

W AT TE DOEN?

HET BRUSSELSE MODEL OPNIEUW BEKEKEN

De omvorming van het unitaire naar het federale België is een langdurig proces dat in verschillende fasen verloopt. In elke fase speelt de plaats die Brussel in die Belgische structuur inneemt een belangrijke rol. Dat is in de huidige fase niet anders. In welke mate is de bestaande structuur nog voldoende afgestemd op de veranderde realiteit? Welke voorstellen worden door politici, publicisten en academici op de agenda geplaatst en hoe haalbaar zijn die als we naar de politieke verhoudingen kijken? Op die vragen proberen we in dit artikel in te gaan.

BRUSSEL: EEN INTERNATIONALE EN EUROPESE STAD

Sinds de tweede helft van de jaren tachtig, de periode dat Brussel binnen België een apart “hoofdstedelijk gewest” werd, maakte de internationalisering grote sprongen. Met immigratiegolven en hoge internationale ambities werd Brussel al van in de negentiende eeuw geconfronteerd, maar de laatste decennia vond er toch een heel belangrijke schaalvergroting plaats. In de jaren 1950-1975 vestigden er zich grote groepen arbeiders uit Zuid-Europa, Noord-Afrika en Turkije, die de minder gewaardeerde manuele banen voor zich namen. De vestiging van de NAVO en vooral het feit dat Europa voor Brussel koos als zijn belangrijkste hoofdstad, trok tal van internationale en Europese instellingen aan, multinationals en diverse bedrijven uit de consultancy- en de dienstensector. De behoefte aan hoogopgeleide meertaligen groeide navenant en trok weer andere buitenlanders aan. Brussel werd op die manier een stad waarin een derde van de inwoners uit het buitenland afkomstig is. Die ontwikkeling haakte in op de bestaande centrumfunctie. Als hoofdstad van het unitaire België kende Brussel

ELS WITTE

werd geboren in 1941 in Borgerhout. Is professor emeritus in de geschiedenis van de Belgische politiek aan de Vrije Universiteit Brussel en was lange tijd rector van deze universiteit. Publiceerde tal van boeken en artikelen over aspecten van de Belgische politiek in de negentiende en de twintigste eeuw. Sinds 1998 is ze lid van de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten.

Adres: Jozef II-straat 106 bus 53, B-1000 Brussel

natuurlijk al veel langer een sterke uitbreiding van de politiek-administratieve, commerciële en culturele instellingen. In het federale België kreeg Brussel er echter nog hoofdstedelijke functies bij. Zowel Vlaanderen (gewest en gemeenschap) als de Franstalige Gemeenschap koos voor Brussel als hoofdstad (het Waals Gewest zetelt in Namen). Brussel excelleert vandaag bijgevolg in banen in de dienstensector (90%) die vooral hooggekwalificeerd zijn (27% heeft een universitair diploma) en beter betaald worden (gemiddeld 400 euro per maand meer dan in Vlaanderen).

Als een onderdeel van de globalisering vindt er ondertussen een hernieuwde concentratie plaats van economische activiteiten rond grootstedelijke centra. Landen nemen in belang af, steden vervullen daarentegen een steeds belangrijker rol. Brussel past perfect in die evolutie. In de lijst van internationale centrumsteden neemt Brussel wereldwijd de vijftiende plaats in. Met haar één miljoen inwoners is de stad toch het vierde Europese zakencentrum, na Londen, Parijs en Frankfurt. Ze is de tweede congresstad en een van de meest kosmopolitische steden ter wereld. Voor België, en dus ook voor Vlaanderen en Wallonië, heeft Brussel daardoor een grote toegevoegde waarde gekregen. De stad genereert 20% van het bbp, waarvan de helft naar Vlaanderen en Wallonië terugvloeit. Ze is het grootste werkgelegenheidsareaal met ca. 650.000 arbeidsplaatsen, waarvan 56% ingevuld wordt door pendelaars, die voor tweederde uit Vlaanderen komen. De stad vervult bovendien een motorfunctie voor de omliggende Vlaamse en Waalse regio's, die nu reeds tot de meest competitieve van Europa behoren. De economische activiteiten verschuiven overigens naar de rand rond Brussel, waardoor de verwevenheid met de omringende regio's alleen maar toeneemt.



BRUSSEL-HOOFDSTAD EN RANDGEMEENTEN

-  Nederlands taalgebied
-  Nederlands taalgebied met beschermde Franstalige minderheid
-  Tweektalig gebied Brussel-Hoofdstad
-  Frans taalgebied
-  Gewestgrens
-  Gemeentegrens

Brussel is tevens een merknaam, een internationaal podium waarop België, Vlaanderen en Wallonië zich aan de internationale gemeenschap kunnen presenteren.

SOCIAALECONOMISCHE PROBLEMEN

Brussel heeft het echter niet gemakkelijk om al deze functies waar te maken. Zo is er een grote discrepantie op de arbeidsmarkt. Brussel kent een werkloosheidscijfer (20%) dat driemaal hoger ligt dan het Vlaamse, met een schrijnend hoge jeugdwerkloosheid (35%) die dubbel zo hoog is als het Europese gemiddelde. Een vierde van de werklozen is allochtoon en kampt met discriminatie bij het solliciteren. Tweederde volgde amper lager onderwijs. De Rand heeft echter heel wat jobs voor laaggeschoolden, maar daar speelt het gebrek aan kennis van het Nederlands de werkzoekenden parten. Amper 5% van de werklozen kent Nederlands, terwijl in Brussel voor 45% van de vacatures tweetaligheid (Nederlands/Frans) vereist is. Het gebrekkige transportnetwerk tussen Brussel en de Rand speelt bij deze intergewestelijke werkgelegenheid eveneens een negatieve rol. Maar ook op andere aspecten van de grootstedelijke ontwikkeling heeft dit mobiliteitsprobleem een negatieve invloed. Efficiënte transportverbindingen vormen immers een essentiële voorwaarde voor de grootstedelijke ontwikkeling.

Sociaaldemografisch is Brussel bovendien een duale stad, met centraal gelegen arme gemeenten, waar vooral allochtonen gehuisvest zijn, en rijkere perifere en residentiële gemeenten, met concentraties van ook meer gegoede buitenlanders. Sociale huisvesting, dienstverlening en begeleiding voor werkzoekenden leidt vooral in de arme gemeenten tot extra uitgaven. Er is bovendien het fenomeen van de stadsvlucht. Inwoners met hogere inkomens, zeker als ze kinderen hebben, zoeken de groene en rustiger omgeving van de Rand op en betalen daar belasting. Pendelaars veroorzaken dan weer extra kosten op het vlak van mobiliteit, veiligheid en dienstverlening. Het beperkt aantal gemeenten dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) telt, heeft tevens tot gevolg dat de inkomsten uit de gemeentefondsen veel lager liggen dan in andere grote steden. Andere subsidiëringen compenseren deze lage inkomsten onvoldoende. Gemeenten en gewest voeren dus de belastingsdruk op. Die ligt gemiddeld 50% hoger dan in de Rand.

Voor de investeerders is dat geen goede zaak. Om hen aan te trekken krijgt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest overigens weinig hulp. De internationale rol van Brussel wordt in het algemeen zwaar verwaarloosd. De federale overheid houdt er zich weinig mee bezig, terwijl de dotatie die aan Brussel geschonken wordt doorgaans gebruikt wordt in het kader van de bestaande gewestelijke en gemeentelijke beleidsplannen.

Is het Brusselse statuut mede verantwoordelijk voor deze problemen? Gedeeltelijk wel. Als onderdeel van het moeizaam tot stand gekomen compromis van 1963 werd de verfransende greep van Brussel op de Vlaamse Rand afgeremd en het tweetalige

hoofdstedelijk gebied beperkt tot negentien gemeenten. De Franstaligen ijverden in het kader van het federaliseringsproces vervolgens voor de oprichting van een volwaardig gewest met dezelfde economisch georiënteerde en grondgebonden bevoegdheden als Vlaanderen en Wallonië. In ruil voor de quasi-pariteit op het beleidsniveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aanvaardden de Vlamingen deze constructie. De krapte van het territorium en van de financiering bemoeilijken sindsdien niet enkel een efficiënt beleid, maar het gewest snijdt Brussel ook van zijn achterland af, waardoor een gecoördineerd beleid moeilijk gevoerd kan worden en Brussel zijn motorfunctie niet voluit kan vervullen. Tussen het BHG en de federale overheid werd in 1993 wel een akkoord gesloten, en een paritair samengesteld orgaan, Beliris, helpt Brussel om zijn Europese en internationale functies prominenter te vervullen, maar van een optimale werking is zeker geen sprake. Dat de negentien gemeenten de basis van het model vormen en via partijpolitieke mandaten sterk met het gewest verbonden zijn, veroorzaakt eveneens problemen. Niet alleen kan de intergemeentelijke samenwerking veel beter, maar ook het bovengemeentelijke beleid, dat voor mobiliteit en ruimtelijke ordening bijvoorbeeld erg nodig is, wordt afgeremd.

TRANSREGIONALE SOCIAALECONOMISCHE SAMENWERKINGSVERBANDEN?

Vanuit de analyse van deze problemen circuleren er de laatste tijd verschillende voorstellen om wijzigingen aan te brengen in het statuut van Brussel. Het separatistische discours, dat de onafhankelijkheid van Vlaanderen en Wallonië beoogt, kwam zoals bekend recentelijk ter sprake en dus ook de vraag wat er dan met Brussel moet gebeuren. Plannen om Brussel in Vlaanderen of Wallonië te integreren, werden geformuleerd. Brussel zelf is daar echter allerminst voor te vinden. Uit een recente grootschalige enquête blijkt dat de inwoners van Brussel zich helemaal niet als een onderdeel van Vlaanderen zien, en ondanks de taalgemeenschap met Wallonië zien de Franstaligen zich al evenmin als een deel van Wallonië. Hun identificatie met de Franstalige gemeenschap komt zelfs na die met Brussel, België en Europa. Kortom, annexatieplannen lijken weinig realistisch.

Weinig levensvatbaar is ook het voorstel om van Brussel een Europees district te maken. Nog afgezien van de vraag of de Europese Unie met zijn verschillende hoofdsteden daar voor te vinden is, houdt deze constructie in dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat nu al bijna twintig jaar een vrij autonoom beleid kan uitoefenen, genoeg moet nemen met een ondergeschikte positie ten opzichte van de EU. Als België zou splitsen, zou dat overigens zeer negatieve gevolgen hebben voor de Europese Unie zelf en voor de rol van België daarbinnen. Een stichtend lid, dat bovendien de belangrijkste hoofdstad herbergt, laat dan immers zien dat het onmogelijk is om in één staatsverband samen te leven met verschillende talen en culturen.

Uitgaande van de wens dat Vlaanderen momenteel meer zelfbestuur wil in het federale België, grijpt een aantal hoofdstedelijke Franstaligen deze gelegenheid aan om als tegenprestatie Brussel uit te breiden. Economische motieven ondersteunen hun eis om een groot aantal Vlaamse, maar ook Waalse gemeenten bij het Brusselse territorium te voegen. Het lijkt zeer onwaarschijnlijk dat Vlamingen en Walen, die in het verleden hun grenzen sterk hebben verdedigd, met deze Brusselse annexatieplannen akkoord zullen gaan.

De hoge concentraties Franstaligen in de zes Vlaamse randgemeenten met faciliteiten, zet de meerderheid van de hoofdstedelijke Franstalige politici er dan weer toe aan te pleiten voor de aanhechting van deze gemeenten bij Brussel en tegelijkertijd voor de realisatie van de territoriale eenheid met Wallonië (via Sint-Genesius-Rode). Deze aanhechting zou wel voor extra Brusselse inkomsten zorgen, maar op economisch vlak zijn deze residentiële gemeenten toch niet bijster interessant. Van Vlaanderen kan bovendien moeilijk verwacht worden dat het zou instemmen met wat als een nieuwe fase van taalkolonisatie wordt ervaren. Het is trouwens ook maar de vraag of de inwoners van deze gemeenten de aansluiting bij Brussel willen. Een enquête uit 2001 wees in ieder geval uit dat de meerderheid, ook van de Franstaligen, toen voor de status-quo opteerde.

In het Vlaamse parlement kwamen in 1999 de ondertussen bekend geworden resoluties tot stand. In die resoluties wordt een (con)federaal model voorgesteld van twee deelstaten met een grote autonomie (Vlaanderen en Wallonië) en twee deelgebieden met een geringere autonomie (Brussel en het Duitstalige gebied). De twee deelstaten participeren evenwaardig in de hoofdstad en wel in het beleid dat de stedelijke belangen overstijgt (Belgisch, Europees en internationaal). Het stedelijke beleid zelf blijft onder de hoede van Brussel. Ook dit voorstel maakt wellicht weinig kans, om de reden die we al aangaven: Brussel ontwikkelde zijn eigen autonomie en een ondergeschikte rol is moeilijk aanvaardbaar, zeker voor de Franstaligen.

Samenwerkingsverbanden over de regio's heen lijken in de huidige politieke constellatie een meer haalbare kaart. Dergelijke plannen worden zowel van Vlaamse als van Franstalige zijde in economische, politieke en academische kringen geformuleerd. Ze vinden hun oorsprong in het coöperatief federalisme dat in de grondwet is opgenomen en spiegelen zich aan een aantal vergelijkbare buitenlandse dossiers (Londen, Parijs, Rijsel, Randstad). Via intergewestelijke samenwerking (op het vlak van infrastructuur, mobiliteit, toegankelijkheid voor investeerders, financiën) Brussel de mogelijkheid te bieden aan te sluiten bij zijn economisch achterland ten einde ten volle zijn internationale rol te kunnen vervullen en een nog grotere groeikern in Europa te worden, is het doel van deze plannen. Zowel Brussel, Vlaanderen als Wallonië profiteert daarvan, klinkt het. Om dat doel te bereiken moeten Vlaanderen en Wallonië

maar ook Europa meer betrokken worden bij de uitbouw van de internationale en Europese rol van Brussel. Hoe die samenwerking er op institutioneel vlak precies moet uitzien, is stof voor politieke discussies. Dat Brussel op voet van gelijkheid behandeld wil worden, lijkt echter een uitgangspunt te zijn.

Uit de eerste aanzetten van een dergelijke samenwerking blijkt dat deze plannen niet helemaal kansloos zijn. De arbeidsbemiddelingsbureaus van Brussel, Vlaanderen en Wallonië sloten recentelijk namelijk een overeenkomst. Uit de Rand komen voortaan talrijke werkaanbiedingen, terwijl Brussel in opleidingen en in taalcheques voorziet, waarmee gratis taallessen gevolgd kunnen worden. Deze samenwerking begint gaandeweg vruchten af te werpen in wat het meest precaire onderdeel is van de Brusselse sociaaleconomische situatie.

HET MEERTALIGE EN MULTICULTURELE BRUSSEL

Laat ons nu naar het sociaalculturele domein overstappen. Ook op dat vlak onderging Brussel de laatste decennia opzienbarende veranderingen. Van een dominant Franstalige stad, waarin de Vlamingen een harde strijd tegen de verfransing aanboden, is ze een meertalige stad geworden, met bijna honderd verschillende thuistalen. Samen met de immigranten wordt de linguïstische basis van Brussel steeds maar breder en ook de taalgemengde relaties nemen toe. Het Frans versterkt zijn rol als *lingua franca* maar als enige thuistaal is ze zowat tot de helft van de gezinnen herleid. Ze krijgt ook concurrentie van het Engels, dat frequenter gebruikt wordt binnen de economische en culturele context, een trend die door de uitbreiding van Europa versterkt wordt. Oost-Europa leert immers het Engels als tweede taal aan.

Het Nederlands kent dan weer een andere evolutie. Het aantal Nederlandstalige Vlamingen neemt af, maar het aantal Nederlandssprekenden stijgt. Jonge, hoog-opgeleide Vlamingen vestigen zich wel in de stad, maar zodra ze een gezin met kinderen stichten, zoeken ook zij doorgaans de Vlaamse Rand op. De Franstalige omgeving trekt Vlamingen in het algemeen niet aan om in Brussel te komen wonen. Diegenen die er wonen, gebruiken tegenwoordig wel meer Nederlands, ook buiten het gezinsverband. Taalgemengde gezinnen hebben eveneens de neiging om meer Nederlands te spreken. Steeds meer mensen (ca. 30%) zeggen goed Nederlands te kennen en ze spreken het ook meer. De redenen zijn velerlei. Zo zijn bijna alle Brusselaars zich ervan bewust dat tweetaligheid een *conditio sine qua non* is op de werkvloer. Slechts in 20% van de Brusselse bedrijven beperkt men zich volledig tot het Frans. Het Nederlandstalig onderwijs is bijzonder populair en bereikt 25% van alle Brusselse leerlingen. Bijzonder succesvol zijn ook de cursussen Nederlands voor volwassenen. Ook met de bibliotheken en het verenigingsleven gaat het goed. De Vlaamse pendelaars zorgen er dan weer voor dat er overdag meer Nederlands gesproken wordt. Dat de Vlaamse overheid



Leopoldstation, Luxemburgplein, Elsenne, Foto Georges De Kinder.

in Brussel een open houding aanneemt en zich richt op al wie met het Nederlands een band wenst te hebben, speelt uiteraard positief in op deze trend.

Er worden van Nederlandstalige zijde heel wat inspanningen gedaan om twee- en meertaligheid te stimuleren. Dat is in veel mindere mate het geval bij de Franstaligen. 85% van hen vindt dat het Franstalig onderwijs op dat vlak tekortschiet. De meerderheid van de leerlingen verlaat zelfs het onderwijs zonder diploma. Dat dit onderwijs, naast elitescholen, zeer veel concentratiescholen telt en financiële problemen kent, speelt uiteraard een rol. Ondanks een aantal recente pogingen, is het ook moeilijk om voor Brussel een aangepast taalbeleid te voeren. De Franstalige Gemeenschap vormt immers een geheel met Wallonië. Samenwerking tussen Nederlandstaligen en Franstaligen wordt dan weer bemoeilijkt door de tweeledigheid van het Brusselse model. Omdat Brussel in het verleden de hoofdstedelijke brugfunctie met Vlaanderen niet naar behoren vervulde, opteerden de Vlamingen voor taalculturele autonomie. Deze is ondertussen uitgebreid tot al de persoonsgebonden zaken. De Vlaamse Gemeenschapscommissie, die, samen met de Vlaamse regering, over deze aangelegenheden gaat, functioneert in Brussel dan ook als een soort zesde Vlaamse provincie.

Die tweeledige structuur weerspiegelt zich ook in de culturele sector. De twee gemeenschappen werken er op institutioneel vlak naast elkaar. Aan de basis groeit echter

zienderogen de behoefte aan een gelijkwaardige samenwerking. Brussel is immers een multiculturele stad geworden met een krachtig cultuurleven dat over de grenzen van taal en cultuur heen golft en ook als economische factor steeds maar aan belang wint. In beide gemeenschappen groeit het aantal betrokkenen dat van Brussel een ontmoetingsplaats van de twee gemeenschappen wil maken, in de verscheidenheid van Brussel een troef ziet en bruggen wil slaan naar andere culturen binnen en buiten Europa, zoals van een Europese hoofdstad overigens verwacht wordt. Niemand verliest zijn eigen identiteit door zich open te stellen voor die van de ander, luidt het. Cultuur verbindt immers.

Zonder te willen beweren dat de Franstaligen die in Brussel enkel “une ville de culture française” zien, een minderheid aan het worden zijn, en dat de Vlaamse instanties afstappen van hun zelfbestuur op cultureel gebied, is er momenteel toch een kleine revolutie bezig waardoor het cultureel samenleven van diverse gemeenschappen in de praktijk gebracht wordt. Boventiteling van toneelproducties bijvoorbeeld wordt meer en meer toegepast en zo wordt een nieuw publiek gecreëerd. Dat Frans- en Nederlandstaligen op voet van gelijkheid samenwerken, is een essentieel onderdeel van deze succesformule.

MEER SAMENWERKING OP GEMEENSCHAPSVLAK

Verantwoordelijken uit de culturele sector lieten, samen met andere intellectuelen en geïnteresseerden, ondertussen van zich horen om deze taal- en culturele problemen op te lossen. Ook een aantal Nederlandstaligen uit diezelfde kringen sloot zich aan bij deze “Manifestogroep”. Die groep wil de institutionele tweedeling opheffen en een Brusselse gemeenschap met eigen culturele instellingen en eigen onderwijs, geschoeid op het meertalige model van de Europese Scholen, tot stand brengen. Alle communautaire bevoegdheden moeten in één instelling samengebracht worden. Sommigen pleiten overigens voor een zeker Brussels nationalisme.

Onderzoek bij Vlaamse beleidsmakers bracht aan het licht dat die weinig voor dit laatste voelen. Een Brussels nationalisme in een kosmopolitische stad staat haaks op het grootstedelijke model waarbinnen verschillende groepen weliswaar hun eigen wereld hebben, maar in een groter geheel functioneren, stellen ze. Vlamingen moeten er zich bovendien voor hoeden een model dat hen in staat stelt een rol te vervullen in hun hoofdstad te vervangen door een dat hen in het verleden weinig tot geen kansen heeft geboden. Zich afschermen van Vlaanderen is afstand doen van de taalculturele relevantie van de Vlamingen. Zo wordt de hoofdstedelijke functie uitgehold, luidt het eveneens.

Maar wil dat nu zeggen dat de pleidooien voor meer samenwerking op taal- en cultureel vlak onterecht zijn? Zeker niet. Het Franstalige Brusselse onderwijs meer twee- en meertaligen laten afleveren, is van belang voor heel Brussel en zoals we zagen

ook voor de Rand. Culturele samenwerking verdient om dezelfde reden institutionele en financiële ondersteuning. Een belangrijk potentieel wordt nu immers onaange- roerd gelaten.

Het Brusselse model voorziet echter in een instelling die paritair is samengesteld en juist opgericht is om dergelijke samenwerkingsverbanden te stimuleren en uit te bouwen: de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Daarin zetelen zowel de Vlaamse als de Franstalige gemeenschap. Waarom die instelling zo nodig niet veel beter benutten dan nu het geval is? Een cultureel akkoord tussen de twee gemeenschappen, geheel in de lijn van het coöperatieve federalisme, zou de Brusselse samenwerking vanzelfsprekend ook sterk vergemakkelijken. Afspraken in deeldomeinen kunnen dan in ieder geval gemaakt worden. De verdere uitbouw van de Europese en internationale rol van Brussel kan er alleen maar door geïntensifieerd worden. En zagen we al niet dat die ook een grote toegevoegde waarde heeft voor België, Vlaanderen en Wallonië? Kortom, zoals op het sociaaleconomische vlak, kan ook op het sociaalculturele volop gebruikgemaakt worden van de mogelijkheden die het Belgische federale model bezit. En dit niet alleen om het optimaler te doen werken, maar ook om de problemen van Brussel op te lossen.

BEKNOPTTE BIBLIOGRAFIE

Statistische indicatoren van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Uitgave 2007, Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2007.

R. JANSSENS, "Taalgebruik in de faciliteitengemeenten", in: *Brusselse Thema's*, 9, pp. 285-485.

id., *Van Brussel gesproken. Taalgebruik, taalverschuivingen en taalidentiteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Brussel, 2007.

J. VAESSEN, *Tussen interactie en autonomie. De financieel-politieke verhoudingen tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenten*, Brussel, 2004.

E. WITTE, "Immigraties in Brussel. Historische perspectieven", *Brusselse Thema's*, 14, pp. 363-382.

id., "Een terugblik op vijftien jaar VGC-beleid, 1989-2004", in: D. BUYLE (red.), *Brussel, Vlaamse en kosmopolitische hoofdstad*, Brussel, 2007, pp. 23-36.

E. WITTE e.a. (red.), *Het statuut van Brussel*, Brussel, 1999.

id., *De Brusselse negentien gemeenten en het Brussels model*, Brussel, 2003.

E. WITTE & R. DE GROOF (red.), "Vlamingen denken over Brussel (1995-2005)", *Brusselse Thema's*, 14, pp. 39-61.

Met dank aan het Kenniscentrum Voka, Comité Brussel, voor de sociaaleconomisch georiënteerde nota's.