

Tussen interactie en autonomie

De financieel-politieke verhouding tussen
het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenten, 1994-2000

Brusselse Thema's
Thèmes Bruxellois
Brussels Themes

Joost Vaesen

Tussen interactie en autonomie

De financieel-politieke verhouding tussen
het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de
gemeenten, 1994-2000

Brusselse Thema's
Thèmes Bruxellois
Brussels Themes

10



VUBPRESS



Uitgegeven met medewerking en steun van de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met financiën, begroting, openbaar ambt en externe betrekkingen.

De reeks Brusselse Thema's – Thèmes Bruxellois – Brussels Themes is een uitgave van het Centrum voor de Interdisciplinaire Studie van Brussel

Leden van het multidisciplinaire team:

Directeur: Prof. Dr. Els Witte (Geschiedenis, VUB) Els.Witte@vub.ac.be

Prof. Em. Dr. Hugo Baetens Beardsmore (Germaanse Talen, VUB);
Prof. Dr. Walter De Lannoy (Geografie, VUB) wdlannoy@vub.ac.be;
Prof. Dr. Machteld De Metsenaere (Geschiedenis/Rechten, VUB) Machteld.De.Metsenaere@vub.ac.be;
Prof. Dr. Kris Deschouwer (Politologie, VUB) Kris.Deschouwer@vub.ac.be;
Prof. Dr. Alex Housen (Germaanse filologie, VUB) Alex.Housen@vub.ac.be;
Prof. Dr. Freddy Louckx (Sociologie, VUB) flouckx@gesg.vub.ac.be;
Prof. Dr. Michel Pierrard (Romaanse filologie, VUB) Michel.Pierrard@vub.ac.be;
Prof. Dr. Ingrid Ponjaert-Kristoffersen (Psychologie, VUB) Ingrid.Kristoffersen@vub.ac.be;
Prof. Dr. Piet van de Craen (Germaanse filologie, VUB) piet.van.de.craen@vub.ac.be;
Prof. Dr. Harry Van Velthoven (Geschiedenis, Hogeschool Gent)

Wetenschappelijk medewerkers:

Dr. Roel De Groof (Geschiedenis), 02/629.25.80, rdgroof@vub.ac.be;
Anja Detant (Communicatiewetenschappen), 02/629 36 40, adetant@vub.ac.be;
Dr. Jan Franssen (Geschiedenis), 02/629 25 80, jfranssen@vub.ac.be;
Dr. Rudi Janssens (Sociologie), 02/629 25 80, Rudi.Janssens@vub.ac.be;
Ann Mares (Geschiedenis), 02/629 25 80, amares@vub.ac.be;
Laurence Mettewie (Romaanse Talen), 02/629 26 49, lmettewie@vub.ac.be;
Dr. Eva Schandevyl (Geschiedenis), eva.schandevyl@vub.ac.be;
Joost Vaesen (Geschiedenis), jvaesen@vub.ac.be
Zie ook: <http://www.vub.ac.be/BRUT/>

Voor taal en onderwijs zie eveneens: <http://www.vub.ac.be/CLIN/>

Omslagillustratie: Gal

Omslagontwerp: Danny Somers

Boekverzorging: Boudewijn Bardyn

Druk: Schaubroeck, Nazareth

© 2004 VUBPRESS

Waversesteenweg 1077, 1160 Brussel

Fax ++32 2 6292694

e-mail: vubpress@vub.ac.be

www.vubpress.be

ISBN 90 5487 365 5 NUR 697

D / 2004 / 1885 / 04

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Dankwoord

Eerst en vooral zou ik professor Els Witte als promotor van dit onderzoek willen danken. Haar uitgebreide kennis van de complexe Brusselse situatie zorgde voor nuttige suggesties en een kritische analyse van dit onderzoek.

Daarnaast gaat mijn dank uiteraard ook uit naar minister Guy Vanhengel die dit onderzoek financierde. Als leden van de stuurgroep zorgden Dirk De Smedt, professor Bruno Heyndels, Marc Thoulen en professor Guy Vanthemsche voor een uitstekende begeleiding.

Voor het verzamelen van de onderzoeksgegevens was de hulp van de gemeentelijke diensten wezenlijk. Hierbij wil ik expliciet de respectievelijke gemeenteontvangers en de leden van de gemeentelijke financiële diensten danken voor hun steun bij de analyse van de gemeentelijke rekeningen. Ook de betrokken diensten van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden ten zeerste gewaardeerd voor hun medewerking. J.P. Van Roy, P. Crahay en Carlo Cressato ben ik in het bijzonder dank verschuldigd voor hun steun en suggesties. Hulp kwam er ook van leden van de bibliotheek van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, de Vereniging van Stad en Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de vzw BRAL.

Ook zij die tijd vrijmaakten voor een onderhoud wil ik graag danken. Hier denk ik zowel aan de gemeentelijke besturen als aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Mijn moeder en vader dank ik voor hun steun tijdens mijn onderzoek.

Ten slotte, maar niet het minst, gaat mijn waardering uit naar mijn collega's van het Centrum voor de Interdisciplinaire Studie van Brussel (BRUT), voor hun steun tijdens dit onderzoek.

Voorwoord

Het Brussels institutioneel model is ongetwijfeld uniek. Wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot Brussel is uitermate belangrijk en wordt dan ook door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ondersteund.

De studie 'Brusselse thema's 10' wil een duidelijk beeld schetsen van de verhouding tussen het Gewest en de Brusselse gemeenten. De oprichting in 1989 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bracht immers totaal nieuwe verhoudingen tot stand tussen de regionale en de lokale overheden.

Deze studie onderzoekt de financiële verhoudingen tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Brussels gemeenten en schetst voor het eerst een objectief, cijfermatig beeld van de omvang van de overdrachten vanuit het Gewest naar de gemeenten. Die transfers zijn aanzienlijk. In 2000, bijvoorbeeld, ging het om 10.8 miljard BEF.

Voorheen werden de debatten over de verhouding tussen Gewest en gemeenten gevoerd vanuit een zéér globale en algemene financiële benadering, zonder een objectief en gedetailleerd zicht te bieden op de financiële transfers naar de Brusselse gemeenten.

Deze studie brengt voor de eerste keer een objectivering van dit cijfermateriaal tot stand en zal dan ook ongetwijfeld bijdragen tot een meer serene dialoog.

Joost Vaesen berekende niet alleen de financiële omvang van de programma's die het Gewest lanceerde in samenwerking met de gemeenten, maar hij onderzocht ook de impact van de gewestelijke overdrachten op de ontvangsten van gemeenten. Die opsplitsing onthult enkele opmerkelijke resultaten. Voor sommige gemeenten blijkt de impact van de gewestelijke overdrachten immers slechts een beperkt percentage van de ontvangsten te bedragen, terwijl dit voor andere gemeenten oploopt tot bijna één derde van de totale ontvangsten.

Deze gegevens bieden alvast een beter zicht op de werking en de effecten van de gewestelijke programma's, maar ze brengen ook bepaalde uitvoeringsproblemen aan het licht.

Kortom, deze studie vormt een solide basis voor verder debat over de relatie tussen de negentien Brusselse gemeenten en het Brussels Hoofd-

stedelijk Gewest, inzake de werking van de Brusselse instellingen, maar ook omtrent de verhouding van het Brusselse niveau en de federale overheid.

Guy Vanhengel

Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering belast met Financiën,
Begroting, Externe Betrekkingen en Informatica

Inhoudstafel

HOOFDSTUK 1 – Inleiding 11

- 1.1 Probleemstelling 11
- 1.2 Methodologie 14

HOOFDSTUK 2 – De genese en de functie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de bevoegdheden en financiële mogelijkheden van de gemeenten 17

- 2.1 Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 17
- 2.2 Inleidende beschouwingen en terminologie in verband met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 21
- 2.3 Inleidende beschouwingen omtrent de bevoegdheden en financiering van de Brusselse gemeenten 30
- 2.4 Enkele terminologische beschouwingen voor het gemeentelijk niveau 38
- 2.5 De verhouding tussen het gewestelijke en het gemeentelijke niveau 41

HOOFDSTUK 3 – De ‘algemene dotatie aan de gemeenten’: basisfinanciering en solidariteit? 43

- 3.1 Verdeelcriteria en omvang van het Gemeentefonds/Algemene dotatie aan de gemeenten 43
- 3.2 Visies op en conflicten rond de ‘algemene dotatie aan de gemeenten’ 51
- 3.3 De gesubsidieerde werken 57

HOOFDSTUK 4 – Het Herfinancieringsfonds: het schuldenprobleem van de gemeenten 61

HOOFDSTUK 5 – De uitwerking van de gewestelijke programma's voor de heropleving van achtergestelde wijken en gelieerde domeinen 63

- 5.1 Het belang van de achtergestelde wijken binnen het gewestelijke beleid 63
- 5.2 Van stadsvernieuwing naar stadsontwikkeling: wijkcontracten en initiatiefwijken 67
- 5.3 De Europese structuurfondsen en de GOMB 80
- 5.4 De veiligheidscontracten: meer veiligheid en preventie? 85
- 5.5 De initiatieven rond 'samenleving/integratie' en de handelskerncontracten 92

HOOFDSTUK 6 – Ruimtelijke ordening, personeelsbeleid en overige domeinen met gewestelijke actie 95

- 6.1 Ruimtelijke ordening 95
- 6.2 Personeelsbeleid 100
- 6.3 Sportinfrastructuur, openbare netheid en informatica 104

HOOFDSTUK 7 – De impact van de gewestelijke fondsen en toelagen op de gemeentelijke ontvangsten van 1994 en 2000 107

HOOFDSTUK 8 – Besluitvorming, visies en conflicten omtrent de transferen op gewestelijk en lokaal niveau 111

- 8.1 Intransparantie, gebrek aan opvolging, controle en evaluatie 111
- 8.2 Problemen omtrent de subsidieprocedures 114
- 8.3 Transversaliteit, coördinatie en continuïteit 118
- 8.4 Concertatie en coöperatie met andere overheden 124
- 8.5 Verhoudingen tussen de gemeenten: intergemeentelijke solidariteit en verdeelcriteria 127
- 8.6 De verhouding tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenten: gemeentelijke autonomie versus gewestelijk beleid? 131

HOOFDSTUK 9 – Conclusie 139

Bibliografie 145

CD-Rom

Inleiding

1.1 Probleemstelling

Sinds het begin van de twintigste eeuw had de unitaire Belgische staat af te rekenen met decentraliserende bewegingen. Deze resulteerden in een federale staat, die gekenmerkt wordt door een hoge mate van complexiteit. Die complexiteit gaat zeker op voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat in 1989 het levenslicht zag.¹ Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt gekenmerkt door een sui-generiskarakter dat vorm geeft aan deze complexiteit. Het 'Brusselse model' kreeg daarenboven een specifieke invulling door de verhouding tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Brusselse gemeenten.² Het is deze verhouding tussen Brussels Gewest en Brusselse gemeenten die centraal staat in dit onderzoek.

De problematiek omtrent de verhouding 'Brussels Hoofdstedelijk Gewest-gemeenten' kan vanuit verschillende invalshoeken benaderd worden. In het verleden werd onderzoek naar lokale besturen voornamelijk geconcentreerd op lokaal begrensde domeinen. Bruno de Wever merkte hieromtrent op: 'Nogal wat studies kijken niet over de gemeentegrenzen heen, letterlijk en figuurlijk.'³ Veel onderzoek bleef dan ook hangen bij een 'beschrijving van het politieke leven' en bij klassiek instellingenonderzoek.⁴

Hier wordt de verhouding 'Gewest-gemeenten' benaderd vanuit een financieel-politieke invalshoek. Met andere woorden, we onderzoeken het beleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ten opzichte van de gemeenten via de financiële overdrachten. Eerst en vooral analyseren we welk beleid het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hanteerde wat betreft zijn relatie met de gemeenten. Welke concepten traden hierbij naar voren en hoe worden deze op het gewestelijke niveau ingevuld? Hoeveel geld trok

¹ WITTE, E., Belgian federalism: towards complexity and asymmetry. In: *West-European Politics*, vol. 15, nr. 4, 1992, p. 95.

² WITTE, E., e.a., ed.: *De Brusselse negentien gemeenten en het Brussels model*. Brussel, Larcier, 2003, p. VII.

³ DE WEVER, B., Geschiedschrijving en lokale politiek. In: *Res Publica*, 1997, 1, p. 104.

⁴ DE WEVER, B., Geschiedschrijving en lokale politiek. In: *Res Publica*, 1997, 1, p. 104.

het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uit voor de ondersteuning van de gemeenten en voor projecten op het 'gemeentelijk' niveau?

Daarnaast onderzoeken we hoe dit gewestelijk beleid op het gemeentelijke niveau wordt gepercipieerd. We analyseren op welke domeinen het Gewest actief is, welke visies hieromtrent gehanteerd worden en welke conflicten met de gemeenten naar voren komen. Met andere woorden, welke factoren bepalen de verhouding tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Brusselse gemeenten.⁵

Welke vragen staan centraal? Paradoxaal genoeg ontbreekt het op dit ogenblik aan een exhaustieve lijst van fondsen en toelagen die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verstrekke aan de Brusselse gemeenten. Daarbij is het zeer moeilijk informatie te vinden omtrent zowel het kwantitatieve aspect (om hoeveel geld gaat het?) als de kwalitatieve component (hoe werd dit geld verdeeld en wat was de onderliggende motivering?). Een eerste 'opdracht' was dan ook het opstellen van een soort inventaris van fondsen en toelagen die door het Gewest ter beschikking worden gesteld. Daarop rijst de vraag hoeveel geld met deze fondsen en toelagen gemoeid is. En bovendien, hoe zit de verdeling van deze kredieten in elkaar? Wat was de onderliggende redenering van de verdelingscriteria? Hoe evolueerden deze kredieten in de periode 1994-2001? Daarbij kan de vraag gesteld worden in welke mate dit de gemeentelijke financiën beïnvloedde. Met andere woorden, zijn er (grote) verschillen tussen de Brusselse gemeenten op te tekenen en zo ja, waarom? Wat is de impact van de gewestelijke fondsen en toelagen op de gemeentelijke financiën? Niet alleen de kwantitatieve gegevens zijn echter van belang, ook het kwalitatieve aspect mag niet buiten beschouwing gelaten worden. Met name, wat was de visie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op de fondsen en toelagen aan de Brusselse gemeenten? En hoe percipieerden de gemeentebesturen deze financiële stromen? Met andere woorden, hoe verliep de interactie tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Brusselse gemeenten op het vlak van fondsen en toelagen en het beleid hieromtrent?

⁵. In dit onderzoek hebben we de terminologie die in voege is behouden. Onderzoek heeft aangewezen dat dit woordgebruik niet louter politieke retoriek is, maar in feite verwijst naar verschillen in politieke en bestuurlijke cultuur. Onder lokale besturen wordt hier (in tegenstelling tot in andere landen bijvoorbeeld) de gemeenten en aanverwante instellingen/organisaties zoals OCMW's en gemeentelijke vzw's verstaan. 'Ondergeschikte besturen' werd in het verleden gebruikt, maar doorgaans verbannen in officiële documenten. In plaats van de correcte term 'Bestuurlijk Toezicht' wordt het meer ingeburgerde gallicisme 'voogdij' gebruikt.

MAES, R., Het profiel van de lokale politiek. In *Res Publica*, 1997, 39, 1, p. 5. Voor een analyse van verschillen in politieke en bestuurlijke cultuur, zie: NORTON, A., *International handbook of local and regional government. A comparative analysis of advanced democracies*. Hants, E. Elgar, 1994.

Deze vraagstelling is zeer relevant indien alleen al naar de omvang van de financiële stromen gekeken wordt. Immers, op de begrotingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd er in belangrijke mate geld uitgetrokken voor de Brusselse gemeenten. De 'Afdeling Lokale Besturen' (met het gros van de kredieten voor de gemeenten) was in de periode 1994-2000 gemiddeld goed voor 16% van de initiële gewestelijke begrotingsuitgaven. In nominale termen ging het om een jaarlijks bedrag tussen 10 en 11.1 miljard BEF.⁶ Daarmee was de Afdeling Lokale Besturen goed voor de op twee na hoogste gewestelijke uitgave in 2000. Iets omvangrijker waren de algemene uitgaven van de administratie, terwijl het grootste krediet was weggelegd voor de post 'Uitrustingen en Vervoer' (grotendeels MIVB). Daarnaast fungeerden echter ook op andere afdelingen, zoals ruimtelijke ordening, monumenten en landschappen, enzovoort kredieten die de gemeenten ten goede kwamen.

Maar ook voor de gemeenten zelf was de financiële steun van de hogere overheden onontbeerlijk. Doordat reeds in de negentiende eeuw het gros van de eigen gemeentelijke middelen (cf. de octrooien) werd afgeschaft, werden de gemeentelijke besturen afhankelijk van externe financieringsbronnen. Zo kwam 87% van de begrotingsontvangsten van de Brusselse gemeenten in 2000 uit overdrachten (waarvan het gros gestort door de hogere overheden⁷).⁸ Een van die 'hogere overheden' is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Naast deze financiële inbreng is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook politiek en administratief belangrijk voor de gemeenten. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest fungeert immers als voogdijoverheid en is de overheid waar de Brusselse gemeenten het meeste mee te maken hebben.⁹

Of samengevat: zowel voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als voor de Brusselse gemeenten nemen de financiële stromen tussen beide overheidsniveaus een belangrijke plaats in. Dat wordt door de betrokken over-

⁶. Zie tabel 1.

⁷. De gemeentelijke ontvangsten uit overdrachten kunnen in drie grote onderdelen opgesplitst worden. Het gros wordt aan de gemeenten overgemaakt via ontvangsten uit belastingen (waarbij de aanvullende personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing het belangrijkste zijn). Daarnaast dienen overdrachten van toelagen voor specifieke projecten, terwijl overdrachten van fondsen (voor alle Brusselse gemeenten met uitzondering van Brussel-Stad het Gemeentefonds) door de gemeenten vrij aangewend kunnen worden.

⁸. Eigen herschikking van cijfergegevens uit de begrotingen van de 19 gemeenten, 1994-2001.

⁹. VAN BOL, J.M., Les communes bruxelloises dans leurs relations avec les autres niveaux de pouvoirs. In: WITTE, E., e.a., ed.: *Het Brussels model en de Brusselse gemeenten*,... p. 548. Recent werden de gewesten ook bevoegd voor de gemeentewet. Zie hierover: VELAERS, J., De regionalisering van de gemeentewet: constitutionele aspecten. In: WITTE, E., e.a., ed.: *Het Brussels model en de Brusselse gemeenten*,... pp. 511-542.

heidsniveaus ook als dusdanig onderkend. De financiële situatie van de Brusselse gemeenten, bijvoorbeeld, is de laatste jaren niet van de Brusselse politieke agenda weg te denken. Daarom is het des te opvallender dat tot nog toe weinig wetenschappelijk onderzoek op dit vlak werd verricht. Hier zal dan ook een deel van die lacune opgevuld worden. De nadruk ligt op de overdracht van fondsen en toelagen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan de Brusselse gemeenten in de periode 1994-2001 en de daarrond gevoerde politiek.

1.2 Methodologie

Het ontbreken van een degelijke, overzichtelijke lijst van gewestelijke fondsen en toelagen voor de Brusselse gemeenten wekt reeds een eerste vermoeden van intransparantie op. Die intransparantie zet zich ook door in de gewestelijke begrotingen en de gemeentelijke rekeningen. In die gewestelijke begrotingen¹⁰ treft men enkel kredieten aan per programma en dit voor de betrokken gemeenten samen. Met andere woorden, een opsplitsing van de kredieten per gemeente is er niet in te vinden. Bovendien worden niet alleen aan de gemeenten kredieten verstrekt binnen de Afdeling Lokale Besturen¹¹; ook op andere afdelingen zoals ruimtelijke ordening, monumenten en landschappen en werkgelegenheid komen toelagen voor de gemeenten aan bod.

Maar ook in de gemeentelijke rekeningen is de ontvangststructuur doorgaans onduidelijk. Bij de gemeentelijke ontvangsten wordt, wat de toelagen betreft, doorgaans gewag gemaakt van de 'hogere overheid', waarbij het kan gaan om zowel de federale overheid, als de gemeenschappen en gewesten, maar ook om andere instellingen zoals de Europese Unie. Met andere woorden, voor de meeste gemeenten is het onduidelijk vanwaar het geld komt.¹² Hierbij moet men bovendien de fouten vermelden die in de rekening kunnen voorkomen, bijvoorbeeld op het vlak van de omschrijving van het begrotingsartikel in kwestie.¹³ Het is dan ook niet

^{10.} De rekeningen voor de periode 1994-2001 zijn er nog niet.

^{11.} Hoewel het gros van de kredieten aan de gemeenten op deze 'afdeling' is ondergebracht.

^{12.} Een uitzondering hierop vormt de rekening van St.-Pieters-Woluwe, waar in het gros van de gevallen wel een omschrijving van de hogere overheid wordt gegeven.

^{13.} Bijvoorbeeld voor het programma 'samenleving en integratie van de lokale gemeenschappen'. In 1994 werden de kredieten hiervoor door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betoelaagd, maar in 1995 werd dit overgeheveld naar de COCOF en de VCG. In verschillende gemeentelijke rekeningen bleef de omschrijving evenwel 'gewestelijke toelagen voor samenleving en integratie'. Een ander voorbeeld is het plaatsen van toelagen voor wijkcontracten op de gewone begroting, terwijl het voor sommige projecten om investerings-toelagen gaat (die dus op de buitengewone begroting geplaatst dienden te worden).

eenvoudig zicht te krijgen op de financiële stromen tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Brusselse gemeenten.

Voor het invullen van het kwantitatieve gedeelte werden de begrotingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de periode 1994-2001 geanalyseerd. Zodoende werd een beeld gevormd van de uitgaven van het Gewest. Omdat er geen opsplitsing per gemeente voorhanden is in de begrotingen, werd verder een beroep gedaan op documenten en het archief van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om een dergelijke opsplitsing te verkrijgen. Maar wat was de impact van deze gewestelijke kredieten op de gemeentelijke ontvangsten? Om hiervan een idee te krijgen werden ook de gemeentelijke rekeningen aan een onderzoek onderworpen. Door de rekeningen van 1994 en 2000 te analyseren kon nagegaan worden wat het gewicht is van de gewestelijke fondsen en toelagen binnen de ontvangststructuur van de negentien Brusselse gemeenten, en hoe groot het verschil tussen beide jaren is.¹⁴

Hoe dienen deze cijfergegevens geïnterpreteerd te worden? Voor het kwalitatieve gedeelte werd een beroep gedaan op uitgegeven documenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zoals de 'handelingen' van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de betrokken ordonnanties, jaarverslagen van de GOMB en het CIBG, maar ook op onuitgegeven documenten zoals nota's aan de regering en werkdocumenten van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zo kunnen we ons een beeld vormen van de visies op het gewestelijke niveau. De perceptie door de gemeentelijke mandatarissen werd mogelijk door consultatie van de notulen van de gemeenteraadszittingen.¹⁵ Interviews met leden van de gemeentebesturen en van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vulden deze gegevens aan.¹⁶ Ook uitgegeven en onuitgegeven documenten van de Vereniging van Stad en Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de vzw BRAL werden geconsulteerd.

^{14.} Er werd voor deze jaren geopteerd omdat er onvoldoende tijd beschikbaar was om ook de tussenliggende jaren aan een analyse te onderwerpen. Het jaar 1994 is het beginjaar van de hier gekozen periode, terwijl 2000 het laatste jaar is waarvoor op het ogenblik van de studie de rekeningen van de 19 Brusselse gemeenten voorhanden waren.

Om de herkomst van de gemeentelijke ontvangsten te duiden was de hulp van de respectievelijke gemeenteontvangers en betrokken gemeentelijke diensten onontbeerlijk.

^{15.} Hoewel niet elke gemeente gedetailleerde notulen van de gemeenteraadszittingen opstelt. Bij de gemeenten van de tweede kroon blijft het doorgaans bij een weergave van de beslissingen van de gemeenteraad. Bij de gemeenten van de eerste kroon worden doorgaans wel meer de discussies genotuleerd.

^{16.} We opteerden ervoor om de namen van de geïnterviewden niet in de tekst te vermelden, zodat ze vrijuit konden spreken over deze problematiek. Een lijst van de mandatarissen en de functionarissen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Brusselse gemeenten, die geïnterviewd werden, werd opgenomen in de bibliografie.

Hoe is dit werk opgebouwd? Het volgende hoofdstuk omvat de context van de problematiek die we onderzoeken. Eerst behandelen we de bevoegdheden en de financiële positie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarna we een financieel beeld van de Brusselse gemeenten schetsen. Daarnaast wordt ook kort ingegaan op enkele begrippen die aan bod komen. De volgende vier hoofdstukken behandelen de gewestelijke overdrachten vanuit een thematische invalshoek. Hoofdstuk 3 gaat in op de problematiek van de 'algemene dotatie aan de gemeenten'. Via het vroegere Gemeentefonds wordt het gros van de Gewestelijke kredieten aan de gemeenten overgemaakt. Het volgende hoofdstuk gaat dieper in op de schuldenlast van bepaalde gemeenten en op de werking van het hiervoor opgerichte Herfinancieringsfonds. De volgende twee hoofdstukken behelzen toelagen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor specifieke projecten: enerzijds gericht op de heropleving van achtergestelde wijken en anderzijds op ruimtelijke ordening en personeelsbeleid. Telkens wordt ingegaan op het beleid dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest trachtte te ontwikkelen, de financiële enveloppen die hiervoor voorzien werden en de tendensen die hierbij naar voren kwamen. Een volgend hoofdstuk bestudeert de impact van de gewestelijke fondsen en toelagen op de gemeentelijke ontvangsten. Wat is het financiële belang van deze gewestelijke overdrachten? Het laatste hoofdstuk ten slotte biedt een transversaal beeld van de problematiek rond de financieel-politieke verhouding tussen het gewest en de gemeenten. Welke problemen doen zich binnen deze verhouding voor en welke tendensen springen in het oog? Welk beleid werd ontwikkeld en wat zijn de kenmerken van de financieel-politieke verhouding tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Brusselse gemeenten?

Om de uniformering in dit werk te bewaren werd geopteerd om uitsluitend met cijfers in BEF te werken.¹⁷ Zodoende is er een vergelijking mogelijk van de kredieten die uitgetrokken werden in het begin en aan het einde van de hier weerhouden periode.

¹⁷. Met uitzondering van een Europees programma waarbij nog gewerkt werd met ecu's.

De genese en de functie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de bevoegdheden en financiële mogelijkheden van de gemeenten

2.1 Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt ‘territoriaal’ gevormd door het grondgebied van de negentien Brusselse gemeenten. Welke bevoegdheden heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en hoe loopt de verhouding met de negentien ‘ondergeschikte’ lokale besturen?

Ondanks het feit dat de gewesten de facto werden opgericht met de grondwetsherziening van 1970, was het voor Brussel wachten tot 1989 vooraleer het Brussels Hoofdstedelijk Gewest volwaardig kon functioneren. De ‘Brusselwet’ van 12 januari 1989 ofwel de ‘Bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen’ regelde de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.¹ Omtrent de verhouding tussen gewest en gemeenten zorgden de Lambermont- en Lombardakkoorden voor een belangrijke aanpassing, daar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ondermeer bevoegd werd voor de gemeentewet.²

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd met de staatshervorming van 1989 bevoegd voor de zogenaamde ‘regionale aangelegenheden’, net zoals het Vlaams en het Waals Gewest. Deze ‘regionale aangelegenheden’ omvatten de openbare werken, de ruimtelijke ordening, het leefmilieu, de huisvesting en bepaalde aspecten van het economisch en werkgelegenheidsbeleid. Daarnaast oefent het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het toezicht uit over de lokale besturen en heeft het sinds kort de gemeentewet onder zijn vleugels. De gewesten konden hierbij rekenen op een uitgebreide financiële en bestedingsonafhankelijkheid. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kon hiervoor ordonnanties opstellen. Daarnaast kreeg het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook de bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie ter beschikking. Deze bevoegdheden worden uitgeoefend

¹ WITTE, E., e.a.: *Politieke geschiedenis van België*. Brussel/Antwerpen, VUBPRESS/Standaard, 1997, pp. 428-434.

² VELAERS, J., *op. cit.*, p. 542.

via verordeningen en omvatten het ophalen van huisvuil, de brandweer en de dringende medische hulp.

Op het territorium van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn de Vlaamse en de Franse Gemeenschap bevoegd voor de persoonsgebonden materies, zoals onderwijs, cultuur, gezondheidsbeleid, ... De Vlaamse (VGC) en de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) zijn respectievelijk bevoegd voor de Vlaamse en de Franse gemeenschapsmateries. De 'bicommunautaire' aangelegenheden worden geregeld via de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.³

Door de staatshervormingen en de federalisering van de unitaire Belgische staat is een complex staatsconcept uitgedokterd. Ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ontsnapt hier niet aan. De Vlamingen hebben in het verleden doorgaans de aandacht gelegd op de persoonsgebonden materies, en dus op de gemeenschappen, terwijl de Franstaligen eerder de focus richtten op de grondgebonden materies en de gewesten.⁴ Voor Brussel werd een aangepast statuut uitgewerkt. Clemer, Huysentruyt en Van der Beken vatten de bijzondere positie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als volgt samen: '... naast Gewest en ontmoetingsplaats van beide grote Gemeenschappen, vervult Brussel nog een aantal andere functies, die eveneens hun weerslag hebben op haar statuut. Zo oefent het Brussels Gewest ook de agglomeratiebevoegdheden uit. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheden van de gesplitste provincie Brabant op zijn grondgebied. Voorts is Brussel hoofdstad van het federale België, wat eveneens zijn consequenties heeft. Ten slotte, maar niet het minst, valt op dat aan het bestaan van de 19 gemeenten op het grondgebied van het Brussels Gewest niet werd geraakt. Het behoud van de gemeentelijke bestuurslaag maakt er het Brusselse raderwerk niet eenvoudiger op. Bovendien zorgt het ervoor dat het Brussels Gewest met zijn bevoegdheden allerhande net de gemeentelijke bevoegdheden ontbeert die het nodig heeft om zijn functie van stadsgewest ten volle waar te kunnen maken. Samengevat kan gesteld worden dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'slechts' een hoofdstedelijk Gewest is, maar, door de cumul van bevoegdheden, feitelijk een supergewest is dat, door het ontbreken van de gemeentelijke bevoegdheden, tegelijk ook weer minder dan een stadsgewest is.'⁵ Op zijn minst kan dus gesteld worden dat Brussel gekenmerkt wordt door een raderwerk van overheden, met elk hun bevoegdheden, waarbij ook (naast de reeds

³. BRASSINE, J., *La Belgique fédérale*. Brussel, Dossiers du CRISP, nr. 40, 1994, pp. 210-270, 337-369.

DELPEREE, F., e.a., *La Belgique fédérale*. Brussel, Bruylant, 1994, 528 p.

⁴. WITTE, E., e.a., *Politieke geschiedenis van België...*, pp. 428-434.

⁵. CLEMER, G., HUYSENTRUYT, S. en VAN DER BEKEN, W., *Brussel kan beter. Een maatpak voor het hoofdstedelijk Gewest*. Brugge, die Keure, 2001, p. 59.

vermelde overheden) de rol van de Europese Unie (en haar fondsen) niet vergeten mag worden.

Hoe ziet de financiële situatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest eruit? Hoe evolueerden de gewestelijke begrotingen?

Tabel 1 – Saldo van de begrotingen van het
Brussels Hoofdstedelijk Gewest (in miljard BEF)⁶

Begrotingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest			
Jaar	ontvangsten	uitgaven	saldo
1994	60.5	67.1	-6.6
1995	48.2	54.2	-5.9
1996	50.0	56.4	-6.4
1997	60.5	67.1	-6.6
1998	61.1	68.8	-7.6
1999	63.9	68.9	-4.9
2000	67.6	71.0	-3.4
2001	71.6	78.3	-6.7

In 1994 werd op de begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest initieel 60.5 miljard BEF aan ontvangsten ingeschreven en 67.1 miljard BEF aan uitgaven. Met andere woorden, een negatief saldo van 6.6 miljard BEF. Op de begroting van 1995 figureerde een lager cijfer voor zowel ontvangsten als uitgaven (initieel). In de volgende jaren kon het Brussels Hoofdstedelijk Gewest rekenen op meer ontvangsten, maar verrichtte het ook meer uitgaven. Het saldo bleef in deze jaren negatief en fluctueerde tussen -3.4 miljard BEF in 2000 en -7.6 miljard BEF in 1998.

Hoewel de schuldgraad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd afgebouwd, blijft de schuld hoog. Het globaal tekort van het Gewest bleef sinds 1994 wel binnen de tekortnorm van de Hoge Raad van Financiën. De financiële situatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ziet er evenwel niet rooskleurig uit, waarbij bijvoorbeeld gewezen kan worden op de negatieve tendens op het vlak van opbrengsten uit de personenbelasting per hoofd van de bevolking. Dirk Heremans en Christiaan Philipsen stelden hieromtrent: 'Het ligt niet voor de hand te stellen dat de financiële situatie te Brussel op dit ogenblik alarmerend is. Wel is de Brusselse toe-

⁶. De cijfergegevens komen uit documenten van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Het handelt telkens om de algemene toelichting die bij de begroting van ontvangsten en uitgaven voor het desbetreffende begrotingsjaar fungeert. Het gaat om de initiële begrotingen, terwijl het negatieve saldo duidt op het bruto te financieren saldo.

stand er vergeleken met vroeger minder rooskleurig op geworden en kan dit zorgen baren bij een verdergaande socio-economische achteruitgang van de Brusselse bevolking.⁷ Daarbij wordt aangehaald dat de financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Brusselse gemeenten en de Franse Gemeenschap communicerende vaten zijn.⁸

Daardoor wordt het Gewest geconfronteerd met financiële beperkingen en zijn verschillende Brusselse politici voorstander van een 'herfinanciering van Brussel'. Er wordt immers aangehaald dat er onvoldoende rekening werd gehouden met het specifieke karakter (nationaal en internationaal) van Brussel.⁹ Anderen, zoals Dirk Heremans en Christiaan Philipsen zijn er niet van overtuigd dat enkel bijkomende financiering voldoende zal zijn: 'De Brusselse belangen liggen daarbij in het versterken van de sociaal-economische belangengemeenschap met Vlaanderen en Wallonië. Dienovereenkomstig worden die belangen ook het best gediend door "sui generis" financiële oplossingen voor Brussel. Op die wijze zal Brussel haar ontegensprekelijk groot potentieel aan mogelijkheden beter weten te valoriseren.'¹⁰

7. HEREMANS, D. en PHILIPSEN, C., Financiële aspecten van het Brusselse model. In: WITTE, E., e.a., ed., *Het statuut van Brussel*. Brussel, Larcier, 1999, p. 240.

8. HEREMANS, D. en PHILIPSEN, C., *op. cit.*, p. 242.

9. Zowel functionarissen als mandatarissen in Brussel halen dit aan. Om de financiële problemen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op te lossen werden reeds verschillende scenario's naar voren geschoven. Eén ervan was om de solidariteitstussenkomst te herberekenen ten voordele van Brussel waarbij een bevolkingsweging van 135% voor Brussel doorgevoerd zou moeten worden. Onder meer Guy Vanhengel pleitte in 1999 voor een dergelijke herfinanciering. Andere mogelijkheden werden gezien in de financiële bijdrage van de honderdduizenden pendelaars die naar Brussel afzakken. Interview met dhr. Guy Vanhengel, dd. 21 februari 2000, door Sophie Rampelberg, opgenomen als bijlage in: RAMPENBERG, S., *De toekomst van de financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Brussel, ESP, paper, 2000, bijlage, pp. 3-8.

Sedert 1990 kan een gewest, waarvan de gemiddelde opbrengst uit de personenbelasting per inwoner lager ligt dan het rijksgemiddelde per inwoner rekenen op een financiële tussenkomst. Zie voor de berekening: MATTHIJS, H., *Overheidsbegrotingen*. Brugge, die Keure, 1996, p. 224.

10. HEREMANS, D. en PHILIPSEN, C., *op. cit.*, p. 245.

2.2 Inleidende beschouwingen en terminologie in verband met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Aangezien een financieel-budgettaire analyse als uitgangspunt van dit onderzoek fungeert, lijkt het ons nuttig even stil te staan bij enkele begrippen die van toepassing zijn op de begrotingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De begrotingen van overheden, en dus ook van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zijn aan enkele basisbeginselen onderworpen. Eerst en vooral is het wettigheidsbeginsel van toepassing, 'welk inhoudt dat de Raad dient te beslissen over nieuwe belastingen en dat ten aanzien van de uitgaven betekent dat er enkel geld mag uitgegeven worden wanneer er daarvoor een begrotingsartikel bestaat', aldus Matthijs.¹¹ Daarnaast fungeert het principe van de annaliteit. Elke begroting is voor één jaar opgesteld, terwijl de Raad jaarlijks de begroting dient goed te keuren. Het basisbeginsel van de universaliteit houdt in dat de begroting alle uitgaven en ontvangsten dient te omvatten.

Ten slotte wijst het principe van de specialiteit erop dat de ontvangsten en uitgaven specifiek per artikel vermeld dienen te worden, en men ze niet in een algemene tabel mag gieten. In de praktijk wordt evenwel niet strikt aan deze principes vastgehouden.¹²

De Gewestelijke begroting is ingedeeld in verschillende posten, 'Afdelingen' genoemd.

Het gros van de fondsen¹³ en toelagen voor de gemeenten is terug te vinden op 'Afdeling 14-Lokale Besturen'.¹⁴ Daarnaast vindt men kredieten voor de gemeenten op de afdelingen ruimtelijke ordening, monumenten en

¹¹. MATTHIJS, H., Het begrotingsstelsel en de openbare financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In: *Documentatieblad van het Ministerie van Financiën*, nr. 4, juli-augustus 1998, p. 77.

MATTHIJS, H., *Overheidsbegrotingen...*, pp. 206-208.

MATTHIJS, H., NAERT, F. en VUCHELEN, J., *Handboek Openbare Financiën*. Antwerpen, Intersentia, 2001, pp. 178-179.

¹². MATTHIJS, H., Het begrotingsstelsel..., p. 77.

Voor de verschillende niveaus die een begroting dient te doorlopen, van zijn opstelling tot zijn goedkeuring, zie:

MATTHIJS, H., Het begrotingsstelsel..., pp. 80-83.

¹³. Onder fondsen worden kredietoverdrachten van hogere overheden verstaan die door gemeenten vrij mogen worden aangewend. Bij toelagen gaat het om kredietoverdrachten die voor een specifiek doel/specifiek project dienen en die dus niet door gemeenten vrij besteed kunnen worden.

¹⁴. Op deze afdeling zijn niet alleen kredieten voor de gemeenten weer te vinden. De bedragen omvatten immers alle 'lokale besturen', dus naast de gemeenten ook kerkfabrieken, OCMW's, intercommunales...

landschappen en werkgelegenheid. Bovendien wordt ook voorzien in indirecte steun aan gemeenten, bijvoorbeeld op het vlak van huisvesting.¹⁵

Tabel 2 – Indeling van de gewestelijke begroting (initiële uitgaven)¹⁶

Indeling van de begrotingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest		
Nummer Afdeling	Begroting (in miljoen BEF)	Omschrijving
00	1.053,6	Dotatie aan de Raad
01-09	672,2	Kabinetten en Regering
10	10.813,0	Algemene uitgaven van de Administratie
11	2.700,4	Economische ontwikkeling
12	17.827,6	Uitrustingen en Verplaatsingen
13	5.386,3	Tewerkstelling
14	10.049,8	Lokale besturen
15	3.078,7	Huisvesting
16	1.729,4	Ruimtelijke ordening
17	586,0	Monumenten en Landschappen
18	5.926,6	Leefmilieu, Waterbeleid en Openbare reiniging
21	60,6	Energie
22	563,0	Coördinatie van het beleid van de Regering Externe betrekkingen en Gemeenschappelijke initiatieven
23	9.552,5	Gewestschuld
24	68,5	Niet-economisch onderzoek
TOTAAL	70.024,2	

¹⁵. Voor een analyse van de activiteiten op het vlak van huisvesting in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zie:
ZIMMER, P., La politique du Logement. In: WITTE, E., e.a., ed.: *De Brusselse gemeenten en het Brussels model*...pp. 183-207.

¹⁶. Hier werd de indeling van de begroting 2000 weergegeven. De indeling was in de hier betreffende periode identiek. De bedragen werden als initieel op de begroting ingeschreven, zonder d-kredieten en zonder overgedragen kredieten. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, Toelichting bij de begroting 2000, 1-48/1-99/2000, p. 19.

Op de gewestelijke begrotingen namen de overdrachten aan de 'lokale besturen' een belangrijke plaats in. Het was zelfs de grootste afdeling na de post 'Uitrustingen en Verplaatsingen' (afdeling 12) en abstractie gemaakt van uitgaven voor de administratie.¹⁷ In totaal was de 'Afdeling 14' in 1994 goed voor een (initiële) kredietoverdracht van 10,2 miljard BEF aan de lokale besturen, of 20,4% van de gewestelijke uitgaven. De evolutie van de omvang van de kredieten binnen deze afdeling is opmerkelijk. Hoewel sommige programma's van andere afdelingen naar de 'Lokale besturen' werden overgeheveld (zoals de wijkcontracten, die eerder op de afdeling Ruimtelijke Ordening figureerden), fluctueert de totale enveloppe sterk. Relatief gezien neemt het gewicht van deze afdeling binnen de totale gewestelijke uitgaven zelfs af: van 20,4% in 1994 tot 14,18% in 1999. Die daling is voornamelijk te wijten aan het feit dat verschillende programma's verminderd werden, maar voornamelijk aan de daling van de inbreng in het Gewestelijk Herfinancieringsfonds.¹⁸

Tabel 3 – De uitgaven op de begrotingen (initieel) van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor afdeling 14 in de periode 1994-2000 (in miljoen BEF)¹⁹

Afdeling 14	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. Bestaansmiddelen	97.2	96.0	101.3	106.2	109.7	123.0	123.8
2. Ondersteuning algemeen beleid	163.3	163.0	158.6	150.8	157.4	159.3	70.3
2.1 Studies	11.3	10.0	11.2	13.5	12.7	13.3	17.6
2.2 Herwaardering menselijk potentieel	40.0	45.0	44.4	41.6	48.0	48.4	44.2
2.3 Openbare netheid	103.0	103.0	103.0	95.7	96.7	97.6	0
2.4 Bevordering imago	9.0	5.0	0	0	0	0	0
2.5 Toelagen breedbandnetwerk	0	0	0	0	0	0	5.4
2.6 Toelagen voor algemene politiek	0	0	0	0	0	0	3.1

¹⁷. In de uitgaven voor administratie figureren ook de trekkingsrechten voor de gemeenschapscommissies.

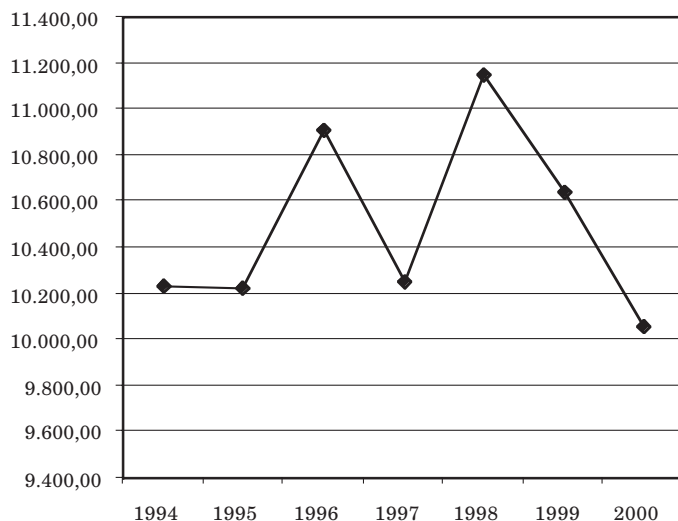
¹⁸. Het betreft hier wel enkel de overdrachten op de 'Afdeling Lokale Besturen' en niet de kredieten die op andere afdelingen figureerden.

¹⁹. Eigen herschikking van cijfergegevens uit de begrotingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de periode 1994-2000.

Tussen interactie en autonomie

Afdeling 14	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
3. Algemene financiering	9.207.3	9.345.8	9.250.4	8.576.3	9.064.8	8.630.0	8.186.5
3.1 Algemene dotatie aan de gemeenten	6.870.0	7.007.4	6.909.9	7.433.3	7.449.0	7.597.5	7.781.4
3.2 Gewestelijk Herfinancieringsfonds	2.337.3	2.338.4	2.340.5	1.143.0	1.615.8	1.032.5	405.1
4. Specifieke programma's	766.1	616.5	566.1	520.8	514.0	537.6	530.8
4.1 Openbare netheid	225.0	175.0	111.8	89.4	80.3	81.1	0
4.2 Samenleving en integratie	150.0	0	0	0	0	0	0
4.3 Imago	1.0	2.5	0	0	0	0	0
4.4 Veiligheid	282.0	269.0	294.3	326.6	329.9	358.2	414.3
4.5 Informatica	108.1	170.0	160.0	99.7	100.0	86.0	75.9
4.6 Handelskerncontracten	0	0	0	0	0	9.7	9.9
4.7 Teletransmissie	0	0	0	5.1	3.8	2.6	2.7
4.8 Financiering CIBG voor gemeenten en Irisnet	0	0	0	0	0	0	28.0
5. Gesubsidieerde werken/wijkcontracten	0	0	831.6	884.6	1.297.3	1.185.6	1.130.3
5.1 Gemeentewerken	0	0	521.6	539.0	827.7	690.2	468.0
5.2 Wijkcontracten	0	0	310.0	345.6	469.6	495.4	607.3
5.3 Europese fondsen	0	0	0	0	0	0	55.0
6. Erediensten	0	0	0	9.8	7.6	7.8	8.1
TOTAAL Afdeling 14	10.233.9	10.221.3	10.908.0	10.248.6	11.150.8	10.643.3	10.058.8
TOTAAL Gewestelijke uitgaven	50.235.2	57.569.2	59.625.4	72.269.8	75.042.5	75.081.1	70.024.2
Aandeel afdeling 14 in totaal gewestelijke uitgaven	20.37%	17.75%	18.29%	14.18%	14.86%	14.18%	14.36%

Figuur 1 – De evolutie van de uitgaven aan de lokale besturen op de gewestelijke begrotingen 1994-2000²⁰



Figuur 1 laat een fluctuerend verloop zien van de uitgaven die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op haar respectievelijke begrotingen voorzag in de jaren 1994-2000 voor de Afdeling Lokale Besturen. Sommige posten wisselden wel eens van ‘afdeling’ in deze periode, zoals bijvoorbeeld de wijkcontracten om er slechts één te noemen (voorheen ‘Afdeling 16, ruimtelijke ordening’). Bovendien gaat het hier om initiële bedragen. Dit impliceert dat niet altijd het voorziene bedrag volledig opgesoupeerd werd. Voor ‘verlaten gebouwen’ (Afdeling Ruimtelijke Ordening) bijvoorbeeld werd jaarlijks een krediet op de gewestelijke begroting ingeschreven om de gemeenten toe te laten verlaten gebouwen aan te kopen, indien nodig (hetgeen evenwel maar zelden gebeurde²¹). Het totaalbedrag op deze ‘afdeling’ werd dan ook niet in zijn geheel effectief doorgestort naar de Brusselse gemeenten. Bovendien fungeerden er enkele uitgaven die de gemeenten niet direct, maar wel indirect, ten goede komen. Bijvoorbeeld de uitgaven op de post ‘studies’, waarvan de uitgave niet wordt overgemaakt aan de gemeentebesturen, of de personeels- en werkingskosten op de post ‘bestaansmiddelen’.

²⁰. Eigen herschikking van cijfergegevens uit de begrotingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de periode 1994-2000.

²¹. In de periode 1994-2000 werd slechts 4% van het voorziene bedrag effectief gebruikt, zie verder.

Opvallend binnen de Afdeling Lokale Besturen is het gewicht van de post 'algemene financiering van de gemeenten'. Deze behelst op de gewestelijke begroting de 'algemene dotatie aan de gemeenten' (Gemeentefonds) en het 'Gewestelijk Herfinancieringsfonds der Gemeentelijke thesauriën' (BGHGT). In 1994 trok de Brusselse Hoofdstedelijke Regering hiervoor 9.2 miljard BEF uit, ofwel net geen 90% van de totale uitgaven voor de 'Afdeling Lokale Besturen'. In 2000 bedroeg dit 81%. Voor de periode 1994-2000 waren de kredieten in het kader van de 'algemene dotatie' en het 'Herfinancieringsfonds' gemiddeld goed voor 85% van de uitgaven op de 'Afdeling Lokale Besturen'. Of met andere woorden, de gemeenten hangen voor wat de 'Afdeling Lokale Besturen' betreft voor het gros af van de gelden die ze in het kader van de 'fondsen' krijgen. Door de federalisering werden de gewesten bevoegd voor het Gemeentefonds. Elk gewest kan dus autonoom de omvang en de verdeling van dit Fonds bepalen. Heyndels en Vander schoot wijzen dan ook op het belang van het Gemeentefonds voor de lokale financiën: 'Il en résulte que les régions sont devenues la principale source de financement. Cette donnée est importante car elle peut expliquer la différence de perception entre régions par rapport aux dotations comme cause d'insuffisance financière.'²² In 1994 werd voor het Gemeentefonds 6.8 miljard BEF uitgetrokken; in 2000 was dit opgelopen tot 7.6 miljard BEF. Op de evolutie van de middelen voor het Gemeentefonds in de periode 1994-2000 zal in het volgende hoofdstuk worden ingegaan.

De invloed van de kapitaaloverdrachten voor specifieke programma's (de toelagen) is voor het geheel van de negentien Brusselse gemeenten financieel gezien eerder beperkt. Niettemin zijn de toelagen voor specifieke projecten van betekenis omdat ze niet evenredig over de negentien gemeenten verdeeld werden. Via specifieke toelagen kan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest eigen accenten leggen en zo het beleid sturen.

Naast de fondsen bestaan de uitgaven binnen de 'Afdeling Lokale Besturen' uit verschillende programma's met specifieke projecten. Onder de noemer 'bestaansmiddelen' vallen personeels- en werkingskosten voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De functie 'algemene ondersteuning van het beleid' bestaat voor een groot stuk enerzijds uit overdrachten voor openbare netheid, en anderzijds uit kredieten voor 'human resources' (opleidingen in gemeentelijk management en de politieschool bijvoorbeeld), alsook de posten studies, imago en stimulering van een breedband-netwerk (sinds 2000). Daarnaast wordt een andere reeks specifieke programma's voor de gemeenten gesubsidieerd. Binnen elke post gaat het om verschillende programma's. Hier vinden we opnieuw uitgaven voor open-

²² HEYNDELS, B. en VAN DER SCHOOT, W., Limites formelles et financières de la gestion communale. In: *Bulletin de Dexia-Banque*, n° 216, 2001/2, p. 42.

bare netheid terug. Voor openbare netheid in het gewest werd in 1994 bijna 330 miljoen BEF uitgetrokken, waarbij bijna een derde voor rekening kwam van het 'Gewestelijk Agentschap voor Netheid', dat plaatsen van algemeen nut dient te onderhouden. Het restant kwam ten goede aan de gemeenten om 'specifieke acties' op het vlak van netheid te financieren.

Bovendien blijkt hier ook de fluctuatie in de gesubsidieerde programma's. Immers, niet alle projecten werden blijvend betoelaagd, als was het maar vanwege de bevoegdheidsverschuivingen. Dit laatste was het geval voor het programma 'samenleving en integratie'. 'Gemeentelijke' programma's voor integratie werden in 1994 gefinancierd via het gewestelijke programma 'integratie van lokale gemeenschappen' (samenleving en integratie). Maar vanaf 1995 werd deze uitgave overgeheveld naar de COCOF en de VGC.²³ Op de post 'imago' fungeerden (na de bescheiden bedragen in 1994 en 1995) geen engagementen meer na 1995. Het omgekeerde is het geval voor de 'handelskerncontracten'. Deze werden pas in 1998 uitgewerkt, waarbij er in 1999 en 2000 kredieten werden voorzien op de 'Afdeling Lokale Besturen'. Stijgend in omvang waren de kredieten voor 'veiligheid', die aan de gemeenten verstrekt werden. Het niveau begon in 1994 met 282 miljoen BEF. In 2000 was dit gestegen tot 414 miljoen BEF. De post 'veiligheid' is de vierde belangrijkste op de lijst van overdrachten aan de lokale besturen in 1994 (goed voor 282 miljoen BEF). De kredieten dienden voor de financiering van de salarissen, de cofinanciering (met de Belgische Staat en een aantal Brusselse gemeenten) van de veiligheidscontracten (onder andere de aanwerving van sociale bemiddelaars en hulpagenten) en de uitrusting van het politiekorps met nieuwe wagens en communicatieapparatuur.

Een andere trend volgden de uitgaven voor 'informatica'. Deze kenden in de periode 1994-2000 een parabool. In totaal werd jaarlijks voor deze specifieke programma's tussen 514 en 616 miljoen BEF uitgetrokken, met een piek van 766 miljoen BEF in 1994.

Belangrijker in omvang waren de engagementen voor de programma's 'gemeentewerken' en 'wijkcontracten'. In 1994 en 1995 waren deze ingeschreven op een andere afdeling (en bijgevolg afwezig op de afdeling lokale besturen). Op deze functie fungeerden kredieten voor gemeentewerken, wijkcontracten en Europese fondsen. De kredieten voor gemeentewerken

²³. Zie voor programma's rond integratie:

REA, A., La politique communale vis-à-vis des populations issues de l'immigration. In: WITTE, E., e.a., ed.: *De Brusselse gemeenten en het Brussels model...* pp. 291-309.

DASSETTO, F., e.a., *Gérer l'altérité: jeunes issus de l'immigration et parcours d'insertion socio-professionnelle*. Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 1997.

MEYNEN, A., Afsluiting en insluiting. Facetten van lokale migrantenpolitiek in Brussel. In: DESLE, E., MEYNEN, A. en VANDENBRANDE, K., *Migrantenpolitiek in Brussel*. Brussel, VUBPRESS, 1997, pp. 25-152.

volgden een parabool: stijgend tot in 1998 en daarna afnemend. In het volgende hoofdstuk worden de voorziene kredieten voor gesubsidieerde werken voor de gemeenten in de periode 1994-2000 weergegeven. De uitgaven voor de wijkcontracten stegen voortdurend (310 miljoen BEF in 1996 tot 607 miljoen BEF in 2000). In het kader van de Europese fondsen werd op de afdeling 'lokale besturen' in 2000 een bedrag van 55 miljoen BEF voorzien (tabel 3).

Hoe staat het met de overdrachten op de andere afdelingen van de gewestelijke begroting? Voor het programma gesubsidieerde contractuelen werd het bedrag voorzien aan de gemeenten niet volledig opgesoupeerd. Toch ging het om een omvangrijk krediet, dat evenwel jaarlijks fluctueerde. Het laagste bedrag was in 1998 340 miljoen BEF, terwijl het hoogste bedrag in 1994 opgetekend werd (463 miljoen BEF)²⁴. Over de periode 1994-2000 werd voor dit programma een totaal bedrag van 2.97 miljard BEF aan de gemeenten effectief doorgestort (zie verder). Ook voor ruimtelijke ordening werden omvangrijke bedragen vrijgemaakt. Hierbij werden programma's gefinancierd voor 'stadswandelingen', 'afzonderlijke gebouwen' en 'verlaten gebouwen', terwijl ook bij de afdeling 'monumenten en landschappen' omvangrijke bedragen opzij werden geschoven (zie verder).

Wat was het belang van deze kredieten binnen de gewestelijke uitgaven? Niet alleen financieel, ook politiek waren deze overdrachten belangrijk voor de verhouding 'gewest-gemeenten'. Het regeerakkoord van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in 1999 geeft een aantal prioriteiten weer, die ook op de Brusselse gemeenten betrekking hebben. Een eerste kerntaak van de Gewestelijke regering was het verzekeren van de financiering van de Brusselse gemeenten. Hiervoor werd voornamelijk teruggevalen op de 'Algemene dotatie aan de gemeenten' (Gemeentefonds), waarbij als principe de intergemeentelijke solidariteit werd gehanteerd. Daarnaast stond binnen het regeerakkoord ook de heropleving van de achtergestelde wijken centraal.²⁵ Dit past in de verhoging van de leefkwaliteit in de stad en de aantrekking van nieuwe bewoners met een middelmatig tot hoog inkomen. Deze doelstellingen werden als dusdanig omschreven in het Gewestelijk Ontwikkelingsplan en als een van de hoofdprioriteiten van het beleid naar voren geschoven.²⁶

Minister-voorzitter Picqué heeft in het verleden verschillende malen gehamerd op de noodzaak tot 'interactivité des politiques'. Hij doelde hier-

²⁴. Het gaat hier om de effectief uitbetaalde kredieten en niet om de voorziene gelden.

²⁵. Regeringsakkoord Brusselse Hoofdstedelijke Regering, d.d. 9/07/1999. Dhr. de Donnée (MR) werd niet onmiddellijk minister-voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, maar nam wel deel aan de formatiebesprekingen. In juni 2003 werd hij opgevolgd door Daniel Ducarme (MR).

Zie ook de Gewestelijke regeringsverklaring d.d. 10/06/2003 naar aanleiding van de opvolging van minister-voorzitter de Donnée.

bij op de concertatie binnen de Brusselse agglomeratie en op de ontwikkeling van een *politique collégiale et pluridisciplinaire*.²⁷ De samenwerking met de gemeenten werd door de Brusselse Hoofdstedelijke regering in 1996 als positief gezien: 'Il était bon de travailler avec les communes parce qu'elles disposent de leviers et sont les dépositaires d'une politique concertée et cohérente... Si nous n'avions pas collaboré avec les communes, nous aurions été incapables de mener des politiques cohérentes... Par conséquent, les communes devaient être au coeur de ce dispositif... L'endroit où l'on peut se parler et mener des politiques concertées, c'est sur le plan local.'²⁸ Met andere woorden, met het oog op coherentie kon het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, volgens minister-voorzitter Picqué, niet alleen ageren, maar diende een samenwerkingsverband met de verschillende gemeenten (verder) uitgewerkt te worden.

Voor verschillende projecten ging het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uit van een lokale aanpak, gebaseerd op de wijken, met een intergemeentelijke dimensie.²⁹ Immers, het ontbreekt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan bepaalde bevoegdheden, zodat in bepaalde gevallen via de gemeenten gewerkt moet worden. Minister-voorzitter Picqué was hier alleszins een hevig voorstander van: 'Si je dois aujourd'hui indiquer comment nous entendons lutter, y compris de manière préventive, contre les problèmes de délinquance, je dirai que les contrats de sécurité, avec leur volet préventif, sont un élément essentiel, comme les dispositifs d'insertion ..., les programmes de cohabitation, qui sont surtout ciblés sur ces quartiers, ainsi que les contrats de quartier, en matière de rénovation, qui ont également un volet social.'³⁰

Minister-voorzitter Picqué gaat verder: 'Si l'on globalise toutes les politiques sociales et de rénovation qui sont ciblées sur ces quartiers, on constate que l'on commence à fonder et à bâtir quelque chose d'assez proche du concept du contrat de société. Ce contrat, dont on parle tellement et qui est un instrument de lutte contre l'exclusion sociale et la Ville au développement dual, est inscrit dans le plan régional de développement.'³¹ Voor

26. Binnen het meest recente Gewestelijk Ontwikkelingsplan werden twaalf doelstellingen naar voren geschoven, gaande van het verhogen van de aantrekkelijkheid van de stad, over huisvesting tot economische ontwikkeling.

Brusselse Hoofdstedelijke Regering: Gewestelijk Ontwikkelingsplan. Brussel, brochure, s.d., s.a.

27. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 31 mei 1996, p. 744, minister-voorzitter Picqué.

28. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 31 mei 1996, p. 744, minister-voorzitter Picqué.

29. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 31 mei 1996, p. 745, minister-voorzitter Picqué.

30. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 7/03/1996, p. 458, antwoord van minister-voorzitter Picqué.

een ontwikkeling van het stadsgewest moest worden uitgegaan van de wijken (lokale actie), waarbij samenwerking met de gemeenten voor de hand lag. Daarbij diende er volgens Minister-president Picqué 'breed' en 'globaal' te werk worden gedaan.

2.3 Inleidende beschouwingen omtrent de bevoegdheden en financiering van de Brusselse gemeenten

In het Belgische politieke bestel hebben de lokale politieke machten een belangrijke invloed op het 'grote' besluitvormingsniveau.³² Wat zijn de bevoegdheden van de Brusselse gemeenten op politiek en financieel vlak?

Bij de Belgische onafhankelijkheid werden enkele principes³³ omtrent de lokale besturen in een wet gegoten (de Gemeentewet), die een definitief karakter kreeg op 30 maart 1836. De nationale regering streefde naar een evenwicht tussen gemeentelijke vrijheden en centralisatie. Verschillende aanpassingen werden in de loop der jaren aan deze Gemeentewet doorgevoerd, waarbij een codificatie gebeurde met de Nieuwe Gemeentewet via het Koninklijk Besluit van 24 juni 1888. Nadien volgde nog een hele reeks aanpassingen wat betreft het statuut van de gemeenten.³⁴

De gemeentelijke financiën (en dus ook de gemeentelijke slagkracht) hingen voornamelijk af van twee grote inkomsten: het Gemeentefonds en de gemeentelijke fiscaliteit. Dit Gemeentefonds werd bij wet opgericht op 18 juli 1860, om de afschaffing van de octrooirechten op te vangen. Hoe werd dit fonds gespijsd? De overheid pompte een deel van de staatsinkomsten in het Gemeentefonds. Daarna werd dit bedrag over de Belgische gemeenten verdeeld al naargelang de directe belastingsofbrengsten van die gemeenten. Er

^{31.} Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 7/03/1996, p. 459, antwoord van minister-voorzitter Picqué.

^{32.} De terminologie omtrent 'kleine' politiek (gemeenten), 'middelgrote' (gewesten, gemeenschappen, provincies) en 'grote' besluitvormingsniveaus (federale overheid) werd gebruikt door onder meer Johan Ackaert.

ACKAERT, J., *De gemeenteraadsverkiezingen*. Leuven, Davidsfonds, 1994, p. 9.

^{33.} Het gaat met name om het principe van de directe verkiezing, 'l'attribution aux conseils communaux de tout ce qui est d'intérêt communal, le caractère public des séances du conseil communal ainsi que des budgets et des comptes communaux, le droit pour le conseil communal de lever des impôts dans la commune, le principe de la tutelle administrative du pouvoir supérieur pour éviter que les conseils communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général'. COLLINGE, M., *Les communes*. Brussel, Dossiers du CRISP, nr. 42, p. 4.

^{34.} COLLINGE, M., *Les communes*. Brussel, Dossiers du CRISP, nr. 42, pp. 3-4.
VELAERS, J., *op. cit.*, pp. 511-542.

werd wel voor gezorgd dat elke gemeente niet minder kreeg dan de gemeentelijke inkomsten uit de octrooirechten van 1859. Met andere woorden, het Gemeentefonds diende enkel ter compensatie van de afschaffing van de octrooien. De fiscaliteit was dan ook (aanvankelijk) het enige criterium dat bij de verdeling van het Gemeentefonds gehanteerd werd. Later zouden veranderingen aan de werking van het Gemeentefonds doorgevoerd worden. Een belangrijke verandering was de aanpassing van de doelstelling van het fonds in de loop der jaren. Leroy en Thoulén stellen dat men het ‘Gemeentefonds eerder gaan beschouwen [is] als een instrument om de gemeentelijke fiscaliteit te egaliseren en “fiscale armoede” te compenseren’.³⁵

Doordat de gemeentelijke autonomie financieel afgebouwd werd, is de relatie van de gemeenten met de hogere overheden des te belangrijker geworden. Welke verdeling en tendensen bemerken we bij de ontvangsten van de Brusselse gemeenten in de periode 1994-2000? Onderstaande tabel heeft betrekking op de evolutie van de ontvangsten van de negentien Brusselse gemeenten samen. Het gaat steeds om begrotingscijfers, waarbij een opdeling is gemaakt tussen ontvangsten uit fondsen, toelagen en belastingen.³⁶

Tabel 4 – De ontvangsten (begrotingscijfers) van de 19 Brusselse gemeenten en de verdeling van de overdrachten³⁷

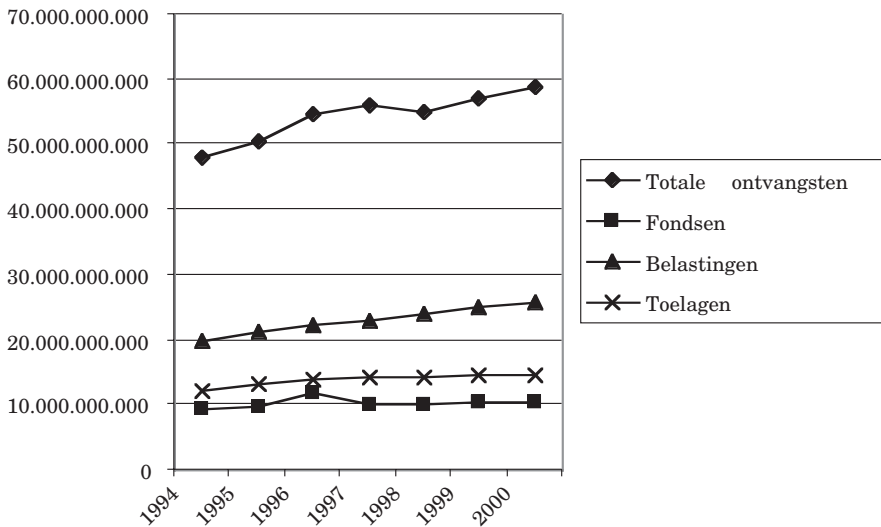
Ontvangsten Bru 19	Totale ontvangsten	Fondsen	Belastingen	Toelagen
1994	48.017.952.647	9.406.440.608	20.016.883.049	12.315.011.355
1995	50.582.821.526	9.741.542.000	21.333.787.938	13.221.788.818
1996	54.542.527.732	11.916.717.278	22.165.898.848	14.044.799.196
1997	56.175.784.372	10.061.112.176	23.067.169.263	14.202.413.247
1998	54.863.727.868	10.093.896.945	23.981.444.339	14.383.602.676
1999	57.158.340.262	10.570.548.464	25.170.560.816	14.550.283.917
2000	58.734.800.385	10.518.760.780	25.905.392.016	14.641.290.111

35. LEROY, J. en THOULEN, M., *Gemeentebeleid. De financiële middelen. Het Gemeentefonds*. Brugge, Vanden Broele, 1993, p. 5.

36. De ontvangsten uit belastingen worden ook als overdrachten door hogere overheden gecatalogeerd. De belastingen worden geïnd door de administratie van de hogere overheid en dan doorgestort aan de gemeenten.

37. Indien de cijfers uit de fondsen, belastingen en toelagen worden opgeteld, zal niet het totale ontvangstencijfer bekomen worden. In dit laatste cijfer zijn immers ook de ontvangsten uit prestaties en schuld opgenomen. Het gros van de ontvangsten komt uit de overdrachten. Eigen herschikking van cijfergegevens uit de begrotingen van de 19 Brusselse gemeenten uit de periode 1994-2000.

Figuur 2 – Evolutie van de ontvangsten van Bru 19 met verdeling per overdracht³⁸



Bovenstaande tabel en grafiek tonen aan dat, afgaande op de begrotingscijfers, de ontvangsten van de Brusselse negentien gemeenten in de periode 1994-2000 gestegen zijn, met circa 22%. Opvallend in de evolutie van de totale ontvangsten is de vervlakking van de stijging vanaf 1996 en de daling in het jaar 1998. Daarna hebben de inkomsten zich opnieuw hersteld en zijn ze terug gestegen.

De verdeling van de inkomsten uit overdrachten laat evenwel een meer gedifferentieerd beeld zien. Uit de ontvangsten uit overdrachten (belastingen/fondsen/toelagen) halen de gemeenten het gros (circa 85%) van hun ontvangsten; daarnaast kunnen ze ook een beroep doen op inkomsten uit prestaties en schuld (zie verder). Die overdrachten tonen een gedifferentieerd beeld waar het gaat om de aard van de overdracht. De grafiek toont een duidelijke stijging van de inkomsten uit belastingen voor de negentien Brusselse gemeenten aan. Het niveau van de inkomsten uit belastingen zorgt voor het gros van de totale inkomsten (tussen 40 en 45%). In de evolutie van de belastinginkomsten is evenwel niet de curve weer te vinden, die voor de totale ontvangsten is vast te stellen.

³⁸. Eigenerschikking van cijfergegevens uit de begrotingen van de 19 Brusselse gemeenten uit de periode 1994-2000.

Heel anders verloopt de evolutie van de inkomsten uit toelagen. Zij vormen het tweede grootste deel uit de koek van de overdrachten. Tot 1996 was er een stijgingspercentage dat net boven het stijgingsniveau van de belastinginkomsten lag. Waar die inkomsten uit belastingen zijn blijven stijgen na 1996 is de stijging van de inkomsten uit toelagen eerder vervlakt.

Een derde onderdeel van de overdrachten vormen de inkomsten uit fondsen, voornamelijk de ‘algemene dotatie aan de gemeenten’. Met uitzondering van een piekje in 1996 valt ook hier slechts een trage stijging van de inkomsten te bespeuren. Met andere woorden, het gros van de stijging van de totale ontvangsten, abstractie gemaakt van de evolutie van de inkomsten uit prestaties en schuld, was voor de negentien Brusselse gemeenten voornamelijk te danken aan de stijging van de inkomsten uit belastingen en niet zozeer aan de stijging van inkomsten uit subsidies.

De financiële levenskracht van de verschillende Belgische gemeenten – en dus ook van de Brusselse – is dus in belangrijke mate afhankelijk van *externe* financieringsbronnen. Dit houdt in dat, zonder een dergelijke financiering via overdrachten van hogere beleidsniveaus, de gemeenten slechts over minimale inkomsten zouden kunnen beschikken. Stricto sensu kan het gemeentelijk beleidsniveau – abstractie gemaakt van de belastingen die door de hogere overheid worden geïnd – immers alleen beschikken over de inkomsten uit prestaties en schuldontvangsten. De ontvangsten uit prestaties houden de recurrente ontvangsten in uit leveringen en diensten door de gemeente. Ook inkomsten uit het gemeentelijk patrimonium, zoals huurgelden, houtkap enzovoort, vallen hieronder. Deze prestaties zijn slechts goed voor 4,3% van het totaal der ontvangsten van de Belgische gemeenten op de begrotingen van 1999.

De schuldontvangsten omvatten dan weer het aandeel van de winst van overheidsbedrijven (intercommunales, regies enzovoort). Daarnaast worden schuldontvangsten gehaald uit de terugbetaling van leninglasten door derden. Deze inkomstenpost is voor de Belgische gemeenten op de begrotingen van 1999 goed voor zo’n 9,4% van de totale ontvangsten. Tezamen zorgen deze beide posten dus slechts voor bijna 14% van de ontvangsten van de Belgische gemeenten. De overige ontvangsten, goed voor 86% van het totaal, komen dus van de andere beleidsniveaus.³⁹

De negentien gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest konden in 1998 samen rekenen op zo’n 54.9 miljard aan gewone ontvangsten (tabel 4), ofwel 57.559 BEF per inwoner. De ontvangsten per inwoner hebben zich in de periode 1994-1998 steevast gesitueerd tussen 57.000 en

³⁹. Dexia: *De financiën van de lokale overheden in 1999*. Brussel, Dexia-Bank, 1999, p. 20.

58.000 BEF.⁴⁰ Nominaal groeiden de ontvangsten per inwoner tussen 1996 en 1998 slechts met 0,1%, zodat de inkomsten gedaald zijn indien rekening wordt gehouden met de inflatie. De stijging van de ontvangsten in 1999 met 3% (inflatiegezuiverd) wijkt af van de eerdere evolutie.⁴¹

Op verschillende vlakken laten de Brusselse gemeenten evenwel een gedifferentieerd beeld zien. Daarom is het nuttig de grote lijnen in de socio-economische situatie van de negentien Brusselse gemeenten weer te geven.

Een eerste onderscheid tussen de Brusselse negentien gemeenten kan gemaakt worden op demografisch vlak. Op 1 januari 1998 waren er 953.175 inwoners op het territorium van de negentien gemeenten geregistreerd. Gemiddeld geeft dit een bevolkingsdichtheid van 5.884 inwoners per km² of 50.167 inwoners per gemeente.⁴² Tussen de gemeenten zijn er verschillen op te merken terwijl op het intern-gemeentelijke vlak er ook geen gelijkmatige spreiding te noteren valt. Het dichtstbevolkt zijn St.-Joost-ten-Node met 19.182 inwoners per km² en St.-Gillis met 16.979 inwoners per km². In oppervlakte is dan weer Brussel-Stad de grootste (32.6 km² en 4.105 inwoners per km²), terwijl de stad ook de meeste inwoners telt (meer dan 130.000). Daarna volgt wat de omvang betreft Schaarbeek met 104.000 inwoners (in 1998).⁴³

Ook op sociaal-economisch vlak zijn er verschillen tussen de Brusselse negentien gemeenten. De 'minst rijke' inwoners in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn, indien we uitgaan van het gemiddelde, te vinden in de gemeente St.-Joost-ten-Node. Elke inwoner had hier gemiddeld een netto belastbaar inkomen van 192.100 BEF. Dat staat in schril contrast met het netto belastbaar inkomen in de gemeente Oudergem, waar gemiddeld per inwoner 465.500 BEF belast kan worden.⁴⁴

40. Een uitzondering hierop vormt het dienstjaar 1997, waarin de gemeenten 59.095 BEF per inwoner ontvingen. De reden voor deze trendbreuk was de verkoop van een deel van de aandelen in het beursgenoteerde Dexia-Belgium dat in verschillende begrotingen werd ingeschreven. 'Als wij deze uitzonderlijke ontvangsten buiten beschouwing laten, zakken de totale ontvangsten onder de drempel van 58.000 F/inw,' aldus Flohimont. FLOHIMONT, O., De financiën van de lokale overheden vanuit gewestelijk oogpunt. In: *Het tijdschrift van het Gemeentekrediet*, nr. 210, 1999/4, p. 26.

41. FLOHIMONT, O., *op. cit.*, p. 27. Zie ook: CLAERHOUT, F., De gemeentefinanciën: evolutie van 1995 tot 2000. In: *Het tijdschrift van Dexia Bank*, nr. 214, 2000/4, p. 33.

42. Voor Vlaanderen bedraagt dit 437 inwoners per km² of 19.196 inwoners per gemeente. Voor Wallonië bedragen de cijfers respectievelijk 198 en 12.697. CLEMER, G., e.a.: *op. cit.*, p. 101.

43. CLEMER, G., e.a.: *op. cit.*, p. 101.

44. CLEMER, G., e.a.: *op. cit.*, p. 101.

Tabel 5 – De aanslagvoeten en hun waarde
bij de Brusselse gemeenten in 2001 (in BEF)⁴⁵

Gemeente	APB		OOV	
	percentage	waarde van een %	niveau	waarde van een centime
Anderlecht	7,00%	71.764.156	2.600	374.024
Oudergem	6,00%	41.026.232	1.900	183.718
Berchem	7,00%	22.082.913	2.450	81.556
Brussel	6,00%	110.237.582	2.950	1.682.735
Etterbeek	7,50%	40.787.067	2.966	197.258
Evere	6,00%	37.991.666	2.550	180.784
Vorst	7,00%	45.714.286	2.720	233.188
Ganshoren	7,00%	27.997.396	2.590	75.669
Elsene	7,50%	78.883.467	2.460	435.928
Jette	6,50%	48.900.504	2.590	176.448
Koekelberg	6,50%	14.605.045	2.490	55.186
Molenbeek	7,00%	47.714.286	2.598	269.438
St.-Gillis	7,00%	29.435.714	2.680	174.627
St.-Joost	7,00%	8.224.214	2.980	180.827
Schaarbeek	7,50%	75.966.981	2.570	363.497
Ukkel	6,00%	112.735.765	2.100	483.285
Watermaal-Bosvoorde	7,00%	41.428.571	2.635	165.080
St.-Lambrechts-Woluwe	6,00%	63.332.421	2.450	326.360
St.-Pieters-Woluwe	6,00%	61.541.679	2.200	272.133
GEMIDDELDE	6,71%	51.598.471	2.552	311.144

Tabel 5 toont de belastingsgraden, en vooral de waarde van elke belastinggraad, in de Brusselse gemeenten in 2001. De waarde van een % van de aanvullende personenbelasting (APB) en de waarde van een centime van de onroerende voorheffing (OOV) tonen de verschillen omtrent het financiële draagvlak van de Brusselse gemeenten. Op het vlak van de personenbelasting is het hoogste niveau te vinden in Ukkel en Brussel. Zeer laag dan weer zijn de inkomsten van de gemeente St.-Joost uit deze aanvullende personenbelasting, op korte afstand gevolgd door Koekelberg.

⁴⁵. Document van de gemeenteontvanger van Vorst, s.d.

Indien de onroerende voorheffing geanalyseerd wordt, valt de grote waarde voor Brussel-Stad op. In tegenstelling tot de aanvullende personenbelasting bengelt St.-Joost-ten-Node nu niet meer onderaan. De gemeente kan immers rekenen op de aanwezigheid van verschillende (grote) bedrijven, die de kas van de onroerende voorheffing spekken. De laatste plaats is hierbij weggelegd voor de gemeenten Koekelberg, Ganshoren en Berchem.

Ook in het ontvangsten-uitgavenpatroon zijn er tussen de Brusselse gemeenten verschillen op te tekenen. Op basis van de begrotingen van 1997 stelden Clemer, Huysentruyt en Van der Beken vast dat de Brusselse gemeenten voor het eigen dienstjaar gemiddeld per inwoner 59.095 BEF ontvangen hebben en 58.477 BEF uitgegeven hebben. Ofwel een surplus van 619 BEF per inwoner.⁴⁶ Indien we terugvallen op de begrotingscijfers van het eigen dienstjaar van 1994 tot 2000, dan merken we een stijging van de ontvangsten van 48.017.952.647 BEF in 1994 tot 58.734.800.385 BEF in 2000 ofwel een toename met 22,32 %.⁴⁷ Wat betreft de uitgaven voor het eigen dienstjaar voor de negentien Brusselse gemeenten samen bekomen we 48.498.408.502 BEF (in 1994). In 2000 gaven de Brusselse gemeenten op de begrotingen voor het eigen dienstjaar samen 58.734.800.385 BEF uit. Ofwel een stijging met 21,11 % van de uitgaven.⁴⁸ Indien we de begrotingen mogen geloven, ziet het er dus niet slecht uit voor de Brusselse gemeenten, daar de uitgaven in beide vernoemde jaren lager liggen dan de ontvangsten. Hierbij mag niet uit het oog verloren worden dat het om schattingen gaat en niet om de eigenlijke rekeningen. Deze laten een minder rooskleurig beeld zien. Verschillende gemeenten kunnen immers geen begroting in evenwicht (voor het eigen dienstjaar) voorstellen, terwijl dit nochtans door de gemeentewet verplicht is. Onderstaande tabel maakt duidelijk dat voor enkele jaren het eigen dienstjaar van de negentien Brusselse gemeenten in totaal wel een budgettair overschot vertoont (waaronder 1997), maar dat in de vier andere jaren het eigen dienstjaar een negatief saldo boekte.

⁴⁶. CLEMER, G., e.a.: *op. cit.*, p. 104. Met het jaar 1997 dient evenwel voorzichtig omgesprongen te worden door de Dexia-operatie, die voor de Brusselse gemeenten heel wat extra inkomsten gegenereerd heeft. In 1998 was er immers voor de gemeenten een gezamenlijk tekort van 1.636 miljoen BEF; in 1999 bedroeg het gezamenlijk tekort 1.405 miljoen BEF.

⁴⁷. Eigenerschikking van cijfergegevens uit de begrotingen van de 19 Brusselse gemeenten voor de periode 1994-2000. Analoge cijfers voor de periode 1994-1999 laten voor België een stijging met 18,4% zien. CLEMER, G., e.a.: *op. cit.*, p. 104.

⁴⁸. Eigenerschikking van cijfergegevens uit de begrotingen van de 19 Brusselse gemeenten voor de periode 1994-2000.

Tabel 6 – Evolutie van de begrotingssaldi van de Brusselse gemeenten in miljoen BEF⁴⁹

Evolutie van de begrotingssaldi van de 19 Brusselse gemeenten						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Saldo eigen dienstjaar	-1.057	1.162	588	-1.636	-976	-1.372
Saldo algemeen totaal	3.216	2.176	965	1.254	1.771	2.869

Tussen de Brusselse gemeenten zelf is er ook een differentiatie in het uitgaven-ontvangsten-patroon op te tekenen. De grootste uitgaven per inwoner zijn terug te vinden bij Brussel-Stad met gemiddeld 132.421 BEF (tegenover het gemiddelde van 58.477 BEF per inwoner voor BRU 19). Daarna volgt de gemeente St.-Joost-ten-Node met 88.747 BEF per inwoner. De volgende in de rij zijn Etterbeek (64.245 BEF per inwoner) en St.-Gillis (55.868 BEF per inwoner).

De laagste uitgaven per inwoner zijn te vinden in Ganshoren (34.138 BEF) en Oudergem en Molenbeek (iets minder dan 40.000 BEF per inwoner). Het verschil tussen de gemeente met de laagste uitgave per inwoner en de hoogste uitgave per inwoner bedraagt zo ongeveer 1 op 4.⁵⁰

Daarenboven zijn er enkele interessante opmerkingen omtrent de interne verdeling van de ontvangsten van de gemeenten. 'De armste gemeenten, gemeten aan de totale ontvangsten, zijn niet automatisch zij met de laagste belastingsopbrengst ... per inwoner. [Het gaat om Koekelberg, Schaarbeek en Molenbeek] ... Deze gemeenten kunnen rekenen op andere inkomstenbronnen (toelagen en fondsen gelden),' aldus Clemer, Huysentruyt en Van der Beken.⁵¹ Bovendien zijn er verschillen binnen de fiscale opbrengsten. De gemeente St.-Joost haalt weinig uit de opcentiemen op de personenbelasting, maar wel veel uit de onroerende voorheffing (cf. de aanwezigheid van talrijke bedrijven enzovoort).⁵² De hoogste opbrengst uit belastingen per inwoner is te vinden in Brussel-Stad, met 47.800 BEF per inwoner. Voor St.-Joost-ten-Node bedroeg dit 30.400 BEF per inwoner. Het verschil tussen de rijkste en armste gemeente op dit vlak was 1 op 3,4.⁵³ Bovendien zijn er gemeenten met veel uitgaven en gemeen-

49. Het gaat hier om de evolutie van de begrotingssaldi, niet om de resultaten van de rekeningen. CLAERHOUT, F., *op. cit.*, p. 35.

50. CLEMER, G., e.a., *op. cit.*, p. 106.

51. CLEMER, G., e.a., *op. cit.*, p. 107.

52. Vergelijk de tabel met de inkomsten uit belastingen hierboven.

53. CLEMER, G., e.a., *op. cit.*, p. 107.

Zie voor een diepergravend beeld van de Brusselse belastingen de bijdragen van Bruno Heyndels: HEYNDELS, B., De personenbelasting in de Brusselse gemeenten: een bedreigde grondslag? In: *BRES-dossiers 93*, nr. 13, 41 p.

ten met minder uitgaven. Die verdeling loopt niet volgens de breuklijn rijke-arme gemeenten. Met andere woorden, er zijn ook gemeenten die ‘traditioneel’ veel uitgeven.⁵⁴

2.4 Enkele terminologische beschouwingen voor het gemeentelijk niveau

Voor de analyse van de (financiële) invloed van de gewestelijke fondsen en toelagen op de gemeenten werden de gemeentelijke begrotingen en rekeningen geconsulteerd. De gemeentelijke begroting bevat de verwachte ontvangsten en de voorziene uitgaven in een bepaald jaar (dienstjaar genoemd).⁵⁵ De goedkeuring van de begroting is noodzakelijk voor de activiteiten die het college van burgemeester en schepenen aan de dag willen leggen. De budgetten van de gemeenten zijn onderhevig aan enkele basisprincipes. Bovenaan staat het principe van de annaliteit, zodat de begrotingen jaarlijks opgesteld en gestemd moeten worden. Daarnaast moeten de begrotingen universeel zijn, waarbij alle ontvangsten en uitgaven erin vermeld dienen te worden. Ook de eenheid staat centraal, wat impliceert dat er maar een begroting per gemeente bestaat. De specificiteit van de begrotingen brengt met zich dat elke uitgave en ontvangst in de begroting gespecificeerd moet zijn. Ten slotte dienen de begrotingen publiek te zijn, doordat ze becommentarieerd en goedgekeurd dienen te worden in een openbare zitting van de gemeenteraad. De gemeentebegroting moet daarenboven toegankelijk zijn voor elke belastingbetaler.⁵⁶

De begroting dient elk jaar opgemaakt te worden door het college van burgemeester en schepenen en ter goedkeuring voorgelegd te worden aan de gemeenteraad. Na de gemeenteraad wordt de begroting voorgelegd aan de Bestendige Deputatie. Hier kunnen nog aanpassingen aan de begroting doorgevoerd worden.⁵⁷

In tegenstelling tot de begroting van de federale overheid, die maar uit één deel bestaat, kennen de gemeenten nog een begrotingsstelsel dat terugbuijt op een tweedeling (zoals ook vroeger het geval was bij de unitaire staat).⁵⁸ In concreto wordt een verdeling gemaakt tussen een gewone en een buitengewone begroting. De gewone begroting omvat de recurrente

⁵⁴. Onderhoud met dhr. M. Thoulen, d.d. 28/10/2002.

⁵⁵. COLLINGE, M., *op. cit.*, p. 21.

⁵⁶. COLLINGE, M., *op. cit.*, p. 21.

⁵⁷. COLLINGE, M., *op. cit.*, p. 21.

⁵⁸. MOESEN, W. en VAN ROMPUY, V., *Handboek openbare financiën*. Leuven, Acco, 1991, p. 54.

(regelmatige) ontvangsten en uitgaven met betrekking tot de werking van de gemeentelijke diensten, terwijl de buitengewone begroting de investeringsontvangsten en -uitgaven behelst.⁵⁹ Met andere woorden, de ontvangsten op de gewone begroting zijn jaarlijks recurrent (zij komen minstens eenmaal in de loop van elk financieel dienstjaar voor) en verzekeren de gemeente inkomsten en een regelmatige werking. 'Anderzijds omvat de buitengewone dienst alle ontvangsten en uitgaven die een rechtstreekse en duurzame invloed hebben op de samenstelling, de waarde of de instandhouding van het gemeentelijk patrimonium, met uitsluiting van het courante onderhoud ervan,' aldus Claerhout.⁶⁰ De ontvangsten op de buitengewone begroting zijn dus niet jaarlijks recurrent.

Waar de gemeentelijke begroting een schatting is van de ontvangsten en uitgaven die in het financiële dienstjaar zullen plaatsvinden ('de financiële vertaling van een politiek programma'), geeft de gemeentelijke rekening de effectief verrichte uitgaven en verkregen ontvangsten weer.⁶¹ De begroting gaat dus uit van een bepaald politiek programma dat de leidende politici verwezenlijkt zouden willen zien, terwijl de rekening effectief de gedane financiële transacties in kaart brengt.

Meestal wordt er met de begrotingen gewerkt om een analyse te maken van de gemeentelijke financiën. Nochtans kunnen er grote verschillen bestaan tussen de begrotingen en de begrotingsrekeningen, en niet altijd in positieve zin voor de gemeente, integendeel! Ondanks het feit dat er wel eens van uitgegaan wordt dat de begrotingsrekeningen positievere resultaten laten zien dan de begrotingen zelf, wegens de 'voorzichtigheid' van de lokale bestuurders⁶², is dit voor de Brusselse gemeenten alleszins niet altijd het geval. Het verschil tussen de voorziene ontvangsten in de begroting en de effectieve ontvangsten in de begrotingsrekening kan vrij groot zijn, zoals het voorbeeld voor de gemeente Vorst in 2000 aangeeft. De gemeente haalde immers maar 86% van haar voorziene inkomsten uit overdrachten voor de gewone dienst binnen.⁶³

Waaruit bestaan de overdrachten van de hogere beleidsniveaus? Het leeuwendeel van de ontvangsten van de Brusselse gemeenten komt uit overdrachten, die in drie grote posten opgedeeld kunnen worden. Enerzijds bestaan er inkomsten uit overdrachten van belastingen, anderzijds

⁵⁹. COLLINGE, M., *op. cit.*, p. 22.

⁶⁰. CLAERHOUT, F., *op. cit.*, p. 23.

⁶¹. CLAERHOUT, F., *op. cit.*, p. 23.

⁶². CLAERHOUT, F., *op. cit.*, p. 23.

⁶³. Het gaat hier wel alleen om gegevens uit de gewone dienst voor het eigen dienstjaar 2000. Inclusief de ontvangsten uit prestaties en schuld bedroeg het realisatiepercentage 91%. Gemeentebestuur Vorst: *Bijlagen bij de jaarrekening 2000*. Vorst, 2000, p. 10. Voor de buitengewone begroting kan dit percentage nog lager liggen. In Vorst (2000) bedroeg dit 20% (eigen dienstjaar).

uit overdrachten van fondsen en toelagen. De belastingen omvatten de opcentiemen op de onroerende voorheffing, de aanvullende personenbelasting en andere belastingen die door de gemeenten geheven mogen worden.⁶⁴ Deze belastingen waren in 1996 goed voor 40,6% van de totale ontvangsten van de Brusselse gemeenten, terwijl hun aandeel steeg tot 44% in 1999 (op basis van begrotingscijfers).⁶⁵ Het restant van de overdrachten, op de begrotingen van de Brusselse gemeenten tussen 1994 en 2000 telkens goed voor meer dan 40% van de totale ontvangsten, bestaat uit fondsen en toelagen waarop de gemeenten kunnen rekenen. De toelagen behelzen de voorwaardelijke dotaties. Deze kredieten worden door de gemeenten geïnd in ruil voor enkele prestaties, zoals op het vlak van het onderwijs, de openbare bibliotheken, het milieu et cetera.⁶⁶ Met andere woorden, het gaat om kredieten voor specifieke projecten. De toelagen waren goed voor 25 tot 26% van de totale (begrotings)ontvangsten van de Brusselse gemeenten in deze periode.⁶⁷

De fondsen van hun kant slaan op de onvoorwaardelijke dotaties, waarbij de gemeenten de gelden op een autonome manier kunnen aanwenden.⁶⁸ De gemeenten kunnen hierbij kiezen waaraan ze deze kredieten besteden. Deze fondsen bereikten in de periode 1994-2000 een niveau tussen 18 en 22% van de totale (begrotings)ontvangsten van de gemeenten.⁶⁹

Wat betreft het gedeelte 'uitgaven' is de indeling in personeelsuitgaven en werkingsuitgaven duidelijk. De uitgaven voor overdrachten behelzen toelagen van de gemeente aan allerlei instellingen zoals het OCMW, ziekenhuizen, kerkfabrieken, sport- en cultuurverenigingen enzovoort. De uitgaven voor schuld omvatten de lasten van de gemeenteschuld, die jaarlijks afgelost worden.⁷⁰ De uitgaven voor investeringen zijn vanzelfsprekend die uitgaven die de gemeente doet voor investeringen, bijvoorbeeld voor wegen, riolen, infrastructuurwerken enzovoort.

Ten slotte vullen verschillende tabellen met cijfergegevens en een korte bespreking van de gemeentelijke situatie de cijfergegevens van de gewone en buitengewone begroting aan.⁷¹

^{64.} HEYNDELS, B., *De personenbelasting ...*, p. 41.

^{65.} FLOHIMONT, O., *op. cit.*, p. 27.

^{66.} HEYNDELS, B. en VAN DER SCHOOT, W., *op. cit.*, p. 42.

^{67.} FLOHIMONT, O., *op. cit.*, p. 27.

^{68.} HEYNDELS, B. en VAN DER SCHOOT, W., *op. cit.*, p. 42.

^{69.} FLOHIMONT, O., *op. cit.*, p. 27.

^{70.} CLAERHOUT, F., *op. cit.*, p. 24.

^{71.} COLLINGE, M., *op. cit.*, p. 22.

2.5 De verhouding tussen het gewestelijke en het gemeentelijke niveau

De verhouding tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Brusselse gemeenten vormt een bijzonder onderdeel van de bestaande politieke constellatie. De politicologen Kris Deschouwer en Jo Buelens wijzen op het tweetalige statuut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de specifieke politieke machtsverhoudingen tussen de twee politieke niveaus en de bijzondere relatie tussen Gewest en gemeenten als hoofdkenmerken van dit model, die deze constellatie specifiek en bijzonder maken.⁷²

Eerst en vooral komt kartelvorming op het lokale vlak veel meer naar voren dan in Vlaanderen of Wallonië. Die kartellijsten worden niet noodzakelijk opgesteld volgens de ideologische breuklijnen, maar de strategie vertoont veeleer een zoektocht naar de politiek meest winstgevende combinatie.⁷³ Het spreekt voor zich dat de evolutie in het Brusselse partijpolitieke landschap invloed uitoefent op het gevoerde beleid en op de politieke machtsverhouding binnen en tussen de betrokken overheidsniveaus.⁷⁴

Politiek gezien is ook de verwevenheid tussen beide overheidsniveaus groot. In 1994 zetelde bijna 70% van de mandatarissen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad in een van de negentien gemeenteraden. Alleen St.-Agatha-Berchem had geen enkele gemeentemandataris als vertegenwoordiger in de Hoofdstedelijke Raad. In die Raad waren 6 burgemeesters vertegenwoordigd, alsook 22 schepenen en 29 gemeenteraadsleden (in totaal 57 gemeentemandatarissen). Kris Deschouwer en Jo Buelens merken hieromtrent het volgende op: 'Hoe meer deze raad ingrijpt in het beleid van de gemeenten, hoe groter de belangenvermenging wordt. De verkozenen worden dan zowel rechter als partij.'⁷⁵ Deze politieke verwevenheid roept ook vragen omtrent de bevoegdheidsverdeling op. Hoger werd opgemerkt dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beperkt is wat zijn bevoegdheden betreft. Voor verschillende domeinen op het vlak van grootstedelijke problemen (zoals ruimtelijke ordening, mobiliteit enzovoort) werkt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zelf met initiatieven, maar voor andere essentiële velden (zoals veiligheid, samenlevingsopbouw, migranten) is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ofwel niet bevoegd ofwel afhankelijk van de medewerking van andere overheden. De gemeenten hebben

⁷². DESCHOUWER, K. en BUELENS, J., De gemeenten en de lokale politiek in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In: *Res Publica*, 1997, 1, p. 89.

⁷³. DESCHOUWER, K. en BUELENS, J., De gemeenten en de lokale politiek..., p. 92.

⁷⁴. Er is een grote mate van fractionalisering op het Brusselse politieke vlak, met als gevolg instabiliteit in de Brusselse gemeenten.

DESCHOUWER, K en BUELENS, J.: De gemeenten en de lokale politiek..., p. 96.

⁷⁵. DESCHOUWER, K. en BUELENS, J., De gemeenten en de lokale politiek..., p. 98.

echter wel uitgebreide bevoegdheden op deze domeinen. 'Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest grijpt regelmatig in op deze problematiek [namelijk de grootstedelijke problemen], maar is er in wezen niet voor bevoegd. Het Gewest is een toezichtsorgaan, maar geen coördinerende instantie. Elke stap in de richting van overleg en bevoogding stuit dan ook op weerstand omwille van de gemeentelijke autonomie,' aldus Deschouwer en Buelens.⁷⁶ Dit brengt een spanning in de verhouding tussen Brussels Hoofdstedelijk Gewest en gemeenten met zich. Sommige gemeenten kunnen bogen op een vrij goede relatie met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, voor andere gemeenten werkt het systeem verlamdend. De vraag die hier rijst, is of de spanning in deze verhouding in de toekomst nog zal toenemen nu het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met de laatste staats-hervorming bevoegd werd voor de gemeentewet.⁷⁷

Bovendien ent zich op deze problematiek de complexiteit van het Brussels model. De aanwezigheid van verschillende overheden (federaal, gewest, gemeenschappen, provincie (tot 1995), gemeenten, ...) met elk hun eigen bevoegdheden en specifieke regelgeving zorgt voor een onoverzichtelijk bestuur, een complex raderwerk, waar niet alle politici en functionarissen raad mee weten.

⁷⁶. DESCHOUWER, K. en BUELENS, J., *De gemeenten en de lokale politiek...*, p. 96.

⁷⁷. VELAERS, J., *op. cit.* pp. 511-542.

De algemene dotatie aan de gemeenten: basisfinanciering en solidariteit?

3.1 Verdeelcriteria en omvang van het Gemeentefonds/Algemene dotatie aan de gemeenten

De financiële afhankelijkheid van de Brusselse gemeenten van hogere overheden kwam eerder reeds aan bod. Daarbij werd aangehaald dat het Gemeentefonds evolueerde van een stelsel ter vervanging van de afgeschaft octrooirechten tot een fonds om de gemeentelijke fiscaliteit te egaliseren en de fiscale armoede te compenseren.¹ Wat was de functie van het Gemeentefonds voor de Brusselse gemeenten en hoe verliep de verhouding ‘gewest-gemeenten’ op dit vlak?

Met de federalisering van de unitaire Belgische staat werden de gewesten bevoegd voor het vastleggen van zowel de omvang als de verdeelcriteria van de ‘Algemene dotatie aan de gemeenten’.² Twee begrippen stonden centraal bij de uitwerking van de modaliteiten van dit fonds door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Enerzijds diende de algemene dotatie in de basisfinanciering van de Brusselse gemeenten te voorzien. Elke gemeente diende hierbij op een minimumaandeel (in 1998 vastgelegd op 2.400 BEF per inwoner) te kunnen rekenen. Met andere woorden, deze enveloppe diende elke gemeente te voorzien van een zeker inkomen dat kon dienen ter compensatie van bepaalde noodzakelijke uitgaven. Anderzijds, en vooral, diende de algemene dotatie een intergemeentelijke solidariteit te bewerkstelligen. Immers, niet alle Brusselse gemeenten kennen hetzelfde ontvangsten- en uitgavenpatroon. De gemeenten uit het centrum en de eerste gordel hebben doorgaans een financieel veel zwakkere inkomstenstructuur. Bovendien kennen ze hoge uitgaven door het hoger aantal werklozen, steuntrekkers enzovoort. Omdat de gemeenten uit de tweede gordel doorgaans meer inkomsten konden genereren en een rijkere bevolking hebben, werd uitgegaan van een solidariteitsprincipe. De

¹ LEROY, J. en THOULEN, M., *op. cit.*, p. 5.

² HEREMANS, D. en PHILIPSEN, C., *op. cit.*, p. 232.

rijkere gemeenten zouden binnen het Gemeentefonds minder krijgen, zodat de armere gemeenten een groter aandeel in de wacht zouden slepen om hun lagere inkomsten en hogere uitgaven te compenseren.³

Hoe vertaalde dit zich in de verdeelcriteria? De ordonnantie van 10 maart 1994 zorgde voor een nieuwe regelgeving hieromtrent, specifiek toegespitst op de Brusselse gemeenten. Via drie enveloppen dienden zowel de basisfinanciering als de intergemeentelijke solidariteit verzekerd te worden. De 'basisdotatie' moest in de basisfinanciering van de gemeenten voorzien. De criteria die voor de berekening hiervan werden gehanteerd, waren het aantal inwoners en de oppervlakte van de gemeenten. De 'perequatiedotatie' hield rekening met de fiscale mogelijkheden van de gemeenten⁴, terwijl de 'compensatiedotatie' verdeeld werd op basis van de (gelijke) criteria OCMW, onderwijs, vreemdelingen, veiligheidscontracten, oude gebouwen en bevolkingsdichtheid. Deze twee laatste dotaties (respectievelijk goed voor 50 en 30% van de totale enveloppe) dienden de solidariteit tussen de gemeenten mogelijk te maken.⁵

De verdelingscriteria konden evenwel niet iedereen bekoren. Het stelsel werd dan ook eerst tijdelijk aangepast in 1997 en nadien (voorlopig) definitief in 1998. De basisdotatie met haar twee criteria bleef wel behouden maar zakte relatief fors: de enveloppe was nog maar goed voor 8% van het totale bedrag (tegenover 20% in 1994). De perequatiedotatie werd omgedoopt in ontvangstendotatie (nu gebaseerd op de twee belangrijkste belastingen: personenbelasting en onroerende voorheffing) en zakte tot 42% van het totale bedrag. Deze verlagingen kwamen de uitgavendotatie (de vroegere compensatiedotatie) ten goede, daar deze nu 50% van het

3. Brusselse Hoofdstedelijke Regering, *Het Brussels Gewest en zijn negentien gemeenten: een efficiënt partnerschap in dienst van de bevolking*. Brussel, brochure, mei 1999, p. 40.

4. De perequatiedotatie was goed voor 50% van de totale enveloppe. Daarvan werd 35% berekend op basis van het fiscaal vermogen van de gemeenten en 15% op basis van de aanslagvoeten. Wat betreft het eerste criterium wordt een onderverdeling gemaakt van 30% voor de personenbelasting en 70% voor de onroerende voorheffing. Alleen die gemeenten komen in aanmerking 'waarvan de gemiddelde opbrengst per inwoner, van de aanvullende personenbelasting, per procent, lager ligt dan die van het geheel van de gemeenten, met dien verstande dat de verhouding tussen beide vermenigvuldigd wordt met het aantal inwoners alsook voor de gemeenten, waarvan het gemiddeld kadastraal inkomen per woning lager ligt dan dat van het geheel van de gemeenten, met dien verstande dat het verschil tussen beide vermenigvuldigd wordt met het aantal woningen'. THOULEN, M., Het nieuwe Brusselse Gemeentefonds 1994. In: *De Gemeente*, nr. 463, 1994, nrs. 6-7, pp. 379-380. Het restant van de perequatiedotatie wordt berekend op basis van de verschillen in de aanslagvoeten van de twee voornoemde belastingen. Voor de verdeling onder de 19 gemeenten was er een voorafname van (aanvankelijk) 5% voor de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie (verdeling over de OCMW's) en van 150 miljoen BEF voor Brussel-Stad (ter compensatie van de hoofdstedelijke functie).

5. Brusselse Hoofdstedelijke Raad: ordonnantie van 10 maart 1994. THOULEN, M., Het nieuwe Brusselse gemeentefonds. In: *De Gemeente*, nr. 6-7, 1994, pp. 379-381.

totaalbedrag uitmaakte. In het nieuwe stelsel werden hierbij vijf (ongelijke⁶) criteria gehanteerd: opnieuw onderwijs en bevolkingsdichtheid, maar nu ook het aantal werklozen, het aantal steuntrekkers en de oppervlakte van ruimte voor verhoogde bescherming.⁷

Tabel 7 – De verdeelcriteria van het Gemeentefonds in 1998⁸

Dotatie	Criteria	Weging
Basisdotatie: 8%	1. aantal inwoners	80%
	2. totale oppervlakte	20%
Ontvangstendotatie: 42%	1. personenbelasting	2/3
	2. onroerende voorheffing	1/3
Uitgavendotatie: 50%	1. onderwijs en peuteronthaal	10%
	2. bevolkingsdichtheid	30%
	3. aantal werklozen (> 1 jaar)	20%
	4. aantal gerechtigden op het bestaansminimum en gelijkgestelde steun	20%
	5. ruimte voor verhoogde bescherming (GeWOp)	20%

De aanpassing van de verdeelcriteria diende de solidariteit tussen de gemeenten nog verder te versterken. Nominaal zorgde de aanpassing van de criteria effectief voor een verhoging van het aandeel van de gemeenten uit de eerste kroon, terwijl de rijkere gemeenten met een lager of stabiel niveau te maken kregen.⁹ Daardoor groeide evenwel ook de onvrede bij de intermediaire en rijkere gemeenten omtrent de verdeelcriteria van de algemene dotatie. Elk van deze gemeenten kan wel criteria opsommen die de eigen gemeente ten goede zouden komen.¹⁰ De thematiek omtrent de omvang en de verdeelcriteria van het Gemeentefonds wordt bovendien

⁶. Het criterium 'bevolkingsdichtheid' was 30% van de uitgavendotatie waard, het criterium 'onderwijs en peuteronthaal' 10% en de overige criteria 20%.

⁷. Zie hiervoor de betrokken ontwerpen van ordonnanties en de ordonnanties zelf: Brusselse Hoofdstedelijke Raad: ontwerp van ordonnantie, d.d. 12 mei 1997, A-169/1-96/97, pp. 2-3.

Brusselse Hoofdstedelijke Raad: ontwerp van ordonnantie, d.d. 7 april 1998, A-250/1-97/98, pp. 1-3.

Brusselse Hoofdstedelijke Raad: ontwerp van ordonnantie, d.d. 26 november 1998, A-250/2-98/99, pp. 2-5.

⁸. Eigen herwerking van de gegevens uit: Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.d. 7 april 1998, A-250/1-97/98, p. 3.

⁹. Zie tabel 8.

opengetrokken naar de problematiek van de financiële situatie van de Brusselse gemeenten en bij uitbreiding naar de (door sommigen gevraagde) herfinanciering van 'Brussel'.¹¹

Op welk aandeel in de algemene dotatie kon elke gemeente rekenen en hoe evolueerde dit aandeel in de periode 1994-2000?

Tabel 8 – Het aandeel van de Brusselse gemeenten in de 'Algemene dotatie' met evolutie in de periode 1994-2000 (x 1.000 BEF)¹²

Algemene dotatie							
Gemeente	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Anderlecht	630.168	616.701	634.539	665.170	678.266	703.058	715.391
Oudergem	86.014	81.487	76.960	61.606	69.679	69.281	72.423
Berchem	64.549	65.710	66.955	161.763	153.419	148.300	143.536
Brussel	764.958	724.697	713.750	716.398	901.437	957.171	1.020.265
Etterbeek	382.760	417.778	425.614	441.836	419.044	405.061	393.993
Evere	105.065	99.535	94.006	79.606	81.972	87.040	93.583
Vorst	323.007	345.080	313.829	331.678	314.569	304.072	296.972
Ganshoren	130.959	145.497	148.465	117.788	111.712	107.984	104.515
Elsene	531.560	571.614	605.742	631.618	621.127	621.089	628.425
Jette	224.265	229.631	235.256	251.466	239.513	235.107	239.554
Koekelberg	173.223	185.192	170.195	241.274	228.828	221.192	219.139
Molenbeek	646.901	659.839	670.259	724.169	745.684	791.788	851.315
St.-Gillis	467.384	489.882	520.557	565.919	581.382	594.179	601.206
St.-Joost	267.952	280.451	330.859	319.647	329.143	349.495	365.389
Schaarbeek	903.258	928.508	959.610	1.032.599	1.035.781	1.071.514	1.084.286
Ukkel	245.862	232.922	219.983	192.493	195.230	189.091	200.672
Watermaal	149.111	165.256	171.141	153.940	145.999	141.127	136.594
St.-L. Woluwe	161.676	153.167	144.658	139.002	132.356	129.869	134.215
St.-P. Woluwe	125.330	118.733	112.137	90.085	91.406	91.207	90.854
totaal	6.384.000	6.511.680	6.614.513	6.918.057	7.076.550	7.217.625	7.392.330

^{10.} De gemeente Ganshoren haalde bijvoorbeeld aan dat de criteria 'aantal oude inwoners' en het 'aantal sociale woningen' voor de eigen gemeente de meest kenmerkende zijn. Indien deze criteria zouden meetellen, zou Ganshoren op een hoger aandeel binnen de algemene dotatie kunnen rekenen. *Brussel deze Week*, interview met dhr. R. Coppens, schepen van Financiën van Ganshoren, 'Schaarbeek achterna', d.d. 5/12/2002, p. 11.

^{11.} Interviews met leden van de gemeentebesturen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zie bibliografie).

^{12.} Eigen herschikking van cijfergegevens van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Ondanks de jaarlijkse verhoging van de totale enveloppe voor de algemene dotatie kon niet elke gemeente over meer krediet beschikken. Met andere woorden, de verhoging van het krediet voor sommige gemeenten ging ten koste van het aandeel van bepaalde andere gemeenten. De aanpassing van de verdeelcriteria is hier niet vreemd aan. De herverdeling van de criteria in 1997 heeft St-Agatha-Berchem bijvoorbeeld geen wind-eieren gelegd. Het aandeel van de gemeente in het Gemeentefonds steeg van circa 65 miljoen in 1994 naar ongeveer 161 miljoen BEF in 1997. Daarna zakte het aandeel van de gemeente wel terug, maar het lag toch nog veel hoger dan het niveau van vóór 1997.

Voornamelijk de gemeenten van de eerste gordel konden profiteren van de aanpassing van de verdeelcriteria. Die criteria waren dan ook juist geselecteerd om de intergemeentelijke solidariteit verder te versterken. Logischerwijs waren het dan ook de rijkere gemeenten uit de tweede gordel die hun enveloppe zagen verminderen. Over een periode van 7 jaar (1994-2000) zag het verschil er als volgt uit.

Tabel 9 – Verschil van de respectievelijke aandelen
in het gemeentefonds in 1994 en 2000¹³

Algemene dotatie aan de gemeenten		
Gemeente	Verschil aandeel 2000-1994 (x 1.000 BEF)	Percentage groei 2000/1994
Anderlecht	85.223	13,52%
Oudergem	-13.591	-15,80%
Berchem	78.987	122,37%
Brussel	255.307	33,38%
Etterbeek	11.233	2,93%
Evere	-11.482	-10,93%
Vorst	-26.035	-8,06%
Ganshoren	-26.444	-20,19%
Elsene	96.865	18,22%
Jette	15.289	6,82%
Koekelberg	45.916	26,51%
Molenbeek	204.414	31,60%
St.-Gillis	133.822	28,63%
St.-Joost	97.437	36,36%
Schaarbeek	181.028	20,04%
Ukkel	-45.190	-18,38%
Watermaal	-12.517	-8,39%
St.-Lambrechts-Woluwe	-27.461	-16,99%
St.-Pieters-Woluwe	-34.476	-27,51%
totaal	1.008.330	+15,79%

¹³. Eigen herberekening op basis van cijfergegevens uit tabel 8.

Tabel 9 laat een duidelijk gedifferentieerd beeld zien in de evolutie van de aandelen van de respectievelijke gemeenten in het Gemeentefonds. Indien we het nominale aandeel van elke gemeente in 2000 met dit van 1994 vergelijken, merken we dat acht gemeenten een negatief percentage hebben. Het gaat hierbij om de rijkere gemeenten uit de tweede gordel, maar ook om Vorst en Ganshoren. Door het principe van de intergemeentelijke solidariteit, waar het Gemeentefonds grotendeels op gestoeld is, zijn het immers de rijke gemeenten die minder krijgen ten voordele van de armere. Nominaal trok Ukkel de groep gemeenten die in 2000 minder kregen dan in 1994. De gemeente kon op 45 miljoen BEF minder inkomsten uit het Gemeentefonds rekenen. Daarna kwam St.-Pieters-Woluwe (34 miljoen BEF), op korte afstand gevolgd door het trio St.-Lambrechts-Woluwe, Ganshoren en Vorst (26 à 27 miljoen BEF). Ook Watermaal-Bosvoorde en Oudergem konden op een lager aandeel in het Gemeentefonds in 2000 rekenen (12/13 miljoen BEF minder dan in 1994). Procentueel evenwel waren het St.-Pieters-Woluwe (-27.5%) en Ganshoren (-20%) die het meeste dienden in te leveren. Daarna volgden Ukkel, St.-Lambrechts-Woluwe, Oudergem, Evere, Watermaal-Bosvoorde en Vorst.

De keerzijde van de medaille toont elf gemeenten die financieel “gewonnen” hebben bij de evolutie van het Gemeentefonds. Op nominaal vlak zijn dit Brussel-Stad en Molenbeek, gevolgd door Schaarbeek en St.-Gillis. Zij konden in 2000 respectievelijk 255, 204, 181 en 133 miljoen BEF meer dan in 1994 in de wacht slepen. Daarna volgt het kwartet St.-Joost-ten-Node, Elsene, Anderlecht en St.-Agatha-Berchem, met een winst van tussen 78 en 97 miljoen BEF. De gemeente Koekelberg kon in 2000 45 miljoen BEF meer inschrijven dan in 1994, terwijl ook Jette en Etterbeek meer ontvingen, zij het respectievelijk een bescheiden 15 en 11 miljoen BEF.

Afgaande op de percentages wordt de indeling enigszins gewijzigd. Opvallend hier is de enorme stijging van het aandeel van St.-Agatha-Berchem, dat in 2000 122% meer dan het bedrag van 1994 ontving. Meer dan 30% stijging was er voor Brussel-Stad en Molenbeek, gevolgd door St.-Gillis (28.6%) en Koekelberg (26.5%). Schaarbeek en Elsene konden dan weer op 20% en 18% meer ontvangsten rekenen. Het aandeel van Anderlecht in 2000 was 13.5% meer waard dan in 1994. Voor Jette en Etterbeek was er met respectievelijk 6.8 en bijna 3% een meer bescheiden verhoging weggelegd. Indien rekening gehouden wordt met de inflatie in deze periode was de ‘winst’ van Jette en Etterbeek dus zeer relatief.

In totaal lag het bedrag van de algemene dotatie in 2000 zo’n 1 miljard BEF hoger dan in 1994. Dit betekende een stijging van 15,79% of jaarlijks 2,25%. Dit was een zeer relatieve groei want de inflatie bedroeg in deze periode 12,2%. Dit betekende dat de inflatiegezuiverde groei van de ‘algemene dotatie’ 0,5% per jaar bedroeg.

Bovenstaande tabel geeft wel geen zicht op de fluctuaties die zich binnen de aandelen van de respectievelijke gemeenten voordeden, maar desalniettemin worden de algemene tendensen er duidelijk door weergegeven: de gemeenten van de eerste kroon zien hun aandeel stijgen, de gemeenten uit de tweede kroon dienden het met minder uit de algemene dotatie te stellen.

Maar wat is de impact van de ‘algemene dotatie’ op de totale ontvangsten van de verschillende gemeenten? Met andere woorden, hoe wezenlijk is de bijdrage uit het Gemeentefonds? Hoe afhankelijk zijn de Brusselse gemeenten van het Gemeentefonds voor hun inkomsten?

Tabel 10 – Het aandeel van elke gemeente in het Gemeentefonds in 1994 en 2000 en het aandeel van dit bedrag op de totale gemeentelijke ontvangsten 1994 en 2000¹⁴

Algemene dotatie				
	in BEF	in %, totaal van gemeentelijke ontvangsten	in BEF	in %, totaal van gemeentelijke ontvangsten
Gemeente	1994	1994	2000	2000
Anderlecht	630.167.999	16,02	715.391.355	13,41
Oudergem	86.014.099	7,66	72.422.854	4,99
Berchem	64.548.800	7,55	143.535.929	10,69
Brussel	764.958.379	5,54	1.020.264.847	4,24
Etterbeek	382.759.599	19,71	393.993.388	16,49
Evere	105.065.002	7,32	93.583.354	4,99
Vorst	323.007.295	19,56	296.972.485	13,41
Ganshoren	130.958.688	23,78	104.515.397	12,06
Elsene	531.560.387	15,78	628.424.732	10,78
Jette	224.264.842	14,93	239.554.499	12,21
Koekelberg	173.223.380	22,98	219.138.578	26,45
Molenbeek	646.900.510	22,93	851.315.298	21,99
St.-Gillis	467.383.785	25,38	601.206.382	19,01
St.-Joost	267.951.810	17,92	365.389.053	20,06
Schaarbeek	903.257.653	19,97	1.084.286.283	17,99
Ukkel	245.861.903	8,77	200.672.317	5,56
Watermaal-Bosvoorde	149.109.853	13,22	136.593.709	9,25
St.-Lambrechts Wol.	161.676.447	7,38	134.215.140	5,29
St.-Pieters Woluwe	125.329.569	7,27	90.854.400	5,09
totaal	6.384.000.000	14,93	7.392.330.000	12,31

¹⁴. Eigen herschikking van cijfergegevens van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Bestuur Toezicht op de Gemeenten, en uit de gemeentelijke rekeningen 1994 en 2000. Het gaat hier alleen om de ontvangsten voor het eigen dienstjaar waarbij de gemeentelijke rekeningen in de betrokken jaren werden geanalyseerd.

De 'algemene dotatie aan de gemeenten' was in 1994 goed voor bijna 6.4 miljard BEF. Dit bedrag zorgde voor 15% van de totale gemeentelijke ontvangsten in dat jaar. In 2000 was dit bedrag weliswaar gestegen tot 7.4 miljard BEF, maar relatief gezien zakte het belang ervan tot 12,3% van de totale gemeentelijke ontvangsten. In 1994 was nominaal het laagste bedrag weggelegd voor St.-Agatha-Berchem met 65 miljoen BEF. Daarna volgden rijkere Brusselse gemeenten zoals Oudergem, St.-Pieters-Woluwe en Watermaal-Bosvoorde. De grootste bedragen waren weggelegd voor Schaarbeek (900 miljoen BEF) en Brussel-Stad (765 miljoen BEF¹⁵). Het aandeel van de algemene dotatie binnen de totale gemeentelijke ontvangsten varieerde van gemeente tot gemeente. Het Gemeentefonds was in 1994 relatief gezien het belangrijkste in St.-Gillis, waar het aandeel goed was voor 25% van de totale gemeentelijke ontvangsten. Voor Ganshoren, Koekelberg, Molenbeek, Schaarbeek, Etterbeek en Vorst was de algemene dotatie telkens goed voor één vierde à één vijfde van de totale inkomsten. De algemene dotatie voor Oudergem, Berchem, Evere, Ukkel en de beide Woluwes was in 1994 minder dan 10% van de totale ontvangsten waard. Bijzonder is de positie van Brussel-Stad waar het aandeel in het Gemeentefonds bijna 6% van de ontvangsten uitmaakte. Hierin zijn evenwel niet de fondsen begrepen die Brussel voor de uitoefening van de functie van hoofdstad krijgt.¹⁶

In 2000 is een enigszins ander beeld aan de orde. Nominaal veranderde de ranglijst (hoewel de bedragen wel veranderden) niet zozeer, met uitzondering van de spectaculaire vooruitgang van St.-Agatha-Berchem. De rijkere gemeenten kregen nominaal nog altijd het minste; de armere konden op het grootste deel rekenen. Relatief gezien zijn er wel belangrijke verschuivingen waar te nemen. Het was de gemeente Koekelberg, waar in 2000 de algemene dotatie het grootste aandeel in de totale ontvangsten uitmaakte: 26%. Bovendien was het Gemeentefonds nog maar in twee andere gemeenten (Molenbeek en St.-Joost) meer dan 20% van de totale gemeentelijke ontvangsten waard. Met uitzondering van Koekelberg, St.-Joost en Berchem zakte het aandeel van het Gemeentefonds in de totale ontvangsten voor alle gemeenten. Brussel-Stad uitgezonderd (cf. de bijzondere positie), was het laagste aandeel in de totale ontvangsten weggelegd voor Oudergem, Evere en St.-Pieters-Woluwe met circa 5%.

¹⁵. Exclusief de bijzondere dotatie van 150 miljoen BEF waar Brussel-Stad nog recht op heeft.

¹⁶. Zie in dit opzicht ook de 'dode hand' ('main morte'). Deze werd in 1989 ingesteld als compensatiemechanisme. De gemeenten kunnen immers geen opcentiemen op de onroerende voorheffing innen op staatseigendommen. Het aandeel van de gemeenten wordt wel doorgestort naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. MATTHIJS, H., *Overheidsbegrotingen...*, pp. 224-225.

Opmerkelijk is dat het aandeel van de algemene dotatie nominaal wel steeg in de periode 1994-2000. Maar relatief gezien en vergeleken met de totale gemeentelijke ontvangsten, zakte het aandeel. Met andere woorden, de gemeenten zagen (gemiddeld) hun andere ontvangsten sterker stijgen dan hun aandeel in de 'algemene dotatie'.

3.2 Visies op en conflicten rond de 'algemene dotatie aan de gemeenten'

Minister-president Picqué wees op de voordelen die de hervormingen aan de verdeelcriteria van het Gemeentefonds met zich hadden gebracht. Met name de solidariteit tussen de gemeenten werd door deze hervormingen aanzienlijk versterkt. Voor de armste gemeenten leidde dit tot een verhoging met meer dan 60% van de ontvangsten van de dotatie, terwijl ook de rijkste gemeenten op een verhoging met meer dan 20% konden rekenen, aldus zijn discours.¹⁷

Nochtans verwachtte ook de Brusselse Hoofdstedelijke Regering niet alle heil van het Gemeentefonds. De ontvangsten uit de 'algemene dotatie aan de gemeenten' zijn immers belangrijk, maar onvoldoende om alle noodzakelijke uitgaven te dekken. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering argumenteerde dat verschillende gemeenten ook op andere inkomsten (via toelagen voor specifieke projecten) konden rekenen. Het gaat dan om financiering in het kader van wijkcontracten, veiligheidscontracten en dergelijke meer.¹⁸ Maar ook deze hebben hun beperkingen, aldus de minister-voorzitter in een discours over de wijkcontracten in 1998: 'Een wijkcontract in Anderlecht bijvoorbeeld is weliswaar erg nuttig, maar het betekent niet meer dan een klein percentage van de investeringen die moeten gebeuren. In de tweede plaats moet men rekening houden met de reserves waarover de gemeenten beschikken.'¹⁹

De intergemeentelijke solidariteit bleef voor de minister-voorzitter in 1998 dan ook centraal staan. De financiële situatie van de armste gemeenten was immers zorgwekkend en de perspectieven boden geen zicht op aanzienlijke beterschap: 'Mochten de 6 of 7 armste gemeenten in 2002 op grond van de nieuwe verdelingen een overschot hebben, (zou) hij zich min-

¹⁷. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.d. 26 november 1998, A-250/2-98/99, p. 8.

¹⁸. Hoewel er op het vlak van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad geen volledige inventaris van toelagen aan de gemeenten (met de eraan gekoppelde kredieten en de verdeling over de 19 gemeenten) voorkwam.

¹⁹. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.d. 26 november 1998, A-250/2-98/99, pp. 8-9, minister-voorzitter Picqué.

der noodzaak ...voelen de riem van de andere gemeenten aan te halen. Dat is jammer genoeg niet het geval,' aldus minister-voorzitter Picqué.²⁰ Met andere woorden, de financiële situatie van de armste gemeenten noodzaakte (volgens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in 1998) een intergemeentelijke solidariteit die inspanningen van de rijkere gemeenten eiste (door een lager aandeel in de financiële overdrachten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

De aanpassingen in het verdelingsmechanisme werden gelegitimeerd in het kader van de structurele financiële problemen waarmee de 'armere' Brusselse gemeenten hadden af te rekenen. In een brochure van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (1999) werd de volgende berekening gemaakt: 'Als we het jaar 1990 als referentie nemen, zien we dat het bedrag dat tijdens dat jaar aan de meest achtergestelde gemeenten werd gestort, 2000 frank per inwoner hoger was dan wat de inwoners van de negentien gemeenten gemiddeld hebben ontvangen. De gemeenten uit de eerste kroon ontvingen in 1990 4.500 frank meer per inwoner dan de 'groene' gemeenten, en dat bedrag is in 1994 gestegen tot 6.000 frank, in 1997 tot 8.200 frank en vanaf 1999 tot bijna 8.800 frank. Terzelfder tijd stellen we vast dat de bedragen, gestort aan de stad Brussel en aan de intermediaire gemeenten, met uitzondering van 1997, bijna perfect het regionale gemiddelde volgen.'²¹ Met andere woorden, de 'arme' gemeenten werden in dit systeem bevoordeeld, de intermediaire gemeenten kregen een 'rechtvaardig' aandeel, terwijl de rijke gemeenten voor de solidariteit dienden te zorgen.

Verschillende gemeentebesturen ondernamen ook pogingen om hun aandeel in het gemeentefonds te behouden dan wel te verhogen. Alleszins lieten verschillende gemeentelijke mandatarissen uitschijnen dat ze invloed konden uitoefenen op het gewestelijke besluitvormingsproces²²: 'Vous savez que c'est un combat incessant pour qu'on tienne compte de notre situation,' aldus schepen Nimal van Schaarbeek in 2000.²³ Het aandeel van elke gemeente wordt dan ook wel eens gekoppeld aan de politieke

²⁰. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.d. 26 november 1998, A-250/2-98/99, p. 9, minister-voorzitter Picqué.

²¹. Brusselse Hoofdstedelijke Regering: *Het Brussels Gewest en zijn negentien gemeenten: een efficiënt partnerschap in dienst van de bevolking*. Brussel, brochure, mei 1999, p. 42.

²². Zie ook de bovenvermelde verwevenheid tussen beide overheidsniveaus. Vergelijk in dit opzicht ook de functie van de burgemeester als lobbyist (naast beleidsmaker). Volgens Johan Ackaert impliceert dit 'gedragingen als het vertegenwoordigen van zijn gemeente bij overleg met hogere overheden inzake het verwerven van subsidies, onderhandelen met de particuliere sector, samenwerking met andere gemeenten organiseren enzovoort'. ACKAERT, J., 'De rol van de burgemeester.' In: *Res Publica*, 1997, 1, p. 30.

²³. Notulen van de gemeenteraadszitting Schaarbeek, d.d. 26/01/2000, p. 44, dhr. Nimal (Lijst van de burgemeester).

invloed van lokale mandatarissen. Er wordt vanuit verschillende hoeken meer dan eens op gewezen dat voor fondsen en toelagen ‘gevochten’ moet worden. Schepen van Financiën Coppens deed de moeilijkheden van Ganshoren uit de doeken: “Toen die criteria [van de ‘algemene dotatie’] werden opgesteld konden vele gemeenten rekenen op een eigen sterke man rond de tafel. Ganshoren had die niet en viel als het ware uit de boot. Minister-president de Donnée heeft al toegegeven dat we het slachtoffer zijn van wat men de perverse effecten van die verdeling is gaan noemen.”²⁴

Ook voor toelagen wordt door verschillende politici deze zienswijze gehanteerd. Vandaar dat enkelen onder hen van oordeel zijn dat ze persoonlijk in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad moeten zitten om zo het belang van hun gemeente te verdedigen.²⁵

De verdeelcriteria van de ‘algemene dotatie aan de gemeenten’ zorgden voor meningsverschillen tussen de politieke partijen en tussen de gemeenten. De verdelingscriteria roepen de vraag van objectiviteit op. Wordt het Gemeentefonds juist verdeeld op basis van ‘eerlijke’ criteria? Het is alleszins zo dat de objectiviteit van de verdelingscriteria zelf buiten kijf staat. Het is evenwel de keuze van de criteria die voor een bepaalde ‘oriëntering’ zorgde.²⁶

Het spreekt voor zich dat door het weerhouden van bepaalde criteria bepaalde gemeenten bevoordeeld werden. Zo had elke gemeente dan ook wel criteria die volgens haar de gemeente bevoordeelden en criteria die de gemeente benadeelden. De gemeente Ganshoren betoogde, bijvoorbeeld, dat er zeer veel oude inwoners in Ganshoren wonen, met allerlei kosten van dien. Het criterium ‘aantal oude inwoners’ fungeert evenwel niet bij de verdeelcriteria van het Gemeentefonds, zodat de gemeente zich benadeeld voelt. Ganshoren zou daarbij steeds minder kunnen rekenen op inkomsten vanuit de ‘algemene dotatie’. Schepen van Financiën Coppens vatte de situatie van Ganshoren als volgt samen: ‘De dotaties worden over de verschillende Brusselse gemeenten verdeeld volgens vastgelegde criteria, die voor Ganshoren niet zo gunstig zijn. Bijvoorbeeld het aantal scholen of vreemdelingen dat een gemeente telt. Op die gebieden scoren we [de

²⁴ *Brussel deze Week*, interview met dhr. R. Coppens, schepen van Financiën van Ganshoren, ‘Schaarbeek achterna’, d.d. 5/12/2002, p. 11.

²⁵ Interviews met leden van de gemeentebesturen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zie bibliografie).

ACKAERT, J., *De rol van de burgemeester...*, p. 30.

²⁶ Bij de herziening van de verdelingscriteria van het Gemeentefonds werden (door verschillende politieke partijen) ‘oefeningen’ gehouden omtrent de uitkomst van deze of gene herverdeling voor elke gemeente. Op basis van de effecten op de verschillende gemeenten werden dan verschillende criteria gehanteerd. Interviews met leden van de gemeenten en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zie bibliografie).

gemeente Ganshoren] niet zo hoog, maar we zijn wel de gemeente met naar verhouding de oudste bevolking van het Gewest. We hebben relatief gezien ook het grootste aantal sociale woningen. Dat zijn jammer genoeg criteria die niet meetellen'.²⁷ Zo kon elke gemeente die zich benadeeld voelde criteria invoeren, die moesten aantonen dat er te weinig geld naar de gemeente in kwestie vloeyde.

Door het solidariteitsmechanisme dat in de verdelingscriteria werd ingebouwd, werden de armere gemeenten bevoordeeld en konden de rijkere op een mindere bijdrage rekenen. Toch waren er ook een aantal neveneffecten, 'perverse' effecten genoemd door de benadeelde gemeenten. De gemeente Ganshoren, bijvoorbeeld, kon in 2000 op 26 miljoen BEF minder rekenen dan in 1994 (of -20%). Nochtans behoort Ganshoren niet tot de rijkere gemeenten binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. 'Het Gewest beloofde Ganshoren wel een compensatie van ongeveer 375.000 euro voor die "perverse effecten",' aldus schepen van Financiën Coppens in 2002.²⁸ Ook in omgekeerde richting had de herverdeling van het Gemeentefonds effect. Dat bewijst de enorme stijging van het aandeel van St.-Agatha-Berchem, na de verandering van de verdeelcriteria. De gemeente kon in 2000 op niet minder dan 122% meer rekenen dan in 1994. De verdeelcriteria van het Gemeentefonds vormen dan ook regelmatig het onderwerp van discussie bij de Brusselse beleidsmakers. Nochtans is iedereen het eens over het principe van de solidariteit tussen de gemeenten. Over de mate van solidariteit lopen de meningen dan weer heel sterk uiteen. De arme gemeenten vinden het huidige systeem van verdeelcriteria goed, wijzend op hun zwakke financiële basis en op de noodzaak tot solidariteit. Bij de intermediaire en rijkere gemeenten wordt evenwel een kritischer geluid verspreid. De 'intermediaire' gemeenten vinden dat ze telkens net uit de boot vallen, terwijl de rijkere gemeenten officieel wel achter het principe van de intergemeentelijke solidariteit staan, maar er niet voor willen betalen.²⁹ De rijkere gemeenten wijzen er immers op dat de solidariteit grenzen heeft en dat de 'goede leerlingen' niet gestraft

^{27.} *Brussel deze Week*, interview met dhr. R. Coppens, schepen van Financiën van Ganshoren, 'Schaarbeek achterna', d.d. 5/12/2002, p. 11.

^{28.} *Brussel deze Week*, d.d. 5/12/2002, interview met dhr. R. Coppens, schepen van Financiën van Ganshoren, 'Schaarbeek achterna', p. 11.

Minister-voorzitter de Donnée had met de ordonnantie van 8 november 2001 12 miljoen euro als speciale dotatie toegekend. Bovendien had de Hoofdstedelijke Regering twee bijkomende kredieten, respectievelijk van 1 miljoen euro en 1.21 miljoen euro ingeschreven op de begroting 'om de perverse effecten' van de verdeling van de 'algemene dotatie' te compenseren.

Toespraak van minister-voorzitter de Donnée als opening van het interuniversitair colloquium 'Het Brussels model en de Brusselse gemeenten', dd.d. 13/12/2002. In: WITTE, E., e.a., ed., *Het Brussels model en de Brusselse gemeenten...* p. XXXIII

mogen worden voor het 'gedrag' van anderen.³⁰ Voor verschillende Brusselse politici schuilt het probleem van het Gemeentefonds in het gegeven dat niet alleen de arme gemeenten bevoordeeld worden, maar ook dat de rijkere gemeenten sterk benadeeld worden. Dat wil zeggen dat zij met een regressief aandeel in het Gemeentefonds geconfronteerd worden, hoewel die daling recent gestabiliseerd is. Vanuit verschillende hoeken wordt dan ook geopperd om de solidariteit binnen het Gemeentefonds te behouden, maar in die mate dat het aandeel van de rijkere gemeenten niet meer zakt. Met andere woorden, de armere gemeenten krijgen wel nog meer maar de rijkere niet meer minder. Hun peil zou gestabiliseerd moeten worden.³¹

Daarbij dient de vraag gesteld te worden of de omvang van het Gemeentefonds kan of moet verhoogd worden. Moet er meer geld in het fonds gestopt worden en kan deze inspanning van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zelf komen? Door verschillende beleidsmakers wordt hierbij verwezen naar de relatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met de federale overheid. Volgens sommigen moet er een grotere financiële injectie vanwege de federale overheid komen of een herverdeling van inkomsten, bijvoorbeeld via de belasting van pendelaars.³² De 'onderfinanciering' van 'Brussel' wordt daarbij als legitimatie naar voren geschoven. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt met de evolutie van het Gemeentefonds in de andere gewesten. Hoewel de omvang van het Gemeentefonds

29. De problematiek rond het Gemeentefonds moet bovendien gekoppeld worden aan de financiële situatie van de gemeenten en de 'herfinanciering' van Brussel. Een terugkerend zeer bij de bespreking van de gemeentefinanciën is het verlies aan ontvangsten door de late of zelfs het gebrek aan doorstorting van het federale ministerie van Financiën, aldus Bernard Clerfayt in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad in 1998 (FDF, meerderheid). Cumulatief liepen die niet-geïnde bedragen voor de Brusselse gemeenten hoog op. Voor de periode 1990-1997 derfde de gemeente Schaarbeek zo niet minder dan 939 miljoen BEF aan inkomsten, waarmee ze het klassement van de Brusselse gemeenten aanvoert. Maar zelfs het laagste niet-geïnde cumulatieve bedrag (1990-1997) bedroeg 91 miljoen BEF (voor Sint-Joost-ten-Node).

Voor de andere Brusselse gemeenten liepen deze bedragen cumulatief voor de periode 1990-1997 als volgt op: Anderlecht: 652 miljoen; Oudergem: 335 miljoen; St.-Agatha-Berchem: 260 miljoen; Brussel-Stad: 830 miljoen; Etterbeek: 562 miljoen; Evere: 345 miljoen; Vorst: 491 miljoen; Ganshoren: 235 miljoen; Elsene: 755 miljoen; Jette: 435 miljoen; Koekelberg: 108 miljoen; St.-Jans-Molenbeek: 481 miljoen; St.-Gillis: 190 miljoen; Ukkel: 844 miljoen; Watermaal-Bosvoorde: 403 miljoen; St.-Lambrechts-Woluwe: 497 miljoen; St.-Pieters-Woluwe: 492 miljoen. Ofwel een totaal van 8.985 miljoen BEF.

Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.d. 26 november 1998, A-250/2-98/99, p. 7.

30. Hierbij impliciet verwijzend naar het financieel beheer van andere gemeenten.

31. Interviews met leden van de gemeentebesturen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (zie bibliografie)

32. idem.

elk jaar steeg, daalde de relatieve waarde van het Brusselse Gemeentefonds vergeleken met de gemeentefondsen van de twee andere gewesten.

Tabel 11 – Verdeling van het Gemeentefonds per gewest³³

Verdeling van het Gemeentefonds per gewest in %			
Jaar	Vlaanderen	Wallonië	Brussel ^a
1976	50.60	28.90	20.50
1977	50.80	34.34	14.86
1978	51.02	35.65	13.33
1979	51.35	36.91	11.74
1980	51.90	38.12	9.97
1981	52.39	39.33	8.28
1982	52.54	39.35	8.11
1983	52.58	39.38	8.04
1984	53.64	39.40	7.96
1985	52.75	39.43	7.82
1986	52.81	39.50	7.69
1987	52.24	39.49	7.57
1988	53.17	39.45	7.38

a. Exclusief de speciale dotatie aan de stad Brussel (4%).

Ook minister-voorzitter de Donnée zag de verandering van het Gemeentefonds in de tweede helft van 1970 als een probleem. Door het dalende aandeel van het Brussels Gewest konden de Brusselse beleidsmakers op minder financiële steun rekenen. Het bedrag dat Brussel zo jaarlijks ontloopt zou, volgens hem, ongeveer evenveel bedragen als het jaarlijks tekort van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.³⁴ De onderliggende redenering is duidelijk. Indien het Brussels Hoofdstedelijk Gewest krijgt wat het zou moeten krijgen, zou het tekort niet meer bestaan en zou er meer financiële ruimte komen voor het beleid. De ‘algemene dotatie’ nam dus een belangrijke plaats in binnen de gewestelijke overdrachten en binnen de algemene financiële situatie van het gewest en de gemeenten.

³³. LEROY, J. en THOULEN, M., *op. cit.*, p. 20/1.

³⁴. Toespraak van minister-voorzitter de Donnée als opening van het interuniversitair colloquium *De Brusselse negentien gemeenten en het Brussels model*, d.d. 16/12/2002.

3.3 De gesubsidieerde werken³⁵

Met de aanpassing van de verdeelcriteria van de ‘algemene dotatie aan de gemeenten’ in de jaren negentig werd een objectivering van de verdeling van dit fonds nagestreefd. Niet alleen met het Gemeentefonds was dit het geval. Ook bij bepaalde toelagen voor specifieke projecten stond een dergelijke objectivering op de agenda. Als voorbeeld kunnen de toelagen voor ‘gesubsidieerde werken’³⁶ gegeven worden.

Waarvoor dienden de toelagen voor gesubsidieerde werken? Verschillende projecten konden met dit programma gefinancierd worden zoals:

- de heraanleg en verbetering of vernieuwing van wegen voorzien in de Gemeentelijke en Gewestelijke Ontwikkelingsplannen;
- de realisatie, aanleg of verbetering van fietspaden en trottoirs;
- het plaatsen en verbeteren van openbare verlichting;
- aanplantingen;
- de vernieuwing en installatie van stadsmeubilair;
- de aankoop van terreinen voor groene ruimtes en de aanleg en de uitrusting daarvan.³⁷

Het gaat hier om toelagen voor specifieke projecten, hetgeen impliceert dat de gemeenten niet vrij over de kredieten konden beschikken, zoals bijvoorbeeld bij het Gemeentefonds het geval is. Via deze werkwijze voorzag de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een oriëntering van de investeringen in dit kader naar het Gewestelijk OntwikkelingsPlan (GewOP). Daarnaast werd een kwaliteitsverbetering van de werken als tweede doel vooropgesteld.³⁸ Met andere woorden, door middel van toelagen kon het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verschillende initiatieven (en dus een deel van het beleid) in een bepaalde richting duwen.

³⁵. Het programma van de gesubsidieerde werken heeft op het eerste gezicht weinig te maken met de ‘algemene dotatie aan de gemeenten’. Omdat de verdeelcriteria van de ‘gesubsidieerde werken’ gekoppeld werden aan de verdelingscriteria van de ‘algemene dotatie’ werd ervoor geopteerd beide programma’s in één hoofdstuk te behandelen.

³⁶. Officieel: toelagen ter aanmoediging van investeringen van openbaar nut.

³⁷. BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 101.

De betrokken ordonnantie had bovendien niet alleen betrekking op subsidies ter aanmoediging van investeringen van openbaar nut voor de gemeenten, maar behelsde evenzeer subsidies in dezelfde optiek aan intercommunales en OCMW’s of aan kerkfabrieken, administratieve organen van erkende erediensten en lekenmoraal, naast publiekrechtelijke rechtspersonen aangewezen door de regering. Vereniging van Stad en Gemeenten van Brussel-Hoofdstad, *Nieuwsbrief*, 1999, 2, p. 2.

³⁸. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.d. 7 juli 1998, A-251/2-97/98, p. 3, memorie van toelichting.

Tot en met 1997 werd gewerkt met een aantal oude besluiten, waaronder een Regentsbesluit uit 1949. In 1998 trad een nieuwe gewestelijke ordonnantie in voege, die het oude, jaarlijkse systeem omvormde in een driejaarlijkse dotatie.³⁹ Waar vóór 1998 elke gemeente dossiers diende te sturen naar het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (waarop al dan niet een betoelaging volgde), kreeg na de hervorming elke gemeente een bepaalde som voor drie jaar ter beschikking. Voor de jaren 1998-1999-2000 werd voor de gemeente Schaarbeek, bijvoorbeeld, 96.8 miljoen BEF vrijgemaakt, waarvoor projecten ingediend konden worden bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.⁴⁰ De verdeling van de kredieten binnen deze driejaarlijkse investeringsdotatie gebeurde grotendeels naar rata van het aandeel van de gemeente in de 'algemene dotatie'.⁴¹ Met andere woorden, de gemeenten die bevoordeeld werden (cf. de intergemeentelijke solidariteit) in de 'algemene dotatie' werden dat ook in de investeringsdotatie. De intergemeentelijke solidariteit van het Gemeentefonds werd dus doorgetrokken naar specifieke subsidies die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan de gemeenten verschaftte. Dat blijkt ook uit de modaliteiten van subsidiëring binnen dit programma. Het basispercentage dat voor de subsidiëring van alle in aanmerking genomen werken uitgetrokken werd, bedroeg 30%. Indien de werken kaderden in het Gewestelijk Ontwikkelingsplan kwam daar een extra toelage tot 60% bovenop. Daarnaast konden ook de gemeenten, waarvan het aandeel in de 'algemene dotatie' boven het gewestelijk gemiddelde lag, rekenen op voordelen in het kader van dit programma. Ten slotte werden ook werken, die betrekking hadden op de Brusselse vijfhoek, bevoordeeld in de nieuwe ordonnantie, waarbij het percentage van subsidiëring kon oplopen tot 90%.⁴²

Bovendien bevatte de ordonnantie ook een maximale termijn, die het Bestuur Toezicht op de Lokale Besturen van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ter beschikking had om haar controlefunctie uit te oefenen. Voorheen was een dergelijke beperking niet voorhanden. Zodoende konden de werken vlugger uitgevoerd worden.

^{39.} Vereniging van Stad en Gemeenten van Brussel-Hoofdstad: *Nieuwsbrief*, 1999, 2, p. 2. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.d. 7 juli 1998, A-251/2-97/98, pp. 1-3.

^{40.} Cijfergegevens uit: Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dienst 'Gesubsidieerde werken', tabel s.d., s.a.

^{41.} Het krediet werd voor 70% verdeeld naar rata van de verdeelcriteria van de algemene dotatie, terwijl de resterende 30% werd verdeeld in functie van de doelstellingen van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.d. 7 juli 1998, A-251/2-97/98, p. 6, minister-voorzitter Picqué.

^{42.} Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.d. 7 juli 1998, A-251/2-97/98, pp. 6-7, minister-voorzitter Picqué.

De aanpassing van het verdeelmechanisme zorgde ervoor dat de voorziene kredieten minder fluctueerden dan voorheen, daar iedere gemeente nu een zeker aandeel kreeg. Vóór de driejaarlijkse investeringsdotatie hing de omvang van de verstrekte kredieten immers ook af van het 'dynamisme' van de gemeentebesturen. Als een gemeentelijke administratie een grote ijver aan de dag legde (en dus veel en vooral goede dossiers indiende), ongeacht haar financiële positie, konden veel toelagen bekomen worden. Met het nieuwe systeem werd het gros van de kredieten gedraineerd naar de armere gemeenten. Voor sommige gemeenten zorgde de nieuwe verdeling voor een sterke achteruitgang. Waar de gemeente St.-Pieters-Woluwe in de jaren 1995, 1996 en 1997 nog kon rekenen op 110 miljoen BEF, was dit aandeel in de driejaarlijkse dotatie 1998-2000 geslonken tot 8.4 miljoen BEF. Ook in tegenovergestelde richting zorgde de nieuwe ordonnantie voor verschuivingen. De gemeente Oudergem bijvoorbeeld kon voor de periode 1995-1997 slechts een beroep doen op 636.000 BEF, daar waar haar aandeel in de eerste driejaarlijkse dotatie 5.7 miljoen BEF bedroeg. In totaal werd op de gewestelijke begroting 1.7 miljard BEF uitgetrokken voor de betoelaging van gemeentelijke gesubsidieerde werken in de periode 1994-2000.⁴³

De ordonnantie betreffende de subsidies voor investeringen van openbaar nut heeft evenwel ook zijn nadelen, wat dan weer kritiek uit verschillende hoeken heeft losgeweekt. De Vereniging van Stad en Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest maakte enkele kanttekeningen: 'Maar aangezien iedere medaille een keerzijde heeft, kunnen wij ons scepticisme niet verbergen over de feitelijke vereenvoudiging van de procedures, omdat de samenstelling van dossiers nauwelijks vereenvoudigd is en het aantal te ondernemen stappen nog is toegenomen. De ervaring doet ons de vraag stellen of het synchronisme van de procedures lang zal weerstaan aan de inventiviteit van het Gewest inzake controle. Voorts moeten we ook opmerken dat gaten slim werden bewerkt – hoewel moet worden toegegeven dat de ordonnantie een zekere objectivering van de criteria invoert – en dat er nog steeds 5 centiemmen ontbreken om een frank te hebben. Last but not least, de schrale omvang van de envelop ontnemt de hervorming een groot deel van haar betekenis. Op dat punt hebben we wel goede voornemens vastgesteld, maar nog nauwelijks beloftes.'⁴⁴ De kritiek op de omvang van de enveloppe is terecht. Voor de eerste driejaarlijkse dotatie voor de periode 1998-2000 werd door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 663 miljoen BEF uitgetrokken. In de drie voorgaande jaren werd in totaal 813 miljoen BEF voor hetzelfde programma voorzien.

⁴³. Cijfergegevens uit: Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dienst 'Gesubsidieerde werken', tabel, s.d., s.a.

⁴⁴. Vereniging van Stad en Gemeenten van Brussel-Hoofdstad, *Nieuwsbrief*, 1999, 2, p. 6.

Het Herfinancieringsfonds: het schuldenprobleem van de gemeenten

Omdat heel wat Brusselse gemeenten een hoge schuldenlast hadden opgebouwd in de jaren zeventig en tachtig kon het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet anders dan hier oog voor hebben. In 1993 werd een Herfinancieringsfonds ('Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds der Gemeentelijke Thesaurieën') opgericht, met als doel op verschillende manieren bijstand te verlenen aan de gemeenten op het vlak van de schulden. Zo kon er geholpen worden bij het aflossen van de schuldenlast van gemeentelijke leningen, die in het verleden waren afgesloten. Het Herfinancieringsfonds kon ook nieuwe leningen aan gemeenten ter beschikking stellen. In dit geval diende dan wel een financieringsplan, met verregaande gewestelijke controle (onder meer via een gewestelijk inspecteur), opge maakt te worden. Het financiële beheer van het fonds werd toevertrouwd aan BRINFIN, een naamloze vennootschap die als filiaal van de GIMB fungeert. Hier zorgen 'specialisten' voor het 'actieve' beheer van de schulden, zodat de meest voordelige situatie bekomen wordt.¹

Naast hulp bij de aflossing van leningen die voorheen werden afgesloten, kende het Brussels Herfinancieringsfonds van 1993 tot 2001 2,3 miljard BEF toe om de financiën van enkele Brusselse gemeenten bij te springen. Vijf gemeenten deden een beroep op dit fonds: Etterbeek (470 miljoen BEF), Vorst (450 miljoen BEF), Jette (180 miljoen BEF), St.-Gillis (600 miljoen BEF) en Schaarbeek (600 miljoen BEF). Daarnaast voorzag het Fonds ook bijstand in het kader van de IRIS-hospitalen. Deze gaan gebukt onder een hoge schuldenlast, wat invloed uitoefent op de financiën van verschillende betrokken Brusselse gemeenten. Zes gemeenten konden hieromtrent een beroep doen op het Herfinancieringsfonds, ter waarde van 4 miljard BEF. Meer dan de helft hiervan ging naar Brussel-Stad (2.160 miljoen BEF), terwijl Schaarbeek 600 miljoen BEF kreeg. Ook Elsene (480 miljoen BEF), Etterbeek (320 miljoen BEF), St.-Gillis (280

¹. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dienst Toezicht op de Gemeenten, documenten voor de Raad van Europa, d.d. 27/04/1999, s.a. (geen doorlopende paginering, hoofdstuk 2).
Zie ook het Besluit van de Hoofdstedelijke Regering d.d. 1/7/1993.

miljoen BEF) en Anderlecht (160 miljoen BEF) kregen financiële bijstand voor de ziekenhuizenproblematiek via het Herfinancieringsfonds.²

Door vele gemeentelijke mandatarissen werd de hulp van het Gewestelijke Herfinancieringsfonds als wezenlijk ingeschat, daar hiermee de verstikkende schuldenlast enigszins verminderd kon worden.³ Andere gemeentelijke mandatarissen hadden dan weer problemen met de zware gewestelijke controle op de gemeentelijke financiën die met een dergelijk saneringsplan gepaard ging.⁴

Tabel 12 – Hulp bij gemeentelijke leningen (in mio BEF)⁵

Gemeente	Fonds 208	Hatry I en II	BGHGT	BGHGT-Iris	Totaal
Anderlecht	-	680	-	160	840
Oudergem	-	-	-	-	-
St.-Agatha B.	-	124	-	-	124
Brussel	800	-	-	2.160	2.960
Etterbeek	425	1.363	470	320	2.358
Evere	210	-	-	-	210
Vorst	259	1.178	450	-	1.887
Ganshoren	-	150	-	-	150
Elsene	-	1.602	-	480	2.082
Jette	-	586	180	-	586
Koekelberg	-	360	-	-	360
Molenbeek	-	862	-	-	862
St.-Gillis	-	1.596	600	280	2.176
St.-Joost	-	1.589	-	-	1.589
Schaarbeek	-	1.441	600	600	2.041
Ukkel	-	272	-	-	272
Watermaal	-	156	-	-	156
St.-Lambr-W.	-	214	-	-	214
St.-Pieters-W.	-	286	-	-	286
TOTAAL	1.693	12.458	2.300	4.000	19.151

². Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Gewestelijke Inspectie van Financiën, tabel, s.d., s.a.

³. Zie bijvoorbeeld de notulen van de gemeenteraadszittingen van St.-Gillis, bijvoorbeeld d.d. 20/01/1994, p. 22, dhr. Smal.

⁴. Onder de tegenstanders kan bijvoorbeeld dhr. Nimal, schepen in Schaarbeek in 1994 geciteerd worden. Zie hiervoor de notulen van de gemeenteraadszittingen van Schaarbeek, bijvoorbeeld, d.d. 27/06/1994, pp. 518-520.

⁵. Brusselse Hoofdstedelijke Regering: *Het Brussels Gewest en zijn negentien Gemeenten: een efficiënt partnerschap in dienst van de bevolking*. Brussel, brochure, mei 1999, p. 39. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Gewestelijke Inspectie van Financiën, tabel, s.d., s.a.

De weergegeven bedragen voor het BGHGT en het BGHGT-IRIS behelzen de periode 1993-2001.

De uitwerking van de gewestelijke programma's voor de heropleving van achtergestelde wijken en gelieerde domeinen

5.1 Het belang van de achtergestelde wijken binnen het gewestelijke beleid

De crisis van de (groot)stad, en in dit geval Brussel, bracht verschillende problemen met zich. Die crisis stelde zich het meest uitgesproken in de vervallen wijken, zodat verschillende projecten op stapel werden gezet om de tendens te keren. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering deelde Brussel op in verschillende zones, waarbij circa 20 kansarme wijken werden onderkend. De memorie van toelichting bij de ordonnantie stipuleerde hierbij: 'Deze hebben met tekortkomingen te kampen: de gebouwen zijn vervallen en vormen soms als het ware stadskankers; de openbare uitrustingen, de openbare en groene ruimten, de culturele infrastructuur en de ontmoetingsruimte zijn onbestaand of verkeren in slechte staat; het culturele peil is laag onder andere door de lage scholingsgraad en de taalvermenging; de sociale toestand wordt gekenmerkt door lage inkomens en een hoge werkloosheidsgraad.'¹

¹ Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.d. 28 juli 1992, A-190/1-91/92, p. 3, memorie van toelichting. De twintig achtergestelde buurten werden als dusdanig onderkend in een studie van de Koning Boudewijn Stichting naar te beschermen en te renoveren gebieden. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.d. 14 juli 1993, A-190/2-92/93, p. 4, minister-voorzitter Picqué.

Zie ook de atlas omtrent achtergestelde buurten, opgesteld door Christian Kesteloot. Zie bijvoorbeeld: KESTELOOT, C., VANDENBROECKE, H. en VAN DER HAEGEN, H., *Atlas van achtergestelde buurten in Vlaanderen en Brussel*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1996.

MEERT, H. en KESTELOOT, C., 'Overleven in de grootstad Brussel. Economische integratie in achtergestelde buurten.' In: *Vlaams-Marxistisch Tijdschrift*, september 1998, 32° jg., p. 46-57.

Zie ook de verschillende artikels omtrent stadsontwikkeling in: DE DECKER, P., HUBEAU, B. en NIEUWINCKEL, S., eds., *In de ban van stad en wijk*. Berchem, EPO, 1996.

In het inleidende hoofdstuk werd kort gewezen op de verschillen op het vlak van de financiële mogelijkheden van de Brusselse gemeenten. In globo kan in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een onderscheid gemaakt worden tussen de gemeenten van de zogenaamde eerste en tweede kroon. In de eerste kroon gaat het om de wijken en gemeenten van het historische hart van Brussel en de ruimere omgeving. Hier worden in het algemeen oudere en gemengde wijken aangetroffen. De gemeenten van de tweede kroon behelzen de gebieden die in een latere periode door de Brusselse expansie opgeslorpt zijn geweest. Hier worden meer residentiële wijken aangetroffen. Dat neemt evenwel niet weg dat er zowel binnen de eerste als binnen de tweede kroon wijken bestaan met in het eerste geval een residentieel karakter en in het tweede geval een meer achtergesteld karakter.²

De verschillen tussen de beide 'kronen' zijn evenwel de laatste decennia nog toegenomen, aldus een memorie van toelichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.³ De residentiële wijken kunnen terugbuigen op een toename van de investeringen in het begin van de jaren negentig, waarbij zowel het onderhoud als het vastgoedpark een stijgende trend lieten optekenen. De oudere en gemengde gemeenten daarentegen konden niet terugvallen op dergelijke investeringen, waardoor de gebouwen verder kwamen te vervallen en de beschikbare ruimten niet herbouwd konden worden. Een emigratie kenmerkte dan ook deze laatstgenoemde wijken, waarbij er verschillende oorzaken aangestipt kunnen worden. Onder meer de mogelijkheid om in de 'groene' rand rond Brussel te wonen heeft de aantrekkingskracht van het stadscentrum afgezwakt, aldus het 'Brusselse discours'.⁴ Deze 'stadsbewegingen' hebben bovendien geleid tot een segregatie op ruimtelijk en sociaal vlak. De stijgende mobiliteit heeft deze tendens daarenboven in niet-geringe mate versterkt.⁵

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft doorgaans veel aandacht besteed aan de toestand van de verschillende 'achtergestelde' wijken op zijn territorium. De verschillende Gewestelijke Ontwikkelingsplannen (GEWOP's) geven de focus van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan. Een van de belangrijkste doelen binnen deze gewestelijke planning was de verhoging van de levenskwaliteit in de stad en de aantrekking van bewoners en gezinnen met een middelmatig tot groot inkomen.⁶

². KESTELOOT, C., *Atlas van achtergestelde buurten...*, (geen paginering).

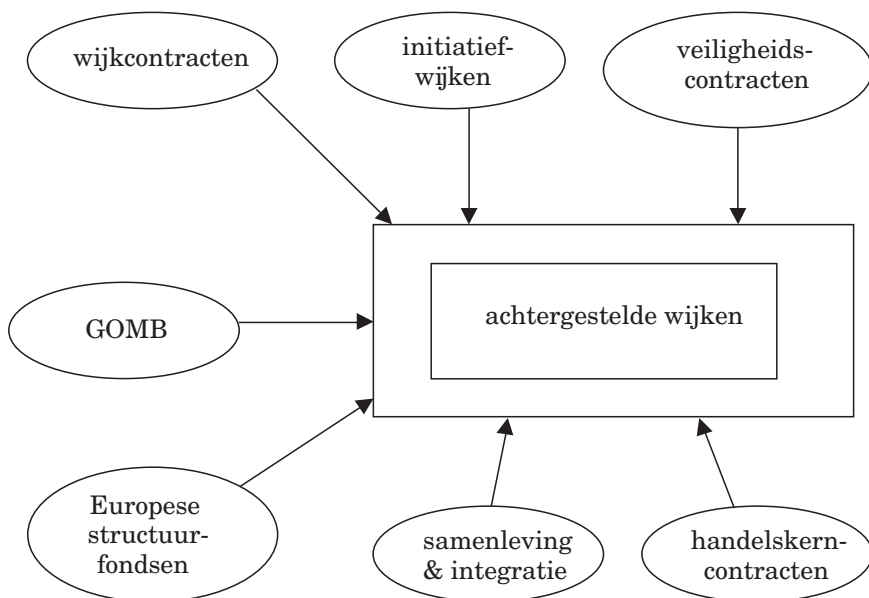
³. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.d. 14 juli 1993, A-190/2-92/93, p. 3, memorie van toelichting.

⁴. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.d. 28 juli 1992, A-190/1-91/92, p. 1.

Dit is een van de vaak gehoorde argumenten. Er zijn er evenwel nog andere.

⁵. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.d. 28 juli 1992, A-190/1-91/92, p. 2, memorie van toelichting.

Een gamma van initiatieven werd ontplooid door de verschillende overheden, maar ook door instellingen, verenigingen en vzw's.⁷ Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest lanceerde in de jaren negentig verschillende programma's om 'achtergestelde' wijken een impuls te geven. Verschillende initiatieven werden samen met de gemeenten ontplooid. De heropleving van de 'achtergestelde wijken' werd bovendien als een van de hoofdprioriteiten ingeschreven in het regeerakkoord van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in 1999 en herhaald in 2003 bij de wissel van het minister-voorzitterschap.⁸



^{6.} Zie hierover het artikel van Bruno Heyndels e.a. omtrent de belastinginkomsten van de Brusselse gemeenten en het aandeel van de rijke inwoners hierbinnen: ASHWORTH, J., GEYS, B. en HEYNDELS, B.: Income tax base evolution in Brussels 1980-1999: the budgetary value of the rich. In: WITTE, E., e.a., ed.: *Het Brussels model en de Brusselse gemeenten...* pp. 165-181.

^{7.} Het zou interessant zijn om ook de werking (en de betoelaging) van deze vzw's aan een onderzoek te onderwerpen. Dergelijke verenigingen worden door de gemeenten immers opgericht om minder aan de voogdij-overheid onderworpen te zijn. Ook op het vlak van de taalwetgeving had dit systeem zijn voordelen voor bepaalde politici. Zie hiervoor: DETANT, A., *De toepassing van de taalwetgeving in de Brusselse gemeentelijke instellingen*. Brussel, VUBPRESS, 1995, pp. 119-121.

^{8.} Regeerakkoord voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, d.d. 9/07/1999 en regerings-verklaring door minister-voorzitter Daniel Ducarme d.d. 10/06/2003.

Verschillende programma's met projecten voor de heropleving van achtergestelde wijken werden opgestart. Het gaat daarbij om wijkcontracten, initiatiefwijken, veiligheidscontracten, maar ook projecten van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij (GOMB) en van de Europese Unie (Europese Structuurfondsen), terwijl ook de programma's voor samenleving en integratie en de handelskerncontracten de leefbaarheid in bepaalde wijken dienden te verbeteren. Daarnaast waren er andere projecten die 'achtergestelde' wijken ten goede konden komen. Gemeenten konden immers ook dossiers voor gesubsidieerde werken indienen die deze wijken ten goede konden komen. Hetzelfde geldt voor socio-professionele inschakelingsprogramma's (zie verder bij het personeelsbeleid). Voor minister-voorzitter Picqué stond niets minder dan een minisamenlevingscontract met de burger voor de ontwikkeling van het stadsgewest centraal.⁹

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest trachtte dan ook de dualisering op zijn grondgebied tegen te gaan door allerhande programma's op te starten. Hiervoor werden een aantal projecten uitgetekend waarbij de gemeenten betrokken werden.

Voor 1989 waren er weinig projecten voorhanden die gericht waren op de *fracture sociale*, en bijgevolg op het niveau van de achtergestelde wijken in Brussel. Minister-voorzitter Picqué wilde aan deze achterstand verhelpen en stelde: 'Je veux simplement vous rappeler que des réponses ont été apportées par le biais du programme intégration-cohabitation en 1990, par le réseau des missions locales en 1991, par les programmes d'insertion socio-professionnelle, par les contrats de sécurité...' ¹⁰ Via verschillende wegen konden de achtergestelde wijken dus rekenen op initiatieven om de achterstand te verlichten.

⁹. De coördinatie tussen de verschillende projecten komt ook goed naar voren bij de toelagen voor projecten rond samenleving en integratie. Zie hiervoor het uitstekende artikel van Alain Meynen. In het schema op p. 130 van dit artikel blijkt het aantal actoren (en de ingewikkelde structuur ervan) dat zich met activiteiten op het territorium van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (in dit geval over migrantenpolitiek) bezighield. MEYNEN, A., Afsluiting en insluiting. Facetten van lokale migrantenpolitiek in Brussel. In: DESLE, E., MEYNEN, A. en VANDENBRANDE, K., *Migrantenpolitiek in Brussel*. Brussel, VUBPRESS, 1997, pp. 25-152.

¹⁰. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 31 mei 1996, p. 744, minister-voorzitter Picqué.

5.2 Van stadsvernieuwing naar stadsontwikkeling: wijkcontracten en initiatiefwijken

5.2.1 De wijkcontracten

Naast de intergemeentelijke solidariteit stond de heropleving van de achtergestelde wijken als een van de belangrijkste prioriteiten ingeschreven in het regeerakkoord van de Brusselse Gewestelijke regering in 1999. Daarom werden verschillende programma's op het getouw gezet die direct en indirect een impuls tot heropleving van deze wijken dienden te bewerkstelligen.

Een eerste en omvangrijk programma dat door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gebruikt werd, waren de wijkcontracten. Onder het motto *Globaal denken, lokaal handelen* heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Raad in 1992 een ordonnantie besproken om de ontwikkeling van 'de wijk' te stimuleren. Hierbij wilde het gewest 'wijkcontracten' afsluiten met de respectievelijke gemeenten, waarbij de omkadering en de voorwaarden voor subsidiëring in een contract zouden worden opgenomen. Met andere woorden, het gewest zou financieel bijspringen om de gemeenten te helpen bepaalde wijken een impuls te geven. Daarbij zou, naast sociale aspecten, vooral vastgoedheropleving aan bod komen. Zodoende zouden de gemeenten geholpen worden om aan stadsvernieuwing te doen.¹¹ De wijkcontracten pasten binnen een bredere 'strategie' van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om een aantal grootstedelijke problemen aan te pakken. Niet alleen de wijkcontracten dienden te fungeren als motor om bepaalde achtergestelde wijken te revitaliseren, er werd ook een systeem van premies uitgewerkt dat eigenaars ertoe moest aanzetten hun woningen te renoveren. Bovendien werden subsidies in andere programma's verhoogd indien werken uitgevoerd zouden worden in kwetsbare wijken (cf. het Gewestelijk Ontwikkelingsplan¹²).

In het vierjarig programma van de wijkcontracten konden projecten op verschillende domeinen betoelaagd worden via een samenwerkingsakkoord tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de betrokken gemeenten en privé-maatschappijen.¹³ Maar ook OCMW's, wijksholen en andere instanties konden volgens het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betrokken

¹¹. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.d. 28 juli 1992, A-190/1-91/92, p. 3, memorie van toelichting.

¹². Zie de twaalf doelstellingen binnen het Gewestelijk Ontwikkelingsplan: Brusselse Hoofdstedelijke Regering: *Projet de Plan Régional de Développement*. Bruxelles, ma ville, mon avenir. Brussel, s.d., s.a.

¹³. Brusselse Hoofdstedelijke Regering, *Het Brussels Gewest en zijn negentien gemeenten: een efficiënt partnerschap in dienst van de bevolking*. Brussel, brochure, mei 1999, p. 46.

worden bij de heropleving van de achtergestelde wijken.¹⁴ In een globaal kader dienden dan ook de sociale uitsluiting en de dualisering in de stad bestreden te worden.¹⁵ Voor een 'echte' wijkheropleving zou het immers onvoldoende zijn om enkel met stadsvernieuwing te werken. Er werd, na een proefperiode, getracht om zo 'breed' mogelijk te werken.

De projecten van de wijkcontracten werden rond vijf luiken georganiseerd:

- Luik 1: bouwen en renoveren van betaalbare (met sociale huisvesting gelijkgeschakelde) woningen en in mindere mate van buurtvoorzieningen, uitsluitend met overheidsgeld;
- Luik 2: aankoop en/of bouwrijp maken van gronden of gebouwen om ze aan een lagere prijs ter beschikking te stellen van privé-investeerdere voor de bouw van ('conventionele') woningen van een iets hogere prijsklasse;
- Luik 3: gemengde projecten overheid/privé, waarbij de overheid een deel van de woningen (maximum 75%) in erfpacht neemt van de privé-investeerder om ze te verhuren (gelijkgeschakeld met sociale huisvesting). Op die manier garandeert de overheid inkomsten aan de investeerder;
- Luik 4: investeringen in de openbare ruimte, aanleg van straten en pleinen en groenvoorzieningen;
- Luik 5: het zogenaamde 'sociale luik', met projecten ter ondersteuning van de 'sociale herwaardering' van de wijk, bevordering van bewonersinspraak, socio-professionele inschakeling en herhuisvesting bij renovatie.¹⁶

De nadruk in de eerste wijkcontracten lag voornamelijk op de bouw of de renovatie van gebouwen (met een aandeel sociale gebouwen onder het motto 'toegankelijkheid voor de massa'), al dan niet in samenwerking met privé-maatschappijen. Daarnaast kon het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werken aan openbare ruimten betoelagen. Een laatste (beperkter) onderdeel had betrekking op 'sociale' projecten, zoals de begeleiding van inwoners rond renovatie.¹⁷

Van 1994 tot 1999 voorzag het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (oorspronkelijk 6 wijkcontracten) circa 1.2 miljard BEF in het kader van de wijkcontracten. De betrokken gemeenten van hun kant dienden in dezelfde tijdsspanne 800 miljoen BEF te investeren, aldus het financiële plan. Als derde actor moest de privé-sector in deze jaren via verschillende formules

¹⁴. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.dd. 14 juli 1993, A-190/2-92/93, p. 5, minister-voorzitter Picqué.

¹⁵. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, ontwerp van ordonnantie, d.d. 14 juli 1993, A-190/2-92/93, p. 6, minister-voorzitter Picqué.

circa 2 miljard BEF spenderen aan de activiteiten omtrent de wijkcontracten. In vier jaar tijd zou zo een gezamenlijke inspanning van 4.1 miljard BEF getroost moeten worden via de eerste 6 wijkcontracten.¹⁶

De conceptie van de eerste wijkcontracten blijkt goed uit onderstaand voorbeeld van het wijkcontract Anneessens-Fontainas (Brussel-Stad). De nadruk lag zeer sterk op de renovatie of constructie van woningen, met een grote participatie van privé-maatschappijen. Daarnaast zorgde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de (her)aanleg van openbare ruimtes. Een miniem percentage werd uitgetrokken voor 'sociale' projecten in de wijk.

16. BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 12.

Wat kan er betoelaagd worden in luik 1 (stelsel van 1994): 'het voorontwerp en ontwerp voor de renovatie; de verwerving van gebouwen door aankoop of onteigening; maatregelen die de gebouwen behoeden van verder verval; renovatiewerken; de afbraak, heropbouw en nieuwbouw van woningen; het saneren van het terrein; het aanleggen van riolering; het toezicht en de leiding van de werken'. Bij luik 2 komen in aanmerking voor een toelage: 'de aankoop en onteigening van gebouwen en/of terreinen; het in erfpacht nemen van gebouwen en/of terreinen; het slopen, ruimen en nivelleren van het zo vrijgekomen terrein; het inzaaien en afsluiten van het terrein in afwachting van de investeerder; het aansluiten van leidingen voor elektriciteit, gas en water; het aanleggen van riolering; het behoeden van de gebouwen voor verder verval; het toezicht en de leiding over de werken'. Wat luik 3 betreft: 'de prijs van het in erfpacht nemen van de geconventioneerde woningen; het toezicht op de werken'. Voor luik 4 kan gesubsidieerd worden: 'het voorontwerp en het ontwerp voor de aanleg van openbare ruimte; de aankoop of het in erfpacht nemen van de nodige terreinen; het toekennen van een opstalrecht; het herstellen van de openbare ruimten; de aanleg ervan; bijkomende maatregelen om particulieren aan te zetten om de toegang tot hun woning of andere te verbeteren; het toezicht en de leiding op de werken'. Voor luik 5 komen volgende initiatieven in aanmerking voor betoelaging: 'hertewerkstelling van werkzoekenden op de werven in hogergenoemde luiken; herhuisvesten (en verhuizen) van de bewoners van gebouwen die bij een operatie betrokken zijn; aanzetten van bewoners om hun woning te renoveren en te onderhouden; bewoners betrekken bij het beheer van gemeenschapsvoorzieningen; informatie over het wijkcontract; een positieve discriminatie die door de minister wordt aanvaard'. BRAL, archief nr. 080/77, werkgroep stadsvernieuwing, intern document, 'Stadsvernieuwing met wijkcontracten, d.d. 12/12/1994, s.a., pp. 6-10.

Zie ook omtrent de wijkcontracten: DE CORTE, S., *Wijkontwikkeling met wijkcontracten? Stadsvernieuwing in Brussel*. In: DE DECKER, P., HUBEAU, B. en NIEUWINCKEL, S., eds., *In de ban van stad en wijk*. Berchem, EPO, 1996, pp. 209-218.

17. Aanvankelijk was het aantal projecten binnen dit 'sociale' luik van de wijkcontracten zeer beperkt. In het wijkcontract Anneessens-Fontainas (Brussel-Stad, 1994) namen de sociale projecten maar 1% van de voorziene uitgaven in beslag. Naar renovatie van gebouwen en nieuwbouw in verschillende formules ging 95% van de koek. BRAL: archief nr. 016/823, rapport van de stad Brussel, 'contrat de quartier Anneessens-Fontainas', s.d., s.a.

18. Brusselse Hoofdstedelijke Regering: *Het Brussels Gewest en zijn negentien Gemeenten: een efficiënt partnerschap in dienst van de bevolking*. Brussel, brochure, mei 1999, p. 46. BRAL, archief nr. 080/77, werkgroep stadsvernieuwing, werkdocument, 'Stadsvernieuwing met wijkcontracten?', d.d. 12/12/1994, s.a., p. 16. Zie ook infra.

Tabel 13 – Financieel plan van het wijkcontract Anneesens-Fontainas (Brussel, 1994) in BEF¹⁹

Inhoud	Gewest	Gemeente	Privé	Totaal
immobiliën overheid	138.350.000	276.650.000	0	415.000.000 (31%)
immobiliën in samenwerking met privé	43.590.000	16.795.250	354.014.000	414.399.750 (31%)
idem	43.281.739	43.281.739	256.490.930	443.054.408 (33,1%)
openbare ruimten	42.520.950	4.724.550	0	47.245.500 (3,5%)
sociale projecten	10.000.000	0	0	10.000.000 (0,9%)
coördinatie	6.000.000	0	0	6.000.000 (0,5%)
Totaal	283.743.189 (21,3%)	341.451.539 (25,6%)	710.504.930 (53.1%)	1.335.699.658 (100%)
	625.194.728 (46,9%)			

De nadruk op de renovatie of constructie van woningen wordt ook duidelijk indien de achterliggende perceptie omtrent de wijkcontracten geanalyseerd wordt. De wijkcontracten dienden om de stadsvernieuwing vlot te trekken, aangezien het systeem van toelagen voor renovaties van woningen in het verleden onvoldoende gefunctioneerd had.²⁰ In 1971 werd vastgesteld dat 45% van de woningen in het Brusselse aan renovatie toe was, waarop de overheid een plan uitstippelde om 20.000 woningen in Brussel te renoveren. Vanaf 1977 konden de gemeenten een beroep doen op dit systeem van betoelaging. Tot in 1993 konden slechts 2.163 woningen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gerenoveerd worden (met overheids-toelagen), terwijl 60.000 woningen op een opknapbeurt wachtten.²¹

¹⁹. BRAL: archief nr. 016/823, rapport van de stad Brussel, 'contrat de quartier Annessens-Fontainas', s.d. (1994), s.a.

²⁰. 'In het algemeen kunnen we stellen dat het gemeentelijk renovatiebeleid (tot 1994) maar een mager beestje is. De gewestelijke overheid haalt hiervoor een aantal redenen aan, waaronder het gebrek aan ervaring en de inertie van de gemeentelijke ambtenaren, de discordantie tussen de gemeentepolitiek en de doelstellingen van de gewestelijke regering, de lichte renovatie die het moeilijk had om de bovenhand te halen op de zware renovatie, het gebrek aan politieke wil binnen sommige gemeenten...', aldus de vzw BRAL, BRAL, archief nr. 080/77, werkgroep stadsvernieuwing, intern document, 'Stadsvernieuwing met wijkcontracten', dd. 12/12/1994, s.a., p. 5.

²¹. BRAL, archief nr. 080/77, werkdocument, 'Stadsvernieuwing via wijkcontracten: wijkontwikkeling?', s.a., d.d. 7/07/1995, pp. 1-2.

Om de stadsvlucht tegen te houden besloot de nieuwe gewestelijke ploeg in 1989 de politiek over een andere boeg te gooien. De uitwerking van de nieuwe politiek nam veel tijd in beslag, zodat het tot het begin van 1994 wachten was vooraleer de ordonnantie in het *Staatsblad* verscheen.²² De wijkcontracten moesten projecten lanceren op een bredere basis om zo een sneeuwbaaleffect te genereren, resulterend in een bredere 'herwaardering' van de wijk. Ook privé-investeerders werden aangezocht om mee te investeren in projecten.²³

Welke wijken kwamen hiervoor in aanmerking? De wijkcontracten werden (tot nu toe) gelanceerd in Brussel-Stad (6), Anderlecht (4), Molenbeek (4), St.-Joost-ten-Node (3), Schaarbeek (3), St.-Gillis (2), Vorst (1) en Elsene (1). In totaal werden 24 wijkcontracten uitgeschreven van 1994 tot en met 2001 (waarvan de laatste moeten aflopen in 2006).²⁴ Wat betreft de keuze van de wijken werd voornamelijk rekening gehouden met de aanwezigheid van vervallen gebouwen en openbare ruimten, met de leegstand van woningen en het aantal onbebouwde gronden. Ook de rellen van 1991 speelden een rol bij de keuze van de wijken.²⁵ Daarnaast wordt ook wel eens geopperd dat de fondsen in bepaalde gevallen dienden om moeilijke gemeentelijke dossiers te deblokken met vers geld.²⁶

Hoeveel geld trok het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hiervoor uit? Voor de 24 wijkcontracten in de periode 1994-2001 werd een gewestelijke uitgave voorzien van 4.8 miljard BEF. Het gros hiervan ging logischerwijs

²² Hierbij was er ook discussie omtrent de rol van de GOMB. De PSC vond dat de GOMB, die voorheen reeds een aantal stadsvernieuwingsprojecten had mogen opstarten, de volledige stadsvernieuwing zou moeten krijgen. De PS was van mening dat een minister de stadsvernieuwing volledig diende te controleren. Een compromis zorgde ervoor dat de GOMB verder aan stadsvernieuwingsopdrachten zou mogen werken, terwijl de minister-voorzitter de wijkcontracten in zijn bevoegdheidspakket kreeg. BRAL, archief nr. 080/77, werkdocument, 'Stadsvernieuwing via wijkcontracten: wijkontwikkeling?', s.a., dd. 7/07/1995, p. 3.

²³ BRAL, archief nr. 080/77, werkgroep stadsvernieuwing, intern document, 'Stadsvernieuwing met wijkcontracten', d.d. 12/12/1994, s.a., p. 5.

²⁴ BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 16.

²⁵ Bijvoorbeeld in de buurten van Vorst en Molenbeek, die regelmatig werden gekenmerkt door zogenaamde 'migrantenrellen'. Vergelijk ook de functie van de 'initiatiefwijken', zie infra.

²⁶ BRAL, archief nr. 080/77, werkgroep stadsvernieuwing, werkdocument, 'Stadsvernieuwing met wijkcontracten', d.d. 12/12/1994, s.a., p. 15.

Voor Brussel-Alhambra wordt hierbij gewezen op het afwerken van de tweede fase van het vroegere woonkernvernieuwingsproject 'Plantsoenen'. Voor St.-Gillis werden extra fondsen verschaft aan het reeds bestaande actieve stadsvernieuwingsprogramma. Elsene kon dankzij het wijkcontract woningen renoveren, die de gemeente reeds daarvoor onteigend had in het kader van de rioleringswerken in de Maalbeekvallei. BRAL, archief nr. 080/77, werkdocument, 'Stadsvernieuwing via wijkcontracten: wijkontwikkeling?', s.a., dd. 7/07/1995, p. 6.

naar Brussel-Stad, daar hier de meeste wijkcontracten gelanceerd werden (6 contracten goed voor 1.3 miljard BEF). De financiële omvang van elk wijkcontract varieerde ook al naargelang het aantal en de soort projecten dat betoelaagd werd. Het laagste bedrag dat door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorzien werd, was 121 miljoen BEF voor het wijkcontract Groen (St.-Joost-ten-Node). Het financieel meest omvangrijke contract was weggelegd voor Brussel-Stad (288 miljoen BEF voor het wijkcontract Anneessens-Fontainas).²⁷ Hierbij dienen nog de bijdragen van de gemeenten en de privé-maatschappijen gevoegd te worden, naast een federale inbreng voor de laatste generatie wijkcontracten.

²⁷. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dienst Ruimtelijke Ordening, tabel s.d., s.a.

Tabel 14 – Wijkcontracten, engagementen 1994-2001
(x 1.000 bef, met uitzondering van de laatste kolom in BEF)²⁸

Wijkcontracten									
Engagementen Brussels Hoofdstedelijk Gewest									
Gemeenten	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAAL
Anderlecht									826.945.715
Rosée	0	0	2.000	227.543	0	0	0	0	229.542.756
Goujon	0	0	0	0	2.000	181.126	0	0	183.125.819
Péqueur	0	0	0	0	0	2.000	201.607	0	203.606.943
Chimiste	0	0	0	0	0	0	2.000	208.670	210.670.197
Brussel									1.376.256.631
Anneessens-Fontainas	288.277	0	0	0	0	0	0	0	288.277.441
Antwerpen-Alhambra	223.723	0	0	173	0	0	0	0	223.895.334
Marie-Christine	0	0	2.000	163.165	0	0	0	0	165.165.471
Rempart des Moines	0	0	2.000	194.201	0	0	0	0	196.200.961
Noord	0	0	320	0	1.680	252.207	0	0	254.207.123
Huidevetters	0	0	0	0	0	2.000	246.510	0	248.510.301
Vorst									148.000.000
Wielemans	148.000	0	0	0	0	0	0	0	148.000.000
Elsene									164.000.000
Gray	164.000	0	0	0	0	0	0	0	164.000.000
Molenbeek									865.450.799
St-Jan-de-Doper	186.000	0	0	0	0	0	0	0	186.000.000
Hertogin	0	0	0	0	2.000	236.568	0	0	238.568.178
Crystal	0	0	0	0	0	2.000	217.190	0	219.189.608
Pierron	0	0	0	0	0	0	2.000	219.693	221.693.013
St-Gillis									377.114.043
Barrière-Voorplein	190.000	0	0	0	0	0	0	0	190.000.000
Verhaegen	0	0	0	0	0	0	2.000	185.114	187.114.043
St-Joost									415.816.472
Bossuet	0	0	0	0	2.000	130.099	0	0	132.098.880
Groen	0	0	0	0	0	2.000	119.543	0	121.542.645
Delhayé	0	0	0	0	0	0	2.000	160.175	162.174.947
Schaarbeek									662.416.340
Paviljoen			2.000	214.918					216.918.037
Brabant						2.000	215.151		217.150.503
Aerschot							2.000	226.348	228.347.800
TOTAAL	1.200.000	0	8.320	800.000	7.680	810.000	1.010.000	1.000.000	4.836.000.000

²⁸. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dienst Ruimtelijke Ordening, tabel s.d., s.a.

Bovenstaande tabel maakt duidelijk dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest via het programma wijkcontracten een omvangrijk bedrag voorzag om bepaalde wijken te doen heropleven. De implementatie van de wijkcontracten verliep evenwel niet zonder problemen. Eerst en vooral verliep de opstelling van de projecten binnen de eerste wijkcontracten niet naar ieders wens. Verschillende gemeentebesturen hadden immers in aller haast de programma's op moeten stellen daar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest deze voor maart 1994 goedgekeurd wilde zien.²⁹ De uitvoeringsbesluiten werden door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest evenwel pas in februari 1994 in het *Staatsblad* gepubliceerd. Het voorziene overleg met buurtbewoners en betrokken verenigingen bleef dan ook grotendeels uit. Minister-voorzitter Picqué werd verweten een dirigistische politiek te voeren daar hij geruime tijd vóór de publicatie van de uitvoeringsbesluiten studiebureaus de territoriale omschrijvingen van de wijkcontracten had laten bepalen, zonder overleg met de gemeenten.³⁰ Daarnaast kwam er van lokale verenigingen kritiek op de uitgesproken 'stenen' aanpak van de eerste wijkcontracten, aangezien het 'sociale luik' met zo'n 70 miljoen BEF aan projecten sterk beperkt was. De focus van de eerste wijkcontracten lag dan ook op stedenbouwkundige projecten.³¹ De Brusselse Hoofdstedelijke Regering hoopte immers via de stadsvernieuwing de stadsvlucht te keren.

Een belangrijk probleem vormde evenwel de trage start van de eerste wijkcontracten. Sommige gemeenten hadden moeite om privé-investeerders aan te trekken. Dezen konden niet gemakkelijk overtuigd worden om in 'kansarme' wijken te investeren. De erfpachtformule in luik 2 was immers gericht op woningen voor middelgrote inkomens. En deze bleken niet altijd geneigd om vanuit de *banlieues* over te stappen naar de 'achtergestelde' wijken.³² De inbreng van privé-maatschappijen verliep dan ook

^{29.} DE CORTE, S., Wijkontwikkeling met wijkcontracten? Stadsvernieuwing in Brussel. In: DE DECKER, P., HUBEAU, B. en NIEUWINCKEL, S., eds.: *In de ban van stad en wijk*. Berchem, EPO, 1996, p. 214.

^{30.} BRAL, archief nr. 080/77, werkdocument, 'Stadsvernieuwing via wijkcontracten: wijkontwikkeling?', s.a., d.d. 7/07/1995, p. 7.

De gemeenten trachtten later natuurlijk zo veel mogelijk eigen accenten te leggen binnen de wijkcontracten. Ze konden hierbij geholpen worden door betrokken verenigingen. Zo zorgde de vzw BRAL mee voor het ontwikkelen van lokale activiteiten in verband met stedelijke sociale ontwikkeling in St.-Joost-ten-Node. Daarnaast hielpen ze met de opstelling en opvolging van de wijkcontracten voor St.-Joost-ten-Node.

Convention entre le Collège des Bourgmestres et échevins de la Commune de Saint-Josse-ten-Noode et le Brusselse Raad voor het Leefmilieu, als bijlage bij de notulen van de gemeenteraadszitting van St.-Joost-ten-Node, d.d. 5/04/2000.

^{31.} BRAL, archief nr. 080/77, werkdocument, 'Stadsvernieuwing via wijkcontracten: wijkontwikkeling?', s.a., d.d. 7/07/1995, p. 7.

allesbehalve volgens plan. Dat blijkt ook uit de effectieve uitgaven binnen de eerste zes wijkcontracten (generatie 1994).

Tabel 15 – Gerealiseerde uitgaven voor de eerste 6 wijkcontracten (1994)
(x 1.000 BEF)³³

	Anneessens- Fontainas	Antwerpen- Alhambra	Wielemans	Graystraat	St.-Jan- de- Doper	Barrière van St- Gillis	Totaal gerealiseerd	Voorziene totaal bedrag
Luik 1	326.767	276.603	7.765	182.581	138.40 0	202.62 6	1.134.742	1.151.469
Luik 2	89.007	0	14.489	0	0	0	103.496	125.348
Luik 3	0	0	53.839	0	0	11.745	65.584	348.326
Luik 4	73.876	31.892	98.123	41.384	80.580	35.807	361.662	361.284
Luik 5	13.002	18.384	26.455	9.122	0	2.107	69.070	62.700
Coördinatie	4.447	3.907	4.129	3.924	2.080	3.460	21.947	28.400
TOTAAL	507.099	330.786	204.800	237.011	221.060	255.745	1.756.501	2.077.527
%	28.9%	18.8%	11.7%	13.5%	12.6%	14.6%	100%	
Opgebruikt % t.o.v. initieel budget	81.0%	83.0%	96.0%	83.1%	81.0%	87.9%	84.5%	

Voornamelijk het uitblijven van overeenkomsten met privé-ondernemers bemoeilijkte de eerste wijkcontracten. Zodoende waren de betrokken overheden (gewest en gemeente) immers verplicht om de projecten quasi volledig op hun schouders te nemen. Alleen de gemeente Vorst kon voor het wijkcontract-Wielemans voor beide betrokken luiken (2&3) privé-partners aantrekken. Brussel-Stad kon dit enkel voor luik 2 wat betreft het wijkcontract-Anneessens, terwijl St.-Gillis enkel binnen luik 3 privé-bedrijven kon binnenhalen. Voor Brussel-Alhambra, Elsene en Molenbeek kon er geen partnerschap met de privé-sector gesloten worden.

³². Ook de GOMB had in het verleden hiermee te maken gekregen. De middenklasse woningen van het project 'Linkeroever' in Molenbeek kreeg de GOMB maar moeilijk van de hand, omdat het prijsverschil met woningen in de banlieue beperkt was.

BRAL, archief nr. 080/77, werkdocument, 'Stadsvernieuwing via wijkcontracten: wijkontwikkeling?', s.a., d.d. 7/07/1995, pp. 8-9.

³³. Deloitte & Touche en Aries engineering environment: *Bilan des Contrats de Quartier 94-98 en Région Bruxelloise. Phase 1: mise en oeuvre des programmes*. Rosières/Namen, 2001, p. 103bis.

Hoe was het gesteld met de realisatie van de projecten van de eerste wijkcontracten, en dan specifiek de constructie of renovatie van woningen?³⁴

Tabel 16 – Aantal en kostprijs van woningen binnen de wijkcontracten³⁵

	Renovatie	Constructie	Totaal
Aantal woningen	105	121	179
Oppervlakte (m ² brut)	13.554	12.419	19.429
Totale kost (excl. BTW) in BEF	339.227.727	401.668.350	590.537.930
Gemiddelde kost per woning (excl. BTW) in BEF	3.230.740	3.319.573	3.299.094
gemiddelde kost aan m ² brut per woning (excl. BTW) in BEF	25.028	32.343	30.394

Ook indien gekeken wordt naar het aantal te produceren woningen valt het verschil tussen theorie en praktijk op. Het programma van de eerste zes wijkcontracten voorzag immers dat 595 woningen geproduceerd dienden te worden. Hierbij zou er twee derde gefinancierd moeten worden in partnerschap met de privé-sector. Slechts 35% van de woningen diende enkel met overheidsgeld gebouwd of gerenoveerd te worden. In plaats van de voorziene 595 woningen werden er slechts 344 gerealiseerd, of 58%. Bovendien kwam het gewicht voornamelijk te liggen op de betrokken overheden, omdat 76.5% van de woningen binnen luik 1 (met enkel overheidsgeld) gerealiseerd werd, daar waar in het plan slechts 35% was voorzien.

Aan de wijkcontracten werd in de loop van de jaren inhoudelijk gesleuteld. Terwijl in de eerste wijkcontracten voornamelijk de nadruk lag op de bouw en de renovatie van woningen, kregen de latere wijkcontracten een omvangrijker sociaal luik. Meer sociale projecten werden in dit kader gefinancierd, onder meer met het oog op het verstrekken van een ‘globale’ impuls.³⁶

De projecten die door middel van de eerste wijkcontracten ontwikkeld werden, konden niet over de gehele lijn aan de verwachtingen voldoen.

³⁴. Naar de effecten van de wijkcontracten op de achtergestelde buurten is het voorlopig gissen wegens een gebrek aan gegevens. Er zijn wel gegevens beschikbaar over het aantal gerenoveerde of geconstrueerde gebouwen, maar naar de effectieve impact van het wijkcontract op de demografische samenstelling van de buurt bijvoorbeeld kan alleen geraden worden.

³⁵. Deloitte & Touche en Aries engineering environment: *Bilan des Contrats de Quartier 94-98 en Région Bruxelloise. Phase 1: mise en oeuvre des programmes*. Rosières/Namen, 2001, p. 108.

Wat deze tabel betreft hebben de opstellers zich moeten beperken tot beschikbare informatie. De optelsom in deze tabel kan dan ook afwijken van de gerealiseerde uitgaven die hoger opgenomen zijn.

³⁶. Zie verder.

Vandaar dat verschillende modaliteiten gedurende de rit bijgestuurd werden. Niet voor niets hield de regeringsverklaring van de jongste coalitie een vereenvoudiging van de 'partnerschapprocedures' tussen het gewest en de gemeenten in zich (zie verder).³⁷

5.2.2 De initiatiefwijken

In 1997 werden opnieuw problemenesignaleerd in de Kuregemwijk in Anderlecht, waarna het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een nieuw programma lanceerde. Het programma 'initiatiefwijken' was gericht op projecten ter verbetering van de levenskwaliteit in bepaalde buurten (onderhoud van straten en pleinen, heraanleg van wegen, verlichting, publieke tuinen, verfraaiingswerken enzovoort; gemiddeld goed voor twee derde van de uitgaven) en op sociale cohesie (socio-professionele inschakeling gericht op economisch zwakkere groepen, maatregelen voor preventie en veiligheid enzovoort; gemiddeld goed voor een derde van de uitgaven).

Het doel was snelle resultaten te bereiken, waarbij een termijn van achttien maanden³⁸ werd voorzien. Net zoals bij de wijkcontracten werd hiervoor een perimeter afgebakend waarbinnen projecten gerealiseerd konden worden. Het waren de gemeenten van de eerste kroon, met de meeste achtergestelde buurten, die hierop een beroep konden doen. De bedoeling was om zo 'breed' mogelijk te werken, op verschillende domeinen (cf. de wijkcontracten) om een globale impuls te geven aan de buurt.

Daarnaast werd ook gepoogd om andere instanties bij dit programma te betrekken, opnieuw met het oog op een globale aanpak. Daarom werd contact gezocht met bijvoorbeeld de gemeenschappen en de gemeenschapscommissies.³⁹ Vandaar dat bij de concertatiecommissies ook afgevaardigden van de COCOF en de VGC uitgenodigd werden.⁴⁰ Die samenwerking diende niet alleen met de gemeenschapscommissies, maar met

³⁷. Regeerakkoord Brusselse Hoofdstedelijke Regering, d.d. 9/07/1999, p. 5.

³⁸. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: *Décisions du Gouvernement du 18 juin 1998*, p. 6.

³⁹. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: *Note aux membres du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Création d'un programme pour le développement des quartiers en difficulté*, d.d. 01/12/1997, p. 2.

Brusselse Hoofdstedelijke Regering: *Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en zijn negentien gemeenten: een efficiënt partnerschap in dienst van de bevolking*. Brussel, brochure, mei 1999, p. 47.

BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 23.

⁴⁰. Onderhoud met dhr. F. Cumps, d.d. 26/11/2002.

Brochure omtrent de wijkcontracten, uitgegeven door de minister belast met de heropleving van de achtergestelde wijken en de dienst Stedelijke Renovatie van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, s.a., s.l., p. 8.

alle betrokken actoren doorgevoerd te worden. ‘De actie moet transversaal en tussen de partners gebeuren: [een actiepunt van de initiatiefwijken is] de actoren, gespecialiseerd in hun eigen vakgebied, tegelijkertijd en samen laten werken’, aldus een brochure van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.⁴¹

Hoeveel trok het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uit voor het programma ‘initiatiefwijken’ ?

Tabel 17 – Omvang en verdeling van de gewestelijke toelagen voor initiatiefwijken 1997-1999⁴²

Gewestelijke vastleggingen voor de initiatiefwijken				
Gemeente	1997	1998	1999	TOTAAL
Anderlecht	100.000.000	0	12.100.000	112.100.000
Brussel	75.000.000	20.000.000	13.125.000	108.125.000
Molenbeek	100.000.000	0	17.875.000	117.875.000
Schaarbeek	64.000.000	80.000.000	88.500.000	232.500.000
St.-Gillis	49.000.000	0	10.826.000	59.826.000
Vorst	10.000.000	0	7.535.000	17.535.000
TOTAAL	398.000.000	100.000.000	149.961.000	647.961.000

De financiële omvang van de initiatiefwijken was veel beperkter dan deze van de wijkcontracten, omdat het ging om projecten die snel gerealiseerd dienden te worden. Met andere woorden, grote ingrijpende infrastructuurwerken kwamen hier niet aan te pas.

Voornamelijk het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en in mindere mate de federale overheid zouden hierbij de rol van katalysator op zich nemen. Aanvankelijk werd in een eerste fase voorzien dat het Gewest circa 400 miljoen BEF zou uittrekken voor de initiatiefwijken, terwijl de federale overheid met 175 miljoen BEF over de brug zou komen. De gemeenten hadden zich akkoord verklaard om minimaal 10% bij te dragen, waarbij het kon gaan om het ter beschikking stellen van personeel, werkingskosten en uitrusting. In een tweede fase zouden ook, aldus de bedoeling van de Brusselse Gewestelijke regering, de gemeenschapscommissies en gemeenschappen (actief) betrokken worden bij het programma: ‘Celles-ci agissent dans le cadre des matières personnalisables et particulier la Formation professionnelle, l’Aide aux personnes, la Santé. Dans ces domai-

⁴¹. *Het stedenbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Brochure, s.d., s.a., p. 8.

⁴². Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, document van het Bestuur voor Ruimtelijke Ordening, d.d. 10/08/2002, s.a.

nes, sont à concerner prioritairement les antennes des services locaux, les antennes de CPAS, les programmes en matière de toxicomanie, SIDA, tuberculose, saturnisme, cohabitation. Les Communautés (ultérieurement): les moyens devraient être engagés prioritairement dans le domaine de la lutte contre le décrochage scolaire et dans le secteur de l'Aide à la jeunesse', aldus een nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in 1997.⁴³

De projecten binnen de initiatiefwijken en de wijkcontracten verliepen (in zekere mate) parallel. Vandaar dat in het regeerakkoord van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in 1999 voorzien werd om beide programma's te integreren. Door de integratie van de initiatiefwijken met de wijkcontracten werden nadien geen nieuwe initiatiefwijken meer opgestart. De nieuwe wijkcontracten dienden wel rekening te houden met de lessen die uit de initiatiefwijken getrokken werden.⁴⁴ Eerst en vooral was er binnen de initiatiefwijken een groot aantal 'sociale' projecten gelanceerd. De meest recente wijkcontracten zouden dan ook een belangrijker sociaal luik kennen, zeker in vergelijking met de eerste wijkcontracten. Daarnaast werd een versnelling van de uitbetaling van de subsidies aan de uitvoerders van de projecten voorzien, waarvoor een vzw werd opgericht. De vorige betalingsformule liet immers maar moeilijk toe de grote sommen, die binnen de programma's voor wijkheropleving aangewend werden, goed te beheren. Daarom werd beslist een aparte dienst op te richten die deze kredieten voor wijkheropleving beter zou kunnen beheren. De dienst 'Gesubsidieerde werken' gold daarbij als voorbeeld.⁴⁵ Deze nieuwe dienst zou zich daarenboven ook kunnen bezighouden met de Europese fondsen voor regionale ontwikkeling (zie verder). Om de betrokken initiatieven vlotter te financieren werd besloten de subsidies direct over te maken aan de vzw's, OCMW's of pararegionale instellingen.⁴⁶ Om tot snellere resultaten te komen werd de afhandeling van sommige projecten binnen de wijkcontracten tot twee jaar gereduceerd (voorheen vier tot zes jaar). Door een samenwerkingsakkoord met de federale over-

⁴³. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: *Note aux membres du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Création d'un programme pour le développement des quartiers en difficulté*, d.d. 01/12/1997, pp. 4-5.

⁴⁴. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: *Note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale*, d.d. 28/10/1999, omtrent 'wijkcontracten - initiatiefwijken', p. 1.

⁴⁵. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: *Note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale*, d.d. 28/10/1999, omtrent wijkcontracten - initiatiefwijken, p. 2.

⁴⁶. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: *Note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale*, d.d. 28/10/1999, omtrent wijkcontracten - initiatiefwijken, p. 2.

heid zou federaal geld, dat gebruikt werd binnen de initiatiefwijken, overgeheveld worden naar de wijkcontracten. Een uniformering van de Plaatselijke Commissie voor Geïntegreerde Ontwikkeling, ten slotte, moest voor een beter overleg tussen de verschillende betrokken instanties en voor een beter contact met de bewoners zorgen.⁴⁷

Ook de samenwerking met andere overheden en instellingen werd behouden. Zo werden verschillende projecten betaald die binnen de 'initiatiefwijken' gefinancierd werden via andere instellingen, zoals de BGDA (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en 'Bruxelles-formation' (gemeenschapsinstelling voor beroepsopleidingen). Er werd nagedacht over hoe de programma's van het Brussels Hoofdstedelijk gewest en de gemeenschapscommissies verankerd konden worden.⁴⁸

5.3 De Europese structuurfondsen en de GOMB

Centraal in de heropleving van de achtergestelde wijken staan de reeds vermelde projecten binnen de wijkcontracten en de initiatiefwijken. Maar ook andere gewestelijke toelagen maakten initiatieven op dit vlak mogelijk. De Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij (GOMB) lanceerde projecten om de huisvesting in een aantal achtergestelde wijken te verbeteren en om de stadsvlucht af te remmen (door woningen voor gezinnen met een middelgroot inkomen op te richten). Enerzijds ging de GOMB contracten aan met privé-maatschappijen om dergelijke bouwprojecten te realiseren, maar anderzijds waren er ook partnerschappen met de gemeenten, hoewel de nadruk duidelijk op het eerstgenoemde lag.

De doelen die hierbij nagestreefd werden, waren het 'herstel van de woonfunctie in bepaalde wijken en het stoppen van de stadsvlucht van inwoners met een middelgroot inkomen'.⁴⁹ Sinds het begin van de stadsvernieuwingsopdracht van de GOMB werden circa 1.200 geconventioneerde wooneenheden geproduceerd. Het overgrote deel van de projecten,

⁴⁷. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, Toelichting bij de begroting 2000, A-48/1-99/2000, p. 42. BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 15.

De Plaatselijke (Lokale) Commissie voor Geïntegreerde Ontwikkeling diende de bewoners te betrekken bij de opstelling van de projecten, alsook betrokken verenigingen en instellingen (bij de recente wijkcontracten ook de gemeenschapscommissies). Daarnaast hadden ook de verschillende betrokken overheden een afgevaardigde. Brochure omtrent de wijkcontracten, uitgegeven door de minister belast met de heropleving van de achtergestelde wijken en de dienst Stedelijke Renovatie van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, s.a., s.l., p. 8.

⁴⁸. BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 25.

(90%), werd uitgevoerd in samenwerking met de privé-sector. De resterende 10% van de projecten realiseerde de GOMB in gedelegeerde opdracht.⁵⁰

Daarnaast participeerde de GOMB (samen met andere overheden) ook in zogenaamde bedrijvent centra, waar een aantal bedrijven in ondergebracht kon worden om zo een bepaalde wijk een extra impuls te geven (en om op die manier tegelijk die bedrijven te ondersteunen).⁵¹

Daarnaast werden er ook aanzienlijke Europese fondsen vrijgemaakt om projecten in achtergestelde buurten te financieren. De Europese Unie stelt vier fondsen (zogenaamde 'Structuurfondsen') ter beschikking waarvan het uitgangspunt is de ongelijkheid tussen lidstaten en tussen burgers tegen te gaan.⁵² Voornamelijk binnen het Europees Sociaal Fonds (ESF/FSE) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO/FEDER) werden gelden gevonden die ook in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aangewend konden worden voor de betoelaging van 'gemeentelijke' projecten. Op de fondsen uit de afdeling Oriëntatie van het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFLO) en het 'Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij' (FIOV) diende Brussel niet zozeer te rekenen.⁵³

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kon een beroep doen op die Europese structuurfondsen, die onder meer gericht waren op economische activiteiten in oudere, achtergestelde stadswijken. Die economische projecten

49. GOMB: *Activiteitenverslag 2000*. Brussel, 2000, p. 21. Hier is de bredere problematiek van de subsidies duidelijk, met name de toestand van de gemeentefinanciën zelf, waarbij de gemeenten opnieuw financieel gezond trachten te worden door het behoud en aantrekken van mensen met een middelgroot inkomen.

50. GOMB: *Activiteitenverslag 2000*. Brussel, 2000, p. 23.

51. GOMB: *Activiteitenverslag 2000*. Brussel, 2000, pp. 17-24, 36-37.

Brussels observatorium van de arbeidsmarkt en kwalificaties: *Het economisch en sociaal belang van de ondernemingen ondersteund door de GOMB, enquête 2001*. Brussel, 2002, p. 62. De bedrijven kunnen in het bedrijvent centrum terugvallen op gemeenschappelijk onthaal, secretariaatswerk, begeleiding en advies. Daarnaast is er een lokaal economieloket gevestigd, dat informatie en begeleiding dient te verstrekken aan handelaars, 'starters' en lokale bedrijven uit de wijk. Het principe hiervan werd in 1992 geconcretiseerd met de oprichting van het EEBIC (Europees bedrijven- en innovatiecentrum), waarbij het de bedoeling was ondernemingen duurzame en competitieve voordelen te geven. Brussels observatorium van de arbeidsmarkt en kwalificaties: *Het economisch en sociaal belang van de ondernemingen ondersteund door de GOMB, enquête 2001*. Brussel, 2002, p. 62.

52. BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwinginstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 36.

53. Op de fondsen uit de afdeling Oriëntatie van het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFLO) en het 'Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij' (FIOV) diende Brussel niet zozeer te rekenen. BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwinginstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 36.

ontbraken binnen de eerste wijkcontracten, zodat hiermee complementair te werk kon worden gegaan. Naast de vermelde bedrijvencentra werden er ook initiatieven rond economieloketten en toxicomanie, maar ook omtrent socio-professionele inschakeling en verfraaiing gefinancierd binnen het programma Urban I. De Europese Unie participeerde in dit programma, dat een totale waarde had van 6 miljoen ECU (1999), voor 36% van de totale kosten. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest nam 31% van de kostprijs voor zijn rekening, terwijl het saldo gedragen werd door de betrokken gemeenten, andere lokale besturen en privé-maatschappijen. De initiatieven rond economieloketten en toxicomanie werden niet vanuit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gefinancierd. Het gros (60%) van het gewestelijke geld werd besteed aan de bedrijvencentra. Daarnaast werd 28% doorgesluisd naar initiatieven rond de inschakelingsbedrijven. Met andere woorden: er lag een grote aandacht vanwege het gewest op economische projecten, die een goede aanvulling vormden op de gewestelijke wijkcontracten. De projecten van het Urban I-programma waren wel alleen van toepassing op Molenbeek, Brussel-Stad en Anderlecht.⁵⁴

Deze projecten liepen theoretisch van 1994 tot 1999, maar werden nog afgewerkt in 2000. In datzelfde jaar werd voor eenzelfde termijn het volgende Urban-programma ingezet.⁵⁵ Urban II legde de aandacht voornamelijk enerzijds op de 'renovatie van gebouwen voor economische en sociale doeleinden' (met name stadsrevitalisatie en sociale cohesie) en anderzijds op de 'ontwikkeling van nieuwe informatietechnologieën'.⁵⁶ De territoriale omschrijvingen die voor Urban II in aanmerking kwamen lagen in Kurgem-Anderlecht, Luttrebrug-Vorst en het Zuid-station in St.-Gillis.⁵⁷

⁵⁴. Ministerie Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Bestuur Toezicht op de gemeenten, s.d., s.a.

⁵⁵. De definitieve projecten binnen het raam Urban II zijn pas onlangs voorgesteld. Zie tabel.

⁵⁶. BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 39.

⁵⁷. BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 39.

**Tabel 18 – Projecten en betalingswijze in het kader van Urban II
(in BEF)⁵⁸**

Definitieve voorstellen projecten Urban II (d.d. 11/07/2002)						
Inhoud	Promotor	Deel Feder	Deel Gewest	Deel Gemeenten	Anderen	Totaal
As 1: stadsrevitalisatie	1.1	69.134.026	22.996.006	20.005.108	28.569.320	140.704.460
Beurs voor collectieve aankoop immobiëlen	Gemeente Anderlecht	9.713.848	9.713.848	1.250.537	0	29.039.000
Agentschap voor duurzame stedelijke ontwikkeling	Gemeente Anderlecht	7.282.159	7.282.159	1.250.537	0	15.814.854
Oprichting 'Huis van de Arbeid'	Gemeente St.-Gillis	52.138.019	6.000.000	17.504.034	18.000.000 (BGDA) 10.569.320 (Onem)	104.300.000
	1.2	104.938.199	13.340.000	4.420.366	301.731.420	424.489.983
Renovatie/uitbreiding cultureel centrum	GC Pianofabriek	46.491.735	0	2.420.394	50.525.725 (VGC)	99.437.854
'Maison des cultures'	Gemeente St.-Gillis	14.298.437	13.340.000	1.999.972	23.155.000 (Gr.stedenbeleid)	52.853.408
Centrum Hedendaagse kunsten	vzw Centredes arts contemporains	44.148.027			116.838.257 (Monum.&landsch.) 111.212.438 (Cocof/VGC, privé)	272.198.721
As 2: Ontwikkeling van sociale cohesie	2.1	39.348.547	24.523.654	5.708.500	8.531.889	82.146.599
Creatie Cyber-espace	Gemeente St.-Gillis	22.163.750	22.163.770	4.700.002	0	49.027.541
Gemeentelijk Net	Gemeente St.-Gillis	3.146.512	2.359.884	0	786.628	6.293.024
Mundo Web	Gemeente Vorst	14.038.285	0	1.008.498	7.745.261 (Mon.&Landsch.)	26.826.034
	2.2	18.085.385	10.925.053	0	8.559.622	36.170.772
Ateliers voor de creatie en ontwikkeling van lokale cultuur	vzw Al Andalous	10.925.053	10.925.053	0	0	21.850.107
Ontwikkeling van ondernemingsgeest van volwassenen en jongeren	vzw Groupe One	7.160.332	0	0	5.370.249 (BGDA) 3.189.373 (eigen fondsen)	14.320.665
TOTAAL		231.506.157	71.784.713	30.133.974	347.392.251	683.511.814

⁵⁸. Bestuur ruimtelijke ordening: document 'Tableau U2 - proposition définitive 11/07/02', s.d., s.a.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest financierde direct 10,5% van de projecten binnen Urban II. Indien ook de BGDA en Monumenten en Landschappen erbij worden geteld bedroeg de gewestelijke inspanning bijna 32% van het totaal. Opmerkelijk is ook de deelname van een groot aantal actoren, wijzend op een poging tot samenwerking met andere overheden en instellingen. Niet alleen Europa, het gewest en de gemeenten namen een deel van de koek voor hun rekening. Ook op de COCOF en de VGC werd gerekend. Daarnaast was er ook een financiële input vanwege de federale overheid (grootstedenbeleid) en vanwege de privé-sector. Bovendien blijkt uit dit financieringsplan dat het gewest niet alleen projecten van gemeenten financierde, maar ook van vzw's. In totaal waren de verschillende projecten goed voor een uitgave van 683 miljoen BEF.

In het kader van de Europese structuurfondsen werden binnen het programma Doelstelling 2 (2000-2006) nieuwe projecten gelanceerd ter waarde van 4.2 miljard BEF. Ook hier werd de gebruikelijke financiering gehanteerd waarbij de Europese Unie voor maximaal 50% van de kosten instond, terwijl aan de andere kant het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, maar ook (in beperktere mate) de federale overheid, de gemeenten, privé-maatschappijen en andere instanties participeerden.⁵⁹ Ook binnen dit programma stond de complementariteit met bestaande programma's centraal.⁶⁰ Het ging dan om bestaande projecten binnen programma's zoals de wijkcontracten, initiatiefwijken en veiligheidscontracten (zie verder). Zowel projecten betaald door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als de federale regering rond stadsvernieuwing en socio-economische initiatieven voor de heropleving van achtergestelde wijken, kwamen in aanmerking voor aanvullend Europees geld.⁶¹ Ook ditmaal werden als perimeter het oude centrum en de arbeiderswijken in aanmerking genomen, naast de industriezone rond het kanaal Brussel-Charleroi.⁶²

^{59.} Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dienst Ruimtelijke ordening, tabel s.d., s.a.

^{60.} BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 37.

^{61.} Europese Commissie, direction générale politique régionale: résumé du docup Objectif 2 Région de Bruxelles-capitale, d.d. 13/02/2001.

Tabel 19 – Kostprijs van de projecten voor Doelstelling 2 en verdeling per financierder (in BEF)⁶³

Kostprijs van de projecten in het kader van Doelstelling 2 voor de periode 2000-2006				
Financierder	Economische heropleving	Kader voor duurzame stedelijke ontwikkeling	Technische bijstand	TOTAAL
EFRO	1.230.366.950	498.601.164	43.163.693	1.772.131.807
STAAT	96.008.962	92.781.770	0	188.790.732
GEWEST	1.129.718.899	396.783.256	43.163.693	1.569.665.848
LOKAAL	150.871.226	214.608.268	0	365.479.494
Andere	5.849.286	189.597.530	0	195.446.816
PRIVE	187.407.880	0	0	187.407.880
TOTAAL	2.800.223.203	1.392.371.988	86.327.386	4.278.922.578

5.4 De veiligheidscontracten: meer veiligheid en preventie?

Na rellen in verschillende Brusselse gemeenten in 1991 lanceerde het federale ministerie van Binnenlandse Zaken samen met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest veiligheidscontracten voor verschillende Brusselse gemeenten.⁶⁴ Het ministerie van Binnenlandse Zaken stond in globo in voor het 'repressieve' deel binnen deze veiligheidscontracten. Het complementaire deel (voornamelijk gericht op preventie) werd betoelaagd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Aanvankelijk acht, later tien Brusselse gemeenten kregen een dergelijk contract.⁶⁵

^{62.} Het ging om gemeenten met wijken waar er enerzijds een groot aantal armen woonde (de 'socio-professioneel' zwakste categorieën) en met anderzijds de hoogste werkloosheidsgraden (25,7% in Schaarbeek en 35,6 % in St.-Joost). De perimeter waarbinnen de kredieten van Doelstelling 2 aangewend konden worden, omvatte wijken waar het gemiddelde inkomen per inwoner veel lager lag dan het gemiddelde voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De economie in deze wijken had een negatieve tendens doorgemaakt, doordat ze nog sterk op de industriële tak gericht was. Dit vertaalde zich dan weer in een verhoogde werkloosheid. Hierbij werden nog criteria opgesomd als de lage scholingsgraad van de inwoners en discriminatie op de werkvloer. Bovendien bestond 40% van de bevolking in deze zone uit immigranten. Europese Commissie, direction générale politique régionale: résumé du docup Objectif 2 Région de Bruxelles-capitale, d.d. 13/02/2001.

^{63.} BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 37.

^{64.} De veiligheidscontracten vormden één onderdeel van een bredere aanpak. Naast de veiligheidscontracten werden ook meer hulppolitieagenten aangeworven en werden sociale bemiddelaars en overlegassistenten ingeschakeld. ARIMONT, I. en LACROIX, J., *Les assistants de concertations*. Brussel, Politeia, 1993, p. 32.

De veiligheidscontracten werden door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet beschouwd als een repressief instrument, maar eerder als een programma om de levenskwaliteit in de stad te versterken. De samenhang met andere gewestelijke programma's lag dan ook voor de hand. Minister-voorzitter Picqué stelde in 1993 hieromtrent: 'Dans certains quartiers où nous relevons le défi de la ville... ce ne sont pas tant la saleté, l'inconfort de certains logements et la densité des immigrés qui posent problème. A mon sens, le vrai problème est celui de l'insécurité, ce qui signifie bien que le débat sécuritaire porte sur la survie même de la qualité de la vie dans la ville, du moins dans certains quartiers, car il ne faut pas dramatiser.'⁶⁶ Het veiligheidsaspect nam voor minister-voorzitter Picqué alleszins een belangrijke plaats in, door de koppeling ervan aan andere maatschappelijke problemen: '... je voudrais vous dire que la cohabitation est plus facile quand la peur et l'angoisse n'existent plus. Aussi, la sécurité, telle que nous la percevons ici, est aussi un instrument de régulation sociale et de convivialité dans la ville.'⁶⁷ Met andere woorden, het aspect van de veiligheid diende te worden opengetrokken.

Welke initiatieven konden door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betoelaagd worden? Enerzijds zorgde het gewest voor een 'valorisatie' van het politiekorps, waarmee een inspanning op het vlak van de salarissen bedoeld werd. Hierbij kon ook materiaal voor de politiekorpsen aangekocht worden.⁶⁸ Het deel preventie van de veiligheidscontracten anderzijds voorzag initiatieven rond vier assen: aan de ene kant was er aandacht voor slachtofferhulp (vluchthuizen voor mishandelde vrouwen, medisch-sociale diensten, ...), terwijl aan de andere kant projecten voor de omkadering van verslaafden gelanceerd werden (gemeenschappelijk opvangcentrum TRANSIT). Een derde as had betrekking op de strijd tegen het schoolverzuim waarbij onder meer schoolbemiddelaars in (aan-

^{65.} De andere gemeenten klaagden deze keuze aan, erop wijzend dat de criminaliteit zich verplaatste naar hun gemeente. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 7/03/1996, p. 454, interpellatie van dhr. Grimberghs (PSC).

^{66.} Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 19/03/1993, p. 675, minister-voorzitter Picqué.

^{67.} Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 19/03/1993, p. 675, minister-voorzitter Picqué.

^{68.} Brusselse Hoofdstedelijke Raad: *De begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 1994: voorstelling en toelichting*. Brussel, 1994, brochure, pp. 42-43. Initieel werden de veiligheidscontracten afgesloten in het kader van een 'urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving'. De doelstelling daarbij was ambivalent: enerzijds de veiligheid van de bevolking in de (grote) steden verzekeren en anderzijds de kloof met de burger te dichten door het vertrouwen in de overheid te herstellen. 'Kenmerkend voor al deze contracten is dat ze de politiemensen van achter hun bureau willen halen om ze weer op straat te sturen'. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 19/03/1993, p. 670, interpellatie van mevr. Neyts-Uyttebroeck (VLD).

vankelijk) 22 scholen aangesteld zouden worden. Een laatste onderdeel richtte zich op activiteiten op openbare plaatsen, waarbij onder meer straathoekwerkers voor animatie en sociale integratie dienden te zorgen. Hierbij werd gestreefd naar concertatie met andere betrokken instanties, zoals sportclubs, ouderverenigingen en straathoekwerkers.⁶⁹ Daarnaast konden er ook investeringen gerealiseerd worden waaronder de vernieuwing van commissariaten en werken aan de openbare verlichting.⁷⁰

Na 1996 besteedde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest meer aandacht aan het preventieve gedeelte. De veiligheidscontracten van het Gewest groeiden daarbij uit tot samenlevingscontracten. Dit hield in dat de veiligheidscontracten geïncorporeerd moesten worden in het (bredere) stadsbeleid. Exemplarisch voor deze omschakeling is de incorporatie van projecten rond stadsvernieuwing (bijvoorbeeld renovatie van commissariaten) binnen de veiligheidscontracten.⁷¹ Er werd ook getracht de projecten binnen de veiligheidscontracten te integreren in andere gewestelijke programma's, zoals de wijkcontracten en de initiatiefwijken.⁷² Hiervoor werd een Gewestelijke Afvaardiging voor Veiligheid en Preventie voorzien, hoewel de installatie ervan niet van een leien dakje liep.⁷³

Vanaf 2002 werden de contracten tweejaarlijks (en niet meer jaarlijks zoals voorheen).⁷⁴

^{69.} Brusselse Hoofdstedelijke Regering: *Het Brussels Gewest en zijn negentien Gemeenten: een efficiënt partnerschap in dienst van de bevolking*. Brussel, brochure, mei 1999, p. 51-52.

^{70.} Zie bijvoorbeeld het veiligheidscontract voor Vorst in 1994: Notulen van de gemeenteraadszitting Vorst, d.d. 25/01/1994, p. 85.

^{71.} SMEETS, S., Les contrats de sécurité et de prévention en questions. In: MARY, P., ed.: *Dix ans de contrats de sécurité. Evaluation et actualité*. Brussel, Bruylant, 2003, p. 81.

^{72.} Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 7/03/1996, p. 455, interpellatie van dhr. Grimberghs (PSC-oppositie).

Een dergelijke heroriëntering vond ook plaats voor de veiligheidscontracten in het Vlaamse Gewest, bijvoorbeeld: Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten: *VVSG-dossier: Financieringsstromen naar gemeenten en OCMW's*, nr. 1, 1996, p. 19.

^{73.} Brusselse Hoofdstedelijke Raad, Toelichting bij de begroting van 1997, A-131/1-95/96, p. 57.

^{74.} Naast de veiligheidscontracten bestonden er ook preventiecontracten die door de federale overheid voorzien werden. Gemeenten zoals St.-Pieters-Woluwe konden bijvoorbeeld op een dergelijk preventiecontract (dat veel minder omvatte dan een veiligheidscontract) een beroep doen. Zie voor een dergelijk preventiecontract bijvoorbeeld: Notulen van de gemeenteraadszitting St.-Pieters-Woluwe, d.d. 18/02/2000, 'Preventiecontract tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de gemeente St.-Pieters-Woluwe - Conventie voor het jaar 2000', pp. 86-90. Het onderscheid tussen een veiligheidscontract en een preventiecontract werd vanaf 2002 opgeheven en geïncorporeerd in één enkel veiligheids- en preventiecontract. Hiermee ging ook een andere oriëntatie gepaard. Zie hiervoor: VAN DE VLOET, Y. en JAMOTTE, L., Des contrats de sécurité aux contrats de sécurité et de prévention: évolution et perspectives. In: MARY, P., ed.: *Dix ans de contrats de sécurité. Evaluation et actualité*. Brussel, Bruylant, 2003, pp. 42-42, 53-63.

De gewestelijke uitgaven voor de veiligheidscontracten gingen crescendo, van 162 miljoen BEF voor politie- en burgerkosten in 1994 tot 222 miljoen BEF in 1999. Daarnaast werd jaarlijks een bedrag van 47 tot 73 miljoen BEF uitgetrokken voor investeringstoelagen gelieerd aan veiligheid.⁷⁵

Tabel 20 – Veiligheidscontracten, aandeel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (in miljoen BEF)⁷⁶

Veiligheidscontracten 1994-1996, 1999-2000, aandeel van het BHG voor politie- en burgerkosten					
	1994	1995	1996	1999	2000
Anderlecht	15.30	17.80	18.10	18.85	19.11
Brussel	18.54	15.15	15.65	25.28	21.86
Etterbeek	13.15	19.40	19.70	22.90	23.66
Vorst	14.40	16.65	16.65	18.15	18.46
Elsene	14.15	21.15	21.15	21.35	21.61
Koekelberg	10.75	11.00	11.15	12.75	13.01
Molenbeek	28.40	27.05	30.33	33.40	33.66
St.-Gillis	15.45	18.10	18.10	20.10	20.36
St.-Joost	12.90	16.55	17.21	20.50	20.46
Schaarbeek	19.60	24.90	28.58	29.35	29.46
TOTAAL	162.64	187.75	196.62	222.63	221.72

Het omvangrijkste deel van deze kredieten was in 2000 weggelegd voor Molenbeek (33.6 miljoen of 15,2% van het totaal), kort gevolgd door Schaarbeek met 29.5 miljoen BEF (13.3% van het totaal). De overige betrokken gemeenten kregen telkens circa 19 à 24 miljoen BEF (circa 9% van het totaal) met uitzondering van Koekelberg dat met 13 miljoen BEF (6% van het totaal) tevreden moest zijn.

Ook bij dit programma zorgde de verdeling van de middelen voor heel wat discussies, temeer daar er geen objectieve verdeelcriteria waren die

⁷⁵. Cijfergegevens van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (dienst Toezicht op de Gemeenten en Gesubsidieerde werken). Voor de investeringen, gelieerd aan veiligheid, werd in de periode 1994-2000 net geen 400 miljoen BEF uitgetrokken. Het ging dan om renovatie van commissariaten, het plaatsen of verbeteren van openbare verlichting en de veiligheid van sociale woningen. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bestuur Algemeen Toezicht op de Gemeenten, dienst Gesubsidieerde Werken, tabel, s.d., s.a.

⁷⁶. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dienst Toezicht op de Gemeenten, tabel s.d., s.a.
Voor 1997 en 1998 waren geen cijfergegevens beschikbaar.

voor een opdeling tussen de gemeenten dienden te zorgen. De burgemeesters moesten een dossier met projecten indienen, waarna het Brussels Hoofdstedelijk Gewest besliste over de implementatie ervan.⁷⁷ De discussie over de dynamiek van de lokale besturen (of het gebrek hieraan bij sommige) laaide dan ook weer op: 'Les discussions avec chaque commune se poursuivant,' aldus Minister-voorzitter Picqué in 1994, 'nous constatons que la répartition des moyens financiers régionaux dépend, une fois de plus, de la dynamique locale, de la capacité imaginative des communes, de la juste perception qu'elles ont de leurs problèmes et des réponses positives qu'elles attendent. Comme d'autres domaines que vous connaissez bien – travaux subsidiés ou rénovation urbaine, par exemple – les communes les plus actives et les plus créatives sont souvent récompensées.'⁷⁸

Op de kritiek omtrent de perimeters van de veiligheidscontracten (niet elke gemeente kreeg een veiligheidscontract) antwoordde minister-voorzitter Picqué in 1996 dat de middelen niet te zeer verbrokkeld mochten worden om een verlies aan effectiviteit tegen te gaan.⁷⁹ Daarnaast opperde de minister-voorzitter dat elke gemeente kon genieten van steun van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest via premies aan de verschillende politiekorpsen.⁸⁰

Sommige politici, zoals dhr. Romdhani (Brusselse Hoofdstedelijke Raad, PS-meerderheid in 1996) vreesden echter dat de migrantenbevolking te veel gevisieerd zou worden bij de uitwerking van de veiligheidscontracten.⁸¹ Anderen, zoals dhr. Molenberg (Schaarbeek, PSC-oppositie in 1994), stonden dan weer sceptisch tegenover de resultaten van de veiligheidscontracten, voornamelijk dan die betreffende het preventieve luik.⁸²

Naast problemen op het vlak van de uitwerking van bepaalde modaliteiten van de veiligheidscontracten⁸³ rezen er een aantal fundamentele

⁷⁷. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 22/10/1992, p. 110, interpellatie van dhr. Cauwelier (Agalev). Er waren wel een aantal criteria die als basis dienden voor het toekennen van de veiligheidscontracten, zoals het aantal werklozen, de minimexen, de bebouwbare oppervlakte en de 'situatie' van de lokale politie.

Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 27/01/1994, p. 414, minister-voorzitter Picqué.

⁷⁸. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 27/01/1994, p. 414, minister-voorzitter Picqué.

⁷⁹. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 7/03/1996, p. 459, antwoord van minister-voorzitter Picqué. Waarop anderen, o.a. G. Désir, aankaartten dat er geen zichtbare grens is tussen de gemeenten en dat de huizen gewoon doorlopen. 'C'est pour-quoi, en créant des différences pas toujours justifiées, entre des communes, on crée une certaine opposition entre les municipalités. C'est peut-être la plus mauvaise approche.' Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 7/03/1996, p. 459, interpellatie van dhr. G. Désir (FDF).

⁸⁰. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 7/03/1996, p. 458, antwoord van minister-voorzitter Picqué.

nadelen, die ook eigen waren aan andere gewestelijke programma's. Daar de veiligheidscontracten (aanvankelijk) slechts jaarlijks toegekend werden, verkeerden de gemeenten en betrokken verenigingen in onzekerheid omtrent de continuïteit ervan. Voornamelijk op het vlak van het personeelsbeleid bracht dit problemen met zich, aangezien het niet evident was gekwalificeerd personeel aan te werven en te houden, net vanwege de bestaansonzekerheid.⁸⁴ De gemeenten stellen hierbij dat zij onmogelijk al het personeel van de lopende gesubsidieerde programma's zouden kunnen overnemen, indien het gewest zou beslissen de geldkraan toe te draaien. Sommige gemeenten menen dat het gewest bepaalde initiatieven wilde opstarten en dat, eenmaal het katalysatoreffect gerealiseerd, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vervolgens de lasten over zou dragen op de gemeenten, die dan de projecten zouden moeten voortzetten.⁸⁵ Hierbij werd ook verwezen naar de kosten van de politiehervorming, waarvan verschillende gemeenten dachten dat de extra financiering op de schouders van de lokale besturen zou terechtkomen.⁸⁶

Er kwam niet alleen kritiek op de veiligheidscontracten. Sommige gemeentebesturen konden bepaalde onderdelen van het programma appreciëren. De gemeente Molenbeek haalde in een brochure onder meer

^{81.} Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 31/05/1996, p. 739, dhr. Romdhani. Daarbij kwam er kritiek van bepaalde politici, zoals mevr. Braeckman, die vonden dat te veel geld vloede naar repressie en te weinig naar preventie. Slechts 29 op 82 miljoen BEF (in 2000) ging binnen het veiligheidscontract voor St.-Gillis naar preventie. Zo'n 52 miljoen BEF ging dus naar het repressieve luik, zodat preventie slechts iets meer dan een derde van de brok kreeg. Notulen van de gemeenteraadszitting St.-Gillis, d.d. 2/3/2000, p. 39, mevr. Braeckman.

^{82.} Notulen van de gemeenteraadszitting Schaarbeek, d.d. 16/03/1994, p. 126, dhr. Molenberg (PSC).

^{83.} Zo waren er problemen met de installatie en de invulling van de voorziene preventieraden. De gemeente Anderlecht bijvoorbeeld had (volgens ECOLO) aanvankelijk enkel de leden van haar schepencollege zitting gegeven in de preventieraad, terwijl het juist de bedoeling was verschillende instellingen en verenigingen te betrekken. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 19/03/1993, p. 671, interpellatie van dhr. Drouart (ECOLO-oppositie).

^{84.} Notulen van de gemeenteraadszitting Schaarbeek, d.d. 26/04/2000, p. 266, mevr. Bouarfa. Hierbij werd ook verwezen naar de moeilijkheden omtrent de tweetaligheid. Vele kandidaten die in de politieproeven wel slaagden, slaagden niet in het taalexamen. Dit werd dan ook aangehaald als belangrijk obstakel voor het invullen van de vacatures bij de Brusselse politiekorpsen. Notulen van de gemeenteraadszitting St.-Gillis, d.d. 24/02/1994, p. 80. De veiligheidscontracten werden recent uitgebreid van jaarlijks recurrente programma's naar tweejaarlijkse projecten.

^{85.} Notulen van de gemeenteraadszitting Schaarbeek, d.d. 26/04/2000, p. 266, dhr. Duriau, burgemeester.

^{86.} Notulen van de gemeenteraadszitting Schaarbeek, d.d. 26/04/2000, p. 266, dhr. Duriau, burgemeester.

Dit kwam ook duidelijk naar voren tijdens de interviews met mandatarissen van de lokale besturen (zie bibliografie).

het preventieve deel binnen deze veiligheidscontracten aan als positief element.⁸⁷ Samen met andere gewestelijke programma's, maar ook met federale initiatieven zoals het 'Grootstedenbeleid'⁸⁸, konden interessante projecten gefinancierd worden, hoewel ook hier de nood aan een versterking van de concertatie overduidelijk bleek.⁸⁹ Andere gemeenten, zoals St.-Gillis, haalden het werkgelegenheidsaspect aan als positief element binnen de gewestelijke programma's. Er kon met het overheidsgeld immers extra personeel aangeworven worden.⁹⁰

Het veiligheidscontract werd door gemeentelijke mandatarissen van Schaarbeek bijvoorbeeld als essentieel ingeschat om de achterstand op het vlak van politie in te halen. Dhr. Bernard Clerfayt (FDF, oppositie gemeenteraad 1994) stelde het volgende: 'Je le répète chaque année, il est important que Schaerbeek se prépare le plus tôt possible pour accroître ses chances et présenter le meilleur contrat, contrat qui permettra de rattraper le retard.'⁹¹

Hoe kunnen deze veiligheidscontracten geëvalueerd worden? Wat was het effect van de uitgetrokken middelen?⁹² Cedric Strebelle maakt de volgende analyse: 'Lancés dans l'urgence, les contrats de sécurité ont assurément répondu à des attentes de la population autant que des acteurs policiers et de la prévention. Ceci autant, toutes les attentes n'ont pas été rencontrées.'⁹³ Wat dit laatste betreft worden problemen op het vlak van

^{87.} Het veiligheidsluik, gekoppeld aan de preventieve aspecten, nam voor de gemeente Molenbeek een van de belangrijkste doelstellingen in, samen met de economische heropleving, de socio-culturele ontplooiing en de activiteiten op het vlak van netheid en milieu. *La revitalisation de Molenbeek-Saint-Jean*. Exposé donné à l'occasion des cérémonies marquant le jumelage Molenbeek-Saint-Jean - Oujda Sidi Ziane, le mardi 26 février 2000, brochure, p. 6.

^{88.} In 2000 startte de federale overheid een nieuw programma voor vijf steden op, waaronder Brussel. Hierbij konden zeven Brusselse gemeenten rekenen op een krediet van 442 miljoen BEF. Projecten in het kader van levenskwaliteit, veiligheid en economische heropleving konden via dit programma gefinancierd worden. Vaak diende het Grootstedenbeleid ter complementariteit met bestaande (gewestelijke) programma's. BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 34.

^{89.} *La revitalisation de Molenbeek-Saint-Jean*. Exposé donné à l'occasion des cérémonies marquant le jumelage Molenbeek-Saint-Jean - Oujda Sidi Ziane, le mardi 26 février 2002, brochure, p. 6.

^{90.} Notulen van de gemeenteraadszitting St.-Gillis, d.d. 2/3/2000, p. 41, dhr. burgemeester.

^{91.} Notulen van de gemeenteraadszitting Schaarbeek, d.d. 13/09/1994, p. 663, dhr. Clerfayt (FDF-oppositie).

^{92.} Criminologen die de veiligheidscontracten onderzocht hebben, halen de moeilijkheden aan om een dergelijke evaluatie door te voeren. Meestal ontbreken er cijfers en/of parameters om een degelijke, diepe analyse te maken van dit onderwerp. STREBELLE, C., Les contrats de sécurité: une évaluation indépendante. In: MARY, P., ed., *Dix ans de contrats de sécurité. Evaluation et actualité*. Brussel, Bruylant, 2003, pp. 36-37.

^{93.} STREBELLE, C., *op. cit.*, p. 37.

de 'police de proximité' aangehaald (gekoppeld aan enkele nadelen van de politiehervorming), terwijl ook het socio-preventieve luik met onduidelijkheid had af te rekenen.⁹⁴ Nochtans is het verstrekken van een eenvoudige balans omtrent deze veiligheidscontracten niet mogelijk. Sommige effecten van het programma zijn immers niet onmiddellijk zichtbaar, 'et qu'elle se doit de mesurer une action multidimensionnelle, d'autant que les problèmes de délinquance et de criminalité, ainsi que leur traitement sont aujourd'hui insérés dans ceux du développement social et de l'exclusion sociale', aldus Yves van de Vloet en Laurence Jamotte.⁹⁵

5.5 De initiatieven rond 'samenleving/integratie' en de handelskerncontracten

Een van de (aanvankelijke) kritieken op de veiligheidscontracten was het gebrek aan coördinatie met andere programma's en andere domeinen. Dhr. Drouart (ECOLO-oppositie in 1996) stelde op een zitting van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad: 'Il est difficile en matière de sécurité de continuer à soutenir une politique à deux vitesses alors qu'il n'y a pas d'intégration et que dans ce domaine-là la solidarité n'existe pas, même si l'on veut la faire jouer dans l'ensemble des autres domaines.'⁹⁶

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft in zijn eerste bestaansjaren projecten rond samenleving en integratie gefinancierd. Het programma 'samenleving en integratie' voorzag in de betoelaging van 'gemeentelijke' initiatieven zoals animatieoptredens op publieke plaatsen door middel van sport of culturele animatie. Maar ook de verfraaiing van lokalen en collectieve ruimtes kon op de agenda staan. Daarnaast figureerden op deze post ook vormings- en voorlichtingsprojecten met aandacht voor 'burgerschap', 'samenleving', 'bewustwording' enzovoort. In 1994 stond hiervoor nog een krediet van 150 miljoen BEF ingeschreven op de gewestelijke begroting. Het volgende jaar werd deze bevoegdheid overgeheveld naar de COCOF en de VGC.⁹⁷

Dat neemt niet weg dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op dit domein actief bleef na 1995. Het bleef analoge initiatieven financieren, zij het binnen andere programma's, zoals de wijkcontracten of de veiligheids-

⁹⁴ STREBELLE, C., *op. cit.*, p. 37.

⁹⁵ VAN DE VLOET, Y. en JAMOTTE, L., Des contrats de sécurité aux contrats de sécurité et de prévention: évolution et perspectives. In: MARY, P., *op. cit.*, p. 67.

⁹⁶ Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 7/03/1996, p. 455, interpellatie van dhr. Drouart (ECOLO). Zie ook het artikel van Alain Meynen over migrantenpolitiek in Brussel. MEYNEN, A., *op. cit.*, pp. 25-152.

⁹⁷ Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, begroting 1994.

contracten. Dat werd als dusdanig ook zo besproken binnen de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Projecten die ressorteerden onder het programma 'Integratie en Samenleving' konden, volgens dhr. Cools, bijvoorbeeld verschoven worden naar de preventieprojecten in het kader van de veiligheidscontracten.⁹⁸

Het programma 'samenleving en integratie' toont aan dat bepaalde gewestelijke programma's ophielden te bestaan omdat er bevoegdheidsverschuivingen optraden, zoals in dit geval, of omdat de doelstellingen bereikt waren (bijvoorbeeld de informatisering van de gemeentelijke diensten, zie verder). Maar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kon ook nieuwe programma's opstarten. Vanaf 1998 werden 'handelskerncontracten' afgesloten om handelszaken binnen een bepaalde perimeter te 'herwaarderen'. In twaalf handelskernen werden projecten gelanceerd met een jaarlijkse waarde van 40 tot 56 miljoen BEF.⁹⁹ De initiatieven die voor betoelaging in aanmerking kwamen, dienden aandacht te hebben voor de 'versterking van de economische activiteit, de verbetering van de bewoonbaarheid, een verbetering van het imago van de wijk en het respect voor de gemengdheid van functies en sociale groepen'.¹⁰⁰

Eerst en vooral werd een vzw opgericht met vertegenwoordigers van de handelaars en de betrokken gemeente. Een 'commerciële ontwikkelingsagent' en een tewerkstellingsagent dienden de projecten uit te werken en op te volgen. Een tweede aspect van de handelskerncontracten omvatte de stimulatie van een gezellig en veilig klimaat. Met dit doel voor ogen werden preventie- en veiligheidsagenten (PVA) via Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA) in dienst genomen. De stadswachten dienden het onveiligheidsgevoelen bij de bevolking te verminderen en voor een 'positieve en veilige sfeer' te zorgen. Daarbij konden ze toezicht houden op het leefmilieu, op vandalisme enzovoort.¹⁰¹ Een derde aspect binnen de handelskerncontracten richtte zich op gemeentelijke verkeersplanning (zoals

⁹⁸. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 19/03/1993, p. 672, dhr. Cools.

⁹⁹. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, algemeen toezicht op de gemeenten, tabel, s.d., s.a.

De twaalf handelskernen waren gelegen in Anderlecht (1), Brussel-Stad (4), Elsene (2), Molenbeek (2), St.-Gillis (1), St.-Joost (1) en Schaarbeek (1). De handelskernen werden gekozen op basis van gegevens van de Kamer van Koophandel en Nijverheid van Brussel en dienden gelegen te zijn in de Perimeter voor de Versterkte Ontwikkeling van de Huisvesting (cf. het GewOP). Een handelskern diende aan een aantal criteria (een handelskern diende bijvoorbeeld minstens honderd handelszaken te omvatten, waarbij 20% van de handelaars in de kern zich diende te verenigen) te voldoen vooraleer betoelaging kon voorzien worden.

¹⁰⁰. BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 27.

¹⁰¹. BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 27.

de bewegwijzering, leverings- en loszones, het gebruik van bestaande privé-parkings enzovoort). Dit moest zorgen voor een bijkomende impuls aan de respectievelijke handelskernen. Daarnaast vulden projecten tegen gevelverwering en leegstaande verdiepingen het pakket maatregelen aan. Een gewestelijke vzw stond in voor de overkoepeling van de verschillende projecten.¹⁰² Het was de bedoeling dat deze handelskerncontracten voor een impuls zouden zorgen voor bepaalde wijken, complementair met andere gewestelijke programma's, zoals de wijkcontracten.

¹⁰² Brusselse Hoofdstedelijke Regering: *Het Brussels Gewest en zijn negentien Gemeenten: een efficiënt partnerschap in dienst van de bevolking*. Brussel, brochure, mei 1999, p. 54.

Ruimtelijke ordening, personeelsbeleid en overige domeinen met gewestelijke actie

6.1 Ruimtelijke ordening

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is op een breed terrein actief omtrent de betoelaging van gemeenten en niet alleen op het vlak van de wijken. De ruimtelijke ordening vormt een van de knelpunten waar 'Brussel' als stadsgewest mee geconfronteerd wordt. De problemen op het vlak van huisvesting werden hoger reeds aangehaald.¹ Maar ook op het vlak van investeringen in de openbare ruimten moeten nog heel wat inspanningen geleverd worden.

Binnen het domein 'ruimtelijke ordening' heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verschillende programma's opgestart, waarbij ook de Brusselse gemeenten betrokken werden. Eén programma is uitsluitend voor Brussel-Stad van toepassing. De projecten omtrent 'stadswandelingen' hadden tot doel de omgeving van verschillende Brusselse monumenten 'met nationaal karakter' op te waarderen. Van 1994 tot en met 2001 werd hiervoor 140 miljoen BEF door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uitgetrokken.²

Belangrijker in omvang waren de kredieten die voorzien werden voor 'monumenten en landschappen'. Voor nieuwe projecten in de periode

¹ Zie voor de gewestelijke politiek op het vlak van huisvesting bijvoorbeeld: ZIMMER, A., *La politique du Logement*. In: WITTE, E., e.a., ed.: *Het Brussels model en de Brusselse gemeenten...* pp. 183-207.

² Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dienst Gesubsidieerde werken, tabel s.d., s.a.

De projecten binnen de 'stadswandelingen' omvatten werken omtrent de inrichting van voetpaden, beplantingen, inrichtingswerken rond stadsmeubilair en openbare verlichting. Voornamelijk architecturale verbetering en het patrimonium stonden hierbij centraal. Voor dit programma had het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een samenwerkingsakkoord met de federale overheid afgesloten, waarbij eerstgenoemde voor 51% van de financiering instond en laatstgenoemde voor het saldo. Notulen van de gemeenteraadszitting van Brussel-Stad, d.d. 9/06/2000, p. 88.

1995-2001 werd voor het geheel van de Brusselse gemeenten (en kerkfabrieken) 1.5 miljard BEF uitgetrokken.³

Tabel 21 – Kredieten voor monumenten en landschappen (x 1.000 BEF)⁴

Monumenten en landschappen, kredieten voor nieuwe projecten, 1995-2001							
engagement	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	123.862	111.983	173.259	319.693	248.090	296.982	288.389

Daarbij stonden voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest twee principes centraal, zoals gestipuleerd in een brochure van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in 1999: 'Enerzijds moeten de monumenten en sites die integraal deel uitmaken van het leven in Brussel worden beschermd door ze te klasseren en in te schrijven op de lijst van beschermde monumenten. Anderzijds voorziet het beleid voor de bescherming van het patrimonium in de nodige middelen om de beschermde goederen op efficiënte manier te restaureren en te onderhouden en er desgevallend een nieuwe bestemming voor te kiezen. Bovendien werden veiligheidszones rond de beschermde monumenten en sites ingesteld en werd bijzonder veel aandacht geschonken aan de integratie van nieuwe bouwwerken.'⁵

De Brusselse gemeenten konden ook dossiers indienen voor de betoelaging van de renovatie of vernieuwing van gemeentelijke eigendommen (het programma 'afzonderlijke gebouwen'). De kredieten dienden aangevend te worden voor het creëren van woningen (met sociale huisvesting) of voor gebouwen waar de woonfunctie het belangrijkste was.⁶ De toelagen die in dit kader verstrekt werden, hingen af van het 'dynamisme' van de gemeentebesturen. Indien een gemeentebestuur geen (of geen goede/volledige) dossiers indiende, dan volgde er ook geen betoelaging. In de

³. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dienst Monumenten en Landschappen, tabel s.d., s.a.

⁴. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dienst Monumenten en Landschappen, tabel s.d., s.a. Het was helaas niet mogelijk een opsplitsing per gemeente te verkrijgen.

⁵. Brusselse Hoofdstedelijke Regering: *Het Brussels Gewest en zijn negentien Gemeenten: een efficiënt partnerschap in dienst van de bevolking*. Brussel, brochure, mei 1999, p. 55.

⁶. De toelagen binnen dit programma werden berekend naar rata van het aantal vierkante meter huisvesting. Gemeenschappelijke delen werden proportioneel in rekening gebracht. Het betoelaagde percentage beliep maximaal 65% van de kosten. Er kon wel geen cumul met subsidies binnen de wijkcontracten plaatsvinden.

Hoewel de focus lag op de productie of renovatie van woningen konden ook andere projecten betoelaagd worden. Zo verkreeg de gemeente Schaarbeek een toelage om een oud zwembad te renoveren. Hoewel de gemeente er oorspronkelijk een politiecommissariaat in wilde onderbrengen, werden er uiteindelijk woningen, een groentetuin, een meteostation en een fietspiste aangelegd. BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 98.

periode 1994-2001 kregen Anderlecht en Ukkel bijvoorbeeld helemaal niets uit dit programma. Jaarlijks fluctueerde het krediet afhankelijk van het aantal dossiers. Het gros van de kredieten binnen dit programma ging naar St.-Gillis waar het gemeentebestuur 359 miljoen BEF ontving in de periode 1994-2001. Ook OCMW's konden een beroep doen op dit programma. Zo ontving het OCMW van Brussel-Stad in de betreffende periode 712 miljoen BEF. In totaal was dit programma in de periode 1994-2001 goed voor bijna 2.4 miljard BEF (voor gemeentebesturen en OCMW's samen).

Tabel 22 – Toelagen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor
afzonderlijke gebouwen 1994-2001
(x 1.000 BEF, met uitzondering van de laatste kolom)⁷

Engagements voor toelagen voor afzonderlijke gebouwen 1994-2001									
Gemeente	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAAL
Engagements									
Anderlecht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oudergem	5.746	11.555	34.216	18.027	32.280	19.348	0	0	121.171.365
Berchem	0	0	0	0	4.578	30.438	3.172	0	38.187.888
Brussel	58.201	16.568	20.988	5.454	0	0	24.595	0	125.806.464
Etterbeek	23.063	10.902	0	6.443	11.647	0	0	12.900	64.954.503
Evere	11.991	0	7.261	0	0	3.838	0	0	23.090.197
Vorst	0	0	0	0	0	42.948	0	0	42.948.089
Elsene	21.013	25.070	23.317	18.033	53.532	3.545	40.273	23.563	208.345.707
Jette	5.820	0	0	29.448	0	71.919	0	25.587	132.773.654
Molenbeek	0	0	7.078	11.823	26.866	9.481	8.369	0	63.617.252
Schaarbeek	0	0	50.731	54.491	29.280	14.082	39.394	0	187.979.296
St.-Gillis	103.073	97.047	15.976	14.815	6.254	22.454	33.743	66.419	359.781.074
St.-Joost	13.124	0	5.946	15.470	6.370	27.804	36.563	0	105.277.647
Ukkel	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Watermaal- Bosvoorde	0	0	0	0	0	7.207	3.005	0	10.211.917
St.-Pieters- Woluwe	0	0	10.862	0	0	0	0	0	10.862.000
SUBTOTAAL	242.031	161.142	176.375	174.003	170.808	253.065	189.113	128.469	1.495.007.053

⁷. Cijfergegevens uit documenten van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dienst Ruimtelijke Ordening, s.d., s.a.

Tussen interactie en autonomie

Gemeente	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAAL
Engagementen									
OCMW Brussel	161.998	21.116	87.166	162.754	148.784	95.889	21.204	13.104	712.013.364
OCMW Ganshoren	0	0	0	0	6.520	0	0	0	6.520.096
OCMW Elsene	0	0	0	49.003	19.041	0	0	11.967	80.011.672
OCMW Jette	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OCMW Molenbeek	0	0	0	0	38.173	0	0	0	38.172.659
OCMW Schaarbeek	18.234	0	0	0	0	0	0	8.431	26.665.147
OCMW St-Joost	7.015	0	0	0	0	0	0	0	7.015.329
OCMW Ukkel	6.436	0	0	0	1.873	0	0	0	8.309.401
OCMW St-Pieters-Woluwe	0	0	0	0	0	17.911	0	0	17.910.809
SUBTOTAAL	193.684	21.116	87.166	211.757	214.391	113.780	21.204	33.502	896.618.477
TOTAAL	435.715	182.258	263.541	385.760	385.199	366.865	210.317	161.972	2.391.625.530

Daarnaast reserveerde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest jaarlijks op zijn begroting een krediet voor de aankoop van ‘verlaten gebouwen’. Om de verkrotting van gebouwen tegen te gaan kon de betrokken gemeente een procedure in gang zetten tot onteigening waarbij betoelaging van het gewest mogelijk was. Het ging hier evenwel om een afschrikingsmiddel: hoewel op de gewestelijke begrotingen van de periode 1994-2000 490.5 miljoen BEF werd vrijgemaakt, werd er slechts 20.5 miljoen BEF effectief aangewend voor de aankoop van vervallen gebouwen.⁸ Met andere woorden, slechts 4% van het voorziene krediet werd effectief aangesproken.

Hoeveel woningen werden gerenoveerd of heropgebouwd met steun van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest?

⁸. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dienst Ruimtelijke Ordening, verschillende tabellen, s.d., s.a. De toelage voor de aankoop van verlaten woningen bedroeg 85% van de kostprijs, maar de gemeentelijke diensten beschouwden de aanvragen binnen dit programma als een zware procedure.

Tabel 23 – Woningen gerenoveerd of heropgebouwd van 1978 tot 2001 op het gewestelijk territorium met gewestelijk geld⁹

Woningen gerenoveerd of heropgebouwd van 1978 tot 2001				
Jaar	afzonderlijke gebouwen	'renovatie van huizenblokken'	wijkcontracten	totaal
1978		17		17
1979		5		5
1980		104		104
1981	15	78		93
1982	7	90		97
1983	31	87		118
1984	4	70		74
1985	37	61		98
1986	106	51		157
1987	74	147		221
1988	76	187		263
1989	107	28		135
1990	61	111		172
1991	297	98		395
1992	45	96		141
1993	24	151		175
1994	108	97		205
1995	71	55	40	166
1996	30	24	111	165
1997	53	44	5	102
1998	76	27	135	238
1999	106		6	112
2000	71		0	71
2001	60		186	246
TOTAAL	1.459	1.628	483	3.570

In de periode 1978-2001 werden binnen de programma's 'afzonderlijke gebouwen', 'huizenblokken' en 'wijkcontracten' 3.570 woningen geproduceerd of gerenoveerd. Sterke fluctuaties in deze productie/renovatie vallen

⁹. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: Tabel van de administratie voor ruimtelijke ordening, 25/09/2002, s.a. Het jaar in de linkerkolom heeft betrekking op het jaar van de aanbesteding. Deze lijst is niet exhaustief daar ze geen rekening houdt met andere gewestelijke programma's of instellingen zoals de GOMB.

hierbij op, voor de drie betrokken programma's. De wijkcontracten waren in periode 1995-2001 goed voor 483 woningen, terwijl het programma 'huizenblokken' uitdoofde. Binnen de 'afzonderlijke gebouwen' werden in de periode 1994-2001 575 woningen voorzien.

Ook tussen de gemeenten zijn verschillen te bemerken. Van de 2.085 woningen die door gemeenten werden gerenoveerd of geconstrueerd in de periode 1989-2000 kwam een derde voor rekening van Brussel-Stad en 20% voor St.-Gillis. In de negen gemeenten van de tweede kroon werden in deze jaren slechts 245 woningen gerenoveerd of geconstrueerd. Pol Zimmer verklaart deze verschillen door te wijzen op 'en partie seulement, par la territorialisation de la politique de rénovation urbaine, surtout à partir de 1994 dans le cadre des contrats de quartier; d'autres facteurs peuvent l'expliquer comme le taux de propriétaires-occupants très différencié selon les communes mais aussi les volontés politiques. De manière plus générale, la moyenne annuelle des réalisations (174) peut poser question'.¹⁰

6.2 Personeelsbeleid

Ook op het vlak van het personeelsbeleid was het Brussels Hoofdstedelijk Gewest actief, waarbij programma's ter ondersteuning van (onder meer) de gemeentelijke diensten werden gelanceerd. Eerst en vooral investeerde het Gewest in scholen voor onder meer de opleiding van gemeentelijk personeel. In januari 1994 opende de 'Gewestelijke School voor Openbaar Bestuur' haar deuren, waar functionarissen van de lokale besturen onder andere 'gemeentelijk management' konden volgen.¹¹ Samen met het federale ministerie van Binnenlandse Zaken financierde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook mee de 'Gewestelijke en Intercommunale Politie-school', die voor de vorming van de leden van de gemeentepolitie moest instaan.¹²

^{10.} ZIMMER, P., *op. cit.* p. 200.

^{11.} Daarnaast waren er ook cursussen die de deelnemers moesten voorbereiden op verdere functies, maar ook specifieke cursussen zoals onthaal, informatica, taal enzovoort. In vijf jaar tijd werden zo 2.300 opleidingen aan lokale ambtenaren van verschillende niveaus verstrekt. Vereniging van Stad en Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: *Nieuwsbrief*, 1999, nr. 4, p. 9.

^{12.} Brusselse Hoofdstedelijke Raad: *De begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 1994: voorstelling en toelichting*. Brussel, 1994, brochure, p. 41.

Omvangrijker waren de projecten die de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling (BGDA) voorzag voor de 'gesubsidieerde contractuelen' (gesco's)¹³ die ook bij de gemeentebesturen ingezet konden worden.¹⁴ De gesco's waren statuten voor werklozen, die zowel bij gemeenten, OCMW's, vzw's als intercommunales aan de slag konden. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest participeerde in de betaling van deze personeelsleden. Daardoor werd getracht zowel de gemeentelijke dienstverlening te verbeteren als werkgelegenheid te scheppen.¹⁵ Voor de Brusselse gemeenten hing hier een aanzienlijk financieel inkomen aan vast. Jaarlijks spendeerde het gewest effectief 411 à 463 miljoen BEF aan gesco's voor gemeentebesturen (met uitzondering van 1998 toen 340 miljoen BEF werd uitgetrokken). In de periode 1994-2000 werd op die manier net geen 3 miljard BEF aan de Brusselse gemeenten overgemaakt.¹⁶

¹³. Waarbij een deel van de bezoldiging door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gedragen wordt. Het ging om personen die een zwakkere positie op de arbeidsmarkt bekleden en alzo toch ingeschakeld konden worden.

¹⁴. Daarnaast financierde het Gewest ook gesco's die steun konden bieden op het vlak van onderwijs. In de zones met prioritair onderwijs werden zo een aantal gesco's betoelaagd. Daarbij mag de interactie met (en de financiële situatie van) de COCOF niet uit het oog verloren worden.

¹⁵. Brusselse Hoofdstedelijke Regering: *Het Brussels Gewest en zijn negentien Gemeenten: een efficiënt partnerschap in dienst van de bevolking*. Brussel, brochure, mei 1999, p. 50.

¹⁶. Cijfergegevens van de dienst Rijkssociale Zekerheid. Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (RSZPPO), s.d., s.a. Ook binnen dit programma heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest getracht meer objectiviteit in te voeren. De kredieten voor de gesco's werden in 1998 immers berekend op basis van een aantal criteria: het aantal inwoners en werkzoekenden in een gemeente en het aantal bestaansminima van het OCMW.

Tabel 24 – Het (effectieve) bedrag van de gesco-premies aan de gemeenten (x 1.000 BEF)¹⁷

Gemeente	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Anderlecht	11.208	9.914	8.026	5.663	7.157	19.084	33.610
Oudergem	10.056	10.108	9.961	9.484	5.225	10.640	10.742
Berchem	13.478	12.750	12.818	8.762	13.629	8.294	8.970
Brussel	57.192	55.890	53.969	46.665	13.075	59.798	56.164
Etterbeek	18.856	18.675	16.457	14.946	16.238	17.862	18.182
Evere	19.162	18.942	18.209	16.411	16.460	14.780	13.501
Vorst	27.925	27.877	27.894	24.965	23.114	21.232	21.739
Ganshoren	19.022	18.795	18.578	18.510	15.557	14.502	12.644
Elsene	38.279	38.786	38.263	35.492	32.449	31.086	32.063
Jette	42.884	43.017	42.640	46.836	8.321	26.042	23.480
Koekelberg	4.361	7.311	7.443	7.793	7.270	7.888	7.179
Molenbeek	27.840	25.839	14.896	19.459	26.395	29.378	32.221
St.-Gillis	9.563	9.451	9.485	9.279	14.338	16.408	25.505
St.-Joost	19.053	18.607	17.923	17.715	17.173	15.903	14.712
Schaarbeek	48.209	47.648	51.605	48.219	43.214	44.406	46.293
Ukkel	35.698	35.021	35.262	33.958	30.376	27.255	31.475
Watermaal	18.766	18.674	18.136	17.814	15.313	14.273	11.738
St.-L.-Woluwe	36.025	35.345	34.967	32.273	29.150	24.572	24.816
St.-P.-Woluwe	5.888	5.165	5.313	4.979	6.541	8.307	9.563
Totaal	463.465	457.815	441.845	419.222	340.993	411.708	434.596

Het totale, effectief uitbetaalde bedrag aan gesco-premies toont geen continue stijging in de hier betreffende periode, maar een dalparabool. Het bedrag van 1994, zo'n 463 miljoen BEF, bleef zakken tot in 1998, toen het nog maar 340 miljoen BEF omvatte, ofwel een negatieve tendens met 26%. In 1999 en 2000 herstelde het niveau zich, maar het bedrag van 1994 werd niet meer bereikt. Ondanks een jaarlijkse stijging van het aantal gesco-punten (elk punt was in theorie goed voor een toelage van 230.000 BEF), fluctueerde de omvang van de effectieve premies. Ook vallen er van gemeente tot gemeente belangrijke fluctuaties op te merken.

¹⁷. Het handelt hier om de effectief uitbetaalde sommen aan de gemeenten en niet om de vastgelegde jaarbedragen. Vandaar dat er een verschil bestaat tussen een vermenigvuldiging van het aantal punten met 230.000 BEF en het bedrag dat effectief uitbetaald werd. Eigen herschikking van cijfergegevens uit: Tabellen van de dienst 'Rijkssociale Zekerheid, Provinciale en Plaatselijke Overheden' (RSZPPO), s.d., s.a.

De BGDA was ook actief in zogenaamde socio-professionele inschakelingsprogramma's, die erop gericht waren werkzoekenden, die niet eenvoudig aan werk geraakten, begeleiding en opleiding te bieden. Een werkzoekende diende hierbij een bepaald 'traject' af te leggen, waarbij zijn eigen mogelijkheden centraal stonden. Nadien zou hij dan sterker moeten staan op de arbeidsmarkt.¹⁸ Voor deze socio-professionele inschakeling werden samenwerkingsakkoorden afgesloten met een rits instellingen, zoals OCMW's, de Missions Locales¹⁹, vzw's enzovoort. Vaak ging het om projecten als onderdeel van of ter complementariteit met initiatieven ontwikkeld binnen de wijkcontracten of de Europese structuurfondsen (zoals bedrijvent centra).²⁰ Zo konden bijvoorbeeld 'wijkregies' opgericht worden. Deze (overheids)vzw's zetten non-profitwerkzaamheden en -diensten op die de levenskwaliteit in een wijk moesten verbeteren. Hierbij konden door werklozen uit de wijk karweien opgeknapt worden zoals renovatiewerken aan huizen of openbare ruimtes, werk in lokale cafetaria's, culturele centra enzovoort.²¹ Dergelijke wijkregies konden binnen de wijkcontracten of initiatiefwijken opgericht worden. Ook de reeds vermelde bedrijvent centra stimuleerden werkgelegenheidsprojecten in achtergestelde wijken. Winstgevende activiteiten konden dan weer ontwikkeld worden via 'inschakelingsbedrijven'. Deze vennootschappen met sociaal oogmerk kregen voor een bepaalde periode (meestal drie jaar, maar met mogelijkheid tot verlenging) uitgebreide loonsubsidies. De inschakelingsbedrijven dienden laaggeschoolde, langdurig werklozen aan het werk te zetten met arbeidsintensieve projecten. Na de betoelagingsperiode diende het bedrijf zichzelf te redden op de arbeidsmarkt. Het invoegbedrijf Poly-Bonnevie in Molenbeek bijvoorbeeld maakt polyester speelgoed, maar invoegbedrijven kunnen ook activiteiten ontwikkelen zoals het herstel en de verkoop van tweedehandscomputers.²²

18. De socio-professionele inschakeling diende ervoor te zorgen dat de werkzoekende onthaal en begeleiding op maat kreeg, vervolgens een prekwalificerende opleiding (op peil brengen van de basiskennis) om af te sluiten met een kwalificerende opleiding (aanleren van een bepaald vak). Nadien diende hij in het arbeidscircuit 'ingeschakeld' te worden. De programma's waren bovendien ook gericht op mensen die niet van werkloosheidssteun konden genieten. BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 104.

19. De 'Missions Locales' zijn vzw's die afgevaardigden van de gemeente en van plaatselijke verenigingen omvatten, waarbij geconcentreerd wordt op tewerkstellingsprojecten, vorming en alfabetisering. Zij spelen een bemiddelingsrol tussen de overheid en lokale initiatieven.

20. BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., pp 104-107.

21. BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 105.

Met andere woorden, opnieuw werd gestreefd naar complementariteit met bestaande gewestelijke en niet-gewestelijke programma's en initiatieven.

6.3 Sportinfrastructuur, openbare netheid en informatica

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest financiert ook projecten met een financieel beperktere omvang, die gericht zijn op een (enkele) specifieke doelstelling(en). In sommige gevallen wordt een doorgedreven samenwerking met andere overheden nagestreefd. Hoewel de betoelaging van gemeentelijke sportinfrastructuur stricto sensu²³ geen gewestelijke bevoegdheid is, staat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de praktijk wel in voor de betoelaging van de gemeentelijke sportinfrastructuur. Deze gewestelijke kredieten worden via de COCOF gestort aan de betrokken Brusselse gemeenten en worden ook door de Franstalige Gemeenschapscommissie beheerd. De voorwaarde voor deze constructie is evenwel dat de betoelaagde infrastructuur voor de beide taalgroepen (Franstaligen en Nederlandstaligen) openstaat. Welke sportinfrastructuur werd door het Gewest betoelaagd? In de periode 1991-1995 ging het gros van de kredieten (31%) naar de renovatie van zwembaden. Ook de renovatie van buitenspeelpleinen (multi-activiteiten), de constructie van sportzalen en de inrichting van atletiekpistes (circa 15%) kregen veel aandacht. Ten slotte werden ook kredieten verstrekt voor de renovatie van bestaande sporthallen of stadions.²⁴ In het midden van de jaren negentig wilde de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voornamelijk de kleine(re) sportinfrastructuur betoelagen. Deze buurtsportinfrastructuur zou dan ingeschakeld kunnen worden in de bestaande gewestelijke preventiecampagnes.²⁵ De toelagen

²² BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., pp. 106-107.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kon ook jonge werklozen aan het werk zetten via sociale clausules bij openbare aanbestedingen van grote openbare werken. Aannemers die voor de gewestelijke overheid of voor gemeenten grote werken uitvoerden, konden verplicht worden een aantal werkzoekenden hiervoor aan te werven.

BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d., p. 92.

²³ Gemeentelijke (infrastructuur)werken zijn een gewestelijke bevoegdheid, maar sport is een gemeenschapsbevoegdheid.

²⁴ Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Bestuur Toezicht op de gemeenten. Tabellen bij een brief van de COCOF aan dhr. Van Roy, eerste raadgever bij de dienst Toezicht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, d.d. 7/02/1996.

²⁵ Brusselse Hoofdstedelijke Raad, Toelichting bij de begroting van 1999, A-286/1-97/98, p. 65.

voor buurtsportinfrastructuur konden dan gekoppeld worden aan de preventieprojecten van de veiligheidscontracten en de initiatieven binnen de wijkcontracten.

De omvang van deze gewestelijke kredieten nam wel af. Waar in 1994 nog 114 miljoen BEF werd voorzien, was dit in 1998 gezakt tot 80 miljoen BEF. Daarna volgde een zeer lichte stijging. In totaal had het Brussels Gewest hiervoor in de periode 1994-2000 650 miljoen BEF uitgetrokken.²⁶

De betoelaging van de sportinfrastructuur sluit aan bij het gebrek aan continuïteit van betoelaging, wat door verschillende gemeenten aangekaart wordt. Hoewel de sportinfrastructuurtoelagen dienen voor investeringen, worden ook bepaalde toelagen met zekere (recurrente) personeels- en werkingskosten afgebouwd. Een klassiek voorbeeld dat hierbij door verschillende gemeenten aangehaald wordt, zijn de toelagen voor openbare netheid. Waar in 1993 voor de Brusselse gemeenten samen 250 miljoen BEF werd uitgetrokken, zakte dit bedrag in 1994 tot 150 miljoen BEF en in 1998 tot 80 miljoen BEF.²⁷ Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest legitimeerde deze vermindering door te stellen dat het materiaal en de uitrusting voor de uitvoering van de openbare netheid door de vroegere kredieten mogelijk waren gemaakt (zodat er geen recurrentie nodig was).²⁸ De gemeentebesturen, die met een lager aandeel af te rekenen hadden, haalden op hun beurt aan dat het aangeworven personeel met de werkingskosten van het aangekochte materiaal zo grotendeels ten laste van de gemeente zelf kwam te liggen.²⁹

Naast de toelagen voor openbare netheid aan de gemeenten was ook het Gewestelijk Agentschap voor Openbare Netheid op dit domein actief. Dit agentschap stond in voor het onderhoud van plaatsen van algemeen nut. Het Agentschap diende logischerwijs de coördinatie met de verschillende gemeentelijke diensten te verzekeren.³⁰ Met de gewestelijke toelagen voor openbare netheid konden personeels- en werkingskosten gedekt

²⁶. Eigen herschikking van cijfergegevens van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dienst Toezicht op de Gemeenten. Voor 1999 kon elke gemeente doorgaans op een toelage voor sportinfrastructuur rekenen (met uitzondering van het jaar 1997). De laatste jaren krijgen evenwel enkele gemeenten een omvangrijk bedrag voor sportinfrastructuur, en krijgen enkele gemeenten een lager krediet. De fakkel werd evenwel regelmatig doorgegeven, zodat het niet elk jaar dezelfde gemeenten waren die toelagen ontvingen. Bovendien konden ook de rijkere gemeenten uit de tweede kroon uitgebreid een beroep doen op dit programma.

²⁷. Eigen herschikking van cijfergegevens van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Bestuur Toezicht op de Gemeenten.

²⁸. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, Toelichting bij de begroting van 1998, A-210/1, 97-98, p. 60.

²⁹. Interviews met leden van de gemeentebesturen (zie bibliografie).

worden, maar konden ook aankopen geschieden (cf. vuilnisbakken) en konden reinigingscampagnes georganiseerd worden.

Sommige gewestelijke programma's liepen ook gewoon af, zoals de projecten voor de uitrusting en de verbetering van de informatica bij de gemeentelijke diensten. Voor een modernisering van de informatica- en communicatieapparatuur van de gemeentebesturen en de OCMW's had het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (in drie fasen) circa 1.2 miljard BEF uitgetrokken.³¹ Dit impliceert niet dat er helemaal geen aandacht meer was voor de informatisering (en nieuwe technologieën hieromtrent). In 2000 fungeerde bijvoorbeeld een krediet op de Gewestelijke begroting voor het 'gevoelig maken' van de lokale besturen voor het breedbandnetwerk, terwijl binnen de Europese structuurfondsen ook projecten rond interactiviteit met de bewoners (via het internet) betoelaagd werden. Bovendien besliste de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om de informaticasystemen van de negentien gemeenten te updaten en internettoepassingen hierbij mogelijk te maken.³²

^{30.} In de contracten met de gemeenten werd gestipuleerd dat 'de openbare netheid... één van de voornaamste zorgen van de Brusselaars en een essentiële doelstelling van het Gewest [is]'. De overeenkomst vermeldde ook dat het de gemeente was die 'in eerste instantie' in diende te staan voor de netheid op de openbare plaatsen. Het Gewestelijk Agentschap zorgde dan weer voor de gewestelijke wegen. Om haar taak uit te oefenen kon een gemeente rekenen op een toelage van het Gewest. Het Gewestelijk Agentschap zou bovendien de gemeentelijke diensten 'bijstaan' bij het reinigen van 'ruimten van bovengemeentelijk belang'.

Notulen van de gemeenteraadszitting St.-Pieters-Woluwe, d.d. 31/01/2000, 'Overeenkomst betreffende de bestemming van het bijkomend speciaal krediet aan de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake openbare netheid in 1999', p. 8.

^{31.} CIBG: *Jaarverslag 2000*. Brussel, 2000, pp. 5-6.

^{32.} Toespraak van minister-voorzitter de Donnée ter opening van het interuniversitair colloquium omtrent 'het Brussels model en de Brusselse gemeenten'. In: WITTE, E., e.a., ed.: *Het Brussels model en de Brusselse gemeenten...*, p. xxxiii.

De impact van de gewestelijke fondsen en toelagen op de gemeentelijke ontvangsten van 1994 en 2000

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zorgt voor de basisfinanciering van de gemeenten via het Gemeentefonds, terwijl hiermee ook een intergemeentelijke solidariteit wordt verzekerd. Daarnaast konden de gemeenten een beroep doen op een breed gamma aan gewestelijke toelagen. Maar wat was de financiële invloed van deze gewestelijke fondsen en toelagen op de gemeentelijke financiën? Waren deze gewestelijke financiële stromen aanzienlijk binnen de gemeentelijke rekeningen of namen ze een marginale positie in? Zijn er verschillen tussen de gemeenten te noteren? Is er een verschil merkbaar tussen 1994 en 2000?

Wegens de beperkte tijdsduur van het onderzoek konden alleen de gemeentelijke rekeningen van 1994 en 2000 worden geanalyseerd. Er werd telkens nagegaan welke fondsen en toelagen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kwamen. Deze cijfergegevens dienen met de nodige omzichtigheid benaderd te worden vanwege de reeds aangehaalde methodologische moeilijkheden.¹

¹. In de inleiding werd aangehaald dat de begrotingen geen betrouwbaar beeld geven van de subsidiestromen. Vandaar dat ervoor geopteerd werd om met de rekeningen van de gemeenten te werken. Door de onduidelijkheid van de rekeningen wordt men echter afhankelijk van de correctheid van de cijfers die de gemeentelijke diensten ter beschikking hebben. Sommige ontvangsten van 1994 konden niet meer opgespoord worden, door de overschakeling op een nieuwe begroting in 1995. Ook een zoektocht in het archief van de verschillende gemeenten leverde hiervoor niet altijd een oplossing. Gelukkig gaat het slechts om een zeer beperkt aantal toelagen waarvan de herkomst onzeker is. Bovendien moet met deze cijfers (enkel voor het eigen dienstjaar) voorzichtig omgesprongen worden omdat het slechts om twee momentopnamen gaat. De ontvangsten van de gemeenten worden immers ook beïnvloed door toelagen die niet jaarlijks recurrent zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld de ontvangsten voor wijkcontracten in een bepaald jaar voor een aanzienlijke verhoging van de Gewestelijke overdrachten zorgen. Deze worden immers meestal in één jaar ingeschreven, hoewel de effectieve betaling over verschillende jaren gespreid is. Zodoende kan een scheeftrekking in deze momentopname tot stand worden gebracht. Een analyse enkel en alleen van de (recurrente) gewone begrotingsontvangsten biedt hierbij geen oplossing daar sommige investerings-toelagen ook op deze gewone begroting geplaatst worden. Met andere woorden, de hier weergegeven cijfergegevens kunnen alleen maar de basis vormen van verder wetenschappelijk onderzoek hieromtrent.

Tabel 25 – Het percentage van de gewestelijke fondsen en toelagen op de gemeentelijke ontvangsten²

Gewestelijke fondsen & toelagen	1994		2000	
Gemeente	% in gemeentelijke ontvangsten	BEF	% in gemeentelijke ontvangsten	BEF
Anderlecht	20,05%	788.767.744	19,89%	1.061.170.651
Oudergem	9,53%	106.960.754	6,49%	94.071.304
Berchem	12,83%	109.713.101	12,42%	166.700.216
Brussel	8,14%	1.346.261.697	9,24%	2.230.675.466
Etterbeek	23,54%	456.995.632	22,33%	533.444.643
Evere	10,97%	157.540.934	7,07%	132.513.893
Vorst	24,94%	411.929.416	16,42%	363.638.268
Ganshoren	29,96%	164.981.305	14,56%	126.195.986
Elsene	21,81%	734.592.489	12,53%	730.820.317
Jette	21,10%	316.954.365	16,04%	314.648.681
Koekelberg	30,69%	231.346.580	31,03%	257.070.855
Molenbeek	29,07%	820.023.965	28,63%	1.108.265.870
St.-Gillis	31,68%	583.454.900	23,53%	744.098.740
St.-Joost	25,90%	387.244.375	23,54%	428.762.777
Schaarbeek	24,17%	1.093.218.184	29,04%	1.750.727.664
Ukkel	11,28%	316.420.625	8,06%	290.891.722
Watermaal Bosvoorde	15,70%	117.116.939	10,92%	161.290.383
St.-Lambrechts Woluwe	11,53%	252.503.053	7,04%	178.822.067
St.-Pieters-Woluwe	8,98%	154.870.243	7,34%	132.835.875
gemiddeld	19,57%		16,11%	
totaal		8.045.890.195		10.806.645.378

Bovenstaande tabel maakt duidelijk dat zowel de nominale als de relatieve impact van de gewestelijke fondsen en toelagen op de respectievelijke gemeentelijke ontvangsten verschillend is. Gemiddeld waren de gewestelijke kredieten in 1994 goed voor bijna 20% van de gemeentelijke inkomsten. Zeven jaar later was dit aandeel relatief gezakt tot goed 16%, hoewel het nominaal bedrag in omvang was toegenomen (+ 2.7 miljard BEF).

². Eigen herschikking van cijfergegevens uit de rekeningen van de negentien Brusselse gemeenten, 1994 en 2000.

Opmerkelijk is dat in 2000 slechts tien gemeenten nominaal een hoger aandeel ontvingen dan in 1994. Negen Brusselse gemeenten dienden het dus met minder geld te stellen. Op relatief vlak, vergeleken met de totale gemeentelijke ontvangsten, stelt deze negatieve tendens zich nog scherper. Slechts voor drie gemeenten was het aandeel van de gewestelijke fondsen en toelagen op de totale gemeentelijke ontvangsten in 2000 hoger dan in 1994. Dit was het geval voor Brussel-Stad, Schaarbeek en Koekelberg. Voor de zeven andere Brusselse gemeenten, die nominaal in 2000 op een hoger gewestelijk aandeel konden rekenen dan in 1994, was die stijging onvoldoende om het gewestelijke aandeel in de totale gemeentelijke ontvangsten op te trekken. Met andere woorden, ondanks de nominale stijging van het gewestelijke aandeel, zakte dit gewicht relatief gezien ten opzichte van de totale gemeentelijke ontvangsten. Voor de negen Brusselse gemeenten die in 2000 op nominaal vlak minder kregen van het gewest dan in 1994 zakte ook relatief gezien dit gewestelijke aandeel op de totale gemeentelijke ontvangsten.

Dit vertaalde zich ook vergeleken met het gewestelijke gemiddelde. Indien we kijken naar het aandeel van de gewestelijke fondsen en toelagen op de totale gemeentelijke ontvangsten merken we dat in 1994 acht gemeenten onder het gewestelijke gemiddelde figureerden. Hierbij wordt wel Brussel-Stad met haar specifieke positie gerekend. De zeven andere gemeenten zijn de rijkere Brusselse gemeenten uit het oosten en zuiden van het Gewest, samen met St.-Agatha-Berchem. In 2000 lagen elf gemeenten onder het gewestelijke gemiddelde. Elsene, Ganshoren en Jette hadden zich bij de acht gemeenten uit 1994 gevoegd.

Nominaal gezien was het hoogste aandeel in 2000 weggelegd voor Brussel-Stad, gevolgd door Schaarbeek, Molenbeek en Anderlecht. Aan de andere zijde vinden we gemeenten zoals Oudergem, Ganshoren, Evere en St.-Pieters-Woluwe, die op de minste gewestelijke steun konden rekenen.

De relatieve impact op de totale gemeentelijke ontvangsten in oogenschouw genomen springt Koekelberg in het oog (Brussel-Stad dient sowieso apart geanalyseerd te worden vanwege de specifieke hoofdstedelijke functie). In Koekelberg waren de gewestelijke fondsen en toelagen immers goed voor 31% van de totale gemeentelijke ontvangsten in 2000, of het hoogste aandeel van de negentien Brusselse gemeenten.

Voor Schaarbeek en Molenbeek was de gewestelijke inbreng in 2000 goed voor 29% van de totale gemeentelijke ontvangsten. Ook voor St.-Gillis, St.-Joost en Etterbeek was het Gewestelijke aandeel hoog: circa 22 à 24%. Aan de andere zijde zijn de rijkere Brusselse gemeenten terug te vinden, waar de nominale inbreng van het gewest beperkter was. Relatief gezien was de laagste gewestelijke 'impact' te vinden in Oudergem, waar de fondsen en toelagen van het gewest slechts goed waren voor 6,5% van

de totale gemeentelijke ontvangsten. Voor St.-Lambrechts-Woluwe, St.-Pieters-Woluwe en Evere lag dit rond 7%.

Dit impliceert niet dat de gemeenten met het hoogste gewestelijke aandeel minder en deze met het laagste gewestelijke bedrag meer zouden moeten krijgen. Er moet immers uitgegaan worden van de financieel-economische mogelijkheden van de Brusselse gemeenten (en vooral hun verschillen op dit vlak) en dus ook de onlosmakelijke relatie met de socio-economische en demografische oorzaken hiervan. Met andere woorden, in deze verdeling komt het gewestelijke principe van de intergemeentelijke solidariteit, met meer steun voor de armere gemeenten, duidelijk naar voren.

Besluitvorming, visies en conflicten omtrent de transferten op gewestelijk en lokaal niveau

8.1 Intransparantie, gebrek aan opvolging, controle en evaluatie

Eerst en vooral moeten we terugkoppelen naar de methodologische moeilijkheden die in de inleiding beschreven werden. Er bestaat met name een gebrek aan kwantitatief en kwalitatief materiaal dat een overzichtelijk beeld schetst van de toelagen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan de lokale besturen. Zodoende ontstaat er een lacune omtrent de relatie tussen beide beleidsniveaus. Opmerkelijk is het fragmentaire karakter van de cijfergegevens die hieromtrent bewaard zijn gebleven. Zowel bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als bij de gemeenten is het bijzonder moeilijk om een idee te krijgen van de gewestelijke fondsen en toelagen naar elke gemeente met hun juiste inhoud. Logischerwijs heeft deze intransparantie repercussies voor het beleid. Immers, door deze lacune ontbreekt er een gedetailleerd inzicht in de subsidieproblematiek. Recent is wel een verbetering merkbaar bij de gemeenten door de informatisering van de lokale besturen. Nochtans garandeert een dergelijke informatisering het opvullen van deze lacune niet, daar ook het personeelsbeleid een belangrijke rol in het beheer van de ontvangsten speelt.¹

¹ De intransparantie wordt ook bevorderd door de verschuivingen die op begrotingen plaatsvinden. Sommige programma's op de gewestelijke begroting worden bijvoorbeeld van de ene naar de andere afdeling verschoven (en soms terug). Als oorzaak wordt hierbij de noodzaak tot meer concertatie aangehaald. Daarnaast zijn er niet alleen financiële overdrachten aan de gemeenten, maar kan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook indirect ingrijpen, bijvoorbeeld op het vlak van 'mobiliteit'. Het wegennetwerk in de Brusselse agglomeratie valt onder de bevoegdheid van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of de betrokken gemeenten. Het onderhoud en eventueel herstel van de wegen vergt een financiële inspanning die door sommige gemeenten (in financiële moeilijkheden) niet gemakkelijk kan worden gedragen. Het gewestelijke programma 'gesubsidieerde werken' voorziet wel in subsidies voor gemeentelijke wegen, maar de omvang van deze kredieten is enerzijds beperkt en komt anderzijds nooit voor 100% tegemoet aan de gemeentelijke uitgaven. Vandaar dat bepaalde gemeenten, zoals St.-Joost-ten-Node, opteeden voor een 'uitwisseling' van wegen met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De argumentatie op de betrokken gemeenteraadszitting luidde als volgt:

Een van de belangrijkste problemen die geconstateerd werden op het vlak van de overdrachten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is de problematiek rond het beheer van de subsidies. Dit gaat op voor het gemeentelijk niveau, maar het is evenzeer voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zelf van toepassing. Wat betreft de Europese structuurfondsen bijvoorbeeld was binnen het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het 'Bestuur Economie en Werkgelegenheid' verantwoordelijk. Het beheer van de subsidies en de controle hierop binnen de betrokken dienst verliepen evenwel niet optimaal. De betrokken audit van de Inspectie van Financiën stipuleert hieromtrent: 'Celle-ci [het Bestuur Economie en Werkgelegenheid] a notamment reconnu qu'elle n'a pas contrôlé l'éligibilité des dépenses au regard des réglementations européennes.'² Daarnaast werd de betrokken dienst ook geconfronteerd met problemen die ook bij de gemeentebesturen voorkomen. Met name de fluxen binnen het personeelsbestand zorgden ervoor dat de betrokken functionarissen, die een zekere ervaring opgebouwd hadden binnen hun domein, vertrekken naar een andere dienst of zelfs een andere werkgever. Dit bracht een gebrek aan continuïteit en zelfs een breuk met zich. Op het vlak van de Urbanfondsen voor de strijd tegen toxicomanie bijvoorbeeld zorgde deze personeelsverandering voor een andere interpretatie van de uitgaven die gedaan mochten worden³. Waar voorheen naast personeelskosten ook bepaalde werkingskosten werden toegekend, veranderde dit na de perso-

1. 'Het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wenst met het oog op de rationalisatie van het huidig netwerk der Gewestelijke wegen, op het grondgebied van onze Gemeente, bepaalde wegen op te slopen. Het is van oordeel dat de opgenomen wegen in het regionaal wegennet een karakter van algemeen nut uitstralen... en gaat er tevens van uit, dat er heden een gebrek aan coherentie en logica is in de samenstelling van het Gewestelijk wegennet op het grondgebied van onze Gemeente. Het is dus dermate wenselijk dit wegennet te rationaliseren en dit om een samenhangende politiek te voeren, zowel inzake mobiliteit als voor de inrichting van de openbare ruimte.' Deze uitwisseling tussen het gewest en de gemeente St.-Joost-ten-Node diende 'gratis' te gebeuren en omvatte in concreto de overdracht van zeven gemeentelijke wegen naar het gewestelijke net, terwijl één gewestelijke weg werd overgedragen aan de gemeente St.-Joost-ten-Node. Notulen van de gemeenteraadszitting van St.-Joost-ten-Node, d.d. 5/04/2000, p. 21B.

2. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Inspectie van Financiën: *Rapport d'audit relatif au programme 'URBAN'. Projet 5.1: lutte contre la toxicomanie, Administration communale de Molenbeek-Saint-Jean, aide accordée à 'La Pont', service communal d'accompagnement social de toxicomanes et de leur famille, période 1994-1999*. Brussel, d.d. 24/01/2003, p. 8.

3. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Inspectie van Financiën: *Rapport d'audit relatif au programme 'URBAN'. Projet 5.1: lutte contre la toxicomanie, Administration communale de Molenbeek-Saint-Jean, aide accordée à 'La Pont', service communal d'accompagnement social de toxicomanes et de leur famille, période 1994-1999*. Brussel, d.d. 24/01/2003, p. 8.

neelwissel. Bovendien werd geen enkele controle verricht op het vlak van een eventuele dubbele betaling.⁴

Daarnaast liep ook de samenwerking met de administratie van andere betrokken overheden niet ideaal. De betrokken dienst van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft, bijvoorbeeld, niet de cofinanciering met de andere overheden (in dit geval de federale overheid) nagetrokken: 'Elle persiste dans l'idée erronée qu'il n'y a pas lieu pour elle de vérifier d'autres conditions que celles qui figurent à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.'⁵ Dit gebrek aan coördinatie met andere hogere overheden staat niet alleen, ook tussen de verschillende gewestelijke diensten liep het overleg niet altijd vlot.

Het is allesbehalve eenvoudig om inzicht te krijgen in het gevoerde beleid. Niet alleen is er de intransparantie van de financiële stromen, er ontbreken ook parameters om het beleid te beoordelen. Zo worden er onvoldoende gegevens bijgehouden om een specifieke evaluatie van bepaalde programma's mogelijk te maken. Hoewel bijvoorbeeld het reglement van de Europese Commissie omtrent de Europese fondsen een dergelijke evaluatie voorziet ('les rapports doivent comporter des informations suffisantes permettant à la Commission d'apprécier l'état de réalisation des actions cofinancées'⁶) ontbreekt het aan een dergelijke appreciatie. Een rapport van de inspectie van Financiën stelt hieromtrent: 'Les évaluations se sont limitées à la remise par les bénéficiaires de rapports d'activité qui ne se réfèrent pas aux objectifs et indicateurs précises dans la décision de la Commission et qui n'ont fait l'objet d'aucune analyse indé-

⁴. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Inspectie van Financiën: *Rapport d'audit relatif au programme 'URBAN'. Projet 5.1: lutte contre la toxicomanie, Administration communale de Molenbeek-Saint-Jean, aide accordée à 'La Pont', service communal d'accompagnement social de toxicomanes et de leur famille, période 1994-1999*. Brussel, d.d. 24/01/2003, p. 9.

⁵. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Inspectie van Financiën: *Rapport d'audit relatif au programme 'URBAN'. Projet 5.1: lutte contre la toxicomanie, Administration communale de Molenbeek-Saint-Jean, aide accordée à 'La Pont', service communal d'accompagnement social de toxicomanes et de leur famille, période 1994-1999*. Brussel, d.d. 24/01/2003, p. 9.

⁶. Rapport van de Inspectie van Financiën: *Rapport relatif à l'audit du système de gestion et de contrôle mis en place pour les programmes URBAN. Période 1994-1999*. Brussel, d.d. 19/02/2003, p. 11.

pendante.⁷ Ook de coördinatie en de opvolging van de projecten verliepen niet optimaal: 'Le rôle de la DRISU⁸ a été également effacé à cet égard. Il est vrai que celui-ci a été supprimé en 2000.'⁹ Met andere woorden, naast de intransparantie op het vlak van betoelaging, wordt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (maar ook de gemeenten) geconfronteerd met problemen op het vlak van opvolging, overkoepeling, controle en evaluatie van de betoelagde projecten.

8.2 Problemen omtrent de subsidieprocedures

Ook omtrent de procedure van bepaalde subsidies zelf verloopt niet alles vlekkeloos. Verschillende gemeentebesturen klagen het zware en trage karakter van de subsidiëringsprocedure aan. Het opstellen, indienen en opvolgen van dossiers zou veel moeite en tijd in beslag nemen, en vergt daarenboven opgeleid personeel. Verschillende gemeentebesturen stellen

7. Rapport van de Inspectie van Financiën: Rapport relatif à l'audit du système de gestion et de contrôle mis en place pour les programmes URBAN. Période 1994-1999. Brussel, d.d. 19/02/2003, p. 11. Nochtans stelt de Inspectie van Financiën dat de dossiers van het bestuur Economie en Tewerkstelling goed gedocumenteerd zijn (met uitzondering van de aanwezigheid van niet-gecertificeerde fotokopieën).

Rapport van de Inspectie van Financiën: Rapport relatif à l'audit du système de gestion et de contrôle mis en place pour les programmes URBAN. Période 1994-1999. Brussel, d.d. 19/02/2003, p. 11.

8. De Gewestelijke Interministeriële Afvaardiging voor Stedelijke Solidariteit werd opgericht in 1990 om voorstellen te doen op het vlak van socio-professionele inschakeling en om deze projecten op te volgen en te analyseren. Nadien volgde een verruiming tot de domeinen opleiding, lokale economie en stadsvernieuwing. In 2001 werd de instelling omgedoopt tot Gewestelijk Secretariaat voor Stedelijke Ontwikkeling. Zie ook verder. 'Le SRDU, un nouvel outil pour la réactivation des quartiers', perscommuniqué van minister Eric Tomas, d.d. 5/07/2001.

Rapport final du Programme Opérationnel Objectif 3 de la Région de Bruxelles-Capitale couvrant l'ensemble de la période 1994-1999. Partie I: *Rapport qualitatif*. S.l., s.d., s.a., pp. 22-23.

9. Rapport van de Inspectie van Financiën: Rapport relatif à l'audit du système de gestion et de contrôle mis en place pour les programmes URBAN. Période 1994-1999. Brussel, d.d. 19/02/2003, p. 11.

Sommige specialisten pleitten dan ook om meer 'prestatie management' binnen de overheidsdiensten te introduceren. Een prestatie-informatiesysteem zou voldoende data en informatie moeten bieden om opvolging, controle en evaluatie mogelijk te maken: 'Een dergelijk informatiesysteem bevat elementen omtrent middelen, activiteiten, geleverde diensten en producten, effecten, omgevingskenmerken en doelstellingen. Dit alles in zowel kwantitatieve (fysieke en monetaire) als kwalitatieve termen,' aldus Geert Bouckaert.

BOUCKAERT, G., Proliferatie van lokale besturen: beleids- en beheersimplicaties. In: *Res Publica*, 1997, 1, p. 114.

Zie ook verder over de verhouding 'Brussels Hoofdstedelijk Gewest-gemeenten'.

dat het juist moeilijk is gekwalificeerd personeel aan te trekken. Bij zeer dringende dossiers verkozen verschillende gemeenten dan ook om bepaalde werken volledig met eigen fondsen uit te voeren, ondanks het feit dat de werken mogelijk voor een toelage in aanmerking zouden komen. Voor de werken aan de Merchtemsesteenweg in Molenbeek bijvoorbeeld werd geen subsidiëringstoelage aangevraagd. Op de gemeenteraad van Molenbeek kwam dit ook als dusdanig naar voren: 'Nous [de gemeente Molenbeek] pouvons déjà "sauter une étape" qui prend généralement beaucoup de temps et donc nous effectuons ces travaux sur fonds propres, ce qui devrait également accélérer les délais puisque nous ne demandons pas de subsides et que vous savez bien que les subsides retardent sensiblement les procédures. Nous n'avons pas besoin de permis d'urbanisme... Donc, nous espérons que dès que la Tutelle aura approuvé ce projet, nous pourrons rapidement passer à la procédure négociée,' aldus mevrouw Schepmans, die schepen was in 2000.¹⁰

Ook op het vlak van de toezegging van subsidies konden problemen voor komen. Vaak werden er immers verschillende uitgaven door de gemeente gedaan, waarbij dan gehoopt werd op een subsidie. De communicatie hieromtrent liet het soms afweten. Sommige gemeentebesturen halen aan dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toezeggingen voor bepaalde subsidies doet, maar deze niet altijd nakomt. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werkt nochtans met 'vaste toezeggingen'. Zolang een gemeente een dergelijke 'vaste toezegging' niet ontvangen heeft, kan ze nooit helemaal zeker zijn van betoelaging.

De uitbetaling van subsidies kampte ook met problemen, aldus het gemeentelijk discours. Zo bijvoorbeeld bij het Sippelbergcomplex in Molenbeek in 1994, waar de gemeente een voetbalveld met synthetisch gras en verlichting wilde aanleggen. De gemeente zou hierbij garanties van betoelaging vanwege het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben gekregen, maar deze toelagen waren nog niet uitbetaald. De gemeente Molenbeek klaagde dan ook de vertraging van de uitvoering van de gewestelijke engagementen aan. Daarom diende de gemeenteraad het aangaan van een lening goed te keuren om het probleem op te lossen. De gemeente had immers al uitgaven gedaan en deze rekeningen dienden betaald te worden.¹¹ Ook voor de termijn van de investeringen was dit niet zonder belang. De initiatieven van de gemeente moesten wachten op de 'vaste toezegging van subsidie', wat soms tijd in beslag nam. De voorzitter van de gemeenteraad van Molenbeek stelde dan ook: 'C'est malheureux et je pense que cela nous amènera à travailler plus lentement, c'est-à-dire à ne

¹⁰. Notulen van de gemeenteraadszitting Molenbeek, d.d. 25/05/2000, p. 9, mevr. Schepmans, schepen.

¹¹. Notulen van de gemeenteraadszitting Molenbeek, d.d. 20/10/1994, p. 23, dhr. voorzitter.

plus nous engager tant que nous n'avons pas de promesses écrites définitives. Nous avons souhaité faire avancer les dossiers pour éviter certaines critiques d'immobilisme.¹² Met andere woorden, een goede, snelle omgang met betoelaging was niet evident.

Die late uitbetaling kon te maken hebben met het feit dat de gemeente niet op tijd of onvolledig bepaalde documenten bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest indiende. Soms hielden de gemeenten zich ook niet aan het tijds criterium zodat de subsidies (soms deels) kwamen te vervallen, aldus het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.¹³ Ook de opstelling zelf van een dossier om toelagen te bekomen door gemeentelijke diensten verliep niet overal even vlot. Mevrouw Cattiez (Schaarbeek, ECOLO-oppositie) haalde in 1994 aan dat de schattingen voor de werken aan het gemeentehuis met hoogdringendheid teruggestuurd moesten worden naar de dienst Werken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Bovendien dienden er, tijdens de werkzaamheden, nieuwe werken ondernomen te worden omdat er onzorgvuldig gepland was.¹⁴ Functionarissen van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest halen dan ook aan dat de dossiers van de gemeenten niet altijd volledig of tijdig worden afgeleverd.¹⁵

Verschillende gemeentelijke diensten blijken het moeilijk te hebben om, naast de 'gewone' taken van de dienst, oog te hebben voor het indienen en beheren van subsidiedossiers. Daarom heeft de gemeente Schaarbeek bijvoorbeeld een aparte 'cel subsidies' opgericht. Het is deze cel die zoekt naar subsidies en voor het contact met de gemeentelijke diensten zorgt. Zo wordt het beheer van de dossiers eenvoudiger en bovendien beter opgevolgd.¹⁶ Daarenboven kan de cel instaan voor communicatie tussen de gemeentelijke diensten, wat bij andere gemeentebesturen doorgaans ontbreekt.

Een volgend subsidieprobleem voor de gemeentebesturen stelt zich in de omvang van de betoelaging. De meeste toelagen die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verstrekt, dekken immers niet voor 100% de uitgaven van de gemeenten. Met andere woorden, er is doorgaans een eigen gemeentelijke inbreng nodig.¹⁷ Sommige uitgaven zijn dan weer in theorie voor 100% subsidieerbaar, maar in de praktijk worden ook hier de voorziene bedragen wel eens overschreden. Het voorbeeld van de veiligheidscontracten voor Vorst toont dit aan.

¹². Notulen van de gemeenteraadszitting Molenbeek, d.d. 20/10/1994, p. 24, dhr. voorzitter.

¹³. Interviews met leden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zie bibliografie).

¹⁴. Notulen van de gemeenteraadszitting Schaarbeek, d.d. 16/03/1994, p. 164, mevr. Cattiez.

¹⁵. Interviews met leden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zie bibliografie).

¹⁶. Onderhoud met dhr. X. Vaes, 'cel subsidies' gemeente Schaarbeek, d.d. 19/11/2002.

Tabel 26 – Verschil tussen ontvangsten en uitgaven
voor het veiligheidscontract Vorst
(x 1.000 BEF, met uitzondering van laatste kolom)¹⁸

Veiligheidscontract Vorst Ontvangsten - uitgaven	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Totaal
RESULTAAT	1.491	1.917	-4.384	2.321	-2.144	-10.810	-4.975	-38.117	9.986	-44.715.418

In de periode 1993-2001 heeft de gemeente Vorst zelf bijna 45 miljoen BEF moeten bijleggen, alleen maar voor de projecten binnen de veiligheidscontracten.

Een probleem dat meermaals bij de veiligheidscontracten opdook (en dat ook bij andere toelagen wel eens werd ervaren) was de laattijdigheid van de toekenning van de gelden, aldus het gemeentelijk discours. Voor het veiligheidscontract 2000 voor Elsene kon de gemeenteraad zich pas in mei 2000 over het definitieve project buigen. Bovendien kon een gemeenteraad nooit zeker zijn van de omvang van de gelden voor het volgende jaar.¹⁹ Een planning, zelfs op korte termijn, was dan ook allesbehalve evident.

Sommige gemeentebesturen zagen bovendien graag hun enveloppe voor het veiligheidscontract verhoogd. De burgemeester van Elsene stelde in 2000 vast dat de hogere overheid financiële problemen had en dat daarvoor het beperkte krediet voor zijn gemeente niet verhoogd kon worden.²⁰ Dit maakt nog eens duidelijk dat de gehele betoelagingsproblematiek er één is van communicerende vaten tussen de verschillende betrokken (lokale en hogere) overheden. Veranderingen in de financiële situatie van de ene overheid brachten implicaties voor de andere met zich.

Indien een aanvraag tot subsidiëring afgewezen werd, betekende dit niet automatisch dat de gemeente zelf de hele voorziene operatie voor haar rekening kon nemen. Alles hing immers af van de financiële situatie van de gemeente. Dit impliceerde dat gemeenten, die het financieel moeilijk hadden en hun subsidiëeringsdossier afgewezen zagen, de voorziene

¹⁷. De initiatieven binnen het programma van het grootstedenbeleid (federale overheid) werden voor 100% gesubsidieerd. De gemeente diende dan ook geen eigen bijdrage te leveren. Die eigen, gemeentelijke bijdrage werd dan ook bij andere toelagen (waarbij er geen 100% betoelaging was) als negatief ervaren.

Notulen van de gemeenteraadszitting St.-Gillis, d.d. 2/3/2000, p. 47, burgemeester.

Zeker voor gemeenten in financiële moeilijkheden bleek het niet altijd evident om zelfs maar een beperkt percentage bij te leggen.

Interviews met leden van de lokale besturen (zie bibliografie).

¹⁸. Tabel opgesteld door de gemeenteontvanger van Vorst.

¹⁹. Notulen van de gemeenteraadszitting Elsene, d.d. 18/05/2000, p. 564, dhr. Brouhon, ECOLO.

²⁰. Notulen van de gemeenteraadszitting Elsene, d.d. 18/05/2000, p. 565, dhr. burgemeester.

werken dienden uit te stellen. Burgemeester Moureaux van Molenbeek haalde het volgende voorbeeld aan: 'Il est évident que quand nous [de gemeente Molenbeek] ne recevons pas de subsides, sauf cas exceptionnel, nous sommes bien obligés de retarder les travaux. C'est particulièrement désolant quand on voit l'état de nos écoles et les promesses de subsides de la Communauté Française qui ont été plusieurs fois reportées à l'année suivante et nous avons encore des craintes pour l'année prochaine.'²¹

8.3 Transversaliteit, coördinatie en continuïteit

Sommige Brusselse gemeentebesturen kennen problemen met de procedures van de gewestelijke toelagen. Dit hangt ook samen met de organisatie en de werking van het bestuur.

Een eerste probleem op dit vlak waar gemeentebesturen mee geconfronteerd worden, stelt zich bij het personeelsbeleid. Sommige gemeentebesturen ondervinden moeilijkheden om gekwalificeerd personeel voor bepaalde posten te vinden en, vooral, te houden. Daarbovenop ont zich de onzekerheid omtrent de continuïteit van bepaalde toelagen, waarbij personeel wordt aangeworven. Met andere woorden, door de onzekerheid van de betoelaging kon niet altijd een optimaal personeelsbeleid gegarandeerd worden, aldus het gemeentelijk discours. Indien sommige gewestelijke toelagen verminderd werden, vielen de personeelskosten van het voor het project aangeworven personeel en de werkingskosten voor de rekening van de gemeente. Een vaak aangehaald voorbeeld zijn hierbij de contracten voor openbare reinheid. Verschillende gemeentebesturen hebben dan ook personeel en materiaal aangeworven dat uiteindelijk (deels) ten laste van de gemeente zelf viel.²² De gemeenten stellen dat hun als het ware een aanzet gegeven wordt om in gang te schieten (en bepaalde projecten te lanceren) om dan aan hun lot te worden overgelaten. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verdedigt zich in deze door te stellen dat de subsidies dienden om onder meer materiaal aan te schaffen (wagens en dergelijke) en dat, zodra deze aangeschaft waren, de subsidies verminderd konden worden voor bepaalde programma's.²³ Er zijn dus problemen op het vlak van het personeelsbeleid, gekoppeld aan de specifieke regelgeving per programma met implicaties op het vlak van beleid, coördinatie en beheer.

²¹. Notulen van de gemeenteraadszittingen Molenbeek, d.d. 15 en 29/12/1994, p. 6, dhr. voorzitter.

²². Interviews met leden van de gemeentebesturen (zie bibliografie).

²³. Zie supra bij openbare netheid.

Op het bestaan van de verschillende systemen van toelagen (en op de verschillende toelagen tout court), alsook op de aanwending ervan door de gemeenten is in het verleden heel wat kritiek geuit. Door sommige verenigingen (waaronder de vzw BRAL) werd de ‘tijdelijke’ politiek vanwege het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en vanwege Europa gehekeld: ‘Er moeten telkens “pilotprojecten” en “vernieuwende initiatieven” worden uitgevonden om geld te krijgen dat in veel gevallen moet dienen om bestaande organisaties en hun werkers betaald te krijgen. Tot slot is er uiteraard de “verdeel-en-heerspolitiek”. De gemeenten moeten de gelden (integratie, veiligheid, bestrijding van de kansarmoede,...) zelf verdelen. Zonder enig beleid te voeren wordt dit snel teruggebracht tot een belangenspel waar snelopgerichte gemeentelijke verenigingen in de clinch gaan met reeds jaren bestaande organisaties. Daardoor moeten er ook voortdurend al dan niet tijdelijke allianties worden aangegaan.’²⁴

Het gewest financierde verschillende programma’s met toelagen aan de gemeenten. Deze projecten werden door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gecentreerd rond enkele assen, waarbij initiatieven uit verschillende hoeken gefinancierd konden worden. Hierbij trachtte het Gewest (na hervormingen) de verschillende programma’s op elkaar af te stemmen en streefde ze ook naar samenwerking met andere overheden met analoge of complementaire programma’s. Voor de gemeentebesturen kwam het erop aan al deze toelagen van de verschillende hogere overheden te incorporeren in het gemeentelijke beleid. Dat betekent dat een goede coördinatie en een dito beheer van de verschillende betoelaagde projecten noodzakelijk waren.

Een voorbeeld van de integratie van verschillende toelagen rond een bepaalde as is goed te zien in Molenbeek. De gemeente heeft daar een *Celule de l’Exclusion sociale* opgezet, die in 1995 op een gemeentelijke tussenkomst van 47 miljoen BEF zou kunnen rekenen. Deze 47 miljoen BEF kwam grotendeels van toelagen van de hogere overheden. De volgende financiering werd op touw gezet: 35 miljoen BEF kwam uit vier verschillende potten, met name het FIPI (‘Fonds d’Impulsion à la Politique des Immigrés’, federale overheid), het fonds integratie/samenleving, het veiligheidscontract en het Globaal Plan en ten slotte de *Opération Été-Jeunes*.²⁵ De gemeente Molenbeek moest dus bij zowel de federale overheid als de gemeenschap(pen) en het Gewest aankloppen om de financiering rond te krijgen (om alleszins een coherent project te financieren). ‘C’est assez compliqué, il faut frapper à beaucoup de portes pour obtenir de

²⁴. BRAL, archief, 080/77, werkdocument, ‘organigram van de Noordwijk’, d.d. 5/7/1994, s.a.

²⁵. Notulen van de gemeenteraadszittingen Molenbeek, d.d. 15 en 29/12/1994, pp. 6-7, dhr. voorzitter.

l'argent mais, nous le faisons!’, stelde burgemeester Moureaux in 1994.²⁶ De betoelaging vanwege verschillende hogere overheden heeft enerzijds zijn voordelen. Immers, indien één hogere overheid geen of onvoldoende toelagen wilde verstrekken, kon er altijd bij een andere hogere overheid aangeklopt worden. Door het aanspreken van verschillende hogere overheden, elk met hun eigen projecten en regelgeving, wordt anderzijds voor de lokale besturen de problematiek niet vergemakkelijkt, daar de integratie van de verschillende toelagen en de eraan verbonden projecten een zekere inspanning op het vlak van beheer en coördinatie stelde. En net deze coördinatie en het beheer werden in sommige gemeenten bemoeilijkt door de reeds vermelde personeelsproblemen, aldus functionarissen van verschillende gemeenten.²⁷ Deze problematiek wordt bovendien versterkt door de organisatie van vele gemeentebesturen. Vaak beschikken de gemeentediensten immers niet over een transversale cel die voor coördinatie tussen de verschillende eenheden zorgt. En net bij de projecten met betoelaging vanuit verschillende gewestelijke programma’s en/of verschillende hogere overheden is een dergelijke coördinatie noodzakelijk.

Het beheer van de dossiers, onafgezien van het dynamisme van de betrokken gemeentebesturen op het vlak van het opstellen en het indienen van deze dossiers, zorgt dan ook in bepaalde gevallen voor problemen. Het gebrek aan transversaliteit tussen de gemeentelijke diensten is daar niet vreemd aan, hoewel pogingen worden ondernomen om een coherent beleid uit te stippelen.²⁸ Dhr. Ceux (PSC/CVP, oppositie) stelde op een gemeenteraadszitting van Brussel-Stad in 2000: ‘Il faudrait faire le point pour s’assurer qu’il n’y a pas de doubles emplois, pour vérifier qu’il y a une continuité dans l’action. Ce qui m’ [dhr. Ceux] importe, aussi bien au niveau des gens que l’on met au travail que de l’action sur le terrain, c’est la cohérence. Il ne faut pas que les gens reçoivent un contrat d’un an et qu’ils soient ensuite remplacés par quelqu’un d’autre ou qu’il y ait un autre objectif.’²⁹ Ook in verband met de andere toelagen, van andere hogere overheden, zoals het grootstedenbeleid van de federale overheid en

^{26.} Notulen van de gemeenteraadszittingen Molenbeek, d.d. 15 en 29/12/1994, p. 7, dhr. voorzitter.

^{27.} Onderhoud met mevr. Lahy, Molenbeek, d.d. 26/04/2002. Of dergelijke projecten goed ‘beheerd’ werden, hangt af van de coördinatie die er vanuit de gemeente aan gegeven werd. Voor de wijkcontracten bijvoorbeeld werkte Vorst met een stedenbouwkundige, die op de hoogte was van de techniciteit etc... Het probleem stelt zich evenwel in het aantrekken van deze technici enerzijds en het behoud van deze specialisten anderzijds. Indien zij het lokale bestuur verlaten, is er immers een probleem van opvolging.

^{28.} Naast Schaarbeek hebben ook andere gemeenten zoals Brussel-Stad en Molenbeek transversale diensten opgericht.

Interviews met leden van de gemeentebesturen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

^{29.} Notulen van de gemeenteraadszitting van Brussel-Stad, d.d. 26/06/2000, p. 1007, dhr. Ceux.

de Europese structuurfondsen, werd aandacht geschonken aan continuïteit en complementariteit met andere projecten. 'Quant à la complémentarité, il est également indiqué dans la circulaire [voor de toelagen binnen het grootstedenbeleid] que l'action doit être complémentaire et récurrente. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité intégrer ce personnel au sein des services,' stelde mevr. Vyghen (schepen, PS) op een gemeenteraadszitting van Brussel-stad in 2000.³⁰ Daarbij vervolgde ze: 'Effectivement, le périmètre d'Objectif II comprend d'autres programmes et toute la politique, que ce soit des grandes villes, des contrats de quartier, des quartiers d'initiatives, est délimitée dans un périmètre pour éviter le saupoudrage. Nous veillons comme les différents gouvernements, qu'ils soient fédéral ou régionaux, à ce qu'il y ait une complémentarité et non pas des doubles emplois.'³¹

Voor het verkrijgen van subsidies van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dienden de gemeenten af en toe ook een beetje te manoeuvreren. Het afstemmen van verschillende programma's op elkaar was dan ook niet zo gemakkelijk. In 1994 hoopte de gemeente Molenbeek om vanuit twee hoeken toelagen voor sportinfrastructuur te bekomen. Aan de ene kant was er het wijkcontract, waar de gemeente hoopte op een financiële tussenkomst van 4 miljoen BEF naast het toekennen van sportanimatoren. Daarnaast kon ook via het programma 'sportinfrastructuur' van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geld verkregen worden. De gemeente zou hierbij een toelage kunnen verkrijgen die ongeveer alle kosten van de installatie van de voorziene sportinfrastructuur zou dekken. Maar de toelagen die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het kader van de 'sportinfrastructuur' voor de uitrusting van buurtsportinfrastructuur verleende, konden alleen toegepast worden op uitrustingen waarvan de gemeente eigenaar was. En dit terwijl het sportcomplex waaraan de gemeente het geld wilde spenderen, toebehoorde aan de 'S.C. Logement Molenbeekois', waar het een onderdeel vormde van een complex sociale woningen. Om de toelage te verkrijgen diende de gemeente een bepaalde formule uit te dokteren opdat de instelling 'Logement Molenbeekois' zou aanvaarden dat de gemeente eigenaar zou worden van de infrastructuur op een terrein dat van de vereniging was. Zodoende zou de gemeente bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor subsidies kunnen aankloppen.³²

³⁰. Notulen van de gemeenteraadszitting van Brussel-Stad, d.d. 26/06/2000, p. 1008, mevr. Vyghen, schepen.

³¹. Notulen van de gemeenteraadszitting van Brussel-Stad, d.d. 26/06/2000, p. 1020, mevr. Vyghen, schepen.

³². Notulen van de gemeenteraadszitting Molenbeek, d.d. 10/02/1994, p. 14, dhr. burgemeester.

De overkoepeling van verschillende, door hogere overheden betoelaagde programma's, liet bij sommige gemeentebesturen te wensen over. Het gebrek aan coördinatie en coherentie wordt op het lokale niveau ook als dusdanig ingeschat, zoals de volgende tussenkomst van Bernard Clerfayt in 1994 aantoont: 'Nous rappelons également que les efforts fournis dans le cadre du contrat de sécurité étaient nettement moindres que dans les autres communes. J'ai, en son temps interpellé M. le Ministre Picqué au sujet de ce contrat de sécurité. Il a dû avouer lui-même que les projets de Schaarbeek manquaient singulièrement de dynamisme. ... Mais il n'y a pas que la police: en matière de prévention, en matière de jeunesse, de sport, la politique communale est particulièrement déficitaire ... L'urbanisme du "tout au bureau", l'enseignement communal à deux vitesses, l'absence d'initiative en matière de rénovation urbaine sans parler d'un manque d'effort d'insertion socio-professionnelle tous ses éléments négatifs alimentent le climat d'insécurité.'³³ Nadien heeft de gemeente Schaarbeek wel stappen ondernomen om het gebrek aan coördinatie op te lossen, wat trouwens mee ingegeven werd door de financiële situatie van de gemeente. Een transversale dienst 'Cel Subsidies' dient voor toelagen voor verschillende projecten te zorgen en de gemeentelijke diensten bij te staan op het vlak van regelgeving en dossieropbouw. Met andere woorden, er wordt 'actief' gezocht naar toelagen en er wordt hierbij getracht de best mogelijke betoelaging, vanuit verschillende hoeken, te bekomen.³⁴

Anderen, zoals dhr. Jean-Jacques Boelpaepe (FDF, meerderheid binnen de Hoofdstedelijke Raad in 1999), wezen er dan weer op dat de gemeenten in het verleden effectief gepoogd hebben de verschillende preventieprojecten (binnen de veiligheidscontracten, de projecten Samenleving/Integratie en FIPI) te coördineren. Maar doordat er verschillende financierders waren, met elk hun doelstellingen, heerste er vaak verwarring bij de betrokken verenigingen en gemeenten. Daardoor werd er geen optimale efficiëntie bereikt.³⁵ Met andere woorden, hoewel de intentie bij de gemeentebesturen aanwezig is om een coherent gemeentelijk beleid te voeren met de verschillende toelagen, kan dit zich in de praktijk niet altijd doorzetten.

Sommige politici wilden een dynamischer aanpak op het vlak van de toelagen ontwikkelen op het niveau van de gemeenten. Een van de voorziene doelen was het zichtbaarder maken van de aanwezigheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wat betreft het opvolgen en begeleiden van de projecten op het terrein zelf. 'Notre sentiment est que jusqu'ici,

³³. Notulen van de gemeenteraadszitting Schaarbeek, d.d. 16/03/1994, p. 125, dhr. Clerfayt.

³⁴. Interview met dhr. X. Vaes, Cel Subsidies gemeente Schaarbeek, d.d. 19/11/2002.

³⁵. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 12/11/1999, p. 95, interpellatie van dhr. Jean-Jacques Boelpaepe.

aussi bien l'administration régionale que les différents exécutifs aux niveaux fédéral et régional, ne se sont pas suffisamment investis par leur présence sur le terrain local,' aldus dhr. Simonet (meerderheid in de Hoofdstedelijke Raad) in 1999.³⁶ Zo heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest immers geen zicht op de door het gewest gefinancierde projecten en het goede verloop ervan. Het Gewest engageerde zich dan ook om meer dan vroeger de projecten op het niveau van de gemeenten op te volgen. Onder meer de omkadering van de tewerkgestelde preventiewerkers liet wel eens te wensen over. Daardoor kwam de oriëntatie van de veiligheidscontracten wel eens in het gedrang. Jacques Simonet vond dat sommige gemeenten de juiste oriëntatie kwijt waren: 'Nous constatons que depuis quelques années certaines communes semblent perdre de vue quelles sont les visées des contrats et quel public est le public cible.'³⁷ Met andere woorden, zowel op het gemeentelijke als het gewestelijke niveau kon de coördinatie tussen verschillende programma's en de opvolging hieromtrent sterk verbeterd worden.

Bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verliep de coördinatie tussen de verschillende programma's dus ook niet optimaal. Nochtans werden instellingen net met dit doel voor ogen opgericht. De functie van de Gewestelijke Interministeriële Afvaardiging voor Stedelijke Solidariteit (oorspronkelijk enkel opgericht voor socio-professionele inschakeling) werd uitgebreid tot stadsvernieuwing, opleiding en lokale economie. Onder de nieuwe naam Gewestelijk Secretariaat voor Stedelijke Ontwikkeling diende de instelling voor overkoepeling van verschillende programma's te zorgen, projecten te bedenken en op te volgen. Nochtans was op de Gewestelijke Interministeriële Afvaardiging veel kritiek gekomen. Sven Gatz haalde het volgende aan in een interpellatie aan minister-voorzitter de Donnée in de Hoofdstedelijke Raad: 'La description de sa fonction [namelijk van de Interministeriële Afvaardiging] a été modifiée à plusieurs reprises mais il reste difficile d'en faire un outil efficace.'³⁸ Voornamelijk het feit dat verschillende gewestelijke actoren op bepaalde delen van hetzelfde terrein actief waren zorgde voor verwarring en een gebrek aan coherentie. Er waren bovendien verschillende ministers/staatssecretarissen in de Hoofdstedelijke Regering bevoegd voor elementen van eenzelfde domein terwijl verschillende instellingen op hetzelfde vlak actief waren. Sven Gatz stelde: '... sa fonction [namelijk van het nieuwe Gewestelijk Secretariaat voor Stedelijke Ontwikkeling] reste nébuleuse parce que la DRISU, tout comme le Secrétariat

³⁶. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 12/11/1999, p. 97, interpellatie van dhr. Jacques Simonet.

³⁷. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 12/11/1999, p. 97, interpellatie van dhr. Jacques Simonet.

régional au développement urbain, se trouve pris en sandwich entre d'autres organismes tels que par exemple l'ORBEM, le Sociaal Impulsfonds (SIF) et les projets URBAN au niveau européen. La description de ses tâches spécifiques reste vague...'³⁹

8.4 Concertatie en coöperatie met andere overheden

Een volgende opmerkelijke vaststelling gaat over het samenspel van de verschillende actoren. Ondanks de federalisering van de Belgische staat – met de opsplitsing van de verschillende bevoegdheden over de federale overheid, gewesten en gemeenschappen – blijkt op het territorium van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toch sprake te zijn van meer dan een eenvoudige concertatie tussen de intermediaire overheden. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest nam immers niet alleen projecten voor haar rekening die ressorteerden onder de gewestelijke bevoegdheden; ook projecten die 'raakten' aan de gemeenschapsbevoegdheden werden door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gesubsidieerd.

³⁸. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, Vragen en Antwoorden, interpellatie van Sven Gatz aan minister-president de Donnée, d.d. 23/11/2000, p. 3. Ook de aanpassing kon Sven Gatz niet bekoren. Hij stelde hieromtrent: 'Je crains fort que transformer la délégation pour recentrer ses missions et accroître son autonomie ne soit un coup dans l'eau.'

Brusselse Hoofdstedelijke Raad, Vragen en Antwoorden, interpellatie van Sven Gatz aan minister-president de Donnée, d.d. 23/11/2000, p. 3. Het nieuwe 'Gewestelijk Secretariaat' was immers beperkt wat haar financiële middelen betreft, terwijl ze ook slechts een adviserende functie had. Opmerkelijk is wel dat de instelling ook advies mocht geven aan de gemeenschapscommissies en dat nagedacht werd om van de gemeenschapscommissies bijdragen voor de werking van de instelling te bekomen.

³⁹. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, Vragen en Antwoorden, interpellatie van Sven Gatz aan minister-president de Donnée, d.d. 23/11/2000, p. 3. Dit gebrek aan coherentie (door de verdeling van bevoegdheden over verschillende ministers en staatssecretarissen en door de werking van verschillende instellingen) werd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook onderkend. In het Gewestelijk Ontwikkelingsplan, bijvoorbeeld, wordt bij de doelstellingen rond huisvesting gewezen op dit probleem: 'Si la Région dispose de nombreux outils d'intervention, qui influencent directement les conditions de logement des Bruxellois, ils sont insuffisamment coordonnés. Sans vouloir être exhaustif, on peut notamment citer les acteurs et instruments suivants: logement social, Fonds du Logement, Agences Immobilières Sociales, SDRB, associations oeuvrant à l'insertion par le logement, sociétés de crédit agréées, primes (à la rénovation, à l'embellissement de façades, à la construction ou à l'acquisition), allocations de déménagement, d'installation et de loyer (ADILs), volet logement des contrats de quartier, aide régionale à la garantie locative, subside aux communes et aux CPAS pour les immeubles isolés... sans oublier les dispositifs à portée purement réglementaire (permis d'urbanisme, PRAS, RRU...) ou les services connexes (tutelle, urbanisme...).'

Brusselse Hoofdstedelijke Regering: *Projet de Plan Régional de Développement. Bruxelles, ma ville, mon avenir*. Brussel, s.d., s.a., hoofdstuk 3 (huisvesting), p. 13.

Een interpellatie van dhr. Drouart in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad in maart 1996 is exemplarisch voor de visie die hieromtrent naar voren werd geschoven. Als reactie op een besparingsplan van Laurette Onkelinx, gericht op de pedagogische omkadering in het secundair onderwijs, stelde hij het volgende: 'Je voudrais dire au préalable et cela afin d'éviter toute ambiguïté qu'il n'entre pas dans mon intention de vous interpeller, Monsieur le Ministre-Président, sur des compétences dont vous n'avez pas la responsabilité, à savoir l'enseignement. L'objet de mon interpellation est double. Elle consiste d'abord à attirer l'attention du Gouvernement bruxellois sur les conséquences spécifiquement bruxelloises de ces mesures [van mevr. Onkelinx]. Elle portera ensuite sur les conséquences qu'auront ces mesures sur les politiques régionales et les réponses que le Gouvernement bruxellois doit apporter aux manquements de la Communauté'.⁴⁰ Met andere woorden, de Brusselse Hoofdstedelijke Regering diende volgens sommige politici te onderzoeken hoe de problemen van de financieelarmlastige Franse Gemeenschap/COCOF aangevuld konden worden. Hoe kon het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te werk gaan? Er werden projecten opgestart die gelegitimeerd werden in het kader van de Gewestelijke bevoegdheden. Zo konden socio-professionele inschakelingsprogramma's omkadering leveren aan scholen. Via het systeem van Gesubsidieerde Contractuelen (Gesco's) werden 90 posten ingevuld in ZEP-zones ('Zones d'éducation prioritaire') in 1996. Hieromtrent werd tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschap een akkoord afgesloten.⁴¹ Andere voorbeelden zijn de reeds vermelde sportinfrastructuur (door het Gewest betaald, maar door de COCOF beheerd) en de projecten tegen het schoolverzuim.

Maar ook op het vlak van de veiligheidscontracten bijvoorbeeld was er concertatie met de gemeenschappen nodig. Minister-voorzitter Picqué stelde in 1993: 'Je termine par les peines de substitution auxquelles pensent certains. Elles doivent normalement être couvertes par la Communauté française. Méfions-nous dès lors d'un discours courant, consistant à faire supporter par la Région bruxelloise les charges et les frais de ces peines de substitution. Comment peut-on nier qu'un débat sur la sécurité à Bruxelles ne renvoie pas à un certain malaise dans les stratégies et quant aux moyens dont disposent les Communautés à Bruxelles?'⁴² De financiële situatie van de Franse Gemeenschapscommissie bezwaarde de situatie

⁴⁰. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 7/03/1996, interpellatie van dhr. Drouart, p. 460.

⁴¹. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 7/03/1996, antwoord van dhr. Picqué, p. 462.

⁴². Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 19/03/1993, p. 675, minister-voorzitter Picqué.

aanzienlijk. Sommigen (zoals dhr. Ouezekhti, meerderheid binnen de Hoofdstedelijke Raad) pleitten dan ook voor een bijkomende gewestelijke steun aan de jongeren op het vlak van scholing.⁴³ Zoals bij verschillende andere programma's was er dus sprake van een toenadering tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de COCOF om bevoegdheidsoverschrijdend een aantal essentiële problemen aan te passen. Met de VGC en de COCOF werden ook samenwerkingsverbanden opgestart in het kader van de wijkcontracten.

Bij verschillende programma's werd getracht concertatie en samenwerking te zoeken met andere overheden om de problematiek zo breed mogelijk aan te pakken. Waarom is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op zoveel terreinen actief? Het antwoord ligt in de achterliggende visies die uitgewerkt werden. Het gewest tracht een gewestelijk ontwikkelingsplan uit te voeren, dat volgens minister-voorzitter Picqué een soort van minisamenlevingsproject⁴⁴ met de burger moest worden. Een globaal ontwikkelingsplan en een minisamenlevingsproject met de burger kunnen natuurlijk niet doorgevoerd worden indien slechts op een beperkt aantal terreinen geageerd wordt. Verschillende grootstedelijke problemen waarmee 'Brussel' geconfronteerd wordt, laten zich ook niet vangen in de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid, het gewest, de gemeenschappen en de gemeenten. Vandaar dat getracht werd een zo breed mogelijke aanpak te voorzien en toe te passen. Daarbij werd getracht om initiatieven vanuit verschillende overheden op het territorium van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te ontplooien. De complementariteit van de Europese Structuurfondsen (cf. bijvoorbeeld Doelstelling 2) met verschillende Gewestelijke programma's (cf. wijkcontracten) is hierbij exemplarisch. Volgens verschillende politici moest hierbij niet te strikt worden gekeken op de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden. Charles Picqué, minister in de federale regering belast met het grootstedenbeleid in 2002 stelde op een colloquium over de Brusselse gemeenten in 2002 dat de hoofdbekommernis was initiatieven te blijven ontplooien in Brussel, en dat de financierende overheid (federale overheid, gewest, gemeenschap) hierbij minder van tel was.⁴⁵

⁴³. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 31/05/1996, p. 741, dhr. Ouezekhti.

⁴⁴. De term werd (onder meer) gebruikt door minister-voorzitter Picqué in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

Brusselse Hoofdstedelijke Raad, volledig verslag, d.d. 7/03/1996, p. 459, antwoord van minister-voorzitter Picqué.

⁴⁵. Toespraak van Charles Picqué, minister belast met het grootstedenbeleid, ter afsluiting van het interuniversitair colloquium 'De Brusselse gemeenten en het Brusselse model', dd. 17/12/2002.

Uit het voorgaande blijkt dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij verschillende van zijn programma's poogt om andere overheden en instellingen te betrekken bij zijn beleid. Met de federale overheid werden verschillende samenwerkingsakkoorden afgesloten voor verschillende projecten. Maar ook met de gemeenschapscommissies COCOF en VGC wordt gestreefd naar integratie van verschillende bestaande programma's. Hetzelfde geldt voor de Structuurfondsen van de Europese Unie, die voor complementariteit met verschillende gewestelijke initiatieven dienen te zorgen.

Deze samenwerking moet geplaats worden in het karakter van de federale staat en de verschillende staatshervormingen. Els Witte toonde in haar onderzoek aan dat de staatshervorming van 1988 gericht was op een 'coöperatieve' vorm van federalisme: 'Very much emphasis, in fact, is placed on discussion and collaboration between the regions, the communities and the central state. Both the law allocating the various competences and the law on financing mechanisms stipulate numerous occasions on which different executive bodies have to negotiate with each other. The national state, the regions and the communities have also been given the possibility of concluding co-operation agreements with one another ... The concept of a solidarity grant that may be allocated to any region whose per capita income is below the national average is an equally important indicator of the co-operative character of Belgian federalism.'⁴⁶

8.5 Verhoudingen tussen de gemeenten: intergemeentelijke solidariteit en verdeelcriteria

Hoe verhouden de gemeenten zich onderling ten opzichte van het gewestelijke transferbeleid? Op gemeentelijk niveau kan in globaal gesteld worden dat de lokale mandatarissen van de eerste kroon de toelagen (waaronder die van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) van primordiaal belang achtten. Zonder deze financiële overdrachten zouden ze immers bepaalde projecten niet kunnen realiseren. In de rijkere gemeenten is dan weer gemor te horen over de verdeling van de gewestelijke fondsen en toelagen. Zij vinden dat ze te zeer benadeeld worden door de huidige verdeelcriteria. Ook de intermediaire gemeenten, zoals Jette en Ganshoren, voelen zich achtergesteld. Zij argumenteren immers dat ze bij de verdeling van de gewestelijke toelagen telkens net niet in aanmerking kwamen voor verhoogde steun.⁴⁷

⁴⁶. WITTE, E., *Belgian federalism...*, pp. 114-115.

⁴⁷. Zie hoger bijvoorbeeld de discussies omtrent de verdeling van de 'algemene dotatie aan de gemeenten'.

Daarbovenop ent zich de 'strijd' van de plaatselijke politici om zo veel mogelijk invloed op het gewestelijk niveau uit te oefenen. Met andere woorden, burgemeesters, schepenen en gemeentemandarissen dienden onder meer op te treden als lobbyisten.⁴⁸ Hierbij gaan ze er prat op pogingen te ondernemen om zo veel mogelijk toelagen voor de eigen gemeente te bekomen.

In dit opzicht zou het interessant zijn te onderzoeken wat de verschillen zijn in het gemeentelijke beleid op het vlak van het verkrijgen van subsidies van hogere overheden en op het vlak van gemeentelijke uitgaven. Er vallen alleszins verschillende opvattingen op dit vlak tussen de respectievelijke gemeentebesturen waar te nemen. Waar de armere Brusselse gemeenten bijvoorbeeld doorgaans alle mogelijke betoelaging zoeken, aldus verschillende beleidsmakers, zitten de mandatarissen van de rijkere gemeenten in een luxueuzere positie. In de gemeenten met een vrij goede thesauriepositie kiest het schepencollege er bijvoorbeeld voor om niet op 'kleine' toelagen een beroep te doen. De gemeente Evere haalt bijvoorbeeld aan dat de inspanningen op het vlak van procedures niet in verhouding staan tot het financiële voordeel van dergelijke 'kleine' toelagen. De reeds vermeldde zware subsidieprocedure, die de gemeentebesturen ervaren, is hier niet vreemd aan.⁴⁹ Bovendien hoeft een gemeentebestuur,

⁴⁸. ACKAERT, J., *op. cit.*, p. 30. De verwevenheid van het gemeentelijke met het gewestelijke niveau wat betreft politieke mandaten zorgt ervoor dat de Brusselse situatie specifiek is. Politici met een gemeentelijk mandaat, die in de Hoofdstedelijke Raad zetelen, trachten hun gemeente te 'verdedigen' op het gewestelijk niveau. Dat wordt ook graag door de politici in de verf gezet. Dat impliceert ook dat conflicten tussen politici en politieke partijen op het lokale niveau uitgevoerd (kunnen) worden naar het gewestelijke niveau. Gemeentelijke mandatarissen zijn niet alleen beleidsmakers, maar ook lobbyisten. De nood tot het verdedigen van de eigen, gemeentelijke belangen komt dan ook vaak naar voren. Bij meningsverschillen omtrent het beleid van een hogere overheid werd gepoogd in te grijpen. Via politieke weg, en dan voornamelijk via de 'bevriende' hooggeplaatste politici, trachtten lokale beleidsmakers meer voor de eigen gemeente te bekomen. Zo ook in Schaarbeek in 1994, waar dhr. Molenberg (PSC, oppositie) stelde: 'Je crois qu'il est temps, M. le Bourgmestre, de vous concerter avec vos collègues de la Région pour entamer éventuellement des actions et des manifestations afin de mettre la pression sur M. le Ministre de l'Intérieur [toen Louis Tobback] et là croyez-moi c'est à l'unanimité que le conseil communal vous suivra.' Daarbij werd Minister Tobback verweten dat hij een negatieve rol speelde omtrent de verhoging van de recrutering van de Schaarbeekse politie.

Notulen van de gemeenteraadszitting Schaarbeek, d.d. 16/03/1994, p. 126, dhr. Molenberg. (PSC)

Burgemeester Duriau antwoordde daarop het volgende: 'Croyez bien, M. Molenberg, que nous sommes déjà intervenu auprès de M. Tobback. Peut-être par vos amis politiques, et je pense plus spécialement à M. Wathelet, pourriez-vous intervenir avec plus d'efficacité?'

Notulen van de gemeenteraadszitting Schaarbeek, d.d. 16/03/1994, p. 126, dhr. Duriau.

⁴⁹. Interviews met leden van de lokale besturen (zie bibliografie).

indien het beslist om uitsluitend met eigen fondsen te werken, veel minder rekening te houden met de beperkingen en richtlijnen die de hogere overheid oplegt. Deze opdeling kan niet categoriek worden doorgetrokken, daar hoger vastgesteld werd dat ook de armere gemeenten wel eens toelagen lieten schieten om de gewestelijke procedure niet te moeten volgen. Desalniettemin hebben de rijkere gemeenten meer keuzemogelijkheden op dit vlak.⁵⁰

Het subsidiebeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest speelt ook een rol in de verhoudingen tussen de gemeenten. De rijkere gemeenten halen aan dat zij bij de verdeling van de gewestelijke toelagen 'gestraft' worden voor het sobere en goede beleid dat ze gevoerd hebben. Ze stellen immers dat de armere gemeenten te hoge uitgaven en investeringen doen, met alle gevolgen van dien (cf. schuldopbouw), maar dat ze hierna telkens door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden geholpen. Hierbij wijzen ze op de omvangrijke gewestelijke toelagen en de hulp van het Herfinancieringsfonds dat de gemeentelijke schulden mee aanzuivert. Met andere woorden, er wordt kritiek geleverd op het beheer van de armere gemeenten, die er niet in slagen begrotingen in evenwicht te realiseren. De armere gemeenten verdedigen zich door te stellen dat er grote verschillen zijn tussen de gemeenten op het vlak van onder meer bevolkingssamenstelling. De zwakkere socio-economische samenstelling van de bevolking van de gemeenten van de eerste kroon genereert lagere opbrengsten en impliceert hogere uitgaven. Bovendien halen de gemeenten uit de eerste kroon aan dat ze heel veel diensten aan de bevolking aanbieden, hetgeen niet door alle Brusselse gemeenten verwezenlijkt wordt. Daarnaast hebben sommige gemeenten uit de eerste kroon in het recente verleden wel begrotingen in evenwicht kunnen presenteren. De politieke voorkeuren van de gemeentelijke meerderheden impliceerden ook een ander beleid, dat implicaties met zich bracht voor de gemeentelijke ontvangsten en uitgaven.

Toch stelde ook minister-voorzitter de Donnée het beleid van sommige gemeenten aan de kaak. Hij haalde enerzijds aan dat er, door bijvoorbeeld de economische conjunctuur, hogere uitgaven waren voor de gemeenten (cf. de dotaties aan de OCMW's). Maar volgens hem stegen de ontvangsten van de gemeenten niet in dezelfde verhouding als de uitgaven. 'Ik denk daarbij vooral aan de uitgaven voor het personeel, de werking van de administratie en de investeringen die letterlijk de pan uitswingen en die nog niet of onvoldoende worden beheerst,' aldus de minister-voorzitter in december 2002.⁵¹

^{50.} De gemeente Evere bijvoorbeeld heeft recent haar gemeentehuis volledig vernieuwd en uitgebouwd, met eigen fondsen. Met andere woorden, er werd geen beroep gedaan op subsidies van de hogere overheden.

Dit impliceert niet dat er enkel en alleen een breuklijn armere versus rijkere gemeenten bestaat. Er werden ook pogingen tot samenwerking tussen bepaalde gemeenten opgezet, onder meer voor het bekomen van subsidies. In het kader van de Europese Structuurfondsen bijvoorbeeld wilde Molenbeek met de Stad Brussel samenwerken om meer kans te maken op betoelaging.⁵² Hetzelfde geldt voor projecten binnen het federale 'Grootstedenbeleid', waar Molenbeek en Brussel-Stad samen enkele voorstellen hebben gedaan.⁵³

In hetzelfde opzicht kan het voorstel van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gezien worden om een gewestelijke instelling op te richten die de financiële, openbare aanbestedingen van de gemeentebesturen voor haar rekening zou kunnen nemen. Zo zouden de gemeenten immers sterker staan: 'Dit procédé heeft als voordeel voor de gemeenten dat ze over een professionele gekwalificeerde operator kunnen beschikken als ze willen onderhandelen met banken om gunstiger voorwaarden af te dwingen voor leningen,' aldus minister-voorzitter de Donnée in 2002.⁵⁴ In verschillende gemeenten wordt alleszins nagedacht en gepraat over mogelijke samenwerkingsvormen, al dan niet via het Gewest, om meer voordelen te halen uit bestellingen en aanbestedingen.⁵⁵

8.6 De verhouding tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenten: gemeentelijke autonomie versus gewestelijk beleid?

De problematiek omtrent de gewestelijke subsidies reikt verder dan alleen de financiële transfers van een hogere overheid naar een lokaal

^{51.} Toespraak van minister-voorzitter de Donnée ter opening van het interuniversitair colloquium 'Het Brussels model en de Brusselse gemeenten'. In: WITTE, E., e.a., ed., *Het Brussels model en de Brusselse gemeenten*,... p. xxxii.

^{52.} Notulen van de gemeenteraadszitting van Molenbeek, d.d. 20/01/2000, p. 13, dhr. voorzitter.

^{53.} Notulen van de gemeenteraadszitting van Molenbeek, d.d. 27/04/2000, p. 12, dhr. voorzitter. Zie voor de voorstellen de pagina's 12 t.e.m. 14. Vergelijk in deze ook de concertatiemechanismen via de 'Conferentie van de Burgemeesters', maar ook de samenkomsten van de gemeentesecretarissen, gemeenteontvangers enzovoort.

^{54.} Toespraak van minister-voorzitter de Donnée ter opening van het interuniversitaire colloquium 'Het Brussels model en de Brusselse gemeenten'. In: WITTE, E., e.a., ed.: *Het Brussels model en de Brusselse gemeenten*,...

^{55.} Interviews met leden van de gemeentebesturen (zie bibliografie).

bestuur. De kwestie rond de overdrachten heeft immers betrekking op het beleid dat op het gewestelijk en gemeentelijk niveau ontwikkeld wordt en op de interactie tussen beide niveaus. Welke rol spelen de financiële transfers in de verhouding tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenten?

Eerst en vooral kan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest via zijn toelagen een bepaald beleid nastreven. De gemeenten worden immers aangespoord om projecten te ontwikkelen, die passen binnen het gewestelijke opzet. Hiervoor worden immers verhoogde toelagen toegekend. Voor een gemeente wordt van hogerhand ook de perimeter (territoriale omschrijving) bepaald waarin de activiteiten kunnen plaatsvinden. Zo bepaalde de federale overheid dat de projecten van het grootstedenbeleid in dezelfde perimeter moesten vallen als deze van het Europese Doelstelling 2. Dhr. Mayeur (PS, Brussel-Stad, meerderheid) liet zich hierover op een gemeenteraadszitting in 2000 in de volgende bewoordingen uit: 'Si le gouvernement fédéral définit la zone d'Objectif 2 comme étant la zone d'intervention de la Politique des Villes, c'est parce que, à part cela, on entend systématiquement au fédéral des élus flamands, ministres, parlementaires et autres, qui n'ont que mépris pour les 19 communes bruxelloises qu'ils considèrent comme 19 petites baronnies et qu'il est, bien entendu, hors de question d'imaginer un quelconque partage entre communes.'⁵⁶ Politieke meningsverschillen en twisten zijn dan ook duidelijk terug te vinden in deze problematiek. Met andere woorden, de verdeelcriteria en voorwaarden van de toelagen impliceren een bepaald beleid van de betrokken hogere overheid, waar een gemeente het niet altijd mee eens is, met conflicten en politieke strijd tot gevolg.

Analoog woedt de discussie omtrent 'fondsen versus toelagen'. De kredieten uit fondsen kunnen immers zelf door de gemeenten worden aangewend, waarbij ze wijzen op de gemeentelijke autonomie. Lokale besturen zien dan ook doorgaans liever de fondsen. De kredieten uit toelagen hangen immers af van bepaalde voorwaarden en criteria. Hiermee kan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor een bepaalde 'oriëntering' zorgen. Nochtans lijkt het erop dat functionarissen uit de armere Brusselse gemeenten niet zozeer struikelen over deze voorwaarden. Voornamelijk bij de rijkere Brusselse gemeenten gaan stemmen op om alle toelagen in

⁵⁶. Notulen van de gemeenteraadszitting van Brussel-Stad, d.d. 26/06/2000, p. 1019, dhr. Mayeur.

In diezelfde vergadering was er immers een discussie geweest omtrent de perimeter van het Grootstedenbeleid. Het college van Brussel-Stad wilde de toelagen aanwenden voor een wijk buiten de perimeter van Doelstelling 2. Notulen van de gemeenteraadszitting van Brussel-Stad, d.d. 26/06/2000, p. 1008, mevr. Vyghen, schepen.

één fonds te stoppen, waarvan het aandeel door de gemeente vrij mag worden aangewend.⁵⁷

Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest staat coördinatie centraal. Gewone verhogingen van bestaande fondsen en toelagen zag minister-voorzitter de Donnée dan ook niet zitten. Tegenover het principe van de 'gemeentelijke autonomie' wordt gesteld dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook geen blanco cheques aan de gemeenten moet uitkeren. Met andere woorden, het gewest moet niet alleen de rol van bankier spelen en de tekorten van gemeenten bijpassen.⁵⁸

De conflicten tussen de beide beleidsniveaus komen bij het transferbeleid goed naar voren. De financiële overdrachten, met verdeelcriteria en voorwaarden, gaan immers over de bevoegdheden van de betrokken overheden en hun onderlinge relatie. Op het vlak van de bevoegdheden braken meerdere malen discussies uit. Zo bijvoorbeeld omtrent het Gewestelijk Ontwikkelingsplan, waarbij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een globale, coördinerende aanpak trachtte naar voren te schuiven. Verschillende politici, waarbij onder meer het voorbeeld van enkele gemeenteraadsleden van Ukkel kan gegeven worden, vonden dat er te veel inmenging vanwege de gewestelijke overheid bij te pas kwam: 'M. Zenner [PRL-meerderheid] voit dans ce PRD une nouvelle expression de ce qu'il nomme le 'dirigisme centralisateur et de l'appetit de pouvoir qui caractérisent l'action du Gouvernement régional', particulièrement en matière d'aménagement du territoire.'⁵⁹ Of verder zoals dhr. Martroye de Joly [PRL-meerderheid] stelde: 'En conclusion, je regrette que ce projet [het Gewestelijk Ontwikkelingsplan] ne soit pas uniquement un plan indicatif et estime que celui-ci constitue une nouvelle atteinte à l'autonomie communale.'⁶⁰ De gemeentelijke autonomie werd hierbij ingeroepen om de beslissingen vanuit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest af te weren en het eigen gemeentelijk beleid verder te zetten.

In diezelfde optiek werd vanuit verschillende gemeenten kritiek gegeven op verschillende toelagen die door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werden toegekend. 'M. Zenner, au nom du groupe PRL, souligne que le budget [namelijk de begroting voor Ukkel van 1994] est empreint de modération et respectueux de l'intérêt général, face à une attitude de dirigisme, de la part de la Région face aux initiatives des communes.'⁶¹ Niet

^{57.} Interviews met leden van de gemeentebesturen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zie bibliografie).

^{58.} Toespraak van minister-voorzitter de Donnée als opening van het interuniversitair colloquium 'De Brusselse negentien gemeenten en het Brussels model', d.d. 16/12/2002.

^{59.} Notulen van de gemeenteraadszitting van Ukkel, d.d. 23/06/1994, p. 113.

^{60.} Die conclusie werd trouwens door de gemeenteraad overgenomen. Notulen van de gemeenteraadszitting Ukkel, d.d. 23/06/1994, p. 114.

^{61.} Notulen van de gemeenteraadszitting van Ukkel, d.d. 24/02/1994, p. 201.

alleen een te centralistische, dirigistische politiek werd het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als verwijt naar het hoofd geslingerd; ook de verdeling van de toelagen wekte bij verschillende gemeenteraadsleden ongenoegen: 'M. le Président [Dhr. Deridder, PRL-burgemeester] tient à souligner que du point de vue de la solidarité entre les communes bruxelloises, il avait préconisé, en son temps, la création d'un fonds de solidarité qui aurait pu être géré sous forme d'intercommunale et qui aurait permis à chacun de connaître l'affectation exacte des montants versés, par le biais d'un contrôle exact, à l'inverse de ce qui se pratique à la Région où certains fonds sont destinés à des pratiques de propagande personnelle.'⁶²

De conflicten tussen de beleidsmakers betreffende de financiële overdrachten van het gewest aan de gemeenten hebben dan ook geleid tot een discussie over de verdeling van de bevoegdheden tussen de overheden. Een kerntakendebat zou dieper op de verhouding tussen gewest en gemeenten moeten ingaan. Uit verschillende hoeken (en niet alleen de gewestelijke⁶³) gaan stemmen op om verschillende bevoegdheden over te hevelen van de gemeenten naar het gewest.⁶⁴ Het gaat dan om bevoegdheden met een 'regionaal' karakter, zoals stedenbouw, mobiliteit, grote infrastructuur enzovoort. Op dit moment heeft het gewest nog beperkte bevoegdheden op dit vlak, daar de meeste hefboomen op het gemeentelijk niveau te vinden zijn. Zodoende zou het Brussels Hoofdstedelijk Gewest meer beleidsarmslag krijgen. Voor de gemeenten zou het een financiële verlichting met zich brengen, hoewel het duidelijk is dat daardoor de gemeenten aan gewicht verliezen.⁶⁵

Minister-voorzitter de Donnée haalde in een toespraak in december 2002 bij wijze van voorbeeld de bevoegdheden op het vlak van stedenbouw, mobiliteit en infrastructuur aan. Eerst en vooral stelde de minister-voorzitter zich de vraag of de gemeentelijke besturen infrastructuur moeten blijven beheren die door inwoners van het hele Brussels Hoofdstedelijk Gewest en zelfs daarbuiten gebruikt wordt: 'Daarom is het relevant om de vraag te stellen of de gemeenten eigenaar dienen te blijven van ziekenhuizen of van bv. grote culturele en sportinfrastructuren.'⁶⁶ Minister-voorzitter de Donnée wilde met name een hergroepering van bepaalde instellingen of een centralisatie van het beheer hiervan onderzoeken. Een

⁶². Notulen van de gemeenteraadszitting van Ukkel, d.d. 24/02/1994, p. 201.

⁶³. Voor arme gemeenten zou een herverdeling van de bevoegdheden immers ook tot dalende uitgaven kunnen leiden.

⁶⁴. Hetgeen nu al in beperkte mate gebeurd is, zie *infra*.

⁶⁵. Interviews met leden van gemeentebesturen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zie bibliografie).

⁶⁶. Toespraak van minister-voorzitter de Donnée ter opening van het interuniversitair colloquium 'Het Brussels model en de Brusselse gemeenten'. In: WITTE, E., e.a., ed., *Het Brussels model en de Brusselse gemeenten*,... p. xxxiv.

andere mogelijkheid bestond erin om ‘bepaalde infrastructuur’ over te hevelen naar het gewest. Als argument werd hierbij de verlichting van de gemeentefinanciën aangehaald. Bovenvermelde instellingen noodzakten immers een zware personeels-, werkings- en investeringskost, die zwaar wegen op de financiën van de betrokken gemeenten.⁶⁷

De minister-voorzitter besloot zijn toespraak met een duidelijke verwijzing: ‘Tot slot denk ik dat de gemeenten nog een onontbeerlijke basis vormen voor de werking van de instellingen in ons land. Ik pleit dus voor het behoud en zelfs voor een versterking van hun middelen. Maar de gemeentelijke autonomie zou moeten gepaard gaan met een betere verdeling van de bevoegdheden, een efficiëntere controle van de financiën en van het beheer ...’⁶⁸

Ook op andere vlakken zorgt de betoelaging voor een gespannen verhouding tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de (verschillende) Brusselse gemeenten. Sommige gemeentebesturen voelen zich in bepaalde gevallen ‘gebruikt’ door het Gewest, dat ze verweten een eigen koers te varen zonder veel concertatie met het lokale niveau. De problematiek van de APS-projecten kan hierbij als voorbeeld naar voren worden geschoven. De APS-projecten (Preventie- en veiligheidsagenten)⁶⁹, die binnen de veiligheidscontracten voorzien werden, dienden om werklozen aan te trekken, die dan 45 uur per maand ingezet konden worden.⁷⁰ Maar ook met dit initiatief was niet iedereen gelukkig. Volgens het gemeentebestuur van Schaarbeek gebruikte het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de gemeente als postbus voor toelagen aan de MIVB. De gemeente kreeg immers toelagen, maar deze waren bedoeld voor preventie- en veiligheidsagenten voor de MIVB. Deze personen zouden worden ingezet op trams en bussen als preventieve actie. In de vorm van werkgelegenheid konden zo extra mensen bij de MIVB ingezet worden. Deze handelswijze werd ondernomen omdat

⁶⁷. Toespraak van minister-voorzitter de Donnée ter opening van het interuniversitair colloquium ‘Het Brussels model en de Brusselse gemeenten’. In: WITTE, E., e.a., ed., *Het Brussels model en de Brusselse gemeenten*,... p. xxxiv.

⁶⁸. Toespraak van minister-voorzitter de Donnée ter opening van het interuniversitair colloquium ‘Het Brussels model en de Brusselse gemeenten’. In: WITTE, E., e.a., ed., *Het Brussels model en de Brusselse gemeenten*,... p. xxxiv.

⁶⁹. Vergelijk ook met de functie van de parkwachters. De functie van de parkwachters werd reeds in 1991 in het leven geroepen en in verschillende Brusselse gemeenten werd hun aantal door de jaren uitgebreid, voornamelijk dankzij de veiligheidscontracten. De functie van deze parkwachters was de groene ruimtes te surveilleren. ‘C’est donc un rôle essentiellement préventif, mais un rôle important qui est, je (de voorzitter van de gemeenteraad Molenbeek) crois, apprécié par la population.’ Notulen van de gemeenteraadszitting Molenbeek, d.d. 16/03/2000, p. 11, dhr. voorzitter.

⁷⁰. Zij konden aangesteld worden om kinderen de straat te helpen oversteken en op bepaalde lijnen van het openbaar vervoer. Zo konden ze zowel de bestuurders als de gebruikers geruststellen.

de regelgeving rond de aanwerving van personeel door de MIVB vrij strikt was.⁷¹ Met andere woorden, de gemeente had op dit vlak weinig in de pap te brokken.

De gespannen verhouding tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en sommige gemeenten kan zich ook uiten in de voogdij die het gewest over de gemeenten uitoefent. Daar het Gewest de toezichthoudende overheid is, kan ze beslissingen van gemeenten vernietigen. De meest voorkomende gevallen stellen zich op het vlak van het personeelsbeleid (benoemingen) en de begroting. Conflicten worden ook breed uitgesmeerd in de pers en worden met persconferenties en interviews uitgevochten. Het conflict tussen burgemeester Freddy Thielemans (van Brussel-Stad, PS) en minister-voorzitter François-Xavier de Donnée (MR) is hierbij exemplarisch. Het persoonlijke conflict wordt gesitueerd in de coalitiewissel binnen het schepencollege van Brussel-Stad, dat de PS de burgemeestersjerp opleverde en François-Xavier de Donnée naar de Hoofdstedelijke Regering dwong. Dit impliceerde een hele reeks strijdpunten op verschillende beleidsdomeinen tussen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en Brussel-Stad.⁷² Die conflicten kunnen zich veruitwendigen door bijvoorbeeld de schorsing van begrotingswijzigingen van de stad Brussel door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (als voogdijoverheid). De vernietiging van drie begrotingswijzigingen van Brussel-Stad door minister-voorzitter Daniel Ducarme in augustus 2003 is er een treffend voorbeeld van. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wees er in dit geval op dat de begrotingswijzigingen het tekort van de stad deden oplopen tot circa 300 miljoen BEF, daarbij wijzend op artikel 252 van de Gemeentewet dat een begroting in evenwicht vereist.⁷³ Burgemeester Thielemans haalde ter verdediging aan dat de gecumuleerde begroting van de stad circa 1 miljard BEF in bonus staat. Als reactie wilde het schepencollege dan ook naar de Raad van State stappen en de PS-collega's binnen de Hoofdstedelijke Regering interpellieren. De hoofding van het artikel omtrent het conflict in *La Libre Belgique* geeft goed de gespannen verhouding tussen de beide overheden weer: 'La Région coupe les vivres à la capitale'. Burgemeester Thielemans noemde de beslissing van Ducarme dan ook een oorlogsverklaring aan de stad Brussel.⁷⁴

De financiële prestaties van sommige gemeenten baren de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dan ook zorgen. Minister-voorzitter de Donnée

⁷¹. Notulen van de gemeenteraadszitting Schaarbeek, d.d. 26/04/2000, p. 265, dhr. De Herde, schepen.

⁷². 'Koude oorlog tussen stad Brussel en Brussels Gewest flakkert op', in: *De Morgen*, d.d. 25/08/2003, p. 4.

⁷³. 'La Région coupe les vivres à la capitale', in: *La Libre Belgique*, d.d. 20/08/2003, p. 7.

⁷⁴. 'La Région coupe les vivres à la capitale', in: *La Libre Belgique*, d.d. 20/08/2003, p. 7.

haalde hierbij de verslechtering van de gemeentefinanciën sinds 1995 aan. Niet alleen voor de armere gemeenten uit de eerste gordel ging dit op. Ook gemeenten uit de tweede gordel beschikken niet langer over royale middelen waaruit ze kunnen putten. De verarming van de Brusselse bevolking is een van de oorzaken die hierbij wordt aangehaald⁷⁵; maar ook andere factoren spelen een rol. Volgens het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dienden de Brusselse gemeenten een meer sobere politiek te voeren (met een beperking van de uitgaven), daar de inkomsten stagneerden.⁷⁶ Met andere woorden, het financiële en politieke beheer van de gemeenten diende verbeterd te worden.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest trachtte dan ook via verschillende initiatieven de financiële situatie van de gemeenten te verbeteren. Eerst en vooral ging het om administratieve, technische verbeteringen. Via nieuwe software diende de gemeentelijke boekhouding aangepast te worden om een 'rigoureuus' en 'gelijktijdig' beheer van de gemeentefinanciën mogelijk te maken. In twee gemeenten werd bovendien een piloot-project rond een analytische boekhouding opgestart.⁷⁷ Ook versoepelingen van de voorgedij wilde het Gewest aanwenden om een gemakkelijker en beter gemeentelijk beheer na te streven. Daarnaast stelde minister-voorzitter de Donnée ook aanpassingen op het vlak van personeelsbeleid en -management voor: 'De aanpassing van de administratie aan de evolutie van de opdrachten voor de openbare dienst om op een betere manier op de noden van de mensen in te spelen moet gebeuren via een dynamischer organigram van de personeelsleden, waarbij de ambtenaren rationeler ingedeeld worden in een dienst, al naargelang van de aard van de prestaties die worden aangeboden door de gemeente.'⁷⁸ Daarbij diende er ook meer samenwerking tussen de gemeenten te komen om een rationa-

⁷⁵. Met als gevolg een daling van de inkomsten uit belastingen en een verhoging van de uitgaven (onder meer voor de sociale diensten). Vergelijk bijvoorbeeld de evolutie van het gemiddeld inkomen per inwoner in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met dit van het Vlaams en het Waals Gewest. Waar het Brusselse gemiddelde vroeger boven de beide uitstak, is het sterk geslonken en voorbijgestoken door het Vlaamse gemiddelde. Inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betaalden in 1980 13,4% van de (federale) inkomsten-belastingen. In 1999 was dit aandeel gezakt tot 9%. Bruno Heyndels, John Ashworth en Benny Geys concluderen dan ook: 'This clearly reflects the erosion of the tax base for the Brussels' municipalities. Not only the erosion itself, but also the speed of it, suggests that budgetary problems are unavoidable within the Brussels Region.' ASHWORTH, J., GEYS, B. en HEYNDELS, B., *op. cit.*, p. 171.

⁷⁶. Toespraak van minister-voorzitter de Donnée ter opening van het interuniversitaire colloquium 'Het Brussels model en de Brusselse gemeenten'. d.d. 16/12/2002.

⁷⁷. Vergelijk boven de vaststellingen omtrent de intransparantie van de gemeentelijke financiën.

⁷⁸. Toespraak van minister-voorzitter de Donnée ter opening van het interuniversitaire colloquium 'Het Brussels model en de Brusselse gemeenten'. In: WITTE, E., e.a., ed.: *Het Brussels model en de Brusselse gemeenten*,... p. xxxii.

lisatie van de uitgaven te bekomen (cf. de reeds vermelde gewestelijke instelling voor de financiële openbare aanbestedingen).

Ondanks de aangehaalde problemen en conflicten tussen de (sommige) Brusselse gemeenten en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, lijken die gemeenten – paradoxaal genoeg – juist in het Gewest de belangrijkste gesprekspartner te zien. Jean-Marie Van Bol geeft hiervoor drie verklaringen: ten eerste hebben de gewestelijke bevoegdheden een belangrijke invloed op het gemeentelijk beleid, waardoor een enge interactie ontstaat. Ten tweede is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd over de gemeenten als voogdijoverheid, wat impliceert dat de lokale besturen veel met het Gewest in contact komen. Ten slotte heeft het gewest de agglomeratiebevoegdheden overgenomen, die voorheen tot het gemeentelijke bevoegdhedenpakket behoorden. Jean-Marie Van Bol besluit dan ook: ‘Elle [het Brussels Hoofdstedelijk Gewest] seule désormais réunit en une seule main la capacité normative, le pouvoir de tutelle et le poids financier. Cette combinaison met la Région en mesure de faire prévaloir l’intérêt régional non seulement sur l’intérêt local, mais aussi, souvent, sur l’intérêt communautaire ou même fédéral.’⁷⁹

Dit betekent dat door de federalisering het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de plaats heeft ingenomen van andere overheden, die voorheen het referentieniveau voor de lokale besturen vormden. Indien nieuwe stappen op het vlak van de staatsindeling worden genomen, en indien er een herfinanciering van ‘Brussel’ komt, zal die invloed in de toekomst waarschijnlijk alleen maar toenemen. De functionering van het Gewest en het beleid dat hierbij uitgestippeld wordt, zal dan ook mee de dynamiek van de Brusselse gemeenten bepalen. Met de regionalisering van de gemeentewet zal het Brussels Hoofdstedelijk Gewest alleszins al een eigen regelgeving voor de gemeentelijke instellingen kunnen uitwerken.

⁷⁹. VAN BOL, J-M.,: Les communes bruxelloises dans leurs relations avec les autres niveaux de pouvoirs. In: WITTE, E., e.a., ed., *Het Brussels model en de Brusselse gemeenten*,... pp. 548-549.

Conclusie

De verhouding tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Brusselse gemeenten is bijzonder en specifiek. Die verhouding kan vanuit verschillende invalshoeken bekeken worden. In financieel opzicht zijn het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenten nauw met elkaar verbonden door de gewestelijke overdrachten. Via fondsen en toelagen zorgt het Gewest er immers voor dat de gemeenten enerzijds een basisfinanciering bekomen om een aantal essentiële diensten te verzekeren en anderzijds projecten in het kader van specifieke doelstellingen kunnen ontwikkelen. Die financiële overdrachten zijn dan ook van groot gewicht in zowel de gewestelijke als gemeentelijke begrotingen. Na de uitgaven voor 'Vervoer en Uitrusting' (en abstractie gemaakt van de uitgaven voor 'Administratie') nemen de overdrachten aan de 'Lokale Besturen' de omvangrijkste positie in binnen het gewestelijk uitgavenbeleid. Ook voor de Brusselse gemeenten zijn de gewestelijke overdrachten wezenlijk. De gemeenten zijn voor het gros van hun inkomsten afhankelijk van overdrachten van de hogere overheden. Welk aandeel vormen de gewestelijke fondsen en toelagen in de gemeentelijke ontvangsten? Voor verschillende gemeenten is de financiële tussenkomst van het Gewest groot. Voor gemeenten zoals Molenbeek en Schaarbeek, maar ook Koekelberg, waren de gewestelijke fondsen en toelagen in 2000 goed voor circa 30% van de totale gemeentelijke ontvangsten (eigen dienstjaar). In totaal waren de gewestelijke overdrachten in dat jaar goed voor circa 10.8 miljard BEF, of 16% van de totale gemeentelijke ontvangsten.

Opmerkelijk is dat, vergeleken met 1994, het aandeel van de gewestelijke fondsen en toelagen nominaal gestegen was in 2000, maar relatief gezakt. Met andere woorden, hoewel het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de gemeenten in 2000 meer geld had uitgetrokken dan in 1994, zakte het gewicht van deze overdrachten binnen de totale gemeentelijke ontvangsten.

Het gros van de gewestelijke subsidies wordt overgedragen via de 'algemene dotatie aan de gemeenten' (het vroegere Gemeentefonds). Deze dotatie dient enerzijds de basisfinanciering van de gemeenten te verzekeren. Anderzijds werd met de verdeelcriteria van deze dotatie een interge-

meentelijke solidariteit beoogd. Dit mechanisme diende ervoor te zorgen dat de financieel armere gemeenten binnen het Gewest op een grotere steun konden rekenen dan de rijkere gemeenten. Met dit doel voor ogen werden de verdeelcriteria van de 'algemene dotatie' dan ook aangepast in de tweede helft van de jaren negentig.

Die intergemeentelijke solidariteit komt ook naar voren bij de toelagen die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan de gemeenten verstrekt. De Brusselse Hoofdstedelijke Regeringen hebben in de voorbije legislaturen een aantal prioriteiten voor het stadsgewest ontwikkeld, waarbij interactie met de gemeenten naar voren kwam. Een eerste cluster van prioriteiten richtte zich op achtergestelde wijken. Via verschillende programma's wilde het Gewest een aantal stedelijke problemen aanpakken via meerdere invalshoeken. De heropleving van achtergestelde wijken vormde een belangrijke doelstelling, waarbij zowel iets aan een verbetering van de levenskwaliteit in de stad werd gedaan als aan de strijd tegen socio-economische dualisatie, maar ook aan stadsvernieuwing. Verschillende wijken, voornamelijk gelegen in het centrum en de eerste kroon, kampten immers met verloedering van het publiek en privaat patrimonium, een lage scholings- en alfabetiseringsgraad, hoge werkloosheid enzovoort. Via het programma wijkcontracten werden projecten voor vier jaar uitgeschreven om verschillende initiatieven in achtergestelde wijken te ontplooiën. In de periode 1994-2001 werd hiervoor 4.8 miljard BEF uitgetrokken door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Daarnaast werden vanaf 1997 ook initiatiefwijken gelanceerd, naar aanleiding van onlusten in Kuregem, waarbij de aandacht lag op snelle realisaties binnen de domeinen 'levenskwaliteit' en 'sociale cohesie'. Als complement met deze gewestelijke programma's fungeerden Europese fondsen, die eveneens initiatieven in achtergestelde wijken betoelaagden. Ook de activiteiten van de GOMB op het vlak van stadsvernieuwing pasten in het kader van de aantrekkelijkheid van de stad, gekoppeld aan sociale doelstellingen.

Als een andere invalshoek fungeerden de veiligheidscontracten, waarbij voornamelijk preventieve projecten voor rekening van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werden genomen. Tot in 1994 betoelaagde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook 'gemeentelijke' projecten rond samenleving en integratie (vanaf 1995 overgedragen aan de gemeenschapscommissies). Ook werden er nieuwe programma's opgestart, zoals de handelskerncontracten, die vanaf 1998 voor impulsen aan bepaalde handelskernen dienden te zorgen.

Aan verschillende gewestelijke programma's werd inhoudelijk gesleuteld. Waar de eerste wijkcontracten voornamelijk gericht waren op stadsvernieuwing, was het aandeel van de sociale projecten bij de recentere generaties sterk verhoogd. Vanaf 2001 werden de initiatiefwijken daarenboven in de wijkcontracten geïntegreerd. Er werd ook meer overleg

gezocht met andere betrokken overheden (gemeenschapscommissies) om een betere coördinatie tussen de programma's van de verschillende overheden te verzekeren.

Het uitgangspunt van deze verschillende programma's was een 'lokale' aanpak, zodat samenwerking met de respectievelijke gemeenten vooropstond. Er werd hierbij naar kredieten gezocht bij verschillende overheden, zodat pogingen tot complementariteit en concertatie werden ondernomen. De achterliggende visie ging dan ook uit van een 'globale impetus' die aan de geviseerde wijken gegeven moest worden, vanuit verschillende invalshoeken en op verschillende domeinen.

Naast initiatieven rond achtergestelde wijken verstrekten het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toelagen aan de Brusselse gemeenten op verschillende andere terreinen. Eerst en vooral richtte het gewest een Herfinancieringsfonds op dat de gemeenten diende bij te staan op het vlak van leningen en schuldbeheer. Hierbij was ook oog voor de problematiek van de IRIS-hospitalen. Op het vlak van ruimtelijke ordening werden omvangrijke kredieten door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vrijgemaakt. Dat was het geval voor woningen en gebouwen van gemeenten en OCMW's, voor verlaten woningen, maar ook voor monumenten en landschappen. In personeelsbeleid investeerde het Gewest, door kredieten voor de Gewestelijke School voor Openbaar Bestuur en de Politie-school vrij te maken, maar ook door het programma gesubsidieerde contractuelen. Hierdoor konden gemeenten personeel aanwerven dat voor een deel door de hogere overheid werd betaald. Socio-professionele inschakelingsprogramma's, met begeleiding vanuit de BGDA, richtten zich dan weer op de socio-economisch zwakkeren op de arbeidsmarkt. Daarnaast bestond er een hele resem aan toelagen voor specifieke projecten zoals de informatisering van de gemeentelijke diensten, imagovorming, openbare netheid, mobiliteit enzovoort.

Welke conclusies kunnen hieruit getrokken worden? Eerst en vooral valt de intransparantie op het vlak van de gewestelijke toelagen op. De complexiteit van het Brusselse model brengt met zich dat de financiële stromen onduidelijk zijn. Zowel voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als de Brusselse gemeenten gaat deze stelling op. Sommige gemeentebesturen ondervinden dan ook moeilijkheden op het vlak van subsidieaanvragen. Bij welke overheid moet er immers aangeklopt worden? Hierop enten zich de verschillende reglementeringen en de verschillende criteria die voor elke overheid van toepassing zijn. Naast de onzekerheid op het vlak van continuïteit van bepaalde toelagen kennen verschillende gemeentebesturen procedurele problemen. De dossiers die ingediend worden bij het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voldoen niet altijd aan de gewenste vorm of respecteren de tijdsbeperking niet. Ook de opvolging van de dossiers door gemeentelijke diensten en de coör-

dinatie van verschillende programma's (zeker indien de betoelaging van verschillende overheden komt) blijkt allesbehalve evident. Veel gemeentebesturen klagen dan ook dat de procedures zwaar en langzaam zijn. Deze problematiek dient deels gekoppeld te worden aan het personeelsbeleid en -management bij de gemeenten. Voor gemeenten is het soms moeilijk gekwalificeerd personeel aan te trekken en/of te houden. Verschillende gemeenten worden dus geconfronteerd met beheersproblemen om de toelagen van hogere overheden aan te vragen, op te volgen en te coördineren. Verschillen in het gemeentelijk beleid kunnen er ook toe bijdragen dat een ander ontvangstenbeleid wordt gevoerd.

Bij de meeste gemeentebesturen ontbreken transversaliteitsmechanismen om de activiteiten van de gemeentelijke diensten te coördineren. Maar ook bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest komen coördinatie- en overkoepelingsproblemen naar voren. Op één domein zijn meestal vele actoren actief, waarvoor dan nog eens verschillende ministers en/of staatssecretarissen bevoegd zijn. Die complexiteit zorgt voor verwarring op het lokale niveau. Deze verwarring wordt nog verhoogd door de (soms uitgebreide) samenwerkings-/overlegverbanden die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met andere overheden heeft opgezet.

Naast de beheersproblemen bieden voornamelijk de omvang en de verdeling van de gewestelijke kredieten voer voor discussie. Het gros van de gewestelijke fondsen en toelagen is immers gefundeerd op het principe van de intergemeentelijke solidariteit, waarbij de meeste kredieten gedraineerd worden naar het centrum en de gemeenten van de eerste gordel. De rijkere gemeenten dienden het dus met minder gewestelijke steun te stellen, wat tot spanningen met zowel het Gewest als met andere gemeenten aanleiding gaf. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft voor verschillende van zijn overdrachten getracht een objectivering van de verdeelcriteria in te voeren. Dat was het geval voor bijvoorbeeld de 'algemene dotatie aan de gemeenten' en voor de 'gesubsidieerde werken'. Desalniettemin blijven de verdeelcriteria, ondanks de pogingen tot objectivering, voor discussies zorgen.

De verhouding tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Brusselse gemeenten reikt verder dan de discussies over de financiële transfers tussen beide overheden. De problematiek van de overdrachten heeft immers betrekking op het beleid dat op het gewestelijk en gemeentelijk niveau ontwikkeld wordt en op de interactie tussen beide niveaus. Eerst en vooral woedden er debatten rond de aard van de gewestelijke overdrachten. De gemeenten kunnen immers zelf over de bestemming van de fondsen beslissen terwijl de gewestelijke toelagen voor specifieke projecten dienen. Door de toelagen kan het gewest dan ook het beleid in een bepaalde richting duwen. Gemeentelijke mandatarissen die zich hiertegen verzetten, wijzen op het principe van de gemeentelijke autonomie en

klagen de ‘dirigistische’ politiek van het gewest aan. De conflicten tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en sommige gemeenten gaan dan ook deels over bevoegdheden. Om een beleid te ontwikkelen op bepaalde domeinen is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verplicht samen te werken met andere overheden, waarbij de gemeenten een belangrijke positie innemen. Doordat het Gewest als voogdijoverheid voor de gemeenten fungeert, kan het wel actief interveniëren in gemeentelijke beslissingen, bijvoorbeeld op het vlak van de gemeentelijke begrotingen. Dergelijke interventies, gekoppeld aan politieke conflicten (persoonlijke en beleidsgeschillen) tussen bepaalde politici, hebben voor een spanning tussen bepaalde gemeenten en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gezorgd. De financiële situatie van veel Brusselse gemeenten heeft er ook toe geleid dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verschillende initiatieven heeft opgestart om op dit vlak tussen te komen. Paradoxaal genoeg vormt juist het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de referentieoverheid bij uitstek voor de Brusselse gemeenten. Het is met het Gewest, en niet langer de federale overheid, waarmee de lokale besturen de meeste contacten hebben. De verhouding tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Brusselse gemeenten heeft aanleiding gegeven tot discussies over de indeling en functionering van dit onderdeel van het Brusselse model. Moet er na een kerntakendebat geen herschikking van de bevoegdheden gebeuren? Welk beleid moet er op het gewestelijk en gemeentelijk niveau ontwikkeld worden en hoe moet de interactie tussen beide eruitzien? Een discussie over de plaats en de werking van en de verhouding tussen het gewest en de gemeenten wordt gekoppeld aan de financiële positie van de gemeenten en het gewest, maar ook aan het financieel en politiek gewicht van ‘Brussel’ binnen het Belgische federale model. Het antwoord op de vragen die binnen deze problematiek gesteld worden, zal afhangen van de uitkomst van het debat omtrent de structuren en de werking van het Brusselse model.

Bibliografie

1. Onuitgegeven en uitgegeven documenten

1.1 Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Brusselse Hoofdstedelijke Raad: *Begrotingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: toelichtingen 1994-2001*.

Brusselse Hoofdstedelijke Raad: *De begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 1994: voorstelling en toelichting*. Brussel, brochure, s.d. (1994).

Brusselse Hoofdstedelijke Raad: Documenten van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad (1994-2001)

Brusselse Hoofdstedelijke Raad: Handelingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad (1994-2001)

Brusselse Hoofdstedelijke Regering: *Het Brussels Gewest en zijn negentien Gemeenten: een efficiënt partnerschap in dienst van de bevolking*. Brussel, brochure, mei 1999.

Deloitte & Touche en Aries engineering environment: *Bilan des Contrats de Quartier 94-98 en Région Bruxelloise. Phase 1: mise en oeuvre des programmes*. Rosières/Namen, 2001.

Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor Brussel: *Activiteitenverslag 1994-2001* (jaarlijks).

Centrum voor Informatica van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: *Jaarverslagen 1994-2000*.

Regeerakkoord Brusselse Hoofdstedelijke Regering, d.d. 9/07/1999.

Het stedenbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Brochure, s.d., s.a.

Toespraak van Minister-voorzitter de Donnée als opening van het interuniversitair colloquium 'De Brusselse negentien gemeenten en het Brussels model', d.d. 16/12/2002.

Toespraak van Minister Picqué ter afsluiting van het interuniversitair colloquium 'De Brusselse negentien gemeenten en het Brussels model', d.d. 17/12/2002.

Daarnaast werden onuitgegeven documenten geraadpleegd van de Inspectie van Financiën en van het ministerie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest:

* Bestuur Algemeen Toezicht op de gemeenten.

* Bestuur Ruimtelijke Ordening.

1.2 Brusselse gemeenten

Voor kwantitatieve en kwalitatieve gegevens op het niveau van de gemeenten werd gebruikgemaakt van:

Begrotingen van de 19 Brusselse Gemeenten, 1994-2000.

Rekeningen van de 19 Brusselse gemeenten, 1994 en 2000.

Notulen van de gemeenteraadszittingen van de 19 Brusselse gemeenten 1994 en 2000.

Dexia: *De financiën van de lokale overheden in...*(1994-2001). S.l., Dexia-bank, jaarlijks 1994-2001.

De gemeentefinanciën in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Brussel, Gemeentekrediet, 1998, 7 p.

Nieuwsbrief. Brussel, tijdschrift van de Vereniging van Stad en Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1994-2001.

La revitalisation de Molenbeek-Saint-Jean. Exposé donné à l'occasion des cérémonies marquant le jumelage Molenbeek-Saint-Jean - Oujda Sidi Ziane, le mardi 26 février 2002, brochure.

Voor een analyse van de impact van verschillende gewestelijke toelagen op het gemeentelijke beleid werd gebruikgemaakt van documenten in het archief van de vzw BRAL:

BRAL: archief nr. 016/823, rapport van de stad Brussel, 'contrat de quartier Annessens-Fontainas, s.d. [1994], s.a.

BRAL, archief, 080/77, werkdocument, 'organigram van de Noordwijk', d.d. 5/7/1994, s.a.

BRAL, archief nr. 080/77, werkgroep stadsvernieuwing, intern document, 'Stadsvernieuwing met wijkcontracten', d.d. 12/12/1994, s.a.

BRAL, archief nr. 080/77, werkdocument voor 'Alert', d.d. 12/12/1994, 'De wijkcontracten voor St-Gillis en Vorst', s.a.

2. Interviews

Ter aanvulling van de gegevens die uit de geschreven documenten gehaald werden, werden interviews afgenomen van leden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de Brusselse gemeenten (in alfabetische volgorde).

2.1 Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Onderhoud met mevr. M. Bocquet, Gewestelijke Inspectie van Financiën, d.d. 27/11/2002.

Onderhoud met dhr. B. Craen, dienst 'Gesubsidieerde werken' van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, d.d. 21/11/2002.

Onderhoud met dhr. P. Crahay, directeur bij de dienst Ruimtelijke Ordening van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, d.d. 25/09/2002.

Bibliografie

- Onderhoud met dhr. F. Cumps, adjunct-kabinetschef van dhr. E. Tomas, minister in de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, economie en wijkopleving, d.d. 26/11/2002.
- Onderhoud met dhr. R. Delathouwer, staatssecretaris in de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Mobiliteit, ambtenarenzaken, brandbestrijding en dringende medische hulp, d.d. 21/11/2002.
- Onderhoud met dhr. D. De Smedt, adviseur van dhr. G. Vanhengel, minister in de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, begroting, openbaar ambt en externe betrekkingen, d.d. 19/11/2002.
- Onderhoud met dhr. Mary, kabinetschef van dhr. D. Gosuin, minister in de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu en waterbeleid, natuurbehoud, openbare netheid en buitenlandse handel, d.d. 14/11/2002.
- Onderhoud met dhr. P. Michiels, adjunct-kabinetschef van dhr. J. Chabert, minister in de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Openbare werken, vervoer, brandbestrijding en dringende medische hulp, d.d. 5/11/2002.
- Onderhoud met dhr. J.P. Van Roy, directeur bij de dienst 'Toezicht op de gemeenten' van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, d.d. 29/10/2002.

2.2 Voor de Brusselse gemeenten

- Onderhoud met dhr. F. Adams, gemeenteontvanger Elsene, d.d. 7/08/2002.
- Onderhoud met dhr. F. Barideau, schepen van Financiën Anderlecht, d.d. 3/09/2002.
- Onderhoud met dhr. R. Bonneville, gemeenteontvanger Evere, d.d. 10/07/2002.
- Onderhoud met dhr. D. Borremans, gemeentesecretaris Evere, d.d. 4/07/2002.
- Onderhoud met dhr. L. Cousin, gemeenteontvanger Schaarbeek, d.d. 19/09/2002.
- Onderhoud met dhr. C. Debaty, gemeentesecretaris Etterbeek, d.d. 3/10/2002.
- Onderhoud met mevr. Y. Dekleermaeker, gemeenteontvanger Ganshoren, d.d. 9/09/2002.
- Onderhoud met dhr. G. Delanghe, gemeentesecretaris Vorst, d.d. 4/09/2002.
- Onderhoud met dhr. P. Delaunoy, gemeenteontvanger Koekelberg, d.d. 4/10/2002.
- Onderhoud met dhr. F. Deleau, stadssecretaris van de stad Brussel, d.d. 20/08/2002.
- Onderhoud met dhr. J. Demannez, burgemeester St.-Joost-ten-Node, d.d. 6/08/2002.
- Onderhoud met dhr. G. Désir, burgemeester St.-Lambrechts-Woluwe, d.d. 21/06/2002.
- Onderhoud met dhr. J. De Winne, gemeentesecretaris Molenbeek, d.d. 17/09/2002.
- Onderhoud met dhr. V. Dewolf, burgemeester Etterbeek, d.d. 19/07/2002.
- Onderhoud met dhr. Dujardin, directeur financiën Etterbeek, d.d. 19/07/2002.
- Onderhoud met dhr. P.-M. Empain, gemeentesecretaris Jette, d.d. 26/09/2002.
- Onderhoud met dhr. P. Feron, directeur financiën Watermaal-Bosvoorde, d.d. 30/09/2002.
- Onderhoud met dhr. J. Goovaerts, gemeentesecretaris Elsene, d.d. 4/11/2002.
- Onderhoud met dhr. J.L. Haneca, gemeenteontvanger St.-Gillis, d.d. 30/07/2002.
- Onderhoud met dhr. G. Hildgen, gemeenteontvanger Molenbeek, d.d. 6/09/2002.
- Onderhoud met mevr. S. Lahy, kabinetschef van de burgemeester, Molenbeek, d.d. 24/04/2002.

Onderhoud met dhr. E. Maervoet, gemeenteontvanger St.-Pieters-Woluwe, d.d. 21/08/2002.
Onderhoud met dhr. G. Mathot, gemeentesecretaris St.-Pieters-Woluwe, d.d. 18/09/2002.
Onderhoud met dhr. C. Olivier, kabinetschef van de burgemeester Ganshoren, d.d. 18/07/2002.
Onderhoud met dhr. Prevost, dienst openbare werken Oudergem, d.d. 2/10/2002.
Onderhoud met dhr. M. Romanus, gemeenteontvanger Oudergem, d.d. 2/10/2002.
Onderhoud met dhr. D. Soumilion, gemeenteontvanger Watermaal-Bosvoorde, d.d. 31/07/2002.
Onderhoud met dhr. C. Tac, gemeentesecretaris St.-Gillis, d.d. 26/09/2002.
Onderhoud met dhr. J.P. Tesseur, directeur dienst Financiën Stad Brussel, d.d. 10/09/2002.
Onderhoud met dhr. F. Thielemans, burgemeester van de Stad Brussel, d.d. 12/09/2002.
Onderhoud met mevr. F. Thys, gemeentesecretaris Ukkel, d.d. 10/07/2002.
Onderhoud met dhr. X. Vaes, dienst 'subsidies' Schaarbeek, d.d. 19/12/2002.
Onderhoud met dhr. Vandendriessche, gemeentesecretaris St.-Joost-ten-Node, d.d. 9/07/2002.
Onderhoud met dhr. J. Vandenhaute, burgemeester St.-Pieters-Woluwe, d.d. 18/09/2002.
Onderhoud met dhr. L. Vandeplas, gemeentesecretaris Koekelberg, d.d. 5/07/2002.
Onderhoud met dhr. H. Van Deuren, gemeenteontvanger Ukkel, d.d. 4/08/2002.
Onderhoud met dhr. M. Vanhove, gemeentesecretaris Ganshoren, d.d. 9/09/2002.
Onderhoud met dhr. A. Vankalck, gemeenteontvanger St.-Joost-ten-Node, d.d. 4/09/2002.
Onderhoud met dhr. J.C. Verraes, gemeenteontvanger Vorst, d.d. 6/08/2002.
Onderhoud met dhr. R. Vervoort, burgemeester Evere, d.d. 26/06/2002.
Onderhoud met dhr. Vlasschaert, gemeenteontvanger St.-Lambrechts-Woluwe, d.d. 17/10/2002.

2.3 Voor de Vereniging van Stad en Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Onderhoud met dhr. M. Thoulen, directeur, d.d. 28/10/2002.

2.4 Weekblad- en brochureartikels

Brussel deze Week, interview met dhr. R. Coppens, schepen van Financiën van Ganshoren, 'Schaarbeek achterna', d.d. 5/12/2002, p. 11.
Artikel van het College van Burgemeester en Schepenen in *Info Elsene*, oktober 2002, nr. 13, p. 7.

3. Boeken, licentiaatsverhandelingen en tijdschriftartikels

De hier weergegeven referenties vormen geen exhaustieve lijst, maar zijn een selectie van de belangrijkste werken.

- AIKEN, M. en DEPRE, R., The urban system, politics and policy in Belgian cities. In: NEWTON, K., ed., *Urban political economy*. London, Frances Pinter Ltd., 1981.
- ARIMONT, I. en LACROIX, J., *Les assistants de concertations*. Brussel, Politeia, 1993.
- BOUCKAERT, G., e.a., *Gemeentelijk financieel management*. Brugge, Vanden Broele, Gemeentebeleid 7, 1994.
- BOUCKAERT, G., Hoe zal het financieel apparaat van de lokale besturen eruit zien in de 21^e eeuw? Een termijnvisie op de ontvangstenfunctie. In: *De Gemeente*, nr. 444, 1992, n^o 8-9, augustus-september, pp. 369-375.
- BOUVIER, M., *Les finances locales*. S.l. 2001.
- BRAL: *Mag het iets meer zijn? Stadsvernieuwingsinstrumenten in Brussel en toepassing op het Stevindossier*. Brussel, s.d.
- BRASSINE, J., *La Belgique fédérale*. Brussel, dossier du CRISP, n^o 40, 1994.
- BUELENS, J., *Coalitievorming op gemeentelijk vlak*. Brussel, VUB, licentiaatsverhandeling, 1992.
- BUELENS, P., *Causale aspecten van het huidige onevenwicht in de gemeentebegrotingen*. Brussel, VUB, licentiaatsverhandeling ESP, 1983, 220 p.
- CARTON, C., *Gentrificatie in de Brusselse Marollenwijk*. Brussel, licentiaatsverhandeling VUB, 1990, 47 p.
- CEREXHE, G. en LEMAIRE, V., *La Région de Bruxelles-Capitale*. Brussel, 1999, 115 p.
- CLAERHOUT, F., De gemeentefinanciën: evolutie van 1995 tot 2000. In *Het tijdschrift van Dexia-bank*, nr. 214, 2000/4, pp. 23-38.
- CLEMER, G., HUYSENTRUYT, S. en VAN DER BEKEN, W., *Brussel kan beter. Een maatpak voor het hoofdstedelijk Gewest*. Brugge, die Keure, 2001.
- COENEN, A., *Introduction aux finances communales*. S.l., la charte, 2001.
- COLLINGE, M., *La commune: initiation aux mécanismes du pouvoir communal*. Brussel, dossiers du CRISP, 1994, n^o 42, 32 p.
- Le conseil de la Région de Bruxelles Capitale: *Un parlement pour les Bruxellois*. Brussel, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1994, 28 p.
- DASSETTO, F., e.a., *Gérer l'altérité: jeunes issus de l'immigration et parcours d'insertion socio-professionnelle*. Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 1997.
- DASSETTO, F., *Immigrés et communes: équilibres difficiles. Le cas de Saint-Josseten-Noode*. Louvain-la-Neuve, Academia, 1991, 95 p.
- DECOSTER, G., *De nieuwe gemeentewet in de praktijk: de gemeentefinanciën*. Brugge, Vanden Broele, 1992.
- DEGADT, J., *Les revenus de la population bruxelloise: étude de la statistique fiscales des revenus dans la région de Bruxelles-Capitale*. Brussel, 1991, 55 p.
- DE KNOP, P. en HOYNG, J., *De functies en betekenissen van sport*. Tilburg, Tilburg university Press, 1998.
- DELCAMP, A., *Les institutions de Bruxelles de la Commune à l'Agglomération de la Région Capitale à l'Etat fédéré*. Brussel, Bruylant, Collection de la faculté de droit de l'ULB, 1993, 421 p.

- DELPEREE, F., e.a., *La constitution fédérale du 5 mai 1993*. Brussel, Bruylant, 1993, 292 p.
- DEMALSCHÉ, T., *Politieke determinanten van overheidsuitgaven: een public-choice analyse met een empirische toets voor de Vlaamse gemeenten*. Brussel, VUB, licentiaatsverhandeling ESP, 1995.
- DESCHOUWER, K. en BUELENS, J., De gemeenten en de lokale politiek in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In: *Res Publica*, 1997, n° 1, pp. 89-99.
- DESCHOUWER, K. en BUELENS, J., *Proeven van Brussel. Een onderzoek naar fusies en de wisselende verhouding tussen gemeente en gewest*. Brussel, Centrum voor Politicologie, onderzoeksrapport VUB, 1997.
- DESFOSSEZ, B., *De financiering van de Brusselse gemeenten door middel van onvoorwaardelijke dotaties*. Brussel, VUB, licentiaatsverhandeling ESP, 1993.
- DETANT, A., *De toepassing van de taalwetgeving in de Brusselse gemeentelijke instellingen*. Brussel, VUBPRESS, 1995.
- DRUMAU, A., MAES, C. en THYS-CLEMENT, E., Bruxelles, les facteurs de l'équilibre budgétaire. In: *CH du CRISP*, n° 1310-1311, 1991.
- ENGELBEENS, S., *De financiering van gemeenten met centrumfuncties*. Brussel, VUB, licentiaatsverhandeling ESP, 1993.
- FLOHIMONT, O., De financiën van de lokale overheden vanuit gewestelijk oogpunt. In: *Het tijdschrift van het gemeentekrediet*, nr. 210, 1999/4, pp. 5-30.
- GINSBURGH, V. en PESTIEAU, P., Local government expenditures in Belgium: do political distinctions matter? In: *European Journal of Political Research*, nr. 9, 1981, pp. 169-179.
- HASQUIN, H., *Gemeenten van België: geschiedkundig en administratief-geografisch woordenboek*. Brussel, Renaissance du Livre, 1980-1981.
- HEYNELS, B. en VUCHELEN, J., Le financement des Régions et le 'problème de Bruxelles'. In: *Bulletin périodique BRES*, n° 2, 1992.
- HEYNELS, B., De financiering van de Belgische gemeenten in de jaren 80. In: *Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, nr. 177, 1991.
- HEYNELS, B., *De fiscale impact van de Brusselse gemeentebelastingen*. Brussel, VUB, doctoraal proefschrift ESP, 1991.
- HEYNELS, B., *L'impôt des personnes physiques dans les communes bruxelloises: une assiette menacée*. Brussel, 1993, 41 p.
- HEYNELS, B. en VAN DER SCHOOT, W., Limites formelles et financières de la gestion communale. In: *Bulletin de Dexia-Banque*, n° 216, 2001/2, pp. 37-48.
- HEYNELS, B., De personenbelasting in de Brusselse gemeenten: een bedreigde grondslag? In: *BRES-dossiers 93*, nr. 13, 41 p.
- HEYNELS, B., Les réformes fiscales fédérales et leur impact sur les finances communales bruxelloises. In: *Bulletin périodique BRES*, n° 5, 1993.
- INSTALLE, M. en PEFFER, M., Le financement des communautés et des régions dans l'accord gouvernemental de mai 1988 - Principes, mécanismes, tendances. In: *CH du CRISP*, 1988, n° 1209-1210.
- KLUWER, *Statuut Plaatselijke en Provinciale Besturen*. Brussel, CED/Samson, 2000.
- LAMBERT, J.P., TULKENS, H., CATTOIR, P., TAYMANS, M., VAN DER STICHELE, G. en VERDONCK, M., *De alternatieve financieringsmethoden van Brussel*. Brussel, FUSL, 1999.
- LEROY, J., *Gemeentefinanciën*. Brussel, Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten, 1995, 99 p.

Bibliografie

- LEROY, J., Sommige gemeenten verdienen beter. In: *De Gemeente*, 1999, n° 517, november, pp. 29-32.
- LEROY, J. en THOULEN, M., *Gemeentebeleid. De financiële middelen. Het Gemeentefonds*. Brugge, Vanden Broele, 1993.
- LOUMAYE, S., Les finances régionales bruxelloises. In: *CH du CRISP*, n° 1354-1355, 1992.
- MAES, C., *Facteurs socio-économiques et avenir financier de la région de Bruxelles-Capitale*. 1990.
- MATTHIJS, H., Het begrotingsstelsel en de openbare financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In: *Documentatieblad van het Ministerie van Financiën*, juli-augustus 1998.
- MATTHIJS, H., NAERT, F. en VUCHELEN, J., *Handboek openbare financiën*. Antwerpen, Intersentia, 2001.
- MAZY, J.L., e.a., Bruxelles-Capitale: recettes et dépenses publiques (2). In: *CH du CRISP*, n° 1165-1166, 1987, pp. 3-69.
- MEYNEN, A., Afsluiting en insluiting. Facetten van lokale migrantenpolitiek in Brussel. In: DESLE, E., MEYNEN, A. en VANDENBRANDE, K., *Migrantenpolitiek in Brussel*. Brussel, VUBPRESS, 1997, pp. 25-152.
- MOESEN, W.A., *Begrotingen, beleid en beheer: over de besparingsvoorstellen, wat ze zijn en wat ze niet zijn*. Leuven, Centrum voor Economische Studies, 1990.
- MOESEN, W. en VAN ROMPUY, V., *Handboek openbare financiën*. Leuven, Acco, 1991.
- MOESEN, W. en VAN DAMME, F., *Het herstel van de gemeentefinanciën en de beloften van de Nieuwe Gemeentelijke Boekhouding S.l.*, Coopers & Lybrand, 1994.
- MOESEN, W., VANNESTE, J. en Vansina, Y., De uitgaven van de Belgische steden en gemeenten: verschillen en verklaringen. In: *Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, nr. 3, 1990, pp. 39-60.
- PAGANO, G., *Le financement des régions et des communautés 1970-2002*. Brussel, CRISP, 2002, 242 p.
- PEFFER, M., THOULEN, M., e.a.: Bruxelles-Capitale: recettes et dépenses publiques (1). In: *CH du CRISP*, n° 1163-1164, 1987, pp. 3-82.
- PEFFER, M., L'évolution des finances bruxelloises. In: *Reflets et perspectives*, Deboeck Université, 1998.
- PITOT, J.P., Présentation de la synthèse d'analyse sur les finances locales en Europe. In: *Bulletin van de Koninklijke Federatie der gemeentesecretarissen van België*, n° 1, maart 1993, pp. 16-22.
- POSWICK, O., Etat de la situation financière des communes en 1998. In: *Le Mouvement Communal*, 1999, n° 741, augustus-september, pp. 408-414.
- RAMPELBERG, S., *De toekomst van de financiën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Brussel, VUB, scriptie ESP, 2000, 27 p.
- ROMBEAUX, J.M.: Le CRAC: une solution à l'endettement structurel des communes? In: *Le Mouvement Communal*, 1994/1, n° 685, janvier, pp. 36-39.
- ROMBEAUX, J.M., Les finances communales. In: *La commune*, 1994, pp. 63-82.
- S.A., Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations. In: *Communes et régions d'Europe*, 1998, n° 65, 120 p.
- S.A., Le système d'apports financiers aux communes en Belgique. In: *Communes et régions d'Europe*, 1998, n° 65, pp. 61-65.
- THOULEN, M., Het nieuwe Brusselse gemeentefonds 1994. In: *De Gemeente*, nr. 463, 1994, nrs. 6/7, juni/juli, pp. 379-381.

- QUARTAINMONT, P., Les mécanismes financiers 1994. In: *Travaux de la commission: aspect institutionnels*, 38 p.
- VAN AUDENHOVE, M., *Geschiedenis van de gemeentefinanciën in de economische, financiële en sociale evolutie van België 1918-1985*. Brussel, Gemeentekrediet-België, 1990, 2 vols.
- VAN BOL, J.M. en CEREXHE, F., La commune. In: *Tout savoir sur*. Diegem, Kluwer Editions Juridiques Belgique, 1994, 123 p.
- VANDERVEEREN, C. en VUCHELEN, J., eds.: *Een Vlaamse fiscaliteit binnen een economische en monetaire unie*. Antwerpen-Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1998, 436 p.
- VAN DRIESSCHE, F., De Brusselse eigenheid: een analyse van het uitgavenpatroon van de gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In: *Het tijdschrift van het Gemeentekrediet*, nr. 204, 1998/2, pp. 77-87.
- VAN DROMME, A., PAUWELS, E. en VANTORRE, R., *Gemeentefinanciën*. Brugge, Vanden Broele, 1999.
- VAN HUYCHEM, D., *Financieringsmechanismen van de gemeenten*. Brussel, VUB, licentiaatsverhandeling ESP, 1985.
- WEICKMANS, G., e.a.: *Les perspectives budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale et de la commission communautaire française de 1999 à 2010*. Namur, FUNDP, 1999, 46 p.
- WITTE, E., e.a., eds.: *De Brusselse negentien gemeenten en het Brussels model*. Brussel, Larcier, 2003.
- WITTE, E., e.a., *Politieke geschiedenis van België*. Brussel/Antwerpen, VUBPRESS/Standaard, 1997.
- WITTE, E., ALLEN, A., DUMONT, H. en ERGEC, R., *Het statuut van Brussel*. Brussel, Larcier, 1999.