet. De architectuur maakt integraal deel uit van het erfgoed, men spreekt immers toch ook over *bouwkundig erfgoed*. En wat te denken van een *erfgoedkundige architectuur*? Maar dat doet er nu niet toe. Zou er ook een architectuur bestaan die geen erfgoed is? Die geen deel van het erfgoed uitmaakt? Maar waartoe zou ze dan behoren? En welke waarde zou ze hebben?

REGIONALISERING VERSUS VERBRUSSELING

In interieurwinkels hangen affiches met foto's of tekeningen van beschermde monumenten vrolijk naast platen van nieuwe gebouwen of schetsen van voorontwerpen van denkbeeldige gebouwen. Esthetisch behoren ze tot dezelfde familie. Elke tekening van een gebouw is mooi, of het nu oud, actueel of toekomstig is. En op de dag van de ingebruikneming van het gebouw is er altijd wel een groot of minder groot publiek om te applaudisseren.

Het stedelijk bouwkundig erfgoed bestaat, dat staat in ieder geval vast. Het bestaat uit historische lagen –die in Brussel sterk vermengd zijn– waaraan regelmatig nieuwe elementen worden toegevoegd. Die bestaande architectuur vraagt regelmatige zorg en onderhoud om haar charme niet te verliezen. Onverschilligheid leidt tot verval en lelijkheid, ze is de vijand van erfgoed en architectuur. Het is een kwestie van opvoeding, beleefdheid, respect voor het erfgoed en de leefomgeving. En in Brussel is in de jaren zeventig en tachtig bijzonder weinig respect aan de dag gelegd voor erfgoed en architectuur; dat is een van de kenmerken van de *verbrusseling*.

De Minister-President van een Gewest dat een pijnlijke geboorte kende, garandeerde zijn toehoorders van de Hoofdstedelijke Raad in zijn speech van 13 juli 1989 bij de inauguratie van de eerste Brusselse Gewestregering meteen dat

“de stedenbouwkundige maatregelen aandacht zullen hebben voor het esthetische aspect en het stadsbeeld door de bescherming van het erfgoed, de herinrichting van de openbare ruimte en de architecturale expressie”. De toon was gezet!

Twintig jaar later kunnen we met bewondering en trots terugblikken op de afgelegde weg. Dat is voor iedereen duidelijk. Ja, het gaat ontegensprekelijk veel beter met Brussel dan in het midden van de jaren tachtig. Niet-Brusselaars die het zich nog herinneren, zijn de eersten om dat te zeggen. Nee, Brussel is geen architecturale catastrofe. De nieuwe Brusselaars die voor Brussel hebben gekozen, zijn daarvan een duidelijk teken. Toen in 1993 de eerste erfgoedkundige balans van Brussel werd opgemaakt, vroeg wijlen professor Raymond Lemaire: “moet *Verbrusseling* ook in de toekomst de terechte benaming blijven van een betreurenswaardig stedelijk beleid?” Uit het negatieve antwoord dat hij daarop liet doorschemeren bevestigde hij zijn vertrouwen in de nieuwe Brusselse instellingen. En ook al heeft hij die toekomst niet meer beleefd, zijn hoop bleek gegrond. Al moeten nog veel Brusselaars daarvan worden overtuigd. Misschien zelfs in het bijzonder diegenen die van de verdediging van het Brusselse erfgoed hun professionele of vrijwillige hoofdbezigheid hebben gemaakt. Dat komt ervan als je oogkleppen draagt. Om dat in te zien, is er niets beter dan de vergelijking van foto's voor en na. En ja, Brussel is er inderdaad mooier op geworden. De esthetica en het stadsbeeld zijn er de voorbije twintig jaar absoluut op vooruit gegaan. Een succes van de *regionalisering*.

Dat de stad zich in positieve zin heeft getransformeerd, danken we aan een dubbele, wederkerige herwaardering: een herwaardering van het erfgoed en de architectuur in de stad en een herwaardering van de stad voor zijn erfgoed en architectuur. Die beweging werd in de jaren tachtig voorzichtig ingezet in het kader van de bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie, maar kwam pas echt tot ontwikkeling en ontplooiing toen het Gewest bevoegd werd voor ruimtelijke ordening.

Daaronder valt ook het behoud van het onroerend culturele erfgoed, een bevoegdheid die speciaal werd onttrokken aan de taalkundige en culturele gemeenschappen die bevoegd zijn voor cultuur, en werd toegekend aan de drie Gewesten, die op hun grondgebied bevoegd werden voor de materie. We kunnen dat bijzondere feit niet genoeg benadrukken. Het had immers tot gevolg dat de drie Gewesten die bevoegdheid konden koppelen aan hun bevoegdheid voor ruimtelijke ordening. Dat maakte meteen duidelijk dat het doel erin bestond een

samenhangend stedelijk beleid te voeren, waarvan het behoud van het erfgoed deel zou uitmaken. Het *Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas* dat in oktober 1987 werd goedgekeurd door *The International Council on Monuments and Sites* (ICOMOS), beveelt die optie trouwens aan. Volgens die doctrine is het erfgoed beter geïntegreerd in de ontwikkeling van de maatschappij, en dus beter beschermd, als het beheer en het behoud integraal deel uitmaken van het beleid van ruimtelijke ordening, leefmilieu en stedenbouw, in plaats van als afgesplitste materie onder de culturele bevoegdheid te vallen. Anders gezegd: als het erfgoed kan genieten van de steun en bescherming van de beleidsmakers voor ruimtelijke ordening, stedenbouw en leefmilieu, dan is het beter beschermd en heeft het een betere toekomst dan wanneer het in handen van wetenschappelijke conservators ligt. Een mooi, edelmoedig en juist idee, dat echter alleen kan werken wanneer de beleidsmakers voor ruimtelijke ordening de zorgen voor het behoud van het erfgoed ook werkelijk tot de hunne maken, in overleg met de professionele conservators. Op die manier kan de hedendaagse samenleving meer voordeel halen uit de meerwaarde die het erfgoed voor haar ontwikkeling biedt.

HET ERFGOED RECHT DOEN

Om het erfgoed tot zijn recht te laten komen, moet je het eerst kennen. Je moet het identificeren, definiëren, erkennen, het bekend maken, erover vertellen en lezen, het zien... om je bewust te worden van de alomtegenwoordigheid ervan. Dan wordt het erfgoed deel van het gemeenschappelijke onbewuste en een algemeen erkende vanzelfsprekendheid. Het tweede deel van de voorgaande zin is nog een droomgedachte van een conservator, maar het eerste deel is opgenomen in het beleid voor het behoud van het gewestelijk erfgoed.

Basis van dat alles is de identificatie als gevolg van prospectie, studie en onderzoek, die leiden tot de opstelling van de inventaris. Het Gewest voert inderdaad een titanenwerk uit door systematisch een inventaris van het onroerend cultureel erfgoed bij te houden. Het begon al voor 1989, in het kader van wat aanvankelijk een nationale actie was. Nadien werd dat enorme werk voortgezet, soms met ongelijke middelen. Maar het maakt stilaan de omvang en rijkdom van het erfgoed bekend. De publicatie van de vijf Brusselse delen in de reeks *Monumentaal erfgoed van België* werd vervolledigd met de online-inventaris www.irisonument.be. Bovendien verschenen er talrijke thematische werken van diverse publieke en

particuliere schrijvers, waaronder: een atlas van de archeologische ondergrond, een inventaris van filmzalen, een inventaris van gebouwen die getuigen van het industriële verleden, een studie over de urbanisatie van de Leopoldwijk, een doctoraatsthesis over kunstenaarsateliers, een studie over appartementsgebouwen enzovoort. Die inventarissen, analyses en studies hebben niet alleen een intrinsieke wetenschappelijke waarde. Doordat ze op verschillende manieren worden gepubliceerd, sensibiliseren ze ook verschillende doelgroepen: burgers, ambtenaars, verantwoordelijken voor ruimtelijke ordening en politici. Ook de *Open Monumentendagen*, die sinds 1989 elk jaar in september worden georganiseerd rond een bepaald thema, bieden de gelegenheid langer stil te staan bij het erfgoed en dat onder de aandacht van een groot publiek te brengen.

Wil je erfgoed tot zijn recht laten komen, dan moet je ook bijzondere voorbeelden ervan opsporen en in de schijnwerpers zetten. Onze cultuur houdt namelijk van voorbeelden. In 1989 telde het Brusselse Gewest op zijn grondgebied 327 beschermde monumenten en landschappen in het kader van de wet van 1931 op het behoud van monumenten en landschappen van algemeen belang. Het Gewest creëerde op korte tijd een nieuwe wetgeving die beter was afgestemd op het beleid dat het wou voeren. De wet van 1931 werd gewijzigd door de ordonantie van 4 maart 1993 die in 2004 werd opgenomen in het Brussels Wetboek voor Ruimtelijke Ordening. Voortaan stapt men af van het exclusieve criterium van algemeen belang, waardoor er actie op grotere schaal mogelijk is die rekening houdt met “de symboolwaarde en de herkenning in de stedelijke context. Hun eigen stijl en kenmerken bepalen het gezicht van het Gewest en onderscheiden het van de andere gewesten en steden”, zoals voorgesteld in het memorandum van de gewestelijke administratie van monumenten en landschappen in 1995. Doordat het Gewest de criteria voor bescherming of inschrijving op de bewaarlister uitbreidt en een bewust beleid voert, stijgt het aantal beschermde monumenten en landschappen voortdurend, op 31 december 2008 waren het er al meer dan 3.000. Op een wachtlijst staan nog tientallen andere erfgoederen die al werden geselecteerd en in de toekomst zullen worden geëvalueerd en behandeld. Elk jaar wordt de lijst langer dankzij de vermelde inventarissen en studies.

De selectiecriteria die leiden tot de bescherming van een onroerend goed zijn breed en open. Daardoor wordt er rekening gehouden met de diversiteit van het Brusselse erfgoed dat een van de belangrijkste kenmerken van het stedelijke landschap is. Er is een aanpak op lange termijn voor de bescherming van het meest uitzonderlijke en belangrijke erfgoed op alle gebieden en meer bepaald het oud-

ste, meest uitzonderlijke of onvervangbare erfgoed. Ook werden er tijdens de voorbije vier legislaturen verscheidene thematische beschermingscampagnes opgezet: kunstenaarsateliers, winkelgevels en -inrichtingen, art nouveau, industriële gebouwen, archeologische vindplaatsen, parken en natuurlandschappen, appartementsgebouwen, theaters, de door de Unesco vastgestelde bufferzone voor de Grote Markt, sportinfrastructuur enzovoort. In al die gevallen was de bescherming gebaseerd op een analyse van de context en een wetenschappelijke studie die objectief vaststelden of de waarde van dat erfgoed beantwoordde aan de wettelijke criteria: historische, archeologische, artistieke, esthetische, wetenschappelijke, sociale, technische of volkskundige waarde.

Het is onmogelijk om hier de volledige lijst van beschermde erfgoederen in het Register van beschermd erfgoed (www.monument.irisnet.be) te vermelden. Ter illustratie van de vermelde diversiteit beperk ik me tot een selectie van monumenten en landschappen die sinds 1989 werden beschermd (deze selectie verlaat doelbewust de platgetreden paden): de Crabbegatweg in Ukkel (1989), de Hallepoort in Brussel (1990), het gebouw in de Kardinaalsstraat 4-6 in Brussel (1991), de voormalige Mommenateliers in de Liefdadigheidsstraat in Sint-Joost-ten-Node (1992), de voormalige ijskelders in de Waversesteenweg 1013 in Oudergem (1993), de voormalige woning van Guillaume Des Marez, Klauwaartslaan 11 in Elsene (1994), het station op het Kardinaal Mercierplein in Jette (1995), de ‘Ecole de Dessin en de Modelage’, Mommaertsstraat 2-4 in Sint-Jans-Molenbeek (1996), het grafmonument van de schilder Louis David op het kerkhof van Brussel in Evere (1997), de Watertoren in de Marconistraat 167 in Vorst (1998), geheel van art-nouveauhuizen in de Kruisdagenlaan 15-21 in Sint-Lambrechts-Woluwe (1999), de Moderne Wijk in Sint-Agatha-Berchem (2000), de Tramremise op de Tervurenlaan in Sint-Pieters-Woluwe (2001), de neolithische versterking in het Zoniënwoud in Watermaal-Bosvoorde (2002), het Nationaal Gedenkteken der Joodse Martelaren van België in Anderlecht (2003), de Brouwerij Verschuere op het Sint-Gillisvoorplein (2004), de rode beuk in de IJzerlaan 9 in Etterbeek (2005), het tramhuisje op de Haachtsesteenweg in Schaarbeek (2006), het appartementsgebouw *Résidence Basilique*, Keizer Karellaan 122-124 in Ganshoren (2007) en de voormalige meisjesschool in de Herkoliersstraat 35-37 in Koekelberg (2008).

Behalve nationale en regionale criteria kwamen er ook internationale en universele criteria bij. In 1996 hebben de betrokken deelstaten de *Unesco-Conventie van 1972 betreffende de bescherming van het cultureel en natuurlijk Werelderfgoed* voor België goedgekeurd. Enkele Brusselse monumenten en landschappen konden toen recht doen aan hun uitzonderlijke universele waarde en een inschrijving op de Werelderfgoedlijst vragen. Op die lijst staan vandaag *de Grote Markt van Brussel* (1998) en de *belangrijkste woningen van de architect Victor Horta te Brussel* (2000). Het inschrijvingsdossier van het Stocletpaleis wordt momenteel onderzocht door de Unesco; *het Justitiepaleis, de Koninklijke Sint-Hubertusgalerij en de Bloemenwerf* (Ukkel – als deel van het oeuvre van architect Henry van de Velde) staan op de indicatieve lijst van België, de wachtkamer voor toekomstige kandidaten. De erkenning van de voorbeeldfunctie versterkt niet alleen de waarde van het erfgoed voor het Gewest, de inschrijving op de Werelderfgoedlijst brengt ook een grotere verantwoordelijkheid met zich mee voor de autoriteiten die belast zijn met het beheer en het behoud van die erfgoederen, aangezien nu de hele wereldbevolking kan toekijken.

Zodra hun opmerkelijke karakter en voorbeeldfunctie is erkend, worden die onroerende erfgoederen beschermd, zodat ze bewaard blijven voor toekomstige generaties. Niemand kan beslissen om ze af te breken, om ze te wissen uit het stadsbeeld waarvan ze nog altijd de kwaliteit bepalen. Hun eigenaars moeten ze goed onderhouden en soms ook restaureren, na een diepgaand historisch en archeologisch onderzoek. De directies van Monumenten en Landschappen en Stedenbouw en de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen waken over die wettelijke bescherming, die gepaard gaat met uitgebreide financiële middelen voor de beschermde erfgoederen. Het jaarlijkse budget van die subsidies werd in de loop der jaren steeds verhoogd en bedraagt sinds enkele jaren zo'n 20 miljoen euro per jaar. Dat geld wordt door het Gewest geïnvesteerd in de economische sector van restauratie van erfgoed. Het statuut van de eigenaar van het goed bepaalt in welke mate het Gewest bijdraagt aan de kosten van de restauratie. Er worden ook belangrijke bedragen in het erfgoed geïnvesteerd door andere particuliere of publieke instanties en door andere voorzieningen zoals het Europees Structuurfonds of het *samenwerkingsakkoord* dat in 1993 werd afgesloten tussen de *Federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Beliris)*.

Wil men een beschermd gebouw bewaren voor toekomstige generaties, dan vereist dat volgens conservators en restaurateurs een regelmatig onderhoud en een belangrijke restauratie per eeuw. In de tweede helft van de negentiende eeuw

werden er in de hoofdstad van het jonge België grote gebouwen opgetrokken die pasten bij het nieuwe statuut van de stad. Ook enkele pareltjes van zijn verleden, paradigma van de nationale geschiedenis die toen volop werd geschreven, werden gerestaureerd en in waarde hersteld. Het is dan ook logisch dat aan het eind van de twintigste en begin van de eenentwintigste eeuw de restauratiewerken de pan uitrezen. Toen Brussel in 2000 werd uitgeroepen tot Culturele hoofdstad van Europa drong het ineens door hoeveel werk er nog aan de winkel was. Zonder volledig te willen zijn, breng ik een aantal werken onder de aandacht: de toren en de gevels van het stadhuis van Brussel, het Broodhuis en andere huizen op de Grote Markt, het Paleis voor Schone Kunsten, de Kathedraal van Sint-Michiël en Sint-Goedele, de kerk van Onze-Lieve-Vrouw ten Zavel, de Koninklijke Sint-Hubertusgalerij, het Centraal Station, de koepel van het Justitiepaleis, het Brussels Parlement, het Muziekinstrumentenmuseum, de voormalige priorij Rood-Klooster, de archeologische site en het museum van de Coudenberg.

Maar de goedgekeurde investering voor de restauratie van een beschermd monument of landschap is nagenoeg altijd groter dan de intrinsieke verrijking van het erfgoed of de ontwikkeling van de rechtstreeks betrokken economische sectoren. Ze heeft een positieve uitstraling op de omgeving van het betrokken erfgoed door positieve navolging te creëren of te versterken. In sommige gevallen werkt het beleid voor ruimtelijke ordening daaraan mee, wat elders in dit werk wordt toegelicht. De vraag is niet wie er het eerst was: de kip of het ei.. Ter illustratie enkele voorbeelden: de restauratie van het NIR op het Flageyplein, die van het Leopoldpark en de bijbehorende gebouwen in het midden van de Europese wijk, de concentratie van beschermde gebouwen rond het Sint-Gillisvoorplein, het Hoogte Honderdplein rond de Sint-Augustinuskerk, de Koninklijke Vlaamse Schouwburg op het Stapelhuisdok, de Hallepoort en haar stadspark, de Sint-Gorikswijk en de hallen, het Luchtvaartplein... Het succes van die en vele andere voorbeelden voorspellen een mooie toekomst voor lopende projecten zoals het project Wiels in Vorst.

Door zijn bescherming van natuurlijke en seminatuurlijke landschappen levert de gemeenschappelijke actie van de gewestelijke departementen voor erfgoed en leefmilieu op grotere schaal een opmerkelijke bijdrage aan de ontwikkeling van een esthetische stad en meer levenskwaliteit in de stad Brussel. *Brussel, groene stad* is geen overtrokken slogan. Doordat de meeste van die plaatsen als landschap werden beschermd, moeten ze zorgvuldig worden onderhouden en

aangelegd. De resultaten van de realisaties van de laatste jaren liegen er niet om: het Warandepark, de tuin van de abdij van Ter Kameren, het Parmentierpark, het Jubelpark, het Josafatpark, het Ter Kamerenbos...

Toch is het gevrijwaarde, beschermde of op de bewaarlijst ingeschreven erfgoed niet het enige erfgoed dat waardering krijgt en bijdraagt tot een mooiere stad. Tal van andere belangrijke realisaties vielen buiten het strikt wettelijke kader, maar kwamen het erfgoed duidelijk ten goede. Er zijn immers wel meer mensen in de stad die belangstelling hebben voor de intrinsieke waarde van die onroerende goederen. Om mijn bewering te staven, kies ik enkele voorbeelden uit een lange lijst: het Atomium, de Kunstberg, de site van Thurn & Taxis, de Ravensteingalerij, de cité Hellemans, Espace Morphosis, de Arsenaal Kazerne... allemaal restauraties van niet-beschermde gebouwen, waarbij werd geopteerd voor geïntegreerd behoud en een vakkundige restauratie. Het zijn voorbeelden van lokale initiatieven die tot doel hebben het stedelijk leefklimaat te verbeteren. De waarde van het erfgoed kan overigens andere reglementeringen uitlokken, zoals de zonereglementen die gemeenten kunnen opstellen voor de evolutie van een wijk met een bijzondere architecturale eenheid, zonder hun toevlucht tot bescherming te moeten nemen. Vermelden we tot slot nog de premies voor gevelverfraaiing die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de verbetering van het uitzicht van de stad.

Op die manier draagt het behoud van het erfgoed twee keer bij tot de stedelijke economie. Enerzijds investeert het in een economische sector die werkgelegenheid creëert, zoals de sector van de algemene aannemingswerken. Anderzijds versterkt het nog de aantrekkelijkheid van Brussel als plaats om te leven, werken en als plaats waar mensen, gemeenschappen en organisaties van allerlei slag zich kunnen vestigen.

HET ARCHITECTURALE ONTWERP

Het is aan een architect om over het ontwerp te spreken. In Brussel staat de hedendaagse architectuur oog in oog met het verleden, net als in alle andere wereldsteden, met uitzondering dan van nieuwe steden die *ex nihilo* werden gebouwd. Brussel heeft ontegensprekelijk een rijk en goed bewaard bouwkundig erfgoed, dat in aanzienlijke mate bijdraagt tot de aantrekkingskracht van de stad. Andere steden benijden Brussel om de kwaliteit, schaal en concentratie van zijn erfgoed als ingrediënten van zijn succes. Onterecht trouwens, want zij hebben net zo goed hun troeven. Brussel moet zich inzetten om zijn troeven tot hun recht te laten komen en er nieuwe te ontwikkelen, zonder de eerste te hypothekeren. Een hedendaagse architectuur van opmerkelijke kwaliteit draagt ongetwijfeld bij tot de verrijking van de stad. Maar die nieuwe troef mag de oude niet verdringen of vervangen, integendeel, hij moet de typisch Brusselse dialoog aangaan en complementariteit brengen.

Over het bouwkundig en stedelijk erfgoed van het verleden wordt weinig getwist. Historici houden zich bezig met het beschrijven, ontcijferen, uitleggen en voorstellen ervan. Ze kijken weliswaar niet op dezelfde manier naar het erfgoed, maar het erfgoed zelf is ouder dan welke twist ook. Dat in tegenstelling tot de architectuur die vandaag wordt ontworpen om morgen te worden gebouwd. Zij is het resultaat van een debat, van een scheppingsproces. Het gaat hier dus om twee totaal verschillende discussies: de terugblik versus de vooruitblik. Op een of andere manier worden we allemaal betrokken bij dat debat. Ik kan een heftige tegenstander zijn geweest van de nieuwe toren op het Rogierplein, maar ook een objectieve biograaf met waardering voor de toren als getuige van de laatste fase in de geschiedenis van deze plek. Al te dikwijls vellen we een waardeoordeel over het verleden, ook al is dat delicaat en relatief overbodig. Een waardeoordeel vellen over de toekomst daarentegen is onontbeerlijk, het getuigt van engagement en soms van visie.

Een van de kenmerken van het Brusselse stadslandschap is de grote verscheidenheid aan stijlen en onvolledige opeenvolgende urbanistische lagen die in elkaar verweven zijn. Dat geldt zowel voor het Gewest als voor bepaalde wijken. Grote overeenstemmingen en homogene gehelen zijn vrij uitzonderlijk en soms is dat al reden genoeg om het geheel te beschermen. Aan de overgangen en de uiteinden van die verschillende lagen ontstonden talrijke leemtes, braaklanden en andere stadskankers die soms zelfs in het centrum van een laag te vinden zijn als

gevolg van stedelijke recessie. Die leemtes zouden kunnen worden opgevuld met een hedendaagse architectuur die het stedelijk weefsel herstelt en continuïteit brengt. We moeten er niet voor terugdeinzen om verschillende architectuurstijlen naast elkaar te plaatsen, aangezien dat voor een deel de identiteit van de stad uitmaakt. In Brussel is er minder reden dan elders om zich op te winden over verschillende architecturale concepten aan weerszijden van een gemeenschappelijke muur of tegenover elkaar op een plein.

Er is dus wel degelijk plaats voor bouwkundige creaties in Brussel, ze zijn zelfs nodig om het erfgoed van de stad te blijven verrijken. Niettemin ontbreekt het voor sommige projecten aan de nodige ruimte. Want dat is een ander Brussels gegeven: de instellingen hebben een territoriaal keurslijf opgelegd, waardoor de hedendaagse architectuur soms nog meer druk zet op bestaande gebouwen. Die uitdaging brengt ons bij een van de eerste urbanistische begrippen, namelijk de densiteit. Die concentratie valt te vergelijken met de ontwikkeling van de versterkte steden vroeger. Zij was beperkt tot de ruimte *intra muros* omwille van de omwallingen. Binnen de grenzen van het Gewest werden recent verscheidene gebieden aangeduid die in aanmerking komen voor nieuwe infrastructuur in het kader van het Plan voor de Internationale Ontwikkeling. Net als overal elders zal het belangrijk zijn dat het behoud van de aantrekkingskracht van Brussel, met name een kwantitatief en kwalitatief rijk bouwkundig erfgoed, vanzelfsprekend samengaat met een even opmerkelijke verrijking dankzij de hedendaagse architectuur.

Vermelden we in dat verband de door de Regering opgerichte *Cel voor de begeleiding van het publiek opdrachtgeverschap*. Haar taak bestaat er voornamelijk uit om bouwheren bewust te maken voor het architecturale belang van gebouwen en openbare ruimten en hen te helpen bij het maken van keuzes, zodat er procedures kunnen worden opgesteld die toezien op de architecturale kwaliteit van stedenbouwkundige projecten.

DE HERBESTEMMING

Sinds het erfgoedbehoud over geloofsbrieven beschikt, staat de herbestemming centraal in het beleid. Artikel 4 van het *Internationaal Handvest voor behoud en restauratie van monumenten en stads- en dorpsgezichten*, in 1964 goedgekeurd te Venetië, is eraan gewijd. Meer nog, als veel monumenten uit het verleden tot op heden werden bewaard, is dat veelal te danken aan het feit dat de gebouwen in de loop der eeuwen een herbestemming kregen en aan veranderende functies werden aangepast. In sommige gevallen waren die gebruikslagen en de sporen die ze achterlieten, juist een belangrijk element van het belang van het gebouw en de motivering om het te beschermen. Een gebouw zonder bestemming wacht de verwaarlozing, de voorkamer van het verval: het natuurlijke uitroeiingsproces van de erfgoedkundige soort. De meest natuurlijke bestemming is uiteraard de oorspronkelijke, wat geldt voor tal van woningen, religieuze of openbare gebouwen. In een aantal gevallen is die oorspronkelijke bestemming ondenkbaar, omdat de oorspronkelijke activiteit is verdwenen, zoals bij bepaalde militaire gebouwen en industriële infrastructuur.

In Brussel wordt er sinds 1989 een doordacht beleid gevoerd om gebouwen een herbestemming te geven. Ik wil dat aantonen met enkele voorbeelden van beschermd en niet-beschermd erfgoed: de voormalige drukkerij van de krant *Le Peuple* voor de Casa de Asturias, de voormalige etablissementen Blum voor het reclamebureau Duval-Guillaume, het Koninklijk Depot van Thurn & Taxis, de voormalige kofferzaal van de bank *Crédit du Nord* voor het restaurant *Belga Queen*, het voormalige *Palais du Vin* huisvest nu een bedrijvent centrum, het voormalig Huis Hoguet is nu het Centrum voor het Boek, de voormalige brouwerij Wielemans huisvest het Centrum voor Hedendaagse Kunst Wiels, in het voormalig koninklijk atheneum van Sint-Jans-Molenbeek bevindt zich nu het Huis van culturen en sociale samenhang, de voormalige drukkerij NIMIFI werd een gebouw met woonfunctie, de voormalige vrijmetselaarsloge *Le Droit Humain* werd het Architectuurmuseum...

Andere gevallen stellen meer problemen, zoals de overblijfselen van het middeleeuwse vestingwerk. De Hallepoort, de Anneessens-toren of de Zwarte Toren kunnen redelijkerwijs hun oorspronkelijke bestemming niet terugkrijgen. We kunnen evenmin ernstig overwegen om ze te bestemmen voor woningen, kantoren of winkels. De meest aangewezen herbestemming is dus het uitdragen van cultuur. Met andere woorden, die plaatsen krijgen de taak de burger te informe-

ren over hun eigen geschiedenis. Het erfgoed wordt dus rechtstreeks ingeschakeld. Een voorbeeld van dergelijke herbestemming is het *centrum voor stedelijke cultuur* dat in de gerestaureerde Hallepoort in juni 2008 werd ingehuldigd. Voor de torens van de eerste omwalling van Brussel en van de oude Sint-Katelijnekerk wachten vergelijkbare projecten. Een dergelijke aanpak is ook mogelijk voor minder problematische erfgoederen zoals bijvoorbeeld het Autrique-huis in Schaarbeek of de Molen van Evere.

DE TOEKOMST VAN ERFGOED EN ARCHITECTUUR

Twintig jaar is waarschijnlijk een goede gelegenheid om de balans op te maken en zich de vraag te stellen: *Waar staan we?* Maar in essentie kunnen we vooruitgang pas meten na verloop van tijd, in het licht van de geschiedenis. Twintig jaar, dat is de gelegenheid om achterom te kijken en te zien naar wat er werd gerealiseerd. Een gelegenheid om de gerealiseerde vooruitgang te waarderen en de toekomstige doelen te definiëren. Knorrepotten zullen misschien eerder een inventaris opmaken van alles wat niet werd gedaan, wat men had kunnen doen, wat men beter had kunnen doen, wat men anders had kunnen doen enzovoort. Die deprimerende oefening, die we u in dit werk willen besparen omdat ze alleen maar contraproductief zou zijn, is alleen van nut wanneer we zoeken naar constructieve en positieve mogelijkheden voor de toekomst. Want een debat van vandaag geeft morgen richting aan de toekomst van ons erfgoed. Daarmee wil ik het belang benadrukken van het voeren van zo'n debat, en liefst zo sereen en objectief mogelijk.

Beschermd? Oké, behouden! Niet beschermd? Afbreken maar! Verdedigers van het erfgoed zouden willen dat elke hedendaagse ingreep in de stad wordt verboden, terwijl bouwpromotoren ervan dromen om alles plat te gooien en te herbouwen. De afstand tussen een geïdealiseerde theoretische optie en de pragmatische realiteit die iedereen met een greintje gezond verstand zou moeten zien, is duizelingwekkend groot in beide kampen. In elk geval zijn idealen niet of zelfs nooit bedoeld om in praktijk te worden gebracht in de werkelijke wereld van hun bedenkers, en in sommige gevallen is dat maar goed ook. Maar we maken het nog te vaak mee dat de gevoerde dialoog minimalistisch, dichotomisch en dualistisch is. Enerzijds wordt er een erg veeleisend beleid gevoerd ten aanzien van beschermde erfgoederen en in het bijzonder ten aanzien van het gedeelte van het erfgoed waarvan men juridisch niet kan aantonen dat het niet beschermd is.

Anderzijds stelt men nog veel te vaak de afbraak en heropbouw voor van wat niet beschermd is. Die manier van handelen stuit mensen van goede wil tegen de borst, gezien de gespannen, antagonistische verhouding tussen conservators versus ontwikkelaars, die geen steek houdt, noch gerechtvaardigd is.

Twintig jaar geleden werd beslist om het behoud van het erfgoed te integreren in het beleid voor ruimtelijke ordening. Dat moest een einde maken aan de duidelijke tegenstelling tussen conservators en ontwikkelaars. Dat is nog niet helemaal gelukt. Het gewicht van de traditie, het onaangepaste programma van academische opleidingen, de oude gewoonten die wederzijds wantrouwen uitlokken, het zijn allemaal factoren die hebben gemaakt dat dat ideaal niet meteen kon worden gerealiseerd. Maar nu moet er komaf worden gemaakt met die rivaliteit en moet er een objectief bondgenootschap tot stand komen tussen de twee strekkingen die allebei veel te verliezen hebben als ze aan hun eigen standpunt vasthouden. De toon die werd gezet in het *Gewestelijke Ontwikkelingsplan*, werd immers aangehouden in het *Plan voor de Internationale Ontwikkeling*: het erfgoed is een belangrijke troef voor Brussel. Ontwikkelaars kunnen het zich niet veroorloven er geen belangstelling voor te hebben, gewoon omdat ze denken dat er geen dialoog mogelijk is met de conservators. Anderzijds kunnen de conservators er niet op hopen dat ze alleen zelf en voor zichzelf over het behoud kunnen beslissen. Ze beschikken trouwens niet over de middelen, noch de bevoegdheid daartoe. In het debat over sommige projecten wordt soms voor dovemansoren gesproken met een slecht en heterogeen compromis tot gevolg. Het resultaat? Complete mislukking en wederzijdse verwijten, maar gedeelde schuld! We moeten dus de dialoog tussen die twee sectoren aanmoedigen en versterken zodat ze kunnen tegemoetkomen aan de verwachtingen van de burger. Twintig jaar, dat is ook bijna een generatie. Een nieuwe generatie die die richting al heeft ingeslagen.

De protagonisten moeten tegenwoordig ook het hoofd bieden aan een andere uitdaging: hoe dragen zij bij tot de duurzame ontwikkeling? Dat idee staat niet zo ver af van de dialoog die ontwikkelaars en conservators al twintig jaar proberen te bereiken op het gebied van erfgoed. Erfgoed, soms eeuwenoud, bewijst door het simpele feit dat het vandaag nog bestaat, dat het bijzonder duurzaam is. Dat zou een bron van inspiratie moeten zijn voor onze eigen ontwikkeling. In de eerste plaats is het zonder meer een verspilling van de natuurlijke rijkdommen van de aarde en de daaraan verbonden energiekosten om metselwerk af te breken waarvan de tienjarige garantie met twintig, vijftig of honderd werd vermenigvul-

digd, om het vervolgens te vervangen door huidige bouwmaterialen. Ook de berekeningswijze van de energieprestatie van gebouwen, die wordt voorgesteld maar niet wordt opgelegd door de Europese richtlijn van 2002, leidt systematisch tot een onderwaardering van de prestatie van bestaande gebouwen. De Brusselse ordonnantie die de richtlijn omzet, is op dat vlak zwak en onvolledig, in die mate zelfs dat ze een gevaar vormt voor bestaande gebouwen, met inbegrip van beschermd erfgoed. De gewestelijke wetgeving moet dringend worden herzien, zodat ze de werkelijke en volledige toepassing van artikel 4 van de Europese richtlijn mogelijk maakt. Artikel 4 zegt: “Bij het vaststellen van deze eisen kunnen de lidstaten onderscheid maken tussen nieuwe en bestaande gebouwen alsmede verschillende categorieën gebouwen. In de eisen wordt rekening gehouden met de algemene binnenklimaatssituatie –om eventuele negatieve neveneffecten zoals onvoldoende ventilatie te voorkomen– met de plaatselijke omstandigheden, met de gebruiksbestemming en met de ouderdom van het gebouw. De eisen dienen regelmatig en ten minste om de vijf jaar te worden getoetst, en zo nodig aan de technische vooruitgang in de bouwsector te worden aangepast.” Zelfs als de energieprestatie van een nieuw gebouw volgens de huidige normen voorbeeldig is, vergeet men al te vaak de energiekosten te berekenen voor de afbraak en afvoer van materialen –zelfs al worden ze minstens gedeeltelijk gerecycleerd– en voor de productie en de aanwending van hoogrendementsmaterialen, waarvoor overigens nog nooit een honderdjarige garantie werd afgeleverd. Men moet de bewijslast omkeren: het is niet aan het erfgoed om te bewijzen dat het de eeuwen trotseert, maar wel aan de nieuwe bouwtechnologieën. En als er al iets het voordeel van de twijfel moet krijgen, dan wel het bestaande, dat moet worden behouden, eerder dan het avontuur van een niet bewezen, hypothetische betere duurzaamheid, die bovendien de afbraak van het oude vereist... alsof de bewijzen van zijn wandaad moeten worden vernietigd.

De technische debatten die voortvloeien uit laboratorium engineering, overstijgen vaak de deskundigheid van de architect en nog meer die van de geschiedschrijver van architectuur. Meestal vormen ze de inzet van andere doeleinden, andere ambities die hun ware gezicht niet willen tonen. Wanneer een particuliere of publieke eigenaar een bestaand gebouw wil restaureren en een andere bestemming geven, heeft hij twee opties die evenveel kosten: afbraak en heropbouw of restauratie en herstel. Meestal zijn de reclameslogans van bouwpromotoren en materiaalproducenten bijna te kwader trouw wanneer ze beweren dat restauratie-herstel duurder is. Duurder voor hen, ja. Omdat die optie niet past in hun

gestandaardiseerde productieproces en omdat alles wat van de standaard afwijkt de winst van die ondernemingen naar beneden haalt. Voor de eigenaar zal de optie restauratie-herstel, uitgevoerd door kleine en middelgrote ondernemingen, niet duurder uitvallen dan de optie afbraak-heropbouw, uitgevoerd door grote bouwfirma's. Het verschil? Het bedrag van de winstmarge, in het eerste geval kleiner, in het andere geval soms rijkelijk. Het verschil? De begunstigden van die winstmarge, de zelfstandige aannemers en lokale ambachtsslui enerzijds en de multinationale bouwfirma's anderzijds. Die laatste hebben het veel gemakkelijker om hun activiteiten in de privésector te promoten en aan de eisen van openbare aanbestedingen te beantwoorden. Waar zitten de consultants en lobbyisten voor de kleine en middelgrote ondernemingen en de kleine ambachtsman? Zoals zo dikwijls is niet geld het probleem, maar wel wat men ermee doet, de manier waarop men het wil besteden.

Ook op een ander gebied speelt die felle tegenstelling tussen de mogelijke keuzes voor de hoofdzakelijk openbare opdrachtgevers, namelijk restauratie versus onderhoud. Ook hier wordt geschermd met het voorwendsel van de laagste kostprijs. Zo wordt beslist een bepaalde openbare ruimte zo te restaureren dat de materialen en beplantingen zo min mogelijk onderhoud vergen. Zelfs als dat ten koste gaat van de kwaliteit van het leefmilieu en de esthetiek en zelfs al is dat erg duur. Zolang maar niet geïnvesteerd moet worden in onderhoudsploegen en ook al bestaat het risico dat de operatie sneller dan normaal herhaald moet worden. Op lange termijn is het ook hier niet de kostprijs die speelt. Het staat vast dat op lange termijn onderhoud altijd minder zal kosten dan zware investeringen. Maar ook daar moeten we een onderscheid maken tussen de begunstigden van de overheidsuitgaven: enerzijds het onderhoudspersoneel dat moet worden opgeleid, begeleid en geleid, wat past in het perspectief van duurzame ontwikkeling; anderzijds enkele grote groepen uit de bouwsector die geïnteresseerd zijn in winst op korte termijn.

De laatste paragrafen lijken wel een uitgesproken politiek discours, maar dat is niet mijn bedoeling. Ik probeer enkel aan te tonen dat erfgoed en architectuur, die de kwaliteit van het stadsleven toch in grote mate bepalen, alleen maar kunnen winnen bij het maken van beredeneerde, kwalitatieve keuzes die beantwoorden aan drie criteria: zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid. Dat zijn criteria voor het goede beheer van zowel openbaar goed als privé-eigendom. Helaas zijn

dat niet de keuzes die de belangrijkste spelers op de markt de particuliere of openbare beslissers influisteren. Het is dus aan die beslissers om alert te zijn en kwaliteit te eisen.

De Verklaring van Brussel voor de toekomst van architecten, die op 10 april 2008 in het Flageygebouw werd goedgekeurd door de Architects' Council of Europe, bevat enkele elementen waarvan voorgaande beschouwingen een afspiegeling zijn. "Het is noodzakelijk om beter te begrijpen waarom de markt niet volledig de wens van burgers om een bebouwde omgeving van hoge kwaliteit beantwoordt", "bovendien moeten de procedures voor het gunnen van overheidsopdrachten worden hervormd door van de kwaliteit de belangrijkste doelstelling te maken die moet primeren boven de laagste inschrijver", "alle professionals in de gebouwde omgeving moeten onderkennen dat duurzaamheid van essentieel belang is. Een uitdaging die moet worden aangepakt, is de noodzaak tot vernieuwing van onze steden, en het ontwerpen van beleidsplannen en technieken die in staat zijn een duurzame toekomst voor onze steden te garanderen", "de culturele kwaliteit en diversiteit bieden een dynamische identiteit, karakter en een echte troef aan plaatsen –die ook vergezeld zijn van voordelen op economisch, sociaal en milieugebied." Het 23^{ste} wereldcongres van de internationale architectenvereniging dat in juli 2008 plaatsvond in Turijn, heeft die richting in zijn eindverklaring bevestigd en heeft er ook aan herinnerd dat "het erfgoed in al zijn verscheidenheid moet worden beschermd, tot zijn recht moet komen en aan volgende generaties moet worden doorgegeven als getuige van de ervaring en verzoeken van mensen om de creativiteit in al haar aspecten te bevorderen en aan te zetten tot een werkelijke dialoog tussen culturen".

Ik heb een optimistisch en positief beeld geschetst, rekening houdend met de struikelblokken die zich aan de horizon aftekenen. De toekomst berust op de voortzetting en versterking van het beleid dat de voorbije twintig jaar werd gevoerd op het gebied van erfgoed en architecturaal ontwerp. Als de valkuilen van de instrumentalistische economie worden vermeden, kan dat bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van Brussel. ■

focus

PIJNLIJKE VASTSTELLING

Wanneer we de balans willen opmaken van twintig jaar architectuur in het Brussels Gewest, dan moeten we ons eerst afvragen welke waarde we toekennen aan de architectuur.

In het geval van een belangrijke stad als de Belgische hoofdstad mogen we hopen dat de kwaliteit van de bouwwerken, hun symbolische en onderscheidende waarde, hun belang in de stedelijke context en hun uitstraling van de politieke status genoeg aanmoedigen om architectuur van een hoge kwaliteit te laten verrijzen.

Helaas is dat niet zo. We wachten nog altijd op een radicale wijziging in de attitude die Brussel kan projecteren in de eenentwintigste eeuw. De eerste twintig jaar van het Gewest boden wel de gelegenheid om na te denken over een algemeen plan en om de institutionele problemen van Brussel te overstijgen.

Na 1945 kende de architectuur vele interessante en omstreden episodes, opmerkelijke gebouwen en netelige dossiers, maar de traagheid van het ontwerpproces en de uitvoering gaf de bewoners het gevoel dat ze op een permanente en zinloze werf leefden. De lijst is veel te lang om hier samen te vatten. We beperken ons tot de vaststelling dat de meeste projecten pas klaar zijn als ze verouderd zijn en achterop lopen op hun tijd.

Er bestaat daarbij wel een onderscheid tussen publieke en particuliere projecten. Ook administraties en politieke beslissingen hadden een weerslag op het globale beheer van de gebouwen. Maar het in kaart brengen van die fenomenen vraagt een grondige analyse. Wij zullen ons dus beperken tot algemene overwegingen die het Brusselse klimaat kenschetsen.

In de eerste plaats moeten we benadrukken dat er geen grootschalige projecten zijn die het imago van de stad en de perceptie van haar inwoners en bezoekers kunnen omkeren.

Waarom komt dat? Enerzijds doordat de overheidsinstellingen van elk niveau – lokaal, federaal en internationaal – niet de gebouwen neerzetten om hun diensten te huisvesten. Geen wedstrijden, geen aanbestedingen, geen zoektocht naar kwaliteit. Men zoekt liever zijn heil op de markt van de vastgoedpromotoren.

Voorbeelden? De gebouwen van de Franse Gemeenschap en de meeste van de instellingen van de Europese Unie zijn ontworpen met het oog op hun toekomstige gebruikers en illustreren het ongemak en de onzekerheid van die tijd. Die bouwwerken kunnen niet tippen aan het niveau van een internationale hoofdstad waarop je zou hopen.

De consequenties van die episodes zijn te zien in de expressieve armoede van de architectuur van de voorbije jaren. Wanneer de overheid zichzelf niet *representeert*, dan wordt het moeilijk voor particulieren om dat te doen. De administraties bevoorrechten een behoudende, zelfs reactionaire houding die elk innovatief voorstel verstikt. Zo hebben bijna alle architecten die in Brussel werken, moeilijkheden om een vergunning te krijgen, zelfs voor kleine ingrepen, als ze architecturale ideeën voorstellen.

We mogen ons dus verheugen over de globale transformatie van de agglomeratie en de grote verbeteringen ten opzichte van de jaren tachtig. Maar ondanks alles moeten we constateren dat de instrumenten en richtlijnen niet hebben geleid tot projecten van grote kwaliteit.

Al twintig jaar lang blijft het aantal vierkante meter kantooroppervlakte toenemen, maar slechts zeer weinig gebouwen verdienen een vermelding. De enige logica die wordt gevolgd, is die van de financiële rendabiliteit, zonder enige stedenbouwkundige of architecturale bekommernis. Stedenbouw en architectuur werden gedomineerd door kernwoorden zoals *integratie*. Die definitie is geen duidelijk of algemeen onderschreven woord, maar gewoon een formule om de administratieve keuze van een project te rechtvaardigen.

Ondanks het grote aantal kantoorgebouwen moeten we ook constateren dat de privéopdrachten van grote bedrijven geleidelijk verdwijnen. In de jaren zestig en zeventig vestigden de hoofdkantoren van bedrijven zich in de stad met betekenisvolle projecten (Banque Bruxelles Lambert, Royale Belge, Cimenteries Belges Réunies – CBR enzovoort). Vanaf de jaren tachtig nemen die opdrachten af als gevolg van een verandering in de vastgoedstrategie. Bedrijven huren liever een oppervlakte zonder zich op de lange termijn te moeten engageren.

Het panorama van de Brusselse architectuur paste zich aan die situatie aan en produceerde een kleine groep handelskantoren die de vraag naar vastgoedpromotie doeltreffend konden beantwoorden en goede relaties onderhielden met de administraties, de raden van bestuur van de banken en uiteraard bepaalde ministeriële kabinetten.

Die bouwwoede liet geen enkele ruimte over voor architecturale kwaliteit. Daarvan getuigt de bijna totale afwezigheid van Brusselse gebouwen in de internationale architectuurpers, met uitzondering van geïsoleerde gevallen (vaak polemische projecten) en enkele zeldzame overheidsgebouwen. Een ander teken is de zeldzaamheid van projectleiders uit het buitenland. Dat wijst op het gebrek aan aantrekkingskracht van de lokale opdrachten, de pure en simpele terughoudendheid voor hedendaagse architectuur en de problemen om die tot wasdom te laten komen.

Het klopt dat Belgische bureaus zich laten opmerken tijdens evenementen als de Internationale markt van de vastgoedmakelaars (MIPIM). Maar dat is een beurs voor vastgoedpromotie en geen architectuur. Tenzij men denkt dat architecturale kwaliteit neerkomt op rendabiliteit.

Moeten we die periode zo snel mogelijk vergeten? Ik denk het niet, want er bestaan ook positieve episodes. Die danken we aan de vasthoudendheid van sommige architecten, politici en ambtenaren die vinden dat architectuur een essentieel gemeenschappelijk goed is.

Een belangrijk voorbeeld daarvan zijn de Wijkcontracten, waardoor tientallen kleinere wijkprojecten de straten van de stad beginnen te bevolken. De laatste jaren zien we gelukkig ook openheid voor een debat over de inrichting van de stedelijke ruimte. Vanzelfsprekend geeft de geleidelijke toepassing van de regels voor overheidsaanbestedingen die de Europese Commissie oplegt, een elan aan nieuwe initiatieven, die de komende jaren hun vruchten zullen afwerpen.

Het vraagstuk van het patrimonium vormt een ander probleem. Enerzijds is het huidige beleid het gevolg van de afbraak van de voorbije jaren. De blik is veranderd en de belangstelling voor het verleden van de stad heeft een vruchtbare bodem gevonden in de zoektocht naar de identiteit van het nieuwe Gewest.

De bescherming van het erfgoed is een populair argument geworden, maar de instrumenten die zijn ingevoerd om de financiële macht van de vastgoedpromotie te stoppen, moeten absoluut evolueren. Conservatie betekent ook een offer van de overheid, die met financieringen de conservatie van een goed moet garanderen. We kunnen dus niet alles tot monument uitroepen en vastleggen in naam van de identiteit en de geschiedenis. Daarvoor hebben we niet de middelen en vooral moeten we daartoe niet de intentie hebben.

Als we de hedendaagse architectuur elan geven, dan verlenen we Brussel meer waarden en conserveren we tegelijk het verleden, want in beide gevallen is de doelstelling de stad kwaliteit te geven. Die kwaliteit wordt niet uitgedrukt in omzetcijfers, maar in creatieve capaciteit en politieke wil. ■

Maurizio Cohen

19

TWINTIG JAAR PARTNERSCHAP TUSSEN GEWEST EN GEMEENTEN

MARC THOULEN

Directeur Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vzw

focus

20 JAAR GEMEENTEFINANCIËN

MICHEL VAN DER STICHELE

*Directeur-generaal van het Bestuur Plaatselijke Besturen,
ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*

Twintig jaar partnerschap tussen Gewest en gemeenten

MARC THOULEN

In dit artikel bespreken we de relaties tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Brusselse gemeenten op politiek, administratief en financieel gebied. Het is niet de bedoeling om de twintigjarige geschiedenis van die relaties sinds de oprichting van de Brusselse instellingen te overlopen. Dit artikel is in de eerste plaats een reflectienota, zonder al te veel feiten, data en cijfers, die de hoofdlijnen van die twintig jaar samenvat om er zoveel mogelijk denksporen voor de toekomst uit te halen¹.

CONTEXT

Overeenkomstig het inmiddels beroemde artikel 107quater van de Grondwet, waarvan paragraaf 1 artikel 3 van de gecoördineerde Grondwet geworden is, heeft de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen het Brusselse Gewest – bijna tien jaar later dan de andere gewesten – van eigen instellingen voorzien.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kreeg toen dezelfde bevoegdheden als de twee andere gewesten, op grond van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen. Zo verwierf het Gewest bevoegdheden op het gebied van gewestelijke aangelegenheden, zoals openbare werken, ruimtelijke ordening, milieu, huisvesting en andere aspecten van het economisch beleid en werkgelegenheid.

Daaraan moeten we nog de bevoegdheden toevoegen die in het Vlaamse en Waalse Gewest uitgeoefend worden door de provincies, een instelling die hier niet bestaat. Behalve die specifiek gewestelijke aangelegenheden beschikt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook nog over bevoegdheden die gewoonlijk voorbehouden zijn aan de agglomeraties van gemeenten. Die bevoegdheden worden uitgeoefend op basis van verordeningen en betreffen onder meer de ophaling van huisvuil, brandweer en dringende medische hulp.

Maar de wetgever voerde ook enkele beperkingen in. Terwijl het Vlaamse en het Waalse Gewest de bevoegdheid kregen om gewestelijke aangelegenheden te regelen aan de hand van decreten, die kracht van wet hebben, moet het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die aangelegenheden regelen aan de hand van ordonnanties. Die ordonnanties hebben een statuut dat te vergelijken valt met dat van een decreet, behalve dan dat sommige opgeschort kunnen worden door de federale regering, namelijk ordonnanties op het gebied van stedenbouwkunde, ruimtelijke ordening, wegen en transport. Bovendien voerde de bijzondere wet een rechterlijke controle van de ordonnanties in voor hun overeenstemming met de Grondwet en met de bijzondere wet zelf, om te verhinderen dat het Gewest zijn institutionele structuur zou wijzigen.

Het regeerakkoord dat na de verkiezingen van 13 juni 1999 gesloten werd, bepaalde dat er een bijeenkomst georganiseerd zou worden om de werking van de instellingen te verbeteren. Zo sloot die werkgroep tijdens de nacht van 28 op 29 april 2001 het zogenaamde Lombard-akkoord over de hervorming van de Brusselse instellingen. Het grootste deel van dat akkoord werd overgenomen in de bijzondere wet van 13 juli 2001 die de overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en gemeenschappen bepaalt: die wet wijzigt artikel 6, § 1, VIII van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen, op grond waarvan de gewesten bevoegd werden voor de algemene organisatie van de lokale overheden.

Die principiële bevoegdheid gaat gepaard met enkele uitzonderingen. Zo is het de gewesten verboden om de bepalingen van de organieke wetgeving voor provincies en gemeenten op grond van de wet van 9 augustus 1988 over de pacificatie tussen de gemeenschappen te wijzigen. Behalve die uitzonderingen gaat van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen een belangrijk voorbehoud uit: het Brussels Hoofdstedelijk Gewest oefent als enige die bevoegdheid uit, zonder afbreuk te doen aan artikel 279 en 280 van de Nieuwe Gemeentewet ter bescherming van de vertegenwoordiging van de taalgroep in de minderheid. Door die twee bepalingen kan het Gewest ook enkele essentiële punten in de organisatie van de gemeenten, die momenteel op de agenda staan in de twee andere gewesten, niet wijzigen. Daarbij versterkte de bijzondere wet het verschil in behandeling tussen de gewesten.

Die passage uit de institutionele verwickelingen van ons land verschaft de nodige achtergrond voor wat we verder zullen uitwerken, en verduidelijkt meteen het uitzonderlijke karakter van het Gewest, dat tot op zekere hoogte kan steunen op een uitgebreid gamma aan bevoegdheden maar dat ook ietwat beknot

wordt in zijn mogelijkheden. Het Gewest, dat later dan de andere gewesten opgericht werd, is bovendien gebonden aan specifieke verplichtingen die zijn ontwikkeling in de weg hebben gestaan: zo wegen de verplichtingen voor tweetaligheid zwaar op de organisatie van de diensten en moet het de minderheden beschermen, waardoor originele maar ongetwijfeld complexere instellingen het licht zagen. *Last but not least* heeft het Gewest te lijden onder een onderfinanciering in de verdeling van de fiscale middelen en de federale dotaties en ook onder lasten waarvan het bijzondere karakter maar geleidelijk erkend en vervolgens maar gedeeltelijk gecompenseerd zou worden.

Behalve die *institutionele* bijzonderheden bestaan er ook nog andere atypische kenmerken. Hoewel het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de kleinste oppervlakte heeft, hebben de Brusselse gemeenten gemiddeld het grootste aantal inwoners (55.000 inwoners). In Vlaanderen en Wallonië bedraagt dat gemiddelde respectievelijk iets minder dan 17.000 en 13.000 inwoners. Dat beïnvloedt onvermijdelijk de machtsverhoudingen en vergroot de kans op conflicten door de afwezigheid van een tussenschakel, namelijk de provincie, die als buffer kan dienen. Maar die schijnbare handicap is ook een troef, aangezien het nauwe rechtstreekse contact ook de synergie kan bevorderen.

Hoewel het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet als een *stadsgewest* in de institutionele betekenis van het woord bestempeld kan worden omdat zijn bevoegdheden over twee bestuursniveaus verdeeld zijn, vormt het in de geografische betekenis van het woord wel een *stedelijk* geheel. Ondanks de grote sociaal-economische verschillen vertonen de Brusselse gemeenten ook heel wat functionele gelijkenissen en behoren ze tot eenzelfde geheel met een interne samenhang. Bijgevolg heeft het beleid van de ene een grotere invloed op het beleid van de andere: denk gewoon maar aan het effect dat bepaalde maatregelen met betrekking tot het autoverkeer op één plaats kunnen hebben op de parkeerproblemen op andere plaatsen. Prijs- en efficiëntievergelijkingen van diensten die op verschillende niveaus geleverd worden, lijken er enigszins zinvol – of minder nutteloos – omdat ze betrekking hebben op dezelfde plaats en op hetzelfde voorwerp. Die aanhorigheid tot een min of meer homogeen en gestructureerd geheel opent in elk geval het debat ten voordele van een ofwel centraler ofwel coöperatiever beheer van die diensten.

VASTSTELLINGEN

Het beleid

Ondanks zijn aanvankelijke handicaps heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heel wat initiatieven genomen op het gebied van stadsbeleid, vooral met betrekking tot de openbare ruimte: ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing, groene ruimten, milieu... Aangezien dat beleid al beschreven wordt in andere bijdragen in het kader van dit artikel, staan wij hier niet verder bij stil. Het feit dat we de aandacht vestigen op die actiegebieden en niet op andere, lijkt misschien subjectief, maar dat is niet essentieel. We willen immers niet de nadruk leggen op het onderwerp maar op het mechanisme dat de beweging in gang bracht.

Vanop een afstand bekeken was de herneming van activiteiten door het Gewest niet de ideale manier om dat beleid uit te voeren. Zo werden de gemeentelijke voorrechten enigszins aangetast doordat sommige controle- en uitvoeringsbevoegdheden overgedragen werden aan het Gewest, soms overigens tot opluchting van de gemeenten, bijvoorbeeld die met betrekking tot het rioolstelsel. In andere gevallen werden de bevoegdheden van het Gewest uitgebreid, bijvoorbeeld op het vlak van openbare wegen, of werd de rol van het Gewest in het planingsproces vergroot. De financiële problematiek van de gemeenten en de toegenomen macht van de gewestelijke administratie hebben dat ongetwijfeld in de hand gewerkt.

Toch heeft de uitvoering van het gewestelijk beleid het partnerschap met de lokale overheden grotendeels bevoordeeld. Zo kregen de gemeenten nieuwe taken, vooral op milieugebied, werden sommige van de traditionele taken van de gemeenten ingewikkelder gemaakt en werden de gemeenten gestimuleerd om meer op te treden op gebieden die door het Gewest als prioritair beschouwd worden. Aangezien dat door middel van subsidies of contracten gebeurde binnen een strikte omkadering waarvan het Gewest de grote lijnen bepaalde, ging die overdracht van taken meer in de richting van deconcentratie dan van decentralisatie.

Volledigheidshalve zou er ook rekening gehouden moeten worden met de taakverschuivingen die de federale wetgever doorgevoerd heeft: de overdracht van de politietaken naar de politiezones of –in de andere richting– de overdracht van administratieve sancties naar de gemeenten. Die wijzigingen staan buiten onze uiteenzetting, maar hebben de balans beïnvloed.

Op lange termijn lijkt de omvang van de gemeentelijke taken niet enorm gewijzigd – ten minste toch niet verminderd – ook al werden er verschuivingen doorgevoerd die meer in de richting van deconcentratie dan van decentralisatie gaan. Daardoor werd hun autonomie ingeperkt, maar kreeg hun dynamisme een boost, althans in de prioritaire sectoren van het Gewest. De beleidsinterpretatie, al naargelang die tussen gemeente en Gewest dezelfde kleur heeft, zal de waardering van die balans ongetwijfeld beïnvloeden.

De financiën

De taakverschuiving ging duidelijk gepaard met wijzigingen in de financiële middelen van de gemeenten.

De lijst met door het Gewest gesteunde programma's is lang. De programma's die specifiek gericht zijn op stedelijke problemen, kregen namen zoals wijkcontracten, initiatiefwijken, Europese structuurfondsen, gemeenschapsintegratie-initiatieven, handelswijkcontracten, stadswandelingen, renovatie van losstaande en verlaten gebouwen, veiligheidsplannen, veiligheids- en preventiecontracten... Wellicht zijn we er nog vergeten. De aard zelf en de criteria voor de verdeling van de toegekende middelen geven de programma's een herverdelingsdimensie die nog bovenop de algemene dotatie aan de gemeenten komt.

Die algemene dotatie bouwt voort op het Gemeentefonds, dat tijdens de regionalisering van zijn budget daalde met ongeveer 40 procent netto ten gunste van de gemeenten van de twee andere gewesten. De overeenkomstige dotatie werd opgenomen in het budget van het Gewest en verleende het een eigen ontwikkelingsdynamiek en een groei die de vergelijking met die van de twee andere Gewesten zeer goed doorstaat.

Die felle groei kon echter niet terughalen wat verloren gegaan was door de regionalisatie van het fonds, en hij kon al helemaal niet de tekorten aanvullen van de gemeenten die het meest te lijden hadden onder inkomstenderving of onder lasten die zwaarder werden door de sociaaleconomische evolutie van het Gewest. De verhoging van de algemene dotatie moest dan ook aangevuld worden met andere maatregelen.

Een eerste maatregel was de herziening van de verdelingscriteria van de dotatie, zodat er meer middelen toegekend konden worden aan de gemeenten die ze het meeste nodig hadden. Het Gewest heeft verscheidene ingrepen in die richting uitgevoerd, onder meer door de criteria voor lasten of voor fiscale armoede te herzien en door opeenvolgende uitzonderingsstelsels in te voeren. Maar die maatregel bleek te beperkt, aangezien de gemeenten geen minimevolutie meer gegarandeerd kon worden. Elke wijziging in de verdeling van de middelen moet immers ondersteund worden door een zekere groei. Anders gaan de aandelen van sommige gemeenten een duikvlucht nemen, of zelfs een negatieve evolutie optekenen. Hoewel relatieve dalingen van de individuele aandelen nog verdedigd kunnen worden, is het politiek en financieel veel moeilijker om absolute verminderingen door te voeren. Het relatieve gewicht tussen gemeenten en Gewest en het krappe budget van de gewesten verhinderden dat daarin even ver kon worden gegaan dan elders had gekund.

Aangezien die maatregel niet volstond, kwam men op het idee om de hoofd-dotatie aan te vullen met andere dotaties voor de gemeenten met de minste financiële middelen. Zo werd in het verlengde van de aanvullende dotaties die vroeger al in het leven geroepen waren en die sindsdien opgenomen waren in de algemene dotatie, het interventiefonds voor gemeenten met financiële problemen opgericht. Die middelen hebben hun eigen verdeelcriteria. Zij vormen een aanvulling van het herverdelingseffect van de algemene dotatie, dat door een ontoereikende voorziening niet kan worden doorgedreven. Door het van nature palliatieve karakter van de aanvullende dotaties, kan het Gewest ze ook niet meer onbeperkt opdrijven zonder ervan beschuldigd te worden de gemeentelijke tekorten ambtshalve te willen dekken.

Een derde en laatste maatregel waren de hoger vermelde programma's. Het gaat daarbij om contracten of subsidies waarvan het herverdelingskarakter min of meer bevestigd is. Om volledig te zijn, moeten we daaraan nog de dotatie voor gesubsidieerde werken toevoegen. Die dotatie omvat ook criteria die het herverdelingsbeleid van de algemene dotatie versterken.

Algemeen stellen we vast dat de regeling van de algemene dotatie voor de gemeenten, waarover die autonoom mogen beschikken, als gevolg van de vermindering van de financiële middelen en de politieke bevestiging van het Gewest vervangen werd door specifiekere soorten van bijstand in de vorm van een contract of voorwaardelijke subsidie. De gemeenten vestigen de aandacht echter op

de daaruit voortvloeiende vermindering van autonomie en/of middelen, de lange administratieve wegen en de termijnen voor de betaling van de subsidies. De sociaaleconomische situatie van elke gemeente, die mee aan de basis ligt van het signaal en van het belang van die overdrachten, heeft ook daar een invloed gehad op de beleidsinterpretatie.

De evolutie van de gemeentelijke financiën lijkt uiteindelijk minder ongunstig dan wat de onheilsprofeten voorspeld hadden. Men heeft de globale situatie tenminste kunnen stabiliseren, zij het voorlopig, door te vermijden dat de gemeenten met de minste financiële middelen zouden wegzinken. Daarbij werden ook de inspanningen en problemen verdeeld en die verdeling was pijnlijk. Vooral omdat in de loop van twintig jaar ook de sociaaleconomische situatie van de gemeenten veranderd is. Het centrum en de eerste kroon hebben meer voordeel gehaald uit het stadsbeleid en de *gentrificatiebeweging* van de stad, terwijl de sociale problemen tenderen tot uitbreiding naar de tweede kroon, waar het aantal tussenkomsten van het OCMW significant stijgt.

De structuren

Ondanks die dynamische overdrachten van taken en middelen had men dat resultaat nooit kunnen bereiken zonder de maatregelen voor de organisatie zelf van de gemeenten en van hun relaties met het Gewest. Het is dan ook tijd om het eens over dat derde luik te hebben.

De eerste maatregel waarop we moeten wijzen, is stellig de begeleiding van de algemene maatregelen voor financiële ondersteuning, vooral de mogelijkheid van de gemeenten om een beroep te doen op het herfinancieringsfonds van de gemeentelijke thesaurieën, door middel van een zeer strenge controle van de uitgaven. Zo werd in elke gemeente een gewestelijke inspecteur aangesteld, die de overeenstemming van de uitgaven met een volgens de regels goedgekeurd saneringsplan controleerde. Dat fonds nam de fakkel over van de saneringsleningen die voordien afgesloten werden onder namen als *fonds nr. 208* en *Hatry-leningen*, en heeft de schuld van de gemeenten verlicht toen de overdracht van middelen via dotaties en subsidies niet meer genoeg was. De voorwaarden van die tussenkomsten werden in het begin soms als pijnlijk ervaren, maar mettertijd werden de aanwezigheid van de gewestelijke inspecteurs en de uitwerking van saneringsplannen als vanzelfsprekend beschouwd.

Vóór de regionalisatie van de Nieuwe Gemeentewet beschikten de gewesten al over bevoegdheden op gemeentelijk gebied, vooral voor de controle van de organisatieregels van het toezicht. Terwijl het Vlaamse en Waalse gewest snel wetten gemaakt hebben, werd pas in 1988 de eerste verordening bekendgemaakt voor de regeling van het toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Als antwoord op enkele oude eisen van de gemeenten, creëerde het Gewest een grotere rechtszekerheid en een zekere versnelling van de procedures. De termijn voor goedkeuring door de toezichthoudende overheid werd een dwingende termijn en werd uiteindelijk verkort tot veertig dagen. Alle verrichtingen moesten niet meer aan de overheid overgemaakt worden, behalve die met betrekking tot de budgetten, rekeningen, kader, geldelijk statuut... Een lijst met de andere verrichtingen moest binnen de twintig dagen worden bezorgd aan de toezichthoudende overheid, die ze dan kon vermelden.

Rekening houdend met de bekommernissen van de politieke wereld heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest na de regionalisering van de Nieuwe Gemeentewet meerdere wijzigingen goedgekeurd, onder meer in de procedure en de installatieplanning van de colleges en raden, de delegatiebevoegdheden van de burgemeester en de uitdieping van de lokale democratie. We gaan hier niet dieper op in, aangezien die wijzigingen volgens ons geen rechtstreekse invloed hebben op de relaties tussen de gemeenten en het Gewest.

Wel bespreken we kort twee wijzigingen in de eigenlijke werking van de gemeenten in de ordonnanties van 2003 en 2006.

De eerste betreft de wijziging van de tuchtregeling. Die regelt het geval waarin een ambtenaar met spoed de dienst moet verlaten en er niet kan worden gewacht op een vergadering van het college. Een formalisering van de gangbare gebruiken kent de gemeentesecretaris in noodgeval een bevoegdheid toe preventief te schorsen bij wijze van ordemaatregel, maar die moet bevestigd worden door het college.

De andere wijziging heeft betrekking op het financiële beheer, waarbij het college gemachtigd werd om als enige te beslissen over de gunningswijze, zelfs in buitengewone gevallen, binnen de grens van een te bepalen drempel. Daardoor konden de procedures voor kleine investeringen verlicht worden.

Uit die evolutie blijkt dat er uiteindelijk weinig wijzigingen werden doorgevoerd in vergelijking met de vroegere situatie. Het Gewest heeft zeker verbeteringen aangebracht, maar heeft dat hoofdzakelijk gedaan in antwoord op nood-situaties van politieke aard, zonder algemene analyse van de gemeentewet.

Ten slotte valt ook op dat het Gewest steeds meer geneigd is om de interne organisatie van de gemeenten mee te bepalen, vooral op het gebied van personeelsbeheer. In dat opzicht werden er heel wat initiatieven genomen in het kader van het Sociaal Handvest om het lokale openbare ambt dynamischer te maken, onder meer door de invoering van promotiemechanismen met betrekking tot scholing via programma's van de Gewestelijke School voor Openbaar Bestuur. Het Gewest heeft ook baremaverhogingen mee gefinancierd, vooral ten gunste van het gemeentepersoneel dat op de laagste niveaus tewerkgesteld is. Het Plaatselijk Bestuurplan dat de Brusselse regering onlangs goedkeurde, bevat verscheidene bepalingen die in die richting voortgaan en die voortaan meer de nadruk leggen op management als zodanig.

Uit dit onderdeel onthouden we dat, hoewel er niet zoveel wijzigingen aangebracht werden in de organieke wetgeving van de gemeenten, er herhaalde en gevarieerde initiatieven met het oog op de financiële continuïteit en de versterking van de knowhow van het gemeentepersoneel werden genomen.

DENKSPOREN VOOR DE TOEKOMST ?

Het bezwaar tegen de voortzetting van het huidige systeem van een stadsge-
west met twee bestuursniveaus bestaat in de moeilijkheid om er een voldoende
coherent beleid te kunnen voeren. Die vraag stellen komt er meestal op neer dat
men zich moet afvragen waarom die twee niveaus, en in praktijk het gemeentelijk
niveau, behouden moeten worden.

Maar er bestaan ook andere uitdagingen, zoals een betere dienstverlening,
meer solidariteit, democratischere transparantie en meer participatie. De ant-
woorden op de ene uitdaging zijn daarom nog niet de beste antwoorden op alle
uitdagingen.

Net zoals er meerdere vragen zijn, bestaan er ook meerdere antwoorden. Zo
kan men ervoor kiezen om de gemeentelijke bestuursniveaus te versterken, te
beperken, te fuseren, meer te doen samenwerken of gewoonweg om de relaties
tussen de gemeenten en het Gewest te verbeteren. Om dat te bereiken zijn er
meerdere mogelijkheden voor het samenwerkingsproces, de financiële middelen,
de verdeling van de taken en noem maar op. Als echt elk onderwerp bespreek-
baar is, mag er geen enkele mogelijke oplossing uitgesloten worden.

Eigenlijk zou de uitgangsvraag als volgt geformuleerd moeten worden: hoe
kan het beleid zo goed mogelijk uitgewerkt worden om de coherentie van het
Gewest en de nabijheid van de gemeenten zo goed mogelijk te valoriseren ?

Het beleid

In dat opzicht stellen we duidelijk vast dat het politiek overleg nauwelijks
gestructureerd is, waarschijnlijk omdat de sociaaleconomische verscheidenheid
van het Gewest en de omvang van de bevoegdheden dat niet mogelijk maken. De
convergentie van het beleid volgt de kleuren van de gemeenten en van het Gewest,
waarbij het overleg plaatsvindt in het Parlement of op de Conferentie van
Burgemeesters en de raadpleging bij de Vereniging van de Stad en Gemeenten,
met een groep mandatarissen, ambtenaren of experts. Het overleg- en raadple-
gingsproces komt tot stand en verrijkt het debat over de terreinkennis en de
basisconsensus. Maar het blijft variabel, meestal lang en informeel en de lokale
overheden voelen er zich niet altijd op hun gemak bij.

Waarom niet voorzien in de ambtshalve raadpleging van de lokale overheden die betrokken zijn bij gewestelijke maatregelen, op basis van een formeel dossier met een impactanalyse, vooral wanneer die maatregelen een invloed hebben op hun werking en hun middelen?

Moet het toezicht, dat ondanks de verbeteringen globaal dezelfde mechanismen behouden heeft als toen het federaal was, niet aangepast worden aan de toenemende contractualisering van de relaties tussen de gemeenten en het Gewest, in plaats van gewoon maar verlicht of versneld te worden?

Zouden de departementen toezicht en subsidies de administratieve grenzen niet kunnen overschrijden en verenigd worden in *taskforces* met wie de projecten op gewestelijk niveau leidt, en met de gemeenten waarvan verwacht wordt dat ze eventueel samenwerken?

In plaats van af te zien van de rijkdom van het overleg- en raadplegingsproces, door de bevoegdheden op één niveau te verzamelen, waarom niet het proces proberen te verbeteren? Het zoeken naar consensus is de cultuur van ons Gewest niet vreemd, maar door het behoud van bepalingen die geërfd werden van de federale regering en het informele karakter van het overleg kan er geen voordeel uit worden gehaald zoals dat elders zou kunnen. Dat aspect van goed bestuur moet dan ook ontwikkeld en gestructureerd worden.

De financiën

Het Gewest heeft zich binnen zijn budget behoorlijk ingespannen om de historische daling van het Gemeentefonds te counteren en om de gemeenten te helpen. Toch werd het aandeel van de gewestelijke subsidies en fondsen in de gemeentelijke opbrengsten uiteindelijk zeer weinig gewijzigd in de loop van die periode. Hoewel het Gewest op die manier een herverdeling heeft kunnen doorvoeren tussen de gemeenten, bleef de globale ratio immers nagenoeg dezelfde.

Gezien de begrensde herverdelingsmogelijkheden lijkt het niet mogelijk om er meer van te verwachten, zolang het budget van het Gewest zelf niet versoepeld wordt of de gemeenten geen beroep kunnen doen op andere bronnen van financiering.

Precies daarin schuilt de grote uitdaging van de institutionele onderhandelingen voor de Brusselse gemeenten. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is duidelijk ondergefinancierd. Immers, het feit dat het geen achterland heeft waarmee een financiële compensatie uitgewerkt kan worden, het statuut van agglomeratie waar de hoofdstad van het Belgische rijk is gevestigd en het tweetalig institutioneel bestel worden maar gedeeltelijk gecompenseerd. Het Gewest wordt ook benadeeld door de fiscale organisatie van het land, omdat het aanzienlijke lasten moet dragen om op zijn grondgebied economische activiteiten te onderhouden waaruit de twee andere gewesten voordeel halen door de tewerkstelling van hun inwoners en vervolgens door de inning van uit die inkomsten voortvloeiende belastingen in de verblijfplaats. Een juiste compensatie van de lasten en een rechtvaardige verdeling van de belastingen is waarschijnlijk een van de sleutels voor de leefbaarheid van het Gewest en zijn gemeenten voor de toekomst.

Het Gewest kan ook optreden in de inning van de gemeentelijke opcentiemen die het grootste deel van de fiscale inkomsten van de gemeenten vormen. De regionalisatie van de onroerende voorheffing lijkt vandaag een feit maar heeft pas zin als daardoor de *follow-up* van de materie verbeterd kan worden en de procedures versneld kunnen worden door ze te integreren. Dat overstijgt ruim de eenvoudige overname van de federale administratieve taken. Op termijn zal die regionalisatie vroeg of laat neerkomen op de perequatie van de kadastrale inkomens.

Ten slotte moeten de lokale overheden in een moderne staat kunnen rekenen op een gevarieerd scala aan vormen van financiering. In dat opzicht zouden partnerschappen tussen de overheid en de privésector aangemoedigd moeten worden en vooral de subsidiëringsregels versoepeld moeten worden, namelijk in verband met leasing, zodat het recht op subsidies niet verloren zou gaan. Ook hier zouden daartoe gebruik moeten maken van de bevoegdheden die de regionalisatie aan het Gewest toegekend heeft.

De structuren

In verband met de toewijzing van de taken en middelen wijzen we op de bijzondere context van ons Gewest, dat overheersend stedelijke kenmerken vertoont en waar de gemeenten met elkaar verbonden zijn door sterke functionele

gelijkenissen en een sterke coherentie door hun geconcentreerde ligging. Meer dan elders, in elk geval beter dan elders, moet er een coherent kader van bevoegdheden bepaald kunnen worden, waaruit de grenzen van elke overheid blijken.

Die reflectie zou moeten worden gevoerd binnen het referentiekader van de subsidiariteit. De toepassing van dat principe vereist dat de bevoegdheden zo dicht mogelijk bij de burger uitgeoefend worden, aangezien een oplossing op een hoger niveau nu eenmaal niet efficiënter is.

Het is frappant te horen dat het discours dat het meest gekant is tegen het behoud van het gemeentelijk niveau, in de eerste plaats verwijst naar de schaalvoordelen.

Die kwestie is nochtans niet zo eenvoudig als ze lijkt. Het begrip is ontstaan in de industrie, waar het aandeel van de vaste kosten zeer groot kan zijn. Het concept wordt echter veel minder gebruikt in de dienstverlening. Er is overigens niet alleen de verlening maar ook de organisatie van de dienst, waar zich zeer snel schaalnadelen voordoen doordat het gewicht van de bovenbouw meer toeneemt dan de omvang. Ten slotte is de efficiëntie van de terreincontrole verminderd, zonder de nabijheid van de burger te vergeten en om hem gehoor te geven, wat ook een groeiende sociale behoefte is.

Dat betekent niet dat er geen synergie aangewend mag worden om dure uitrustingen te delen, samen zeldzame bevoegdheden zeker te stellen en betere prijzen te verkrijgen door groepsaankopen. Maar ook die voordelen hebben een prijs en de balans werd er nog nooit van opgemaakt. En zelfs als het resultaat in het voordeel van een samenvoeging sprak, zou de overdracht van die activiteiten naar een hoger niveau nog niet de enige oplossing zijn. In dat opzicht zou het misschien interessant zijn om tussen gemeenten een samenwerkingskader te ontwikkelen dat soepeler kan zijn dan de formules die er vandaag voor hen bestaan.

Het is immers zo dat de centralisatie-, deconcentratie- en decentralisatiemogelijkheden in het nieuwe kader als gevolg van de oprichting van het Gewest nooit systematisch onderzocht werden, hoewel daar al vaak om is gevraagd.

Het is geen gemakkelijke oefening. De toewijzing van taken aan het ene of het andere niveau is geen gemakkelijke opdracht en de nuances tussen decentralisatie en deconcentratie zijn soms erg subtiel. Een bepaalde activiteit kan zeer goed het voorwerp zijn van een deconcentratie wanneer de beslissing op gewestelijk niveau moet blijven, maar de uitvoering ervan kan gedelegeerd worden en tege-

lijk gepaard gaan met aanvullende maatregelen die een beslissing op lokaal niveau vereisen. Dezelfde aangelegenheid kan dan ook tegelijk gedeconcentreerd zijn op het wezenlijke en gedecentraliseerd zijn in de omkadering. Voor de bevoegdheden die wij gemeenschappelijk noemen maar die almaar talrijker zijn, is er geen reden om alleen maar na te denken over een verdeling tussen bestuursniveaus maar over een gezamenlijk beheer tussen die niveaus.

Wij vragen dat die studie een van de belangrijkste dossiers van de toekomstige bestuursperiodes wordt. Het is tijd om een einde te maken aan polemieken die het Gewest verzwakken en die een bepaald organisatiemodel aanbevelen zonder ook maar één verwijzing naar objectieve analyses van de verdeling van de taken en samenwerkingsschema's.

BESLUIT

De voorbije twintig jaar hebben aangetoond dat het Gewest heel wat uiteenlopende veranderingen wist aan te brengen aan een van het federaal beheer geërfde situatie.

Het feit dat het Gewest die veranderingen kon verwezenlijken ondanks zijn zware handicaps, is een voorteken dat het dat in de toekomst nog zal doen. We hebben kunnen vaststellen dat de gemeenten hun karikaturale houdingen om enkel baronieën te verdedigen konden overschrijden en perfect konden aansluiten op een gewestelijk plan wanneer dat plan win-win en naar behoren georganiseerd was.

Onder druk van de gebeurtenissen en de financiële, politieke en organisatorische verplichtingen gebeurde dat meestal geval per geval, zonder het bestaande model ten gronde in vraag te stellen.

Voor de volgende periode dromen we maar al te graag van een vooruitziend totaalplan dat met het nodige lef doordacht werd. Gezien de bijzonderheden van het Gewest op het vlak van omvang, nabijheid, verstedelijking en instellingen kan er een model worden ontwikkeld voor zowel organisatie als voor origineel bestuur.

We pleiten ervoor dat dat gebeurt in het kader van een stadsgewest met twee bestuursniveaus, omdat dat uiteindelijk het beste middel lijkt om efficiëntie en democratie te verenigen. Die twee voorwaarden vormen de basis van een relatie- en dienstenkader voor de burger, wat uiteindelijk het enige doel van dit debat is.

Allereerst staat efficiëntie, door de optimalisering van een dubbel niveau van besluitvorming en beleidsuitvoering en door nieuwe vormen van samenwerking tussen de gemeenten en vooral tussen de gemeenten en het Gewest. Dat alles wordt ondersteund door de versoepeling van de financiële verplichtingen van Brussel. Dat werd al besproken in het vorige onderdeel en dus gaan we er hier niet opnieuw op in.

Vervolgens democratie, omdat er geen betrokkenheid van de bevolking op lokaal niveau zal bestaan als de burgers geen uitdagingen zien: gemeenten die diensten aanbieden en beslissingen nemen. Er bestaat geen democratische participatie in gemeenten die beperkt zijn tot een loket of tot de uitvoering van het gewestelijk beleid.

Die kwestie overtreft de kwesties van de efficiëntie van de omvang en de nabijheid in het beheer van de openbare diensten. Bovendien zal het moeilijk te geloven zijn dat de democratie beter verdedigd kan worden op een niveau dat verder van de burger staat dan op lokaal niveau.

In beide luiken zullen hoe dan ook pijnlijke en gedurfde initiatieven ondernomen moeten worden: overdracht van taken tussen niveaus, hervorming van toezichts- en samenwerkingsschema's, onderhandelingen op federaal niveau, versterking van de lokale democratie...

De toekomst van het Gewest heeft misschien die prijs maar de ervaringen uit het verleden lijken aan te tonen dat die niet buiten ons bereik ligt. ■

nota's

- ¹ Zonder die personen meer te willen betrekken, wil de auteur zijn dank betuigen aan de heren Jacques Bouvier, Paul-Marie Empain, Olivier Evrard en Robert Petit voor hun waardevol advies, net als de dames Céline Lecoq en Juliette Lenders en de heer Alain Veys voor hun steun. Het artikel van de heer Frédéric Amez "*Premières réflexions sur la réforme des institutions bruxelloises*" (in *Rechtsleer/Doctrine* 72 – CDKP 2002 – ed. Mys & Breesch) en het boek van de heer Joost Vaesen, "*Entre interaction et autonomie: les relations politico-financières entre la Région de Bruxelles-Capitale et les communes, 1994-2000*" (VUB Press 2004) zijn ook inspiratiebronnen geweest.

focus

20 JAAR GEMEENTEFINANCIËN

Om klare taal te spreken: het verhaal begon slecht –maar die episode speelde zich af voor de oprichting van ons Gewest. Vanaf de regionalisering van het Gemeentefonds in 1976 slonk het aandeel van de Brusselse gemeenten geleidelijk van 20,5 naar 9,59 procent (13,07 procent met de middelen die de Stad Brussel krijgt als hoofdstad van het koninkrijk).

De jonge Brusselse regering moest dus heel snel iets doen aan de problematische financiële gezondheid van onze gemeenten en hen ondersteunen met de injectie van bijkomende budgettaire middelen en de invoering van specifieke interventie-instrumenten. Zo besloot de regering in 1992 om een Herfinancieringsfonds Gemeentelijke Thesaurieën te creëren. Dat fonds betaalde federale sanerings- en consolidatieleningen (Hatry I en II) af. Het is opgericht om de financiën van de lokale overheden te saneren door de consolidatie van lasten die structureel op de gemeentebegroting drukken. Vanuit die opdracht houdt het zich ook bezig met de problematiek van de gemeentelijke ziekenhuizen en het deficit van de openbare ziekenhuizen. Bovendien kreeg het fonds in 2002 nog een nieuwe opdracht, namelijk als financieel coördinatiecentrum voor de gemeenten de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) van het Gewest. Tot nu toe investeerde het fonds zo'n 120 miljoen in de lokale entiteiten.

De rechtstreekse financiering van de lokale instellingen kende twee grote evoluties in de periode die ons aangaat. Ten eerste werd de verdeling van de gewestelijke dotatie aan de gemeenten substantieel gewijzigd door de ordonnantie van 21 december 1998, die de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten vastlegde. Er liggen drie onderverdelingen aan ten grondslag. De eerste, de basisdotatie, vertegenwoordigt 8 procent en is gebaseerd op het aantal inwoners en de oppervlakte van de gemeente. De tweede, goed voor 42 procent, heeft betrekking op de belastinginkomsten van de gemeente. Ze houdt rekening met zowel de opcentiemen op de personenbelasting als die op de onroerende voorheffing. De laatste onderverdeling van 50 procent gaat over de gemeenteonkosten. Die houdt rekening met de dichtheid van de bevolking, het niveau van het gemeenteeonderwijs, het aantal werklozen en mensen met een uitkering en het percentage van de oppervlakte van het gemeentelijk grondgebied dat in de Ruimte voor de Versterkte Ontwikkeling van Huisvesting en Renovatie (RVOHR) ligt. De ordonnantie van 1998 garandeert ook een minimale jaarlijkse stijging van 2 procent van de algemene dotatie, onafhankelijk van de inflatie. Bovendien ontwierp het Gewest een reeks specifieke financieringen aan de gemeenten, een fenomeen dat de laatste jaren is toegenomen. Behalve de driejarige investeringsdotatie onder de noemer van gesubsidieerde werken kent het Gewest specifieke subsidies toe op het gebied van wijkcontracten, sportinfrastructuur, preventie en veiligheid, schoolverzuimpreventie en beroepsopleidingen voor jongeren binnen de gemeentelijke administratie. Het Gewest draagt bij tot de herwaardering van de

lage salarissen van het gemeentepersoneel. Sinds 2007 stelt het elk jaar extra middelen ter beschikking aan de gemeenten: 30 miljoen voor de verbetering van de gemeentefinanciën en 15 miljoen voor de bevordering van de economische ontwikkeling, waarvan de helft is bestemd als compensatie voor de opheffing van bepaalde gemeentetaksen.

Daarbij is het misschien de vraag of die specifieke dotaties niet op termijn bij de algemene dotatie moeten komen. Want van elke zeven euro die het Gewest uitgeeft, gaat er één naar de gemeenten. In absolute cijfers gaat het om zo'n 450 miljoen euro op jaarbasis. De boekhoudkundige instrumenten voor de gemeentefinanciën hebben grote veranderingen ondergaan tijdens de periode die ons interesseert. De nieuwe gemeenteboekhouding – zij waren de eerste overheden die een dubbele boekhouding hanteerden! – trad in werking op 1 januari 1995. Sindsdien zijn er veel verbeteringen doorgevoerd aan het systeem – het weinig spectaculaire, maar onontbeerlijke werk van de Gewestelijke Commissie voor Gemeentelijke Comptabiliteit – en een regeringsbesluit van 2008 legde het informaticaformaat van de begrotingen en rekeningen van de gemeenten vast. Dat was noodzakelijk voor de oprichting van het centrale informaticasysteem voor de begrotingen en rekeningen van de negentien gemeenten dat onlangs van start ging.

En hoe zit het met de financiële gezondheid van de gemeenten? Laten we kortweg zeggen dat die de voorbije twintig jaar hoogte- en dieptepunten heeft gekend. De gemeenten die het nu het moeilijkst hebben, zijn niet noodzakelijk dezelfde als in 1990 of in 2000. De opcentiemen op de onroerende voorheffing blijven de belangrijkste bron van inkomsten voor de gemeenten. De tweede financieringsbron komt uit de middelen die worden toegekend aan het Gewest. Het gedeelte van de opcentiemen op de personenbelasting lijkt af te nemen, terwijl het gedeelte inkomsten uit eigen fiscaliteit stabiel blijft. De variaties in de verdeling van de uitgaven is weinig consequent. In alle gemeenten maken de personeelskosten het grootste gedeelte uit. Daarna volgen met een vergelijkbare grootteorde de dotaties aan het OCMW en aan de politiezone. De schuldenlast van de gemeenten was twintig jaar geleden heel hoog – circa 14 procent van de uitgaven, na een verlaging in de jaren negentig werd het ruim 8 procent in 2000 en rond 10 procent in 2008. De verbetering in 2000 had te maken met de verkoop van aandelen van het Gemeentekrediet in het bezit van de gemeenten in het kader van de operaties Dexia I en II.

We kunnen dus besluiten dat de meeste gemeenten een budgettair evenwicht hebben gehouden of gevonden. Dat is echter een precair evenwicht dat voortdurend in de gaten moet worden gehouden. De voorbije twintig jaar hebben bewezen dat de risico's altijd in die kiem zijn gesmoord en dat proactieve handelingen aan het hoofd van de gemeenten en het Gewest lonen. ■

Michel Van der Stichele

20

LIJST VAN DE AUTEURS

Dankwoord

De realisatie van *Brussel [over] 20 jaar* is het resultaat van een collectieve inzet.

Het Redactiecomité bestond uit de volgende personen: Pierre DEJEMEPPE, Céline MOUCHART, Caroline PIERLOTTE, Frédéric RAYNAUD en Dirk VAN DE PUTTE.

Onze dank gaat ook naar alle mensen die ermee instemden een schriftelijke bijdrage te leveren:

Nicolas BERNARD
professor aan de Facultés Universitaires Saint-Louis (FUSL)

Pierre-Yves BOLUS
Directeur van Atrium

Vincent CARTON
Burgerlijk ingenieur – stedenbouwkundige directeur van de afdeling Energie, lucht, klimaat en geluid van Leefmilieu Brussel – BIM

Maurizio COHEN
Architect, lesgever aan het Institut Supérieur d'Architecture de la Communauté Française (ISACF) La Cambre Brussel, het Institut Supérieur d'Architecture (ISAI) Lambert Lombard Luik, Politecnico de Milan

Jean-Louis COLINET
Artistiek directeur van het Théâtre National

Patrick CRAHAY
Directeur Stadsrenovatie – Monumenten en landschappen, bestuur Ruimtelijke Ordening en Huisvesting, ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Jean-Claude DAOUST
Afgevaardigd bestuurder Daoust, erevoorzitter Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO)

Étienne DAVIGNON
Vicevoorzitter van Suez-Tractebel en Voorzitter van de SN Airholding

Jean-Luc DEHAENE

Minister van Staat, Europees parlamentslid

Vincent DEGRUNE

Projectleider dienst gesubsidieerde projecten, gemeente Sint-Jans-Molenbeek

Stéphane DEMETER

Historicus, attaché bij de directie Monumenten en Landschappen, ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Bernard DEPREZ

Ingenieur-architect, docent aan het Institut Supérieur d'Architecture de la Communauté Française (ISACF) La Cambre

Éliane DEPROOST

Secretaris-generaal van het Centre d'Action Laïque (CAL), oud-adjunct-directrice van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding

Michael DOOMS

Research associate Vrije Universiteit Brussel, Solvay Business School

Alain FAURE

Opdrachthouder zone Brussel bij de Service general des Affaires pédagogiques et du Pilotage du réseau d'enseignement, Communauté française

Alain FLAUSCH

Bestuurder-directeur generaal Maatschappij voor Intercommunaal Vervoer te Brussel (MIVB)

Bernard FOCCROULLE

Musicus, directeur van het Festival d'Aix-en-Provence, oud-directeur van de Koninklijke Muntschouwburg

Joël GAYET

Vennoot van het bureau CoManaging, gespecialiseerd in stedelijke marketing

Jean-Louis GENARD

Directeur van het Institut Supérieur d'Architecture de la Communauté Française (ISACF) La Cambre, Docent aan de Université Libre de Bruxelles (ULB) en aan de Facultés Universitaires Saint-Louis (FUSL)

Myriam GÉRARD

Regionale secretaris van het ACV-Brussel (Algemeen Christelijke Vakbond)

Jan GOOSSENS

Artistiek directeur van de Koninklijke Vlaamse Schouwburg (KVS)

Jacky GORIS

Algemeen directeur Scholengroep Brussel

Roel JACOBS

Schrijver, conferencier over de geschiedenis van Brussel

Siim KALLAS

Vicevoorzitter van de Europese Commissie, Europees Commissaris voor Administratieve Zaken, Audit en Fraudebestrijding

Jean-François KLEYKENS

Directeur RenovaS vzw

Pierre LALLEMAND

Architect en beeldend kunstenaar, vennoot in het architectenbureau Art & Build Architect

Judith LE MAIRE

Architect La Cambre Architecture, schreef een scriptie over de grammatica van de participatie in de architectuur

Olivier LODZIA BRODZKI

Preventieambtenaar gemeente Anderlecht

Fabienne LONTIE

*Directie Stadsvernieuwing, ministerie
van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*

Xavier MABILLE

*Voorzitter van het Centrum voor socio-politiek
onderzoek en informatie (CRISP)*

Philippe MOUREAUX

*Minister van Staat, senator, burgemeester
van Sint-Jans-Molenbeek*

Dominique NALPAS

*Coördinator van Parcours citoyen Ixelles,
medeoprichter van het Wijkcomité Flagey en van
het Platform Flagey*

Françoise NOËL

*Professor aan de Université Libre de Bruxelles
(METICES)*

Benoit PÉRILLEUX

*Hoofdingenieur-directeur, Studies en Planning,
Bestuur Ruimtelijke Ordening en Huisvesting van
het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gastdocent
aan de Université Catholique de Louvain (DES en
aménagement du territoire et développement
régional), Docent aan de Solvay Université Libre
de Bruxelles (Executive Education en immobilier)*

Rik PINXTEN

Professor, Universiteit van Gent (U Gent)

Jean PUISSANT

*Professor emeritus, Université Libre de Bruxelles
(ULB), voorzitter van La Fonderie, het Brussels
Museum voor Arbeid en Industrie*

Bernard REY

Professor aan de Université Libre de Bruxelles (ULB)

Marie-Laure ROGGENMANS

*Programma-adviseur bij de Koning
Boudewijnstichting (KBS), Afgevaardigde van het*

*Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de
ontwikkeling van de Europese wijk*

René SCHOONBRODT

*Doctor in de Sociologie, gewezen stichtend
voorzitter van het Atelier de Recherche et d'Action
Urbaines (ARAU), oud-voorzitter van Inter
Environnement Bruxelles (IEB), professor emeritus
van de Université Catholique de Louvain (UCL)*

Yves SCHOONJANS

*Dr. ingénieur-architect, docent en onderzoeker in
het domein Architectuurgeschiedenis en – theorie
geaffilieerd aan de Hogeschool voor Wetenschap
en Kunst, departement Architectuur, Sint-Lucas*

Sven STERKEN

*Dr. ingénieur-architect, docent en onderzoeker in
het domein Architectuurgeschiedenis en – theorie
geaffilieerd aan de Hogeschool voor Wetenschap
en Kunst, departement Architectuur, Sint-Lucas*

Gaëtan TARANTINO

*Stichter, artistiek coördinator van de vzw
Tarantino*

Marc THOULEN

*Directeur Vereniging van de Stad en de
Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk
Gewest vzw*

Stéphane THYS

*Coördinator van het Brussels Observatorium van
de arbeidsmarkt en kwalificaties, ACTIRIS*

Nic VAN CRAEN

*Gedelegeerd bestuurder Quartier Latin – student
in Brussel, Financieel beheerder Vrije Universiteit
Brussel (VUB)*

Philippe VANDENABEELE

*Regionale secretaris van de Algemene Centrale
der Liberale Vakbonden van België (ACLVB)*

Christian VANDERMOTTEN

Professor aan de Université Libre de Bruxelles (ULB), lid van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België

Michel VAN DER STICHELE

Directeur-generaal van het Bestuur Plaatselijke Besturen, ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Filip VANHAVERBEKE

Directeur proces- en projectregie, Agentschap Stadsvernieuwing Oostende (AGSO)

Philippe VAN MUYLDER

Secretaris-generaal van het ABVV-Brussel (Algemeen Belgisch Vakverbond)

Magali VERDONCK

Professor, Facultés Universitaires Saint-Louis (FUSL)

André VRYDAGH

City Marketing & Tourisme, Bruxelles International-Tourisme & Congrès

Benjamin WAYENS

Onderzoeker, Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire van de Université Libre de Bruxelles (ULB), hoofdassistent, site Ferry van de Haute Ecole Lucia de Brouckère

Olivier WILLOCX

Gedelegeerd bestuurder, Brussels Enterprises Commerce and Industry (BECI)

Journalisten

Stéphanie MEYER

Journalist bij Télé Bruxelles

Steven VANDENBERGH

Freelance journalist

Vertaling

BLABLABLA – bvba

SINGER TRANSLATIONS

Eindredactie

Ilka DE BISSCHOP

Claude RAYNAUD

Vormgeving en productie

KALIGRAM – bvba

Alle auteurs dragen persoonlijk de verantwoordelijkheid voor hun teksten.

Twintig jaar na de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest analyseert dit werk het beleid dat werd gevoerd sinds 1989. Het is toegespitst op de thema's die de bouw van het Gewest mogelijk hebben gemaakt. Het boek wil ook een prospectieve rol spelen door nu al te bouwen aan de toekomst van het Gewest.

Dit werk beschrijft heel de complexiteit van het stedelijk grondgebied, de smeltkroes van maatschappelijke evoluties en spanningen, de plaats van de stad in de wereld, de ontmoeting en de confrontatie tussen behoefte aan openheid en streven naar een identiteit.

Vanuit de geschiedenis van de oprichting van het Gewest en aan de hand van de institutionele werking ervan biedt dit werk een terugblik op wat het gewestelijk beleid verwezenlijkt heeft voor stedenbouw, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing, mobiliteit, economie, werkgelegenheid, huisvesting en leefmilieu.

Een vijftigtal experts, leden van universiteiten, actoren en waarnemers leveren hun bijdrage tot een overzicht van de dynamiek van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tijdens de eerste twintig jaar van het bestaan ervan.

