

Caroline Van Wynsberghe

## De Brusselse metropool: naar een ontwikkelingsmodel tussen dat van Rijsel en Berlijn? <sup>1</sup>

Vertaling: Ben Winant

### Samenvatting

*Van alle mogelijke scenario's voor Brussel zijn de minst bekende wellicht die van de metropool en de stadsgemeenschap. Die twee scenario's kunnen in hun minimalistische versie in overweging worden genomen zonder institutionele hervorming en zonder te raken aan de grenzen van Brussel. Dat maakt ze minder 'onbespreekbaar' dan de oplossingen die verschillende gesprekspartners voorstellen, zoals de uitbreiding van Brussel, het condominium-statuut (gezamenlijk beheer) of Brussel als Europees district. Rijsel heeft zich ontwikkeld op twee grondgebieden: de stadsgemeenschap die uit 85 gemeenten bestaat en de metropool die verder reikt dan de landsgrenzen. Berlijn en Brandenburg hebben een fusie overwogen, maar dat plan werd na een referendum tegengehouden. Er werden echter wel vormen van metropolitane samenwerking geformaliseerd. Rijsel en Berlijn leveren ons vier scenario's op die interessant kunnen zijn voor de verdere ontwikkeling van Brussel.*

### Auteur

*Caroline VAN WYNSBERGHE is afgestudeerd als licentiate politieke wetenschappen aan de Universiteit catholique de Louvain (UCL) en behaalde het 'diplôme d'études approfondies' (DEA) in politieke sociologie aan het Institut d'Etudes Politiques de Paris. Sinds 2001 is ze als onderzoekster verbonden aan het Centre de Politique Comparée van de UCL. Ze spitst haar onderzoek toe op het evenwicht tussen lokale en federale belangen in federale hoofdsteden en in het bijzonder in Brussel. Recente publicatie: « Le statut de Bruxelles », in A.-P. Frogner, L. De Winter, P. Baudewyns, (eds.), Élections : le reflux ? Comportements et attitudes lors des élections en Belgique, Bruxelles, De Boeck, 2007, pp. 241-261.*

Een aantal scenario's voor de toekomst van Brussel werden al ter sprake gebracht. Het bekendste scenario is waarschijnlijk dat van het Europees district, het veelbesproken « Brussels DC ». Een roman<sup>2</sup> vertelt hoe Brussel werd belegerd. In een film werd een muur gebouwd langs de Brusselse grens<sup>3</sup>. Een studie van de CORE stelt voor om Brussel uit te breiden tot 31 gemeenten<sup>4</sup>. Volgens een recent rapport van de K.U.Leuven<sup>5</sup> bestaat het Brussels stadsgewest uit 62 gemeenten, terwijl de Franstalige partijen wensen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest minstens met de zes faciliteitengemeenten in de rand wordt uitgebreid.

Het denkspoor « Groot-Brussel » is verleidelijk voor sommigen, want dan zou Brussel op institutioneel vlak worden verbonden met zijn economisch hinterland, maar dan zou ook het aantal Vlamingen in Brussel toenemen, wat « uiteraard » zou leiden tot een zeker taalevenwicht binnen het uitgebreide deelgebied. Voor sommigen is dat denkspoor gewoonweg « onbespreekbaar ». Een geloofwaardiger alternatief zou dan een stadsgemeenschap en metropool naar het Rijselse voorbeeld of een samenwerking zoals tussen Berlijn en Brandenburg kunnen zijn, omdat die oplossingen de huidige territoriale indeling niet ter discussie stellen.

<sup>1</sup> Dit artikel is geschreven op basis van het onderzoek « La Région de Bruxelles-Capitale : scénarios d'avenir et tendances de la population » van Caroline Van Wynsberghe, onder leiding van André-Paul Frogner, en gefinancierd door het programma Prospective Research for Brussels (2005).

<sup>2</sup> Jacques Neyrinck, *Le siège de Bruxelles*, Paris, Labor, coll. Espace Nord, 1996.

<sup>3</sup> Le Mur van Alain Berliner, 1998.

<sup>4</sup> « Critères pour la détermination des frontières de Bruxelles », Pierre Berquin, onder leiding van Isabelle Thomas en Henry Tulkens, 1999.

<sup>5</sup> Samenvatting van de studie van Martin Buxant in *La Libre Belgique* (« Selon la KUL, la région bruxelloise compte 62 communes »), 2 augustus 2007.

Contact gegevens :

C. Van Wynsberghe, c.vanwynsberghe@uclouvain.be

Michel Hubert (hoofdred.), 02/211 78 53 – 0485/41 67 64  
hubert@fusl.ac.be

Eerst geven we een overzicht van hoe die experimenten in het buitenland verlopen. Daarna brengen we de voordelen van de metropoolvorming van die twee steden in kaart, maar ook de factoren die zo'n evolutie afremmen. Vervolgens trachten we die twee experimenten op Brussel toe te passen en na te gaan in hoeverre dat een haalbare kaart is, rekening houdend met de specifieke Belgische situatie. Hoewel die toekomstscenario's niet aan de orde zijn, blijft het niettemin interessant om meer licht te werpen op de Belgische situatie aan de hand van een vergelijkende analyse. De bijtitel van het verslag van de Confederatie van de Bouw van 2000 « Brussel en de andere wereldsteden: vergelijken om beter te worden »<sup>6</sup> zou trouwens geknipt zijn voor ons artikel.

### Rijsel

Rijsel biedt ons twee scenario's, namelijk de stadsgemeenschap en de internationale metropool. De stadsgemeenschap wordt gedefinieerd in de wet van 1966 betreffende de stadsgemeenschappen (artikel 3 tot oprichting van vier stadsgemeenschappen), maar de grenzen van de internationale metropool zijn moeilijker af te bakenen. De metropool zou gedefinieerd kunnen worden als een « concentratie van een reeks niet veelvoorkomende functies en grote collectieve voorzieningen ten dienste van een groot grondgebied waar een geheel van stedelijke structuren van verschillende niveaus hiërarchisch opgebouwd wordt » of nog om een « organisatie van reeks relaties tussen actoren in een gebied waar ze gemeenschappelijke belangen hebben » (Tetra, 2000 : 7).

In Rijsel hangen de begrippen 'stadsgemeenschap' en 'internationale metropool' nauw samen, hoewel ze verschillende grondgebieden bestrijken en verschillende geografische, economische, culturele en politieke realiteiten weergeven. Het is trouwens vaak moeilijk om een onderscheid te maken tussen wat onder de stadsgemeenschap of onder de metropool valt. Bewijs daarvan is dat de stad Rijsel deel uitmaakt van de Rijselse stadsgemeenschap, een openbare instelling voor intercommunale samenwerking opgericht bij de wet van 31 december 1966 en sinds 1997 herdoopt tot 'Lille Métropole Communauté Urbaine' (LMCU).

Een reeks gebeurtenissen hebben bijgedragen tot een grotere internationale uitstraling van Rijsel. Het is weliswaar niet mogelijk een precieze datum te plakken op het ontstaan van de internationale Rijselse metropool, maar Didier Paris en Jean-François Stevens wijzen op zijn minst op een « tweesprong » in de ontwikkeling van Rijsel (2000 : 122), namelijk in 1986 bij het sluiten van het Frans-Engels verdrag om de kanaaltunnel te bouwen. Deze gebeurtenis en de onverwachte toestemming om de HST langs het stadscentrum om te leiden, hebben de dynamiek die Rijsel sinds de jaren negentig kenmerkt, op gang gebracht. Van een industriestad is Rijsel geleidelijk een internationale metropool geworden met een sterk ontwikkelde dienstensector. Daarnaast heeft Rijsel veel aandacht besteed aan cultuur. Die inspanningen werden bekroond met de organisatie van « Rijsel culturele hoofdstad van Europa » in 2004.

<sup>6</sup> Confederatie Bouw Brussel-Hoofdstad: «Brussel en de andere wereldsteden: vergelijken om beter te worden», Brussel.

LMCU is een associatie van 85 gemeenten op een grondgebied van iets meer dan 600 km<sup>2</sup> (ongeveer viermaal de oppervlakte van Brussel) met een bevolking die nauwelijks even groot is als die van het Brussels Gewest. De stadsgemeenschap wordt bestuurd door twee organen. De Raad, de beslissende instantie, telt 170 leden, die afgevaardigden zijn van de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Sinds 1989 wordt de Raad voorgezeten door Pierre Mauroy. Hij wordt bijgestaan door 43 ondervoorzitters en 8 secretarissen, die samen het Bureau vormen. Het aantal mandatarissen is zo groot omdat bepaalde (lokale, politieke, ...) evenwichten in stand moeten worden gehouden. Sinds 1999 kan het Bureau bepaalde bevoegdheden toegewezen krijgen die normaliter aan de Raad toekomen, om het besluitvormingsproces te vergemakkelijken en te versnellen.

Hoewel LMCU noch hetzelfde statuut noch dezelfde autonomie heeft als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, lijken haar bevoegdheden op die van de Belgische Gewesten: stedenbouwkundige plannen, openbaar vervoer, water, ophaling van huishoudelijk afval, wegen en signalisatie, brandweerdiensten. Daarbij komen nog bevoegdheden die op dit ogenblik nog, althans gedeeltelijk, toegewezen zijn aan de Brusselse gemeenten, zoals (sociale) huisvestingsdiensten, parkeerruimten of zelfs sport- en cultuurvoorzieningen (die in België onder de gemeenten en de Gemeenschappen ressorteren).

Paris en Stevens situeren het begin van de ontwikkeling van de Rijselse metropool bij de ondertekening van het Frans-Engels verdrag om een kanaaltunnel te bouwen, maar volgens industrieel Bruno Bonduelle is de kandidatuur voor de Olympische Spelen «de ommekeer voor een aantal besluitvormers». Hij wijst er tevens op dat «overal waar bedrijfsleiders hun problemen aanpakken, zoals in Rijsel en Lyon, de bal aan het rollen gaat (2001 : 4). Paris en Stevens zijn het daarmee eens: de Rijselse metropoolvorming is «een gezamenlijk project van actoren die vastberaden meewerken aan de dynamische metropolitane ontwikkeling» (2000 : 155). Ze hebben het ook over het begrip 'metropolitan governance', dat tot de groei van Rijsel heeft geleid door alle betrokken actoren en niet alleen politici of bedrijfsleiders samen te brengen rond een gezamenlijk project. Het hele maatschappelijk middenveld heeft daartoe bijgedragen. Consensus leidt trouwens pas tot resultaten als alle betrokkenen hun schouders onder het project zetten en bijdragen tot de dynamiek.

De rol van de actoren is uiterst belangrijk, net als die van de instrumenten die ze implementeren. In 1996 is de Kamer van Koophandel en Nijverheid van Rijsel-Roubaix-Tourcoing opgericht. Haar werkterrein werd in 2006 uitgebreid na de fusie met drie andere kamers van koophandel en nijverheid. Daaruit ontstond de Kamer van Koophandel en Nijverheid van Groot-Rijsel. In 1985 is het Agence pour la Promotion Internationale de la Métropole opgericht met als doel banen te creëren via de vestiging en ontwikkeling van bedrijven. In 1993 werd het Comité Grand Lille opgericht door Bruno Bonduelle. Het is een onmiskenbaar instrument voor de ontwikkeling en promotie van Rijsel dat in het leven werd geroepen om de kandidatuur van Rijsel als gaststad van de Olympische Spelen te steunen. In het Comité zitten verschillende actoren met uiteenlopende profielen (academici, ondernemers, politici of vertegenwoordigers van de verenigingen) die allen actief betrokken zijn bij het leven in Rijsel. Het Comité stelt onder meer voor om de naam 'Rijsel' te gebruiken voor het hele grondgebied van de stadsgemeenschap. Ten slotte is het Agence de Développement et d'Urbanisme sinds 1990 belast met het uitvoeren van het richtschema

voor de ontwikkeling en de stedenbouw van de Rijselse metropool. Dit instrument, dat ontwikkeld werd door een gemengd syndicaat van lokale gekozenen van de verschillende gemeenten van het Rijselse arrondissement, wordt ingezet op vijf werkterreinen: internationale betrekkingen, (economische en stedelijke) ontwikkeling, bereikbaarheid, kwaliteit (van het leven en het leefmilieu) en solidariteit (sociale cohesie, fiscale coherentie en herstel van het geografisch evenwicht) (Syndicat mixte du Schéma Directeur de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, 2002 : 22).

De bezielers van dat plan zoeken naar de ideale positionering van de Rijselse metropool op nationaal en internationaal vlak. Er moet immers rekening worden gehouden met lokale factoren. Ook de interne evenwichten op het metropolitane grondgebied moeten worden gehandhaafd, maar dat grondgebied moet ook geïntegreerd worden in de hele regio Nord-Pas-de-Calais. De Rijselse metropool reikt verder dan de landsgrenzen, aangezien het hinterland een deel van Vlaanderen en Wallonië bestrijkt. Bij de verdere ontwikkeling van de metropool moet rekening worden gehouden met de hele invloedzone, ongeacht de grenzen. Rijsel zit niet alleen in een Franse context, maar ook in een Europees kader. Daarom benadrukt het richtschema dat de banden met Brussel, de hoofdstad die het dichtst bij Rijsel ligt, nauwer aangehaald moeten worden (2000: 27).

Er is een door de Europese Unie gesubsidieerd programma<sup>7</sup> voor grensoverschrijdende samenwerking opgezet voor het grensgebied tussen de Rijselse metropool en het invloedsgebied van Kortrijk en Doornik met als hoofddoel de aantrekkingskracht van deze binationale regio (die echter ook twee Belgische Gewesten bestrijkt) te verhogen. Het gaat evenwel niet alleen om grensoverschrijdende samenwerking, aangezien de Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière (COPIT) sinds 1991 LMCU en Belgische intercommunales (Moeskroen, Doornik, Kortrijk, Roeselaere en Ieper) rond de tafel brengt. De leden van dat orgaan hebben een richtplan « Grootstad » uitgewerkt met steun van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling<sup>8</sup> en het programma TERRA van het DG Regionaal Beleid.

De Rijselse stadsgemeenschap is een eigen entiteit. Haar bevoegdheden lijken op die van de Belgische Gewesten, aangezien ze nauw samenhangen met het grondgebied en de economie. Vergeleken met LMCU is de Rijselse metropool een vager en soms veranderlijk begrip, dat verder reikt dan het grondgebied van de stadsgemeenschap. De metropool verbindt LMCU met haar economisch hinterland over de staatsgrenzen heen. Het gaat bijgevolg om een reeks samenwerkingsverbanden die concreet gestalte krijgen in verschillende projecten waaraan niet systematisch dezelfde partners deelnemen, maar die als gemeenschappelijk kenmerk de deelname van LMCU hebben, die als draaischijf fungeert. De opleving van Rijsel is toe te schrijven aan de acties van de stadsgemeenschap en de metropool en aan de actieve deelname van alle actoren van het Rijselse leven. Deze initiatieven op het vlak van 'metropolitan governance' hebben een dynamisch proces op gang gebracht dat heeft bijgedragen tot de erkenning van Rijsel als Europese metropool.

<sup>7</sup> Interreg 2 Nord-Pas-de-Calais-West-Vlaanderen

<sup>8</sup> EFRO - Interreg 3a Frankrijk-Wallonië-Vlaanderen

## Berlijn

Berlijn is net als Brussel een deelgebied<sup>9</sup> dat een enclave in een ander deelgebied vormt. De Duitse hoofdstad ligt immers centraal in het Land Brandenburg, haar natuurlijk economisch hinterland. In tegenstelling tot de situatie in België, hebben de twee Länder na de Duitse hereniging de wens geuit om samen te werken. De hoofdreden daarvoor is het rationaliseren van het stedenbouwkundig beleid en het economische en werkgelegenheidsbeleid, alsook het integreren van de bestaande institutionele en economische structuren om overlapping te voorkomen. Dit vastberaden streven naar samenwerking heeft in 1992 geleid tot de oprichting van een gemeenschappelijke bestuurscommissie, die toeziet op de organisatie en de formalisatie van de samenwerking.

Aangezien er geen communautaire problemen hoeven te worden opgelost, kan die samenwerking in Duitsland niet worden geblokkeerd om dezelfde redenen als in België. Bovendien geldt de samenwerking enkel voor twee van de zestien Länder van de bondsstaat. In België liggen de kaarten anders. De drie Gewesten zouden kunnen meespelen in een scenario voor de uitbreiding van de hoofdstad, wat nageenough zou neerkomen op de toestand van vóór de regionalisering van ons land en de splitsing van de provincie Brabant. Op het eerste gezicht ziet de situatie in Duitsland er eenvoudiger uit, maar dan vergeet men de traditionele kloof tussen het centrum en de rand, tussen de stad en de voorsteden en de landelijke gebieden, alsook de verschillen tussen West-Berlijn en het oostelijke deel van de stad en het land.

Berlijn kampt met dezelfde problemen als Brussel, waaronder de gevoelige kwestie van de stadsvlucht naar de rand. Sinds 1995 is het migratiesaldo negatief in de Duitse hoofdstad. Een groot deel van de stadsbewoners trekt naar de nabijgelegen rand (Grésillon en Kohler, 2001 : 18). Niet alleen particulieren, maar ook bedrijven ontvluchten de stad. Zoals in Brussel, zijn sommige bedrijven uit overwegend financiële of fiscale overwegingen naar het naburige Land verhuisd. In Berlijn liggen de bedrijfsbelastingen en de prijs van de eigendommen immers hoger dan in Brandenburg. Bovendien draaien de administratieve molens trager in de hoofdstad (Hauswirth, Herrschel en Newman, 2003: 127).

De Belgische en de Duitse hoofdstad kampen allebei met de pendelproblematiek. Meer dan 100.000 inwoners van Brandenburg komen dagelijks in Berlijn werken. Ze maken gebruik van de hoofdstedelijke infrastructuur, maar betalen er niet voor<sup>10</sup>. Bovendien zou het voor de Brandenburgse gemeenten die dicht bij Berlijn liggen, voordeliger zijn slaapsteden voor pendelaars te worden dan te investeren om economische activiteiten aan te trekken. (Hauswirth, Herrschel en Newman, 2003 : 130)!

---

<sup>9</sup> Berlijn is hét voorbeeld van een stadsstaat als federale hoofdstad. Net als in het geval van Wenen, valt het deelgebied immers samen met het gemeentelijke grondgebied. Het Land Berlijn oefent aldus tegelijk de gewestelijke en lokale bevoegdheden uit, in tegenstelling tot Brussel, waar naast het gewestelijke beleid, ook negentien gemeenten hun eigen beleid voeren dat niet noodzakelijk onderling afgestemd is.

<sup>10</sup> Zoals in België worden in Duitsland de inkomstenbelastingen geheven volgens de woonplaats van de belastingplichtigen en niet volgens de plaats waar ze werken.

Toen Berlijn na de Duitse hereniging opnieuw de hoofdstad werd, hoopte het een economische kern van eerste orde te worden en Duitse of buitenlandse investeerders aan te trekken. Dat was echter buiten de concurrentie gerekend van de steden uit het westen zoals Frankfurt, Stuttgart en München (Grésillon en Kohler, 2001 : 104). Een politiek centrum is niet noodzakelijk synoniem met economische aantrekkingskracht<sup>11</sup>. Berlijn heeft dat ondervonden.

Ook Brandenburg zou belang hebben bij een fusie. Als Land uit het voormalige Oost-Duitsland moet het een grote inhaalbeweging maken. De Brandenburgse beleidsmakers hebben ingezien dat ze economisch afhankelijk zijn van Berlijn. Een fusie met de hoofdstad zou de kosten van een inhaalbeweging om de concurrentiekracht te vergroten kunnen verlagen (Hauswirth, Herrschel en Newman, 2003: 123), maar zou ook voorkomen dat Berlijn zich ten koste van Brandenburg ontwikkelt (Grésillon en Kohler, 2001: 115).

De twee Länder zijn voor hun economische ontwikkeling afhankelijk van elkaar. Een fusie verdient dan aanbeveling, te meer daar de Duitse basiswet in die mogelijkheid voorziet op voorwaarde dat de bevolking wordt geraadpleegd via een referendum. In het nieuwe deelgebied zou de hoofdstad, de enige « echte » stad van dat gebied<sup>12</sup>, worden verbonden met haar hinterland. De voorstanders van een fusie koesterden de hoop dat een geformaliseerde samenwerking meer investeerders zou aantrekken dan gemeenschappelijke projecten met zo goed als geen officiële regeling. Ze hoopten aldus bij te dragen tot de opleving van de economie van het nieuwe Land en de groei te stimuleren. Ten slotte zou een fusie van de twee Länder de invloed van het nieuwe deelgebied bij de federale regering vergroten, aangezien het nieuwe Land meer gewicht in de weegschaal zou leggen dan de twee voormalige Länder apart, zelfs als die gezamenlijke acties voeren. (Hauswirth, Herrschel en Newman, 2003: 123).

De fusie werd afgewezen na het referendum van 1996, maar er was snel sprake van een nieuw referendum in 2009. In feite was de uitslag in 1996 positief in Berlijn, maar negatief in Brandenburg. Dat verschil is te wijten aan de kloof die tussen het Westen en het Oosten is blijven bestaan. Aangezien Berlijn geïsoleerd was van zijn natuurlijke omgeving tijdens de Koude Oorlog, voelden de Brandenburgers wellicht minder voor een integratie met de hoofdstad, vooral omdat het DDR-regime veel geïnvesteerd had in haar hoofdstad ten koste van de rest van het land. Sindsdien wordt Berlijn soms voorgesteld als bron van alle kwaad. Dat kan zelfs samenwerkingsprojecten met deelgebieden van het Oosten in de weg staan. Bovendien bestaat bij de Brandenburgers de vrees dat ze hun identiteit verliezen in een fusie die als een opslorping door de hoofdstad kan worden ervaren, aangezien de bevolking van Berlijn groter is dan die van Brandenburg (2,5 miljoen inwoners tegenover 3,5 miljoen voor Berlijn). Ten slotte is de slechte financiële gezondheid van Berlijn ongetwijfeld ook een verklaring voor het 'njet' van de Brandenburgenaars, die zouden kunnen denken dat de fusie in eerste instantie dient om het Berlijnse begrotingstekort weg te werken.

<sup>11</sup> Berlijn is daarvan een goed voorbeeld, maar dat is het lot van de meeste federale hoofdsteden. Washington is onomzeilbaar op politiek vlak, maar New York is de economische hoofdstad van de Verenigde Staten. Canberra en Ottawa zijn evenmin metropolen die kapitaal aantrekken. Sidney en Vancouver zijn dat wel.

<sup>12</sup> Potsdam, de grootste stad en hoofdstad van Brandenburg, telt slechts 138.000 inwoners.

Zelfs zonder fusie ontwikkelt Berlijn zich geleidelijk tot een metropool. Reeds in 1995 sloten Berlijn en Brandenburg een overeenkomst voor regionale planning en tot oprichting van een gemeenschappelijke directie Ruimtelijke Ordening. Dit overlegorgaan is een primeur in Duitsland (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (Berlijn) en Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, 1998 : 7). Het legt zich toe op de ruimtelijke ordening van het hele grondgebied van de twee Länder met het oog op een « duurzame harmonisatie van de belangen tussen Berlijn en Brandenburg » (1998 : 6). Voorts vergemakkelijkt ook de bondsstaat de samenwerking tussen de twee gebieden onder meer door de oprichting van een gemeenschappelijke arbeidsbemiddelingsdienst, die werklozen aan een baan helpt op het grondgebied van de twee Länder. Het gaat hier evenwel om een federale bevoegdheid.

Er bestaan ook een aantal kleinschaligere projecten zoals een programma voor de promotie van het toerisme. Die projecten zijn meestal mogelijk wanneer er geen grote bedragen op het spel staan (Hauswirth, Herrschel en Newman, 2003 : 125). Daarbij komen nog twee gebieden waar onlangs samenwerking concreet gestalte kreeg: landbouw en justitie. Eerstgenoemde sector wordt voortaan vanuit Potsdam geregeld, aangezien er in Berlijn immers geen boerderijen zijn (met uitzondering van enkele landerijen in ... Brandenburg). Wat justitie betreft, is er een gemeenschappelijke burgerlijke rechtbank in Berlijn en een rechtbank voor financiële zaken in Brandenburg.

De Berlijnse en Brandenburgse instellingen die belast zijn met industriële prospectie en exportsteun, werken samen om de regio beter te promoten bij de investeerders, maar ze blijven wel autonoom. De twee Länder werken tevens nauw samen met de steden aan de Poolse kant van de Oder.

Als men zich uitsluitend zou baseren op die samenwerkingsvormen, die al meer dan tien jaar bestaan, om een fusie van de twee Länder te overwegen, zou die snel concreet gestalte kunnen krijgen. Eerst dient men evenwel een nieuw referendum te houden, de instemming van de Berlijners te behouden en de inwoners van Brandenburg te overtuigen van het nut van een fusie.

In tegenstelling tot het Berlijnse voorbeeld, doet zich bijna het omgekeerde voor in Wenen, dat sinds zijn oprichting als stadsstaat in 1921 als een enclave in Neder-Oostenrijk ligt. Tevoren vormden Wenen en Neder-Oostenrijk één enkel Land, maar politiek-strategische overwegingen - in feite *gerrymandering* - brachten de Oostenrijkse bewindslieden ertoe het Land Neder-Oostenrijk af te splitsen om de invloed van de sociaaldemocraten die in het hele Land in het nadeel van de conservatieven speelde, te beperken tot de hoofdstad. Een ander interessant element in de vergelijking tussen Brussel en Berlijn is dat Neder-Oostenrijk de zetel van zijn instellingen in Wenen heeft behouden tot in 1986, toen na een referendum St-Pölten tot nieuwe hoofdstad werd gekozen met 56 % van de stemmen. In tegenstelling tot de relatie tussen Vlaanderen en Brussel, beschouwde Neder-Oostenrijk zich tot de verhuizing in 1996 als een federaal deelgebied zonder eigen hoofdstad. Toen het referendum over de nieuwe hoofdstad werd gehouden, bestond er dus een duidelijke wil om een eigen identiteit te ontwikkelen en de regio verder uit te bouwen.

Washington is een ander voorbeeld van een ingesloten federale hoofdstad, die daardoor specifieke samenwerkingsvormen met de omringende staten moet opzet-



ten. Het District of Columbia bestaat immers uit grondgebied dat werd afgestaan door de staten Maryland en Virginia. Het wordt, net als Brussel en Berlijn, geconfronteerd met typisch grootstedelijke problemen, onder meer de uittocht van de rijkere naar de rand in de twee aangrenzende staten. Sinds 1957 is een regionale instelling, de Metropolitan Washington Council of Governments (MWCOG) – een soort voorloper van een stadsgemeenschap als men met Rijsel vergelijkt – samengesteld uit vertegenwoordigers van Washington en twintig andere omliggende gemeenten, alsook uit parlementsleden van de staten en leden van het Congres. Als onafhankelijke instelling bevordert de MWCOG samenwerking op het vlak van transport, leefmilieu, huisvesting, gezondheid en openbare veiligheid. De deelnemende gemeenten hebben evenwel geen bevoegdheden overgedragen of gedelegeerd aan de MWCOG.

### **Welk project voor de Brusselse metropool?**

De idee van een Brusselse stadsgemeenschap is niet nieuw. Charles Picqué sprak daarvan al in 1999. Hij wijst erop dat het begrip “geenszins het territorialiteitsbeginsel ter discussie stelt, maar als basis zou dienen om gemeenschappelijke doelstellingen te verwezenlijken en fiscale solidariteit tussen het Brussels Gewest en zijn natuurlijk hinterland tot stand te brengen. Het zou tevens de garanties voor de Franstalige bevolkingsgroepen die in de meerderheid zijn in de faciliteitengemeenten bevestigen en de gegarandeerde vertegenwoordiging van de Vlamingen in de Brusselse gewestraad verantwoorden” (1996: 46).

In een rapport van 2000 “Brussel en de andere wereldsteden - Vergelijken om beter te worden” laat de Bouwconfederatie Brussel-Hoofdstad weten dat ze voorstander is van de creatie van een Brusselse stadsgemeenschap en daar al sinds 1995 voor ijvert. De Belgische hoofdstad zou dan inhaken op een Europese trend waarbij steden worden uitgebreid met hun rand (2000:99). Een stadsgemeenschap zou het aldus mogelijk maken om het stedelijke beleid op het vlak van dienstenaanbod en financiën te rationaliseren.

De twee voorbeelden in dit artikel illustreren twee verschillende denksporen. Enerzijds biedt Rijsel twee mogelijkheden: de stadsgemeenschap en de Europese metropool. Anderzijds komt het Berlijnse scenario van een fusie tussen twee Länder overeen met een uitbreidingspoging, maar men zou ook de samenwerkingsverbanden tussen de Duitse hoofdstad en Brandenburg als model kunnen nemen. Zowel Rijsel als Berlijn kunnen als model dienen of de Brusselaars kunnen er op zijn minst lessen uit trekken.

Die twee scenario's sluiten elkaar niet uit in Brussel. In de praktijk hangt alles af van de omvang van een eventuele uitbreiding. Als die beperkt blijft tot de zes faciliteitengemeenten, zou het zinvol kunnen zijn om een stadsgemeenschap met het Brusselse hinterland tot stand te brengen. Als de uitbreiding groter is, dan kan men ervan uitgaan dat het grootste deel van de Brusselse invloedzone bij de hoofdstad gevoegd zou worden. Het zou dan minder zinvol zijn om een stadsgemeenschap te creëren.

In de nabije toekomst lijkt een uitbreiding van het Brussels Gewest echter geen haalbare kaart. Zolang een fusie met Brandenburg uitblijft, biedt Berlijn een interessant denkspoor. Alvorens dat ambitieuze plan te kunnen verwezenlijken, werken de Berlijnse en Brandenburgse beleidsmakers samen op bepaalde gebieden, hoewel er zelden een formele coördinatie bestaat. Het gaat immers niet om een model dat vergelijkbaar is met een stadsgemeenschap, maar om bepaalde projecten die soms in zekere mate geïnstitutionaliseerd worden. Het gaat onder meer om ruimtelijke ordening, toerisme, landbouw en bepaalde rechtbanken. In de vergelijking met Brussel is het van essentieel belang erop te wijzen dat die bevoegdheden onder de Länder en niet onder de gemeenten ressorteren. De samenwerkingsovereenkomsten worden aldus gesloten tussen de Länder Berlijn en Brandenburg.

Het zou zeer delicaat zijn om het Berlijnse-Brandenburgse samenwerkingsmodel in België toe te passen, gelet op de verdeling van de bevoegdheden in België. Stedenbouw en ruimtelijke ordening zijn bijvoorbeeld aangelegenheden die tegelijk onder het Gewest en de gemeenten ressorteren. Er zou bijgevolg een instrument voor intergewestelijke, maar ook voor intergemeentelijke samenwerking moeten worden ontwikkeld. Dat dreigt de procedures omslachtiger te maken. Landbouw is geen belangrijke sector in Brussel en de rechtbanken hangen af van de federale overheid. Samenwerking op die gebieden is bijgevolg niet nodig. Toerisme vormt daarentegen wel een probleem, aangezien dat een persoonsgebonden aangelegenheid is waarvoor het Brussels Gewest bijgevolg niet bevoegd is.

Hier worden we geconfronteerd met een bijzonder probleem dat de politici zelf al onderstreept hebben: de bevoegdheidsverdeling. Vele gewestelijke of gemeentelijke mandatarissen dringen aan op een rationalisering van de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenten en het Gewest. Aldus zou men "overlappende materies" vermijden, volgens een uitdrukking van het federale taalgebruik. Het zou de bedoeling zijn dat een bepaalde aangelegenheid door één enkel gezagsniveau wordt geregeld in plaats van deels door de gemeenten en deels door het Gewest, maar die reorganisatie geldt enkel voor de aangelegenheden waarvoor het Gewest of de gemeenten bevoegd zijn. Toerisme bijvoorbeeld valt dus helemaal niet onder die eventuele toekomstige hervorming.

De vergelijking tussen Brussel en Berlijn toont ons een aantal gebieden waarvoor in België samenwerkingsovereenkomsten kunnen worden gesloten, indien het Gewest volledig bevoegd zou zijn voor die aangelegenheden (grotendeels stedenbouw, ruimtelijke ordening en mobiliteit). Er zijn al samenwerkingsovereenkomsten gesloten, onder meer tussen Wallonië en Brussel, om de functies van handelsattachés die de twee Gewesten in het buitenland vertegenwoordigen, in te vullen. Zo'n overeenkomst zou dus ook voor andere gewestelijke aangelegenheden kunnen worden gesloten.

De Rijselse metropool is gebaseerd op netwerken tussen Franse en Belgische gemeenten om bepaalde aangelegenheden zoals stedenbouw en mobiliteit gezamenlijk te regelen. We kunnen een Belgische paradox alleen maar betreuren: het is vaak makkelijker samen te werken met het buitenland dan met een Gemeenschap of Gewest. Vooral Brussel lijdt daaronder. Zoals in Rijsel zouden alle betrokken actoren (politieke mandatarissen, ondernemers en maatschappelijk middenveld) moeten worden samengebracht rond een gemeenschappelijk project.

Zonder de uitbreiding te overwegen, maar om de samenwerking te formaliseren, kunnen we overwegen om het LMCU-model toe te passen op Brussel. Daarbij stuiten we op een groot obstakel: het grote aantal actoren. Het is immers niet voldoende een intercommunale op te richten, want het zou geen zin hebben een instantie in het leven te roepen die alleen bevoegd is voor lokale bevoegdheden. De Gewesten moeten onvermijdelijk samenwerken met het coördinatie-orgaan waaraan ze hun bevoegdheden zullen moeten delegeren. Dat is niet onmogelijk, aangezien bijvoorbeeld een aantal gewestelijke bevoegdheden sinds 1 januari 2005 zijn overgedragen aan de Duitstalige Gemeenschap. Alleen politieke overwegingen zouden de twee/drie Gewesten<sup>13</sup> kunnen beletten om bepaalde bevoegdheden te delegeren aan een Brusselse (of Brabantse) stadsgemeenschap.

Als er een dergelijk coördinatie-orgaan zou worden opgericht, zou de kwestie van de herfinanciering van Brussel en van de herziening van de inning van de personenbelasting niet meer aan de orde zijn. De concurrentie op dat vlak zou eveneens afnemen, omdat alle gemeenten van het hinterland tot eenzelfde entiteit als Brussel zouden behoren. De stadsgemeenschap zou dus een oplossing kunnen zijn voor het onevenwicht tussen het BBP en het gemiddeld inkomen.

De samenwerkingsgebieden en de praktische regels, zoals de organisatie van de Raad en het Bureau of de budgettaire kwestie, zouden nog vastgesteld moeten worden. Men zou zich trouwens kunnen bezinnen over de toekomst van Brussel als deelgebied ingeval die stadsgemeenschap zou worden opgericht. Zou de overdracht van een groot aantal bevoegdheden het Brussels Gewest niet uithollen en de facto beperken tot de drie gemeenschapscommissies en het toezicht op de gemeenten? Bestaat dan niet het gevaar dat men extra argumenten verstrekt aan degenen voor wie Brussel geen gewest zoals « de andere gewesten » is? Is het sop de kool wel waard?

### Een geleidelijke overgang

De uitbreiding van Brussel lijkt een illusie en in de nabije toekomst zal er geen stadsgemeenschap worden opgericht, hoewel verschillende actoren dat wensen. Als ze niet binnen afzienbare tijd kan worden opgericht, lijkt het wel van wezenlijk belang dat alle actoren die betrokken zijn bij de ontwikkeling van Brussel als metropool, zich verenigen. Als er een groep kan worden opgericht waarin niet alleen de lokale mandatarissen vertegenwoordigd zijn (zoals het geval is in Rijsel, maar niet in Washington, waar de MWCOG alleen uit vertegenwoordigers van de gemeenten bestaat), zou dat een aanzet tot 'metropolitan governance' kunnen zijn.

De grootste bijdrage tot de ontwikkeling van Rijsel was de kandidatuur als gaststad van de Olympische Spelen. De vergelijking met Brussel gaat op, aangezien enkele Vlaamse politici in 2003 de wens formuleerden dat hun Gewest zich kandidaat zou stellen. Aangezien alleen een stad kandidaat kan zijn, werd de kandidatuur van Brussel ter sprake gebracht.

Het is hier niet de bedoeling ervoor te pleiten dat de Olympische Spelen naar Brussel gehaald worden, maar zo'n ambitieus project zou samenwerking tussen de be-

<sup>13</sup> Naar gelang van de gewenste omvang van de stadsgemeenschap.

trokken actoren in de Brusselse metropool bevorderen. De negentien gemeenten op zich zouden immers nooit voor de nodige infrastructuur kunnen zorgen. Om dat project tot een goed einde te brengen, zou samenwerking met de Brabantse gemeenten noodzakelijk zijn. In dat kader zou men een metropolitaan samenwerkingsverband kunnen opzetten, dat vervolgens zou kunnen uitmonden in de creatie van een stadsgemeenschap.

Er is geen gebrek aan projecten voor Brussel en de voorstanders van een stadsgemeenschap worden steeds talrijker, ook in politieke kringen (althans bij de Franstaligen). Charles Picqué is daarvan al een overtuigd pleitbezorger. Tijdens de vorige zittingsperiode van het gewestparlement hebben gewestelijke volksvertegenwoordigers van de MR een voorstel van resolutie in die zin ingediend, terwijl de CdH in zijn verkiezingsprogramma 2004 ook voor zo'n project pleit. De Vlaamse partijen zullen misschien gevoeliger zijn voor de argumenten van de Confederatie van de Bouw, maar dat verslag dateert al van 2000. Op dit ogenblik lijkt samenwerking geval per geval, volgens het voorbeeld van Berlijn en Brandenburg, de meest realistische weg.

### Bibliografie

- BONDUELLE, B., 2001. *Transformer Lille en métropole internationale*, toespraak tijdens een debat georganiseerd door de Association des Amis de l'École de Paris du management, Verslag door Ubiqus Reporting (PASCAL, E.), 7 november.
- Confederatie van de Bouw, Brussel-Hoofdstad, 2000. « *Brussel en de andere wereldsteden : vergelijken om beter te worden* »
- GRESILLON, B. en KOHLER, D., 2001. « Berlin, capitale en attente », in *Hérodote*, 2<sup>ème</sup> trimestre, n°101, pp. 96-121.
- HAUSWIRTH, I., HERRSCHEL, T. en NEWMAN, P., 2003. « Incentives and disincentives to city-regional cooperation in the Berlin-Brandenburg conurbation », in *European Urban and Regional Studies*, 10(2), pp. 119-134.
- PARIS, D. en STEVENS, J.-Fr., 2000. *Lille et sa région urbaine, La bifurcation métropolitaine*, Paris : l'Harmattan.
- PICQUÉ, Ch., 1999. *Pour Bruxelles*, Bruxelles : Racine.
- TETRA, 2000. *Métropole transfrontalière, Perceptions, attentes, orientations*, Lille : Les cahiers de l'atelier transfrontalier, n°3, mars.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (Berlin), Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, 1998. *Berlin-Brandebourg : Un plan commun*, Postam.
- Syndicat mixte du Schéma Directeur de Lille Métropole, 2000. *Schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille métropole*, Lille.
- van den BERG, L., BRAUN, E. en van der MEER, J. (eds.), 2007. *National Policy Responses to Urban Challenge in Europe*, Londres: Ashgate.

