



Brussels Informatie-, Documentatie- en
Onderzoekscentrum



Onderzoek Brusselnorm en Brusseltoets

Wim Naudts
Marjolijn Plompen

Onder begeleiding van
Jan Colpaert

Inhoudsopgave

Lijst van Tabellen	V
Lijst van Figuren	IX
Lijst van Figuren	IX
Deel 1. Algemeen Kader	1
1. Algemene inleiding	2
2. De Brusselnorm	4
3. De Brusseltoets	7
4. Juridisch-institutionele context	8
5. Centrumfunctie	11
6. Demografische en sociaal-economische context	14
6.1. Inleiding	14
6.2. Loop van de bevolking	16
6.3. Samenstelling van de huishoudens	20
6.4. Leeftijd	22
6.5. Multicultureel Brussel	27
6.6. Inkomens	30
6.7. Huisvesting	34
6.8. Onderwijsniveau	36
6.9. Arbeidsmarkt	37
6.10. Besluit	44
7. De taalachtergrond van de Brusselse bevolking	46
7.1. Inleiding	46
7.2. Mogelijkheid 1	47
7.3. Mogelijkheid 2	49
7.4. Mogelijkheid 3	50
7.5. Mogelijkheid 4	51
7.6. Mogelijkheid 5	51
7.7. Mogelijkheid 6	52
7.8. Mogelijkheid 7	52
7.9. Mogelijkheid 8	53
7.10. Conclusie	54

Deel 2. Brusselse Praktijk	56
1. Inleiding	57
Onderwijs	58
2. Nederlandstalig onderwijs	59
2.1. Inleiding	59
2.2. Achtergrond en historiek	59
2.3. Hoger onderwijs	61
2.4. Deeltijds kunstonderwijs	62
2.5. Cijfers	63
2.6. Bevindingen	66
2.7. Aandachtspunten	67
Welzijn en Gezondheid	69
3. Opvangvoorzieningen voor jonge kinderen	70
3.1. Inleiding	70
3.2. Achtergrond en historiek	71
3.3. Cijfers	72
3.4. Bevindingen	75
3.5. Aandachtspunten	77
4. Jeugdhulp	79
4.1. Inleiding	79
4.2. Naar een Integrale Jeugdhulp	81
4.3. Sectoren die deel uitmaken van Integrale jeugdhulp	86
4.4. De Brusselse specificiteit	94
4.5. De Brusselse situatie in cijfers	99
4.6. Integrale Jeugdhulp en de Brusselnorm	103
5. De Vlaamse Zorgverzekering	107
5.1. Inleiding	107
5.2. Historiek van de Vlaamse zorgverzekering	107
5.3. Werking van de Vlaamse zorgverzekering	112
5.4. De Brusselse specificiteit	115
5.5. De Brusselse situatie in cijfers	120
5.6. De Brusselnorm inzake de Vlaamse zorgverzekering	124
5.7. Conclusie	125
6. Inburgeringsbeleid	128
6.1. Inleiding	128
6.2. Historiek van het Vlaamse inburgeringsbeleid	128
6.3. Werking van het Vlaamse inburgeringsbeleid	131

6.4. Inburgeringsbeleid in Brussel	137
6.5. Inburgering in cijfers	140
6.6. Inburgeringsbeleid en de Brusselnorm	143
6.7. Aandachtspunten	144
Cultuur	146
7. Nederlandstalige openbare bibliotheken	147
7.1. Inleiding	147
7.2. Achtergrond en historiek	147
7.3. Cijfers	149
7.4. Bevindingen	150
7.5. Aandachtspunten	152
8. Gemeenschapscentra	153
8.1. Inleiding	153
8.2. Achtergrond en historiek	155
8.3. 22 Gemeenschapscentra: eenheid en diversiteit	156
8.4. Cijfers	157
9. Kunstendecreet	163
9.1. Inleiding	163
9.2. Profiel van de bezoeker van de Brusselse podiumkunsten	165
9.3. Conclusie	171
10. Gulden Ontsporing	173
10.1. Inleiding	173
10.2. Cijfers en bevindingen	174
10.3. Conclusie	178
11. Nederlandstalige jeugdbewegingen	180
11.1. Inleiding	180
11.2. Achtergrond	180
11.3. Cijfers	182
11.4. Bevindingen	183
11.5. Aandachtspunten	183
12. Sport	185
12.1. Inleiding	185
12.2. Bevoegdheidsverdeling voor sport in Brussel	186
12.3. Een overheidsbeleid op het vlak van sport	189

Deel 3. Conclusie	190
Conclusie Brusselnorm	191
Conclusie Brusseltoets	201
BIJLAGE 1 Overzicht Brussel regelgeving	206
BIJLAGE 2 Ontwerp van Brusseltoets	217
Bibliografische verwijzingen	227

Lijst van Tabellen

Tabel 1.	Loop van de totale bevolking (in absolute aantallen) van Brussel tijdens het jaar 2003	17
Tabel 2.	Totaal vruchtbaarheidscijfer voor de drie gewesten, België, EU-25, schattingen	18
Tabel 3.	Evolutie private huishoudens naar hun omvang (% groei), 1991-2001	21
Tabel 4.	Evolutie van de bevolking volgens leeftijdsgroep en regio (in %), 1990-2006	22
Tabel 5.	Gemiddelde leeftijd van de bevolking, 1981-2001	23
Tabel 6.	Leeftijdsopbouw van de bevolking in Brussel opgedeeld naar huidige nationaliteit en nationaliteit van oorsprong (in %), 01/10/2001	25
Tabel 7.	Evolutie van de vreemde bevolking volgens nationaliteit, Brussel, 1990-2004	29
Tabel 8.	Tien grootste nationaliteitsgroepen van de niet-Belgische inwoners in Brussel en % in de totale Brusselse bevolking in 2004	30
Tabel 9.	Mediaan inkomen per aangifte, België en gewesten , fiscale inkomens van 2000 en 2001	31
Tabel 10.	Evolutie van het aantal gerechtigden op het bestaansminimum/leefloon voor de drie gewesten, 1990-2002	31
Tabel 11.	Gemiddelde uitgaven per huishouden (in €), 2002.	33
Tabel 12.	Evolutie van de inkomensongelijkheid voor en na belasting volgens de Gini-coëfficiënt, België en gewesten.	34
Tabel 13.	Percentage personen met een laag opleidingsniveau (lager secundair onderwijs of lager) in de volwassen bevolking (25+) naar leeftijd, België en de gewesten, 2003.	36
Tabel 14.	Percentage personen met een laag opleidingsniveau (lager secundair onderwijs of lager) in de volwassen bevolking (25+) naar activiteitsstatus, België en de gewesten, 2003	36
Tabel 15.	Percentage personen met een laag opleidingsniveau (lager secundair onderwijs of lager) in de volwassen bevolking (25+) naar nationaliteit, België en de gewesten, 2003	36
Tabel 16.	Activiteitsgraad, tewerkstellingsgraad en werkloosheidsgraad voor de verschillende gewesten, 2004	38
Tabel 17.	Doorstroming potentiële beroepsbevolking, 1990-2006 en prognose 2010-2050	39
Tabel 18.	Tewerkstellingsgraad naar leeftijd en geslacht, België en gewesten, 2004	40
Tabel 19.	Evolutie van de werkgelegenheid per gewest en leeftijdsgroep, 2005 (t.o.v. 2004)	41
Tabel 20.	Werkloosheidsgraad naar leeftijd, België en gewesten, 2005	42
Tabel 21.	Werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen per duur van de inactiviteit op 30/06/2004, Brussel en België.	43
Tabel 22.	Taalprofiel van de totale Brusselse bevolking	46
Tabel 23.	Verdeling van het Brusselse publiek van de GC's naar taalachtergrond	47

Tabel 24.	Algemeen beeld van de doelgroep van de Brusselnorm, op basis van bezoekers GC's	48
Tabel 25.	Brusselnorm - Mogelijkheid 1, op basis van bezoekers GC's met een vast aantal NL	48
Tabel 26.	Brusselnorm - Mogelijkheid 2, op basis van bezoekers GC's met een vast aantal NL, TT	49
Tabel 27.	Taalprofiel van de totale Brusselse bevolking	50
Tabel 28.	Brusselnorm - Mogelijkheid 3, op basis van de Brusselse bevolking met een vast aantal NL	50
Tabel 29.	Brusselnorm - Mogelijkheid 4, op basis van de Brusselse bevolking met een vast aantal NL,TT	51
Tabel 30.	Brusselnorm - Mogelijkheid 5, op basis van de Brusselse bevolking met een vast aantal NL, een vast percentage NT en een vast percentage AT	52
Tabel 31.	Brusselnorm - Mogelijkheid 6, op basis van de Brusselse bevolking met een vast aantal NL en TT, een vast percentage NT en een vast percentage AT	52
Tabel 32.	Brusselnorm - Mogelijkheid 7, op basis van bezoekers GC's zonder Franstaligen	53
Tabel 33.	Brusselnorm - Mogelijkheid 8, op basis van de Brusselse bevolking met een vast aantal NL en zonder Franstaligen.	54
Tabel 34.	Aantal leerlingen en studenten per onderwijsvorm in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor het schooljaar 2002-2003	64
Tabel 35.	Aantal leerlingen en studenten per onderwijsvorm in het Nederlandstalige onderwijs in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en in de Vlaamse Gemeenschap (inclusief Brussel) voor het schooljaar 2002-2003 (2003-2004 voor het hoger onderwijs)	65
Tabel 36.	Aantal financierbare leerlingen in het Nederlandstalige deeltijds kunstonderwijs in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en het totaal voor de Vlaamse Gemeenschap (inclusief Brussel) op 01/02/2005	65
Tabel 37.	Aantal en capaciteit van de Vlaamse en totale opvangvoorzieningen voor jonge kinderen in Brussel in 2003	73
Tabel 38.	Capaciteit van de Vlaamse opvangvoorzieningen voor jonge kinderen in Brussel en totale capaciteit voor de Vlaamse Gemeenschap (Vlaams Gewest + Brussel) in 2003	74
Tabel 39.	Capaciteit van de Vlaamse opvangvoorzieningen voor jonge kinderen in Brussel en totale capaciteit voor de Vlaamse Gemeenschap (Vlaams Gewest + Brussel) in 2006	75
Tabel 40.	Overzicht Integrale Jeugdhulp in Brussel - aanbod Vlaamse Gemeenschap	95
Tabel 41.	Overzicht Integrale Jeugdhulp in Brussel - aanbod Franse Gemeenschap	97
Tabel 42.	Centra Algemeen Welzijnswerk - aantal, aantal VTE per 10.000 inwoners, Brussel, Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap, 2002	99
Tabel 43.	Centra voor Leerlingenbegeleiding - aantal centra per provincie en soort inrichtende macht, 2005-2006	100
Tabel 44.	Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg - aantal, aantal VTE per 10.000 inwoners, Brussel, Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap, 2002	100

Tabel 45.	Kind en Gezin - Aantal centra en aantal begeleide kinderen per werkvorm, Brussel en Vlaamse Gemeenschap, 2005	101
Tabel 46.	Centra voor Integrale Gezinszorg - erkende capaciteit aan residentiële, semi-residentiële en ambulante plaatsen, 2000-2004	102
Tabel 47.	Bijzondere Jeugdbijstand - aantal voorzieningen en erkende plaatsen, Brussel en Vlaamse Gemeenschap, 2004	102
Tabel 48.	Zorgvoorzieningen VAPH - aantal erkende voorzieningen en aantal erkende plaatsen, Brussel en Vlaamse Gemeenschap, 2003	103
Tabel 49.	Integrale jeugdhulp en de Brusselnorm: een overzicht	105
Tabel 50.	Aangesloten leden in het Vlaams Gewest en in Brussel op 31/12/2004	120
Tabel 51.	Aangesloten leden in Brussel op 31/12/2004 en bevolking ouder dan 25 jaar	120
Tabel 52.	Aantal leden en aandeel per zorgkas in Brussel	120
Tabel 53.	Aanvragen ingediend en beslist tussen 01/01/2004 en 31/12/2004	121
Tabel 54.	Lopende dossiers voor tenlasteneming in 2004	122
Tabel 55.	Residentiële voorzieningen in Brussel op 01/02/2005	123
Tabel 56.	Situatie in de bicommunautaire voorzieningen op 01/02/2005	123
Tabel 57.	Aantal meerderjarige nieuwkomers aangemeld op een onthaalbureau en ingestapt in een traject en de uitgekeerde subsidies, periode 01/01/2001 – 31/03/2004 (experimentele fase)	142
Tabel 58.	Aantal meerderjarige nieuwkomers die zich op een onthaalbureau hebben aangemeld, een inburgeringstraject hebben getekend en een inburgeringsattest hebben behaald, periode 01/04/2004 - 31/12/2005	142
Tabel 59.	Aantal aanmeldingen, afgesloten inburgeringscontracten en behaalde inburgeringsattesten voor Brussel, het Nederlandstalig taalgebied en de Vlaamse Gemeenschap, periode 01/04/2004 - 31/12/2005	143
Tabel 60.	Leners van bibliotheken en ontleningen in 2003	150
Tabel 61.	Het aantal eigen activiteiten en deelnemers in Brusselse gemeenschapscentra op jaarbasis	159
Tabel 62.	Het aantal receptieve activiteiten en deelnemers in Brusselse gemeenschapscentra op jaarbasis	160
Tabel 63.	Structurele subsidies in het kader van het kunstendecreet voor Antwerpen, Gent en Brussel per sector en per inwoner, 2006-2007 en 2006-2009	164
Tabel 64.	Taal van het toneelhuis en de taal van de bezoekers	166
Tabel 65.	De taal van de bezoeker en het genre van de voorstelling in Nederlandstalige en Franstalige toneelhuizen	167
Tabel 66.	Leeftijd van de bezoekers van Ancienne Belgique, 2004	167
Tabel 67.	Leeftijd van de bezoekers van toneelhuizen in Brussel	168
Tabel 68.	Beroepsstatuut van de bezoekers van Ancienne Belgique, 2004	169
Tabel 69.	Het beroepsstatuut en de taal van de toneelbezoeker	169
Tabel 70.	Bezoekers naar geografische herkomst en taalprofiel	171
Tabel 71.	Bezoekers Gulden Ontsporing naar taal	174
Tabel 72.	Bezoekers Gulden Ontsporing naar herkomst	174

Tabel 73.	Bezoekers Gulden Ontsporing en bevolking Vlaams Gewest en BHG naar leeftijd (+18)	175
Tabel 74.	Bevolking Vlaams Gewest en BHG +18 naar leeftijd (2004)	176
Tabel 75.	Bezoekers naar type onderwijs	176
Tabel 76.	Bezoekers naar frequentie bezoek aan Brussel	177
Tabel 77.	Bezoekers naar algemene motivatie	177
Tabel 78.	Bezoekers naar belang van Vlaams karakter	177
Tabel 79.	Bezoekers naar leeftijd en belang van Vlaams karakter	178
Tabel 80.	Aantal leden (inclusief leiding) per Nederlandstalige jeugdbeweging in Brussel	183

Lijst van Figuren

Figuur 1.	Evolutie van de natuurlijke aangroei en migratiesaldi in Brussel, 1990-2004	19
Figuur 2.	Structuur van de huishoudens per gewest in 1991, 2001 en 2003	21
Figuur 3.	Leeftijdspiramiden voor Brussel, Vlaams Gewest en België, op 1 januari 2005	22
Figuur 4.	De Belgische en niet-Belgische bevolking van Brussel naar leeftijdsgroepen, op 01/01/2004	24
Figuur 5.	Aandeel 0 tot 19-jarigen (5.1) en afhankelijkheidsratio (5.2) per gewest (in %), 1990-2006	26
Figuur 6.	Intensiteit van de veroudering (6.1) en vergrijzing (6.2) per gewest (in %), 1990-2006 en bevolkingsvooruitzichten 2006-2050	26
Figuur 7.	Aandeel van de niet-Belgische bevolking per gewest, 1990-2006	28
Figuur 8.	Maandelijks huurprijs zonder bijkomende kosten van particuliere woningen in de Belgische grootsteden en gewesten, 200	35
Figuur 9.	Vershil in tewerkstellingsgraad tussen verschillende groepen (in %), Brussel en België, 2003	41
Figuur 10.	Vershil in werkloosheidsgraad voor verschillende groepen (in %), Brussel en België, 2003	42
Figuur 11.	Verdeling van de Brusselnorm-doelgroep volgens taalachtergrond: 8 mogelijkheden	54
Figuur 12.	Ruimtelijke spreiding van de 22 gemeenschapscentra	153
Figuur 13.	Het aantal eigen activiteiten in Brusselse gemeenschapscentra op jaarbasis	159
Figuur 14.	Het aantal deelnemers aan eigen activiteiten in Brusselse gemeenschapscentra op jaarbasis	159
Figuur 15.	Het aantal receptieve activiteiten in Brusselse gemeenschapscentra op jaarbasis	160
Figuur 16.	Het aantal deelnemers aan receptieve activiteiten in Brusselse gemeenschapscentra op jaarbasis	160
Figuur 17.	Bezoekers naar leeftijd en Vlaams karakter	178

Deel 1. Algemeen Kader

1. Algemene inleiding

Dit rapport vormt de schriftelijke neerslag van het onderzoeksproject *Brusselnorm en Brusseltoets*, uitgevoerd in de periode 2005 - 2007 binnen het kader van het Brussels Informatie-, Documentatie-, en Onderzoekscentrum, kortweg BRIO¹. Het zwaartepunt van het onderzoek lag binnen de Ehsal-Europese Hogeschool. Het uiteindelijke resultaat werd mee vormgegeven door feedback van de stuurgroep op twee tussentijdse rapporteringen.

Het rapport is opgebouwd uit drie delen. Het eerste deel bespreekt het algemeen kader waarbinnen het onderzoek naar de Brusselnorm en Brusseltoets dient te worden gesitueerd. Dit kader is onontbeerlijk voor een goed begrip van de volgende twee delen, namelijk de Brusselse praktijk (deel 2) en de conclusies (deel 3).

Het eerste deel is echter geen loutere inleiding. Het definiëren van het algemeen kader is een onderzoek op zich gebleken. De implementatie van de Brusselnorm en Brusseltoets staat of valt met een juiste analyse van de omgeving. De bevindingen over de demografische evolutie evenals de bedenkingen over de taalachtergrond raken immers de essentie van de Brusselnorm en de Brusseltoets. Het in hun omgeving plaatsen van de Brusselnorm en Brusseltoets is dan ook van groot belang.

Alvorens in te gaan op deze omgeving wordt in deel één de Brusselnorm en Brusseltoets gedefinieerd. Deze definities werden gebruikt doorheen het onderzoek evenals in de communicatie naar de stuurgroep en naar derden toe. Ze konden hierbij steeds rekenen op een grote consensus.

België evolueerde de voorbije decennia van een unitaire staat naar een federale staat, opgebouwd uit Gemeenschappen en Gewesten. Binnen het complexe staatsbestel dat uit deze evolutie volgde neemt Brussel zondermeer een belangrijke plaats in. Brussel wordt door velen gezien als sluitsteen van het Belgische federale model. Een grondige kennis van het federale model is dan ook onontbeerlijk voor een goed begrip van de Brusselse constructie. In hoofdstuk vier van het eerste deel bespreken we daarom enkele opvallende kenmerken van de Brusselse juridisch-institutionele context.

Brussel heeft een meervoudige rol. In hoofdstuk vijf van het eerste deel zullen we de centrumfunctie van Brussel bespreken. Brussel speelt immers een belangrijke rol voor haar

¹ Voor meer informatie over BRIO, zie: <http://www.briobrusssel.be>.

omgeving, zij het regionaal, nationaal, Europees of internationaal. Daarnaast, en minstens even belangrijk, vervult Brussel ook een rol voor haar inwoners. In hoofdstuk 6 van het eerste deel gaan we in op de bevolkingsopbouw van Brussel. In hoofdstuk 7 bespreken we de taalachtergrond.

In deel twee gaan we in op de Brusselse praktijk. We structureerden dit deel rond de institutionele driedeling onderwijs, welzijn en gezondheid en cultuur. Voor een analyse van het Nederlandstalig onderwijs in Brussel konden we bogen op een ruim aanbod aan cijfergegevens (zie deel 2 hoofdstuk 2). Voor veel subsectoren binnen het beleidsdomein welzijn en gezondheid is het aanbod aan harde cijfergegevens veel beperkter. Cijfergegevens over opvangvoorzieningen (hoofdstuk 3) en aansluitingen bij de Vlaamse zorgverzekering (hoofdstuk 5) vormen hierop een uitzondering. Tevens onder de noemer welzijn en gezondheid bespreken we in hoofdstuk 4 het beleidsdomein integrale jeugdhulp en onder hoofdstuk 6 het inburgeringsbeleid.

Verder in deel 2 bespreken we onder de hoofding cultuur de Nederlandstalige openbare bibliotheken (hoofdstuk 7), de Brusselse gemeenschapscentra (hoofdstuk 8), het kunstendecreet en het profiel van de bezoeker van de Brusselse podiumkunsten (hoofdstuk 9), de Gulden Ontsporing (hoofdstuk 10), de Nederlandstalige jeugdbewegingen (hoofdstuk 11) en het beleidsdomein sport (hoofdstuk 12).

Onder deel 3 geven we de conclusies voor de Brusselnorm en de Brusseltoets.

2. De Brusselnorm

Tijdens het onderzoek is meermaals de nood gebleken aan een duidelijke definiëring van de kernbegrippen. Zo bleek dat in de praktijk de begrippen *Brusselnorm* en *Brusseltoets* vaak door elkaar gebruikt werden². Aanverwante begrippen zoals de *300.000-norm* en de *5%-norm* werden te pas en te onpas als synoniemen gebruikt en woordcombinaties zoals *het toetsen van de norm* of *het gebruik van de toets voor normering* zorgde ongewild voor verwarrende situaties. We geven hier, aan het begin van deze tekst, de door ons gehanteerde definities weer. Deze definities werden gecommuniceerd naar de stuurgroep en werden gebruikt bij gesprekken in het kader van het onderzoek. De definities leken hierbij steeds op een grote consensus te kunnen rekenen.

De Brusselnorm is een norm die door de Vlaamse Gemeenschap wordt gehanteerd ten aanzien van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Deze norm komt er op neer dat de Vlaamse Gemeenschap voor haar beleid in Brussel 300.000 mensen als haar doelgroep beschouwt. Deze 300.000 mensen komen overeen met 5% van de Vlaamse bevolking.

We formuleren enkele opmerkingen bij deze definitie. Vooraleerst wijzen we erop dat er vaak naar de Brusselnorm wordt verwezen als de 300.000-norm. Om reden van duidelijkheid kiezen we er voor om in het onderzoek, enkel de term Brusselnorm te gebruiken. Ten tweede dienen we erop te wijzen dat deze norm, vermoedelijk vanuit een historisch perspectief, vaak geïnterpreteerd wordt als het bereiken van 1/3 van de Brusselse bevolking³. Waar dit vroeger misschien van toepassing was is dit nu niet meer het geval. Het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad telt immers iets meer dan één miljoen inwoners.

We wijzen ook op het gebruik van de term *het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad*. Aangezien het in het onderzoek enkel gaat over gemeenschapsaangelegenheden lijkt ons het gebruik van deze term het meest correct.⁴ We dienen er wel op te wijzen dat, zelfs voor wat betreft gemeenschapsaangelegenheden, vaak naar het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt verwezen met de term *Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Hoewel beide termen over hetzelfde gebied gaan, namelijk de 19 Brusselse gemeenten, bestaat er toch

² Zie bijvoorbeeld de persmededeling van de Vlaamse Regering van 22/07/2005: *De Brusseltoets impliceert dat het Vlaamse beleid met betrekking tot Brussel zich richt op 300.000 inwoners*.

³ Zie bijvoorbeeld: De Standaard, 2004, *Brussel-toets voor elke Vlaamse maatregel*, 03/08/2004 en Het Volk, 2004, *Brussel-toets moet Vlamingen beschermen*, 04/08/2004: *De Vlaamse regering beschouwt een derde van de Brusselse bevolking of 300.000 Brusselaars als haar doelpubliek*.

⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 127 en artikel 128 van de gecoördineerde grondwet van 17/02/1994 (B.S. 17/02/1994), waar met betrekking tot de bevoegdheden van de gemeenschappen de term *het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad* wordt gebruikt.

een onderscheid naargelang het gaat over gemeenschaps- dan wel gewestbevoegdheden. De term *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* zal in deze tekst dan ook enkel gebruikt worden wanneer het gaat over gewestaangelegenheden.

Om niet telkens de formulering *het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad* te moeten gebruiken verwijzen we in deze tekst naar *Brussel*. We bedoelen hiermee dan het gebied dat zich uitstrekt over de 19 gemeenten van de Brusselse agglomeratie. Wanneer we het hebben over de gemeente met de naam Brussel zullen we hiernaar verwijzen met de term *Brussel-stad*.

We wijzen ook op de formulering *300.000 mensen komen overeen met 5 % van de Vlaamse bevolking*. Door de afwezigheid van subnationaliteiten is het onmogelijk om in de Brusselse context te bepalen wie tot welke gemeenschap behoort. We weerhouden ons in dit onderzoek van uitspraken over de gemeenschapsidentiteit van de bereikte doelgroep. We vertrekken dan ook van een vergelijking tussen enerzijds de 6.000.000 inwoners in het Vlaams Gewest, en de doelgroep van 300.000 mensen in Brussel.

Moeilijker wordt het wanneer we een budgettaire analyse willen maken aan de hand van de Brusselnorm. Hierbij zou het verkeerd zijn om op basis van de Brusselnorm te stellen dat 5% van de uitgaven voor het Vlaamse gemeenschapsbeleid aan Brussel toekomt. We dienen immers de som te maken van de 6.000.000 inwoners van het Vlaams Gewest en de doelgroep van 300.000 inwoners in Brussel. Het deel dat aan Brussel toekomt dient te worden berekend aan de hand van het totaal van 6.300.000. Ten opzichte van dit totaal vormt de Brusselse doelgroep 4,76%.

Wat volgt is een uiteenzetting over de methodologie die we doorheen dit rapport zullen hanteren om de Brusselnorm te interpreteren. Wanneer we de situatie voor een Vlaamse beleidsmaterie in Brussel wensen te vergelijken met de Brusselnorm kunnen we dit doen aan de hand van 3 interpretatiemogelijkheden.

Een eerste interpretatiemogelijkheid is dat de Vlaamse Gemeenschap voor elk aspect van haar beleid in Brussel 300.000 mensen moet bereiken. Hierbij wordt 300.000 als een absolute norm gezien, die dan wordt toegepast op elk beleidsdomein waarvoor de Vlaamse Gemeenschap binnen Brussel bevoegd is. Het spreekt voor zich dat een dergelijke interpretatie voor vele sectoren weinig haalbaar is en vooral weinig nut heeft. Er wordt hierbij immers geen rekening gehouden met de aard van het beleidsdomein en met de grootte van de potentiële doelgroep.

Een *tweede* mogelijkheid, die in grote mate een antwoord biedt op de tekorten van de eerste mogelijkheid, is om de situatie in Brussel te vergelijken met die in het Vlaams Gewest. Hierbij wordt rekening gehouden met de aard van het beleidsdomein en wordt er vertrokken vanuit een vergelijking tussen de situatie in de 2 gebieden. De norm wordt in dit geval niet zozeer begrepen als een 300.000-norm maar wel als een 5%-norm (300.000 inwoners uit Brussel ten opzichte van 6.000.000 inwoners in het Vlaams Gewest). Wanneer de cijfers voor Brussel worden vergeleken met die van de Vlaamse Gemeenschap (grondgebied Vlaams Gewest én Brussel) moet er uitgegaan worden van een 300.000 – 6.300.000 redenering. Hierbij is 6.300.000 de som van de bevolking van het Vlaams Gewest en de norm voor wat betreft Brussel. Het norm-percentagte dat hiermee overeenstemt is 4,76%. Ook deze methode is niet perfect. Zo wordt er bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de specificiteit van de Brusselse context, noch met de centrumfunctie van Brussel. Toch zal deze interpretatie ons een beter zicht bieden op de situatie in Brussel. Deze redenering is namelijk logischer en houdt in bepaalde mate rekening met de aard van de activiteit.

Een *derde* mogelijkheid om de Brusselnorm te interpreteren is om de situatie van de Nederlandstalige voorzieningen in Brussel te vergelijken met de Franstalige voorzieningen in Brussel. De 300.000-norm dient hier geïnterpreteerd te worden als een 30%-norm (300.000 ten opzichte van 1.000.000 inwoners in Brussel). Hierbij wordt er meer rekening gehouden met de specifieke situatie binnen Brussel (bijvoorbeeld een jongere bevolking). In deze redenering wordt dus niet gekeken naar de situatie in het Vlaams Gewest, maar wordt er enkel rekening gehouden met wat de bevoegde instellingen in Brussel (eigen instellingen en instellingen die onder de Franse Gemeenschap vallen) doen. Deze redenering is enkel mogelijk voor die materies waar aan alle van de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Enkel de Vlaamse en de Franse Gemeenschap (en bij uitbreiding de VGC en de COCOF) zijn bevoegd voor de materie;
- Er is geen gelijkaardig privaat initiatief los van één van beide gemeenschappen;
- Er is geen optreden van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC);
- Er is geen gemeentelijk of intergemeentelijk initiatief.

In het deel betreffende de Brusselse praktijk zullen we per beleidssector deze drie interpretatiemogelijkheden van de Brusselnorm overlopen.

3. De Brusseltoets

De Brusseltoets is een beleidsinstrument dat gebruikt wordt om alle Vlaamse decreet- en regelgeving ex-ante te toetsen op de toepasbaarheid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en op het effect op de band met Vlaanderen. Deze toets maakt deel uit van het geheel van reglementeringsimpactanalyse (RIA) van de Vlaamse Gemeenschap. Decreet- of regelgeving die niet conform de Brusseltoets is, kan in de ontwikkelingsfase worden aangevuld met zogenaamde Brussel-paragrafen. De Brusseltoets gebeurt voor elk beleidsdomein door de betrokken minister, waar mogelijk in overleg met de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) en onder de coördinatie van de minister bevoegd voor hoofdstedelijke aangelegenheden.

Dit rapport focust allereerst op de Brusselnorm. De Brusseltoets zal pas in het derde deel van deze rapportering besproken worden. We gaan er immers van uit dat er eerst een zo duidelijk mogelijk beeld van het doelgroepenbereik van het Vlaams gemeenschapsbeleid naar Brussel dient te worden verkregen alvorens een beleidsinstrument kan worden voorgesteld. Wel houden we bij elke denkoefening en rapportering over de Brusselnorm rekening met de bruikbaarheid ervan voor het onderzoek naar de Brusseltoets. In concreto komt dit er op neer dat bij het onderzoek naar de Brusselnorm niet enkel zal worden rekening gehouden met de huidige situatie, maar ook met de mogelijkheid van het analyseren of evalueren van de situatie op een later moment. Het is immers niet louter de bedoeling van het onderzoek naar de Brusselnorm om een stand van zaken te geven maar wel om een methodiek uit te werken tot het analyseren en evalueren van concrete situaties.

Hoewel de definities aantonen dat beide concepten grondig verschillen, is er dus ook een duidelijke samenhang tussen de Brusselnorm en de Brusseltoets. Deze samenhang wordt in belangrijke mate bepaald door het feit dat beide concepten rechtstreeks betrekking hebben op het beleid van de Vlaamse Gemeenschap in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. In de praktijk worden beide concepten ook gebruikt in dezelfde Brusselse context. Om zowel de Brusseltoets als de Brusselnorm te onderzoeken zal dus eerst een beeld moeten worden geschetst van deze context. In wat volgt in dit deel 1 bespreken we daarom de juridisch-institutionele, demografische, sociaal-economische en taalkundige context, alsook de centrumfunctie die Brussel kenmerkt.

4. Juridisch-institutionele context

Het is niet de bedoeling om in deze tekst een volledig overzicht te geven van de Belgische staatsstructuur, noch is het de bedoeling om vanuit het onderzoek deze structuur volledig te beschrijven. Toch dienen we voor het onderzoek rekening te houden met de bevoegdheidsverdeling in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Dit wordt enigszins vergemakkelijkt door het feit dat we enkel rekening dienen te houden met de gemeenschapsbevoegdheden. Wel moeten we er op wijzen dat de verhouding tussen gemeenschapsbevoegdheden en gewestbevoegdheden in Brussel anders wordt ingevuld dan in de rest van het land.

Omdat deze studie het Vlaams Gemeenschapsbeleid naar Brussel als onderwerp heeft gaan we niet in detail in op het functioneren van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC). Enkel wanneer dit nodig is voor een beter begrip van het Vlaams Gemeenschapsbeleid zal stilgestaan worden bij het beleid van de GGC. Merken we ook op dat de GGC rond bepaalde gemeenschapsmateries (bijvoorbeeld onderwijs, kinderopvang, cultuur) geen beleid voert. Uiteraard is het in het kader van dit onderzoek belangrijk om ook het aanbod van de andere actoren die in Brussel actief zijn op het vlak van gemeenschapsbeleid in kaart te brengen. De aandacht voor deze actoren dient evenwel in verhouding te zijn tot het belang dat de actor heeft binnen het beleidsdomein. Het eerder beperkte budget van de GGC (ongeveer 75 miljoen euro voor een beleid dat zich richt zich naar de totale Brusselse bevolking van meer dan 1.000.000) is daarbij een indicatie.

Wanneer we kijken naar de grondwettelijke bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap met betrekking tot het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, zien we dat de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is voor de *culturele aangelegenheden en het onderwijs (art. 127 GW)* en voor de *persoonsgebonden aangelegenheden (art. 128 GW)*. De Vlaamse Gemeenschap oefent deze bevoegdheden uit ten aanzien van instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die wegens hun activiteiten (cultuur en onderwijs) of wegens hun organisatie (persoonsgebonden aangelegenheden) moeten worden beschouwd als uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

De motor voor het Vlaams Gemeenschapsbeleid in Brussel wordt echter niet alleen gevormd door de Vlaamse Gemeenschap, maar ook door de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). De positie van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) verdient hierbij enige bijzondere aandacht. De VGC vertoont duidelijke raakvlakken met zowel de Vlaamse

Gemeenschap als met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (als institutionele actor). De VGC heeft binnen het federale staatsbestel een plaats ingenomen op de breuklijn tussen gewest en gemeenschap. De wijze van financiering van de VGC, zowel door de Vlaamse Gemeenschap als door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vormt hiervan een illustratie. De VGC is enerzijds een partner van de Vlaamse Gemeenschap terwijl er anderzijds ook een duidelijke link is met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zo maken de collegeleden van de VGC ook deel uit van de Brusselse Gewestregering en zetelen de leden van de Raad van de VGC ook in het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Verder is het grondgebied waarvoor de VGC bevoegd is hetzelfde als dat waarvoor de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geldt. Hiermee hangt ook samen dat de VGC met dezelfde dagelijkse realiteit wordt geconfronteerd als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Feit is in elk geval dat de exacte positie van de VGC weinig geëxpliciteerd is. Zo is het bijvoorbeeld opmerkelijk dat de hoofding van bepaalde VGC-documenten het onderschrift *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* meekrijgt. Zoals we in het hoofdstuk over de Brusselnorm beargumenteerden sluit de term *tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad* gegeven de gemeenschapsbevoegdheden van de VGC beter aan bij de bevoegdheidsverdelende regels.

Anderzijds kan niet worden miskend dat er ook een *duidelijke link is tussen de VGC en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Vooral op het vlak van de Raad en van het College (en kabinet), minder op het niveau van de administratie, is deze verwantschap duidelijk aantoonbaar. De collegeleden van de VGC maken deel uit van de Brusselse Gewestregering, de leden van de Raad van de VGC zetelen ook in het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Verder is het grondgebied waarvoor de VGC bevoegd is hetzelfde als dat waarvoor de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geldt. Hiermee hangt ook samen dat de VGC met dezelfde dagelijkse realiteit wordt geconfronteerd als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De positie van de VGC, tussen Vlaamse Gemeenschap en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, is geen evidentie. De geschiedenis van het Belgische federalisme wordt immers gekenmerkt door twee duidelijk verschillende visies. Enerzijds is er de visie van een federalisme gebaseerd op de twee taalgemeenschappen (de Nederlandstalige en de Franse) met een bijkomende, zij het beduidend minder belangrijke, rol voor de Duitstalige Gemeenschap. Anderzijds is er de visie van een federalisme gebaseerd op de 3 gewesten (Vlaams, Waals en Brussels hoofdstedelijk). Vanuit Vlaamse hoek werd deze laatste visie vaak gecontesteerd vanuit een vrees voor een minorisering van het Vlaams Gewest in een tegenstelling met het Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De uiteindelijke oplossing voor deze tegengestelde visies is een federalisme dat gebaseerd is op zowel de

gemeenschaps- als de gewestvisie. De VGC heeft haar plaats ingenomen in dit federale staatsbestel, op de breuklijn tussen gewest en gemeenschap. De wijze van financiering van de VGC, zowel door de Vlaamse Gemeenschap als door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vormt hiervan een illustratie.

De bevoegdheidsverdelende regels bieden een zekere marge voor interpretatie. En zoals reeds gesteld verschilt de invulling van deze regels voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad enigszins van die in de rest van België. We hebben er voor gekozen om verder in dit rapport, namelijk onder hoofdstuk 12 van deel 2 verder in te gaan op enkele aspecten van de bevoegdheidsverdelende regels. We doen dit naar aanleiding van een bespreking van het beleidsdomein sport. Door een terugkoppeling naar de praktijk is het de bedoeling de toelichting van de bevoegdheidsverdelende regels minder abstract te maken.

5. Centrumfunctie

Naast de juridisch-institutionele context zijn er nog andere kenmerken die ervoor zorgen dat de Brusselse situatie niet zomaar kan vergeleken worden met bijvoorbeeld de situatie in het Vlaams Gewest. Ook hier dienen we ervoor te zorgen dat we in dit onderzoek niet te breed gaan. Het kan niet de bedoeling zijn om met dit onderzoek de volledige specificiteit van de Brusselse situatie te beschrijven en te analyseren. We kiezen er dan ook voor om enkel die kenmerken te bespreken die een directe en duidelijke invloed hebben op het onderzoek naar de Brusselnorm.

Een belangrijk kenmerk van de Brusselse situatie met betrekking tot dit onderzoek is de centrumfunctie die Brussel uitoefent. De Brusselnorm gaat steeds moeten geanalyseerd worden in het licht van deze centrumfunctie. Afhankelijk van de beleidssector zal het begrip *centrumfunctie* een andere inhoud hebben.

Degadt stelt dat Brussel een 3-voudige centrumfunctie heeft. Ten eerste heeft Brussel een hoofdstedelijke centrumfunctie. Voor Vlaanderen betekent dit dat de belangrijkste Vlaamse instellingen, zoals het Vlaams Parlement en de regering, in Brussel gehuisvest zijn. Brussel is door de Vlaamse Gemeenschap ook bij decreet gekozen als hoofdstad van Vlaanderen⁵. Verder is een groot deel van de Vlaamse administratie in Brussel gehuisvest. Ten tweede heeft Brussel een internationale centrumfunctie. Veel internationale instellingen, zowel van publiekrechtelijke als privaatrechtelijke aard zijn aanwezig in Brussel. Ook de Europese Unie is prominent aanwezig in Brussel⁶. Ten derde heeft Brussel een regionale centrumfunctie. Niet alleen de Brusselse inwoners maar ook een groot deel van de inwoners van de Vlaamse rand richten zich tot de Brusselse dienstverlening op het vlak van onderwijs, cultuur en gezondheidszorg.⁷

De regionale centrumfunctie van Brussel blijft uiteraard niet enkel beperkt tot de Vlaamse rand. Afhankelijk van het soort dienstverlening zal deze centrumfunctie invloed hebben op een groter of kleiner gebied. In het kader van deze tekst is het nuttig om de bredere context waarin het begrip *centrumfunctie* wordt gebruikt te schetsen. We vertrekken hierbij vanuit de vaststelling dat er in verschillende beleidsdomeinen reeds expliciet rekening wordt gehouden

⁵ Decreet betreffende de keuze van Brussel tot hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap, 06/03/1984 (B.S. 12/05/1984).

⁶ Hoewel in geen enkel officieel document van de Europese Unie, ook niet in het ontwerp tot grondwet, expliciet gesteld wordt dat Brussel de hoofdstad van de Unie is.

⁷ Degadt, 2005:229-245.

met de centrumfunctie van steden. Zo stelt het decreet lokaal cultuurbeleid⁸ dat gemeenten extra subsidies kunnen verkrijgen wanneer zij hun centrumfunctie kunnen bewijzen. Ook in het beleidsplan van de Brusselse Welzijns- en gezondheidsRaad (BWR) vinden we verwijzingen terug naar het begrip *centrumfunctie*⁹. Voor een poging tot definiëring kunnen we verwijzen naar de vorige beleidsnota van de minister van cultuur¹⁰ die stelt dat steden met een centrumfunctie niet alleen taken voor de inwoners van een stad hebben maar voor een hele subregio. Nog volgens deze beleidsnota moeten centrumsteden versterkt worden in hun rol van spil, draaischijf, trekker en centrum van een gebied.

Het volstaat echter niet om te stellen dat alle steden steeds een centrumfunctie hebben. Ook lijkt het weinig correct om het belang van de centrumfunctie rechtstreeks af te leiden uit de grootte van de stad. We hebben dus nood aan objectieve criteria om de centrumfunctie van een stad te bepalen. De begrippen *morfologische verstedelijking* en *functionele verstedelijking* kunnen ons hierbij van dienst zijn. Met morfologische verstedelijking wordt verwezen naar de bevolkingsdichtheid en de mate waarin de ruimte van een stad wordt ingenomen door infrastructuur. De graad van morfologische verstedelijking volstaat echter niet om uitspraak te kunnen doen over de centrumfunctie van een stad. Het is niet omdat een stad dicht bevolkt is en/of weinig open ruimte heeft dat deze stad ook daadwerkelijk een centrumfunctie uitoefent. Om de centrumfunctie te bepalen lijkt het dus logischer om een beroep te doen op het concept van *functionele verstedelijking*¹¹. Dit concept is echter veel minder eenvoudig te definiëren. Functionele verstedelijking heeft te maken met de functies die een stad uitoefent. Hierbij bestaat het gevaar van cirkelredenering: steden zijn functioneel verstedelijkt omdat ze een centrumfunctie hebben en hebben een centrumfunctie omdat ze functioneel verstedelijkt zijn. Er is dus nood aan duidelijke criteria waarmee de mate van functionele verstedelijking, en daarmee samenhangend de mate waarin de stad een centrumfunctie heeft, kan worden aangetoond.

Van Hecke reikt hiervoor 8 criteria aan, 8 functies waarop de stedelijkheid van een stad kan beoordeeld worden: detailhandel, cultuur, overheidsfuncties, sport, recreatie en horeca, diensten met loketfunctie, medische, maatschappelijke en sociale zorg, onderwijs en verkeersfunctie¹². Op basis van deze criteria voerde Van Hecke een onderzoek uit dat leidde

⁸ Voluit het *Decreet houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid*, 13/07/2001 (B.S. 29/09/2001).

⁹ BWR, 2003: 10.

¹⁰ Anciaux, 2000: 29.

¹¹ Ponsaers, 2001: 5.

¹² Van Hecke, 1998: 45-75.

tot een typologie van gemeenten, een indeling naar stedelijkheid. Dit onderzoek werd ook als basis gebruikt voor de indeling van steden in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.¹³

Uit het onderzoek van Van Hecke blijkt een zeer grote verstedelijking (zowel morfologisch als functioneel) van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). Hierbij wordt vaak gesteld dat het *Brussels stadsgewest* en zijn *stedelijk leefcomplex* veel ruimer is dan het BHG¹⁴. In een publicatie van Merenne¹⁵ telt het Brussels stadsgewest 1,7 miljoen en het Brussels stedelijk leefcomplex zelfs 2,55 miljoen inwoners. Een dergelijke indeling volgt een andere redenering: in plaats van te stellen dat het BHG een centrumfunctie heeft ten opzichte van een bepaald gebied wordt dat gebied omschreven als een feitelijk onderdeel van het Brussels stadsgewest of leefcomplex. Toch zien we dat de functionele verstedelijking binnen dit Brussels stadsgewest zich vooral op het grondgebied van de 19 Brusselse gemeenten concentreert.

Voor het onderzoek naar de Brusselnorm en de Brusseltoets vormen deze publicaties een nuttig conceptueel kader. In het tweede deel van deze rapportering zullen we waar mogelijk de impact van de centrumfunctie van Brussel bespreken.

¹³ Zie bijvoorbeeld de memorie van toelichting bij het decreet houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid, 13/07/2001 (B.S. 29/09/2001), on-line consulteerbaar op <http://www.wvc.vlaanderen.be/lokaalcultuurbeleid/regelgeving>.

¹⁴ Zie ook: Witte, E. (ed.), 1993, *De Brusselse Rand*, in de reeks: Brusselse Thema's, Brussel: VUBPress en De Lanoy, W. et.al., 1999, "Brussel in de jaren negentig en na 2000: een demografische doorlichting", in: E. Witte (red), *Het statuut van Brussel/Bruxelles et son statut*, Brussel: De Boeck en Larquier.

¹⁵ Merenne, 1998: 14.

6. Demografische en sociaal-economische context

6.1. Inleiding

Om de Brusselse specificiteit te duiden zal in wat volgt een overzicht worden gegeven van de belangrijkste demografische kenmerken van de Brusselse bevolking. Om een zo goed mogelijke synthese te brengen behandelen we in dit hoofdstuk niet alleen de loop van de bevolking, de structuur van de huishoudens en de bevolking opgedeeld naar leeftijd en nationaliteiten, maar geven we ook informatie over het onderwijsniveau, inkomens, huisvesting en de arbeidsmarkt.

Onderstaande cijfers moeten evenwel worden genuanceerd. Niet alle bevolkingscategorieën die in Brussel verblijven, worden opgenomen in de officiële statistieken. Zo zijn de officiële bevolkingscijfers van het NIS¹⁶ bij voorbeeld enkel gebaseerd op het Rijksregister van natuurlijke personen. In de wet van 24 mei 1994 tot oprichting van een wachtregister voor vreemdelingen die zich vluchteling verklaren of die vragen om als vluchteling te worden erkend lezen we:

“Artikel 1. In elke gemeente worden gehouden:

1° *bevolkingsregisters* waarin ingeschreven worden op de plaats waar zij hun hoofdverblijfplaats gevestigd hebben, ongeacht of zij er aanwezig dan wel tijdelijk afwezig zijn, de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om zich in het Rijk te vestigen of er te verblijven, met uitzondering van de vreemdelingen die zijn ingeschreven in het in 2° bedoelde register;

2° *een wachtregister* waarin worden ingeschreven op de plaats waar zij hun hoofdverblijfplaats gevestigd hebben, de vreemdelingen die zich vluchteling verklaren of die vragen om als vluchteling te worden erkend en die niet in een andere hoedanigheid in de bevolkingsregisters zijn ingeschreven. Wanneer een vreemdeling die zich vluchteling heeft verklaard of die vraagt om als vluchteling te worden erkend uit de bevolkingsregisters geschrapt wordt doch in de gemeente verblijf blijft houden, wordt hij ingeschreven in het wachtregister.”

Een artikel 2bis, luidend als volgt, wordt in dezelfde wet ingevoegd:

" Artikel 2 bis. *De vreemdelingen die zijn ingeschreven in het in artikel 1, eerste lid, 2°, bedoelde wachtregister worden niet meegeteld, noch voor het bepalen van het jaarlijkse bevolkingscijfer van de gemeente, noch voor het vaststellen van de resultaten van de*

¹⁶ Nu: FOD Economie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie.

*tienjaarlijkse volkstelling bedoeld in artikel 9 van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek, noch voor elke andere vastlegging van het bevolkingscijfer krachtens een wet uitgevaardigd ter uitvoering van artikel 63, § 3 (vroeger artikel 49, § 3) van de Grondwet. "*¹⁷

De bevolkingscijfers van het NIS bevatten dus enkel die personen, al dan niet met de Belgische nationaliteit, die ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters van de gemeenten. Het wachtregister wordt hierbij niet meegeteld in de officiële bevolkingscijfers. Deze registreert de vreemdelingen die zich vluchteling verklaren of die vragen om als vluchteling te worden erkend en die niet in een andere hoedanigheid in de bevolkingsregisters zijn ingeschreven. Het gaat met andere woorden om kandidaat vluchtelingen of asielzoekers. De definitie van een asielzoeker is een vreemdeling die zijn/haar land verlaten heeft en niet meer kan terugkeren wegens gevaar voor de persoonlijke veiligheid. Deze kan in België bescherming krijgen. Om uit te maken of hij/zij daarvoor in aanmerking komt, moet een asielaanvraag ingediend worden. Vanaf de indiening van de asielaanvraag wordt de vreemdeling een asielzoeker.¹⁸

Het totale aantal personen ingeschreven in het wachtregister in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bedroeg op 1 januari 2006 27.545 personen. Dit in vergelijking met 86.229 personen die ingeschreven zijn in het wachtregister voor geheel België (op 01/01/2006). Op 1 januari 2006 was dus 31,9% van de asielzoekers in België ingeschreven in het wachtregister op een adres in Brussel. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat kandidaat-vluchtelingen zonder voorlopig adres in het wachtregister worden ingeschreven op het adres van de Dienst Vreemdelingenzaken te 1000 Brussel¹⁹.

Na afloop van een uitgebreid onderzoek wordt de asielzoeker ofwel erkend als vluchteling ofwel afgewezen. Volgens de definitie van de Conventie van Genève is een vluchteling elke persoon die zich buiten zijn/haar land van herkomst bevindt en die de bescherming van dat land niet wil inroepen, omdat hij/zij vreest voor vervolging wegens ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging. Als een asielzoeker aan de criteria van 'vluchteling' voldoet mag men voor onbepaalde tijd legaal op het Belgisch grondgebied blijven. Vanaf het ogenblik waarop het statuut van vluchteling wordt toegekend, wordt de persoon opgenomen in het Rijksregister en geschrapt uit het wachtregister.

¹⁷ FOD Binnenlandse Zaken, Dienst Vreemdelingenzaken, 1994: 1-2.

¹⁸ Wauters & Lambrecht, 2006: 13-14.

¹⁹ Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse, 2006.

Wanneer de aanvraag wordt geweigerd, wordt de persoon ook uit het wachtregister geschrapt.²⁰

Indien men afgewezen wordt om als vluchteling erkend te worden, wordt men verzocht om het Belgisch grondgebied te verlaten. Heeft men dit niet gedaan na het verstrijken van de termijn, verblijft men illegaal in België (mensen zonder wettig verblijf). Het aantal personen zonder wettige verblijfsvergunning valt natuurlijk heel moeilijk te schatten.

Andere bevolkingscategorieën die wel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verblijven maar niet in de officiële bevolkingscijfers zijn opgenomen zijn:

- Diplomatiek personeel en personeel verbonden aan internationale instellingen. Deze bevolkingscategorie wordt voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geschat tussen de 9500 en 15 900 personen.
- Studenten van het hoger en universitair onderwijs, oftewel buiten Brussel gedomicilieerde studenten die in Brussel 'op kot' verblijven. Naar schatting ongeveer 15 000 personen.
- Uit de bevolkingsregisters geschrapte personen, bijvoorbeeld sommige thuislozen. Geschat wordt dat er tussen de 1600 en 2000 personen thuisloos zijn.²¹

6.2. Loop van de bevolking

Op 1 januari 2007 telde het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad officieel 1.031.215 inwoners (496.788 mannen en 534.427 vrouwen).²² Vanaf 1968 kende de Brusselse bevolking een vrijwel constante daling tot midden jaren '90. Sindsdien neemt het bevolkingsaantal opnieuw toe. Tussen 1 januari 2006 en 1 januari 2007 steeg de bevolking met een absoluut aantal van 12411, dat is een stijging met +1,22%. De Brusselse bevolking groeit dan ook verhoudingsgewijs sneller dan de bevolking in het Vlaams en Waals Gewest. Hierbij moet nogmaals worden benadrukt dat het feitelijke bevolkingsaantal de officiële cijfers overschrijdt, aangezien er in Brussel heel wat mensen zijn zonder verblijfsvergunning alsook asielzoekers die toegewezen zijn aan een OCMW buiten Brussel, maar die wel in Brussel verblijven.²³

²⁰ Sinds 1990 zijn er in ons land 20 562 personen erkend als vluchteling, wat overeenkomt met 6,88% van het aantal ingediende asielaanvragen dat wordt erkend als vluchteling. In 2005 werden 3 059 asielzoekers erkend als vluchteling. Dit is een duidelijke toename in vergelijking met vorige jaren, wat voornamelijk te verklaren valt door het wegwerken van de achterstand in de procedure (Wauters & Lambrecht, 2006: 13-28).

²¹ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2004a: 12-13.

²² FOD Economie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, Dienst Demografie, 2007.

²³ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2002: 44.

De toename van het Brusselse bevolkingsaantal heeft te maken met verscheidene factoren. Als voorbeeld nemen we de loop van de bevolking tijdens het jaar 2004, zodat we de verschillende bewegingen aanwezig in de bevolking in kaart kunnen brengen.

Tabel 1. Loop van de totale bevolking (in absolute aantallen) van Brussel tijdens het jaar 2004

Bevolking op 01/01/2004	999.899
Natuurlijke loop	
Geboorten	15.173
Sterften	9.846
Natuurlijk saldo	5.327
Migratieloop	
Inwijking	104.052
Uitwijking	97.944
Migratiesaldo	6.108
Totaal saldo	11.435
Aanpassingen²⁴	
Verandering van register	1.649
Heringeschreven	6.191
Geschrappt	13.551
Statistische aanpassing	1.126
Bevolking op 01/01/2005²⁵	1.006.749

Bron: Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse, 2006.

Natuurlijke loop van de bevolking

Een bevolking gekenmerkt door een natuurlijk positief groeiritme kent voortdurend een verjonging. Deze natuurlijke groei wordt bepaald door de geboorten verminderd met de overlijdens van de bevolking ingeschreven in een Brusselse gemeente. De geboorten in kwestie zijn de geboorten van personen waarvan de moeder in een van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verblijft.

Het natuurlijk saldo van Brussel is sinds 1987 positief en neemt ook elk jaar toe. Dit valt te verklaren door zowel een daling van het sterftecijfer als een stijging van het aantal geboorten. De daling van de sterfte in absolute cijfers is het resultaat van enerzijds een verjonging van de leeftijdsstructuur in Brussel en anderzijds een langere levensverwachting.

²⁴ *Aanpassingen*: Naast het berekenen van het natuurlijk saldo en het migratiesaldo moeten er bij de bepaling van de jaarlijkse bevolkingscijfers ook heel wat aanpassingen gebeuren. Meer bepaald moeten veranderingen van register, heringeschreven personen en geschrapte personen in de bevolkingsregisters mee in rekening worden gebracht. 'Heringeschreven' personen zijn personen die ambtshalve geschrapt waren, maar die het Rijksregister heeft teruggevonden als ingeschreven in dezelfde of in een andere gemeente. De ambtshalve 'geschrapte' bevolking zijn personen waarvan men de verdwijning uit de gemeente heeft vastgesteld en die hierdoor door de gemeente uit de registers werden geschrapt. Het adres van bestemming van deze personen is onbekend. 'Verandering van register' houdt in dat personen die voorheen al in België verbleven maar nog niet waren opgenomen in de bevolkingsregisters, vanaf dit referentiejaar wel worden opgenomen in de bevolkingsregisters. Het gaat hier dus om personen die voordien in het wachtregister waren ingeschreven. 'Statistische aanpassing' doelt op het saldo van de operaties van het voorgaande jaar dat nog niet werd verrekend door het Rijksregister op het moment van de overdracht van de gegevens over de bevolkingsloop van dat jaar naar het NIS (Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse, 2005b: 33-34).

²⁵ Bevolking op 01/01/2005 = bevolking op 01/01/2004 + natuurlijk saldo + migratiesaldo + heringeschreven – geschrapt + statistische aanpassing.

Het grote aantal jonge vrouwen in de Brusselse bevolking en een hoog vruchtbaarheidscijfer maken dan weer dat het Brusselse geboortecijfer het hoogste is van heel België. In de loop van de jaren '90 is het totale vruchtbaarheidscijfer van Brussel het hoogste geworden van de drie gewesten.

Tabel 2. Totaal vruchtbaarheidscijfer voor de drie gewesten, België, EU-25, schattingen

	TVC	Jaar
Brussel	1,75	1999
Vlaams Gewest	1,57	2003
Waals Gewest	1,72	2003
België	1,64	2004
EU-25	1,50	2004

Bron: Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2006b: 43.

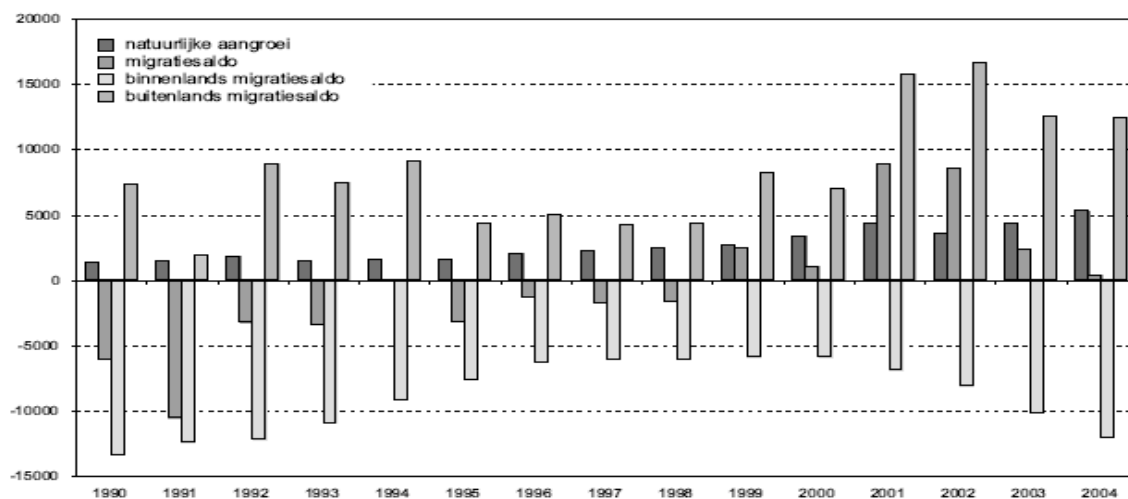
Dit hogere vruchtbaarheidscijfer heeft te maken met de aanwezigheid van personen met een niet-Europese herkomst in het gewest. Doordat deze groep veelal gekenmerkt wordt door een jongere leeftijdsstructuur, jonger en meer frequent huwen en een gemiddeld hoger kinderaantal, dragen zij bij tot een toename van het totale vruchtbaarheidscijfer. Op te merken valt dat de vruchtbaarheid bij de tweede generatie evolueert in de richting van het Belgische cijfer²⁶.

Migratieloopt van de bevolking

De evolutie van de Brusselse bevolking in absolute aantallen wordt eerder gedomineerd door de migratiecijfers dan door het natuurlijk saldo. De migratieloopt heeft betrekking op het aantal inwijkingen en uitwijkingen naar en van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van personen die afkomstig zijn van of verhuizen naar een andere Belgische gemeente of het buitenland. Het migratiesaldo is dan gelijk aan het aantal inwijkingen verminderd met het aantal uitwijkingen. We maken een onderscheid tussen het binnenlands en het buitenlands migratiesaldo.

²⁶ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2006: 30.

Figuur 1. Evolutie van de natuurlijke aangroei en migratiesaldi in Brussel, 1990-2004



Bron: Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2006: 29.

Sinds de jaren zestig heeft Brussel onafgebroken een negatief binnenlands migratiesaldo. Dit wil zeggen dat Brussel permanent bevolking verliest aan de rest van het land. Volgens het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel zou dit onder meer het gevolg kunnen zijn van factoren zoals de prijs van de huisvesting.²⁷ Het positief saldo van de buitenlandse migraties is sinds 1999 voldoende om deze binnenlandse vertrekbeweging te overtreffen. De stijgende trend in het binnenlandse migratiesaldo ten voordele van het Vlaams en Waals Gewest kan er in de toekomst wel voor zorgen dat het totale migratiesaldo terug negatief wordt. Bovendien moet ook worden opgemerkt dat de stijging van het buitenlands migratiesaldo in 2001 en 2002 ook deels het gevolg is van de eenmalige regularisatiecampagne van 2000 die mogelijk maakte dat personen die al lange tijd illegaal in het land verbleven hun situatie konden regulariseren. Zij verkregen een verblijfsvergunning waardoor ze opgenomen werden in de bevolkingsregisters. Toch lijkt de groeitrend ook onafhankelijk van de regularisatiegolf verder te zetten.

Ook binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is er een hoge verhuisintensiteit. 44,6% van de Brusselaars woonden in 2001 in een andere woning dan in 1996, terwijl dit voor België tijdens diezelfde periode 30,9% bedroeg. Deze hogere verhuisintensiteit kan men in verband brengen met de centrumfuncties die een stad zoals Brussel kenmerken. Zo zal bijvoorbeeld het aanbod van hoger onderwijs veel tijdelijke bewoners aantrekken. De verhuisintensiteit verschilt wel naargelang de buurt. Watermaal-Bosvoorde is de meest stabiele gemeente, terwijl Sint-Gillis het hoogste aandeel heeft in de bevolking dat minder dan één jaar in

²⁷ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2006: 31.

dezelfde woning woont. Bovendien is het aandeel verhuizers gemiddeld hoger bij de niet-Belgische bevolking en bij de jongvolwassenen.²⁸

6.3. Samenstelling van de huishoudens

Allereerst is het van belang om duidelijk te definiëren wat een huishouden precies is. “Een huishouden bestaat ofwel uit een persoon die gewoonlijk alleen leeft, ofwel uit twee of meer personen, die al dan niet door familiebanden verbonden, gewoonlijk éénzelfde woning betrekken en er samenleven.”²⁹ Het gaat dus niet louter om families of gezinnen. Wanneer er statistieken worden gegeven over de grootte of samenstelling van de huishoudens, worden enkel de particuliere huishoudens onder de loep genomen en niet de collectieve huishoudens (kloostergemeenschappen, rusthuizen, weeshuizen, studenten- of arbeidershomes, verplegingsinrichtingen en gevangenissen).

Tussen 1970 en 2001 steeg het aantal huishoudens in België met 33%. De reden hiervoor is een toenemende gezinsverdunding. De grootte van de huishoudens neemt af in alle gewesten van het land, ook in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De gemiddelde grootte van de huishoudens is in Brussel zelfs kleiner dan in de rest van het land: de gemiddelde grootte van de huishoudens bedroeg in 2005 in Brussel 2,0 personen tegenover 2,4 in het Vlaams Gewest en 2,3 in het Waals Gewest³⁰.

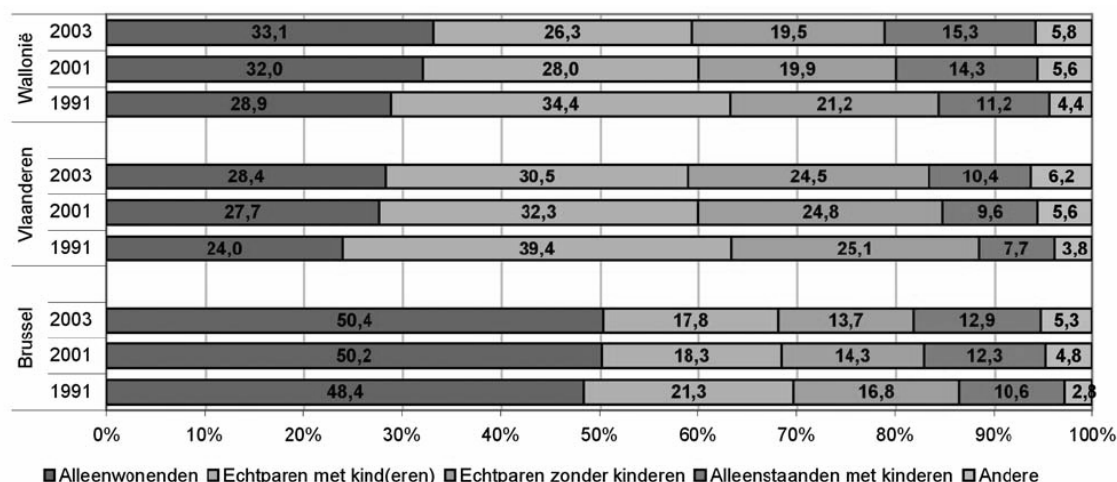
De toename van het aantal huishoudens in Brussel komt vooral voort uit een stijging van het aantal alleenstaanden. In 2003 bestond precies de helft van de Brusselse huishoudens uit éénpersoonshuishoudens. Voor België is dat slechts een derde. Het laagste aandeel alleenstaanden vinden we terug in Sint-Agatha-Berchem en het hoogste in Elsene. We nemen bovendien ook een stijging van het aantal eenoudergezinnen waar. Eén derde van de huishoudens met kinderen zijn éénoudergezinnen (2001).

²⁸ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2006: 34.

²⁹ Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse, 2005b: 40.

³⁰ Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2006a.

Figuur 2. Structuur van de huishoudens per gewest in 1991, 2001 en 2003



Bron: Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2004a: 17.

Wanneer we kijken naar de omvang van de huishoudens in Brussel, komt de heterogeniteit van de Brusselse bevolking goed tot uiting. Enerzijds hebben we het enorm hoog aandeel éénpersoonshuishoudens. Aan het andere uiterste van de verdeling heeft Brussel 2,9% huishoudens met zes personen of meer, in vergelijking met 2,2% in België.

Tabel 3. Evolutie private huishoudens naar hun omvang (% groei), 1991-2001

	Omvang (aantal personen in het huishouden)							
	1	2	3	4	5	6	7	8+
Brussel	6.07	-0.24	-5.85	-0.12	12.99	19.10	6.89	-16.35
België	21.54	15.00	-4.97	-3.29	-4.19	-6.93	-9.86	-12.75

Bron: Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2006: 35.

Tijdens de periode 1991-2001 daalde het aandeel huishoudens met 2 tot 4 personen, terwijl huishoudens met 1, 5, 6 en 7 personen aangroeiden. Bij de alleenstaanden gaat het doorgaans vooral over jongvolwassenen. Wat ook opvalt, is het relatief hoge aantal vrouwen met de Belgische nationaliteit boven de zeventig jaar. Dit hoeft niet te verwonderen aangezien vrouwen een hogere levensverwachting hebben dan mannen, en er bovendien ook veel minder ouderen zijn bij de niet-Belgische bevolking. Wat betreft de toename van de grotere huishoudens (5, 6 en 7 personen) wordt in de literatuur gesteld dat dit zowel te maken heeft met een hoger aantal kinderen als met een uitbreiding van de huishoudens met meerdere familiekeren en drie generaties.³¹

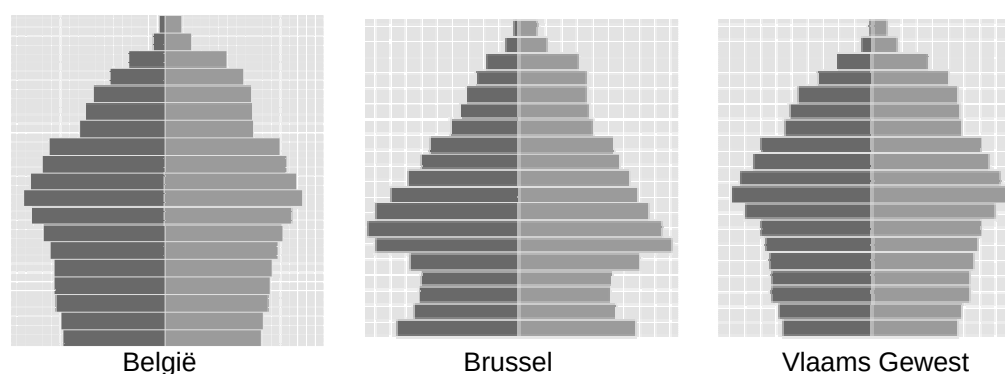
³¹ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2004a: 17-18; Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2005: 5; Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2006: 35.

6.4. Leeftijd

6.4.1. De evolutie van de leeftijdsstructuur

Brussel had gedurende lange tijd de oudste leeftijdsstructuur van de drie gewesten. In 1989 was de leeftijdsstructuur van de Brusselse bevolking vooral gekenmerkt door een oververtegenwoordiging van ouderen boven de 65 jaar en een sterke ondervertegenwoordiging van kinderen en jongeren (0-19 jaar). Ondertussen is dit patroon enorm gewijzigd.

Figuur 3. Leeftijdspiramiden voor Brussel, Vlaams Gewest en België, op 1 januari 2006



Bron: FOD Economie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, Dienst Demografie.

Tabel 4. Evolutie van de bevolking volgens leeftijdsgroep en regio (in %), 1990-2006

	0-4	5 tot 19	20-34	35-49	50-64	65-79	80 +	Totaal
Brussel								
1990	6,11	17,14	23,90	18,99	16,52	12,77	4,58	100
1995	6,36	16,71	23,97	20,37	15,26	12,43	4,90	100
2000	6,42	16,98	23,71	20,99	15,12	12,49	4,28	100
2005	6,86	16,96	23,96	21,47	15,30	10,76	4,69	100
2006	6,99	17,04	23,90	21,59	15,31	10,47	4,70	100
Vlaams Gewest								
1990	5,75	18,87	23,79	19,87	17,50	10,91	3,31	100
1995	5,91	17,83	22,32	21,73	16,88	11,64	3,69	100
2000	5,40	17,65	20,11	22,81	17,30	13,33	3,40	100
2004	5,12	17,19	19,03	23,14	17,95	13,53	4,04	100
2006	5,15	17,05	18,51	22,98	18,48	13,46	4,38	100
België								
1990	5,95	18,89	23,42	19,70	17,22	11,35	3,47	100
1995	6,07	18,01	22,29	21,65	16,22	11,95	3,81	100
2000	5,64	18,00	20,39	22,48	16,74	13,27	3,48	100
2005	5,50	17,61	19,31	22,60	17,75	12,94	4,29	100
2006	5,52	17,58	19,11	22,53	18,05	12,78	4,43	100

Bron: Ecodata, Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie, 2006.

Door de verschillende evoluties van de natuurlijke aangroei en het migratiesaldo van de drie gewesten keert de situatie zich nu om. De stelselmatige verjonging van Brussel en vooral ook de veroudering van de rest van België maakt dat Brussel nu een opmerkelijk jongere leeftijdsstructuur heeft dan de rest van het land. We merken dat het aandeel vijftigplussers in de Brusselse bevolking enorm is gedaald in vergelijking met vijftien jaar geleden. Wanneer we deze groep vergelijken met het aandeel vijftigplussers in de andere gewesten en in geheel België merken we dat behalve een lichte oververtegenwoordiging van de oudste leeftijdscategorie (80 jaar en ouder), er een veel lagere aanwezigheid is in Brussel van volwassenen ouder dan vijftig. Ook is de groep 0 tot 4-jarigen het sterkst vertegenwoordigd in Brussel. In vergelijking met zowel de andere gewesten als de andere grootsteden van het land, heeft de Brusselse bevolking dan ook de laagste gemiddelde leeftijd. In 2001 was de gemiddelde leeftijd in Brussel 39 jaar.

Tabel 5. Gemiddelde leeftijd van de bevolking, 1981-2001

	1981	1991	2001
Brussel (19)	39,4	39,4	39,0
Vlaams Gewest	36,3	38,3	40,2
Waals Gewest	37,2	38,2	39,4
België	36,9	38,3	39,8
Antwerpen	41,8	41,0	41,5
Luik	39,9	40,6	41,2
Charleroi	38,0	39,1	39,9
Gent	39,3	40,1	40,7

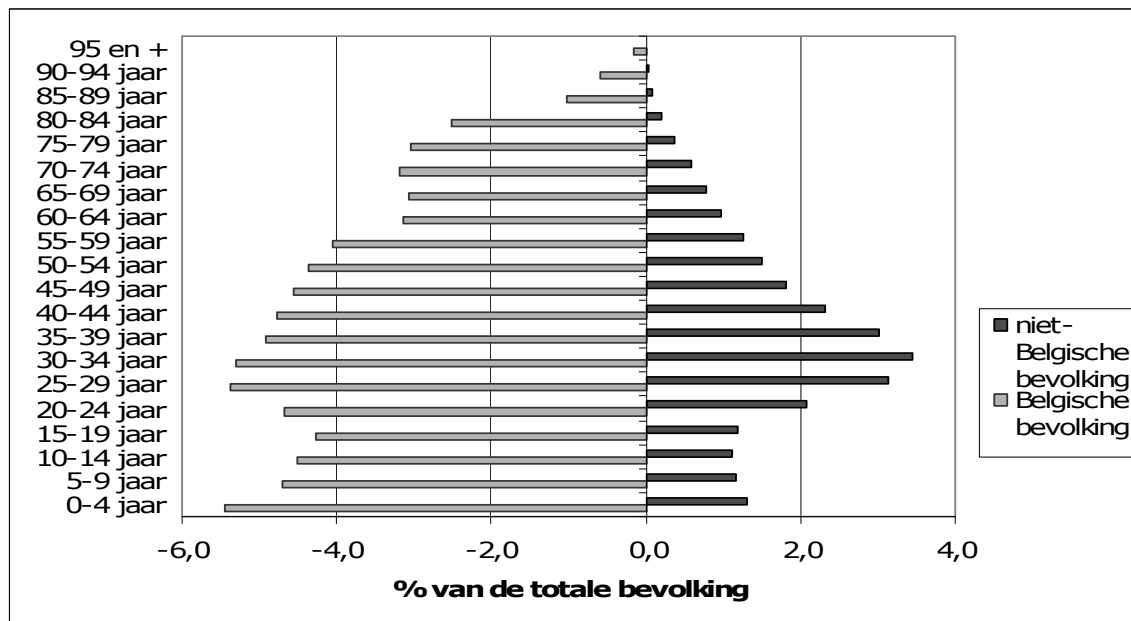
Bron: FOD Economie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, Dienst Demografie, 2006.

De belangrijkste verklaring voor deze enorme verjonging van Brussel is, zoals we hieronder zullen bespreken, het multiculturele karakter van de stad.

6.4.2. Leeftijdsstructuur van de Belgische en niet-Belgische bevolking

Doorslaggevend in de leeftijdsstructuur van Brussel is het grote aandeel van de niet-Belgische bevolking. Om dit te verduidelijken bekijken we de leeftijdsstructuur van de Belgische en niet-Belgische bevolking in Brussel afzonderlijk.

Figuur 4. De Belgische en niet-Belgische bevolking van Brussel naar leeftijdsgroepen, op 1 januari 2004



Bron: Eigen bewerking op basis van cijfers Informatiecentrum Welzijn, Volksgezondheid & Cultuur, 2004.

Bovenstaande bevolkingspiramide toont ons hoe sterk de leeftijdsstructuur van de twee groepen verschilt. De niet-Belgische bevolking heeft slechts een zeer klein aandeel in de oudere bevolking van Brussel. Meer nog, er zijn in Brussel maar 3 373 personen met een andere dan de Belgische nationaliteit die 80 jaar zijn of ouder, terwijl de Belgische 80-plussers 42 854 tellen. Of in percentages uitgedrukt, maken de niet-Belgische 80-plussers slechts 0,34% uit van de totale Brusselse bevolking, in vergelijking met 4,29% 80-plussers met de Belgische nationaliteit³².

Wat echter ook opvalt, is een versmalling van de basis van de figuur bij de niet-Belgische bevolking. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat de vruchtbaarheid bij de tweede generatie sterk aan het evolueren is in de richting van het Belgische cijfer. Anderzijds valt dit vooral te verklaren doordat de kinderen van de derde generatie van de niet-Belgische bevolking automatisch de Belgische nationaliteit krijgen toegekend³³. Desalniettemin is de Brusselse verjonging in grote mate het resultaat van het feit dat veel kinderen worden geboren in een gezin van niet-Belgische origine. Dit wordt zeker duidelijk wanneer we niet alleen kijken naar de huidige nationaliteit maar ook naar de nationaliteit van oorsprong.

³² Eigen berekening op basis van gegevens van Informatiesysteem Welzijn, Volksgezondheid & Cultuur van de Vlaamse Gemeenschap.

³³ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2004a: 15.

Tabel 6. Leeftijdsopbouw van de bevolking in Brussel opgedeeld naar huidige nationaliteit en nationaliteit van oorsprong (in %), 01/10/2001

	0-17 jaar	18-34 jaar	35-44 jaar	45-64 jaar	65 jaar en meer	Totaal aantal inwoners
Belgen	22,6	22,9	13,1	21,8	19,6	712 942
Vreemdelingen	17,7	34,4	19,5	21,0	7,5	260 623
Belgische nationaliteit van oorsprong	16,2	20,7	13,7	24,8	24,6	522 423
Buitenlandse nationaliteit van oorsprong	27,2	32,0	16,1	17,8	6,8	451 142

Bron: Willaert & Deboosere, 2005: 34.

Ook al is het vruchtbaarheidscijfer van de tweede generatie aan het evolueren naar het Belgische cijfer, voorlopig blijft het hoger liggen dan bij de Belgische bevolking. De jonge leeftijdsstructuur van de niet-Belgische bevolking zorgt overigens op zich al voor een stijging van het geboortecijfer. De leeftijdsgroep tussen de 18 en 34 jaar is bij de niet-Belgische bevolking immers zeer omvangrijk. Bovendien is het zo dat de meeste van deze gezinnen het suburbanisatiepatroon niet volgen en in dezelfde wijk blijven wonen.³⁴

6.4.3. Leeftijdscategorieën

Een andere manier om naar de leeftijdsopbouw van een bevolking te kijken is om het aandeel van een bepaalde leeftijdscategorie in de bevolking te berekenen. In wat volgt geven we eerst de beschrijving van elke berekende ratio, om vervolgens de resultaten van de drie gewesten met elkaar te vergelijken.

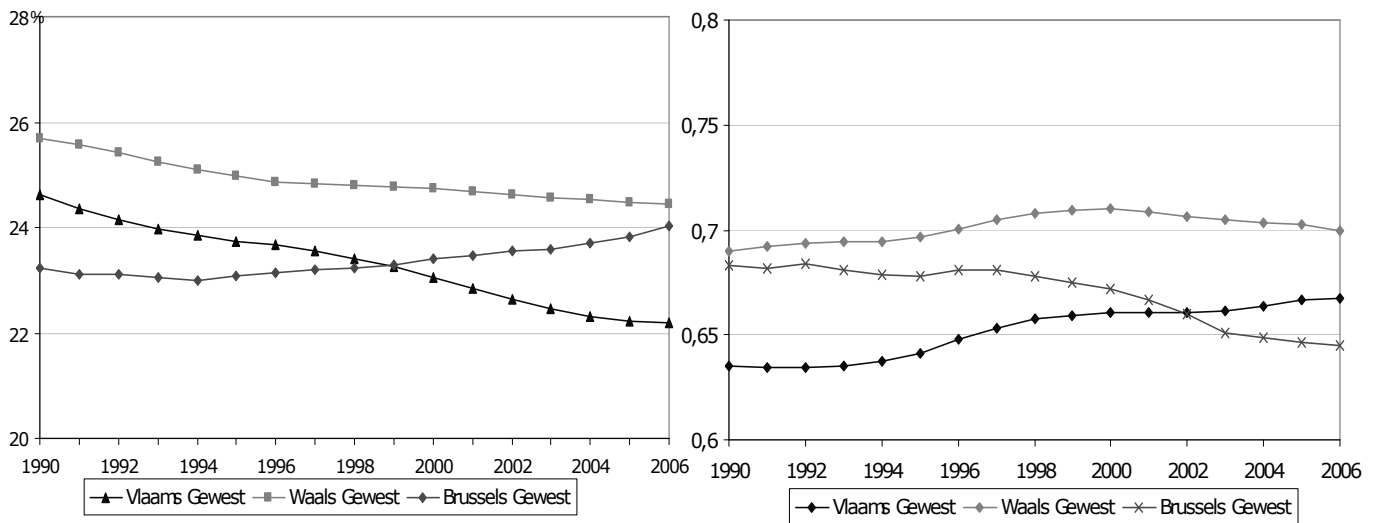
- Het aandeel 0 tot 19-jarigen in de bevolking;
- Afhankelijkheidsratio: de niet-actieve bevolking in verhouding tot de potentieel actieve bevolking. Meer bepaald berekenen we dus:

$$(0 \text{ tot } 19 \text{ jaar}) + (65 \text{ jaar en ouder}) / (20 \text{ tot } 64 \text{ jaar});$$
- Vergrijzing: het aandeel in de bevolking van die personen die 65 jaar of ouder zijn;
- Intensiteit van de veroudering: het aandeel van de bevolking dat 80 jaar en ouder is in verhouding tot het aandeel van de bevolking dat 65 jaar en ouder is, oftewel

$$(80 \text{ en } +) / (65 \text{ en } +).$$

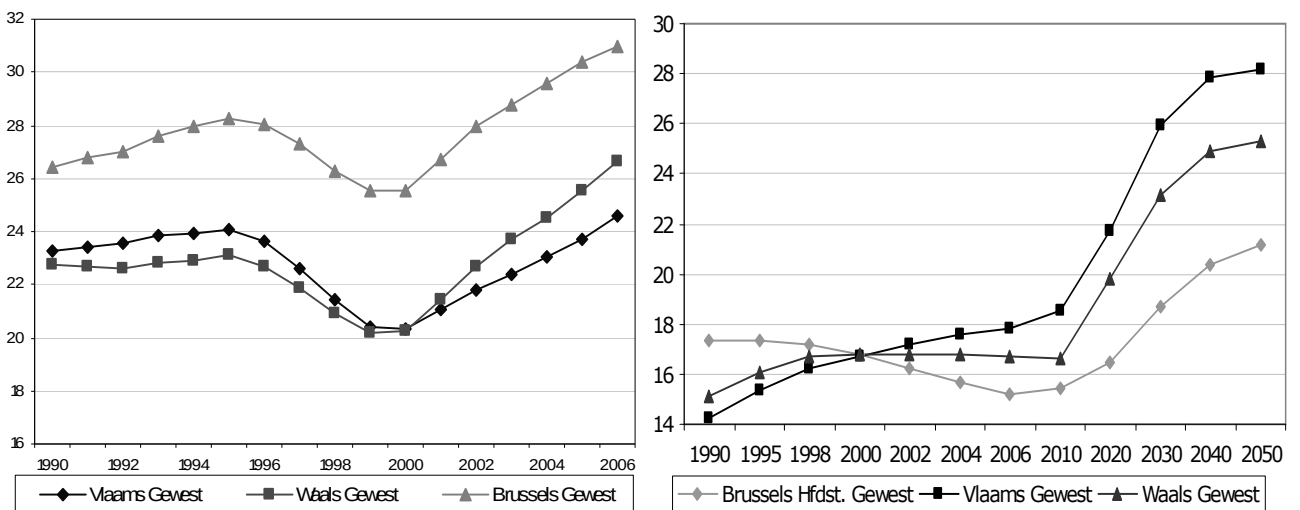
³⁴ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2006: 27.

Figuur 5. Aandeel 0 tot 19-jarigen (5.1) en afhankelijkheidsratio (5.2) per gewest (in %), 1990-2006



Bron: Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2006a.

Figuur 6. Intensiteit van de veroudering (6.1) en vergrijzing (6.2) per gewest (in %), 1990-2006 en bevolkingsvooruitzichten 2006-2050



Bron: Eigen bewerking op basis van gegevens van FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, Dienst demografie, 2006 & Ecodata, FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, 2006.

Deze grafieken geven een duidelijk beeld van de verschillen tussen de gewesten. Allereerst stellen we vast dat alleen Brussel een stijgende trend heeft in het aandeel 0 tot 19-jarigen (figuur 5.1). In 2006 was 23,8% van de Brusselse bevolking jonger dan twintig. Het Vlaams Gewest heeft veruit de meest ontgroende samenleving. Het aandeel 0 tot 19-jarigen daalde hier van 24,4% in 1990 tot 22,1% in 2005.

Ook de vergrijzing heeft zich in het Vlaams Gewest de voorbije jaren sterk doorgezet (figuur 6.2) zodat het niet alleen de meeste ontgroende, maar tevens de meest vergrijsde bevolking heeft. Wanneer we kijken naar de bevolkingsvooruitzichten (figuur 6.2) met betrekking tot het aandeel 65-plussers in de bevolking, mogen we hier niet veel verandering in verwachten.

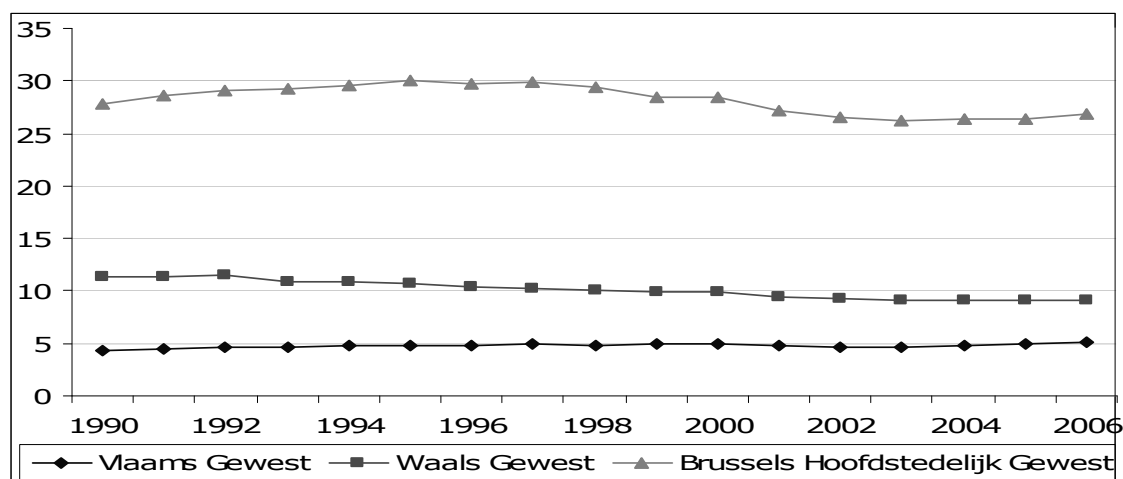
Brussel kent de laatste jaren een daling van het aandeel 65-plussers, waardoor de vergrijzing momenteel hier het minst aanwezig is in vergelijking met de andere gewesten. Terwijl in 1990 het aandeel 65-plussers nog meer dan 17% van de bevolking bedroeg, was dit cijfer in 2006 gedaald tot 15,17%. Wel is het zo dat de Brusselse populatie van tachtig jaar of ouder momenteel zeer sterk vertegenwoordigd is in de groep 65-plussers, zeker wanneer we dit vergelijken met de intensiteit van de veroudering van het Vlaamse en Waalse Gewest (figuur 6.1). In 2006 maakten de personen van 80 jaar en ouder 31% uit van de leeftijdsgroep van de 65-plussers.

De dalende vergrijzing van Brussel uit zich ook in de afhankelijkheidsratio (figuur 5.2). Door de daling van het aantal 65-plussers is de afhankelijkheidsratio afgenomen van 0,68 in 1990 tot 0,64 in 2006. De bevolkingsvooruitzichten voorspellen ook in Brussel echter een toenemende vergrijzing. Dit maakt niet alleen dat de afhankelijkheidsratio in de toekomst terug zal stijgen, maar ook kan dit belangrijke gevolgen hebben voor het beleid inzake gezondheidszorg. De vergrijzing zal immers de vraag naar gezondheidszorg in Brussel doen stijgen.

6.5. Multicultureel Brussel

In 2006 had 26,9% van de Brusselse bevolking niet de Belgische nationaliteit. In het Vlaams Gewest bedroeg het percentage vreemdelingen voor datzelfde jaar 5,2%. In het Waalse Gewest ligt dit percentage hoger (9,2%) dan in het Vlaams Gewest, toch is Brussel veruit het gewest met het grootste aandeel niet-Belgische bevolking.

Figuur 7. Aandeel van de niet-Belgische bevolking per gewest, 1990-2006



Bron: Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2006a.

De meeste niet-Belgen zijn afkomstig uit landen van de Europese Unie. In onderstaande tabel wordt de evolutie van het aantal vreemdelingen weergegeven naargelang hun nationaliteit. In 2004 waren 162 373 afkomstig uit een Europees land, terwijl het totale officiële aantal personen met een andere dan de Belgische nationaliteit 263 451 bedroeg. Met uitzondering van de bevolkingsgroepen met een Luxemburgse, Italiaanse, Griekse of Spaanse nationaliteit zijn alle andere Europese nationaliteitsgroepen sinds 1990 in aantal toegenomen. Ook de personen afkomstig uit alle 'Amerikaanse' landen en Oceanië stijgen in aantal. Verder is opvallend dat het aantal personen met een Marokkaanse of Turkse nationaliteit sinds 1990 afgenomen is.

Tabel 7. Evolutie van de vreemde bevolking volgens nationaliteit, Brussel, 1990-2004

Nationaliteit	1990	1995	2000	2002	2003	2004
Europa 15						
Duitsland	4.662	5.798	6.774	7.145	7.505	7.778
Denemarken	1.064	1.458	1.569	1.657	1.709	1.711
Frankrijk	26.025	30.215	34.497	36.967	38.176	39.138
Verenigd Koninkrijk	6.466	7.999	8.572	8.936	9.192	9.230
Luxemburg	1.616	1.450	1.375	1.311	1.295	1.268
Nederland	4.487	4.771	4.991	5.154	5.326	5.443
Ierland	1.049	1.697	1.780	1.791	1.829	1.859
Italië	31.981	29.784	28.951	28.508	28.297	27.953
Griekenland	10.670	10.397	9.529	9.124	8.957	8.922
Spanje	26.380	23.737	21.442	20.847	20.672	20.428
Portugal	9.216	14.474	15.801	15.627	15.687	15.958
Oostenrijk	327	403	1.053	1.125	1.207	1.231
Finland	145	391	1.767	1.863	1.893	1.893
Zweden	584	1.086	2.255	2.376	2.417	2.467
Totaal Europa 15	124.672	133.660	140.356	142.431	144.162	145.279
Andere Europese landen						
Polen	780	1.117	1.926	3.540	4.522	5.412
Andere landen	4.891	6.759	8.761	9.163	10.252	11.682
Totaal Europa	130.343	141.536	151.043	155.134	158.936	162.373
Afrikaanse landen						
Marokko	76.360	76.424	62.278	47.657	43.253	41.987
Algerije en Tunesië	5.360	4.974	3.980	3.464	3.410	3.447
Congo	5.969	7.295	6.369	6.785	7.178	7.300
Andere landen	4.241	5.596	5.370	6.538	7.643	8.366
Totaal Afrika	91.930	94.289	77.997	64.444	61.484	61.100
Aziatische landen						
Turkije	20.496	21.828	18.386	13.577	12.126	11.595
Israël	701	804	546	523	512	449
Japan	2.135	2.583	2.514	2.481	2.544	2.650
China	614	1.027	1.090	1.371	1.801	1.977
Filippijnen		967	1.378	1.601	1.624	1.648
Andere landen	5.636	6.026	5.374	5.968	6.601	7.202
Totaal Azië	29.582	33.235	29.288	25.521	25.208	25.521
Amerikaanse landen						
USA	2.454	2.929	3.119	3.057	3.053	3.050
Canada	434	620	737	874	882	892
Andere landen	2.160	2.779	3.272	4.047	4.550	4.878
Totaal Amerika	5.048	6.328	7.128	7.978	8.485	8.820
Oceanië	153	201	280	322	328	324
Vluchtelingen en staatslozen	10.713	10.082	7.877	6.641	5.828	5.313
Totaal	267.769	285.671	273.613	260.040	260.269	263.451

Bron: Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse, 2005a: 44-47.

Na de Belgische nationaliteit is de Marokkaanse gemeenschap het meest vertegenwoordigd in Brussel, gevolgd door de Zuid-Europese landen en Turkije. Op 1 januari 2004 maakte de Marokkaanse gemeenschap 4,2% uit van de gehele (officiële) Brusselse bevolking en 16% van de niet-Belgische Brusselse bevolking. De Fransen zijn gelijkaardig in aantal: 3,9% van

de Brusselse bevolking en 15% van de niet-Belgische Brusselse bevolking had in 2004 de Franse nationaliteit.

Tabel 8. Tien grootste nationaliteitsgroepen van de niet-Belgische inwoners in Brussel en % in de totale Brusselse bevolking in 2004

Nationaliteit	Brussel	% in de Brusselse bevolking
Marokko	41.987	4,2
Frankrijk	39.138	3,9
Italië	27.953	2,8
Spanje	20.428	2,0
Portugal	15.958	1,6
Turkije	11.595	1,2
Verenigd Koninkrijk	9.230	0,9
Griekenland	8.922	0,9
Duitsland	7.778	0,8
Congo - Kinshasa	7.300	0,7

Bron: eigen berekeningen op basis van gegevens van FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2004: 16-19.

We kunnen tot slot ook de Brusselse bevolking volgens nationaliteit van oorsprong onder de loep nemen. Met nationaliteit van oorsprong doelen we dan op de eigen voormalige nationaliteit of de nationaliteit van de ouders. Wanneer we ook hier rekening mee houden, dan telt Brussel volgens het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel³⁵ 45 verschillende nationaliteiten met minstens 1000 personen en is 46.3% van de Brusselaars van buitenlandse origine.

6.6. Inkomens

6.6.1. De belastbare inkomens

Om de inkomens van de Brusselse huishoudens onder de loep te nemen, wordt er gebruik gemaakt van de fiscale gegevens die beschikbaar worden gemaakt door de FOD Economie, Algemene Directie Statistiek. Dit is echter een onvolledige maat voor de feitelijke inkomens van een huishouden. Het is namelijk zo dat de gegevens worden verzameld per fiscaal huishouden. Dit impliceert onder andere dat feitelijk samenwonenden twee afzonderlijke aangiften dienen in te vullen, terwijl wettelijk samenwonende partners en getrouwde partners hun inkomens moeten samenvoegen op één afgifte, resulterend in een hoger inkomen per aangifte³⁶. Verder worden sommige inkomens niet in rekening gebracht in de gepubliceerde fiscale gegevens, aangezien de gegevens enkel betrekking hebben op de netto belastbare inkomens. Meer bepaald gaat het om de laagste inkomens, die onder het belastingsvrije

³⁵ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2006: 32.

³⁶ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2006: 75-76.

minimum vallen, evenals die inkomens die belast worden door bijzondere taxatiesystemen (bv. bepaalde werknemers van de Europese Unie). Deze bedenkingen hebben uiteraard een implicatie voor de representativiteit van de fiscale statistieken. Hiermee moet dus rekening worden gehouden bij de interpretatie van onderstaande gegevens. Als indicator kiezen we het mediaan inkomen per aangifte, en niet het gemiddelde inkomen wegens de invloed van extreme waarden.

Tabel 9. Mediaan inkomen per aangifte, België en gewesten, fiscale inkomens van 2000 en 2001

	2000 (x € 1000)	2001 (x € 1000)	2000-2001 (x € 1000)
Brussel	17,5	17,7	17,6
Vlaams Gewest	19,1	19,7	19,4
Waals Gewest	17,7	17,9	17,8
België	18,5	19,0	18,7

Bron: Willaert & Deboosere, 2005: 123.

In Brussel bedroeg het mediaan belastbaar netto-inkomen tijdens de periode 2000-2001 17.609³⁷ Euro, wat het laagste is van de drie gewesten. Gezien het inkomen een relatieve maatstaf is voor de koopkracht van de huishoudens is dit toch wel een belangrijk gegeven. Zoals eerder opgemerkt mag echter niet vergeten worden dat het inkomen per aangifte sterk afhankelijk is van het feit of men fiscaal als alleenstaande wordt beschouwd of niet.

6.6.2. Gerechtigden op het leefloon

Het aantal gerechtigden op het bestaansminimum in Brussel is tijdens de periode 1990-2002 verdubbeld.

Tabel 10. Evolutie van het aantal gerechtigden op het bestaansminimum/leefloon voor de drie gewesten, 1990-2002

	1990³⁸	1995	2000	2002	2005
Brussel	6.226	10.406	14.223	13.057	19.290
Vlaams Gewest	21.518	26.799	27.659	21.377	20.570
Waals Gewest	21.735	32.535	38.888	33.117	33.533

Bron: Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2006c.

Sinds de toepassing van de wet op maatschappelijke integratie op 1 oktober 2002 (wet van 26 mei 2002), steeg het aantal gerechtigden op het leefloon tot een totaal absoluut aantal van 19 290 personen in 2005.

³⁷ Gemiddelde van de medianen uit de inkomensjaren 2000 en 2001, uit Willaert & Deboosere, 2005: 123.

³⁸ Gegevens telkens op 1 januari van het referentiejaar.

6.6.3. Gewaarborgde kinderbijslag

Een ander belangrijk probleem in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is het aandeel kinderen dat in een huishouden leeft waar men weinig bestaansmiddelen ter beschikking heeft. De gegevens die toelaten om kinderarmoede in België te meten, vertonen veel lacunes. Het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn (2006) trachtte dit begrip te benaderen via een indicator die het aandeel kinderen jonger dan zes jaar meet die in huishoudens leven die over geen enkel inkomen afkomstig uit arbeid beschikken. Op basis van deze benadering blijkt dat in bepaalde buurten van Brussel (de Brusselse arme sikkel en in het westen van de vijfhoek) meer dan een kwart van de kinderen in een huishouden leeft dat geen arbeidsinkomsten heeft³⁹.

In het Nationale Actie Plan (NAP) voor Sociale Inclusie 2005-2006⁴⁰ lezen we dat het percentage kinderen van 0 tot 17 jaar dat leeft in huishoudens zonder betaald werk in 2003 in Brussel 27,9% bedroeg, terwijl dit voor België 13,2% was. Hiermee is het Brusselse percentage het hoogste van de drie gewesten (7,9% in het Vlaams Gewest en 17,6% in het Waals Gewest). In 2002 werd ook onderzocht hoeveel kinderen in Brussel recht hebben op de gewaarborgde kinderbijslag. Dit zijn kinderen die ten laste zijn van een gerechtigde op het bestaansminimum (nu het leefloon) of op een gewaarborgd inkomen voor bejaarden. Ook de kinderen van huishoudens die na sociaal onderzoek over onvoldoende bestaansmiddelen bleken te beschikken, hebben recht op de gewaarborgde kinderbijslag. In totaal waren er op 31 december 2000 in Brussel 4 559 kinderen die recht hebben op de gewaarborgde kinderbijslag, goed voor 31,8% van alle kinderen in België die hier recht op hebben. Het aandeel kinderen en jongeren dat recht heeft op de gewaarborgde kinderbijslag in verhouding tot het totale aantal 0 tot 19-jarigen, is in Brussel 2,7 maal hoger dan in het Waals Gewest en 7,5 maal hoger dan in het Vlaams Gewest⁴¹.

6.6.4. Gemiddelde uitgaven

Naar aanleiding van een huishoudbudgetonderzoek naar de omvang en de samenstelling van inkomsten en uitgaven van private huishoudens, werden de belangrijkste gemiddelde uitgaven van huishoudens in Brussel in verschillende categorieën opgedeeld.

³⁹ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2005: 80-81.

⁴⁰ Het Nationale Actieplan voor Sociale Inclusie is terug te vinden op <http://www.mi-is.be/Nl/themes/AB/>.

⁴¹ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2002: 50.

Tabel 11. Gemiddelde uitgaven per huishouden (in €), 2002.

	Brussel	België
Voeding, dranken, tabak	4 383,04	4 690,74
Kleding en schoeisel	1 164,74	1 410,67
Eerste of tweede woning	8 310,61	7 742,25
Meubelen en huishoudtoestellen	1 331,61	1 703,94
Gezondheid	1 523,49	1 363,66
Vervoer en communicatie	4 293,62	4 615,58
Cultuur, ontspanning en onderwijs	2 404,46	2 526,90
Andere goederen en diensten	4 758,66	5 369,17
Totale Consumptie	28 170,23	29 422,92
Beschikbaar inkomen	34 210,41	34 084,47
Saldo	6 040,18	4 661,55

Bron: Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse, 2005a: 128-129.

Vooraf opvallend zijn de hoge bestedingen in Brussel aan huisvesting (eerste of tweede woning) en gezondheid in vergelijking met België. Wanneer we deze twee categorieën meer gedetailleerd beschouwen, valt op dat het enkel aan huur is waaraan de Brusselaars meer besteden (niet zozeer aan verwarming, verlichting en water).⁴²

Wat betreft de uitgaven voor gezondheid is het zo dat de Brusselse bevolking over de hele lijn meer uitgeeft dan in België. Meer bepaald gaat het hier om farmaceutische producten, therapeutische apparaten, de medische en paramedische sector en ziekenhuizen. Cijfergegevens uit de Gezondheidsenquête van 2001 leren bovendien dat 22,4 procent van de Brusselse inwoners leefde in een huishouden waar één van de personen gezondheidszorgen in dat jaar hebben moeten uit- of afstellen omwille van financiële redenen. Dit is een veel hoger cijfer dan voor het Vlaams Gewest (6,3%) en voor België (9,6%).⁴³

6.6.5. Inkomensongelijkheid

Tot slot vergelijken we de inkomensongelijkheid voor de verschillende gewesten en België. Een vaak gehanteerde maatstaf om de inkomensongelijkheid te meten is de zogenaamde Gini-coëfficiënt. Deze wordt hier berekend op basis van de gepubliceerde fiscale statistieken. De Gini-coëfficiënt drukt de mate van ongelijkheid uit in één getal variërend tussen nul en één. Wanneer iedereen over een gelijk inkomen beschikt heeft de Gini-coëfficiënt de waarde nul. Omgekeerd zal het de waarde één hebben bij een totaal ongelijke inkomensverdeling. Dus hoe dichter de coëfficiënt nul benaderd, hoe gelijkjer de inkomensverdeling is.

⁴² Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse, 2005a: 128-129.

⁴³ Universiteit Antwerpen, Onderzoeksgroep Armoede en Sociale Uitsluiting (OaSeS), 2005.

Tabel 12. Evolutie van de inkomensongelijkheid voor en na belasting volgens de Gini-coëfficiënt, België en gewesten.

	België		Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussel	
	<i>Voor</i>	<i>Na</i>	<i>Voor</i>	<i>Na</i>	<i>Voor</i>	<i>Na</i>	<i>Voor</i>	<i>Na</i>
1990	0,362	0,297	0,359	0,296	0,358	0,294	0,389	0,318
1995	0,365	0,297	0,362	0,296	0,362	0,294	0,387	0,312
2000	0,381	0,309	0,380	0,308	0,378	0,305	0,400	0,321
2001	0,392	0,319	0,390	0,318	0,387	0,315	0,412	0,333
2002	0,399	0,329	0,396	0,328	0,396	0,327	0,415	0,338

Bron: Universiteit Antwerpen, Onderzoeksgroep Armoede en Sociale Uitsluiting (OaSeS), 2005.

Op basis van deze maatstaf is er sinds 1985 al een toename van de inkomensongelijkheid in ons land, zowel voor als na belasting, die een herverdelende functie hebben ten aanzien van de inkomensmiddelen. Uiteraard zijn na belasting de inkomens wel meer gelijk verdeeld dan ervoor. De gegevens van 2002 geven aan dat de inkomensongelijkheid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, zowel voor als na belasting, het hoogst is.

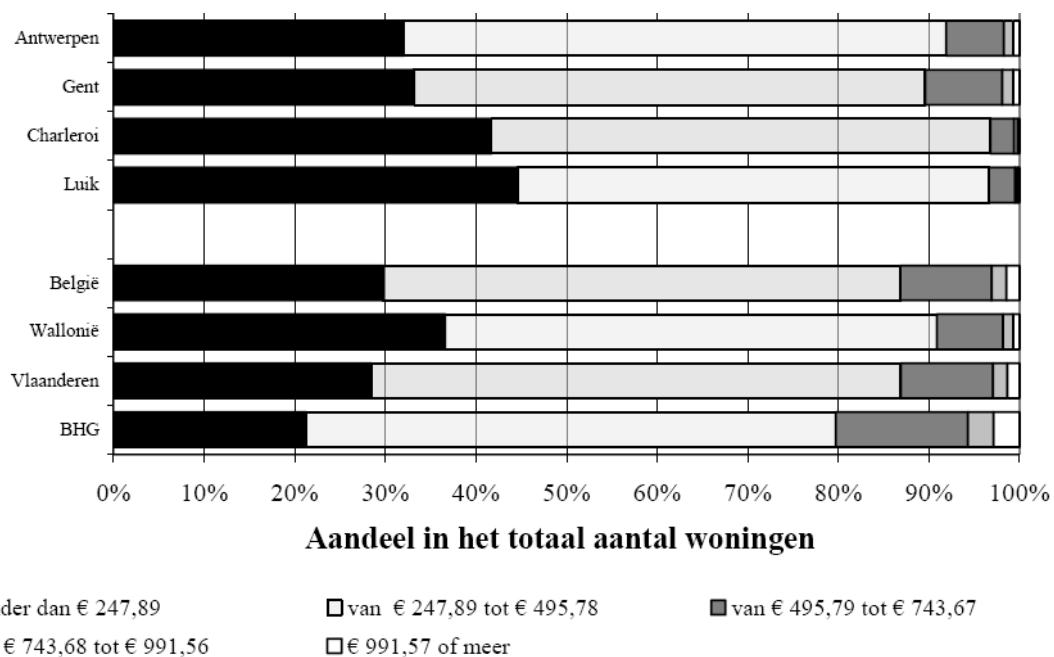
6.7. Huisvesting

Het aandeel woningen bewoond door de eigenaar is in Brussel lager dan in de andere grote steden. 42% van de Brusselse bewoners van een woning zijn eigenaars, 47% doet aan private huur en 11% aan sociale en andere openbare huur⁴⁴. Het aantal sociale huurwoningen in verhouding tot het aantal private huishoudens ligt in Brussel hoger dan in de rest van het land⁴⁵. Toch is het zo dat het aantal huishoudens op de wachtlijsten voor een sociale woning meer dan de helft bedraagt van het totale aanbod aan sociale huurwoningen. Verder zijn de gemiddelde huurprijzen van woningen hoger in Brussel in vergelijking met de rest van het land, ook wanneer we dit cijfer vergelijken met de andere grote steden.

⁴⁴ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2006: 64.

⁴⁵ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2004b: 58.

Figuur 8. Maandelijks huurprijs zonder bijkomende kosten van particuliere woningen in de Belgische grootsteden en gewesten, 2001



Bron: Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2004b: 56.

Slechts 21,44 % van de woningen had in 2001 een huurprijs lager dan € 250 in vergelijking met 29,7% in België. Verder had 58,62% van de Brusselse woningen een huurprijs tussen €250 en €500. 14,43% woningen hadden een huurprijs tussen €500 en €750 en 5% van de woningen had een huurprijs die meer dan €750 bedroeg⁴⁶. Zoals we eerder vermeld hebben besteden de Brusselaars een groter deel van hun beschikbaar inkomen aan huurgelden in vergelijking met de gemiddelde Belg. Gemiddeld maken huurkosten (of ingeschatte huurwaarde voor eigenaars) 26,64% uit van de bestedingen van een Brussels huishouden, in het Vlaams en Waals Gewest is dat respectievelijk 20,31%, en 20,49%.⁴⁷

Tot slot is het nog van belang om de kwaliteit van de huidige woningen te bespreken. Het aandeel woningen zonder basiscomfort (privé-toilet en badkamer of douche) bedroeg in 2001 in Brussel nog 9%. In 1991 bedroeg dit 15%. Er is dus al een verbetering merkbaar, maar het blijft een opvallend percentage. De Waalse grote steden scoren nog slechter, terwijl de Vlaamse steden vooruitgang boeken⁴⁸.

⁴⁶ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2006: 66.

⁴⁷ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2002: 57-61.

⁴⁸ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2004b: 55-57.

6.8. Onderwijsniveau

Het aandeel volwassenen met maximaal een diploma lager secundair onderwijs is in Brussel lager dan in de andere gewesten. Wanneer we deze volwassenen vergelijken naar leeftijd valt op te merken dat beneden de 34 jaar het aandeel met een laag opleidingsniveau hoger is in Brussel dan in de rest van België. Anderzijds is het aandeel volwassenen met een laag opleidingsniveau in de bevolkingsgroepen boven de 45 jaar veel kleiner in Brussel dan in de rest van het land.

Tabel 13. Percentage personen met een laag opleidingsniveau (lager secundair onderwijs of lager) in de volwassen bevolking (25+) naar leeftijd, België en de gewesten, 2003.

	Brussel	Vlaams Gewest	Waals Gewest	België
25-34	26,2	19,6	24,0	21,8
35-44	33,9	30,3	35,6	32,3
45-54	39,4	44,8	46,7	45,0
55-64	46,1	59,6	56,3	57,5
65+	64,1	76,7	76,9	75,7

Bron: Werkgroep Indicatoren NAPIncl, 2005: 104.

Wanneer we het aandeel van de volwassen bevolking (25 jaar en ouder) met maximum een diploma van het lager secundair onderwijs vergelijken naar hun activiteitsstatus en naar nationaliteit wordt duidelijk dat het vooral personen met een niet-Europese nationaliteit, economische inactieven en werklozen zijn die een laag opleidingsniveau hebben.

Tabel 14. Percentage personen met een laag opleidingsniveau (lager secundair onderwijs of lager) in de volwassen bevolking (25+) naar activiteitsstatus, België en de gewesten, 2003

	Brussel	Vlaams Gewest	Waals Gewest	België
Werkenden	23.6	28.1	28.6	27.9
Werklozen	44.2	46.5	46.0	45.9
Econ. Inactieven	60.0	69.6	69.7	69.8

Bron: Werkgroep Indicatoren NAPIncl, 2005: 105.

Tabel 15. Percentage personen met een laag opleidingsniveau (lager secundair onderwijs of lager) in de volwassen bevolking (25+) naar nationaliteit, België en de gewesten, 2003

	Brussel	Vlaams Gewest	Waals Gewest	België
Belgen	39,2	46,9	47,3	46,4
Andere EU-15	42,1	43,4	63,6	52,9
Niet EU-15	56,3	60,1	50,6	56,6

Bron: Werkgroep Indicatoren NAPIncl, 2005: 105.

6.9. Arbeidsmarkt

Het Nationaal Instituut voor de Statistiek organiseert sinds 1983 een “enquête naar de arbeidskrachten” (EAK)⁴⁹. De EAK maakt deel uit van de EG-steekproefenquêtes naar de actieve bevolking, die in samenwerking met EUROSTAT en onder verantwoordelijkheid van deze laatste worden uitgevoerd. Het is een sociaal-economische steekproefenquête bij particuliere huishoudens, die over het hele jaar wordt gehouden. In 2005 bijvoorbeeld werden 44.411 huishoudens hiervoor geselecteerd, hetzij 88.695 personen. Het belangrijkste doel van deze enquête naar de arbeidskrachten is de populatie op actieve leeftijd op te splitsen in drie groepen, namelijk tewerkgestelde personen, werklozen en inactieve personen. Om de verkregen data over werkgelegenheid en werkloosheid op internationaal vlak te kunnen vergelijken wordt er volgens de definities en criteria van de International Labour Organization (ILO) gewerkt:

- Tewerkgestelde personen zijn personen die gedurende een welbepaalde referentieweek minstens één uur in loondienst gewerkt hebben, als werknemer of voor eigen rekening (of nog als niet betaald medewerkend gezinslid). Daar worden ook de personen bijgeteld die een betrekking hadden maar niet bij machte waren om zijn/haar werk te verrichten (door vakantie, ziekte, kraamverlof, sociaal conflict, slechte weersomstandigheden).
- Een werkloze is volgens de ILO-definitie elke persoon die (a) in de referentieweek geen bezoldigde betrekking had, d.w.z. niet in loondienst of als zelfstandige gedurende minstens één uur werkte, (b) actief op zoek is naar een betrekking, d.w.z. minstens één sollicitatie gedurende de laatste vier weken inclusief de referentieweek en (c) beschikbaar zou zijn om binnen de twee weken te beginnen te werken. Of het individu al dan niet ingeschreven is als werkzoekende bij de RVA (en de gewestdiensten VDAB, FOREM, BGDA) is i.c. irrelevant.
- Niet-actieven zijn alle personen die niet beschouwd worden als personen met een betrekking of als werklozen. Hiertoe behoren dus onder meer zij die zich uitsluitend met het huishouden bezighouden, vrijwilligers, studenten, werkonbekwame personen, gepensioneerden.
- De beroepsbevolking (of arbeidskrachten) omvatten alle personen met een betrekking en alle werklozen.

⁴⁹ Alle informatie hier verstrekt met betrekking tot de EAK en ILO-definities: FOD Economie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, <http://statbel.fgov.be/lfs>.

In wat volgt zullen gegevens gebruikt worden van de EAK 2004. Alvorens dieper in te gaan op de belangrijkste gegevens met betrekking tot de arbeidsmarkt in Brussel, geven we eerst een samenvattend overzicht in onderstaande tabel.

Tabel 16. Activiteitsgraad, tewerkstellingsgraad en werkloosheidsgraad voor de verschillende gewesten, 2004

	Brussel	Vlaams Gewest	Waals Gewest	België
Beroepsbevolking	425.079	2.693.515	1.375.318	4.493.913
Werkende beroepsbevolking	357.492	2.546.857	1.209.468	4.113.817
Werklozen (ILO)	67.587	146.658	165.850	380.096
Totale bevolking op actieve leeftijd(15-64j)	661.159	3.960.517	2.196.982	6.818.657
Activiteitsgraad	64,30%	68,00%	62,60%	65,90%
Tewerkstellingsgraad	54,10%	64,30%	55,10%	60,30%
Werkloosheidsgraad	15,90%	5,40%	12,10%	8,50%

Bron: FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2005.

- De activiteitsgraad geeft het aantal arbeidskrachten (werkenden en werklozen), m.a.w. de beroepsbevolking, in procenten van de bevolking tussen 15 en 64 jaar.
- De tewerkstellingsgraad (of werkgelegenheidsgraad, werkzaamheids-grad) geeft het aantal personen met een betrekking (werkenden) in procenten van de bevolking tussen 15 en 64 jaar.
- De werkloosheidsgraad geeft het aantal werklozen in procenten van de beroepsbevolking.
- De langdurige werkloosheidsgraad is gelijk aan de langdurige werkloze bevolking (volgens ILO definitie wordt 'langdurig' beschouwd als 12 maanden of meer) als percentage van de beroepsbevolking.

6.9.1. De beroepsbevolking

De beroepsbevolking (tewerkgestelden en werklozen) telde in 2004 in Brussel 425 079 personen. Dit maakt 64,30% uit van de totale bevolking op actieve leeftijd, met name de 15 tot 64-jarigen. Deze zogenaamde activiteitsgraad bedraagt voor Brussel iets minder dan het percentage dat men waarneemt voor het gehele land (65,90%).

Een bijzonder aandachtspunt met betrekking tot de beroepsbevolking is de vervanging en doorstroom van arbeidskrachten. Momenteel nemen we een toenemende veroudering waar van de bevolking op actieve leeftijd per gewest. Voor het Vlaams Gewest is deze veroudering zeer intens, terwijl de veroudering van de bevolking op actieve leeftijd zich in

Brussel slechts gestaag afspeelt. De vraag stelt zich dus of de instroom van 15 tot 24-jarigen op de arbeidsmarkt de uitstroom van de 55 tot 64-jarigen in voldoende mate kan vervangen. In onderstaande tabel wordt de ratio berekend van het aandeel 15 tot 24-jarigen in de totale bevolking in verhouding tot het aandeel 55 tot 64-jarigen.

Tabel 17. Doorstroming potentiële beroepsbevolking, 1990-2006 en prognose 2010-2050

	1990	1995	2000	2005	2006	2010	2030	2050
Vlaams Gewest	1,20	1,11	1,11	1,01	1,02	0,91	0,80	0,83
Waals Gewest	1,24	1,27	1,29	1,12	1,12	0,98	0,93	0,92
Brussel	1,19	1,27	1,34	1,26	1,29	1,20	1,07	1,04
België	1,21	1,18	1,19	1,07	1,07	0,96	0,87	0,88

Bron: Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2006a.

De periode 1990-2006 toont een voortdurende daling voor het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en België; Brussel echter kent een toename in het aandeel 15 tot 24-jarigen ten opzichte van het aandeel 55 tot 64-jarigen. Ook voor Brussel wordt echter verwacht dat deze ratio in de toekomst zal dalen. Hiermee samenhangend stelt men in de studie van de Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND 2006) dat de werkende bevolking in het Vlaams Gewest tegen 2030 verwacht wordt te dalen met nagenoeg 12%, terwijl voor Brussel een lichte stijging wordt verwacht (+3%). Voor het Waals Gewest voorspeld men een lichte daling (-3%)⁵⁰.

6.9.2. Werkgelegenheid

Volgens de enquête naar de arbeidskrachten bedroeg de tewerkstellingsgraad, dit is het aantal werkende personen als percentage van de bevolking op actieve leeftijd, voor Brussel 54,10%. Dit is het laagste percentage in vergelijking met de andere gewesten en het gehele land. Brussel moet slechts in mindere mate onderdoen voor het Waals Gewest (55,10%), maar vooral het verschil met het Vlaams Gewest (64,30%) is frappant.

⁵⁰ Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2006b: 42.

Tabel 18. Tewerkstellingsgraad naar leeftijd en geslacht, België en gewesten, 2004

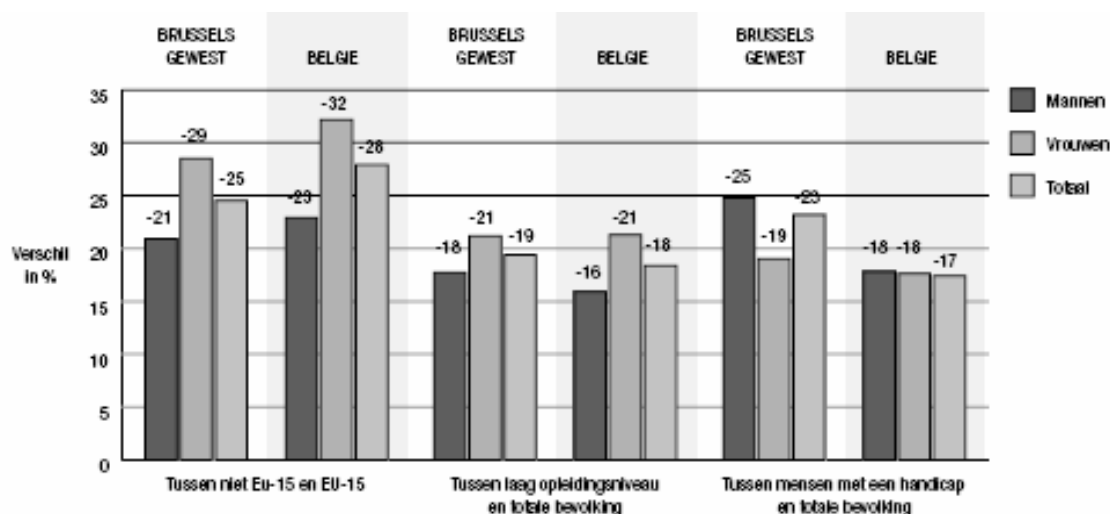
	Brussel	Vlaams Gewest	Waals Gewest	België
Mannen				
15-24	20,8	35,1	24,0	30,1
25-49	74,6	92,0	82,5	87,2
50-64	54,6	55,0	52,5	54,2
Totaal	60,3	71,6	63,2	67,9
Vrouwen				
15-24	18,6	30,4	19,1	25,4
25-49	61,5	77,5	63,9	71,5
50-64	38,4	32,4	32,2	32,9
Totaal	47,9	56,7	46,9	52,6
Totaal				
15-24	19,7	32,8	21,6	27,8
25-49	68,1	84,9	73,2	79,5
50-64	46,1	43,8	42,2	43,5
Totaal	54,1	64,3	55,1	60,3

Bron: Universiteit Antwerpen, Onderzoeksgroep Armoede en Sociale Uitsluiting (OaSeS), 2005.

Opgedeeld naar leeftijd en geslacht valt op te merken dat in Brussel nog geen 50% van de vrouwelijke bevolking op actieve leeftijd tewerkgesteld is. Bovendien is bij de vrouwelijke Brusselse bevolking de oudere actieve leeftijdsgroep (50 tot 64 jaar) nog sterk vertegenwoordigd. Ook voor de totale tewerkgestelde beroepsbevolking van Brussel valt op te merken dat het percentage 50 tot 64-jarigen op de arbeidsmarkt hoger ligt dan in de andere gewesten. Hoewel de potentiële instroom van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt in Brussel dus voorlopig nog geen probleem mag vormen door de jonge leeftijdsstructuur van de stad, moet er dus ook wel op gelet worden dat de tewerkstellingsgraad van de jonge actieve beroepsbevolking voldoende blijft. Hier kan de toegang tot de werkgelegenheid een belangrijke rol spelen. Deze wordt in onderstaande tabel gemeten aan de hand van het verschil in tewerkstellingsgraad tussen:

- (a) de bevolking met een andere dan de Belgische nationaliteit die niet tot de Europese Unie van voor de uitbreiding van 1 mei 2004 behoort (EU-15) en de bevolking met een nationaliteit van één van de EU-15;
- (b) de bevolking met een laag opleidingsniveau en de totale populatie;
- (c) personen met een handicap en de totale bevolking.

Figuur 9. Verschil in tewerkstellingsgraad tussen verschillende groepen (in %), Brussel en België, 2003



Bron: Observatorium voor Gezondheid en welzijn in Brussel, 2005: 18.

De Brusselse arbeidsmarkt blijkt minder toegankelijk te zijn voor de bevolking met een nationaliteit die niet tot één van de EU-15 behoort (-25%), personen met een laag opleidingsniveau (-19%) en personen met een handicap (-23%). In vergelijking met de rest van het land merken we op dat vooral personen met een handicap in Brussel minder toegang hebben tot de arbeidsmarkt dan in België.

De werkgelegenheid is in 2005 (in vergelijking met 2004) in alle gewesten toegenomen (+2,8% in Brussel, +1,8% in het Vlaams Gewest en +3,2% in het Waals Gewest). Opvallend is wel dat deze toename zich vooral situeert bij de vijftigplussers en dat het aandeel tewerkgestelde 15 tot 24-jarigen o.a. in het Brusselse afneemt.

Tabel 19. Evolutie van de werkgelegenheid per gewest en leeftijdsgroep, 2005 (t.o.v. 2004)

	Alle leeftijden	15-24 jaar	25-49 jaar	50 jaar en meer
Brussel	+2,8%	-0,9%	+1,4%	+9,0%
Vlaams Gewest	+1,8%	-3,1%	+0,6%	+8,9%
Waals Gewest	+3,2%	+4,1%	+0,9%	+10,8%
België	+2,3%	-1,1%	+0,8%	+9,5%

Bron: Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2005.

6.9.3. Werkloosheid

Zoals eerder vermeld is een werkloze volgens de ILO-definitie elke persoon die in de referentieweek geen bezoldigde betrekking heeft, actief op zoek is naar werk en beschikbaar

is om binnen de twee weken te beginnen werken. Of het individu al dan niet ingeschreven is als werkzoekende bij de RVA (en de gewestdiensten VDAB, FOREM, BGDA) is dus irrelevant. In 2004 was 15,90% van de beroepsbevolking in Brussel aan de hand van deze criteria werkloos. In 2005 liep het percentage werklozen in Brussel nog op tot 16,5%. Dit in vergelijking met 5,50% in het Vlaams Gewest en 11,90% in het Waals Gewest. Opgedeeld naar leeftijd, blijkt voor alle gewesten de werkloosheid het hoogst voor de 15 tot 24-jarigen. In Brussel is volgens de ILO-definitie zelfs 35% van deze leeftijdsgroep werkloos.

Tabel 20. Werkloosheidsgraad naar leeftijd, België en gewesten, 2005

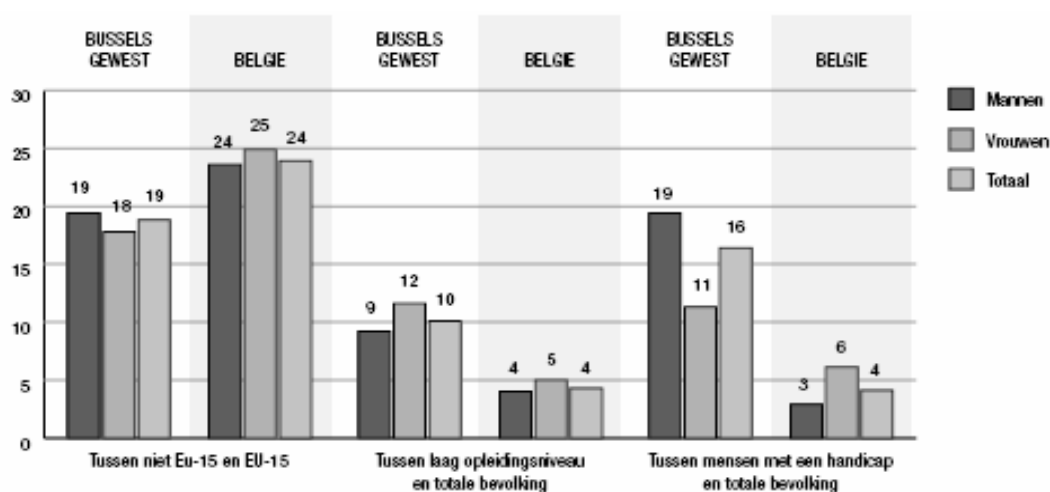
	15-24 jaar	25-49 jaar	50-64 jaar	Totaal 15-64 jaar
Brussels	35,0%	16,3%	9,1%	16,5%
Vlaams Gewest	14,2%	4,6%	4,3%	5,5%
Waals Gewest	32,0%	10,8%	6,1%	11,9%
België	21,5%	7,6%	5,3%	8,5%

Bron: Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2005.

De toegankelijkheid van de arbeidsmarkt kan ook worden gemeten aan het verschil in werkloosheidsgraad tussen:

- (a) de bevolking met een andere dan de Belgische nationaliteit die niet tot de Europese Unie van voor de uitbreiding van 1 mei 2004 behoort (EU-15) en de bevolking met een nationaliteit van één van de EU-15;
- (b) de bevolking met een laag opleidingsniveau en de totale populatie;
- (c) personen met een handicap en de totale bevolking.

Figuur 10. Verschil in werkloosheidsgraad voor verschillende groepen (in %), Brussel en België, 2003.



Bron: Observatorium voor Gezondheid en welzijn in Brussel, 2005: 19.

Personen met een nationaliteit die niet tot één van de lidstaten van de EU-15 behoort, personen met een laag opleidingsniveau en personen met een handicap hebben meer kans op werkloosheid. Dit geldt zowel voor België als voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Wel stellen we vast dat het verschil in werkloosheidsgraad tussen mensen met een EU-15 nationaliteit en mensen met een andere dan de EU-15 in Brussel minder groot is dan in het gehele land.

6.9.4. Langdurige werkloosheid

Zoals eerder vermeld wordt de werkloosheid langdurig beschouwd wanneer men 12 maanden of meer werkloos is. De langdurige werkloosheidsgraad is dan de langdurige werkloze bevolking als percentage van de totale beroepsbevolking. In Brussel was in 2003 7 procent langdurig werkloos. In het Vlaams Gewest was 1,7% langdurig werkloos, in het Waals Gewest 5,3% en in België 3,7%⁵¹. Brussel heeft dus de meest langdurige werkloosheid. In onderstaande tabel wordt de werkloosheid weergegeven per duur van de inactiviteit.

Tabel 21. Werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen per duur van de inactiviteit op 30/06/2004, Brussel en België.

	<6 maand	6<12 maand	1<2 jaar	2<5 jaar	5<10 jaar	> 10 jaar	Totaal
Brussel	14466	9807	15220	17225	7734	4032	68484
België	99198	70426	86813	82814	55393	34276	428920

Bron: Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse, 2005a: 91.

Dit zijn zeer opmerkelijke cijfers, want we zien dat in Brussel 17 225 personen van de 68 484 uitkeringsgerechtigde werkzoekenden 2 tot 5 jaar werkzoekende is. Dit stemt overeen met 25,15% van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen. In België is dit ook een omvangrijke groep, doch bedraagt hun percentage in het totale aantal uitkeringsgerechtigde werklozen 'slechts' 19,31%. In België kunnen we het grootste aandeel van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen terugvinden in de groep die 0 tot 6 maanden werkzoekend is (23,13%). Globaal genomen was in 2004 bijna de helft (42,3%) van het totale aantal werklozen in Brussel minstens twee jaar werkloos.

⁵¹ Werkgroep Indicatoren NAPIncl, 2005: 60.

6.10. Besluit

Op demografisch vlak maakt Brussel duidelijk een andere evolutie door dan de andere gewesten. Om te beginnen groeit de bevolking in Brussel verhoudingsgewijs sneller aan dan in het Vlaams en Waals Gewest. Dit is het resultaat van een positief natuurlijk saldo, een positief migratiesaldo en de regularisatieprocedure waardoor er een aantal Brusselse inwoners met onwettig verblijf in de bevolkingsstatistieken konden worden opgenomen. Binnen deze bewegingen speelt het positieve migratiesaldo de belangrijkste rol.

Ook de samenstelling van de huishoudens is in evolutie. Het aantal alleenstaanden, al dan niet met kinderen, stijgt enorm en de huishoudens worden kleiner. De gemiddelde grootte van de huishoudens neemt af in alle gewesten van het land, maar is het kleinst in Brussel.

Brussel had gedurende lange tijd de oudste leeftijdsstructuur van de drie gewesten. Ondertussen is Brussel stelselmatig verjongd. Deze verjonging en vooral ook de veroudering van de rest van België maakt dat Brussel nu een opmerkelijk jongere leeftijdsstructuur heeft dan de rest van het land. Doorslaggevend hiervoor is het grote aandeel van de niet-Belgische bevolking. Wanneer we rekening houden met de nationaliteit van oorsprong, telt Brussel 45 verschillende nationaliteiten met minstens 1000 personen en is 46.3% van de Brusselaars van buitenlandse origine. De niet-Belgische bevolking wordt veelal gekenmerkt door een jongere leeftijdsstructuur, jonger en meer frequent huwen en een gemiddeld hoger kinderaantal. Dit heeft een belangrijke bijdrage in het totale vruchtbaarheidscijfer van Brussel.

Naast de typische demografische elementen, tonen de cijfers ons ook dat de inkomens, huisvesting, opleidingsniveau en arbeidsmarkt van Brussel grondig verschillen van de rest van het land. Zo is de inkomensongelijkheid en het aandeel kinderen en jongeren die in huishoudens leven met onvoldoende of weinig bestaansmiddelen het hoogst in Brussel. Er zijn minder woningen bewoond door een eigenaar en de gemiddelde huurprijzen liggen hoger dan in de andere grote steden van ons land. Het aantal 18 tot 24-jarigen die de school vroegtijdig heeft verlaten, is in Brussel hoger, terwijl het aantal volwassenen met een laag opleidingsniveau als percentage in de totale bevolking lager is dan in de rest van het land. Wanneer we deze volwassenen vergelijken naar leeftijd valt op te merken dat beneden de 34 jaar het aandeel met een laag opleidingsniveau hoger is in Brussel dan in de rest van België. Anderzijds is het aandeel volwassenen met een laag opleidingsniveau in de bevolkingsgroepen boven de 45 jaar veel kleiner in Brussel dan in de rest van het land.

Tot slot is de werkloosheidsgraad het hoogst in Brussel en situeert deze zich voornamelijk bij de jongvolwassenen. De activiteitsgraad en de tewerkstellingsgraad van Brussel is kleiner dan deze van de andere gewesten en het gehele land.

7. De taalachtergrond van de Brusselse bevolking

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk richten we ons naar één aspect van het conceptueel kader waarbinnen we de Brusseltoets en vooral de Brusselnorm dienen te begrijpen, namelijk de taalachtergrond. Met de Brusselnorm neemt de Vlaamse Gemeenschap voor haar beleid in Brussel 300.000 mensen als haar doelgroep. In wat volgt zullen we trachten een beeld te geven van de taalachtergrond van deze doelgroep. We maken hiervoor gebruik van het VUB-onderzoek naar het taalgebruik in Brussel⁵² alsook van het publieksonderzoek gemeenschapscentra⁵³. We zullen in dit hoofdstuk acht mogelijke situaties schetsen, telkens gebaseerd op een andere verdeling van de doelgroep volgens taalachtergrond. Het gaat hierbij telkens om mogelijkheden, die we op basis van data proberen te onderbouwen en vervolgens zullen toelichten.

De leidraad voor de acht geschetste mogelijkheden is het globale taalbeeld van Brussel zoals het naar voor komt uit het VUB-onderzoek van 2000⁵⁴:

Tabel 22. Taalprofiel van de totale Brusselse bevolking

Nederlandstalig	9,30%	93.000
Franstalig	51,50%	515.000
Traditioneel tweetalig	10,30%	103.000
Nieuw-tweetalig	9,10%	91.000
Anderstalig	19,80%	198.000
Totaal	100%	1.000.000

Bron: Janssens, 2001: 34, eigen veralgemening.

Voor de eerste twee mogelijkheden vertrekken we daarnaast vanuit de huidige taalsituatie bij de Brusselse bezoekers van de gemeenschapscentra, zoals die naar voor komt uit het publieksonderzoek. In dit hoofdstuk houden we daarbij enkel rekening met de taalachtergrond van de Brusselaars, dit zijn de inwoners uit één van de negentien Brusselse

⁵² Janssens, R., 2001, *Taalgebruik in Brussel. Taalverhoudingen, taalverschuivingen en taalidentiteit in een meertalige stad*, in de reeks: Brusselse Thema's, nr. 8, Brussel: VUBPress.

⁵³ Van Mensel, L., en R. Janssens, 2006, *Publieksonderzoek gemeenschapscentra. Een onderzoek naar het profiel van de Vlaamse Gemeenschapscentra in Brussel*, Brussel: BRIO.

⁵⁴ In december 2007 werden de resultaten van de tweede taalbarometer gepubliceerd: Janssens, R., 2007, *Van Brussel gesproken. Taalgebruik, taalverschuivingen en taalidentiteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, in de reeks Brusselse Thema's, nr. 15, Brussel: VUBPress.

gemeenten. Er wordt dus geen rekening gehouden met het effect van de Brusselse centrumfunctie.

Voor de indeling naar taalachtergrond gebruiken we dezelfde categorieën als het VUB-onderzoek en het publieksonderzoek, namelijk: de Nederlandstaligen (opgegroeid in een gezin met Nederlands als enige thuistaal), Franstaligen (opgegroeid in een ééntalig Franstalig gezin), de traditioneel tweetaligen (die in het gezin waarin ze opgroeide Nederlands en Frans combineerden), de nieuw-tweetaligen (die thuis Frans met een andere taal dan het Nederlands combineerden) en tot slot de anderstaligen (die thuis noch het Nederlands noch het Frans spraken).⁵⁵ Deze indeling is louter taalkundig en staat los van enige communautaire profilering. De categorieën hebben dus enkel betrekking op het objectieve criterium *thuistaal van het gezin waarin men opgroeide* en niet op een subjectief gevoel van gemeenschapsaanhorigheid.

De hieronder weergegeven mogelijkheden zijn schattingen en veralgemeningen. Als dusdanig vormt dit hoofdstuk een aanzet tot discussie en reflectie en beoogt het niet een feitelijke situatie weer te geven.

7.2. Mogelijkheid 1

Voor de eerste mogelijkheid vertrekken we vanuit het taalbeeld zoals het naar voor komt uit het publieksonderzoek gemeenschapscentra. We maken hier gebruik van cijfers die een reële situatie schetsen. Dit is de verdeling naar taalgroep van de in het kader van het publieksonderzoek ondervraagde Brusselse bezoekers van de Vlaamse gemeenschapscentra. Op basis van dit publieksonderzoek, en vanuit de veronderstelling dat de daar weergegeven cijfers de toets van de representativiteit doorstaan, kunnen we concluderen dat het publiek van de gemeenschapscentra als volgt naar taal is samengesteld:

Tabel 23. Verdeling van het Brusselse publiek van de GC's naar taalachtergrond

Nederlandstalig	52,60%
Franstalig	17,10%
Traditioneel tweetalig	17,30%
Nieuw-tweetalig	5,30%
Anderstalig	7,70%

Bron: Van Mensel, 2006: 7.

⁵⁵ Voor meer toelichting over de operationalisering van deze indeling verwijzen we naar de twee bovenvermelde publicaties.

Voor mogelijkheid 1 vertrekken we vanuit deze taalverdeling. Als we deze verdeling toepassen op de Brusselnorm, die een doelgroep van 300.000 veronderstelt geeft dit de volgende samenstelling in absolute cijfers:

Tabel 24. Algemeen beeld van de doelgroep van de Brusselnorm, op basis van bezoekers GC's

Nederlandstalig	157.800
Franstalig	51.300
Traditioneel tweetalig	51.900
Nieuw-tweetalig	15.900
Anderstalig	23.100
Totaal	300.000

Bron: Eigen berekeningen op basis van Van Mensel, 2006: 7.

Bij bovengeschetste tabel zijn echter twee belangrijke bedenkingen te maken. Ten eerste wordt er geen rekening gehouden met prioritaire doelgroepen en beleidsdoelstellingen van het Vlaams gemeenschapsbeleid naar Brussel maar vertrekt deze verdeling volledig vanuit de situatie zoals ze is waargenomen in de gemeenschapscentra. Ten tweede, en veel belangrijker, resulteert de veralgemening van de gegevens voor de gemeenschapscentra in een doelgroep van 157.800 Nederlandstaligen. Dit conflicteert met de bevindingen van vroeger onderzoek, waar de totale groep Nederlandstaligen in Brussel op 93.000 werd geschat⁵⁶.

In deze eerste hypothese zullen we de hierboven weergegeven verdeling dan ook herberekenen. Hierbij wordt rekening gehouden met het maximaal aantal Nederlandstaligen van 93.000 ofwel 31% van de doelgroep van de Brusselnorm. Wanneer de verhouding tussen de andere taalgroepen behouden blijft, geeft dit het volgende beeld:

Tabel 25. Brusselnorm - Mogelijkheid 1, op basis van bezoekers GC's met een vast aantal NL

Nederlandstalig	31,00%	93.000
Franstalig	24,89%	74.677
Traditioneel tweetalig	25,18%	75.551
Nieuw-tweetalig	7,72%	23.146
Anderstalig	11,21%	33.627
Totaal	100%	300.000

Bron: Eigen berekeningen op basis van Van Mensel, 2006: 7.

De Brusselnorm-doelgroep van 300.000 inwoners van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt hierbij naar taal als volgt ingevuld: 93.000 Nederlandstaligen (de volledige

⁵⁶ Janssens, 2001: 34.

populatie), 74.677 Franstaligen (14,5% van het totale aantal Franstaligen in Brussel) 75.551 traditioneel tweetaligen (73,3% van het totale aantal tweetaligen), 23.146 nieuw-tweetaligen (25,5% van het totale aantal nieuw-tweetaligen) en 33.627 anderstaligen (17,0 % van het totale aantal anderstaligen).

Bij deze eerste mogelijke verdeling van de Brusselnorm-doelgroep zijn twee opmerkingen te maken. Ten eerste is er de grote groep Franstaligen. Dit staat in contrast met het feit dat Franstaligen niet als prioritaire doelgroep van het Vlaams gemeenschapsbeleid worden gezien. Uiteraard is het grote aantal te verklaren door het belang van deze groep in de totale Brusselse bevolking. Als zodanig dient te worden opgemerkt dat bij mogelijkheid één de 74.677 Franstaligen in de Brusselnorm-doelgroep slechts 14,5% van het totale aantal Franstaligen in Brussel vertegenwoordigen. Een tweede opmerking houdt verband met de ondervertegenwoordiging van de nieuw-tweetaligen en de anderstaligen. Hun aandeel in de Brusselnorm-doelgroep (respectievelijk 7,72% en 11,21%) is kleiner dan hun aandeel in de totale Brusselse bevolking (respectievelijk 9,10% en 19,80%).

7.3. Mogelijkheid 2

Ook voor de tweede mogelijkheid vertrekken we vanuit het publieksonderzoek bij de gemeenschapscentra. De redenering is dan ook dezelfde als voor de eerste mogelijkheid. Het verschil is dat we naast het vaste aantal Nederlandstaligen (31% of 93.000) ook de volledige populatie traditioneel tweetaligen in de doelgroep opnemen. Hierbij volgen we de redenering dat naast de Nederlandstaligen ook de traditioneel tweetaligen door hun taalachtergrond tot de primaire doelgroep van het Vlaams Gemeenschapsbeleid in Brussel horen. Dit geeft het volgende beeld:

Tabel 26. Brusselnorm - Mogelijkheid 2, op basis van bezoekers GC's met een vast aantal NL, TT

Nederlandstalig	31,00%	93.000
Franstalig	19,70%	59.083
Traditioneel tweetalig	34,33%	103.000
Nieuw-tweetalig	6,10%	18.312
Anderstalig	8,87%	26.605
Totaal	100%	300.000

Bron: Eigen berekeningen op basis van Van Mensel, 2006: 7.

Voor deze tweede mogelijkheid wordt zowel de totale populatie Nederlandstaligen (93.000) als de totale populatie traditioneel tweetaligen (103.000) in de Brusselnorm-doelgroep opgenomen. Verder is de doelgroep samengesteld uit 59.083 Franstaligen (of 11,5% van het totale aantal Brusselse Franstaligen), 18.312 nieuw-tweetaligen (of 20,1% van het totale

aantal nieuw-tweetaligen) en 26.605 anderstaligen (of 13,4% van het totale aantal anderstaligen in Brussel).

Hoewel de groep Franstaligen kleiner is dan bij de eerste mogelijkheid, kunnen we toch ook hier dezelfde bedenkingen maken. De Franstaligen blijven relatief sterk vertegenwoordigd en de nieuw-tweetaligen en anderstaligen blijven ten opzichte van het globale Brusselse taalbeeld ondervertegenwoordigd.

7.4. Mogelijkheid 3

Voor de derde mogelijkheid baseren we ons niet op het taalprofiel uit het publieksonderzoek maar doen we enkel een beroep op het globale taalprofiel van Brussel zoals dat naar voren komt uit het VUB-onderzoek van 2000. Dit profiel werd ook onder punt 7.1. weergegeven:

Tabel 27. Taalprofiel van de totale Brusselse bevolking

Nederlandstalig	9,30%	93.000
Franstalig	51,50%	515.000
Traditioneel tweetalig	10,30%	103.000
Nieuw-tweetalig	9,10%	91.000
Anderstalig	19,80%	198.000
Totaal	100%	1.000.000

Bron: Janssens, 2001: 34, eigen veralgemening.

Voor de derde mogelijkheid kijken we hoe de doelgroep van de Brusselnorm er zou uitzien mochten we de taalverhoudingen in Brussel toepassen op de doelgroep, met dat verschil dat alle Nederlandstaligen in de doelgroep worden opgenomen. Concreet komt dit erop neer dat het aantal Nederlandstaligen wordt vastgelegd op 31% (of 93.000) en dat de overige 69% verdeeld wordt over de andere taalgroepen naar evenredigheid met hun aandeel in het globale taalbeeld van Brussel. In tabel geeft dit het volgende:

Tabel 28. Brusselnorm - Mogelijkheid 3, op basis van de Brusselse bevolking met een vast aantal NL

Nederlandstalig	31,00%	93.000
Franstalig	39,18%	117.536
Traditioneel tweetalig	7,84%	23.507
Nieuw-tweetalig	6,92%	20.768
Anderstalig	15,06%	45.189
Totaal	100%	300.000

Bron: Eigen berekeningen op basis van Janssens, 2001: 34.

Wat onmiddellijk opvalt, is het grote aantal Franstaligen. De categorie Franstaligen is zelfs groter dan de categorie Nederlandstaligen. Deze hypothese vertrekt dan ook vanuit de globale Brusselse taalsituatie en houdt geen rekening met beleidsprioriteiten. De meerwaarde van mogelijkheid 3 ligt vooral in het feit dat zij een opstap biedt naar de volgende mogelijkheden.

7.5. Mogelijkheid 4

De vierde mogelijkheid vertrekt vanuit hetzelfde uitgangspunt als mogelijkheid drie, maar nu worden ook de traditioneel tweetaligen volledig tot de doelgroep gerekend. De redenering is dezelfde als voor de tweede mogelijkheid. We krijgen hierbij het volgende beeld:

Tabel 29. Brusselnorm - Mogelijkheid 4, op basis van de Brusselse bevolking met een vast aantal NL,TT

Nederlandstalig	31,00%	93.000
Franstalig	22,21%	66.617
Traditioneel tweetalig	34,33%	103.000
Nieuw-tweetalig	3,92%	11.771
Anderstalig	8,54%	25.612
Totaal	100%	300.000

Bron: Berekeningen op basis van Janssens, 2001: 34.

Bij mogelijkheid 4 wordt de groep Franstaligen kleiner, maar ook het aandeel nieuw-tweetaligen en anderstaligen verkleint. De ondervertegenwoordiging van deze laatste twee groepen ten opzichte van het globale Brusselse taalbeeld is bij deze vierde mogelijkheid het grootst. Met de vijfde mogelijkheid proberen we dit op te vangen.

7.6. Mogelijkheid 5

Bij de voorgaande hypothesen zien we een ondervertegenwoordiging van de groep nieuw-tweetaligen en anderstaligen. In alle hierboven geschetste hypothesen nemen zij een kleiner aandeel in in de Brusselnorm-doelgroep dan in de totale Brusselse bevolking. Dit is in tegenspraak met de doelstellingen van het Vlaams gemeenschapsbeleid naar Brussel om ook deze groepen tot de doelgroep te rekenen.

In mogelijkheid 5 passen we voor de nieuw-tweetaligen en anderstaligen in de Brusselnorm-doelgroep dezelfde verdeling toe als in de totale Brusselse bevolking. Waar de nieuw-tweetaligen en de anderstaligen respectievelijk 9,10% en 19,80% van de totale bevolking uitmaken, zullen zij in de vijfde mogelijkheid dus ook 9,10% en 19,80% van de Brusselnorm-

doelgroep uitmaken. Zoals bij de andere hypothesen wordt ook hier gewerkt met de totale populatie Nederlandstaligen. Dit geeft het volgende beeld:

Tabel 30. Brusselnorm - Mogelijkheid 5, op basis van de Brusselse bevolking met een vast aantal NL, een vast percentage NT en een vast percentage AT

Nederlandstalig	31,00%	93.000
Franstalig	33,42%	100.250
Traditioneel tweetalig	6,68%	20.050
Nieuw-tweetalig	9,10%	27.300
Anderstalig	19,80%	59.400
Totaal	100%	300.000

Bron: Berekeningen op basis van Janssens, 2001: 34.

Hoewel de nieuw-tweetaligen en de anderstaligen bij deze vijfde mogelijkheid vertegenwoordigd zijn naar evenredigheid met hun aandeel in de totale Brusselse bevolking, blijft de grote vertegenwoordiging van Franstaligen enigszins in contradictie met de Vlaamse beleidsdoelstellingen.

7.7. Mogelijkheid 6

In mogelijkheid 6 breiden we het voorgaande uit met een vast aantal traditioneel tweetaligen, zoals we ook al bij mogelijkheid twee en vier deden. In onderstaande tabel wordt er dus uitgegaan van een Brusselnorm-doelgroep die bestaat uit de totale populatie Nederlandstaligen, de totale populatie tweetaligen en een aandeel nieuw-tweetaligen en anderstaligen in verhouding met hun aandeel in de totale bevolking. Dit geeft volgend beeld:

Tabel 31. Brusselnorm - Mogelijkheid 6, op basis van de Brusselse bevolking met een vast aantal NL en TT, een vast percentage NT en een vast percentage AT

Nederlandstalig	31,00%	93.000
Franstalig	5,77%	17.300
Traditioneel tweetalig	34,33%	103.000
Nieuw-tweetalig	9,10%	27.300
Anderstalig	19,80%	59.400
Totaal	100%	300.000

Bron: Berekeningen op basis van Janssens, 2001: 34.

7.8. Mogelijkheid 7

Mogelijkheid zeven werd de eerste maal weergegeven in het publieksonderzoek van de gemeenschapscentra. Toch steunt deze mogelijkheid niet op de data van het

publieksonderzoek zelf maar wordt er vertrokken vanuit het globale taalbeeld van Brussel. De onderzoekers maakten een verdeling van het doelpubliek (niet van de respondenten) van de gemeenschapscentra naar taalachtergrond waarbij de categorie Franstaligen wordt weggelaten. Dit wordt gemotiveerd door de vaststelling dat deze groep de laagste prioriteit geniet van het Vlaams beleid⁵⁷. Verder kan er ook op worden gewezen dat de Franstaligen eerder aansluiting zullen zoeken tot de Franstalige voorzieningen. Wanneer de Franstaligen worden weggelaten in het globale taalbeeld van Brussel geeft dit de volgende verhouding, aangevuld met de veralgemening naar de Brusselnorm:

Tabel 32. Brusselnorm - Mogelijkheid 7, op basis van bezoekers GC's zonder Franstaligen

Nederlandstalig	19,20%	57.600
Franstalig		
Traditioneel tweetalig	21,60%	64.800
Nieuw-tweetalig	18,20%	54.600
Anderstalig	41,00%	123.000
Totaal	100%	300.000

Bron: Van Mensel, 2006: 7.

We merken op dat bij mogelijkheid zeven, overgenomen uit het publieksonderzoek gemeenschapscentra, niet gewerkt wordt met een vast aantal Nederlandstaligen. De 57.600 Nederlandstaligen bij mogelijkheid zeven vertegenwoordigen 61,9% van het totale aantal Nederlandstaligen in Brussel. Deze denkpiste lijkt dan ook weinig opportuun voor de Brusselnorm aangezien dit zou impliceren dat een deel van de Nederlandstaligen (35.400 of 38,1%) bij voorbaat uit de doelgroep wordt uitgesloten. Verder houdt het volledig uitsluiten van Franstaligen uit de doelgroep weinig rekening met de realiteit. Uit het publieksonderzoek zelf blijkt bijvoorbeeld dat het momenteel bereikte publiek ook Franstaligen omvat.

7.9. Mogelijkheid 8

Voor onze laatste hypothese bouwen we verder op de zevende mogelijkheid waarbij het aantal Nederlandstaligen wordt vastgelegd op de totale populatie. Dit geeft het volgende beeld:

⁵⁷ Van Mensel, 2006: 7.

Tabel 33. Brusselnorm - Mogelijkheid 8, op basis van de Brusselse bevolking met een vast aantal NL en zonder Franstaligen.

Nederlandstalig	31,00%	93.000
Franstalig		
Traditioneel tweetalig	18,13%	54.390
Nieuw-tweetalig	16,02%	48.054
Anderstalig	34,85%	104.556
Totaal	100%	300.000

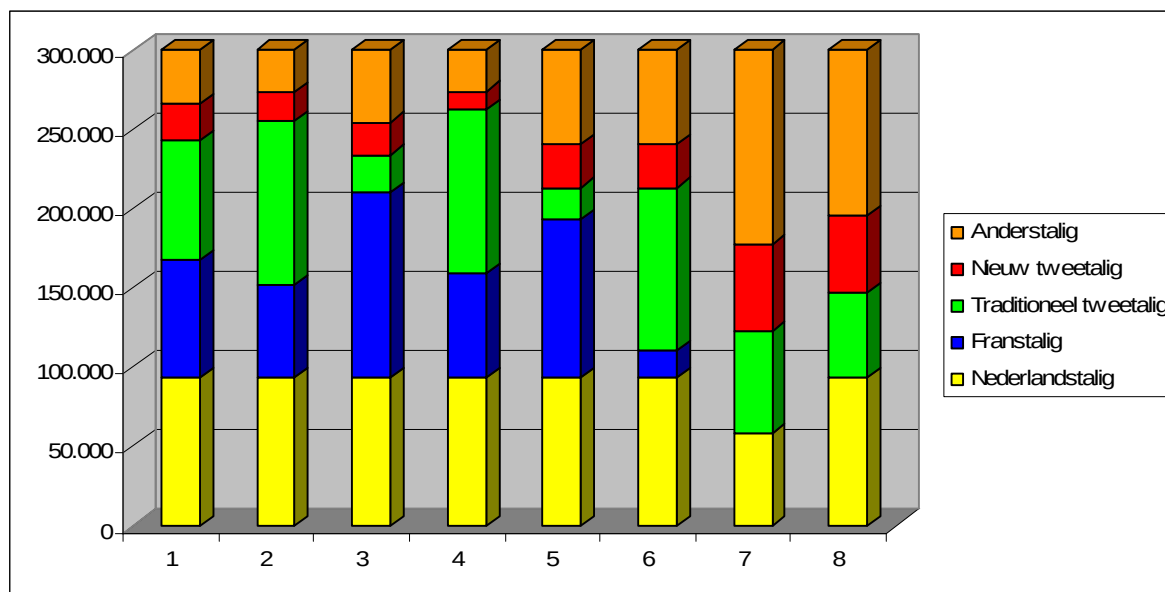
Bron: Van Mensel, 2006: 7.

Net zoals de zevende mogelijkheid is ook deze achtste mogelijkheid gebaseerd op overwegingen uit het publieksonderzoek. Feit blijft echter dat er geen rekening wordt gehouden met Franstaligen die gebruik maken van de Vlaamse voorzieningen.

7.10. Conclusie

We geven hieronder de acht bovenstaande mogelijkheden in grafiek weer:

Figuur 11. Verdeling van de Brusselnorm-doelgroep volgens taalachtergrond: 8 mogelijkheden



Het is niet de bedoeling om in deze tekst een keuze te maken tussen de voorgestelde mogelijkheden. De mogelijkheden zijn ook niet limitatief. Zoals de eerste en de tweede mogelijkheid vertrekken vanuit de huidige situatie binnen de gemeenschapscentra is het ook mogelijk om te vertrekken vanuit een analyse van andere beleidsdomeinen. Hierbij wordt de doelgroep dan gedefinieerd vanuit een feitelijke situatie. De andere optie, zoals in

mogelijkheid drie tot en met acht gebeurt, is om te vertrekken vanuit het globale taalbeeld van Brussel en een beleidsmatige keuze te maken over wie tot de doelgroep behoort.

Op zich is deze situatie vrij uniek: binnen een bestaande populatie, de globale Brusselse bevolking, wordt een doelgroep van 300.000 personen “geselecteerd”. Deze selectie zal in de praktijk voor een deel het rechtstreeks of onrechtstreeks resultaat zijn van beleidskeuzes. Zo spreekt het voor zich dat het Vlaams gemeenschapsbeleid in Brussel zich prioritair richt tot de Nederlandstaligen. Anderzijds voltrekt deze selectie zich ook in de praktijk. Zo zien we dat Franstaligen, los van het feit dat zij niet tot enige prioritaire doelgroep van het Vlaams gemeenschapsbeleid behoren, toch hun weg vinden naar Vlaamse instellingen. Ook hiermee moet rekening worden gehouden.

Tot slot merken we nog op dat in deze tekst enkel naar de taalachtergrond van de Brusselnorm-doelgroep wordt gekeken. Andere socio-demografische aspecten, zonder twijfel ook van groot belang, worden er niet in belicht. Zo kan ook de vraag gesteld worden naar de verdeling over leeftijdscategorieën van de Brusselnorm-doelgroep, of nog de verdeling over inkomenscategorieën of de spreiding naar Brusselse gemeenten.

Deel 2. Brusselse Praktijk

1. Inleiding

Volgend op het algemeen conceptueel kader van de Brusselse context, bespreken we in dit tweede deel verschillende beleidssectoren van het Vlaamse Gemeenschapsbeleid. Deze beleidssectoren behoren enerzijds tot de *culturele aangelegenheden en het onderwijs* (art. 127 GW) en anderzijds tot de *persoonsgebonden aangelegenheden* (art. 128 GW) waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is. Per beleidsdomein geven we een algemene beschrijving van het beleid en de toepassing ervan in Brussel-Hoofdstad. Na een cijfermatige weergave van de (bereikte) doelgroep in Brussel worden er bij elk beleidsdomein verschillende mogelijkheden voorgesteld om de huidige situatie te vergelijken met de Brusselnorm. We pogen bij de bespreking van deze beleidsdomeinen reeds een eerste terugkoppeling te maken naar de besproken algemene aspecten van de Brusselse context - met name de centrumfunctie, taalachtergrond, demografische en juridisch-institutionele context van Brussel. Een overzichtelijke synthese van de Vlaamse beleidsdomeinen en de toepassing ervan in de complexe Brusselse context wordt gegeven in het derde deel.

In dit tweede deel van het onderzoeksrapport wordt er allereerst een overzicht geschetst van het Nederlandstalig onderwijs in Brussel, waarna het huidige aantal studenten wordt vergeleken met de Brusselnorm. We behandelen hierbij de situatie in het kleuteronderwijs, het lager onderwijs, het secundair onderwijs, het hoger onderwijs en in het deeltijds kunstonderwijs (DKO).

Vervolgens worden er enkele persoonsgebonden materies besproken die we algemeen kunnen kaderen binnen het thema *Welzijn en Gezondheid*. Meer bepaald behandelen we achtereenvolgens de opvangvoorzieningen voor jonge kinderen, jeugdhulp, de Vlaamse zorgverzekering en het inburgeringsbeleid. Voor de omschrijving van het jeugdhulpbeleid in Brussel vertrekken we vanuit de activiteiten van het recentelijk opgerichte Integrale Jeugdhulp Brussel-Hoofdstad.

Tot slot behandelen we enkele culturele aangelegenheden, binnen de subdomeinen *sociaal-cultureel werk* (Nederlandstalige Openbare Bibliotheken, Gemeenschapscentra), *algemeen cultuurbeleid* (Kunstendecreet, Gulden Ontsporing) en *Jeugd, speelpleinen en sport* (Nederlandstalige jeugdbewegingen, Sport). Hoewel dit niet altijd even duidelijk naar voor komt, is ook sport een beleidsdomein dat exclusief tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen behoort.

Onderwijs

2. Nederlandstalig onderwijs⁵⁸

2.1. Inleiding

We bespreken in dit hoofdstuk de capaciteit van het Nederlandstalig onderwijs in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. We behandelen hierbij de situatie in het kleuteronderwijs (gewoon en buitengewoon), in het lager onderwijs (gewoon en buitengewoon), in het secundair onderwijs (gewoon, buitengewoon en deeltijds), in het hoger onderwijs en in het deeltijds kunstonderwijs (DKO).

Het gebruikte cijfermateriaal voor het kleuter-, lager- en secundair onderwijs heeft betrekking op de erkende en gesubsidieerde scholen. De schoolbevolking van de Europese en internationale scholen in Brussel is niet mee opgenomen in de cijfers. Verder wijzen we erop dat er in België geen schoolplicht, maar een leerplicht is. Leerlingen die les volgen in thuisonderwijs zijn niet mee opgenomen in onderstaande cijfers.

2.2. Achtergrond en historiek

Artikel 127 van de Belgische Grondwet stelt: *De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, elk voor zich, bij decreet: [...] het onderwijs, [...] Deze decreten hebben kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, alsmede ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap*⁵⁹. Dit leidt ertoe dat op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad twee gemeenschappen bevoegd zijn voor onderwijs⁶⁰. Het feit dat de onderwijsactiviteiten uitsluitend op één gemeenschap betrekking mogen hebben, zorgt er verder voor dat er geen activiteiten door beide gemeenschappen samen kunnen worden aangeboden. De basis voor deze opdeling is terug te vinden in de wet van 30 juli 1963 houdende de taalregeling in het onderwijs⁶¹, waarvan het artikel 5, tweede lid stelt: *De afdelingen waar het Nederlands de onderwijstaal is en de afdelingen waar het Frans de onderwijstaal is [...] mogen niet onder dezelfde directie worden geplaatst en hangen af van de inspectie van hun taalregeling*. Ouders die in Brussel hun kind naar een

⁵⁸ Recente informatie met betrekking tot het Nederlandstalig onderwijs in Brussel en in het bijzonder de Rondetafelconferentie Brussel is terug te vinden op www.ond.vlaanderen.be/brussel.

⁵⁹ Gecoördineerde grondwet van 17/02/1994 (B.S. 17/02/1994), artikel 127.

⁶⁰ De gemeenschappen zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad echter enkel bevoegd voor instellingen en niet rechtstreeks voor personen.

⁶¹ Wet houdende taalregeling in het onderwijs, 30/07/1963 (B.S. 22/08/1963).

school willen sturen, moeten dus kiezen tussen het Nederlandstalig en het Franstalig onderwijs.

In de oorspronkelijke taalwet van 1963 was er geen zo'n keuzemogelijkheid voorzien. 1963 was een scharnierjaar: de taalgrens werd vastgelegd en de Brusselse agglomeratie werd erkend als tweetalig gebied dat 19 gemeenten omvat. Ook werd in datzelfde jaar de zogenaamde onderwijstaalwet⁶² van kracht die stelde dat de onderwijstaal in Vlaanderen het Nederlands, in Wallonië het Frans en in Duitstalig België het Duits is. De onderwijstaalwet bepaalde verder dat in de tweetalige Brusselse agglomeratie de onderwijstaal ofwel het Nederlands ofwel het Frans was en dat de keuze bepaald werd door de moedertaal of de gebruikelijke thuistaal van het kind. Ouders die in Brussel hoofdzakelijk Nederlands spraken met hun kinderen waren verplicht om die kinderen in het Nederlandstalig onderwijs in te schrijven. Een taalinspectie voerde moest nagaan of de taalverklaring van de ouder overeenstemde met de feitelijke huistaal.⁶³ In 1971 werd een eind gemaakt aan deze situatie en werd de vrijheid van het familiehoofd om de onderwijstaal van zijn kinderen te kiezen ongeacht de gebruikelijke thuistaal, de zogenaamde *liberté du père de famille*, heringevoerd⁶⁴.

Bij deze herinvoering vreesden de Nederlandstalige beleidsvoerders in Brussel een leegloop van de Nederlandstalige scholen. Vanuit een logica van oprukkende verfransing ging men er toen van uit dat Nederlandstalige ouders die daartoe de mogelijkheid zouden krijgen hun kinderen in het Franstalige onderwijs zouden inschrijven. Hun vrees bleek echter onterecht. Het Nederlandstalig onderwijs evolueerde door de jaren heen tot een kwaliteitslabel, waarvan de aantrekkingskracht verder reikt dan de klassieke doelgroep van Nederlandstalig opgevoede kinderen in Brussel.

En juist daar ligt een nieuwe uitdaging voor het Nederlandstalig onderwijs: hoe om te gaan met de steeds groeiende instroom aan kinderen met een anderstalige achtergrond? De in 1971 heringevoerde keuzevrijheid in het onderwijs leidt er immers toe dat de kennis van het Nederlands, zowel van het kind als van de ouders, op het moment van de inschrijving in een Nederlandstalige school in Brussel van geen belang is. De toekomst van het Nederlandstalig

⁶² Wet houdende taalregeling in het onderwijs, 30/07/1963 (B.S. 22/08/1963).

⁶³ MVG, 2004: 8.

⁶⁴ Heringevoerd, omdat ook voor het inwerkingtreden van de taalwet van 1963 deze keuzevrijheid van het familiehoofd bestond.

onderwijs in Brussel zal in grote mate vorm krijgen door de keuzes die gemaakt worden als antwoord op deze uitdaging.⁶⁵

2.3. Hoger onderwijs

Het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad kent 4 Nederlandstalige hogescholen (Erasmushogeschool, EHSAL-Europese hogeschool Brussel⁶⁶, Hogeschool Sint-Lukas Brussel en de Hogeschool voor Wetenschap en Kunst⁶⁷) en 2 Nederlandstalige universiteiten (Katholieke Universiteit Brussel en Vrije Universiteit Brussel).

Deze zes onderwijsinstellingen werken allen in dezelfde hoofdstedelijke, Brusselse context. Deze context maakt de zaken er niet altijd eenvoudiger op. Bij de opening van het academiejaar in 2003 wees Guy Vanhengel, VGC-collegelid bevoegd voor onderwijs, op de specificiteit van deze Brusselse context en op de gevolgen van deze specificiteit voor het hoger onderwijs. De aantrekkingskracht op alle Brusselse bevolkingsgroepen, de taalheterogeniteit, de relatie met de lokale overheden en de negatieve perceptie van Brussel kregen in deze openingsrede bijzondere aandacht⁶⁸. Ook in een gemeenschappelijke platformtekst, ondertekend door alle Nederlandstalige hogere onderwijsinstellingen, wordt de specifieke Brusselse omgeving aangehaald. De meerkost als gevolg van de grootstedelijke omgeving, bijvoorbeeld op het vlak van infrastructuur, wordt hierbij vermeld als de belangrijkste reden voor een aangepast beleid⁶⁹.

Een ander belangrijk aandachtspunt met betrekking tot het Nederlandstalig hoger onderwijs in Brussel is dat de invloedssfeer van dit onderwijs verder reikt dan Brussel alleen. Het feit dat studenten van ver buiten de stad komen is hierbij natuurlijk niet enkel karakteristiek voor de Brusselse hogescholen en universiteiten, maar geldt voor alle hogere onderwijsinstellingen in Vlaanderen. We gingen in het eerste deel van dit onderzoeksrapport reeds in op het begrip *centrumfunctie*.

We vermelden nog dat in de hieronder geciteerde cijfers de Koninklijke Militaire School (KMS) niet werd opgenomen omdat, in tegenstelling tot de bovenvermelde onderwijsinstellingen, de KMS een federale onderwijsinstelling is. Verder wijzen we er ook op

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld: Selleslach, G., 2004, "Het leven zoals het is: onderwijs in Brussel", in: Samenleving en Politiek, jrg. 11, nr. 2, pp.13-22.

⁶⁶ Op 01/01/2003 fuseerden de Katholieke Hogeschool Brussel, IRIS hogeschool Brussel en de Economische Hogeschool Sint-Aloysius tot de Europese Hogeschool Brussel.

⁶⁷ Vlekho maakt deel uit van de Hogeschool voor Wetenschap en Kunst.

⁶⁸ Vanhengel, 2003: 1-5.

⁶⁹ Vanhengel, 2005: 1-6.

dat de cijfers voor de vestigingen van de Hogeschool voor Wetenschap en Kunst die zich buiten Brussel bevinden (Gent, Leuven en Sint-Katelijne-Waver) niet werden meegerekend.

2.4. Deeltijds kunstonderwijs

Het deeltijds kunstonderwijs beoogt de kunstzinnige vorming van het individu en wil door deze vorming een bijdrage leveren tot de ontwikkeling van het individu. Concreet komt dit er op neer dat een leerling in het DKO kunst in al zijn uitingsvormen kritisch leert benaderen en beleven en dat hij of zij deze kunstvormen ook zelf leert beoefenen, individueel of in groep.⁷⁰

In tegenstelling tot de hierboven besproken vormen van onderwijs is het DKO aanvullend onderwijs gebaseerd op vrijwillige deelname. Het DKO richt zich zowel tot jongeren als tot volwassenen. Er zijn vier onderscheiden studierichtingen: beeldende kunst, muziek, woordkunst en dans. Deze richtingen verschillen naar structuur (verschillende indeling in graden) en naar duur. De opleidingen worden aangeboden op deeltijdse basis. Dit wil zeggen dat de lessen plaatsvinden 's avonds, op woensdagnamiddag en op zaterdag. De opleidingen in het DKO bieden ook een voorbereiding voor het hoger kunstonderwijs (bijvoorbeeld conservatorium).

In het Brussels DKO zijn er 8 academies voor muziek, woordkunst en dans. In vijf daarvan is de gemeente inrichtende macht, de drie anderen behoren tot het gemeenschapsonderwijs. Het Brussels DKO telt ook drie academies voor beeldende kunst waarvan er twee behoren tot het gemeenschapsonderwijs en één tot het vrij gesubsidieerd onderwijs.⁷¹ Alle instellingen van het DKO in Brussel hebben afwijkende normen ten opzichte van de instellingen in het Vlaams Gewest. Deze normen komen er *in concreto* op neer dat de Brusselse instellingen kunnen genieten van een bijkomende omkadering en van gunstigere rationalisatienormen (minder strenge vereisten voor het aantal leerlingen).⁷²

In een onderzoek van 2005 dat peilde naar tendensen voor de opleiding muziek werden enkele aspecten van deze opleiding in de Brusselse context aangehaald.⁷³ Dit onderzoek is gebaseerd op een enquête verstuurd naar alle DKO's Muziek, woord en dans. In Brussel kregen de 8 Nederlandstalige instellingen een enquête in de bus. 7 ingevulde enquêtes

⁷⁰ Zie de website Permanente Vorming van het departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG): http://www.ond.vlaanderen.be/permanente_vorming/dko.htm, geconsulteerd op 06/12/2005.

⁷¹ Zie de publicatie van het MVG departement onderwijs en de VGC *Het Nederlandstalig onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, 2004: 48.

⁷² Zie onder meer de vraag van Brigitte Grouwels in de vergadering van de Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie van 21 januari 2000, handelingen 1999-2000: h21012000.

⁷³ Thiers, P., 2005, *Recente gegevens en tendensen in het deeltijds kunstonderwijs muziek in Vlaanderen*, Brussel: Erasmus Hogeschool Departement Koninklijk Conservatorium Brussel.

werden teruggestuurd. We halen kort de belangrijkste conclusies met betrekking tot de Brusselse DKO's aan. Zo is er vooraleerst een reële samenwerking tussen de DKO's en de Brusselse gemeenschapscentra merkbaar. Ten tweede wijst het onderzoek ook op een instroom van Franstalige leerlingen. Een derde en laatste belangrijke bemerking is het weinig positief contact tussen de DKO's en de gemeentebesturen. Ook in de gevallen waar het gemeentebestuur inrichtende macht is, wordt de relatie negatief ingeschat en wordt vooral de traagheid van besluitvoering gelaakt.

2.5. Cijfers

In tabel 34 wordt het aantal leerlingen en studenten per onderwijsvorm in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad weergegeven en dit voor wat betreft het Nederlandstalige en het totale onderwijsaanbod (Nederlandstalige plus Franstalige) voor het schooljaar 2002-2003. Een gedeelte van de cijfers zijn afkomstig uit de publicatie *Het Nederlandstalig onderwijs in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest [sic] in cijfers* van de Vlaamse Gemeenschapscommissie en van het departement onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. De totalen zijn opgesteld op basis van de publicatie *Statistische indicatoren 2004* van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA).

De cijfergegevens voor het hoger onderwijs komen uit de publicatie *Statistische indicatoren 2005* van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA). Deze cijfers hebben betrekking op het aantal inschrijvingen voor wat betreft de hogescholen en op het aantal hoofdinschrijvingen voor wat betreft de universiteiten. De cijfers voor de Nederlandstalige hogescholen en universiteiten werden geregistreerd op 1 februari van het vermelde academiejaar, de cijfers van de Franstalige hogescholen en universiteiten werden geregistreerd op 15 december. In onderstaande tabel zijn voor de hogescholen de inschrijvingen in de basisopleidingen opgenomen. Studenten met een individueel aangepast jaarprogramma (IAJ) die vaak in 2 verschillende jaren les volgen, werden hierbij slechts éénmaal geregistreerd. Voor het universitair onderwijs werden zowel de basisopleidingen als de aanvullende opleidingen, de specialisatie, de aggregatie, de navorsers, de doctoraten en de doctoraatsopleidingen meegeteld.

Tabel 34. Aantal leerlingen en studenten per onderwijsvorm in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor het schooljaar 2002-2003

	Nederlandstalig	Totaal	Nederlandstalig in % totaal
Gewoon kleuteronderwijs	10133	44747	22,65%
Buitengewoon kleuteronderwijs	117	483	24,22%
Gewoon lager onderwijs	12291	76914	15,98%
Buitengewoon lager onderwijs	501	4453	11,25%
Gewoon secundair onderwijs	11580	80532	14,38%
Buitengewoon secundair onderwijs	399	2611	15,28%
Deeltijds secundair onderwijs	234	1142	20,49%
Subtotaal	35255	210882	16,72%
Hogescholen	12112	39925	30,34%
Universiteiten	10203	35104	29,07%
Totaal	57570	285911	20,14%

Bron: Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse - Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2005a:153-155; Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004b.

Bovenstaande tabel laat niet toe om het aantal hogeschoolstudenten te vergelijken met het aantal universiteitsstudenten. De complexe indeling die voor de tabel werd gevolgd was nodig om de Nederlandstalige en de Franstalige cijfers te kunnen vergelijken. De manier waarop de cijfers voor het hoger onderwijs en de universiteiten zijn samengesteld is echter grondig verschillend. Zo wordt voor de hogescholen enkel rekening gehouden met de basisopleidingen, voor de universiteiten worden ook de specialisaties, aggregaties, onderzoekers, doctoraatsstudenten en navorsers meegeteld.

Een tweede tabel is samengesteld op basis van de publicatie *Het Nederlandstalig onderwijs in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in cijfers* van de Vlaamse Gemeenschapscommissie en van het departement onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap. Onderstaande cijfergegevens worden ook aangeboden door de Administratie Planning en Statistiek (APS) van de Vlaamse overheid⁷⁴. In de kolom *Vlaamse Gemeenschap* staan de cijfers voor het Vlaams Gewest én het Nederlandstalig onderwijs in Brussel.

Voor het hoger onderwijs wordt er een andere redenering gevolgd dan bij tabel 34 en worden voor de beide types van hoger onderwijs enkel de hoofdschrijvingen in de basisopleidingen in beschouwing genomen. We doen dit voor het academiejaar 2003-2004. We baseren ons voor deze cijfers op de publicatie *Het Nederlandstalig onderwijs in het Brusselse*

⁷⁴ Zie http://aps.vlaanderen.be/statistiek/cijfers/stat_cijfers_onderwijs.htm, geconsulteerd op 09/12/2005.

Hoofdstedelijke Gewest in cijfers van de Vlaamse Gemeenschapscommissie en van het departement onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap. De cijfers voor de hele Vlaamse Gemeenschap zijn afkomstig van de Administratie Planning en Statistiek (APS) van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Tabel 35. Aantal leerlingen en studenten per onderwijsvorm in het Nederlandstalige onderwijs in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en in de Vlaamse Gemeenschap (inclusief Brussel) voor het schooljaar 2002-2003 (2003-2004 voor het hoger onderwijs)

	Brussel	Vlaamse Gemeenschap	Brussel in % Vlaamse Gemeenschap
Gewoon kleuteronderwijs	10133	236417	4,29%
Buitengewoon kleuteronderwijs	117	1726	6,78%
Gewoon lager onderwijs	12291	404308	3,04%
Buitengewoon lager onderwijs	501	26901	1,86%
Gewoon secundair onderwijs	11580	419379	2,76%
Buitengewoon secundair onderwijs	399	16402	2,43%
Deeltijds secundair onderwijs	234	6279	3,73%
Subtotaal	35255	1111412	3,17%
Hogescholen	12370	100178	12,35%
Universiteiten	6983	56839	12,29%
Totaal	54608	1268429	4,31%

Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004b.

Tot slot geven we ook nog de cijfers voor het DKO. Deze cijfers zijn afkomstig van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG), cel publicaties onderwijs⁷⁵. De cijfers geven het aantal financierbare leerlingen weer. Leerlingen die zich voor meer dan één studierichting inschreven, werden per studierichting éénmaal geteld. Een leerling die zowel muziek als woord volgt komt in die categorie tweemaal voor.

Tabel 36. Aantal financierbare leerlingen in het Nederlandstalige deeltijds kunstonderwijs in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en het totaal voor de Vlaamse Gemeenschap (inclusief Brussel) op 01/02/2005

	Brussel	Vlaamse Gemeenschap	Brussel in % Vlaamse Gemeenschap
Beeldende kunst	1353	55511	2,44%
Muziek, woordkunst en dans	3717	102201	3,64%
Totaal	5070	157712	3,21%

Een evolutie van het aantal leerlingen in het Brusselse DKO vinden we terug in de publicatie *Het Nederlandstalig onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk gewest in cijfers* van het departement onderwijs van het MVG en de VGC. Uit die cijfers blijkt een licht stijgende trend

⁷⁵ Zie online: <http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsstatistieken>.

gedurende de laatste tien jaar voor zowel muziek, woordkunst en dans als voor beeldende kunst.

2.6. Bevindingen

Vooraleerst willen we er op wijzen dat de term *Brusselnorm* in het verleden reeds gebruikt werd met betrekking tot het Nederlandstalig onderwijs in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Met *Brusselnorm* werden de gunstigere programmatie- en rationalisatienormen voor het Nederlandstalig onderwijs in Brussel bedoeld. In deze tekst hanteren we echter de definitie van het begrip *Brusselnorm* zoals weergegeven in het eerste deel.

Wanneer we de situatie voor het onderwijs in Brussel vergelijken met de Brusselnorm kunnen we dit doen aan de hand van 3 interpretatiemogelijkheden. Een eerste interpretatiemogelijkheid is dat de Vlaamse Gemeenschap voor elk aspect van haar beleid in Brussel 300.000 mensen moet bereiken. Hierbij wordt 300.000 als een absolute norm gezien, die dan wordt toegepast op elk beleidsdomein waarvoor de Vlaamse Gemeenschap binnen Brussel bevoegd is. Het spreekt voor zich dat een dergelijke interpretatie, voor wat betreft onderwijs, weinig haalbaar is en vooral weinig nut heeft. Er wordt hierbij immers geen rekening gehouden met de aard van het beleidsdomein en met de grootte van de potentiële doelgroep.

Een tweede mogelijkheid, die in grote mate een antwoord biedt op de tekorten van de eerste mogelijkheid, is om de situatie in Brussel te vergelijken met die in het Vlaams Gewest. Hierbij wordt rekening gehouden met de aard van het beleidsdomein en wordt er vertrokken vanuit een vergelijking tussen de situatie in de 2 gebieden. De norm wordt in dit geval niet zozeer begrepen als een 300.000-norm maar wel als een 5%-norm (300.000 inwoners uit Brussel ten opzichte van 6.000.000 inwoners in het Vlaams Gewest). Ook deze methode is niet perfect. Zo wordt er bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de specificiteit van de Brusselse context, noch met de centrumfunctie van Brussel. Toch zal deze interpretatie ons een beter zicht bieden op de situatie in Brussel. Tabel 35 en tabel 36 (voor wat betreft het DKO) geven de vergelijking weer tussen het Nederlandstalige onderwijsaanbod in Brussel en het onderwijsaanbod voor de hele Vlaamse Gemeenschap (Vlaams Gewest en Brussel). Bij een vergelijking tussen deze twee getallen is het niet 5% maar 4,76% dat als norm dient gehanteerd te worden (300.000 ten opzichte van 6.300.000). De Brusselnorm wordt op deze interpretatiemanier gehaald voor het buitengewoon kleuteronderwijs en voor de hogescholen en universiteiten. Voor de andere studievormen en voor het DKO wordt de Brusselnorm volgens deze interpretatie niet gehaald. De gegevens over de woonplaats van de leerlingen

in het buitengewoon kleuteronderwijs wijzen echter op het belang van de centrumfunctie voor dit type onderwijs. In 2002-2003 woonde slechts 17,9% van de leerlingen in het Brussels buitengewoon kleuteronderwijs in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.⁷⁶ Voor de hogescholen en universiteiten zijn geen cijfers beschikbaar over de woonplaats van de studenten, maar we kunnen er logischerwijs van uitgaan dat ook hier de centrumfunctie een belangrijke rol speelt.

Een derde mogelijkheid om de Brusselnorm te interpreteren is om de situatie van de Nederlandstalige voorzieningen in Brussel te vergelijken met de Franstalige voorzieningen. De 300.000-norm dient hier geïnterpreteerd te worden als een 30%-norm (300.000 ten opzichte van 1.000.000 inwoners in Brussel). Hierbij wordt er meer rekening gehouden met de specifieke situatie binnen Brussel (bijvoorbeeld een jongere bevolking). Een analyse van de cijfers voor onderwijsvoorzieningen leent zich perfect tot een dergelijke interpretatie aangezien de overgrote meerderheid van de Brusselse onderwijsvoorzieningen ofwel onder de Vlaamse ofwel onder de Franse Gemeenschap valt. Op basis van de hierboven weergegeven cijfers, en volgens deze interpretatiemethode, kunnen we stellen dat de Brusselnorm, enkel voor de hogescholen wordt gehaald. Verder kunnen we ook concluderen dat de Brusselnorm, met meer dan 29%, bijna gehaald wordt voor de universiteiten.

2.7. Aandachtspunten

Wanneer we kijken naar het totale Nederlandstalige onderwijsaanbod in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad springen enkele zaken in het oog. Het meest opvallende hierbij is dat, hoewel dikwijls gesproken wordt over het grote succes van het Nederlandstalig onderwijs in Brussel, de Brusselnorm voor de meeste onderwijsvormen niet gehaald wordt.

De onderwijsvormen waarbij de Brusselnorm wel, of bijna gehaald wordt (hoger onderwijs en buitengewoon kleuteronderwijs) zijn vormen waarvoor de centrumfunctie vermoedelijk sterk speelt. Voor wat betreft het buitengewoon kleuteronderwijs vonden we bruikbare cijfers die dit vermoeden onderschreven. Voor het hoger onderwijs zijn deze cijfers (nog) niet beschikbaar. De vraag stelt zich echter of gegevens over de woonplaats van hogeschool- en universiteitsstudenten volstaan om een juist beeld te kunnen schetsen van de centrumfunctie. Om een volledig beeld te krijgen dienen we immers rekening te houden met het feit dat veel studenten in Brussel wonen of op kot zitten, maar nog steeds thuis

⁷⁶ Zie: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004, *Het Nederlandstalig onderwijs in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in cijfers*, Brussel: MVG Departement Onderwijs en Vlaamse Gemeenschapscommissie.

gedomicilieerd zijn. Verder blijft de meerwaarde van het exact onderzoeken van de centrumfunctie voor het hoger onderwijs in het kader van dit onderzoek relatief beperkt.

Wanneer we kijken naar de rest van de cijfers valt ook de relatief hoge score op voor het gewoon kleuteronderwijs. Opmerkelijk daarbij is dat de situatie de Brusselnorm meer benadert wanneer we vertrekken vanuit een vergelijking met de cijfers van de volledige Vlaamse Gemeenschap dan wanneer we vertrekken vanuit een vergelijking met de Brusselse cijfers. Een mogelijke verklaring hiervoor is het groter aandeel jongeren in de Brusselse bevolking in vergelijking met de bevolking van het Vlaams Gewest. De groei van het Nederlandstalig onderwijs in Brussel gedurende de laatste jaren wordt dus in belangrijke mate verklaard door de demografische evolutie van het gewest. Dit komt bijvoorbeeld duidelijk naar voor bij de groei van het Nederlandstalig kleuteronderwijs. Tussen 1997 en 2006 bedroeg de groei in leerlingenaantal 19 %. De groei van het marktaandeel van het Nederlandstalig kleuteronderwijs bedroeg evenwel tijdens dezelfde periode slechts 0,2 procentpunt.⁷⁷ Als we de evolutie van het Nederlandstalig onderwijs enkel op de tweede manier interpreteren krijgen we dus een gunstiger beeld (evolutie richting Brusselnorm) dan wanneer we de derde interpretatiemanier hanteren (minder gunstige evolutie).

⁷⁷ Vlaamse Gemeenschap, 2007, *Tabel 25 verhouding Nederlandstalig/Franstalig onderwijs*, intern document, Brussel: Vlaamse Gemeenschap.

Welzijn en Gezondheid

3. Opvangvoorzieningen voor jonge kinderen

3.1. Inleiding

We bespreken in dit hoofdstuk de capaciteit van opvangvoorzieningen voor jonge kinderen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en vergelijken in punt 3.4 de bestaande situatie met de Brusselnorm.

Wanneer we het in dit hoofdstuk hebben over kinderopvang bedoelen we daarmee vooral de formele dagopvang in daarvoor erkende instellingen voor kinderen tussen 0 en 3 jaar. We gaan in dit hoofdstuk niet verder in op opvangmogelijkheden in het kader van de bijzondere jeugdzorg aangezien deze opvangmogelijkheden zich enkel richten tot een specifieke doelgroep, namelijk jongeren in problematische opvoedingssituaties⁷⁸.

Om een zicht te krijgen op het beleid inzake de opvang van kinderen tussen 0 en 3 jaar in Brussel richten we ons op de instellingen die onder één van de twee in Brussel bevoegde gemeenschappen ressorteren. We worden hierbij geholpen door het feit dat dit beleid duidelijk geïnstitutionaliseerd is en doordat beide gemeenschappen over gespecialiseerde diensten met vergaande bevoegdheden beschikken. Voor de Vlaamse Gemeenschap is dat Kind en Gezin⁷⁹ en voor de Franse Gemeenschap is dit de ONE (Office de la Naissance et de l'Enfance). Beide diensten subsidiëren en/of controleren de voorzieningen (instellingen) die onder de bevoegdheid van de desbetreffende gemeenschap vallen.

Voor wat betreft Kind en Gezin wordt er een opdeling gemaakt in twee grote categorieën van opvangvoorzieningen: de gesubsidieerde en de niet-gesubsidieerde. De eerste categorie omvat de kinderdagverblijven (crèches en peuterspeelplaatsen⁸⁰) en de opvanggezinnen die aangesloten zijn bij Kind en Gezin. Zij worden door Kind en Gezin erkend en gesubsidieerd en de kwaliteit van hun opvang wordt door Kind en Gezin beoordeeld aan de hand van kwaliteitsschalen. De bijdrage van de ouders hangt af van het gezinsinkomen. Ook de initiatieven voor buitenschoolse opvang (IBO)⁸¹ vallen onder deze categorie. IBO's genieten een gemengde financiering vanwege het (federale) Fonds voor Collectieve Uitrustingen en

⁷⁸ Een problematische opvoedingssituatie (POS) is een toestand waarin de fysieke integriteit, de affectieve, morele, intellectuele of sociale ontplooiingskansen van minderjarigen in het gedrang komen, door bijzondere gebeurtenissen, door relationele conflicten of door de omstandigheden waarin de jongeren leven.

⁷⁹ Kind en Gezin is een Intern Verzelfstandigd Agentschap (IVA) met als opdracht *de zorg voor het welzijn van het jonge kind in Vlaanderen te behartigen*. Ook het toezicht op de buitenschoolse opvang valt onder haar bevoegdheid.

⁸⁰ Een crèche staat open voor kinderen van 0 tot 3 jaar en heeft een minimale capaciteit van 23 plaatsen. Een peuterspeelplaats staat open voor kinderen van 18 maanden tot 3 jaar en heeft een minimale capaciteit van 20 plaatsen.

⁸¹ Een Initiatief voor Buitenschoolse Opvang (IBO) richt zich enkel tot kinderen uit het basisonderwijs.

Diensten (FFUCD)⁸², Kind & Gezin⁸³ en subsidies met betrekking tot gesubsidieerde contractuele (geco's). In de hieronder weergegeven cijfers komen de IBO's niet voor omdat zij zich niet enkel richten tot kinderen jonger dan 3 jaar maar ook tot kinderen uit het lager onderwijs.⁸⁴

De tweede categorie van opvangvoorzieningen, de niet-gesubsidieerde voorzieningen, omvatten de particuliere opvanginstellingen (mini-crèches en de zelfstandige kinderdagverblijven) en de particuliere opvanggezinnen. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen de particuliere opvanginstellingen en -gezinnen met een attest van toezicht en particuliere opvanginstellingen en -gezinnen die zich enkel gemeld hebben bij Kind en Gezin en geen toezicht hebben gevraagd. Deze niet-gesubsidieerde particuliere initiatieven onderscheiden zich van de eerste categorie doordat zij volledig op zelfstandige basis georganiseerd zijn. Wel dienen deze voorzieningen aan een aantal basisvoorwaarden te voldoen.

De ONE maakt een gelijkaardige indeling maar voegt er in de eerste categorie, de gesubsidieerde opvangvoorzieningen, ook nog de *gemeentelijke huizen voor opvang* aan toe. Deze gemeentelijke huizen berusten op een partnerschap met een gemeente, intercommunale of gemeentelijke vzw en bieden opvangvoorziening aan voor jonge kinderen.

3.2. Achtergrond en historiek

Ouders van jonge kinderen die hierop een beroep wensen te doen, kunnen zich wenden tot een veelheid aan opvangmogelijkheden. Deze opvangmogelijkheden kunnen ofwel formeel (crèches, peuterspeelruimtes, opvanggezinnen) ofwel informeel (familie, vrienden, burens) van aard zijn⁸⁵. In Vlaanderen wordt er steeds meer een beroep gedaan op kinderopvang. Uit onderzoek⁸⁶ blijkt dat in het Vlaams Gewest meer dan 60% van de ouders van kinderen tussen de 0 en 6 jaar regelmatig een beroep doet op dagopvang. We kunnen er dus logischerwijs van uitgaan dat er ook in Brussel een bepaalde vraag naar kinderopvang bestaat.

⁸² Indien zij werden erkend voor 2001.

⁸³ Indien zij werden erkend na 2001. IBO's die erkend werden voor 2001 en een erkenning kregen voor uitbreidingsplaatsen na 2001 krijgen een dubbele subsidiëring (FUCD en Kind en Gezin).

⁸⁴ Het VGC beleidsplan kinderopvang en preventieve gezinsondersteuning Brussel van juli 2007 vermeldt 6 in Brussel door Kind en Gezin erkende IBO's, samen goed voor een capaciteit van 396 plaatsen in 2006. Op een totaal van 24.601 erkende plaatsen voor de Vlaamse Gemeenschap komt dit neer op een Brussels marktaandeel van 1,61%.

⁸⁵ Vanpée, 2000: 3.

⁸⁶ Vanpée, 2000.

Over de vraag naar kinderopvang in Brussel is er echter geen cijfermateriaal beschikbaar, we vertrekken voor deze korte schets van de achtergrond en de historiek dan ook vanuit het aanbod.

De geschiedenis van dat aanbod aan opvangvoorzieningen voor jonge kinderen in Brussel is nauw verbonden met de geschiedenis van het onderwijsaanbod, dat we in het vorig hoofdstuk reeds hebben besproken⁸⁷. Toen eind 1971 de herinvoering van de zogenaamde *liberté de père de famille*, de vrijheid van het gezinshoofd om de onderwijstaal van zijn kinderen te kiezen ongeacht de gebruikelijke thuistaal, op de politieke agenda werd geplaatst, was de Nederlandstalige zijde gekant tegen dit voorstel.⁸⁸ Men vreesde namelijk dat dit een massale overgang naar het Franstalige onderwijs zou betekenen. In de onderhandelingen die uiteindelijk leidden tot de herinvoering bekwamen de Nederlandstaligen enkele tegenprestaties. Zo werd ondermeer het peuterplan uitgewerkt. Daarin werd besloten om in Brussel 105 Nederlandstalige peupertuinen op te richten, zodat ook kinderen vanaf 18 maanden meteen in het Nederlands konden worden opgevangen. Later hervormde de Nederlandstalige Cultuurcommissie (NCC), de voorloper van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC), het peuterplan en maakte er een kinderdagverblijvenplan van dat zich richt tot kinderen van 0 tot 36 maanden

3.3. Cijfers

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de Vlaamse en de totale opvangvoorzieningen voor jonge kinderen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor wat betreft 2003. Met de term “Vlaams” bedoelen we die voorzieningen die vallen onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap.

De cijfers zijn afkomstig van de Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) en van Kind en Gezin en werden verzameld door de Directie Studiën en Regionale Statistiek van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dezelfde cijfers worden ook in een eigen bewerking aangeboden door de Administratie Planning en Statistiek van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

⁸⁷ Zie pagina 60.

⁸⁸ MVG, 2004: 9.

Tabel 37. Aantal en capaciteit van de Vlaamse en totale opvangvoorzieningen voor jonge kinderen in Brussel in 2003

Opvangvoorzieningen	Vlaamse		Totaal		Vlaamse als %	
	Aantal	Capaciteit	Aantal	Capaciteit	Aantal	Capaciteit
Gesubsidieerd	51	1934	200	7419	25,5 %	26,1 %
Crèches	49	1874	150	6211	32,7 %	30,2 %
Peutertuinen	1	20	33	763	3,0 %	2,6 %
Gemeentelijke huizen	0	0	4	48	0,0 %	0,0 %
Opvanggezinnen aan kinder- dagverblijf verbonden	0	0	8	87	0,0 %	0,0 %
Opvanggezinnen aangesloten bij dienst	1	40	5	310	20,0 %	12,9 %
Niet-gesubsidieerd	151	3569	314	5977	48,1 %	59,7 %
Particuliere opvanginstellingen	122	3414	231	5458	52,8 %	62,6 %
Particuliere opvanggezinnen	29	155	63	263	46,0 %	58,9 %
Haltes-Garderies	0	0	20	256	0,0 %	0,0 %
Totaal	202	5503	514	13396	39,3 %	41,1 %

Bron: BISA, 2004: 138.

Het totaal dat wordt weergegeven in bovenstaande tabel is de som van de Vlaamse en de Franstalige opvangvoorzieningen in Brussel. In deze tabel zijn de gegevens opgenomen van de erkende en de onder attest van toezicht geplaatste opvangvoorzieningen voor jonge kinderen. De particuliere voorzieningen die enkel aan de meldingsplicht voldeden zijn hierbij niet opgenomen.

Alvorens de cijfers voor Vlaamse voorzieningen te vergelijken met de totalen dient opgemerkt te worden dat de Vlaamse Gemeenschap soms andere indelingen en andere voorwaarden hanteert als de Franse Gemeenschap. Dit zorgt er voor dat een vergelijking binnen de subcategorieën tussen de Vlaamse voorzieningen en de totalen niet altijd een correct beeld geeft⁸⁹. Dit staat echter niet in de weg dat de subtotalen (voor de categorieën *gesubsidieerd* en *niet-gesubsidieerd*) en het totaal wel een duidelijk en betrouwbaar beeld geven van de situatie in Brussel en het aandeel van de Vlaamse instellingen.

⁸⁹ Zo dient er bijvoorbeeld voor wat de instellingen die onder de ONE van de Franse Gemeenschap vallen gesproken te worden van *zelfstandige diensten voor kinderopvang* terwijl voor wat Kind en Gezin - Vlaamse Gemeenschap betreft de juiste term *opvanggezinnen aangesloten bij een dienst* is.

In een volgende tabel vergelijken we de capaciteit van de Vlaamse opvangvoorzieningen voor jonge kinderen in Brussel met de capaciteit voor de hele Vlaamse Gemeenschap (grondgebied Vlaams Gewest én Brussel). Aangezien we cijfers over het zelfde jaartal wensen weer te geven als deze van tabel 37, hanteren we in onderstaande tabel de aantallen uit het jaarverslag 2003 van Kind en Gezin. De cijfers voor de Vlaamse instellingen in Brussel stemmen overeen met de cijfers weergegeven in tabel 37.

De cijfers voor buitenschoolse opvang zijn hierbij, zoals ook in de tabel hierboven, niet opgenomen. Voor wat betreft de gesubsidieerde opvangvoorzieningen zijn de categorieën *Crèches* en *Peutertuinen* samengenomen tot de categorie *Kinderdagverblijven*. Voor de niet-gesubsidieerde opvangvoorzieningen zijn de categorieën *Mini-crèches* en *Zelfstandige Kinderdagverblijven* samengevoegd tot één categorie, namelijk *Particuliere opvanginstellingen*.

Tabel 38. Capaciteit van de Vlaamse opvangvoorzieningen voor jonge kinderen in Brussel en totale capaciteit voor de Vlaamse Gemeenschap (Vlaams Gewest + Brussel) in 2003

Opvangvoorzieningen	Brussel	Vlaamse Gemeenschap	Brussel in % Vlaamse Gemeenschap
Gesubsidieerd	1934	43825	4,4%
Kinderdagverblijven	1894	14105	13,4%
Diensten voor opvanggezinnen	40	29720	0,1%
Niet-gesubsidieerd	3569	21675	16,5%
Particuliere opvanginstellingen	3414	14556	23,4%
Particuliere opvanggezinnen	155	7119	2,2%
Totaal	5503	65500	8,4%

Bron: Kind en Gezin, 2003: 30-32.

Tot slot geven we deze tabel inzake de capaciteit van de Vlaamse opvangvoorzieningen voor jonge kinderen in Brussel met de capaciteit voor de hele Vlaamse Gemeenschap opnieuw weer maar met cijfergegevens over het jaar 2006. De percentages blijken geheel in de lijn te liggen met de percentages voor het jaar 2003.

Tabel 39. Capaciteit van de Vlaamse opvangvoorzieningen voor jonge kinderen in Brussel en totale capaciteit voor de Vlaamse Gemeenschap (Vlaams Gewest + Brussel) in 2006

Opvangvoorzieningen	Brussel	Vlaamse Gemeenschap	Brussel in % Vlaamse Gemeenschap
Gesubsidieerd	2022	45971	4,40%
Kinderdagverblijven	1982	15159	13,07%
Diensten voor opvanggezinnen	40	30812	0,13%
Niet-gesubsidieerd	4871	27938	17,44%
Particuliere opvanginstellingen	4684	20917	22,39%
Particuliere opvanggezinnen	187	7021	2,66%
Totaal	6893	73909	9,33%

Bron: Kind en Gezin, 2006: 16-17.

3.4. Bevindingen

We hebben hierboven de bestaande situatie op het vlak van opvangvoorzieningen voor jonge kinderen in Brussel geschetst. De volgende stap is om deze situatie te vergelijken met de Brusselnorm. Er zijn verschillende mogelijkheden voor deze vergelijking. We overlopen hier drie verschillende pistes en passen deze toe op de capaciteit van de Brusselse opvangvoorzieningen voor jonge kinderen.

Een eerste mogelijkheid om de Brusselnorm te interpreteren is dat 300.000 als een absoluut getal wordt opgevat en bepaalde bestaande situaties worden vergeleken met dit absolute getal. Mochten we de Brusselnorm zo interpreteren met betrekking tot de opvangvoorzieningen voor jonge kinderen kunnen we stellen dat de norm niet gehaald wordt aangezien er maar een totale capaciteit van 5503 is.

Een tweede interpretatiemogelijkheid is de Brusselnorm zo op te vatten dat de doelgroep in Brussel moet overeenkomen met 5% van de doelgroep in het Vlaams Gewest⁹⁰. Deze redenering is logischer en houdt in bepaalde mate rekening met de aard van de activiteit. Het is immers normaal dat de opvang voor jongere kinderen zich maar tot een beperkt deel van de bevolking richt. Vanuit deze redenering, en gebaseerd op de cijfers zoals weergegeven in tabel 38, kunnen we wat volgt concluderen:

⁹⁰ Deze 5%-redenering kan gebruikt worden wanneer de cijfers voor de Vlaamse voorzieningen in Brussel worden vergeleken met de cijfers voor het Vlaams Gewest. Wanneer de cijfers voor Brussel, zoals hier, worden vergeleken met die van de Vlaamse Gemeenschap (grondgebied Vlaams Gewest én Brussel) moet er uitgegaan worden van een 300.000 – 6.300.000 redenering. Hierbij is 6.300.000 de som van de bevolking van het Vlaams Gewest en de norm voor wat betreft Brussel. Het norm-percentage dat hiermee overeenstemt is 4,76%.

- De Brusselnorm wordt (net) niet gehaald voor wat betreft de gesubsidieerde opvangvoorzieningen voor jonge kinderen (4,4%);
- De Brusselnorm wordt ruimschoots gehaald voor de niet-gesubsidieerde voorzieningen (16,5%);
- De Brusselnorm wordt gehaald voor wat betreft het totaal van de voorzieningen (8,4%).

Een derde mogelijkheid is de Brusselnorm zo op te vatten dat de doelgroep van het Vlaams gemeenschapsbeleid in Brussel moet overeenkomen met 30% van de bereikte doelgroep in Brussel. In deze redenering wordt niet gekeken naar de situatie in het Vlaams Gewest, maar wordt er enkel rekening gehouden met wat de bevoegde instellingen in Brussel (eigen instellingen en instellingen die onder de Franse Gemeenschap vallen) doen. Deze redenering is enkel mogelijk voor die materies waar aan alle van de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Enkel de Vlaamse en de Franse Gemeenschap (en bij uitbreiding de VGC en de COCOF) zijn bevoegd voor de materie;
- Er is geen gelijkaardig privaat initiatief los van één van beide gemeenschappen;
- Er is geen optreden van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC);
- Er is geen gemeentelijk of intergemeentelijk initiatief.

Een dergelijke redenering kan dus bijvoorbeeld ook gebruikt worden voor onderwijs.

We dienen er wel op te wijzen dat de bovenstaande cijfers de capaciteit weergeven en niet het bereikte aantal jonge kinderen. Ook dienen we op te letten met het concept *doelgroep*. De bovenstaande tabellen vertrekken immers vanuit het bestaande aanbod, de mogelijkheid bestaat dat de bestaande vraag niet overeenstemt met dit aanbod.

De eerste tabel die hierboven is weergegeven laat toe om de Brusselnorm op deze derde manier te interpreteren. Op basis van deze manier kan geconcludeerd worden dat de Brusselnorm, voor wat betreft de opvang van jonge kinderen, (ruimschoots) gehaald wordt (41,1%).

In de tabellen die we hierboven weergaven maakten we gebruik van gegevens over het Vlaamse aanbod: de voorzieningen die vallen onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap. Een studie van de Universiteit Gent⁹¹ wijst er echter op dat het organiek criterium “Vlaams” niet altijd overeenkomt met het taalkundig criterium “Nederlands”: “1125

⁹¹ Vandenbroeck, M., en K. Van Nuffel, 2005, *Cartografie van de Nederlandstalige Brusselse Kinderopvang*, Gent: UGent

kindplaatsen, of bijna een kwart van de totale capaciteit [erkend of onder toezicht bij Kind en Gezin], zijn in realiteit uitsluitend Franstalig.” En de studie vervolledigt: “Nemen we als uitgangspunt voor het aantal benodigde Vlaamse [lees: Nederlandstalige] voorzieningen de 300.000-norm en houden we geen rekening met deze Franstalige plaatsen, dan zijn er 585 extra Nederlandstalige opvangplaatsen nodig om de Barcelona-norm te bereiken”.⁹²

3.5. Aandachtspunten

Als we vertrekken vanuit het organiek criterium wordt, voor wat betreft de opvangvoorzieningen voor jonge kinderen, de Brusselnorm ruimschoots gehaald. Toch dienen er enkele nuances te worden gemaakt. Een eerste nuance is dat kindopvang in Brussel voor veel Vlaamse beleidsvoerders een belangrijk beleidsdomein was en is. Kindopvang werd en wordt gezien als een strategisch belangrijke sector en dit resulteert in een grote beleidsaandacht. Deze grote aandacht is mogelijk één van de verklarende factoren voor de uitbouw van het aantal voorzieningen.

Een tweede nuance is het verschil in erkenningsvoorwaarden tussen Kind en Gezin en ONE. Hierbij worden de voorwaarden van Kind en Gezin als minder belastend gepercipieerd door veel Brusselse opvangdiensten. Aangezien deze diensten de vrijheid hebben om te kiezen tussen Kind en Gezin en ONE kunnen de erkenningsvoorwaarden mee deze keuze bepalen. Het is zelfs zo dat niet in alle door Kind en Gezin erkende opvangvoorzieningen Nederlands gesproken wordt.⁹³ Mogelijk zijn er zelf diensten die zowel door Kind en Gezin als door ONE erkend zijn. Volgens de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling is zo een situatie echter *de jure* onmogelijk.

Een derde nuance is dat er voor dit beleidsdomein mogelijk een centrumfunctie speelt. De juiste impact van deze centrumfunctie bepalen is geen evidentie. De Gentse studie “Cartografie van de Nederlandstalige Brusselse Kinderopvang” stelt dat ruim driekwart van de gebruikers in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad wonen.⁹⁴ De impact van de centrumfunctie op de Brusselnorm wordt enigszins gerelativeerd wanneer we de Brusselnorm op de derde hierboven geschetste manier interpreteren. We vergelijken in dat geval immers Brusselse cijfers met Brusselse cijfers.

⁹² Vandenbroeck, 2005: 41.

⁹³ Voor een lijst van opvangvoorzieningen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en de gesproken talen zie: <http://www.kindengezin.be/KG/Ouders/Peuter/Kinderopvang/Opvangadressen/opvangadressen.jsp>.

⁹⁴ Vandenbroeck, M., 2005: 30.

Een laatste nuance heeft betrekking op het taalgebruik binnen de voorzieningen die onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap vallen. We wezen er hierboven op dat het organieke en het taalkundige criterium voor bijna een kwart van de totale capaciteit verschilt. Wanneer we de Brusselnorm definiëren als het Nederlandstalige (in plaats van Vlaams) aanbod binnen Brussel dat zich richt tot 300.000 gebruikers, wordt de Brusselnorm niet gehaald en stelt er zich een tekort van 520 plaatsen.⁹⁵

⁹⁵ De Gentse studie berkende dat het tekort 585 plaatsen bedroeg (Vandenbroeck, 2005: 41). Rekening houdend met het principiële akkoord waarbij Kind en Gezin 65 extra plaatsen voor Brussel voorziet in 2006-2007 bedraagt het tekort 520 plaatsen.

4. Jeugdhulp

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van het beleidsdomein jeugdhulp in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad in het kader van het onderzoek naar de Brusselnorm en Brusseltoets.

Hoewel duidelijk is dat het jeugdhulpbeleid in grote mate onder het Vlaams gemeenschapsbeleid valt, en dus onze aandacht verdient in het kader van het onderzoek naar de Brusselnorm en Brusseltoets, is het niet eenvoudig om de term *jeugdhulp* eenduidig te omschrijven. Een voor deze tekst bruikbare definitie van jeugdhulp dient niet enkel rekening te houden met de praktijk maar ook met de institutionele bevoegdheidsverdeling. Zo is de federale overheid bijvoorbeeld nog steeds bevoegd voor het jeugdsanctierecht. Wanneer we jeugdhulp definiëren in het kader van de Brusselnorm dienen we abstractie te maken van die bevoegdheden die niet tot het bevoegdheidspakket van de Vlaamse Gemeenschap behoren. Toegepast op de Brusselse situatie dienen we niet alleen de federale bevoegdheden maar ook de jeugdhulpwerking van de OCMW's, de Brusselse gemeenten en de bicommunautaire voorzieningen⁹⁶ buiten beschouwing te laten.

In een poging om de Nederlandstalige jeugdhulp in de Brusselse context te definiëren, kunnen we trachten te vertrekken vanuit een theoretische opdeling van overheidsbeleid. Voor een dergelijke opdeling kunnen verschillende methoden worden gehanteerd. Zo kan er bijvoorbeeld vertrokken worden vanuit een sectorale benadering van het beleid. Cultuur, onderwijs, volksgezondheid, sport, en welzijn zijn voorbeelden van zulke sectorale indelingen. Voor een indeling van beleid kan ook vertrokken worden vanuit een doelgroepenbenadering. Voorbeelden van indelingen van beleid naar doelgroepen zijn het jeugdbeleid, het beleid naar personen met een handicap en het ouderenbeleid. Alles lijkt er op te wijzen dat het jeugdhulpbeleid het best te omschrijven valt vanuit een opdeling naar doelgroepen. Jeugdhulpbeleid valt immers niet onder één sectoraal beleidsdomein maar ligt op het kruispunt van welzijns-, gezondheid- en onderwijsbeleid. Jeugdhulp richt zich wel tot

⁹⁶ Merk op dat de betrokkenheid van de bicommunautaire sector bij het jeugdhulpbeleid in Brussel beperkt is. Bij wijze van voorbeeld: na voorstellen van Moureaux en Garcia (1990/1991), Harmel en Vandenbossche (1992/1993), Foucart (1995/1996) en Grimberghs en Riguelle (1996/1997) duurde het uiteindelijk tot in 2004 alvorens door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie een ordonnantie werd goedgekeurd met betrekking tot personen en voorzieningen betrokken bij hulpverlening aan jongeren en niet uitsluitend behorend tot één Gemeenschap. De ordonnantie is bij ontstentenis van een samenwerkingsakkoord tussen de gemeenschappen tot op heden echter nog niet in werking getreden.

een bepaalde doelgroep, namelijk kinderen en jongeren. Hierbij dient onmiddellijk opgemerkt te worden dat het jeugdhulpbeleid zich niet uitsluitend tot deze doelgroep richt. Ook de ouders, de directe omgeving van de jongere, de jeugdhulpverleners en de brede maatschappelijke omgeving zijn betrokken partij bij het jeugdhulpbeleid.

We zouden dus voor onze definitie van jeugdhulpbeleid in de Brusselse context kunnen vertrekken vanuit deze doelgroepenbenadering. Vanuit deze optiek zou je kunnen stellen dat het jeugdhulpbeleid dat onderdeel is van het Vlaams gemeenschapsbeleid dat zich richt tot kinderen en jongeren die zich in een bepaalde, verder te omschrijven, situatie bevinden. Hier stelt zich echter het probleem dat de situatie waarin het kind of de jongere zich dient te bevinden om als doelgroep te worden beschouwd duidelijk dient te worden omschreven. Voor jongeren in problematische opvoedingssituaties en jongeren die een als misdaad omschreven feit hebben gepleegd, twee begrippen waar we verder in deze tekst dieper op ingaan, stelt dit geen probleem. Ook voor jongeren met een handicap of met geestelijke gezondheidsproblemen kan op basis van objectieve criteria gesteld worden of zij al dan niet tot de doelgroep behoren. Maar het wordt moeilijker wanneer we op het domein van de algemene welzijnszorg of de preventiediensten komen.

Om discussie over de omschrijving en definiëring van de term jeugdhulp te vermijden en om te vermijden dat we op basis van subjectieve criteria een deel van de praktijk van het Vlaams jeugdhulpbeleid in Brussel buiten spel plaatsen, kiezen we er in dit hoofdstuk voor om een organiek criterium te gebruiken. We vertrekken voor de omschrijving van het jeugdhulpbeleid in Brussel vanuit de activiteiten van het recentelijk opgerichte *Integrale Jeugdhulp regio Brussel-Hoofdstad*. Om deze keuze te duiden gaan we in dit hoofdstuk in op de historiek en werking van Integrale Jeugdhulp. Het onder punt 4.2. geschetste beeld van Integrale Jeugdhulp laat ons ook toe om de recente evolutie en de praktijk van het jeugdhulpbeleid in Vlaanderen, met inbegrip van Brussel, te beschrijven.

Onder punt 4.3. bespreken we de verschillende sectoren die deel uitmaken van Integrale Jeugdhulp. Onder punt 4.4. trachten we een cijfermatig overzicht te geven van de praktijk van Integrale Jeugdhulp in Brussel. Bij ontstentenis aan voldoende kwantitatieve gegevens over de hulpvraag vertrekken we daarbij vanuit cijfergegevens over het aanbod.

4.2. Naar een Integrale Jeugdhulp

4.2.1. Inleiding

Zoals we reeds in de inleiding stelden is het niet eenvoudig om een eenduidige definitie van jeugdhulp te hanteren. Deze moeilijkheid valt zowel te verklaren vanuit de diversiteit van de praktijk van het jeugdhulpbeleid als vanuit de complexiteit van het organisationeel en institutioneel kader waarbinnen het jeugdhulpbeleid plaatsvindt. We introduceren in dit hoofdstuk het concept *Integrale Jeugdhulp* dat als leidraad kan dienen bij het beschrijven en begrijpen van het jeugdhulpbeleid in Vlaanderen en in het bijzonder in Brussel. We gebruiken bewust de term *concept* omdat doorheen het hoofdstuk zal blijken dat *Integrale Jeugdhulp* niet louter een dienst of organisatie is, al heeft *Integrale Jeugdhulp* ook een organisationele kant, maar eerder een proces. De term *Integrale Jeugdhulp* wijst hierbij zowel op de organisatie, op het proces als op de finaliteit, namelijk het komen tot een integrale jeugdhulp in Vlaanderen.

4.2.2. Historiek

Zowel de naam als het proces van *Integrale Jeugdhulp* zijn van recente oorsprong. De term werd geïntroduceerd naar aanleiding van de hervormingen op het vlak van het jeugdhulpbeleid eind jaren negentig. De reden voor deze hervormingen was de vaststelling dat hulpverlening aan minderjarigen in een problematische opvoedingssituatie (POS) niet altijd optimaal bleek te verlopen⁹⁷. Uit de praktijk bleek onder meer dat gelijkaardige maatregelen werden opgelegd aan jongeren die een als misdaad omschreven feit (MOF) hadden gepleegd als aan jongeren die zich in een problematische opvoedingssituatie (POS) bevonden. Op 9 juli 1998 resulteerde dit in de beslissing van de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement om een themadebat te houden over de bijzondere jeugdzorg. Hiervoor werd een ad hoc Commissie Bijzondere Jeugdzorg opgericht die de taak meekreeg om een maatschappelijke beleidsnota op te stellen.

Deze beleidsnota⁹⁸ bracht niet alleen de maatschappelijke ontwikkelingen en de leidende principes met betrekking tot de bijzondere jeugdzorg in kaart, maar duidde ook de problemen en de uitdagingen voor de sector aan. Bij de analyse die voorafging aan het opstellen van deze nota was gebleken dat de problemen waarmee de sector werd geconfronteerd zich niet enkel situeerden op het vlak van de bijzondere jeugdzorg. Als snel bleek dat ook de verwijzende instanties en de andere sectoren van de Vlaamse jeugdhulp mee in het debat dienden te worden betrokken⁹⁹. De analyse van de ad hoc Commissie Bijzondere Jeugdzorg

⁹⁷ Van de Veire, 2004: 16.

⁹⁸ Vlaams Parlement, 1999, *Maatschappelijke beleidsnota bijzondere jeugdzorg*, stuk 1354-nr.1.

⁹⁹ Van de Veire, 2004: 16.

bracht onder meer een gebrekkige onderlinge afstemming van de verschillende sectoren van de jeugdhulp aan het licht. Hieraan gekoppeld stelden men ook vast dat de hulpverlening vaak vertrok vanuit het aanbod van de eigen deelsector en niet vanuit de reële vragen en behoeften van de doelgroep. Deze situatie leidde niet alleen tot overlappingen maar zorgde ook voor bepaalde tekorten en voor het verstrekken van ongepaste hulp. De conclusie van de beleidsnota was dat jeugdhulp in Vlaanderen in vergaande mate *verkokerd* bleek te zijn.¹⁰⁰

Om dit probleem van verkokering van de jeugdhulp op te lossen dienden, volgens de nota, de verschillende sectoren van het Vlaams jeugdhulpbeleid op elkaar te worden afgestemd. De vaststelling was immers dat de jeugdhulp in Vlaanderen geen geheel vormde, maar bestond uit een ondoorzichtig kluwen van organisaties. We schetsen een veel gehanteerd voorbeeld ter verduidelijking van de situatie. *Een gedragsgestoord kind in een problematische opvoedingssituatie kan zich gezien de gedragsstoornis wenden tot het Vlaams Agentschap voor mensen met een handicap¹⁰¹. De problematische opvoedingssituatie kan het Vlaams Agentschap er echter toe bewegen om het kind door te verwijzen naar de Bijzondere Jeugdbijstand. Bij de Bijzondere Jeugdbijstand kan de gedragsstoornis dan weer een reden zijn om het kind niet op te vangen.* Dit soort situaties illustreert het feit dat het verkokerde jeugdhulpbeleid vertrok vanuit het aanbod van de deelsectoren en niet vanuit de vragen of behoeften van de doelgroep.

Hoewel de verkokering duidelijk negatieve gevolgen heeft, zoals het voorbeeld illustreert, kan de evolutie die geleid heeft tot de verkokering enigszins rationeel verklaard worden. Volgens Notredame ligt de oorsprong van de verkokering van het Vlaams jeugdhulpbeleid bij de functionele differentiatie van de jeugdhulp. Deze functionele differentiatie houdt in dat verschillende organisaties of verschillende types organisaties zich elk op één welbepaalde functie toeleggen. Verder in dit hoofdstuk zullen we deze verschillende types organisaties beschrijven, elk met een welbepaalde functie, die elk op hun manier een bijdrage leveren tot het Vlaams jeugdhulpbeleid. Het resultaat van de differentiatie tussen deze types van organisaties is het naast elkaar bestaan van relatief autonome werkingsvelden, elk met hun eigen cultuur en werkmethoden. Deze situatie wordt volgens Notredame versterkt door de arbeidsdeling, die een bepaalde mate van specialisatie impliceert, en door de logica van de doelgroepen. Deze logica van de doelgroepen, die sterk aanwezig is in het jeugdhulpbeleid,

¹⁰⁰ Vlaams Parlement, 1999.

¹⁰¹ Voorheen: Vlaams Fonds voor Sociale integratie van mensen met een handicap.

houdt in dat de organisatie van de hulp omschreven wordt op basis van bevolkingsgroepen of op basis van een bepaalde problematiek.¹⁰²

De differentiatie binnen de Vlaamse jeugdhulp werd ook verder versterkt doordat regelgeving op federaal en, na de grondwetswijziging van 1980, ook op Vlaams niveau, steeds vertrok vanuit de verkokerde realiteit. Voor de verschillende sectoren van het jeugdhulpbeleid werden verschillende juridische kaders uitgewerkt. Dit resulteerde uiteindelijk in de door de nota aangekaarte situatie van overlappingen en tekorten, waarbij enerzijds wachtlijsten ontstonden en anderzijds te snel werd gegrepen naar ingrijpende hulp.¹⁰³

De reden dat we ingaan op deze differentiatie en op de verkokering, die de omschrijving is van de mogelijke negatieve gevolgen van deze differentiatie, is tweeledig. Enerzijds vormt de vaststelling van de verkokering van het jeugdhulpbeleid en de intentie om deze verkokering te verhelpen de uitgangsbasis voor het project van *Integrale Jeugdhulp*. Anderzijds is het ook belangrijk dat, met betrekking tot het onderzoek naar de Brusselnorm en Brusseltoets, rekening wordt gehouden met de mate van differentiatie en de eventueel daaruit voortvloeiende mate van verkokering van de jeugdhulp binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Nadat in het Vlaams Parlement het initiatief voor een hervorming van het jeugdhulpbeleid was gelanceerd, werd de parlementaire nota *Bijzondere Jeugdzorg* door de Vlaamse Regering omgezet in een grootschalig project van *Integrale Jeugdhulp*. In een eerste fase werden hierbij in drie pilootregio's (de provincie Limburg, het gerechtelijk arrondissement Antwerpen en Gent-Meerbeke) zes sectoren van het jeugdhulpbeleid betrokken. Deze zes sectoren zijn het algemeen welzijnswerk, het onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding (CLB), de geestelijke gezondheidszorg, Kind en Gezin, Bijzondere Jeugdzorg en het Vlaams Fonds voor Sociale integratie van mensen met een handicap¹⁰⁴.

Nadat de eerste fase van het project *Integrale Jeugdhulp* positief werd geëvalueerd door de betrokken beleidsmakers is het project uitgebreid naar heel Vlaanderen. De ervaringen binnen de pilootregio's werden hierbij in grote mate gebruikt als uitgangspunt voor de verdere uitbouw van *Integrale Jeugdhulp*.

¹⁰² Notredame, 2002: 41-42.

¹⁰³ Van de Veire, 2004: 16.

¹⁰⁴ Nu: Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.

4.2.3. Werking

Voor een beschrijving van de werking van *Integrale Jeugdhulp* baseren we ons op de bepalingen van het kaderdecreet *Integrale Jeugdhulp*¹⁰⁵. Dit decreet reikt een kader aan voor een verregaande intersectorale samenwerking en afstemming binnen het jeugdhulpbeleid. Het decreet legt onder meer het doel en de werkingsprincipes van de integrale jeugdhulp vast en bepaalt welke sectoren participeren. Verder doen we beroep op het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 tot afbakening van het toepassingsgebied van de integrale jeugdhulp en van de regio's integrale jeugdhulp en tot regeling van de beleidsafstemming integrale jeugdhulp¹⁰⁶.

Het doel van *Integrale Jeugdhulp*, zoals vastgelegd in het kaderdecreet, is de ontplooiingskansen van minderjarigen, hun ouders en personen uit hun leefomgeving te vrijwaren en hun welzijn en gezondheid te bevorderen. De zes sectoren die meewerken aan het proces van *Integrale Jeugdhulp* zijn die sectoren die betrokken waren bij het project in de drie pilootregio's (zie supra). De belangrijkste leidende principes van *Integrale Jeugdhulp* zijn de toegankelijkheid (in termen van bekendheid, bereikbaarheid, beschikbaarheid, begrijpbaarheid en betaalbaarheid), de vraaggerichtheid, participatie en emancipatie.

Wat betreft de organisationele kant van *Integrale Jeugdhulp* vermelden we dat er op Vlaams niveau een *Adviesraad Integrale Jeugdhulp* en een *Managementcomité Integrale Jeugdhulp* bestaat. In de Adviesraad zetelen vertegenwoordigers van het werkveld, van minderjarigen en van ouders. De Adviesraad adviseert het Managementcomité. Het Managementcomité is samengesteld uit de leidinggevende ambtenaren van de deelnemende sectoren. Het comité stelt een Vlaams Beleidsplan Integrale Jeugdhulp op en keurt de regioplannen goed. Zowel de Adviesraad als het Managementcomité adviseren ook de Vlaamse Regering voor wat betreft het jeugdhulpbeleid.

Verder wordt er door het kaderdecreet ook een indeling in regio's gehanteerd. Deze regio's komen overeen met de vijf Vlaamse provincies, aangevuld met de regio Brussel-Hoofdstad (de 19 Brusselse gemeenten). Op deze indeling gaan we verder in onder punt 4.2.4. Voor iedere Integrale Jeugdhulpregio is er een regionale stuurgroep die bestaat uit vertegenwoordigers van hulpaanbieders van elk van de sectoren binnen integrale jeugdhulp, van minderjarigen en van ouders,. De regionale stuurgroep wordt voorgezeten door een regionale beleidsmedewerker, dit is een ambtenaar van de Vlaamse Gemeenschap die

¹⁰⁵ Decreet betreffende de integrale jeugdhulp van 19/07/2002 (B.S. 27/08/2002).

¹⁰⁶ Besluit van de Vlaamse Regering tot afbakening van het toepassingsgebied van de integrale jeugdhulp en van de regio's integrale jeugdhulp en tot regeling van de beleidsafstemming integrale jeugdhulp van 11/06/2004 (B.S. 06/10/2004).

gangmaker is voor wat in zijn of haar regio in het kader van integrale jeugdhulp moet gebeuren.

Om een beter zicht te krijgen op het geheel van jeugdhulpverlening wordt er binnen *Integrale Jeugdhulp* vertrokken vanuit een modulering van het jeugdhulpaanbod. Door modulering moet duidelijk worden welke organisatie en welke sector wat aanbiedt en hoe men het aanbod op elkaar kan afstemmen om de doelgroep zo goed mogelijk te bereiken. Deze modulering verloopt in drie fasen. In een eerste fase wordt er gekeken wie wat aanbiedt en wordt het volledige bestaande aanbod in kaart gebracht. In een tweede fase wordt gekeken waar er overlappingen of leemtes zijn en in een derde fase wordt het aanbod bijgestuurd zodat het beter in overeenstemming is met de vraag.

Er wordt bij modulering een onderscheid gemaakt tussen hulp die wel of niet rechtstreeks toegankelijk is. Zo is bijvoorbeeld de hulp die verloopt via een Comité voor Bijzondere Jeugdzorg, een jeugdrechtbank of een provinciale evaluatiecommissie van het Vlaams Agentschap niet rechtstreeks toegankelijk. In het kader van Integrale Jeugdhulp wordt er getracht zoveel mogelijk jeugdhulp rechtstreeks en zo laagdrempelig mogelijk aan te bieden en het concept van niet-rechtstreeks toegankelijke hulp alleen daar waar het echt nodig is te gebruiken. Voor de niet rechtstreekse hulp is eerst indicatie en toewijzing vereist. De bedoeling hiervan is om de indicatie en toewijzing onafhankelijk te maken van de sector die de hulp aanbiedt. Hiermee wil men tegengaan dat de aangeboden hulp afhankelijk is van de aard van de instelling waartoe een persoon zich zou wenden.

4.2.4. Bedenkingen

Het concept *Integrale Jeugdhulp* is van relatief recente datum. Dit verklaart waarom er nog maar weinig wetenschappelijke literatuur voorhanden is. Ook werd er bij de ontwikkeling van *Integrale Jeugdhulp* veeleer een beroep gedaan op de kennis van ervaringsdeskundigen en werd er in mindere mate gesteund op wetenschappelijk onderzoek. Verder is het concept van *Integrale Jeugdhulp* nog steeds in evolutie. Zowel de omkadering als de concrete werking is hierbij aan veranderingen onderhevig.

Zoals we uit de hierboven geschetste evolutie en werking kunnen afleiden draait het bij *Integrale Jeugdhulp* niet zozeer om de creatie van een nieuwe organisatie. Het gaat veeleer over het tot stand brengen van overleg en coördinatie tussen de reeds bestaande actoren. *Integrale Jeugdhulp* is dan ook eerder een proces dan een actor. De focus van dit proces is hierbij niet de interne werking van de afzonderlijke sectoren, maar de overleg- en besluitvormingsstructuren over de sectoren heen.

Wat betreft de territoriale indeling van Integrale Jeugdhulp kan worden opgemerkt dat deze zeer bruikbaar is binnen het kader van het onderzoek naar de Brusselnorm en Brusseltoets. Een bedenking die hierbij kan worden gemaakt is de vraag of de geïntroduceerde territoriale indeling niet voor een nieuwe mate van verkokering zal zorgen. Met betrekking tot het onderzoek naar de Brusselnorm zal in elk geval rekening moeten worden gehouden met de centrumfunctie van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor wat betreft het jeugdhulpbeleid. Het valt te verwachten dat er in de praktijk een bepaalde wisselwerking is tussen de regio Vlaams-Brabant (en in het bijzonder de deelregio Halle-Vilvoorde) en de regio Brussel-Hoofdstad.

4.3. Sectoren die deel uitmaken van Integrale jeugdhulp

4.3.1. Algemeen welzijnswerk

Het algemeen welzijnswerk onderscheidt zich van de andere deelsectoren binnen Integrale Jeugdhulp door haar gerichtheid op het brede publiek. De Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) bieden namelijk hulp- en dienstverlening aan voor alle burgers en zijn in het bijzonder gericht op zij die meer kwetsbaar zijn. De CAW's hebben als kerntaken (1) mensen *onthalen* met het oog op vraagverduidelijking door middel van het aanbieden van laagdrempelige aanspreekpunten, (2) eventuele *doorverwijzing* naar verdere hulpverlening (maatschappelijke voorzieningen of andere zorgsectoren), (3) *psychosociale begeleiding*, (4) *preventie acties* en (5) *beleidssignalering* aan de overheid en diverse beleidsinstanties. Naast het generalistisch aanbod zijn er in een CAW meestal ook specifieke deelwerkingen, gericht op een afgebakende problematiek. Vlaanderen telt 27 CAW's waarvan er 2 gevestigd zijn in Brussel, namelijk CAW Archipel en CAW Mozaïek.

De werking van CAW Archipel bestaat uit volgende diensten :

- Justitieel Welzijnswerk: hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in het gerechtelijk arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde in het kader van een samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap en de federale overheidsdienst justitie.
- ITER: hulpverlening aan seksueel delinquenten in Brussel en de provincie Vlaams-Brabant in het kader van een samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap en de federale overheidsdienst justitie. De hulpverlening wordt uitgebouwd in samenwerking met de vzw Ahasverus.
- Centrum voor Levens- en Gezinsvragen: eerstelijnsdienst die zich richt tot mensen met psychische, emotionele en relationele problemen.

- Slachtofferhulp: opvang en ondersteuning aan slachtoffers van misdrijven in het gerechtelijk arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde in het kader van een samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap en de federale overheidsdienst justitie.
- Sociale Dienst: eerstelijns opvang en hulpverlening voor voornamelijk de maatschappelijk kwetsbare Brusselaar.
- Schuldbemiddeling: schuldbemiddeling in het kader van de wet op het consumentenkrediet.
- Wegwijzer: wijkgebonden eerstelijns sociale dienst in de regio Anderlecht.
- Noordwijk: een Sociaal Centrum dat functioneert als laagdrempelige eerstelijnsdienst die voorziet in een sociale permanentie en een computeratelier in de regio Noordwijk.
- Welkom: polyvalente eerstelijnsdienst gericht naar voornamelijk etnisch-culturele minderheden.
- Albatros: onthaaltehuis voor de residentiële opvang en begeleiding van thuislozen.
- De Schutting: centrum Beschut Wonen voor thuislozen en straathoekwerk gericht naar thuislozen.
- Kodiel: projectwerking van Albatros en De Schutting actief buiten Brussel voor Brusselse thuislozen die niet meer in aanmerking komen voor om het even welke vorm van tewerkstelling of vorming.
- Puerto: centrum Beschut Wonen in de regio Begijnhofwijk.
- Vrienden van het Huizeke: transithuizen voor thuisloze mannen in de regio Marollen.
- Leger des Heils, De Foyer: laagdrempelig opvangcentrum voor korte of langdurige opvang en begeleiding van thuislozen.
- Huis van Vrede: een leefgemeenschap voor mannen en een leefgemeenschap voor vrouwen in de regio Begijnhofwijk.
- Zorgwonen: de opvang en begeleiding van zorgbehoevende thuislozen vanuit De Schutting en Puerto.

Het aanbod van CAW Mozaïek is onderverdeeld in 3 afdelingen:

- Afdeling Onthaal.
 - o Info en advies. Omvat een ruime waaier van vragen en problemen (relaties, seksualiteit, conflicten in het gezin, vorming en onderwijs, wonen, inkomen, psychische problemen, vrije tijd, rechten van jongeren, druggebruik, ...). De klemtoon ligt op het uitklaren en oriënteren van de hulpvraag.

- o Directe psychosociale hulp. Voornamelijk eerstelijnswork (kortdurende, ondersteunende begeleiding of verwijzing naar meer gespecialiseerde diensten).
- o Opvoedingsondersteuning.
- o Straathoekwerk. Integraal straatwerk naar een ruime doelgroep, en outreachwerk naar een specifieke doelgroep (mannen in de prostitutie).
- o Crisishulp aan minderjarigen, in het kader van Integrale Jeugdhulpverlening waarmee continu een afstemming gebeurt. CAW Mozaïek maakt deel uit van het Netwerk crisishulpverlening in Brussel.
- o Juridische eerstelijnswork (familierecht, huurwetgeving, jeugdrecht, ...).
- o Telefonische hulp aan kinderen- en jongeren. De afdeling Brussel-Vlaams-Brabant van de Kinder- en Jongerentelefoon maakt deel uit van CAW Mozaïek.
- Afdeling Psychosociale begeleiding.
 - o De psychosociale begeleiding biedt maatzorg aan op basis van vooropgezette doelstellingen en een wederzijds engagement tussen hulpverlener en hulpvrager.
 - o Scheidingsbemiddeling.
 - o Medische hulpverlening (gezondheidsvragen en contraceptie, noodanticonceptie, ongewenste zwangerschap, soa, ...).
- Afdeling Woonbegeleiding.
 - o Residentiële opvang en begeleiding van thuisloze jongeren (18-25 jarigen) in functie van een begeleiding naar zelfstandig wonen in een opvanghuis voor zeven jongeren.
 - o Ambulante hulp rond zelfstandig wonen via verschillende studio's als tussenstap naar een eigen woning.
 - o Opvang van asielzoekers (24 opvangplaatsen), voornamelijk mensen met kinderen.

Daarnaast heeft het CAW Mozaïek een aanbod op het vlak van preventie, gespreid over de drie voormelde afdelingen en een aparte dienst maatschappelijk onderzoek in het kader van interlandelijke adoptie. Met betrekking tot adoptie is CAW Mozaïek één van de vijf erkende Vlaamse CAW's verantwoordelijk voor de doorlichting van gezinnen (in Brussel en Vlaams-Brabant) die een buitenlands kind wensen te adopteren.

Gegevens over het specifieke aanbod en de capaciteit van de CAW's zijn eerder schaars. Onder punt 4.5. bieden wij een voorlopige benadering van de capaciteit van het aanbod van de CAW's op basis van het aantal voltijds equivalenten per 10.000 inwoners.

4.3.2. Onderwijs en centra voor leerlingenbegeleiding

De sector onderwijs is één van de bij IJH betrokken sectoren. Vanuit de sector¹⁰⁷ wordt gesteld dat het vooral de Centra voor Leerlingenbegeleiding (CLB's) zijn die als onderdeel van de sector onderwijs de concrete partners zijn binnen de integrale jeugdhulp. Uit de formulering van de rol en positie van de sector onderwijs in de IJH kan enigszins worden afgeleid dat IJH voor die sector geen prioriteit is.

Van de Veire, zelf vestigingshoofd van het Vrij CLB Regio Gent en betrokken bij de pilootregio Gent-Meetjesland, stelt echter dat laagdrempelige en bereikbare hulpverlening in de context van de school juist zeer zinvol is. Nog volgens Van de Veire is de grens tussen leerlingenbegeleiding en hulpverlening smal en onduidelijk en is een wederzijdse ondersteuning en bevruchting meer en meer gewenst¹⁰⁸.

Aangezien we eerder in dit rapport reeds uitvoerig het Nederlandstalige onderwijs in Brussel bespraken, gaan we daar in dit hoofdstuk niet verder op in. Onder punt 4.5.3. behandelen we kort het aantal CLB's in Brussel.

4.3.3. Geestelijke gezondheidszorg

In de sector van de geestelijke gezondheidszorg kunnen vijf deelsectoren worden onderscheiden. Eén van deze deelsectoren valt binnen het toepassingsgebied van Integrale Jeugdhulp, met name de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg (CGG)¹⁰⁹. Het hulpaanbod van de centra voor geestelijke gezondheidszorg omvat ambulante, gespecialiseerde hulp bij problemen van psychische, relationele of psychosomatische aard.

¹⁰⁷ Zo lezen we op de website van het departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (<http://www.ond.vlaanderen.be/clb/documenten/IJH%20rol%20en%20pos.pdf>): "De CLB's hebben een veel ruimer takenpakket dan alleen taken binnen die integrale jeugdhulp. [...] De kerntaak van de scholen is kwaliteitsvol onderwijs bieden. Het is zeker niet de bedoeling om van scholen hulpvoorzieningen en van leerkrachten hulpverleners te maken. De acties die de scholen zelf doen in het kader van een zorgbeleid of leerlingenbegeleiding maken geen deel uit van de integrale jeugdhulp."

¹⁰⁸ Van de Veire, 2004: 17.

¹⁰⁹ B.S. 06/10/2004, art. 8.

In het kader van de bespreking van het beleidsdomein jeugdhulp zal bij de analyse van het hulp- en dienstverleningsaanbod geconcentreerd worden op één aspect van de CGG's, namelijk hun werking naar kinderen en jongeren (zie infra).

4.3.4. Kind en Gezin

Kind en Gezin is een intern verzelfstandigd agentschap (IVA) met rechtspersoonlijkheid binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van de Vlaamse Gemeenschap en heeft als opdracht de zorg voor het welzijn van het jonge kind in Vlaanderen te behartigen. Kind en Gezin is één van de participerende sectoren binnen Integrale Jeugdhulp en speelt een rol binnen de jeugdhulpverlening. Dit gebeurt voornamelijk via de centra voor kinderzorg en gezinsondersteuning, de diensten voor gezinsondersteunende pleegzorg, de vertrouwenscentra kindermishandeling, de consultatiebureaus voor het jonge kind en de jeugdhulpverlening die wordt aangeboden in het raam van projecten (o.a. de inloopteams).¹¹⁰

4.3.5. Centra voor integrale gezinszorg

Een centrum voor integrale gezinszorg (CIG) is een voorziening die zorgt voor de ambulante begeleiding of de (semi-)residentiële opvang en begeleiding van ouders en kinderen. CIG's bieden opname en begeleiding aan gezinnen en gezinsleden waarvan het gezinsfunctioneren zo diepgaand problematisch is geworden dat gezinsdesintegratie een werkelijke dreiging vormt¹¹¹. Voor 1995 stonden zij bekend als de *tehuizen voor moeder en kind* van Kind en Gezin. In 1997 besloot de Vlaamse Regering de centra te erkennen en subsidiëren als aparte sector. In 4.5. wordt het aanbod van de centra voor integrale gezinszorg gekwantificeerd weergegeven voor Brussel en Vlaanderen.

4.3.6. Bijzondere jeugdbijstand

De voorzieningen binnen de bijzondere jeugdbijstand begeleiden jongeren tot 18 jaar en de gezinnen waarvan deze jongeren deel uitmaken. Deze begeleiding kan vrijwillig zijn, na een verwijzing door het Comité voor Bijzondere Jeugdzorg, maar kan ook gedwongen zijn, na een verwijzing van de jeugdrechtbank.¹¹²

¹¹⁰ B.S. 06/10/2004, art.2; Kind en Gezin, 2006, *Jaarverslag 2005*, Brussel: Kind en Gezin.

¹¹¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1997 tot regeling van de erkenning en subsidiëring van de centra voor integrale gezinszorg, (B.S. 27/11/1997), art.2

¹¹² <http://www.osbj.be>, website ondersteuningsstructuur bijzondere jeugdhulp.

De situatie in de sector van de bijzondere jeugdbijstand was de aanleiding van de recente hervormingen. Concreet bleek in 1998 dat jongeren vaak ten onrechte in de bijzondere jeugdbijstand terechtkwamen. De reden hiervoor was het gebrek aan afstemming tussen hulpvraag en -aanbod evenals het gebrek aan een gepast hulpaanbod. Vaak werd ook te lang gewacht om bepaalde problemen op een minder ingrijpende manier aan te pakken.¹¹³

Binnen de voorzieningen die de sector bijzondere jeugdbijstand aanbiedt, kan een onderscheid gemaakt worden tussen de erkende private voorzieningen en de gemeenschapsinstellingen. Het doelpubliek van deze voorzieningen bestaat uit kinderen en jongeren die in een problematische opvoedingssituatie (POS) verkeren en/of jongeren die een als misdrijf omschreven feit (MOF) hebben gepleegd. Een problematische opvoedingssituatie (POS) is een toestand waarin de fysieke integriteit, de affectieve, morele, intellectuele of sociale ontplooiingskansen van minderjarigen in het gedrang komen, door bijzondere gebeurtenissen, door relationele conflicten of door omstandigheden waarin de jongeren leven. Als een minderjarige schuldig wordt bevonden van een strafbaar feit wordt hij of zij onttrokken aan het strafrecht en heeft de wet het niet langer over een misdrijf maar over een *als misdrijf omschreven feit* (MOF)¹¹⁴.

De gemeenschapsinstellingen voor bijzondere jeugdbijstand zijn de vroegere rijksopvoedingsgestichten en nemen een specifieke plaats in, onder andere wegens hun opnameplicht. De decretale taak van deze gemeenschapsinstellingen bestaat er in om de functies van *gesloten opvoeding*, *opvang* en *observatie* in te vullen. In deze instellingen worden voornamelijk jongeren (max. 20 jaar) opgenomen die door de jeugdrechter geplaatst zijn voor het plegen van een als misdrijf omschreven feit. Tegelijk, maar in mindere mate, bieden ze ook opvang voor minderjarigen in een problematische opvoedingssituatie. Het aanbod van deze instellingen bestaat uit de gemeenschapsinstellingen *De Kempen* in Mol en gemeenschapinstelling *De Zande*, die beide twee afdelingen hebben. Verder is er nog de gesloten instelling *De Grubbe* in Everberg. De Grubbe is in se een federale instelling, toch zorgen de gemeenschappen voor de observatie en begeleiding van jongens van 14 tot 18 jaar. De federale overheid neemt het veiligheidsaspect voor haar rekening. In totaal hadden deze twee gemeenschapsinstellingen en de gesloten instelling *De Grubbe* in 2004 een opvangcapaciteit van 246 erkende plaatsen. In wat volgt zullen deze gemeenschapsinstellingen niet verder behandeld worden, aangezien er geen dergelijke instelling aanwezig is in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

¹¹³ Vogels, 2004: 78.

¹¹⁴ Vogels, 2004: 66.

Verder zijn er zeven categorieën erkende private voorzieningen binnen de bijzondere jeugdbijstand: begeleidingstehuizen, gezinstehuizen, onthaal-, oriëntatie- en observatiecentra, dagcentra, thuisbegeleidingsdiensten, diensten voor begeleid zelfstandig wonen en diensten voor pleegzorg.¹¹⁵ Begeleidingshuizen en gezinstehuizen zijn voorzieningen die residentiële opvang en begeleiding bieden aan minderjarigen in problematische opvoedingssituaties en hun gezin. Onthaal-, oriëntatie- en observatiecentra (OOOC) hebben de taak om een passende oriëntatie te zoeken voor jongeren in een problematische opvoedingssituatie (de zogenaamde POSSers). Oriëntaties en observaties kunnen hier zowel residentieel als ambulant worden uitgevoerd. Dagcentra hebben als doel de opvoedingslast van de gezinnen van POSSers te verminderen. Dit doen ze door de minderjarigen op bepaalde momenten (middagpauze, schoolvakanties,...) op te vangen en verder een ambulante begeleiding te bieden aan het gezin. Thuisbegeleiding biedt ook een ambulante dienstverlening: de minderjarigen blijven thuis wonen en er wordt één maal per week begeleiding geboden om de opvoedingsvraag van de minderjarige en de opvoedingshandeling van de ouder(s) op elkaar af te stemmen. De diensten voor begeleid zelfstandig wonen bieden een intensieve ambulante hulpverlening voor jongeren tussen 17 en 21 jaar die zelfstandig willen wonen maar dit nog niet kunnen zonder hulp. De diensten voor pleegzorg ten slotte, staan in voor de selectie van pleeggezinnen en begeleiding voor minderjarigen in een problematische opvoedingssituatie die niet langer in hun eigen omgeving kunnen verblijven.

In het besluit van de Vlaamse regering van 11 juni 2004 (art. 3) wordt beschreven dat de integrale jeugdhulp voor wat betreft de sector bijzondere jeugdbijstand wordt aangeboden door de bemiddelingscommissies voor bijzondere jeugdbijstand, de comités voor bijzondere jeugdzorg, de sociale diensten van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbanken, de gemeenschapsinstellingen voor bijzondere jeugdbijstand, de erkende private voorzieningen en de projecten die op jeugdhulpverlening gericht zijn. Zoals eerder vermeld is er geen gemeenschapsinstelling in Brussel-Hoofdstad. Over het aanbod en de capaciteit van de bemiddelingscommissies, de comités voor bijzondere jeugdzorg en de sociale diensten van de jeugdrechtbanken zijn er momenteel weinig in het kader van dit onderzoek bruikbare cijfergegevens voorhanden. Onder punt 4.5. geven we cijfers in verband met de huidige capaciteit van het aanbod van de erkende private voorzieningen.

¹¹⁵ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2006, *Lijst van erkende voorzieningen bijzondere jeugdbijstand*, Brussel: MVG.

4.3.7. Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap

Het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)¹¹⁶ is een intern verzelfstandigd agentschap (IVA) met rechtspersoonlijkheid binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van de Vlaamse Gemeenschap. Het VAPH streeft de volgende doelstellingen na:

- Een administratieve vereenvoudiging waarbij één enkele dienst een éénvormig dossier opstelt¹¹⁷;
- Het samenbrengen van diverse vormen van hulpverlening;
- Een individuele aanpak voor de integratie van personen met een handicap.

Het VAPH richt zich tot personen met een handicap. Deze personen kunnen een aanvraag richten tot het VAPH voor het verkrijgen van een hulpmiddel, voor aanpassing of een persoonlijk-assistentiebudget, voor een 'toegangsticket' voor een zorgvoorziening of voor dienstverlening rond tewerkstelling. Vaak worden deze vier categorieën in een aanvraag gecombineerd. In 2004 kreeg het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, toen nog actief onder de naam Vlaams Fonds voor Sociale integratie van mensen met een handicap, 21.648 aanvraagformulieren.

De rechtstreekse bijstand en ondersteuning aan individuen is grotendeels een zaak van Individuele Materiële Bijstand (IMB). Het VAPH kan tussenkomen in de kosten van hulpmiddelen, aanpassingen of bijstand (bijvoorbeeld assistentie door een doventolk). De dienstverlening van het VAPH op het vlak van IMB kan gekwalificeerd worden als een tweedelijnsdienst: het VAPH heeft zelf geen voorzieningen of begeleidingsdiensten maar heeft als taak deze voorzieningen en diensten te subsidiëren en te controleren.

De sector zorg bestaat uit twee grote onderdelen: enerzijds residentiële en semi-residentiële voorzieningen zoals internaten, tehuizen en dagcentra en anderzijds ambulante diensten die personen met een handicap binnen hun eigen leef- en woonsituatie begeleiden. Zowel voor de (semi-)residentiële voorzieningen als voor de ambulante diensten subsidieert het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap de exploitatiekosten en de investeringen in gebouwen.

¹¹⁶ Voorheen: Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een handicap (Vlaams Fonds).

¹¹⁷ Voor de staatshervorming van 1980 werd op nationaal niveau een dubbele structuur gehanteerd met een rijksfonds voor sociale reclassering van de mindervaliden enerzijds en een Fonds voor Medische, sociale en pedagogische hulp aan gehandicapten (het zogenaamde Fonds 81) anderzijds. De taken van deze fondsen worden nu op Vlaams niveau door één Vlaams Fonds uitgevoerd. Het toekennen van een inkomen aan personen met een handicap is echter een federale bevoegdheid gebleven.

Ook voor de dienstverlening rond opleiding en werk is het VAPH grotendeels een tweedelijnservice. Het VAPH biedt echter ook rechtstreekse ondersteuning aan werknemers met een handicap en hun werkgevers, onder meer via tegemoetkomingen in het loon van de werknemer en via tussenkomsten in aanpassingen van de arbeidspost, -gereedschap en -kledij en voor de verplaatsingskosten.

De dienstverlening van het VAPH is residuair. Dit houdt in dat wanneer een persoon met een handicap dienstverlening heeft gekregen van een andere instantie, het VAPH kan weigeren om eenzelfde dienstverlening te geven. In het kader van de Integrale Jeugdhulp is voor het VAPH vooral de afstemming met Kind en Gezin van groot belang.

Voor het onderzoek naar de Brusselnorm zullen we focussen op de rol van het VAPH binnen de integrale jeugdhulp. Volgende jeugdhulpverlening kunnen we op basis van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 binnen dit kader situeren: de thuisbegeleidingsdiensten, de diensten voor plaatsing in gezinnen, de semi-internaten, de internaten voor minderjarigen, de observatie- en behandelingscentra, de tehuizen voor kortverblijf en de centra voor ontwikkelingsstoornissen.

4.4. De Brusselse specificiteit

We hebben er in een eerste fase voor gekozen om in dit hoofdstuk het beleidsdomein jeugdhulp toe te lichten en de achtergrond te schetsen waarbinnen het jeugdhulpbeleid in Brussel vorm krijgt. Dit laat ons toe om in een volgende fase het jeugdhulpbeleid vanuit het perspectief van de Brusselnorm en Brusseltoets te analyseren. Vooraleer we het huidige jeugdhulpbeleid vergelijken met de Brusselnorm, geven we allereerst een overzicht van alle sectoren en voorzieningen van integrale jeugdhulp in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Zowel het aanbod van de Vlaamse als de Franse Gemeenschap wordt in kaart gebracht.¹¹⁸

¹¹⁸ Integrale jeugdhulp als proces en als actor kent geen tegenhanger aan de kant van de Franse Gemeenschap. In wat volgt zullen we het Franstalige aanbod van de sectoren die overeenstemmen met het toepassingsgebied van integrale jeugdhulp schetsen.

Tabel 40. Overzicht Integrale Jeugdhulp in Brussel - aanbod Vlaamse Gemeenschap

Sectoren Integrale Jeugdhulp	Vlaamse Gemeenschap: aanbod Integrale Jeugdhulp	
	Toepassingsgebied IJH	Aanbod in Brussel
Bijzondere Jeugdbijstand	Bemiddelingscommissies voor bijzondere jeugdbijstand	Bemiddelingscommissie Brussel-Halle-Vilvoorde
	Comités voor bijzondere jeugdzorg en sociale diensten voor bijzondere jeugdbijstand	Comité voor Bijzondere Jeugdzorg Brussel, Comité voor Bijzondere jeugdzorg Halle-Vilvoorde
	De sociale diensten voor de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbanken	Sociale Dienst bij de Jeugdrechtbanken (SDJR) Brussel-Halle-Vilvoorde
	Gemeenschapsinstellingen voor bijzondere jeugdbijstand	
	Erkende voorzieningen	Begeleidingstehuizen: Den Distel, Minor Ndako, Plan-Aid, Boy-Kot
		Dagcentra: het Vlot
		Diensten voor Begeleid Zelfstandig Wonen: De Loper, Minor Ndako, Tonuso
		Diensten voor Pleegzorg: Kiezen voor Kinderen, Onderweg, Opvang
		OOOC: 't Pasrel
		Thuisbegeleiding: De Loper, De Pont
	Jeugdhulpverlening aangeboden in het raam van projecten	BAS: begeleidingsdienst alternatieve sancties
		Ondersteuningsteam voor allochtone jongeren
		Pit: project intensieve trajectbegeleiding
Centra voor Leerlingenbegeleiding	Projecten	
	Centra voor Leerlingenbegeleiding	CLB van de VGC: hoofdzetel Sint Agatha Berchem, vestiging Anderlecht en Laken
		CLB van het gemeenschapsonderwijs: hoofdzetel Jette, vestiging Etterbeek, Evere, Laken en Sint-Jans-Molenbeek
		Vrij CLB Pieter Breughel: hoofdzetel Sint-Jans-Molenbeek, vestiging Dilbeek
Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap	Thuisbegeleidingsdiensten	Brabantse dienst voor thuisbegeleiding, Koninklijk Instituut Woluwe
	Diensten voor plaatsing in gezinnen	Onderweg
	Semi-internaten en internaten voor minderjarigen	Medisch-pedagogische instituten: De Rijtak (MPI Sint Franciscus), Koninklijk Instituut Woluwe (o.a. de torentjes), De Passer (MPI Levenslust), De Ark
	Observatie- en behandelingscentra	OBC Espero
	Tehuizen voor kortverblijf	
	Centra voor ontwikkelingsstoornissen	COS Brussel (AZ VUB)

Sectoren Integrale Jeugdhulp	Vlaamse Gemeenschap: aanbod Integrale Jeugdhulp	
	Toepassingsgebied IJH	Aanbod in Brussel
Geestelijke GezondheidsZorg	Centra voor geestelijke gezondheidszorg	CGGZ Brussel: deelwerkingen: Brussel Oost, CW Laken, De Vest, Primavera, PTC, UDGG, Zuid-Brussel
	Projecten	
Kind en Gezin	Kind en Gezin	Provinciale Afdeling Vlaams Brabant-Brussel, Brusselse coördinatieceel
	Centra voor kinderzorg en gezinsondersteuning	CKG: centrum voor het jonge kind
	Vertrouwenscentra kindermishandeling	Vertrouwenscentrum Kindermishandeling
	Diensten voor gezinsondersteunende pleegzorg	Kinderdienst
	Preventieve gezinsondersteuning die versterkt wordt via de consultatiebureaus	Consultatiebureaus jonge kind; prenatale consultatiebureaus (Kinderzorg Dansaert)
	Projecten (o.a. inloopteams)	Inloopteams: Kinderzorg Dansaert en Huis der gezinnen
		Regiohuizen (noord, zuid en centrum)
Centra voor Integrale Gezinszorg (CIG)	CIG's	CIG Vogelzang
Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW)	CAW's	CAW Mozaïek, CAW Archipel

Bron: Werkdocument Regioplan Integrale Jeugdhulp Brussel; Sociale kaart BWR.

Tabel 41. Overzicht Integrale Jeugdhulp in Brussel - aanbod Franse Gemeenschap

Sectoren Integrale Jeugdhulp	Franse Gemeenschap: aanbod	
	Toepassingsgebied	Situering in Brussel
Bijzondere Jeugdbijstand (Aide à la jeunesse)	Service d'aide à la jeunesse (SAJ) (vrijwillig aanvaarde hulpverlening)	
	Service de protection de la jeunesse (SPJ) (gedwongen hulpverlening)	
	Services d'aide en milieu ouvert (AMO/ preventieve hulp in eigen leefomgeving jongeren)	20 AMO's
	Centres d'orientation éducative (COE/ sociale begeleiding en opvoedingsondersteuning)	5 COE's
	Services d'aide et d'intervention éducative (SAIE) (ondersteuning gezin of jongeren die zelfstandig wonen)	9 SAIE's
	Services de prestations éducatives ou philanthropiques (SPEP/ organiseren van alternatieve straffen)	3 SPEP's
	Services de placement familial (dienst voor pleeggezinnen)	5 SPF's
	Centres d'accueil d'urgence (residentiële crisisopvang)	1 CAU
	Centres d'accueil et d'observation (residentiële opvang)	3 COO's
	Services d'accueil et d'aide éducative (opvang en opvoeding buiten het gezin en bij zelfstandig wonen)	18 SAAE's
	Centres psycho-medico-sociales (PMS)	4 PMS centra georganiseerd door het vrije net
Centra voor Leerlingenbegeleiding (Centres psycho-medico-sociales)	Centres d'orientation spécialisées (ambulante ondersteuning m.b.t. erkenning van een handicap en toekenning zorgvorm)	4 PMS centra georganiseerd door de Franse Gemeenschap
		4 PMS centra van het vrije net
		2 PMS centra georganiseerd vanuit CoCoF
Agentschap voor Personen met een Handicap (Services Bruxellois ¹¹⁹ des personnes handicapées)	Services d'accompagnement (begeleiding voor personen met een handicap die buiten een voorziening leven, o.a. vroeg- en thuisbegeleiding) Centres du jour (dagopvang) Centres d'orientation spécialisées	5 Services d'accompagnement 4 Centres du jour 4 Centres d'orientation spécialisées

¹¹⁹ De Cocof heeft de exclusieve bevoegdheid voor de 'Services Bruxellois des personnes handicapées'. Het aanbod van de Franse Gemeenschap heet 'Service Francophone des personnes handicapées'.

Sectoren Integrale Jeugdhulp	Franse Gemeenschap: aanbod	
	Toepassingsgebied	Situering in Brussel
Geestelijke Gezondheidszorg (Services de Santé Mentale)	Services de santé mentale/ centres de guidance	21 Diensten erkend door de Franse Gemeenschap ¹²⁰
Kind en Gezin (Office de la naissance et de l'enfant)	1. Begeleiding van het kind en zijn gezin:	
	Consultations prénatales	
	Consultations pour enfants	
	Les 'travailleurs medico-sociaux' (regioverpleegkundigen)	
	Les équipes SOS-enfants (opsporing en behandeling mishandeling)	2 Equipes SOS-enfants
	2. Kinderopvang	
	Milieus d'accueil subventionnés / non-subventionnés (erkende en/of gesubsidieerde kinderopvang)	
	Services d'Accueil spécialisés (residentiële crisisopvang voor kinderen tot 12 jaar)	3 Services d'Accueil spécialisés

Bron: Integrale Jeugdhulp Brussel-Hoofdstad, 2007; Sociale kaart BWR.

¹²⁰ Er zijn eveneens 5 diensten voor geestelijke gezondheidszorg erkend door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

4.5. De Brusselse situatie in cijfers

4.5.1. Centra voor Algemeen Welzijnswerk

De beschikbare cijfergegevens over de CAW's in Brussel zijn enigszins beperkt. Zo zijn er voorlopig nog geen eenduidige gegevens voorhanden omtrent het aanbod en de capaciteit van de CAW's. Het aantal voltijds equivalenten per 10.000 inwoners, hieronder weergegeven, biedt een indicatie van de capaciteit van de CAW's. We bekijken hierbij alleen de bevolking jonger dan 18 jaar.

Met betrekking tot dit onderzoek is het interessant om voor Brussel bovendien niet enkel de volledige Brusselse bevolking jonger dan 18 jaar in rekening te brengen, maar ook 30% (als toepassing van de Brusselnorm). Dit wordt weergegeven in onderstaande tabel:

Tabel 42. Centra Algemeen Welzijnswerk - aantal, aantal VTE per 10.000 inwoners, Brussel, Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap, 2002

CAW- Regio	Aantal 2002	Inwoners < 18 jaar	Aantal VTE ¹²¹	VTE per 10.000 inwoners < 18 jaar
Vlaams Gewest	25	1.209.065	851,7	7,04
Brussel	2	208.765	79,94	3,83
30% van de Brusselse bevolking		62.630		12,76
Totaal Vlaamse Gemeenschap	27	1.271.695		7,33

Bron: www.caw.be; MIS Vlaanderen.

Wanneer we de cijfers voor Brussel (3,83) inzake het aantal voltijds equivalenten per 10.000 minderjarigen vergelijken met deze van het Vlaams Gewest (7,04) en de Vlaamse Gemeenschap (6,57), merken we een opmerkelijk negatief verschil. Dit verhaal verandert wanneer we 30% van het aantal Brusselse minderjarigen als onze doelgroep beschouwen. In dit geval heeft Brussel opvallend meer voltijds equivalenten per 10.000 inwoners jonger dan 18 jaar dan het Vlaams Gewest of de Vlaamse Gemeenschap.

Merk wel op dat we bij deze berekening enkel vertrekken vanuit de bevolking jonger dan 18 jaar. Er dient op te worden gewezen dat de doelgroep van de CAW's breder is dan de minderjarige bevolking. De bovenstaande berekening is dan ook eerder indicatief van aard.

¹²¹ Exclusief forensisch welzijnswerk.

4.5.2. Centra voor Leerlingenbegeleiding

Inzake het aanbod en de capaciteit van de CLB's zijn voorlopig weinig gegevens voorhanden. In onderstaande tabel kunnen we dan ook enkel het aantal CLB's weergeven.

Tabel 43. Centra voor Leerlingenbegeleiding - aantal centra per provincie en soort inrichtende macht, 2005-2006

	Gemeen- schaps- onderwijs	Privaat- rechtelijk	Provincie	Gemeente	VGC	Totaal
CLB's						
Vlaams Gewest	23	43	2	2	0	72
Brussel	1	1	-	-	1	3
Permanente ondersteuningscel						
Brussel	1	1	-	1	-	3

Bron: Vlaams Ministerie van Onderwijs en vorming, 2007: 747.

4.5.3. Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg

De gegevens met betrekking tot het aantal centra voor geestelijke gezondheidszorg en het aantal vestigingen vonden we bij het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid. Wegens een gebrek aan gegevens over de capaciteit van de CGG's, werken we hier opnieuw met het aantal voltijds equivalenten als indicatie. De gegevens betreffende het aantal VTE's voor hulpverlening aan kinderen en jongeren zijn afkomstig uit parlementaire documenten.¹²²

Tabel 44. Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg - aantal, aantal VTE per 10.000 inwoners, Brussel, Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap, 2002

Werkgebieden	Aantal	Aantal vestiging- en	Inwoners < 18 jaar	Capaciteit in VTE voor < 18 jaar	VTE per 10.000 inw. < 18 jaar
Vlaams Gewest	21	81	1.209.065	192,94	1,60
Brussel	1	7	208.765	11,19	0,54
30% van de Brusselse bevolking			62.630		1,79
Vlaamse Gemeenschap (incl. 30% Brussel)	22	88	1.271.695	204,13	1,61

Bron: Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid; Vlaams Parlement, 2002; MIS Vlaanderen.

Als we de cijfers voor Brussel met die voor het Vlaams Gewest vergelijken zouden we op het eerste zicht kunnen concluderen dat er in Brussel per 10.000 inwoners jonger dan 18 jaar veel minder VTE zijn. Wanneer we er echter voor opteren om 30% van de Brusselse minderjarigen tot doelgroep te nemen (als toepassing van de Brusselnorm) scoort Brussel daarentegen beter dan het Vlaamse Gewest.

¹²² Vlaams Parlement, 2002, Bulletin van vragen en antwoorden, schriftelijke vraag nr. 38 van mevrouw Sonja Becq aan de Minister van Welzijn en Gezondheid. Opmerkelijk is dat in het antwoord op deze schriftelijke vraag de doelgroep van het Vlaamse gemeenschapsbeleid in Brussel gelijkstelt aan de helft van het aantal Brusselse minderjarigen. In bovenstaande tabel werd dit herrekend naar 30%, conform de Brusselnorm.

4.5.4. Kind en Gezin

Kind en Gezin biedt binnen het kader van integrale jeugdhulp, hulp- en dienstverlening aan via de centra voor kinderzorg en gezinsondersteuning, de diensten voor gezinsondersteunende pleegzorg, de vertrouwenscentra kindermishandeling, de consultatiebureaus voor het jonge kind en de jeugdhulpverlening die wordt aangeboden in het raam van projecten (o.a. de inloopteams). In tabel 44 geven we enkele cijfers met betrekking tot deze verschillende voorzieningen van Kind en Gezin. De cijfers zijn afkomstig van het statistische jaarverslag van Kind en Gezin. Met betrekking tot het Vertrouwenscentrum Kindermishandeling zijn er geen gegevens voorhanden.

Tabel 45. Kind en Gezin - Aantal centra en aantal begeleide kinderen per werkvorm, Brussel en Vlaamse Gemeenschap, 2005

Werkvormen Kind en Gezin	Omschrijving	Brussel	Vlaamse Gemeenschap (incl. Brussel)	Brussel in % Vlaamse Gemeenschap
Consultatiebureaus voor het jonge kind ¹²³	Aantal servicepunten	21	337	6,23%
	Aantal zittingen	1.043	40.858	2,55%
	Aantal ingeschreven kinderen ¹²⁴	4.070	165.517	2,46%
Inloopteams	Aantal inloopteams	2	10	20%
	Aantal onthaalmomenten per week	2	48	4,17%
	Aantal gezinnen bereikt met groepswerking	156	863	18,08%
Centra voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning (CKG)	Aantal CKG's	1	23	4,35%
	Aantal plaatsen/capaciteit	80	1.450	5,52%
	Aantal opgenomen kinderen	331	4.605	7,19%
Diensten voor gezinsondersteunen de pleegzorg	Aantal diensten	1	4	25%
	Aantal gezinnen die kinderen opvingen	52	157	33,12%
	Aantal opgenomen kinderen	92	262	35,11%

Bron: Kind en Gezin, 2005: 9-23.

4.5.5. Centra voor Integrale Gezinszorg

In onderstaande tabel geven we het aantal erkende plaatsen voor de Centra voor integrale gezinszorg voor Brussel en de Vlaamse Gemeenschap.

¹²³ Pre- en postnatale consultatiebureau's niet meegerekend.

¹²⁴ Aantal kinderen minstens éénmaal aangemeld.

Tabel 46. Centra voor Integrale Gezinszorg - erkende capaciteit aan residentiële, semi-residentiële en ambulante plaatsen, 2000-2004

Erkende capaciteit	Brussel	Vlaamse Gemeenschap (incl. Brussel)	Brussel in % Vlaamse Gemeenschap
Residentiële	20	179	11,17%
Semi-residentiële	6	17	35,29%
Ambulant	4	56	7,14%
Totaal	30	252	11,90%

Bron: Beck & Van Meerbeeck, 2004: 68.

4.5.6. Bijzondere Jeugdbijstand

Zoals eerder vermeld bestaan de voorzieningen van Bijzondere Jeugdbijstand uit de gemeenschapsinstellingen en de erkende private voorzieningen. We geven enkel cijfers betreffende de erkende private voorzieningen (begeleidingstehuizen, gezinstehuizen, opvang-, oriëntatie en observatiecentra, dagcentra, thuisbegeleidingsdiensten, diensten voor begeleid zelfstandig wonen en diensten voor pleegzorg) aangezien er geen gemeenschapsinstellingen op Brussels grondgebied gevestigd zijn. De gegevens over het aantal voorzieningen hebben betrekking op het jaar 2004. Gegevens over het effectieve aantal plaatsen hebben betrekking op het jaar 2003.

Tabel 47. Bijzondere Jeugdbijstand - aantal voorzieningen en erkende plaatsen, Brussel en Vlaamse Gemeenschap, 2004

Voorzieningen	Aantal Brussel	Aantal Vlaamse Gemeen- schap (incl. Brussel)	Brussel in % Vlaamse Gemeen- schap	Aantal plaatsen* (Brussel)	Aantal plaatsen Vlaamse Gemeen- schap (incl. Brussel) ¹²⁵	Brussel in % Vlaamse Gemeen- schap
Begeleidingstehuizen	4	93	4,30%	60	2841	2,11%
Gezinstehuizen	-	10	0%	-	86	0%
Opvang-, oriëntatie en observatiecentra	1	22	4,55%	11	294	3,74%
Dagcentra	1	49	2,04%	20	641	3,12%
Thuisbegeleidings- diensten	2	42	4,76%	26	1012	2,57%
Diensten voor begeleid zelfstandig wonen	1	19	5,26%	9	345	2,61%
Diensten voor pleegzorg	2	16	12,5%	91 ¹²⁶	2 800 ¹²⁷	3,25%

Bron: Beck & Van Meerbeeck, 2004.

¹²⁵ Gegevens over aantal erkende plaatsen dateren van 2003.

¹²⁶ Dit is het gemiddeld aantal pleegkinderen dat per dag werd opgevangen in pleeggezinnen binnen de BJB.

¹²⁷ Ibid.

4.5.7. Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap

Het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap biedt jeugdhulpverlening aan via de thuisbegeleidingsdiensten, de diensten voor plaatsing in gezinnen, de semi-internaten en internaten voor minderjarigen, de observatie en behandelingscentra, de tehuizen voor kortverblijf en de centra voor ontwikkelingsstoornissen. Gegevens omtrent het aanbod van deze voorzieningen zijn terug te vinden in de jaarverslagen van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap. Een regionale opsplitsing van het huidige aanbod vinden we terug in het jaarverslag van 2003.

Tabel 48. Zorgvoorzieningen VAPH - aantal erkende voorzieningen en aantal erkende plaatsen, Brussel en Vlaamse Gemeenschap, 2003

Werkvorm	Aantal Vlaams-Brabant /Brussel	Plaatsen Vlaams-Brabant /Brussel	Aantal Vlaamse Gemeenschap	Plaatsen Vlaamse Gemeenschap
Thuis- begeleiding	-	-	20	57 674 ¹²⁸
Plaatsing in gezinnen	4	477	12	959
Semi-internaten	8	249	61	3 674
Internaten voor minderjarigen	11	890	59	4 821
Observatie- en behandelings-centra	1	31	6	331
Tehuizen voor kortverblijf	4	27	19	112
Centrum voor ontwikkelingsstoornissen	1	506	3	3216

Bron: VFSIPH, 2003: 57-62; Integrale Jeugdhulp Brussel-Hoofdstad, 2007.

4.6. Integrale Jeugdhulp en de Brusselnorm

Na een cijfermatig overzicht van het aanbod aan jeugdhulp in Brussel en de Vlaamse Gemeenschap vergelijken we de huidige situatie met de Brusselnorm. We vertrekken daarbij vanuit de totale Brusselse bevolking jonger dan 18 jaar. Conform de Brusselnorm interpreteren we de doelgroep voor het Vlaams Gemeenschapsbeleid naar Brussel als 30% van de totale Brusselse bevolking. Het totale aantal minderjarigen in Brussel bedraagt 221.568¹²⁹. 30% van dit totale aantal minderjarigen stemt overeen met 66.470 minderjarigen, die we dus als doelgroep beschouwen voor het Vlaamse aanbod aan jeugdhulp in Brussel.

Het spreekt voor zich dat niet al deze jongeren ook daadwerkelijk in contact zullen komen met jeugdhulp. Dit beleidsdomein verschilt dan ook van bijvoorbeeld het beleidsdomein onderwijs waarbij wel vanuit de totale populatie jongeren kan vertrokken worden voor een analyse in het kader van de Brusselnorm.

¹²⁸ Maximum aantal thuisbegeleidingen.

¹²⁹ MIS Vlaanderen, 2006.

Bij ontstentenis aan cijfergegevens over het Franstalige aanbod, alsook doordat het Franstalige aanbod anders is gestructureerd dan het Vlaamse aanbod is het voor de beleidsdomeinen die onder integrale jeugdhulp vallen niet mogelijk om een vergelijking te doen van het Franstalige aanbod met het Vlaamse aanbod in Brussel. Rest ons dus de mogelijkheid om het Vlaamse aanbod in Brussel te vergelijken met het totale Vlaamse aanbod. Deze redenering sluit aan bij de bemerking dat het jeugdhulpbeleid zich slechts tot een beperkt deel van de bevolking richt doch heeft het nadeel dat ze de centrumfunctie en de Brusselse specificiteit niet voldoende in rekening brengt. Een overzicht met betrekking tot het jeugdhulpaanbod belicht vanuit deze interpretatie van de Brusselnorm wordt gegeven in tabel 47. In deze tabel worden zowel het aantal voorzieningen weergegeven als het aantal plaatsen en/of de toegekende capaciteit van deze voorzieningen. In dit geval wordt de Brusselnorm voor alle sectoren binnen integrale jeugdhulp ruimschoots gehaald, behalve voor de sector bijzondere jeugdbijstand. Zowel voor wat betreft de toegekende capaciteit als het aantal effectieve bezette plaatsen wordt de door de Brusselnorm vooropgestelde 4,76% niet behaald. De cijfers liggen zelfs beduidend lager. Voor wat betreft de gezinstehuizen ontbreken we gegevens, waardoor we hierover geen uitspraken kunnen doen.

Tabel 49. Integrale jeugdhulp en de Brusselnorm: een overzicht

Sector	Voorzieningen	Beschrijving	Brussel	Vlaamse Gemeenschap	Brussel als % Vlaamse Gemeenschap
CAW		aantal	2	27	7,4%
		VTE	79,94	931,64	8,6%
CLB		aantal	6	78	7,7%
GGZ		aantal	1	22	4,5%
		aantal vestigingen	7	88	8,0%
Kind en Gezin	Consultatiebureaus voor het jonge kind	aantal servicepunten	21	337	6,2%
		aantal zittingen	1.043	40.858	2,6%
		aantal ingeschreven kinderen	4.070	165.517	2,5%
	Inloopteams	aantal	2	10	20,0%
		aantal onthaalmomenten per week	2	48	4,2%
		aantal gezinnen bereikt met groepswerking	156	863	18,1%
	centra voor kinderzorg en gezinsondersteuning	aantal	1	23	4,3%
		toegekende capaciteit	80	1.450	5,5%
		aantal opgenomen kinderen	331	4.605	7,2%
	Diensten voor gezinsondersteunende pleegzorg	Aantal diensten	1	4	25,0%
		Aantal gezinnen die kinderen opvingen	52	157	33,1%
		Aantal opgenomen kinderen	92	262	35,1%
	Vertrouwenscentrum Kindermishandeling		-	-	-
CIG	Residentieel	toegekende capaciteit	20	179	11,2%
	Semi-residentieel	toegekende capaciteit	6	17	35,3%
	Ambulant	toegekende capaciteit	4	56	7,1%
	Totaal	toegekende capaciteit	30	252	11,9%

Sector	Voorzieningen	Beschrijving	Brussel	Vlaamse Gemeenschap	Brussel als % Vlaamse Gemeenschap
BJB	Begeleidingstehuizen	aantal	4	93	4,3%
		toegekende capaciteit	60	2888	2,1%
		aantal plaatsen	60	2841	2,1%
	Gezinstehuizen	aantal	-	10	-
		toegekende capaciteit	-	75	-
		aantal plaatsen	-	86	-
	Opvang-, oriëntatie en observatiecentra	aantal	1	22	4,5%
		toegekende capaciteit	11	297	3,7%
		aantal plaatsen	11	294	3,7%
	Dagcentra	aantal	1	49	2,0%
		toegekende capaciteit	20	651	3,1%
		aantal plaatsen	20	641	3,1%
	Thuisbegeleidingsdiensten	aantal	2	42	4,8%
		toegekende capaciteit	26	1060	2,5%
		aantal plaatsen	26	1012	2,6%
	Diensten voor begeleid zelfstandig wonen	aantal	1	19	5,3%
		toegekende capaciteit	-	352	-
		aantal plaatsen	9	345	2,6%
	Diensten voor pleegzorg	aantal	2	16	12,5%
		toegekende capaciteit	-	-	-
		aantal plaatsen	91	2800	3,3%
VAPH	Thuisbegeleiding	aantal	-	20	-
		aantal plaatsen	-	57654	-
	Plaatsing in gezinnen	aantal	4	12	33,3%
		aantal plaatsen	477	959	49,7%
	Semi-internaten	aantal	8	61	13,1%
		aantal plaatsen	249	3674	6,8%
	Internaten voor minderjarigen	aantal	11	59	18,6%
		aantal plaatsen	890	4821	18,5%
	Observatie- en behandelingscentra	aantal	1	6	16,7%
		aantal plaatsen	31	331	9,4%
	Tehuizen voor kortverblijf	aantal	4	19	21,1%
		aantal plaatsen	27	112	24,1%
	Centrum voor ontwikkelingsstoornissen	aantal	1	3	33,3%
		aantal plaatsen	506	3216	15,7%

5. De Vlaamse Zorgverzekering

5.1. Inleiding

We bespreken in dit hoofdstuk de toepassing van de Vlaamse zorgverzekering binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De Vlaamse zorgverzekering is een verzekeringsmechanisme dat een deel van de niet-medische kosten voor zorgbehoevenden dekt. We schetsen in deze tekst de historiek en de werking van de zorgverzekering. We gaan hierbij in op de problemen bij het ontstaan alsook bij de huidige toepassing van de zorgverzekering. We bespreken ook de specifieke Brusselse situatie met betrekking tot de zorgverzekering. Onder punt 5.6. vergelijken we de geschetste situatie met de Brusselnorm.

5.2. Historiek van de Vlaamse zorgverzekering

We schetsen in deze paragraaf de historiek van de Vlaamse zorgverzekering. We vertrekken hiervoor vanuit een overzicht van die factoren die de ontwikkeling van de Vlaamse zorgverzekering mee helpen verklaren. Onderstaand overzicht is niet zozeer chronologisch opgevat, maar heeft vooral oog voor de drijfveren van de beleidsmakers bij de totstandkoming van de Vlaamse zorgverzekering. Het schetsen van deze historiek is van belang om inzicht te krijgen in de huidige toepassing van de Vlaamse zorgverzekering, in het bijzonder met betrekking tot Brussel.

Bij de ontwikkeling van de Vlaamse zorgverzekering hebben vier factoren een belangrijke rol gespeeld. Een eerste factor heeft betrekking op de demografische evolutie en de veranderende behoefte naar zorg. Een tweede factor heeft te maken met een evoluerende zorgsector en, daarmee samenhangend, een veranderend zorgaanbod. De derde en vierde factor hebben betrekking op de rol van, en de bevoegdheidsverdeling tussen, overheden.

De eerste factor, de veroudering van de bevolking en de daarmee gepaard gaande stijging van de behoefte aan hulp bij dagelijkse activiteiten, vormt de belangrijkste drijfveer voor de ontwikkeling van een Vlaamse zorgverzekering.¹³⁰ Niet enkel de hogere levensverwachting

¹³⁰ Voorstel van Decreet van mevrouw Sonja Becq, de heer Johan De Roo, mevrouw Veerle Heeren en de heren Marc Olivier, Bart Vandendriessche en Jan Béghin *houdende de organisatie en de financiering van een tegemoetkoming in het persoonlijk aandeel in de kosten voor niet-medische hulp- en dienstverlening aan personen met een langdurig ernstig verminderd zelfzorgvermogen*, VI. Parl. Stuk 1120 (1997-1998) en Voorstel van Decreet van de heer Guy Swennen en mevrouw Sonja Becq *houdende de organisatie van de zorgverzekering*, VI. Parl. Stuk 1239 (1998-1999).

maar ook het terugdringen van acute aandoeningen spelen hierbij een belangrijke rol. Immers, doordat acute aandoeningen vaker succesvol genezen of vermeden worden, neemt het relatieve belang van chronische ziekten, zoals gewrichtslijtage of dementie, toe. Deze chronische ziekten kunnen de functionele autonomie ernstig aantasten en gaan mede daardoor gepaard met zware financiële lasten. Bij de ontwikkeling van de Vlaamse zorgverzekering staat dan ook de betaalbaarheid van de zorg centraal.

De vergrijzing van de bevolking is echter niet het enige motief voor de ontwikkeling van de zorgverzekering. Reeds bij het eerste parlementair initiatief¹³¹ werd gesteld dat een Vlaamse zorgverzekering zich niet enkel mag beperken tot vijfenzestigplussers maar elke chronisch zieke of algemene hulpbehoevende moet ondersteunen. Een tweede factor die een rol heeft gespeeld bij de ontwikkeling van een Vlaamse zorgverzekering dient dan ook te worden gezocht aan de zorgaanbodzijde. Waar vroeger voor het verstrekken van zorg vaak een beroep werd gedaan op familieleden of onbezoldigde kennissen, wordt nu steeds meer een beroep gedaan op de markt¹³². Rottiers heeft het hierbij over een *vermarkting* van de zorgverlening die vaak een nieuwe kost creëert voor de zorgbehoevenden. De zware kosten die samenhangen met deze *vermarkting* zijn één van de nieuwe sociale risico's waarmee onze samenleving wordt geconfronteerd¹³³. Ook vanuit een analyse van de zorgaanbodzijde kan dus worden verklaard waarom de betaalbaarheid van de zorg bij de ontwikkeling van de Vlaamse zorgverzekering centraal staat.

Bovenstaande factoren hebben zonder twijfel een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van een Vlaamse zorgverzekering. Het gaat hierbij om maatschappelijke evoluties die mee de context vormen waarbinnen het overheidsbeleid wordt uitgedacht. Naast deze externe, maatschappelijke evoluties spelen ook interne factoren, eigen aan de overheid, een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de Vlaamse zorgverzekering. We introduceren hier dan ook een derde en vierde factor die hun oorsprong vinden in de onmiddellijke omgeving van de overheid. De derde factor is de keuze of de overheid zelf moet ingrijpen of de verzekering kan overlaten aan de private markt. Een vierde factor, waarmee enkel rekening dient te worden gehouden wanneer beslist wordt dat de overheid zelf moet ingrijpen, is de vraag welke overheid het best kan worden ingeschakeld. We behandelen achtereenvolgens deze twee factoren.

¹³¹ Ibidem.

¹³² Barr stelt het als volgt: "With fragmented family structures and increased women's labour-force participation, policy can no longer rely on care within the extended family." (Barr, 2001: 80) Cantillon vat het dan weer als volgt samen: "De naoorlogse sociale zekerheid bouwt voort op de veronderstelling dat er voldoende werkende mannen zijn om de pensioenen te financieren en voldoende niet-werkende vrouwen om onbetaald de zorg op te nemen voor kinderen en voor ouderen. Beide veronderstellingen hebben thans hun geldigheid verloren." (Cantillon, 2004: 9).

¹³³ Rottiers, 2005b: 1.

De vraag of de overheid zelf een zorgverzekering dient aan te bieden of dit kan overlaten aan de markt is niet eenvoudig te beantwoorden. Barr wijst er op dat privaat initiatief om twee redenen kan tekortschieten bij het organiseren van een efficiënt verzekeringssysteem: een gebrek aan betrouwbare informatie over de verzekerden en problemen van technische aard¹³⁴. Het bekendste gevolg van een gebrek aan betrouwbare informatie is het probleem van antiselectie (adverse selection), waarbij mensen met een groter risico eerder geneigd zullen zijn om zich aan te sluiten bij een verzekering. Een voorbeeld van een probleem van technische aard is de moeilijkheid om exact te omschrijven waarvoor men verzekerd is en waarvoor niet. Pogingen om deze tekortkomingen weg te werken zorgen er onvermijdelijk voor dat het privaat initiatief de kenmerken overneemt van een publiek systeem.¹³⁵ Het onderscheid tussen een privaat initiatief en een overheidsinitiatief is in de uitwerking ervan dus weinig zichtbaar. Vaak zal privaat initiatief ook omkaderd worden door een geheel van overheidsmaatregelen eventueel aangevuld met bijkomende overheidsfinanciering, wat er toe leidt dat ook bij privaat initiatief de overheid mee het verzekeringssysteem vormgeeft. Ook bij de Vlaamse zorgverzekering is het onderscheid tussen privaat initiatief en overheidsinitiatief niet altijd even strikt te maken. Onder punt 5.3. zullen we zien dat, hoewel de Vlaamse zorgverzekering duidelijk een overheidsinitiatief is, er ook een beroep gedaan wordt op private actoren bij de uitwerking van de zorgverzekering.

Een antwoord formuleren op de vraag welke overheid de zorgverzekering dient te organiseren is evenmin eenvoudig gebleken. Hoewel de eerste twee hierboven aangehaalde factoren duidelijk erkend werden, de behoefte aan betaalbare zorg was aangetoond¹³⁶ en er een brede consensus bestond over de wenselijkheid van een door de overheid georganiseerde zorgverzekering, is het overheidsniveau waarop dit diende te worden gerealiseerd lang een punt van discussie geweest. Een eerste aanzet tot de ontwikkeling van een verzekering tegen hulpbehoevendheid situeert zich niet op Vlaams maar op federaal niveau. Tussen 1985 en 1993 werden op dit federale niveau verschillende ideeën rond een mogelijk systeem van zorgverzekering gelanceerd en opnieuw opgeborgen. Pas in 1996,

¹³⁴ Barr, 2001: 80.

¹³⁵ Barr stelt het als volgt *"Thus there are pressures to convergence between two very different conceptions: private insurance supported by necessary regulation and subsidy ends up as decentralized social insurance; nationwide arrangements that allow decentralization but only on the basis of universal access end up looking remarkably similar."* (Barr, 2001:65) Een ander mogelijke denkpiste is dat de private verzekering zou gebaseerd worden op een actuariel mechanisme, waarbij het individuele risico van de verzekerde als basis wordt gebruikt voor de berekening van de verzekeringspremie. Het reeds aangehaalde gebrek aan informatie en het langetermijnperspectief van de zorgverzekering leiden er echter toe dat een actuariel systeem weinig bruikbaar wordt. Een actuariel systeem heeft geen probleem met risico, maar wel met onzekerheid.

¹³⁶ Zie bijvoorbeeld: Pacolet, J., et. al., 1994, *De financiering van de bejaardenzorg: nood aan een afhankelijkheidsverzekering?*, Leuven: KUL-HIVA, Dooghe, G en H. Vandenbroele, 1997, *Proeve van een afhankelijkheidsverzekering in België*, Brussel: CBGS, Bogaert, G., en P. De Prins, *Dagprijsverschillen in de rustoordsector*, Leuven: KUL-HIVA en Breda, J., et. al., 1995, *Optimalisering van de zorgcircuits van hulpbehoevende hoogbejaarden*, Antwerpen: UFSIA, bronnen geciteerd in Voorstel van decreet van mevrouw Sonja Beck en de heer Johan De Roo (zie voetnoot 127 voor volledige verwijzing).

toen door de federale regering een systeem van dienstencheques voor bejaarden werd voorgesteld, riep het Vlaams Parlement een bevoegdheidsconflict in en werd vanuit Vlaamse hoek uitvoerig geargumenteed dat een systeem van zorgverzekering het best op het niveau van de gemeenschappen kon worden georganiseerd.¹³⁷

Van dan af barst de discussie over de bevoegdheid voor een zorgverzekering ten volle los. De geschiedenis van de zorgverzekering van 1996 tot nu wordt dan ook gekenmerkt door procedures voor het Arbitragehof en voor de Raad van State en spanningen tussen de twee Gemeenschappen. De Vlaamse Gemeenschap gaat er van uit dat een zorgverzekering een vorm van bijstand aan personen is, een bevoegdheid die volgens artikel 128 van de Grondwet¹³⁸ aan de gemeenschappen toebehoort. De Franse Gemeenschap¹³⁹ daarentegen ziet in de zorgverzekering een verlenging van de sociale zekerheid en dus een bevoegdheid die toekomt aan de federale staat. Het Arbitragehof volgde de Vlaamse gedachtegang en oordeelde dat de zorgverzekering een vorm van sociale bijstand is die niet onder het sociale zekerheidsrecht valt¹⁴⁰. De Vlaamse Gemeenschap respecteert dus de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling wanneer zij een systeem van zorgverzekering uitwerkt.

De feitelijke redenen voor de discussie tussen de Gemeenschappen zijn moeilijk te achterhalen. Volgens Rottiers zijn er twee verklarende factoren voor het standpunt van de Franse Gemeenschap: de vergrijzing in Wallonië voltrekt zich trager en het ontbreekt de Franse Gemeenschap aan financiële middelen om een eigen verzekering op te zetten. Nog volgens Rottiers speelt de tweede factor hierbij de belangrijkste rol.¹⁴¹ Cantillon merkt dan weer op dat aan Franstalige kant de vrees bestaat dat de Vlaamse zorgverzekering enerzijds een voorloper is van een Vlaamse sociale zekerheid en anderzijds een poging is om middelen van de federale sociale zekerheid te onttrekken en zo een sluipend een splitsing van de sociale zekerheid te realiseren¹⁴². Deze these is een mogelijke verklaring voor de vastberadenheid waarmee de Franse Gemeenschap én het Waals Gewest herhaaldelijk de nietigheid van de Vlaamse zorgverzekering opwerpen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een breed scala aan juridische mogelijkheden waarbij de aandachtige toeschouwer moeilijk van de mening kan worden ontdaan dat het op momenten gaat om “procederen om te

¹³⁷ Rottiers, 2005b: 2.

¹³⁸ Gecoördineerd Grondwet van 17/02/1994 (B.S. 17/02/1994).

¹³⁹ Het is belangrijk om op te merken dat er aan Franstalige zijde geen vergelijkbaar initiatief van zorgverzekering bestaat.

¹⁴⁰ Arbitragehof, arrest 33/2001 van 13 maart 2001, bevestigd in arrest 8/2003 van 22 januari 2003.

¹⁴¹ Rottiers, 2005b: 2.

¹⁴² Cantillon, 2004: 13.

procederen". Een illustratief voorbeeld van deze situatie is de vraag van de Waalse Regering aan het Arbitragehof om een prejudiciële vraag te stellen aan het Arbitragehof (!).¹⁴³

Naast de interne Belgische bevoegdheidsverdeling heeft ook de Europese regelgeving een invloed gehad op de ontwikkeling van de Vlaamse zorgverzekering. Hierbij zijn vooral het vrije verkeer van personen (vastgelegd in het EG-verdrag¹⁴⁴), bepalingen met betrekking tot een zekere coördinatie van de sociale bescherming (in het bijzonder de verordening 1408/71¹⁴⁵) en het vrije verkeer van diensten (dat bijvoorbeeld ingevuld wordt door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in het arrest Decker¹⁴⁶) van belang. Onder druk van deze Europese regelgeving werd de Vlaamse zorgverzekering verschillende keren aangepast. Telkens ging het hierbij om het uitschakelen van mogelijke discriminaties van EU-onderdanen uit andere lidstaten.

Hoewel het uiteindelijke resultaat, de Vlaamse zorgverzekering zoals die nu bestaat, volledig in overeenstemming lijkt te zijn met de Europese vereisten, stelt er zich een nieuw probleem: de huidige situatie lijkt rekening te houden met de belangen van alle inwoners van de Europese Unie, behalve met die van het Franstalige taalgebied. In grote lijnen komt het er op neer dat de Europese regelgeving, die enkel een impact heeft op situaties *tussen* lidstaten, strenger lijkt te zijn dan de Belgische regelgeving, die van toepassing is op de situatie *binnen* één lidstaat. Om te vermijden dat de hele juridische redenering hier dient te worden weergegeven schetsen we de huidige situatie met een aantal voorbeelden¹⁴⁷:

*Een Nederlander die in het Vlaams Gewest werkt dient zich verplicht aan te sluiten bij de Vlaamse zorgverzekering. Wanneer deze persoon later zorgbehoevend wordt kan hij dan ook een beroep doen op een uitkering van de zorgverzekering. Een Waal die in het Vlaams Gewest of in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werkt mag en kan zich niet aansluiten bij de zorgverzekering.*¹⁴⁸

De Nederlander uit bovenstaand voorbeeld die op het moment dat hij nood heeft aan zorg in Nederland woont, krijgt hiervoor een terugbetaling wanneer hij een beroep doet op een Nederlands, Waals of Vlaams rusthuis.

¹⁴³ Arbitragehof, arrest 51/2006 van 19/04/2006: "A.7.3.2. De Waalse Regering [...] vraagt dat het Hof, bij wijze van prejudiciële beslissing, zichzelf een vraag zou stellen [...]."

¹⁴⁴ Art. 14, 18 en 61 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, geconsolideerde versie (C 325, 24/12/2002).

¹⁴⁵ Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkende en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (L 323, 13/12/1996).

¹⁴⁶ HvJ EG, arrest Decker, C120/95.

¹⁴⁷ Bij deze voorbeelden dient enig voorbehoud te worden gemaakt: hoewel ze de situatie schetsen zoals die zich nu voordoet moet er rekening worden gehouden met de impact van toekomstige rechtspraak (E.U. en Belgisch) en met een mogelijk optreden van de regelgever. We baseerden ons voor de voorbeelden op Rottiers (Rottiers, 2005: 22-23).

¹⁴⁸ De Nederlander kan zich beroepen op EU-regelgeving omdat twee EU-lidstaten betrokken zijn, de inwoner van het Waals Gewest kan zich enkel op intern Belgisch recht beroepen.

Een Vlaming kan wanneer hij of zij beroep doet op de zorgverzekering enkel een terugbetaling krijgen voor diensten binnen het Vlaams Gewest, binnen Brussel¹⁴⁹ of in een andere EU-lidstaat, maar niet in het Waals Gewest.

Of de huidige situatie houdbaar is, is weinig duidelijk. Voor het ogenblik loopt er een procedure voor het Arbitragehof¹⁵⁰ waarbij de huidige regeling van de Vlaamse zorgverzekering ter discussie staat. Hoewel kan worden geargumenteed dat deze situatie nodeloos complex is ziet Rottiers het toch positief wanneer hij stelt dat: *“The analysis of the Flemish care insurance within the Belgian context demonstrates the impact that territorial division can have on social policy. [...] to make sure that policy measures reach the right people, they necessarily become complex. However, the complexity is not insurmountable. It is only that all parties, both politicians and citizens, need to be fully aware of this complexity.”*¹⁵¹

5.3. Werking van de Vlaamse zorgverzekering¹⁵²

De Vlaamse zorgverzekering is een verzekeringsmechanisme dat een deel van de niet-medische kosten voor zorgbehoevenden dekt. Het gaat hierbij om twee categorieën, namelijk de mantel- en thuiszorg enerzijds en de residentiële zorgverlening anderzijds. Bij mantel- en thuiszorg wordt de niet-medische hulp- en dienstverlening verstrekt door een mantelzorger of door een professionele zorgverlener die aan huis komt¹⁵³. Een mantelzorger is een meerderjarige persoon die op een niet-beroepsmatige basis niet-medische hulp- en dienstverlening verstrekt. Residentiële zorgverlening is een zorgvorm waarbij de niet-medische hulp- en dienstverlening verstrekt wordt door een voorziening die erkend is als rusthuis, als rust- en verzorgingstehuis (RVT) of als psychiatrisch verzorgingstehuis.

De Vlaamse zorgverzekering vindt haar wettelijke basis in het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (B.S. 28/05/1999)¹⁵⁴ en is gestart op 1

¹⁴⁹ De uitzonderingen met betrekking tot het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad worden verder besproken.

¹⁵⁰ Arbitragehof, rolnummer 3194 en 3195, het Hof stelde hieromtrent 4 prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

¹⁵¹ Rottiers, 2005a: 6.

¹⁵² Dit hoofdstuk is gebaseerd op het jaarverslag 2004 van het Vlaams Zorgfonds (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2005, *Het Vlaams Zorgfonds - Jaarverslag 2004*, Brussel: MVG) en op de website van de administratie Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (<http://www.wvc.vlaanderen.be/zorgverzekering/>).

¹⁵³ Een professionele zorgverlener is ook gemachtigd om indicatiestellingen te doen. Bij deze indicatiestellingen wordt de ernst en de duur van het verminderde zelfvermogen van een persoon vastgesteld.

¹⁵⁴ Gewijzigd bij decreet van 22/12/1999 (B.S. 30/12/1999), bij decreet van 08/12/2000 (B.S. 13/01/2001), bij arrest van het Arbitragehof van 13/03/2001 (B.S. 27/03/2001), bij decreet van 18/05/2001 (B.S. 28/07/2001), bij decreet van 20/12/2002 (B.S. 31/12/2002), bij decreet van 30/04/2004 (B.S. 9/06/2004) bij decreet van 24/06/2005 (B.S. 24/08/2005), bij decreet van 25/11/2005 (B.S. 12/01/06) en bij decreet van 23/12/2005 (B.S. 30/12/2005).

oktober 2001. Iedereen die in het Vlaams Gewest woont dient zich in principe vanaf de leeftijd van 26 jaar verplicht aan te sluiten bij een zorgkas¹⁵⁵. Ook wie vanuit het buitenland in het Vlaams Gewest komt werken dient zich aan te sluiten. Voor wie in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad woont, geldt deze verplichting niet maar bestaat wel de mogelijkheid om zich vrijwillig aan te sluiten bij een zorgkas vanaf de leeftijd van 26 jaar. Wie zich in het Vlaams Gewest na het verstrijken van een bepaalde termijn niet vrijwillig bij een erkende zorgkas heeft aangesloten is ambtshalve aangesloten bij de Vlaamse Zorgkas. In Brussel zijn er geen ambtshalve aansluitingen.

Er zijn zeven zorgkassen erkend in het kader van de zorgverzekering.¹⁵⁶ Deze zorgkassen staan in voor de dagelijkse werking van de zorgverzekering. Vijf zorgkassen zijn opgericht door een ziekenfonds, één is opgericht door een verzekeringsmaatschappij. Deze zes zorgkassen zijn erkend door het Vlaams Zorgfonds. Daarnaast is er één Vlaamse Zorgkas die rechtstreeks is opgericht door het Vlaams Zorgfonds en waarbij de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW's) optreden als lokaal agent. Een zorgkas sluit personen aan, int de bijdragen van de aangesloten personen en houdt een register van de aangesloten personen bij. Daarnaast behandelt een zorgkas de aanvragen voor tenlastenemingen en voert het de tenlastenemingen uit. Met tenlasteneming wordt de vergoeding van niet-medische kosten door de zorgkas bedoeld. Voor deze tenlasteneming wordt er een onderscheid gemaakt tussen mantel- en thuiszorg enerzijds en residentiële zorg anderzijds.

De jaarlijkse bijdrage aan de zorgkas bedraagt in de meeste gevallen 25 euro. Voor personen die recht hebben op een verhoogde verzekeringstegemoetkoming of genieten van het OMNIO-statuuut, zoals gerechtigden op een leefloon, personen met een handicap of gepensioneerden van wie het inkomen een bepaalde grens niet overschrijdt, bedraagt de bijdrage 10 euro.

Wie in het Vlaams Gewest gedurende drie jaar de bijdrage niet, niet volledig of laattijdig betaald kan een administratieve boete krijgen die tot 250 euro kan oplopen. Verder schorst de zorgkas het recht van de zorgbehoevenden om beroep te doen op de zorgverzekering met vier maanden voor elk jaar dat de aangeslotene die bijdrage niet of niet volledig heeft betaald. Deze schorsing gaat in vanaf het moment dat de zorgbehoevende recht heeft om

¹⁵⁵ Voor wie in het Vlaams Gewest woont maar in het buitenland werkt geldt deze verplichting niet.

¹⁵⁶ Christelijke Mutualiteiten - Zorgkas Vlaanderen, Neutrale Zorgkas Vlaanderen, Vlaamse Zorgkas, Zorgkas DKV Belgium, Zorgkas van de Liberale Ziekenfondsen, Zorgkas van de Onafhankelijke Ziekenfondsen, Zorgkassen van de Socialistische Mutualiteiten. Ethias Zorgkas was oorspronkelijk ook erkend, maar trok zich terug uit de Vlaamse zorgverzekering. Enkel wie bij een bepaald ziekenfonds is aangesloten kan zich aansluiten bij de zorgkas van dat ziekenfonds.

een beroep te doen op de zorgverzekering. Voor wie begin 2006 niet in orde was met de Vlaamse zorgverzekering bestond echter wel de mogelijkheid tot eenmalige regularisatie. Wie voor 30 april 2006 de nog verschuldigde bijdragen betaalde, kon alsnog genieten van een volledige tegemoetkoming zonder schorsing of boete.

Het is belangrijk om op te merken dat de zorgverzekering naast de bijdrage van de verzekerden ook van een ruime overheidsdotatie geniet. Rottiers berekende dat de zorgverzekering voor 37,5% gefinancierd wordt uit ledenbijdragen, voor 26% uit beleggingsopbrengsten en overschotten en voor 36,5% door een dotatie van de Vlaamse Gemeenschap. Naast een systeem van kapitalisatie, waarbij er gespaard wordt voor de toekomst, is de zorgverzekering ook een systeem van repartitie, waarbij een deel van de middelen onmiddellijk wordt aangewend.¹⁵⁷

Om beroep te kunnen doen op een tenlasteneming in het kader van de zorgverzekering, dit is een vergoeding voor gemaakte kosten, moet een aanvraag worden gericht tot de zorgkas waarbij men aangesloten is. De zorgkas zal dan de aanvraag onderzoeken. Voor een tenlasteneming voor mantel- en thuiszorg moet onder meer via een attest of door middel van een indicatiestelling door een gemachtigde indicatiesteller¹⁵⁸ aangetoond worden dat men zwaar zorgbehoevend is. Wanneer de zorgkas van oordeel is dat de aanvraag aan de voorwaarden voldoet gaat de tenlasteneming in vanaf de eerste dag van de vierde maand volgend op het indienen van de aanvraag. Voor een tenlasteneming voor residentiële zorg volstaat dat de voorziening waar men verblijft door de overheid erkend is.

In 2005 kregen 150.000 mensen een uitkering van de Vlaamse zorgverzekering. Voor zorgbehoevenden die thuis verblijven en die een beroep doen op mantelzorg of professionele thuiszorg bedraagt deze uitkering momenteel 95 euro per maand. De idee is echter gelanceerd om deze uitkering tegen 2009 geleidelijk op te trekken naar 125 euro per maand¹⁵⁹. Zorgbehoevenden die in residentiële voorzieningen verblijven hebben nu al recht op 125 euro per maand.

Dat niet iedereen even lovend is over de Vlaamse zorgverzekering bleek uit kwalitatief onderzoek over het gezondheidsbeleid in grote steden¹⁶⁰. Bij een bevraging van kansarmen werd duidelijk dat de Vlaamse zorgverzekering een zekere weerstand oproept. Zo bestaat er

¹⁵⁷ Rottiers, 2005: 10.

¹⁵⁸ Een gemachtigd indicatiesteller is een organisatie, voorziening of professionele zorgverlener die gemachtigd is om de ernst en duur van een toestand van verminderd zelfvermogen van een persoon vast te stellen.

¹⁵⁹ 95 euro in 2006, 105 euro in 2007, 115 euro in 2008 en 125 euro in 2009. Deze gelijkschakeling past in het beleid om zorgbehoevenden aan te moedigen zolang mogelijk thuis te blijven; Haeck, 2005: 2.

¹⁶⁰ Legiest, 2004: 85.

onduidelijkheid over de manier waarop de zorgbehoevendheid wordt vastgesteld. Verder worden de criteria waaraan iemand moet voldoen om in aanmerking te komen voor een tenlasteneming als ondoorzichtig gepercipieerd. Ook wordt de onpartijdigheid van het ziekenfonds als zorgkas door sommige respondenten in vraag gesteld. Het onderzoek wijst er verder op dat de bijdrage een extra kost is die vooral doorweegt voor mensen die het financieel moeilijk hebben. Bij de respondenten was er ook kritiek op de campagne van de mutualiteiten in verband met de zorgverzekering. De communicatie van de mutualiteiten werd daarbij als opdringerig ervaren.¹⁶¹

5.4. De Brusselse specificiteit

Onder punt 5.3. wezen we reeds op een belangrijk verschil tussen de toepassing van de Vlaamse zorgverzekering in het Vlaams Gewest en de toepassing in Brussel. Waar aansluiting bij de zorgverzekering in het Vlaams Gewest verplicht is, geldt deze verplichting in Brussel niet. Brusselaars hebben evenwel het recht om zich aan te sluiten. Dit wezenlijke verschil in behandeling kan verklaard worden door de bevoegdheidsverdelende principes en de afwezigheid van subnationaliteiten in Brussel. Binnen de huidige staatskundige context is een verplichte Vlaamse zorgverzekering in Brussel immers juridisch gezien niet realiseerbaar.

Hoewel er aanwijsbare redenen zijn voor het niet-verplicht maken van de zorgverzekering in Brussel heeft deze situatie toch belangrijke gevolgen. Zo wijst Vlaams parlements lid Vanackere er bijvoorbeeld op dat de bestaande situatie het risico inhoudt dat mensen die hun huidige of toekomstige zorgbehoefte groter inschatten, zich sneller bij de zorgverzekering zullen aansluiten¹⁶². Het niet-verplichte karakter van de Vlaamse zorgverzekering in Brussel zou dus kunnen leiden tot een averechtse selectie waarbij groepen met een verhoogd risico oververtegenwoordigd zijn. Deze averechtse selectie komt niet voor wanneer aansluiting verplicht is. Bij een verplichte aansluiting kan immers de band tussen verzekeringspremie enerzijds, en risico en uitkeringsniveau anderzijds worden doorgeknipt. Het is precies op die wijze dat solidariteit in de sociale zekerheid wordt geïntroduceerd.

In een systeem van private verzekering zou de averechtse selectie een stijging van de premie tot gevolg hebben. Of er zou naar getracht worden de individuele bijdrage in overeenstemming te brengen met de zorgbehoefte. In het kader van de Vlaamse

¹⁶¹ Legiest, 2004: 85.

¹⁶² Martens, 2005: 28.

zorgverzekering is dit echter niet mogelijk. In die zin leidt het niet-verplichte karakter van de zorgverzekering in Brussel dus allicht tot verminderde solidariteit. Verminderde solidariteit tussen generaties, doordat ouderen zich sneller zullen aansluiten, maar ook tussen groepen met een verschillend zorgrisico.

Om de negatieve gevolgen van het niet-verplichte karakter, in hoofdzaak het risico op verminderde solidariteit, op te vangen, werd de Vlaamse regering gemandateerd om bijkomende regels en voorwaarden te bepalen met betrekking tot het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad¹⁶³. Hierbij valt op dat de Vlaamse regering uitdrukkelijk gemachtigd is om specifieke regels voor Brussel met betrekking tot de tenlastenemingen, dit zijn de uitkeringen van vergoedingen voor niet-medische kosten door de zorgkas, te bepalen. Het decreet voorziet echter niet in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om voor Brussel specifieke vereisten op te leggen voor de aansluiting bij een zorgkas. Op het moment dat iemand aanspraak doet op een tenlasteneming kan hij of zij in Brussel worden geconfronteerd met afwijkende regels. Deze afwijkende regels kunnen mee het risico op verminderde solidariteit helpen terugdringen.

Vanuit deze redenering valt bijvoorbeeld de afwijkende regeling van regularisatie voor wie niet in orde is met de Vlaamse zorgverzekering te verklaren. Deze regularisatie verloopt anders in Brussel dan in het Vlaams Gewest. Wie in Brussel in 2001 of 2002 reeds betaalde maar nadien afhaakte dient tijdens de regularisatiecampagne enkel de gemiste bijdrage te betalen om zich in orde te stellen. Wie zich nadien aansloot of zich nu pas aansluit dient een wachttijd te respecteren. Tijdens deze wachttijd kan geen aanvraag tot tenlasteneming worden gedaan. Voor wie zich aansloot in 2005 bedroeg deze wachttijd 5 jaar, wie zich aansluit vanaf 2006 kijkt aan tegen een wachttijd van 10 jaar. Deze wachttijden gelden echter niet voor wie de leeftijd van 26 jaar nog niet heeft bereikt of voor wie pas in Brussel komt wonen.

Aan deze wachttijden is nog een tweede, bijkomende sanctie gekoppeld, namelijk de opschorting van het recht op tenlasteneming. Deze opschorting houdt in dat wie zich laatstijdig aansloot bij de Vlaamse zorgverzekering, na het verstrijken van de wachttijd wel een aanvraag tot tenlasteneming kan indienen maar er een schorsing van de uitbetaling gebeurt met 4 maanden voor elk jaar dat de jaarlijkse bijdrage niet of niet volledig betaald

¹⁶³ Decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (B.S. 28/05/1999), artikel 6, §1, 3°. De regering bepaalt de nadere regels en voorwaarden met betrekking tot de tenlastenemingen en kan nadere regels en voorwaarden bepalen met betrekking tot de eventuele cumulatie van tenlastenemingen van kosten of presentaties voor verschillende zorgvormen. Zij kan inzonderheid nadere regels en voorwaarden bepalen die specifiek gelden voor gebruikers die wonen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

werd. Deze schorsing gebeurt ook in het Vlaams Gewest, maar door het verplicht karakter van de zorgverzekering en de mogelijkheid tot ambtshalve aansluiting zal zij daar minder frequent voorkomen.

Hoewel Brusselaars, in tegenstelling tot de inwoners van het Vlaams Gewest, niet verplicht zijn om zich bij de zorgverzekering aan te sluiten, geldt er voor hen een zwaardere, dubbele sanctie wanneer zij laattijdig in de zorgverzekering stappen. Deze dubbele sanctie is onder meer ingegeven door de vrees dat Brusselaars zich maar op latere leeftijd, dichterbij het moment waarop ze werkelijk zorgbehoevend worden, zouden aansluiten.¹⁶⁴ De zware dubbele sanctie kan dus gezien worden als een poging om de solidariteit te verzekeren in een niet-verplicht verzekeringssysteem. Als zodanig is het uit deze regeling volgende verschil in behandeling tussen inwoners uit Brussel en inwoners uit het Vlaams Gewest te begrijpen.

Ook Tegenbos gaat op zoek naar een legitimering van het verschil in behandeling en somt daarbij drie factoren op. Eerst en vooral is er volgens hem de vaststelling dat de Brusselaars niet verplicht zijn om zich bij de Vlaamse zorgverzekering aan te sluiten. Ten tweede merkt hij op dat er geen taalvereisten gesteld worden aan het lidmaatschap van de zorgverzekering. Ten derde dient er volgens Tegenbos op gewezen te worden dat de Brusselaars niet rechtstreeks bijdragen aan dat deel van de verzekering dat met belastingen gefinancierd wordt.¹⁶⁵

Zoals we hierboven reeds argumenteerden is het niet-verplicht karakter van de zorgverzekering een verklarende factor voor het verschil in behandeling. Maar dat ook de tweede en derde door Tegenbos geciteerde factor, namelijk de taalneutraliteit en de financiering door belastingen, een verklaring zouden vormen, is voor discussie vatbaar. Over de taalneutraliteit van de zorgverzekering bestaan er bijvoorbeeld verschillende opvattingen, wat enigszins voor verwarring kan zorgen. Hoewel bijvoorbeeld in het kader van de Brusselnorm meermaals uitdrukkelijk werd gesteld dat het Vlaams Gemeenschapsbeleid ten opzichte van Brussel zich richt naar 300.000 mensen ongeacht hun taal, lezen we in een antwoord van de minister van welzijn, volksgezondheid en gezin op een mondelinge vraag toch: *“Ik zal er wel over blijven waken dat de maatregel die op termijn de bewijsvoering aan de hand van facturen zal laten vallen, geen extra toestroom van Franstalige Brusselaars in*

¹⁶⁴ Zie de parlementaire debatten naar aanleiding van de vraag om uitleg van mevrouw Elke Roex tot mevrouw Inge Vervotte, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, over de Vlaamse zorgverzekering in Brussel, Vlaams Parlement, Handelingen van de Commissies, WEL, 09/11/2004, Nr. 39.

¹⁶⁵ Tegenbos, 2004: 22.

de Vlaamse zorgverzekering teweegbrengt”.¹⁶⁶ Vanhees, raadgever van Minister Vervotte, verwoorde het als volgt: “Wij moeten zoeken naar manieren op de toegankelijkheid voor de Vlaamse Brusselaars te verhogen [...] zonder daarmee de deur open te zetten naar Franstalige Brusselaars”¹⁶⁷. Ook VGC-collegelid Grouwels stelt dat ze met een sensibiliseringscampagne rond de zorgverzekering zeer gericht de Vlaamse Brusselaars wil bereiken¹⁶⁸. Het is dus niet met zekerheid te stellen dat de zorgverzekering in Brussel taalneutraal is.

Ook de vaststelling dat de Brusselaars niet bijdragen aan dat deel van de zorgverzekering dat met belastingen is betaald is voor discussie vatbaar. De Vlaamse zorgverzekering is duidelijk een gemeenschapsbevoegdheid die zich, per definitie, niet enkel richt tot de inwoners van het Vlaams Gewest maar ook tot de Vlaamse unicommunautaire instellingen in Brussel. Aan deze bevoegdheidsverdeling is uiteraard ook een verdeling van middelen verbonden. Dit maakt dat het verkeerd is om te stellen dat Brusselaars per definitie niet zouden bijdragen aan het door belastingen gefinancierd deel van de Vlaamse zorgverzekering. Tegenbos gaat namelijk verkeerdelijk uit van de veronderstelling dat enkel inwoners van het Vlaams Gewest bijdragen aan het gemeenschapsbudget. Ook Brusselaars dragen bij tot de belastingen, geheven op federaal niveau, die nadien verdeeld worden over de gemeenschappen.

Dit zorgt ervoor dat de voornaamste argumentatie ter verdediging van een verschillende behandeling betrekking heeft op het niet verplicht karakter en daarmee samenhangend op de notie van solidariteit. De vraag is echter of ook de andere afwijkende bepalingen kunnen verdedigd worden vanuit deze notie van solidariteit. Naast de hierboven geschetste maatregelen bestaan er immers ook nog andere verschillen tussen de toepassing in het Vlaams Gewest en die in Brussel, zoals de erkenningsvereiste voor de voorziening waarop een beroep wordt gedaan bij residentiële hulp of de verplichting om naast mantel- en thuiszorg ook een beroep te doen op een erkende voorziening. We bespreken deze twee maatregelen hieronder.

Om in Brussel in aanmerking te komen voor een tenlasteneming voor residentiële zorg dient de zorginstelling waarop men een beroep doet erkend te zijn door de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de zorgverzekering. Een bijkomend kenmerk van de Brusselse specificiteit is echter het beperkte Vlaamse aanbod op het vlak van residentiële

¹⁶⁶ Ibidem.

¹⁶⁷ BWR, 2005: 13.

¹⁶⁸ BWR, 2005: 11.

voorzieningen in Brussel. Een voldoende groot zorgaanbod is evenwel een noodzaak voor het succes van de Vlaamse zorgverzekering in Brussel. Vlaams parlements lid Vanackere vergeleek in deze context een zorgverzekering zonder een voldoende aanbod met een “ouderschapsverzekering in een klooster”. Het is inderdaad weinig logisch dat Brusselaars zich wel zouden kunnen aansluiten bij de zorgverzekering maar dat ze geen enkele zekerheid hebben dat ze daar ooit baat bij zullen hebben. Om dit aanbodtekort enigszins weg te werken, kunnen niet alleen de Nederlandstalige maar ook de tweetalige residentiële voorzieningen in Brussel zich laten erkennen in het kader van de zorgverzekering. Om deze erkenning te bekomen, dienen zij bij het Vlaams zorgfonds een aanvraag tot gelijkstelling met erkenning in te dienen.¹⁶⁹ Wie een beroep wenst te doen op de Vlaamse zorgverzekering voor residentiële hulp kan zich dus wenden tot de Nederlandstalige voorzieningen en tot de erkende bicommunautaire voorzieningen. De voorzieningen die onder de bevoegdheid van de Franse gemeenschap ressorteren en de niet-erkende bicommunautaire voorzieningen vallen bijgevolg niet onder de regeling.

Ook met betrekking tot de thuis- en mantelzorg geldt er in Brussel een extra voorwaarde. Wie aanspraak wil maken op een tenlasteneming voor deze zorg dient naast de thuis- of mantelzorg ook een beroep te doen op een in het kader van de zorgverzekering erkende voorziening. Dit kan bijvoorbeeld een centrum voor kortverblijf, een dienstencentrum of een serviceflat zijn. In het Vlaams Gewest bestaat deze voorwaarde niet.¹⁷⁰

Hoewel een deel van de afwijkende regeling voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad kan verklaard worden vanuit verzekeringstechnische noodzaak, zijn bepaalde maatregelen moeilijker te verklaren. VGC-collegelid Vanhengel wijst er ook op dat de zorgverzekering een voorbeeld is van de afwezigheid van een Brusseltoets. Op het ogenblik dat de zorgverzekering werd gelanceerd had men volgens het collegelid geen zicht op hoe deze in Brussel zou toegepast worden.¹⁷¹ Ook voormalig minister van welzijn Byttebier is de mening toegedaan dat de toepassing van de zorgverzekering in Brussel geen evidentie is en dat nooit zal zijn.¹⁷²

¹⁶⁹ Zie de parlementaire debatten naar aanleiding van de vraag om uitleg van mevrouw Elke Roex tot mevrouw Inge Vervotte, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, over de Vlaamse zorgverzekering in Brussel, Vlaams Parlement, Handelingen van de Commissies, WEL, 09/11/2004, Nr. 39.

¹⁷⁰ Vanaf 01/09/06 valt de verplichting weg om facturen voor te leggen van de zorgprestatie, zie: Vlaamse Regering, 2006, *Beslissingen van de Vlaamse Regering*, 01/09/06.

¹⁷¹ BWR, 2004a: 3.

¹⁷² BWR, 2004a: 3.

5.5. De Brusselse situatie in cijfers

We kunnen een beroep doen op drie soorten gegevens om de toepassing van de Vlaamse zorgverzekering in Brussel aan de hand van cijfers te schetsen. Ten eerste zijn er de gegevens over het aantal aansluitingen bij de Vlaamse zorgverzekering. Aangezien deze aansluiting in Brussel niet verplicht is, vormen deze cijfers een belangrijke indicatie voor het succes van de zorgverzekering. Ten tweede zijn er de cijfers over het aantal aanvragen voor tenlasteneming. Deze cijfers geven onder meer een idee over het soort zorg waarop een beroep wordt gedaan (mantel- en thuiszorg of residentiële zorg). Ten derde zijn er de cijfers over het aantal voorzieningen in Brussel die erkend zijn in het kader van de Vlaamse zorgverzekering. Deze cijfers geven een indruk van het in het kader van de zorgverzekering erkende residentiële zorgaanbod.

We geven eerst de cijfers voor het aantal aansluitingen. In tabel 49 geven we het aantal aansluitingen in het Vlaams Gewest en in Brussel weer op datum van 31 december 2004. Het is uiteraard niet mogelijk om deze cijfers zomaar te vergelijken aangezien de zorgverzekering in Vlaanderen verplicht is en in Brussel niet. In een tweede tabel geven we naast het aantal aansluitingen in Brussel ook het aantal personen weer die in aanmerking komen voor een aansluiting bij de zorgverzekering. Hierbij wordt enkel gekeken naar de plus-25-jarigen. Door een andere bevolkingspiramide is deze groep kleiner in Brussel (67,92% van de totale bevolking) dan in het Vlaams Gewest (70,29% van de totale bevolking).

Tabel 50. Aangesloten leden in het Vlaams Gewest en in Brussel op 31/12/2004

	Vlaams Gewest	Brussel	Brussel in % Vlaams Gewest
Aangesloten leden	4.167.538	54.780	1,31%

Bron: Herberekening op basis van BWR, 2005: 2.

Tabel 51. Aangesloten leden in Brussel op 31/12/2004 en bevolking ouder dan 25 jaar

	Aangesloten leden in Brussel	Bevolking ouder dan 25 jaar	Aangesloten leden in % bevolking ouder dan 25 jaar
Aantal	54.780	679.092	8,06%

In tabel 51 wordt het aantal in Brussel aangesloten leden opgesplitst naar zorgkas.

Tabel 52. Aantal leden en aandeel per zorgkas in Brussel

Zorgkas	Aantal leden	Aandeel
CM - Zorgkas Vlaanderen	18.801	34,32%

Neutrale Zorgkas Vlaanderen	2.208	4,03%
Zorgkas van de Socialistische Mutualiteiten	12.617	23,03%
Zorgkas van de Liberale Mutualiteiten	2.129	3,89%
Zorgkas van de Onafhankelijke Ziekenfondsen	9.619	17,56%
Vlaamse Zorgkas	4.933	9,01%
Ethias Zorgkas	3.398	6,20%
Zorgkas DKV Belgium	1.075	1,96%
Totaal	54.780	100%

Bron: Situatie op 31/12/ 2004, herberekening op basis van MVG, 2004: 2.

Ook voor het aantal tenlastenemingen, dit zijn de vergoedingen van niet-medische kosten door de zorgkassen, geven we hieronder de cijfers weer. In tabel 52 geven we een overzicht van het aantal aanvragen in het Vlaams Gewest en in Brussel. We maken hierbij ook het onderscheid tussen de goedgekeurde en de geweigerde aanvragen.

Tabel 53. Aanvragen ingediend en beslist tussen 01/01/2004 en 31/12/2004

	Totaal aantal aanvragen	Goedgekeurde aanvragen	Geweigerde aanvragen	% Weigering
Vlaams Gewest	89.959	81.462	8.497	9,45%
Brussel	3.536	3.329	207	5,85%
Brussel in % Vlaams Gewest	3,93%	4,09%	2,44%	-

Bron: Herberekening op basis van MVG, 2004: 11.

Vervolgens geven we in tabel 53 een overzicht van de lopende dossiers per Brusselse gemeente in 2004. We geven in deze tabel ook per gemeente het aandeel van de bevolking ouder dan 25 jaar in de totale Brusselse bevolking ouder dan 25 jaar.

Tabel 54. Lopende dossiers voor tenlasteneming in 2004

	Mantel- en thuiszorg	Residentiële zorg	Totaal Gemeente	Totaal Gemeente in % Totaal Brussel	Bevolking ouder dan 25 jaar in % Totaal Brussel
Anderlecht	120	286	406	12,05%	9,44%
Brussel-Stad	120	362	482	14,30%	14,48%
Elsene	16	19	35	1,04%	8,17%
Etterbeek	10	88	98	2,91%	4,45%
Evere	24	180	204	6,05%	2,83%
Ganshoren	26	150	176	5,22%	1,60%
Jette	57	247	304	9,02%	3,66%
Koekelberg	11	140	151	4,48%	1,75%
Oudergem	14	33	47	1,39%	2,50%
Schaarbeek	34	128	162	4,81%	12,12%
Sint-Agatha- Berchem	36	198	234	6,94%	1,66%
Sint-Gillis	8	3	11	0,33%	4,82%
Sint-Jans- Molenbeek	52	472	524	15,55%	8,44%
Sint-Joost-ten-Node	6	2	8	0,24%	2,99%
Sint-Lambrechts- Woluwe	25	14	39	1,16%	4,58%
Sint-Pieters-Woluwe	28	14	42	1,25%	3,26%
Ukkel	34	142	176	5,22%	6,75%
Vorst	19	10	29	0,86%	4,55%
Watermaal- Bosvoorde	6	236	242	7,18%	1,94%
Totaal Brussel	646	2.724	3.370	100%	100%

Bron: Eigen berekening op basis van http://www.wvc.vlaanderen.be/zorgverzekering/documentatie/cijfers/dossiers/draaitabel2004_xp.zip.

In aanvulling bij de cijfers in tabel 52 merken we enkele bijkomstige bijzonderheden op. Waar in het Vlaams Gewest 69,18% van de aanvragen betrekking hebben op mantel- en thuiszorg is dit in Brussel 16,32%. En waar het percentage weigeringen van aanvragen voor mantel- en thuiszorg in het Vlaams Gewest 13,64% bedraagt, is dit in Brussel 33,97%. Hierbij valt op te merken dat hoewel uit tabel 52 blijkt dat het percentage weigeringen in Brussel lager ligt dan in het Vlaams Gewest het toch zo is dat voor beide categorieën (mantel- en thuiszorg en residentiële zorg) het percentage weigeringen in Brussel hoger ligt. Dit valt te verklaren door een veel grotere vertegenwoordiging van de residentiële zorg in de Brusselse aanvragen.

Een derde reeks cijfergegevens heeft betrekking op het zorgaanbod waarop de zorgverzekerden een beroep kunnen doen. In tabel 54 geven we een overzicht van het aantal residentiële voorzieningen waarop de zorgverzekerden een beroep kunnen doen. In tabel 55 bekijken we de situatie voor de bicommunautaire instellingen.

Tabel 55. Residentiële voorzieningen in Brussel op 01/02/2005

	Instellingen	Bedden
Nederlandstalig	3	235
Bicommunautair	59	5.599

Bron: BWR, 2005: 6.

Tabel 56. Situatie in de bicommunautaire voorzieningen op 01/02/2005

	Bedden in bicommunautaire voorzieningen	Bedden in door de zorgverzekering erkende bicommunautaire voorzieningen	% erkende bedden in bicommunautaire voorzieningen
Anderlecht	1.059	696	65,72%
Brussel-Stad	1.888	564	29,87%
Elsene	669	72	10,76%
Etterbeek	332	281	84,64%
Evere	382	382	100,00%
Ganshoren	210	152	72,38%
Jette	680	510	75,00%
Koekelberg	264	181	68,56%
Oudergem	330	39	11,82%
Schaarbeek	610	120	19,67%
Sint-Agatha-Berchem	488	271	55,53%
Sint-Gillis	448	0	0,00%
Sint-Jans-Molenbeek	1.558	1.204	77,28%
Sint-Joost-ten-Node	172	0	0,00%
Sint-Lambrechts- Woluwe	234	0	0,00%
Sint-Pieters-Woluwe	264	42	15,91%
Ukkel	1.123	725	64,56%
Vorst	247	0	0,00%
Watermaal-Bosvoorde	480	360	75,00%
Totaal Brussel	11.438	5.599	48,95%

Bron: BWR, 2005: 7.

5.6. De Brusselnorm inzake de Vlaamse zorgverzekering

We bespreken in deze paragraaf de Brusselnorm voor de Vlaamse zorgverzekering. Zoals reeds gesteld in de inleiding is de Brusselnorm een norm die de Vlaamse Gemeenschap hanteert ten aanzien van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Deze norm houdt in dat de Vlaamse Gemeenschap voor haar beleid in Brussel 300.000 mensen als haar doelgroep beschouwt.

Om deze norm te concretiseren zullen we in deze paragraaf gebruik maken van twee methoden. Voor de eerste methode zal de situatie in Brussel vergeleken worden met die in het Vlaams Gewest. De Brusselnorm wordt hierbij begrepen als een 5%-norm waarbij de doelgroep van 300.000 inwoners in Brussel overeenkomt met 5% van de bevolking van 6.000.000 in het Vlaams Gewest. Voor de tweede methode zal de bereikte doelgroep in Brussel vergeleken worden met de totale potentiële doelgroep. Vanuit de redenering dat 300.000 overeenkomt met 30% van de totale Brusselse bevolking van 1.000.000 kan de Brusselnorm worden geïnterpreteerd als het bereiken van 30% van de totale potentiële doelgroep. Voor het onderzoek naar de Brusselnorm biedt de casus van de Vlaamse zorgverzekering alvast het voordeel dat er geen rekening dient te worden gehouden met een mogelijke centrumfunctie.

Uit tabel 49 blijkt dat het aantal aangeslotenen bij de Vlaamse zorgverzekering in Brussel 1,31% bedraagt van het aantal aangeslotenen in het Vlaams Gewest. De eerste hierboven aangehaalde methode om de Brusselnorm te concretiseren impliceert echter dat de Brusselse cijfers dienen overeen te komen met 5% van de cijfers voor het Vlaams Gewest. Vanuit deze redenering dient de Brusselnorm begrepen te worden als het bereiken van 208.377 personen in plaats van de huidige 54.780.

Tabel 50 laat een vergelijking toe tussen de bereikte doelgroep en de totale potentiële doelgroep. Aangezien de Vlaamse zorgverzekering zich in hoofdzaak richt tot de leeftijdscategorie 26 jaar en ouder, focussen we in deze tabel op deze leeftijdsgroep. De tweede hierboven aangehaalde methode om de Brusselnorm te concretiseren impliceert dat de bereikte doelgroep overeenkomt met 30% van de totale potentiële doelgroep. Voor de Vlaamse zorgverzekering bedraagt deze bereikte doelgroep 8,06% van de totale potentiële

doelgroep. De tweede methode impliceert dat de Brusselnorm dient te worden begrepen als het bereiken van 203.727¹⁷³ personen in plaats van de huidige 54.780.

Wanneer we kijken naar de cijfers over de tenlastenemingen valt onmiddellijk op dat de Brusselse cijfers hier meer doorwegen. Hoewel de Brusselaars maar tellen voor 1,30% van het totale aantal aangeslotenen bij de zorgverzekering nemen zij wel 3,93% van het totale aantal goedgekeurde aanvragen voor hun rekening.¹⁷⁴

We merkten in het vorige hoofdstuk ook op dat de verhouding tussen thuiszorg en residentiële zorg in Brussel grondig verschilt van de verhouding in het Vlaams Gewest. Waar in het Vlaams Gewest 69,18% van de aanvragen betrekking hebben op mantel- en thuiszorg is dit in Brussel 16,32%. Dat het overgrote deel van de Brusselse aanvragen betrekking heeft op residentiële zorg zorgt er vermoedelijk voor dat de tenlastenemingen in Brussel, zeker in verhouding met het aantal aangeslotenen, zeer duur uitvallen. In 2007 krijgt wie een beroep doet op thuiszorg immers 105 euro per maand terwijl wie een beroep doet op een residentiële voorziening recht heeft op 125 euro per maand.

In tabel 54 en tabel 55 geven we een overzicht van het residentiële zorgaanbod. Dit zorgaanbod wordt vooral gegarandeerd door de gelijkschakeling van bicommunautaire voorzieningen. Deze gelijkschakeling is echter geen garantie voor de kennis van het Nederlands binnen die voorziening. Verder dient er ook op te worden gewezen dat een deel van de OCMW-rusthuizen in Brussel niet erkend is in het kader van de Vlaamse zorgverzekering. Aangezien OCMW's vaak opteren om mindervermogende bejaarden op te vangen in het eigen rusthuis houdt dit het gevaar in dat mindervermogende bejaarden die aangesloten zijn bij de zorgverzekering in een voorziening terechtkomen waar zij geen beroep kunnen doen op een tenlasteneming.

5.7. Conclusie

We hebben er voor gekozen om in dit hoofdstuk dieper in te gaan op de beleidsachtergrond van de Vlaamse zorgverzekering. Dit maakt dat de link met het onderzoek naar de Brusselnorm niet altijd even duidelijk is. Toch is het schetsen van deze achtergrond relevant voor het onderzoek. De case van de Vlaamse zorgverzekering toont aan dat bij het

¹⁷³ Het verschil tussen de 203.727 uit de tweede methode en de 208.377 uit de eerste methode kan verklaard worden door de verschillende demografische context. Doordat de leeftijdscategorie "jonger dan 26" in Brussel groter is, overschat de eerste methode enigszins de doelgroep voor de Vlaamse zorgverzekering in Brussel.

¹⁷⁴ Deze percentages zijn berekend op basis van het aandeel van de Brusselse cijfers in het totaal (cijfers voor Brussel én cijfers voor het Vlaams Gewest). Ze verschillen hierdoor van de in tabel 4 weergegeven percentages.

uitwerken van een kwalitatief Vlaams gemeenschapsbeleid naar Brussel toe rekening dient te worden gehouden met een veelheid aan factoren. Als dusdanig is deze oefening ook zeer relevant voor het onderzoek naar de Brusseltoets. Het verband tussen Europese regelgeving en een Vlaams Brusselbeleid mag dan misschien niet onmiddellijk zichtbaar zijn, in de uitwerking van de Vlaamse zorgverzekering komt dit aspect wel naar voor. Ook met de demografische situatie van Brussel en met de toekomstige evolutie van de Brusselse demografie zal in het kader van de Vlaamse zorgverzekering rekening moeten worden gehouden. Verder toont deze case ook aan dat bij de uitwerking van bepaalde beleidsmaatregelen rekening dient te worden gehouden met onzekerheid over toekomstige evoluties. Deze onzekerheid is van velerlei aard. Vooraleerst is er de juridische onzekerheid, vooral met betrekking tot de procedure voor het Arbitragehof en de prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Maar er is ook de academische onenigheid en discussie over de toekomstige evolutie van de zorgvraag en -kost en zelfs over de organisatie van de zorgverzekering. Ook op politiek vlak is twijfel merkbaar over de manier waarop de Vlaamse zorgverzekering naar de toekomst toe dient te worden georganiseerd. Deze factoren vormen de context waarbinnen een onderzoek naar de Brusselnorm inzake de Vlaamse zorgverzekering dient te worden gesitueerd.

Voor ons besluit over de toepassing van de Vlaamse zorgverzekering in Brussel willen we gebruikmaken van het beeld van de danser op het slappe koord. De Europese regelgeving en de interne Belgische bevoegdheidsverdeling zorgen voor de wind die de uitdaging nog groter maakt. De ambitie om ook in Brussel een Vlaamse zorgverzekering uit te bouwen lijkt echter even onverstoortbaar als de ambitie van de danser om stand te houden op het koord. Maar de afgrond gaapt de danser aan. Langs de ene kant bestaan de gevaren die eigen zijn aan een niet-verplicht verzekeringssysteem dat dient om sociale risico's te dekken. Langs de andere kant loert er een aanbodprobleem, waarvan de niet-erkenning van enkele OCMW-rusthuizen en de taalproblematiek binnen sommige erkende instellingen een belangrijk onderdeel uitmaken. Dat de danser zonder veel voorbereiding op het koord is gestuurd, doet het ergste verwachten. Dat hij daarbij ook nog eens is opgezaaid met extra ballast, zoals langere wachttijden en bijkomende verplichtingen, maakt de opdracht er zeker niet makkelijker op.

Niet enkel de danser, maar ook het publiek is van groot belang bij dit beeld. Dat publiek is divers, maar misschien niet divers genoeg. Er is een oververtegenwoordiging van risicogroepen en mogelijk ook een ondervertegenwoordiging van mindervermogenen¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Zie hierover: Legiest, E., 2004, *Gezondheid in grote steden*, Gent: Universiteit Gent - Vakgroep Huisartsgeneeskunde en Eerstelijnsgezondheidszorg.

Het publiek is ook talrijk. Volgens sommigen wordt het zelfs té talrijk, hoewel een analyse van de situatie vanuit de Brusselnorm dit duidelijk tegenspreekt. Sommigen opperen een selectie van het publiek naar taal¹⁷⁶, hoewel het overduidelijk is dat men daarmee nooit de door de Brusselnorm vooropgestelde doelgroep bereikt.

Tot slot dient bij dit beeld onze aandacht ook uit te gaan naar de organisator. Hij is het die de danser zijn opdracht gaf, en hij is het ook die samen met het publiek het geheel financiert. Het is dus logisch dat hij toekijkt op de betaalbaarheid van de hele onderneming. De organisator wordt hierbij geconfronteerd met het feit dat, hoewel het publiek niet al te talrijk is, het toch verhoogde kosten genereert.

Beeldspraak helpt om bepaalde facetten van complexe situaties te verduidelijken. Maar het heeft ook het nadeel dat het andere facetten onbelicht laat. De Vlaamse zorgverzekering is complex. Het beeld van de danser helpt ons misschien bij onze synthese, maar het biedt weinig zicht op een mogelijke oplossing voor de huidige problematiek. Deze problematiek is nochtans duidelijk: de Vlaamse Gemeenschap neemt zich enerzijds voor om in Brussel 300.000 mensen te bereiken met haar beleid. Maar anderzijds realiseert zij zich dat een zorgverzekering waarbij in Brussel meer dan 200.000 mensen zijn aangesloten een financieel onwenselijke situatie creëert. Een bijkomende selectie van de doelgroep lijkt nodig om de betaalbaarheid van de zorgverzekering in Brussel te garanderen. Of zoals we Rottiers reeds citeerden: *“to make sure that policy measures reach the right people”*¹⁷⁷. Vanuit deze verzuchting valt de reflex te verklaren om terug te vallen op de historische doelgroep van het Vlaams gemeenschapsbeleid in Brussel, namelijk de Nederlandstalige Brusselaars.

Met de Brusselnorm legde de Vlaamse Gemeenschap zichzelf echter een meer ambitieuze doelstelling op. Terugvallen op taalvereisten is geen optie meer. De Brusselnorm enkel hanteren voor sectoren waarin deze haalbaar is lijkt ook weinig zinvol. De uitdaging bestaat er dus in om de toepassing van de Vlaamse zorgverzekering in Brussel in overeenstemming te brengen met de Brusselnorm. Er staat de danser nog een zware opdracht te wachten.

¹⁷⁶ Of zoals Vanhees, raadgever van minister Vervotte, stelt: *“We ontvingen signalen dat het niet enkel gaat om Brusselse Vlamingen en dat er dus oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van de VZV. Dit schrikt Vlaanderen inderdaad af.”* (BWR, 2005: 14).

¹⁷⁷ Voor het volledige citaat: zie supra; Rottiers, 2005a: 6.

6. Inburgeringsbeleid

6.1. Inleiding

We bespreken in dit hoofdstuk het inburgeringsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap en haar toepassing in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Door het vrij recente karakter van het inburgeringsbeleid, tot voor kort onthaalbeleid van nieuwkomers genoemd, is het beleid nog in volle ontwikkeling. Op 12 juli 2006 keurde de Vlaamse regering een nieuw inburgeringsdecreet goed. Hierin wordt inburgering gedefinieerd als 'een interactief proces waarbij de overheid aan inwijkelingen een specifiek programma aanbiedt, dat hun enerzijds de mogelijkheid biedt om de nieuwe sociale omgeving zich eigen te maken en anderzijds ertoe bijdraagt dat de samenleving die personen als volwaardige burgers erkent, met als doel een volwaardige, actieve participatie en een gedeeld burgerschap van éénieder en het verkrijgen van een voldoende sociale samenhang.'¹⁷⁸ Doelstelling van dit beleid is dus om nieuwkomers in ons land te stimuleren en kansen te geven om hier zelfstandig te kunnen leven en actief te kunnen participeren aan onze samenleving.

In wat volgt zullen we een korte historiek schetsen van het inburgeringsbeleid alsook de werking ervan. Hierna zal de toepassing van het Vlaamse inburgeringsbeleid op de Brusselse situatie worden besproken. Tot slot vergelijken we de geschetste situatie met de Brusselnorm.

6.2. Historiek van het Vlaamse inburgeringsbeleid

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 zorgde voor een overheveling van het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen naar de Gemeenschappen. De Franse Gemeenschap oriënteert zich daarbij meer op het Franse assimilatiebeleid, de Vlaamse Gemeenschap kijkt eerder naar het Britse en Nederlandse integratiebeleid¹⁷⁹. Wij concentreren ons op het Vlaamse beleid.

Het allereerste onthaalproject voor nieuwkomers in het Vlaamse Gewest is een initiatief van het Gentse integratiecentrum De Poort-Beraber in 1992, waar de doelgroep beperkt was tot Turkse, mannelijke nieuwkomers. In de daaropvolgende jaren kregen zij navolging in een aantal andere Vlaamse steden en gemeenten, en er werden bescheiden subsidies aan

¹⁷⁸ Decr. 14/07/2006 (B.S. 09/11/2006), art. 2, §1, 1°.

¹⁷⁹ Geets, Van Der Heyden & Timmerman, 2005: 13.

verleend. De Vlaamse Gemeenschap merkt deze ontwikkeling op en zij erkent dan ook in 1996 in haar Strategisch Plan voor het Vlaamse Minderhedenbeleid dat een onthaalbeleid voor nieuwkomers noodzakelijk is (Brussels Onthaalbureau Nieuwkomers; Vlaams Minderheden Centrum)¹⁸⁰.

Op 28 april 1998 werd aan het beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden een decretale basis gegeven, waarbinnen het onthaalbeleid één van de drie beleidssporen vormt (naast het opvangbeleid en het emancipatiebeleid) om in te spelen op de behoeften van nieuwkomers. Meerderjarige anderstalige nieuwkomers die nog maar pas in het Vlaamse Gewest of Brussel-Hoofdstad gevestigd zijn, een zeker uitzicht hebben op een permanent verblijf en het risico lopen om in een situatie van kansarmoede terecht te komen, moesten voortaan wegwijs gemaakt worden en gestimuleerd worden tot maatschappelijke participatie. Meer bepaald vormden gezinsherenigers en gezinsvormers, ontvankelijk verklaarde asielzoekers en erkende vluchtelingen de doelgroep. Er werd tevens een concept inzake onthaalbeleid uitgewerkt, waarin een cursus maatschappelijke oriëntatie, een basiscursus Nederlands en een trajectbegeleiding de bestanddelen waren. Het ontbrak echter nog aan geld om dit overal in de praktijk om te zetten. De meeste onthaaltrajecten werden daarom overwegend door gemeentelijke middelen gefinancierd, maar aangezien niet alle gemeenten hierin investeerden, konden veel nieuwkomers geen onthaaltraject volgen¹⁸¹.

2000 was een keerpunt voor het onthaalbeleid van nieuwkomers. Het onthaalbeleid werd een inburgeringsbeleid en er werden meteen de nodige investeringen gedaan om de capaciteit van de onthaalbureaus te vergroten. Inhoud en doelgroep bleven weliswaar gelijkaardig aan het onthaalbeleid, hoewel er toch ook enkele nieuwe elementen optraden. Zo behoorden geregulariseerden voortaan ook tot de doelgroep. Ook werd de inburgering minder vrijblijvend en werden gemeenten meer bij het inburgeringsbeleid betrokken¹⁸².

Op 28 februari 2003 wordt het eerste inburgeringsdecreet aangenomen, dat in werking wordt gesteld vanaf 1 januari 2004. Enkele belangrijke veranderingen zijn:

- De doelgroep van het inburgeringsbeleid wordt uitgebreid naar iedereen die zich minder dan één jaar geleden in België gevestigd heeft en die hier voor langere tijd wil blijven wonen. Behalve personen die slechts een tijdelijk verblijf hebben en asielzoekers in de ontvankelijkheidsfase, behoort elke nieuwkomer dus tot de doelgroep. Ook minderjarige nieuwkomers worden aan de doelgroep toegevoegd.

¹⁸⁰ In het verdere verloop van de tekst zal er naar het Vlaams Minderheden Centrum en het Brussels Onthaalbureau Nieuwkomers respectievelijk gerefereerd worden met VMC en BON.

¹⁸¹ New in Town; VMC.

¹⁸² VMC.

- Sommige nieuwkomers worden voortaan verplicht om een inburgeringstraject te volgen. Indien dit niet nageleefd wordt, komt er een strafrechtelijke vervolging. In Brussel kunnen nieuwkomers niet verplicht worden, omdat het over een Vlaamse regel gaat.
- Gemeenten krijgen een informatie- en doorverwijzingstaak ten aanzien van de nieuwkomers.
- Bij de aanvang van een inburgeringstraject wordt een contract afgesloten tussen de nieuwkomer en het onthaalbureau. Aan het einde van het traject krijgt de nieuwkomer een attest van inburgering.
- De onthaalbureaus fusioneren zodat er voortaan in elke provincie één is alsook één in de steden Antwerpen, Brussel en Gent. In totaal zijn er voortaan dus acht onthaalbureaus, waarvan één in Brussel.

Vanaf 2004 is het inburgeringsbeleid dan ook werkelijk een belangrijk thema voor de nieuwe Vlaamse Regering. Voor het eerst is er een Minister van Inburgering. Op 1 januari 2007 treedt een nieuw inburgeringsdecreet in werking, met de volgende aanpassingen:

- Er worden meer nieuwkomers verplicht tot het volgen van een inburgeringstraject. Ook worden bepaalde groepen oudkomers in de doelgroep van het inburgeringsbeleid opgenomen (cfr. infra).
- Wanneer de verplichte inburgeraars geen inburgeringstraject volgen en dus hun verplichting niet naleven, zullen ze voortaan een administratieve boete moeten betalen in plaats van strafrechtelijk vervolgd te worden.
- Rechthebbende inburgeraars zullen moeten betalen voor het inburgeringstraject; verplichte inburgeraars moeten een waarborg betalen, die ze bij vervollediging van het traject terugbetaald krijgen.
- De 'gemeenschappelijke normen en waarden in onze samenleving' moeten meer aan bod komen in de cursus maatschappelijke oriëntatie. Een commissie van zeven wijzen bakende dan ook in opdracht van de Vlaamse Minister van Inburgering de normen en waarden van onze samenleving af. De hoofdwaarden in onze samenleving zijn volgens hen vrijheid, gelijkheid, solidariteit, respect en burgerschap. Ook zijn de drie stelsels democratie, democratische rechtsstaat en pluralisme van belang. Het eindrapport van deze commissie zal worden vertaald naar toegankelijke teksten, bruikbaar voor de cursus Maatschappelijke Oriëntatie (MO).
- Er wordt gealludeerd naar een resultaatsverbintenis. Op termijn zal men niet louter het inburgeringstraject moeten volgen, maar ook een bepaald resultaat moeten behalen. Dit is momenteel nog niet verder uitgewerkt.

Het Vlaamse beleid met betrekking tot nieuwkomers evolueerde aldus over de jaren heen van een vrijwillig en selectief onthaalbeleid naar een algemeen en voor sommigen zelfs verplicht inburgeringsbeleid, gericht op een volwaardige maatschappelijke integratie van alle nieuwkomers. Tevens is er een verschuiving van verantwoordelijkheid merkbaar. Daar waar bij het onthaalbeleid de verantwoordelijkheid tot integratie van een nieuwkomer bij de samenleving en haar overheid lag, ligt deze verantwoordelijkheid tot inburgering voortaan voornamelijk bij de inburgeraar zelf.

6.3. Werking van het Vlaamse inburgeringsbeleid

In wat volgt zullen we het huidige Vlaamse inburgeringsdecreet schetsen. Wie is de doelgroep, welke inburgeraars zijn verplicht een inburgeringstraject op te nemen, hoe verloopt zo'n inburgeringstraject, ...? Na deze korte uiteenzetting wordt de werking van het Vlaamse inburgeringsdecreet in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad onder de loep genomen.

6.3.1. Doelgroep

De doelgroep van het huidige inburgeringsbeleid wordt in het nieuwe decreet¹⁸³ omschreven als:

“1° iedere meerderjarige vreemdeling die ingeschreven is in het Rijksregister door een gemeente van het Nederlandstalige taalgebied of door een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, met uitzondering van de vreemdeling die hier voor een tijdelijk doel verblijft en van de asielzoeker zolang zijn asielaanvraag niet ontvankelijk is verklaard;

2° iedere meerderjarige Belg, geboren buiten België, van wie minstens één ouder geboren is buiten België en die in het Rijksregister ingeschreven is door een gemeente van het Nederlandse taalgebied of door een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.”

De omschrijving van de eerste categorie omvat niet alleen nieuwkomers maar ook oudkomers. Vreemdelingen die hier reeds langer dan 12 maanden verblijven, behoren vanaf nu dus ook tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid. Door de tweede categorie in het nieuwe decreet in te voeren, wordt de doelgroep ook uitgebreid naar oudkomers met de Belgische nationaliteit, namelijk de Belgen van allochtone herkomst die geboren zijn buiten België en van wie minstens één ouder geboren is buiten België. Tot slot behoren ook de minderjarige anderstalige nieuwkomers tot de doelgroep van het Vlaamse inburgeringsbeleid.

¹⁸³ Decr. 14/07/2006 (B.S. 09/11/2006), art. 3, §1.

De belangrijkste vernieuwing bij de decreetaanpassing is dat de verplichte inburgering uitgebreid wordt tot alle nieuwkomers die zich via gezinsvorming en gezinshereniging permanent en legaal in Vlaanderen komen vestigen¹⁸⁴. Ook wie huwt met een Belg valt voortaan onder de inburgeringsplicht. Voor personen die zich als echtgenoot of familielid van een niet-Belgische EU-onderdaan in Vlaanderen komen vestigen geldt deze verplichting niet, aangezien dit strijdig is met de Europese regelgeving. Voortaan zullen de volgende categorieën, ingeschreven in een gemeente van het Nederlandstalige taalgebied en minstens 18 jaar oud, onder de verplichting van een inburgeringstraject vallen¹⁸⁵:

- Elke inburgeraar, die sedert niet langer dan 12 opeenvolgende maanden in het Rijksregister is ingeschreven.
- Iedereen die in het Vlaamse Gewest een religieuze of levensbeschouwelijke functie komt uitoefenen in een erkende geloofsgemeenschap¹⁸⁶. Op termijn zou er voor deze bedienaars van erediensten een specifieke cursus maatschappelijke oriëntatie ontwikkeld worden.
- Elke in België erkende vluchteling voor zover hij niet langer dan 12 maanden in die hoedanigheid in het Rijksregister is ingeschreven.
- Elke inburgeraar die gedurende meer dan 12 maanden in het Rijksregister is ingeschreven (oudkomer) en die inkomsten verwerft via maatschappelijke dienstverlening of een leefloon. Werkzoekende oudkomers kunnen in het kader van hun traject bij de VDAB door de VDAB verplicht worden (een deel van het) inburgeringprogramma te volgen.
- Elke asielzoeker die toegelaten werd tot het verblijf op het grondgebied is verplicht een pakket maatschappelijke oriëntatie te volgen en daarbij de verplichtingen na te komen¹⁸⁷ tot wanneer een beslissing wordt genomen wat betreft zijn aanvraag tot erkenning als vluchteling. Verder hebben zij wel het recht op de andere onderdelen van het inburgeringstraject. Bovendien worden zij, indien ze erkend worden als vluchteling, worden alsnog verplicht een volledig traject te volgen.¹⁸⁸

Een belangrijk gegeven is dat enkel die inburgeraars ingeschreven in een gemeente van het Nederlandstalig taalgebied en niet het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad kunnen verplicht

¹⁸⁴ VMC.

¹⁸⁵ Art. 5, § 1 en § 7.

¹⁸⁶ Het gaat hierbij om die bedienaars van erediensten die behoren tot de categorieën vermeld in het decreet van 7 mei 2004 in verband met de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten: de door de bisschop aangestelde verantwoordelijke van de parochie voor de rooms-katholieke eredienst en zijn vervanger, de predikant voor de protestantse eredienst en zijn vervanger, de bedenaar van de eredienst voor de anglicaanse eredienst en zijn vervanger, de rabbijn van de Israëlitische eredienst en zijn vervanger, de kerkbedenaar en zijn vervanger voor de orthodoxe eredienst en de eerste imam en zijn vervanger voor de islamitische eredienst.

¹⁸⁷ Cfr. *Infra*.

¹⁸⁸ Decr. 14/07/2006; VMC.

worden. De verplichte inburgeraar moet zich binnen een termijn van maximaal drie maanden aanmelden bij het onthaalbureau nadat de inburgeringsplicht voor hem is ontstaan. Nieuw is bovendien ook dat de inburgeraar regelmatig dient deel te nemen aan het vormingsprogramma en dat hij/zij de doelstelling van de onderdelen van het vormingsprogramma dient te behalen. Deze resultaatsverbintenis is voorlopig nog niet verder uitgewerkt. Indien de verplichte inburgeraars deze verplichtingen niet naleven, kan een administratieve geldboete van 50 tot 5000 euro worden opgelegd, alsook aan inburgeraars die op onrechtmatige wijze het vormingsprogramma van het primaire inburgeringstraject vroegtijdig beëindigen. Anderen worden daarentegen vrijgesteld van de verplichting om een inburgeringstraject te volgen.¹⁸⁹

- Personen die de nationaliteit hebben van een der staten van de EU+. Dit zijn EU-onderdanen, EER-onderdanen en onderdanen van Zwitserland¹⁹⁰.
- Een familielid van personen die de nationaliteit hebben van de EU+.
- Belgen en hun familieleden in Europeesrechtelijke zin, die zich in een EU+ staat hebben gevestigd, nadien terugkeren naar België en daarbij door het uitoefenen van hun recht op vrij verkeer van personen inburgeringsplichtig zouden zijn geworden.
- De inburgeraar die een attest van inburgering heeft behaald.
- De inburgeraar die aan de hand van een medisch attest aantoonde dat hij ernstig ziek is of een mentale of fysieke handicap heeft, wat deelname of verdere deelname aan het inburgeringstraject blijvende onmogelijk maakt.
- De inburgeraars en erkende vluchtelingen die 65 jaar of ouder zijn.
- De inburgeraars en erkende vluchtelingen die een getuigschrift/diploma van het basis-, secundair of hoger onderwijs hebben behaald in een door de Vlaamse, Franstalige of Duitstalige Gemeenschap, of het Koninkrijk der Nederlanden erkende onderwijsinstelling.

Met de decreetaanpassing worden bovendien binnen de gehele groep van inburgeraars ook enkele prioritaire groepen aangehaald. Hoewel elke inburgeraar recht heeft op een primair inburgeringstraject, zullen bepaalde categorieën inburgeraars van het Nederlandstalig taalgebied en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad voorrang krijgen bij de uitoefening van dit traject. Voor het Nederlandstalig taalgebied zijn dit de volgende categorieën:

- De verplichte inburgeraar.
- De inburgeraar die gedurende meer dan 12 maanden in het Rijksregister is ingeschreven en die:
 - 1) ouder of voogd is van een schoolgaand of leerplichtig kind

¹⁸⁹ Art. 25, §2.

¹⁹⁰ Vlaams Parlement, 19/05/2006: 14-15.

2) jonger is dan 65 jaar en inkomsten verwerft via een wacht- of werkloosheidsuitkering

3) inkomsten verwerft via maatschappelijke dienstverlening of een leefloon.

- De inburgeraar die huurder is van of kandidaat-huurder is voor een sociale woning in het Vlaamse Gewest.
- Het familielid of gezinslid, voor zover onderdaan van een staat die geen lid is van de EU+. Het gaat hier dus om inburgeraars (nieuwkomers en oudkomers) die geen onderdaan zijn van een EU+land en zich als echtgenoot of familielid van een onderdaan van een lidstaat van de EU+ in ons land vestigen. Zoals eerder vermeld, kunnen personen die zich als echtgenoot/familieid van een EU+onderdaan in het Vlaamse Gewest willen komen vestigen tengevolge van de Europese regelgeving niet verplicht worden tot een inburgeringstraject. Vandaar dat deze categorie als prioritair rechthebbend wordt opgenomen.¹⁹¹

Voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad krijgen volgende categorieën inburgeraars voorrang voor het primaire inburgeringstraject:

- De inburgeraar, jonger dan 65 jaar, die over een verblijfstitel van meer dan drie maanden beschikt en die inkomsten verwerft via maatschappelijke dienstverlening, een leefloon, een wachtuitkering of een werkloosheidsuitkering.
- De inburgeraar die ouder of voogd is van een schoolgaand of leerplichtig kind.
- De inburgeraar die kandidaat-huurder is voor een sociale woning in het Vlaamse Gewest.
- Het familielid of gezinslid, voor zover onderdaan van een staat dat geen lid is van de EU+.¹⁹²

6.3.2. Het inburgeringstraject

Wanneer een nieuwkomer zich inschrijft in een Vlaamse gemeente, heeft de gemeente de taak om de nieuwkomer in kwestie te informeren over het inburgeringstraject en deze door te verwijzen naar een onthaalbureau. Ook dient de gemeente maandelijks een lijst van inburgeraars die zich de voorbije maand hebben ingeschreven, te bezorgen aan het onthaalbureau in de regio¹⁹³. Deze onthaalbureaus organiseren de inburgeringstrajecten voor nieuwkomers. In totaal zijn er acht onthaalbureaus, verspreid over Vlaanderen en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Bij het onthaalbureau zal een trajectbegeleider, in overleg met de betrokkene, het vormingsprogramma uitstippelen dat door de nieuwkomer

¹⁹¹ Vlaams Parlement, 19/05/2006: 7 .

¹⁹² Decr. 14/07/2006; Vlaams Parlement, 19/05/2006.

¹⁹³ Art. 11.

gevolgd dient te worden. Hierbij wordt rekening gehouden met reeds verworven kennis of vaardigheden en wordt er samengewerkt met het Huis van het Nederlands en de VDAB. Deze drie instanties werken volgens het één-loket-principe samen om een inburgeringsprogramma op maat aan te bieden aan de nieuwkomer. Zo zal wanneer een inburgeraar beroepsmatig werkzaam is, voor de nieuwkomer een inburgeringstraject op maat worden aangeboden dat hem toelaat zowel zijn beroepsmatige activiteit te verrichten als zijn inburgeringsplicht na te leven. De inhoud van het inburgeringstraject wordt opgenomen in een inburgeringscontract dat de nieuwkomer afsluit met het onthaalbureau.¹⁹⁴

Het inburgeringstraject bestaat uit een primair en een secundair traject. Het primaire traject is het algemene basisprogramma en bevat de volgende onderdelen:

- basiscursus Nederlands
- een cursus maatschappelijke oriëntatie (MO)
- een pakket loopbaanoriëntatie

Een basiscursus Nederlands is een vast onderdeel van het inburgeringsprogramma en wordt ingericht door centra voor volwassenenonderwijs, centra van basiseducatie en de universitaire talencentra. Het Huis van het Nederlands onderzoekt welke cursus best geschikt is voor een nieuwkomer. De cursus Maatschappelijke Oriëntatie wordt door de onthaalbureaus zelf georganiseerd. Deze cursussen worden aangeboden in diverse talen (Arabisch, Spaans, Russisch, Frans, Engels,...) en bespreken diverse onderwerpen die in onze maatschappij aan bod komen (leerplicht, gezondheidszorg,...). In opdracht van de Vlaamse Minister van Inburgering bakende een commissie van wijzen recent ook de normen en waarden van onze samenleving af. Deze zouden op termijn opgenomen en verwerkt worden in een gemeenschappelijk tekstboek voor alle onthaalbureaus¹⁹⁵. Tot slot biedt de VDAB werkzoekende nieuwkomers op het einde van het primaire traject een pakket loopbaanoriëntatie aan.

Voor het primaire traject dienen rechthebbende inburgeraars voortaan een vergoeding te betalen, verplichte inburgeraars moeten een waarborg betalen. Hierbij zal het bedrag van de vergoeding of waarborg gekoppeld worden aan de financiële draagkracht van de inburgeraar en echtgenoot of partner met wie hij/zij wettelijk samenwoont. Het traject blijft kosteloos voor mensen van wie de financiële draagkracht lager ligt of gelijk is aan het leefloon en voor rechthebbende oudkomers met een wacht- of werkloosheidsuitkering. De waarborg van de verplichte inburgeraar wordt terugbetaald nadat de verplichte inburgeraar het attest van

¹⁹⁴ VMC.

¹⁹⁵ Vlaams Parlement, 27/10/2006: 26; VMC.

inburgering heeft behaald of attest van vrijstelling heeft ontvangen¹⁹⁶. Zo zal de inburgeringsplicht in zekere zin afgedwongen kunnen worden met administratieve geldboetes: wie zonder geldige reden de cursus niet afmaakt, zal de kosten ervan zelf moeten terugbetalen. Voorlopig wordt dit attest van inburgering enkel afgeleverd indien de inburgeraar het vormingsprogramma regelmatig heeft gevolgd. Op termijn zal de inburgeraar ook de doelstellingen van de verschillende onderdelen van het vormingsprogramma moeten bereiken om het attest te behalen¹⁹⁷.

Het onthaalbureau bouwt niet alleen het primaire inburgeringstraject uit maar heeft tevens een opvolgfunctie bij de uitbouw van het secundaire inburgeringstraject. Het secundaire traject is een vervolgtraject in functie van werk, verder studeren, sociale redzaamheid enzovoort. Het secundaire traject speelt zo in op het toekomstperspectief van de nieuwkomer. In theorie is er voor elke nieuwkomer een vervolgtraject op maat. In de praktijk zijn alleen de trajecten naar werk, die onder verantwoordelijkheid vallen van de VDAB, goed uitgebouwd. Niet het onthaalbureau maar de reguliere voorzieningen zijn namelijk verantwoordelijk voor de secundaire trajecten. De Vlaamse reguliere voorzieningen die het secundaire inburgeringstraject verzorgen dienen wel op regelmatige tijdstippen de trajectresultaten van de inburgeraar in kwestie aan het onthaalbureau mee te delen¹⁹⁸. Zo behoudt het onthaalbureau het overzicht op het inburgeringstraject en kan het hierover rapporteren aan de betrokken gemeenten en de Vlaamse overheid¹⁹⁹.

6.3.3. Minderjarige nieuwkomers

Het inburgeringsdecreet richt zich naast meerderjarigen ook op anderstalige minderjarige nieuwkomers. Het traject van de minderjarige nieuwkomer verschilt grondig van dat van de volwassen nieuwkomers. De gemeente waar de minderjarige anderstalige nieuwkomer ingeschreven wordt, verwijst deze nieuwkomer naar het onthaalbureau en brengt de personen belast met het ouderlijke gezag op de hoogte van de leerplicht en het recht op onderwijs (art. 18). Het decreet van 2004 betreffende de richtlijnen voor de inburgering van minderjarige anderstalige nieuwkomers bepaalt dan dat het inburgeringstraject voor minderjarigen een educatieve component omvat, die door trajectbegeleiding ondersteund wordt. De onthaalbureaus zijn verantwoordelijk voor de trajectbegeleiding, terwijl de educatieve component wordt gerealiseerd via het onthaalonderwijs. Daarnaast worden

¹⁹⁶ Art. 4, § 3.

¹⁹⁷ Decr. 14/07/2006; Vlaams Parlement, 19/05/2006; VMC.

¹⁹⁸ Art. 21.

¹⁹⁹ Decr. 14/07/2006; VMC.

minderjarige nieuwkomers indien nodig door onthaalbureaus doorverwezen naar welzijns-, gezondheids- en socioculturele voorzieningen (art. 17).²⁰⁰

Minderjarige nieuwkomers worden doorverwezen naar onthaalonderwijs indien ze:²⁰¹

- Tussen 5 en 18 jaar zijn (of ten laatste op 31 december van het lopende schooljaar 5 jaar worden);
- Niet het Nederlands als thuistaal of moedertaal hebben;
- Onvoldoende de onderwijstaal beheersen om met goed gevolg de lessen te kunnen volgen;
- Maximaal 9 maanden ingeschreven zijn in een school met het Nederlands als onderwijstaal (vakantiemaanden juli en augustus niet meegerekend);
- Nieuwkomer zijn, d.w.z. maximaal één jaar ononderbroken in België verblijven.

Nieuwkomers in het secundair onderwijs krijgen een jaar lang onthaalonderwijs in aparte onthaalklassen. Nadien wordt er overgeschakeld naar het reguliere onderwijs. In het basisonderwijs daarentegen zijn er geen aparte onthaalklassen voor de nieuwkomers. Wel krijgen die scholen met een bepaald aantal nieuwkomers extra middelen om de nieuwkomers enkele uren per week extra begeleiding te bieden.²⁰²

6.4. Inburgeringsbeleid in Brussel

Brussel-Hoofdstad vormt, door haar feitelijke meertaligheid, haar institutionele tweetaligheid en het actief zijn van meerdere overheden, een buitenbeentje in het inburgeringsdecreet. Zo zijn er om te beginnen geen verplichte inburgeraars in Brussel-Hoofdstad, enkel rechthebbenden. Verder is de relatie die de Vlaamse Gemeenschap heeft met de Brusselse gemeenten anders dan die met de gemeenten in het Nederlands taalgebied. De Brusselse gemeenten zijn niet verplicht de nieuwkomers te informeren en door te verwijzen naar het onthaalbureau en het Brussels Onthaalbureau voor Nieuwkomers (BON) dient daarom zelf voor de instroom van inburgeraars te zorgen. Het onthaalbureau rapporteert aan de VGC. De VGC draagt echter geen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid in Brussel. Van de beschikbare begrotingskredieten van de Vlaamse Gemeenschap in het kader van het Vlaamse inburgeringsbeleid wordt 15% vast toegekend voor de uitvoering ervan in Brussel-Hoofdstad.

²⁰⁰ Vlaamse Regering, 24/05/2002; Ministerie van onderwijs en vorming, 30/06/2006a

²⁰¹ Ministerie van onderwijs en vorming, 30/06/2006b.

²⁰² VMC.

Een derde punt met betrekking tot de uitvoering van het Vlaamse inburgeringsbeleid in Brussel, is dat de specifieke institutionele context voor een moeilijke situatie zorgt met betrekking tot het tewerkstellingsbeleid. In Vlaanderen is het enige aanspreekpunt op het vlak van tewerkstellingsbeleid de VDAB. In Brussel daarentegen zijn er drie aanspreekpunten: de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling (BGDA), de VDAB-RDBB als Brusselse vertaling van de VDAB, en de lokale werkwinkel Tracé. Hierdoor is er een eigen aanbod loopbaanoriëntatie in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad uitgetekend, waarbij de inburgeraar een traject doorloopt waarbij BON, BGDA, VDAB-RDBB en Tracé elk hun eigen taken en verantwoordelijkheden hebben²⁰³. Tot slot wordt er aan de inburgeraars die een inburgeringstraject volgen bij het onthaalbureau in Brussel geen financiële vergoeding gevraagd, aangezien er geen structurele doorverwijzing is van inburgeraars naar het onthaalbureau²⁰⁴.

Tot nu toe hebben we enkel nog maar de verschillen belicht tussen de uitvoering van het Vlaamse inburgeringsbeleid in het Vlaams Gewest enerzijds en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad anderzijds. Maar welke actoren houden zich nu juist bezig met het organiseren van een inburgeringsbeleid/onthaalbeleid in Brussel? Door de complexe institutionele Brusselse context is het niet eenvoudig een antwoord te geven op deze vraag. In mei 2004 is echter de website 'New in Town' opgestart, door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding met de steun van Mevrouw Marie Arena, toenmalig Federaal Minister voor Maatschappelijke Integratie en Interculturaliteit, en met de financiële hulp van het Impulsfonds voor het Migrantenbeleid. Op deze website kan men o.a. een duidelijk overzicht vinden van de onthaalbureaus en integratiecentra die actief zijn in Brussel:

1. Brussels Onthaalbureau voor Nieuwkomers (BON)

De praktische uitvoering van het Vlaamse inburgeringsbeleid wordt door de VGC toevertrouwd aan het Brussels Onthaalbureau voor Nieuwkomers (BON). BON werd bij de inwerkingtreding van het inburgeringsdecreet op 1 april 2004 opgericht. Het is een fusie van de toenmalige bestaande onthaalbureaus Tracé, Compas en Oniko en heeft nu vestigingsplaatsen in Brussel, Schaarbeek en Sint-Jans-Molenbeek.

2. Regionaal Integratiecentrum Foyer Brussel

Het Integratiecentrum Foyer is op basis van het decreet op het Vlaams beleid t.a.v. etnisch culturele minderheden erkend als integratiecentrum met als werkingsgebied het tweetalige gebied Brussel Hoofdstad. Daarnaast neemt het Regionaal Integratiecentrum Foyer Brussel

²⁰³ Vlaams Parlement, 10/11/2005: 15.

²⁰⁴ Vlaams Parlement, 19/05/2006: 10.

ook een inburgeringsbeleid ten aanzien van nieuwkomers op in haar strategische doelstellingen van haar meerjarenplan 2003-2008²⁰⁵. De Foyer heeft drie lokale steunpunten:

- Link in Brussel-stad
- Lokaal steunpunt Sint-Gillis - Gemeenschapscentrum De Pianofabriek
- Dar Al Amal in Molenbeek - Centrum voor allochtone vrouwen

3. Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI)

Dit Franstalige centrum wordt gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap en de COCOF. Doelstelling is de interculturele contacten tussen de verschillende bevolkingsgroepen te bevorderen door vorming, informatieverspreiding, cultuurspreiding en ondersteuning van het allochtone verenigingsleven.

4. Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Etrangers (CIRE)

Ciré is de Franstalige zusterorganisatie van Vluchtelingenwerk Vlaanderen. Zij bieden diensten aan voor vluchtelingen en allochtonen waaronder onthaal, huisvesting en socio-professionele inschakeling.

5. Service d'Aide aux Molenbeekoïen primo-arrivants (SAMPA)

Sampa is een gemeentelijk initiatief van Molenbeek, dat ondersteund wordt door het federale Grootstedenfonds.

Uiteraard zijn deze vijf niet de enige actoren die zich richten naar nieuwkomers in Brussel. Er zijn nog andere actoren²⁰⁶ die sociale bijstand aanbieden aan de nieuwkomers, maar het aanbod in Brussel is beperkt wat betreft onthaal van nieuwkomers en inburgeringstrajecten. Een eerste reden hiervoor is dat inburgering in Brussel een vrijwillige zaak blijft. Nieuwkomers worden bij hun inschrijving in een gemeente niet systematisch op de hoogte gebracht van de onthaal- en inburgeringsmogelijkheden, maar dienen zelf op zoek te gaan naar het aanbod. Een andere belangrijke reden is dat een Franstalig inburgeringsbeleid, zij het van de Franse Gemeenschap of van de COCOF, tot op heden onbestaande blijft. In 2004 diende Françoise Schepmans een voorstel tot decreet in bij de COCOF onder de titel 'samenwerken aan inburgering in Brussel', wat voor een Franstalige tegenhanger van het Vlaamse inburgeringsbeleid in Brussel had kunnen leiden. Dit voorstel kende echter geen succes²⁰⁷.

²⁰⁵ Raad van de VGC, 21/06/2006: 52.

²⁰⁶ Voor meer informatie betreffende de belangrijkste Brusselse organisaties die zich richten naar nieuwkomers: <http://www.digitaalbrussel.be/thema/allochtonen/index.asp>.

²⁰⁷ Raad van de VGC, 03/03/2004: 4.

Doordat er geen verplichte informatie- en doorverwijstaak voor de gemeenten is weggelegd en er geen wettelijk kader van de Franse Gemeenschap is, is het inburgeringsaanbod dan ook afhankelijk van de goodwill en initiatieven van de gemeenten. Zo heeft de gemeente Schaarbeek recentelijk een nieuwe dienst 'Onthaal voor Nieuwkomers' opgestart, waarmee het na Sint-Joost en Molenbeek de derde gemeente in Brussel wordt die een onthaalbeleid uitwerkt voor nieuwkomers wegwijs te in Brussel²⁰⁸.

6.5. Inburgering in cijfers

Het is niet eenvoudig om het bereik van het Vlaamse inburgeringsbeleid weer te geven, aangezien er voorlopig weinig volledige, duidelijke, algemene en regionale cijfergegevens voorhanden zijn. Dit heeft alles te maken met het feit dat het moeilijk te bepalen is wie al dan niet tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid behoort. CEVI, een samenwerkingsverband van lokale besturen, stelt op basis van het rijksregister iedere maand lijsten op per gemeente met de adresgegevens van de nieuwkomers. Deze worden doorgestuurd naar de gemeentelijke bevolkingsdiensten, die ze op hun beurt aan de onthaalbureaus doorgeven. De gegevens van de nieuwkomers worden ingedeeld in categorieën:

INB1:	nieuwkomers die verplicht zijn tot het volgen van een inburgeringstraject
INB2:	nieuwkomers die recht hebben op een inburgeringstraject (en vrijgesteld zijn van de verplichting)
INB3:	nieuwkomers die tot de doelgroep behoren maar waarover nog niet met zekerheid kan gezegd worden of ze rechthebbend dan wel verplicht zijn
INB9:	nieuwkomers die mogelijks niet tot de doelgroep behoren
INBM:	minderjarige nieuwkomers

Codes INB1 en INB2 worden gehanteerd om aan te duiden of een nieuwkomer al dan niet verplicht is tot het volgen van een inburgeringstraject. Deze aanduiding 'verplicht of niet' gebeurt op basis van nationaliteit, verblijfsstatuut en nationaliteit van de echtgenoot. De codes INB3 en INB9 worden gebruikt om aan te duiden of iemand met relatieve zekerheid tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid behoort. Deze aanduiding gebeurt op basis van het verblijfsstatuut. Meer bepaald wordt code INB9 gegeven aan personen die uit het rijksregister geselecteerd worden op basis van de eerste verwerving van het verblijfsdocument 'Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister'. Nieuwkomers in het bezit van een dergelijk verblijfsdocument kunnen bijvoorbeeld geregulariseren, slachtoffers van mensenhandel of niet-tijdelijke arbeidsmigranten zijn. Echter, ook studenten

²⁰⁸ Brusselnieuws.be, 23/03/2006.

en tijdelijke arbeidsmigranten krijgen dit verblijfsdocument, met als gevolg dat deze personen ook code INB9 krijgen toebedeeld, hoewel zij niet tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid behoren²⁰⁹.

Naast deze problematische categorie 'INB9' zijn er nog personen die worden opgenomen in CEVI-lijsten, terwijl ze eigenlijk niet in aanmerking komen van een inburgeringstraject (wegens verhuisd, ouder dan 65 jaar, dubbeltellingen...)²¹⁰.

Er dient te worden opgemerkt dat ook in de nabije toekomst, nu in het nieuwe inburgeringsdecreet ook oudkomers in de doelgroep zijn opgenomen, het genereren van duidelijke, algemene en regionale cijfers met betrekking tot de doelgroep van het inburgeringsbeleid een uitdaging zal blijven. Het mag duidelijk zijn dat de cijfergegevens in onderstaande tabellen genuanceerd dienen te worden. Desalniettemin dient er toch enige indicatie te worden gegeven over de relatie tussen de instroom van nieuwkomers die recht hebben op of verplicht zijn tot het volgen van een inburgeringstraject enerzijds en anderzijds het aantal nieuwkomers dat wordt bereikt door de onthaalbureaus. Graag hadden we dan ook een overzichtstabel willen geven van de doelgroep van het inburgeringsbeleid, met name het aantal meerderjarige en minderjarige nieuwkomers die zijn ingeschreven in het Vlaamse Gewest of in één van de 19 Brusselse gemeenten. Er zijn echter enkel gegevens beschikbaar met betrekking tot nieuwkomers ingeschreven in het Vlaamse Gewest, waardoor er geen vergelijking kan worden gemaakt met de Brusselse situatie²¹¹. Wel zijn er gegevens beschikbaar in verband met het aantal meerderjarige nieuwkomers die zich aanmelden bij één van de onthaalbureaus. Deze cijfers worden in onderstaande tabellen weergegeven en zijn allen afkomstig van het jaarrapport 2004-2005 van de Interdepartementale Commissie Etnisch-culturele Minderheden²¹².

De eerste tabel bevat het aantal meerderjarige nieuwkomers die zich tijdens de experimentele fase van het inburgeringsbeleid hebben aangemeld op een onthaalbureau in Vlaanderen en Brussel, alsook hoeveel nieuwkomers er zijn ingestapt in een inburgeringstraject. De experimentele fase van het inburgeringsbeleid startte op 1 september 2000 en liep tot 31 maart 2005.

²⁰⁹ Vlaams Parlement, 02/06/2005: 22.

²¹⁰ Vlaams Parlement, 10/11/2005: 19; VMC.

²¹¹ Raad van de VGC, 10/01/2006: 32.

²¹² Verder naar verwezen als ICEM.

Tabel 57. Aantal meerderjarige nieuwkomers aangemeld op een onthaalbureau en ingestapt in een traject en de uitgekeerde subsidies, periode 01/01/2001 – 31/03/2004 (experimentele fase)

Onthaalbureau	Aangemeld	Ingestapt
Stad Antwerpen	7.892	2.350
Stad Gent	2.540	1.118
Rest van het Vlaams Gewest	13.790	5.847
Totaal Vlaams Gewest	24.222	9.315
Brussel	2.269	1.047
Totaal	26.491	10.362

Bron: ICEM, 2006: 10.

In totaal zijn, tijdens de experimentele periode van het inburgeringsbeleid 10.362 van de 26.491 nieuwkomers ingestapt in een inburgeringstraject, wat ongeveer 40% bedraagt. Sinds de start van de decretale fase op 1 april 2004 tot 31 december 2005 zijn er in totaal 47.638 meerderjarige nieuwkomers zich in het Vlaamse Gewest komen vestigen. 7% van deze personen behoren tot de verplichte doelgroep en 57% zijn rechthebbenden. Voor de overige 35% van de nieuwkomers kan niet worden gesteld of ze tot de doelgroep behoren en of ze rechthebbend, dan wel verplicht een inburgeringstraject dienen te volgen. Zoals eerder vermeld zijn er geen exacte cijfers bekend van het aantal meerderjarige nieuwkomers die zich ingeschreven hebben in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Wel kennen we het aantal meerderjarige nieuwkomers die zich, sinds de start van de decretale fase tot 31 december 2005, hebben aangemeld bij één van de acht onthaalbureaus. In onderstaande tabel wordt bovendien ook het aantal nieuwkomers weergegeven die een inburgeringscontract hebben afgesloten en het aantal nieuwkomers dat effectief een inburgeringsattest heeft behaald. Deze laatste cijfers dienen genuanceerd te worden. Daar de periode om een inburgeringsattest te behalen kan lopen tot een jaar, is het denkbaar dat vele inburgeraars pas in 2006 een inburgeringsattest behalen.

Tabel 58. Aantal meerderjarige nieuwkomers die zich op een onthaalbureau hebben aangemeld, een inburgeringstraject hebben getekend en een inburgeringsattest hebben behaald, periode 01/04/2004 - 31/12/2005

Onthaal- bureau	Recht	Aangemeld		Inburgeringscontract			Inburgeringsattest		
		Plicht	Totaal	Recht	Plicht	Totaal	Recht	Plicht	Totaal
PINA	2.529	2.414	4.943	1.487	1.820	3.307	544	556	1.100
Kompas- Gent	941	648	1.589	377	498	875	166	199	365
PRISMA	893	897	1.790	414	662	1.076	161	225	386
West-Vl.	936	1.002	1.938	444	672	1.116	200	302	502
ONOV	774	752	1.526	535	548	1.083	225	200	425
Limburg	1.303	545	1.848	782	375	1.157	471	197	668
Vlaams- Brabant	686	563	1.249	385	305	690	171	118	289
Totaal Vl.	8.062	6.821	14.883	4.424	4.880	9.304	1.938	1.797	3.735
BON (Brussel)	1.242	34	1.276	856	24	880	440	6	446
Totaal	9.304	6.855	16.159	5.280	4.904	10.814	2.378	1.803	4.181

Bron: ICEM, 2006: 12.

6.6. Inburgeringsbeleid en de Brusselnorm

We hebben hierboven de bestaande situatie geschetst met betrekking tot het Vlaamse inburgeringsbeleid in Brussel. We wijzen er nogmaals op dat er geen beschikbare gegevens zijn met betrekking tot het aantal personen die de doelgroep uitmaken van het Vlaamse inburgeringsbeleid in Brussel. Wel beschikken we over cijfers wat betreft het aantal aanmeldingen van inburgeraars bij de onthaalbureaus in het Nederlandstalig taalgebied en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

De volgende stap is om de huidige situatie te vergelijken met de Brusselnorm. Er zijn verschillende mogelijkheden voor deze vergelijking. Een eerste mogelijkheid is om de Brusselnorm te interpreteren als een absoluut getal van 300.000 mensen, die de doelgroep vormen van het Vlaamse inburgeringsbeleid in Brussel. In dat geval wordt de Brusselnorm niet gehaald. Het hoeft geen betoog dat een dergelijke interpretatie met betrekking tot het inburgeringsbeleid niet wenselijk is. De omschrijving van de doelgroep in het decreet verwijst namelijk enkel naar meerderjarige vreemdelingen enerzijds en meerderjarige Belgen van wie minstens één ouder geboren is buiten België anderzijds, ingeschreven in het Rijksregister door een gemeente van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Hoewel geen exacte cijfers beschikbaar zijn met betrekking tot deze doelgroep, moge duidelijk zijn dat deze niet overeenkomt met 300.000 personen.

Tabel 59. Aantal aanmeldingen, afgesloten inburgeringscontracten en behaalde inburgeringsattesten voor Brussel, het Nederlandstalig taalgebied en de Vlaamse Gemeenschap, periode 01/04/2004 - 31/12/2005

	Brussel (BON)	Nederlandst. taalgebied	Vlaamse Gemeenschap	BON als % Nederlandstalig taalgebied	BON als % Vlaamse Gemeenschap
Aanmeldingen	1.276	14.883	16.159	8,6	7,9
Inburgerings- contract	880	9.304	10.814	9,5	8,1
Inburgerings- attest	446	3.735	4.181	11,9	10,7

Bron: ICEM, 2006: 12 en eigen berekeningen.

Een tweede interpretatiemogelijkheid is de Brusselnorm zo op te vatten dat de doelgroep in Brussel moet overeenkomen met 5% van de doelgroep in het Nederlandstalig taalgebied²¹³ of 4,76% van de doelgroep in de Vlaamse Gemeenschap. Deze redenering is logischer en houdt in bepaalde mate rekening met het feit dat het inburgeringsbeleid zich slechts tot een

²¹³ Deze 5%-redenering kan gebruikt worden wanneer de cijfers voor de Nederlandstalige voorzieningen in Brussel worden vergeleken met de cijfers voor het Vlaams Gewest. Wanneer de cijfers voor Brussel, zoals hier, worden vergeleken met die van de Vlaamse Gemeenschap (grondgebied Vlaams Gewest én Brussel) moet er uitgegaan worden van een 300.000 – 6.300.000 redenering. Hierbij is 6.300.000 de som van de bevolking van het Vlaams Gewest en de norm voor wat betreft Brussel. Het norm-percentages dat hiermee overeenstemt is 4,76%.

beperkt deel van de bevolking richt. Vanuit deze redenering, en gebaseerd op de cijfers zoals weergegeven in bovenstaande tabel kunnen we concluderen dat de Brusselnorm wordt gehaald wat betreft het aantal aanmeldingen, afgesloten inburgeringscontracten én behaalde inburgeringsattesten door nieuwkomers in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Een derde mogelijkheid is de Brusselnorm zo op te vatten dat de doelgroep van het Vlaams gemeenschapsbeleid in Brussel moet overeenkomen met 30% van de bereikte doelgroep in Brussel-Hoofdstad. In deze redenering wordt also enkel rekening gehouden met wat de bevoegde instellingen in Brussel (eigen instellingen en instellingen die onder de Franse Gemeenschap vallen) doen. Deze redenering is echter enkel mogelijk wanneer aan de voorwaarden voldaan wordt dat enkel de Vlaamse en Franse Gemeenschap bevoegd zijn voor de beleidsmaterie in kwestie en dat er geen gelijkaardige private of gemeentelijke initiatieven bestaan. Aan deze voorwaarden wordt bij het Vlaamse inburgeringsbeleid in Brussel echter niet voldaan, aangezien we eerder al zagen dat er enerzijds wel degelijk private en gemeentelijke initiatieven bestaan op het vlak van inburgeren van nieuwkomers en dat anderzijds de Franse Gemeenschap haar inburgeringsbeleid op een totaal andere manier vorm geeft.

Tot slot is er, voor wat betreft het inburgeringsbeleid, een vierde mogelijkheid om de huidige situatie te vergelijken met de Brusselnorm. In het Vlaamse inburgeringsdecreet wordt 15% van de beschikbare begrotingskredieten vast toegekend voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid in Brussel-Hoofdstad. We zouden dus als vierde mogelijkheid kunnen stellen dat het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad de uitbouw van 15% van het totale aanbod voor haar rekening dient te nemen. Op basis van tabel 58 kunnen we dan ook stellen dat de Brusselnorm, bekeken als 15% van het aanbod, niet wordt behaald.

6.7. Aandachtspunten

De Brusselnorm met betrekking het inburgeringsbeleid wordt gehaald, wanneer men deze opvat als zijnde de norm dat 5% van de doelgroep van het Nederlandstalige taalgebied dient overeen te komen met de doelgroep in Brussel. Wanneer men de Brusselnorm baseert op de financiering vastgelegd in het regelgevend kader inzake het inburgeringsbeleid, dient de Brusselnorm echter beschouwd te worden als een norm dat 15% van de doelgroep van de Vlaamse Gemeenschap dient bereikt te worden in Brussel. In dit laatste geval wordt de Brusselnorm niet gehaald. Toch dient er genuanceerd te worden.

Ten eerste zou een vergelijking tussen het aantal personen die de doelgroep uitmaken van het Vlaamse inburgeringsbeleid in Brussel en deze in de Vlaamse Gemeenschap ons veel meer bijleren met betrekking tot het al dan niet behalen van de Brusselnorm. Aangezien deze gegevens niet voorhanden zijn, besloten we in dit rapport het aantal aanmeldingen van inburgeraars bij het onthaalbureau BON te vergelijken met het aantal aanmeldingen bij alle onthaalbureaus.

Hierbij moet echter, ten tweede, de bedenking gemaakt worden dat, in tegenstelling tot het Nederlandstalig taalgebied, de inburgeraars in Brussel niet verplicht zijn om zich aan te melden voor het volgen van een inburgeringstraject. Het hoeft in dat opzicht dan ook niet te verwonderen dat er in Brussel een groter aandeel van de personen die een inburgeringscontract hebben afgesloten, een inburgeringsattest behalen (50,7% in Brussel ten opzichte van 40,1% in het Nederlandstalige taalgebied).

Ook dient benadrukt te worden dat, zeker voor dit beleidsdomein, Brussel een centrumfunctie heeft. In dit opzicht lijkt dus voornamelijk de Brusselnorm als 15% van de doelgroep van de Vlaamse Gemeenschap relevant, hoewel de exacte impact van deze centrumfunctie moeilijk kan worden ingeschat.

Een laatste nuance is dat de verschillende taalcontext in het Nederlandstalig taalgebied en Brussel een belangrijke impact heeft op de invulling en uitvoering van dit beleidsdomein. In het Nederlandstalige taalgebied is het belang van Nederlandstalige inburgeringstrajecten evident. De doelstelling van het inburgeringsbeleid is namelijk inwijkelingen een specifiek programma aan te bieden dat de sociale zelfredzaamheid en sociale participatie in de samenleving bevordert. Het Nederlands is in Brussel echter niet de meest gangbare omgevingstaal, waardoor het belang van Nederlandstalige inburgeringstrajecten ter bevordering van sociale zelfredzaamheid veel minder vanzelfsprekend wordt. In dat opzicht zal het Nederlandstalig inburgeringsaanbod vooral de kansen van de inwijkelingen op de arbeidsmarkt kunnen versterken.

Cultuur

7. Nederlandstalige openbare bibliotheken

7.1. Inleiding

We bespreken in dit hoofdstuk de situatie van de Nederlandstalige openbare bibliotheken in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en vergelijken in punt 7.4. deze situatie met de Brusselnorm. De gemeentelijke bibliotheken met een lokale werking worden in dit hoofdstuk niet behandeld.

7.2. Achtergrond en historiek

We schetsen eerst de geschiedenis van de Nederlandstalige openbare bibliotheken²¹⁴. We merken daarbij onmiddellijk op dat we het in dit hoofdstuk hebben over *openbare* bibliotheken. Openbare bibliotheken onderscheiden zich, door de combinatie van factoren zoals laagdrempeligheid, een breed aanbod en de afwezigheid van een ideologische oriëntering, van bijvoorbeeld wetenschappelijke bibliotheken of archieven. Openbare bibliotheken zijn ook van recentere oorsprong. In de 19^{de} eeuw bestonden er in België maar enkele volksbibliotheken die vooral in de sfeer van de liefdadigheid moeten gesitueerd worden en die dikwijls gekenmerkt werden door een bepaalde levensbeschouwelijke oriëntatie. Voor een eerste wetgevend optreden op het vlak van bibliotheekbeleid was het zelfs wachten tot 1921, tot de zogenaamde *wet Destrée*²¹⁵. De wet Destrée²¹⁶ bleef meer dan 50 jaar van kracht en zorgde voor de uitbouw van diverse private initiatieven, vaak met een duidelijke ideologische oriëntatie.

Veel veranderde door de grondwetsherziening van 1970 waardoor het bibliotheekbeleid werd overgebracht naar de gemeenschappen. Dit resulteerde in 1978 in een eerste Vlaams decreet betreffende het Nederlandstalige openbare bibliotheekwerk²¹⁷. Het decreet zorgde voor een volledige omwenteling, vooral omdat elke gemeente verplicht werd een bibliotheek op te richten en in stand te houden. Verder werden financiële middelen vrijgemaakt die een professionalisering en een verhoogde kwaliteit van het aanbod mogelijk maakten.

²¹⁴ We doen dit aan de hand van een overzicht van de geschiedenis van bibliotheken, gepubliceerd op de website van de Vlaamse Vereniging voor Bibliotheek-, Archief- en Documentatiewezenen (VVBAD), <http://www.vvbad.be>, geconsulteerd op 06/12/2005.

²¹⁵ Genoemd naar Jules Destrée, de toenmalige minister van kunsten en wetenschappen.

²¹⁶ Voluit de wet betreffende de openbare bibliotheken, 17/10/1921 (B.S. 19/11/1921).

²¹⁷ Decreet betreffende het Nederlandstalige openbare bibliotheekwerk, 19/06/1978 (B.S. 07/09/1978).

Een nieuwe mijlpaal in de geschiedenis van het Vlaams bibliotheekbeleid is het recente decreet lokaal cultuurbeleid²¹⁸ van 2001. In dit decreet wordt de openbare bibliotheek omschreven als: *een basisvoorziening waar elke burger terecht kan met zijn vragen over kennis, cultuur, informatie en ontspanning*. Verder stelt het decreet dat *de openbare bibliotheek [...] werkt in een geest van objectiviteit, los van levensbeschouwelijke, politieke en commerciële invloeden*. De basisopdracht van de Vlaamse openbare bibliotheken wordt door het decreet omschreven als *[het scheppen van] een voorwaarde voor levenslang leren, culturele ontwikkeling van individuen en het democratisch functioneren van de samenleving*. Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat het decreet lokaal cultuurbeleid bestaat uit twee delen: een verplicht deel en een facultatief deel. De bepalingen met betrekking tot het bibliotheekbeleid behoren tot het verplicht deel.²¹⁹

In uitvoering van het decreet lokaal cultuurbeleid en voor wat betreft de situatie in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, heeft de Vlaamse regering een convenant afgesloten met de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC)²²⁰. Dit convenant bestaat uit twee delen. Het eerste deel heeft betrekking op de organisatie, werking en beheer van het streekgericht bibliotheekbeleid (SBB). Dit streekgericht bibliotheekbeleid focust vooral op overleg en samenwerking tussen de verschillende Nederlandstalige openbare bibliotheken in Brussel en ondersteunt ook deze Nederlandstalige bibliotheken. Het tweede deel van het convenant heeft betrekking op de erkenning en subsidiëring van de Hoofdstedelijke Openbare Bibliotheek (HOB). Het convenant vormt verder ook de basis voor twee door de VGC opgestelde beleidsplannen, één voor elk onderdeel.²²¹

De reden van deze tweeledige structuur, SBB enerzijds en HOB anderzijds, is terug te vinden in de memorie van toelichting bij het decreet lokaal cultuurbeleid. De Vlaamse decreetgever vertrok vanuit de vaststelling dat er binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad in 2001 acht gemeenten waren die beschikten over een volwaardige Nederlandstalige openbare bibliotheek. Verder oordeelde de decreetgever dat er in de overige Brusselse gemeenten niet altijd eenzelfde bereidheid aanwezig was om mee te werken aan de uitbouw van een Nederlandstalig bibliotheeknet. Daarom kreeg de VGC een dubbele opdracht mee. Enerzijds dient zij via haar eigen HOB een extra ondersteuning te bieden voor het Nederlandstalige bibliotheeknet. Anderzijds is het de bedoeling dat de VGC

²¹⁸ Voluit het *Decreet houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid*, 13/07/2001 (B.S. 29/09/2001).

²¹⁹ Voor meer informatie zie: <http://www.cultuurlokaal.be/front/webpagina.jsp?id=1191>.

²²⁰ Zoals voorzien in artikel 16 van het decreet lokaal cultuurbeleid.

²²¹ Zie ook het besluit van het college van de Vlaamse Gemeenschapscommissie nr. 02/52 van 28/02/2002 houdende de goedkeuring van de convenants met de Vlaamse Gemeenschap met betrekking tot een streekgericht bibliotheekbeleid en de eigen bibliotheekvoorzieningen en tot de cultuurcentra in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Brusselse gemeenten, in het kader van een streekgerichte bibliotheekwerking, zal begeleiden bij het opstarten van een eigen bibliotheekvoorziening. Het is deze dubbele doelstelling die de basis vormde voor het afgesloten convenant.²²²

De VGC concretiseert de opdrachten van een streekgericht bibliotheekbeleid en het organiseren van de eigen bibliotheekvoorzieningen in een beleidsplan dat wordt opgesteld voor een periode van vijf jaar. Deze opdrachten werden door de VGC op haar beurt bij convenant van 20 maart 2003²²³ toegewezen aan de vzw Hoofdstedelijke Openbare Bibliotheek (HOB).

De Hoofdstedelijke Openbare Bibliotheek (HOB) is dus de actor bij uitstek die vorm geeft aan het Nederlandstalig Brussels bibliotheekbeleid. De HOB valt hierbij volledig onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). Ook de twee filialen van de HOB, namelijk de bibliotheek van Koekelberg en de bibliotheek van Vorst, vallen dus onder de bevoegdheid van de VGC. De andere Brusselse bibliotheken behoren tot de bevoegdheid van de gemeenten. Zoals reeds gezegd werken alle Nederlandstalige bibliotheken in Brussel, dus zowel de gemeentelijke als die onder de bevoegdheid van de VGC, samen in het kader van het streekgericht bibliotheekbeleid.

Tot slot merken we nog op dat de subsidieregeling voor de Nederlandstalige openbare bibliotheken in Brussel dezelfde is als voor die in de rest van Vlaanderen, met uitzondering van het aantal inwoners dat in rekening wordt genomen voor de subsidie. Voor het geheel van de gemeenten in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt 30% van het totale aantal inwoners in aanmerking genomen. Voor individuele gemeenten kan hiervan eventueel worden afgeweken. Over deze afwijkingen wordt beslist door de bevoegde minister die eerst de Vlaamse Gemeenschapscommissie dient te horen.²²⁴

7.3. Cijfers

Onderstaand cijfermateriaal is afkomstig van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG), Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC), afdeling Volksontwikkeling en Bibliotheken. De gegevens werden verzameld en on-line aangeboden

²²² Memorie van toelichting bij het decreet houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid 13/07/2001 (B.S. 29/09/2001).

²²³ Besluit van het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie nr. 03/143 van 20/03/2003 houdende goedkeuring van een convenant tussen de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de vzw Hoofdstedelijke Openbare Bibliotheek.

²²⁴ Zie <http://www.cultuurlokaal.be/front/webpagina.jsp?id=1194#onderdeelf>, geconsulteerd op 18/11/2005.

door de Administratie Planning en Statistiek (APS) van het MVG. De cijfers voor Brussel zijn die van de Nederlandstalige openbare bibliotheken.

Tabel 60. Leners van bibliotheken en ontleningen in 2003

	Brussel	Vlaams Gewest	Brussel in % Vlaams Gewest
Leners	39816	1669360	2,39%
Leners tussen 0 en 14 jaar	11531	534487	2,16%
Ontleningen gedrukte materialen	815059	42945096	1,90%
Ontleningen audiovisuele materialen	388839	6799764	5,72%

Bron: Administratie Planning en Statistiek van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2003.

7.4. Bevindingen

Om de situatie van de Nederlandstalige bibliotheken in Brussel te vergelijken met de Brusselnorm kunnen we gebruik maken van drie verschillende interpretatiemogelijkheden van de Brusselnorm.

Een eerste interpretatiemogelijkheid van de Brusselnorm is dat de Vlaamse Gemeenschap voor elk aspect van haar beleid in Brussel 300.000 mensen moet bereiken. Hierbij wordt 300.000 als een absolute norm gezien, die dan wordt toegepast op elk beleidsdomein waarvoor de Vlaamse Gemeenschap in Brussel bevoegd is. Op die manier geïnterpreteerd wordt de Brusselnorm voor wat betreft de openbare bibliotheken niet gehaald. Deze manier heeft duidelijk bepaalde tekorten. Zo is het weinig realistisch om te verwachten dat iedereen die tot de doelgroep behoort ook werkelijk door het bibliotheekbeleid zou bereikt worden. Verder bestaan er ook alternatieven voor de bibliotheek, zoals de boekhandel, de platenwinkel, de videotheek, het on-line kopen van boeken, muziek of DVD's evenals het on-line opzoeken van informatie.

Een tweede mogelijkheid, die in grote mate een antwoord biedt op de tekorten van de eerste mogelijkheid, is om de situatie in Brussel te vergelijken met die in het Vlaams Gewest. Hierbij wordt rekening gehouden met de aard van het beleidsdomein en wordt er vertrokken vanuit een vergelijking van de situatie in 2 gebieden. De norm wordt in dit geval niet zozeer begrepen als een 300.000-norm maar wel als een 5%-norm (300.000 inwoners uit Brussel ten opzichte van 6.000.000 inwoners in het Vlaams Gewest). Ook deze methode is niet perfect, zo wordt er bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de specificiteit van de Brusselse context, noch met de hoofdstedelijke en centrumfunctie van Brussel. Toch zal deze interpretatie ons een beter zicht geven op de situatie in Brussel.

Tabel 59 laat een dergelijke interpretatie van de Brusselnorm toe. We dienen hierbij wel enkele opmerkingen te maken. Vooraleerst speelt voor de HOB zeker en vast een centrumfunctie: mensen die niet in Brussel wonen, maar er wel werken of studeren, frequenteren ook de HOB. Om een idee te krijgen van de sterkte van deze centrumfunctie dient data verzameld te worden over de leners van de HOB. Een analyse van de adressen van de leners zou het mogelijk maken om het aandeel van leners van buiten Brussel te bepalen. Een tweede moeilijkheid bij het vergelijken van de cijfers is dat de vraag naar bibliotheekvoorzieningen in de twee gebieden mogelijk kan verschillen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat inwoners van Brussel meer of minder naar de bibliotheek gaan dan inwoners van het Vlaams Gewest. Het grote aantal boekhandels in Brussel zou bijvoorbeeld een invloed kunnen hebben op het leengedrag.

Wanneer we de cijfers bekijken, zien we dat de Brusselnorm volgens deze tweede interpretatiemogelijkheid niet gehaald wordt voor het aantal lezers en het aantal ontleningen van gedrukte materialen. Hierbij valt ook op dat de situatie voor jonge leners nog minder aan de Brusselnorm beantwoordt. We kunnen uit de cijfers immers ook afleiden dat waar in het Vlaams Gewest 32,02% van de leners jonger is dan 14 jaar dit in Brussel 28,96% is. Dit is enigszins verrassend aangezien het aandeel jongeren in Brussel groter is dan het aandeel jongeren in het Vlaams Gewest.

Voor wat betreft de ontlening van audiovisuele materialen wordt de Brusselnorm wel gehaald. Ten opzichte van de cijfers van het Vlaams Gewest halen de Nederlandstalige openbare bibliotheken in Brussel 5,72%. Wanneer we hier de som maken van de cijfers voor Brussel en de cijfers van het Vlaams Gewest en kijken naar het aandeel van Brussel zien we dat dit, voor wat betreft de ontlening van audiovisuele materialen, op 5,41% ligt. Dit wil dus zeggen dat 5,41% van alle ontleningen van audiovisuele materialen in Nederlandstalige openbare bibliotheken in Brussel te situeren valt.

Een derde interpretatiemogelijkheid van de Brusselnorm is om de situatie van de Nederlandstalige voorzieningen in Brussel te vergelijken met de Franstalige voorzieningen. De 300.000-norm dient dan geïnterpreteerd te worden als een 30%-norm (300.000 ten opzichte van 1.000.000 inwoners in Brussel). Hierbij wordt er meer rekening gehouden met de specifieke situatie van Brussel (bijvoorbeeld een jongere bevolking), maar wordt het resultaat ook enigszins afhankelijk gesteld van het optreden van de Franse Gemeenschap. Voor een dergelijke interpretatie van de Brusselnorm is uiteraard informatie nodig over de Franstalige bibliotheken in Brussel. Deze informatie is echter (nog) niet beschikbaar.

7.5. Aandachtspunten

We wezen in dit hoofdstuk reeds op het belang van de centrumfunctie voor de Nederlandstalige openbare bibliotheken in Brussel. Deze centrumfunctie speelt vermoedelijk het meest voor de HOB.

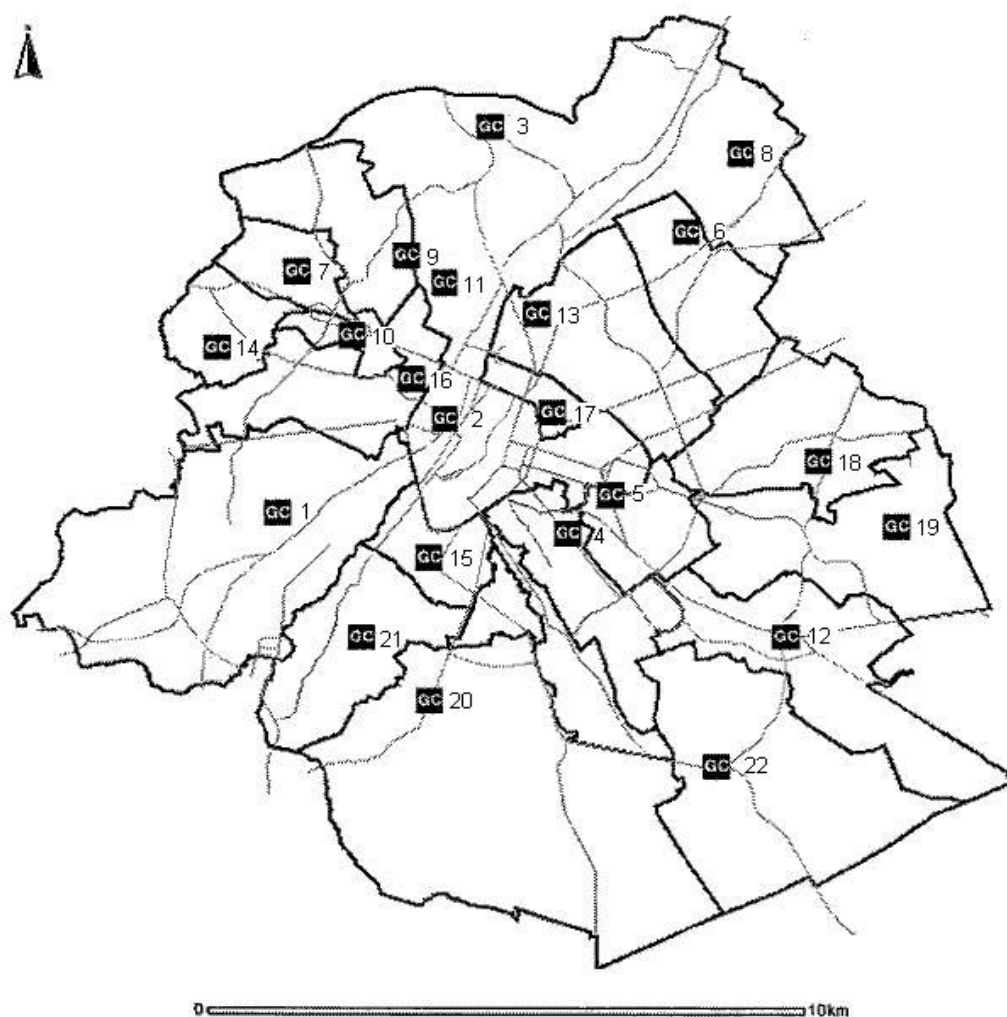
We merkten ook op dat de situatie voor jonge lezers (nog) minder aan de Brusselnorm voldoet dan de situatie voor volwassen lezers. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de bibliotheken vaak gefrequenteerd worden door (volwassen) pendelaars en dat ook hier de centrumfunctie een verklarende factor is. Hoewel het beperkte aantal jonge lezers op het eerste zicht in contrast lijkt te staan met het succes van het Nederlandstalig onderwijs in Brussel wijst een vergelijking van de bovenstaande tabel 59 met tabel 34 niet op een groot verschil tussen het aantal leerlingen in het Brusselse Nederlandstalig onderwijs en het aantal jonge leners.

8. Gemeenschapscentra

8.1. Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de Brusselnorm voor de 22 Brusselse gemeenschapscentra. We besteden hierbij extra aandacht aan het recent afgeronde publieksonderzoek naar het profiel van de bezoekers van de Vlaamse gemeenschapscentra in Brussel²²⁵. Het onderzoek naar de Brusselnorm vertrekt onder meer vanuit de vaststellingen van dit publieksonderzoek en tracht op basis hiervan een beeld te geven van de Brusselnorm voor de Brusselse GC's. In onderstaande figuur zijn de 22 Brusselse gemeenschapscentra terug te vinden. Eén per gemeente, aangevuld met 3 centra voor de deelgemeenten van de stad Brussel: Haren, Laken en Neder-Over-Heembeek.

Figuur 12. Ruimtelijke spreiding van de 22 gemeenschapscentra



Bron: VGC - CIBG Brussels Urbis.

²²⁵ Van Mensel, L, en R. Janssens, 2006, *Publieksonderzoek gemeenschapscentra*, Brussel: BRIO.

- | | |
|---|---|
| 1. De Rinck, Anderlecht | 12. Den Dam, Oudergem |
| 2. De Markten, Brussel | 13. De Kriekelaar, Schaarbeek |
| 3. Heembeek-Mutsaard, Neder-Over-Heembeek | 14. De Kroon, Sint-Agatha-Berchem |
| 4. Elzenhof, Elsene | 15. De Pianofabriek, Sint-Gillis |
| 5. De Maalbeek, Etterbeek | 16. De Vaartkapoen, Sint-Jans-Molenbeek |
| 6. Everna, Evere | 17. Ten Noey, Sint-Joost-ten-Node |
| 7. De Zeyp, Ganshoren | 18. Op-Weule, Sint-Lambrechts-Woluwe |
| 8. De Linde, Haren | 19. Kontakt, Sint-Pieters-Woluwe |
| 9. Essegem, Jette | 20. Het Candelaershuys, Ukkel |
| 10. De Platoon, Koekelberg | 21. Ten Weyngaert, Vorst |
| 11. Nekkersdal, Laken | 22. WaBo, Watermaal-Bosvoorde |

De Brusselse gemeenschapscentra vormen hét netwerk bij uitstek van de Vlaamse gemeenschap in Brussel. We hebben het hierbij dan niet over de institutionele actor, de Vlaamse Gemeenschap met hoofdletter, maar over de klassieke doelgroep van het Vlaams gemeenschapsbeleid in Brussel, namelijk de Nederlandstalige Brusselaars. Voor deze Nederlandstalige Brusselaars, en voor hun verenigingen, zijn de gemeenschapscentra sinds hun ontstaan steeds een steunpunt en een ontmoetingsplaats geweest. Historisch gezien speelden de centra hierdoor ook een belangrijke rol in de strijd tegen de verfransing en in het streven naar de ontwikkeling van een Vlaams identiteitsgevoel.²²⁶

Geleidelijk aan zijn de centra zich naast hun klassieke doelgroep ook gaan richten tot een bredere groep van Brusselaars. Geen verschuiving, maar een verbreding. Deze doelgroepverbreding, die de werking van de gemeenschapscentra de laatste jaren heeft getypeerd, is ook terug te vinden in andere domeinen van het Vlaams gemeenschapsbeleid naar Brussel. Voorzichtig en aftastend krijgt een beleid vorm, dat zich naast de klassieke doelgroep ook tot 'anderen' richt. Het is hierbij niet altijd even eenvoudig gebleken om die 'anderen' te omschrijven. Meestal wordt hiervoor gebruik gemaakt van een taalcriterium. In hoofdzaak gaat het dan om Brusselaars die op basis van de taal of talen die zij thuis spreken niet kunnen ingedeeld worden volgens de klassieke classificatie Nederlands/Frans.

40% van de meerderjarige Brusselaars kan op basis van dit taalcriterium niet ondergebracht worden binnen één Gemeenschap.²²⁷ Er is de groep traditioneel tweetaligen, die thuis zowel het Nederland als het Frans spreekt, de groep nieuw-tweetaligen, die het Frans met een andere taal combineert, en een grote groep anderstaligen, die thuis noch het Nederlands noch het Frans spreekt. Deze groepen maken vandaag gebruik van de Nederlandstalige

²²⁶ Van Mensel, 2006: 1-2.

²²⁷ Janssens, R., 2001, *Taalgebruik in Brussel*, Brussel: VUBPress: 35.

onderwijs-, cultuur als welzijnsnetwerken. Het publieksonderzoek²²⁸ toont aan dat zij ook aan de activiteiten van de gemeenschapscentra participeren.

In het kader van het onderzoek naar de Brusselnorm is deze vaststelling van groot belang. Het spreekt voor zich dat de norm niet gehaald wordt door een beleid uit te werken dat zich enkel naar de klassieke doelgroep richt. De hierboven aangehaalde doelgroepverbreding is een *conditio sine qua non* voor het realiseren van de Brusselnorm. Dat deze verbreding de laatste jaren pas echt de volle aandacht krijgt in beleidsdocumenten staat niet in de weg dat zij zich in de praktijk al veel langer aan het voltrekken is.

Het recent gevoerde publieksonderzoek geeft een weergave van de huidige situatie. Dit wordt aangevuld met kwantitatieve gegevens over aanbod en participatie, afkomstig uit de jaarverslagen van de centra. We vertrekken in dit hoofdstuk vanuit de huidige situatie om een beeld te schetsen van de Brusselnorm voor de 22 gemeenschapscentra.

8.2. Achtergrond en historiek

In de jaren '70 -'80 verwierf de Vlaamse Gemeenschap de nodige infrastructuur om de werking van Brusselse sociaal-culturele raden te ondersteunen. In deze sociaal-culturele raden kregen culturele en sportverenigingen, oudercomités, seniorenclubs, jeugdbewegingen en verenigingen voor amateurkunsten een plaats. Hoewel ze ontstonden in een periode van communautarisering, werd hun werking ook bepaald door andere maatschappelijke gegevens. De sociaal-culturele raden werkten aan samenlevingsopbouw vanuit een open en democratisch pluralisme. De koepel van de raden, de Agglomeratieraad voor het Sociaal-Cultureel Werk was dan ook een gerespecteerde gesprekspartner van de toenmalige Nederlandstalige Commissie voor de Cultuur (NCC).²²⁹ Voor het beheer van de bekomen infrastructuur werden de vzw's Trefcentra opgericht. Een erkenning binnen het decreet op de culturele centra zorgde vervolgens voor meer personeel en subsidies, maar eveneens tot de verplichting een programmatie op te zetten. Begin jaren '90 werd de eenheidsstructuur *het gemeenschapscentrum* uitgewerkt om het beheer over personele, financiële en infrastructurele middelen te optimaliseren²³⁰. In 1998 legt de VGC-Beleidsbrief Gemeenschapscentra de uitgangspunten, missie en doelstellingen van de 22 gemeenschapscentra in Brussel vast.

²²⁸ Van Mensel, 2006: 7.

²²⁹ VGC, 2002, *Beleidsplan Cultuurcentrum Brussel*, Brussel: VGC.

²³⁰ VGC, 1991, *Beleidsbrief "Realisatie van Gemeenschapscentra - 1991"*: 16-21.

Drie jaar later, in 2001, werd het Decreet houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid een feit en werd een convenant afgesloten tussen de Vlaamse Gemeenschap en de VGC. Eveneens in uitvoering van het decreet lokaal cultuurbeleid en het VGC-beleidsplan Cultuur werd in 2003 de verordening op de gemeenschapsraden en de vzw's Gemeenschapscentrum gestemd. Hierdoor kan de VGC met elk van de vzw's Gemeenschapscentrum een convenant afsluiten.

8.3. 22 Gemeenschapscentra: eenheid en diversiteit

Het netwerk van Brusselse gemeenschapscentra wordt gekenmerkt door eenheid én door verscheidenheid. Eenheid, aangezien de 22 GC's deel uitmaken van het Cultuurcentrum Brussel, éénzelfde missie en doelstellingen delen en gestuurd, ondersteund en begeleid worden vanuit één beleid.²³¹ En anderzijds ook verscheidenheid, die volgt uit de lokale verankering van de gemeenschapscentra. In de beleidsbrief gemeenschapscentra wordt dit als volgt uitgelegd: *“De Brusselse gemeenschapscentra [zijn] ontstaan uit een symbiose van het plaatselijke verenigingsleven en de inbreng van de overheid”*.²³² Het plaatselijke verenigingsleven, ingebed in de lokale omgeving, verklaart de verscheidenheid. De inbreng van de inrichtende en subsidiërende overheden draagt dan weer bij tot de eenheid.

De gedeelde missie van de 22 GC's is terug te vinden in het Cultuurbeleidsplan van de VGC. Daarin lezen we *“[De missie van de GC's] bestaat erin de leefkwaliteit van de stad te bevorderen.”* Onmiddellijk daaropvolgend wordt de link gemaakt met de lokale inbedding: *“De maatschappelijke betrokkenheid wordt door elk gemeenschapscentrum, op basis van de lokale realiteit, op eigen en creatieve wijze ingevuld.”*²³³ In uitvoering van hun missie en vanuit hun lokale inbedding ontwikkelen de gemeenschapscentra een werking die gestructureerd is rond vier beleidsdoelstellingen: communicatie, participatie, educatie en gemeenschaps-vorming.²³⁴

Hoe de Brusselse gemeenschapscentra hun 4 kernopdrachten invullen is echter niet enkel afhankelijk van de lokale context. Ook de eigen infrastructuur, de traditie en de uitstraling van het centrum spelen hierbij een rol. De gemeenschapscentra zijn alleszins een actief onthaal- en informatiepunt op lokaal niveau. Ook hebben ze een breed en toegankelijk cultuur- en cursusaanbod en bieden ze een forum aan amateur-kunstenaars en jong talent. Op het vlak

²³¹ VGC, 2002, *Beleidsplan cultuurcentrum Brussel 2003-2005*, Brussel: VGC: 18.

²³² Raad VGC, 1998, *Beleidsbrief Gemeenschapscentra*, Brussel: VGC: 4.

²³³ VGC, 2005, *Beleidsplan Cultuur 2006-2010*, Brussel: VGC: 35.

²³⁴ VGC, 2005, *Beleidsplan Cultuur 2006-2010*, Brussel: VGC: 37.

van gemeenschapsvorming zijn de centra een erkende partner in het lokale netwerk. Ze behartigen de Nederlandstalige belangen in de gemeente, werken mee aan de maatschappelijke participatie van de bevolking en aan de verbetering van de lokale samenleving. Bewoners of verenigingen die op zoek zijn naar een vergaderlokaal, een feestzaal of een repetitieruimte kunnen er terecht voor verschillende huurmogelijkheden aan democratische prijzen.

In een grootstedelijke context als Brussel hebben de gemeenschapscentra een meer gedifferentieerde taak dan de centra in Vlaanderen. Deze aanpak houdt verband met de functie van de stad als *cultureel centrum*. Tal van musea, kunstinstellingen, theaters, filmhuizen en concertzalen bieden eveneens mogelijkheden tot cultuurparticipatie. Op grootstedelijk vlak is het dan ook de taak van de Brusselse gemeenschapscentra om specifieke programma's te ontwikkelen die complementair zijn aan het stedelijke kunstleven²³⁵. Uit onderzoek blijkt bovendien dat in vergelijking met de cultuur- en gemeenschapscentra in Vlaanderen de Brusselse gemeenschapscentra veruit het meest heterogeen zijn²³⁶.

Toch is er ook eenheid binnen de werking van de gemeenschapscentra. De rol van de Vlaamse Gemeenschap en van de Vlaamse Gemeenschapscommissie draagt hier zeker toe bij. De Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) is de inrichtende overheid van de 22 GC's. Het is haar bevoegdheid om het inhoudelijke kader van de werking van de GC's te bepalen alsook om personeel, infrastructuur en werkingsmiddelen ter beschikking te stellen.²³⁷ Ook de Vlaamse Gemeenschap heeft een belangrijke ondersteunende rol voor de gemeenschapscentra, onder meer inzake de erkenning, de subsidiëring en het toekennen van een dotatie voor de verbouwingen en het onderhoud van de culturele infrastructuur.²³⁸

8.4. Cijfers

8.4.1. Activiteitentabellen

De cijfers uit de jaarverslagen van de gemeenschapscentra geven een beeld van de bedrijvigheid in de Brusselse centra. In activiteitentabellen wordt het type activiteit en het aantal deelnemers genoteerd. Hierbij wordt steeds een onderscheid gemaakt tussen de eigen en de receptieve activiteiten. Volgens de richtlijnen van de administratie cultuur van de Vlaamse Gemeenschap zijn er vier criteria van toepassing om te spreken over eigen activiteiten:

²³⁵ VGC, 1998, *Beleidsbrief Gemeenschapscentra*: 5-6.

²³⁶ Colpaert, J., 2006, *Veel leven in de brouwerij*, Brussel: Ehsal - Cultuur Lokaal: 26.

²³⁷ VGC, 2002, *Beleidsplan cultuurcentrum Brussel 2003-2005*, Brussel: VGC: 9.

²³⁸ Ibidem.

- De activiteit is georganiseerd door het gemeenschapscentrum en wordt als dusdanig in de promotionele acties aangekondigd;
- Het centrum levert een beduidende organisatorische, inhoudelijke en financiële bijdrage aan de organisatie van de activiteit;
- De locatie is geen bepalende factor. De activiteit kan buiten de muren van het centrum plaatsvinden;
- Als er met een andere partner wordt samengewerkt, mag de activiteit toch als eigen activiteit worden beschouwd als het centrum op inhoudelijk én financieel vlak een beduidende bijdrage levert.²³⁹

De receptieve activiteiten zijn, nog volgens de administratie cultuur, initiatieven die uitgaan van een individuele of georganiseerde gebruiker. Deze activiteiten vinden plaats in de infrastructuur van het centrum en kunnen commercieel of privé van aard zijn. Het centrum levert bij de receptieve activiteiten eventueel technische, administratieve, organisatorische en/of inhoudelijke ondersteuning.²⁴⁰

Naast het onderscheid tussen eigen en receptieve activiteiten, specificeren de activiteitentabellen eveneens over welke soort activiteit het gaat. Concreet zijn dit podiumactiviteiten, tentoonstellingen, educatieve activiteiten, repetities en voorbereiding van creaties, bestuurlijke en organisatorische groepsactiviteiten, ontspannings- en ontmoetingsactiviteiten en andere activiteiten. De podiumactiviteiten zijn onderverdeeld in verschillende disciplines: dans, muziek, theater en audiovisuele kunsten.

A. EIGEN ACTIVITEITEN

In de Brusselse gemeenschapscentra vonden in 2004 in totaal 18.543 eigen activiteiten plaats. Hieraan participeerden 378.292 personen. Onderstaande tabellen en grafieken geven de verhoudingen weer tussen het type eigen activiteiten en het aantal deelnemers.

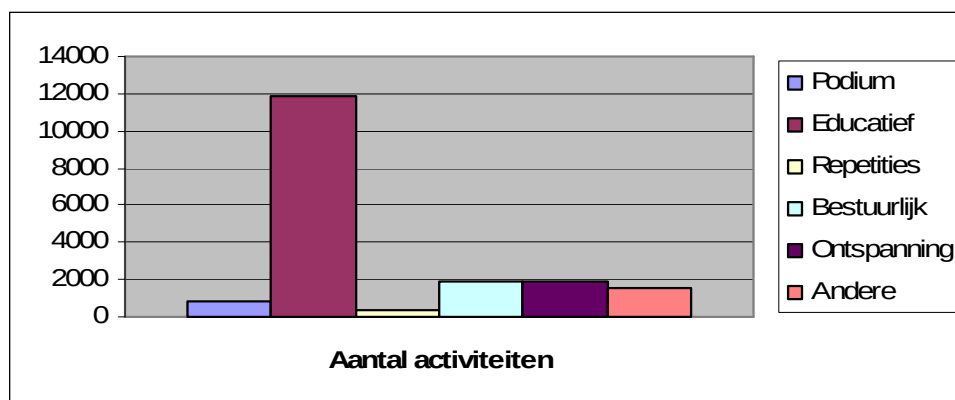
²³⁹ MVG, 2005, *Jaarboek 2003, cijfers en tekst bij Programma 45.2 Volksontwikkeling en Bibliotheekwerk*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement afdeling Volksontwikkeling: 51.

²⁴⁰ Ibidem.

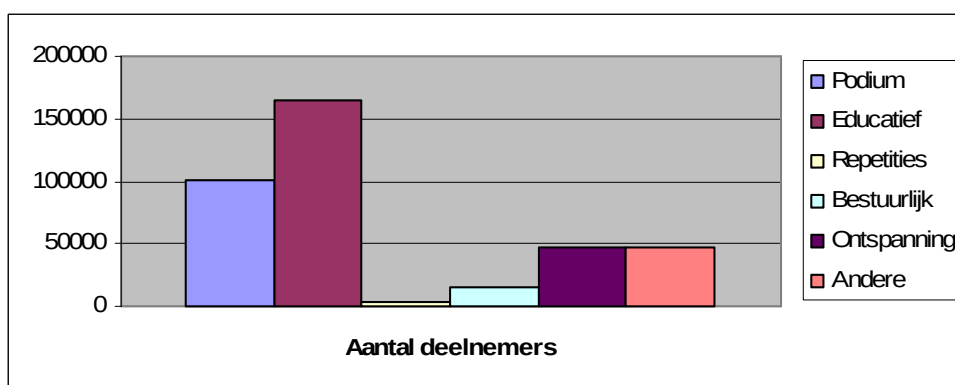
Tabel 61. Het aantal eigen activiteiten en deelnemers in Brusselse gemeenschapscentra op jaarbasis

	Aantal activiteiten	Aantal deelnemers
Podium	863	100946
Educatief	11827	165013
Repetities	389	3581
Bestuurlijk	1936	15896
Ontspanning	1840	46601
Andere	1553	46255
Tentoonstellingsdagen	135	
Totaal	18543	378292

Figuur 13. Het aantal eigen activiteiten in Brusselse gemeenschapscentra op jaarbasis



Figuur 14. Het aantal deelnemers aan eigen activiteiten in Brusselse gemeenschapscentra op jaarbasis



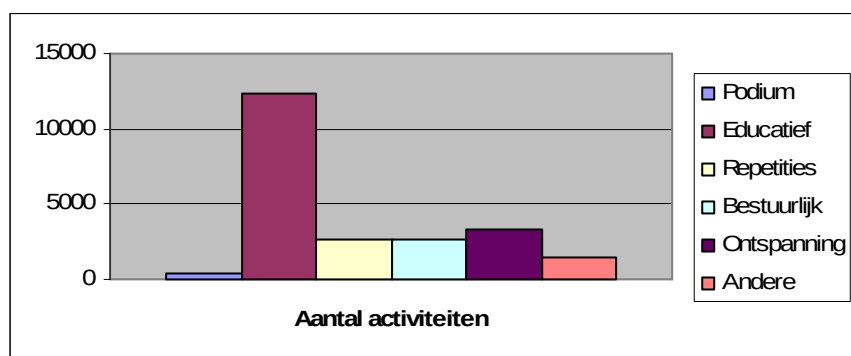
B. RECEPTIEVE ACTIVITEITEN

In de Brusselse gemeenschapscentra vonden in 2004 in totaal 22.788 receptieve activiteiten plaats. Deze telden 476.112 deelnemers. Onderstaande tabellen en grafieken geven de verhoudingen weer tussen het type receptieve activiteiten en het aantal deelnemers.

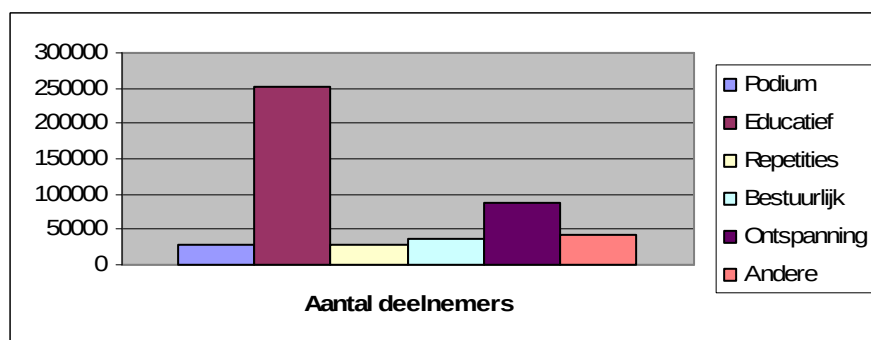
Tabel 62. Het aantal receptieve activiteiten en deelnemers in Brusselse gemeenschapscentra op jaarbasis

	Aantal activiteiten	Aantal deelnemers
Podium	409	28772
Educatief	12316	250772
Repetities	2721	27942
Bestuurlijk	2597	38123
Ontspanning	3298	88117
Andere	1426	42386
Tentoonstellingsdagen	21	
Totaal	22788	476112

Figuur 15. Het aantal receptieve activiteiten in Brusselse gemeenschapscentra op jaarbasis



Figuur 16. Het aantal deelnemers aan receptieve activiteiten in Brusselse gemeenschapscentra op jaarbasis



Bovenstaande data zijn een optelsom van de resultaten voor de 22 gemeenschapscentra. Onderling verschillen de centra heel sterk.²⁴¹ Er is dan ook sprake van een grote heterogeniteit. In het kader van het onderzoek naar de Brusselnorm focussen we echter voornamelijk op het totaalverhaal: de 22 centra worden als één geheel beschouwd en de analyse van de doelgroep gebeurt op het niveau van het *Cultuurcentrum Brussel*.

²⁴¹ Voor een weergave per centrum, zie: Colpaert, J., e.a., 2006, *Veel leven in de brouwerij*, Brussel: Ehsal - Cultuur Lokaal.

Uit bovenstaande tabellen en grafieken komen enkele zaken duidelijk naar voor. Zo springt de categorie *educatief* zowel qua activiteiten als qua deelnemers en zowel voor wat betreft de eigen als voor de receptieve activiteiten duidelijk in het oog. Hierbij dient te worden opgemerkt dat educatieve activiteiten vaak over verschillende dagen lopen, zoals dikwijls het geval is bij cursussen, en dat elke nieuwe cursusdag als een aparte activiteit wordt gezien en deelnemers aan één cursus meerdere keren als deelnemer worden beschouwd. Verder zien we dat de gemeenschapscentra vaak gefrequenteerd worden voor bestuurlijke en organisatorische activiteiten. Ook ontspanning scoort goed.

Hoewel de activiteitentabellen een indicatie geven van het belang van de verschillende categorieën, en dan vooral van het succes van de educatieve activiteiten, dient toch voorzichtig te worden omgesprongen met de verkregen data. Zo gebeurt de registratie van de data door de centra zelf en is er geen duidelijk en uniform kader over hoe dit dient te gebeuren. Ook de indeling tussen de categorieën is niet altijd even duidelijk. Bepaalde sportactiviteiten kunnen onder de noemer *educatief* worden ondergebracht, maar er kan ook voor geopteerd worden om het als *ontspanning* te kwalificeren, of nog, het onder te brengen in de categorie *andere*. Een inleiding bij een toneelstuk kan als een afzonderlijke activiteit worden gezien, maar als hierover op voorhand geen afspraken zijn gemaakt ligt de keuze bij het centrum zelf.

8.4.2. Publieksonderzoek

Vorig jaar werden de resultaten van het Publieksonderzoek Gemeenschapscentra voorgesteld.²⁴² Dit onderzoek werd uitgevoerd door het Brussels Informatie- documentatie en Onderzoekscentrum (voorheen: Centrum voor de Interdisciplinaire Studie van Brussel). Onder hoofdstuk zeven van het eerste deel gingen we reeds in op het taalbeeld van de Brusselse bezoekers van de gemeenschapscentra, zoals dat naar voor komt uit het publieksonderzoek

Wat opvalt bij het lezen van het publieksonderzoek is dat de onderzoekers problemen ervaren bij het definiëren van het doelpubliek van de centra. Op zich dient dit niet te verwonderen. Hoewel in het beleidsplan Cultuurcentrum Brussel²⁴³ bepaalde groepen expliciet aan bod komen is er geen sluitende omschrijving van de doelgroep voorhanden. Uiteraard is de Nederlandstalige Brusselse bevolking de prioritaire doelgroep van de

²⁴² Van Mensel, L. en R. Janssens, 2006, Voorstelling publieksonderzoek Gemeenschapscentra, Brussel: Huis van het Nederlands, 07/06/2006, zie ook: Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, 2006, *Bespreking van het publieksonderzoek van de Gemeenschapscentra*, Stuk 345 (2005-2006) en Van Mensel, L. en R. Janssens, 2006, *Publieksonderzoek gemeenschapscentra*, Brussel: BRIO.

²⁴³ VGC, 2003, *Beleidsplan Cultuurcentrum Brussel*, Brussel: VGC.

Brusselse gemeenschapscentra. De BRIO-onderzoekers stellen echter ook dat uit de resultaten van het onderzoek de evolutie van het beleid van de Vlaamse Gemeenschap in Brussel valt af te lezen: “Van gemeenschapscentra voor de Vlaamse gemeenschap in Brussel naar centra die open staan voor mensen die geïnteresseerd zijn in het Nederlandstalige gemeenschapsleven van de hoofdstad”²⁴⁴.

De BRIO-onderzoekers stellen verder dat het duidelijk is dat het groeipotentieel in Brussel niet (langer) bij het traditionele doelpubliek zit, maar wel bij de nieuwe tweetaligen en de anderstaligen.²⁴⁵ Hoewel, momenteel wordt ook de groep lagergeschoolde Nederlandstaligen, vaak geboren en getogen in Brussel, moeilijk bereikt door de gemeenschapscentra.²⁴⁶ Ook zij bieden, binnen de traditionele doelgroep, een mogelijkheid tot groei.

Wat betreft de centrumfunctie van de Brusselse gemeenschapscentra blijkt uit het publieksonderzoek dat zo’n 70% van de bezoekers afkomstig is uit de 19 Brusselse gemeenten.²⁴⁷ We merken wel op dat er grote verschillen zijn tussen de centra onderling.

²⁴⁴ Van Mensel, 2006: 18.

²⁴⁵ Van Mensel, 2006: 13.

²⁴⁶ Van Mensel, 2006: 110.

²⁴⁷ Van Mensel, 2006: 11.

9. Kunstendecreet

9.1. Inleiding

In wat volgt tonen we enkele cijfers met betrekking tot de subsidies die de Vlaamse Gemeenschap verstrekt in het kader van het Kunstendecreet. Deze cijfers zijn indicatief, aangezien we niet over voldoende gegevens beschikken om het totaal aan subsidies binnen het Kunstendecreet te bespreken. In de daaropvolgende paragraaf schetsen we een beeld van de bezoeker van de Brusselse podiumkunsten. Hierbij wordt duidelijk dat de Brusselse podia een sterke aantrekkingskracht hebben voor niet-Brusselaars. Naast deze geografische component worden in deze paragraaf ook het taalprofiel en het demografische en sociaal-economische profiel behandeld.

De Brusselnorm is met betrekking tot de Brusselse culturele huizen moeilijk te behandelen en interpreteren. Er dient voldoende rekening te worden gehouden met het feit dat Brussel een sterke centrumfunctie heeft voor culturele aangelegenheden (zie infra). In wat volgt bekijken we de structurele subsidies die de Vlaamse Gemeenschap aan het culturele landschap in Brussel besteedt per inwoner in vergelijking met die van twee andere Vlaamse centrumsteden, namelijk Gent en Antwerpen. De structurele subsidies worden uitgekeerd voor 2 of 4 jaar, en behelzen respectievelijk de periode 2006-2007 of 2006-2009. De cijfers betreffende de structurele subsidies 2008-2009 konden we niet per gemeente terugvinden. Naast structurele subsidies zijn er ook andere geldstromen: projectmatige subsidies, beurzen en internationale projecten. Deze worden echter niet per gemeente bijgehouden, maar per provincie. Hierdoor is het voor ons onmogelijk deze toe te voegen in onderstaande tabel. Bovendien worden ook de structurele subsidies aan de muzieksector per provincie bijgehouden in plaats van per gemeente. Ook kunnen we de structurele subsidies voor steunpunten, grote instellingen en culturele periodieken niet toekennen aan een bepaalde gemeente, aangezien zij een grotere werkingsplaats hebben dan de gemeente waarin ze gevestigd zijn. Verder zijn er nog opnameprojecten en creatieopdrachten, maar aangezien deze geldstromen beperkt zijn laten we ze buiten beschouwing. Tot slot moet worden opgemerkt dat de Vlaamse Gemeenschap ook indirect het cultuurlandschap in Brussel subsidieert via de VGC. Een groot aandeel van de geldstromen dienen we dus buiten beschouwing te laten. Dit heeft als gevolg dat de onderstaande gegevens enkel als indicatief kunnen worden geïnterpreteerd en geenszins als een grondige analyse kunnen worden opgevat.²⁴⁸

²⁴⁸ Het onderzoeksproject “Economische impact van Cultuur in Vlaanderen” dat loopt vanaf 2007 binnen het Steunpunt voor beleidsrelevant onderzoek Cultuur, Jeugd en Sport zal deze problematiek verder in kaart brengen.

Tabel 63. Structurele subsidies in het kader van het kunstendecreet voor Antwerpen, Gent en Brussel per sector en per inwoner, 2006-2007 en 2006-2009

	Antwerpen	Gent	Brussel	Brusselnorm
Aantal inwoners²⁴⁹	466.203	235.143	1.031.215	300.000
Structurele subsidies				
Kunstencentra en Werkplaatsen	3.780.000 €	3.245.000 €	4.680.000 €	4.680.000 €
Festivals	920.000 €	1.025.000 €	1.010.000 €	1.010.000 €
Theater	10.465.000 €	5.665.000 €	4.650.000 €	4.650.000 €
Dans	0 €	900.000 €	3.125.000 €	3.125.000 €
Muziektheater	1.900.000 €	850.000 €	250.000 €	250.000 €
Organisaties Beeldende Kunst	170.000 €	150.000 €	372.000 €	372.000 €
Architectuur en vormgeving	75.000 €	0 €	75.000 €	75.000 €
Audiovisuele	85.000 €	100.000 €	620.000 €	620.000 €
Kunsteducatie	200.000 €	100.000 €	300.000 €	300.000 €
Sociaal-Artistiek	250.000 €	700.000 €	150.000 €	150.000 €
Totaal	17.845.000 €	12.735.000 €	15.232.000 €	15.232.000 €
Structurele subsidies per inwoner				
Kunstencentra en Werkplaatsen	8,1 €	13,8 €	4,5 €	15,6 €
Festivals	2,0 €	4,4 €	1,0 €	3,4 €
Theater	22,4 €	24,1 €	4,5 €	15,5 €
Dans	0,0 €	3,8 €	3,0 €	10,4 €
Muziektheater	4,1 €	3,6 €	0,2 €	0,8 €
Organisaties Beeldende Kunst	0,4 €	0,6 €	0,4 €	1,2 €
Architectuur en vormgeving	0,2 €	0,0 €	0,1 €	0,3 €
Audiovisuele	0,2 €	0,4 €	0,6 €	2,1 €
Kunsteducatie	0,4 €	0,4 €	0,3 €	1,0 €
Sociaal-Artistiek	0,5 €	3,0 €	0,1 €	0,5 €
Totaal	38,3 €	54,2 €	14,8 €	50,8 €

Voor de besproken structurele subsidies in het kader van het Kunstendecreet krijgt het culturele landschap in Brussel voor de periode 2006-2007 en 2006-2009 in totaal 15.232.000€. Wanneer we het geheel aan deze subsidies per inwoner vergelijken voor het cultuurlandschap in Antwerpen, Gent en Brussel merken we dat Gent bovenaan het lijstje prijkt met 54,2€ per inwoner, gevolgd door Brussel (300.000 inwoners) met 50,8€ en Antwerpen met 38,3€ per inwoner. Wanneer we dezelfde oefening maken voor elke sector, kunnen we vaststellen dat Brussel (300.000 inwoners) opmerkelijk goed scoort bij de structurele subsidies per inwoner voor de categorieën “Kunstencentra en werkplaatsen” en “Dans”. Voornamelijk “Dans” springt in het oog met 10,4€ per inwoner (in vergelijking met 0,0€ voor Antwerpen 3,8€ voor Gent). De sectoren “Muziektheater” en vooral “Theater” daarentegen

²⁴⁹ Aantal inwoners op 1 januari 2007.

krijgen per inwoner dan weer minder subsidies toebedeeld. Hierbij moet nogmaals gewezen worden op het feit dat het hier enkel om de structurele subsidies gaat.

9.2. Profiel van de bezoeker van de Brusselse podiumkunsten

In wat volgt bespreken we wel enkele onderzoeken die ons een indicatie bieden van het algemene profiel van een bezoeker van de Brusselse podiumkunsten.

In 2006 werd een onderzoek uitgevoerd door La Maison du Spectacle/La Bellone en het Vlaams Theater Instituut met als doelstelling een beeld te schetsen van de bezoeker van Brusselse podiumkunsten. Hiervoor werd een steekproef genomen waarbij rekening wordt gehouden met een goede representativiteit wat betreft de verschillende toneelhuizen²⁵⁰ in Brussel, alsook het aantal dans- en toneelvoorstellingen²⁵¹. Ook werd er rekening gehouden met het taalaspect. Tussen 1 oktober 2005 en 31 maart 2006 waren er in Brussel aan Franstalige zijde 226 spektakels (op 58 verschillende locaties) en aan Nederlandstalige zijde 228 spektakels (op 10 verschillende locaties). Deze gelijkaardige verhouding van het aantal voorstellingen van beide taalgemeenschappen, leidde er toe dat er voor elke taalgemeenschap 30 voorstellingen werden opgenomen in de steekproef. Eén van de Franstalige voorstellingen kon tijdens het veldwerk niet worden bezocht, wat leidde tot een lichte oververtegenwoordiging van het aantal bezoekers van Nederlandstalige voorstellingen. De bezoekers van de geselecteerde voorstellingen kregen aan de ingang of uitgang van een toneelhuis een vragenlijst bestaande uit 27 vragen die peilen naar de motivaties, verwachtingen, cultuurparticipatie en profiel van de bezoeker. Verder werd er gevraagd naar de gehanteerde informatiekanalen en de belemmeringen die bezoekers verhinderen om vaker naar het toneel te gaan²⁵². De respons ten opzichte van het totale aantal bezoekers van de geselecteerde voorstellingen bedroeg 27,5% (N=3621).

In wat volgt bespreken we op basis van dit onderzoek alsook het laatste publieksonderzoek van de Ancienne Belgique (2004; N=4775) het profiel van een bezoeker van de Brusselse podiumkunsten. Het mag voor zich spreken dat deze gegevens eerder indicatief zijn. Er zijn echter te weinig studies voorhanden betreffende bezoekers van Brusselse cultuurhuizen om hierover een waarheidsgetrouw globaal beeld weer te geven.

²⁵⁰ Volgende toneelhuizen werden opgenomen in de steekproef: Arte, Beursschouwburg, Kaaitheter, KVS Box, Les Halles de Schaerbeek, Les Tanneurs, PSK-Bozar, Théâtre de la Balsamine, Théâtre de Poche, Théâtre royal du Parc, Théâtre Le Public, Théâtre National, Théâtre Varia (Debusscher, Guilmain & Vandebroeck, 2006:6). Culturele centra en gemeenschapscentra werden niet mee opgenomen in de steekproef (Debusscher, Guilmain & Vandebroeck, 2006: 19).

²⁵¹ Debusscher, Guilmain & Vandebroeck, 2006, *De weg naar de podiumkunsten. Sociologische studie over de motivatie van Brusselse toeschouwers*, Brussel: VTI/Maison du Spectacle - la Bellone.

²⁵² Debusscher, Guilmain & Vandebroeck, 2006: 17-22.

9.2.1. Taalprofiel

De verdeling van de Franstalige en Nederlandstalige vragenlijsten wijst erop dat Nederlandstalige theaterhuizen heel wat Franstalige bezoekers mogen verwelkomen.

Tabel 64. Taal van het toneelhuis en de taal van de bezoekers

	Nederlandstalige bezoekers	Franstalige bezoekers
Bezoekers van Franstalige toneelhuizen	5%	95%
Bezoekers van Nederlandstalige toneelhuizen	79%	21%
Totaal aantal bevroagde bezoekers	44,9% (N=1625)	55,1% (N=1996)

Bron: Debusscher, Guilmain & Vandebroeck, 2006: 29.

Bij de voorstellingen in Nederlandstalige toneelhuizen bleken 21% Franstalige bezoekers een vragenlijst te hebben ingevuld. Dit ten opzichte van de 5% Nederlandstalige bezoekers die een vragenlijst invulden bij de voorstellingen bij Franstalige toneelhuizen²⁵³. Een reden hiervoor is het hogere aantal dansvoorstellingen in Nederlandstalige toneelhuizen. In Franstalige toneelhuizen zijn 22,4% van de voorstellingen dansvoorstellingen; in Nederlandstalige toneelhuizen loopt dit percentage op tot 41,4%. Daar dansvoorstellingen toegankelijk zijn voor iedereen ongeacht het taalprofiel van de bezoeker, heeft deze factor wel een impact op de aantrekkingskracht ten opzichte van de andere taalgemeenschap. Dit weerspiegelt zich ook in onderstaande cijfers. Wanneer we het soort voorstelling vergelijken, merken we op dat zowel het aantal Franstaligen in Nederlandstalige toneelhuizen als het aantal Nederlandstaligen in Franstalige toneelhuizen hoger ligt dan bij theatervoorstellingen. Toch vinden Franstaligen frequenter de weg naar Nederlandstalige toneelhuizen dan vice versa. Wanneer we het taalprofiel van de toeschouwers van dansvoorstellingen vergelijken merken we namelijk dat 37% van de bezoekers bij een dansvoorstelling in een Nederlandstalig toneelhuis Franstalig zijn ten opzichte van 15,6% Nederlandstaligen in een Franstalig toneelhuis. Hetzelfde geldt ook voor theatervoorstellingen²⁵⁴.

²⁵³ Debusscher, Guilmain & Vandebroeck, 2006: 29.

²⁵⁴ Debusscher, Guilmain & Vandebroeck, 2006: 30-31.

Tabel 65. De taal van de bezoeker en het genre van de voorstelling in Nederlandstalige en Franstalige toneelhuizen

	Nederlandstalige bezoekers	Franstalige bezoekers	Totaal
Nederlandstalige toneelhuizen			
Theatervoorstelling	89,4%	10,6%	100%
Dansvoorstelling	62,9%	37,1%	100%
Totaal bevraagde bezoekers	81,0%	19,0%	100%
Franstalige toneelhuizen			
Theatervoorstelling	2,1%	97,9%	100%
Dansvoorstelling	15,6%	84,4%	100%
Totaal bevraagde bezoekers	4,5%	95,5%	100%

Bron: Debusscher, Guilmain & Vandebroeck, 2006: 30.

Ook bij het publieksonderzoek in de Ancienne Belgique in 2004 werd duidelijk dat Franstaligen hun weg vinden naar het aanbod in dit Nederlandstalige huis. 22,4% van de bezoekers waren Franstalig. In vergelijking met het publieksonderzoek van 1998 is dit bovendien een stijging met 15%.

9.2.2. Demografisch en sociaal-economisch profiel

Leeftijd

Bij het publieksonderzoek in de Ancienne Belgique zijn voornamelijk de categorieën 18 en 24 jaar en 25 en 30 jaar sterk vertegenwoordigd. In vergelijking met 1998 kon men bovendien een verjonging van het publiek opmerken.

Tabel 66. Leeftijd van de bezoekers van Ancienne Belgique, 2004

Leeftijdscategorieën	Percentage
Jonger dan 18 jaar	4,8%
18 – 24 jaar	31,3%
25 – 30 jaar	28,8%
31 – 36 jaar	18,6%
Ouder dan 36 jaar	16,6%

Bron: Publieksonderzoek Ancienne Belgique, 2004.

Bij de studie omtrent de bezoekers van toneelhuizen in Brussel ligt de gemiddelde leeftijd hoger dan bij de AB. Zowel bij de Franstalige als Nederlandstalige toeschouwers ligt de gemiddelde leeftijd rond de 40 jaar²⁵⁵.

²⁵⁵ Gemiddelde leeftijd van de Franstalige bezoekers is 39 jaar en 9 maanden, die van de Nederlandstalige bezoekers is 40 jaar en 7 maanden.

Tabel 67. Leeftijd van de bezoekers van toneelhuizen in Brussel

	Franstalige bezoekers	Nederlandstalige bezoekers	Totaal bevroagde bezoekers
Jonger dan 25 jaar	19,1%	15,7%	17,6%
25 – 40 jaar	34,3%	38,9%	36,4%
41 – 55 jaar	25,2%	29,7%	27,2%
56 - 70 jaar	18,2%	12,1%	15,4%
Ouder dan 70 jaar	3,2%	3,6%	3,4%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%

Bron: Debusscher, Guilmain & Vandebroeck, 2006: 34.

Wanneer we kijken naar het totaal aantal bevroagde bezoekers, merken we op dat voornamelijk de leeftijdscategorieën tussen de 25 jaar en de 55 jaar vertegenwoordigd zijn in de Brusselse toneelhuizen. Dit geldt voornamelijk voor de Nederlandstalige bezoekers. In vergelijking met de Nederlandstalige bezoekers zijn er meer Franstalige bezoekers jonger dan 25 en tussen de 56 en 70 jaar oud. Wel dient gesteld te worden dat de Franstalige jongeren vaker in collectief verband een voorstelling bijwonen.

Geslacht

Bij dans- of theatervoorstellingen kan men voornamelijk vrouwen opmerken. In het onderzoek van Debusscher, Guilmain & Vandebroeck (2006:33) waren drie op vijf toeschouwers vrouwelijk. Bij de respondenten van het publieksonderzoek van de Ancienne Belgique was er sprake van een omgekeerde verhouding; 66% van de respondenten waren mannen.

Nationaliteit

85,4% van de bevroagde bezoekers van Brusselse toneelhuizen waren Belgen. Van de overige 14,6% was het leeuwendeel afkomstig uit een ander EU-land (12,9%). Toch moet er op gewezen worden dat het reële aantal niet-Belgische bezoekers van de Brusselse toneelhuizen veel hoger zal liggen. De vragenlijsten waren namelijk enkel verkrijgbaar in het Nederlands en het Frans²⁵⁶. Bij het publieksonderzoek van de Ancienne Belgique werd de nationaliteit van de bezoekers niet bevroagd.

Onderwijsniveau

Ook het onderwijsniveau werd bij het publieksonderzoek van de AB niet bevroagd. Bij het onderzoek omtrent de bezoeker van Brusselse toneelhuizen had bijna de helft (47,5%) van

²⁵⁶ Debusscher, Guilmain & Vandebroeck, 2006: 28.

de toeschouwers een universitaire opleiding gevolgd; in totaal behaalde meer dan 75% van de toeschouwers een studieniveau hoger onderwijs. Vergelijkingen naargelang het taalprofiel van de bezoeker of het soort voorstelling gaven geen noemenswaardig verschil.

Beroepsstatuut

Het publieksonderzoek van de Ancienne Belgique (2004) toont een publiek dat voornamelijk bestaat uit bedienden en studenten. Deze studentenpopulatie is sinds het vorige publieksonderzoek in de AB nog gestegen. Het percentage werklozen bedraagt hier slechts 4,2%. Ook bij het onderzoek naar de toeschouwers van Brusselse toneelhuizen ligt dit percentage werklozen laag (5,8%).

Tabel 68. Beroepsstatuut van de bezoekers van Ancienne Belgique, 2004

Beroepsstatuut	Percentage
Student	29,5%
Bediende	38,6%
Ambtenaar	9,9%
Arbeider	4,3%
Werkloos	4,2%
Vrij beroep/Zelfstandig	13,5%

Onderstaande tabel vertelt ons meer over de beroepen van het werkende publiek van de Brusselse toneelhuizen. Een vierde (!) van de werkenden omschrijven zijn of haar functie als onderwijzer/docent/leerkracht. Bij de Nederlandstalige bezoekers loopt dit percentage zelfs op tot 30% van de respondenten. Ook opvallend zijn het hoog aantal hoger bedienden of kaderleden in vergelijking met een laag aantal arbeiders. Dit geldt vooral voor de Nederlandstalige bezoekers, waar 22,4% van het publiek kaderleden zijn ten opzichte van 2,2% (ongeschoolde of geschoolde) arbeiders. Tot slot vinden we ook veel studenten en kunstenaars terug onder het theaterpubliek.

Tabel 69. Het beroepsstatuut en de taal van de toneelbezoeker

	Nederlandstalige bezoeker	Franstalige bezoeker	Totaal bezoekers
Ongeschoolde arbeider	0,4%	0,3%	0,3%
Geschoolde arbeider	1,8%	4,7%	3,4%
Onderwijzer	29,6%	21,5%	25,2%
Bediende	15,1%	15,0%	15,0%
Hoger bediende/kader	22,4%	13,5%	17,6%
Kleine zelfstandige	1,2%	1,9%	1,6%

Landbouwer	0,1%	0,3%	0,2%
Vrij beroep	5,3%	7,4%	6,4%
Zelfstandig ondernemer	4,6%	2,6%	3,5%
Student	13,4%	17,2%	15,5%
Kunstenaar	6,2%	15,7%	11,4%
Totaal	100,0% (1409)	100,0% (1683)	100,0% (3092)

Bron: Debusscher, Guilmain & Vandebroeck, 2006: 37.

9.2.3. Geografisch profiel

Om een algemeen beeld te kunnen vormen van de bezoeker van de Brusselse podia, dient ook de geografische herkomst onder de loep te worden genomen.

Het publieksonderzoek van de Ancienne Belgique toont een ruime geografische spreiding van de bezoekers. Toch zijn de AB-bezoekers voornamelijk inwoners van het Vlaams Gewest; 16,7% komt uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en iets meer dan 10% komt uit Wallonië. Dat maakt dat bijna drie vierde afkomstig is van het Vlaams Gewest. De af te leggen afstand speelt een duidelijke rol, daar de Vlaamse bezoekers in de eerste plaats afkomstig zijn uit Vlaams-Brabant, gevolgd door Antwerpen en Oost-Vlaanderen. Wel moeten we hierbij opmerken dat in dit onderzoek er gevraagd werd naar de woonplaats en niet de verblijfplaats, wat vooral met betrekking tot de studentenpopulatie verschuivingen zou kunnen geven.

In het onderzoek naar de bezoekers van toneelhuizen werd wel naar de verblijfplaats gevraagd. Hier merken we dan ook een opvallend hoger percentage afkomstig uit de 19 Brusselse gemeenten. 56,8% van de respondenten verbleven op het ogenblik van de bevraging in de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Bij de overige 43,2% blijkt ook hier dat de af te leggen afstand van belang is om al dan niet een Brussels toneelhuis te bezoeken. Meer dan de helft van deze niet-Brusselse toeschouwers is afkomstig uit Vlaams-Brabant (51%), gevolgd door Oost-Vlaanderen (15%), Antwerpen (14%) en Waals-Brabant (11%). De overige provincies nemen samen minder dan 10% van de bevrageden voor hun rekening. Ook in dit publiek is er dus sprake van een sterke vertegenwoordiging van de inwoners van het Vlaams Gewest.

Wat betreft de inwoners van de 19 Brusselse gemeenten, bleek het publiek niet gelijkmatig verspreid te zijn over de gemeenten. De helft van het Brusselse publiek komt uit Brussel-Stad, Elsene en Schaarbeek. Wanneer we ook het taalprofiel van de bezoekers in rekening

brengen valt op dat deze drie gemeente meer dan 60% van het Nederlandstalige Brusselse publiek voor hun rekening nemen. In totaal zijn ongeveer 17% van alle respondenten Nederlandstalige Brusselaars.

Tabel 70. Bezoekers naar geografische herkomst en taalprofiel

	Nederlandstalige bezoeker	Franstalige bezoeker	Totaal bezoekers	bevraagde
Inwoner van Brussel	16,8%	40,0%	56,8% (N=1865)	
Geen inwoner van Brussel	28,6%	14,6%	43,2% (N=1418)	
Totaal	45,4% (N=1492)	54,6% (N=1791)	100,0% (N=3283)	

Tot slot is er ook een duidelijk verschil merkbaar in geografische herkomst van bezoekers van Nederlandstalige toneelhuizen en Franstalige toneelhuizen. Meer dan 55% van de bezoekers van Nederlandstalige toneelhuizen verblijven buiten Brussel. Langs Franstalige zijde echter neemt het Brusselse publiek meer dan 70% van het totale publiek voor hun rekening.

9.3. Conclusie

De gegevens met betrekking tot het kunstendecreet zijn eerder indicatief van aard. Door een gebrek aan eenduidige registratie (bijvoorbeeld de groepering per gemeente, per regio of per provincie) en onduidelijkheid over welke uitgaven en kosten precies dienen te worden toegewezen aan cultuur, is het moeilijk om een volledig beeld te schetsen van de werkelijke inspanningen die vanuit de Vlaamse Gemeenschap wordt geleverd op het vlak van cultuur in Brussel. Binnen het steunpunt beleidsrelevant onderzoek cultuur, jeugd en sport van de Vlaamse Gemeenschap zal de komende jaren echter een onderzoek worden gevoerd om dit euvel te verhelpen.

Wanneer we de beschikbare gegevens met betrekking tot het kunstendecreet analyseren valt op dat Brussel, volgens de Brusselnorm, goed scoort bij de structurele subsidies voor de categorieën “Kunstencentra en werkplaatsen” en “Dans”. Vooral de goede score voor “Dans” springt hierbij in het oog.

Bij de bespreking van het profiel van de bezoeker van de Brusselse podiumkunsten dient vooraleerst de centrumfunctie te worden benadrukt. Zo toont het publieksonderzoek van de Ancienne Belgique een ruime geografische spreiding van de bezoekers. 16,7 % is daarbij

woonachtig in één van de 19 Brusselse gemeenten. Voor wat de Brusselse toneelhuizen betreft zien we dat de helft van de Brusselse bezoekers afkomstig zijn uit Brussel-Stad, Elsene en Schaarbeek. Voor de Nederlandstalige Brusselse bezoeker loopt dit aandeel zelfs op tot 60%.

Waar het aantal Nederlandstalige bezoekers van Franstalige voorstellingen eerder beperkt is (5%), zien we een grotere aanwezigheid van Franstalige bezoekers bij Nederlandstalige voorstellingen (21%). Een gelijkaardig beeld komt naar voor uit het publieksonderzoek van de Ancienne Belgique. Voor wat betreft de dansvoorstellingen in Nederlandstalige toneelhuizen loopt het percentage Franstaligen op tot 37,1%.

10. Gulden Ontsporing

10.1. Inleiding

11 juli is de feestdag van de Vlaamse Gemeenschap. In 2005 vond naar aanleiding hiervan in Brussel de achtste Gulden Ontsporing plaats. Het programma van de Gulden Ontsporing, van 1 tot en met 11 juli 2005, omvatte een breed scala aan activiteiten. Het hoogtepunt van de elfdaagse was een groot slotfeest op de Grote Markt op 11 juli. Tijdens dit slotfeest liet de organisator Onthaal en Promotie Brussel (OPB) een publieksonderzoek uitvoeren onder de naar schatting 18.000 deelnemers²⁵⁷. In totaal werden 1.021 participanten geïnterviewd aan de hand van een korte viertalige (Nederlands, Frans, Duits, Engels) vragenlijst. De resultaten geven een goed beeld van het profiel van de deelnemers aan de Gulden Ontsporing. Ook de motieven, gebruikte informatiekkanalen en de tevredenheid van de bezoekers komen aan bod bij de onderzoeksresultaten.

Een eenmalige activiteit als de Gulden Ontsporing verschilt duidelijk van de andere activiteiten die in het onderzoek naar de Brusselnorm en Brusseltoets aan bod komen. Toch hebben de resultaten van het publieksonderzoek een toegevoegde waarde voor dit onderzoek. Vooraleerst maakt de Gulden Ontsporing integraal deel uit van het Vlaams gemeenschapsbeleid naar Brussel. Ten tweede laat het publieksonderzoek toe om een zicht te krijgen op bepaalde aspecten van de bereikte doelgroep die elders minder belicht worden. Het belang dat door de participanten wordt gehecht aan het Vlaamse karakter van de georganiseerde activiteit, waarover verder meer, is hiervan een duidelijk voorbeeld. Ten derde bieden de resultaten van het publieksonderzoek Gulden Ontsporing de mogelijkheid om te vergelijken met resultaten uit andere publieksonderzoeken.

Toch is ook een zekere voorzichtigheid geboden. De Gulden Ontsporing, zoals die in Brussel plaatsvindt, wordt niet georganiseerd in andere Vlaamse steden. Verder zijn er geen gelijkaardige data beschikbaar voor andere 11-juli feesten. Er is dus geen onmiddellijk vergelijkingspunt. Ook stelt zich de vraag naar de centrumfunctie van Brussel voor dit soort activiteiten. Te verwachten valt dat een initiatief zoals de Gulden Ontsporing, dat onder meer uitgezonden wordt op VRT, een aantrekkingskracht heeft die verder reikt dan de 19 Brusselse gemeenten.

²⁵⁷ Colpaert, J., en J. Goffings, 2005, *Publieksonderzoek Gulden Ontsporing*, Brussel: CMS-Ehsal.

10.2. Cijfers en bevindingen

10.2.1. Taal en herkomst

Een eerste aspect van het publieksonderzoek dat onze aandacht verdient in het kader van het onderzoek naar de Brusselnorm is de taal en de herkomst van de bezoekers van de Gulden Ontsporing. 80% van de ondervraagde bezoekers heeft Nederlands als moedertaal (zie tabel 71). 12% heeft Frans als moedertaal. Een minderheid spreekt een andere taal. Van de bezoekers afkomstig uit Brussel (N=330) spreekt 67% Nederlands en 25% Frans. Het taalbeeld dat hieruit naar voor komt verschilt duidelijk van het globale taalbeeld van Brussel.²⁵⁸

Tabel 71. Bezoekers Gulden Ontsporing naar taal

	N	%
Nederlands	814	80%
Frans	120	12%
Engels	33	3%
Duits	11	1%
Anders	43	4%
Totaal	1.021	100%

Bron: Colpaert & Goffings, 2005: 2.

91% van de ondervraagde bezoekers komt uit België. Hiervan is ongeveer één derde afkomstig uit de 19 Brusselse gemeenten (32,4%) en nog één derde uit de provincie Vlaams-Brabant (33,5%). 9% is van buitenlandse origine (zie tabel 72). In totaal werden er mensen van 28 verschillende nationaliteiten bevraagd.

Tabel 72. Bezoekers Gulden Ontsporing naar herkomst

	N	%
Antwerpen	78	7,6%
Brussel (19 gemeenten)	330	32,4%
Henegouwen	7	0,7%
Limburg	26	2,5%
Namen	3	0,3%
Oost-Vlaanderen	96	9,4%
Vlaams-Brabant	342	33,5%
Waals-Brabant	6	0,6%
West-Vlaanderen	40	3,9%
Binnenland totaal	928	91,0%
Buitenland totaal	92	9,0%

Bron: Colpaert & Goffings, 2005: 2.

²⁵⁸ Janssens, R., 2001, *Taalgebruik in Brussel*, Brussel: VUBPress: 34.

Bovenstaande cijfers geven aan dat de bezoekers van de Gulden Ontsporing niet veel afstand afleggen om naar Brussel te komen. De meerderheid komt van relatief dichtbij: uit Brussel of uit Vlaams-Brabant. Slechts enkele bezoekers zijn afkomstig uit Franstalige provincies als Henegouwen (7), Namen (3) of Waals-Brabant (6).

Deze cijfers bevestigen het regionaal effect met betrekking tot cultuurparticipatie, dat er van uit gaat dat het aandeel cultuurparticipanten daalt naarmate de afstand om de podiumlocatie te bereiken stijgt. Op te merken hierbij is dat uit vorig onderzoek blijkt dat voor muziekvoorstellingen in gemeenten met een groot cultuuraanbod gemiddeld 30% van de participanten uit de eigen gemeente komt²⁵⁹. Dit geeft een indicatie voor het interpreteren van bovenstaand tabel. Als we het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad als één gemeente beschouwen, waarbinnen uiteraard een groot cultuuraanbod aanwezig is, zien we een grote gelijkenis met de resultaten uit vorig onderzoek. Het aandeel Brusselse participanten aan de Gulden Ontsporing stemt overeen met het gemiddeld aandeel participanten uit de eigen gemeente voor wat betreft muziekvoorstellingen in gemeenten met een groot cultuuraanbod.

10.2.2. Leeftijd en opleiding

Tabel 73 toont aan dat alle leeftijdsgroepen vertegenwoordigd zijn. Deze cijfers zijn slechts betekenisvol wanneer ze vergeleken worden met het aantal inwoners binnen het Vlaams en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zie tabel 74). Hierbij valt op dat de leeftijdsgroepen 18-24, 45-54 en 55-64 sterk vertegenwoordigd zijn op de Gulden Ontsporing 2005. Enkel de leeftijdsgroep 65+ is beduidend minder vertegenwoordigd.

Tabel 73. Bezoekers Gulden Ontsporing en bevolking Vlaams Gewest en BHG naar leeftijd (+18)

	N	%
18-24	148	15,2%
25-34	162	16,6%
35-44	182	18,7%
45-54	208	21,3%
55-64	162	16,7%
65+	113	11,6%
Totaal 18+	975	100%

Bron: Colpaert & Goffings, 2005: 4.

²⁵⁹ Lauwerysen, 2004: 45.

Tabel 74. Bevolking Vlaams Gewest en BHG +18 naar leeftijd (2004)

	N	%
18-24	596.341	10,7%
25-34	946.868	16,9%
35-44	1.093.906	19,5%
45-54	974.664	17,4%
55-64	770.165	13,8%
65+	1.213.389	21,7%
Totaal 18+	5.595.333	100%

Bron: Administratie Planning en Statistiek, 2004.

Uit verschillende onderzoeken naar culturele participatie blijkt dat er een duidelijk verband bestaat tussen het opleidingsniveau en de deelname aan culturele activiteiten. Hoger opgeleiden wonen zowel in groter aandeel als meer frequent concerten en festivals bij dan lager opgeleiden. Een evenement als de Gulden Ontsporing beantwoordt niet aan deze vaststelling. Het opleidingsniveau van de bezoekers van het Feest van de Vlaamse Gemeenschap is namelijk erg divers (zie tabel 75). Bijna één derde van de participanten heeft uitsluitend secundair onderwijs gevolgd. 33,1% van de bevraagde participanten volgde niet-universitair onderwijs van het korte type (bachelor) en 37,4% volgde universitair onderwijs of niet-universitair onderwijs van het lange type (master). Deze percentages duiden op het laagdrempelig karakter van een evenement als de Gulden Ontsporing.

Tabel 75. Bezoekers naar type onderwijs

	N	%
Secundair onderwijs	299	29,5%
Hokt (bachelor)	336	33,1%
Holt (master)	380	37,4%
Totaal	1.015	100%

Bron: Colpaert & Goffings, 2005: 4.

10.2.3. Frequentie en motivatie

De frequentie waarmee de bevraagde participanten Brussel bezoeken is vrij verschillend (zie tabel 76). Bijna één vijfde (18%) van de bezoekers komt zelden naar de hoofdstad. Hieruit volgt dat de Gulden Ontsporing voor een relatief grote groep een aanleiding betekent om Brussel te leren kennen. Bijna de helft van de bezoekers is vertrouwd met Brussel, aangezien ze er woont of werkt. 21% zegt maandelijks een bezoek aan Brussel te brengen, terwijl 14% enkele keren per jaar naar de hoofdstad komt.

Tabel 76. Bezoekers naar frequentie bezoek aan Brussel

	N	%
Zelden	180	18%
Maandelijks	207	21%
Enkele keren per jaar	145	14%
Woont/werkt	467	47%
Totaal	999	100%

Bron: Colpaert & Goffings, 2005: 5.

Uit tabel 77 blijkt duidelijk dat de meerderheid van de bezoekers (61%) speciaal en alleen voor het Feest van de Vlaamse Gemeenschap naar de Grote Markt afzakte. Ongeveer één vijfde van de overige bezoekers wist van niets en passeerde toevallig (19%). De overige 20% combineerde het bijwonen van het evenement met een daguitstap naar Brussel.

Tabel 77. Bezoekers naar algemene motivatie

	N	%
Toevallige passant	191	19%
Daguitstap	202	20%
Speciaal voor feest	614	61%
Totaal	1007	100%

Bron: Colpaert & Goffings, 2005: 6.

10.2.4. Vlaams karakter

Tabel 78 schetst het belang dat de bezoekers hechten aan het Vlaams karakter van de Gulden Ontsporing. 60% van de bezoekers hecht belang aan het Vlaams karakter van de Gulden Ontsporing, terwijl 40% hier geen belang aan hecht.

Tabel 78. Bezoekers naar belang van Vlaams karakter

	N	%
Belang van Vlaams karakter	592	60%
Geen belang van Vlaams karakter	389	40%
Totaal	981	100%

Bron: Colpaert & Goffings, 2005: 8.

De onderzoeksresultaten tonen geen duidelijk verband tussen het opleidingsniveau van de participanten en de gehechtheid aan het Vlaams karakter van de feestdag. Wel is er een opmerkelijk verband tussen de leeftijd van de deelnemers en het al dan niet belang hechten aan het Vlaams karakter van de Gulden Ontsporing (zie tabel 79). Hoe jonger de deelnemers, hoe minder belang ze daar aan hechten. Voornamelijk de oudere leeftijdscategorieën beschouwen de Gulden Ontsporing als een echt Vlaams feest. Voor de jongere leeftijdscategorieën is een feest een feest, ongeacht het Vlaams karakter ervan.

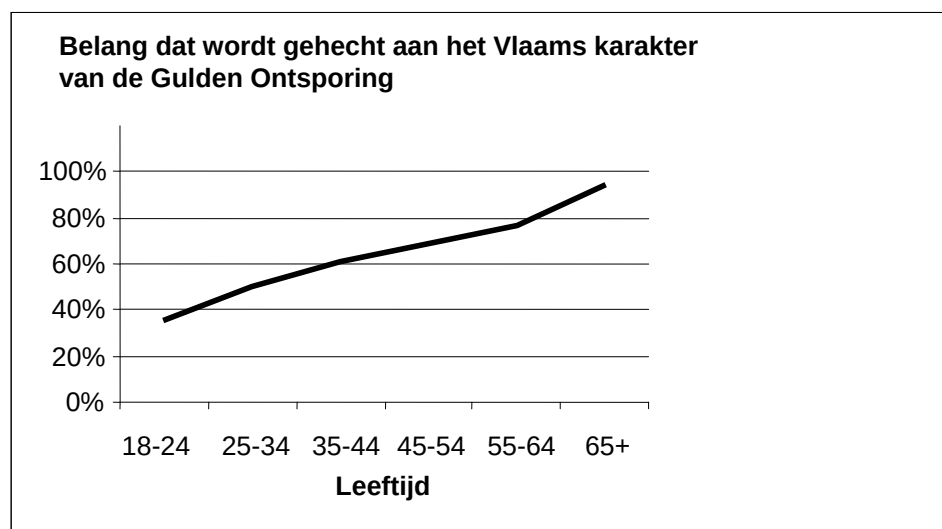
Tabel 79. Bezoekers naar leeftijd en belang van Vlaams karakter

Leeftijd	Belang Vlaams karakter (%)	Geen belang Vlaams karakter (%)	N
18-24	33%	67%	114
25-34	50%	50%	139
35-44	61%	39%	157
45-54	69%	31%	193
55-64	77%	23%	149
65+	94%	6%	106

Bron: Colpaert & Goffings, 2005:8

Onderstaande grafiek brengt het verband tussen leeftijd en het belang van het Vlaams karakter in beeld (zie figuur 17).

Figuur 17. Bezoekers naar leeftijd en Vlaams karakter



Bron: Colpaert & Goffings, 2005: 9.

10.3. Conclusie

Zoals we stelden in de inleiding van dit hoofdstuk verschilt de Gulden Ontsporing grondig van de meeste andere activiteiten binnen het Vlaams gemeenschapsbeleid naar Brussel. Toch belicht deze casus enkele zaken die nut kunnen hebben voor het onderzoek naar de Brusselnorm en Brusseltoets. De centrumfunctie en het belang dat wordt gehecht aan het Vlaams karakter springen daarbij het meest in het oog.

Met betrekking tot de centrumfunctie noteerden we dat 32,4% van de ondervraagde respondenten afkomstig zijn uit één van de negentien Brusselse gemeenten. Hoewel dit op het eerste zicht een relatief beperkt aandeel lijkt te zijn merkten we op dat voor wat betreft muziekvoorstellingen in gemeenten met een sterk cultuuraanbod een aandeel participanten

uit eigen gemeente van 30% het gemiddelde is. Op een muziekvoorstelling in Gent zal, bij wijze van voorbeeld, het publiek gemiddeld uit 30% Gentenaars bestaan. Voor Brussel moeten we hierbij wel de bemerking maken dat de negentien gemeenten als één worden beschouwd. Wanneer we vanuit de Brusselnorm de negentien gemeenten als één stad van 300.000 inwoners beschouwen, gaat de vergelijking met Gent wel op.

Wat betreft het belang dat wordt gehecht aan het Vlaams karakter van de Gulden Ontsporing valt vooral het verband met de leeftijd van de participant op. Hoe ouder de bezoeker, hoe groter de kans dat hij of zij belang hecht aan het Vlaams karakter.

11. Nederlandstalige jeugdbewegingen

11.1. Inleiding

We bekijken in dit hoofdstuk één aspect van het beleidsdomein jeugd. We bespreken het ledenaantal van de grootste Nederlandstalige jeugdbewegingen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en we vergelijken in punt 11.4 de bestaande situatie met de Brusselnorm. We maken in dit hoofdstuk geen onderscheid tussen jeugd- en jongerenbewegingen.²⁶⁰

11.2. Achtergrond

Het beleid inzake jeugdbewegingen vormt één onderdeel van het jeugdbeleid en meer specifiek van het jeugdwerkbeleid. In tegenstelling tot bepaalde andere beleidsdomeinen, zoals cultuur, sport, welzijn of zorg, is jeugdbeleid geen sectorale beleidsbenadering maar een doelgroepbenadering van beleid. Met jeugdbeleid wordt dan ook het geheel van maatregelen aangegeven dat specifiek gericht is op kinderen en jongeren tot 25 jaar. Het jeugdwerkbeleid is dan weer het geheel van beleidsmaatregelen, genomen ter ondersteuning van groepsgerichte, sociaal-culturele initiatieven met de jeugd in de vrije tijd. Dit jeugdwerkbeleid wordt gekenmerkt door een educatieve begeleiding en wordt georganiseerd door ofwel particuliere jeugdverenigingen, ofwel lokale besturen.²⁶¹

Op het vlak van lokaal jeugdwerkbeleid zijn dus twee categorieën actoren actief: de plaatselijke particuliere verenigingen en de lokale besturen. De jeugdbewegingen die we in deze tekst bespreken zijn te situeren in de categorie van de particuliere verenigingen. Hierbij valt op te merken dat deze particuliere initiatieven vaak ondersteund worden door een overheidsactor. In de Brusselse context kan dit in principe zowel een Brusselse gemeente als de VGC zijn.

Voor wat betreft het jeugdwerkbeleid naar de Nederlandstalige jeugdbewegingen in Brussel toe werd de bevoegdheid via een Vlaams decreet gedelegeerd naar de VGC. De Vlaamse

²⁶⁰ Jeugdbewegingen richten zich op kinderen en jongeren tussen 6 en 18 jaar, jongerenbewegingen richten zich voornamelijk op jongeren vanaf 14 jaar. De werking van jongerenbewegingen is in sommige gevallen ook opener naar niet-leden dan de werking van jeugdbewegingen.

²⁶¹ Decreet houdende subsidiëring van gemeentebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie inzake het voeren van een jeugdwerkbeleid van 09/06/1993 (B.S. 19/08/1993).

Gemeenschapscommissie vervult hierdoor zowel de functie van gemeentebestuur als van provinciebestuur voor het Brusselse jeugdwerk.²⁶²

In het jeugdwerkbeleidsplan van de VGC²⁶³ vinden we de subsidiëringsmodaliteiten voor de Nederlandstalige Brusselse jeugdbewegingen terug. Twee derde van de gegeven subsidies worden gelijkmatig verdeeld onder alle aanvragers die voldoen aan de gestelde voorwaarden. Nieuwe bewegingen kunnen een startsubsidie krijgen en de rest van het budget wordt verdeeld in de vorm van werkingssubsidies gebaseerd op de frequentie van de activiteiten en het aantal groepen. De verbonden die landelijk erkend zijn, minstens twaalf afdelingen overkoepelen in Brussel en minstens één activiteit organiseren per maand kunnen een beroep doen op deze subsidies en op een aanvullende personeelssubsidie.

De Brusselse jeugdbewegingen moeten dus deel uitmaken van landelijk erkende verbonden om aanspraak te kunnen maken op subsidies van de VGC. Maar het feit dat een jeugdbeweging tot een verbond behoort, biedt ook nog andere voordelen. Zo beschikken de verbonden bijvoorbeeld over vrijgestelden. Deze vrijgestelden ondersteunen in Brussel niet enkel de lokale afdelingen maar zorgen ook voor samenwerking op het niveau van het hele tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Het overleg van de Brusselse beroepskrachten²⁶⁴, waarvan de vrijgestelden van de verbonden deel uitmaken, biedt hierbij een forum voor gezamenlijke acties en overleg.

We hebben ervoor gekozen om in dit hoofdstuk de belangrijkste Nederlandstalige jeugdbewegingen die actief zijn in Brussel te bespreken. De jeugdbewegingen die door de VGC erkend en gesubsidieerd zijn worden daarbij allen behandeld. We geven in dit hoofdstuk de cijfers voor de Brusselse Chiro, die 16 chirogroepen binnen Brussel telt, de VVKSM, die 12 scoutsgroepen heeft en de KAJ, met 16 groepen. Acht groepen van de KAJ in Brussel werden gegroepeerd onder één vzw, namelijk de vzw Kajuit. We geven verder ook de cijfers voor de Interdiocesane JeugdDienst (IJD) die met 10 groepen actief is in Brussel²⁶⁵. Ook de FOS Open Scouting die niet door de VGC is erkend, maar wel actief is in Brussel wordt in deze tekst besproken.

²⁶² http://www.vgc.be/administratie/dir_cultuur/jeugddienst/index.asp, geconsulteerd op 05/12/2005.

²⁶³ On-line gepubliceerd op http://www.vgc.be/administratie/dir_cultuur/jeugddienst/jwbp_standaard.html, geconsulteerd op 06/12/2005.

²⁶⁴ Dit overleg groepeerde jeugdwerkers uit diverse sectoren (jeugdateliers, jeugd- en jongerenbewegingen, koepels, initiatieven werkend met kansarme jeugd en jeugdcentra).

²⁶⁵ Cijfers voor 2004, Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, stuk 305, vierjarenplan jeugdwerkbeleid 2002-2005: jaarverslag 2004, besproken in zitting van 21/04/2005.

Verdere informatie over de werking van deze jeugdbewegingen in Brussel is terug te vinden op de website www.jeugdbeweginginbrussel.be. Deze website is een gemeenschappelijk initiatief van VVKSM Scouting, IJD, KAJ en Chiro en biedt informatie over gemeenschappelijke activiteiten en lokale groepen.

De lokale scoutsgroepen die deel uitmaken van VVKSM Scouting bieden op zaterdag of zondag activiteiten aan voor kinderen en jongeren tussen 6 en 18 jaar. Daarnaast is er in Brussel ook een AKABE-werking²⁶⁶ die zich richt tot kinderen met een (licht) mentale handicap (type 1 en type 2) tussen 6 en 14 jaar.²⁶⁷

IJD staat voor Interdiocesane jeugddienst en is de nationale koepel voor jongerenpastoraal in Vlaanderen. Het Brusselse jeugdpastoraal is reeds een twintigtal jaar actief en richt zich tot individuele jongeren en plaatselijke plussersgroepen. Deze plussersgroepen²⁶⁸ zijn verbonden aan een parochie, een federatie of een dekenaat en organiseren activiteiten voor jongeren tussen 12 en 18 jaar. Het Brussels jeugdpastoraal werkt vanuit het vicariaat *Brussel/Nederlandstalig*, en is erkend als landelijk jeugdwerk.²⁶⁹

Op de werking van Chiro en KAJ gaan we hier niet verder in maar verwijzen we voor verdere informatie naar de website <http://www.jeugdbeweginginbrussel.be>.

De FOS (Federatie Open Scouting) wordt niet erkend en gesubsidieerd door de VGC maar is toch actief in Brussel. We hebben er voor gekozen om in dit hoofdstuk ook de cijfers voor de FOS weer te geven. De FOS is een actief-pluralistische, internationaal gerichte scouts en gidsenvereniging. FOS staat open voor jongeren en kinderen vanaf 5 jaar.²⁷⁰

11.3. Cijfers

Onderstaande cijfers zijn afkomstig van de verschillende jeugdbewegingen. In mail werd gevraagd om het ledenaantal voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en voor het Vlaams Gewest door te sturen. De cijfers zijn eerder indicatief omdat de jeugdbewegingen verschillende methodes gebruikten om het ledenaantal te berekenen. Ook verschilt het

²⁶⁶ AKABE staat voor Anders KAn BEst.

²⁶⁷ <http://www.jeugdbeweginginbrussel.be>, <http://www.districtbrussel.be/eerste.php>, <http://www.vvksm.be/iedereen>, geconsulteerd op 5 december 2005.

²⁶⁸ <http://www.plussers.be/definitieplussers.htm>, geconsulteerd op 05/12/2005.

²⁶⁹ http://www.ijd.be/html/Brussel/brussel_start.htm, geconsulteerd op 05/12/2005.

²⁷⁰ <http://www.fos.be/html/fos/download/Fundamenten%20van%20Open%20Scouting.pdf>, geconsulteerd op 05/12/2005.

moment waarop de registratie van de gegevens gebeurde. De onderstaande cijfers geven het ledenaantal weer met inbegrip van de leiding.

Tabel 80. Aantal leden (inclusief leiding) per Nederlandstalige jeugdbeweging in Brussel

	Brussel	Vlaams Gewest	Brussel in % Vlaams Gewest
Chiro	1021	92380	1,09%
FOS	141	6986	2,02%
IJD	380	-	-
KAJ	257	3752	6,85%
VVKSM	844	71005	1,16%
Totaal	2643	-	-

11.4. Bevindingen

We maken gebruik van de in vorige hoofdstukken geschetste interpretatiemethodes om de toestand van de Nederlandstalige jeugdbewegingen in Brussel te vergelijken met de Brusselnorm. De eerste methode (Brusselnorm als absolute norm) lijkt daarbij weinig relevant en ook de derde methode (Brusselnorm als 30%-norm) is bij gebrek aan cijfers over de Franstalige jeugdbewegingen onbruikbaar.

We zijn dus aangewezen op de tweede interpretatiemogelijkheid van de Brusselnorm, namelijk het vergelijken van de situatie in Brussel met die in het Vlaams Gewest. Hierbij gaan we er van uit dat de Brusselnorm zo kan geïnterpreteerd worden dat in Brussel de doelgroep dient overeen te komen met 5% van de doelgroep in het Vlaams Gewest. Op deze manier bekeken wordt de Brusselnorm niet gehaald voor het totaal van Nederlandstalige jeugdbewegingen in Brussel. Enkel voor de KAJ (6,85%) wordt de Brusselnorm gehaald.

11.5. Aandachtspunten

De methodiek die we hebben ontwikkeld in de vorige hoofdstukken bleek ook in dit hoofdstuk bruikbaar. Wanneer we de Brusselnorm zo interpreteren dat de doelgroep van het Vlaamse gemeenschapsbeleid in Brussel inzake de Nederlandstalige jeugdbewegingen dient overeen te stemmen met 5% van de doelgroep in het Vlaams Gewest, wordt de Brusselnorm niet gehaald. Toch moeten we hierbij een belangrijke opmerking maken. In dit hoofdstuk paste we de Brusselnorm toe op een beleidsdomein dat voornamelijk wordt gekenmerkt door het optreden van particuliere verenigingen, namelijk de jeugdbewegingen. De Brusselnorm heeft echter enkel betrekking op het beleid van de Vlaamse Gemeenschap (en bij uitbreiding op

het beleid van de VGC). Het zou dus niet correct zijn om de werking van de jeugdbewegingen te evalueren enkel aan de hand van de Brusselnorm. Wel kan de Brusselnorm gebruikt worden om het beleid ter ondersteuning van de jeugdbewegingen van de Vlaamse Gemeenschap en de VGC te analyseren.

12. Sport

12.1. Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we het sportbeleid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. We focussen daarbij op het optreden van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). Dit hoofdstuk heeft voornamelijk tot doel het onder hoofdstuk vier van het eerste deel besproken juridisch-institutioneel kader aan de hand van een beleidsvoorbeeld te bespreken.

Sport is een materie die niet onmiddellijk geassocieerd wordt met één onderscheiden overheidsniveau. Sport wordt ondersteund door gemeenten, door de provincies, door de Gemeenschappen. Verder bestaat er zoiets als een Belgische voetbalbond en zijn er voor de meeste sportdisciplines nationale competities, wat doet vermoeden dat ook de federale overheid een bevoegdheid heeft op het vlak van sport. Toch ligt op het centrale niveau, dit is het niveau van de Gemeenschappen, de Gewesten en de federale overheid, de bevoegdheid voor sport exclusief bij de Gemeenschappen. Om de bevoegdheidsverdelende regels met betrekking tot sport terug te vinden dienen we een omweg te maken via de culturele aangelegenheden.

Binnen het Belgische federale model zijn de Gemeenschappen exclusief bevoegd voor de culturele aangelegenheden. Deze culturele autonomie is een essentieel kenmerk van het Belgische federalisme en ligt dan ook verankerd in artikel 127 van de Grondwet²⁷¹. In de nadere uitwerking van dit grondwetsartikel in de Bijzondere Wet tot Hervorming van de Instellingen²⁷² vinden we een opsomming van wat onder de noemer culturele aangelegenheden dient te worden begrepen. De lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens figureren in deze lijst. Sport is dus, volgens de Belgische bevoegdheidsverdeling, een culturele aangelegenheid die onder de exclusieve bevoegdheid valt van de Gemeenschappen.

Elke Gemeenschap is binnen haar grondgebied, bij uitsluiting van de andere Gemeenschappen, de Gewesten en de federale overheid, bevoegd voor het overheidsbeleid inzake sport. De bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap strekt zich hierbij uit over het Nederlands taalgebied en over de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-

²⁷¹ Gecoördineerde grondwet van 17/02/1994 (B.S. 17/02/1994).

²⁷² Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 08/08/1980 (B.S. 15/08/1980).

Hoofdstad die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd als behorend tot de Vlaamse Gemeenschap. De bevoegdheid over het Nederlands taalgebied dient in het kader van dit onderzoek geen verdere toelichting. De bevoegdheid ten opzichte van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt besproken onder punt 12.2.

12.2. Bevoegdheidsverdeling voor sport in Brussel

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat de Vlaamse Gemeenschap ten opzichte van Brussel niet bevoegd is voor overheidsbeleid naar individuen toe. Dit is het gevolg van de afwezigheid van subnationaliteiten in Brussel en, daarmee samenhangend, de onmogelijkheid om de doelgroep van het Vlaams gemeenschapsbeleid in Brussel op basis van individuen sluitend te omschrijven. Deze situatie wordt opgevangen door aan de Gemeenschappen, ten opzichte van Brussel, een bevoegdheid te geven over de *instellingen*. Met instellingen worden hier zowel privaat- als publiekrechtelijke groeperingen van personen bedoeld. Voor het sportbeleid zijn dit bijvoorbeeld de sportclubs evenals de sportdienst van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). Het uitgangspunt voor deze zienswijze is dat, hoewel er geen subnationaliteit bestaat voor individuen, er vaak wel een communautaire oriëntatie is van deze instellingen. Instellingen die duidelijk aanleunen bij de Vlaamse of Franse Gemeenschap, vallen dan ook zonder meer onder de bevoegdheid van die Gemeenschap. Of deze communautaire tweedeling van de Brusselse instellingen zich in de realiteit duidelijk manifesteert is zeer de vraag. Het valt immers te verwachten dat net zoals dit het geval is voor individuen, het indelen van instellingen naar Gemeenschap niet altijd even eenvoudig is.²⁷³

Het bevoegdheidsgebied voor het beleid van de Gemeenschappen in Brussel is terug te vinden in artikel 127 en artikel 128 van de Grondwet. Artikel 127 behandelt de culturele aangelegenheden en het onderwijs, artikel 128 gaat over de persoonsgebonden aangelegenheden. Beide artikels hebben het over *instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap*. Maar waar artikel 128, voor de persoonsgebonden aangelegenheden, de instellingen indeelt op basis van hun *organisatie*, verwijst artikel 127 voor een indeling naar de *activiteiten* van de instellingen. Dit komt er op neer dat voor

²⁷³ Zie bijvoorbeeld Janssens, R., 2001, *Taalgebruik in Brussel. Taalverhoudingen, taalverschuivingen en taalidentiteit in een meertalige stad*, Brussel: VUBPress: "De samenstelling van de Brusselse bevolking kan niet langer in twee gemeenschappen gevat worden. Het is evident dat het politieke model dat nog op het tweeledigheidsdenken is gebaseerd hierdoor onder druk komt te staan. Hoewel dit model [...] werd bijgestuurd, bleef de aandacht [...] voor structurele ingrepen voornamelijk naar de twee traditionele gemeenschappen uitgaan." (Janssens, 2001: 217) .

onderwijs, dat onder artikel 127 valt, niet de taal waarin het onderwijs wordt georganiseerd, zeg maar de taal van de directie, maar wel de taal waarin het onderwijs wordt gegeven van belang is voor de indeling naar Gemeenschap. Voor bijstand aan personen, dat onder artikel 128 valt, geldt de omgekeerde redenering. Niet de taal waarin de bijstand wordt verstrekt, maar wel de taal waarin de bijstand wordt georganiseerd bepaalt de bevoegde Gemeenschap. Voor de Vlaamse zorgverzekering bijvoorbeeld, een materie die onder artikel 128 ressorteert en die reeds in hoofdstuk drie van deze rapportering werd besproken, stelt dit onderscheid zich duidelijk. Voor de toepassing ervan in Brussel dient enkel rekening te worden gehouden met de taal van de organisatie van de bij de zorgverzekering betrokken instellingen. Bijgevolg volstaat het dat Nederlandstalig georganiseerde instellingen in Brussel een systeem van zorgverzekering aanbieden waarop geïnteresseerden, ongeacht de taal waarin ze van het zorgaanbod willen gebruikmaken, kunnen inschrijven. De *organisatie* van de instelling biedt als uitgangspunt dan ook enigszins een grotere flexibiliteit dan de *activiteiten*.

Zoals hierboven reeds vermeld valt sport onder artikel 127 van de Grondwet. Voor de indeling naar Gemeenschap dient dus te worden gekeken naar de *activiteiten*, en niet naar de *organisatie*, van de sportclubs. Met een voorbeeld gesteld: waar er in Brussel voetbal wordt in het Nederlands behoort de voetbalclub tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, waar er in Brussel in het Frans voetbal wordt is de Franse Gemeenschap bevoegd. Dat dit een vrij artificiële indeling is dient geen betoog. Het tweeledigheidsdenken lijkt hierbij in scherp contrast te staan met de meertalige Brusselse realiteit.

Voor het afbakenen van de bevoegdheden voor het beleidsdomein sport stelt er zich dus een duidelijk probleem. Enerzijds zijn de Gemeenschappen exclusief bevoegd. Anderzijds is het niet eenvoudig om deze gemeenschapsbevoegdheid voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad concreet in te vullen. De bepalingen die hiertoe in de Grondwet zijn opgenomen vinden hun basis in een tweeledigheidsdenken dat weinig lijkt aan te sluiten bij de huidige Brusselse realiteit. De vraag is dus hoe deze tegenstelling, rigide bevoegdheidsverdelende regels enerzijds en meertalige realiteit anderzijds, kunnen worden verzoend.

We maken in dit hoofdstuk gebruik van het beleidsdomein sport om een mogelijk antwoord op deze vraag te formuleren. Dat we juist in dit hoofdstuk ingaan op de bevoegdheidsverdelende regels is een logische keuze. Binnen het beleidsdomein sport is de afstand tussen die regels enerzijds en de realiteit anderzijds immers zeer groot. Bij wijze van voorbeeld citeren we een recent initiatief van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om 3,5

miljoen euro te investeren in sportclubs.²⁷⁴ Een dergelijke investering is volgens de bevoegdheidsverdelende regels enkel te verantwoorden wanneer het gaat om infrastructuurwerken. Immers, wanneer het gaat om het voeren van een sportbeleid zijn, zoals hierboven reeds aangehaald, de Gemeenschappen exclusief bevoegd. De vraag is echter hoe ver je een sportinfrastructuurbeleid kan uitwerken zonder daarmee een sportbeleid te voeren. Naast de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschappen dient dus ook rekening te worden gehouden met de rol die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op het vlak van sport(infrastructuur)beleid opneemt.

Voor de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschappen kunnen we de rigide regels enigszins nuanceren. Hoewel er binnen het Belgische federale model duidelijk sprake is van een systeem van exclusieve bevoegdheidsverdeling²⁷⁵ wijst het Arbitragehof²⁷⁶ erop dat deze verdeling niet als absoluut moet worden beschouwd. Met betrekking tot de territoriale bevoegdheidsverdeling stelde het Arbitragehof dat: *“Die begrenzing sluit [...] niet in dat de gemeenschapsbevoegdheid in die materie ophoudt te bestaan om de enkele reden dat de genomen initiatieven gevolgen kunnen hebben buiten het gebied waarvoor de betrokken gemeenschap overeenkomstig artikel 127 van de Grondwet op het stuk van de culturele aangelegenheden de zorg heeft. De mogelijke extraterritoriale gevolgen van de maatregelen [...] vermogen echter niet het [...] beleid van de andere gemeenschap te dwarsbomen.”* Deze rechtspraak biedt een leidraad bij de invulling van de bevoegdheidsverdeling tussen Gemeenschappen. Ook in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Volgens de redenering van het Arbitragehof moet de bevoegdheidsverdeling die vervat ligt in artikel 127 § 2, en bij uitbreiding ook artikel 128 § 2, niet als absoluut worden gezien, maar dient zij te worden bekeken in het licht van de mogelijkheid van de andere Gemeenschap om op een efficiënte en effectieve manier haar gemeenschapsbeleid vorm te geven. Daaruit volgt dat bij de beoordeling of het regelen van een bepaalde materie in Brussel tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap hoort, dient gekeken te worden naar het gevolg dat dit optreden heeft ten opzichte van de Franse Gemeenschap. Er kan in deze gesproken worden van een *evenwichtsl eer*, waarbij de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap ten opzichte van Brussel niet louter gedefinieerd wordt door de bepalingen in voornoemde Grondwetsartikelen maar ook door een zoektocht naar een evenwicht tussen het optreden van verschillende bevoegde actoren.

²⁷⁴ BDW, 2006, “Gewest investeert 3,5 miljoen euro in sportclubs”, 25/07/2006.

²⁷⁵ Zie onder meer de artikelen 127 en 128 van de Gecoördineerde grondwet van 17/02/1994 (B.S. 17/02/1994).

²⁷⁶ Zie onder meer de arresten 54-1996, 56-2000, 145-2001.

12.3. Een overheidsbeleid op het vlak van sport

Zoals we hierboven reeds stelden is sport binnen de Belgische bevoegdheidsverdeling een culturele aangelegenheid die bijgevolg tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoort. Dit wil zeggen dat het zwaartepunt van het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van een sportbeleid bij die Gemeenschappen ligt. Dit wil echter niet zeggen dat andere overheden totaal geen invloed hebben op het beleidsdomein sport. Zo kan binnen Brussel zowel de Federale overheid als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, elk vanuit hun bevoegdheden, initiatieven nemen op het vlak van sportinfrastructuur. Ook de gemeenten spelen een cruciale rol in het sportbeleid²⁷⁷. Sinds 1991 kunnen de Brusselse gemeenten bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest projecten indienen voor sportinfrastructuurwerken²⁷⁸. De gemeentelijke infrastructuur dient hierbij uiteraard open te staan voor de beide taalgemeenschappen. Een anomalie binnen de Brusselse bestuurlijke organisatie is dat het beheer van de gemeentelijke investeringsaanvragen wordt waargenomen door de administratie van de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF). Over de rol die de VGC daarbij heeft bestaat weinig duidelijkheid²⁷⁹. Het is logisch dat deze situatie de indruk creëert dat de gemeentelijke sportinfrastructuur wordt betoelaagd door de Franse Gemeenschapscommissie en dat ze dus bestemd zou zijn voor Franstalige sportverenigingen. Hoewel deze situatie historisch is gegroeid lijkt ze niet houdbaar.²⁸⁰ De situatie waarin de administratie van een unicommunautaire gemeenschapscommissie taken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op zich neemt is in strijd met het Brussels bestuurlijk model. Een historische evolutie kan hierbij bezwaarlijk als legitimering worden aangewend.

²⁷⁷ De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) is niet actief op het vlak van sport. Er valt dus een zekere parallel op te merken met het beleidsdomein onderwijs waar de GGC ook geen bevoegdheden uitoefent.

²⁷⁸ Raad VGC, 2001: 10.

²⁷⁹ Ibidem.

²⁸⁰ Zie bijvoorbeeld de discussie in de samenwerkingscommissie VGC - Vlaamse volksvertegenwoordigers verkozen in het Brussels hoofdstedelijk gewest, 15/05/2006, Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, stuk 338 (2005-2006) - nr.1.

Deel 3. Conclusie

Conclusie Brusselnorm

We definieerden in dit rapport de Brusselnorm als de norm die door de Vlaamse Gemeenschap wordt gehanteerd ten aanzien van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en die inhoudt dat de Vlaamse Gemeenschap voor haar beleid in Brussel 300.000 mensen als haar doelgroep beschouwt. De Brusselnorm, als beleidsinstrument, is de leidraad bij uitstek voor de uitwerking van het Vlaams gemeenschapsbeleid naar Brussel.

Bij de definitie van de Brusselnorm dienen drie zaken te worden opgemerkt. Ten eerste het gebruik van de term *tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad*. Aangezien dit onderzoek handelt over gemeenschapsaangelegenheden leek het ons logisch om de grondwettelijk vastgelegde benaming voor deze materie te hanteren. Vaak wordt echter de term *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* gebruikt, ook binnen de context van gemeenschapsaangelegenheden. Deze laatste term werd in dit onderzoek enkel gebruikt in relatie met gewestmateries. Het al dan niet bewust gebruik van de term *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* met betrekking tot gemeenschapsmateries dient zoveel mogelijk te worden vermeden, aangezien het twijfel kan doen ontstaan over wie de bevoegde overheid is. Ook al lijkt het evident om de 19 Brusselse gemeenten in hun geheel als *gewest* te omschrijven, toch dient er op te worden gewezen dat voor wat betreft gemeenschapsmateries deze omschrijving incorrect is.

Een tweede opmerking heeft betrekking op het gebruik van de term *Brusselnorm*. In andere bronnen wordt eveneens gesproken over de *300.000-norm*. Beide opties zijn uiteraard mogelijk. In deze tekst gebruiken we om reden van duidelijkheid enkel de term *Brusselnorm*.

Een derde opmerking heeft te maken met het gelijkstellen van de Brusselnorm aan het bereiken van één derde van de Brusselse bevolking. Deze gelijkstelling is foutief en onderschat de omvang van de Brusselse bevolking.

We gaven in dit rapport een korte schets van het juridisch-institutioneel kader waarbinnen de Brusselnorm en de Brusseltoets dienen te worden gesitueerd. Dit juridisch-institutioneel kader bepaalt in grote mate mee de context waarbinnen het Vlaams gemeenschapsbeleid naar Brussel toe vorm krijgt. Een kenmerk van dit kader is dat het niet zozeer is ontwikkeld als antwoord op reële noden en behoeften van de Brusselse bevolking, maar veeleer als een compromis binnen een groter geheel. Met betrekking tot het onderzoek naar de Brusselnorm en de Brusseltoets zijn twee zaken hierbij van belang.

Ten eerste vertrekt de institutionele bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de bevoegdheden van de gemeenschappen vanuit een tweedeling Nederlands-Frans. Verder in deze conclusie zal worden beargumenteerd dat deze opdeling voor de Brusselse bevolking niet (langer) opgaat. Voor de institutionele organisatie van het gemeenschapsbeleid blijft de Nederlands-Frans opdeling echter wel de uitgangspositie. Dit hoeft niet noodzakelijk te conflicteren. De Brusselse bevolking kan in deze gezien worden als de vraagzijde van het gemeenschapsbeleid. De institutionele actoren als de aanbodzijde. Discussies over de positie van het Nederlands en het tweeledige karakter van het gemeenschapsbeleid naar Brussel dienen voldoende rekening te houden met het verschil tussen vraag- en aanbodzijde. Het aanbod vertrekt hierbij vanuit een institutionele taalkundige tweedeling, de vraag vanuit een sterke taalheterogeniteit en diversiteit.

Een tweede zaak die dient te worden opgemerkt met betrekking tot het institutioneel kader is de eigensoortige positie van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). De VGC vertoont duidelijke raakvlakken met zowel de Vlaamse Gemeenschap als met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (als institutionele actor). De VGC heeft binnen het federale staatsbestel een plaats ingenomen op de breuklijn tussen gewest en gemeenschap. De wijze van financiering van de VGC, zowel door de Vlaamse Gemeenschap als door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vormt hiervan een illustratie. De VGC is enerzijds een partner van de Vlaamse Gemeenschap terwijl er anderzijds ook een duidelijke link is met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zo maken de collegeleden van de VGC ook deel uit van de Brusselse Gewestregering en zetelen de leden van de Raad van de VGC ook in het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Verder is het grondgebied waarvoor de VGC bevoegd is hetzelfde als dat waarvoor de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geldt. Hiermee hangt ook samen dat de VGC met dezelfde dagelijkse realiteit wordt geconfronteerd als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Feit is in elk geval dat de exacte positie van de VGC weinig geëxpliciteerd is. Zo is het bijvoorbeeld opmerkelijk dat de hoofding van bepaalde VGC-documenten het onderschrift *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* meekrijgt. Zoals eerder beargumenteerd sluit de term *tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad* gegeven de gemeenschapsbevoegdheden van de VGC beter aan bij de bevoegdheidsverdelende regels.

Een volgend belangrijk gegeven binnen het verhaal van de Brusselnorm is de centrumfunctie die Brussel kenmerkt. Deze centrumfunctie heeft zowel een regionale, nationale als internationale dimensie. Het spreekt voor zich dat voor wat betreft het gemeenschapsbeleid het vooral de regionale centrumfunctie van Brussel is die ons interesseert. Hierbij vertrekken we vanuit de dubbele vaststelling dat enerzijds de centrumfunctie van Brussel voor veel

beleidsdomeinen een realiteit is en dat anderzijds voor wat betreft het toepassen van de Brusselnorm in de mate van het mogelijke abstractie moet gemaakt worden van deze centrumfunctie. Uit overleg binnen de stuurgroep is immers duidelijk gebleken dat de doelgroep van 300.000 in eerste instantie is opgebouwd uit Brusselaars. Voor bepaalde beleidsdomeinen, bijvoorbeeld voor de toepassing van de Vlaamse zorgverzekering in Brussel, was het in het kader van dit onderzoek mogelijk om abstractie te maken van de centrumfunctie. Voor andere domeinen is het vooral de centrumfunctie die de bereikte doelgroep van het Vlaams gemeenschapsbeleid in Brussel bepaalt. Dit is bijvoorbeeld zo voor het Nederlandstalig hoger onderwijs. Waar mogelijk hebben we in dit rapport gewezen op de impact van de centrumfunctie van Brussel. Wat duidelijk blijkt is dat het niet mogelijk is om te spreken van één centrumfunctie, maar dat de centrumfunctie van Brussel verschilt tussen de verschillende beleidsdomeinen onderling en dat zelfs binnen één beleidsdomein grote verschillen kunnen optreden (zoals bij onderwijs het geval is).

In hoofdstuk zes van het eerste deel van dit rapport bespraken we de bevolkingsopbouw van Brussel. Enkele zaken springen daarbij in het oog. Ten eerste zijn de officiële cijfers over de bevolkingsaantallen niet sluitend. In Brussel leven meer mensen dan de officiële statistieken doen vermoeden. Studenten op kot, vluchtelingen ingeschreven in het wachtregister en diplomatiek personeel worden bijvoorbeeld niet meegeteld bij de berekening van het totale Brusselse bevolkingsaantal. Deze opmerking is van belang wanneer de doelgroep van de Vlaamse Gemeenschap omschreven wordt als een bepaald deel van de Brusselse bevolking. Tevens vormt deze opmerking een waarschuwing met betrekking tot de beperkingen van officiële statistieken, alsook een indicatie van de moeilijkheden waarmee een overheid geconfronteerd wordt wanneer zij de doelgroep van haar beleid, in absolute aantallen, sluitend wil bepalen.

Een tweede zaak die opvalt met betrekking tot de Brusselse demografie is de loop van de bevolking. Waar de rest van het land geconfronteerd wordt met een vergrijzing van de bevolking wordt Brussel juist gekenmerkt door een verjonging van de leeftijdsstructuur. Dat vergrijzing implicaties heeft voor overheidsbeleid is een overtuiging die de laatste jaren goed ingeburgerd is geraakt. Het spreekt echter voor zich dat ook verjonging belangrijke implicaties heeft voor overheidsbeleid. En wat minstens even duidelijk is, is dat een overheidsbeleid dat tracht de negatieve gevolgen van vergrijzing op te vangen niet hetzelfde is als overheidsbeleid dat een antwoord dient te formuleren op de verjonging van haar doelgroep. De vaststelling dat de leeftijdsstructuur in Brussel verjongt heeft dan ook belangrijke implicaties voor bepaalde beleidsdomeinen. Wanneer het Nederlandstalig onderwijs in Brussel jaar na jaar hetzelfde aantal leerlingen bereikt wil dit zeggen dat het in

een regio waar het aantal jongeren jaar na jaar toeneemt aan relatief belang verliest. Ook voor de Vlaamse zorgverzekering, waarbij voor de toepassing in Brussel gevreesd wordt voor een massale instroom van Brusselaars op latere leeftijd, biedt de jongere leeftijdsstructuur juist kansen voor de financiering van de zorgverzekering. Voor de Vlaamse Gemeenschap stelt zich hierbij een bijzondere uitdaging. De demografische evolutie die Brussel kenmerkt is immers grondig verschillend van die van het Vlaams Gewest.

Een derde voor de Brusselnorm belangrijke vaststelling met betrekking tot de Brusselse demografie is de migratieloop. Sinds de jaren zestig kent Brussel onafgebroken een negatief binnenlands migratiesaldo. Dit wil zeggen dat Brussel permanent bevolking verliest aan de rest van het land²⁸¹. Sinds 1999 is het positieve saldo van de buitenlandse migraties echter voldoende om de binnenlandse vertrekbewegingen te compenseren. Brussel groeit dus terug en Brussel wordt multicultureler. Op het multiculturele karakter van de hoofdstad komen we verder nog terug. Maar ook het feit dat de Brusselse bevolking groeit, is van belang voor het onderzoek naar de Brusselnorm. De door de Vlaamse Gemeenschap voorgenomen doelgroep van 300.000 inwoners zal in een Brussel met een groeiend bevolkingsaantal immers een steeds kleiner aandeel van die bevolking uitmaken.

Een vierde specificiteit van de Brusselse bevolking is dat deze gekenmerkt wordt door een grote heterogeniteit van gezinssamenstelling. Enerzijds telt Brussel in vergelijking met de rest van het land een groter aantal éénpersoonshuishoudens. Anderzijds telt Brussel een groter aantal huishoudens met zes personen of meer. Ook hier kan worden opgemerkt dat de gezinssamenstelling in Brussel grondig verschilt van die in het Vlaams Gewest.

Een vijfde aspect van de demografie van Brussel is er één dat duidelijk in het oog springt, namelijk het multiculturele karakter van Brussel. In 2006 had 26,9% van de Brusselse bevolking een andere dan de Belgische nationaliteit. De meeste niet-Belgen zijn afkomstig uit landen van de Europese Unie. Hierbij dient te worden opgemerkt dat nationaliteit maar één mogelijke indicator is voor culturele afkomst. Als zodanig laten cijfers over nationaliteit maar in beperkte mate toe om uitspraak te doen over het multiculturele karakter van Brussel. In deze optiek vermeldenswaard is de becijfering van het Observatorium voor Gezondheidszorg en Welzijn in Brussel dat 46,3% van de Brusselaars van buitenlandse afkomst is²⁸². Een Vlaamse Gemeenschap die zichzelf de ambitie voorhoudt om 300.000 inwoners in Brussel te bereiken dient rekening te houden met deze evolutie. Een beleid dat zich enkel richt tot de klassieke doelgroep van het Vlaamse Gemeenschapsbeleid, namelijk

²⁸¹ Zie ook: Janssens, R., 2007, *Nederlandstalige verhuizers van en naar Brussel*, Brussel: BRIO.

²⁸² Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2006: 32.

Nederlandstalige Brusselaars met de Belgische nationaliteit, volstaat in geen geval om deze ambitie te verwezenlijken.

In een volgend hoofdstuk van dit rapport bespraken we de taalachtergrond van de Brusselse bevolking. We vertrokken hierbij vanuit het onderzoek van Rudi Janssens. Taal is steeds een belangrijke factor geweest binnen de Brusselse context. We wezen er hierboven reeds op dat waar de institutionele aanbodzijde van gemeenschapsbeleid vertrekt vanuit een Nederlands-Frans tweedeling, de Brusselse bevolking als vraagzijde van gemeenschapsbeleid veel heterogener is opgebouwd. Het onderzoek van Janssens toont dit duidelijk aan. We hebben in het hoofdstuk taalachtergrond acht mogelijke indelingen van de Brusselnormdoelgroep naar taal geschetst. Hierbij hebben we geen keuze gemaakt voor één van deze acht mogelijkheden. Twee zaken werden evenwel duidelijk. Ten eerste dient de Brusselnormdoelgroep breder te zijn dan de groep Brusselaars met Nederlands als thuistaal. Zelfs wanneer we de klassiek tweetalige Brusselaars erbij nemen bereiken we nog maar tweederde van de vooropgestelde doelgroep van 300.000. De Brusselnormdoelgroep is dus per definitie meer(thuis)talig. Ten tweede, en daarbij nauw aansluitend, zien we in de praktijk dat het Vlaams gemeenschapsbeleid in Brussel een meertalige doelgroep bereikt. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de gemeenschapscentra en voor het inburgeringsbeleid is dit zelfs een expliciete doelstelling.

In het hoofdstuk taalachtergrond zijn we er van uitgegaan dat de Brusselaars met Nederlands als thuistaal, zeg maar de klassieke doelgroep van het Vlaams gemeenschapsbeleid naar Brussel, per definitie integraal tot de Brusselnormdoelgroep behoren. Dat de Brusselnormdoelgroep evenwel ruimer is volgt niet alleen uit de ambitie om in Brussel 300.000 mensen te bereiken, ze volgt ook uit de logische vaststelling dat in een situatie waarbij zowel de Vlaamse als de Franse Gemeenschap zich enkel richt tot die inwoners die in het klassieke tweeledige patroon vallen, 40% van de Brusselse bevolking geen beroep kan doen op een Gemeenschap.

In de inleiding van deze conclusie stelde we dat de Brusselnorm een beleidsinstrument is, dat als leidraad kan dienen voor het uitdenken van het Vlaams Gemeenschapsbeleid naar Brussel. Maar de Brusselnorm is ook meer. De Brusselnorm is eveneens een antwoord op nieuwe uitdagingen. Het is een reactie op een veranderde en veranderende context. De aandacht voor de Brusselnorm volgt in dit opzicht op het besef dat de historisch institutionele opdeling aan de aanbodzijde van het beleid te weinig rekening houdt met de complexere realiteit aan de vraagzijde. De klassieke communautaire tweedeling, die de basis vormde

voor de Brusselse bestuurlijke organisatie, met Nederlandstaligen of Vlamingen enerzijds en Franstaligen anderzijds, vat niet (langer) de essentie van de Brusselse werkelijkheid.

Vandaag worden we geconfronteerd met het feit dat institutionele structuren en dagelijkse realiteit ver van elkaar afstaan. Studies, zoals die van Rudi Janssens²⁸³, wijzen er op dat Brussel socio-linguïstiek een veel complexere stad is dan de juridisch-institutionele structuren doen vermoeden. De afstand tussen structuur en realiteit, tussen aanbod en vraag doet bij sommige wrevel ontstaan. Initiatieven, zoals het Brussels Manifest²⁸⁴, zijn daar een uiting van. Een andere manier om met deze afstand om te gaan is om te vertrekken vanuit de bestaande structuur en een beleid uit te werken dat voldoende rekening houdt met de veranderde en veranderende realiteit. De Brusselnorm kan daartoe een aanzet zijn.

In wat volgt koppelen we deze bedenkingen terug naar de beleidsdomeinen die we onderzocht hebben. We bespreken hierbij eerst het onderwijs, vervolgens het welzijns- en gezondheidsbeleid en tot slot het beleid op het vlak van cultuur. Deze indeling kan bij momenten enigszins artificieel overkomen. Zo wordt bijvoorbeeld het beleidsdomein sport onder het deel cultuur besproken. De oorsprong van deze indeling gaat terug op de bevoegdheidsverdelende regels en tracht hierbij zo nauw mogelijk aan te sluiten. Door zo dicht mogelijk bij deze bevoegdheidsverdelende regels te blijven verzekeren we ons ervan dat de beleidsdomeinen die we bespreken wel degelijk tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap behoren.

Een eerste beleidsdomein dat werd besproken is dat van het Nederlandstalige onderwijs in Brussel. Voor dit beleidsdomein konden we bogen op een ruim aanbod aan cijfergegevens. We schetsten eerst kort de historiek van het beleidsdomein en gaven vervolgens de leerlingenaantallen voor de verschillende onderwijsvormen. We koppelden de cijfers terug naar de totalen voor Brussel (Nederlandstalig en Franstalig onderwijs) alsook naar de totalen voor de Vlaamse Gemeenschap (Nederlands taalgebied en tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad). Voor wat betreft de totalen voor Brussel interpreteerden we de Brusselnorm als een 30/70 verhouding tussen het aantal leerlingen bereikt door het Nederlandstalig onderwijs en het aantal bereikt door het Franstalig onderwijs. Met betrekking tot de totalen voor de Vlaamse Gemeenschap omschreven we de Brusselnorm als het in Brussel bereiken van 5% van het aantal leerlingen dat in het Nederlands taalgebied wordt bereikt. Ten opzichte van

²⁸³ Janssens, R., 2001, *Taalgebruik in Brussel. Taalverhoudingen, taalverschuivingen en taalidentiteit in een meertalige stad*, in de reeks: Brusselse Thema's, Brussel: VUBPress en Janssens, R., 2007, *Van Brussel gesproken. Taalgebruik, taalverschuivingen en taalidentiteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, in de reeks Brusselse Thema's, nr. 15, Brussel: VUBPress.

²⁸⁴ Zie: <http://www.manifestobru.be>.

het totaal voor de Vlaamse Gemeenschap (Nederlands taalgebied én tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad) vormt de Brusselse doelgroep 4,76%.

Wanneer we het Nederlandstalige onderwijsaanbod in Brussel vergelijken met het aanbod voor de hele Vlaamse Gemeenschap kunnen we stellen dat de Brusselnorm wordt bereikt voor het buitengewoon kleuteronderwijs en voor de universiteiten en hogescholen. De centrumfunctie draagt hier in grote mate toe bij. Zo woont slechts 17,9% van de leerlingen in het Nederlandstalig Brussels buitengewoon kleuteronderwijs in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Voor de andere onderwijsvormen alsook voor het deeltijds kunstonderwijs wordt de Brusselnorm volgens deze methode niet gehaald.

Interessant is ook om het Nederlandstalige aanbod in Brussel te vergelijken met het Franstalige aanbod. De sector onderwijs leent zich voor een dergelijke vergelijking aangezien, enkele uitzonderingen buiten beschouwing gelaten, het onderwijsaanbod in Brussel gestructureerd is volgens de klassieke Nederlands-Frans tweedeling. Verder houdt een dergelijke vergelijking ook meer rekening met de Brusselse specificiteit. Eerder in deze conclusie wezen we er al op dat de bevolkingsopbouw in Brussel verschilt van deze in het Nederlands taalgebied. Een groter aandeel jongeren heeft logischerwijs ook repercussies op de omvang van de doelgroep voor onderwijs. Wanneer we de Brusselnorm definiëren als het bereiken van 30% van de Brusselse doelgroep zien we dat deze enkel wordt gehaald voor de hogescholen (en bijna wordt gehaald voor de universiteiten). Ook hier dient gewezen te worden op het belang van de centrumfunctie. Het kleuteronderwijs schommelt rond de 23%, het lager onderwijs rond de 16% en het secundair onderwijs rond de 15%. We kunnen dus concluderen dat niettegenstaande de berichtgeving over het succes van het Nederlandstalig onderwijs in Brussel, de Brusselnorm voor de meeste onderwijsvormen niet gehaald wordt. We wijzen er ook op dat de groei die het Nederlandstalige kleuteronderwijs in Brussel gedurende de laatste jaren doormaakte in belangrijke mate verklaard wordt door de demografische evolutie van Brussel.

Een tweede beleidsdomein dat in dit rapport werd besproken situeert zich op het gebied van welzijn en gezondheid, namelijk de opvangvoorzieningen voor jonge kinderen. Ook hier kunnen we bogen op een ruim aanbod aan cijfergegevens en ook hier vertrekken we vanuit een dubbele vergelijking van het Nederlandstalige aanbod in Brussel, namelijk enerzijds met het totale Brusselse aanbod en anderzijds met het totale Vlaamse aanbod. Wanneer we het Nederlandstalige aanbod in Brussel vergelijken met het Franstalige aanbod zien we dat de Brusselnorm ruimschoots wordt gehaald. 41,1% van de capaciteit in opvangvoorzieningen in Brussel is erkend vanuit de Vlaamse Gemeenschap. Twee bemerkingen dringen zich op.

Ten eerste is het feit erkend te zijn door Kind en Gezin geen garantie voor de kennis van het Nederlands binnen de opvangvoorziening. De term *Nederlandstalige voorzieningen* dient dan ook eerder institutioneel in plaats van taalkundig te worden begrepen. Ten tweede kan op basis van een vergelijking met het Franstalige aanbod geen uitspraak gedaan worden over de mate waarin het aanbod een antwoord biedt op de vraag. Zo is het best mogelijk dat er in de hierboven geschetste situatie toch een tekort is aan opvangvoorzieningen. Vooral de demografische evolutie, die besproken werd onder deel 1, is dit opzicht van belang. De verjongende leeftijdsstructuur van Brussel zal in eerste instantie vooral een impact hebben op die beleidsdomeinen die zich tot jonge kinderen richten.

Een derde beleidsdomein, dat net zoals het voorgaande onder de noemer welzijn en gezondheid valt, is dat van de integrale jeugdhulp. We schetsten *Integrale Jeugdhulp* als actor en proces en duiden onze keuze voor dit beleidsdomein. Immers, doordat bij Integrale Jeugdhulp verschillende deelsectoren betrokken zijn laat deze invalshoek ons toe een zicht te krijgen op een weinig ontsloten beleidsdomein. We stelden hierbij vast dat cijfergegevens voor het jeugdhulpbeleid eerder schaars zijn. Wanneer we vertrekken vanuit gegevens over personeelsbezetting valt op dat de voorzieningen in Brussel vaak meer medewerkers ter beschikking hebben per 10.000 inwoners dan voorzieningen in het Nederlands taalgebied. De centrumfunctie alsook de specifieke Brusselse context dragen hier vermoedelijk toe bij. Wat betreft het aantal voorzieningen wordt de Brusselnorm gehaald voor bijna het volledige aanbod van Kind en Gezin alsook voor de Centra voor Integrale Gezinszorg. Voor de voorzieningen en plaatsen in het kader van de bijzondere jeugdbijstand wordt de Brusselnorm niet gehaald.

Een volgend in dit rapport besproken beleidsdomein is dat van de Vlaamse zorgverzekering, een verzekeringsmechanisme dat een deel van de niet-medische kosten voor zorgbehoevenden dekt. De toepassing van de zorgverzekering in Brussel liep in het verleden niet van een leien dakje. We schetsen in dit rapport dan ook de historiek, de werking van de zorgverzekering en de toepassing ervan in Brussel. Een voordeel van dit beleidsdomein in het kader van dit onderzoek is dat we geen rekening dienen te houden met een centrumfunctie. Een nadeel is dat er geen vergelijkbaar Franstalig initiatief is waarmee we kunnen vergelijken. Wel werd in het hoofdstuk de verschillen tussen de Vlaamse en de Franstalige visie op een zorgverzekering besproken.

Wat duidelijk opvalt bij de toepassing van de Vlaamse zorgverzekering in Brussel is de aarzeling en de twijfel bij de keuze tussen enerzijds een Vlaams gemeenschapsbeleid dat zich richt naar de klassieke doelgroep van Nederlandstalige Brusselaars en anderzijds een

Vlaams gemeenschapsbeleid dat vertrekt vanuit de Brusselnorm en resoluut kiest voor het bereiken van 300.000 Brusselaars. Van de 679.092 Brusselaars ouder dan 26 jaar (de doelgroep van de zorgverzekering) is slechts 8,06% aangesloten bij de Vlaamse zorgverzekering (in plaats van de door de Brusselnorm geambieerde 30%). Ook wanneer we de situatie in Brussel vergelijken met die in het Nederlands taalgebied komen we tot een gelijkaardig contrast. In plaats van de 208.377 personen die 5% vormen van de in het Nederlands taalgebied bereikte doelgroep worden in Brussel slechts 54.780 Brusselaars bereikt.

Een zesde behandeld beleidsdomein is dat van het inburgeringsbeleid. Het inburgeringsbeleid in Brussel wordt vooral gekenmerkt door de totaal verschillende visie van de Vlaamse Gemeenschap en van de Franse Gemeenschap. De Franse Gemeenschap oriënteert zich daarbij meer op het Franse assimilatiebeleid, de Vlaamse Gemeenschap kijkt eerder naar het Britse en Nederlandse integratiebeleid. Deze verschillende visie leidt ook tot een verschillend overheidsoptreden en de onmogelijkheid om gegevens over het Vlaams beleid in Brussel te vergelijken met het beleid van de Franse Gemeenschap. Ook het vergelijken van cijfergegevens uit Brussel met cijfergegevens voor het Nederlands taalgebied is niet mogelijk. Voor bepaalde categorieën nieuwkomers is het inburgeringsbeleid immers verplicht wanneer zij in het Nederlands taalgebied wonen terwijl in Brussel een dergelijke verplichting niet geldt.

Onder het deel cultuur bespraken we de Nederlandstalige openbare bibliotheken in Brussel. We baseerden ons voornamelijk op een vergelijking van de Brusselse cijfers met die voor het Nederlandstalig taalgebied. Niettegenstaande de centrumfunctie van de Hoofdstedelijke Openbare Bibliotheek kunnen we vaststellen dat de Brusselnorm niet wordt gehaald voor wat betreft het aantal leners. Enkel voor wat betreft het aantal ontleningen van audiovisueel materiaal wordt de Brusselnorm gehaald.

Een achtste hoofdstuk handelt over de gemeenschapscentra. In het eerste deel bespraken we reeds het taalprofiel zoals dat naar voor kwam uit het gebruikersonderzoek bij de gemeenschapscentra. Wat opvalt bij dit taalprofiel is het grote aandeel tweetaligen en anderstaligen dat afkomt op het aanbod van de Nederlandstalige gemeenschapscentra in Brussel. Dit doet vermoeden dat het aantrekken van een meertalig publiek, zelfs voor een taalgevoelige beleidssector zoals cultuur, voor het Vlaams gemeenschapsbeleid naar Brussel een haalbare kaart is.

De in hoofdstuk negen besproken gegevens met betrekking tot het kunstendecreet en het profiel van de bezoeker van de Nederlandstalige podiumkunsten geven een indicatie van de Brusselnorm voor de het beleidsdomein cultuur. Door een gebrek aan eenduidige registratie (bijvoorbeeld de groepering per gemeente, per regio of per provincie) en onduidelijkheid over welke uitgaven en kosten precies dienen te worden toegewezen aan cultuur, is het echter onmogelijk gebleken om een volledig beeld te schetsen van de werkelijke inspanningen die vanuit de Vlaamse Gemeenschap wordt geleverd op het vlak van cultuur in Brussel. Binnen het steunpunt beleidsrelevant onderzoek cultuur, jeugd en sport van de Vlaamse Gemeenschap zal de komende jaren onderzoek worden gevoerd om dit euvel te verhelpen.

Onder hoofdstuk tien bespraken we een activiteit die jaarlijks door Onthaal en Promotie Brussel wordt georganiseerd, namelijk de Gulden Ontsporing. Deze activiteit verschilt grondig van de ander besproken beleidsdomeinen. Toch vielen twee zaken op: namelijk de centrumfunctie van de activiteit (32,4% van de ondervraagde respondenten was afkomstig uit één van de negentien Brusselse gemeenten) en het belang dat wordt gehecht aan het Vlaams karakter van de activiteit. Dit belang is duidelijk groter naargelang de respondent ouder is.

Bij onze analyse van de Nederlandstalige jeugdbewegingen in Brussel in hoofdstuk 11 merkten we op dat een terugkoppeling naar de Brusselnorm geen evidentie is. Het betreft hier immers een privaat initiatief dan moeilijk kan afgerekend worden op doelstellingen van een overheid. Voorzichtigheid is hierbij dan ook geboden. Toch is een analyse vanuit de Brusselnorm ook voor een privaat initiatief een mogelijke uitgangspositie, in de mate waarin dit kan gebruikt worden om ondersteunende actie vanuit de overheid op te zetten.

Bij het in hoofdstuk 12 besproken beleidsdomein sport maken we een terugkoppeling naar het onder deel één besproken institutioneel kader. Enkele aspecten met betrekking tot dit institutioneel kader komen binnen het beleidsdomein sport duidelijk naar voor. Vooraleerst is er de moeilijke afbakening tussen de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en de VGC en die van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Wat opvalt, is dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, via de bevoegdheid voor sportinfrastructuurbeleid de facto een sportbeleid voert. Ten tweede komen ook de beperkingen van artikel 127 en artikel 128 van de Grondwet naar voor, in zoverre deze artikelen rekening houden met de taal, maar vertrekken vanuit een institutionele tweedeling Nederlands-Frans, die zoals hierboven reeds werd geargumenteed niet strookt met de Brusselse realiteit.

Conclusie Brusseltoets²⁸⁵

We definieerden de Brusseltoets onder hoofdstuk drie van het eerste deel als een beleidsinstrument dat wordt gebruikt om Vlaamse decreet- en regelgeving ex-ante te toetsen op de toepasbaarheid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en op het effect op de band met Vlaanderen.

In de eerste bijlage van dit rapport geven we een overzicht van reeds bestaande bepalingen in Vlaamse decreet- en regelgeving die expliciet verwijzen naar Brussel. We vertrekken daarbij steeds van de gecoördineerde, op dit moment van kracht zijnde bepalingen. Een paar zaken vallen hierbij op. Ten eerste wordt er in bestaande regelgeving vaak expliciet verwezen naar de Vlaamse Gemeenschapscommissie en wordt deze dikwijls gelijkgesteld met ofwel een gemeentebestuur ofwel een provinciebestuur. Dit is een eerste methode om Vlaamse decreet- en regelgeving van toepassing te maken op het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Ten tweede worden vaak afwijkende normen gehanteerd voor Brussel. Dit is vooral zo met betrekking tot het onderwijs. Door het gebruik van afwijkende normen worden bepaalde kenmerken van de Brusselse context in rekening gebracht. Zo wordt Brussel door een besluit van de Vlaamse Regering van 1990 op dezelfde manier behandeld als een gemeente met een bevolkingsdichtheid van minder dan 125 inwoners per km². Een derde zaak die opvalt, is de verplichte opname van een *Brusselkenner* in raden die bevoegd zijn voor gemeenschapsmateries (bijvoorbeeld in de Vlaamse Sportraad). Hierdoor tracht de regelgever te verzekeren dat bij de werkzaamheden van deze raden voldoende rekening wordt gehouden met de Brusselse specificiteit. Een gelijkaardige vereiste bestaat trouwens ook in hoofde van de Vlaamse Regering, waarvan één lid zijn of haar woonplaats dient te hebben in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Met betrekking tot het overzicht in de bijlage dient te worden opgemerkt dat er in de bestaande decreet- en regelgeving ook enkele onnauwkeurigheden terug te vinden zijn. Zo wordt bijvoorbeeld niet altijd de voor gemeenschapsmateries juiste term *tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad* gebruikt. Dit is bijvoorbeeld het geval in een besluit van de Vlaamse Regering van 1998. In het decreet *Toerisme voor allen* van 2003 wordt er dan weer verwezen naar *personen* in Brussel die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap, terwijl het om instellingen zou moeten gaan. In het decreet inzake *medisch verantwoorde sportbeoefening* van 1991 wordt verwezen naar het criterium *organisatie* terwijl voor sportverenigingen eerder het criterium

²⁸⁵ In de bijlage van dit rapport is tevens een ontwerp van Brusseltoets terug te vinden (bijlage 2).

activiteiten dient te worden gehanteerd. En in de gecoördineerde decreten betreffende de radio-omroep en de televisie van 2005 wordt tot slot een onderscheid gemaakt tussen de Vlaamse Gemeenschap enerzijds en de Nederlandstalige bevolking van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad anderzijds, terwijl duidelijk is dat de tweede groep integraal deel uitmaakt van de eerste.

Wat in elk geval opvalt in het overzicht in de bijlage is dat er in bestaande decreet- en regelgeving vaak reeds rekening wordt gehouden met de specifieke Brusselse context en dat een Brusseltoets dus de facto reeds bestaat. Zo stelde ook minister Vandenbroucke dat in het lopende beleid de Brusseltoets reeds wordt waargemaakt.²⁸⁶

Hoewel er dus geen formeel kader bestaat voor de Brusseltoets wordt momenteel reeds op ad-hoc basis rekening gehouden met de Brusselse specificiteit. Een vraag die hierbij kan worden gesteld is of er nood is aan een Brusseldecreeet als onderscheiden legistieke tekst. Dit decreet zou de bepalingen uit voorgaande decreten kunnen groeperen en harmoniseren. Het nadeel is evenwel dat de bepalingen met betrekking tot Brussel in dat geval zouden worden losgekoppeld van hun legistieke context. Het lijkt ons dan ook aangewezen om voor elk onderscheiden regelgevend initiatief de Brusselse situatie in rekening te brengen. Minister Vandenbroucke stelde het als volgt: “Er staan in heel wat decreten, besluiten en teksten paragrafen die niet gemakkelijk los kunnen worden geweekt. Er zijn daarenboven heel wat maatregelen in uitvoeringsbesluiten geregeld die moeilijk in een decreet kunnen worden geïntegreerd.”²⁸⁷

Het ziet er dus naar uit dat ook naar de toekomst toe gebruik zal gemaakt worden van ad-hoc Brusselparagrafen die Vlaamse decreet- en regelgeving toepasbaar maken op de Brusselse context. Het overzicht in de bijlage bewijst dat het de regelgever hierbij zelden aan creativiteit ontbreekt. Toch is een voldoende kennis van de Brusselse situatie een noodzakelijke voorwaarde om de toepasbaarheid in Brussel te garanderen. Als zodanig biedt het in het eerste deel van dit rapport geschetste algemene kader alsook de in deel twee besproken beleidsdomeinen een goede uitgangspositie bij het vormgeven van nieuwe regelgeving. Ook de Brusselnorm zelf, en de ambitie die de Vlaamse Gemeenschap zich hierbij oplegt om in Brussel 300.000 mensen te bereiken, dienen als uitgangspositie te worden beschouwd voor het toekomstig Vlaams regelgevend optreden naar Brussel. We stellen dan ook voor om de regelgever geen strak carcan op te dringen maar haar of hem

²⁸⁶ Vlaams Parlement, 2006, Handelingen, Commissievergadering commissie voor onderwijs, vorming, wetenschap en innovatie, C153-OND16: 6.

²⁸⁷ Ibidem.

voldoende bewust te maken van de Brusselse situatie evenals een leidraad aan te bieden bij de zoektocht naar relevante informatie omtrent Brussel.

Aanvullend op de in deel één en deel twee geschetste Brusselse beleidscontext bespreken we in wat volgt enkele belangrijke kenmerken van goede Vlaamse regelgeving naar Brussel. Als eerste belangrijk punt merken we hierbij op dat deze regelgeving enkel betrekking kan hebben op gemeenschapsmateries. Hoewel de Vlaamse Gemeenschap als institutionele actor binnen het Nederlandstalig grondgebied zowel bevoegd is voor gewest- als voor gemeenschaps-bevoegdheden is ze voor wat betreft het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad enkel bevoegd voor gemeenschapsmateries. Hierbij merken we op dat de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap voor gewestmateries op het grondgebied van het Nederlands taalgebied het gevolg is van de fusie van instellingen. Aan Franstalige zijde heeft een dergelijke fusie niet plaatsgevonden, wat een zekere asymmetrie in het institutionele landschap tot gevolg heeft.

Voor wat betreft het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is de Vlaamse Gemeenschap dus uitsluitend bevoegd voor gemeenschapsaangelegenheden. Dit heeft twee duidelijke gevolgen:

- Waar voor het Nederlandstalig grondgebied de opdeling tussen gewest- en gemeenschapsbevoegdheden bij een regelgevend initiatief beperkt belang heeft is deze opdeling cruciaal voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Enkel voor gemeenschapsmateries zal de Vlaamse Gemeenschap in Brussel regelgevend kunnen optreden.
- Waar binnen het Nederlandstalig grondgebied de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is voor gemeenschaps- en gewestmateries wordt zij in Brussel, waar zij uitsluitend bevoegd is voor gemeenschapsmateries, geconfronteerd met een andere actor die uitsluitend bevoegd is voor gewestmateries. Materies die raakvlakken hebben met zowel gemeenschaps- als gewestbevoegdheden zullen in Brussel de aandacht krijgen van twee verschillende actoren. Daarnaast wordt de Vlaamse Gemeenschap in Brussel geconfronteerd met het gemeenschapsbeleid van de Franse Gemeenschap en in mindere mate met het gemeenschappelijke gemeenschapsbeleid.

Naast de *bevoegdheid tot*, is natuurlijk ook de *inhoud van* regelgeving van groot belang. We nemen hieronder enkele kenmerken van goede regelgeving over, zoals deze naar voor

komen uit de publicaties van de Kenniscel Wetsmatiging van de Vlaamse Gemeenschap²⁸⁸. We koppelen waar mogelijk terug naar de Brusselse context.

Een eerste vereiste voor goede regelgeving is dat deze noodzakelijk en doeltreffend dient te zijn. Deze vereiste kan opgesplitst worden in drie deelveisen. Een eerste deelveiste is dat het beoogde doel niet zal bereikt worden zonder overheidstussenkomst. Mochten de doelstellingen van, bijvoorbeeld, het jeugdhulpbeleid in Brussel ook zonder overheidsinterventie kunnen worden behaald, dient de overheid zicht te onthouden van interventie. Een overheid dient dus enkel daar op te treden waar een niet-optreden zou resulteren in het niet bereiken van de doelstelling. Een tweede deelveiste is dat de tussenkomst van de overheid het mogelijk maakt om een vooropgestelde doelstelling te bereiken. Een overheid dient dus enkel daar op te treden waar ze kan bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen. Een derde deelveiste, er van uitgaande dat aan de eerste twee deelveisen is voldaan, is dat regelgeving de meest geschikte vorm van overheidstussenkomst dient te zijn. Een overheid beschikt naast regelgeving immers ook nog over andere opties om beleid vorm te geven.

Ten tweede dient de beoogde regelgeving doelmatig en afgewogen te zijn. Dit wil zeggen dat het beoogde doel dient te worden bereikt tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten en dat ongewenste neveneffecten dienen te worden geminimaliseerd.

Ten derde dient de regelgeving uitvoerbaar en handhaafbaar te zijn. De regelgeving dient de waarborg in te houden dat er in de praktijk gevolg aan zal worden gegeven. Met betrekking tot de toepasbaarheid in Brussel lijkt het hierbij vooral noodzaak om op voorhand voldoende rekening te houden met de Brusselse specificiteit. De mate waarin aan regelgeving gevolg zal worden gegeven hangt hierbij samen met de mate waarin de regelgeving rekening houdt met de Brusselse situatie. Deze bedenking is in de Brusselse context des te relevanter gezien het feit dat de Vlaamse regelgeving in Brussel niet afdwingbaar is ten overstaan van individuen.

Ten vierde dient de regelgeving rechtmatig te zijn. Dit wil zeggen dat de regelgeving op een democratische manier tot stand dient te zijn gekomen

Een vijfde vereiste is dat de regelgeving samenhangend dient te zijn. Dit wil enerzijds zeggen dat er samenhang moet zijn tussen verschillende regels binnen één regelgevende

²⁸⁸ Voor een overzicht zie: <http://www.wetsmatiging.be>.

tekst. Anderzijds wil dit zeggen dat er samenhang moet zijn tussen de regelgeving in kwestie en andere initiatieven (zowel eerdere als toekomstige) omtrent dezelfde materie. Wanneer we het overzicht in de bijlage bekijken valt in elk geval op dat er van een samenhang tussen regels die betrekking hebben op Brussel weinig te merken is. De Brusselnorm kan hierbij in de toekomst als leidraad dienen om te samenhang van de regelgeving met betrekking tot het Vlaams gemeenschapsbeleid naar Brussel te waarborgen.

Een zesde vereiste voor goede regelgeving is dat deze eenvoudig, duidelijk en toegankelijk dient te zijn. Elk regelgevend initiatief dient voldoende begrijpbaar te zijn. Ingewikkelde zinsconstructies en moeilijk woordgebruik dienen te worden vermeden. Specifieke begrippen dienen in hun gebruikelijke betekenis te worden gebruikt en/of dienen in de tekst zelf te worden gedefinieerd. We wijzen hierbij nogmaals op het belang van het correct gebruik van de term *tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad*.

Een zevende vereiste is dat de regelgeving onderbouwd en overlegd dient te zijn. De informatie aangereikt in het eerste en tweede deel van dit rapport kan daarbij een aanzet zijn voor regelgevend initiatief naar Brussel toe. Verder is het ook van belang om een beroep te doen op recente (wetenschappelijke) gegevens. Bepaalde factoren, zoals de demografie, zijn immers aan constante verandering onderhevig. Verder is het van groot belang dat de regelgeving voldoende overlegd is. Dit overleg situeert zich op drie niveaus. Ten eerste is er het overleg op maatschappelijk niveau, wat impliceert dat de stakeholders in de samenleving zijn geïdentificeerd, geconsulteerd en indien mogelijk betrokken bij de totstandkoming van de regelgeving. Het betrekken van stakeholders biedt garanties voor de mate waarin der regelgeving gedragen en uitgevoerd wordt. Ten tweede dient er uitvoerig overlegd te zijn op politiek niveau. Voor het Vlaams gemeenschapsbeleid naar Brussel veronderstelt dit de betrokkenheid van Vlaams Parlement en Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, eventueel in een gemeenschappelijke commissie. Ten derde dient er ook op ambtelijk niveau voorafgaandelijk te worden overlegd. Hierbij is het van groot belang dat alle bij een materie betrokken administraties ook daadwerkelijk betrokken worden bij het tot stand komen van het regelgevend initiatief.

Tot slot een achtste vereiste, namelijk dat het regelgevend initiatief blijvend relevant en actueel dient te zijn. Dit wil zeggen dat bij het vormgeven van regelgeving niet enkel voldoende rekening dient te worden gehouden met de huidige context maar dat ook toekomstige evoluties mee dienen te worden opgenomen bij het totstandkomen van het initiatief. Van belang hierbij is dat de voorgenomen regelgeving er niet zonder meer van uitgaat dat de randvoorwaarden van beleid naar de toekomst toe dezelfde zullen blijven.

BIJLAGE 1 Overzicht Brussel regelgeving

Datum	Opschrift	B.S.	Afwijkende regels voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad	Opmerkingen
21/12/1988	Besluit van de Vlaamse Regering houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding	14/01/1989	Art. 4 § 3. Inzake de beroepsopleiding die in het Nederlands georganiseerd wordt in Brussel, richt het Beheerscomité een Regionale Dienst voor Beroepsopleiding Brussel-Hoofdstad op, die het grondgebied omvat van de gemeenten welke tot het gelijknamige administratief arrondissement behoren.	Creatie van aparte instantie voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad
12/07/1990	Decreet houdende de regeling van de basiseducatie voor laaggeschoolde volwassenen	15/08/1990	Art. 4. [...] Voor Centra gelegen in het tweetalig hoofdstedelijk gebied Brussel treedt de Vlaamse Gemeenschapscommissie in de plaats van de gemeente.	Vlaamse Gemeenschapscommissie vervult de rol van gemeente.
31/07/1990	Decreet betreffende het onderwijs	18/08/1990	Art. 97. In de lagere en middelbare graad van de instellingen voor deeltijds kunstonderwijs die gevestigd zijn in het arrondissement Brussel-Hoofdstad wordt het aantal uren-leraar, vastgesteld overeenkomstig artikel 96, verhoogd met 30 % indien de schoolbesturen deel uitmaken van een netoverschrijdend Samenwerkingsforum.	Specifieke normen voor het Brussels onderwijs.
31/07/1990	Besluit van de Vlaamse Regering houdende inrichting van het deeltijds beroepssecundair onderwijs	26/09/1990	Art. 13. § 2. Voor de centra met het Nederlands als onderwijstaal die gelegen zijn in de 19 gemeenten van het arrondissement Brussel-Hoofdstad en voor de centra gevestigd in de gemeenten waarvan de bevolkingsdichtheid lager is dan 125 inwoners per km ² , zijn slechts vijfendertig regelmatige leerlingen vereist voor toekenning van één volledige opdracht van coördinator aan het centrum.	Specifieke normen voor het Brussels deeltijds beroepssecundair onderwijs. Dezelfde specifieke normen gelden voor gemeenten met een bevolkingsdichtheid lager dan 125 inwoners per km ² .
31/07/1990	Besluit van de Vlaamse Regering tot vastlegging van het pakket "uren-leraar" in het voltijds secundair onderwijs	20/10/1990	Art.4. 8. [voor de onderwijsinstellingen die hetzij het Nederlands als onderwijstaal hebben, gelegen zijn in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad en behoren tot een scholengemeenschap, hetzij gevestigd zijn in de gemeenten waarvan de bevolkingsdichtheid lager is dan 125 inwoners per km ² , worden de coëfficiënten, bedoeld in 4 en de coëfficiënten van de groepen, bedoeld in 5, 6 en 7, verhoogd met: 1° 0,10: voor de eerste graad; 2° 0,20: voor de tweede, de derde en de vierde graad.	Specifieke normen voor het Brussels onderwijs.

Datum	Opschrift	B.S.	Afwijkende regels voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad	Opmerkingen
31/07/1990	Besluit van de Vlaamse Regering houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichting "Beeldende Kunst"	29/03/1991	Art. 39. § 2. In afwijking van de bepalingen van § 1 gelden voor de instellingen gevestigd in de negentien gemeenten van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, en die daarbuiten geen filialen hebben, volgende rationalisatienormen: 60 leerlingen tot en met het schooljaar 2000-2001; 105 leerlingen vanaf het schooljaar 2001-2002. Art. 42. §3. In afwijking van de bepalingen van § 2, zijn de rationalisatienormen voor de hogere graad en voor de specialisatiegraad van de instellingen gevestigd in de negentien gemeenten van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, en die daarbuiten geen filialen hebben, gelijk aan 40% v.d. rationalisatienormen, bepaald in §2. Art. 46. 3° de programmatienorm voor een instelling die ontstaat door omvorming van een filiaal, is gelijk aan 250 % van haar rationalisatienorm, vastgesteld in artikel 39 van dit besluit; voor de instellingen gevestigd in de negentien gemeenten van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, die daarbuiten geen filialen hebben, is de programmatienorm gelijk aan 125 % van de rationalisatienorm [...]	Specifieke rationalisatienormen voor het Brussels deeltijds kunstonderwijs.
31/07/1990	Besluit van de Vlaamse Regering houdende organisatie van het deeltijds kunstonderwijs, studierichtingen "Muziek", "Woordkunst" en "Dans"	29/03/1991	Art. 47. § 2. In afwijking van de bepalingen van § 1 gelden voor de instellingen gevestigd in de negentien gemeenten van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, en die daarbuiten geen filialen hebben, volgende rationalisatienormen: 60 leerlingen tot en met het schooljaar 2000-2001; 105 leerlingen vanaf het schooljaar 2001-2002. Art. 50. § 2. In afwijking van de bepalingen van § 1 zijn de rationalisatienormen voor de studierichtingen van de instellingen gevestigd in de negentien gemeenten van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, en die daarbuiten geen filialen hebben, vastgesteld op 40 % van de normen van § 1.	Specifieke rationalisatienormen voor het Brussels deeltijds kunstonderwijs.
27/03/1991	Decreet inzake medisch verantwoorde sportbeoefening	11/06/1991	Art. 30. [...] overtreding inzake dopingpraktijken of daarmee gelijkgestelde praktijken die begaan werd door de sportbeoefenaar buiten het Nederlandse taalgebied of, wat het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad betreft, buiten het kader van een sportvereniging die gevestigd is in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en die, wegens haar organisatie, moet worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap, indien daarbij cumulatief voldaan is aan de volgende voorwaarden : [...] de sportbeoefenaar is aangesloten bij een sportvereniging die gevestigd is in het Nederlandse taalgebied of bij een sportvereniging die gevestigd is in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en die, wegens haar organisatie, moet worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.	Het criterium om de gemeenschapsaanhorigheid van Brusselse sportverenigingen te bepalen is volgens art. 30 van dit decreet de "organisatie". Voor sportverenigingen dient echter het criterium "activiteiten", te worden gehanteerd. Sport is volgens de Bijzondere Wet van 1980 immers een culturele aangelegenheid die ressorteert onder art. 127 van de Grondwet.
20/06/1996	Decreet [betreffende de subsidiëring van ouderkoepel-verenigingen]	09/08/1996	Art. 4. [...] Het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt voor de toepassing van deze bepaling als een Vlaamse provincie beschouwd	Tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ~ Provincie
25/02/1997	Decreet basisonderwijs	17/04/1997	Art. 139quater [...] het aantal punten van scholen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt vermenigvuldigd met een door de re-gering vastgelegde coëfficiënt, die ten minste gelijk is aan 1 en ten hoogste gelijk is aan 1,5. [...]	Specifieke afwijking voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Datum	Opschrift	B.S.	Afwijkende regels voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad	Opmerkingen
19/12/1997	Decreet houdende oprichting van een Raad voor Cultuur, een Raad voor de Kunsten, een Raad voor Volksontwikkeling en Cultuurspreiding en van een adviserende beroepscommissie inzake culturele aangelegenheden	11/04/1998	Art. 12. § 2. Bij de samenstelling van de Raad voor Cultuur, van de Raad voor de Kunsten en van de Raad voor Volksontwikkeling en Cultuurspreiding wordt tenminste één persoon opgenomen die vertrouwd is met de problematiek van de Vlaamse aanwezigheid in Brussel.	Verplichte opname van een Brussel-kenner in de Raad voor Cultuur, in de Raad voor de kunsten en in de Raad voor Volksontwikkeling en Cultuurspreiding.
28/04/1998	Decreet inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden	19/06/1998	Art. 23. Voor de erkenning van het integratiecentrum en de lokale steunpunten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad kan de Vlaamse regering, na overleg met het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, specifieke voorwaarden voor erkenning en subsidiëring bepalen.	Mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om na overleg met het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie specifieke voorwaarden voor erkenning en subsidiëring te bepalen voor integratiecentra en lokale steunpunten in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.
07/07/1998	Decreet houdende oprichting van de Vlaamse Sportraad en de Adviserende Beroepscommissie voor sportaangelegenheden	22/08/1998	Art. 5. § 1. De Raad bestaat uit 17 leden, die bij voorkeur in meer dan één deelgebied van het sportbeleid deskundig zijn en die ten minste vijf jaar ervaring hebben in de sportsector. Ten minste één lid is vertrouwd met de problematiek van de Vlaamse aanwezigheid in Brussel.	Verplichte opname van een Brussel-kenner in de Vlaamse Sportraad.
14/07/1998	Decreet houdende diverse maatregelen met betrekking tot het secundair onderwijs en tot wijziging van het decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs	29/08/1998	Art. 17. op 1 oktober van het schooljaar van oprichting zijn in het betrokken specialisatiejaar of wanneer ze beide worden georganiseerd, in de twee betrokken specialisatiejaren samen, ten minste het volgend aantal regelmatige leerlingen ingeschreven: a) hetzij 18 leerlingen; b) hetzij 12 leerlingen: [...]; c) hetzij 8 leerlingen: voor instellingen, gelegen in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, en voor instellingen, gelegen in een gemeente met een bevolkingsdichtheid van minder dan 125 inwoners per km².	Specifieke normen voor het Brussels basisonderwijs. Dezelfde specifieke normen gelden voor gemeenten met een bevolkingsdichtheid lager dan 125 inwoners per km².
27/10/1998	Decreet houdende de erkenning en subsidiëring van organisaties voor volkscultuur en de oprichting van het Vlaams Centrum voor Volkscultuur	22/12/1998	Art. 5. [...] voor de toepassing van dit decreet wordt het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad beschouwd als een provincie.	Tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ~ Provincie

Datum	Opschrift	B.S.	Afwijkende regels voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad	Opmerkingen
18/12/1998	Besluit van de Vlaamse Regering houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg	30/03/1999	Art. II. 9. [...]Indien zij verder voldoen aan de bepalingen inzake de werkzaamheden van de dienstencentra zoals bepaald in de voornoemde decreten ontvangen zij een subsidie-enveloppe van 500.000 fr. indien het dienstencentrum opgericht is door een vereniging zonder winstoogmerk of een openbaar bestuur in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, van 150.000 fr. per jaar indien het lokaal dienstencentrum opgericht is door een openbaar bestuur in het Nederlandse taalgebied, en van 250.000 fr. indien het dienstencentrum opgericht is door een vereniging zonder winstoogmerk in het Nederlandse taalgebied. Bijlage II. Art.II.7.§ 1. De subsidie-enveloppe voor een lokaal dienstencentrum dat in het Vlaamse Gewest ligt, bedraagt 26.307,35 euro per kalenderjaar. De subsidie-enveloppe voor een lokaal dienstencentrum dat in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest [sic!] ligt, bedraagt 31.567,76 euro per kalenderjaar.	Minder strenge regels in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Merk ook op hoe de term "Brussels Hoofdstedelijk Gewest" wordt gebruikt in plaats van de term "tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad".
02/03/1999	Decreet tot regeling van een aantal aangelegenheden van het volwassenenonderwijs	21/08/1999	Art. 45. De centra gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad of in een rand- of taalgrensgemeente behouden hun recht op financiering of subsidiëring ook als zij het aantal lesuren cursist bepaald in dit artikel niet behalen indien zij erkend en gefinancierd of gesubsidieerd zijn op het ogenblik dat dit decreet in werking treedt.	Specifieke afwijkingen voor het Brussels volwassenenonderwijs. Dezelfde afwijkingen gelden ook voor rand- en taalgrensgemeenten.
30/03/1999	Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering	28/05/1999	Art. 4. Elke persoon die binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad [woont (verv. decr. 18 mei 2001, art. 4, l: 18 mei 2001)] kan vrijwillig aansluiten bij een krachtens dit decreet erkende zorgkas"	Aansluiting bij de zorgverzekering is verplicht in het Nederlands taalgebied. In het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is aansluiting facultatief.
30/04/1999	Ministerieel besluit houdende de vaststelling van de evaluatiecriteria met betrekking tot de programmatie van de lokale dienstencentra	04/06/1999	Art. 10. bis [...] de bereidheid van de initiatiefnemer om zowel bij de oprichting als bij de werking van het lokaal dienstencentrum nauw samen te werken, met het gemeentebestuur en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn. Indien evenwel de aanvraag betrekking heeft op een lokaal dienstencentrum dat ingeplant wordt in een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, dient het advies, bedoeld in het eerste lid, door de Vlaamse Gemeenschapscommissie te zijn verleend.	In plaats van het gemeentebestuur wordt in Brussel de VGC ingeschakeld in het beleid rond lokale dienstencentra.
18/05/1999	Decreet betreffende de geestelijke gezondheidszorg	17/07/1999	Art. 27. Voor de Vlaamse Gemeenschap kunnen maximum 26 centra voor geestelijke gezondheidszorg worden erkend waarvan maximum 2 in Brussel-Hoofdstad.	Merk op dat in dit decreet de term "Brussel-Hoofdstad" wordt gebruikt en niet de volledige term "tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad". In dit decreet wordt een maximum-norm bepaald voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.
22/12/2000	Decreet betreffende de amateurkunsten	09/03/2001	Art. 2. Voor de toepassing van dit decreet wordt het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad beschouwd als een Vlaamse provincie	Tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ~ Provincie

Datum	Opschrift	B.S.	Afwijkende regels voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad	Opmerkingen
13/07/2001	Decreet houdende de regeling van de erkenning en subsidiëring van de Vlaamse sportfederaties, de koepelorganisatie en de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding	14/09/2001	Art. 5. In dit decreet wordt het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gelijkgesteld met een provincie	Tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ~ Provincie
13/07/2001	Decreet houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid	29/09/2001	Art. 4. Een cultuurbeleidsplan wordt ingediend door een gemeente of een samenwerkingsverband van gemeenten. In het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad kunnen zowel de Vlaamse Gemeenschapscommissie als de gemeenten een plan indienen. Art. 21 § 2. Voor de uitvoering van het cultuurbeleidsplan wordt naast de in § 1 bepaalde enveloppensubsidie aan elke gemeente of aan de samenwerkingsverbanden van die gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie, met uitzondering van de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, een supplementaire subsidie van 1 euro per inwoner toegekend voor de ondersteuning van bijzondere en vernieuwende initiatieven. Art. 21 § 5. Voor de subsidie zoals bepaald in §§ 1 en 2 [... (geschr. decr. 23 december 2005, art. 26, I : 23 februari 2006)] wordt voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de gemeenten in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad 30 % van het aantal inwoners in aanmerking genomen.	Toepassing van de Brusselnorm voor het berekenen van een subsidie op basis van het bevolkingsaantal.
07/09/2001	Besluit van de Vlaamse Regering ter uitvoering van het decreet van 20 december 1996 tot erkenning en subsidiëring van musea	30/10/2001	Art. 1. In dit besluit wordt verstaan onder [...] 10° provincie: de bestendige deputatie van de provincie op wiens grondgebied het museum is gevestigd of de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor de musea, gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.	Vlaamse Gemeenschapscommissie vervult de rol van bestendige deputatie.
12/10/2001	Besluit van de Vlaamse regering ter uitvoering van het decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk	17/11/2001	Art. 15. De minister stelt een programmatie op voor het Nederlandse taalgebied, alsook voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De programmatie bepaalt het aantal centra.[...] Voor de autonome centra wordt onder meer rekening gehouden met het aantal inwoners per regio en met factoren inzake de maatschappelijke kwetsbaarheid of het psychisch onwel zijn van de burgers, en voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad bovendien met bijzondere criteria.	Voor het opstellen van een programmatie wordt voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad rekening gehouden met, niet verder gespecificeerde, bijzondere criteria

Datum	Opschrift	B.S.	Afwijkende regels voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad	Opmerkingen
14/12/2001	Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de erkenning en de subsidiëring van de centra voor vorming van zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen, bedoeld bij het decreet van 23 januari 1991 betreffende de vorming en de begeleiding van de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen	16/03/2002	Art. 2. § 5. Onder de door de Vlaamse regering erkende centra moet tenminste een centrum zijn maatschappelijke zetel hebben in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Art. 16. § 4. De bepalingen van § 2 en § 3, 1°, zijn niet van toepassing op het centrum dat zijn maatschappelijke zetel heeft in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De Vlaamse regering kan op voorstel van de minister de erkenning van het centrum dat zijn maatschappelijke zetel heeft in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad opheffen als blijkt dat de vestiging van de maatschappelijke zetel in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad enkel tot doel heeft de strengere regeling die geldt in het Nederlandse taalgebied te omzeilen.	Minder strenge regels in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gekoppeld aan de mogelijkheid om op te treden tegen misbruiken van deze situatie.
29/03/2002	Decreet op het Vlaamse jeugdbeleid	14/06/2002	Art. 2. In dit decreet wordt het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gelijkgesteld met een provincie Art. 44. Voor elk van die vier provincies geldt dat inwoners uit deze provincie samen ten minste 175 deelnemersuren realiseren. Voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad volstaan 60 deelnemersuren. Art.46. Op jaarbasis realiseert de vereniging minstens 160 productafnames, met een spreiding van minstens 20 in vier provincies. Voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad volstaan wat voor de spreiding 7 productafnames.	Het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt gelijkgesteld met een provincie. Van die gelijkstelling wordt echter afgeweken door voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad minder strenge voorwaarden te stellen.
17/05/2002	Besluit van de Vlaamse Regering betreffende erkenning en subsidiëring van de vertrouwenscentra kindermishandeling	19/06/2002	Art. 30. Voor het centrum dat gevestigd is in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, wordt de in het eerste lid genoemde extra subsidie met 1 % verhoogd, met het oog op de verwerking van de meldingen van minderjarigen die hun woonplaats hebben buiten het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Hiertoe wordt 1 % afgehouden van de extra subsidies van de aangrenzende provincies, meer bepaald 0,5 % van Vlaams-Brabant, 0,25 van Antwerpen en 0,25 % van Oost-Vlaanderen.	Verrekening van de centrumfunctie van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Antwerpen en Oost-Vlaanderen worden in het besluit beschouwd als aangrenzende [sic] provincies van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.
28/06/2002	Decreet betreffende gelijke onderwijskansen	14/09/2002	Art. III. 3 §1. Onverminderd de toepassing van artikel III.2, kunnen inrichtende machten voor één of meerdere van hun scholen gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, in het gewoon basisonderwijs en in de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs een voorrang verlenen aan leerlingen van wie de thuistaal het Nederlands is [...] Art. IV. 3. Een vertegenwoordiger van het betrokken gemeentebestuur of de betrokken gemeentebesturen - in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad: van de Vlaamse Gemeenschapscommissie - dient het lokaal overlegplatform van advies over gemeentelijke aangelegenheden die een nauwe band vertonen met de in artikel 1V4, eerste lid, bedoelde bevoegdheden	Specifieke bepalingen voor het Brussels onderwijs. Vlaamse Gemeenschapscommissie vervult de rol die de gemeentebesturen hebben in het Nederlands taalgebied.

Datum	Opschrift	B.S.	Afwijkende regels voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad	Opmerkingen
15/07/2002	Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de bepaling van het aanwendingspercentage van het aantal uren-leraar in het deeltijds kunstonderwijs	10/09/2002	Art. 2. De bepalingen van het eerste tot en met het derde lid zijn niet van toepassing op de instellingen die gevestigd zijn in de negentien gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.	Specifieke bepalingen voor het Brussels deeltijds kunstonderwijs.
15/07/2002	Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de erkenning en subsidiëring van de centra en diensten voor het Vlaamse minderhedenbeleid	26/02/2003	Art. 18. Over het meerjarenplan brengen de gemeenteraden in kwestie, en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad de Vlaamse Gemeenschapscommissie, het advies, bedoeld in artikel 29, § 2, eerste lid, van het decreet, uit binnen twee maanden nadat het plan hen werd bezorgd.	De [Raad van de] Vlaamse Gemeenschapscommissie vervult de rol van gemeenteraad.
13/12/2002	Decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds	29/01/2003	Art. 4. Het Stedenfonds richt zich op de grootsteden Antwerpen en Gent, de centrumsteden Aalst, Brugge, Hasselt, Genk, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout en de VGC, die optreedt als bevoegde instelling voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.	Het Stedenfonds richt zich tot 13 steden en één instelling, namelijk de Vlaamse Gemeenschapscommissie.
14/02/2003	Decreet houdende de ondersteuning en de stimulering van het gemeentelijk, het intergemeentelijk en het provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid	24/03/2003	Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder [...] plaatselijk jeugdwerk: jeugdwerk dat zich hoofdzakelijk binnen de gemeente of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ontwikkelt Art. 8. 6 procent wordt toegekend aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie ter uitvoering van het jeugdwerkbeleidsplan in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, voorzover dit plan voldoet aan de criteria die gesteld worden in dit decreet	Tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ~ Gemeente. Vastgelegde verdeling van middelen. 6% voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad
28/02/2003	Decreet betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid	08/05/2003	Art. 7. Artikel 11, artikel 12, § 2, eerste lid, en artikel 18 zijn niet van toepassing in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad Art. 24. Van de in het eerste lid bedoelde kredieten wordt 15 % vast toegekend voor de uitvoering van het Vlaamse inburgeringsbeleid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.	Afwijkende bepalingen voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Vastlegging van kredieten. 15 % voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.
04/04/2003	Decreet betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk	28/05/2003	Art. 2. Voor de toepassing van dit decreet wordt het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad beschouwd als een Vlaamse provincie.	Tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ~ Provincie
04/04/2003	Decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen	14/08/2003	Art. 3. Vestiging van een hogeschool: is de gemeente of een geheel van aan elkaar grenzende gemeenten waar de hogeschool onderwijsbevoegdheid heeft. Voor de hogescholen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap, geldt het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad als één vestiging.	Het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, bestaand uit 19 gemeente, wordt in de toepassing van dit decreet als 1 gemeente beschouwd.

Datum	Opschrift	B.S.	Afwijkende regels voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad	Opmerkingen
04/06/2003	Decreet betreffende het inwerkingsbeleid	30/06/2003	Art. 4. Om tot de doelgroep te behoren, moeten de nieuwkomers en de oudkomers : 1° in het rijksregister zijn ingeschreven door een gemeente van het Nederlandse taalgebied. Nieuwkomers die in het rijksregister zijn ingeschreven door een gemeente van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en die op de diensten van de VDAB een beroep wensen te doen, behoren eveneens tot de doelgroep; 2° ingeschreven zijn als werkzoekende.	
13/06/2003	Besluit van de Vlaamse Regering houdende uitvoering van het decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk	23/07/2003	Art. 3. een lijst met alle werkende afdelingen en groepen, alfabetisch per provincie gerangschikt; het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt hierbij als een aparte provincie beschouwd Art. 24. De regio's waarvoor een erkenning als volkshogeschool kan worden aangevraagd, zijn: 1° het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad; 2° de arrondissementen Antwerpen, Mechelen, Turnhout, Halle-Vilvoorde, Leuven, Aalst-Oudenaarde, Sint-Niklaas-Dendermonde, Gent-Eeklo, Brugge, Ieper-Veurne-Oostende, Kortrijk-Roeselare-Tielt; 3° de provincie Limburg.	Tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ~ Provincie. Tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad als aparte regio.
18/07/2003	Decreet betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van "Toerisme voor Allen"	19/09/2003	Art. 6. Wat betreft de verblijven gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, gaat het om verblijven geëxploiteerd door personen die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.	Er bestaat geen subnationaliteit binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De term personen kan dus enkel betrekking hebben op instellingen (rechtspersonen).
14/11/2003	Besluit van de Vlaamse Regering houdende gelijkstelling van voorzieningen, gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, met de in het kader van de zorgverzekering van rechtswege erkende voorzieningen	16/01/2004	Art. 2. § 1. De voorzieningen, gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, kunnen worden gelijkgesteld met van rechtswege erkende voorzieningen, als bedoeld in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 september 2001 houdende de erkenning, de registratie en de machtiging, en houdende de aansluiting, de aanvraag en de tenlasteneming in het kader van de zorgverzekering. § 2. Om te kunnen worden gelijkgesteld, moeten de voorzieningen, bedoeld in § 1, erkend zijn door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, en moeten zij, na beslissing van de minister, daartoe een overeenkomst houdende gelijkstelling hebben gesloten met het Fonds, vertegenwoordigd door de leidend ambtenaar.	Bijzondere regels met betrekking tot de erkenning van zorgvoorzieningen in toepassing van de zorgverzekering in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.
09/01/2004	Besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 22 november 2002 betreffende de primaire preventie van de veteranenziekte in voor het publiek toegankelijke plaatsen	23/01/2004	Art. 8. De exploitant meldt aan de burgemeester de activiteiten die er plaatsvinden. [...] Voor de instellingen gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die wegens hun organisatie beschouwd moeten worden als uitsluitend behorend tot de Vlaamse Gemeenschap zal deze melding door de exploitant gebeuren bij de administratie Gezondheidszorg van de Vlaamse Gemeenschap.	

Datum	Opschrift	B.S.	Afwijkende regels voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad	Opmerkingen
30/01/2004	Besluit van de Vlaamse Regering betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid	26/04/2004	Art. 36. In het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad kan de Vlaamse minister, bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid, de uitoefening van de opdrachten die door artikel 6 tot en met 8 aan de VDAB zijn toegewezen, toevertrouwen aan een andere organisatie.	Specifieke regeling voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.
03/03/2004	Decreet betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg en de samenwerking tussen de zorgaanbieders	20/04/2004	Art. 13. § 2. Voor de grootstedelijke gebieden Gent, Antwerpen en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad kan de Vlaamse regering bepalen dat de taken van een samenwerkingsinitiatief eerstelijnsgezondheidszorg van de betreffende grootstedelijke gebieden toevertrouwd worden aan afdelingen van een samenwerkingsinitiatief eerstelijnsgezondheidszorg.	Tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ~ grootstedelijke gebieden Gent en Antwerpen.
19/03/2004	Decreet betreffende het lokaal sociaal beleid	12/05/2004	Art. 2. Dit decreet is niet van toepassing op de gemeenten, gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De Vlaamse regering zal een convenant afsluiten met de Vlaamse Gemeenschapscommissie om de doelstellingen van dit decreet te realiseren in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.	Het decreet is niet van toepassing op gemeenten in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Via een convenant tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschapscommissie zullen de doelstellingen van het decreet in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad worden gerealiseerd.
02/04/2004	Decreet betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelings-samenwerking	28/05/2004	Art. 19. Dit decreet is, wat de gemeenschapsaangelegenheden betreft, van toepassing op de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.	Opsplitsing tussen gewest- en gemeenschapsbevoegdheden, waarbij enkel de regels met betrekking tot gemeenschapsaangelegenheden van toepassing zijn op de gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.
02/04/2004	Decreet houdende de subsidiëring van kunstenorganisaties, kunstenaars, organisaties voor kunsteducatie en organisaties voor sociaal-artistieke werking, internationale initiatieven, publicaties en steunpunten	06/07/2004	Art. 10. § 3. In afwijking van § 1 en § 2, sluit de Vlaamse regering een overeenkomst met de Vlaamse Gemeenschapscommissie en met één of meer gemeenten, gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, om minstens een gelijkwaardige medefinanciering als bedoeld in § 2, te verkrijgen voor de organisaties, bedoeld in artikel 3, 1°, c), opgericht of medeopgericht door de Vlaamse Gemeenschapscommissie en/of door gemeenten en gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.	
30/04/2004	Decreet betreffende het niet-dringend liggend ziekenvervoer	22/06/2004	Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder [...] niet-dringend liggend ziekenvervoer: het liggend ziekenvervoer naar, van of tussen verzorgingsvoorzieningen, welzijnsvoorzieningen of zorgverstrekkers die gevestigd zijn op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad regelt dit decreet het vervoer naar, van of tussen verzorgingsvoorzieningen, welzijnsvoorzieningen of zorgverstrekkers die onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap vallen.	

Datum	Opschrift	B.S.	Afwijkende regels voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad	Opmerkingen
30/04/2004	Decreet houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen	16/07/2004	Art. 9. Voor de berekening van de subsidie die ter beschikking van de Vlaamse Gemeenschapscommissie kan worden gesteld, wordt 30 % van het aantal ouderen dat op 1 januari van het voorafgaande jaar stond ingeschreven in de bevolkingsregisters van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad in aanmerking genomen.	Toepassing van de Brusselnorm voor het berekenen van een subsidie op basis van het aantal ouderen.
07/05/2004	Decreet houdende de organisatie en subsidiëring van een cultureel-erfgoedbeleid	09/07/2004	Art. 23. De Vlaamse regering kan met de Vlaamse Gemeenschapscommissie opeenvolgende erfgoedconvenants sluiten met het oog op de uitbouw van een duurzaam en integraal beleid met betrekking tot het cultureel erfgoed in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.	
07/05/2004	Decreet betreffende de onderwijsgebonden sport	20/09/2004	Art. 3. Voor de toepassing van dit decreet worden de provincie Vlaams-Brabant en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad als één provincie beschouwd.	Tweetalige gebied Brussel Hoofdstad + provincie Vlaams Brabant = één provincie
07/05/2004	Decreet houdende het Nederlandstalig onderwijs in Brussel-Hoofdstad	09/11/2004	HOOFDSTUK I. - Algemene bepalingen HOOFDSTUK II. - Wijzigingen aan het decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen HOOFDSTUK III. - Voorrangsbepaling Brussel HOOFDSTUK IV. - Bicultureel onderwijs	Naast wijzigingen aan het decreet van 28 juni 2002 betreffende gelijke onderwijskansen-I, bevat dit decreet ook bepalingen met betrekking tot het voorrangsbepaling Brussel en het Bicultureel onderwijs.
11/06/2004	Besluit van de Vlaamse Regering betreffende het voorkomen van de veteranenziekte of legionellose op voor het publiek toegankelijke plaatsen	07/09/2004	Art. 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder [...] hoog toezicht: het toezicht in tweede orde, na het gemeentelijk toezicht, in alle voor het publiek toegankelijke plaatsen in het Nederlandse taalgebied, en het toezicht in eerste orde in die instellingen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad dat ressorteert onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap. Art. 11. De exploitant meldt de volgende gegevens aan de burgemeester van de plaats waar de inrichting zich bevindt [...] Voor de inrichtingen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die wegens hun organisatie uitsluitend behoren tot de Vlaamse Gemeenschap moet de exploitant de bovenstaande gegevens aan de administratie melden.	
11/06/2004	Besluit van de Vlaamse Regering tot afbakening van het toepassingsgebied van de integrale jeugdhulp en van de regio's integrale jeugdhulp en tot regeling van de beleidsafstemming integrale jeugdhulp	06/10/2004	Art. 9. Het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad vormt een aparte regio integrale jeugdhulp.	Tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ~ aparte regio

Datum	Opschrift	B.S.	Afwijkende regels voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad	Opmerkingen
25/06/2004	Besluit van de Vlaamse Regering ter uitvoering van het decreet van 7 mei 2004 houdende de organisatie en subsidiëring van een cultureel-erfgoedbeleid, voor wat betreft de erfgoedconvenants en de advisering	03/09/2004	Titel 2. Hoofdst. 1. Afd. 2. HET ERFGOEDCONVENANT MET DE VLAAMSE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE	In uitvoering van het decreet houdende de organisatie en subsidiëring van een cultureel-erfgoedbeleid wordt een convenant afgesloten tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschapscommissie.
04/03/2005	Gecoördineerde decreten betreffende de radio-omroep en de televisie	08/04/2005	Art. 2. Voor de toepassing van deze gecoördineerde decreten wordt verstaan onder [...] 17° boodschappen van algemeen nut: elke boodschap in verband met haar beleid, die uitgaat van een overheid of openbare instelling, vereniging of overheidsbedrijf [...] en die bevoegd is voor en zich geheel of gedeeltelijk richt tot de Vlaamse Gemeenschap of de Nederlandstalige bevolking van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, ongeacht de vorm en ongeacht de betaling of de betalingswijze. Art. 157. Elke omroep van of erkend door de Vlaamse Gemeenschap heeft het recht op vrije informatiegaring. Ten aanzien van evenementen waarop exclusieve uitzendrechten zijn verleend, houdt dat recht in [...] het recht om opnamen te maken, voorzover het evenement plaatsvindt in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, voorzover de instelling die het evenement organiseert in Brussel-Hoofdstad wegens haar activiteiten beschouwd kan worden uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.	In deze gecoördineerde decreten wordt een onderscheid gemaakt tussen de "Vlaamse Gemeenschap" en de "Nederlandstalige bevolking van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad".
07/07/2006	Bijzonder decreet over de Vlaamse Instellingen	17/10/2006	Art. 20. De Vlaamse Regering telt ten hoogste elf leden, de minister-president inbegrepen, onverminderd de bepaling van artikel 63, § 1, van de bijzondere wet dat ten minste één lid zijn woonplaats heeft in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Art. 27. Wanneer de Vlaamse Regering beraadslaagt over de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren, heeft elk lid van de Vlaamse Regering dat zijn woonplaats heeft in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, slechts zitting met raadgevende stem.	Eén lid van de Vlaamse regering dient zijn of haar woonplaats te hebben in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

BIJLAGE 2 Ontwerp van Brusseltoets

Algemene informatie over de voorgenomen regelgeving, reeds opgevraagd in het kader van de verplichte RIA:

- Titel en omschrijving van de voorgenomen regelgeving;
- Aanleiding en doel van de voorgenomen regelgeving;
- Identificatie van de meest relevante opties (inclusief de nuloptie);
- Analyse van de verwachte effecten van de voorgenomen regelgeving;
- Uitwerking, uitvoering en monitoring;
- Consultatie;
- Overige informatie voor de Inspectie van Financiën;
- Samenvatting;
- Contactinformatie;

De Brusseltoets is geen doublure van de RIA maar vult de verplichte RIA aan. Deze aanvulling heeft enerzijds betrekking op de *toepasbaarheid van de voorgestelde regelgeving in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad*. Anderzijds heeft deze aanvulling betrekking op het effect van voorgestelde regelgeving op de *band tussen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en de rest van Vlaanderen*.

In wat volgt wordt aangegeven welke vragen waar in de RIA moeten behandeld worden.

Een belangrijk onderscheid bij de toepassing van de Brusseltoets is het onderscheid tussen voorgenomen regelgeving met betrekking op gewestbevoegdheden en voorgenomen regelgeving met betrekking op gemeenschapsbevoegdheden. De eerste vraag bij de Brusseltoets is dan ook:

1.1. Heeft de voorgenomen regelgeving enkel betrekking op gewestmateries, enkel op gemeenschapsmateries of op beiden?

- gewestmateries gereduceerde toetsing
- gemeenschapsmateries
- gewest- en gemeenschapsmateries → *verduidelijk per bepaling* } volledige toetsing
- niet duidelijk → *klaar uit* eerst verduidelijking

Voor de voorgenomen regelgeving die *enkel betrekking heeft op gewestmateries* volstaat een gereduceerde Brusseltoets, tenzij op voorhand en duidelijk blijkt dat de effecten op Brussel groot zijn. Bij deze gereduceerde Brusseltoets ligt de nadruk op de indirecte impact op het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, op het onderscheid tussen gewest- en gemeenschapsmateries en op het belang van de band tussen Brussel en de rest van Vlaanderen.

Voor de voorgenomen regelgeving die betrekking heeft op *gemeenschapsmateries* (al dan niet in combinatie met gewestmateries) is een bredere Brusseltoets vereist.

Wanneer er sprake is van een *combinatie van gewest- en gemeenschapsmateries* wordt aanvullend gevraagd om per bepaling aan te duiden of het gaat om gewest-, dan wel gemeenschapsbevoegdheden. De bredere Brusseltoets wordt in dit geval toegepast op het geheel van de voorgenomen regelgeving.

Wanneer niet duidelijk is of het bij voorgenomen regelgeving om gemeenschaps- of om gewestmateries gaat is het noodzakelijk eerst deze onduidelijkheid uit te klaren alvorens verder te gaan.

We bekijken eerst de hypothese van een zuivere gewestaangelegenheid. De Brusseltoets is hierbij beperkter in omvang.

Gewestmateries

gereduceerde toetsing

2.1. **Er is nagegaan of de voorgenomen regelgeving op het vlak van gewestmateries gevolgen heeft voor het Vlaamse beleid op het vlak van gemeenschapsmateries.**

- Ja, dit werd nagegaan. De voorgenomen regelgeving heeft geen gevolgen voor het Vlaamse beleid op het vlak van gemeenschapsmateries.
(→ 2.2.)
- Ja, dit werd nagegaan. De voorgenomen regelgeving heeft gevolgen voor het Vlaamse beleid op het vlak van gemeenschapsmateries.
(→ 2.1. bis en 2.1 ter)
- Nee, er is niet nagegaan of de voorgenomen regelgeving gevolgen heeft voor het Vlaamse beleid op het vlak van gemeenschapsbevoegdheden omdat:
(→ 2.2.)

Deze vraag kan worden geïncorporeerd in het hoofdstuk uitwerking van de RIA-handleiding. In de RIA-evaluatie 2007 wordt de samenhang met andere regelgeving overigens voorgesteld als een nieuw verplicht aandachtspunt, op te nemen in de omschrijving van de aanleiding van de RIA.

Bij wijze van voorbeeld: Bij gewestmaatregelen rond leerlingenvervoer dient rekening te worden gehouden met de gemeenschapsbevoegdheid voor onderwijs.

2.1. bis **Er is rekening gehouden met het feit dat het gemeenschapsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap ook uitwerking heeft in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad evenals met het feit dat in de 19 Brusselse gemeenten het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is voor gewestmateries.**

- Ja, er is rekening gehouden met de uitwerking van gemeenschapsbevoegdheden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en met de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor gewestmateries. (*eventueel*: en wel op volgende manier)
- Nee, er is geen rekening gehouden met de uitwerking van gemeenschapsbevoegdheden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en met de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor gewestmateries omdat:

Indien bij vraag 2.1. werd vastgesteld dat de voorgenomen regelgeving op het vlak van gewestbevoegdheden gevolgen heeft voor het Vlaamse beleid op het vlak van gemeenschapsmateries wordt onder vraag 2.1. bis gepolst naar het bewustzijn van deze gevolgen met betrekking tot de Brusselse context.

Het 'rekening houden met' kan o.a. door specifieke reglementaire bepalingen voor Brussel op te nemen in de regelgeving.

Bij wijze van voorbeeld: wanneer een regelgevend initiatief leerlingenvervoer als een gewestmaterie regelt (en bijvoorbeeld samenwerking voorstelt met De Lijn), dient rekening te worden gehouden met de gevolgen binnen de Brusselse context. Gaat het voor de Nederlandstalige scholen in Brussel bijvoorbeeld mogelijk zijn om een beroep te doen op de diensten van De Lijn? Of is er een samenwerking voorzien met de MIVB? Het belang van de Brusseltoets bestaat er in hoofdzaak in dat dergelijke vragen op voorhand in rekening worden gebracht wat een coherente aanpak mogelijk maakt.

2.1. ter **Voorgenomen regelgeving houdt voldoende rekening met de gelijkheid tussen inwoners van het Nederlands taalgebied enerzijds en anderzijds de doelgroep van het Vlaams gemeenschapsbeleid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, conform de Brusselnorm vastgelegd op 300.000 inwoners.**

- Ja (*eventueel*: en wel op volgende manier)
- Nee, omdat:

2.2. **De voorgenomen regelgeving voorziet in overleg en/of samenwerking met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.**

- Ja, er is voorzien in overleg.
- Ja, er is voorzien in overleg en in samenwerking.
- Nee, er is niet voorzien in overleg of in samenwerking. (*eventueel*: omdat)

Met betrekking tot formele samenwerking/overleg kan deze vraag ook ondergebracht worden bij de rubriek 'consultatie'

2.3. **Er is nagegaan of de voorgenomen regelgeving een impact heeft op de band tussen Brussel en de rest van Vlaanderen.**

- Ja, dit is nagegaan. De voorgenomen regelgeving heeft geen impact op de band tussen Brussel en de rest van Vlaanderen.
- Ja, dit is nagegaan. De voorgenomen regelgeving heeft een impact op de band tussen Brussel en de rest van Vlaanderen. (→ 2.3. bis)
- Nee, de impact op de band tussen Brussel en de rest van Vlaanderen is niet nagegaan omdat:

Deze vraag kan worden ondergebracht bij het hoofdstuk van de effectenbeschrijving. Merk op dat deze vraag een beleidsoverweging is die niet altijd in detail zal kunnen geduid worden. Het nut van de vraag bestaat er dan ook hoofdzakelijk in dat een bewustwording wordt gecreëerd.

2.3. bis **Indien de voorgenomen regelgeving een impact heeft op de band tussen Brussel en de rest van Vlaanderen wordt er met deze impact rekening gehouden.**

- Ja, en wel op volgende manier:
- Nee, het is niet nodig om met de vastgestelde impact rekening te houden omdat:

Deze vraag kan worden ondergebracht bij hoofdstuk 4.5. “motivatie van de optiekeuze”.

Gemeenschapsmateries of combinatie van gemeenschaps- en gewestmateries
volledige toetsing

3.1. **Er is rekening gehouden met het feit dat het gemeenschapsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap ook uitwerking heeft in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.**

- Ja, en wel op volgende manier:
- Nee, dit is niet nodig omdat:

3.2. **Er is met betrekking tot het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad rekening gehouden met de bevoegdheidsverdelende regels.**

- Ja, voorgenomen regelgeving vertrekt vanuit een duidelijk beeld van welke instellingen binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor welke materies bevoegd zijn.
- Nee, het is niet nodig om met de bevoegdheidsverdelende regels rekening te houden omdat:

Deze vraag kan worden ondergebracht bij het hoofdstuk 5.1. "uitwerking".

3.3. **Er is rekening gehouden met het feit dat in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ook andere institutionele actoren bevoegd zijn voor gemeenschapsbeleid.**

- Ja, voorgenomen regelgeving vertrekt vanuit een duidelijk beeld van de andere institutionele actoren bevoegd voor gemeenschapsbeleid en hun acties.
- Nee, het is niet nodig om rekening te houden met andere in Brussel voor gemeenschapsaangelegenheden bevoegde institutionele actoren omdat:

Deze vraag kan worden ondergebracht bij het hoofdstuk 5.1. "uitwerking".

3.4. **Er is met betrekking tot de voorgenomen regelgeving overleg geweest met de Vlaamse Gemeenschapscommissie.**

- Ja (*eventueel*: overleg vond plaats op volgende data) (*eventueel*: en de uitkomst was)
- Nee, het is niet nodig om over voorliggende regelgeving te overleggen met de Vlaamse Gemeenschapscommissie omdat:

Deze vraag kan worden ondergebracht bij de rubriek consultatie.

3.5. **Er is overleg geweest met andere institutionele actoren die binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad bevoegd zijn voor gemeenschapsmateries (Franse Gemeenschap, Franse Gemeenschapscommissie, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, gemeenten, OCMW's).**

- Ja (*eventueel*: overleg vond plaats met volgende institutionele actoren op volgende data) (*eventueel*: en de uitkomst was)
- Nee, het is niet nodig om voor voorliggende regelgeving te overleggen met andere in Brussel voor gemeenschapsaangelegenheden bevoegde institutionele actoren omdat:

Met betrekking tot het interregionaal overleg kan deze vraag worden ondergebracht bij de rubriek consultatie. Voor wat betreft de gemeenten en de OCMW's kan verwezen worden naar de 'lokale besturen-toets'.

3.6. Er is overleg geweest met niet-institutionele actoren uit het Brusselse veld (belangengroepen, overleginstanties, socio-culturele verenigingen, ...)

- Ja (*eventueel*: overleg vond plaats met volgende niet-institutionele actoren op volgende data) (*eventueel*: en de uitkomst was)
- Nee, het is niet nodig om voor voorliggende regelgeving te overleggen met actoren uit het Brusselse veld omdat:

Deze vraag kan worden ondergebracht bij de rubriek consultatie.

3.7. Er is rekening gehouden met de centrumfunctie van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad met betrekking tot de voorgenomen regelgeving.

- Ja, voorgenomen regelgeving vertrekt vanuit een duidelijk beeld van de centrumfunctie voor het betrokken beleidsdomein.
- Nee, met betrekking tot de voorgenomen regelgeving is de Brusselse centrumfunctie niet van belang.
- Nee, hoewel er voor het domein van de voorgenomen regelgeving sprake is van een centrumfunctie wordt hiermee geen rekening gehouden omdat:

De centrumfunctie van Brussel impliceert dat het beleid dat wordt uitgewerkt op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad vaak effecten zal ressorteren tot ver buiten dat gebied. Dit hoeft niet altijd het geval te zijn. De werking van de Vlaamse zorgverzekering in Brussel valt bijvoorbeeld volledig binnen de grenzen van de 19 gemeenten te situeren. Voor onderwijs valt er dan weer wel duidelijk een centrumfunctie te ontwaren. De centrumfunctie varieert dus van beleidsdomein tot beleidsdomein. Het is belangrijk om bij voorgenomen regelgeving met betrekking tot Brussel te vertrekken vanuit

een duidelijk zicht op de centrumfunctie voor het betrokken beleidsdomein. Deze vraag is vooral pertinent wanneer het regelgevend initiatief betrekking heeft op financiering.

Deze vraag kan worden ondergebracht bij de probleemstelling.

3.8. Er is rekening gehouden met de meertaligheid van de Brusselse bevolking.

- Ja, voorgenomen regelgeving vertrekt vanuit een duidelijk beeld van het taalprofiel van de Brusselaars.
- Nee, het is niet nodig met de Brusselse meertaligheid rekening te houden omdat:

Dit kan worden ondergebracht bij de situatiebeschrijving van de probleemomschrijving en in de omschrijving van de doelgroepen.

3.9. Er is rekening gehouden met de Brusselse demografische situatie

- Ja, voorgenomen regelgeving vertrekt vanuit een duidelijk beeld van de Brusselse demografie en onderkent de verschillen tussen de Brusselse demografie en de demografische situatie in het Nederlandstalige taalgebied.
- Nee, het is niet nodig om rekening te houden met de Brusselse demografie omdat:

Dit kan worden ondergebracht bij de probleemomschrijving en bij de omschrijving van de doelgroepen.

3.10. Er is rekening gehouden met de ambitie van de Vlaamse Gemeenschap om in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, conform de Brusselnorm, 300.000 mensen te bereiken als doelgroep voor haar beleid.

- Ja, en wel op volgende manier:
- Nee, het is niet nodig om met de Brusselnorm rekening te houden omdat:

Dit kan worden ondergebracht bij de rubriek doelstelling

3.11. **Er is overleg geweest met Brusselkenners binnen de Vlaamse administratie (binnen het departement, met de Coördinatiecel Brussel, ...)**

- Ja (*eventueel*: er is overleg geweest met) (*eventueel*: op volgende momenten) (*eventueel*: de uitkomst van dit overleg was)
- Nee, dergelijk overleg is niet nodig omdat:

Dit kan worden ondergebracht bij het hoofdstuk consultatie. Er kan echter ook voor worden geopteerd om dit als een afzonderlijk onderdeel op te nemen in de regeringsnota (en dus niet op te nemen in de handleiding van de Brusseltoets)

3.12. **Er is een beroep gedaan op actuele en relevante bronnen met betrekking tot de Brusselse context.**

- Ja, volgende bronnen werden daarbij geconsulteerd
- Nee: dit is niet nodig omdat:

In de RIA-evaluatie wordt het aantonen van het gebruik van empirisch materiaal als een nieuw en verplicht onderdeel opgenomen. De cel Brussel kan hierbij eventueel als 'gids' optreden bij het vinden van specifieke 'Brussel-informatie'.

3.13. **Voorgenomen regelgeving houdt voldoende rekening met de gelijkheid tussen inwoners van het Nederlands taalgebied enerzijds en anderzijds de doelgroep van het Vlaams gemeenschapsbeleid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, conform de Brusselnorm vastgelegd op 300.000 inwoners.**

- Ja (*eventueel*: en wel op volgende manier)
- Nee, het is niet nodig om hiermee rekening te houden omdat:

3.14. **Voorgenomen regelgeving houdt rekening met de impact op de band tussen Brussel en de rest van Vlaanderen.**

- Ja, en wel op de volgende manier
- Nee, het is niet nodig om hiermee rekening te houden omdat:

Conclusie

In de RIA-handleiding (die wordt herschreven in 2008) kunnen deze 'Brussel'-vragen worden geïntegreerd. Dit kan ook stimulerend werken naar de andere sectortoetsen toe.

De Dienst Wetsmatiging zal hiervoor contact opnemen met Cel Brussel.

Voorstel van RIA-procedure:

Er worden afspraken gemaakt tussen Dienst Wetsmatiging en Cel Brussel omtrent de invulling van de randvoorwaarden voor een optimale integratie van de Brusseltoets in de RIA:

- de Cel Brussel stelt op basis van haar ervaring/kennis over Brussel een lijst op van (de aard van) regelgeving die van belang is voor Brussel;
- de Dienst Wetsmatiging bezorgt in fase van wetgevingsadvies (dus voor agendering VR) RIA's op basis van deze lijsten aan de Cel Brussel en de Cel Brussel beoordeelt deze RIA's aan de hand van de Brusseltoets;
- de Dienst Wetsmatiging bezorgt in fase van wetgevingsadvies RIA's waarvan ze vaststelt dat ze een belangrijke impact hebben op Brussel.

Over een verdere formele procedure (brussel-rubriek in de nota VR, specifieke score in RIA-controle) dient nog verder overleg volgen.

Bibliografische verwijzingen

Boeken

Barr, N., 2001, *The Welfare State as Piggy Bank, Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford: Oxford University Press

Brans, M., et. al., 1992, *De Vlaamse Gemeenschap in Brussel. De toepassing van art. 65 en 66 van de Brusselwet*, Leuven: Acco

Colpaert, J., et. al., 2006, *Veel leven in de brouwerij. Een onderzoek naar de werking en positionering van cultuur- en gemeenschapscentra in Vlaanderen*, Brussel: Cultuur Lokaal

Janssens, R., 2001, *Taalgebruik in Brussel. Taalverhoudingen, taalverschuivingen en taalidentiteit in een meertalige stad*, in de reeks: Brusselse Thema's, Brussel: VUBPress

Janssens, R., 2007, *Van Brussel gesproken. Taalgebruik, taalverschuivingen en taalidentiteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, in de reeks Brusselse Thema's, Brussel: VUBPress

Lauwerysen, K., en J. Colpaert, 2004, *Cultuurkijker. Atlas podiumkunsten Vlaanderen. Een geografische analyse*, Antwerpen: De Boeck

Legiest, E., 2004, *Gezondheid in grote steden*, Gent: Universiteit Gent - Vakgroep Huisartsgeneeskunde en Eerstelijnsgezondheidszorg

Van Hecke, E., 1997, *Hiërarchie van de stedelijke kernen in Vlaanderen*, Instituut voor Sociale en Economische Geografie, Leuven: KUL

Vanpée, K., L. Sannen en G. Hedeboom, 2000, *Kinderopvang in Vlaanderen, Gebruik, keuze van de opvangvorm en evaluatie door de ouders*, Leuven: KUL-HIVA

Vogels, M., 2004, *Het welzijnsbeleid in Vlaanderen*, Tielt: Lannoo

Wauters, B., en J. Lambrecht, 2006, *Zelfstandig ondernemerschap bij asielzoekers en vluchtelingen*, Brussel: EHSAL-K.U.Brussel

Witte, E. (ed.), 1993, *De Brusselse rand*, in de reeks: Brusselse Thema's, Brussel: VUBPress

Witte, E., en A. Mares (red), 1998, *Twintig jaar onderzoek over Brussel*, in de reeks: Brusselse Thema's, Brussel: VUBPress

Witte, E., en H. Van Velthoven, 1998, *Taal en politiek - De Belgische casus in een historisch perspectief*, Brussel: VUBPress

Artikels in boeken

Degadt, Jan, 2005, "Brussel. Het spanningsveld tussen de hoofdstedelijke roeping en regionale autonomie", in: *Recht in Geschiedenis. Liber Amicorum Fernand Vanhemelryck*, Davidsfonds, pp. 229-245

De Lannoy, et al., 1999, "Brussel in de jaren negentig en na 2000: een demografische doorlichting", in: E. Witte, A. Alen, H. Dumont, en R. Ergec (eds.), *Het Statuut van Brussel - Bruxelles et son statut*, Brussel: De Boeck & Larcier, pp. 101-154

Schokkaert, E. en F. Spinnewyn, 1995, "Fundamenten van sociale zekerheid: solidariteit en verzekering, overheid en markten", in: Despontin, M., en M. Jegers, *De Sociale Zekerheid verzekerd?*, Brussel: VUBPress

Artikels in tijdschriften

Breda, J., 2004, "Waarom een zorgverzekering?", in: Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, jrg. 46, nr. 1, pp. 19-31

BWR, 2004a, "Welzijn en gezondheid in Brussel: van zorgverzekering tot Brusseltoets", in: Brussels Welzijnsnieuws, jrg. 25, nr. 157, pp. 2-5

BWR, 2004b, "De Vlaamse Zorgverzekering in Brussel in Cijfers", in: Brussels Welzijnsnieuws, jrg. 25, nr. 158, pp. 20-22

BWR, 2005, "Vaststellingen en verwachtingen m.b.t. de evolutie van de Vlaamse Zorgverzekering in Brussel", in: Brussels Welzijnsnieuws, jrg. 26, nr. 164, pp. 2-9

Cantillon, B., 2004, "De Noodzakelijke heroriëntering van de Vlaamse Zorgverzekering", in: Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, jrg. 46, nr. 1, pp. 9-16

Janssens, R., 2003, "Meertalig onderwijs in Brussel?", in: Ons Erfdeel, jrg. 46, nr. 4, pp. 665-671

Martens, P., 2005, "Ban de ezel van Burdigan", in: Knack, 13/07/2005, pp. 28

Notredame, L., 2002, "Integrale jeugdhulp volgens de regel van drie", in: Alert, jrg. 28, nr. 5, pp. 30-52

Selleslach, G., 2004, "Het leven zoals het is: onderwijs in Brussel", in: Samenleving en politiek, jrg. 11, nr. 2, pp. 13-22

Swyngedouw, E., 1999, "De dans der titanen en dwergen: globalisatie, stedelijke ontwikkeling en groeicoalities – Het Brussels enigma", in: Revue Belge de Géographie, jrg. 123, pp. 43-61

Van de Veire, H., 2004, "Integrale jeugdhulp en onderwijs: afstemming van hulpverlening en zorg", in: Caleidoscoop, jrg. 16, nr. 2, pp. 16-22

Van Hecke, E., 1998, "Actualisering van de stedelijke hiërarchie in België", in: Tijdschrift van het Gemeentekrediet, jrg. 52, nr. 205, pp. 45-76

Vanhemelryck, F., 1999, "Het ontstaan van de Vlaamse universiteiten in Brussel", in: Kultuurleven, jrg. 66, nr. 6, pp. 24-31

Vansteenkiste, S., 2004, "Vlaamse, Belgische en Europese sociale zekerheid - Juridische aspecten van de Vlaamse zorgverzekering, naar Belgisch en Europees recht", in: Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, jrg. 46, nr. 1, pp. 33-64

Van Velthoven, H., 1999, "Van taalwetgeving tot Brussels model - Een historisch perspectief", in Kultuurleven, jrg. 66, nr. 6, pp. 18-23

Artikels in kranten

De Standaard, 2004, "*Brussel-toets voor elke Vlaamse maatregel*", 03/08/2004

De Vooght, I., 2005, "*Regularisatie voor zorgverzekering*", in: De Tijd, 08/06/2005, pp. 2

Haeck, B, 2005, "*Elia-heffing weg, Zorgfonds gespekt*", in: De Tijd, 12/10/2005, pp. 2

Het Volk, 2004, "*Brussel-toets moet Vlamingen beschermen*", 04/08/2004

Tegenbos, G., 2004, "*Ook clementie zorgverzekering voor Vlaamse Brusselaars*", in: De Standaard, 10/11/2004, pp. 22

Wetgeving

Gecoördineerde grondwet van 17/02/1994, B.S. 17/02/1994

Bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen van 12/01/1989, B.S. 16/03/1989

Wet houdende taalregeling in het onderwijs van 30/07/1963, B.S. 22/08/1963

Wet tot oprichting van een wachtregister voor vreemdelingen die zich vluchteling verklaren of die vragen om als vluchteling te worden erkend van 24/05/1994, B.S. 21/07/1994

Decreet betreffende het Nederlandstalige openbare bibliotheekwerk van 19/06/1978, B.S. 07/09/1978

Decreet betreffende de keuze van Brussel tot hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap van 06/03/1984, B.S. 12/05/1984

Decreet houdende subsidiëring van gemeentebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie inzake het voeren van een jeugdwerkbeleid van 09/06/1993, B.S. 19/08/1993

Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering van 30/03/1999, B.S. 28/05/1999

Decreet houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid van 13/07/2001, B.S. 29/09/2001

Decreet betreffende de integrale jeugdhulp van 19/07/2002, B.S. 27/08/2002

Decreet van 28/02/2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid gewijzigd bij decreet van 14/07/2006, B.S. 09/11/2006

Besluit van de Vlaamse Regering van 24/05/2002 inzake de organisatie van onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers in het gewoon voltijds secundair onderwijs, B.S.11/09/2002

Besluit van het college van de Vlaamse Gemeenschapscommissie nr. 02/52 van 28/02/2002 houdende de goedkeuring van de convenants met de Vlaamse Gemeenschap met

betrekking tot een streekgericht bibliotheekbeleid en de eigen bibliotheekvoorzieningen en tot de cultuurcentra in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad

Besluit van het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie nr. 03/143 van 20/03/2003 houdende goedkeuring van een convenant tussen de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de vzw Hoofdstedelijke Openbare Bibliotheek

Omzendbrief van 30/06/2006 "Onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers", BaO/2006/03 <http://www.ond.vlaanderen.be/onthaalonderwijs/inhoud/Regelgeving/>

Omzendbrief van 30/06/2006, "Onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers in het gewoon voltijds secundair onderwijs", SO 75, <http://www.ond.vlaanderen.be/onthaalonderwijs/inhoud/Regelgeving/>

Internet

<http://aps.vlaanderen.be>, website van Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2006a, Cijfers, bevolkingstabellen in MS Excel

<http://aps.vlaanderen.be/sgml/largereeksen/253.htm>, website van Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2006b, Gerechtigden op het bestaansminimum/leefloon naar gewest en nationaliteit (in %)

http://aps.vlaanderen.be/statistiek/cijfers/stat_cijfers_onderwijs.htm, website van Administratie Planning en Statistiek van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap: cijfergegevens over onderwijs en vorming

<http://www.bonvzw.be>, website van Brussels Onthaalbureau Nieuwkomers (BON)

<http://www.brusselnieuws.be>, website van Brussel Nieuws, *Schaarbeek heft onthaalbeleid voor nieuwkomers*, 23/03/2006,

<http://www.caw.be>, website van Centra voor Algemeen Welzijnswerk

<http://www.desocialekaart.be/>, website van de sociale kaart BWR

<http://mis.vlaanderen.be>, website van MIS Vlaanderen, Informatiecentrum Welzijn, Volksgezondheid & Gezin - Cultuur, Jeugd, Sport & Media

<http://www.zorg-en-gezondheid.be>, website van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid

<http://www.cultuurlokaal.be/front/webpagina.jsp?id=1191>, website van Cultuur Lokaal: informatie over het decreet lokaal cultuurbeleid

<http://www.digitaalbrussel.be/thema/allochtonen/index.asp>, website van Digitaal Brussel, VGC

<http://ecodata.mineco.fgov.be>, Ecodata, FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie 2006, Multidimensionale statistieken. De bevolking in België per jaar, gemeente, nationaliteit, geslacht en leeftijdsklasse

<http://www.jeugdbeweginginbrussel.be>, gezamenlijke website van de Brusselse jeugdbewegingskoepels

<http://www.jeugdhulp.be>, website van Integrale Jeugdhulp

<http://mis.vlaanderen.be>, Informatiecentrum Welzijn, Volksgezondheid & Cultuur, 19/01/2004, Aantal inwoners naar woonplaats, leeftijd, geslacht, nationaliteit en huishoudgrootte

<http://www.newintown.be>, New in Town

<http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsstatistieken>, website van het departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap: onderwijsstatistieken

http://www.ond.vlaanderen.be/permanente_vorming/dko.htm, website van het departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap: informatie over deeltijds kunstonderwijs

<http://www.osbj.be>, website van de ondersteuningsstructuur Bijzondere Jeugdzorg

<http://statbel.fgov.be>, FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2005, Werkgelegenheid en werkloosheid. Enquête naar de arbeidskrachten

http://statbel.fgov.be/figures/population_nl.asp FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, Dienst Demografie, 2006, Mathematische demografie

http://statbel.fgov.be/figures/population_nl.asp, FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, Dienst Demografie, 2007, Structuur van de bevolking

<http://www.vgc.be/Cultuur/JeugdSpeelpleinenEnSport/Jeugd/JWBP/Inhoud+JWBP.htm>, website van de Vlaamse Gemeenschapscommissie: jeugdwerkbeleidsplan

<http://www.vlafo.be>, website van het Vlaams Fonds - Vlaams agentschap voor personen met een handicap

<http://www.vmc.be>, website van het Vlaams Minderheden Centrum

<http://www.vvbad.be>, website van de Vlaamse Vereniging voor Bibliotheek-, Archief- en Documentatiewezenen

<http://www.wvc.vlaanderen.be/lokaalcultuurbeleid/regelgeving>, website van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap: regelgeving met betrekking tot lokaal cultuurbeleid

<http://wvc.vlaanderen.be/zorgverzekering>, website van de Vlaamse overheid, IVA Zorg en Gezondheid, met informatie over de Vlaamse zorgverzekering

<http://www.ua.ac.be/oases>, Universiteit Antwerpen, Onderzoeksgroep Armoede en Sociale Uitsluiting (OaSeS), 2005, Basisgegevens armoede en sociale uitsluiting

Officiële publicaties

Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse - Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2004, *Statistische indicatoren 2004*, Brussel: Iris Uitgaven

Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse - Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2005a, *Statistische indicatoren van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Tabellen*, Brussel: Iris Uitgaven

Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse - Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2005b, *Statistische indicatoren van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Methodologie*, Brussel: Iris Uitgaven

Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse - Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2006, *Statistische indicatoren van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Methodologie*, Brussel: Iris Uitgaven

Interdepartementale Commissie Etnisch-culturele minderheden, 2005, *Het Vlaamse beleid naar etnisch-culturele minderheden. Jaarrapport 2004-2005*, Brussel: Vlaamse Overheid

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004a, *Bijdrage Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse regering*, Brussel: MVG

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004b, *Het Nederlandstalig onderwijs in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in cijfers*, Brussel: MVG Departement Onderwijs en Vlaamse Gemeenschapscommissie

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004c, *Statistiek zorgverzekering - Statistisch rapport 2004*, Brussel: MVG

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2005a, *Jaarboek 2003, cijfers en tekst bij Programma 45.2 Volksontwikkeling en Bibliotheekwerk*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2005b, *Het Vlaams Zorgfonds - Jaarverslag 2004*, Brussel: MVG

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2002, *8ste armoederapport over de staat van de armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2004a, *Gezondheidsindicatoren Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2004*, Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2004b, *9de armoederapport Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2005, *Welzijnsbarometer, editie 2005/1*, Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in Brussel, 2006, *Welzijns- en gezondheidsatlas van Brussel-Hoofdstad 2006*, Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, 3 maart 2004, *Discussienota "samenwerken aan inburgering in Brussel"*, Stuk 269 (2003-2004), Brussel:VGC

Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, 29 april 2005, *Beleidsnota 2004-2009 Etnisch-culturele Minderheden*, Stuk 309 (2004-2005), Brussel: VGC

Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, 10/01/2006, *Bulletin van Vragen en Antwoorden, BVA 1 (2005-2006)*, Brussel: VGC

Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, 21/06/2006, *Minderhedenbeleidsplan 2006-2009*, Stuk 343 (2005-2006), Brussel: VGC

Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, 2006, *Bespreking van het publieksonderzoek van de Gemeenschapscentra*, Stuk 345 (2005-2006), Brussel: VGC

Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2006b, *Vrind 2006, Vlaamse Regionale Indicatoren*, Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering

Vlaams Minister van Cultuur, Jeugd, Stedelijk Beleid, Huisvesting en Brusselse Aangelegenheden, 2000, *Beleidsnota cultuur 2000-2004*, Brussel: Vlaamse Regering

Vlaams Minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel, 2004, *Beleidsnota 2004-2009 Brussel*, Brussel: Vlaamse Regering

Vlaams Ministerie van Onderwijs en vorming, 2007, *Statistisch jaarboek van het Vlaamse onderwijs 2005-2006*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Vlaamse Gemeenschapscommissie, 2002, *Beleidsplan Cultuurcentrum Brussel*, Brussel: VGC

Vlaams Parlement, 20/11/2002, *Schriftelijke vraag van S. Becq, Centra voor geestelijke gezondheidszorg- spreiding*, Brussel: Vlaams Parlement

Vlaams Parlement, 02/06/2005, *Handelingen van de commissievergadering nr. 225. Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen*, Brussel: Vlaams Parlement.

Vlaams Parlement, 10/11/2005, *Handelingen van de commissievergadering nr. 55. Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen*, Brussel: Vlaams Parlement.

Vlaams Parlement, 27/10/2006, *Beleidsbrief inburgering. Beleidsprioriteiten 2006-2007. Stuk 975 (2006-2007)*, Brussel: Vlaams Parlement

Vlaams Parlement, 19/05/2006, *Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, Stuk 850 nr. 1 (2005-2006)*, Brussel: Vlaams Parlement

Vlaamse Regering, 2004, *Regeerakkoord 2004, Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*, Brussel: Vlaamse Regering

Vlaamse Regering, 2005, *Persmededeling 22/07/2005*, Brussel: Vlaamse Regering

Willaert, D. & Deboosere, P., 2005, *Buurtatlas van de bevolking van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij de aanvang van de 21e eeuw, Dossier nr. 42*, Brussel: Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse

Niet gepubliceerde bronnen

BWR, 2003, *Brusselse Welzijns en gezondheidsRaad - Beleidsplan 2003-2005*, Brussel: BWR

Beck, M. & A. Van Meerbeeck, 11/2004, *Social-Profit in cijfers, het aanbod 'gewikt en gewogen', onderzoek in opdracht van VCSPO*, Leuven: Lucas

Colpaert, J., en J. Goffings, 2005, *Publieksonderzoek Gulden Ontsporing*, Brussel:CMS-Ehsal

Debusscher, M., Guilmain, N. & Vandebroeck D. , 2006, *De weg naar de podiumkunsten. Sociologische studie over de motivatie van Brusselse toeschouwers*, Brussel: VTI/Maison du Spectacle – la Bellone.

De Rynck, F., et.al., 2005, *Vlaamse Gemeenschapscommissie en het stedenfonds. Tussen macht en over macht: intelligent omgaan met complexiteit*, on-line gepubliceerd op www.thuisindestad.be

FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2004, *Bevolking en huishoudens. Buitenlandse bevolking*, Brussel: Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie

Geets, J., Van Der Heyden, K. & Timmerman, C., 2005, *Nieuwkomers in Vlaanderen, (OASeS - werkdocument)*, Antwerpen: UA - OASeS.

Integrale Jeugdhulp Brussel-Hoofdstad, 2007, *intern werkdocument "Regioplan Integrale Jeugdhulp Brussel"*, Brussel: Integrale Jeugdhulp Brussel-Hoofdstad

Kind en Gezin, 2004, *Jaarverslag 2003*, Brussel: Kind en Gezin

Kind en Gezin, 2005, *Statistisch jaarverslag, 2005 in cijfers*, Brussel: Kind en Gezin

Kind en Gezin, 2006, *Jaarverslag 2006*, Brussel: Kind en Gezin

Merenne, B., Van der Haegen, H. en Van Hecke, E., 1998, *België ruimtelijk doorgelicht*, on-line gepubliceerd op http://www.belspo.be/belspo/home/publ/pub_ostc/recens/nl013.pdf

Ponsaers P., et al., 2001, *Over de relatie stedelijkheid en criminaliteit*, on-line gepubliceerd op <http://www.thuisindestad.be/html/witboek/downloads/Ponsaers.pdf>

Rottiers, S., 2005a, *The case of the Belgian care insurance, Paper for the Young Researchers workshop 'The Governance of Social Policy in the New Europe*, voorgesteld aan de universiteit van Bath (VK) op 01-02/04/2005

Rottiers, S., 2005b, *De weerbaarheid van de Vlaamse zorgverzekering: Waalse klachten en Europese bedenkingen*, Antwerpen: Universiteit Antwerpen – Centrum voor sociaal beleid Herman Deleeck

Swenden, W., en M. Brans, 2003, *The Hyphenated State, Multi-level Governance and the Communities in Belgium: the case of Brussels*, Leiden: Conference on territoriality in the European Union

Thiers, P., 2005, *Recente gegevens en tendensen in het deeltijds kunstonderwijs muziek in Vlaanderen*, Brussel: Erasmus Hogeschool Departement Koninklijk Conservatorium Brussel

Vandenbroeck, M., en K. Van Nuffel, 2005, *Cartografie van de Nederlandstalige Brusselse Kinderopvang*, Gent: Universiteit Gent

Vanhengel, G., 2003, *Brussel, studentenstad, Openingsrede bij de opening van het academiejaar 2003-2004*, Brussel: KUB, on-line gepubliceerd op www.kubrusssel.ac.be/agenda/pers/opening/openingsrede.doc

Vanhengel, G., et al., 2005, *Het Nederlandstalig hoger onderwijs in Brussel: de noodzaak van een aangepast financieringsmechanisme*, platformtekst mede ondertekend door de 6 instellingen van het Nederlandstalig hoger onderwijs in Brussel

Van Mensel, L, en R. Janssens, 2006, *Publieksonderzoek gemeenschapscentra*, Brussel:BRIO

Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap, *Jaarverslag 2003*, VFSIPH:Brussel

Werkgroep Indicatoren NAPIncl, 06/2005, *Nationale Actieplan Sociale Insluiting 2005-2006. Indicatoren*, Brussel: Directie-generaal Sociaal Beleid, FOD Sociale Zekerheid

